

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นกรอบความคิดในการพัฒนาประเทศเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวและเปิดกว้างไปสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น แต่ผลของการพัฒนายังไม่มีความสมดุลอยู่หลายด้านและก่อให้เกิดปัญหา เช่น ปัญหาการปรับตัวของประชาชนในสังคม เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ทําให้วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยแบบไทยดั้งเดิมต้องปรับเปลี่ยนเป็นการดำเนินชีวิตในรูปแบบสังคมสมัยใหม่ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการไม่มีงานทำ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแบบซ้ำซากมาเป็นลำดับ จนมีการปรับเปลี่ยนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทางสังคมมากขึ้น โดยตั้งวัตถุประสงค์ไว้ว่าจะกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และจะเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสให้มากขึ้น

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของครอบครัว การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาทางด้านจิตใจ ศีลธรรม อันจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขในสังคมมากขึ้น และจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา อาทิ ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว เด็กถูกทอดทิ้งและถูกหลอกลวง ปัญหายาเสพติด ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการทางด้านปกป้องกันปัญหา และหาทางช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มต่าง ๆ ให้สามารถช่วยเหลือตนเอง และช่วยสนับสนุนการพัฒนาสังคมต่อไป

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และภาระที่รัฐจะต้องจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) จึงได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ไว้ดังนี้

ด้านการกระจายรายได้ กำหนดกลุ่มเป้าหมาย 6 กลุ่มที่จะต้องดูแลเป็นพิเศษ ไม่ให้การกระจายรายได้เลวร้ายลง ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรรายจน กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตร กลุ่ม

ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กและธุรกิจขนาดย่อม กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ และกลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถดำรงชีพอยู่ได้

ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และยกระดับคุณภาพชีวิต กำหนดเป้าหมายในการลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 1.2 หรือประชากรในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ให้มีจำนวน 61 ล้านคน ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี จัดให้มีการศึกษาตลอดชีพ ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน ขยายการมีงานทำ เสริมสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ยกระดับสุขภาพอนามัยของประชาชนให้ดีขึ้น เน้นการพัฒนาคุณภาพคนให้มีคุณธรรม มีความสามารถและพลานามัยสมบูรณ์ ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และพิทักษ์คุ้มครองผู้บริโภค (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) เป็นก้าวแรกของการนำวิธีการใหม่ในการพัฒนาประเทศมาใช้ เพื่อจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมให้สามารถบรรลุถึงสภาวะอันพึงปรารถนาของคนไทยทั้งชาติในอนาคต การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ได้เริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้คนไทยทุกกลุ่มสาขาอาชีพ และทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การเริ่มจัดทำแผนแทนการกำหนดแผนจากภาคราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวอย่างแต่ก่อน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเปิดศักราชกระบวนการวางแผน ที่เน้นความร่วมมือร่วมใจกันฉีกกำลังอย่างสมานฉันท์ของคนในชาติ

การพัฒนาที่ท้าทายต่อการรอดอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของสังคมในอนาคต คือ การพัฒนา "คน" ซึ่งหมายถึงการพัฒนาคุณภาพและสมรรถภาพของคนไทยให้สามารถมีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ที่จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน สังคม และชาติในที่สุด ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จึงได้ปรับแนวความคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นจุดมุ่งเน้นหลักแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นเน้น "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดถึงความสำเร็จของการพัฒนาทุกเรื่อง โดยการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอีกต่อไป รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนวิธีการวางแผน จากการแยกส่วนรายสาขาเศรษฐกิจหรือสังคมที่ขาดความเชื่อมโยง เกื้อกูลต่อกัน มาเป็นการพัฒนาแบบบูรณาการ เพื่อให้เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะเอื้อประโยชน์ให้คนไทยส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง

สำหรับเรื่องการใช้แรงงานระบบการรับงานไปทำที่บ้าน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้อย่างชัดเจน 3 ประการคือ

1. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองกว้างขวางขึ้นรวมทั้งการพิจารณาขยายขอบเขตการให้การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทน สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิผลประโยชน์ สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน และการประกันสังคม ให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขาแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วง และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

2. สนับสนุนให้มีกรรมาช้กลุ่ม หรือมีการจัดตั้งเป็นองค์การนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยรัฐให้การสนับสนุนการพัฒนาองค์การและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐบาลอย่างทั่วถึง

3. ส่งเสริมให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการให้การส่งเสริม และพัฒนาคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื : 56-57)

แต่ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จะได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้อย่างชัดเจน แต่ในความเป็นจริงการรับงานไปทำที่บ้านเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าแรงงานเหล่านี้จัดเป็นแรงงานภาคธุรกิจนอกระบบ (Informal Sector) เป็นแรงงานราคาถูก สามารถใช้ลดต้นทุนการผลิต สนองรับความต้องการของนายจ้างที่จะใช้เป็นวิธีการกระจายการผลิตบางขั้นตอน ไปให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำ โดยจ่ายค่าแรงตามผลงานและปริมาณงาน

