

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การขยายการคุ้มครองทางสังคมแบบยั่งยืนสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหา และผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ต่อแรงงานนอกระบบ เพื่อศึกษาระบบสวัสดิการสังคม และการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อประเมินมาตรการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าของรัฐบาลต่อแรงงานนอกระบบและปัญหา อุปสรรคในการเข้าถึง และเพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการในการขยายการคุ้มครองทางสังคมอย่างยั่งยืน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลโดยการจัดสนทนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน 3 กลุ่มซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบในภาคการผลิต การสัมภาษณ์เจาะลึกแรงงานนอกระบบภาคบริการ ซึ่งประกอบด้วย คนขับแท็กซี่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง หาบเร่แผงลอย ลูกจ้างทำงานบ้าน การสัมภาษณ์เจาะลึกผู้นำสมาพันธ์แรงงานนอกระบบ นักกฎหมาย และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องแรงงานนอกระบบ จำนวนรวม 30 คน มาทำการสังเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

##### 5.1.1 สถานการณ์ปัญหา และผลกระทบจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19

###### ต่อแรงงานนอกระบบ

ผลการวิจัยพบว่า การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในประเทศไทยซึ่งเริ่มตั้งแต่การระบาดในระลอกแรกเมื่อเดือนมกราคม 2563 จนถึงระลอกที่ 4 เมื่อปลายปี 2564 ได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบทั้งในมิติทางสุขภาพจิตซึ่งทำให้เกิดความเครียด ความวิตกกังวล ด้านเศรษฐกิจ คือการมีรายได้ลดลงอย่างกะทันหันมากกว่า 50% เกิดการตกงาน การไม่มีงานทำ ส่งผลกระทบต่อการใช้คุณภาพชีวิตที่ต่ำลง

แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาร์ที่ประกอบอาชีพเลี้ยงเด็กที่เป็นลูกของครอบครัวนักธุรกิจ เนื่องด้วยต้องอาศัยอยู่ในบ้านนายจ้าง จึงต้องทำทุกอย่าง ทั้งการดูแลเด็ก และทำความสะอาดในบ้าน จนแทบจะไม่มีเวลาเป็นของตัวเอง การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ทำให้เกิดความกลัวจิตตก กินไม่ได้นอนไม่หลับ และต้องทำงานหนักขึ้น และไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ จากรัฐบาลไทยเลย

### 5.1.2 ระบบสวัสดิการสังคม และการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ผลการวิจัยพบว่า ระบบสวัสดิการสังคมของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ การเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่การประกันสังคมตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังไม่สามารถช่วยให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันหรือมีความมั่นคงได้จริง แรงงานนอกระบบไม่ได้เข้าสู่ระบบการประกันสังคมตามมาตรา 40 เลย เนื่องด้วยมีรายได้ไม่แน่นอน การเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 ไม่ตอบโจทย์ให้กับอาชีพของแรงงานนอกระบบ เพราะเป็นมาตราที่จะเป็นเงินเก็บออม ไม่ใช่มาตราที่จะมาดูแลรักษา ในปัจจุบันแรงงานนอกระบบก็ใช้สิทธิจากบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ในการรักษาพยาบาลอยู่แล้ว สำหรับลูกจ้างทำงานบ้านมีอายุในการทำงานที่ค่อนข้างมาก ถ้าหากถูกเลิกจ้าง ก็ไม่มีเงินจากการว่างงานให้

