

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การขยายการคุ้มครองทางสังคมแบบยั่งยืนสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย” มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ
- 2.2 แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม
- 2.3 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคม
- 2.4 พระราชบัญญัติประกันสังคม
- 2.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- 2.6 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
- 2.7 แผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ
- 2.8 กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- 2.9 การรวมตัวกันเป็นสมาคมของแรงงานนอกระบบ
- 2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.11 กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

##### 2.1.1 คำนิยามแรงงานนอกระบบ

คำนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” เกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2536 ในการประชุมนานาชาติ The 15<sup>th</sup> International Conference of Labour Statisticians (ICLS) ในครั้งนั้น “แรงงานนอกระบบ” ถูกจำกัดความให้หมายถึง “แรงงานที่ประกอบอาชีพเจ้าของกิจการ (Self-employed) หรือเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่จัดอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเป็นแรงงานที่ช่วยเหลือกิจการของครอบครัวหรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่จัดอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หรือคนทำงานบ้าน”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> แผนยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559.

สำหรับประเทศไทย นิยามของ “แรงงานนอกระบบ” ถูกกำหนดไว้หลากหลายโดยองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะมีความหมายครอบคลุมแรงงานในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดค่านิยามจากการทบทวนการให้ค่านิยามแรงงานนอกระบบของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องพบว่ามีกรให้ค่านิยามที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

กระทรวงแรงงาน เคยให้ค่านิยามว่า คือผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานแต่ในการประชุมคณะอนุกรรมการประสานแพทยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ครั้งที่ 2/2560 ณ กระทรวงแรงงานวันที่ 1 กันยายน 2560 ที่ประชุมได้พิจารณาการปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ที่ปรับแก้ไขใหม่หมายถึงผู้มีงานทำ มีรายได้ที่ได้รับควบคุมครองแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2551 และผู้ที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม<sup>2</sup>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ นิยามว่า คือผู้มีงานทำที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ผู้ที่ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่มีค่าจ้าง ทั้งนี้ ไม่รวมลูกจ้างและข้าราชการในภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ และผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานโดยนิยาม “ผู้มีงานทำ” ว่าหมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปและนิยาม “ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” ว่าหมายถึง ไม่ได้การคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข นิยามแรงงานนอกระบบว่า หมายถึงผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาการจ้างงานหรือไม่มีนายจ้างตามกฎหมายแรงงาน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้างไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน

ขณะที่สำนักงานประกันสังคมนิยามว่า หมายถึงผู้ที่มีงานทำ มีรายได้และไม่อยู่ในความคุ้มครองของพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบัน สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มคือ ก. กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวหรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่

<sup>2</sup> กระทรวงแรงงาน. (2560). ปรับแก้ค่านิยามแรงงานนอกระบบ, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2563, จาก [https://www.doe.go.th/prd/ngo/service/param/site/172/cat/23/sub/0/pull/detail/view/detail/object\\_id/3045](https://www.doe.go.th/prd/ngo/service/param/site/172/cat/23/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/3045)

ด้วย และ ข. ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเอง หรือรถเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า หรือร้านขายยา ทนายความ แพทย์เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ

ตะวัน วรณรัตน์<sup>3</sup> “ศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย” พบว่าแม้ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา คำว่าแรงงานนอกระบบจะถูกใช้อย่างแพร่หลายและค่อนข้างจะถูกใช้โดยมีนัยยะไปในทางเดียวกันคือหมายถึงแรงงานที่ไม่ได้รับสวัสดิการและความคุ้มครอง แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะ พบว่าคำว่าแรงงานนอกระบบยังถูกให้คำนิยามที่แตกต่างกันอยู่ แม้แต่ในส่วนที่เป็นหน่วยงานราชการ ก็ยังให้ความหมายที่แตกต่างกัน

จากการให้คำนิยามดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า สำนักงานประกันสังคมให้คำนิยามที่ครอบคลุมความหลากหลายของแรงงานนอกระบบของประเทศไทยซึ่งสอดคล้องกับการจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบของสมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ” หรือ “โฮมเน็ต ประเทศไทย” (HomeNet Thailand) ที่จำแนกแรงงานนอกระบบออกเป็น 3 กลุ่ม คือ<sup>4</sup>

- 1) แรงงานนอกระบบภาคการผลิต ได้แก่ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ผลิตเองขายเอง
- 2) แรงงานนอกระบบภาคการบริการ ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถแท็กซี่ทั้งที่เป็นรถของตนเอง หรือรถเช่า มอเตอร์ไซด์รับจ้าง หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า รวมถึงผู้ที่เป็นลูกจ้างทำงานบ้าน
- 3) แรงงานนอกระบบภาคการเกษตร ได้แก่ เกษตรกร ทำสวน ทำไร่เลี้ยงสัตว์

วันที่ 1 กันยายน 2560 มีการประชุมคณะอนุกรรมการประสานแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ครั้งที่ 2/2560 ณ กระทรวงแรงงาน ที่ประชุมได้พิจารณาการปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ที่ปรับแก้ไขใหม่หมายถึง ผู้มีงานทำ มีรายได้ที่ได้รับความคุ้มครองแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2551 และผู้ที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม

<sup>3</sup> ตะวัน วรณรัตน์. (2557). การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย. คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

<sup>4</sup> WIEGO. (2020). สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2563, จาก <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/T1%20Edu%20materials%20HBWs%2C%20Thailand.pdf>

### 2.1.2 ปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตั้งแต่ปี 2555-2559 พบว่าแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 หรือ ประมาณ 21.3 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแรงงานที่ขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย และไม่มียศกรตัวแทน ทำให้ขาดอำนาจในการเจรจาต่อรอง แรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับปัญหาเนื่องจากการขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย เช่น การขาดความมั่นคงจากการทำงาน ขาดหลักประกันชีวิตเนื่องจากสวัสดิการมีน้อย หรือไม่สามารเข้าถึงสวัสดิการได้เลย จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลด้วยตนเอง รวมไปถึงประสบปัญหาในหลายๆ ด้าน เช่น ค่าจ้างและเงินเดือนไม่แน่นอน สภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น ปัญหาของแรงงานนอกระบบสามารถสรุปเป็น 5 ประเด็นได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 แรงงานนอกระบบถือว่าเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในประเทศไทยและมีแนวโน้มลดลง จากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า แรงงานในประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ แรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยภาพรวมของแรงงานในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบมากกว่าร้อยละ 50 จากข้อมูลพบว่าจำนวนแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2559 มีจำนวน 21.32 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 55.71 ลดลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 0.45 ซึ่งการลดลงของแรงงานนอกระบบอาจมีผลมาจากนโยบายของภาครัฐที่ต้องการผลักดันให้ผู้ที่ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบเพื่อให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการและผลตอบแทนที่ดีกว่ารวมถึงการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายโดยอัตราการเติบโตของแรงงานในระบบเพิ่มขึ้น ในขณะที่แรงงานนอกระบบมีอัตราการเติบโตลดลง

ประเด็นที่ 2 แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาไม่เกินประถมศึกษา เมื่อจำแนกแรงงานนอกระบบตามระดับการศึกษา พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาไม่เกินประถมศึกษา รองลงมาคือระดับมัธยมศึกษา อุดมศึกษา และไม่มีการศึกษา ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษามีแนวโน้มที่สูงขึ้น ในขณะที่กลุ่มคนที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษามีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2559 แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาไม่เกินประถมศึกษา จำนวน 12.49 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 58.74 และเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้าพบว่า แรงงานนอกระบบที่มีระดับการศึกษามัธยมศึกษาและอุดมศึกษา มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.25 และ 4.51 ตามลำดับ ในขณะที่จำนวนแรงงานนอกระบบที่มีระดับการศึกษาไม่เกินประถมศึกษาและไม่มีการศึกษามีอัตราลดลงร้อยละ 1.64 และ 3.24 ตามลำดับ ทั้งนี้กลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอาจเป็นผลมาจากคนรุ่นใหม่มักจะมีความต้องการเป็นอิสระ

ในการทำงานเพราะเนื่องจากคนมีการศึกษาสูงซึ่งมีคุณสมบัติหรือทักษะเฉพาะจะเลือกที่จะไม่ทำงานในระบบและมักมีสัญญาแก่นายจ้างเพียงระยะสั้น<sup>5</sup>

ประเด็นที่ 3 แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อจำแนกแรงงานนอกระบบตามระดับอายุ เป็น 2 ช่วงอายุคือช่วงวัยทำงานอยู่ในช่วงอายุ 15-59 ปีและวัยสูงอายุอยู่ในช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป ในปี 2559 พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 15-59 ปี จำนวน 17.75 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 85.46 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2557 ในขณะที่แรงงานนอกระบบช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สาเหตุการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบอาจมีเหตุผลมาจากโครงสร้างทางประชากรของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากประชาชนไทยมีอายุยืนมากขึ้น แต่งานกันช้าลง ผู้หญิงอยู่เป็นโสดมากขึ้น และเด็กเกิดน้อยลง จึงทำให้สังคมไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society)<sup>6</sup>และผู้สูงอายุเองไม่ต้องการจะเป็นภาระของลูกหลาน โดยหากสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตได้ด้วยตนเองจะทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกภูมิใจและรู้สึกมีคุณค่าในตนเอง นั่นหมายถึงในการทำงานของผู้สูงอายุ นอกจากจะได้รับค่าจ้างซึ่งทำให้ไม่เป็นภาระของลูกหลานแล้วยังทำให้ผู้สูงอายุมีความภูมิใจและมีคุณค่า

ประเด็นที่ 4 แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจส่วนตัว และทำงาน 40-49 ชั่วโมงต่อสัปดาห์สัดส่วนของแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพตั้งแต่ปี 2557-2559 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยในปี 2559 การประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ 3 อันดับแรก คือ ประกอบธุรกิจส่วนตัวร้อยละ 54.98 รองลงมา ได้แก่ ช่วยธุรกิจครัวเรือนและลูกจ้างเอกชน ร้อยละ 31.53 และ 8.57 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาด้านชั่วโมงการทำงาน พบว่าแรงงานนอกระบบมีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์เพิ่มขึ้น โดยแบ่งชั่วโมงการทำงานออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ไม่เกิน 39 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ 40-49 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และตามกฎหมายแรงงานกำหนดให้เป็นการทำงานแบบปกติ 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์สิทธิตามกฎหมายแรงงานกำหนดให้เป็นการทำงานหนักแรงงานนอกระบบที่มีจำนวนชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์อยู่ในเกณฑ์ปกติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2559 แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ร้อยละ 49.68 มีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์อยู่ในเกณฑ์ปกติเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าร้อยละ

<sup>5</sup> Ed Gandia. (2012). Data and Analysis of Freelancer Demographics, Earnings, Habits and Attitudes. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2563, จาก <https://s3.amazonaws.com/ifdconference/2012report/Freelance+Industry+Report+2012+updated.pdf>

<sup>6</sup> ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจและเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน. (2562). สถานการณ์แรงงานนอกระบบในประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2563, จาก [https://www.gsb.or.th/getattachment/f2f8e434-85aa-4002-8c1f-a2c1e4a4ceb0/GR\\_report\\_force\\_detail.aspx](https://www.gsb.or.th/getattachment/f2f8e434-85aa-4002-8c1f-a2c1e4a4ceb0/GR_report_force_detail.aspx)

0.95 รองลงมาร้อยละ 32.29 มีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์อยู่ในเกณฑ์ทำงานหนักเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า ร้อยละ 1.37 และร้อยละ 18.02 มีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ ลดลงจากปีก่อนหน้า ร้อยละ 58.42

ประเด็นที่ 5 ปัญหาของแรงงานนอกระบบตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาปัญหาที่แรงงานนอกระบบเผชิญไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยในปี 2559 แรงงานนอกระบบประสบกับปัญหาจากการทำงานมากที่สุด ร้อยละ 47.01 รองลงมาคือปัญหาจากสิ่งแวดล้อม / สถานที่ทำงาน และปัญหาจากความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน ร้อยละ 30.30 และ 22.68 ตามลำดับ

หากพิจารณารายละเอียดของแต่ละปัญหาพบว่าปัญหาจากการทำงาน 3 อันดับแรกมาจากปัญหาเรื่องค่าตอบแทนร้อยละ 53.84 ทำงานหนักร้อยละ 17.40 และไม่ได้รับการจ้างงานอย่างต่อเนื่องร้อยละ 16.96

ปัญหาจากสิ่งแวดล้อม / สถานที่ทำงาน 3 อันดับแรก มาจากปัญหาเรื่องของอิริยาบถจากการทำงานร้อยละ 48.88 ฝุ่นละออง คิววัน กลิ่น ร้อยละ 17.85 และแสงสว่างไม่เพียงพอร้อยละ 16.67

ปัญหาจากความไม่ปลอดภัย 3 อันดับแรก มาจากปัญหาเรื่องการได้รับสารเคมี ร้อยละ 68.69 เครื่องจักร เครื่องมือที่เป็นอันตราย ร้อยละ 20.56 และทำงานในที่สูง/ ใต้น้ำ/ ใต้ดิน ร้อยละ 4.72

นอกจากนี้ กลุ่มแรงงานนอกระบบยังไม่มีมารวมตัวกันเพื่อเป็นองค์กรตัวแทน ทำให้ขาดอำนาจในการต่อรองแก้ไขในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่มี

สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (Homenet Thailand Association) ได้สรุปปัญหาของแรงงานนอกระบบไว้ในเอกสารแนะนำสมาคมว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีสภาพการทำงานที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีสัญญาจ้างงานอย่างเป็นทางการ ไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม รายได้ไม่แน่นอนมีงานทำไม่ต่อเนื่องเข้าไม่ถึงบริการจากภาครัฐไม่มีอำนาจต่อรองขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อเรียกร้องไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทำให้ไม่มีความมั่นคงในอาชีพ รวมถึงไม่มีหลักประกันในการดำรงชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา ประเด็นคำถามในการวิจัยคือ ปัญหาของแรงงานนอกระบบรุนแรงมากขึ้นหรือไม่ เพียงใดเมื่อเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19

## 2.2 แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม

### 2.2.1 ความเป็นมา

การคุ้มครองทางสังคมเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมัน ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 3 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 5 ในยุคของจักรพรรดิไตรยานุส หรือที่รู้จักกันในนาม จักรพรรดิทราจัน พระองค์จัดทำโครงการแจกจ่ายธัญพืชฟรีเพื่อรวมพลเมืองที่ยากจน และได้จัดตั้ง กองทุนสาธารณะเพื่อช่วยเหลือเด็กยากจนในยุคนั้น<sup>7</sup> ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษ ที่ 20 เยอรมนีและสหราชอาณาจักรอังกฤษได้มีการจัดตั้งระบบสวัสดิการขึ้นเพื่อชดเชยแรงงาน ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่เมื่อปี 1930 สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายการบรรเทาทุกข์ ฉุกเฉินสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงนั้น การคุ้มครองทางสังคม ถูกนำมาใช้ในรัฐสวัสดิการของยุโรปและส่วนอื่นๆ ของโลกที่พัฒนาแล้วเพื่อรักษามาตรฐานการครองชีพ และจัดการกับความยากจน การคุ้มครองทางสังคมในยุคสมัยใหม่ได้ขยายขอบเขตของประเด็น และวัตถุประสงค์ที่กว้างขึ้น ปัจจุบันถูกใช้เป็นแนวทางนโยบายในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง ที่คงอยู่ ยิ่งกว่านั้น ยังเป็นมาตรการที่ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อให้กลุ่ม คนจนหลุดพ้นจากความยากจน แทนที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะในช่วงที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น การคุ้มครองทางสังคมถูกนำมาใช้อย่างรวดเร็วในการพยายามลดและขจัดความยากจนและความทุกข์ ทรมานในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อส่งเสริมและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม เหตุผล เบื้องหลังการคุ้มครองทางสังคมคือการส่งเสริมสังคมที่มีพลัง เหนียวแน่น และมั่นคง เพื่อให้เกิดความ เท่าเทียมและความปลอดภัยที่เพิ่มขึ้น

ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา การคุ้มครองทางสังคมได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการพัฒนาชีวิตของผู้คนรวมถึงคนที่ยากจนที่สุดและคนชายขอบมากที่สุดในโลก และเป็นวิธี บรรเทาผลกระทบจากภาวะวิกฤติ

<sup>7</sup> Encyclopædia Britannica (1994). Trajan, Roman emperor (98–117 CE), สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564 จาก <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/602150/Trajan#tab=active~checked%2Citems~checked&title=Trajan%20-%20Britannica%20Online%20Encyclopedia>.

### 2.2.2 ความหมายของการคุ้มครองทางสังคม

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองทางสังคมนั้นไม่ชัดเจน และมีความแตกต่างกันอย่างมาก ในวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ วิธีการ องค์ประกอบ และการนำไปปฏิบัติ สำนักคิดต่างๆ มีการถกเถียงกัน อย่างยาวนานเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ใช้แนวคิดการจัดระเบียบ ที่แตกต่างกันเพื่อกำหนดการคุ้มครองทางสังคม คำจำกัดความบางประการของการคุ้มครองทางสังคม มุ่งเน้นไปที่องค์ประกอบพื้นฐาน

ตารางที่ 2 คำจำกัดความการคุ้มครองทางสังคมขององค์กรระหว่างประเทศ

องค์กร	คำจำกัดความ	แหล่งข้อมูล
ILO	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมว่าเป็นสิทธิ (มาตรา 22 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน) เป็นมาตรการที่ให้ผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็เงินสดหรือสิ่งของ หรือเงินสมทบ เพื่อคุ้มครองการขาดรายได้ อันเกิดจากการเจ็บป่วย ความทุพพลภาพ การคลอดบุตร การบาดเจ็บจากการทำงาน การว่างงาน ชราภาพ หรือเสียชีวิตของสมาชิกในครอบครัว	World Social Protection Report 2014/2015
World Bank	“ระบบ นโยบาย และโปรแกรมที่ “ช่วยบุคคลและสังคมจัดการความเสี่ยงและความผันผวน และปกป้องพวกเขาจากความยากจนผ่านเครื่องมือที่มีความยืดหยุ่น ความเท่าเทียม และโอกาส”	The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labour Strategy: Resilience, Equity and Opportunity
UNICEF	"ชุดของนโยบายและโครงการภาครัฐและเอกชน ที่มุ่งป้องกัน ลด และขจัดความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม ต่อความยากจนและความขาดแคลน"	UNICEF Social Protection Strategic Framework. Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children
Asian Development Bank	“ชุดนโยบายและโปรแกรมที่ออกแบบมาเพื่อลดความยากจนและความเปราะบางโดยการส่งเสริมตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงของผู้คน และเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันตนเองจากอันตราย และการหยุดชะงัก / การสูญเสียรายได้”	Social Protection Strategy



องค์กร	คำจำกัดความ	แหล่งข้อมูล
African Union	“ครอบคลุมการดำเนินการสาธารณะที่หลากหลายที่ดำเนินการโดยรัฐและอื่น ๆ ที่จัดการกับความเสี่ง ความเปราะบาง การเลือกปฏิบัติ และความยากจนเรื้อรัง”	First Session of the All Conference of Ministers in Charge of Social Development Windhoek, Namibia 27 – 31 October 2008
European Report on Development	“การคุ้มครองทางสังคมเป็นจุดของการดำเนินการสาธารณะเฉพาะเพื่อจัดการกับความอ่อนแอของชีวิต ผู้คนผ่านการประกันสังคม ให้การป้องกันความเสี่ง และความทุกข์ยากตลอดชีวิต ผ่านความช่วยเหลือทางสังคม การจ่ายเงิน เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือคนยากจน และผ่านความพยายามในการรวมตัวทางสังคมที่เพิ่มความสามารถของคนชายขอบในการเข้าถึงประกันสังคมและความช่วยเหลือ”	European Report on Development 2010
UNAIDS	“วัตถุประสงค์ของ 'การคุ้มครองทางสังคม' ในวงกว้าง เพื่อลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมของทุกคน และเพื่อเพิ่มสถานะทางสังคมและสิทธิของคนยากจนและคนชายขอบด้วยการโอนย้ายทางสังคม และรับรองการเข้าถึงบริการที่จำเป็นขั้นพื้นฐานและกฎระเบียบที่เท่าเทียมกัน ซึ่งสามารถมีได้หลายรูปแบบ”	UNAIDS/UNICEF/IDS: “HIV-Sensitive Social Protection: What does the evidence say”

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมขององค์การสหประชาชาติ (The United Nations Research Institute for Social Development) ได้ให้คำจำกัดความการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ว่าหมายถึง การป้องกัน การจัดการ และการเอาชนะสถานะการณ์ที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน<sup>8</sup>

<sup>8</sup> United Nations Research Institute for Social Development. (2010). Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics.

จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองทางสังคมเป็นจุดของนโยบายและเครื่องมือระดับประเทศ ที่ให้การสนับสนุนรายได้และอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงสินค้าและบริการโดยครัวเรือน และบุคคลทั้งหมด เพื่อปกป้องพวกเขาจากการถูกกีดกันทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ไร้ความสามารถ หรือไม่สมารถทำงานได้

ระบบการคุ้มครองทางสังคมอาจรวมถึงโครงการและแผนงานต่างๆ รวมถึงโครงการสากล ความช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม การค้าประกันการจ้างงาน และโครงการการจ้างงานสาธารณะอื่นๆ และมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา สุขภาพ และการดูแล

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองทางสังคมนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ หลายประเทศเป็นผู้นำในวิสัยทัศน์ด้านสังคม การคุ้มครองทางสังคมเป็นการลงทุนเพื่อเอาชนะการกีดกันทางสังคม ประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการจะมีระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมประชากรในทุกช่วงวัย และบูรณาการกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นวาระในการพัฒนาประเทศ

### 2.2.3 รูปแบบของการคุ้มครองทางสังคม

การคุ้มครองทางสังคมประกอบด้วยนโยบายและโปรแกรมที่ออกแบบขึ้นมาเพื่อลดความยากจนโดยการส่งเสริมตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงของผู้คน และเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การว่างงาน การกีดกัน การเจ็บป่วย ความทุพพลภาพ และวัยชรา<sup>9</sup> นอกจากนี้ยังเป็นเป้าหมายประการหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Sustainable Development Goal) ขององค์การสหประชาชาติข้อที่ 10 ที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้น<sup>10</sup>

ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่พบบ่อยที่สุดมี 3 รูปแบบ คือ<sup>11</sup> การแทรกแซงของตลาดแรงงาน (Labor market interventions) คือนโยบายและโปรแกรมที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน และการคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคม (Social insurance) ช่วยลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการว่างงาน สุขภาพไม่ดี ความทุพพลภาพ การบาดเจ็บจากการทำงาน และวัยชรา เช่น การประกันสุขภาพหรือประกันการว่างงาน และความช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) คือการให้ความช่วยเหลือเป็นเงินสดหรือสิ่งของ

<sup>9</sup> World Bank. (2001). Social Protection Sector Strategy Paper: From Safety Net to Springboard. Washington DC, USA.

<sup>10</sup> UNDP Thailand. Goal 10: Reduced inequalities. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.th.undp.org/content/thailand/en/home/sustainable-development-goals/goal-10-reduced-inequalities.html>.