ด้วยเหตุที่แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการรับงานไปทำที่บ้านมีประโยชน์ต่อส่วนรวมคือ ช่วยเพิ่มผลผลิตและเกิดการกระจายรายได้ ก่อให้เกิดรายได้แก่ครอบครัว แต่การรับงานไปทำที่บ้านยังมีปัญหา เพราะผู้รับงานไปทำที่บ้านมีงานทำที่ไม่แน่นอน การจ้างงานจ้างไม่เป็นเวลา และต้องทำงานในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และได้รับค่าตอบแทนในอัตราต่ำ รวมทั้งไม่ได้รับการเหลียวแลด้านสวัสดิการจากนายจ้าง ผู้ว่าจ้าง หรือผู้ส่งงานไปให้ทำที่บ้าน เนื่องจากผู้ว่าจ้างและเจ้าของสถานประกอบการใช้วิธีหลบเลี่ยงความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยอาศัยการว่าจ้างในรูปแบบการจ้างทำของ

ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตสินค้าด้านอุตสาหกรรม
ที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ดังนั้น หากจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรวมทั้งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ครอบคลุม
ถึงงานที่รับไปทำที่บ้านบ้าง ก็จะเป็นการช่วยเหลือให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองตาม
กฎหมาย ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มีสภาพการจ้างงานที่ดี ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม
เป็นธรรมและมีความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
2. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และปัจจัยที่เอื้อต่อการ
เกิดขึ้นและพัฒนาของสวัสดิการสังคม สำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน
3. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม สำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
2. ศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมซึ่งจัดโดยภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับผู้รับ
งานไปทำที่บ้านในปัจจุบัน
3. ศึกษาอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นโยบาย และ
มาตรการของรัฐว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน

1.4 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านโดยให้บ้านของตนเองหรือสถานที่
อื่น ๆ ที่มีใช้สถานที่ประกอบการของนายจ้างเป็นที่ทำงาน ซึ่งงานดังกล่าวก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือ
บริการ โดยได้รับค่าตอบแทนจากนายจ้าง

นายจ้าง หมายถึง บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล หรือผู้รับเหมาช่วง ผู้รับเหมาค่าแรง
ซึ่งเป็นผู้จัดหาผู้รับงานไปทำที่บ้านมาทำงาน อันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานตามกฎหมาย
โดยบุคคล นิติบุคคล ผู้รับเหมาช่วง หรือผู้รับเหมาค่าแรงดังกล่าว ได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงาน
ไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตน

สวัสดิการสังคม หมายถึง โครงการสาธารณะด้านสวัสดิการแก่ประชาชน เพื่อเตรียม
 มาตรการการช่วยเหลือสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่
 อาศัย ยารักษาโรค สถานศึกษา สถานพยาบาล รวมทั้งการมาตรการการป้องกันและ
 ส่งเสริมระบบ สวัสดิการต่าง ๆ ให้ดีขึ้นด้วย

ระบบการว่าจ้าง หมายถึง ข้อตกลงเกี่ยวกับการว่าจ้าง ซึ่งอาจเป็นการว่าจ้างโดยตรง
 หรือผ่านระบบคนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการตกลงด้วยวาจา หรือมีการทำสัญญาว่าจ้างเป็น
 ลายลักษณ์อักษร

สภาพการจ้างงาน หมายถึง เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันเวลาทำงาน
 ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือของลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้าง
 หรือการทำงาน

การจ้างงานนอกระบบ หมายถึง การจ้างงานที่อยู่นอกเหนือข้อกำหนดของกฎหมาย
 แรงงาน ซึ่งรัฐบาลได้พยายามเข้าไปดูแลให้มีการปฏิบัติเหมือนการจ้างงานในระบบ

การรับช่วงผลิต หมายถึง การที่บุคคลหรือนิติบุคคลหนึ่งหรืออีกกิจการหนึ่ง ตกลงว่า
 จ้างให้อีกบุคคล นิติบุคคล หรืออีกกิจการหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าผู้รับช่วงการผลิต ทำการผลิตชิ้นส่วน
 หรือส่วนประกอบ ไม่ว่าจะเป็นการประกอบส่วนย่อยหรือสมบูรณ์ เพื่อประกอบเป็นสินค้า
 ที่จำหน่ายในนามกิจการของผู้ว่าจ้าง เมื่อส่งมอบงานแล้วผู้ว่าจ้างก็จะจ่ายค่าตอบแทนให้

สหกรณ์ หมายถึง องค์การพิเศษเกี่ยวกับวิธีการจัดการ ซึ่งบุคคลหลาย ๆ คนรวมกัน
 ด้วยความสมัครใจ มีสิทธิเท่าเทียมกัน เพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อจัด
 ความเดือดร้อนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้พื้นฐานของการดำเนินงานแบบประชาธิปไตย

1.5 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

กำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษามีทั้งสิ้น 17 เดือน (ตุลาคม 2541 – มีนาคม 2543)
 รายละเอียดแผนการศึกษามีดังนี้

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1. ศึกษาค้นคว้าเอกสาร | เดือนตุลาคม – ธันวาคม 2541 |
| 2. นำเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์ | เดือนกุมภาพันธ์ 2542 |
| 3. ศึกษาภาคสนามและเก็บรวบรวมข้อมูล | เดือนมีนาคม – พฤศจิกายน 2542 |
| 4. ดำเนินการจัดทำรายงาน | เดือนพฤศจิกายน 2542 – มีนาคม 2543 |

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบสภาพปัญหาและความต้องการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
2. ได้ข้อเสนอการปรับปรุงแก้ไข ประกาศ คำสั่ง หรือข้อบังคับที่สมควรทำการแก้ไข ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
3. ได้ข้อเสนอแนะรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม ที่เหมาะสมสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านในอนาคต