สำหรับ พ.ร.บ. คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ผลการศึกษาพบว่า พ.ร.บ. ฉบับนี้ สามารถทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม แต่อีกด้านหนึ่ง ทำให้ผู้ว่าจ้างงานก็มีความกังวลในส่วนนี้เช่นกัน ทำให้เรารับงานไปทำยากขึ้น เพราะต้องมีเอกสารหลักฐานในการว่าจ้างเกิดขึ้น ผู้ว่าจ้างบางรายมองว่ามีความยุ่งยาก ทำให้ไม่เกิดว่าจ้างขึ้น หันไปว่าจ้างผู้รับงานที่ไม่ต้องใช้เอกสารในการรับงานไปทำที่บ้านแทน และเนื่องด้วยมีข้อจำกัดในส่วนของงบประมาณ รวมทั้งหน่วยงานราชการไม่ได้เห็นถึงความสำคัญจึงไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการผลักดันกฎหมายลูก นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตอบข้อสงสัยหรือคำถามเรื่องกฎหมายได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจในกฎหมาย ก็ให้คำแนะนำที่ไม่ถูกต้อง ให้ข้อมูลที่ผิดพลาด รวมไปถึงผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านไม่มีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายนี้ด้วย กลายเป็นลักษณะเหมือนกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ใช้ ทั้งๆ ที่มีอยู่

### 5.1.3 มาตรการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าของรัฐบาลต่อแรงงานนอกระบบ และปัญหา อุปสรรคในการเข้าถึง

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้ง 3 กลุ่ม คนขับรถแท็กซี่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง และหาบเร่แผงลอย เข้าถึงมาตรการช่วยเหลือเฉพาะหน้าครั้งแรกของรัฐบาล 8 ข้อ เพียงเรื่องเงินเยียวยา 5,000 บาท เป็นเวลา 3 เดือน การลดค่าน้ำค่าไฟ คนที่ได้เงินเยียวยาก็คือคนที่ไม่มีโทรศัพท์มือถือ ส่วนคนที่ไม่มีโทรศัพท์ ไม่ได้รับการเยียวยาในส่วนนี้เลย ช่องทางที่รัฐบาลจัดให้มีการลงทะเบียนผ่าน [www.เราไม่ทิ้งกัน.com](http://www.เราไม่ทิ้งกัน.com) สำหรับคนที่ไม่มีโทรศัพท์รุ่นเก่าที่ไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ ก็เข้าไม่ถึงการลงทะเบียนแรงงานนอกระบบเพื่อให้ได้รับสิทธิ พบว่า คนจนจริงๆ เข้าไม่ถึงระบบนี้ และการเยียวยาจากรัฐบาลด้วยเงินเดือนละ 5,000 บาท เป็นเวลา 3 เดือน ได้แค่ประทังชีวิตเท่านั้น ไม่ได้ช่วยให้แรงงานนอกระบบใช้เป็นต้นทุนในการสร้างความมั่นคงทางสังคม

ในระยะยาวได้เลย เงินเยียวยาไม่สามารถตอบโจทย์การฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ ทำได้เพียงแค่เยียวยา ค่าใช้จ่ายส่วนตัวเท่านั้น ส่วนเงินกู้ แรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึง มีการใช้เอกสารและรายละเอียดต่างๆ ค่อนข้างมาก ลูกจ้างทำงานบ้านสมัครแต่ไม่ผ่านเกณฑ์ จึงไม่มีใครเข้าไม่ถึงเลย

มาตรการเยียวยาในรอบที่ 2 คือการแจกเงินคนละ 3,500 บาท เป็นเวลา 2 เดือน ตั้งเป้าจะเยียวยากลุ่มนี้เพียง 3 ล้านคนเท่านั้น ขณะที่แรงงานนอกระบบ มีจำนวนมากกว่า 20.4 ล้านคน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนภายใต้การประกันสังคมมาตรา 39 และมาตรา 40

เงินเยียวยาได้มาจากการกู้ ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ ซึ่งรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกา กู้เงินเพิ่มเติมห้าแสนล้านทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอีกจนสูงเกินเพดาน ณ เดือนเมษายน 2564 ประเทศไทยมีหนี้สาธารณะคงค้าง 8,593,834.20 ล้านบาท คิดเป็น 54.91% ของ GDP ซึ่งก็ถือว่า ขนเพดานพอสมควร