<sup>11</sup> Philip White. (2016). Social Protection System, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564 จาก <https://gsdrc.org/professional-dev/social-protection-systems/>

ไปยังบุคคลที่เปราะบางหรือครัวเรือน พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว คนเร่ร่อน ผู้พิการทางร่างกายหรือจิตใจ เด็กที่ยากจน ผู้หญิง ผู้สูงอายุ และคนพิการ รวมทั้งผู้พลัดถิ่น ผู้ว่างงาน

ทฤษฎีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนาได้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีความเห็นที่ตรงกันเพิ่มมากขึ้นในมุมมองที่ว่า การคุ้มครองทางสังคมเป็นการตอบสนองต่อความยากจนและความเปราะบางในประเทศกำลังพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นองค์ประกอบสำคัญของกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มขึ้นของการคุ้มครองทางสังคมเป็นการตอบสนองต่อปัญหาที่เป็นแนวโน้มของโลก

การคุ้มครองทางสังคมเป็นความคิดริเริ่มของภาครัฐและเอกชนที่มีการถ่ายโอนรายได้ หรือการบริโภคถ่ายโอนไปยังคนยากจน ปกป้องผู้อ่อนแอจากความเสี่ยงในการดำรงชีวิต และเพิ่มสถานะทางสังคมและสิทธิของคนชายขอบ โดยมีวัตถุประสงค์โดยรวมในการลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนยากจน กลุ่มเปราะบาง และคนชายขอบ<sup>12</sup>

การคุ้มครองทางสังคมประกอบด้วย 'ชุดนโยบายและโครงการระดับประเทศ ซึ่งรัฐจะจัดหาให้ (ผ่านทรัพยากรภายในประเทศ ไม่ว่าจะเงินสมทบหรือการเงินภาษี) และได้รับการสนับสนุนจากผู้บริจาคระหว่างประเทศ รายงานสถานการณ์สังคมโลกปี 2018 แสดงให้เห็นว่า กลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงสูงสุดต่อความยากจน ได้แก่ เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้อพยพระหว่างประเทศ ชนกลุ่มน้อยทางเชื้อชาติและชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมือง ต้องเผชิญกับอุปสรรคในการได้รับการคุ้มครองทางสังคม องค์การสหประชาชาติซึ่งจัดทำรายงานนี้ยืนยันว่าโปรแกรมการคุ้มครองทางสังคมควรหลีกเลี่ยงการกีดกันคนที่ต้องการความช่วยเหลือ<sup>13</sup>

#### 2.2.4 วัตถุประสงค์ของการคุ้มครองทางสังคม

วัตถุประสงค์ของการคุ้มครองทางสังคมอาจแตกต่างกันไป ตั้งแต่การลดความยากจนและความเปราะบาง การสร้างทุนมนุษย์ การเพิ่มขีดความสามารถของผู้หญิงและเด็กผู้หญิง การปรับปรุงการดำรงชีวิต และการตอบสนองต่อภาวะเศรษฐกิจและอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ รูปแบบและการทำงานของโปรแกรมการคุ้มครองทางสังคมจึงค่อนข้างแตกต่างกัน ตามวัตถุประสงค์เฉพาะของแต่ละหน่วยงาน

วัตถุประสงค์ระยะสั้นของการคุ้มครองทางสังคมคือการช่วยให้ผู้คนได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน การบริโภคที่เพียงพอ และลดผลกระทบที่จากแรงกระแทกของระบบ

<sup>12</sup> Devereux & Sabates-Wheeler. (2004). Transformative social protection, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564 จาก <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/4071/Wp232.pdf?sequence=1>

<sup>13</sup> United Nations. (2018). Report on the World Social Situation, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564 จาก <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2018-2.html>

และโครงสร้างที่กดทับ การสนับสนุนให้มีรายได้ขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การป้องกันไม่ให้ผู้คนตกสู่ความยากจน เมื่อได้รับผลกระทบจากความเจ็บป่วย ภัยธรรมชาติ หรือโรคอุบัติใหม่ เป็นต้น

ตาข่ายนิรภัยทางสังคม หรือ Social Safety Net เป็นรูปแบบหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคมที่ช่วยตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในทันทีในช่วงวิกฤติ เป้าหมายระยะสั้นโดยทั่วไปคือการลดผลกระทบทันทีจากการถูกแรงกระแทกของวิกฤติที่เกิดขึ้น ธนาคารโลกให้คำจำกัดความซึ่งกำหนดให้ ตาข่ายนิรภัยทางสังคม เป็นโครงการช่วยเหลือทางสังคม<sup>14</sup>

การคุ้มครองทางสังคม อาจมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างทุนมนุษย์ การเพิ่มขีดความสามารถของผู้หญิงและเด็กผู้หญิง การส่งเสริมการพัฒนามนุษย์สำหรับกลุ่มคนชายขอบ ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมือง ผู้ทุพพลภาพ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี และโรคเอดส์ กลุ่มเลสเบี้ยน เกย์ ไบเซ็กชวล คนข้ามเพศ ซึ่งมักเผชิญกับข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น การเลือกปฏิบัติ การถูกตราบาปและเสี่ยงต่อการถูกทำร้าย คนแต่ละกลุ่มจึงมีความต้องการพิเศษที่ต้องสนอง จึงต้องใช้การคุ้มครองทางสังคมในการดำเนินมาตรการเพื่อกลุ่มที่มีความต้องการพิเศษ<sup>15</sup>

การคุ้มครองทางสังคมอาจมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาในระยะยาวและสนับสนุนให้ผู้คนพ้นจากความยากจนอย่างถาวร<sup>16</sup> โครงการคุ้มครองทางสังคมบางโครงการมุ่งเน้นสนับสนุนความเท่าเทียม การเสริมพลังอำนาจ และสิทธิมนุษยชน ศักยภาพของการคุ้มครองทางสังคมในการบรรลุผลความยุติธรรมทางสังคมสำหรับกลุ่มสังคมชายขอบได้รับการยอมรับมากขึ้น<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Gentilini et al. (2014). The state of social safety nets, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564 จาก <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/302571468320707386/the-state-of-social-safety-nets-2014>

<sup>15</sup> UNDP. (2016). Human Development Report 2016, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564 จาก [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)

<sup>16</sup> Babajanian et al. (2014). How does social protection contribute to social inclusion in Nepal สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564 จาก <https://cdn.odi.org/media/documents/8921.pdf>

<sup>17</sup> Nicola Jones, Thea Shahrokh. (2013). Social Protection Pathways: Shaping Social Justice Outcomes for the Most Marginalised, Now and Post-2015 สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2564 จาก <https://gsdrc.org/document-library/social-protection-pathways-shaping-social-justice-outcomes-for-the-most-marginalised-now-and-post-2015/>

## 2.2.5 การคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยเริ่มปรากฏขึ้นหลังเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2540 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดการประชุมประจำปี 2545 เรื่อง "ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย: 5 ปี หลังวิกฤติเศรษฐกิจ" เอกสารประกอบการประชุมที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของการคุ้มครองทางสังคม(Social Protection) ว่า หมายถึง การจัดระบบหรือมาตรการในรูปแบบเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ได้แก่ บริการสังคม (Social Service) การประกันสังคม (Social Insurance) การช่วยเหลือทางสังคม(Social Assistant) การคุ้มครองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Nets) สำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน และการจัดการกับความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management) ที่เกิดขึ้นจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ สังคม และภัยพิบัติต่างๆ<sup>18</sup> เอกสารยังระบุว่า ระบบการคุ้มครองทางสังคมเหล่านี้ หากสามารถพัฒนาให้มีคุณภาพ มีการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ จะช่วยสร้างหลักประกันและคุ้มครองคนทุกคนในสังคม ทำให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพัฒนาศักยภาพของตนและสังคมได้อย่างเต็มที่ทั้งในด้านสุขภาพพลานามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อมและการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ 7 ด้านของกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขของทั้งปัจเจกบุคคลและสังคมไทยโดยถ้วนหน้า

วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อคนในสังคมอย่างถ้วนหน้าและส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นภาพชัดเจนว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีระบบ กลไกการดำเนินงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชนและชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเป็นจำนวนมากในการดูแลช่วยเหลือประชาชนก็ตาม แต่ระบบที่มีอยู่เหล่านั้นยังไม่สามารถสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ประชาชนทุกกลุ่มได้ดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเผชิญภัยจากวิกฤติต่าง ๆ เอกสารยังได้กล่าวถึงผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ที่มีต่อการคุ้มครองคนในสังคมที่สำคัญ ได้แก่

1) ปัญหาการเลิกจ้างและว่างงานเพิ่มขึ้น ตลาดแรงงานไทยในช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 มีการขยายตัวสูงอย่างต่อเนื่อง แต่ภายหลังวิกฤติ การเลิกจ้างสูงขึ้นและเกิดปัญหาการว่างงานในทุกกิจการ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก เช่น การก่อสร้าง สิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูป ฯลฯ รวมทั้งปัญหาการทำงานต่ำระดับเพิ่มสูงกว่าภาวะปกติ กล่าวคือ อัตรา

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). การประชุมประจำปี 2545 เรื่อง "ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย: 5 ปี หลังวิกฤติเศรษฐกิจ" สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2564 จาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_w3c/ewt\\_news.phpnid=3145&filename=](https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_news.phpnid=3145&filename=)

การว่างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.53 ของกำลังแรงงานในปี 2539 เป็นร้อยละ 4.35 ในปี 2541 และลดลงเป็นร้อยละ 3.23 ในปี 2544 ขณะที่จำนวนคนทำงานต่ำระดับเพิ่มขึ้นจาก 0.64 ล้านคน ในปี 2539 เป็น 1.20 ในปี 2542 และลดลงเหลือ 0.84 ล้านคนในปี 2544 เนื่องจากผู้ที่จบการศึกษาใหม่และแรงงานที่ถูกเลิกจ้างไม่มีโอกาสเลือกงานมากนักในภาวะเศรษฐกิจซบเซา ถึงแม้ว่าภาวะการว่างงานจะเริ่มปรับตัวดีขึ้นตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา แต่ภาวะการว่างงานในช่วงแผนฯ 9 จะยังคงอยู่ในระดับสูง สาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจยังฟื้นตัวไม่สูงพอที่จะดูดซับแรงงานได้หมด และมีการคาดการณ์ว่า สถานประกอบการขนาดใหญ่ที่มีอยู่มีแนวโน้มลดขนาดกิจการลงและโอกาสที่จะเกิดสถานประกอบการขนาดใหญ่รายใหม่เป็นไปได้ยาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานตามไปด้วย ประกอบกับจะมีผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ปีละประมาณ 5 แสนคน จึงคาดว่า การว่างงานจะอยู่ประมาณ 1 ล้านคน ทั้งนี้ จำนวนแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น เพราะแรงงานในระบบส่วนหนึ่งที่ถูกเลิกจ้างไม่สามารถกลับเข้าสู่การทำงานในระบบได้อีก

2) คุณภาพชีวิตและมาตรฐานการครองชีพของประชาชนโดยรวมถดถอยลง ปัญหาการว่างงานและวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชนลดลงส่งผลต่อเนื่องถึงฐานะความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิต จากการสำรวจรายได้ประชากรต่อหัว รอบแรก (กุมภาพันธ์) ของปี 2541 พบว่า ลดลงจากร้อยละ 19.2 และลดลงต่อเนื่องเป็นร้อยละ 24.8 ในช่วงการสำรวจรอบที่สาม (สิงหาคม) ของปีเดียวกัน ถึงแม้ว่าระดับรายได้ที่แท้จริงเฉลี่ยต่อหัวของคนไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้นตามลำดับ จากอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.11 ในปี 2542 เป็นร้อยละ 4.99 ในปี 2543 แต่ยังเป็นรายได้ที่แท้จริงเฉลี่ยต่อหัวน้อยกว่าช่วงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งมีอัตราเพิ่มถึงร้อยละ 8 ในปี 2538

นอกจากนี้ ข้อมูลการสำรวจเรื่องดัชนีคุณภาพชีวิต (Human Development Index : HDI) ของ UNDP ฉายภาพว่า ระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยลดลงจากลำดับที่ 59 ในปี 2538 เป็นลำดับที่ 67 ในปี 2540 จาก 174 ประเทศ ก่อนที่จะตกลงมาเป็นลำดับที่ 76 จาก 174 ประเทศ ในปี 2541 และลำดับที่ 66 จาก 162 ประเทศ ในปี 2542 โดยที่คนในเมืองมีคุณภาพชีวิตโดยเปรียบเทียบต่ำกว่าคนในชนบทโดยเฉพาะในกลุ่มคนยากจนที่อาศัยในชุมชนแออัด ส่วนใหญ่ขาดโอกาสทางการศึกษา ว่างงาน มีรายจ่ายมากกว่ารายได้และต้องกู้ยืมเงินนอกระบบ ขณะที่คนในชนบทมีปัญหาคูณภาพชีวิตเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำระหว่างภาค แม้ว่าสถานการณ์คุณภาพชีวิตของคนชนบทโดยรวมมีแนวโน้มดีขึ้น แต่กลับมีความเหลื่อมล้ำเมื่อเปรียบเทียบเป็นรายภาค ผลการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในปี 2543 พบว่าภาคเหนือและภาคใต้เป็นภาคที่มีปัญหาคุณภาพชีวิตมากที่สุด เมื่อพิจารณาคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน พบว่า แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่มีจำนวนถึง 2 ใน 3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้านและลูกจ้างในกิจการขนาดเล็ก กลุ่มแรงงานเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ

อย่างรุนแรงทั้งในด้านความมั่นคงในการทำงานและสวัสดิการ ที่ผ่านมามีได้รับการคุ้มครองในเรื่องสุขภาพจากนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเท่านั้น แต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานและระบบประกันสังคม ทั้งๆที่แรงงานเหล่านี้มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาอย่างต่อเนื่องและยังช่วยเป็นแหล่งดูดซับแรงงานในระบบที่ถูกเลิกจ้างในระดับหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานของผู้ดกงานหรือผู้ถูกเลิกจ้างในภาคการผลิตในระบบมาทำงานนอกระบบในภาคเกษตรมีมากขึ้น ทั้งในฐานะแรงงานรับจ้างและแรงงานในครัวเรือน ทำให้เกิดปัญหาการทำงานต่ำระดับเพิ่มมากขึ้นและรายได้ครัวเรือนลดลง

ในด้านสุขภาพอนามัย ประชาชนที่เคยใช้บริการจากสถานพยาบาลเอกชนส่วนหนึ่งหันมาเลือกใช้บริการจากสถานพยาบาลของรัฐแทน ทำให้รัฐต้องรับภาระการรักษาพยาบาลสูงขึ้น นอกจากนี้ภาวะความเครียดเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจยังส่งผลให้ประชาชนมีปัญหาสุขภาพจิตเพิ่มสูงขึ้น

ด้านการศึกษา ได้รับผลกระทบ จากวิกฤติเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง โดยอัตราการศึกษาต่อในระบบของการศึกษาทุกระดับโดยเฉลี่ยลดลงจากร้อยละ 68.75 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 61.48 ในปี 2542 และสัดส่วนของเด็กยากจนในเมืองที่เรียนหนังสือลดลงจากร้อยละ 73.18 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 70.06 ในปี 2541

3) ความยากจนและภาวะด้อยโอกาสมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและรูปแบบวิกฤติเศรษฐกิจทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้รุนแรงขึ้น กล่าวคือจำนวนคนยากจนที่มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤติกลับเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีจำนวน 6.8 ล้านคน ในปี 2539 เป็นร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคน ในปี 2542 และมีแนวโน้มดีขึ้นเป็นร้อยละ 12.96 หรือ 8.2 ล้านคน ในปี 2544 เช่นเดียวกับปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ก็เพิ่มมากขึ้น โดยกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุดหรือร้อยละ 20 ที่อยู่ล่างสุด มีส่วนแบ่งรายได้ของประเทศลดลงจากร้อยละ 4.2 เหลือเพียงร้อยละ 3.9 ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้สูงสุดหรือร้อยละ 20 ที่อยู่บนสุด มีสัดส่วนรายได้สูงขึ้นจากร้อยละ 56.5 เป็นร้อยละ 57.8 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภาคที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้สูงสุด และคนจนเมืองมีจำนวนมากขึ้น โดยผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดของกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นจากจำนวน 1.25 ล้านคน เป็น 1.51 ล้านคนในช่วงระหว่างปี 2539 - 2541 นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสังคมและต้องการรับความช่วยเหลือในสวัสดิการด้านต่างๆ มีอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ การลาออกกลางคันของเด็กนักเรียนที่ผู้ปกครองประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ การเข้าไม่ถึงบริการด้านสุขภาพและสวัสดิการของประชาชนผู้ด้อยโอกาส การทอดทิ้งเด็กและผู้สูงอายุมากขึ้น เป็นต้น

4) ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น ในช่วง 2 ปี หลังวิกฤติได้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้มีเอกภาพ และประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในเชิงนโยบาย การวางแผนและกระจายความรับผิดชอบอย่างเป็นขั้นตอน โดยมีการปรับยุทธศาสตร์ใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญๆ เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาหยาเสฟตติที่เน้นการป้องกันนำหน้าการปราบปราม รวมทั้งกำหนดให้ผู้เสฟเป็นผู้วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษาแบบบังคับ การจัดระเบียบสังคมโดยควบคุมสถานบริการอย่างเข้มงวด การเร่งรัดจัดทำผังเมืองให้เป็นระบบ และการกำหนดให้มีแผนแม่บทเพื่อการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานส่วนใหญ่ต้องอาศัยการออกกฎหมาย การทำความเข้าใจระหว่างผู้ปฏิบัติด้วยกัน และผู้ปฏิบัติกับกลุ่มเป้าหมาย จึงทำให้ผลการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในชีวิตยังไม่มีผลเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

จากการทบทวนผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 พบว่า มีความคล้ายคลึงกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 แต่ถ้าเปรียบเทียบความรุนแรงของผลกระทบ โควิด-19 มีความรุนแรงกว่าวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 หลายเท่า หลังปี 2540 รัฐบาลในขณะนั้นต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศกว่า 1.7 หมื่นล้านดอลลาร์ สาเหตุที่ต้องกู้เพราะเป็นวิกฤติที่เกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยน กล่าวคือ เงินบาทแข็งค่าและมีการโจมตีค่าเงิน จนส่งผลให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องนำทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีเข้าต่อสู้ และไม่สามารถต่อสู้ได้อีก ในเวลานั้นจึงต้องขอเงินเป็นสกุลดอลลาร์เพื่อนำมาเก็บไว้เป็นเงินทุนสำรองเพื่อชดเชยดุลการชำระเงิน และดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ขณะที่วิกฤติโควิด-19 เป็นวิกฤติโรคระบาดที่ยังไม่มีใครเข้าใจความจริงของโรคนี้นัก ไม่รู้ว่าทำไมการระบาดที่เหมือนจะคลี่คลายลงในบางประเทศ แต่กลับมาทวีความรุนแรงมากขึ้นอีกครั้งในหลายประเทศ สาเหตุที่ต้องกู้เพราะรัฐต้องการนำเงินไปใช้เพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 (วงเงินหนึ่งล้านล้านบาท) ซึ่งรัฐจะลงนามในสัญญาเงินกู้หรือออกตราสารหนี้ภายในวันที่ 30 กันยายน 2564 อาจกล่าวได้ว่าการกู้ในครั้งนี้เป็นเหตุมาจากโรคระบาดที่เหนือความคาดหมายงบประมาณแผ่นดินที่ได้ตั้งไว้ก่อนหน้านี้จึงไม่ได้ระบุงการใช้งเงินในเรื่องดังกล่าวไว้ ประกอบกับงบกลางสำหรับใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินที่ได้ตั้งไว้และโยกมาใช้ไปแล้วนั้น ก็ยังคงไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าว

สำหรับผลกระทบจากสถานการณ์ระบาดของไวรัสโควิด-19 ธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ คาดว่ารายได้ประชาชาติของประเทศไทยจะหดตัวลงระหว่างร้อยละ - 7.7 ถึงร้อยละ -8.1 ซึ่งรุนแรงกว่าวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 เพราะเศรษฐกิจไทยพึ่งพาภาคการส่งออกและท่องเที่ยวในสัดส่วนสูง ขณะที่อุปสงค์ทั้งในและต่างประเทศเวลานี้ลดลงพร้อม ๆ กัน จากมาตรการล็อกดาวน์ ส่วนภาคเกษตรไม่สามารถรองรับการเลิกจ้างของแรงงาน



ในภาคการผลิตและบริการได้เหมือนอย่างช่วงปี 2540-2541 ดังนั้น วิกฤติโควิด-19 จึงอาจต้องใช้เวลาฟื้นตัวนานกว่า และบางภาคธุรกิจเผชิญผลกระทบจากการพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไป

กล่าวโดยสรุป เมื่อวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้น จะส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุขของคนในสังคมทุกกลุ่มอย่างถ้วนหน้า กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือกลุ่มคนจนทั้งในเมืองและในชนบท กลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งมีอยู่มากกว่าครึ่งของกำลังแรงงาน เนื่องจากมาตรการเยียวยาของรัฐบาลเป็นมาตรการเฉพาะหน้าระยะสั้นและยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากระบบ กลไกต่างๆที่มีอยู่อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร จึงเป็นคำถามในการวิจัยว่า ควรมีการขยายการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างไรจึงจะมีความยั่งยืน

## 2.3 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคม (ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection)

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคม<sup>19</sup> เกิดขึ้นจากการประชุม ประมุขแห่งรัฐ/หัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ประกอบด้วย บรูไน ดารุสซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐ อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย สาธารณรัฐ แห่งสหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เนื่องในโอกาสการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 23 ณ ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2556 ผู้แทนของแต่ละประเทศที่เข้าร่วมการประชุมได้ลงนามรับรองปฏิญญาฉบับนี้ โดยได้ยืนยันถึงเจตจำนงในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนว่า ประกอบด้วย สามเสา คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันและมีผลบังคับใช้ในปี 2558

ภายใต้ปฏิญญาอาเซียนที่กำหนดจุดมุ่งหมายของอาเซียนในการเสริมสร้างความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนอาเซียนเป็นการเฉพาะด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในด้านการพัฒนา สวัสดิการสังคมและความยุติธรรม

<sup>19</sup> ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคม. (2558). กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ที่ประชุมตระหนักถึงเป้าหมายของเสาหลักและวัฒนธรรมอาเซียนที่อาจส่งผลต่อการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีความรับผิดชอบต่องานสังคมในการนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเอกภาพในหมู่ประเทศและประชาชนอาเซียน โดยเสริมสร้างเอกลักษณ์ร่วมกันและสร้างสรรค์สังคมแห่งการแบ่งปันและเอื้ออาทรซึ่งเป็นสังคมสำหรับทุกคนและมีความเป็นปึกแผ่นเพื่อเสริมสร้างสุขภาวะความเป็นอยู่และสวัสดิการที่ดีขึ้นสำหรับประชาชนอาเซียนทั้งมวล และยังได้ระลึกถึงปฏิญญาชะอำ หัวหิน เรื่องแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (2552 - 2558) ที่ตระหนักถึงบทบาทของมาตรการการคุ้มครองทางสังคมในการเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนอาเซียน ระลึกถึงเจตจำนงอื่นๆของอาเซียน รวมถึงปฏิญญาบาหลี ว่าด้วยประชาคมอาเซียนในประชาคมโลก ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาบาหลี ว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนพิการในประชาคมอาเซียน ปฏิญญาร่วม และแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนมุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ปฏิญญาบรูไน ดารุสซาลามว่าด้วยเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว การดูแลผู้สูงอายุ ปฏิญญาฮานอยว่าด้วยเรื่องการเสริมสร้างสวัสดิการและการพัฒนาของสตรีและเด็กในประชาคมอาเซียน ปฏิญญาด้านเด็กในประชาคมอาเซียน มติในแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนด้านเด็ก ปฏิญญาว่าด้วยเรื่องความก้าวหน้าของสตรีในประชาคมอาเซียน และแผนงานของหน่วยงานเฉพาะสาขาในอาเซียน และตระหนักถึงเจตจำนงของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนต่อปฏิญญาสากลด้านสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ และกลไกระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องของอื่น ๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี และรับทราบหลักการของการให้การสนับสนุนนโยบายคุ้มครองทางสังคมระดับภูมิภาค : วาระสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 มุ่งสู่รูปแบบการคุ้มครองทางสังคมอาเซียน ที่ริเริ่มโดยกัมพูชาในการประชุมคณะมนตรี ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ครั้งที่ 8 (8<sup>th</sup> ASCC) วันที่ 25 ตุลาคม 2555 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ขอเสนอแนะจากการประชุมร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา ครั้งที่ 6 ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการสวัสดิการสังคมและการพัฒนาครั้งที่ 7 และที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาสังคมครั้งที่ 8 (8<sup>th</sup> SOMSWD) ระหว่างวันที่ 12 – 14 กันยายน 2554 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ตามลำดับ และขอเสนอแนะการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองทางสังคมและส่งเสริมสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มคนเปราะบาง เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2555 ณ กรุงฮานอย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามและขอเสนอแนะขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการระดับประเทศด้านการคุ้มครองทางสังคม ปี 2555 (ฉบับที่ 202)

ที่ประชุมจึงประกาศยึดมั่นหลักการซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ขอบเขตการคุ้มครองทางสังคมของแต่ละประเทศ และการจัดลำดับความสำคัญของประเทศชาติและสอดคล้องกับความแตกต่างทางด้านบริบทของประเทศสมาชิกอาเซียน 21 ข้อ ดังต่อไปนี้

1) ทุกคนโดยเฉพาะคนยากจนอยู่ในภาวะเสี่ยง กลุ่มคนเปราะบาง คนพิการ ผู้สูงอายุ เยาวชนที่ไม่อยู่ระหว่างศึกษา เด็ก แรงงานย้ายถิ่น ต้องได้รับสิทธิเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ใช่หลักสิทธิมนุษยชนและแนวทางบนพื้นฐานความต้องการที่ครอบคลุมทุกช่วงวัยโดยครอบคลุมถึงบริการและสวัสดิการที่จำเป็นต่อความต้องการขั้นพื้นฐาน

2) ขยายขอบเขตการคุ้มครอง ความพร้อมใช้ คุณภาพ ความเสมอภาค และความยั่งยืนของการคุ้มครองทางสังคม การส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์สูงสุดที่ผู้ได้รับประโยชน์จะพึงได้รับ

3) การคุ้มครองทางสังคมครอบคลุม แต่ไม่จำกัดแค่วัสดิการสังคมและการพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองทางสังคม การประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคม การบริการสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียน

4) การนำมาตรการการคุ้มครองทางสังคมมาปฏิบัติต้องเป็นไปตามพื้นฐานของการเคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐานการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมความเป็นปึกแผ่นทางสังคม การไม่เลือกปฏิบัติ ความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ความช่วยเหลือที่ตามเหตุ ตามผล ความเสมอภาคหญิงชาย การมีส่วนร่วมทางสังคม ความสามัคคีกลมเกลียว และความรักผิดชอบ

5) การนำมาตรการการคุ้มครองทางสังคมมาปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นความรับผิดชอบหลักของรัฐบาลแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ กฎหมาย นโยบาย แผนงาน ยุทธศาสตร์มาตรฐาน และแนวทางปฏิบัติของแต่ละประเทศสมาชิก

6) การคุ้มครองทางสังคมเป็นประเด็นที่มีความคาบเกี่ยวกัน ดังนั้น การนำมาตรการการคุ้มครองทางสังคมมาปฏิบัติทำงานแบบองค์รวมและประสานความร่วมมือ โดยได้รับความร่วมมือจากรัฐบาล ภาคเอกชน ทุนสวนการพัฒนา ภาคประชาสังคม ผู้ให้บริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

7) ครอบครัวและชุมชนจำเป็นต้องมีการบำรุงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งในฐานะสถาบันขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการสนับสนุนและให้บริการด้านการคุ้มครองทางสังคม

8) การทำงานแบบองค์รวมและมีส่วนร่วมควรเป็นประเด็นหลักการทำงานตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การจัดทำแผนงานและกำหนดงบประมาณ การลงมือปฏิบัติ การติดตามประเมินผล

การดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมทุกระดับในภูมิภาคเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กร ส่งเสริมความโปร่งใส และตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

9) การคุ้มครองทางสังคมเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ที่ควรได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากร อย่างเพียงพอ เพื่อให้ได้รับการเสริมพลังให้สามารถเข้าถึงความต้องการขั้นพื้นฐาน

10) การคุ้มครองทางสังคมควรมีความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้กับสภาพความเสี่ยงที่แตกต่างกัน เช่น ความเสี่ยงจากวิถีชีวิต และความเสี่ยงส่วนบุคคล ความเสี่ยงทางสังคมและความเสี่ยงที่อุบัติขึ้นใหม่ และความแปรปรวนที่ภูมิภาคเผชิญอยู่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ภัยพิบัติ และวิกฤติเศรษฐกิจ

ที่ประชุมได้กำหนดยุทธศาสตร์และกลไกที่จะผลักดันให้มีมาตรการต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่การมีคุณภาพที่ดีขึ้น การขยายขอบเขต การครอบคลุม และส่งเสริมความยั่งยืนให้กับการคุ้มครองทางสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน และสามารถปรับเปลี่ยนตามความแตกต่างทางบริบทของประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนี้

11) สนับสนุนนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลไกในระดับประเทศ เพื่อส่งเสริมการนำแผนงานการคุ้มครองทางสังคมไปสู่การปฏิบัติ และเสริมสร้างระบบการกำหนดเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับประกันว่า บริการการคุ้มครองทางสังคมจะครอบคลุมกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางสังคม

12) ผลักดันยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมการคุ้มครอง การพร้อมใจของบริการ ความหลากหลายของบริการ คุณภาพ ความเท่าเทียม ความเหมาะสมด้านราคาและความยั่งยืนของบริการการคุ้มครองทางสังคมที่หลากหลาย รวมถึงขยายขอบเขตการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ เสริมสร้างความเข้มแข็งของแผนงาน การช่วยเหลือทางสังคมให้แกคนพิการ ผู้สูงอายุ เด็กและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ การขยายความสามารถในการเข้าถึงบริการ และนโยบายการคุ้มครองทางสังคม รวมถึงการฝึกอบรมวิชาชีพซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแทรกแซงตลาดแรงงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

13) ส่งเสริมการประเมินผลในระดับประเทศที่เน้นผลลัพธ์และข้อมูลเชิงประจักษ์ และการเทียบเคียงบริการการคุ้มครองทางสังคม และประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาการดำเนินงาน การติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการเกิดผลกระทบในวงกว้างที่เกิดจากการคุ้มครองทางสังคม

14) สสำรวจและพัฒนาเครื่องมือการประเมินผลและตัวชี้วัดทางสถิติในระดับภูมิภาคตามความเหมาะสม เพื่อวัดผลกระทบการคุ้มครองทางสังคมต่อการพัฒนาแบบองค์รวมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสำหรับการวางแผนในอนาคตเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่มีความถูกต้องแม่นยำ

15) จัดสรรแหล่งที่มาของงบประมาณสำหรับการคุ้มครองทางสังคมซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายระดับประเทศ และขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของรัฐบาลแต่ละประเทศ

16) เสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐบาล ชุมชน ผู้ให้บริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เพื่อการตอบสนองความต้องการความร่วมมือและควมมีประสิทธิภาพที่ดีกว่าของการคุ้มครองทางสังคมและการส่งมอบบริการการคุ้มครองทางสังคม ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับชุมชน

17) ร่วมกันเร่งรัดการพัฒนาสู่หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเสริมสร้างความสามารถในการประเมินและบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพ เพื่อส่งเสริมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ขอมูล และความเชี่ยวชาญ

18) สนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมของกลไกภายใต้หน่วยงานเฉพาะสาขา รวมถึงเครือข่ายประเทศสมาชิกอาเซียนบวกสามในเรื่องหลักประกันสุขภาพ และการส่งเสริมการคุ้มครองทางสังคมด้านการจัดโครงการและกิจกรรมเพื่อสนับสนุนประเทศสมาชิกอาเซียนในการให้การคุ้มครองทางสังคมแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจน คนพิการ ผู้สูงอายุ เด็กและ ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ

19) ส่งเสริมการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วน เพื่อตอบสนองมาตรการการคุ้มครองทางสังคม ด้านการปรึกษาหารือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ดีและนโยบายการจัดการความรู้ การส่งเสริมความร่วมมือด้านการคุ้มครองทางสังคมระหว่างหน่วยงานอาเซียนเฉพาะสาขา ภายใต้การสนับสนุนของสำนักเลขาธิการอาเซียน ในการนี้ หน่วยงานเฉพาะสาขาระดับรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดให้มีการหารือระหว่าง หน่วยงานในระดับภูมิภาค ได้แก่ เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจนเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการพัฒนาสาธารณสุข เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแรงงาน คณะกรรมการอาเซียน ด้านสตรี คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ และหน่วยงานเฉพาะสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากเสาการเมืองและความมั่นคงและเสาเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการทำงานแบบ องค์กรรวม

20) มอบหมายให้การประชุมรัฐมนตรีด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา โดยความร่วมมือกับการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาให้เป็นผู้ประสานงานหลักสำหรับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเฉพาะสาขาด้านการคุ้มครองทางสังคมในระดับภูมิภาค โดยคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายของกลไกความร่วมมือระดับประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน

21) เสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายและหุ้นส่วนต่าง ๆ ภายในและระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงองค์กรภายใต้ความรับผิดชอบของสหประชาชาติ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน หุ้นส่วนการพัฒนา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอและการปฏิบัติตามเจตจำนงที่ปรากฏในปฏิญญานี้

จากการศึกษาสาระสำคัญของปฏิญญาฉบับนี้พบว่า ประมุขแห่งรัฐ / หัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับเรื่องการคุ้มครองทางสังคมเป็นอย่างมาก โดยเน้นว่าการคุ้มครองทางสังคมต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม ความเป็นปึกแผ่นทางสังคม การไม่เลือกปฏิบัติ ความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ความช่วยเหลือที่ตามเหตุ ตามผล ความเสมอภาคหญิงชาย และเป็นความรับผิดชอบหลักของรัฐบาลแต่ละประเทศ การคุ้มครองทางสังคมเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ที่ควรได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากร อย่างเพียงพอ โดยต้องมีการผลักดันยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมบริการการคุ้มครองทางสังคมที่หลากหลาย มี คุณภาพ มีความเท่าเทียม โดยให้รวมถึงขยายขอบเขตการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบด้วย

คำถามทางการวิจัยคือ แรงงานนอกระบบทั้งที่เป็นคนไทยและแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยได้รับค่าแรงที่เหมาะสม ได้รับสวัสดิการ และการคุ้มครองทางสังคมจากรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร ระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบควรเป็นอย่างไร รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคม (ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection) ซึ่งรัฐบาลได้ให้สัตยาบรรณตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2556

## 2.4 พระราชบัญญัติประกันสังคม

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2533 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 107 ตอนที่ 161 ลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2533 มีผลใช้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 แม้ว่าใน พ.ศ. 2497 จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม แต่เนื่องด้วยสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นยังไม่อำนวยให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับ จนกระทั่งใน พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้มีประกาศฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้น เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างในความรับผิดชอบของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินทดแทนในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือจากโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงาน เนื่องด้วยคณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า การให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้างและการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างความเจริญก้าวหน้าของประเทศและเพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปโดยเหมาะสมและแก้ไขข้อขัดแย้ง

ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้เป็นไปโดยวิธีปรองดองและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงถือเป็นก้าวแรกของการประกันสังคมของประเทศไทย

เมื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมได้เจริญก้าวหน้าไปมากประกอบกับปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมา เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน นับจากวันนั้นถือได้ว่าประเทศไทยมีการประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง<sup>20</sup> เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในแต่ละยุคสมัยครั้งล่าสุดคือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2558 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 120 วัน นับแต่วันประกาศ ดังนั้นจึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2558 เป็นต้นมา การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ได้ขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภทของส่วนราชการ และลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ จากเดิมลูกจ้างของส่วนราชการนั้น จะได้รับความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนเท่านั้นรวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมถึงลูกจ้างทั้งหมด ไม่ว่าจะเรียกว่าอย่างไร นอกจากนี้ผู้ประกันตนยังได้รับการคุ้มครองและได้รับประโยชน์ทดแทนที่สำคัญเพิ่มขึ้นหลายประการเป็นต้นว่า

### 1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

1.1 ขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนรวมทั้งกรณีการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคด้วย ซึ่งสิทธิดังกล่าวไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

1.2 เพิ่มประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คือค่าส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าใช้จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์ จากเดิมมีเพียงค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย และค่าบริการอื่นที่จำเป็นเท่านั้น

<sup>20</sup> ครั้งที่ 1 คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ครั้งที่ 2 คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ครั้งที่ 3 คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ไม่ได้จำกัดจำนวนครั้งในการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้จากเดิมที่จำกัดให้แต่ละคนมีสิทธิได้รับเพียงไม่เกิน 2 ครั้ง โดยเป็นการเหมาจ่ายครั้งละ 13,000 บาท และเงินสงเคราะห์กรณีหยุดงาน นอกจากนี้ผู้ประกันตนยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ตามเงื่อนไขเดิม

3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนซึ่งสูญเสียสมรรถภาพของร่างกายมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน จากเดิมผู้ประกันตนต้องสูญเสียสมรรถภาพของร่างกายร้อยละ 50 ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน

#### 4. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

4.1 ยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายเดิมเพื่อขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสหรือบุตรของผู้ประกันตนซึ่งจงใจทำให้ตนเองหรือยินยอมให้บุคคลอื่นกระทำให้ตนเองประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ หรือตาย มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม และเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

4.2 ขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนซึ่งเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังถึงแก่ความตายนั้น มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเช่นเดียวกับผู้ทุพพลภาพ

5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร เพิ่มจำนวนบุตรของผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน จากจำนวนคราวละไม่เกิน 2 คน เป็น จำนวนคราวละไม่เกิน 3 คน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น

#### 6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

6.1 แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิการได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนของผู้ประกันตนโดยให้สิทธิผู้ประกันตนสามารถทำหนังสือระบุบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพได้ และในกรณีที่ไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ให้ทายาทของผู้ประกันตนหรือผู้รับเงินบำเหน็จชราภาพแล้วแต่กรณีดังต่อไปนี้ มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพตามลำดับหากบุคคลใดมีจำนวนมากกว่า 1 คน ให้บุคคลลำดับนั้นได้รับส่วนแบ่งเท่ากัน

- 1) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- 2) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดา
- 3) ปู่ ย่า ตา ยาย
- 4) ลุง ป้า น้า อา

6.2 ให้ผู้ประกันตนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และประสงค์ที่จะไม่พำนักอยู่ในประเทศไทย เมื่อความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ไม่ว่าจะส่งเงินสมทบครบ 180 เดือนหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพด้วย



7. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ให้สิทธิกับผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยหรือนายจ้างไม่ให้งานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ เช่น หยุดกิจการชั่วคราวโดยยังไม่มีมีการเลิกจ้าง หรือกรณีน้ำท่วมสถานประกอบการ เป็นต้นนอกจากนี้ยังได้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในการเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม โดยไม่ถือเป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่พึงได้ตามกฎหมายอื่นขยายระยะเวลาการยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนจาก 1 ปี เป็น 2 ปี นับแต่วันที่ที่มีสิทธิรวมทั้งให้สิทธิกับบุคคลซึ่งมิใช่ลูกจ้างหรือไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายประกันสังคม อาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อขยายความคุ้มครองให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้มากขึ้น<sup>21</sup>

ในปี 2559 กุศล สุนทรธาดา<sup>22</sup> ทำการวิจัยเรื่อง “ความหลากหลายสุขภาพ และหลักประกันของแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร” พบว่า แรงงานนอกระบบที่บาดเจ็บส่วนใหญ่ไม่ได้ไปรับการรักษาพยาบาล คิดเป็นร้อยละ 72.59 ลดลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 2.86 ซึ่ยอมารักษาเอง คิดเป็นร้อยละ 23.01 ลดลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 3.08 และไปรักษาพยาบาล คิดเป็นร้อยละ 4.40 ลดลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 19.14

นอกจากนี้แรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บและไปรับการรักษาพยาบาลมากกว่าร้อยละ 70 ใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล จะเห็นว่าในปี 2559 ใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลร้อยละ 71.94 โดยใช้สวัสดิการผ่านบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้ามากที่สุด ร้อยละ 86.59 รองลงมาคือประกันสุขภาพกับบริษัทประกันภัย ร้อยละ 8.49 ในขณะที่การเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลผ่านกองทุนประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทนเป็นสวัสดิการที่แรงงานนอกระบบใช้เบิกค่ารักษาพยาบาลน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 0.83

จะเห็นได้ว่า สิทธิการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบยังคงได้รับน้อยมากหากเทียบกับแรงงานในระบบเพราะด้วยข้อจำกัดและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการจากการขาดความคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ทำให้แรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับปัญหาในการรับสวัสดิการหรือเข้าถึงสวัสดิการที่มีอยู่ ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

<sup>21</sup> ญัฐพล ยิ่งกล้า. (2558). กฎหมายประกันสังคมฉบับใหม่ กับสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น, สืบค้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2563, จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-107.pdf>

<sup>22</sup> กุศล สุนทรธาดา. (2559). ความหลากหลายสุขภาพ และหลักประกันของแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร. ในประชากรและสังคม วรชัย ทองไทย และสุรีย์พร พันพิง. บรรณาธิการ นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.

การที่ระบบประกันสังคมได้รับความสนใจจากกลุ่มแรงงานนอกระบบน้อยที่สุดนั้น อาจเนื่องมาจากแรงงานนอกระบบไม่สนใจเข้าร่วมประกันสังคมซึ่งมีสาเหตุมาจากค่าจ้างและเงินเดือนไม่แน่นอน ทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบตามเงื่อนไขของการเป็นสมาชิกในระบบประกันสังคมได้ ส่วนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บ ที่เหลืออีกร้อยละ 28.06 ไม่ใช่สวัสดิการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล ส่วนใหญ่จะจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเอง

การประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน หรือบุคคลในภาคเอกชนมีลักษณะคล้ายกันกับระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคมทั้ง 3 ครั้งยังคงมุ่งเน้นการคุ้มครองแรงงานในระบบเป็นสำคัญ มีเพียงมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 กำหนดให้บุคคลใดอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม ทั้งนี้ คุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2560 ได้มีมติขยายสิทธิประโยชน์ผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่เป็นแรงงานนอกระบบให้มีสิทธิประโยชน์ใกล้เคียงกับผู้ประกันตนมาตรา 39 ที่เป็นแรงงานในระบบมากขึ้นโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์การคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยและเสียชีวิต รวมถึงเพิ่มทางเลือกในการเป็นสมาชิกให้กับแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นนอกจากนี้ในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 ได้มีการทำประกันชีวิตให้ผู้ที่มาลงทะเบียนโดยจ่ายเบี้ยประกันชีวิต 99 บาทต่อคนด้วย

### ตารางที่ 3

#### แสดงสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนมาตรา 40 (แรงงานนอกระบบ) ที่ได้รับเพิ่มตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2560

ทางเลือก	สิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น	รวมสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ
ทางเลือกที่ 1 จ่าย 70 บาท รัฐสมทบ 30 บาท เพิ่มเงินสงเคราะห์ 3,000 บาท	<ul style="list-style-type: none"> <li>เงินทดแทนการขาดรายได้เมื่อเจ็บป่วย</li> <li>นอนโรงพยาบาล จะได้รับวันละ 300 บาทไม่เกิน 30วัน/ปี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย</li> <li>กรณีทุพพลภาพ</li> <li>กรณีตาย</li> </ul>
ทางเลือกที่ 2 จ่าย 100 รัฐสมทบ 50 บาท	<ul style="list-style-type: none"> <li>ถ้าไม่นอน โรงพยาบาลแต่แพทย์สั่งให้หยุดงาน 3 วัน ได้รับเงินชดเชย วันละ 200 บาทไม่เกิน 30วัน/ปี</li> <li>กรณีไปพบแพทย์จะได้ครั้งละ 50 บาท ไม่เกิน 3ครั้ง/ปี</li> <li>ค่าทำศพ</li> <li>เพิ่มเงินสงเคราะห์ 3,000 บาท</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย</li> <li>กรณีทุพพลภาพ</li> <li>กรณีตาย</li> <li>กรณีชราภาพ (เงินบำเหน็จ)</li> </ul>

ทางเลือก	สิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น	รวมสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ
ทางเลือกที่ 3 จ่าย 300 รัฐสมทบ 150 บาท	ได้รับสิทธิประโยชน์เหมือนทางเลือกที่ 1, 2 และเพิ่มกรณีสงเคราะห์บุตร	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย</li> <li>● กรณีทุพพลภาพ</li> <li>● กรณีชราภาพ (เงินบำเหน็จ)</li> <li>● กรณีสงเคราะห์บุตร</li> </ul>

ที่มา: มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2560

ในคราวประชุมคณะกรรมการประกันสังคมและที่ปรึกษา (ชุดที่ 13) ครั้งที่ 20/2561 วันอังคารที่ 30 ตุลาคม 2561 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบการขยายอายุของบุคคล ซึ่งอาจสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จากไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ เป็น ไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้เห็นชอบในหลักการและสั่งการให้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานและคณะกรรมการฯ ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเสร็จแล้วกระทรวงแรงงานได้จัดทำรายงานข้อมูลตามมาตรา 7 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2561 ประกอบด้วย รายละเอียดโครงการ ประมาณการรายจ่ายแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ กรณีการขยายอายุของบุคคลเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จากเดิมอายุไม่เกิน 60 ปี เป็น 65 ปี โดยประมาณการจากข้อมูลประชากรเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุตั้งแต่ 61 – 65 ปี และอัตราที่มีการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 โดยเก็บข้อมูลจากสถิติการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เพศชาย ร้อยละ 1.40 เพศหญิง ร้อยละ 1.75 เท่ากับจำนวนผู้ที่สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 คิดเป็นจำนวนประมาณการในปี 2563 จำนวน 63,768 คน จำนวนเงินโดยประมาณ รวมทั้งสิ้น 45,147,600 บาท สรุปได้ดังนี้

สมัครทางเลือกที่ 1 (ผู้ประกันตนจ่าย 70 บาท รัฐจ่ายสมทบ 30 บาท) จากสถิติที่ผ่านมา พบว่าอัตราการสมัครยังมีจำนวนน้อย จึงประมาณการว่าผู้สูงอายุน่าจะสมัครทางเลือกที่ 2 และทางเลือกที่ 3 (รายใหม่) มากกว่าสมัครทางเลือกที่ 1

สมัครทางเลือกที่ 2 (ผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท รัฐจ่ายสมทบ 50 บาท) จำนวน 58,029 ราย รัฐบาลสมทบ 50 บาท คาดว่าจะจ่ายทุกเดือนในแต่ละปี (12 เดือน) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 34,817,400 บาท (58,029 ราย x 50 บาท x 12 เดือน)

สมัครทางเลือกที่ 3 (ผู้ประกันตนจ่าย 300 บาท รัฐจ่ายสมทบ 150 บาท) จำนวน 5,739 ราย รัฐบาลสมทบ 150 บาท คาดว่าจะจ่ายทุกเดือนในแต่ละปี (12 เดือน) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 10,330,200 บาท (5,739 ราย x 150 บาท x 12 เดือน)

ประเด็นคำถามในการวิจัยคือ การที่รัฐบาลมีการขยายอายุของบุคคลเป็นผู้ประกันตนตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะทำให้ผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพอิสระและเป็นแรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคมตามนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม ในทุกมิติ) อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ดีขึ้น จะเป็นไปได้หรือไม่อย่างไร