กล่าวโดยสรุป กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนขับรถแท็กซี่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง หาบเร่ แผงลอย ผู้นำสมาคมแรงงานนอกระบบ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องแรงงาน และนักวิชาการ ด้านรัฐศาสตร์มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า มาตรการเยียวยาเฉพาะหน้าของรัฐบาลต่อแรงงานนอกระบบ ยังไปไม่ถึงกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบที่ยากจน และมีปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึง

#### 5.1.4 ข้อเสนอของกลุ่มตัวอย่างเชิงนโยบายและมาตรการในการขยายการคุ้มครองทางสังคมอย่างยั่งยืนสำหรับแรงงานนอกระบบ

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนขับรถแท็กซี่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง หาบเร่แผงลอย ผู้นำสมาคมแรงงานนอกระบบ นักกฎหมาย และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องแรงงาน มีข้อเสนอให้ รัฐบาลต้องขยายการคุ้มครองทางสังคมอย่างยั่งยืนสำหรับแรงงานนอกระบบ เนื่องจาก มาตรการเยียวยาของรัฐที่ดำเนินการมาเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ใช่การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง การใช้มาตรการระยะสั้น นอกจากไม่สามารถแก้ปัญหาของแรงงานนอกระบบได้แล้ว ยังเป็นภาระของประเทศในระยะยาวในการสร้างหนี้สินสาธารณะของประเทศอีกด้วย

ระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบควรมุ่งเน้นการสร้างหลักประกันทางสุขภาพและระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสม รวมทั้งการสร้างรายได้ที่เพียงพอและมั่นคง

ด้านการสร้างหลักประกันทางสุขภาพ ควรปรับปรุงการรักษาพยาบาลของสถานพยาบาลขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับปรุงเรื่องการทำใบส่งตัวที่ค่อนข้างยุ่งยาก และปรับปรุงสิทธิของผู้มีบัตร 30 บาทรักษาทุกโรคให้สามารถรักษาได้ทุกโรงพยาบาล ทุกวัน และทุกเวลา ระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบนั้น ควรเปลี่ยนสิทธิของระบบประกันสังคม

มาตรา 40 ให้เทียบเท่ากับมาตรา 39 หรือเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมมาตรา 33 ได้ ไม่ควรจำกัดเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีนายจ้างเท่านั้น

ด้านการสร้างรายได้ที่เพียงพอและมั่นคง รัฐบาลควรจัดทำนโยบายแผนงานและงบประมาณ เพื่อการส่งเสริม พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้กับแรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มอาชีพ ควรมีกองทุนให้กู้แบบไม่มีดอกเบี้ย และกู้ยืมแบบรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน โดยสมาพันธ์แรงงานนอกระบบควรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานกับหน่วยงานของรัฐบาล (กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน) เพื่อพิจารณาอนุมัติเงินกู้

ด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้กับแรงงานนอกระบบ ควรแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มกลุ่มที่หนึ่ง คือ กลุ่มที่ยังไม่มีทักษะ ให้มีโอกาสเรียนรู้ทักษะเพื่อประกอบอาชีพ และกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มคนที่มีทักษะอยู่แล้ว แต่ไม่มีเงินทุน ต้องได้รับการสนับสนุนเงินกู้ยืมแบบไม่มีดอกเบี้ย เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพ และช่วยเหลือเรื่องตลาดขายสินค้า/ผลิตภัณฑ์ ด้วย

ด้านการรวมกลุ่ม รัฐบาลและกระทรวงแรงงาน ควรส่งเสริมการรวมตัวกันของแรงงานนอกระบบให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมสร้างการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่ยั่งยืน โดยให้รัฐรับรองอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98

ในการสร้างหลักประกันทางสุขภาพ และระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบนั้น ควรเปลี่ยนสิทธิของระบบประกันสังคมมาตรา 40 ให้เทียบเท่ากับมาตรา 39 หรือเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมมาตรา 33 ได้ เพราะไม่ควรจำกัดเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีนายจ้างเท่านั้น