## 2.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นแรงงานนอกระบบประเภทหนึ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ประกาศในราชกานเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 70 ก วันที่ 16 พฤศจิกายน 2553 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2554 ขอบเขตการคุ้มครอง คือ งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือ ประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติฉบับนี้เนื่องจากสภาพการณ์เกี่ยวกับการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในสถานประกอบกิจการ เป็นการจ้างโดยมอบงานให้ผู้รับงานไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการ ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน

สาระสำคัญโดยสรุปของพระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่ (1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ (2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (3) การจ้างงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดนิยามของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ว่า คืองานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงานเพื่อรับทำงานอันเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน

“ผู้จ้างงาน” หมายความว่าผู้ประกอบกิจการซึ่งตกลงจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้าน ให้ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ไม่ว่าจะตกลงมอบงานโดยตนเองหรือโดยผ่านตัวแทนหรือกระทำในลักษณะ ผู้รับเหมาช่วงก็ตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดผู้จ้างงานต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน เป็นภาษาไทยมอบให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านฉบับหนึ่ง และเก็บไว้ที่สถานประกอบกิจการหรือสำนักงาน ของผู้จ้างงานอีกฉบับหนึ่งเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (1) ชื่อ ที่อยู่ เพศ และอายุของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในกรณีที่ทำงานเป็นกลุ่มต้องมีชื่อ ที่อยู่ เพศ และอายุของทุกคนในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2) ชื่อและที่อยู่ของผู้จ้างงาน

ในกรณีที่ผู้จ้างงานเป็นผู้รับเหมาช่วงให้บันทึกชื่อและที่อยู่ของผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปด้วย (3) อัตราค่าตอบแทนและจำนวนค่าตอบแทนที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับวิธีการคำนวณ ค่าตอบแทน วิธีการหักค่าตอบแทน และจำนวนหลักประกันที่ได้รับจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน (4) ประเภท ปริมาณ และมูลค่าของงานที่รับไปทำที่บ้าน (5) กำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุด ของการทำงานแต่ละงวด (6) กำหนดวันส่งมอบงานที่ทำให้แก่ผู้จ้างงานและวันจ่ายค่าตอบแทน ให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (7) ลายมือชื่อของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน (มาตรา 9)

การบอกเลิกหรือสิ้นสุดการจ้างในกรณีที่งานที่รับไปทำที่บ้านยังไม่แล้วเสร็จ และอยู่ในระยะเวลาที่ตกลงกันผู้จ้างงานจะบอกเลิกการจ้างไม่ได้เว้นแต่เป็นความผิดของผู้รับงาน ไปทำที่บ้านหรือผู้จ้างงานมีเหตุจำเป็นอื่นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้จะต้องบอกเลิกการจ้างงานโดยผู้จ้างงาน ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (มาตรา 10)

ในกรณีที่มิเหตุอันอาจคาดหมายได้ว่างานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้วเสร็จภายใน กำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านแจ้งให้ผู้จ้างงานทราบโดยเร็วเพื่อตกลงขยายเวลาส่งมอบงาน ให้แก่ผู้จ้างงานในกรณีที่ผู้จ้างงานไม่ขยายเวลาส่งมอบงานและผู้จ้างงานจะได้รับความเสียหาย จากความล่าช้าโดยไม่ใช่ความผิดของผู้จ้างงาน ผู้จ้างงานมีสิทธิบอกเลิกการจ้างและมอบงานให้ผู้อื่น ไปทำแทนได้ (มาตรา 11)

ในกรณีที่สาระสำคัญแห่งการจ้างอยู่ที่ความรู้ความสามารถของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้รับงานไปทำที่บ้านถึงแก่ความตายหรือไม่สามารถทำงานนั้นต่อไปได้อันมิใช่เพราะความผิด ของตนการจ้างย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง แต่ถ้างานในส่วนที่ทำไปแล้วเป็นประโยชน์แก่ผู้จ้างงาน ผู้จ้างงาน ต้องรับเอาไว้และจ่ายค่าตอบแทนตามสัดส่วนของงานที่ทำ (มาตรา 13)

ด้านหลักประกันในการทำงานห้ามผู้จ้างงานเรียกหรือรับหลักประกันการทำงาน หรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน เว้นแต่ประเภท ปริมาณ หรือมูลค่าของงานที่ทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้จ้างงานได้ทั้งนี้ประเภท ปริมาณ หรือมูลค่า

ของงานที่ให้เรียกหรือรับหลักประกันจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการให้ผู้จ้างงานคืนหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านภายในเวลาไม่เกิน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้จ้างได้รับงานที่ทำ (มาตรา 14)

ในกรณีที่ผู้จ้างงานเป็นผู้จัดหาวัสดุ อุปกรณ์หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องซื้อวัสดุ อุปกรณ์หรือสิ่งอื่นนั้นด้วยความระมัดระวังและประหยัด และหากไม่มีการตกลงไว้เป็นอย่างอื่น เมื่องานที่รับมอบหมายเสร็จแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องส่งคืนวัสดุ อุปกรณ์หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่เหลืออยู่แก่ผู้จ้างงาน (มาตรา 15)

#### เรื่องค่าตอบแทน

1) ให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในขณะที่ส่งมอบงานที่ทำ หรือตามกำหนดที่ตกลงกันแต่ไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำนั้น (มาตรา 17)

2) ห้ามผู้จ้างงานหักค่าตอบแทนไม่ว่ากรณีใด ๆ เว้นแต่เป็นการหัก เพื่อ (1) ชำระภาษีเงินได้ตามจำนวนที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องชำระ (2) ชำระเงินอื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (3) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้จ้างงาน จากการที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยได้รับความยินยอมจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน (4) ชำระค่าเสียหายหรือค่าปรับในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำไม่ทันกำหนดเวลาส่งมอบ โดยได้รับความยินยอมจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน

การหักค่าตอบแทนในกรณีตาม (3) หรือ (4) ห้ามมิให้หักเกินร้อยละ 10 ของค่าตอบแทนที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิได้รับในแต่ละงวดที่จ่ายค่าตอบแทน (มาตรา 19)

#### เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1) ห้ามผู้ใดให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปี (มาตรา 20)

2) ห้ามผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงาน ดังต่อไปนี้ (1) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย (2) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักรซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย (3) งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตราย (4) งานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 21)

3) ห้ามผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบวัสดุ อุปกรณ์หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลในบ้าน ผู้มาติดต่อ รวมทั้งชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมใกล้เคียง (มาตรา 22)

4) ผู้จ้างงานต้องแจ้งเตือนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้วัตถุอันตราย อุปกรณ์และสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงาน ตลอดจนวิธีการในการป้องกันแก้ไข อันตรายดังกล่าว และจัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมกับลักษณะงาน ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเพียงพอ และผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องใช้อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดให้และเมื่องานที่รับมอบหมายสำเร็จแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องส่งคืน อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยที่เหลืออยู่แก่ผู้จ้างงาน (มาตรา 23)

5) ให้ผู้จ้างงานเป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลและค่าทำศพในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้วัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบให้ หรือเนื่องจากผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน เว้นแต่กรณีที่การประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง (มาตรา 24)

เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2559 ราชกิจจานุเบกษา มีประกาศคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน เรื่อง อัตราค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ระบุว่า ในมาตรา 16 วรรค 1 พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 การกำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน หากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากันนั้น ให้ผู้จ้างกำหนดอัตราค่าตอบแทน ไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมาย และต้องไม่เลือกปฏิบัติ

จากการทบทวนสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีข้อสังเกตว่ายังมีปัญหาบางประการที่เป็นช่องว่างของกฎหมายดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขาดรายละเอียดในการบังคับใช้ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แล้วแต่กรณี มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อการบังคับใช้กฎหมายในรายละเอียด ก็ยังไม่ปรากฏว่ากระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวง กำหนดประเภทงาน ในทางปฏิบัติจึงมีการนำกฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 มาบังคับใช้แทนซึ่งมีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้แตกต่างกัน นอกจากนี้ ในปัจจุบันมีการประกอบธุรกิจหลายรูปแบบ ไม่จำกัดเฉพาะงานอุตสาหกรรมและงานที่ทำในโรงงานเท่านั้น แต่ยังมีงานบริการ งานเกษตรเชิงพาณิชย์ครบวงจร เช่นผู้จ้างงานใช้วิธีหว่านล้อมและเชิญชวนให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการ (ของเอกชน) มารับลูกปลาฟรีหรือซื้อลูกปลาในราคาถูก เพื่อนำไปเลี้ยงที่บ้านหรือสวนของตน โดยมีเงื่อนไขว่า เกษตรกรต้องซื้ออาหารและยาจากผู้จ้างงานเท่านั้น อ้างว่าอาหารและยาของผู้จ้างงานมีคุณภาพดี เมื่อปลาโตเต็มที่แล้วเกษตรกรก็จะนำปลามาขายให้แก่ผู้จ้างงาน แต่ถ้าเกษตรกร

ซื้ออาหารหรือยาจากผู้อื่น ผู้จ้างงานจะไม่รับซื้อปลานั้น งานลักษณะนี้ มีลักษณะเป็นงานที่อยู่  
ในความควบคุมของผู้จ้างงาน ผู้รับงานต้องพึงพาผู้จ้างงานทางเศรษฐกิจ และถือว่าผู้รับงานไปทำ  
ที่บ้านไม่เป็นอิสระในการทำงาน

2. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเรียกหรือรับหลักประกันการทำงานหรือหลักประกัน  
ความเสียหายจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553  
มาตรา 14 บัญญัติห้ามผู้จ้างงานเรียกหรือรับหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหาย  
ในการทำงาน เว้นแต่ ประเภท ปริมาณ หรือมูลค่าของงานที่ทำนั้นอาจก่อความเสียหายแก่ผู้จ้างงาน  
ได้ แต่การเรียกหรือรับหลักประกันดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดี  
ประกาศกำหนด จวบจนถึงปัจจุบันยังไม่มีประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด  
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกหรือรับหลักประกันการทำงานหรือหลักประกัน  
ความเสียหายจากการทำงาน

3. ประเภทงานอันตรายที่ห้ามผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านตามพระราชบัญญัติ  
คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ซึ่งแบ่งงานอันตรายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่  
(1) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย (2) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือ  
หรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย (3) งานเกี่ยวกับความร้อนจัด  
หรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตราย และ (4) งานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือคุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม โดยงานอันตรายตามข้อ (2) ถึง (4) ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้น ยังไม่  
มีกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านพ.ศ. 2553 มาตรา 21  
เลย จึงขาดความชัดเจนว่า งานใดจ้างให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานได้หรือไม่

4. หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ  
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 24 บัญญัติว่า “ให้ผู้จ้างงาน  
เป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ ในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน  
ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้วัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่น  
ที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดทำหรือส่งมอบให้ หรือเนื่องจากผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครอง  
ความปลอดภัยในการทำงาน หรือกรณีอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงาน ทั้งนี้ การจ่าย  
ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพและค่าทำศพให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตรา  
ที่กำหนดในกฎกระทรวง” ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตรา  
การจ่ายเงินดังกล่าว



อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งคือ กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลที่ให้นายจ้างจ่าย พ.ศ. 2558 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลที่ให้นายจ้างจ่าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และ กฎกระทรวง กำหนดการจ่ายค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานที่ให้นายจ้างจ่าย พ.ศ. 2558 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 13 วรรคหนึ่งบทบัญญัติที่ยังมีข้อบกพร่องบางประการกล่าวคือ

(1) บทนิยามความหมายคำว่า “งานรับไปทำที่บ้าน” สภาพการจ้างงาน และลักษณะการทำงานตามความเป็นจริง งานรับไปทำที่บ้านมีลักษณะการทำงานมากกว่าการผลิตหรือประกอบ แต่ยังมีงานที่มีลักษณะเป็นงานพาณิชยกรรม เกษตรกรรม รวมถึงงานบริการบางกรณีด้วย ฉะนั้น หากตีความตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด งานรับไปทำที่บ้านจะไม่รวมไปถึงงานดังกล่าวด้วย จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

(2) ความรับผิดชอบของผู้จ้างงานซึ่งมีอำนาจควบคุมการทำงาน (ผู้จ้างงานหลัก) ดังได้กล่าวแล้วว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านมี 2 ลักษณะการทำงานคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีลักษณะเป็นการทำงานตามบัญชาของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีลักษณะเป็นอิสระและเป็นตัวตนของตนเอง การทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ต้องทำงานตามคำบัญชาของผู้จ้างงานนั้นมีลักษณะคล้ายการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ ต่างกันเพียงการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้จ้างงานไม่ชัดเจนเท่าลูกจ้างในสถานประกอบการ กล่าวคือ ผู้จ้างงานไม่ได้บัญชาให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเริ่มทำงานตั้งแต่เวลาเท่าไรแล้วเลิกเมื่อเวลาเท่าไร แต่ผู้จ้างงานสามารถประเมินได้ว่าการมอบหมายงานจำนวนเท่านี้ ควรใช้เวลากี่วัน และถ้าผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานเสร็จไม่ทันกำหนดย่อมแสดงว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้ทุ่มเททำงานเท่าที่ควร เป็นต้น นอกจากนี้ ในเวลาส่งมอบงานให้รับไปทำที่บ้าน ผู้จ้างงานอาจกำชับหัวหน้ากลุ่มให้ควบคุมดูแลให้สมาชิกกลุ่มรับผิดชอบการทำงานด้วย เพื่องานจะเสร็จทันกำหนดและได้งานที่เป็นไปตามมาตรฐาน แม้จะเป็นเพียงการกำชับไม่ใช่คำสั่ง แต่ก็มีผลทางอ้อมให้หัวหน้ากลุ่มต้องควบคุมดูแลการทำงานของสมาชิกกลุ่ม เสมือนการใช้อำนาจบังคับบัญชาแทนผู้จ้างงาน ผู้จ้างงานลักษณะนี้เปรียบเสมือนนายจ้างในสถานประกอบการ ดังนั้นจึงควรมีความรับผิดชอบสูงกว่าผู้จ้างงานซึ่งผู้รับงานสามารถทำงานอย่างอิสระและเป็นตัวตนของตนเองโดยแท้ เพื่อแยกผู้จ้างงานประเภทนี้ออกจากผู้จ้างงานทั่วไป จึงควรเรียกชื่อผู้จ้างงานลักษณะนี้ว่า “ผู้จ้างงานหลัก” และกำหนดบทนิยามความหมายของผู้จ้างงานหลักอย่างไรก็ดี ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีลักษณะเป็นอิสระและเป็นตัวตนของตนเอง เข้าลักษณะสัญญาจ้างทำของ ก็ยังคงต้องได้รับความรับผิดชอบในเรื่องค่าตอบแทนการทำงาน และความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้

วัตถุติด อุปรกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบให้กล่าวคือ เมื่อผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบวัตถุติดหรืออุปรกรณ์ที่ไม่ได้มาตรฐาน ผู้จ้างงานก็ต้องรับผิดชอบด้วย แม้สัญญา ระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้านจะเป็นสัญญาจ้างทำของก็ตาม (มาตรา 24 วรรคหนึ่ง ช่วงแรก)

(3) ความรับผิดชอบของผู้รับเหมาช่วง ในข้อเท็จจริง การมอบงานของผู้จ้างงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมักเป็นการส่งมอบโดยผ่าน “คนกลาง” ซึ่งเป็นผู้ติดต่อ คนกลางในที่นี้อาจแยกได้ 2 ประเภทคือ คนกลางที่ทำธุรกิจโดยนำงานจากผู้จ้างงานไปจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำ มีรายได้จากส่วนต่างของค่าตอบแทนที่ได้รับจากผู้จ้าง เช่น ผู้จ้างงานทำธุรกิจขายมุ้งสำหรับเด็ก คนกลางดังกล่าวจะนำตัวอย่างและวัตถุติดไปจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำมุ้งสำหรับเด็ก โดยให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านกลุ่มที่ 1 เย็บผ้าสำหรับทำมุ้ง กลุ่มที่ 2 ตัดโครงเหล็กสำหรับมุ้ง และกลุ่มที่ 3 นำผ้ามุ้งมาเย็บติดกับโครงเหล็ก เมื่องานเสร็จก็จะนำไปส่งให้ผู้จ้างงานๆก็จะจ่ายค่าตอบแทนการทำงานให้ 9,000 บาท คนกลางก็จะนำค่าตอบแทนไปให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านกลุ่มละ 2,000 บาท และเก็บส่วนต่าง 3,000 บาท เป็นค่าตอบแทนสำหรับตนเอง ด้วยเหตุนี้ผู้รับเหมาช่วงก็ควรมีส่วนรับผิดชอบต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านเช่นเดียวกับผู้จ้างงานด้วย ฉะนั้น กฎหมายควรให้ความสำคัญกับ ”คนกลาง” ดังกล่าวด้วย ส่วนคนกลางที่ได้รับค่าจ้างจากผู้จ้างงานก็จะมีฐานะเป็นตัวแทนของผู้จ้างงาน จึงไม่มีภาระผูกพันเป็นส่วนตัวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านข้อสังเกตเนื่องจากผู้รับเหมาช่วงมีฐานะเป็นคนกลางระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้านหากผู้รับเหมาช่วงไม่สุจริตหรือไม่น่าไว้วางใจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ก็ควรมีกฎหมายบัญญัติให้ผู้จ้างงานร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วงด้วย ไม่ควรเปิดโอกาสให้ผู้จ้างงานบอกปิดความรับผิดชอบได้ เพื่อเป็นการบังคับทางอ้อมให้ผู้จ้างงานต้องใช้ดุลพินิจในการเลือกสรรบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นคนกลางดังกล่าว

(4) หน้าที่จัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 9 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้จ้างงานที่จะต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดคือ ชื่อ ที่อยู่ เพศ และอายุของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในกรณีทำงานเป็นกลุ่มต้องมี ชื่อ ที่อยู่ เพศ และอายุของทุกคนในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ชื่อและที่อยู่ของผู้จ้างงาน ในกรณีที่มีการจ้างงานผ่านตัวแทน หรือผู้รับเหมาช่วง ให้บันทึกชื่อและที่อยู่ของตัวแทนหรือผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปด้วย อัตราค่าตอบแทนและจำนวนค่าตอบแทนที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับวิธีการคำนวณค่าตอบแทน วิธีการหักค่าตอบแทน และจำนวนหลักประกันที่ได้รับจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน ประเภท ปริมาณ และมูลค่าของงานที่รับไปทำที่บ้าน กำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของการทำงานแต่ละงวด กำหนดวันส่งมอบงานที่ทำให้แก่ผู้จ้างงานและวันจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ ลายมือชื่อของผู้จ้างงานและผู้รับ

งานไปทำที่บ้าน แต่ปัญหาในทางปฏิบัติคือ บางกรณี ผู้จ้างงานไม่รู้จกกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากเป็นการมอบหมายงานผ่านผู้รับเหมาช่วง ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้ ผู้รับเหมาช่วงจึงสมควร มีหน้าที่ “จัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน” ด้วย

(5) ข้อยกเว้นกรณีที่ผู้จ้างงานบอกเลิกการจ้างได้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 10 บัญญัติข้อยกเว้นให้ผู้จ้างงานอาจบอกเลิกการจ้างได้ “ในกรณีเป็นความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เปิดกว้างเกินไป อาจมีการเอาเปรียบผู้รับงานไปทำที่บ้านได้

(6) อัตราค่าตอบแทนของงานที่รับไปทำที่บ้านในงานที่มีการจ้างกันในสถานประกอบกิจการ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 16 บัญญัติให้ ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องได้ค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสำหรับลูกจ้างที่ทำงานลักษณะ และคุณภาพอย่างเดียวกันในสถานประกอบการ ในเรื่องนี้มีปัญหาในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรจะได้รับ

(7) รูปแบบความยินยอมที่จะรับการจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 16 บัญญัติให้ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านเป็นเงินตราไทย เว้นแต่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะยินยอมให้จ่ายเป็นตัวเงิน เช่น เช็ค และการจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ การจ่ายค่าตอบแทนเป็นเช็คเป็นความเสี่ยงสูงที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่ได้รับค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจในปัจจุบันมีระบบการจ่ายเงินหลายระบบ เช่น การจ่ายโดยวิธีการโอนเงินเข้าบัญชี จ่ายโดยใช้บัตรเครดิต เดบิตการ์ด ระบบพร้อมเพย์ (PromptPay) ซึ่งเป็น application จ่ายเงินผ่านโทรศัพท์มือถือที่เป็น smart phone เป็นต้น

(8) การให้ความยินยอมตามมาตรา 19 ซึ่งบัญญัติห้ามผู้จ้างงานหักค่าตอบแทนในการรับงานไปทำที่บ้าน เว้นแต่เป็นการหักเพื่อชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้จ้างงานจากการที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเป็นการหักเพื่อชำระค่าเสียหายหรือค่าปรับในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำไม่ทันกำหนดเวลาส่งมอบ ซึ่งการหักเงินทั้ง 2 กรณีนี้ผู้จ้างงานจะหักค่าตอบแทนได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้รับงานไปทำที่บ้านแต่ไม่มีบทบัญญัติในรายละเอียดว่า การให้ความยินยอมดังกล่าวต้องกรอย่างไร จึงเป็นบทบัญญัติที่กว้างเกินไป และเกิดช่องว่างของกฎหมายที่อาจทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านถูกเอาเปรียบได้

(9) ความปลอดภัยเกี่ยวกับวัตถุอันตราย หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานอาจเป็นอันตราย ตามมาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบวัตถุอันตราย หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลในบ้าน ผู้มาติดต่อรวมทั้งชุมชน

หรือสิ่งแวดลอมใกล้เคียง” นั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงแรงงานที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะหรือประเภทของวัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่อาจเป็นอันตรายได้ ทั้งที่เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะอาจเป็นอันตรายต่อบุคคลในบ้าน หรือผู้มาติดต่อ หรือชุมชนหรือสิ่งแวดลอมใกล้เคียง

(10) กรณีผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 24 ซึ่งแบ่งความรับผิดชอบเป็น 3 สาเหตุ เมื่อพิจารณาแต่ละสาเหตุจะเห็นว่า สาเหตุที่ 1 วัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานซึ่งผู้จ้างงานเป็นผู้จัดหา หากมีคุณภาพไม่ดีหรือไม่เหมาะสมกับการทำงาน ผู้จ้างงานก็ควรต้องรับผิดชอบ สาเหตุที่ 2 คือ ผู้จ้างงานไม่จัดหาอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน หรือจัดหาให้แต่ไม่เหมาะสม หรือมีจำนวนไม่เพียงพอ เมื่อเกิดอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย ผู้จ้างงานก็ควรรับผิดชอบเพราะเหตุดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องต่อหน้าที่ของผู้จ้างงาน แต่ในกรณีที่ผู้จ้างงานจัดหาวัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานซึ่งมีคุณภาพดี พร้อมทั้งมีการจัดหาอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยที่เหมาะสมอย่างเพียงพอแล้ว หากผู้จ้างงานจะต้องรับผิดชอบในการประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายเพียงเพราะผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้นทำงานที่จ้างให้ตนก็อาจจะเป็นการผลักภาระให้ผู้จ้างงานบางประเภทมากเกินไป

(11) ความรับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ จากบทบัญญัติในมาตรา 24 มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา 2 ประเด็นคือก. มาตรา 24 แบ่งความรับผิดชอบเป็น 3 สาเหตุ เมื่อพิจารณาแต่ละสาเหตุจะเห็นว่า สาเหตุที่ 1 ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้วัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบให้ สาเหตุที่ 2 ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน หรืออุปกรณ์ที่จัดหาให้มีคุณภาพไม่ดีพอหรือไม่เหมาะสมกับการทำงาน หรือมีจำนวนไม่เพียงพอ เมื่อเกิดอันตราย เจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย ผู้จ้างงานก็ควรรับผิดชอบเพราะสาเหตุทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้นเกิดจากความบกพร่องต่อหน้าที่ของผู้จ้างงาน แต่ในกรณีที่ผู้จ้างงานจัดหาวัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานซึ่งมีคุณภาพดี พร้อมทั้งมีการจัดหาอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยที่เหมาะสมอย่างเพียงพอแล้ว แต่ยังคงอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงาน หากผู้จ้างงานทุกคนจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ ก็อาจจะเป็นการผลักภาระให้ผู้จ้างงานบางประเภทมากเกินไปข. มาตรา 24 ให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ในความเป็นจริง การทำงานทั้งหมดต้องทำที่บ้านพักอาศัย

มีสมาชิกในครอบครัวมักจะเป็นเด็กและคนชรา บุคคลกลุ่มนี้อาจรับผลจากการทำงานที่บ้านได้โดยตรง แต่ไม่ได้รับความคุ้มครอง

(12) การยุติข้อพิพาทระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน จากบทบัญญัติ มาตรา 33 ถึง มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กำหนดวิธี ระเบียบข้อพิพาทระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้านเพียง 2 วิธี คือ ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจ แรงงาน และการนำคดีไปสู่ศาลแรงงาน แต่เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำ ที่บ้านค่อนข้างบอบบาง กล่าวคือ เมื่อมีข้อพิพาทกันแล้วก็ไม่สามารถทำงานด้วยกันต่อไปอีก ไม่ว่าจะ ฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายชนะคดี ซึ่งย่อมมีผลร้ายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง และด้วยเหตุนี้จึงมีผลให้ ผู้รับงานไปทำที่บ้านยิ่งไม่กล้าเรียกร้องสิทธิใดๆตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับมอบงานให้ทำอีก และต้องขาดรายได้ไปข้อสังเกต 1) ผู้มีสิทธิยื่น คำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานคือผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือทายาทของบุคคลดังกล่าวเท่านั้น ผู้จ้าง งานไม่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเลย มีวิธีเดียวคือจะต้องนำคดีไปสู่ศาลแรงงานเท่านั้น 2) เหตุที่จะยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานได้คือ เมื่อผู้จ้างงานไม่จ่ายเงินตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงยังมีเหตุอื่นที่พิพาทกันอีก 3) การระงับข้อพิพาทโดยวิธีชี้ขาดข้อพิพาทโดยพนักงานตรวจแรงงานหรือโดยศาลแรงงาน ย่อมมี ผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน กล่าวคือ เมื่อมีการชี้ขาด ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายย่อมสิ้นสุดลง มีผลให้ไม่มีการจ้างงานกันอีกต่อไป

คำถามในทางการวิจัยคือควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 อย่างไร จึงจะทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับประโยชน์ในการการคุ้มครอง จากพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างแท้จริง

## 2.6 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นฉบับแรก เนื่องจาก ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติ บางประการจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น ประกอบกับข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครอง แรงงานที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวอยู่ในรูปของประกาศ กระทรวง อันมีฐานะ เป็นกฎหมายลำดับรอง จึงมีปัญหาในเรื่องการยอมรับ ดังนั้น เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่าง เป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีการปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการ ใช้แรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้ความ

คุ้มครองแก่การใช้แรงงานบางประเภทเป็นพิเศษกว่าการใช้แรงงานทั่วไป การห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ การให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีสิทธิลาเพื่อศึกษาอบรม การให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ของลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างหยุดประกอบกิจการ การกำหนดเงื่อนไขในการนำหนังสือบางประเภทมาหักจากค่าตอบแทนการทำงานของลูกจ้าง การจัดตั้งกองทุนเพื่อสงเคราะห์ลูกจ้างหรือบุคคลซึ่งลูกจ้างระบุให้ได้รับประโยชน์หรือในกรณีที่มิได้ระบุ ให้ทายาทได้รับประโยชน์จากกองทุนเพื่อสงเคราะห์ลูกจ้างของลูกจ้างที่ถึงแก่ความตาย ตลอดจนปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มุ่งเน้นการคุ้มครองแรงงานในระบบ โดยได้ขีดเส้นแบ่งแรงงานนอกระบบออกไปในมาตรา 22 ที่บัญญัติว่า งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่าง ๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถูกแก้ไขเพิ่มเติม 6 ครั้ง ทำให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานรวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ คือ

- 1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541
- 2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
- 3) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551
- 4) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553
- 5) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2560
- 6) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560
- 7) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

ในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานจากฉบับที่ 1 พ.ศ. 2541 มาเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดห้ามนายจ้างเรียกรับหรือรับหลักประกันการทำงานหรือความเสียหายในการทำงานกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้สัญญาจ้างข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้าง มีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงนำเวลาทำงานปกติส่วนที่ไม่ครบแปดชั่วโมงไปรวมกับเวลาทำงานปกติในวันอื่นได้ซึ่งต้องไม่เกินวันละเก้าชั่วโมงกำหนดให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยพิเศษหรือค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าในกรณีที่มีการย้ายสถานประกอบกิจการ และกำหนดให้นายจ้างยื่นแบบแสดงสภาพการจ้างและสภาพ

การทำงาน รวมทั้งเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองลูกจ้างมีประสิทธิภาพและใหญ่กว้างได้รับความคุ้มครองมากขึ้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 มีการแก้ไขเนื่องจาก บทบัญญัติในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ในขณะนั้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง โดยเพิ่มอำนาจ ในการกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือและอำนาจในการแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการค่าจ้าง กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างเสนออัตราค่าจ้างที่กำหนดต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ แผนพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้าง และติดตามประเมินผล แผนพัฒนาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าจ้างของคณะกรรมการค่าจ้างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมต่อลูกจ้าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553 มีการแก้ไขเนื่องจากการ ทรากฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อกำหนดการดำเนินการควบคุมกำกับ ดูแล และบริหารจัดการ ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมี เอกภาพ จึงมีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงาน และแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2560 มีการแก้ไขอัตราโทษ ในความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก เพื่อให้การป้องกัน ยับยั้ง และขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ด้านแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนดอัตราโทษสำหรับความผิดดังกล่าวสูงขึ้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560 มีการเพิ่มบทบัญญัติ เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท เช่น นักเรียน นักศึกษา คนพิการ และผู้สูงอายุ เพื่อให้มีการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้าง บางกลุ่มหรือบางประเภทดังกล่าว ซึ่งอาจมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป ปรับปรุง บทบัญญัติเรื่องข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเพื่อลดภาระของนายจ้างในการส่งสำเนาข้อบังคับดังกล่าว ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานให้สอดคล้องกัน และเหมาะสมยิ่งขึ้น และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง กรณีเกษียณอายุเพื่อคุ้มครองลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้ กฎหมาย รวมทั้งเพิ่มบทกำหนดโทษกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เอื้อ ประโยชน์ต่อการคุ้มครองลูกจ้าง โดยกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้างต้องได้รับความยินยอม จากลูกจ้าง กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็นปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามวันทำงาน กำหนดให้

ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์สามารถลาเพื่อตรวจครรภ์ก่อนคลอดบุตรได้โดยให้ถือเป็นวันลาเพื่อคลอดบุตร เพิ่มอัตราค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบยี่สิบปีขึ้นไป กำหนดให้การย้ายสถานประกอบกิจการให้รวมทั้งการย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่ใหม่ หรือสถานที่อื่นของนายจ้าง และแก้ไขให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดในอัตราเท่ากันทั้งลูกจ้างชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่าเทียมกันเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

คำถามในทางการวิจัยคือ ควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานเดียวกับแรงงานในระบบ

## 2.7 แผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

### (1) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (ฉบับแรก) พ.ศ. 2555

- 2559 จัดทำตามกรอบทิศทาง การพัฒนาระดับประเทศได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 44 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน” 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งกำหนดเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมที่ให้กำลังแรงงานได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถทักษะการประกอบอาชีพและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตรวมทั้งขยายหลักประกันทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ 3) นโยบายรัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบสามารถเลือกและมึงานทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมกับสถานะรวมทั้งการปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการประกันตนของแรงงานนอกระบบ 4) แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงานเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมแรงงานให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงโดยส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้นและได้รับการประกันสังคมในรูปแบบที่เหมาะสม 5) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 ที่เน้นการขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงานการขยายโอกาสการมีงานทำและการเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและ 6) แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ



แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555 - 2559 ดำเนินการ โดยผ่านกระบวนการทบทวนข้อมูลปฐมภูมิได้แก่การเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อวิเคราะห์ สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) การยกร่างแผนยุทธศาสตร์และการประชุมประชาพิจารณ์ แผนยุทธศาสตร์ฯจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจนได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ประเด็น ยุทธศาสตร์ ไว้ดังนี้

(1) **วิสัยทัศน์** แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองมีหลักประกันทางสังคมนำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

(2) **พันธกิจ**

- (2.1) ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม
- (2.2) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- (2.3) พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ
- (2.4) เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ
- (2.5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย
- (2.6) พัฒนาส่งเสริมสนับสนุนความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

(3) **เป้าประสงค์**

- (3.1) แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียมเป็นธรรมและมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ
- (3.2) มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า
- (3.3) แรงงานนอกระบบมีสมรรถนะตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน
- (3.4) แรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงานและแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ
- (3.5) มีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบชุมชนกลุ่มการเกษตรกลุ่ม

อาชีพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ

- (3.6) ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

#### (4) ประเด็นยุทธศาสตร์

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม**

เป้าประสงค์ :

1. ขยายความคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับแรงงานนอกระบบ
2. ให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98
3. แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบการจัดบริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

ตัวชี้วัด :

1. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน
2. ระดับความสำเร็จของการเตรียมความพร้อมให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98
3. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคมโดยเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ) อย่างน้อย 1 ระบบหรือ 1 กองทุน อาทิการเข้าเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมมาตรา 40 เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือสมาชิกกองทุนอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน
4. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน ลดลงร้อยละ 5 ต่อปี
5. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

มีแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้ 3 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ 1.1 เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสวัสดิการสังคมและประกันสังคม

กลยุทธ์ 1.2 เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานรวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีนโยบายคุ้มครองด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

กลยุทธ์ 1.3 ยกร่าง / ปรับปรุง / พัฒนา / ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน  
นอกระบบ รวมทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญและให้สอดคล้อง  
กับงานที่มีคุณค่าของ ILO

## **ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอก ระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ**

เป้าประสงค์ : แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมการมีงานทำมีมาตรฐาน  
สมรรถนะ(Competency Standard) สูงขึ้น

ตัวชี้วัด :

1. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำได้มีงานทำ  
หรือมีอาชีพ
2. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้  
ตามมาตรฐานการฝึกและ/ หรือมีมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 5  
ต่อปี

มีแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้ 4 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ 2.1 ส่งเสริมการมีงานทำอย่างยั่งยืน

กลยุทธ์ 2.2 เพิ่มสมรรถนะและผลิตภาพแรงงานที่สอดคล้องกับสาขาอาชีพ

กลยุทธ์ 2.3 จัดระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

กลยุทธ์ 2.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการเพิ่ม  
สมรรถนะของแรงงานนอกระบบ

## **ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ**

เป้าประสงค์ :

1. มีองค์กรหลักในการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบ
2. มีระบบข้อมูลและสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบสนับสนุนการทำงาน
3. มีเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

ตัวชี้วัด :

1. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ  
กระทรวงแรงงาน” ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับ “ฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูล  
แรงงานแห่งชาติ”
2. ระดับความสำเร็จของการพัฒนากลไก / จัดตั้งองค์การบริหารจัดการแรงงาน  
นอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค

3. ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบ / รูปแบบติดตามประเมินผล

4. จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

มีแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้ 4 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ 3.1 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ 3.2 พัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

กลยุทธ์ 3.3 ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย

กลยุทธ์ 3.4 สนับสนุนการมีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ฯ

และพัฒนาระบบติดตามประเมินผล

แนวทางการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 สู่การปฏิบัติมีดังนี้

(1) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่มีการบูรณาการกับภาคีที่เกี่ยวข้องตั้งนั้นเพื่อให้แผนมีการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมกระทรวงแรงงานในฐานะที่เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักจึงต้องนำแผนยุทธศาสตร์ฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวปฏิบัติ

(2) เมื่อแผนยุทธศาสตร์ฯ ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานควรดำเนินการสร้างการยอมรับให้ใช้แผนยุทธศาสตร์ฯ เป็นกรอบทิศทางหลักในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่สังกัดกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่นๆ ที่มีนโยบายและแผนงานสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบด้วยการสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ ทั้งในรูปแบบของเอกสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์และการประชุมหารือร่วมเพื่อชี้แจงแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 และสร้างความเข้าใจร่วมในวัตถุประสงค์เป้าหมายรายละเอียดของแผนยุทธศาสตร์ฯ รวมถึงสถานการณ์และภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเพื่อให้เห็นความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ฯ นำไปส่งเสริมให้เกิดแนวร่วมในการปฏิบัติและนำไปปรับใช้อย่างจริงจังตามความเหมาะสม

(3) กระทรวงแรงงานในฐานะเจ้าภาพหลักควรเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งประสานและผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555-2559 โดยสร้างความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติกับองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กลุ่มเครือข่ายแรงงานนอกระบบ องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ โดยควร

มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับประเทศเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้มีผลในทางปฏิบัติ ตามความมุ่งหมายที่กำหนด

(4) มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนโดยอาศัยเครื่องมือ การประเมินผลในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานการประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ ทั้งระยะแรกและเมื่อครบกำหนด 5 ปี ร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องหรือการใช้กลไกคณะอนุกรรมการ ระดับประเทศตามที่เสนอในข้อ (3) รวมทั้งการใช้ระบบการตรวจราชการเป็นเครื่องมือหรือกลไก การขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ

(5) มีการประชุมเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงของการดำเนินการแผนยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบโดยกำหนดให้มีการทบทวนปรับปรุงแผนปฏิบัติงานตามแผน ยุทธศาสตร์ฯ ปีละ 1 ครั้งและเมื่อครบกำหนดแผนคือ 5 ปี

แผนยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (พ.ศ. 2560 – 2564) ฉบับนี้จัดทำ ขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อการบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของสำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังใช้เป็นแนวทางในการบริหารและขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งสู่เป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ตามกรอบ ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) คือ “ทรัพยากร มนุษย์มีคุณค่าสูง สู้ความยั่งยืน” และวิสัยทัศน์ตามแผนแม่บทพัฒนาแรงงานไทยในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งเป็นการดำเนินงานในระยะ 5 ปีแรก หรือที่เรียกว่ายุค Productive Manpower คือ “แรงงานมีศักยภาพสูง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี” โดยมีความเชื่อมโยงสอดคล้อง กับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ฉบับนี้ได้ดำเนินการจัดทำโดยมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรจากหน่วยงานภายในสังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานทุกระดับภายใต้การกำกับดูแลของคณะทำงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (พ.ศ. 2560 – 2564) และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องทุกภาค ส่วน รวมทั้งได้ให้ความสำคัญกับการนำเทคนิคและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยดำเนินการตามลำดับขั้นตอน ตั้งแต่จัดเตรียมข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การทบทวนแผนยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า แผนกลยุทธ์สำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน (พ.ศ. 2558 – 2561) แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน รวมถึงการน้อมนำศาสตร์พระราชา นโยบายรัฐบาล/ยุทธศาสตร์ ระดับชาติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมุ่งพัฒนาสู่ Thailand 4.0 โดยได้มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน

และภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงาน ภายใต้บริบทด้านแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความก้าวหน้าในการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว และความท้าทายจากภายนอกประเทศ โดยเฉพาะวาระ 2030 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของสหประชาชาติการปฏิวัติอุตสาหกรรม คลื่นลูกที่ 4 (Industry 4.0) ตลอดจนมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อใช้เป็นกรอบในการพิจารณาดำเนินการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์ฯ ด้วย จากนั้นได้นำผลมากำหนดเป็นวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ผลผลิต ตัวชี้วัด ตลอดจนแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้ และนำเสนอผู้บริหารให้ความเห็นชอบตามลำดับ

**(2) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (ฉบับที่สอง) พ.ศ. 2560-2564** จัดทำขึ้นเพื่อให้มีความต่อเนื่องจากแผนฉบับแรก เพื่อเป็นกรอบแนวทางการทำงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานนอกระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 – 2564 เป็นกรอบแนวทางในการส่งเสริม ค้ำครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีความต่อเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์ฯ ในปีที่ผ่านมาและเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน/องค์กรภาครัฐ ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ มีการกำหนดเป้าหมายในการทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้มีพลังในการขับเคลื่อน การส่งเสริม ค้ำครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบให้เกิดผลเป็นรูปธรรมวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ฯ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (ฉบับที่สอง) พ.ศ. 2560-2564 มีดังนี้

### **วิสัยทัศน์**

แรงงานนอกระบบได้รับการค้ำครองและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

### **พันธกิจ**

1. ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ดี
2. พัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

### **ยุทธศาสตร์**

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ส่งเสริมและสนับสนุนแรงงานนอกระบบ ให้ได้รับการพัฒนา และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ขยายการค้ำครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคม

### ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

#### เป้าประสงค์

1. แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมการมีงานทำ และมีมาตรฐานฝีมือแรงงาน
2. แรงงานนอกระบบ ตระหนักถึงความสำคัญด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยในการทำงานได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันสังคมอย่างทั่วถึง
3. มีระบบบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ

#### กลยุทธ์

1. ส่งเสริมและพัฒนาด้านฝีมือแรงงานและการมีงานทำ อย่างยั่งยืน
2. เสริมสร้างหลักประกันด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน
3. ส่งเสริม สนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีความรู้ด้านกฎหมายแรงงาน รับทราบและเข้าใจถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย
4. ส่งเสริม สนับสนุนให้แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เข้าถึงสิทธิประโยชน์และขยายความคุ้มครองการประกันสังคม
5. ส่งเสริมและพัฒนารูปแบบการบูรณาการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ

เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2560 นายศักดิ์สกุล จินดาสวัสดิ์ รองอธิบดีกรมการจัดหางาน ร่วมประชุมคณะกรรมการประสานแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ครั้งที่ 2/2560 ณ ห้องประชุมประสงค์ ถนนนนท์ กระทรวงแรงงาน โดยมี หม่อมหลวงปทุมทริก สมิตี ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานการประชุม โดยที่ประชุมได้พิจารณาปรับแก้ไขเป้าประสงค์ในแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560-2564 เป้าประสงค์ที่ 3 เป็น “การพัฒนามาตรฐานด้านแรงงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านแรงงานนอกระบบ” และ เป้าประสงค์ที่ 4 “ระดับความสำเร็จของการเตรียมความพร้อมให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญและให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)<sup>23</sup>

<sup>23</sup> กระทรวงแรงงาน. (2560). ปรับแก้ नियามแรงงานนอกระบบ, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2563,

จาก [https://www.doe.go.th/prd/ngo/service/param/site/172/cat/23/sub/0/pull/detail/view/detail/object\\_id/3045](https://www.doe.go.th/prd/ngo/service/param/site/172/cat/23/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/3045)

ปัจจุบัน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงอายุ 50 ปีขึ้นไป กำลังจะก้าวเข้าวัยผู้สูงอายุที่ต้องได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งขณะที่ยังอยู่ในวัยทำงาน และเมื่อเกษียณอายุไปแล้ว กระทรวงแรงงาน จึงได้ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และภาคีเครือข่าย ลงนามข้อตกลงเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564 ไปสู่การปฏิบัติแผนการดำเนินงาน จะแบ่งเป็น 3 ยุทธศาสตร์หลัก คือ

1. การสร้างหลักประกันและขยายการคุ้มครองให้ทั่วถึง ในการแก้กฎหมาย การดูแลสุขภาพและความปลอดภัย
2. เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะในการพัฒนาทักษะที่มีมาตรฐาน และมีผลิตภาพ
3. การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ผ่านระบบไอที เครือข่าย และหน่วยงานในท้องถิ่น

โดยมีจังหวัดนำร่อง 16 พื้นที่ ครอบคลุมทั่วประเทศ เน้นการพัฒนาเครือข่ายสร้างเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบ รวมถึงการเพิ่มศักยภาพบุคคล ผู้นำแรงงาน องค์กร กลไกการจัดการ และรวบรวมองค์ความรู้ที่ใช้สนับสนุนการดำเนินงาน เพื่อบูรณาการทรัพยากรการทำงานในระดับจังหวัดให้เกิดการปฏิบัติอย่างแท้จริงตั้งเป้าให้แรงงานนอกระบบมีงานทำ มีรายได้ที่ดี เข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างสะดวก ทั่วถึง จนเกิดเป็นพื้นที่ต้นแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ นำไปสู่การขยายผลความสำเร็จต่อไป

สำหรับนโยบายของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) ให้มีการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เข้าสู่ระบบประกันสังคม จากเดิม 1.3 ล้านคน ได้มีการตั้งเป้าให้เพิ่มเป็น 3 ล้านคน

อย่างไรก็ตาม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้กล่าวถึงปัญหาของแรงงานนอกระบบว่า ยังขาดหลักประกันทางสังคม แม้ประเทศไทยเราจะมีแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ แต่ไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติ การบันทึกข้อตกลงร่วมกันเพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับที่ 2 เน้นจังหวัดนำร่อง 15 จังหวัด เป็นต้นแบบให้กับจังหวัดที่เหลือ เป็นการนำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560-2564



ไปสู่การปฏิบัติจริง เน้นที่การทำงานร่วมกัน กลไกบูรณาการ จะเป็นตัวเชื่อมร้อย หลักประกันสุขภาพ อาชีพ การออม สุขภาพ แบ่งงานกันทำ<sup>24</sup>

คำถามในทางการวิจัย คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบของกรมคุ้มครองแรงงานนอกระบบ บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ทำแรงงานนอกระบบ ได้รับการคุ้มครองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน

## 2.8 กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านที่อยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศทั้งในเขตเมือง และชนบท มีลักษณะการทำงานเป็นระบบมากขึ้น จำนวนผู้รับงานก็มี การขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะภายหลังที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อกลางปี 2540 ส่งผลให้อุตสาหกรรมการผลิตหลาย ประเภทจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตใหม่ โดยการปรับลดขนาดกิจการลง ส่งผลให้มีสถาน ประกอบการขนาดเล็กเพิ่มขึ้น และพบว่าสถานประกอบการขนาดเล็กจะมีการรับช่วง การผลิตมาทำ เป็นทอดๆ มีการกระจายการผลิตสู่การใช้แรงงานตามหมู่บ้านหรือชุมชนต่างๆ ซึ่งนำไปสู่ “ระบบ การรับงานไปทำที่บ้าน” ที่โตขึ้น

เพื่อให้การส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้านเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน กว้างขวาง และครอบคลุมทุก จังหวัด กรมการจัดหางานจึงได้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้น ณ สำนักจัดหางานกรุงเทพฯ ทุกแห่ง และสำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ ในการพิจารณาจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านและ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่งเสริมและพัฒนาการ รวมกลุ่มเพื่อสร้างความมั่นคงในการทำงาน และพัฒนาทักษะฝีมือของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้กู้ยืมไปซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต หรือขยายการผลิตเพื่อสร้างอาชีพ สร้างรายได้ที่ยั่งยืน ผู้มีสิทธิกู้ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางาน
2. เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการจัดการที่ชัดเจน
3. เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ดำเนินการร่วมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน

<sup>24</sup> สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). (2560). ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบ, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2563, จาก <https://www.thaihealth.or.th/categories/2/1/71>

4. เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีทรัพย์สินหรือเงินทุนรวมกันไม่น้อยกว่า 10,000 บาท

5. มีสถานประกอบการที่สามารถติดต่อได้

วงเงินกู้ไม่เกิน 50,000 บาท กำหนดชำระคืนภายใน 2 ปี ถ้ากู้เกิน 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาทชำระคืนภายใน 4 ปี ถ้ากู้เกิน 100,000 บาทแต่ไม่เกิน 200,000 บาท กำหนดชำระคืนภายใน 5 ปี โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี สำหรับหลักประกันการกู้เงิน ให้ใช้บุคคลค้ำประกัน และต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี เมื่อรวมอายุผู้ค้ำประกันกับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้แล้ว ต้องไม่เกิน 60 ปี และ

(ข) เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรของรัฐซึ่งมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 6,000 บาท ไม่น้อยกว่า 2 คน หรือสมาชิกกลุ่มไม่น้อยกว่า 3 คน สำหรับ เงินกู้ไม่เกิน 50,000 บาท หรือ

(ค) เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรของรับซึ่งมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 10,000 บาท ไม่น้อยกว่า 2 คน หรือสมาชิกกลุ่มไม่น้อยกว่า 4 คน สำหรับ เงินกู้เกิน 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท หรือ

(ง) เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรของรัฐซึ่งมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าเดือนละ 10,000 บาท ไม่น้อยกว่า 3 คน หรือสมาชิกกลุ่มไม่น้อยกว่า 5 คน สำหรับ เงินกู้ 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000 บาท

ผู้กู้สามารถใช้บริการ หรือติดต่อสอบถามได้ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ ทั้ง 10 แห่ง หรือติดต่อสอบถามได้ที่กองส่งเสริมการมีงานทำ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน โทร. 0-2245-1126, 0-2245-1064 สามารถดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ [www.vgnew-epd.com](http://www.vgnew-epd.com) ซึ่งดูแลโดยกรมการจัดหางาน โดยต้องยื่นเอกสารประกอบการกู้ 6 ประการ คือ

(1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ยื่นกู้และผู้ค้ำประกัน หรือหลักฐานอื่นที่ทางราชการ ออกให้ซึ่งแสดงได้ว่าระบุถึงตัวผู้นั้น

(2) สำเนาทะเบียนบ้าน

(3) โครงการที่ขอู้ และรายละเอียดการประกอบกิจการของกลุ่ม

(4) แผนผังที่อยู่อาศัยของผู้ยื่นกู้และที่ตั้งของสถานที่ทำงานของกลุ่มผู้รับงานไปทำ ที่บ้าน

(5) สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนกลุ่ม

(6) หนังสือยินยอมของคู่สมรส

ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ยังคงส่งผลกระทบต่อทุกหย่อมหญ้าในประเทศไทย หลายคนต้องหยุดงาน ขาดรายได้ ถูกเลิกจ้าง ทุกคนล้วนมีเหตุผลของความเดือดร้อน ซึ่งรัฐบาลก็ออกมาตรการเยียวยาควบคู่ไปกับหลายธนาคารที่ปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เช่นเดียวกับกรมการจัดหางาน ที่มีมาตรการดูแลแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยการปล่อยเงินกู้สูงสุด 300,000 บาท

วงเงินที่ปล่อยกู้และระยะเวลาผ่อน ประเภทบุคคล ไม่เกิน 50,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนภายใน 2 ปี ประเภทกลุ่มบุคคล วงเงินกู้ไม่เกิน 300,000 บาท ระยะเวลาชำระคืนภายใน 5 ปี

อัตราดอกเบี้ย กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน งวดที่ 1-12 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 ต่อปี โดยไม่ปลอดเงินต้น งวดที่ 13 เป็นต้นไป จนสิ้นสุดสัญญา คิดอัตราร้อยละ 3 ต่อปี กรณีไม่ชำระหนี้เงินกู้ตามกำหนด คิดอัตราดอกเบี้ยผิดนัดหรือเบี้ยปรับเพิ่มขึ้นอีก ร้อยละ 2 ต่อปี

เงื่อนไขการกู้เงินประเภทบุคคล ต้องมีทรัพย์สินหรือเงินทุนไม่น้อยกว่า 5,000 บาท ประเภทกลุ่มบุคคล ต้องมีผู้นำกลุ่มและสมาชิกกลุ่มผู้ร่วมกันไม่น้อยกว่า 5 คน และมีทรัพย์สินหรือเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม รวมกันไม่น้อยกว่า 10,000 บาท ระยะเวลายื่นคำขอู้ ตั้งแต่วันนี้ จนถึง 31 สิงหาคม 2563

คำถามทางการวิจัยคือ สินเชื่อ เงินกู้ยืม ที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อการพัฒนาทักษะอาชีพ เพื่อการลงทุน ควรมีหลักการและรูปแบบอย่างไร กองทุนผู้รับงานทำที่บ้านที่ปัจจุบันบริหารจัดการโดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ ควรมีการปรับปรุงอย่างไร

## 2.9 การรวมตัวกันเป็นสมาคมของแรงงานนอกระบบ<sup>25</sup>

ในปีพ.ศ. 2535 ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในกรุงเทพฯ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รวมตัวกันภายใต้โครงการส่งเสริมการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งดำเนินการโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หลังจากสิ้นสุดโครงการดังกล่าว เครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน ก็ยังดำเนินงานต่อเนื่องมาและพัฒนาเป็น “เครือข่ายแรงงานนอกระบบ” หรือ “โฮมเน็ต ประเทศไทย” (Home Net Thailand) เครือข่ายแรงงานนอกระบบมีสมาชิกมากกว่า 3,000 คน และได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2556

<sup>25</sup> WIEGO. (2020). สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2563, จาก <https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/T1%20Edu%20materials%20HBWs%2C%20Thailand.pdf>

เครือข่ายแรงงานนอกระบบในแต่ละภาคมีการบริหารจัดการและการดำเนินงานที่อิสระแตกต่างกันตามความต้องการของสมาชิก โดยอยู่ภายใต้ทิศทางและนโยบายของคณะกรรมการเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับชาติ ซึ่งได้รับเลือกมาจากตัวแทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับภาค ได้แก่ ภาคเหนือภาคกลาง ภาคอีสาน ภาคใต้ และกรุงเทพฯ ภาคละ 4 คน

### วัตถุประสงค์ของสมาคม

1. ส่งเสริมพัฒนาการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งของสมาชิกและเครือข่ายแรงงานนอกระบบ
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้สมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบ
3. เสริมสร้างและพัฒนาสวัสดิการให้สมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบ
4. ส่งเสริมนโยบายด้านสิทธิแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมให้กับแรงงานนอกระบบ
5. ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น อนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณีทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
6. สมาคมไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการเมืองแต่ประการใด

### การบริหารจัดการ

สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารทั้งหมด 9 ท่าน ซึ่งได้รับเลือกมาจากตัวแทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับภาคสมาชิกต้องเป็นแรงงานนอกระบบทุกสาขาอาชีพ ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี และต้องจ่ายค่าบำรุงปีละ 20 บาท

### กิจกรรมของสมาคม

1. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ
2. ผลักดันให้เกิดการคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานนอกระบบ
3. ส่งเสริมความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ เช่น การพัฒนาทักษะด้านการผลิตและการตลาด
4. รณรงค์ให้เกิดสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบด้านต่างๆ เช่น ประกันสังคม, สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น
5. ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบยังมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมต่างๆ เช่น สมาคมหาบเร่แผงลอย สมาคมมอเตอร์ไซด์รับจ้าง และได้ขยายการรวมกลุ่มให้ใหญ่มากขึ้น โดยสมาคมแรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) ได้ร่วมกับ สมาคมหาบเร่แผงลอย สมาคมมอเตอร์ไซด์รับจ้าง และเครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้าน ได้รวมตัวกันเป็น “สมาพันธ์แรงงานนอกระบบ”

ในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 เมื่อวันที่ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี ได้แถลงว่า รัฐบาลมีมาตรการ 8 ข้อในการเยียวยาโควิด-19 ยาแรงงานนอกระบบ และผู้ประกอบการขนาดเล็ก ได้แก่

1. สนับสนุนเงินคนละ 5,000 บาทต่อเดือน (นาน 3 เดือน) ในกลุ่มแรงงานลูกจ้าง ลูกจ้างชั่วคราว อาชีพอิสระที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม จำนวน 3 ล้านคน ทั้งนี้กลุ่มผู้ที่อยู่ในระบบประกันสังคม เพิ่มสิทธิกรณีว่างงาน 50% ของค่าจ้าง ใน 2 กรณี คือ กรณีนายจ้างไม่ให้ทำงาน รับเงินไม่เกิน 180 วัน และกรณีรัฐสั่งหยุดรับเงินไม่เกิน 90 วัน
2. สินเชื่อฉุกเฉิน 10,000 บาทต่อราย วงเงินรวม 40,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 1% ต่อเดือน ไม่ต้องมีหลักประกัน
3. สินเชื่อพิเศษ 50,000 บาทต่อราย วงเงินรวม 20,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 35% ต่อเดือน ต้องมีหลักประกัน
4. ให้ Soft Loan กับสำนักงานธรรมาเคราะห์ (โรงรับจำนำต่างๆ) วงเงิน 2,000 ล้านบาท เพื่อให้ปล่อยสินเชื่อ
5. ยืดเวลาเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาออกไปเป็นสิงหาคม 2563 จากก่อนหน้าที่เลื่อนไปอยู่ในเดือนมิถุนายน 2563 ทั้งนี้จะช่วยให้เม็ดเงินราว 21,000 ล้านบาท ยังอยู่กับคนไทย
6. เพิ่มวงเงินหักลดหย่อนค่าเบี้ยประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นเป็น 25,000 บาทต่อราย จากเดิมที่ 15,000 บาท
7. ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับค่าเสียงภัยให้บุคลากรทางการแพทย์
8. ฝึกอบรม เพิ่มทักษะ หรือจัดกิจกรรมเพื่อสังคม รวมถึงนักศึกษาที่ยังหางานไม่ได้ และขยายการฝึกอบรมผ่านภาคีเครือข่าย เช่น มูลนิธิโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง กระทรวงอุดมศึกษาฯ เป็นต้น

สมาพันธ์แรงงานนอกระบบ ได้ส่งหนังสือเปิดผนึกถึง นายสุทธิ สุโกศล ปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อให้หามาตรการสำหรับแรงงานนอกระบบ และผู้มีรายได้น้อยเพื่อบรรเทาผลกระทบจากโควิด-19 เนื่องจากจากเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2569 ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการที่ กระทรวงการคลัง เสนอเพื่อดูแล และเยียวยาผลกระทบจากไวรัส โควิด-19 ต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งทางตรงทางอ้อม ระยะที่ 1 อันประกอบด้วยมาตรการทั้ง ด้านการเงิน ด้านภาษีและอื่น ๆ ซึ่งมาตรการส่วนใหญ่เน้นการช่วยเหลือ เพื่อแบ่งเบาภาระต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการ ในขณะเดียวกัน กลุ่มแรงงานนอกระบบและผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม แรงงานเหล่านี้เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระทำการผลิตอยู่ ตามบ้าน เป็นผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้าง ผู้ขับรถรับจ้างสาธารณะ หมอนวด ช่างเสริมสวย ผู้ทำงานบริการ กิจการร้านอาหารขนาดเล็ก

เกษตรกรรายย่อย และอื่นๆ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 20 ล้านคน คนเหล่านี้ได้รับผลกระทบในการประกอบอาชีพ จากภาวะเศรษฐกิจถดถอย เช่นเดียวกับผู้ประกอบการอื่น ๆ แต่มีความสามารถในการรองรับปัญหา ค่อนข้างจำกัด เพราะเป็นกลุ่ม คนที่หาเข้ากินค่า ไม่มีเงินออม กลับได้ ประโยชน์จากมาตรการ ดังกล่าวน้อยมาก มาตรการต่างๆ ของภาครัฐที่จะมาช่วยดูแล และเยียวยาเศรษฐกิจของประเทศ ในภาวะวิกฤตินี้ จึงจำเป็นต้องครอบคลุม กลุ่มแรงงานนอกระบบและผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้อย่างยิ่ง เพื่อให้สามารถประกอบ อาชีพ และดำเนินชีวิตต่อไปได้ รวมทั้งลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ในสังคมไทย สมาพันธ์แรงงานนอกระบบ ประเทศไทยอันประกอบด้วยแรงงานนอกระบบอาชีพต่างๆ จึงใคร่ขอเสนอให้รัฐมีมาตรการดูแลและเยียวยา แรงงานนอกระบบและผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

นายสมคิด ต่วนเงิน ประธานสมาพันธ์แรงงานนอกระบบประเทศไทย กล่าวว่า มาตรการ สำหรับแรงงานนอกระบบ และผู้มีรายได้น้อย เพื่อบรรเทาผลกระทบจากโควิด-19 นั้น สมาพันธ์ แรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) มีข้อเสนอ ดังนี้

### 1. มาตรการด้านการเงิน และภาษี

- ขอปรับเงื่อนไขการเข้าถึงสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบการรายย่อย รายจิว และผู้ประกอบการ อาชีพอิสระ เช่น ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์และผู้ขับรถแท็กซี่ รับจ้าง วงเงินสินเชื่อไม่เกินหนึ่งล้านบาท อัตราดอกเบี้ยไม่เกิน 2% และลดดอกเบี้ย ลงเหลือ 1% ในกรณีที่มีการรวมกลุ่มอาชีพ
- พักเงินต้น ลดดอกเบี้ยขยายเวลาชำระหนี้แก่ลูกหนี้ที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย รายจิว และผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่เป็นลูก หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
- ขอให้รัฐบาลเจรจากับสถาบันการเงินเอกชนเพื่อผ่อนคลายการชำระคืนเงินกู้ และเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อรักษาสภาพคล่องทางการเงินของผู้ประกอบการรายย่อย รายจิว และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ
- ลดภาษีมูลค่าเพิ่มลง 1 % เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของแรงงานนอกระบบและประชาชน ทั่วไป

### 2. มาตรการด้านการจ้างงาน

- ส่งเสริมการจ้างงานผู้ผลิตรายย่อย โดยจัดสรรโควตาไม่น้อยกว่า 30 % ของการจัดซื้อ จัดจ้าง ผลิตภัณฑ์ที่หน่วยงานรัฐต้องใช้อย่างกลุ่มผู้ผลิต ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอาชีพ อิสระ เช่น กระเป่าสัมมนา ของที่ระลึก ผ้าปิดจมูก เสื้อยืด รวมทั้งการจัดจ้าง ให้ทำงานบริการ หรือการจ้างแรงงาน แก่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เช่น การขุดลอก ท่อ การตัดแต่งกิ่งไม้หรืออื่น ๆ เป็นต้น

- มีมาตรการสนับสนุนการใช้สินค้าจากชุมชน สินค้าที่ผลิตในประเทศ เช่น ส่งเสริมการแต่งกายด้วยผ้าไทยอาทิตย์ละ 3 วัน นำอาหารแปรรูปจากกลุ่มผู้ผลิตมาจัดเป็นอาหารว่างของส่วนราชการ เป็นต้น
- คืบโอกาสในการประกอบอาชีพและพื้นที่ทำมาหากินให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นเศรษฐกิจฐานรากสำคัญ เช่น หาบเร่แผงลอย พื้นที่จอดรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง โดยปรับมาตรการจัดระเบียบให้สามารถปฏิบัติได้จริงและเร่งด่วน
- สนับสนุนคูปอง เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เช่น ผู้ค้าอาหารหาบเร่แผงลอย ผู้ขับซักรถจักรยานยนต์ รับ จ้าง และผู้ขับซักรถยนต์รับจ้างสาธารณะ สามารถนำไปซื้อน้ำมันและแก๊สหุงต้มในราคาที่ได้รับการสนับสนุน

### 3. มาตรการด้านสุขภาพและอื่นๆ

- จัดบริการรถเมล์ และรถไฟฟรี สำหรับประชาชนทุกคน
- ลดการเก็บค่าธรรมเนียบต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาของเยาวชน เพื่อลดภาระของผู้ปกครอง แม้ผู้ปกครองไม่มีค่าใช้จ่ายเรื่องค่าเทอมแล้ว แต่ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่ากิจกรรมพิเศษ ค่าเครื่องปรับอากาศ ค่าใช้คอมพิวเตอร์ เป็นต้น
- ลดดอกเบี้ยสถานชานูเคราะห์เพื่อลดภาระ และช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อน
- แจกอุปกรณ์ป้องกันไวรัสโคโรนาให้กับแรงงานที่ให้บริการสาธารณะ และมีความเสี่ยงในการเป็นผู้รับเชื้อ และแพร่เชื้อ เช่นผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ขับรถแท็กซี่ เป็นต้น

### 4. มาตรการสำหรับผู้ประกันตนภายใต้การประกันสังคมมาตรา 39 และมาตรา 40

- ลดเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมให้แก่ ผู้ประกันตนภายใต้มาตรา 39 และมาตรา 40 เช่นเดียวกับผู้ประกันตนในมาตรา 33
- มีมาตรการสินเชื่อสำหรับผู้ประกันตน ตามมาตรา 39 และมาตรา 40 เช่นเดียวกับที่ให้กับผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 และผู้ประกอบการ
- ให้สิทธิประโยชน์กรณีชดเชยการขาดรายได้อันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ที่ได้รับเชื้อไวรัส โคโรนา และไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามจริง โดยไม่นับรวมกับสิทธิประโยชน์เดิมที่กำหนดให้ค่าชดเชยไว้ 30 วันต่อปี

คำถามทางการวิจัยคือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การรวมตัวกันของแรงงานนอกระบบมีความเข้มแข็งเพื่อให้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมสร้างการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่ยั่งยืน

## 2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สหภาพ เชาวลิต (2550)<sup>26</sup> วิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานในสถานประกอบการขนาดย่อม” พบว่า งานที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบเป็นลักษณะการทำงานในสถานประกอบการขนาดย่อมที่ไม่ขึ้นทะเบียน เนื่องจากค่าใช้จ่ายของการอยู่ระบบค่อนข้างสูง การที่รัฐมีนโยบายในการเก็บภาษีสูงเกินไป และการที่สถานประกอบการขนาดย่อมไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการตลาด บริการของรัฐ การประกันเทคโนโลยี รวมถึงการฝึกอบรม ทำให้สถานประกอบการขนาดย่อมไม่ได้รับประโยชน์จากการอยู่ในระบบ ซึ่งการอยู่ในระบบมีกฎหมาย หลักเกณฑ์กำหนดให้มีค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมค่อนข้างสูง ซึ่งก่อให้เกิดภาระอย่างใหญ่หลวงจึงทำให้สถานประกอบการขนาดย่อมหลีกเลี่ยงการจดทะเบียน จึงไม่อยู่ในการควบคุมหรือไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม ทำให้คนงานมีสถานะการจ้างงานที่ไม่ชัดเจน จึงไม่สามารถใช้สิทธิหรือปกป้องสิทธิพื้นฐานของตนเองได้ เนื่องจากไม่ได้มีการรวมตัว จึงไม่มีผู้แทนที่จะเจรจาต่อรองกับนายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขอนามัย สร้างรายได้น้อย ไม่สม่ำเสมอ ชั่วโมงการทำงานยาวนาน ขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การตลาด การฝึกทักษะทางฝีมือ และเทคโนโลยี ไม่ได้รับบริการทางสังคมด้านการศึกษา การฝึกอบรม การรักษาพยาบาล และการเลี้ยงดูบุตรซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับแรงงานนอกระบบ มีโอกาสจำกัดในการเข้าถึงสาธารณูปโภคและสวัสดิการของรัฐ ถูกลวงละเมิดทางเพศ ถูกใช้แรงงานอย่างหนัก และไม่ได้รับการจ้างงานที่เป็นธรรม เป็นผลให้แรงงานในสถานประกอบการขนาดย่อมไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ และด้อยโอกาสในระดับที่ต่างกันไป

ในด้านเนื้อหาของกฎหมายแรงงาน มีคำจำกัดความเกี่ยวกับลูกจ้าง และคนงานที่ไม่เหมาะสม ซึ่งมีผลทางลบทำให้คนงานเสมือนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ และอยู่นอกขอบข่ายของการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน นอกจากนี้ยังมีกรอบงานด้านการบริหารที่ไม่เหมาะสมที่ไม่ประกันและคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัว ทำให้คนงานและลูกจ้างประสบกับความยากลำบากในการจัดตั้งองค์กรของตนเอง จึงขาดโอกาสในการต่อรองเพื่อสร้างสิทธิในการทำงานในรูปแบบต่างๆ ขาดความมั่นคง และไม่มีสิทธิมีเสียงใดๆ

<sup>26</sup> สหภาพ เชาวลิต. (2550). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานในสถานประกอบการขนาดย่อม. วิทยานิพนธ์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.



สุวิทย์ อินนามมา (2553)<sup>27</sup> วิจัยเรื่อง “แรงงานนอกระบบ : วิถีชีวิต การทำงาน การดูแล สุขภาพและสังคม : กรณีศึกษากลุ่มเย็บผ้า ตำบลบ้านเม็ง อำเภอนองเรือ จังหวัดขอนแก่น” โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิถีชีวิตแรงงานกลุ่มเย็บผ้าในเขตตำบลบ้านเม็ง ทั้งการเข้าสู่อาชีพเย็บผ้า กระบวนการรับงานมาทำที่บ้าน สภาพการทำงาน การจัดการกับปัญหาต่างๆ รวมทั้งระบบสุขภาพ และสังคมของแรงงาน โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสำรวจชุมชน การสังเกต การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เจาะลึก จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ในชุมชน

ผลการวิจัยพบว่าอาชีพการตัดเย็บเสื้อผ้าของแรงงานในชุมชน มีผลจากการปลูกฝัง ทัศนคติและค่านิยมต่ออาชีพดังกล่าวจากภูมิปัญญาหรือทุนในชุมชนสู่แรงงานรุ่นใหม่ ส่วนรูปแบบ การจ้างงานหรือการรับงานมาทำที่บ้านก็มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจและการแข่งขัน ด้านการผลิตและการค้าจากภายนอก ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในวิถีอาชีพแรงงานฯ ทั้งการเอารัด เอาเปรียบ การต่อรอง การต่อต้านการจ้างงาน รวมทั้งปัญหาสุขภาพและสังคมที่เกิดจากสภาพ การทำงาน สิ่งแวดล้อมและพฤติกรรมสุขภาพที่ไม่เหมาะสมของแรงงานฯ ด้วย แม้ว่าแรงงานจะมีการดูแล สุขภาพหรือการพึ่งตนเองทางสุขภาพได้บ้าง แต่ยังคงความเหมาะสมและต่อเนื่อง ส่วนการมีส่วนร่วม ในการดูแลสุขภาพและสังคมแก่แรงงานพบว่าครอบครัว เครือข่ายแรงงาน และชุมชนมีบทบาท ที่สำคัญที่สุด ส่วนเครือข่ายอื่นๆ ทั้งองค์กรท้องถิ่น หน่วยงานราชการ และนายจ้าง ยังมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่แรงงานฯ น้อยมาก การวิจัยครั้งนี้จึงได้เสนอรูปแบบ การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานในชุมชนด้วยด้วยการสร้างกระบวนการรวมกลุ่มหรือเครือข่ายแรงงาน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมขององค์กรท้องถิ่น ชุมชน หรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้มีทักษะ การจัดการด้านอาชีพ สุขภาพและสวัสดิการตามสภาพปัญหาและความจำเป็นพื้นฐานที่เหมาะสม แก่แรงงานในแต่ละพื้นที่

เบญจพร ทองมาก (2554)<sup>28</sup> วิจัยเรื่อง “ปัญหาอาชีวนามัยและความปลอดภัย ในการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม : กรณีศึกษาชุมชนตำบลหัวทะเลอำเภอนองเรือ จังหวัดนครราชสีมา” ประชากรที่ศึกษาคือหัวหน้าครัวเรือนจำนวน 102 ครัวเรือนการศึกษา ครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Study) ด้านอาชีวนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ของผู้ปฏิบัติงานในกลุ่มแรงงานนอกระบบในสาขาอาชีพภาคเกษตรกรรมการทำสวนและทำนา

<sup>27</sup> สุวิทย์ อินนามมา. (2553). แรงงานนอกระบบ : วิถีชีวิต การทำงาน การดูแลสุขภาพและสังคม : กรณีศึกษากลุ่มเย็บผ้า ตำบลบ้านเม็ง อำเภอนองเรือ จังหวัดขอนแก่น. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

<sup>28</sup> เบญจพร ทองมาก. (2554). ปัญหาอาชีวนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม : กรณีศึกษาชุมชนตำบลหัวทะเลอำเภอนองเรือจังหวัดนครราชสีมา. วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา. 5 (1) หน้า 25-31.