สำหรับแรงงานนอกระบบข้ามชาติควรได้รับสิทธิการคุ้มครองทางสังคมเทียบเท่าคนไทย รัฐบาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคม (ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection) ซึ่งรัฐบาลได้ให้สัตยาบรรณตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2556 รัฐบาลต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และ 2561 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2562 หรือกฎหมายฉบับอื่นๆ จึงจะทำให้เกิดผลต่อการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

## 5.2 การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่พบว่า แรงงานนอกระบบได้รับผลกระทบจากโควิด-19 มาก ระบบสวัสดิการสังคมของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ การเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่การประกันสังคมตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังไม่ตอบโจทย์ให้กับอาชีพของแรงงานนอกระบบ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำให้ผู้ว่าจ้างไปจ้างผู้รับงานที่ไม่ต้องใช้เอกสาร และการที่หน่วยงานราชการไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการผลักดันกฎหมายลูกของ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมถึงมาตรการเยียวยาของรัฐบาลต่อผู้ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 เป็นเพียงมาตรการระยะสั้น ทำได้เพียงแค่เยียวยาค่าใช้จ่ายส่วนตัวเท่านั้น สามารถอภิปรายผลการศึกษาที่นำไปสู่การขยายการคุ้มครองทางสังคมแบบยั่งยืนสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยได้ดังนี้

### 5.2.1 ระบบการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยยังอ่อนแอ

แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ขององค์การระหว่างประเทศหลายองค์การ ได้แก่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) กองทุนเพื่อเด็กขององค์การสหประชาชาติ (UNICEF) โครงการร่วมสหประชาชาติว่าด้วยเอชไอวี/เอดส์ (UNAIDS) กล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมว่าเป็นสิทธิเป็นมาตรการที่ให้ผลประโยชน์แก่คนจน เพื่อคุ้มครองการขาดรายได้อันเกิดจากการเจ็บป่วย ความทุพพลภาพ การคลอดบุตร การบาดเจ็บจากการทำงาน การว่างงาน ชราภาพ หรือเสียชีวิตของสมาชิกในครอบครัว เป็นระบบ นโยบาย และโปรแกรมที่ “ช่วยบุคคลและสังคมจัดการความเสี่ยงและความผันผวน และปกป้องพวกเขาให้หลุดพ้นจากความยากจนผ่านเครื่องมือที่มีความยืดหยุ่น เป็นชุดของนโยบายและโครงการภาครัฐและเอกชนที่ออกแบบมาเพื่อลดความยากจนและความเปราะบาง โดยการส่งเสริมตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงของผู้คน และเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันตนเองจากอันตรายและการหยุดชะงัก/ การสูญเสียรายได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมของทุกคน

วิกฤติโควิด-19 ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นบททดสอบว่า ระบบการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยยังไม่แข็งแรงพอที่จะรองรับวิกฤติโควิด-19 ได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ กุศล สุนทรธาดา (2559) ทำการวิจัยเรื่อง “ความหลากหลายสุขภาวะ และหลักประกันของแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร” พบว่า แรงงานนอกระบบที่บาดเจ็บส่วนใหญ่ไม่ได้ไปรับการรักษาพยาบาล คิดเป็นร้อยละ 72.59 นอกจากนี้แรงงานนอกระบบใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลร้อยละ 71.94 โดยใช้สวัสดิการผ่านบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้ามากที่สุด ร้อยละ 86.59

จะเห็นได้ว่า สิทธิการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบยังคงได้รับน้อยมากหากเทียบกับแรงงานในระบบเพราะด้วยข้อจำกัดและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการจากการขาดความคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ทำให้แรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับปัญหาในการรับสวัสดิการหรือเข้าถึงสวัสดิการที่มีอยู่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ

การที่ระบบประกันสังคมได้รับความสนใจจากกลุ่มแรงงานนอกระบบน้อยที่สุดนั้นอาจเนื่องมาจากค่าจ้างและเงินเดือนไม่แน่นอน ทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบตามเงื่อนไขของการเป็นสมาชิกในระบบประกันสังคมได้ ส่วนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บที่เหลืออีกร้อยละ 28.06 ไม่ใช่สวัสดิการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล ส่วนใหญ่จะจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเอง

การประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนหรือบุคคลในภาคเอกชนมีลักษณะคล้ายกันกับระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคมทั้ง 3 ครั้งยังคงมุ่งเน้นการคุ้มครองแรงงานในระบบเป็นสำคัญ มีเพียงมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 กำหนดให้บุคคลใดอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม และในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2560 ได้มีมติขยายสิทธิประโยชน์ผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่เป็นแรงงานนอกระบบให้มีสิทธิประโยชน์ใกล้เคียงกับผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่เป็นแรงงานในระบบมากขึ้นโดยเพิ่มสิทธิประโยชน์การคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยและเสียชีวิตรวมถึงเพิ่มทางเลือกในการเป็นสมาชิกให้กับแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบก็ยังเข้าสู่การประกันทางสังคมในมาตรา 40 น้อย ด้วยเหตุผลที่ว่า สิทธิประโยชน์ในการคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยก็ยังไม่จูงใจพอ เนื่องจากแรงงานนอกระบบสามารถใช้สิทธิการรักษาพยาบาลในระบบหลักประกันสุขภาพ 30 บาท รักษาทุกโรคได้อยู่แล้ว

ผลการวิจัยผลกระทบของโควิด-19 ต่อคนขับแท็กซี่ คล้ายกับงานวิจัยของ ภคพนธ์ ศาลาทอง (2555) เรื่อง “กลไกสนับสนุนคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบภาคบริการ : กรณีศึกษากลุ่มคนขับแท็กซี่ กรุงเทพมหานคร” ซึ่งพบว่า ผู้ประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่โดยส่วนมากเป็นรถเช่า ไม่มีความมั่นคงและปลอดภัยในการประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่ดูแลสุขภาพตนเองด้วยการพักผ่อนและซื้อยามารับประทานเองเมื่อเจ็บป่วย ผู้วิจัยมีข้อเสนอให้มีการขยายการคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนขับแท็กซี่เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม การสนับสนุนและพัฒนาความมั่นคงทางรายได้ การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับคนขับแท็กซี่ การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคนขับแท็กซี่ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ การสนับสนุน

ด้านงบประมาณ การรวมกลุ่มเพื่อสร้างสวัสดิภาพและสวัสดิการทางอาชีพของคนขับแท็กซี่ การจัดทำมาตรการความเสี่ยง และการบูรณาการด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้เอื้อต่อการบริหารจัดการอาชีพของคนขับแท็กซี่

ผลการวิจัยผลกระทบของโควิด-19 ต่อแรงงานนอกระบบข้ามชาติที่เป็นลูกจ้างทำงานบ้าน คล้ายกับงานวิจัยของ บัญญัติ สาลี (2554) เรื่อง “แรงงานนอกระบบข้ามชาติ” พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาตินอกระบบ คือ ส่วนใหญ่ต้องทำงานหนัก นายจ้างโกงค่าแรง และไม่จ่ายเงินตามที่ตกลงไว้ แรงงานข้ามชาตินอกระบบไม่สามารถเรียกร้องได้และไม่กล้าเผชิญหน้ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากมีความผิดที่ลักลอบทำงานหรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต

## 5.2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ขาดรายละเอียด

### ในการบังคับใช้

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดนิยามของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ว่า คืองานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงานเพื่อรับทำงานอันเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน

จากการทบทวนสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่า พ.ร.บ. ฉบับนี้ยังมีปัญหาบางประการที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย คือ ขาดรายละเอียดในการบังคับใช้ กล่าวคือ

1) แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แล้วแต่กรณี มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อการบังคับใช้กฎหมายในรายละเอียด ก็ยังไม่ปรากฏว่ากระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทงาน ในทางปฏิบัติจึงมีการนำกฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาบังคับใช้แทนซึ่งมีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้แตกต่างกัน

2) มาตรา 14 บัญญัติห้ามผู้จ้างงานเรียกหรือรับหลักประกันการทำงาน หรือหลักประกันความเสียหายในการทำงาน เว้นแต่ ประเภท ปริมาณ หรือมูลค่าของงานที่ทำนั้น อาจก่อความเสียหายแก่ผู้จ้างงานได้ แต่การเรียกหรือรับหลักประกันดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด จวบจนถึงปัจจุบันยังไม่มีประกาศ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกหรือรับหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหายจากการทำงาน

3) มาตรา 21 แบ่งงานอันตรายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย (2) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย (3) งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตราย และ (4) งานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยงานอันตรายตามข้อ (2) ถึง (4) ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้น ยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 21 เลย จึงขาดความชัดเจนว่า งานใดจ้างให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานได้หรือไม่

4) มาตรา 24 บัญญัติว่า “ให้ผู้จ้างงานเป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ ในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้วัตถุติด อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดทำหรือส่งมอบให้ หรือเนื่องจากผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานหรือกรณีอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงาน ทั้งนี้ การจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพและค่าทำศพให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ” ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินดังกล่าว

จึงสรุปได้ว่า การมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ก็ยังไม่สามารถให้หลักประกันได้ว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานนอกระบบ จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้หรือไม่

### 5.2.3 แผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบยังไม่ถูกนำไปปฏิบัติ

ถึงแม้ว่ากระทรวงแรงงานได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบฉบับแรก พ.ศ. 2555-2559 โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองมีหลักประกันทางสังคมนำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ให้แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียมเป็นธรรมและมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ และจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (ฉบับที่สอง) พ.ศ. 2560-2564 เพื่อให้มีความต่อเนื่องจากแผนฉบับแรก และเพื่อเป็นกรอบแนวทางการทำงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบก็ตาม แต่โดยการประเมินของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) พบว่าแรงงานนอกระบบยังขาดหลักประกันทางสังคม แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

แรงงานนอกระบบไม่ถูกนำไปสู่การปฏิบัติ แรงงานนอกระบบจึงยังไม่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามเป้าหมายของแผนฯ ทั้ง 2 ฉบับ

#### 5.2.4 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคม (ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection) ยังขาดการมีแผนปฏิบัติการรองรับที่ชัดเจน

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคมเกิดขึ้นจากการประชุม ประมุขแห่งรัฐ/ หัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) 10 ประเทศ ที่ประชุมได้ประกาศขอบเขตการคุ้มครองทางสังคมของแต่ละประเทศ โดยกำหนดให้คนยากจน กลุ่มคนเปราะบาง คนพิการ ผู้สูงอายุ เยาวชนที่ไม่อยู่ระหว่างศึกษา เด็ก แรงงานย้ายถิ่น ต้องได้รับสิทธิเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมมาปฏิบัติให้เป็นไปตามพื้นฐานของการเคารพเสรีภาพ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม การไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคหญิงชาย การมีส่วนร่วมทางสังคม และกำหนดให้การนำมาตรการการคุ้มครองทางสังคมไปสู่การปฏิบัติเป็นความรับผิดชอบหลักของรัฐบาลแต่ละประเทศสมาชิก

แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มคนเปราะบางตามกรอบของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคมทางสังคม แต่จากผลการวิจัยครั้งนี้พบว่าแรงงานนอกระบบแรงงานนอกระบบทั้งที่เป็นคนไทยและแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่ยั่งยืน รัฐบาลไทยยังไม่มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนในการดำเนินการกับแรงงานนอกระบบให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งมาตรการคุ้มครองทางสังคมซึ่งรัฐบาลได้ให้สัตยาบรรณตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2556