ผลการวิเคราะห์หาค่าสหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสิ่งคุกคามทางสุขภาพด้านพฤติกรรมบุคคลด้านอุปกรณ์/ เครื่องจักรและด้านสิ่งแวดล้อมและท่าทางการปฏิบัติงานกับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยของกลุ่มตัวอย่างพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยอย่างมีนัยสำคัญที่ .01 คือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและท่าทางการปฏิบัติงานโดยมีค่าสหสัมพันธ์เป็น .737 ส่วนปัจจัยด้านพฤติกรรมบุคคลและปัจจัยด้านอุปกรณ์/เครื่องจักรไม่มีความสัมพันธ์กับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัย ปัจจัยสิ่งคุกคามทางสุขภาพด้านพฤติกรรมบุคคลด้าน อุปกรณ์/เครื่องจักรและด้านสิ่งแวดล้อมและท่าทางการปฏิบัติงานกับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยของกลุ่มตัวอย่างพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยอย่างมีนัยสำคัญที่ .01 คือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและท่าทางการปฏิบัติงานโดยมีค่าสหสัมพันธ์เป็น .737 ส่วนปัจจัยด้านพฤติกรรมบุคคลและปัจจัยด้านอุปกรณ์/ เครื่องจักรไม่มีความสัมพันธ์กับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยซึ่งผลจากการศึกษาในครั้งนี้เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับทฤษฎีรูปแบบระบบความปลอดภัยของ Firenze (Firenze System Model) Firenze (เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์. 2533)<sup>29</sup> ได้อธิบายแนวคิดรูปแบบระบบความปลอดภัยว่าการศึกษารื่องสาเหตุของอุบัติเหตุจะต้องศึกษาองค์ประกอบทั้งระบบซึ่งมีปฏิริยาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบดังกล่าวประกอบด้วยคน (Man) เครื่องจักร (Machine) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ความสำคัญขององค์ประกอบที่เป็นสาเหตุของอุบัติเหตุแต่ละองค์ประกอบมีความสำคัญต่อการตัดสินใจในการผลิตงาน (Task) และการเกิดอุบัติเหตุ (Accident) การบาดเจ็บและการเจ็บป่วยจะเห็นได้จากการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างนี้ปัจจัยสิ่งคุกคามทางสุขภาพด้านสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยกล่าวคือเกษตรกรที่ปฏิบัติงานอยู่กับสิ่งคุกคามทางสุขภาพด้านสิ่งแวดล้อม และท่าทางการปฏิบัติงานมากส่งผลให้เกิดปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยมากด้วย ซึ่งสอดคล้องและอยู่ในองค์ประกอบหนึ่งของทฤษฎีรูปแบบระบบความปลอดภัยของ Firenze ส่วนปัจจัยสิ่งคุกคามทางสุขภาพด้านพฤติกรรมบุคคลที่ไม่มีความสัมพันธ์กับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยไม่สอดคล้องในทฤษฎีนี้กล่าวคือเกษตรกรที่ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมส่วนบุคคลที่ไม่ดีอาจจะไม่ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยได้ ก็เป็นได้ดังทฤษฎีทางจิตวิทยาสังคมของ Lewin (Lewin's Field Theory) และทฤษฎีเชิงพฤติกรรม (Behavior Theory) ที่เชื่อว่าการรับรู้ของบุคคลเป็นตัวบังคับพฤติกรรมโดยบุคคลจะกระทำหรือเข้าใกล้สิ่งที่ตนพอใจและคิดว่าเกิดผลดีแก่ตนและจะหนีสิ่งที่ตนไม่ปรารถนาสำหรับปัจจัยด้านเครื่องมือ/ อุปกรณ์ไม่มีความสัมพันธ์กับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยกล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างนี้ใช้อุปกรณ์เครื่องมือ/ เครื่องใช้ในงานเกษตรกรรมที่ไม่เหมาะสมมากก็อาจไม่ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพและความ

<sup>29</sup> เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์. (2533). การบริหารความปลอดภัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ปลอดภัยได้หรือเกิดได้เล็กน้อยเท่านั้นเป็นเพราะอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการเกษตรเป็นอุปกรณ์ที่ไม่ได้มีอันตรายมากหรือไม่ได้เป็นเครื่องจักรที่มีการทำงานซับซ้อนเหมือนกับเครื่องจักรที่ทำงานอยู่ตามโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีผลน้อยต่อการเกิดปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยนั่นเอง

จรัญญา วงษ์พรหมและคณะ (2558<sup>30</sup>) วิจัยเรื่อง “กลไกการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ” มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ชุมชนและ/ หรือภาคส่วนต่างๆในการส่งเสริมการทำงานผ่านกลุ่มอาชีพ/ กิจกรรมผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและเป็นตัวอย่างที่ดี (good practice) และเพื่อทราบปัจจัยการส่งเสริมให้กลุ่มอาชีพ/ กิจกรรมผู้สูงอายุประสบผลสำเร็จในการเพิ่มรายได้จากการทำงานและมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานเชิงเศรษฐกิจรวมทั้งเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการถอดบทเรียนมาสังเคราะห์เป็นกลไกมาตรการและทางเลือกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการมีงานทำของผู้สูงอายุโดยการสนับสนุนของภาคส่วนต่างๆข้างต้นเสนอต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

การเก็บข้อมูลกลุ่มเป้าหมายมี 2 กลุ่มคือกลุ่มที่เป็นหน่วยงาน/ องค์กรสนับสนุน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ชุมชนและ/ หรือภาคส่วนต่างๆ และกลุ่ม/ กิจกรรมผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยมีการคัดเลือกกลุ่มอาชีพ/ กิจกรรมผู้สูงอายุที่เป็นตัวอย่างที่ดีมีเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพ/ กิจกรรมผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบและเป็นตัวอย่างที่ดีมีองค์ประกอบดังนี้ (1) ผู้สูงอายุเป็นผู้หารายได้หลักของครอบครัวและ/ หรือลดภาระการพึ่งพิงของครอบครัว (2) มีความสามารถในการพึ่งตนเอง (3) ลักษณะงานที่แสดงถึงคุณค่าของผู้สูงอายุที่เป็นงานอนุรักษ์และถ่ายทอดวัฒนธรรม/ ภูมิปัญญาของท้องถิ่น (4) ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้จนกว่าไม่ประสงค์จะทำหรือไม่ไหว (5) การทำงานมีทั้งทำงานกับกลุ่มหรือไม่พึ่งกลุ่มโดยเลือกกลุ่มเป้าหมายได้ 6 กรณีดำเนินการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพถอดบทเรียนตามกรอบตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรม/ กลุ่มผู้สูงอายุและองค์กรสนับสนุนโดยใช้แนวคำถาม 2 ชุดเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรม/ กลุ่มผู้สูงอายุที่เลือกในมิติต่างๆ และเพื่อให้เห็นการส่งเสริม/สนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และ/ หรือภาคส่วนต่างๆและสร้างความเข้าใจถึงที่มาของปรากฏการณ์เพื่อได้แนวทางที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหลังจากนั้นจะนำมาสังเคราะห์ร่วมกับข้อมูลทั้ง 6 พื้นที่กรณีศึกษาเพื่อจัดทำเป็นแนวทางนโยบายกลไกและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ

<sup>30</sup> จรัญญา วงษ์พรหมและคณะ. (2558). กลไกการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

กลุ่มเป้าหมายที่ถอดบทเรียนทั้ง 6 พื้นที่กรณีศึกษาคำนี้ถึงประเภทของกิจการ และกระจายตามพื้นที่ภูมิภาค เช่น ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ตะวันออกเฉียงเหนือ กรุงเทพมหานคร โดยผ่านการสำรวจพื้นที่และเกณฑ์ในการประเมินรายบุคคล / กลุ่มดังนี้

**ภาคเหนือ** กลุ่มหัตถกรรมพื้นบ้านผ้าโบราณหาดเสี้ยวหมู่ 2 ตำบลหาดเสี้ยว อำเภอสรีสัชชาลัย จังหวัดสุโขทัย และผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในบริบทพื้นที่นั้น

**ภาคกลาง** สหกรณ์การเกษตรไท-ยวนราชบุรีจำกัด ตำบลคูบัวและตำบลบ้านไร่ อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรีและผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในบริบทพื้นที่นั้น

**ภาคใต้** กลุ่มอาชีพทำเครื่องแกง ตำบลเสียด อำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในบริบทพื้นที่นั้น

**ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** กลุ่มทอเสื่อตำบลบ้านแพง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคามและผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในบริบทพื้นที่นั้น กลุ่มพรรณไม้อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด (ทอผ้าพื้นเมืองย้อมสีธรรมชาติ) และผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในบริบทพื้นที่นั้น

**กรุงเทพมหานคร** รายบุคคลที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการรับการสนับสนุนจากกองทุนผู้สูงอายุจำนวน 4 รายและผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในบริบทพื้นที่ในเขตกรุงเทพฯ

**ข้อสรุปของการวิจัย** พบว่า ลักษณะผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบที่ศึกษาเป็นผู้สูงอายุที่ทำงานมาต่อเนื่องตั้งแต่วัยหนุ่มสาวและมีความตั้งใจที่จะทำงานต่อจนกว่าจะทำได้ไม่ว่าจะมีอายุมากกว่า 60 ปีผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานโดยใช้ความรู้และประสบการณ์เดิมเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่นมีส่วนน้อยที่เริ่มทำงานใหม่ที่ไม่เคยทำมาก่อนนอกจากนี้ยังพบว่าผู้สูงอายุมีการเปลี่ยนแปลงอาชีพน้อยมาก โดยงานที่ทำส่วนใหญ่ไม่เน้นการแข่งขันหรือการขยายงานที่เกินความสามารถแต่เน้นรายได้พอเลี้ยงตัวเองและแบ่งเบาภาระช่วยครอบครัวและผู้สูงอายุในเมืองมีความจำเป็นในการทำงานเพื่อหารายได้มากกว่าผู้สูงอายุในชนบท ลักษณะงานที่เป็นอาชีพของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบจากการศึกษาพบว่าผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในทุกพื้นที่ทั้งที่อยู่ในกลุ่มและทำอาชีพอิสระแบบปัจเจกส่วนใหญ่มีอิสระในการทำงานคือสามารถกำหนดประเภทของงานและช่วงเวลาทำงานได้มีระยะเวลาในการทำงานทำทุกวันแต่ไม่ได้ทำทั้งวันตลอดจนใช้ชุดประสบการณ์ทักษะที่สะสมอยู่ในตัวผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้และมีลักษณะงานที่เหมาะสมกับวัยและสมรรถนะทางร่างกายของผู้สูงอายุเช่นงานหัตถกรรม (ทอผ้าทอเสื่อจักสาน ฯลฯ) งานค้าขาย (อาหารเครื่องดื่มของชำ) งานบริการ (เครื่องซักผ้าหยอดเหรียญมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ฯลฯ)

ผลิตภัณฑ์หรืองานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในกลุ่มที่ศึกษาจะเป็นงาน หัตถกรรมขายอาหารและเครื่องตี๋มขายของชำและรับจ้างและบริการทั่วไปตั้งนั้นลักษณะผลิตภัณฑ์ ที่ผู้สูงอายุทำจึงมีทั้งรูปแบบเป็นการถ่ายทอดภูมิปัญญาการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมไทยรวมถึงเครื่อง อุปโภคบริโภคที่ผู้สูงอายุมีบทบาทในขั้นตอนการผลิตที่จำเป็นและสำคัญและมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ได้ หลายประเภทสอดคล้องกับความต้องการของผู้ซื้อบางอย่างมีคุณค่าเพราะเป็นผลิตภัณฑ์ที่หายาก โบราณเก่าแก่มีลักษณะเฉพาะและมีเรื่องราวเช่นผ้าทอลายโบราณบางชนิดมีลักษณะเฉพาะแสดงออก ถึงอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์เช่นผ้าทอมือย้อมสีธรรมชาติสุทธอาหารและขนมผ้าทอไท – ยวน เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดความรักใคร่สามัคคีปรองดองความเป็นเจ้าของความภาคภูมิใจ เกื้อกูลกันผ่านกระบวนการผลิตในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม ในชุมชนและสร้างชื่อเสียงให้กับชุมชนอีกด้วย

**ปัญหาอุปสรรค** ผลการศึกษาในพื้นที่กรณีศึกษาพบว่าทั้งกลุ่มและปัจเจกที่ผู้สูงอายุ ทำงานนั้นประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่

#### **ปัญหาด้านการลงทุนและการเงิน**

- 1) มีข้อจำกัดเรื่องเงินทุนหมุนเวียนในการซื้อวัตถุดิบอุปกรณ์
- 2) มีภาวะหนี้สินส่วนใหญ่เกิดจากทั้งการยืมมาประกอบอาชีพและมาจากหนี้สิน ที่ลูกหลานกู้ยืมหรือกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายเงินในครอบครัว

#### **ปัญหาด้านวัตถุดิบการผลิตและการพัฒนาผลิตภัณฑ์**

- 1) ขาดแคลนวัตถุดิบที่เคยหาได้ในท้องถิ่น
- 2) ยังไม่สามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพในระดับสูงขึ้นเพื่อเพิ่มมูลค่า
- 3) ขาดแคลนแรงงานช่วยเหลือไม่สามารถเพิ่มกำลังการผลิต
- 4) ขาดการสืบทอดโดยคุณรุ่นต่อไป

#### **ปัญหาด้านการตลาด**

- 1) ต้นทุนการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์สูง
- 2) ผลิตภัณฑ์มีราคาแพงและไม่เป็นที่นิยมและแพร่หลายเท่าที่ควรเพราะผู้ซื้อ อาจไม่เข้าใจหรือให้คุณค่างานฝีมือโดยภูมิปัญญาผู้สูงอายุงานสืบทอดคุณค่า ทางศิลปวัฒนธรรมการผลิตขั้นสูงใช้เวลาในการผลิตงานแต่ละชนิดมาก เช่น กรณีผ้าตีนจกลายโบราณของหาดเสี้ยว เป็นต้น
- 3) ขาดความรู้และช่องทางในการหาตลาดขยายตลาด

### ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

- 1) ผู้นำขาดความโปร่งใส
- 2) ผู้นำและแกนนำกลุ่มผลิตบางกลุ่มขาดความรู้ด้านการบริหารจัดการ

### ปัญหาด้านสุขภาพและอาชีวอนามัย

- 1) ปัญหาสุขภาพผู้สูงอายุมีปัญหาสุขภาพเช่นมีโรคประจำตัว มีปัญหาด้านการมองเห็นปวดเมื่อยแขนขาปวดเนื้อปวดตัว
- 2) ปัญหาอาชีวอนามัยไม่เหมาะสม

### ความต้องการการสนับสนุน ยังมีหลากหลายเช่น

- 1) สนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนในกลุ่มผลิต
- 2) สนับสนุนเงินทุนให้เครือข่ายเพื่อเครือข่ายจะได้สนับสนุนกลุ่มต่อ
- 3) ส่งเสริมให้มีตลาดจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากผู้สูงอายุโดยเฉพาะ
- 4) หน่วยงานเข้ามาช่วยเหลือพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพในระดับสูงขึ้นเพื่อเพิ่มมูลค่า
- 5) มีพี่เลี้ยง/หน่วยงานที่สนับสนุนอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุโดยตรง
- 6) จัดหาวัตถุดิบพัฒนาแหล่งผลิตวัตถุดิบ

**บทเรียนการสนับสนุนของหน่วยงาน** พบว่า การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่เป็นหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ยังเน้นการส่งเสริมตามความรู้ประสบการณ์ทักษะและทัศนคติของ “ผู้สนับสนุน” ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยแต่ให้ความสำคัญหรือเน้นการสนับสนุนในมิติของการทำงานเพื่อรายได้ยังน้อยอยู่มาก คงมีหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนโดยตรงแก่การทำงานของผู้สูงอายุได้แก่กองทุนผู้สูงอายุแต่ก็ยังประสบปัญหาที่ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยในหลายพื้นที่ทั้งความล่าช้าในการพิจารณาเงินทุน การขาดการประชาสัมพันธ์และสื่อสารข้อมูลให้ทั่วถึง รวมทั้งความซับซ้อนของระบบการกู้ยืมหน่วยงานที่ควรมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุคือกระทรวงแรงงาน แม้ว่าจะมีนโยบายมาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมการทำงาน/ อาชีพในพื้นที่ชัดเจนตามประกาศกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม แต่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะที่จะทำภารกิจดังกล่าวอีกทั้งยังขาดกลไกการส่งเสริมสนับสนุนระดับท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถปฏิบัติการในระดับพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายได้

บัญญัติ สาลี (2554)<sup>31</sup> วิจัยเรื่อง “แรงงานนอกระบบข้ามชาติ : พัฒนาการแรงงานข้ามชาติและระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติในอาณาบริเวณชายแดนจังหวัดสุรินทร์” งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการกลไกเครือข่ายและระบบการสร้างความสัมพันธ์ของแรงงานข้ามชาตินอกระบบเขมรในบริเวณจังหวัดสุรินทร์โดยเลือกพื้นที่อำเภอเมืองสุรินทร์อำเภอกาบเชิงและอำเภอปราสาทจังหวัดสุรินทร์โดยอาศัยแนวคิดชายแดน (border) เครือข่ายทางสังคม (social network) และทุน (capital) วิเคราะห์บนฐานคิดที่เกี่ยวข้องกับผู้คน (people) และรัฐ (states) อันจะเป็นแนวทางในการนำเสนอข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบายแห่งรัฐ

การศึกษาพบว่าแรงงานข้ามชาติเขมรในอาณาบริเวณจังหวัดสุรินทร์ซึ่งเป็นจังหวัดติดชายแดนมีพัฒนาการจากการทำงานในระบบเป็นนอกระบบเพิ่มขึ้นโดยลำดับลักษณะงานที่ทำมีทั้งอาชีพรับจ้างในสถานประกอบการและการรับจ้างอิสระการข้ามแดนของแรงงานข้ามชาติเขมรในจังหวัดสุรินทร์ถือเป็นเรื่องปกติและพึงพิงอยู่กับกระบวนการสร้างเครือข่ายของเมคเคียล (นายหน้า) คนเขมรแม้รัฐไทยจะสร้างกลไกเพื่อการจัดการแรงงานให้อยู่ในระบบตามจินตนาการของรัฐแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างที่ปรารถนาเนื่องจากความซับซ้อนซ่อนเงื่อนและเลื่อนไหลของผู้คนและความเป็นชายแดนที่อยู่เหนือจินตนาการของรัฐวาทกรรม “เถื่อน” ที่รัฐและสื่อมวลชนสร้างขึ้นเป็นการสร้างความตอกย้ำในเรื่องการหลีกเร้นอำนาจของรัฐระบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้คนทั้งไทยและเขมรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเขมรผ่านปฏิบัติการชีวิตประจำวันเป็นปัญหาที่ยากยิ่งในการจัดการของรัฐการจัดการตามกฎหมายของรัฐและการโต้แย้งด้วยการหลีกเร้นของแรงงานเขมรนอกระบบข้ามชาติเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นประจำในอาณาบริเวณชายแดนจังหวัดสุรินทร์ งานวิจัยนี้จึงเป็นข้อมูลสำคัญในการนำเสนอให้รัฐให้ปรับเปลี่ยนกลไกระบบการจัดการและการเสริมสร้างทัศนคติใหม่ในกระแสแห่งความเป็นประชาคมอาเซียนโดยอาศัยกระบวนการรับรู้เรื่องราวและเสียงเล่าของผู้คนในอาณาบริเวณชายแดน

ปัจจัยการขาดแรงงานในระบบเศรษฐกิจไทยและคนไทยเริ่มปรับเปลี่ยนอาชีพและเลิกใช้แรงงานทำให้ผู้ประกอบการต้องนำเข้าแรงงานข้ามชาติมากยิ่งขึ้นตามลำดับในขณะที่เศรษฐกิจเจริญเติบโตและผู้ประกอบการเอกชนต่างๆต้องการใช้แรงงานมาสนับสนุนการผลิตมากเท่าใดนโยบายแห่งรัฐไทยอีกด้านหนึ่งที่ยังมีแนวโน้มในการดำเนินงานอย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้นก็คือนโยบายด้าน “ความมั่นคงแห่งชาติ” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปฏิบัติการแห่งรัฐเกี่ยวกับนโยบาย

<sup>31</sup> บัญญัติ สาลี. (2554). แรงงานนอกระบบข้ามชาติ : พัฒนาการแรงงานข้ามชาติและระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติในอาณาบริเวณชายแดนจังหวัดสุรินทร์. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

ทางด้านเศรษฐกิจและนโยบายแห่งความมั่นคงจะไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการจัดการแรงงานทั้งระบบ ผู้วิจัยพบปัญหา 3 ประเด็น คือ

**1) ด้านกฎหมาย** ผลการประกาศผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวปรากฏเห็นได้ชัดว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหามาให้ผิดกฎหมายได้เนื่องจากพื้นที่ที่แรงงานทำงานนั้นเป็นชายแดนซึ่งมีความเคลื่อนไหวซับซ้อนในเรื่องปฏิบัติการของรัฐและปฏิบัติการชีวิตประจำวันของผู้คนเขมรที่มาทำงานแม้จะมีการประกาศนโยบายไม่ขยายการพิสูจน์สัญชาติจะใช้มาตรการปราบปรามจับกุมและสนับสนุนให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (มติการประชุมอนุกรรมการจัดระบบแรงงานต่างด้าววันที่ 13 พฤศจิกายน 2555) ก็ตามมติดังกล่าวไม่อาจใช้ได้ในพื้นที่ที่อยู่ในชายแดนหากพิจารณาตามเนื้อหาในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานต่างด้าวพ.ศ. 2551 ดังนั้นรัฐควรมีกฎกระทรวงระเบียบและข้อบังคับที่สามารถแก้ไขปัญหาการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในจังหวัดสุรินทร์ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติเขมรซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับเขมรสุรินทร์

**2) ปัจจัยแรงจูงใจที่ทำให้มีแรงงานข้ามชาติเขมรนอกระบบ** แรงงานข้ามชาติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) กับประเทศเพื่อนบ้านยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามาได้เนื่องจากบริษัทที่นำเข้าแรงงานข้ามชาติเป็นบริษัทขนาดใหญ่มีค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติสูงอีกทั้งแรงงานข้ามชาติจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อการข้ามแดน การอนุญาตให้ทำงานในไทยและต้องอยู่ในบริษัทนั้นตามระยะเวลา 2 ปีและสามารถต่อได้อีก 4 ปี หลังจากนั้นจะต้องถูกผลักดันให้เข้าประเทศของตนบางคนมีการเปลี่ยนชื่อนามสกุลกลับเข้ามาทำงานอีกครั้งก็มีสะท้อนให้เห็นว่าการใช้ข้อบันทึกความเข้าใจ (MOU) อาจแก้ปัญหามาขาดแคลนแรงงานในระบบอุตสาหกรรมได้แต่ในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยและประกอบการอยู่ในพื้นที่ชายแดนไม่มีแรงจูงใจที่ต้องปฏิบัติตามข้อบันทึกความเข้าใจที่มีความยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายมากจึงนิยมรับแรงงานข้ามชาติที่สามารถข้ามแดนมาได้ไม่ว่าโดยวิธีการใดและมีการใช้บริการเมซย้อลหรือนายหน้าี่นำเข้าแรงงานข้ามชาติแรงจูงใจแรงงานข้ามชาติที่นิยมทำงานนอกระบบที่ปรากฏก็คือการเข้าผ่านแดนโดยง่ายและสามารถดำรงชีพอยู่ร่วมกับแรงงานไทยได้อย่างปกติเนื่องจากมีภาษาและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกันสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้ามาทำงานในไทยในฐานะเป็นแรงงานข้ามชาตินอกระบบมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า

**3) ปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติเขมรนอกระบบ** ปัญหาที่เกิดขึ้นกับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติเขมรนอกระบบได้แก่ 1) ความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นงานหนักและสกปรก 2) นายจ้างโกงค่าแรงและไม่จ่ายเงินตามที่ตกลงไว้แรงงานข้ามชาตินอกระบบไม่สามารถเรียกร้องได้และไม่กล้าเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากมีความผิด



ที่ลักลอบทำงานหรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต 3) แรงงานข้ามชาตินอกระบบที่รับงานไปทำที่บ้าน หรือเป็นผู้รับส่งสินค้าซึ่งผิดกฎหมายไทยเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว นายจ้างไม่รับผิดชอบซึ่งในงานวิจัย ได้นำกรณีตัวอย่างมาเสนอไว้เพื่อเป็นกรณีที่จะต้องแก้ไข

ภคพันธ์ ศาลาทอง (2555)<sup>32</sup> วิจัยเรื่อง “กลไกสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต การทำงานของแรงงานนอกระบบภาคบริการ : กรณีศึกษากลุ่มคนขับแท็กซี่ กรุงเทพมหานคร” พบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชายอายุ 40-49 ปี สมรสและมีบุตรแล้ว มีภาระที่ต้องรับผิดชอบดูแลและพ้อ แม่ และครอบครัวของตนเอง อาศัยอยู่บ้านเช่า มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัดโดยเฉพาะจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่มาแล้ว 4-6 ปี โดยส่วนมากเป็นรถเช่า รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 12,000 – 15,000 บาท ไม่มีความมั่นคงและปลอดภัยในการประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่ดูแลสุขภาพตนเองด้วยการพักผ่อนและซื้อยามารับประทานเองเมื่อเจ็บป่วย

กลไกสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการทำงาน พบว่ามี 3 ด้าน คือ

1) ด้านนโยบาย มีระดับความคิดเห็นมากที่สุดโดยเฉพาะการขยายการคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนขับแท็กซี่เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม การสนับสนุนและพัฒนาความมั่นคงทางรายได้ การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับคนขับแท็กซี่

2) ด้านการดำเนินงาน ได้แก่ การส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ทางอาชีพสำหรับคนขับแท็กซี่ให้เข้าถึงการรับบริการ การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคนขับแท็กซี่เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการประกอบอาชีพทั้งอาชีพหลักและอาชีพรอง และการจัดทำฐานข้อมูลที่เข้าถึงปัญหาและสวัสดิการความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ของคนขับแท็กซี่

3) การบริหารจัดการ เช่น การสนับสนุนด้านงบประมาณ การรวมกลุ่มเพื่อสร้างสวัสดิภาพและสวัสดิการทางอาชีพของคนขับแท็กซี่ การจัดทำมาตรการความเสี่ยงและการคุ้มครองทางอาชีพ และการบูรณาการด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้เอื้อต่อการบริหารจัดการอาชีพของคนขับแท็กซี่

ตะวัน วรณรัตน์ (2557)<sup>33</sup> “ศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย” พบว่า คำว่า แรงงานนอกระบบเริ่มถูกใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 ซึ่งในช่วงเวลานี้ปรากฏงานหลายชิ้นที่ใช้คำว่าแรงงานนอกระบบ และงานส่วนใหญ่ก็ให้คำอธิบายต่อลักษณะของแรงงานนอกระบบสอดคล้องกันคือหมายถึงคนทำงานที่ปราศจากความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

<sup>32</sup> ภคพันธ์ ศาลาทอง. (2555). กลไกสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบภาคบริการ : กรณีศึกษากลุ่มคนขับแท็กซี่ กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร.

<sup>33</sup> ตะวัน วรณรัตน์. (2557). การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2563, จาก file:///C:/Users/Asus/Downloads/25574-Article%20Text-56405-1-10-20141212%20(1).pdf

สำหรับผลการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในอดีตพบว่างานศึกษาจำนวนมากมุ่งทำการศึกษาข้อมูลทั่วไปของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของอายุระดับการศึกษา รายได้ชั่วโมงการทำงาน และสุขภาพ โดยมีทั้งแบบที่ทำการศึกษ เฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มอาชีพบริการ และแบบที่ศึกษาในภาพรวมหลายอาชีพ ผลการศึกษาที่งานศึกษาส่วนใหญ่พบตรงกันคือแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา มีชั่วโมงทำงานมากกว่าวันละ 8 ชั่วโมงและได้รับรายได้จากการทำงานไม่แตกต่างจากระดับค่าจ้างขั้นต่ำมากนัก

จุดสนใจและลักษณะของการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปลายทศวรรษ 2540 เป็นต้นมามีงานศึกษาหลายชิ้นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่มีวิธีการศึกษาและมุ่งศึกษาในประเด็นที่แตกต่างออกไปจากในช่วงก่อนหน้านี้ กล่าวคืองานศึกษาในช่วงนี้มีจุดร่วมกันที่น่าสังเกตคือเป็นงานศึกษาที่มีผู้ศึกษาเป็นหน่วยงานราชการหรือไม่เช่นนั้น ก็ได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานราชการและงานศึกษาเหล่านี้มีเป้าหมายอยู่ที่การศึกษาเรื่องการสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและความมั่นคงในการทำงานให้กับแรงงานนอกระบบ โดยมีวิธีการศึกษาที่มุ่งเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากที่มีความหลากหลายทางด้านอาชีพนอกจากงานศึกษาที่ทำโดยหน่วยราชการหรือได้ทุนจากหน่วยงานราชการแล้วแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพก็เป็นแหล่งทุนสำคัญอีกแห่งหนึ่งที่ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาและการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ซึ่งการศึกษาและการเผยแพร่ผลการศึกษาที่ได้รับทุนสนับสนุนจากแหล่งทุนนี้พบว่ามีความแตกต่างหลากหลายในด้านวัตถุประสงค์ของการศึกษาและกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาเป็นอย่างมาก

ข้อสังเกตประการสำคัญจากการวิจัยนี้พบว่าในปัจจุบัน คำว่าแรงงานนอกระบบ เพิ่งจะปรากฏขึ้นและถูกใช้อย่างมีจุดมุ่งหมายในช่วงต้นทศวรรษ 2540 โดยมีนัยยะอยู่ที่การสร้าง ความคุ้มครองให้กับผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และคำว่าแรงงานนอกระบบเริ่มถูกใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 ซึ่งในช่วงเวลานี้ปรากฏงานหลายชิ้นที่ใช้คำว่าแรงงานนอกระบบ และงานส่วนใหญ่ก็ให้คำอธิบายต่อลักษณะของแรงงานนอกระบบสอดคล้องกันคือ หมายถึงคนทำงานที่ปราศจากความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

อย่างไรก็ตามแม้ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา คำว่าแรงงานนอกระบบจะถูกใช้อย่างแพร่หลาย และค่อนข้างจะถูกใช้โดยมีนัยยะไปในทางเดียวกันคือหมายถึงแรงงานที่ไม่ได้รับสวัสดิการและความคุ้มครองแต่หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่าคำว่าแรงงานนอกระบบยังถูกให้คำนิยามที่แตกต่างกันอยู่ แม้แต่ในส่วนที่เป็นหน่วยงานราชการ ก็ยังให้ความหมายที่แตกต่างกัน

ข้อสังเกตประการสำคัญจากการวิจัยนี้พบว่าในปัจจุบันคำว่าแรงงานนอกระบบ ถูกให้ความหมายไปในแนวทางเดียวกันว่าเป็นแรงงานหรือผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกัน ไม่ว่าจะจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคมก็ตาม ซึ่งการให้นิยาม กว้างๆ ในลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดความยากลำบากในการพิจารณาว่าแท้จริงแล้วแรงงานนอกระบบหมายถึงคนกลุ่มใดบ้างเพราะในปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกันสังคมและพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานได้ให้ความคุ้มครองกับคนทำงานในอาชีพที่เรียกว่ารับงานไปทำที่บ้านและลูกจ้าง ในภาคเกษตร รวมถึงคนทำงานในอาชีพอื่น ๆ เพิ่มขึ้นกว่าในอดีตในทางตรงข้ามหากพิจารณาตาม นิยามกว้างๆ ดังกล่าวที่ว่าแรงงานนอกระบบหมายถึงแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมก็จะพบว่ามีคนทำงานบางประเภทที่ไม่ได้รับความ คุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมดังกล่าวแต่คนเหล่านั้นกลับไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายของการศึกษา เรื่องแรงงานนอกระบบ สังเกตได้จากการที่ไม่มีการศึกษาขึ้นใดเลยที่ศึกษาคนกลุ่มนี้ในแง่ของการไม่ได้รับ ความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันตามนิยามของแรงงานนอกระบบ ซึ่งคนกลุ่มดังกล่าวได้แก่ เจ้าของ ร้านขายทอง นักเล่นหุ้น นักร้อง นักแสดง ฯลฯ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นคนกลุ่มที่ฐานะดีมีรายได้สูง ในส่วนของผู้ที่เรียกตนเองว่าเป็นแรงงานนอกระบบ พบว่าบางส่วนมีการรวมกลุ่มกันแสดงออก ถึงตัวตนและข้อเรียกร้องของตนเองในโอกาสต่างๆ โดยมีกลุ่มซึ่งมีการจัดกิจกรรมด้วยตนเอง รวมถึง เข้าร่วมงานเวทีสาธารณะต่างๆ ที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอๆ จึงเป็นที่รู้จักกันในวงกว้างได้แก่ เครือข่าย แรงงานนอกระบบ/ ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวของผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มผู้ผลิตขนาดเล็กและองค์กร พัฒนาเอกชน โดยข้อเรียกร้องในช่วงแรกๆ มักจะเน้นไปที่เรื่องของการขยายความคุ้มครอง พระราชบัญญัติประกันสังคมให้กับแรงงานนอกระบบในปัจจุบันเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้มีการขยาย เครือข่ายครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรและ ภาคบริการ ด้วยเหตุดังกล่าวแม้ว่า ว่าเครือข่ายฯจะยังคงเน้นที่ประเด็นการพัฒนาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมของกลุ่มแรงงาน นอกระบบอยู่เช่นเดิม แต่ก็มี การเน้นให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบหมายรวมถึงแรงงานกลุ่มอื่นๆ นอกเหนือไปจากแรงงานกลุ่มผู้ผลิตขนาดเล็กและแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านด้วย

ภูษงค์ เสนานุช และคณะ (2558)<sup>34</sup> วิจัยเรื่อง“แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม” โดยศึกษาผู้สูงวัย ที่เป็นแรงงานนอกระบบที่มีการทำงาน รายได้ และไม่อยู่ในความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ

<sup>34</sup> ภูษงค์ เสนานุช และคณะ. (2558). แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำทางสังคม. สมุทรปราการ: มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

ประกันสังคมฉบับปัจจุบันใน 4 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น สงขลา และสมุทรปราการ เพื่อค้นหาพื้นที่ต้นแบบของการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ผลการศึกษาพบว่า *ด้านรายได้* ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในครอบครัว ขณะเดียวกันก็ไม่มีหนี้สินและไม่มีภาระกู้เงิน *ด้านสุขภาพ* ส่วนใหญ่มีโรคประจำตัว และใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นหลัก *ด้านการทำงาน* กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร และประมง หรือรับจ้าง ทำงานเฉลี่ย 7 วันต่อสัปดาห์ 8 ชั่วโมงต่อวัน และได้รับค่าตอบแทนเป็นรายวัน ทั้งนี้ปัญหาสำคัญในด้านการทำงานคือ งานหนัก แต่ได้รับค่าตอบแทนน้อย และได้รับการจ้างงานไม่ต่อเนื่องทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอ *ด้านสิทธิและการเข้าถึงบริการของรัฐ* สิทธิการตรวจรักษาและการตรวจคัดกรองสุขภาพเบื้องต้น (ไม่เสียค่าใช้จ่าย) สิทธิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และสิทธิการใช้ช่องทางพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ คือสิทธิและการบริการของรัฐที่คนกลุ่มนี้เข้าถึงได้มากที่สุด ขณะที่สิทธิและบริการของรัฐที่คนกลุ่มนี้เข้าถึงน้อยที่สุดคือ สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายเมื่อมีคดีความนอกจากนี้ มีบางสิทธิที่ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าถึงได้ และยังไม่ต้องการมากที่สุดคือ สิทธิอาศัยในสถานสงเคราะห์หรือศูนย์บริการของรัฐ เช่น บ้านพักคนชรา ขณะเดียวกันสิทธิและบริการที่คนกลุ่มนี้เข้าไม่ถึง แต่ต้องการมากที่สุดคือ สิทธิรับการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของจากรัฐไม่เกินครั้งละ 3,000 บาทต่อครอบครัว

สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และรัฐศิริรินทร์ ว่างานนท์ (2560)<sup>35</sup> วิจัยเรื่อง “การพัฒนา ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำทางสังคม :กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดสระแก้ว” การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัย และพัฒนา (R&D: Research and Development) โดยคณะนักวิจัยดำเนินการทบทวนและสังเคราะห์ องค์ความรู้จากรายงานเอกสารและรายงานดิจิทัลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นโยบายและมาตรการ ต่างๆ เกี่ยวกับระบบสวัสดิการแรงงานผู้สูงอายุในเขตเศรษฐกิจพิเศษและเก็บรวบรวม ข้อมูลภาคสนามทั้งแบบสอบถามการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มย่อยเพื่อให้ได้ต้นแบบ/ แบบจำลอง ระบบสวัสดิการแรงงานผู้สูงอายุในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ผลการศึกษาพบว่าในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลผักขะตำบล บ้านด่านตำบลบ่อไร่ และตำบลท่าข้าม ระดับการเข้าถึงสวัสดิการโดยภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก ระดับความต้องการสวัสดิการสังคมโดยรวมพบว่าอยู่ในระดับมาก นอกจากนี้จากการเปรียบเทียบ กลุ่มแรงงานผู้สูงอายุในเขตเศรษฐกิจพิเศษมีระดับการเข้าถึงสวัสดิการและระดับ

<sup>35</sup> สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และรัฐศิริรินทร์ ว่างานนท์. (2560). การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม :กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดสระแก้ว. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. 25 (1) หน้า 70 – 90.

ความต้องการสวัสดีการสังคมโดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ 0.05 โดยระดับการเข้าถึงสวัสดีการมีค่าเฉลี่ยรวมน้อยกว่าระดับความต้องการสวัสดีการสังคม

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่าระบบสวัสดีการสังคมที่มีอยู่สำหรับแรงงานผู้สูงอายุ นอกระบบในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้วในภาพรวมจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในแต่ละตำบล เพราะแรงงานผู้สูงอายุนอกระบบส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตรซึ่งมีระบบสวัสดีการสังคมรองรับอยู่ 2 ระบบใหญ่ๆ ได้แก่ 1) ระบบสวัสดีการสังคมที่จัดให้โดยรัฐเป็นระบบสวัสดีการสังคมที่จัดให้ในลักษณะของการสงเคราะห์และการคุ้มครองทางสังคมที่แรงงานผู้สูงอายุนอกระบบได้รับกันแบบถ้วนหน้า (universal) และแบบตรวจสอบผู้สมควรได้รับ (selective) ได้แก่ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินกู้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและสวัสดีการด้านการรักษาพยาบาลจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและ 2) ระบบสวัสดีการสังคมที่จัดให้โดยครอบครัวและชุมชนเป็นระบบสวัสดีการสังคมที่มีความแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ซึ่งในแต่ละพื้นที่มีแต่ในบางพื้นที่ไม่มีหรืออยู่ระหว่างการพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานผู้สูงอายุนอกระบบสวัสดีการสังคมที่พบอีกลักษณะหนึ่งคือการรวมกลุ่มของแรงงานผู้สูงอายุภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มฅมนาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งพบเพียงสองพื้นที่ได้แก่ พื้นที่ของตำบลผักขะอำเภอวัฒนานครและตำบลป่าไร่อำเภออรัญประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาและความต้องการของกลุ่มแรงงานนอกระบบในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้วมีความสลับซับซ้อนมากกว่าที่ระบบสวัสดีการสังคมที่มีอยู่จะตอบสนองและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

มโนลี ศรีเปารยะ เพ็ญพงษ์ (2560)<sup>36</sup> วิจัยเรื่อง “ความต้องการสวัสดีการของแรงงานนอกระบบเมื่อชราภาพ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความต้องการสวัสดีการของแรงงานนอกระบบเมื่อชราภาพ และเพื่อศึกษาเปรียบเทียบความต้องการสวัสดีการของแรงงานนอกระบบเมื่อชราภาพ โดยเก็บรวบรวมกลุ่มตัวอย่างจำนวน 100 ราย ขอบเขตจำกัดในการศึกษาของประชากรคือแรงงานนอกระบบอำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ใช้วิธีการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถาม

ผลการศึกษาพบว่า ระดับความต้องการสวัสดีการของแรงงานนอกระบบเมื่อชราภาพที่มีระดับความต้องการมากที่สุดคือประเด็นด้านสุขภาพอนามัยและด้านการศึกษาที่มีค่าเฉลี่ย 4.32 ระดับมากที่สุดแสดงว่าประเด็นด้านสุขภาพอนามัยนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกล่าวคือ หากมีการเจ็บป่วยแม้ว่ารัฐจะมีสวัสดีการรักษาพยาบาลแต่ในการเข้าถึงสถานพยาบาลพบว่ามี

<sup>36</sup> มโนลี ศรีเปารยะ เพ็ญพงษ์. (2560). ความต้องการสวัสดีการของแรงงานนอกระบบเมื่อชราภาพ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8 วันที่ 22 มิถุนายน 2560 มหาวิทยาลัยมหาดใหญ่.

หนาแน่นของผู้ป่วยและแรงงานมีความกังวลว่าหากอายุเพิ่มขึ้นการเจ็บป่วยจะมากขึ้นตามมา และต้องการสวัสดิการที่รักษาฟรีทุกโรครวมถึงสถานพยาบาลที่ใกล้กับที่พักอาศัยเพื่อที่จะลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปรักษาพยาบาล

ผลการเปรียบเทียบความต้องการสวัสดิการของแรงงานนอกระบบเมื่อชราภาพพบว่าตัวแปรด้านอายุมีความต้องการด้านสุขภาพอนามัยแตกต่างกันกล่าวคือมีความต้องการในกลุ่มอายุอาจเป็นช่วงวัยที่แตกต่างกันโดยในงานวิจัยได้จำแนกเป็น 3 กลุ่มอายุเป็น 3 ช่วงกลุ่ม คือ 30-39 ปี 40-49 ปี และ 50-59 ปีนั้นหมายถึงช่วงอายุของบุคคลอาจมีความเกี่ยวข้องความต้องการด้านการสุขภาพอนามัย เช่น กลุ่ม 50-59 ปีมีสุขภาพหรือการเจ็บไข้ได้ป่วยที่บ่อยกว่ากลุ่มช่วง 30-39 ปีซึ่งเป็นไปตามกฎของธรรมชาติ นั่นคือยิ่งอายุมากขึ้นปัญหาสุขภาพก็จะมากขึ้นส่วนอายุต่างกันมีความต้องการด้านการทำงานและการมีรายได้ต่างกันจะเกี่ยวข้องกับภาระค่าใช้จ่ายหรือการพักผ่อน ส่วนตัวแปรระดับการศึกษาที่แตกต่างกันคือกลุ่มตัวอย่างที่เก็บนั้นมีการกระจายของข้อมูลที่แบ่งตามช่วงการศึกษามีความต้องการในสวัสดิการทุกด้านที่แตกต่างกัน นั่นคือด้านสุขภาพอนามัย ด้านการทำงานและการมีรายได้ด้านกิจกรรมร่วมกับสังคมด้านที่อยู่อาศัยและด้านการศึกษาศึกษา ถือได้ว่าเป็นทุนมนุษย์ของบุคคลซึ่งจะส่งผลต่อรายได้หรือการสร้างความสุขสบายในชีวิตตั้งแต่นั้นระดับการศึกษาที่แตกต่างกันจึงส่งผลให้คุณภาพชีวิตที่เป็นอยู่แตกต่างกันตามไป

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า งานวิจัยด้านแรงงานนอกระบบ มีการดำเนินการมานับ 10 ปีแล้ว มีทั้งงานวิจัยที่เจาะลงไปเฉพาะกลุ่ม และในภาพรวม ในแรงงานนอกระบบภาคการผลิต มีการวิจัยกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านงานหัตถกรรมภาคการบริการ มีงานวิจัยคนขับรถแท็กซี่ อาชีพรับจ้างและบริการทั่วไป ภาคการเกษตร มีการวิจัย เกษตรกร ทำสวน ทำไร่ รวมทั้งแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ และแรงงานนอกระบบข้ามชาติชาวกัมพูชา

ประเด็นในการทำวิจัยมีความหลากหลายตามความสนใจของผู้วิจัย ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ วิถีชีวิต การทำงาน การดูแลสุขภาพและสังคม ปัญหาอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานกลไกการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบพัฒนาการแรงงานข้ามชาติและระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติการศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยในภาพรวม แนวทางการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในเขตเศรษฐกิจพิเศษและความต้องการสวัสดิการของแรงงานนอกระบบเมื่อชราภาพ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยมีทั้งข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาเฉพาะด้านที่แรงงานนอกระบบเผชิญอยู่ เช่น ระบบการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม ค่าแรงน้อย ปัญหาชีวิตอนามัยและสุขภาพ ฯลฯ และข้อเสนอแนะเชิงระบบในภาพรวม เช่น การเข้าสู่ระบบประกันสังคม และการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าว ถูกนำไปพิจารณาเพื่อปรับปรุงนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง เช่น การออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งนำไปสู่การมีคำสั่งกระทรวงแรงงานเรื่องการแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวซึ่งยังมีปัญหาทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายยังเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเฉพาะในประเด็นค่าจ้างซึ่งขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ว่าจ้าง ความวิตกกังวลของผู้รับงานว่าจะไม่มีงานทำ หรือนายจ้างไม่ยอมส่งมอบงานให้ทำความเข้าใจของกลุ่มผู้รับงานในการเข้าร่วมกระบวนการไม่ได้มาจากฐานกลุ่มอาชีพทำให้ระดับความเข้าใจมีความแตกต่างกันโดยเฉพาะเรื่องขึ้นทะเบียนกลุ่มเพื่อใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ และการเข้าถึงกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบพ.ศ. 2555 – 2559 และ พ.ศ. 2560 – 2564 ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ทั้งสองแผนยังไม่มี การประเมินผลการดำเนินงานว่าประสบความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

จากการทบทวนและการประเมินงานวิจัยที่กล่าวมาทำให้พบช่องว่าง 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นช่องว่างระหว่างการนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติซึ่งมีค่อนข้างน้อย และประการที่สอง ช่องว่างขององค์ความรู้ที่ยังต้องทำการวิจัยเพิ่มเติมคือ ประเทศไทยควรมีนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบแบบยั่งยืนอย่างไร

## 2.11 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย คำถามการวิจัย การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยตามแผนภูมิที่ 1