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

#### 5.3.1 ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

(1) รัฐควรใช้นโยบาย “การคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า” (Universal Social Protection) เนื่องจากทำให้กลุ่มคนจนและเปราะบางเข้าถึงได้มากขึ้น ขณะที่รูปแบบการคัดกรองประสบปัญหาของการให้เงินโอนหรือสิ่งอื่นที่ไม่ตัวเงิน แต่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ตกหล่น และผิดพลาดซึ่งสะท้อนความไม่มีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายในการคัดกรองที่สูง

(2) รัฐควรมีนโยบายบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคม สำหรับแรงงานนอกระบบ ทั้งการช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และการประกันแบบสมัครใจ โดยกำหนดภารกิจของแต่ละกระทรวงให้ชัดเจน กล่าวคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรมีบทบาทหลักในการช่วยเหลือทางสังคม หรือสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) กลุ่มคนจนและเปราะบาง กระทรวงแรงงานควรมุ่งเน้นในเรื่องการประกันสังคม (Social Insurance) และตลาดแรงงาน (Labour Market Programme) และการพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพใหม่ ๆ

(3) รัฐบาลควรผู้นำในการปรับปรุง พ.ร.บ. ประกันสังคม โดยการขยายสิทธิประโยชน์ผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่เป็นแรงงานนอกระบบให้มีสิทธิประโยชน์ให้ใกล้เคียงกับผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่เป็นแรงงานในระบบมากขึ้น โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์การคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยและเสียชีวิตรวมถึงเพิ่มทางเลือกในการเป็นสมาชิกให้กับแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

(4) กระทรวงแรงงานควรออกกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง เพื่อการบังคับใช้กฎหมายในรายละเอียดตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มาตรา 14 ที่บัญญัติห้ามผู้จ้างงานเรียกหรือรับหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหายในการทำงาน มาตรา 21 เรื่องการแบ่งงานอันตรายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย (2) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความเสี่ยงที่อาจเป็นอันตราย (3) งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตราย และ (4) งานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยงานอันตรายตามข้อ (2) ถึง (4) ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้น ยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ให้ชัดเจน และมาตรา 24 ที่บัญญัติว่า “ให้ผู้จ้างงานเป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ ในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้วัตถุอันตราย หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดทำหรือส่งมอบให้ หรือเนื่องจากผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน หรือกรณีอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงาน ทั้งนี้ การจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพและค่าทำศพให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินดังกล่าว

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

(1) กระทรวงแรงงานควรจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มแรงงานนอกระบบให้ชัดเจนให้สามารถนำไปใช้ในการทำค่าของงบประมาณจากกระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือทางสังคมกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ อันเป็นฐานขั้นแรกของการคุ้มครองทางสังคม เนื่องจากอุปสรรคสำคัญของมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้การคุ้มครองทางสังคมกลุ่มแรงงานนอกระบบ ต้องมีข้อมูลต่าง ๆ ของผู้รับสิทธิ

(2) ปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนส่งเสริมอาชีพแรงงานนอกระบบ โดยให้ผู้แทนของสมาพันธ์แรงงานนอกระบบมีส่วนร่วม

(3) เชื่อมเครือข่ายระบบการคุ้มครองช่วยเหลือของภาครัฐที่มีอยู่ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้ชัดเจน และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบอย่างต่อเนื่อง กว้างขวางและสามารถเข้าใช้บริการจากเครือข่ายได้

(4) พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีคุณภาพและเกิดความยั่งยืน โดยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสวัสดิการและบริการการคุ้มครองทางสังคมแต่ละประเภทให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับการคุ้มครองอย่าง เท่าเทียมกัน และพัฒนาระบบต่างๆ ให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง