

รายงานวิจัย

เรื่อง

การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

(The Synthesis of Knowledge on Informal Workers)



คณะผู้วิจัย

สุสัณหา ยิ้มแย้ม
นงเยาว์ อุดมวงศ์

ชฤทธิ์ มีสิทธิ์
ระภาวิน ลิขนะวานิชพันธ์

ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

มีนาคม 2544

ISBN 974-657-429-9

รายงานวิจัย

เรื่อง

การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ
(The Synthesis of Knowledge on Informal Workers)

คณะผู้วิจัย

สุสัณหา	อัมมัย
ชฤทธิ	มีสิทธิ์
นงเยาว์	อุดมวงศ์
ระภาวิน	ลีชนะวานิชพันธ์

ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

มีนาคม 2544

ISBN 974-657-429-9

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบนี้ได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนด้านงบประมาณจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะตลอดขั้นตอนของการดำเนินการศึกษาจากนายแพทย์สุภกร บัวสาย และ คุณเพ็ญศรี สงวนสิงห์ ซึ่งคณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

คณะผู้ศึกษาขอขอบคุณในความช่วยเหลือและเอื้อเฟื้อทางด้านเอกสาร อันเป็นข้อมูลสำคัญเป็นอย่างดีจากคุณระภาวีน ลิขนะวานิชพันธ์ และ เจ้าหน้าที่ของศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตัวแทนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อคิดเห็นที่ดีและกำลังใจจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เบญจา จิรภัทรพิมล และ ดร. ชัตติยา กรรณสูต รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายๆ ท่านที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันมีประโยชน์ที่ช่วยการจัดทำรายงานครั้งนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ใคร่ขอขอบพระคุณผู้เขียนเอกสารที่คณะผู้วิจัยได้อ้างอิงทุกท่าน รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้ข้อมูลแก่คณะผู้วิจัย ที่ทำให้มีความเข้าใจต่อสถานการณ์ของแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น และขอขอบพระคุณหัวหน้าภาควิชาและคณบดี คณะพยาบาลศาสตร์ที่กรุณาให้เวลาและสนับสนุนคณะผู้ศึกษาในการดำเนินงานประมวลองค์ความรู้นี้จนสำเร็จลงด้วยดี

บทคัดย่อ

การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์แรงงานนอกระบบและผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งเป็นแนวทางในการเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดยการรวบรวมข้อมูลหลักได้จากเอกสารงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ

จากวิเคราะห์ได้ข้อสรุปจากการศึกษาที่ผ่านมาว่า การให้ความหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบยังคลุมเครือและไม่ชัดเจนซึ่งมีผลต่อค่าสถิติ แรงงานนอกระบบก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค อย่างไรก็ตามปัญหาแรงงานนอกระบบมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ได้แก่ สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม การขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ การได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ การไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน การขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานโดยตรง นอกจากนี้ประเด็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญและได้รับกล่าวถึงเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่ การรับงานที่เสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทรหรือสภาพการทำงานที่มีผลต่อสุขภาพ การทำงานที่รีบเร่ง การทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน การขาดข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพอย่างเพียงพอ การขาดหลักประกันในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงานลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงทำให้หลุดพ้นออกจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทน และแรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาซื้อขายซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีจุดอ่อนของระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่คู่สัญญาสามารถทำความตกลงกันได้เอง ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ในเชิงนโยบายและกฎหมายที่สำคัญ รวมทั้งควรมีการศึกษาวิจัยต่อไป เพื่อส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบ แนวทางในการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ อันนำไปสู่การปรับปรุงระบบบริการสุขภาพและสร้างเสริมระบบการประกันสุขภาพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบและครอบครัว

ศัพท์สำคัญ: แรงงานนอกระบบ, สุขภาพ, กฎหมาย, นโยบาย, ประกันสุขภาพ

Abstract

The purpose of this study is to synthesize the body of knowledge of informal workers, funded by the Health Systems Research Institute, Thailand. The study aims to better understand the circumstance of informal workers and the impact on their health. Moreover, the study will be a guideline for policy recommendations and legal suggestions that are necessary for informal workers. Previous studies included in this review are of published and unpublished documents.

This study concluded that there is not clear on definition and statistics of informal workers. Informal sector provides many benefits to country both at macro and micro levels. However, informal workers still face with a lot of problems such as unclear status, unsecured work conditions, inappropriate work environment, lack of enhancing their skill, low income, no social and legal protection, lack of responsible organization. In addition, important health problems are risk and dangerous work, health problems related to work conditions, rush work, and long period of work, lack of adequate health information, lack of social insurance. In terms of law, informal workers do not include in the relationship between employer and employee system. Therefore, they could not get any benefit of social insurance. They are applied with commercial legal system that has a weakness point since partners of agreement can agree, by themselves. This study proposed policy recommendations and identifies areas that require further research. These recommendations are offered to enhance, develop and protect the quality of life for informal workers, as well as a guideline for their welfare. They may lead to improve the health care system and enhance appropriated health insurance for informal workers and their families.

Key word: informal workers, health, law, policy, health insurance

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

การวิจัยในรูปแบบการประมวลองค์ความรู้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์แรงงานนอกระบบและผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งเป็นแนวทางในการเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ การรวบรวมข้อมูลหลักได้จากเอกสารงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยเอกสารที่ตีพิมพ์เผยแพร่และเอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ ประกาศ สรุปรายงานการประชุม การสัมมนา หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้คณะผู้วิจัยยังได้ร่วมประชุม อภิปรายและสัมภาษณ์แรงงานนอกระบบ นายจ้าง และเจ้าของกิจการ หน่วยงานพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีระยะเวลาในการประมวลองค์ความรู้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคมถึงตุลาคม 2543

ผลการศึกษาพบว่า

1. **นิยามและสถิติของแรงงานนอกระบบ:** โดยสรุปแล้วแรงงานนอกระบบน่าจะครอบคลุมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบการอิสระขนาดเล็ก ผู้ประกอบการขนาดย่อม รวมทั้งพนักงาน/ลูกจ้างของผู้ประกอบการอิสระและขนาดย่อม และแรงงานที่ช่วยธุรกิจครัวเรือน อันได้แก่ ลูกหลานญาติพี่น้อง ที่มาช่วยงานธุรกิจครัวเรือน ในปัจจุบันนี้ยังมีปัญหาของการทำสถิติแรงงานเกี่ยวกับการจ้างงานนอกระบบ คือ ข้อมูลไม่เพียงพอ ไม่เที่ยงตรง และประมาณสภาพการณ์ต่ำกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้เนื่องจากความไม่ชัดเจนในความหมายของแรงงานนอกระบบและความเป็นพลวัตร (dynamic) ของแรงงานนอกระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ทำการประเมินตัวเลขแรงงานนอกระบบว่ามีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 16 ล้านกว่าคน ขณะที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) รายงานว่าแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ และมีผู้ทำงานที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบถึง 20 ล้านกว่าคน คิดเป็น 2 ใน 3 ส่วนของแรงงานทั้งหมด (จำนวน 30 ล้านกว่าคน)

2. **สถานการณ์ทั่วไปของแรงงานนอกระบบ:** จากการศึกษาที่ผ่านมาแรงงานนอกระบบมักไม่ได้รับสวัสดิการหรือการคุ้มครองที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใดจากการทำงานให้แก่นายจ้าง กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพของแรงงานไปทำที่บ้าน แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการประกันสังคม เงินทดแทน เงินชดเชยเมื่อเลิกจ้าง รวมทั้งไม่ได้รับคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อแรงงานนอกระบบและครอบครัวหลายประการ ได้แก่ สภาพภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม การขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ การได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ การไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน การขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานโดยตรง (ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2542)

3. **แรงงานนอกระบบกับพัฒนาการของเศรษฐกิจไทย:** แรงงานนอกระบบก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค กล่าวคือ แรงงานนอกระบบช่วยเพิ่มผลผลิตและก่อให้เกิดการกระจายรายได้ ลดการว่างงานและปัญหาความยากจน ก่อให้เกิดรายได้แก่ครอบครัว โดยที่แรงงานไม่ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมือง ดังนั้น รัฐบาล จึงได้มีแนวนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ซึ่งบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะเริ่มมีนโยบายที่ชัดเจนขึ้น ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เป็นต้น

มาจนถึงปัจจุบัน โดยการให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การจัดสวัสดิการ และการพัฒนากลไก เพื่อดูแล ส่งเสริม และคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง โดยสรุปแล้วงานด้านการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบนั้นต้องอาศัยความช่วยเหลือ ร่วมมือทั้งจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้จ้างงาน (นายจ้าง) และแรงงานเองจะต้องมีการประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างคุ้มค่า คุ่มทุน และเหมาะสมที่สุด

4. สุขภาพกับแรงงานนอกระบบ: แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้รับการตระหนักถึงความสำคัญเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากไม่เห็นอันตรายถึงชีวิตในทันทีทันใด ปัญหาสุขภาพส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการทำงานอย่างเร่งรัด และใช้เวลายาวนานขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตจากการทำงาน จากการทำงานที่ไม่มีการกำหนดเวลาที่แน่นอน ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ทำให้มีผลสืบเนื่องต่อปัญหาสุขภาพตามมาได้ เช่น รับประทานอาหารไม่ตรงเวลา ทำให้เกิดโรคแผลในกระเพาะอาหาร ขาดการออกกำลังกาย ทำให้ร่างกายเกิดความเหนื่อยล้า ระยะเวลาการทำงานที่ยาวนานเกินไป ทำให้พักผ่อนไม่เพียงพอเป็นผลเสียต่อสภาวะร่างกายและอารมณ์มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความอบอุ่นของครอบครัว การที่ต้องนั่งทำงานหรืออยู่ในอริยาบถเดียวเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาในระบบกล้ามเนื้อกระดูก อาการที่พบบ่อยที่สุด คือ อาการปวดหลัง ปวดเมื่อยร่างกาย นอกจากนั้นยังมีอาการอื่น ๆ อีก เช่น ปวดหัว ปวดตา เป็นต้น รวมทั้งแรงงานเหล่านี้มักติดยาระงับปวด ยาที่มีส่วนผสมของคาเฟอีน บางรายดื่มแอลกอฮอล์ กาแฟ หรือเครื่องดื่มชูกำลังเป็นประจำ และปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบอีกประการหนึ่ง คือ การไม่ใช้หรือไม่สวมเครื่องป้องกันอันตราย การทำงานที่ใช้หรือสัมผัสสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย ทั้งนี้เพราะความรู้และการไม่ตระหนักเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม ปัจจุบันนี้จึงมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสุขภาพของแรงงานนอกระบบมากขึ้น ประเด็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญและได้รับการกล่าวถึงได้แก่ การรับงานที่เสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทหรือสภาพการทำงานที่มีผลต่อสุขภาพ การทำงานที่รีบเร่ง การทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน การขาดข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพอย่างเพียงพอ การขาดหลักประกันในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ: สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ประเภท ได้แก่ กฎหมายที่มีอยู่แล้วและสามารถนำมาใช้กับแรงงานนอกระบบ กฎหมายที่มีอยู่แล้วแต่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมหากจะนำมาบังคับใช้ และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะบังคับหรือควบคุม

อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาในทางกฎหมายและการบังคับใช้อยู่มากมาย อันเนื่องมาจากสภาพที่ไม่ชัดเจนของแรงงานนอกระบบ ดังนั้นการกำหนดสถานภาพของแรงงานนอกระบบให้มีความชัดเจนจะส่งผลให้สามารถกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกัน นอกจากนี้แล้วแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงานลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงทำให้หลุดพ้นออกจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทน แรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาซื้อขายซึ่งมีความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจุดอ่อนของระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นคือคู่สัญญาสามารถทำความตกลงกันได้เอง ไม่มีมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำหรือมาตรการทางกฎหมายควบคุมบังคับ ทำให้แรงงานต้องถูกเอาเปรียบและสูญเสียสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ไปเป็นอันมาก

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ข้อเสนอแนะต่อสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบมีดังนี้

- ควรมีการออกกฎกระทรวงที่ชัดเจนครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ใน พ.ร.บ. คຸ້ມຄອງแรงงาน พ.ศ. 2541
- ควรทบทวนและแก้ไขแนวความคิดเกี่ยวกับการจ้างงาน โดยควรยอมรับความหลากหลายของการจ้างงาน ไม่ควรอยู่ในเฉพาะการจ้างงานในลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง ที่ว่านายจ้างมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและลงโทษลูกจ้าง
- ควรทบทวนและแก้ไขนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตลอดจนการส่งเสริมรูปแบบการรับเหมาช่วงในการผลิต โดยเฉพาะรูปแบบของการจ้างเหมาและการจ้างเหมาช่วงในการผลิต ที่ต้องระวังว่าอาจจะเป็นรูปแบบในการแสวงหากำไรและบริหารกิจการเพื่อความอยู่รอดของผู้ผลิตเท่านั้น โดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะคุณภาพชีวิตของคนทำงานที่ตกต่ำลงไปทุกที
- ควรมีการกำหนดค่าจ้างค่าตอบแทนขั้นต่ำและมีการคุ้มครองทางกฎหมาย
- ควรมีการขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ
- ควรมีการให้ข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน
- ควรมีการกำหนดหน่วยงานของรัฐ/องค์กรเอกชน/ผู้ว่าจ้างในการรับผิดชอบโดยตรงที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมพัฒนาทักษะแรงงาน
- ควรมีการเชื่อมโยงโดยอาศัยความช่วยเหลือ ร่วมมือทั้งจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้จ้างงาน (นายจ้าง) และแรงงานเอง ซึ่งจะต้องมีการประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างคุ้มค่า คຸ້ມทุน และเหมาะสมที่สุด

2. แม้ว่าการศึกษาได้นำเสนอว่ารัฐบาลได้มีแนวนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ซึ่งบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานและกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ชัดเจนอย่างจริงจัง จึงเห็นควรให้นำนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่ยังมีได้ดำเนินการมากำหนดมาตรการและแผนปฏิบัติการโดยเร่งด่วน เช่น

- การขยายขอบข่ายการประกันสังคมไปสู่แรงงานในสาขานอกระบบ
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้นและให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขานอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- ศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนทั้งระบบรวมทั้งความเป็นไปได้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายอาชีพตามประเภทอุตสาหกรรม
- สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องให้มีการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ
- สนับสนุนให้มีการพัฒนาความรู้ทางด้านการตลาดและการบริหารจัดการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยให้ครอบคลุมถึงแรงงานภาคเกษตรและแรงงานนอกระบบด้วย

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ค
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
สารบัญ	๗
บทที่	หน้า
1 บทนำ	1
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์	2
ระเบียบวิธีการศึกษา	2
ประโยชน์ที่ได้รับ	2
กรอบในการศึกษา	2
2 สถานการณ์ทั่วไปของแรงงานนอกระบบ	4
ความหมายของแรงงานนอกระบบและผู้รับงานไปทำที่บ้าน	4
จำนวนแรงงานนอกระบบ	8
ประเภทของการจ้างงานนอกระบบ	9
สภาพทั่วไปของแรงงานนอกระบบ	13
รูปแบบการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ	25
สรุป ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ	30
3 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยกับแรงงานนอกระบบ	33
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากแรงงานนอกระบบ	33
นโยบายรัฐกับแรงงานนอกระบบ	35
บทบาทหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ	45

	แนวคิดสวัสดิการสังคมกับแรงงานนอกระบบ	49
	สรุป ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ	53
4	แรงงานนอกระบบกับสุขภาพ	56
	ผลกระทบต่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบ	56
	แรงงานนอกระบบกับหลักประกันสุขภาพ	70
	แรงงานนอกระบบกับการปฏิรูประบบสุขภาพ	75
	สรุป ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ	78
5	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ	80
	กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ	80
	มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	81
	การคุ้มครองทางกฎหมายในต่างประเทศ	84
	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย	85
	แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน	85
	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย	98
5	สรุปผลการประเมินองค์ความรู้และข้อเสนอแนะ	105
	สรุปผลการประเมินองค์ความรู้	105
	ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้	110
	ข้อจำกัดในการศึกษา	111
	ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป	112
	เอกสารอ้างอิง	113
	ภาคผนวก	120

หลักการและเหตุผล

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานที่ผ่านมา โดยเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อการบริโภคเป็นหลักมาเป็นการผลิตเพื่อขายและส่งออก ทำให้สัดส่วนรายได้จากภาคเกษตรกรรมได้ลดความสำคัญลงไป ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งยังมีบทบาทในการเพิ่มรายได้และการจ้างงานมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากมูลค่าการผลิตของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มจากร้อยละ 22.6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี พ.ศ. 2524 เป็นร้อยละ 28.6 และ 33.7 ในปี พ.ศ. 2534 และ 2541 ตามลำดับ การขยายตัวของภาคการผลิตในสาขาอุตสาหกรรม ทำให้มีสัดส่วนของผู้มีงานทำในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.2 เป็นร้อยละ 11.1 และ 13.0 ของผู้มีงานทำทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542) อย่างไรก็ตาม การที่แรงงานภาคเกษตรกรรมในชนบทซึ่งหลังไถ่ย้ายถิ่นเข้าสู่แรงงานภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก่อให้เกิดปัญหา กล่าวคือ ปริมาณแรงงานมีมากเกินไปกำลังความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและบริการของเศรษฐกิจการจ้างในระบบที่จะรองรับได้โดยเฉพาะแรงงานไร้ทักษะ ดังนั้นแรงงานเหล่านี้จึงกระจัดกระจายไปแทรกอยู่ในเศรษฐกิจภาคนอกระบบ เพื่อหารายได้ยังชีพ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบแล้วจะเห็นว่า แรงงานส่วนใหญ่ทำงานในสาขาการผลิตที่ไม่เป็นทางการหรือตลาดแรงงานนอกระบบ (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2538) จากข้อมูลที่มีอยู่ปีล่าสุด พ.ศ.2542 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กล่าวว่ามีการจ้างงานในเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) สูงถึงร้อยละ 69.6 หรือ 2 ใน 3 ของผู้ทำงานทั้งหมด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543)

การจ้างงานนอกระบบ เป็นรูปแบบหนึ่งของการจ้างงานที่ผู้ว่าจ้างและผู้รับงานมาทำที่บ้านไม่มีนิติสัมพันธ์เป็นนายจ้างลูกจ้างกัน ดังนั้นการทำงานประเภทนี้จึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน มักขาดการดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร และไม่อยู่ในฐานะที่จะทำการต่อรองในเรื่องของราคาและค่าจ้าง ส่วนใหญ่เป็นการรับงานมาทำที่บ้าน คนงานเหล่านี้มักได้ค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ หรือได้รับรายได้ตามจำนวนชิ้นของที่ทำได้ มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน และไม่มีสัญญาการจ้างงาน (วิจิตร ระวิวงศ์ และคณะ, 2537; Sirisambhand, 1996; Oudin, 1992) จากการศึกษาเอกสาร งานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ผลสรุปว่า ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านประสบปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ความไม่มั่นคงในการทำงาน การไม่ได้รับสวัสดิการหรือการคุ้มครองทางกฎหมาย ผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัย เป็นต้น

องค์ความรู้เรื่องแรงงานนอกระบบ เริ่มจะได้รับความสนใจจากนักวิชาการ เมื่อไม่นานมาและยังถือว่าได้รับความสนใจน้อยมาก อย่างไรก็ตามงานทางวิชาการเหล่านี้ก็ช่วยทำให้สังคมมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาของแรงงานเหล่านี้ได้พอสมควร ดังนั้นคณะผู้วิจัยอันประกอบด้วย นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักพัฒนาองค์กรเอกชนจากศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงร่วมกันเพื่อประมวลความรู้ที่จำเป็น อันนำไปสู่ความเข้าใจสถานการณ์สภาพการทำงานและผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งเป็นแนวทางในการเสนอด้านนโยบายและกฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์แรงงานนอกระบบและผลกระทบต่อสุขภาพ
2. เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

ระเบียบวิธีการศึกษา

ข้อมูลหลักได้จากการรวบรวมเอกสารงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ รวมทั้งเอกสารที่ตีพิมพ์เผยแพร่และเอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ ประกาศ สรุปรายงานการประชุม การสัมมนา หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้คณะผู้วิจัยยังได้ร่วมประชุม อภิปรายและสัมภาษณ์แรงงานนอกระบบ นายจ้างและเจ้าของกิจการ หน่วยงานพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจในบริบทของแรงงานนอกระบบและสะท้อนถึงสถานการณ์จริง รวมทั้งรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่จำเป็นต่อการสังเคราะห์องค์ความรู้เรื่องนี้ โดยมีระยะเวลาในการประมวลองค์ความรู้นี้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคมถึงตุลาคม 2543

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้องค์ความรู้ที่ทำให้เข้าใจถึงสถานการณ์ สภาพการทำงานและปัญหาต่างๆของแรงงานนอกระบบ รวมทั้งปัญหาทางด้านสุขภาพ ทิศทางการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ แนวทางการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานนอกระบบ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงระบบบริการสุขภาพและสร้างเสริมระบบการประกันสุขภาพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบและครอบครัว
2. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ
3. เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นด้านสุขภาพและกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจน เพื่อลดช่องว่างขององค์ความรู้ที่มีในปัจจุบัน

กรอบในการศึกษา

การทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบนี้ ประกอบด้วยบทต่างๆ รวม 5 บทด้วยกัน (รวมทั้งบทนี้ด้วย)

บทที่ 1 เป็นบทนำ ที่กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของการทบทวนองค์ความรู้ วัตถุประสงค์ในการศึกษาทบทวนองค์ความรู้ วิธีการที่ใช้ในการศึกษาทบทวนองค์ความรู้ และประโยชน์ที่คาดหวังว่าจะได้รับการทบทวนองค์ความรู้

บทที่ 2 เป็นการนำเสนอภาพรวมถึง สถานการณ์ทั่วไปของแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจว่าแรงงานนอกระบบคือใคร (ซึ่งในการศึกษานี้จะเน้นถึงแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทั้งนี้เพราะแรงงานกลุ่มนี้ ไม่ค่อยมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของตน และค่อนข้างมีอำนาจต่อรองในเงื่อนไขการรับงานได้น้อย มักถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้จ้างงาน) จำนวนของแรงงานนอกระบบ ประเภทการจ้างงานนอกระบบ สำหรับประเด็นสภาพทั่วไปของแรงงานนอกระบบนั้น จะกล่าวถึง ลักษณะประชากรที่เป็นแรงงานนอกระบบ สภาพการจ้าง

งาน ค่าจ้างและรายได้ สภาพทางครอบครัวและชุมชน สภาพปัญหาของการทำงานนอกระบบ นอกจากนี้ยังกล่าวถึงรูปแบบการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ

บทที่ 3 เป็นการทบทวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยกับแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มจากการนำเสนอถึงบทบาทสำคัญที่แรงงานนอกระบบมีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยแสดงถึงผลดีของการจ้างงานนอกระบบต่อบุคคล ชุมชน และประเทศ หลังจากนั้นจะกล่าวถึงนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะแนวนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทบาทหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ แนวคิดสวัสดิการสังคมกับแรงงานนอกระบบ

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับสุขภาพของแรงงานนอกระบบ โดยครอบคลุมในประเด็นของผลกระทบต่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบโดยจำแนกตามลักษณะและประเภทของงาน ในเรื่องหลักประกันสุขภาพของแรงงานนอกระบบซึ่งจะกล่าวถึง แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสุขภาพ ระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย ปัญหาและทางเลือกเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ท้ายที่สุดจะกล่าวถึงแรงงานนอกระบบกับการปฏิรูประบบสุขภาพ

บทที่ 5 เป็นเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะครอบคลุมประเด็นทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ในประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบจะกล่าวถึง เจตนารมณ์ของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ แนวคิดของการคุ้มครองทางกฎหมายในประเทศต่างๆ ส่วนในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้นจะกล่าวถึง แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงาน การจัดสวัสดิการ สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน สภาพปัญหาในทางกฎหมายและการบังคับใช้ ท้ายที่สุดจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย

บทที่ 6 เป็นการสรุปผลการประมวลองค์ความรู้ทั้งหมด ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษารั้งนี้และข้อจำกัดในการศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

บทที่ 2

นิยามและสถานการณ์ทั่วไปของแรงงานนอกระบบ

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการพัฒนากระบวนการผลิตในรูปแบบต่างๆ เกิดการจ้างงานขึ้นมากมาย ซึ่งเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานในภาคเศรษฐกิจเป็นทางการ (formal sector) แต่ในระยะเมื่อไม่นานมานี้ เรื่องของแรงงานนอกระบบหรือแรงงานในภาคเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (informal sector) เป็นแรงงานที่อยู่นอกระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมายแรงงานหรือพ้นจากการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ได้กลายเป็นปัญหาด้านแรงงานที่น่าสังเกต และถูกนำมาเป็นประเด็นพิจารณาในลักษณะที่เป็นผลกระทบทางสังคมด้านหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้สนใจทั่วไป

ความหมายของแรงงานนอกระบบและผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1. แรงงานนอกระบบคือใคร

การให้ความหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบยังเป็นเรื่องยากที่หาข้อสรุปที่ชัดเจน โดยเฉพาะการที่จะระบุว่าใครบ้างที่เป็นแรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตามหน่วยงานและผู้ศึกษาวิจัยได้นำเสนอความหมายต่างๆ ไว้ดังนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1972) ได้ให้ความหมาย **แรงงานนอกระบบ** ในฐานะของแรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราว มักใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เน้นการใช้แรงงานเป็นหลัก มีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ ความเชี่ยวชาญเกิดจากประสบการณ์หรือการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน เป็นตลาดที่มีการแข่งขัน และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาล

สำหรับในประเทศไทยนั้นหน่วยงานและรายงานวิจัยอื่นๆ ได้ให้ความหมายดังนี้

วิจิตร ระวังค์ และคณะ (2537) ได้ให้ความหมายไว้ในนโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535 – 2554) ว่า **การประกอบอาชีพในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ** หมายถึง การทำงานที่ไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานในอันที่จะได้รับสิทธิหรือสวัสดิการต่างๆ โดยทั่วไปรายได้จากการทำงานต่ำกว่างานในภาคเศรษฐกิจในระบบ หรือเป็นการทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีคนงานต่ำกว่า 10 คน มีการลงทุนน้อยและการบริหารงานเป็นแบบครอบครัว ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีหรือเครื่องมือในการผลิตที่มีราคาแพง หรือการประกอบอาชีพอิสระของตนเอง เช่น รับของมาทำที่บ้าน เป็นต้น

ตามความหมายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2538) ได้ให้ความหมายว่า **แรงงานนอกระบบ** เป็นผู้ที่ทำงานในสาขาเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือในสาขานอกระบบซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผนและไม่มีกรรมวิธีจัดตั้งเป็นองค์กรแรงงานนอกระบบ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้

จำแนกแรงงานนอกระบบเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (homeworkers) ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (self-employed) ขนาดเล็ก เช่น หาบเร่แผงลอย เป็นต้น และผู้ประกอบการขนาดย่อม (small enterprise)

จากการศึกษาการจ้างแรงงานสตรีนอกระบบในภาคอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วิทยุर्थ จารัส พันธุ์และคณะ (2540) ได้กล่าวถึง **การจ้างงานนอกระบบ** หมายถึง การจ้างงานที่อยู่นอกเหนือข้อกำหนดของกฎหมายแรงงาน รัฐบาลจึงไม่อาจเข้าไปกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมได้ คงปล่อยให้เป็นการตกลงระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้างจะต่อรองค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างและการทำงานกันเอง

ระภาวีน ลิขนะวานิชพันธ์ (2540) กล่าวว่า ลักษณะแรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานภาคนอกเกษตร (off farm employment) ที่ใช้แรงงานครัวเรือนเป็นหลัก ไม่มีกฎเกณฑ์ด้านค่าจ้าง ใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ คนทำงานไม่จำเป็นต้องมีฝีมือ รับค่าแรงงานเป็นรายวัน และแรงงานนอกระบบ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาโครงการแนวทางการคุ้มครองแรงงานไทยในงานรับเหมาช่วง ของ บริษัทเอ็น แอนด์ บี บีชี เนสเนทเวิร์คจำกัด ซึ่งนำเสนอต่อ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2541) ได้กล่าวถึง **การจ้างงานนอกระบบ หรืออย่างไม่เป็นระบบ** หมายถึง การจ้างงานซึ่งสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน โอกาสรวมตัวเพื่อการเจรจาต่อรอง ความมั่นคงในการทำงาน ไม่ได้รับคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับแต่ไม่ทั่วถึง

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) ได้ให้ความหมาย **แรงงานนอกระบบ** เป็นแรงงานที่ไม่มีรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการจ้างงาน ไม่มีกฎระเบียบทางกฎหมายและสังคมคอยคุ้มครอง ซึ่งต่างจากแรงงานในระบบที่มีโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน มีระบบการจ้างงาน การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน มีสัญญาหรือระยะเวลาการจ้างงานที่แน่นอน มีสวัสดิการและการประกันสังคม ลักษณะขององค์กรหรือหน่วยงานธุรกิจมีการจัดสายงานบริหารและการจัดการที่เป็นระบบ มีการกำหนดตำแหน่งงานและขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน และสามารถยืดหยุ่นได้

จะเห็นได้ว่าในการให้ความหมายการทำงานนอกระบบส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญในประเด็นหลักของการคุ้มครองของกฎระเบียบทางสังคมและกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีความเชื่อมโยงมาจากลักษณะหรือสภาพการจ้างงาน และมีผลสืบเนื่องไปถึงการได้รับสิทธิและสวัสดิการ รวมทั้งผลประโยชน์อื่นๆ ที่น่าสังเกตในระยะหลังจะไม่มีภาระระบุถึงจำนวนแรงงานเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงานใหม่ที่คุ้มครองแม้ว่ามีแรงงานเพียง 1 คน ดังนั้นแรงงานนอกระบบน่าจะครอบคลุมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบการอิสระขนาดเล็ก ผู้ประกอบการขนาดย่อม รวมทั้งพนักงาน/ลูกจ้างของผู้ประกอบการอิสระและขนาดย่อม ที่ไม่ใช่ ผู้ประกอบการ ไม่มีอำนาจบริหาร แต่ ว่าจ้าง โดยผู้ประกอบการโดยไม่มีสัญญา เงื่อนไขการจ้างไม่ชัดเจน ไม่มีสวัสดิการ และแรงงานที่ช่วยธุรกิจครัวเรือน อันได้แก่ ลูกหลานญาติพี่น้อง ที่มาช่วยงานธุรกิจครัวเรือน แต่ไม่มีอำนาจการควบคุมกิจการ ซึ่งอาจจะมีเงินเดือนค่าจ้างหรือไม่กำหนดชัดเจน เงื่อนไขการจ้างอื่นๆ ไม่สมบูรณ์ จึงไม่ใช่การจ้างงานที่เป็นทางการ

นอกจากนี้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านควรจะเป็นกลุ่มที่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญที่จะศึกษาเพราะเป็นแรงงานที่มีลักษณะการทำงานคล้ายกับแรงงานในระบบ แต่กลับไม่ได้รับคุ้มครองใดๆ ตามกฎหมาย ในการพบ

ทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบครั้งนี้ จึงค่อนข้างจะเน้นถึงแรงงานกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้ในหมวดผู้ประกอบการอาชีพอิสระและสมาชิกในครัวเรือนที่ไม่ได้รับจ้าง

2. ผู้รับงานไปทำที่บ้านคือใคร

ในแต่ละประเทศได้มีการให้ความหมายของ งานที่รับไปทำที่บ้าน (home work) และ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันดังนี้ อย่างไรก็ตามพอสรุปได้ว่า งานที่รับไปทำที่บ้านเป็นการผลิตสินค้าที่ทำนอกสถานประกอบการของนายจ้างตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างโดยมีการตกลงค่าตอบแทนกับผู้ว่าจ้าง รายละเอียดความหมายในประเทศต่างๆ ดูในภาคผนวก ก (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

สำหรับในประเทศไทยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) ได้ให้ความหมายของ การรับงานมาทำที่บ้าน ว่าเป็นงานที่ทำโดยบุคคลซึ่งรับงานมาทำนอกสถานที่ประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง ส่วนใหญ่จะเป็นที่บ้านหรือบริเวณบ้าน การรับงานไปทำที่บ้านเกิดจากการที่ผู้ประกอบการได้ส่งงานของตนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านและเมื่อทำงานเสร็จทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วจะส่งคืนงานให้แก่ผู้ว่าจ้าง โดยผู้รับงานจะได้รับค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างงานในลักษณะดังกล่าวมีการปฏิบัติกันในประเทศไทยมานานแล้ว และมีแนวโน้มว่าจะมากขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบัน ผู้ว่าจ้างมักอยู่ในเมือง ขณะที่ผู้รับงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานสตรี (80.3%) ที่กระจายอยู่ทั่วไปทั้งในเมืองและในชนบท

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2538) ในการจัดเตรียมแผนการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ให้ความหมาย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (homeworker) ไว้ว่า เป็นผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้างหรือผู้ติดต่อสั่งทำด้วยตนเองหรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือนหรือกลุ่มโดยรับค่าจ้าง ทั้งนี้งานที่ต้องเป็นงานที่รับมาทำที่บ้านมีลักษณะเป็นการผลิตประกอบหรือทำสิ่งของ ไม่ใช่การบริการ และสิ่งของที่ผลิตหรือประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด จะส่งให้กับคนกลาง หรือนายหน้า หรือนายจ้างหรือสถานประกอบการเท่านั้น ไม่ได้ผลิตประกอบหรือทำเพื่อขายเอง

ตามความหมายของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) ได้ใช้เป็นกรอบแนวคิดตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานในปี พ.ศ. 2542 เพื่อใช้เปรียบเทียบกับข้อมูลต่างประเทศนั้น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลอายุ 13 ปีขึ้นไปที่รับงานมาดำเนินการ โดยต้องมียุทธศาสตร์การทำงานที่สำคัญคือ

- 1) สถานที่ทำงานเป็นสถานที่ใดก็ได้ที่มีใช้สถานประกอบการของผู้ว่าจ้าง
- 2) ไม่ได้ผลิตหรือประกอบสินค้าขึ้นเพื่อขาย ต้องส่งคืนผู้ว่าจ้าง
- 3) มีการตกลงค่าตอบแทนกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจเป็นค่าตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนดเองหรือผู้รับงานมาทำเป็นผู้กำหนด หรือทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน
- 4) ต้องทำงานให้ได้ตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด

จะเห็นได้ว่าการให้ความหมายแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติจะกว้างและครอบคลุมมากกว่าการให้ความหมายของคณะกรรมการเฉพาะกิจในเรื่องสถานที่ทำงานและลักษณะงานที่อาจจจะรวมถึงงานบริการบางประเภท เช่น ซักรีดเสื้อผ้า แพลเอกสาร ทำบัญชี ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้สามารถรับมาทำที่บ้านและส่งคืนให้แก่ผู้ว่าจ้างได้ อย่างไรก็ตามลักษณะของผู้รับงานไปทำงานที่บ้านมีความแตกต่างจากผู้ประกอบการอาชีพอิสระในเรื่องการตัดสินใจในการผลิตและจำหน่ายและการได้รับผลตอบแทนโดยผู้รับงานไปทำที่บ้านจะผลิตสินค้าหรือให้

บริการตามกำหนดของผู้ว่าจ้าง และได้ค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง ขณะที่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมีอิสระในการตัดสินใจในการผลิตและจำหน่าย และได้ค่าตอบแทนเป็นกำไรหรือขาดทุน นอกจากนี้ ประดิษฐ์ ชาญสมบัติ (2542) ได้กล่าวว่าผู้รับงานไปทำงานที่บ้านต่างจากลูกจ้างทั่วไปในแง่การบังคับบัญชา ผู้ว่าจ้างไม่สามารถบังคับบัญชาผู้รับงานไปทำงานที่บ้านได้ และไม่มีนิติสัมพันธ์กันในฐานะนายจ้างและลูกจ้าง หากแต่ผู้ว่าจ้างและผู้รับงานไปทำงานที่บ้าน รวมทั้งคนกลางหรือผู้รับช่วงการผลิตต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันจากการรับงานไปทำงานที่บ้าน

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) ได้แบ่งผู้รับงานไปทำงานที่บ้านเป็น 3 ประเภทดังนี้

ผู้รับงานด้วยตนเอง (contract worker) หมายถึง ผู้รับงานที่รับงานมาจากผู้ว่าจ้างด้วยตนเอง และทำงานที่รับมาทำโดยลำพัง หรืออาจมีผู้ช่วยทำงาน และผู้รับงานด้วยตนเองนั้นมีรายได้จากงานที่รับมาทำตามที่ตกลงกับผู้ว่าจ้าง

ผู้ช่วยผู้รับงาน (unpaid homewoker) หมายถึง ผู้ช่วยทำงานที่ผู้รับงานด้วยตนเองรับมา และอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันกับผู้รับงานด้วยตนเอง โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือรายได้จากงานที่รับมาทำ

ผู้รับช่วงเหมางาน (subcontractor) หมายถึง ผู้ที่มีรายได้จากการรับงานมาจากผู้ว่าจ้างและนำงานดังกล่าวมาให้ผู้รับงาน โดยที่ผู้รับช่วงงานมิได้เป็นผู้ทำงานที่รับมาด้วยตนเอง แต่มีรายได้จากผู้ว่าจ้างตามจำนวนหน่วยของงานที่ให้ผู้รับไปทำงาน การรับช่วงงานอาจมีหลายช่วงได้

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการรับงานไปทำงานที่บ้าน ซึ่งอาจแบ่งตามลักษณะของผู้รับงานที่ได้ดังนี้ (กรวิภา ศิริสะอาด, 2542)

1. **ครัวเรือน** การรับงานไปทำงานที่บ้านของครัวเรือนที่มีการติดต่อโดยตรงกับผู้ว่าจ้าง หรือติดต่อผ่านตัวแทนหรือผู้รับเหมาช่วงรายเล็กในท้องถิ่น ในการทำงานอาจทำงานคนเดียวหรือช่วยกันทำโดยสมาชิกในครัวเรือน รวมทั้งลูกหลาน ญาติและปัจจัยการผลิตต่างๆ มักจะได้รับจากผู้ว่าจ้างหรือตัวแทน และส่งคืนเมื่อเสร็จงาน ผู้รับงานไปทำงานที่บ้านจะได้รับค่าตอบแทนตามปริมาณในอัตราสูงขึ้น

2. **กลุ่มสมาชิก** การรับงานไปทำงานที่บ้านของกลุ่ม ที่สมาชิกของกลุ่มอาจเป็นเพื่อนบ้านเรือนเคียง หัวหน้าหรือตัวแทนกลุ่มรับงานจากผู้ว่าจ้างและนำมาแจกจ่ายแก่บรรดาสมาชิก เมื่อสมาชิกรับงานไปแล้วอาจจะทำงานในสถานที่เดียวกัน เช่น บ้านของหัวหน้ากลุ่ม หรือที่บ้านตนเอง เมื่อทำงานเสร็จ ก็จะส่งที่กลุ่ม ซึ่งหัวหน้ากลุ่มอาจจะมอบให้คนอื่นประกอบชิ้นตอนอื่นของการผลิตก็ได้ เมื่องานเสร็จตามที่ผู้ว่าจ้างได้กำหนดไว้ ก็ส่งคืนให้ผู้ว่าจ้าง ผู้รับงานได้รับค่าตอบแทนตามปริมาณงาน ซึ่งจะนำไปแบ่งปันระหว่างหมู่สมาชิกตามที่ตกลงกันได้

3. **ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ** เป็นการทำงานในกิจการเป็นของตนเองที่ผลิตสินค้าหัตถกรรมหรืออุตสาหกรรมโดยใช้แรงงานและอุปกรณ์ของครัวเรือน อาจกลายเป็นผู้รับงานไปทำงานที่บ้านหรือผู้รับช่วงการผลิตได้ เมื่อมีกิจการขนาดใหญ่หรือมีผู้ว่าจ้างให้ผลิต ทั้งนี้เพราะ ผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวสามารถทำการผลิตและมีความชำนาญอยู่แล้ว งานส่วนตัวอาจมีไม่มากนักจึงสามารถรับงานจากผู้ว่าจ้าง และกรณีที่กิจการขนาดใหญ่ มีงานล้นมือ จึงหันมาว่าจ้างกิจการขนาดเล็กซึ่งเป็นผู้ชำนาญอยู่แล้ว

4. ผู้รับเหมาช่วงการผลิตขนาดเล็ก ผู้ประกอบกิจการส่วนตัวมีสถานที่ทำการและเครื่องมืออุปกรณ์เป็นของตนเอง ปกติผู้ทำการผลิตของตนเอง เมื่อรับเหมาช่วงการผลิตจากกิจการอื่นอาจจะล้มมือ และจำเป็นต้องอาศัยจ้างแรงงานจากนอกครัวเรือน

จำนวนแรงงานนอกระบบ

การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในภูมิภาคต่างๆ ของโลกในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา สัดส่วนของการจ้างงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (ซึ่งไม่รวมภาคเกษตร) มีค่อนข้างสูงเกือบทุกภูมิภาค กล่าวคือ ในลาตินอเมริกามีร้อยละ 50 และในส่วนต่างๆ ของทวีปเอเชียมีร้อยละ 40-60 ในอาฟริกามีร้อยละถึง 75 โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในแง่การสร้างรายได้มีความสำคัญมากในทุกภูมิภาค เช่น ในอาฟริกามีประมาณร้อยละ 25 ของรายได้นอกภาคเกษตรกรรมและเกือบร้อยละ 30 ของรายได้ทั้งหมด และมากกว่าร้อยละ 40 ในภาคเมือง (อ้างอิง เอกสารประกอบการสัมมนา สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน: แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000, 2542)

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปยังมีปัญหาของการทำสถิติแรงงานเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน คือ ข้อมูลไม่เพียงพอ ไม่เที่ยงตรง และประมาณสภาพการณ์ต่ำกว่าความเป็นจริง ในปีค.ศ. 1990 มีเพียง 6 ประเทศ ได้แก่ แอลจีเรีย เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น ไนโรบี และฮ่องกง จากการสำรวจ 70 ประเทศ ที่จัดทำสถิติเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านไว้ในสถิติแรงงานของประเทศ การทำงานที่บ้านอาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ ดังนี้ (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

- 1) คนที่ทำงานที่บ้านที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านที่แท้จริงส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง
- 2) คนที่ใช้บ้านเป็นแหล่งผลิตงาน ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น เซลล์แมน ที่ปรึกษา นักข่าว และนักเขียน ซึ่งพบมากในประเทศพัฒนาแล้ว

ในประเทศไทยการที่บอกจำนวนของแรงงานนอกระบบเป็นเรื่องค่อนข้างยาก ยังไม่อาจประมาณได้ (วิจิตรระวิวงศ์ และคณะ, 2537) ทั้งนี้เนื่องจากความไม่ชัดเจนในความหมายของแรงงานนอกระบบและความเป็นพลวัต (dynamic) ของแรงงานนอกระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อมีความแปรผันทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การสำรวจและจัดทำสถิติแรงงานนอกระบบยังขาดความต่อเนื่องและครอบคลุม จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2537 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี (2537) พบว่าในประเทศไทยมีผู้ที่มีงานทำทั้งหมด 32.1 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่ในตลาดแรงงานในระบบ 24.7 ล้านคน ดังนั้นผู้อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบคือจำนวนที่เหลือ เท่ากับ 7.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 23.2 ตลาดแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นการทำงานในสาขาเกษตร พณิชยกรรม และการขนส่ง โดยอยู่ในเขตชนบทมากกว่าเขตเมืองในทุกสาขาอุตสาหกรรม เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ในแต่ละภาคของประเทศไทยไม่เท่ากัน ดังนั้นสัดส่วนการจ้างงานนอกระบบในแต่ละภาคจึงแตกต่างกัน และการจ้างแรงงานหญิงในตลาดแรงงานนอกระบบทุกภาคสูงกว่าชาย

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ทำการประเมินตัวเลขแรงงานนอกระบบ โดยคิดจากจำนวนของผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ที่ทำการผลิตในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง พบว่า แรงงานนอกระบบมีจำนวนทั้งสิ้น 16,224,600 คน แต่จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 ของสำนักงานสถิติแห่ง

ชาติ (2543) พบว่าแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศเป็นแรงงานนอกระบบ และมีผู้ทำงานที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบถึง 20,887,400 คน คิดเป็นร้อยละ 69.6 หรือ 2 ใน 3 ส่วนของแรงงานทั้งหมดจำนวน 30,420,500 คน จะเห็นได้ว่าค่าสถิติของแรงงานนอกระบบนั้นมีความแปรผันมาก แม้แต่ผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติทั้งสองครั้ง ในปี พ.ศ. 2537 และปี พ.ศ. 2542 ซึ่งแม้ว่าไม่ใช่ปีสำรวจเดียวกัน แต่แสดงผลลัพธ์ที่ไม่ค่อยสอดคล้องกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการให้ความหมายและความสำคัญของกลุ่มบุคคลเหล่านี้แตกต่างกัน ดูเหมือนว่าในการสำรวจของปี พ.ศ. 2537 ได้ให้ความสำคัญของแรงงานที่เป็นทางการหรือแรงงานในระบบมากกว่า ดังนั้นค่าสถิติของแรงงานนอกระบบจึงเป็นผลลัพธ์ที่เหลือจากแรงงานทั้งหมดลบด้วยแรงงานในระบบ ซึ่งอาจจะเป็นตัวเลขที่ไม่ถูกต้องนัก ขณะที่การสำรวจในปี พ.ศ. 2542 นั้นได้มีการจัดแยกประเภทของแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบไว้แล้วก่อนการสำรวจ อย่างไรก็ตามคำว่าแรงงานนอกระบบยังมีความหมายที่คลุมเครือไม่ค่อยชัดเจน ดังนั้นอาจจะเป็นไปได้ที่ทำให้ผู้สำรวจและผู้ถูกสำรวจกลับระบุว่าเป็นการจ้างงานนอกระบบ

จากสถิติพบว่าครัวเรือนที่รับงานมาทำที่บ้านทั้งสิ้น 226,473 ครัวเรือน และมีผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปทั้งสิ้น 311,790 คน ประกอบด้วยผู้รับงานด้วยตนเอง 253,137 คน ผู้ช่วยผู้รับงาน 55,928 คน และผู้รับช่วงงาน 2,725 คน ซึ่งจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านนี้อาจจะน้อยกว่าที่คาดไว้มาก (มีผู้คาดว่าปัจจุบันนี้มี ผู้รับงานไปทำที่บ้านมากกว่า 900,000 คน) ทั้งนี้อาจมีสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจมีหลายสถานะ ทำให้การตอบคำถามคลาดเคลื่อนไป ผู้รับงานไปทำที่บ้านเปลี่ยนสถานะจากการรับงานมาทำที่บ้านเป็นการผลิตเพื่อขาย เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่มีงานให้ทำขณะทำการสำรวจ หรือเป็นช่วงเวลาที่ต้องทำการเกษตรจึงไม่ได้รับงานมาทำ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่กล้าให้ข้อมูล เนื่องจากไม่ต้องการเปิดเผยสถานะของตนเอง หรือกลัวการเสียภาษี เป็นต้น (ระภาวิน ลิขณะวานิชพันธ์, 2542)

ประเภทของการจ้างงานนอกระบบและงานที่รับไปทำที่บ้าน

ประเภทของการจ้างงานนอกระบบ

จากการประชุมสมัชชา Woman in informal Economy Globalizing and Organizing (WIEGO) ในปี พ.ศ. 2542 (อ้างใน ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2542) ได้แบ่งแรงงานนอกระบบออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ผู้ที่เป็นนายจ้างในกิจการขนาดย่อม (micro enterprise)
- 2) ผู้ที่ผลิตเพื่อขาย หรือกิจการในครัวเรือน
- 3) แรงงานที่มีการจ้างงานชั่วคราว หรือ การรับงานจากผู้รับเหมาช่วง

โดยที่กิจการขนาดย่อมพบว่ามีความโน้มถ่วงการเติบโตและขยายตัวตามเศรษฐกิจระดับมหภาค ขณะที่ประเภทที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระหรือกิจการในครัวเรือน (ผลิตเพื่อขายเอง) มีความโน้มถ่วงการเติบโตและขยายตัวเมื่อเศรษฐกิจถดถอย ส่วนประเภทงานรับเหมาช่วงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะมีความผสมผสานระหว่างงานรับเหมาช่วงที่เชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจที่มีความเจริญเติบโตช้าและเศรษฐกิจถดถอย ตลอดจนภาคพาณิชย์และการลงทุนที่เชื่อมโยงกับตลาดโลกในปัจจุบัน

ส่วนในประเทศไทยกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานอย่างไม่เป็นระบบหรืองานนอกระบบ (informal sector) ของตลาดแรงงานจากการวิจัยที่ผ่านมา (กรมแรงงาน, 2532: 17-27 อ้างใน บริษัทเอ็น แอนด์ บี บีซิเนสเนทเวิร์คจำกัด, 2541: 2-17) ได้แก่ อุตสาหกรรมการขายอาหารและเครื่องดื่ม สถานีบริการขายน้ำมันเบนซิน การขนส่งผู้โดยสารทางบก การผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป การผลิตรองเท้า การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ การผลิตเฟอร์นิเจอร์ไม้ การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ การผลิตเครื่องประดับ การผลิตน้ำดื่ม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (homeworker)

ประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้าน

ในต่างประเทศได้แบ่งประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้านเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้ (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

งานอุตสาหกรรม ได้แก่

- 1) งานที่รับมาจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ งานผลิตเสื้อผ้า สิ่งทอ พรม ผ้าห่ม เครื่องหนัง และรองเท้า
- 2) งานที่ใช้อุปกรณ์น้อย ใช้แรงงานมาก มักมอบหมายงานเป็นชิ้นๆ
- 3) งานแยกของ บรรจุหีบห่อ ตัดฉลาก
- 4) งานประกอบ ซ่อมชิ้นส่วน อะไหล่รถยนต์ วิทยุ เครื่องจักรกล

งานบริการ มักพบมากในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศอุตสาหกรรม เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ได้แก่

- 1) งานประเภทที่เกี่ยวข้องกับหนังสือ งานเสมียน บัญชี งานบันทึกข้อมูลและพิมพ์ สิ่งของ บรรณารักษ์ งานแปล หรืองานที่ง่ายกว่า เช่น งานจำหน่ายของและใส่ซองจดหมาย
- 2) งานบริการแบบเก่า (traditional) เช่น ซักรีดเสื้อผ้า ทำผม ดูแลเด็ก และประกอบอาหาร
- 3) งานทางไกล (telework) เช่น งานที่ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนตัว หรือ ต่อสายปลายทาง (terminal) ที่เชื่อมกับศูนย์คอมพิวเตอร์ของบริษัท ส่วนใหญ่พบในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศอุตสาหกรรม และอาจขยายมายังประเทศกำลังพัฒนาเพราะต้นทุนต่ำ

งานภาคเกษตร พบมากในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่

- 1) งานที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตร เช่น แกะเปลือกฝ้าย สีข้าว หั่นยาสูบ แกะเปลือกถั่ว เกาลัด และนวดปอกระเจา เป็นต้น
- 2) งานรับจ้างเลี้ยงสัตว์ที่เป็นอาหาร โดยต้องคืนสัตว์ให้แก่เจ้าของเมื่อสัตว์โตพอจะขายได้ ซึ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้เฉพาะเงินค่าจ้างเลี้ยง
- 3) งานประมง เช่น ปลอกเปลือกกุ้ง ทำความสะอาด และบรรจุปลา

สำหรับประเทศไทยนั้น ลักษณะการรับงานไปทำที่บ้าน อาจแบ่งตามแหล่งการทำงานได้ดังนี้ (ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2542)

1. **การรับงานไปทำที่บ้านในชนบท** มักมีผู้ประกอบการในเมืองหรือตัวแทนในท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้าง ส่วนผู้รับงานไปทำที่บ้านคือครัวเรือนในหมู่บ้าน หรือบางกรณีจะผ่านกลุ่มผู้ผลิต

2. การรับงานไปทำที่บ้านในเมือง มักจะเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการหลายขนาดและหลายพื้นที่ อาจจะผ่านผู้ประกอบการขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก หรือตัวแทน ผู้รับงานอาจเป็นครัวเรือน หรือเจ้าของกิจการขนาดเล็ก หรืออาจเป็นผู้ทำงานให้กับผู้รับช่วงอีกทอดหนึ่ง

3. การรับงานไปทำที่บ้านฟาร์มของเกษตรกร เกิดจากธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ว่าจ้างให้เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรได้ทำการผลิตสินค้าเกษตรให้ เรียกว่า การเกษตรแบบสัญญาผูกพัน (contract farming) ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้อง 3 กลุ่มใหญ่ คือ กิจการธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ซึ่งทำธุรกิจการเกษตรครบวงจร ตัวแทนหรือพ่อค้าคนกลาง และเกษตรกรซึ่งอาจเป็นผู้ผลิตอิสระหรือกลุ่มเกษตรกร

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) ได้แบ่งประเภทของกิจกรรมทางผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้ เกษตรกรรม หัตถอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ก่อสร้าง การบริการ และขนส่งคมนาคม

งานประเภทอุตสาหกรรม หัตถกรรม เป็นงานที่นิยมรับมาทำที่บ้านมากที่สุดถึง 297,567 คนคิดเป็นร้อยละ 95.4 ของผู้รับงาน โดยแรงงานมีอาชีพที่สำคัญ 3 ลักษณะ คือ งานด้านวิชาชีพวิชาการและเสมียน นายหน้าหรือตัวแทน และช่างหรือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต ซึ่งพบว่าผู้รับงานในลักษณะสุดท้ายนี้สูงร้อยละ 99.8 ของผู้ที่ทำงานประเภทนี้ ผู้ที่เป็นช่างหรือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตที่ผลิตสินค้าประเภทเสื้อผ้าและเครื่องใช้ที่ทำด้วยผ้ามีมากที่สุดร้อยละ 39.0 ของผู้ที่มีอาชีพเดียวกันทั้งหมด เมื่อพิจารณาตามภูมิภาค พบว่ามีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันทุกภาค คือ ส่วนใหญ่เป็นงานประเภทอุตสาหกรรม หัตถกรรม และมีอาชีพเป็นช่างหรือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตที่ผลิตสินค้าประเภทเสื้อผ้าและเครื่องใช้ที่ทำด้วยผ้า ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ส่วนใหญ่เป็นช่างหรือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต ผ้า ผ้าย ด้าย เส้นใยสิ่งทอต่างๆ นอกจากนี้ การผลิตสินค้าประเภทเสื้อผ้าเครื่องใช้ที่ทำด้วยผ้าเป็นการผลิตที่มีการรับช่วงการผลิตมากที่สุดในประเทศไทย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543)

นอกจากนี้ ประดิษฐ์ ชาสมบัติ (2542) ได้แบ่งประเภทงานอุตสาหกรรมการผลิตที่มักพบว่ามีรับเหมาช่วงหรือรับไปทำที่บ้าน ไว้ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์รองเท้า ผลิตภัณฑ์สิ่งทอและผลิตภัณฑ์จากผ้า ผลิตภัณฑ์จากไม้และเครื่องเรือน ผลิตภัณฑ์กระดาษและดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์พลาสติกและเส้นใย ผลิตภัณฑ์โลหะ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เครื่องเงินและเจียรในพลอย ผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมอื่นๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ ส่วนใหญ่เป็นการแปรรูปอาหารประเภทผักและผลไม้ การแปรรูปหน่อไม้ดอง การแปรรูปอาหารทะเล การทำขนม การทำอาหาร การสีข้าวซ้อมมือ การทำปลาร้า การปอกและบรรจุหัวกระเทียม การทำพริกแกง การผลิตและบรรจุชาใบหม่อน การกะเทาะเปลือกเมล็ดมะม่วงหิมพานต์ การรับจ้างผลิตเมล็ดแตงโมในลักษณะการทำเกษตรแบบมีสัญญาผูกพัน (contract farming) การรับงานประเภทเหล่านี้ไปทำที่บ้านพบมากในท้องที่ที่มีวัตถุดิบอยู่ในท้องถิ่น เช่นในจังหวัดเชียงใหม่ สกลนคร และบุรีรัมย์ ส่วนการรับประกอบผลิตภัณฑ์อาหารสุกซ์ และการเสียบลูกชิ้นมักพบอยู่ในเมือง (ประดิษฐ์ ชาสมบัติ, 2542)

2) ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูป การสำรวจพบว่ามีรับจ้างเย็บชุดและชิ้นส่วนของเครื่องแต่งกายทั้งชายหญิงและเด็กหลายชนิด หลายขนาด เช่น เสื้อ กางเกงยีน กางเกงนักเรียน กระโปรง ชุดกีฬา และชุดชุดแต่งกาย เป็นต้น

การรับงานไปทำที่บ้านในอุตสาหกรรมประเภทนี้พบเห็นแทบทุกจังหวัดที่ทำการสำรวจศึกษา (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการจดทะเบียนสถานประกอบการอุตสาหกรรมและธุรกิจ พ.ศ. 2539 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2541) โดยส่วนใหญ่ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ประกอบการในเมือง ซึ่งทำการส่งวัตถุดิบ เช่น ผ้าและรูปแบบไปให้ครัวเรือนเป็นผู้ทำการผลิตหรือประกอบ เป็นต้น อุตสาหกรรมประเภทนี้มักใช้ผ้าหรือวัตถุดิบจากโรงงาน จึงทำให้ผลิตภัณฑ์ขยายตัวไปจังหวัดต่างๆ ค่อนข้างมาก และพบเห็นในหลายจังหวัด เช่น ที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานีผู้รับงานไปทำที่บ้านตัดเย็บเสื้อผ้ากางเกงและชุดสูท สำหรับตลาดนักท่องเที่ยวมักเป็นเสื้อผ้าที่มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่นักท่องเที่ยวต้องการ

3) **ผลิตภัณฑ์รองเท้า** ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับงานจากผู้ประกอบการในกรุงเทพและจากโรงงานทำรองเท้าในต่างจังหวัด โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านบางรายเป็นผู้เคยทำงานในโรงงานมาก่อน มีความชำนาญสามารถออกแบบและตัดเย็บรองเท้าได้ การสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, (2542) พบว่ามีการตัดเย็บรองเท้าหนังแท้และหนังเทียมรองเท้ายาง และรองเท้าจักสานจากเส้นใยและผักตบชวา การรับงานในอุตสาหกรรมประเภทนี้พบมากในกรุงเทพมหานคร จังหวัดในภาคกลาง และในบางจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีโรงงานประเภทนี้ดำเนินการอยู่ เช่น บุรีรัมย์ และสุรินทร์

4) **ผลิตภัณฑ์สิ่งทอและผลิตภัณฑ์จากผ้า** เป็นการรับงานไปทำที่บ้านโดยรับจ้างทอผ้าฝ้ายและทำผลิตภัณฑ์จากผ้าและเส้นใย เช่น ทำตุ๊กตาผ้า พรมเช็ดเท้า การถักและปักลายผ้า ผลิตภัณฑ์จากเชือกฟาง และเย็บกระเป๋า เป็นต้น ผลิตภัณฑ์ประเภทนี้พบมากในทุกภาค ทั้งในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผลิตภัณฑ์ที่เริ่มมีวัตถุดิบจากโรงงานและวัตถุดิบในท้องถิ่น

5) **ผลิตภัณฑ์จากไม้และเครื่องเรือน** เป็นการรับงานไปทำที่บ้านที่พบค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทที่มีวัตถุดิบและแรงงานในท้องถิ่น เช่นการทำเครื่องเรือนและเฟอร์นิเจอร์จากไม้ โต๊ะ เก้าอี้ ตู้ เตียง การแกะสลักไม้ เครื่องเขิน การสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่า มีการรับงานประเภทการทำการอบรูป การตกแต่งเครื่องประดับบ้าน การทำไม้ปิ้งไก่ ไม้เสียบลูกชิ้น ไม้ก้านธูป ไม้จิ้มฟัน เป็นต้น ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวพบในหลายจังหวัด เช่น จังหวัดอ่างทอง บุรีรัมย์ และเชียงใหม่

6) **ผลิตภัณฑ์จากกระดาษและดอกไม้ประดิษฐ์** การสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่ามีการผลิตและประกอบดอกไม้ประดิษฐ์จากวัตถุดิบต่างๆ เช่น กระดาษ พลาสติก เส้นใย ดินเหนียว ผ้า และผลิตภัณฑ์จากกระดาษสา ดอกไม้จันทน์ กระดาษไหว้เจ้า และการทำพัดกระดาษ เป็นต้น ผลิตภัณฑ์ประเภทนี้พบมากเป็นอันดับสองรองจากอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป โดยพบในทุกภาคของประเทศ และในหลายๆ จังหวัด มีการรับงานประเภทนี้ไปทำโดยครัวเรือนในหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลจากตัวเมือง แต่มีถนนเข้าถึง เช่น ในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อ่างทอง ราชบุรี สุรินทร์ บุรีรัมย์ ขอนแก่น สกลนคร เชียงใหม่ และพิจิตร เป็นต้น

7) **ผลิตภัณฑ์พลาสติกและเส้นใย** การสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่ามีการรับเหວนจากโรงงานในจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดร้อยเอ็ดไปประกอบชิ้นส่วนโดยครัวเรือนในหมู่บ้าน และในบางหมู่บ้านทางโรงงานได้จัดสร้างอาคารขึ้นในหมู่บ้าน เพื่อให้ผู้รับงานในหมู่บ้านมาทำงานในสถานที่อาคารซึ่งทางโรงงานได้จัดสร้างไว้ นอกจากนั้นยังพบว่าการทอเสื้อจากเส้นใยพลาสติก ซึ่งเมื่อก่อนเป็นการทอเสื้อกก แต่ปัจจุบันหันมาใช้เส้นใยพลาสติกแทนเสื้อกกมากขึ้น มีการทำหมวกจากเส้นใยพลาสติก เป็นต้น การรับงานไปทำที่บ้านในอุตสาหกรรม

ประเภทนี้พบในหลายจังหวัดและพบมากเป็นอันดับสามรองจากอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า และดอกไม้ประดิษฐ์ โดยพบมากที่จังหวัดขอนแก่น และหลายจังหวัดในภาคกลาง

8) **ผลิตภัณฑ์โลหะ** การสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่าการทำตุ๊กตาชาววัง การทำหมวก กระเบื้อง และการทำเตาและวงเตา ซึ่งผลิตภัณฑ์เหล่านี้ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น พบเห็นในบางจังหวัด เช่น อ่างทอง และร้อยเอ็ด

9) **ผลิตภัณฑ์โลหะ** การทำผลิตภัณฑ์จากโลหะที่พบจากการสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) เช่น การหล่อโลหะ การทำชิ้นส่วนและของชำร่วยจากโลหะ เป็นต้น ผลิตภัณฑ์เหล่านี้มักจะต้องใช้ฝีมือและความชำนาญเฉพาะ พบเห็นไม่มากนัก เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร ร้อยเอ็ด เป็นต้น อุตสาหกรรมประเภทนี้มีการทำกันในบางจังหวัด เช่น สุพรรณบุรี กาญจนบุรี เป็นต้น

10) **ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ไฟฟ้า** การสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่ามีการทำไฟกระพริบและไฟประดับ ในบางพื้นที่ เช่น ที่สกลนคร และพิจิตร โดยผู้ประกอบการในเมืองจะส่งงานพร้อมทั้งวัสดุจำป็นให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

11) **ผลิตภัณฑ์เครื่องเงินลายไทยและเจียรไนพลอย** การสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่าการทำเครื่องเงินและเจียรไนพลอยเทียมในบางพื้นที่เช่น ที่จังหวัดอุบลราชธานี เชียงใหม่ และกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการรับงานไปทำที่บ้านในอุตสาหกรรมเจียรไนพลอยในจังหวัดกาญจนบุรี และการเจียรไนพลอยเทียมในหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

12) **ผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมอื่น ๆ** การสำรวจของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่ามีการรับผลิตภัณฑ์บางประเภทเพื่อนำมาบรรจุกล่อง เช่น แท่งสีก้าน และกล่องร้อยลูกปัด โดยผู้ประกอบการในเมืองจะส่งงานไปให้ครัวเรือนในหมู่บ้านเป็นผู้บรรจุเข้ากล่อง โดยพบเห็นในจังหวัดสุพรรณบุรี และการร้อยลูกปัดที่จังหวัดร้อยเอ็ด นอกจากนี้ ยังมีการทำวิกผมหรือเส้นผมเทียมที่จังหวัดบุรีรัมย์ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2533)

จะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบที่พบในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ที่มีการถ่ายโอนมาจากแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการหรือเป็นระบบนั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายรัฐที่มุ่งกระจายแรงงานจากในเมืองสู่ชนบท จากอุตสาหกรรมใหญ่สู่อุตสาหกรรมเล็ก

สภาพทั่วไปของแรงงานนอกระบบ

1. ลักษณะของกลุ่มประชากรที่เป็นแรงงานนอกระบบ

ในประเทศกำลังพัฒนา ยกเว้นในทวีปลาตินอเมริกา พบว่าสัดส่วนของภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีผู้หญิงเป็นกำลังหลัก ตัวอย่างเช่น ในประเทศอัฟริกา มีแรงงานหญิงประมาณร้อยละ 42-72 ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งพบว่างานเหล่านี้ได้มีส่วนสร้างผลผลิตมวลรวมของประชาชาติ (GDP) เป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 51-68 โดยที่สัดส่วนของผู้หญิงมีบทบาทในเศรษฐกิจนอกระบบนั้นสูงกว่าผู้ชายมาก ในทุกกลุ่มอายุของประชากร

และพบว่าแรงงานหญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบสูงกว่าแรงงานหญิงที่พบในการสำรวจแรงงานของประเทศต่างๆ (อ้างใน ศูนย์การศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2542)

ในต่างประเทศผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง อายุระหว่าง 25-45 ปี สมรสและมีบุตรแล้ว โดยผู้ขายมักเป็นคนกลางหรือผู้รับเหมาช่วง ไม่ใช่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง ในเบลเยียม ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ได้จัดที่อยู่อาศัยและสถานที่ทำงานให้คนพิการทางร่างกายและสมองที่รับงานไปทำที่บ้านทำร่วมกัน เพื่อป้องกันการถูกโดดเดี่ยว และเพื่อสะดวกในการแจกจ่ายงานให้ทำ ในประเทศอุตสาหกรรม เด็กมักช่วยทำงานที่บ้านในครอบครัว ซึ่งมักเป็นช่วงงานเร่ง (peak period) แต่ในประเทศกำลังพัฒนา เด็กมักทำงานที่บ้านอย่างจริงจัง (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

ในประเทศอุตสาหกรรม ผู้รับงานไปทำที่บ้านมักอยู่ในเขตอุตสาหกรรม ชานเมือง รวมทั้งเขตเมืองใหญ่ที่มีผู้อพยพเข้าเมืองมาก (ผิดกฎหมาย) ชนกลุ่มน้อย ผู้หญิงมักจะถูกจ้างงานโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเนื่องมาจากปัญหาด้านเชื้อชาติ ความรู้ต่ำ มีปัญหาด้านภาษา จึงต้องอาศัยอยู่อย่างหลบซ่อนพร้อมกับทำงานที่บ้านไปด้วย (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

สำหรับในประเทศไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ทำให้สัดส่วนผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรม (เกษตรกรรม ประมง ล่าสัตว์ และป่าไม้) ลดลงจากร้อยละ 56 ในปี พ.ศ. 2537 เป็นร้อยละ 51.3 ในปี พ.ศ. 2541 โดยมีเกษตรกรหญิงมากกว่าเกษตรกรชาย แนวโน้มที่ลดลงนี้เป็นเช่นเดียวกันเกือบทุกภาค ยกเว้นภาคเหนือซึ่งภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 62 ในปี พ.ศ. 2537 เป็นร้อยละ 65.3 ในปี พ.ศ. 2541 (อ้างใน จันทรเพ็ญ ชูประภาวรรณ, 2543)

จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2537 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรีน (2537) พบว่า ในตลาดแรงงานนอกระบบหรือไม่เป็นระบบนั้น สัดส่วนของแรงงานหญิงสูงกว่าแรงงานชาย โดยแรงงานชายอายุต่ำกว่า 24 ปี เข้าสู่อตลาดแรงงานนี้มากกว่าแรงงานหญิง แต่เมื่ออายุ 25 ปีขึ้นไป สัดส่วนแรงงานหญิงกลับมากกว่าชาย ลักษณะของกลุ่มแรงงานมักมีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรีน, 2537: 22) และนภัศ ศิริสัมพันธ์ (2537) ศึกษาเกี่ยวกับผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร 10 กรณี พบว่าแรงงานหญิงส่วนใหญ่อพยพเข้ามาเพื่อหาอาชีพในเมืองหลวงแรงงานหญิงร้อยละ 60 จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีอายุระหว่าง 30-50 ปี เข้าสู่อาชีพในภาคการบริการและการค้าขาย

จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรีน ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 พบว่า โดยทั่วไปผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง (ประมาณ 80%) มากกว่าผู้ชาย (ประมาณ 20%) และเมื่อพิจารณาถึงประเภทของผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่า ผู้รับงานด้วยตนเองและผู้ช่วยผู้รับงานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ขณะที่ผู้รับช่วงงานส่วนใหญ่เป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะงานของผู้รับงานด้วยตนเองและผู้ช่วยผู้รับงานเป็นการทำงานที่อยู่บริเวณบ้านหรือสถานที่ใกล้เคียงที่สามารถกระทำร่วมกับการดูแลครอบครัวและรับผิดชอบงานบ้านได้สอดคล้องกับภาระรับผิดชอบของผู้หญิงในสังคมไทย ขณะที่งานของผู้รับช่วงงานมักเป็นงานที่ต้องการความคล่องตัวในการทำหน้าที่เป็นคนกลางติดต่อประสานงานระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับงาน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของประดิษฐ์ ขาสมบัติ (2542) ที่พบว่าผู้รับ

งานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง (ประมาณ 89%) โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมบรรจุผลิตภัณฑ์ สิ่งทอและผลิตภัณฑ์จากผ้า การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป และอุตสาหกรรมทอเสื้อและทำผลิตภัณฑ์พลาสติก ในการรับงานส่วนใหญ่ (ประมาณ 67%) เป็นผู้รับงานและทำการผลิตหรือประกอบเอง รองลงมาเป็นผู้ช่วยงาน นอกจากนั้นเป็นลูกจ้าง เจ้าของกิจการ นายหน้า และอื่นๆ

การรับงานมาทำที่บ้านมีเกือบทุกวัย ที่มากที่สุดในช่วงอายุ 20-49 ปี ส่วนใหญ่มีครอบครัวแล้ว (80%) ทั้งนี้เพราะการรับงานไปทำที่บ้านเหมาะกับผู้มีภาระดูแลครอบครัว ขณะที่ผู้ที่ไม่มีภาระมักเลือกทำงานนอกบ้านมากกว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่มักมีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา (80%) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ อมรา พงศาพิชญ์ (Pongsapich, 1992) ที่พบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นแรงงานครัวเรือน เป็นผู้หญิงที่อยู่ในวัยกลางคน และ ประมาณ 1 ใน 3 ของแรงงานหญิงที่ทำงานนี้แต่งงานมีครอบครัวแล้ว ทั้งนี้ผู้หญิงกลุ่มนี้อยู่ในวัยแรงงานที่จะต้องรับผิดชอบในการทำงานหารายได้ให้ครอบครัว และยังมีภาระดูแลงานของครอบครัวและบางรายต้องเลี้ยงดูบุตรด้วย โอกาสที่ออกไปทำงานนอกบ้านน้อย โดยสัดส่วนของแรงงานตามวัยจะแตกต่างกันตามประเภทอุตสาหกรรม โดยแรงงานในอุตสาหกรรม การเย็บกระเป๋าสตางค์ ดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์ทองเหลือง แกะสลัก มักเป็นแรงงานวัยกลางคนที่มีอายุไม่เกิน 35 ปี แต่ในหัตถอุตสาหกรรมพื้นบ้านที่ทำกันมานาน เช่น การทำเครื่องเงิน การทอผ้า การจักสาน สัดส่วนของแรงงานอยู่ในวัยมากกว่าวัยกลางคนจะสูง อาจเป็นเพราะงานเหล่านี้ต้องใช้ทักษะและสะสมประสบการณ์ ส่วนแรงงานเด็กที่มีอายุ 10-17 ปี พบในอุตสาหกรรมทำอาหาร เย็บกระเป๋าสตางค์ ตัดเย็บเสื้อผ้า และจักสาน เป็นต้น

แรงงานในอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ มีระดับการศึกษาที่ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษา ยกเว้นอุตสาหกรรมใหม่ๆ ซึ่งพบว่าแรงงานมีการศึกษาสูงกว่าแรงงานในอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ โดยมีสัดส่วนแรงงานเด็กและวัยหนุ่มสาวในอุตสาหกรรมนี้มากกว่า ทั้งนี้เพราะการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในคนรุ่นใหม่ ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการทำเกษตร และได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ด้านหัตถกรรมจากการทำงานในครัวเรือนและเพื่อนบ้าน นอกจากนี้แรงงานอีกส่วนหนึ่งโดยเฉพาะวัยหนุ่มสาวรุ่นใหม่ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์จากการเป็นลูกจ้างของกิจการในเมือง บางคนได้จากฝึกอาชีพระยะสั้น เมื่อกลับภูมิลำเนาจึงนำทักษะของตนเองมาทำงานที่บ้าน และเนื่องจากผู้รับงานไปทำที่บ้านมีการศึกษาระดับต่ำ มีทักษะฝีมือที่เรียนรู้ได้โดยไม่ยากนัก การเข้ามาสู่แรงงานในแต่ละอาชีพจึงใช้เวลานาน แรงงานนอกระบบในชนบทโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นคนในท้องถิ่น แต่ในเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพมาจากชนบท แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีทะเบียนสำมะโนครัวอยู่ในเมืองและบางคนไม่มีสถานที่อยู่แน่นอน ซึ่งยากต่อการสำรวจข้อมูลทางสถิติ ผู้อพยพมาจากชนบทเข้าสู่เมือง บางคนทำงานในฐานะลูกจ้าง แต่บางคนได้พัฒนาตนเองเป็นผู้รับช่วงการผลิตและผู้ประกอบการในภายหลัง ในด้านที่พักอาศัย ส่วนใหญ่เป็นผู้เช่าอาคารห้องแถว หรือพักอาศัยอยู่กับนายจ้างโดยอาจพักรวมกันหลายคน (Pongsapich, 1992)

2. สภาพการจ้างงาน

ในต่างประเทศพบว่าผู้หญิงและผู้ชายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมักมีการประกอบอาชีพที่ต่างกันโดยผู้ชายมักประกอบการค้าที่มีขนาดใหญ่กว่าและมักไม่ใช้การผลิตภัตตาคารอาหาร ในขณะที่ผู้หญิงส่วนใหญ่มีกิจการที่มี

ขนาดเล็กกว่าและเกี่ยวข้องกับอาหาร ผู้หญิงส่วนใหญ่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ผลิตหรือคนงานรับเหมาช่วง มีจำนวนน้อยที่เป็นนายจ้างที่มีการจ้างแรงงาน กล่าวคือ สัดส่วนของแรงงานหญิงจำนวนมากในภาคธุรกิจเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ในขณะที่สัดส่วนของแรงงานหญิงในภาคการผลิตจำนวนมากเป็นแรงงานรับเหมาช่วงหรือแรงงานที่ช่วยเหลือกิจการครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง นอกจากนี้ยังมีสัดส่วนของการจ้างแรงงานหญิงจำนวนมากที่อยู่ในภาคการก่อสร้าง การขนส่ง และงานบริการในลักษณะของการจ้างงานชั่วคราว แต่มีผู้หญิงจำนวนน้อยที่เป็นนายจ้างหรือผู้บริหารในองค์กรธุรกิจขนาดเล็ก การแบ่งแยกระหว่างหญิงและชายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง การที่แรงงานหญิงและแรงงานชายมีสถานภาพการจ้างงานที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะอยู่ในธุรกิจเดียวกัน ซึ่งอาจอธิบายในเรื่องของความแตกต่างระหว่างหญิงและชายจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้แก่ ระดับการศึกษา ทักษะในการประกอบอาชีพ ตลอดจนวัฒนธรรม เช่น ผู้หญิงมักจะถูกใช้ให้ทำหน้าที่เลี้ยงดูเด็กและดูแลบ้าน เป็นต้น แม้กระทั่งในงานตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปมักพบว่าผู้ชายจะทำหน้าที่เป็นช่างตัดซึ่งมีสถานภาพสูงกว่าผู้หญิงที่เป็นช่างเย็บ ความแตกต่างและการแบ่งแยกบทบาทระหว่างหญิงและชายนั้นนำไปสู่ช่องว่างในเรื่องการศึกษา การอบรมทักษะ โอกาสที่จะเข้าถึงบริการต่างๆ เช่น เงินทุน และข้อมูล ตลอดจนโอกาสที่จะได้ทำสิ่งที่ตั้งในการค้าหรือขยายการลงทุน เป็นต้น (อ้วนใน ศูนย์การศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2542)

สำหรับประเทศไทยนั้นการจ้างงานนอกระบบโดยผู้รับจ้างเองงานไปทำที่บ้าน กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว และสามารถดึงแรงงานหญิงเข้าสู่การจ้างงานนอกระบบแบบนี้จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องหนัง แหวน อุปกรณ์ไฟฟ้า และการทำดอกไม้ประดิษฐ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการจ้างงานนอกระบบไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน จึงเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการใช้เป็นกลยุทธ์ในการลดต้นทุนการผลิตและการแข่งขันในเชิงธุรกิจ (วิญญู จารัสพันธุ์ และคณะ 2540) การรับงานมีได้หลายรูปแบบและแตกต่างกันตามประเภทของอุตสาหกรรม โดยผู้รับงานส่วนใหญ่รับงานผ่านกลุ่มหรือองค์กรของชุมชน ผ่านนายจ้างและคนกลางในท้องถิ่น และผ่านเจ้าของกิจการโดยตรง อุตสาหกรรมที่มีการรับงานผ่านกลุ่มมากคือ อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป และการทำดอกไม้ประดิษฐ์และผลิตภัณฑ์กระดาษ (ประดิษฐ์ ขาสมบัติ, 2542)

แต่ดั้งเดิมการทำงานภาคเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยนั้นเป็นอาชีพเสริมมากกว่าอาชีพหลัก จากการศึกษาดังกล่าวการทำงานของคนงานสตรีทำงานตามผลงานในประเทศไทย ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในช่วงปี 2527-2528 (วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล 2535: 5) พบว่า อุตสาหกรรมที่มีการจ้างคนงานสตรีทำงานตามผลงานและทำที่บ้านมากที่สุด ได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอสิ่งถัก การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป การผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์อาหารจากผลิตภัณฑ์เกษตร ที่มีสภาพการทำงานเป็นอิสระ มีสถานที่ทำงานเป็นแบบเรียบง่าย ใช้พื้นที่ไม่มากนัก มีเวลาทำงานตามสะดวก ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นช่วงเวลาที่ว่างจากงานบ้านและมีวันหยุดตามความพอใจ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันนี้แนวโน้มการรับงานมาทำที่บ้านมีสูงขึ้น และจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 พบว่าการรับงานมาทำที่บ้านนิยมทำกันเป็นอาชีพหลักมากกว่าอาชีพเสริม ประเภทของงานที่รับมาทำที่บ้านมากที่สุดได้แก่ อุตสาหกรรมหัตถกรรม (95.4 %) รองลงมา ได้แก่ พาณิชยกรรม (3.30%) การบริการ (1.13%) เกษตรกรรม (0.08%) การขนส่ง (0.04%) และการก่อสร้าง (0.01%) ขณะที่ประดิษฐ์ ขาสมบัติ (2542) ได้สำรวจในผู้รับงานไปทำที่บ้านทั่วประเทศในอุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ จำนวน 1,108 คน พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ทำเป็นอาชีพเสริมและการรับงานไปทำที่บ้านมีหลากหลายอุตสาหกรรม ซึ่งพบมากในอุตสาหกรรมที่ผลิตภัณฑ์หรือชิ้นส่วนมีน้ำหนักเบา มีกระบวนการผลิตหลายขั้นตอนและแยกส่วน

ได้ และมักเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่เน้นคุณภาพและมาตรฐานสูง นอกจากนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสถานภาพการทำงานที่ไม่แน่นอนทั้งปริมาณงานและวัน เวลาในการทำงาน (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542)

2.1 สัญญาจ้างงาน เงื่อนไขและสภาพการจ้าง

ในต่างประเทศโดยทั่วไปสัญญาจ้างงานที่กำหนดเงื่อนไขและสภาพการจ้างจะเป็นลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างเช่น ในละตินอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ และโปแลนด์ เป็นต้น แต่บางประเทศอาจทำด้วยวาจาได้ ตัวอย่างเช่น ในโบลิเวีย โคลัมเบีย เติโอบีเย และรัสเซีย ส่วนการพิจารณาสัญญาจ้างให้พิจารณาเรื่องการบังคับบัญชา สภาพการทำงานปกติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังไม่สามารถกำหนดลักษณะความสัมพันธ์การจ้างงานให้ชัดเจนได้

เดนมาร์ก เยอรมันนี และอังกฤษ ใช้วิธีการตกลงร่วม (collection agreement) ส่วนญี่ปุ่น มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ทั้งนี้การกำหนดค่าจ้างมักมาจากการตกลงร่วมระหว่างฝ่ายเกี่ยวข้อง เช่น นายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือจากการตกลงร่วมของภาคอุตสาหกรรมหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ในออสเตรเลีย หรือกำหนดเป็นประกาศกระทรวง เช่น ในฝรั่งเศส หรือ พ.ร.บ. การรับงานไปทำที่บ้านให้กำหนดโดยไตรภาคี เช่น ในเยอรมันนี อิตาลี ญี่ปุ่น และซานมารีโน

ประเทศที่มีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของการรับงานไปทำที่บ้าน คือ ญี่ปุ่น เม็กซิโก อินเดีย ฝรั่งเศส และแคนาดา (ควิเบก) แต่คงมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะค่าตอบแทนมักคำนวณจากจำนวนหน่วยของงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องชดเชยค่าเสียหายในงานที่บกพร่องโดยหักออกจากค่าจ้าง หรืออาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับค่าอุปกรณ์ สถานที่ พลังงาน หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาส่งหรือรับมอบงาน และอาจรวมค่าเสียเวลาด้วย เป็นต้น ทั้งนี้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำทำได้ยาก เพราะการมอบงานไม่แน่นอน ทำให้รายได้ไม่แน่นอน (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

สำหรับประเทศไทย การรับงานไปทำที่บ้านเกิดจากการตกลงกันระหว่างผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนกับผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งมีหลายรูปแบบ โดยทั่วไปแล้วข้อตกลงและเงื่อนไขนั้น การตกลงระหว่างผู้รับงานและผู้ว่าจ้างเป็นการตกลงกันด้วยวาจาจากมากกว่าจะเป็นการตกลงทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร อาศัยความคุ้นเคย การรู้จักกันมาก่อนหรืออาศัยคนรู้จักเป็นผู้รับประกัน (ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และสิทธิศักดิ์ สามสี, 2542; ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542) ผู้รับงานส่วนมากพอใจกับการตกลงในรูปแบบนี้ การทำสัญญาข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรมีการปฏิบัติกันมากในการทำเกษตรแบบสัญญาผูกพัน (ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และสิทธิศักดิ์ สามสี, 2542; ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2542)

2.2 ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดประจำปี และวันหยุดทำงานโดยได้รับค่าจ้าง

เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานที่แน่นอนของแรงงานนอกระบบ ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพราะมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ที่จะกำหนดเวลาการทำงานของตนเองได้ ในกฎหมายของหลายประเทศมักจะยกเว้นบทบัญญัติเรื่องชั่วโมงการทำงาน (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539) เช่น

ในเบลเยียม ยกเว้นเรื่องชั่วโมงการทำงานและวันหยุดในวันอาทิตย์

ในบราซิล แคนาดา ยกเว้น เรื่องชั่วโมงการทำงาน และการทำงานล่วงเวลา

ในเยอรมนี กำหนดให้ชั่วโมงการทำงานเท่ากับงานอุตสาหกรรม

ในสวิตเซอร์แลนด์ กำหนดให้ชั่วโมงการทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมง

การกำหนดวันหยุดประจำปี และวันหยุดทำงานโดยได้รับค่าจ้าง สำหรับประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านเช่นเดียวกับคนงานประเภทอื่นๆ แต่วิธีการคำนวณค่าจ้างช่วงวันหยุดแตกต่างกัน ปัญหาคือกฎหมายมักกำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ต้องมีนายจ้างประจำเพียง 1 คน แต่ปกติแล้วผู้รับงานไปทำที่บ้านจะมีนายจ้างหลายคนจึงทำให้ไม่อาจได้รับผลประโยชน์เรื่องนี้ได้ (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539) เช่น

ในออสเตรีย ให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านหยุดได้ 2 วันครึ่งต่อเดือนสำหรับผู้ทำงานต่อเนื่องกันครบ 6 เดือนกับนายจ้างคนเดียว

ในแคนาดา เอลซัลวาดอร์ และโดมินิกัน ผู้รับงานไปทำที่บ้านหยุดพักผ่อนประจำปีได้ 2 สัปดาห์ หลังจากทำงานครบ 12 เดือน กับนายจ้างคนเดียว

ในปานามา ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องทำงานครบ 11 เดือนจึงจะหยุดพักผ่อนประจำปีได้ 2 สัปดาห์

ในเยอรมนี ผู้รับงานไปทำที่บ้านหยุดพักผ่อนประจำปีได้ 18 วัน โดยได้รับค่าจ้างร้อยละ 6.75 ของค่าจ้างทั้งหมดต่อปี

ในฮังการี กฎหมายกำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านบางประเภทเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างในวันหยุดพักผ่อนประจำปี

ในฝรั่งเศส ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้ช่วยจะได้รับเบี้ยเลี้ยงในวันหยุดพักผ่อนประจำปีเป็นร้อยละ 80 ของค่าจ้างทั้งหมดต่อปี ทั้งนี้ ทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านพยายามทำงานให้มากขึ้น เพราะว่าจะทำให้ได้รับเบี้ยเลี้ยงมากขึ้นเมื่อตนหยุดงาน

สำหรับในประเทศไทย แม้ว่าแรงงานนอกระบบจะมีเวลาทำงานไม่แน่นอน โดยปกติจะเริ่มทำงานตั้งแต่เช้าหลังจากเสร็จภาระกิจภายในครอบครัวแล้ว จนกระทั่งเย็น และบางครั้งอาจทำงานในช่วงกลางคืนด้วย จึงนับว่าใช้เวลาในการทำงานแต่ละวันค่อนข้างมาก จากการศึกษาของนภัศ ศิริสัมพันธ์ (2537) เกี่ยวกับผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าส่วนใหญ่มีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยวันละ 10-12 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 6-7 วัน และสินีรัตน์ พิมลวีรกุล (2539) ได้ศึกษาถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมโดยสมัครใจของผู้รับงานมาทำที่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้รับขึ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์มาประกอบที่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านเหล่านี้มีสภาพการทำงานด้วยชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานโดยเฉลี่ยช่วงปกติวันละ 11-15 ชั่วโมง หากเป็นงานเร่งด่วนจะสูงถึง 21 ชั่วโมงต่อวัน และจากการศึกษาสภาพและปัญหาทั่วไปของแรงงานในงานรับเหมาหรือรับเหมาช่วง (บริษัทเอ็น แอนด์ บี บิซิเนสเทวอร์คจำกัด, 2541) พบว่า แรงงานจำนวนมาก (ไม่น้อยกว่า 20%) ที่ทำงานโดยไม่มีวันหยุด ทำงานมากกว่าวันละ 8 ชั่วโมง มีวันหยุดตามประเพณีไม่ครบ 13 วัน (และไม่ได้รับค่าจ้าง) ไม่มีวันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) ในผู้รับงานไปทำที่บ้าน จำนวน 1,108 คน ใน 12 ประเภทอุตสาหกรรม พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเฉลี่ยทุกอุตสาหกรรมทำงานประมาณ 8 ชั่วโมง 15 นาทีต่อวัน (โดยมีชั่วโมงทำงานสูงสุดถึง 18 ชั่วโมงต่อวัน และผู้ทำงานมากกว่า 10 ชั่วโมงต่อวัน ร้อยละ 10.3) ในแต่ละสัปดาห์ทำงานประมาณ 6 วัน และทำงานเฉลี่ยประมาณ 234 วันในรอบ 1 ปี

2.3 ความมั่นคงในการจ้างงาน ประกันสังคม ความคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

ปัญหาที่สำคัญ คือ ขาดหลักประกันด้านรายได้ที่แน่นอน ขาดการคุ้มครองต่อการถูกปลดออก ไล่ออก แต่ประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในฐานะลูกจ้างเช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่นๆ ซึ่งจะได้รับการคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม และนายจ้างต้องแจ้งเตือนการเลิกจ้างล่วงหน้าด้วย (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

โดยทั่วไปผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับสิทธิประกันสังคมเมื่อมีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตามในหลายประเทศมีระบบเครือข่ายความปลอดภัย (safety net) ซึ่งให้ผลประโยชน์ขั้นต่ำแก่ทั้งผู้อาศัยและพลเมือง โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือการจ่ายเงินอุดหนุน ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับประโยชน์จากสิทธินี้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ระบบประกันสังคมของบางประเทศกำหนดให้คนงานและผู้ประกอบอาชีพอิสระจ่ายเงินอุดหนุนตามความสมัครใจ โดยรัฐบาลช่วยสนับสนุนด้วยเงินภาษีอากร ในประเทศอุตสาหกรรม เช่น ออสเตรเลีย เช็ก ฟินแลนด์ เยอรมนี และสโลวะเกีย ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่จดทะเบียนเป็นคนงานและจ่ายเงินอุดหนุนเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคม (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานเป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้ใช้แรงงาน ซึ่งในต่างประเทศได้มีการนำเอามาตรการและกฎหมายมาประยุกต์ใช้กับแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันดังนี้ (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

ในคอस्टาริกา ปานามา อุรุกวัย และเวเนซุเอลา ได้ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

ในเยอรมนี รัฐบาลออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองอันตรายอันอาจเกิดในภาคอุตสาหกรรมบางประเภทเป็นการเฉพาะ

ในฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น โปแลนด์ และโปรตุเกส มีข้อบังคับที่ห้ามทำงานบางประเภทที่บ้าน เช่น งานที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต สุขภาพกายและใจของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้อาศัยในบ้าน หรือสาธารณชนทั่วไป

ในออสเตรีย และไอร์แลนด์ มีกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีในการสั่งห้ามทำงานบางประเภทที่บ้าน รวมทั้งงานที่ใช้สารอันตราย

ในคอस्टาริกา ญี่ปุ่น และสวิตเซอร์แลนด์ กำหนดให้นายจ้างต้องอบรมและแนะนำผู้รับงานไปทำที่บ้านในการป้องกันตนเอง เมื่อต้องใช้สารหรืออุปกรณ์อันตราย

ในโบลิเวีย กัวเตมาลา นอร์เวย์ สหรัฐอเมริกา (นิวยอร์ก) ห้ามการทำงานที่บ้านในงานเกี่ยวกับเครื่องบริโภคในกรณีที่น่าจะทำให้เกิดการแพร่ขยายของเชื้อโรค

ในโปรตุเกส กำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ทำงานเกี่ยวกับเครื่องบริโภคต้องผ่านการตรวจสุขภาพและการรับรองจากแพทย์ว่าไม่เป็นโรคที่ติดต่อได้

สิงคโปร์ ฟินแลนด์ และโบลิเวีย กฎหมายแรงงานได้ยกเว้นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองด้านสุขภาพและความปลอดภัยของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ขณะที่เดนมาร์ก และสวีเดน กฎหมายแรงงานได้ยกเว้นการคุ้มครองด้านสุขภาพและความปลอดภัยเฉพาะบางบทบัญญัติ

สภายุโรปได้เรียกร้องให้กฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านของประเทศต่างๆ คุ้มครองเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

สำหรับประเทศไทย จากการวิจัยในเรื่อง กรณีศึกษาของผู้รับงานไปทำที่บ้านหญิงในกิจการแหวน ในจังหวัดขอนแก่น ของภาวนา พัฒนาศรี (2537) ได้สรุปปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้านว่ารัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์โดยตรงกับแรงงานกลุ่มนี้ การขาดความมั่นคงในการทำงาน ขาดการรวมตัวเป็นองค์กรหรือเป็นปีกแผ่นเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายแรงงานในเรื่องสิทธิและผลประโยชน์จากการทำงาน ขาดการประกันสังคม รวมทั้งคนในสังคมยังขาดการรับรู้เรื่องเรื่องราวของผู้ที่ทำงานที่บ้าน และวิมลศิริ ชำนาญเวช (2536) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้รับสวัสดิการหรือการคุ้มครองที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใดจากการทำงานให้แก่นายจ้าง กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาอื่นๆ ที่พบว่า แรงงานนอกระบบ ไม่ได้รับการประกันสังคม เงินทดแทน เงินชดเชยเมื่อเลิกจ้าง รวมทั้งไม่ได้รับคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมาย (สินีรัตน์ พิมพ์วิรัชกุล 2539; บริษัทเอ็น แอนด์ บี บิซิเนสเทวอร์คจำกัด, 2541; นภัธ ศิริสัมพันธ์, 2537; ประดิษฐ์ ชาติสมบัติ 2542; วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์, และคณะ, 2540)

3. ค่าจ้างและรายได้

รายได้หรือรายรับของทั้งผู้ชายและผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีอัตราต่ำกว่าในภาคเศรษฐกิจที่เป็นระบบมาก นอกจากนี้ความแตกต่างรายได้ของแรงงานหญิงและชายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้นมีสูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบ แม้แต่ในกลุ่มของผู้ที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระด้วย ช่องว่างของรายได้ในเศรษฐกิจนอกระบบนี้เกิดจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ (ศูนย์การศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2542)

- 1) รายได้ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากสภาพที่เปลี่ยนจากนายจ้างเป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และกลายเป็นแรงงานที่มีค่าจ้างชั่วคราวและเป็นแรงงานรับเหมาช่วง
- 2) สัดส่วนของผู้หญิงทั่วโลกที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่มีรายได้สูงมีน้อยเกินไป ในขณะที่สัดส่วนของผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจที่มีรายได้ต่ำมีสูงมาก เช่นในกิจการรับเหมาช่วง เป็นต้น

ในประเทศไทยนั้นค่าตอบแทนส่วนใหญ่เป็นตามผลงาน ที่จ่ายเป็นรายชิ้น งานเหมา จากการสำรวจสภาพการทำงานของคณานหญิงทำงานตามผลงานในประเทศไทยทั้งคณานหญิงที่ทำงานในงานอุตสาหกรรมและโรงงานหญิงที่ทำงานตามบ้านของวิจิตร พรหมพันธุ์ และ ชัยวัฒน์ เกิดผล (2538) พบว่าคณานหญิงมีสภาพการจ้างและการทำงานคล้ายกัน โดยลักษณะการจ้างแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือการจ้างรายวัน การจ้างรายเดือน และการจ้างเหมา และคณานหญิงทำงานตามผลงานในงานอุตสาหกรรมร้อยละ 2.6 และที่เหลือเป็นการรับค่าจ้างรายเหมา และจากการศึกษาของอมรา พงศาพิชญ์ (Pongsapich, 1992) ถึงผลตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านพบว่า อัตราค่าตอบแทนหรือค่าจ้างและรายได้ จากการรับงานไปทำที่บ้านแตกต่างกันไปตามประเภทของอุตสาหกรรม ปริมาณ

งาน และคุณภาพของงาน แต่ลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือเป็นอัตราค่าตอบแทนตามผลงาน เช่น จ่ายอัตราค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น เป็นต้น การจ่ายค่าจ้างเป็นรายวัน หรือลักษณะอื่นๆ พบว่า มีสัดส่วนต่ำมาก แต่ถึงแม้จะมีค่าแรงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างของคนงานในโรงงาน แต่ผู้รับงานส่วนใหญ่ก็ยังพอใจกับการทำงานและค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานเพราะ งานประเภทนี้มีความเหมาะสมกับชีวิตและการทำงานของสตรีในสังคมไทย ลักษณะของการทำงานมีความยืดหยุ่น และเป็นรายได้เสริม หรือบางกรณีเป็นรายได้หลัก ช่วยให้ชาวชนบทมีงานทำ โดยเฉพาะในช่วงหลังฤดูกาลเกษตร จากการวิจัยพบว่าแม่บ้านและผู้หญิงรู้สึกว่ารายได้จากการรับงานไปทำที่บ้านเป็นที่น่าพอใจ ในขณะที่หนุ่มสาวไม่ค่อยพอใจกับการทำงานและค่าตอบแทนจากการรับงานไปทำที่บ้าน หากมีโอกาสคนเหล่านี้จะไปทำงานที่ดีกว่า

นอกจากนี้จากการศึกษาของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่าผู้รับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่ได้ค่าตอบแทนตามผลงานในอัตราค่าจ้างรายชิ้น ซึ่งแตกต่างกันตามประเภทอุตสาหกรรมหรือลักษณะงาน ตามขนาดและคุณภาพของงาน ส่วนใหญ่มีรายได้ต่อวันอยู่ระหว่าง 50-149 บาทต่อคน หรือโดยเฉลี่ยประมาณ 109 บาทต่อคน ซึ่งค่าจ้างเฉลี่ยแตกต่างกันตามประเภทอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมเจียรไนพลอย มีค่าจ้างสูงกว่าอุตสาหกรรมตัดเย็บผ้าเสื้อสำเร็จรูป และอุตสาหกรรมการบรรจุภัณฑ์ นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างในอุตสาหกรรมเดียวกันด้วย ขึ้นอยู่ขนาด คุณภาพ และมีมือของแรงงาน เช่น การตัดเย็บเสื้อกางเกงสำหรับนักท่องเที่ยวได้รับค่าจ้างสูงกว่าการตัดเย็บชุดนักเรียน เป็นต้น นอกจากรายได้ของผู้รับงานส่วนใหญ่มาจากค่าจ้างแล้ว ผู้รับงานบางคนอาจมีรายได้จากค่านายหน้าหรือการจัดการกลุ่มด้วย โดยเฉลี่ยทุกประเภทอุตสาหกรรม ครึ่งหนึ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านมีรายได้รวมจากการรับงานไปทำที่บ้านประมาณ 3,733 บาทต่อเดือน และเมื่อหักค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการรับงานไปทำที่บ้าน ครึ่งหนึ่งผู้รับงานมีรายได้สุทธิเฉลี่ยประมาณ 3,105 บาทต่อเดือน โดยการตัดเย็บเสื้อกางเกง การตัดเย็บเสื้อกางเกง การทำผลิตภัณฑ์โลหะและผลิตภัณฑ์โลหะ และการเจียรไนพลอย มีรายได้สุทธิต่อครัวเรือนสูงประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน เพราะใช้ทักษะฝีมือสูง ขณะที่การทำบรรจุภัณฑ์มีรายได้สุทธิเฉลี่ยประมาณ 652 บาทต่อเดือน (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542)

4. สภาพทางครอบครัวและชุมชน

จากการประชุมสมัชชาสตรีในภาคเศรษฐกิจนอกระบบทั่วโลก (Woman in Informal Economy Globalizing and Organizing: WIEGO อ้างใน ศูนย์การศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2542) รายงานว่าผู้หญิงในครัวเรือนที่ยากจนรับจ้างทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่าผู้ชายในครัวเรือนที่ยากจนหรือผู้หญิงที่ไม่ยากจน ในขณะเดียวกันพบว่าผู้หญิงที่เป็นหัวหน้าครอบครัวมักจะทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่าผู้ชายที่เป็นหัวหน้าครอบครัวแต่ผู้หญิงที่เป็นหัวหน้าครอบครัวเหล่านี้ก็ยากจนกว่าผู้ชายที่เป็นหัวหน้าครอบครัว

ในประเทศไทยนั้น วิจิตร ระวังวงศ์ และคณะ (2537) ผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีฐานะยากจนประกอบด้วยผู้ที่อยู่ในชนบทและในเขตเมือง ผู้ที่อยู่ในเมืองส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ย้ายถิ่นมาเพื่อหางานทำ เมื่อหางานอื่นยังไม่ได้ก็เข้าสู่งานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อาศัยอยู่ตามแหล่งเสื่อมโทรม ดังการศึกษาของจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ (2525 อ้างใน วิจิตร ระวังวงศ์ และคณะ, 2537) พบว่า ร้อยละ 91.9 ของผู้อยู่ในวัยทำงานในแหล่งเสื่อมโทรมของกรุงเทพมหานครทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และเกือบครึ่งหนึ่งคือร้อยละ 49.2 เป็นผู้หญิง

ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหาบเร่ เป็นคนงานในกระบวนการผลิต และงานบริการ ในขณะที่ผู้ชายประกอบอาชีพเป็นกรรมกรแบกหาม และจากการวิจัยของ ประชุม สุวดี และคณะ (2523 อ้างใน วิจิตร ระวังค์ และคณะ, 2537) พบว่าผู้ประกอบอาชีพหาบเร่และแผงลอยในกรุงเทพมหานคร ประมาณเกือบ 16,000 ราย เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย (ร้อยละ 66) ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 16-40 ปี และสมรสแล้วประมาณร้อยละ 60 ผู้ประกอบอาชีพนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการทำเลและที่ตั้งของหาบเร่แผงลอย ปัญหาเกี่ยวกับเงินลงทุนและความปลอดภัย นกัศ ศิริสัมพันธ์ (2537) ได้กล่าวว่าจากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่ามีผู้หญิงในเมืองเข้ามาสู่แรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นทั้งงานค้าขาย (แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย ขายอาหารขนาดเล็ก เป็นต้น) งานบริการ (ช่างทำผม และตัดเสื้อผ้า เป็นต้น) และ งานที่อยู่กับบ้าน โดยเฉพาะคนยากจนในแหล่งเสื่อมโทรม ผู้หญิงที่มีครอบครัวซึ่งมีการศึกษาต่ำ และเป็นผู้ย้ายถิ่น ในขณะที่ผู้หญิงในชุมชนชนบทจะทำการเกษตรและรับจ้างทำงานเหมาในเวลารว่าง โดยไม่ต้องออกจากหมู่บ้านและไร่นาของตน

จากการศึกษาของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านทั่วประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่มีครอบครัวแล้ว มักเป็นผู้หญิงที่มีสถานภาพเป็นภรรยาหรือแม่บ้าน หัวหน้าครอบครัวที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านมีทั้งผู้ชายและผู้หญิง โดยร้อยละ 11.0 เป็นผู้ชาย และ 6.2 เป็นผู้หญิง

5. สภาพปัญหาของการจ้างงานนอกระบบ

จากการประมวลการรับงานไปทำที่บ้านในต่างประเทศ ของ กรมวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2539) พบว่า ปัญหาที่สำคัญของผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ

- 1) ค่าตอบแทน ได้แก่ ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมาก ค่าจ้างไม่ปรับตัวตามอัตราภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาค่าจ้างต่ำพบทั่วไปในเกือบทุกประเทศ
- 2) ชั่วโมงการทำงาน ซึ่งมักพบว่าชั่วโมงการทำงานติดต่อกันยาวนานมาก แม้ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านจะสามารถจัดเวลาทำงานได้ตามสะดวก แต่ในทางปฏิบัติกลับทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านสับสนระหว่างเวลาส่วนตัวกับการทำงาน เพราะเกิดภาวะกดดันจากการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนหน่วยของงาน
- 3) ด้อยโอกาสที่จะได้รับประกันสังคม สวัสดิการ และผลประโยชน์อื่น ๆ
- 4) ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน อันตรายที่พบบ่อย ได้แก่ จากการทำงานของเครื่องจักรกล เครื่องมือที่แหลมคม (เข็ม กรรไกร และมีด) ผลเสียจากการทำงานต่อเนื่องกันยาวนานมาก การไม่คำนึงถึงหลักการยศาสตร์ (Ergonomics) การได้รับความร้อน ความชื้น เสียงดัง แรงสั่นสะเทือน สารต่างๆ วัตถุระเบิด สารที่ทำให้เกิดประกายไฟ สารเคมี การใช้พลังงานไฟฟ้าจากเครื่องจักร เลื่อย จักรเย็บผ้า สายไฟที่เชื่อมต่ออย่างผิดวิธี ปัญหาด้านสุขอนามัย สลัม ชุมชนแออัด ส่วนงานทางไกลมักได้รับอันตรายต่อดวงตา ปวดหลังและมือ นอกจากนี้ ยังขาดการแนะนำ การฝึกอบรม และวิธีป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น
- 5) แรงงานเด็ก ประเทศอุตสาหกรรม มีแรงงานเด็กทำงานที่บ้านวันละประมาณ 2-3 ชั่วโมง หลังจากเลิกเรียน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ส่วนในประเทศกำลังพัฒนา มีปัญหามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่ทำงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้า เช่น ในฟิลิปปินส์ พบว่าเด็กต้องทำงานถึง 15-30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์โดยไม่ได้รับค่าจ้างต่ำมาก

สำหรับสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) พบว่าปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ งานขาดความต่อเนื่อง ค่าตอบแทนไม่เหมาะสม ได้ค่าตอบแทนล่าช้า ค่าตอบแทนไม่ตรงกับที่ตกลง สถานที่ทำงานคับแคบ ความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับปัญหาสุขภาพ เช่นแพ้สารเคมีที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นๆ ที่พบ ได้แก่ ปัญหาขาดแคลนแรงงาน ขาดแคลนเงินทุน สุขภาพไม่ดี ไม่มีผู้เลี้ยงดูบุตร วัสดุอุปกรณ์มีราคาแพงขึ้น เป็นต้น สำหรับความช่วยเหลือที่ผู้รับงานต้องการนั้น ได้แก่ หางานมาให้ทำอย่างต่อเนื่อง ให้ความคุ้มครองเรื่องค่าตอบแทน รวมทั้งสนับสนุนให้จัดตั้งกลุ่มผู้รับงาน ปัญหาที่พบเหล่านี้สอดคล้องกับข้อสรุปในการสัมมนา สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน: แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000 ซึ่งจัดโดย ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2542) พบว่าปัญหาที่แรงงานนอกระบบมีอยู่ด้วยกันหลายปัญหา ทั้งปัญหาของแรงงานเองและปัญหาของผู้ว่าจ้าง ที่สำคัญคือ**ปัญหาของแรงงานนอกระบบเอง** ได้แก่

1) **ปัญหาสถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน** ในปัจจุบันแรงงานนอกระบบ (informal worker) มีทำงานในลักษณะ การจ้างผลิตสินค้า (employment to produce goods) มิใช่ การว่าจ้างแรงงาน (employment for labor) แรงงานนอกระบบ แม้แต่ผู้รับงานมาทำที่บ้านก็มิได้มีสถานภาพเป็นลูกจ้างปกติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะมิได้มีสายงานการบังคับบัญชาหรือมีการควบคุมเหมือนกับลูกจ้างในสถานประกอบการหรือโรงงาน ดังนั้นจึงไม่มีความสัมพันธ์ตามปกติในฐานะนายจ้างและลูกจ้าง

สาเหตุ เกิดจากยังไม่มีกฎหมายหรือไม่มีระเบียบใดๆ ที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างครอบคลุม ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 22 ว่า “งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา จะกำหนดในกระทรวง ให้มีการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ได้” จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้การคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบกิจการ ซึ่งมีนายจ้างเป็นผู้ให้งานแก่ลูกจ้าง ทั้งในสถานประกอบกิจการ สถานที่ที่นายจ้างเป็นผู้จัดหาและกำหนดให้ทำ แต่ยังมีงานตามที่กฎหมายบัญญัติให้การคุ้มครองแรงงานเป็นพิเศษ ซึ่งงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้านยังไม่มีกฎกระทรวงออกมาบังคับใช้ ทั้งนี้ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทำให้ขาดการตระหนักและการยอมรับสถานภาพการเป็นลูกจ้างอย่างเป็นทางการจากนายจ้าง และจากสถาบันแรงงานหรือแม้แต่ลูกจ้างเอง

2) **ปัญหาด้านสภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ** แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีงานทำที่ไม่แน่นอน มีงานทำอย่างไม่ต่อเนื่อง การทำงานไม่มีหลักประกันที่มั่นคง

สาเหตุ อาจเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาสถานภาพของแรงงาน นอกจากนี้อาจเกิดจากระบบการทำงานที่ไม่มีการตกลงว่าจ้างกันในระยะยาว ทั้งนี้เพราะผู้ว่าจ้างเองก็ไม่มีเสถียรภาพในด้านการผลิตและการจำหน่าย หากผู้ว่าจ้างมีงานมาก งานเร่ง ตัวอย่างเช่น ในอุตสาหกรรมเจียรไนพลอย การทำอาหาร การตีมีด การตัดเย็บเสื้อผ้า ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะมีงานมากและทำงานหนัก กล่าวคือ ทำงานมากกว่า 10 ชั่วโมงต่อวัน (Pongsapich, 1992) ในทางตรงกันข้ามหากธุรกิจของผู้ว่าจ้างไม่ดี ปริมาณงานก็จะลดลงหรือไม่มีงาน อันมีผลกระทบต่อการทำงานและรายได้ของแรงงาน นอกจากนี้ผู้รับงานเองก็ไม่มีความสามารถหรือความกล้าพอที่จะรับงานเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากปัญหาการควบคุมแรงงานและการจัดหาวัตถุดิบ ซึ่งเป็นผลให้การทำงานไม่มีเสถียรภาพ

3) **ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม** ต้องทำงานในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน

สาเหตุ เกิดจากสถานที่ทำงาน ตลอดจนอุปกรณ์และเครื่องมือการทำงานไม่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น การรับงานทำที่บ้าน ในบริเวณที่บ้านพักอาศัยที่ไม่มีระบบการถ่ายเทอากาศหรือระบบแสงสว่างที่ดีพอ สถานที่ทำงานไม่ถูกสุขลักษณะ ประกอบกับผู้ทำงานมักขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตราย จากการทำงานหรือก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพอนามัยของผู้ทำงานและครอบครัวได้

4) **ปัญหาการขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ** โดยทั่วไปแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มักจะไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือในเบื้องต้นมาก่อนที่จะรับงานมาทำหรือขาดการฝึกอบรมที่เป็นการยกระดับฝีมือทั้งก่อนและระหว่างการทำงาน จึงทำให้งานที่รับมาทำมีคุณภาพงานที่ต่ำไม่เป็นไปตามที่ต้องการของผู้ว่าจ้างหรือคนกลางที่เอางานมาให้ทำ

สาเหตุ ขาดผู้รับผิดชอบโดยตรงที่ชัดเจนในส่งเสริมในการพัฒนาทักษะแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าจ้าง หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน

5) **ปัญหาการได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ** แรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมากมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนกลางหรือผู้ว่าจ้าง โดยจะได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนต่ำหรือค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรืออัตราค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในสถานประกอบ โดยลักษณะงานแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนการทำงานตามผลงาน และหากการจ่ายงานมายังผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งต้องผ่านคนกลางหลายๆ ขั้นตอน ก็จะมีผลทำให้ค่าจ้างที่แรงงานได้รับต้องลดลงเรื่อยๆ ตามส่วน

สาเหตุ เกิดจากหลายปัจจัย ได้แก่

- ทักษะและฝีมือของแรงงานนอกระบบอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งมีผลต่อปริมาณและคุณภาพของงานที่ผลิตได้ อันสืบเนื่องถึงค่าจ้างค่าตอบแทนแรงงานด้วย
- แรงงานมีจำนวนมาก แต่ไม่มีการรวมกลุ่มเพื่อการผลิต ซึ่งมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการเพิ่มอำนาจในการต่อรองค่าจ้างและสวัสดิการและมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการตลาด
- แรงงานส่วนใหญ่ขาดความรู้และความสามารถในการจัดการ ทำให้ต้นทุนการผลิตและการตลาดสูง ส่วนที่เหลือเป็นค่าตอบแทนแรงงานและกำไรจากการประกอบการจึงต่ำ
- ลักษณะการทำงานมีความยืดหยุ่นแตกต่างกัน อัตราค่าจ้างจึงต่างกัน งานบางอย่างมีความยืดหยุ่นมาก อัตราค่าจ้างจึงค่อนข้างต่ำ
- งานไม่มีความแน่นอน ทำให้รายได้จากการทำงานไม่แน่นอน

6) **ปัญหาด้านสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ** ในปัจจุบันแม้จะได้มีความพยายามที่จะตรากฎหมายออกมบังคับใช้ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่ยังไม่มีการจัดสวัสดิการทางสังคมและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง นอกจากนี้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ยกเว้นไม่ให้มีการบังคับใช้ จึงทำให้การคุ้มครองไม่ถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในการจัดตั้งองค์กรของตนเพื่อปกป้องสิทธิและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างสมาชิก

สาเหตุ เกิดจากความไม่ชัดเจนและครอบคลุมของกฎระเบียบต่างๆ หรือกฎหมาย

7) **ปัญหาด้านการบริหารหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานโดยตรง** แม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก แต่ก็ยังไม่มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรง และแม้ในปัจจุบันจะมีการตั้งหน่วยงานภายในขึ้นมาทำหน้าที่บริหาร แต่ก็ไม้อาจทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังไม่อาจเชื่อมโยงเข้ากันได้อย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์ รวมถึงไม่สามารถที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สาเหตุ ขาดผู้รับผิดชอบโดยตรงที่ชัดเจนในการประสานงานระหว่าง แรงงานนอกระบบกับผู้ว่าจ้าง รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ในกระทรวงต่างๆ ของรัฐ หน่วยงานเอกชน

สำหรับ**ปัญหาของผู้ว่าจ้าง**ที่อาจพบได้ โดยเฉพาะการจ้างงานในระบบการรับเหมาช่วงผลิต คือ

1) **ปัญหาการควบคุมปริมาณและคุณภาพ** เนื่องจากผู้ว่าจ้างไม่สามารถควบคุมงานและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำให้ปริมาณงานและคุณภาพของงานอาจไม่ตรงตามที่คุณค่าที่กำหนด ตลอดจนการส่งมอบงานไม่ตรงเวลา ซึ่งมีผลกระทบต่อธุรกิจของผู้ว่าจ้างได้

2) **ปัญหาค่าใช้จ่ายในการจัดการเพิ่มขึ้น** ระบบการรับงานไปทำที่บ้านมักผ่านนายหน้า จึงมีค่าใช้จ่ายในการจัดการ ค่าขนส่ง และค่าใช้จ่ายในการรวบรวม และในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ห่างไกลหรืออยู่กระจ่ายกัน ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมจะสูงขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้การจ้างงานนอกระบบการจ้างงานตามปกติ อาจมีผลต่อการจ้างงานและการทำงานของสมาชิกสหภาพแรงงาน ตลอดจนความเข้มแข็งของสหภาพได้ ทั้งนี้เพราะนายจ้างไปหันไปจ้างงานนอกระบบ ทำให้จำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานอาจลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายแรงงานในปัจจุบันนั้น ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้

รูปแบบการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ

รูปแบบการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ

ในต่างประเทศการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านเกิดจากแรงกระตุ้นของสหภาพแรงงานหรือการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรโดยผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

1) แรงกระตุ้นของสหภาพแรงงานที่สำคัญ คือ สหภาพแรงงานสิ่งทอ หรือคนงานอุตสาหกรรมเสื้อผ้า ตัวอย่างเช่น

Indian Self-employed Women's Association (SEWA) ในอินเดีย

Canadian Homeworkers Association ในแคนาดา

Australian National Outwork ในออสเตรเลีย

2) การรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรโดยผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง ตัวอย่างเช่น

Women's Union (Vrouwenbond) ในเนเธอร์แลนด์

Japanese Homeworkers Friendship Associations ในญี่ปุ่น

The National Network of Homeworkers (PATAMABA) ในฟิลิปปินส์ เกิดจาก KaBaPa ซึ่งเป็นองค์กรรากหญ้าของหญิงชนบท

National Group on Homeworking ในอังกฤษ ซึ่งมีการพัฒนาการมาจากกลุ่มอาสาสมัครโดยได้รับเงินทุนในการดำเนินการจากรัฐบาลท้องถิ่น

Women of Color Quilters' Network ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งก่อตั้งโดยการรวมตัวกันของอิสระของผู้หญิงที่รับงานไปทำที่บ้าน ส่วน Watermark Association of Artisans และ Appalachian Knitwear เป็นองค์กรที่สร้างขึ้นตามโครงการหารายได้ของสำนักงานเศรษฐกิจในท้องถิ่น

แม้ว่าประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะมีความแตกต่างกันทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แต่ยังคงมีความคล้ายคลึงกันทั้งในรูปแบบของการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรและกิจกรรมดำเนินงานในโครงการต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบ โครงการส่วนใหญ่จะขยายผลออกไปกว้างกว่าขอบเขตที่ตั้งไว้ ทั้งนี้แม้ว่าโครงการทั้งหลายจะเริ่มขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อการพัฒนาชุมชน การหารายได้ การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย การพัฒนาองค์กรของสหภาพแรงงาน หรือการเสริมพลังให้แก่ผู้หญิง

ในแคนาดา วัตถุประสงค์หลักของโครงการต่างๆ คือ เพื่อแรงงานนอกระบบจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยมีที่ทำงานประจำอยู่ในสหภาพ พร้อมกับจัดสถานที่ดูแลเด็ก สนามเด็กเล่น ส่งเสริมการสมาคมด้วยการจัดท่องเที่ยว นอกสถานที่หรืองานสังสรรค์ มีสถานพยาบาล การจัดสอนภาษาอังกฤษ และการปฏิบัติงานกับเครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

ในอินเดีย วัตถุประสงค์หลักในการรณรงค์ของแรงงานนอกระบบ คือ ทำให้แรงงานนอกระบบมีสถานภาพในสังคม มีการรวมตัวเป็นองค์กร เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองทางกฎหมาย โดยมีกิจกรรมหลากหลาย เช่น การจัดตั้งสหกรณ์ ธนาคาร การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย บริการด้านสุขภาพ ด้านการดูแลเด็กเล็ก และจัดที่อยู่อาศัยให้แก่สมาชิก

ในฟิลิปปินส์ มีกิจกรรมพิเศษหลายอย่าง ตั้งแต่ การหาสมาชิก การแสวงหาความสนับสนุนเพื่อผลักดันให้เปลี่ยนแปลงกฎหมาย การจัดตั้งสหกรณ์ การสอนสมาชิกเกี่ยวกับการเขียนต้นฉบับ และการใช้กล้องวิดีโอ

ในญี่ปุ่น มีสำนักงานหลายแห่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางให้คำแนะนำต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาส่วนตัวหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงาน

ในสหรัฐอเมริกา มีการจัดเจ้าหน้าที่จำนวนมากเพื่อให้คำปรึกษาแก่สมาชิกเกี่ยวกับปัญหาส่วนตัว การจัดฝึกอบรม และการพัฒนาการปฏิบัติงาน

รูปแบบการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

แม้ว่านิยามของแรงงานนอกระบบที่กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะไม่ครอบคลุม **กลุ่ม** หรือ **องค์กร** ของแรงงานนอกระบบ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 45 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชนหรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ” และมาตรา 50 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม” ดังนั้นตามมาตรา 45 และ มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว แสดงว่าแรงงานนอกระบบสามารถรวมกันเพื่อประกอบอาชีพในรูปแบบของ สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือหมู่คณะอื่นๆ ที่ได้มีประกาศตามพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

กล่าวโดยสรุป แรงงานนอกระบบอาจจะรวมกลุ่มกันเพื่อรับงาน การรวมกลุ่มอาจมีหลายรูปแบบตั้งแต่การตกลงกันและการทำงานร่วมกันในระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน เพื่อนบ้าน ตลอดจนบุคคลในอาชีพเดียวกัน หรืออาจจะเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้นในรูปแบบต่างๆ กลุ่มเหล่านี้อาจจะรวมกันตามอาชีพ ตามประเภทอุตสาหกรรม หรือตามพื้นที่ที่สามารถติดต่อและควบคุมกันได้ โดยคนเหล่านั้นอาจมีฝีมือที่จะทำการผลิตหรือพร้อมที่จะฝึกหัดงานจากการทำงานในกลุ่ม สมาชิกของกลุ่มอาจจะมารวมกันด้วยความสมัครใจ เพื่อทำงานร่วมกันและแบ่งปันผลประโยชน์กัน อาจเป็นการรวมกันอย่างหลวมๆ โดยการตกลงกันระหว่างสมาชิก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้าน เป็นต้น หรืออาจเป็นกลุ่มที่เป็นทางการ มีระเบียบ และมีกฎหมายรองรับ เช่น กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ หรือกลุ่มสหภาพผู้รับงานไปทำที่บ้าน หากผู้รับงานสามารถรวมตัวกันได้ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป นอกจากนี้กลุ่มแรงงานนอกระบบอาจจะมีความเชื่อมโยงกันระหว่างกลุ่มหรือระหว่างพื้นที่ในรูปของเครือข่ายเป็น ชุมชนสหกรณ์หรือสหพันธ์แรงงาน (อ้างในประดิษฐ์ ชาสสมบัติ 2542)

ในการดำเนินการของกลุ่ม อาจมีผู้นำกลุ่มเป็นผู้รับผิดชอบ หรืออาจมีคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบ ผู้นำหรือคณะกรรมการอาจเป็นผู้นำตามธรรมชาติ เช่น เป็นผู้ที่มีฝีมือ มีความสามารถในการจัดการติดต่องานได้ เป็นที่เชื่อถือของสมาชิก หรืออาจเป็นผู้ที่สมาชิกเลือกขึ้นมาเป็นผู้นำหรือเป็นกรรมการ คณะกรรมการของกลุ่มจะดำเนินการตามที่ตกลง หรือระเบียบของกลุ่มในการดำเนินการ สมาชิกของกลุ่มอาจลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น มีการลงทุนเป็นหุ้น มีการสะสมทุน มีการซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการผลิต มีการจัดอาคารสถานที่ทำงาน สมาชิกของกลุ่มมีการแบ่งหน้าที่กันทำ คือ นอกจากจะทำการผลิตหรือประกอบผลิตภัณฑ์แล้ว อาจจะต้องทำหน้าที่ในการจัดหาวัตถุดิบบางอย่าง อาจทำหน้าที่ในการติดต่อและส่งงาน มีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างสมาชิก ในการทำงาน สมาชิกของกลุ่มอาจจะต่างคนต่างทำที่บ้านของตนเองหรืออาจจะรวมกันทำในสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งในหมู่บ้านก็ได้ งานหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำอาจเหมือนกันหรือแบ่งงานกันทำตามขั้นตอนการผลิตต่างๆ ก็ได้ (อ้างในประดิษฐ์ ชาสสมบัติ 2542)

จากการศึกษาของประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542) พบว่า กลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนมากเป็นส่วนหนึ่งหรือเครือข่ายขององค์กรในชุมชนที่มีอยู่แล้ว กล่าวคือ ร้อยละ 82.7 ของผู้รับงานที่ผ่านกลุ่มรายงานว่าเป็นกลุ่มย่อยขององค์กรชุมชนประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น นอกจากนั้นเป็นกลุ่มอาชีพต่างหากไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรชุมชน ในแต่ละประเภทอุตสาหกรรม กลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์หลักที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการสหกรณ์ คือ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและการว่างงาน โดยการแสวงหางานร่วมกันทำงานร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ก่อตั้งในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทย โดยร้อยละ 61.6 ของผู้ตอบรายงานว่ากลุ่มของตนก่อตั้งขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540-2542 การรวมกันเป็นกลุ่มอย่างหลวมๆ ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดมาก โดยที่มีผู้ตอบเพียงร้อยละ 26.3 เท่านั้น ที่รายงานว่ากลุ่มของตนมีชื่อหรือขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มดังกล่าวพบมีสัดส่วนสูงในกลุ่มอุตสาหกรรมเจียรไนพลอย กลุ่มตัดเย็บรองเท้า กลุ่มดอกไม้ประดิษฐ์ และกลุ่มผลิตภัณฑ์โลหะ การรวมกลุ่มหลวมๆ ลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกลุ่ม แต่กลุ่มก็มีโอกาสที่จะเลิกล้มได้ง่าย (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542) ขนาดของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมีตั้งแต่ขนาดเล็ก คือ การรวมกลุ่มตั้งสองคนขึ้นไปจนถึงกลุ่มขนาดใหญ่มีสมาชิกประมาณ 500 คน จำนวนเฉลี่ยของสมาชิกประมาณ 41 คนต่อกลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มมักแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ แต่จำนวนสมาชิกของกลุ่มแตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรม

สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมนั้น กลุ่มผู้รับงานส่วนใหญ่มีการบริหารแบบประชาธิปไตย ดังสังเกตได้ว่าสมาชิกของกลุ่มส่วนใหญ่มีสิทธิมีเสียงในการเลือกประธานหรือกรรมการของกลุ่ม แต่ก็มีผู้บริหารกลุ่มส่วนหนึ่งมาจากผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนด หรือเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งทำให้สมาชิกของกลุ่มแทบไม่มีบทบาทในการบริหารกลุ่ม (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542) กลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้านมีการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ กิจกรรมที่มีการทำมาก คือ กิจกรรมการหางานและแจกจ่ายงานแก่สมาชิก และจัดหาอุปกรณ์และวัสดุที่จำเป็นในการผลิต รองลงมา ได้แก่ การพัฒนาฝีมือและแนะนำการทำงานแก่สมาชิก การทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย และการวางแผนการผลิต แต่การจัดสวัสดิการ การสร้างเครือข่ายของกลุ่ม และการระดมเงินทุนของกลุ่มยังมีการปฏิบัติน้อย ในการบริหารและทำกิจกรรมของกลุ่ม หัวหน้ากลุ่มมีบทบาทอย่างมากในการหางานมาเข้ากลุ่ม แต่กรรมการและสมาชิกกลุ่มมีบทบาทมากขึ้นในการแบ่งสรรงาน ส่วนการกำหนดอัตราค่าตอบแทน ผู้ว่าจ้างมีบทบาทมาก โดยร้อยละ 55.0 ของสมาชิกกลุ่มรายงานว่านายจ้างเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้าง ซึ่งในทางปฏิบัตินายจ้างมักจะตกลงกับหัวหน้าหรือกรรมการของกลุ่ม หลังจากนั้นประธานกลุ่มจะจัดสรรค่าจ้างอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในบางกลุ่มสมาชิกจะมีส่วนในการตัดสินใจด้วย (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542)

นอกจากนี้จากการสำรวจกลุ่มผู้ทำการผลิตอยู่กับบ้านซึ่งเป็นสมาชิกเครือข่ายผู้หญิงอีสานของ พัชรินทร์ ลาภานันท์ สุนทรี เสงี่ยม และจรัญญา วงษ์พรหม (2542) พบว่า กลุ่มผู้ประกอบการอิสระและกลุ่มผู้รับเหมาช่วงงานในการผลิตอยู่กับบ้าน ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ทั้งนี้เพราะประเภทของงานส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ที่ผู้หญิง สามารถทำได้ มีความถนัดและเป็นงานที่มีความสัมพันธ์กับงานบ้าน เช่น งานทอผ้า ตัดเย็บเสื้อผ้าแปรรูปอาหาร ประดิษฐ์ดอกไม้ เป็นต้น กลุ่มผู้ประกอบการอิสระมีการรวมกลุ่มกันมากกว่ากลุ่มผู้รับเหมาช่วงงาน ทั้งนี้เพราะรากฐานในการดำเนินงานของทั้งสองกลุ่มแตกต่างกันในแง่ของการลงทุน การบริหารจัดการ ความรับผิดชอบต่อการหาวัตถุดิบ การตลาด ตลอดจนผลกำไรขาดทุน โดยกลุ่มผู้ประกอบการอิสระจะต้องมีการดำเนินงานเองทุกขั้นตอน ขณะที่ในกลุ่มผู้รับเหมาช่วงจะมีผู้ประกอบการเข้ามารับผิดชอบด้านวัตถุดิบ ตลาด และกำไรขาดทุน ส่วนการลงทุนนั้นผู้รับ

เหมาช่วงอาจจะรับผิดชอบเอง ซึ่งพบว่าจะไม่สูงนักขึ้นอยู่กับวัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการผลิต ดังนั้นจึงมีความแตกต่างกันในเรื่องแหล่งทุน โดยกลุ่มผู้ประกอบการอิสระจะมีการระดมทุนจากสมาชิก และได้รับการสนับสนุนจากภายนอกทั้ง รัฐบาล องค์การพัฒนาเอกชน และสถาบันการเงินทั้งในรูปแบบของการให้เปล่าและกู้ยืม ขณะที่กลุ่มผู้รับเหมาช่วงจะมีแหล่งทุนแหล่งเดียวคือเงินกู้ ซึ่งได้จากเอกชนผู้เป็นเจ้าของกิจการและรัฐบาล นอกจากนี้ในกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากองค์การพัฒนาเอกชนหรือรัฐบาลแล้วยังได้รับการส่งเสริมในด้านทักษะการผลิต การจัดการการตลาด และอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย โดยพบว่าในกลุ่มผู้ประกอบการอิสระได้รับการสนับสนุนจากองค์การพัฒนาเอกชนมากที่สุด รองลงมาได้แก่รัฐบาลและเอกชน

เมื่อพิจารณาถึงประเภทของสินค้าที่กลุ่มผู้ประกอบการอิสระผลิตส่วนใหญ่เป็นผ้าทอพื้นเมืองย้อมสีธรรมชาติ รองลงมาได้แก่ผ้าทอพื้นเมืองย้อมสีเคมี เสื้อผ้าสำเร็จรูปและแปรรูปอาหาร ขณะที่กลุ่มผู้รับเหมาช่วงส่วนใหญ่เป็นการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป รองลงมาได้แก่เจียรไนพลอยและดอกไม้ประดิษฐ์ โดยมีความแตกต่างกันบ้างในขั้นตอนการผลิต กล่าวคือ กลุ่มผู้ประกอบการอิสระผลิตสินค้าทุกขั้นตอนจนกระทั่งสำเร็จออกมาขายได้ ขณะที่กลุ่มผู้รับเหมาช่วงส่วนใหญ่ผลิตบางขั้นตอน ซึ่งผู้รับเหมาช่วงงานอาจจะผลิตทั้งโดยทางโรงงานเป็นผู้ตัดชิ้นส่วนมาให้ หรือจะรับงานเย็บเฉพาะปกเสื้อ หรือชิ้นส่วนอื่นๆ และมีกลุ่มอื่นรับงานประกอบตัว จึงทำให้ทั้งสองกลุ่มมีทักษะความชำนาญที่แตกต่างกัน

ด้านการตลาดกลุ่มผู้ประกอบการอิสระต้องรับภาระการตลาดด้วย ซึ่งมีหลายวิธี เช่น การขายตรง การผลิตตามใบสั่งซื้อ ฝากขาย ขายตามงานแสดงสินค้า และอื่นๆ ขณะที่กลุ่มผู้รับเหมาช่วงจะไม่ต้องรับผิดชอบด้านการตลาด จึงไม่มีความเสี่ยงต่อปัญหาการตลาด รายได้ต่อเดือนของกลุ่มและสมาชิก ยังเป็นรายได้ที่ต่ำโดยเฉพาะในกลุ่มผู้รับเหมาช่วงงาน อย่างไรก็ตามยังเป็นแหล่งรายได้สำคัญให้ครอบครัวร่วมกับกิจกรรมในภาคเกษตร หรือการรับจ้างทั่วไป

การบริหารจัดการในกลุ่มผู้ประกอบการอิสระส่วนใหญ่เป็นในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งมีการแบ่งบทบาทหน้าที่กัน เช่น ทำบัญชี การตลาด วัตถุดิบ การประสานงานกับสมาชิก เป็นต้น กลุ่มต้องรับภาระเสี่ยงร่วมกัน หากบริหารจัดการไม่ดีหรือเกิดการขาดทุน ดังนั้นการกระจายภาระรับผิดชอบงานกลุ่มจึงเป็นแนวทางที่ดี จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่ากลุ่มมีจุดอ่อนในด้านทักษะการตลาด ทำให้กลุ่มยังต้องพึ่งพาองค์กรเอกชนหรือราชการในส่วนผู้รับเหมาช่วงงาน ส่วนใหญ่คนกลาง/หัวหน้าสาย ซึ่งเป็นตัวกลางระหว่างผู้รับงานและสถานประกอบการ นอกจากนี้งานรับเหมาช่วงงานยังลดภาระเสี่ยงจากการตลาดและกำไรขาดทุน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาต่อการพัฒนากลุ่ม มีดังนี้ (พัชรินทร์ ลาภานันท์ สุนทรี เชงกิ่ง และจัญญาวรรษพรหม, 2542)

- 1) ด้านการผลิต ควรจัดให้มีการพัฒนาฝีมือและทักษะด้านการผลิต
- 2) ด้านการบริหารจัดการ ควรให้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ผลิต
- 3) ด้านการตลาด ควรมีการหาตลาดรับซื้อผลิตภัณฑ์ให้เพิ่มมากขึ้น และเพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้น
- 4) ด้านสวัสดิการ เน้นให้มีบริการคำปรึกษาพยาบาลและเงินชดเชยเมื่อเจ็บป่วย มีการให้บริการเงินกู้ และมีระบบประกันสุขภาพ เป็นต้น

- 5) ด้านการสนับสนุนจากรัฐ รัฐควรสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียน อบรมความรู้และทักษะด้านการผลิต และสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มผู้รับเหมาช่วงงาน
- 6) ด้านการคุ้มครองโดยกฎหมาย ควรมีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีนักกฎหมายคอยให้คำแนะนำเมื่อเกิดปัญหาและมีมาตรการส่งเสริมกลุ่มผู้ผลิตให้เป็นกลุ่มนิติบุคคล

ระกาวัน ลิขนะวานิชพันธ์ (2540) ได้กล่าวถึงทัศนะต่อการรวมกลุ่มว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีทัศนคติต่อการรวมกลุ่มในระดับปานกลาง โดยภาพรวมนั้นเห็นด้วยกับการรวมกลุ่ม ทั้งนี้เพราะการรวมตัวเป็นกลุ่มสามารถให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเงินทุน ความรู้ และการปรับปรุงค่าจ้างตามลำดับ ดังนั้นรัฐและหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามในทัศนะของผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้น เห็นว่าการรวมกลุ่มจะช่วยให้เกิดความสามัคคี เกิดความมั่นคงในอาชีพ มีอำนาจต่อรองกับหน่วยงานรัฐ และกลุ่มจะช่วยให้สมาชิกมีมุมมองที่กว้างขึ้นสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเพื่อจะนำไปแก้ปัญหาในการทำงานได้ดี

สรุป ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการจ้างงานนอกระบบมีในประเทศไทยมานานแล้ว แต่การให้ความหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบยังเป็นเรื่องยากที่หาข้อสรุปที่ชัดเจน โดยเฉพาะการที่จะระบุว่าใครบ้างที่เป็นแรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตามการให้ความหมายการจ้างงานนอกระบบส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญในประเด็นหลักของการคุ้มครองของกฎระเบียบทางสังคมและกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีความเชื่อมโยงมาจากลักษณะหรือสภาพการจ้างงานและมีผลสืบเนื่องไปถึงการได้รับสิทธิและสวัสดิการ รวมทั้งผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่มักให้ความหมายตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1972) ซึ่งกล่าวถึง **แรงงานนอกระบบ** ในฐานะของแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราว มักใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เน้นการใช้แรงงานเป็นหลัก มีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ ความเชี่ยวชาญเกิดจากประสบการณ์หรือการเรียนรู้บนอกระบบโรงเรียน เป็นตลาดที่มีการแข่งขัน และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาล และสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2542) ได้ให้ความหมาย **แรงงานนอกระบบ** เป็นแรงงานที่ไม่มีรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการจ้างงาน ไม่มีกฎระเบียบทางกฎหมายและสังคมคอยคุ้มครอง ซึ่งต่างจากแรงงานในระบบที่มีโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน มีระบบการจ้างงาน การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน มีสัญญาหรือระยะเวลาการจ้างงานที่แน่นอน มีสวัสดิการและการประกันสังคม ลักษณะขององค์กรหรือหน่วยงานธุรกิจมีการจัดสายงานการบริหารและการจัดการที่เป็นระบบ มีการกำหนดตำแหน่งงานและขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน และสามารถยืดหยุ่นได้ ดังนั้นแรงงานนอกระบบน่าจะครอบคลุมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบการอิสระขนาดเล็ก ผู้ประกอบการขนาดย่อม รวมทั้งพนักงาน/ลูกจ้างของผู้ประกอบการอิสระและขนาดย่อม และแรงงานที่ช่วยธุรกิจครัวเรือน อันได้แก่ ลูกหลานญาติพี่น้อง ที่มาช่วยงานธุรกิจครัวเรือน

สำหรับการให้ความหมาย **ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (homeworker)** นั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) ได้กล่าวว่า เป็นผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้างหรือผู้ติดต่อสั่งทำด้วยตนเองหรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือน

หรือกลุ่มโดยรับค่าจ้าง ทั้งนี้งานที่ต้องเป็นงานที่รับมาทำที่บ้านมีลักษณะเป็นการผลิตประกอบหรือทำสิ่งของ ไม่ใช่การบริการ และสิ่งของที่ผลิตหรือประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด จะส่งให้กับคนกลาง หรือนายหน้า หรือนายจ้างหรือสถานประกอบการเท่านั้น ไม่ได้ผลิตประกอบหรือทำเพื่อขายเอง และได้แบ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผู้รับงานด้วยตนเอง (contract worker) ผู้ช่วยผู้รับงาน (unpaid homewoker) และ ผู้รับช่วงเหมางาน (subcontractor) และได้แบ่งประเภทของกิจกรรมทางผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ เกษตรกรรม หัตถกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ก่อสร้าง การบริการ และขนส่งคมนาคม โดยที่งานประเภทอุตสาหกรรม หัตถกรรม เป็นงานที่นิยมรับมาทำที่บ้านมากที่สุด

เนื่องจากความไม่ชัดเจนในความหมายของแรงงานนอกระบบและความเป็นพลวัตร (dynamic) ของแรงงานนอกระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้เกิดปัญหาสถิติที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมได้ทำการประเมินตัวเลขแรงงานนอกระบบว่ามีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 16 ล้านกว่าคน ขณะที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) รายงานว่าแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ และมีผู้ทำงานที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบถึง 20 ล้านกว่าคน คิดเป็น 2 ใน 3 ส่วนของแรงงานทั้งหมด (จำนวน 30 ล้านกว่าคน) และมีผู้รับงานมาทำที่บ้านที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปทั้งสิ้น 3 แสนกว่าคนเท่านั้น ซึ่งตัวเลขนี้อาจจะต่ำกว่าความเป็นจริง

จากการสำรวจในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 พบว่า โดยทั่วไปผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง (ประมาณ 80%) มากกว่าผู้ชาย (ประมาณ 20%) และเมื่อพิจารณาถึงประเภทของผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่า ผู้รับงานด้วยตนเองและผู้ช่วยผู้รับงานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ขณะที่ผู้รับช่วงงานส่วนใหญ่เป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิง การรับงานมาทำที่บ้านนิยมทำกันเป็นอาชีพหลักมากกว่าอาชีพเสริม ประเภทของงานที่รับมาทำที่บ้านมากที่สุดได้แก่ อุตสาหกรรมหัตถกรรม ซึ่งพบมากในอุตสาหกรรมที่ผลิตภัณฑ์หรือชิ้นส่วนมีน้ำหนักเบา มีกระบวนการผลิตหลายขั้นตอนและแยกส่วนได้ และมักเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่เน้นคุณภาพและมาตรฐานสูง นอกจากนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสถานภาพการทำงานที่ไม่แน่นอนทั้งปริมาณงานและวัน เวลาในการทำงาน การรับงานโดยทั่วไปแล้วเป็นการตกลงกันด้วยวาจามากกว่าจะเป็นการตกลงทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร แรงงานนอกระบบจะมีเวลาทำงานไม่แน่นอน โดยปกติจะเริ่มทำงานตั้งแต่เช้าหลังจากเสร็จภาระกิจภายในครอบครัวแล้ว จนกระทั่งเย็น และบางครั้งอาจทำงานในช่วงกลางคืนด้วย จึงนับว่าใช้เวลาในการทำงานแต่ละวันค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่ทำงานมากกว่าวันละ 8 ชั่วโมง ทำงานเกือบทุกวันโดยไม่มีวันหยุดหรือมีน้อยมาก วันหยุดตามประเพณีไม่ครบ 13 วัน (และไม่ได้รับค่าจ้าง) ไม่ได้รับสิทธิวันหยุดทำงานโดยได้รับค่าจ้าง จากการศึกษาที่ผ่านมา ผู้รับงานมักไม่ได้รับสวัสดิการหรือการคุ้มครองที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใดจากการทำงานให้แก่นายจ้าง กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการประกันสังคม เงินทดแทน เงินชดเชยเมื่อเลิกจ้าง รวมทั้งไม่ได้รับคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมาย รายได้ของทั้งผู้ชายและผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีอัตราต่ำกว่าในภาคเศรษฐกิจที่เป็นระบบมาก อย่างไรก็ตามผู้รับงานส่วนใหญ่ก็ยังพอใจกับการทำงานและค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงาน เพราะงานประเภทนี้มีความเหมาะสมกับชีวิตและการทำงานของสตรีในสังคมไทย ลักษณะของการทำงานมีความยืดหยุ่น และเป็นรายได้เสริม หรือบางกรณีเป็นรายได้หลัก ช่วยให้ชาวชนบทมีงานทำ โดยเฉพาะในช่วงหลังฤดูการเกษตร ผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีฐานะยากจน ประกอบด้วยผู้ที่อยู่ในชนบทและในเขตเมือง ส่วนใหญ่มีครอบครัวแล้ว มักเป็นผู้หญิงที่มีสถานภาพเป็นภรรยาหรือแม่บ้าน หัวหน้าครอบครัวที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านมีทั้งผู้ชายและผู้หญิง

ปัญหาแรงงานนอกระบบมีอยู่ด้วยกันหลายประการทั้งปัญหาของแรงงานเองและปัญหาของผู้ว่าจ้าง สำหรับปัญหาของแรงงานนอกระบบเอง ได้แก่ สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม การขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ การได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ การไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน การขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานโดยตรง นอกจากนี้การจ้างงานนอกระบบอาจมีผลต่อการจ้างงานและการทำงานของสมาชิกสหภาพแรงงาน ตลอดจนความเข้มแข็งของสหภาพได้ ทั้งนี้เพราะนายจ้างไปหันไปจ้างงานนอกระบบ ทำให้จำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานอาจลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายแรงงานในปัจจุบันนั้น ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้

การรวมกลุ่มอาจมีหลายรูปแบบตั้งแต่การตกลงกันและการทำงานร่วมกันในระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน เพื่อนบ้าน ตลอดจนบุคคลในอาชีพเดียวกัน หรืออาจจะเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้นในรูปแบบต่างๆ กลุ่มเหล่านี้อาจจะรวมกันตามอาชีพ ตามประเภทอุตสาหกรรม หรือตามพื้นที่ที่สามารถติดต่อและควบคุมกันได้ ส่วนมากเป็นส่วนหนึ่งหรือเครือข่ายขององค์กรในชุมชนที่มีอยู่แล้ว นอกจากนั้นเป็นกลุ่มอาชีพต่างหากไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรชุมชน กลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและการว่างงาน การรวมกันเป็นกลุ่มอย่างหลวมๆ ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดมาก ขนาดของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมีตั้งแต่ขนาดเล็ก คือ การรวมกลุ่มตั้งสองคนขึ้นไปจนถึงกลุ่มขนาดใหญ่มีสมาชิกประมาณ 500 คน จำนวนเฉลี่ยของสมาชิกประมาณ 41 คนต่อกลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มมักแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ แต่จำนวนสมาชิกของกลุ่มแตกต่างกันตามประเภทอุตสาหกรรม กลุ่มผู้ประกอบการอิสระมีการรวมกลุ่มกันมากกว่ากลุ่มผู้รับเหมาช่วงงาน

บทที่ 3 แรงงานนอกระบบกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย

แรงงานนอกระบบนอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการอุ้มชูเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังมีส่วนช่วยแก้ไข ปัญหาความยากจนในสังคม โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจว่าแรงงานเหล่านี้ ได้รับสนับสนุนช่วยเหลืออย่างไรบ้าง จากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ในบทนี้จึงจะ ขอบทบทวนและนำเสนอถึง ผลดีของการจ้างงานนอกระบบต่อบุคคล ชุมชน และประเทศ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับแนว นโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ บทบาทหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ รวมทั้งแนวคิดสวัสดิการสังคมกับแรงงานนอกระบบ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาที่ผ่านมาได้แสดงถึง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการจ้างงานนอกระบบต่อประเทศชาติ อย่างมากมาย ชนิษฐา กาญจนรังษินนท์ (2536) ได้กล่าวว่า เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเสมือนเครือข่ายของเศรษฐกิจ ในระบบที่ ช่วยให้ต้นทุนของกิจการในระบบลดลง เป็นการสนับสนุนให้กิจกรรมในระบบได้กำไรมากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็ช่วยลดอัตราการว่างงาน โดยเพิ่มทางเลือกให้ผู้ว่างงานจากเศรษฐกิจในระบบ และเนื่องกิจการนอกระบบอาศัยการ ผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น ไม่ต้องใช้ทักษะฝีมือมาก ไม่ต้องใช้เงินทุนสูง จึงสามารถดูดซับแรงงานได้มาก และเป็น ฐานเศรษฐกิจที่สำคัญสำหรับผู้ไม่สามารถหางานจากเศรษฐกิจในระบบ โดยเฉพาะสตรีและชาวชนบท ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นแรงงานไร้ทักษะฝีมือ หรือมีคุณสมบัติไม่เพียงพอที่จะเข้าทำงานในกิจการในระบบได้ นอกจากนี้ วิญญู จรรย์พันธุ์ และคณะ (2540) ได้วิเคราะห์ถึงผลดีของการจ้างงานนอกระบบที่มีต่อแรงงาน ชุมชน และประเทศ ชาติ จากกรณีศึกษาการจ้างงานนอกระบบในรูปของการรับงานไปทำที่บ้าน ไว้ดังนี้

1. กระจ่ายการจ้างงานและกระจายรายได้ไปสู่ชนบท

เป็นที่ทราบกันดีว่าโดยทั่วไปชาวชนบทมีฐานะยากจนและว่างงาน ในช่วงว่างจากการทำนาหรือทำไร่ ชาว ชนบทจึงมักอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองหรือในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ก็เพื่อแสวงหารายได้ไปเลี้ยงครอบครัว การอพยพย้ายถิ่นก่อให้เกิดผลกระทบต่อครอบครัวของผู้อพยพย้ายถิ่นเอง โดยเฉพาะในเรื่องการดูแลเด็กที่บิดา มารดาต้องทิ้งไว้ให้ปู่ย่าตายายหรือญาติพี่น้องเลี้ยงในช่วงที่เข้ามาหางานทำ ยังมีผลกระทบต่อแหล่งจ้างงาน ตัว อย่างเช่น ในกรุงเทพฯ ทำให้เกิดชุมชนแออัด ความไม่เพียงพอของบริการสาธารณะ ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การ จ้างงานนอกระบบในรูปของการรับงานไปทำที่บ้านได้มีส่วนช่วยให้ชาวชนบทมีงานทำในช่วงว่างจากการทำไร่ทำนา หรือมีงานทำตลอดทั้งปี ซึ่งหมายถึงการมีรายได้ที่จะมาเลี้ยงครอบครัวได้อย่างสม่ำเสมอ ที่สำคัญคือชาวชนบทไม่ ต้องอพยพย้ายถิ่นทิ้งครอบครัวไปหางานทำที่อื่น สามารถนั่งทำงานอยู่กับบ้านหรือภายในชุมชนซึ่งทำให้มีเวลาอยู่กับ ครอบครัวและได้เลี้ยงดูลูกไปด้วย อีกทั้งการทำงานที่บ้านสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายและประหยัดค่าใช้จ่ายบางส่วน ได้ เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่ารถ ค่าอาหาร จึงทำให้สามารถมีเงินเก็บได้มากกว่าไปทำที่อื่น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการจ้างงาน นอกระบบเป็นกลไกสำคัญในการกระจายงาน กระจายรายได้ และลดการอพยพย้ายถิ่นของชาวชนบทเข้าสู่เมืองได้ ในระดับหนึ่ง

2. กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในการจ้างงานนอกระบบในรูปของการรับงานไปทำที่บ้านนี้ ผู้ว่าจ้างเป็นเจ้าของกิจการที่ทำการผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ สินค้าที่นำมาว่าจ้างให้ชาวบ้านทำอาจเป็นสินค้าที่ต้องใช้ความชำนาญและทักษะในการทำ ซึ่งชาวบ้านอาจไม่มีทักษะและความชำนาญในการทำงานที่ได้รับว่าจ้าง เช่น กรณีการทำโคมไฟญี่ปุ่น ตัดเย็บเสื้อผ้า ทำดอกไม้ประดิษฐ์ เป็นต้น ผู้ว่าจ้างจะเป็นฝ่ายฝึกทักษะและความชำนาญให้เพื่อให้สามารถทำงานได้หรือหากชาวบ้านมีทักษะและความชำนาญอยู่แล้ว เช่น การทอผ้าไหม การยัดนุ่นที่นอน เป็นต้น ก็อาจจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาฝีมือเพื่อให้ได้สินค้าตามที่ผู้ว่าจ้างและตลาดต้องการ จากกรณีศึกษาต่างๆ ที่นำเสนอมาข้างต้นจะเห็นว่าการจ้างงานนอกระบบในรูปของการรับงานไปทำที่บ้านมีส่วนสำคัญในการยกระดับและพัฒนาฝีมือแรงงานของชาวบ้าน โดยที่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้ฝึกอบรมเพื่อสอนทักษะให้หรือการเรียนรู้ทักษะจากเพื่อนบ้านและญาติพี่น้องที่ทำงานเป็นแล้ว เรียกว่า *ชาวบ้านเรียนรู้จากชาวบ้าน* ซึ่งทำให้ชาวบ้านสามารถพัฒนาฝีมือแรงงานและขีดความสามารถของตนได้เพิ่มขึ้นและช่วยให้โอกาสในการมีงานทำและการมีรายได้มาจุนเจือมีกว้างขวางมากขึ้นไปด้วย

3. ช่วยปลูกฝังค่านิยมในการทำงานที่ต้องเน้นในเรื่องคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าที่ผลิต

เนื่องจากผู้ว่าจ้างกำหนดมาตรฐานและเน้นในเรื่องคุณภาพของสินค้าที่ว่าจ้างให้ชาวบ้านทำและมีระบบตรวจสอบ ควบคุม เพื่อให้มั่นใจว่าผลผลิตที่ได้มีคุณภาพและถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนด สิ่งนี้นับว่าเป็นผลดีต่อการปลูกฝังค่านิยมในการทำงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ต้องเน้นคุณภาพและทำให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ผลที่ตามมาคือสินค้าที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานมักได้รับความนิยมในตลาด ซึ่งเป็นผลดีสะท้อนกลับมายังผู้รับงานไปทำที่บ้านที่จะได้รับการว่าจ้างอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงว่าผู้รับงานจะได้รับรายได้อย่างสม่ำเสมอด้วย

หากพิจารณาในภาพกว้างจะเห็นว่าระบบเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศมีการแข่งขันกันสูงมาก ดังนั้นสินค้าที่ผลิตขึ้นจากแรงงานที่มีฝีมือและมีคุณภาพดีได้มาตรฐานย่อมจะได้รับความนิยมจากผู้ซื้อมากกว่าสินค้าที่มีคุณภาพต่ำกว่าหากขายในราคาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ดังนั้นการทำงานที่คำนึงถึงคุณภาพนอกจากเป็นผลดีต่อผู้รับงาน ผู้ว่าจ้าง ผู้บริโภคซึ่งจะได้ใช้สินค้าที่มีคุณภาพแล้ว ยังเป็นผลดีต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับรากหญ้า ของสังคมอีกด้วย

4. ช่วยให้ผู้ขาดแคลนเงินทุนมีโอกาสในการทำงานหารายได้

ในการจ้างงานนอกระบบเช่นการรับงานไปทำที่บ้านนั้น ผู้ว่าจ้างเป็นฝ่ายรับผิดชอบในการลงทุนและการจัดหาอุปกรณ์สำคัญ ๆ ในการทำงานให้แก่ผู้รับงาน อย่างไรก็ตามในบางกรณีผู้รับงานอาจต้องจัดหาอุปกรณ์เพิ่มเติมบ้าง ดังนั้นการจ้างงานนอกระบบจึงช่วยให้ชาวบ้านที่ขาดแคลนเงินลงทุน มีโอกาสในการทำงานหารายได้เลี้ยงครอบครัว เพราะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ลงทุนและจัดหาอุปกรณ์มาให้เสร็จ

5. ชาวบ้านได้ทำงานอยู่กับบ้านและดูแลสมาชิกของครอบครัว

ดังได้กล่าวข้างต้นการจ้างงานนอกระบบทำให้ชาวบ้านได้มีงานทำอยู่กับบ้าน ไม่ต้องอพยพไปหางานทำที่อื่นซึ่งช่วยให้สามารถดูแลบุตรและผู้สูงอายุในครอบครัวได้ นับว่าช่วยผ่อนคลายปัญหา *ครอบครัวล่มสลาย* ของภาคชนบทได้ในระดับหนึ่ง คือ คนชราและเด็กไม่ถูกทอดทิ้งในช่วงที่พ่อแม่ของเด็กต้องอพยพไปหางานทำภายนอกหมู่บ้าน นอกจากนี้ผู้รับช่วงงานมาทำที่บ้านส่วนมากเป็นผู้หญิง หลายคนที่เคยทำงานรับเหมาก่อสร้างซึ่งต้องทำงานหนัก และบางครั้งต้องทำกลางแดดหรือไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีเครื่องจักรและเสียงอันตราย ดังนั้นเมื่อมารับงานรับช่วงจึงรู้สึกพอใจสุขภาพจิตดีกว่างานเดิม เพราะได้ทำงานในร่มเป็นงานที่ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีสูง ส่วน

มากจะเป็นอุปกรณ์ที่คุ้นเคยหรือเรียนรู้ได้ง่ายหรืองานบางอย่างก็สอดคล้องกับวิถีชีวิตเป็นงานที่ได้รับการฝึกหรือถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษที่เคยทำมาก่อนอยู่แล้ว ฉะนั้นการเรียนรู้และการฝึกเพื่อเพิ่มทักษะจึงสามารถเรียนรู้ได้ง่ายและรวดเร็ว

6. ช่วยให้ระบบเศรษฐกิจของชุมชนมีการขยายตัว

เนื่องมาจากผู้รับงานมาทำที่บ้านมีรายได้มาจับจ่ายใช้สอยซื้อหาสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคจากร้านค้าในหมู่บ้าน มีเงินไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจของหมู่บ้านมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจชุมชนที่กว้างขวางมากขึ้นด้วย

7. ช่วยให้มีวินัยมากขึ้น

กลุ่มที่ทำงานส่วนมากจะเป็นแม่บ้านที่จะต้องรับผิดชอบภาระงานบ้าน ซึ่งเดิมจะทำงานบ้านไปเรื่อย ๆ ไม่รีบร้อนเพราะมีเวลาทั้งวัน แต่เมื่อรับงานมาทำที่บ้านแล้วต้องมีการปรับเปลี่ยนชีวิตใหม่จัดสรรเวลาให้ได้รับประโยชน์มากที่สุด กระตือรือร้นที่จะทำงาน เริ่มวางระบบให้กับตัวเอง เช่น ในตอนเช้าจะรีบทำงานให้เรียบร้อยเพื่อจะได้มาทำงานที่รับมา พร้อมทั้งได้กำหนดหรือแบ่งเวลาว่าแต่ละช่วงจะทำอะไรจะพักในช่วงไหน เป็นต้น

8. ช่วยทำให้การแบ่งงานระหว่างชาย-หญิง มีความเสมอภาคมากขึ้น

การแบ่งงานระหว่างชาย-หญิงในครอบครัวที่เคยปฏิบัติอยู่ต้องปรับเปลี่ยนไปในลักษณะที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตใหม่ ในชนบทผู้หญิงอาจต้องใช้เวลาส่วนใหญ่มาทำงานที่รับมาทำที่บ้านเพราะถือว่าเป็นรายได้หลักส่วนหนึ่งของครอบครัว และลดบทบาทในงานด้านการเกษตร หากแรงงานด้านการเกษตรไม่พอก็จะจ้างแรงงานแทน ยกเว้นกลุ่มแม่บ้านที่ทำเป็นงานอดิเรกหรือเป็นเพียงรายได้เสริม เมื่อถึงฤดูทำนา ก็จะหยุดรับงานชั่วคราวเพื่อไปช่วยครอบครัวทำนาทำไร่ เมื่อเสร็จสิ้นแล้วก็จะกลับมารับงานใหม่ ขณะที่ผู้ชายในปัจจุบันก็ไม่ได้คาดหวังว่าผู้หญิงจะต้องมีบทบาทแม่บ้านอย่างสมบูรณ์เหมือนก่อนรับงาน ผู้ชายบางคนนอกจากจะช่วยแม่บ้านทำงานที่รับมาทำแล้วยังช่วยทำกับอาหาร หรืองานบ้านบางอย่าง นอกจากนี้ในหมู่บ้านก็จะมีร้านค้าที่ขายอาหารหรือมีรถเร่ขายอาหารสำเร็จรูป ซึ่งลดภาระของแม่บ้านได้

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า แรงงานนอกระบบก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค กล่าวคือในระดับมหภาคนั้นแรงงานนอกระบบช่วยเพิ่มผลผลิตและก่อให้เกิดการกระจายรายได้ ลดการว่างงานและปัญหาความยากจน ส่วนในระดับจุลภาคแรงงานนอกระบบได้ก่อให้เกิดรายได้แก่ครอบครัว โดยที่แรงงานไม่ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมือง โดยทั่วไปแล้วแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะพอใจกับการทำงานประเภทนี้ เพราะมีความเป็นอิสระมากกว่า เหมาะสมกับวิถีชีวิต และการทำงานบ้านของสตรีในสังคมไทย นอกจากนี้ในภาวะที่เศรษฐกิจถดถอย *การจ้างงานนอกระบบ* (informal sector) เป็นเสมือนฟองน้ำที่จะช่วยดูดซับแรงงานส่วนเกินจาก *การจ้างงานในระบบ* (formal sector) ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ จึงทำให้จำนวนแรงงานในภาคการจ้างงานนอกระบบโตขึ้น

นโยบายรัฐกับแรงงานนอกระบบ

จากบทบาทสำคัญของการจ้างงานนอกระบบและแรงงานนอกระบบต่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมไทยดังที่กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และได้มีแนวนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ซึ่งบรรจุไว้ในแผน

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะเริ่มมีนโยบายที่ชัดเจนขึ้น ตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา ดังนี้คือ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะรายหัวข้อของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

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

แผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน

“กลุ่มอายุ 26 – 59 ปี เน้นการมีงานทำเต็มที่และสนับสนุนการสร้างงานด้วยการประกอบอาชีพส่วนตัวให้มากขึ้น เพิ่มพูนทักษะความสามารถของแรงงานให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป”

“สนับสนุนการจัดการศึกษาวิชาชีพและฝึกอบรมวิชาชีพระยะสั้น เน้นการประกอบอาชีพส่วนตัว โดยร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งสถานประกอบการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบวงจร”

“จัดการศึกษาฝึกอบรมแบบครบวงจร ทั้งในด้านวิชาการอาชีพ การตลาด การจัดการ การลงทุน การเงิน และการบัญชี เพื่อส่งเสริมการสร้างงาน การประกอบอาชีพส่วนตัว และการรวมกลุ่มกันประกอบธุรกิจอาชีพขนาดเล็ก รวมทั้งการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว”

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

แผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาและสาธารณสุข

2.3 การยกระดับรายได้และสวัสดิการแรงงาน

2.3.2 ให้การฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ได้พัฒนาขีดความสามารถเพื่อยกระดับรายได้และฐานะของตนเองให้ดีขึ้นและเพื่อประกอบอาชีพส่วนตัวและธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่เป็นระบบในเขตเมือง ตลอดจนเสริมสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพเสริมแก่เกษตรกร และการทำงานนอกภาคเกษตรในชนบท

2.3.3 ให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะแรงงานรับจ้างภาคเกษตร แรงงานที่มีรายได้ต่ำในเมือง แรงงานเด็กและสตรี แรงงานไทยในต่างประเทศ มีความมั่นคงในการทำงาน ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม ตลอดจนได้รับการคุ้มครองในด้านความปลอดภัยและการพัฒนาสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสม รวมทั้งการได้รับการจัดสวัสดิการอย่างทั่วถึง

3.3.2 ส่งเสริมและสนับสนุนความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่เป็นระบบขนาดเล็กและผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวในเขตเมือง รวมทั้งให้การสนับสนุนการประกอบอาชีพเสริมแก่เกษตรกรในชนบท ในช่วงฤดูแล้งและช่วงรอฤดูกาลเก็บเกี่ยว โดย

1) สนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดระบบข้อมูลข่าวสารเชิงธุรกิจที่ทันสมัย ได้แก่ ข้อมูลด้านการตลาด เงินทุน และความรู้ด้านการผลิต เพื่อนำมาใช้ในการประสานแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในและต่างประเทศทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าว

2) สนับสนุนให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อขอจัดความซ้ำซ้อนและส่งเสริมให้ประกอบอาชีพส่วนตัวและธุรกิจที่ไม่เป็นระบบให้เป็นไปได้อย่างครบวงจร โดยสนับสนุนให้ศูนย์

ธุรกิจหัตถกรรมขนาดย่อมเป็นศูนย์กลางในการประสานงานทั้งด้านการฝึกอบรม เทคโนโลยีการผลิต เงินทุน การตลาด รวมทั้งส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อธุรกิจด้วย

3) สนับสนุนให้ผู้ที่ทำงานที่มีประสบการณ์ในสถานประกอบการสามารถแยกตัวมาจัดตั้งสถานประกอบการของตนเองได้ โดยทางราชการให้คำแนะนำการจัดทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากสถาบันการเงินภาครัฐและเอกชน

4) สนับสนุนระบบการรับช่วงงาน การรับเหมางาน การรับงานไปทำที่บ้าน เช่น การเจียระไนพลอย การทำดอกไม้ประดิษฐ์หรืออุตสาหกรรมอื่นที่มีโอกาสขยายตัวให้เป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยให้เอกชนเป็นแกนนำในการจัดหาวัตถุดิบ ตลาด ให้คำแนะนำรูปแบบและพัฒนาฝีมือ เพื่อปรับปรุงเทคนิคการผลิต

5) ทบทวนและผ่อนคลายกฎระเบียบ และขั้นตอนต่างๆ ของทางราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นระบบและอาชีพอิสระ เช่น ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการฝึกอบรม ลดขั้นตอนการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจ เปิดโอกาสให้มีการค้าประกันเงินกู้ร่วมกันระหว่างหน่วยราชการหรือสถาบันการเงินกับผู้ประกอบการ

6) ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนด้วยการฝึกอบรม การเงิน การตลาด และวัตถุดิบแก่เกษตรกร ให้มีอาชีพเสริมในช่วงฤดูแล้งรวมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรในเขตยากจนที่มีความเข้มแข็งเป็นประจำสามารถประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรได้

3.3.3 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มผู้ทำงานที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ได้แก่กลุ่มแรงงานยากจนในเมือง แรงงานหญิง และแรงงานเด็กให้มีความมั่นคงในการทำงาน ได้รับรายได้และค่าจ้างที่เป็นธรรม มีสภาพการทำงานที่เหมาะสม มีความปลอดภัยและได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง โดยดำเนินการดังนี้

1) สนับสนุนให้มีการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มผู้ทำงานที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ โดย

- ให้มีการจัดสรรรายได้ที่เป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการและผู้ใช้งาน โดยพิจารณาค่าตอบแทนด้านค่าจ้างแรงงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับรายได้ของผู้ทำงานกลุ่มอื่น ๆ เช่น เกษตรกรและข้าราชการ ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและค่าครองชีพ
- สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้างให้สามารถทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายค่าจ้างและรายได้ของแรงงานกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530 – 2534) มีแนวทางในการส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัว ซึ่งรวมทั้งผู้รับเหมาช่วงงานรายย่อยและผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยมีมาตรการส่งเสริมแบบครบวงจร ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535 – 2539) ได้มีการเชื่อมโยงแนวทางการส่งเสริมแรงงานนอกระบบให้มีขอบข่ายกว้างขวางขึ้น และสอดคล้องในหลายส่วน คือ การกระจายรายได้และการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค

เนื่องจากภาวะการมีงานทำของแรงงานในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป คือ ในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 ปรากฏว่า มีอัตราการว่างงานสูง แต่การส่งเสริมการทำงานไม่เป็นระบบ การรับช่วงงาน การเหมางาน และการรับงานไปทำที่บ้าน เพื่อบรรเทาการว่างงานและบรรเทาความยากจน ทำให้ช่วงปลายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 การว่างงานได้ลดน้อยลงมาก (อัตราการว่างงานโดยเปิดเผย

ประมาณร้อยละ 0.5 ใน พ.ศ. 2537) ดังนั้นแนวทางในการส่งเสริมจึงปรับเปลี่ยนไป คือ เพื่อให้เกิดรายได้ พัฒนาและให้การคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้สานต่อแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และการกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การจัดสวัสดิการ และการพัฒนาภาค เพื่อดูแล ส่งเสริม และคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง ดังที่ปรากฏในแผนงานพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม ในที่นี้จะขอยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

1.3 การส่งเสริมและสนับสนุนการขยายระบบประกันสังคมและการพัฒนาประสิทธิภาพ การให้บริการประกันสังคม

1) เร่งรัดการขยายขอบข่ายการประกันสังคม เพื่อให้การคุ้มครองกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร และสนับสนุนให้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน รวมทั้งแนวทางในการขยายขอบเขตการคุ้มครองไปสู่แรงงานในสาขานอกระบบด้วย

2.1 การเร่งรัดและขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงาน

1) ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ให้มีขอบเขตการคุ้มครองได้กว้างขวางขึ้น รวมทั้งพิจารณาขยายขอบเขตการคุ้มครองในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน ให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขานอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน และผู้รับช่วงเหมางาน

6) ศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนทั้งระบบ รวมทั้งความเป็นไปได้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายอาชีพตามประเภทอุตสาหกรรม

8) สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคล ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยรัฐให้การสนับสนุนการพัฒนาองค์กรและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง

9) ส่งเสริมให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

2.2 การพัฒนาระบบความปลอดภัยและพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน

2) พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งนี้โดยพิจารณาให้ครอบคลุมถึงแรงงานภาคเกษตร และแรงงานนอกระบบด้วย

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้นำเอานโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มาเป็นแนวทางในการกำหนดแผนการดำเนินงานย่อยของกระทรวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานนอกระบบ ได้แก่ แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 – 2544) แผนการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมทั้งแผนพัฒนาแรงงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 – 2544)

แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 – 2544) ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในที่นี้ขอล่าเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน

เป้าหมาย

3. เป้าหมายด้านการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน

3.1 ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานทุกด้าน และให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยเฉพาะเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ การปฏิบัติอย่างเป็นธรรมต่อแรงงานหญิง และลดการใช้แรงงานเด็ก

3.2 ขยายการคุ้มครองแรงงาน ให้ครอบคลุมถึงแรงงานในภาคเกษตร และแรงงานนอกระบบ อาทิ การรับงานไปทำที่บ้าน การจ้างเหมาช่วง

3.3 เสริมสร้างสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรองเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์พื้นฐานของความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี และไตรภาคี เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.5 ส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการแรงงาน ที่ช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้นและเหมาะสมกับสภาพสังคมเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานและครอบครัว

3.6 พัฒนาระบบและกระบวนการป้องกันอุบัติเหตุ และโรคอันเกิดจากการทำงาน เพื่อลดการประสูติอันตรายจากการทำงานให้อยู่ในระดับที่ไม่เกินมาตรฐานสากล

แนวทางดำเนินการ

1. ด้านการเพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำ

1.1 ดำเนินการส่งเสริม ดูแล ช่วยเหลือประชากรวัยทำงานอย่างน้อยร้อยละ 96 ของกำลังแรงงานในประเทศให้ได้มีงานทำที่มั่นคงและมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยให้มีการบริหารจัดการงาน และอาสาสมัครจิตอาสาของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมถึงระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

1.3 ปรับปรุงการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพและอุตสาหกรรมให้ทันสมัยการบริหารการพัฒนากระบวนการแนะแนวอาชีพ และจัดตั้งศูนย์ประสานการรับงานไปทำที่บ้าน และการประกอบอาชีพอิสระ เพื่อทำหน้าที่รับเหมางานจากภาคอุตสาหกรรมหรือนายจ้างไปแจกจ่ายให้กับประชาชนในท้องถิ่น

2. ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน

2.4 ปรับทิศทางการฝึกอบรม และพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2.7 เพิ่มโอกาสการมีงานทำ โดยจัดวางระบบการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเป็นการเตรียมกำลังคนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการผลิตทุกสาขาการผลิต

2.8 สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน สนับสนุนการรวมกลุ่ม การจัดตั้งองค์กร และการสร้างเครือข่ายการประสานงานในระดับหมู่บ้าน โดยการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาระบบข้อมูลของชุมชนและสังคม

3. ด้านการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน

3.2 ขยายการคุ้มครอง ให้ครอบคลุมแรงงานรับจ้างในงานเกษตรกรรม และการจ้างงานนอกระบบ โดยเฉพาะการจ้างเหมาช่วง การรับงานไปทำที่บ้าน ในเรื่องสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และความปลอดภัยในการทำงาน

3.3 พัฒนาการตรวจแรงงานทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ โดยวิธีตรวจแบบผสมผสานและมีเอกภาพ รวมถึงการเพิ่มและพัฒนาประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานให้มีความรู้ความสามารถในการตรวจแรงงาน และสามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประกอบการในการแก้ไขปัญหาแรงงานได้ทุกเรื่อง

4. ด้านมาตรฐานแรงงาน

4) ขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมแรงงานรับจ้าง ในงานเกษตรกรรม ในเรื่องสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และความปลอดภัยในการทำงาน

11) ขยายการคุ้มครองแรงงาน ให้ครอบคลุมการจ้างงานในรูปแบบอื่นที่ยังมิได้รับการคุ้มครอง โดยเฉพาะการจ้างเหมาช่วง การรับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น

12) ให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง

15) จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านแรงงาน ในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล และส่งเสริมองค์กรเอกชน ตลอดจนหน่วยงานภาคีรัฐขยายผลในการดำเนินการ

5. ด้านขยายฐานประกันสังคม

1) ขยายความคุ้มครองในกรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตรในปี 2541

2) ขยายความคุ้มครองผู้สถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน

3) การปรับปรุงกฎหมายและส่งเสริมงานวิชาการ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน ได้แก่

3.1 การแก้ไขกฎหมายประกันสังคม เพื่อรองรับกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร

3.4 การศึกษาวิจัยแนวทางการขยายขอบเขตการคุ้มครองประกันสังคมไปสู่แรงงานในสาขานอกระบบ

แผนการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

นอกจากนี้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ให้ความสำคัญแก่แรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน และได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะเพื่อร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในปี พ.ศ. 2537 โดยกำหนดแผนการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มีเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์

เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

นโยบาย

1. พัฒนาและส่งเสริมขีดความสามารถของผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งในด้านการพัฒนาทักษะฝีมือ การจัดหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็น และการจัดการธุรกิจโดยเน้นการพัฒนาและส่งเสริมผ่านองค์กรของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
2. ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรของผู้รับงานไปทำที่บ้านให้มีความเข้มแข็ง โดยส่งเสริมให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีการรวมกลุ่ม หรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคล และรัฐให้การสนับสนุนเพื่อการพัฒนาองค์กรของผู้รับงานไปทำที่บ้านและเครือข่าย

3. ให้การคุ้มครองทั้งสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ความปลอดภัย สุขภาพอนามัยในการทำงาน และการประกันสังคม
4. ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการพัฒนาทักษะ และการจัดสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

มาตรการ

1. ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้รับงานไปทำที่บ้าน
 - 1.1 ให้การส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาทักษะฝีมือและวิชาชีพแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนทั่วไป ทั้งในและต่างประเทศ
 - 1.2 ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรวมกลุ่มและการจัดการแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้เกี่ยวข้อง
 - 1.3 ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการประกอบอาชีพแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น เงินทุน การจัดการแหล่งงาน เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน เป็นต้น
2. พัฒนากฎหมายของรัฐในการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน
 - 2.1 ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทน การฝึกอบรม สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน การประกันสังคม การจดทะเบียนเป็นองค์กรนิติบุคคล และการบังคับใช้กฎหมายเป็นต้น
 - 2.2 ให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน การประกันสุขภาพและการประกันสังคมตลอดจนสาระประโยชน์อื่นๆ แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
 - 2.3 รณรงค์สร้างจิตสำนึกในเรื่องการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านแก่ผู้ประกอบการ ผู้ว่าจ้าง คนกลางและผู้บังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย
3. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการจัดการให้เอื้อต่อการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดย
 - 3.1 ให้มีหน่วยงานของรัฐที่ให้การส่งเสริมและคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง
 - 3.2 สำรวจ จัดทำ และพัฒนาสถิติข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านในเรื่องจำนวนประเภทกิจการ รายได้ ปัญหาอุปสรรค และความต้องการของผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาที่ชัดเจน
 - 3.3 จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด

แผนพัฒนาแรงงาน ของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

1. กระทรวงมหาดไทย

กำหนดนโยบายเน้นหนักในปี 2543 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ได้แก่

นโยบาย

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

มาตรการ

มาตรการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยการสนับสนุนและเร่งรัดเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะภาคชนบท ให้สามารถเป็นฐานรองรับแรงงานที่กลับสู่ท้องถิ่นและแรงงานที่ถูกเลิกจ้างในภาคเมือง ส่งเสริมด้านการพัฒนาอาชีพให้กับผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีองค์กรดำเนินงานเพื่อฟื้นฟูธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กในระดับจังหวัด

จากนโยบายและมาตรการดังกล่าว หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการตามนโยบายโดยกำหนดแนวทาง ดังนี้

1.1 กรมพัฒนาชุมชน

กำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยวิธีการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวข้อง คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาอาชีพทั้งอาชีพหลัก (เกษตรกรรม) อาชีพรอง (อุตสาหกรรมในครัวเรือน) และอาชีพเสริม ในกลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี และกลุ่มอาชีพทั่วไป นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาสตรีโดยองค์กรสตรีในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต การเพิ่มพูนรายได้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้องค์กรสตรีมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และพัฒนากิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสตรี ครอบครัว และชุมชน

1.2 กรมการปกครอง

ส่งเสริมวิถีการผลิตแบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง และส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน วัฒนธรรมและทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาอาชีพ โดยออกเป็น พรบ.ให้สภาตำบล/องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (อาจ) มีหน้าที่บำรุง/ส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรและส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2. กระทรวงพาณิชย์

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์และกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ บทบาทและภารกิจที่สำคัญซึ่งมีผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อแรงงาน ได้แก่

1. บทบาทด้านการส่งเสริมและพัฒนากการส่งออก
 - กำหนดโควต้าสินค้าส่งออกที่สำคัญ เช่น มันสำปะหลัง สิ่งทอ ข้าว เป็นต้น
 - กำหนดมาตรฐานและคุณภาพสินค้าเพื่อการส่งออก
2. บทบาทด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
 - ส่งเสริมและพัฒนาตลาดในประเทศ
 - ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อรักษาระดับราคาสินค้า และเพื่อกำหนดราคาสินค้า

3. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้กำหนดนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งมีความสำคัญต่อแรงงาน ดังนี้

นโยบาย

ส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ให้สนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก

มาตรการ

1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรม
2. พัฒนาอุตสาหกรรมชุมชนและชนบท

โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อพัฒนาหมู่บ้านให้เกิดหมู่บ้านอุตสาหกรรม ที่มีการประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมอย่างเป็นระบบทั้งด้านการผลิต การจัดการ การตลาด และสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ด้วยตนเอง เพื่อช่วยยกระดับรายได้ของราษฎรในหมู่บ้าน เพิ่มการมีงานทำ และลดการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากท้องถิ่น

นโยบายด้านอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมไว้ในเรื่องของการเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำโดยการกำหนดแนวทางในการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างโอกาสมีงานทำโดยมุ่งปรับโครงสร้างการเกษตรตามแนวทางเกษตรยั่งยืน ได้แก่ เกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร เพื่อลดความเสี่ยงทางด้านรายได้ ลดค่าใช้จ่ายของเกษตรกร ตลอดจนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสีเขียวแวดล้อม สนับสนุนให้มีการนำผลิตผลทางการเกษตรมาสร้างให้เกิดมูลค่าเพิ่ม โดยระบบอุตสาหกรรมเกษตร การสร้างเครือข่ายอุตสาหกรรมชนบทและอุตสาหกรรมชุมชนให้เชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศ การกระจายฐานอุตสาหกรรมและบริหารทางการเงิน โดย

4.1.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับครัวเรือน อุตสาหกรรมชนบท และอุตสาหกรรมชุมชน ดังนี้

- 1) ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาสนับสนุนทั้งในด้านทุนและเทคโนโลยีแก่เกษตรกรและชุมชน รวมทั้งการฝึกอบรมและสนับสนุนข้อมูลโอกาสในการลงทุนด้านการแปรรูปสินค้าเกษตรอย่างง่าย
- 2) สนับสนุนกิจกรรมอุตสาหกรรมชนบทโดยเฉพาะในรูปของอุตสาหกรรมชุมชนที่ประชาชนในท้องถิ่นจัดตั้งและเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยรัฐให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีและการลงทุน ข้อมูลข่าวสารด้านการตลาดและเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการตลาด อันจะเป็นทางเลือกแก่เกษตรกรในการผลิตสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพที่จะเป็นวัตถุดิบในการแปรรูป
- 3) สร้างเครือข่ายเชื่อมโยงการรับช่วงการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในภูมิภาคเดียวกันและในภูมิภาคอื่น กับอุตสาหกรรมชนบทและอุตสาหกรรมชุมชนเพื่อเป็นการกระจายงานจากเมืองไปสู่ชุมชนชนบท
- 4) จัดระบบประกันหรือกองทุนประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในการรับช่วงการผลิตของอุตสาหกรรมชนบทและอุตสาหกรรมชุมชน
- 5) เพิ่มประสิทธิภาพของรัฐในการสนับสนุนอุตสาหกรรมชนบทและอุตสาหกรรมชุมชน โดยจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทและอุตสาหกรรมชุมชนเฉพาะพื้นที่ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีศักยภาพในระดับภูมิภาค อนุภาค หรือกลุ่มจังหวัด

4.1.4 การสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรและการแปรรูปสินค้าเกษตร

นโยบายด้านอุตสาหกรรมในปัจจุบัน

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา โดยกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับด้านอุตสาหกรรมไว้ใน ข้อ 2. นโยบายในการปรับโครงสร้างและการพัฒนาสังคม

โดยมุ่งเน้นในการวางรากฐานเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน พร้อมๆ กับการเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมทุกแขนง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและสานต่อนโยบายการกระจายความเจริญและกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึง โดย

- 1) ส่งเสริมให้เกิดการอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปและการแปรรูปพืชผลเกษตรเพื่อเร่งรัดการส่งออก
- 2) เร่งรัดให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ขยายบริการสินเชื่อและหาแหล่งเงินทุนสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออก
- 3) ส่งเสริมอุตสาหกรรมให้ผลิตแบบครบวงจร
- 4) พัฒนาการเชื่อมโยงในระบบการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมหลักกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและอุตสาหกรรมขนาดย่อม
- 5) เร่งรัดพัฒนาระบบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- 6) พัฒนาศักยภาพของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมหลักของประเทศ

4. ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)

อย่างไรก็ตามมีการสรุปและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เพื่อจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งมีส่วนของแผนการพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมซึ่งมีผลกระทบต่อการพัฒนาแรงงานนอกระบบด้วย ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ดังต่อไปนี้

1.3 การส่งเสริมและสนับสนุนการขยายระบบประกันสังคมและการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประกันสังคม

1) เร่งรัดการขยายขอบข่ายการประกันสังคม เพื่อให้การคุ้มครองกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร และสนับสนุนให้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน รวมทั้งหาแนวทางในการขยายขอบเขตการคุ้มครองไปสู่แรงงานในสาขานอกระบบด้วย

2. การปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงานและระบบแรงงานสัมพันธ์ โดย

2.1 การเร่งรัดและขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงาน

1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งการพิจารณาขยายขอบเขตการให้การคุ้มครองในเรื่องการตอบแทนสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน และการประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขานอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

8) สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยรัฐให้การสนับสนุนการพัฒนาองค์กรและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง

9) ส่งเสริมให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ (ขอเพิ่มเติม) สนับสนุนให้มีการพัฒนาความรู้ทางการตลาด การบริหาร

การจัดการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมถึงกฎหมายสำหรับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ รายได้ของผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ดีขึ้น และเพื่อสร้างความมั่นคงความเข้มแข็งให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านอันจะนำไปสู่การเป็นผู้ประกอบการต่อไป

2.2 การพัฒนาระบบความปลอดภัยและพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน

2) พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งนี้โดยพิจารณาให้ครอบคลุมถึงแรงงานภาคเกษตรและแรงงานนอกระบบด้วย

บทบาทหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

เนื่องจากแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้เช่นเดียวกับแรงงานอื่นที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ดังนั้นผู้ทำงานกลุ่มนี้ควรได้รับสวัสดิการและมีหลักประกันในชีวิตจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในโรงงาน ประกอบกับแรงงานกลุ่มนี้ยังเป็นกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคมเป็นส่วนใหญ่ ยิ่งน่าจะได้รับการช่วยเหลือ ในการสัมมนาเกี่ยวกับ *สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน: แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000* ในวันที่ 27 ธันวาคม 2542 ได้มีการอภิปรายและเสนอแนะถึงบทบาทและแนวทางการจัดสวัสดิการแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และผู้ว่าจ้างหรือนายจ้าง ดังนี้

1. บทบาทภาครัฐ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้ให้ความสำคัญในนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมก็มีแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในแผนการส่งเสริมและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

1. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานสถิติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบเกี่ยวกับ งานเชิงนโยบาย/ศึกษาวิจัย
2. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม ร่วมรับผิดชอบใน งานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน

งานคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบและครอบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมดอย่างชัดเจน แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านในเดือนตุลาคม 2541 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ แต่ก็ยังอยู่ในระยะแรกเริ่มอยู่ (รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดูในภาคผนวก ค)

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

1. ในทางปฏิบัติยังขาดหน่วยงานและกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ที่ชัดเจนอย่างจริงจัง

2. มีการดำเนินงานยึดหลักเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้งาน/โครงการไม่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่
3. การโยกย้ายบุคลากรในระบบราชการทำให้งานขาดความต่อเนื่อง

2. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ และการจัดสวัสดิการต่อแรงงานนอกระบบ เนื่องด้วยการทำงานเกี่ยวข้องกับใกล้ชิด หากจะรวบรวมองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งโดยตรงและโดยอ้อม พอจะสรุปได้ดังนี้คือ

1. เครือข่ายสตรีแรงงานนอกระบบ เป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในภาคเมืองและชนบท เกิดจากประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ นับตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งประกอบด้วยองค์กรดังต่อไปนี้คือ

- 1) ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย
- 2) เครือข่ายหัตถกรรมและพัฒนาสตรีอีสาน (24 องค์กร)
- 3) สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม (ATA)
- 4) คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย
- 5) ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- 6) มูลนิธิเพื่อนหญิง
- 7) สหภาพแรงงานขนส่งสินค้าออก (กลุ่มเย็บส่วนประกอบรองเท้าหนัง เขตราชบุรีบูรณะ)
- 8) สมาคมมวยเอ็ม.ซี.เอ เชียงใหม่
- 9) ศูนย์บริการข้อมูลเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (RISE-AT)

2. สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง
3. มูลนิธิก้าวหน้า (กรุงเทพฯ)
4. มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย
5. สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน
6. สมาคมร่วมกันสร้าง
7. สมาคมศูนย์กลางทอ

การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่อการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ได้เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนหรือหน่วยงานหลาย ๆ ฝ่าย ได้แก่ แรงงานนอกระบบ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ผู้ว่าจ้าง รัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกัน ซึ่งพอจะสรุปกิจกรรมหลัก ๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินงานได้ดังนี้

1. การสนับสนุนและส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
2. การพัฒนาทักษะด้านการบริหารจัดการกลุ่มและธุรกิจ การพัฒนาทักษะฝีมือของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
3. การจัดหางาน การสร้างงาน และการส่งเสริมด้านการตลาดให้แก่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น มูลนิธิศุภนิมิต พยายามนำงานเสื้อผ้าชุดนักเรียนมาให้กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป หรือสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน ได้ติดต่อประสานงานกับผู้ว่าจ้าง ในการให้งานแก่กลุ่มฯ

4. การสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับการประกอบอาชีพของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองซึ่งมีนโยบายให้กู้เงินและพัฒนาอาชีพแก่สมาชิก
5. การศึกษา วิจัย เช่น การทำข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน การรวบรวมประสบการณ์การทำงานรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และงานวิจัยด้านอื่นที่จะเป็นแนวทางในการส่งเสริมและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน
6. การสร้างเครือข่ายการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ในการทำงานส่งเสริมและพัฒนาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน การผลักดันนโยบายและการรณรงค์ในระดับนานาชาติ เช่น อนุสัญญา ILO ที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน
7. การทำงานผลักดันเชิงนโยบายได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการระดับชาติและประสานงานและทำงานร่วมกับองค์กรรัฐ เช่น การฝึกอบรมร่วมกันให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรและบริการของรัฐ เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้เข้าถึงแหล่งทรัพยากรเหล่านี้ได้ง่ายขึ้น
8. การจัดเวที เสวนา สัมมนา เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ เข้าใจถึงสภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยจัดสัมมนาประจำปี ปีละ 1 ครั้ง ตั้งแต่ปี 2537 และจัดสัมมนาในระดับภาค คือ ภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคกลาง เป็นประจำทุกปี
9. การจัดทำข้อมูลสิ่งพิมพ์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น จุลสาร แรงงานนอกระบบ เริ่มปี พ.ศ. 2541

หากพิจารณาจากกิจกรรมที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนินการ จะพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรเป็นการทำงานเฉพาะด้าน เช่น การสนับสนุนด้านเงิน การพัฒนาทักษะฝีมือ การสร้างงาน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะด้านที่เป็นหลัก แต่หากมองประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการร่วมกันเป็นเครือข่าย เช่น เครือข่ายสตรีแรงงานนอกระบบ ซึ่งสามารถทำงานได้ครอบคลุมในหลายๆ ด้าน ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหของแรงงานนอกระบบได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น โดยเฉพาะการทำงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรกลุ่มแรงงานนอกระบบ การพัฒนาศักยภาพ การสร้างความมั่นคงในเชิงเศรษฐกิจ การศึกษาวิจัย นอกจากนี้ยังมีการทำงานผลักดันในเชิงนโยบาย การจัดเวทีและการเผยแพร่ข้อมูลให้แก่สาธารณชน เพื่อให้รับรู้และเข้าใจสภาพของแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ และการทำงานร่วมกับองค์กรรัฐ

ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

- 1) การทำงานในลักษณะเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนยังมีน้อย
- 2) เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน ยังขาดทักษะและความชำนาญในการปรับเปลี่ยนหรือการเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบมาเป็นการสนับสนุนเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น

3. บทบาทของผู้ว่าจ้างหรือนายจ้าง

สำหรับการจ้างงานนอกระบบ ในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน “ผู้ว่าจ้าง” หรือ “นายจ้าง” เป็นส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการ การส่งเสริมและการพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในฐานะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยว

ข้อโดยตรงกับระบบการจ้างงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หากจะพิจารณาบทบาทของผู้ว่าจ้าง หรือนายจ้างที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะสรุปได้ดังนี้คือ

1) การผลักดันในเชิงนโยบาย

โดยการเข้าไปเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ของคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในฐานะตัวแทนของฝ่ายนายจ้าง เพื่อเข้าไปแสดงความคิดเห็นต่อกฎหมาย หรือนโยบายที่จะออกมาคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ว่าจ้างหรือฝ่ายนายจ้าง ดังนั้นการเข้าเป็นคณะกรรมการจึงเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนและนำเสนอแนวทางในการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เหมาะสมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2. การส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(2.1) การสนับสนุนด้านการจ้างงานหรือการส่งงานมาให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำทั้งในภาคชนบทและเมือง ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างในการทำให้เกิดการจ้างงาน การกระจายงานไปยังผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ว่าจ้างจะติดต่อกับหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานใกล้ชิดกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจะมีการทำงานร่วมกันตามโครงการกระจายอุตสาหกรรมสู่ชนบท โดยจะเป็นการทำงานร่วมกัน 4 ฝ่าย คือ รัฐ บาท เอกชน องค์กรท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้เกิดการกระจายอุตสาหกรรมสู่ชนบท ส่งผลให้เกิดการจ้างงานต่อไป

(2.2) การพัฒนาทักษะฝีมือ จากการสัมมนา หัวข้อ “บทบาทของภาครัฐและเอกชนกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน” เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2542 โดยมีเลขาธิการกลุ่มอุตสาหกรรมรองเท้า ซึ่งเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นจำนวนมาก ได้กล่าวถึงเหตุผลที่จ้างงานคนกลุ่มนี้ ก็เพื่อลดต้นทุนการผลิต ไม่ว่าจะเป็นด้านค่าจ้าง หรือสวัสดิการ และยังคงคาดหวังว่า การจ้างงานผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องการผลผลิตที่มีคุณภาพตรงตามที่ต้องการและส่งงานตรงตามกำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างจึงเห็นว่าการให้การพัฒนาฝีมือผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะสามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและมีความหลากหลายได้เพื่อรองรับงานจากผู้ว่าจ้างได้มากขึ้น ดังนั้นการพัฒนาทักษะฝีมือจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นบทบาทสำคัญของผู้ว่าจ้างที่จะดูแลในเรื่องนี้ การฝึกอบรมผู้ว่าจ้างอาจจะทำโดยองค์กรของผู้ว่าจ้างเอง หรือการประสานความร่วมมือกับองค์กรของรัฐในการพัฒนาทักษะฝีมือของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(2.3) การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อนำไปลงทุนด้านเครื่องจักร อุปกรณ์เพื่อปรับปรุงให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรองรับงานที่ผู้ว่าจ้างจะส่งมาให้ผลิต ซึ่งมีการสนับสนุนในรูปแบบเงินกู้ยืม และผ่อนชำระคืนเป็นงวด หรือหักจ่ายจากค่าจ้างในแต่ละครั้งจนครบกำหนด

จากการสัมมนา หัวข้อ บทบาทของภาครัฐและเอกชนกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2542 เลขาธิการกลุ่มอุตสาหกรรมรองเท้าได้กล่าวถึงบทบาทของนายจ้างในการจัดสวัสดิการแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งนายจ้างเห็นด้วยว่าควรให้มีการประกันสังคมสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ในรายละเอียดเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบของแต่ละฝ่ายควรมีการศึกษาให้ชัดเจน เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องนี้ต่อไป และเรื่องของความปลอดภัยในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างให้ความสนใจดูแล แต่นายจ้างไม่เห็นด้วยกับการห้ามใช้แรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้านจะมีแรงงานในครอบครัวที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ช่วยทำงานอยู่ในบ้านด้วย และยังมีแรงงานกลุ่มนี้ที่ต้องทำงานเนื่อง

จากจบการศึกษาภาคบังคับและไม่ได้ศึกษาต่อและสนใจทำงาน เพื่อหารายได้ให้กับครอบครัว หากกฎหมายออกมาบังคับใช้แรงงานกลุ่มนี้จะมีปัญหาในประกอบอาชีพ ซึ่งอาจจะนำไปสู่การเกิดปัญหาสังคม นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้มีการสร้างเครือข่ายของผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยมีโครงสร้าง ประกอบด้วย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบการ (ผู้ว่าจ้าง) องค์กรพัฒนาเอกชน กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเสนอให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งการจัดองค์การด้วย

ในมุมมองบทบาทของผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างจะพบว่า ผู้ว่าจ้างเองได้มีการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านบางอย่างแล้วในบางเรื่อง แม้จะไม่มีกฎหมายเขียนไว้ในข้อบังคับ เช่น การจัดฝึกอบรมทักษะฝีมือ การให้การสนับสนุนด้านเงินทุนหรืออุปกรณ์เครื่องจักร เป็นต้น ดังนั้นการจัดสวัสดิการของผู้ว่าจ้างที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ว่าจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้าน อย่างไรก็ตามการจัดสวัสดิการอื่นๆ ที่สำคัญและเป็นความต้องการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น การประกันสุขภาพ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้นายจ้างเห็นว่าเป็นการเพิ่มต้นทุนด้านผลผลิตและสวัสดิการของนายจ้าง จากการวิจัยที่ผ่านมา (จรัญญา วงษ์พรหม และคณะ, 2542) พบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้รับสวัสดิการหรือการคุ้มครองที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใดจากการทำงานให้นายจ้าง โดยกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ยังไม่รองรับกับสถานภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาอื่นๆ ที่พบว่า แรงงานนอกระบบ ไม่ได้รับการประกันสังคม เงินทดแทน เงินชดเชยเมื่อเลิกจ้าง รวมทั้งไม่ได้รับคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมาย (สินีรัตน์ พิมพ์วิรัชกุล 2539; บริษัทเอ็น แอนด์ บี บีชินสเตทวอร์ค จำกัด, 2541; นกัธ ศิริสัมพันธ์, 2537; ประดิษฐ์ ชาติสมบัติ 2542; วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์, จรัญญา วงษ์พรหม, นริมล ศรีธัญชัย, ทองทิพย์ สุนทรชัย, 2540; ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และสิทธิศักดิ์ สามสี, 2542) สิ่งเหล่านี้ควรจะต้องมีวางแผนร่วมกันว่าสวัสดิการประเภทใดที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้ว่าจ้างจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน รวมทั้งสวัสดิการใดที่รัฐต้องเข้ามาดูแลและรับผิดชอบร่วมกัน

แนวคิดสวัสดิการสังคมกับแรงงานนอกระบบ

สวัสดิการสังคมตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หมายถึง การคุ้มครองที่สังคมคืนให้แก่สมาชิกเพื่อขจัดความทุกข์ยากทางสังคมและเศรษฐกิจ อันมีสาเหตุมาจากชะงักงันของการหาเลี้ยงชีพ เนื่องจากความเจ็บป่วย การบาดเจ็บ การตกงานหรือการเข้าสู่วัยชรา และการเสียชีวิตของผู้หาเลี้ยงครอบครัว โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ริเริ่มอนุสัญญา 102 ซึ่งกำหนดว่า การคุ้มครองทางสังคมต้องครอบคลุมเหตุจำเป็นดังนี้ ความเจ็บป่วย การคลอดบุตร อุบัติเหตุ การว่างงาน การชราภาพ การเสียชีวิต สวัสดิการครอบครัวและผลประโยชน์ของทายาท (อ้างใน นกัธ ศิริสัมพันธ์, 2540)

เยอรมันได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่ยึดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบและทันสมัย และแพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย หากจะจัดเป็นกลุ่มสวัสดิการสังคมอาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) บริการสังคม ได้แก่ การบริการการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และส่งเสริมช่วยเหลือเยาวชน
- (2) สังคมสงเคราะห์ คือการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้
- (3) การประกันสังคม เริ่มจากการประกันสุขภาพและขยายไปสู่การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ชราภาพ ตายและการว่างงาน

ตามความหมายของธนาคารโลก สวัสดิการสังคม หมายถึง การบริการของรัฐด้านการศึกษา สุขภาพ การช่วยเหลือของรัฐแก่คนจน คนด้อยโอกาส โครงการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้นโดยความร่วมมือของลูกจ้างและนายจ้าง และยังหมายรวมถึงโครงการต่างๆ ที่เอกชนกลุ่มต่างๆ จัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งพอจำแนกได้ดังนี้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ, 2542)

- (1) บริการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สิน และการบริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
- (2) การสังคมสงเคราะห์
- (3) การประกันสังคม
- (4) โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยเอกชน

สำหรับประเทศไทย ตามความหมายของสวัสดิการสังคมในมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม คือ ระบบจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคมอันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตหรือปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ตามปกติ ทั้งนี้โดยที่บริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานโดยตรงในการคุ้มครองสวัสดิการสังคม คือ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม อันได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์และสำนักงานประกันสังคม ซึ่งควรครอบคลุมในการจัดบริการคุ้มครองสวัสดิการสังคมและเศรษฐกิจให้แก่ผู้ใช้แรงงานและประชากรผู้ด้อยโอกาส แม้ว่ารัฐบาลไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญา 102 แต่การบริการด้านสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมที่จัดขึ้นยังไม่เพียงพอและครอบคลุมได้ ในวงจำกัด ทั้งนี้การคุ้มครองมักจะเน้นเฉพาะแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้ว โดยเฉพาะการประกันสังคม ขณะที่แรงงานที่ยากจนในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มักถูกกีดกันและไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นทางการ ต้องอาศัยระบบพึ่งพาทายในกลุ่มแรงงานด้วยตนเอง ที่จะสามารถแบ่งปันผลประโยชน์ให้กันและกัน แม้ว่าแรงงานยากจนจะพยายามปรับตัวตามสถานการณ์ด้วยวิธีการต่างๆ หากปราศจากความช่วยเหลือจากภาครัฐและเอกชนในการจัดบริการขั้นพื้นฐาน ก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จ ซึ่งอาจจะนำมาซึ่งปัญหาสังคมและเศรษฐกิจที่หลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น อย่างไรก็ตามกระทรวงมีนโยบายที่จะวางแผนทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อประชาชนผู้ด้อยโอกาส (เนกส์ ศิริสัมพันธ์, 2540)

การประกันสังคมหรือโครงการความมั่นคงทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสวัสดิการสังคมเพียงแต่เป็นเรื่องที่นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลร่วมกันจัดทำ โดยลูกจ้างและนายจ้างเป็นผู้ออกเงินสมทบเพื่อรับประโยชน์ทดแทน การประกันสังคม นับว่าเป็นก้าวใหญ่ของการพัฒนาการด้านสวัสดิการสังคมขั้นต่ำและเป็นพื้นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมอุตสาหกรรมเนื่องจากระบบการผลิตได้พัฒนาสู่ความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อยๆ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความหมายการประกันสังคมว่า การคุ้มครองซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้นๆ ด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ของรัฐเพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากการขาดรายได้หรือมีรายได้ลดลงเพราะความเจ็บป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บในการทำงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ ตาย ตลอดจนการจัดให้มีบริการรักษาพยาบาลและการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรด้วย ซึ่งนิคม จันทรวิทุร (2532) ได้ให้ความหมายที่ขยายถึงวัตถุประสงค์และวิธีการมากขึ้น กล่าวคือ ประกันสังคม หมายถึง โครงการที่รัฐบาลได้จัดขึ้นมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความมั่นคง และหลักประกันให้แก่

ประชาชน โดยมีการเก็บเงินส่วนหนึ่งจากประชาชนที่มีรายได้นำมาสมทบรวมกันเป็นกองทุนกลาง เพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประสบเคราะห์กรรม เช่น อุบัติเหตุ เจ็บป่วย พิกัด ทูพพลภาพในกรณีตักงานและชราภาพ โดยปกติการประกันสังคมในชั้นต้น จะใช้บังคับแก่คนทำงานที่รับค่าจ้าง โดยลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาลร่วมกันออกเงินสมทบ โดยทั่วไปในแต่ละประเทศจะมีแนวคิดและระบบการประกันสังคมใหญ่ที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน (ดังรายละเอียดในภาคผนวก ค)

โครงการประกันสังคมในประเทศไทย เริ่มต้นด้วยการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน เมื่อปี 2517 เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยนายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบฝ่ายเดียว อัตราส่วนน้อยตามลักษณะความเสี่ยงของการประกอบกิจการ ต่อมา ได้มีการเรียกร้องจากขบวนการแรงงานและกลุ่มองค์กรทางสังคมต่างๆ ให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคม เพื่อขยายการคุ้มครองลูกจ้างกรณีประสบอันตราย หรือ เจ็บป่วยที่ไม่ใช่จากการทำงาน รวมทั้งการช่วยเหลือกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์ ประกันชราภาพ และการว่างงาน จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับใช้ และก่อตั้งกองทุนประกันสังคม ที่จัดเก็บเงินสมทบจาก ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ซึ่งในระยะแรกมีการบังคับเฉพาะ 4 กรณี คือ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย และคลอดบุตร และเริ่มจัดเก็บเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพเมื่อธันวาคม 2541 แต่เมื่อเกิดภาวะวิกฤต ภายได้เงื่อนไข IMF ได้ผลักดันให้แก้ไขกฎหมายประกันสังคม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน 2542 โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างเฉพาะ 4 กรณีแรกเท่านั้น ส่วนกรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และสงเคราะห์ ประกันการว่างงาน รัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบน้อยกว่าหรือเท่ากับฝ่ายลูกจ้างฝ่ายนายจ้างก็ได้ ต่อมา รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงกำหนดจ่ายเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพในปี พ.ศ. 2543 และปี พ.ศ. 2544 เพียงร้อยละ 1 ของค่าจ้าง แต่ให้ลูกจ้าง และนายจ้าง จ่ายเงินสมทบร้อยละ 2 ของค่าจ้าง ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 3 ของค่าจ้าง ปี พ.ศ. 2544 (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2542)

ในแง่กลุ่มบุคคลที่อยู่ในเงื่อนไขประกันสังคมนั้น ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาแยกลูกจ้างบางประเภทออกจากกฎหมายประกันสังคมตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2534 ได้แก่ ลูกจ้างของสภาอากาศไทย ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย และลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 กำหนดให้เฉพาะลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของส่วนราชการอยู่ในบังคับใช้ของกฎหมาย โดยไม่รวมลูกจ้างชั่วคราวรายวันและรายชั่วโมง และกำหนดอายุผู้ประกันตนไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปี ซึ่งแต่เดิมไม่ระบุอายุไว้

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2542) ได้กล่าวว่าในการบริหารจัดการกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมที่ผ่านมา นั้น ระบบการให้ประโยชน์ยังพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับ ความไม่เป็นธรรม ความไม่ชัดเจน และความไม่ครอบคลุมของการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐ ระบบการบริหาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยฝ่ายลูกจ้างองค์กรแรงงานยังขาดการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายกฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างแท้จริง ซึ่งบัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2542) ได้ตั้งข้อสังเกตและเสนอแนะดังนี้

- ขอบเขตการบังคับของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมที่ยังจำกัดเฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 ขึ้นไป ทำให้ลูกจ้างในโรงงานขนาดเล็ก กิจการรับเหมา หรือภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ยังเข้าไม่ถึงบริการของกองทุน หรือนายจ้างไม่มีส่วนร่วมจ่ายเงินเข้ากองทุน

- ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ คุณภาพของผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้างในคณะกรรมการบริหารกองทุนประกันสังคม ซึ่งฝ่ายราชการเป็นผู้ตัดสินใจคัดเลือกเอง โดยองค์กรแรงงานและลูกจ้างไม่อาจเสนอแนะตรวจสอบได้แต่อย่างใด
- โครงสร้างการบริหารแบบราชการ ซึ่งขาดความคล่องตัว ความรวดเร็ว และความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ
- การให้บริการทางการแพทย์ของสถานบริการพยาบาลหลายแห่งที่ยังขาดคุณภาพเป็นที่พอใจของลูกจ้าง และขาดการตรวจสอบมาตรฐานบริการอย่างเคร่งครัดต่อเนื่อง

นอกจากการจัดหลักประกันสังคมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแล้ว ยังมีโครงการพัฒนาอื่นๆ ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสวัสดิการ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานสำคัญในการดำเนินงานโครงการส่งเสริมรายได้เพื่อขจัดความยากจนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบท ซึ่งกรมการพัฒนาชุมชน ได้สนับสนุน *กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต* โดยมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมในหมู่เกษตรกร ให้สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ที่จะนำมาใช้พัฒนาความอยู่และใช้สอยในยามที่ครัวเรือนมีความจำเป็น ส่วนกรมส่งเสริมการเกษตร มีการจัดตั้ง *กลุ่มแม่บ้านออมทรัพย์* ซึ่งเป็นการจัดหลักประกันทางสังคมที่พบค่อนข้างแพร่หลายในประเทศไทย คือ การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มและการช่วยเหลือที่พึ่งพาตนเอง โดยการระดมทุนร่วมกันเพื่อบริการแก่สมาชิกในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและจำเป็นต้องใช้เงิน (นภัส ศิริสัมพันธ์, 2540)

ในการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพ ยังมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ สำนักงานประกันสุขภาพ ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้จัดตั้ง *กองทุนประกันสุขภาพ* โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบ 500 บาทเพื่อแลกเปลี่ยนกับบัตรประกันสุขภาพ ซึ่งสามารถคุ้มครองค่ารักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วยของตนเอง และสมาชิกในครอบครัวรวมจำนวน 5 คน ในระยะ 1 ปี ซึ่งนภัส ศิริสัมพันธ์, (2540) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่าโครงการนี้จัดขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองด้านสุขภาพแก่ประชากรที่ถูกละเลยจากโครงการอื่นๆ จึงน่าจะเหมาะสมกับแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่กลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสเป็นไปอย่างจำกัดและไม่ทั่วถึง (นภัส ศิริสัมพันธ์, 2540)

โดยสรุปแล้วระบบหลักประกันทางสังคมในประเทศไทยในปัจจุบัน ยังเน้นการใช้มาตรการด้านการคุ้มครองและส่งเสริมเกี่ยวกับการมีงานทำเพื่อเพิ่มพูนรายได้ และการฝึกอาชีพ ส่วนมาตรการป้องกัน เช่น การประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ การเสียชีวิต เป็นต้น ยังครอบคลุมได้ไม่ขอบเขตที่จำกัดมากและที่สำคัญ คือ กลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว บริษัทประกันภัยเอกชนของไทยแทบจะไม่ได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาหลักประกันทางสังคมเพื่อคนยากจนเลย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่มีทุนพอที่จะซื้อเบี้ยประกันเป็นรายบุคคลได้ ตามทฤษฎีแล้วการประกันสังคมโดยสมัครใจที่ดำเนินงานโดยสำนักงานประกันสังคมนั้น เป็นช่องทางหนึ่งที่แรงงานนอกระบบสามารถเข้าใช้บริการได้ แต่ก็มีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะขั้นตอนของระบบราชการ ทำให้บริการนี้เข้าไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบที่ยากจนและขณะเดียวกันกลุ่มเป้าหมายนี้ยังขาดข้อมูลข่าวสารของโครงการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลานาน นภัส ศิริสัมพันธ์ (2540) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่าง

หน่วยรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยการเชื่อมโยงทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นและมีอยู่จำกัดเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ รัฐ มีกลไกต่างๆ ในการทำงานและทรัพยากรการเงิน ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีประสบการณ์ ทักษะ และความยืดหยุ่นในการทำงานทั้งสองฝ่ายจึงควรร่วมมือกัน โดยองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นฝ่ายดำเนินงานด้านการรวมกลุ่มและเป็นผู้เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลและชี้แนะแนวทางแก่ชุมชนในกรณีที่เป็น นอกจากนี้ควรเพิ่มความยืดหยุ่นในการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานประกันสุขภาพ เพื่อที่จะ พัฒนาการประสานความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนให้คล่องตัวขึ้น ขณะเดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็อาจจะต้องปรับบทบาทในการทำงานเพื่อช่วยส่งเสริมโครงการของรัฐบาลที่เป็นประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบที่ด้อยโอกาส และควรส่งเสริมการพัฒนาคือความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนผ่านระบบเครดิตยูเนียน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ ในการสร้างจิตสำนึกและตระหนักถึงสถานการณ์ของตนเอง รวมตัวกันที่จะหาแนวทางในการลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ ที่สำคัญในระดับรัฐบาลควรมีการจัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับหลักประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบขึ้นเป็นเฉพาะ โดยควรทบทวนและประเมินโครงการต่างๆ ที่หน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนกำลังดำเนินการอยู่ เพื่อค้นหาแนวทางที่ดีในการผสมผสานโครงการต่างๆ อันนำไปสู่แนวทางในการปฏิบัติได้

สรุป ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาที่ผ่านมา (ขนิษฐา กาญจนรังษินนท์, 2536; วิญญู จารัสพันธุ์ และคณะ, 2540) ได้แสดงถึง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการจ้างงานนอกระบบต่อประเทศชาติอย่างมากมาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเสมือนเครือข่ายของเศรษฐกิจในระบบที่ช่วยให้ต้นทุนของกิจการในระบบลดลง เป็นการสนับสนุนให้กิจกรรมในระบบได้กำไรมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ช่วยลดอัตราการว่างงาน โดยเพิ่มทางเลือกให้ผู้ว่างงานจากเศรษฐกิจการจ้างงานในระบบ และเนื่องจากการนอกระบบอาศัยการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น ไม่ต้องใช้ทักษะฝีมือมาก ไม่ต้องใช้เงินทุนสูง จึงสามารถดูดซับแรงงานได้มาก และเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญสำหรับผู้ไม่สามารถหางานจากเศรษฐกิจในระบบ โดยเฉพาะสตรีและชาวชนบท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ทักษะฝีมือ หรือมีคุณสมบัติไม่เพียงพอที่จะเข้าทำงานในกิจการในระบบได้ ดังนั้นการจ้างงานนอกระบบจึงถือผลประโยชน์ต่อแรงงาน ชุมชน และประเทศชาติ จึงกล่าวได้ว่า แรงงานนอกระบบก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค ผลประโยชน์ในระดับมหภาคนั้นแรงงานนอกระบบช่วยเพิ่มผลผลิตและก่อให้เกิดการกระจายรายได้ ลดการว่างงานและปัญหาความยากจน ส่วนผลประโยชน์ในระดับจุลภาคแรงงานนอกระบบได้ก่อให้เกิดรายได้แก่ครอบครัว โดยที่แรงงานไม่ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมือง โดยทั่วไปแล้วแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะพอใจกับการทำงานประเภทนี้ เพราะมีความเป็นอิสระมากกว่า เหมาะสมกับวิถีชีวิต และการทำงานบ้านของสตรีในสังคมไทย นอกจากนี้ในภาวะที่เศรษฐกิจถดถอย **การจ้างงานนอกระบบ** (informal sector) เป็นเสมือนฟองน้ำที่จะช่วยดูดซับแรงงานส่วนเกินจาก **การจ้างงานในระบบ** (formal sector) ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ จึงทำให้จำนวนแรงงานในภาคการจ้างงานนอกระบบเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว

เนื่องจากแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้เช่นเดียวกับแรงงานอื่นที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ดังนั้นผู้ทำงานกลุ่มนี้ควรได้รับสวัสดิการและมีหลักประกันในชีวิตจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในโรงงาน ประกอบกับแรงงานกลุ่มนี้ยังเป็น

กลุ่มด้อยโอกาสทางสังคมเป็นส่วนใหญ่ ยิ่งน่าจะได้รับการช่วยเหลือ ทั้งด้วยจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และผู้ว่าจ้างหรือนายจ้าง

จากบทบาทสำคัญของการจ้างงานนอกระบบต่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมไทยดังที่กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และได้มีแนวนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ซึ่งบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะเริ่มมีนโยบายที่ชัดเจนขึ้น ตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งได้สานต่อแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ ฉบับที่ 7 โดยการกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และได้ให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การจัดสวัสดิการ และการพัฒนากลไก เพื่อดูแล ส่งเสริม และคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง ดังที่ปรากฏในแผนงานพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม เกี่ยวกับ การขยายขอบข่ายการประกันสังคมและการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขานอกระบบ รวมทั้งการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ การสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยรัฐให้การสนับสนุนการพัฒนาองค์กรและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้นำเอานโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มาเป็นแนวทางในการกำหนดแผนการดำเนินงานย่อยของกระทรวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่ แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) แผนการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมทั้งแผนพัฒนาแรงงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานและกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ชัดเจนอย่างจริงจัง การดำเนินงานยังคงยึดหลักเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้งาน/โครงการไม่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ การโยกย้ายบุคลากรในระบบราชการทำให้งานขาดความต่อเนื่อง

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการจัดสวัสดิการต่อแรงงานนอกระบบ เนื่องด้วยการทำงานเกี่ยวข้องใกล้ชิด โดยทั่วไปกิจกรรมที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนินการนั้น มักพบว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรเป็นการทำงานเฉพาะด้าน เช่น การสนับสนุนด้านเงิน การพัฒนาทักษะฝีมือ การสร้างงาน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะด้านที่เป็นหลัก แต่หากมองประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการร่วมกันเป็นเครือข่าย โดยเฉพาะเครือข่ายสตรีแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่มีการประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ มีการทำงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานหลาย ๆ ฝ่าย ได้แก่ แรงงานนอกระบบ (เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น) ผู้ว่าจ้าง รัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกัน ทำให้สามารถทำงานได้ครอบคลุมในหลายๆ ด้าน อันเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาของแรงงานนอกระบบได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น โดยเฉพาะการทำงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรกลุ่มแรงงานนอกระบบ การพัฒนาศักยภาพ การสร้างความมั่นคงในเชิงเศรษฐกิจ การศึกษาวิจัย นอกจากนี้ยังมีการทำงานผลักดันในเชิงนโยบาย การจัดเวทีและการเผยแพร่ข้อมูลให้แก่สาธารณชน เพื่อให้รับรู้และเข้าใจสภาพของแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ และการทำงานร่วมกับองค์กรรัฐ อย่างไรก็ตามการทำงานในลักษณะเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนยังมีน้อย เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน

ยังขาดทักษะและความชำนาญในการปรับเปลี่ยนหรือการเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบมาเป็นการสนับสนุนเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น

การจ้างงานนอกระบบ โดยเฉพาะการรับงานไปทำที่บ้านนั้น ผู้ว่าจ้าง หรือ นายจ้าง เป็นส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการ การส่งเสริมและการพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในฐานะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการจ้างงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หากจะพิจารณาบทบาทของผู้ว่าจ้าง หรือนายจ้างที่จะได้ดำเนินการเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยการเข้าไปเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ของคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในฐานะตัวแทนของฝ่ายนายจ้าง เพื่อเข้าไปแสดงความคิดเห็นต่อกฎหมายหรือนโยบายที่จะออกมาส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน สำหรับการสวัสดิการของผู้ว่าจ้างมักขึ้นอยู่กับพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับงาน ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่นายจ้างไม่ได้รับสวัสดิการหรือการคุ้มครองที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใดจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง จึงได้มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการที่สำคัญและเป็นความต้องการของแรงงาน เช่น การประกันสุขภาพ เป็นต้น

โดยสรุปแล้วงานด้านการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบนั้นต้องอาศัยความช่วยเหลือ ร่วมมือทั้งจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้จ้างงาน (นายจ้าง) และแรงงานเองจะต้องมีการประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างคุ้มค่า คุ่มทุน และเหมาะสมที่สุด

ภาวะสุขภาพเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของแรงงานนอกระบบ ที่มักไม่ค่อยได้รับการตระหนักถึงความสำคัญเท่าที่ควร แม้แต่ตัวแรงงานนอกระบบเอง ทั้งนี้เนื่องจากไม่เห็นอันตรายถึงชีวิตในทันทีทันใด แต่ความจริงแล้วการทำงานประเภทนี้อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อร่างกายในระยะยาวและอาจเป็นอันตรายถึงชีวิตได้ โดยทั่วไปแรงงานนอกระบบมักไม่ได้รับหลักประกันหรือสวัสดิการแรงงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนเงินทดแทนหรือการประกันสังคมที่จัดให้สำหรับแรงงานที่มีลักษณะเป็นนายจ้างลูกจ้างที่ชัดเจน การให้บริการด้านสุขภาพหรือการสร้างหลักประกันสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบจึงเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดูแลสุขภาพ คือ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งปัจจุบันนี้กำลังดำเนินการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบสาธารณสุข โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน เพื่อหาแนวทางร่วมกันในการสร้างองค์ความรู้ที่หลากหลาย และใช้พลังของประชาคมในการขับเคลื่อนให้เกิดบริการที่ครอบคลุมแรงงานทุกคน อันนำไปสู่สุขภาพที่ดีตามที่ทุกคนในสังคมไทยปรารถนา เพื่อสะท้อนสภาพข้อเท็จจริงดังกล่าว ในบทนี้จึงขอเสนอสาระเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบ แรงงานนอกระบบกับหลักประกันสุขภาพ และแรงงานนอกระบบกับการปฏิรูประบบสุขภาพ ดังต่อไปนี้

ผลกระทบต่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

ปัญหาสุขภาพส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการทำงานที่เรียกว่าเป็นการทำร้ายตนเอง ต้องทำงานอย่างเร่งรัดทำงานในท่าเดียนานๆ และใช้เวลายาวนานขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตจากการทำงาน (วิโรจน์ ตูลาพันธ์, 2540) ปัญหาสุขภาพที่พบบ่อยที่สุด คือ อาการปวดหลัง ปวดเมื่อยร่างกาย นอกจากนั้นยังมีอาการอื่น ๆ อีก เช่น ปวดหัว ปวดตา เป็นต้น (วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล, 2535; Cooper, Guthridge, & Riare, 1992; Pongsapich, 1992) รวมทั้งปัญหาการติดยาที่มีส่วนผสมของยาแก้ปวดและคาเฟอีน (จินตนา ยูนิพันธ์, 2538) และปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบอีกประการหนึ่ง คือ การไม่ใช้หรือไม่สวมเครื่องป้องกันอันตราย ทั้งนี้เพราะความไม่รู้และการไม่ตระหนักเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม (กรมแรงงาน, 2529; Pongsapich, 1992) ในที่นี้จะกล่าวถึงผลกระทบต่อสุขภาพของแรงงานนอกระบบแยกตามลักษณะงานดังนี้

แรงงานเกษตร

แรงงานในภาคเกษตรกรรมมีปัญหาการทำงานไม่น้อยกว่าแรงงานอื่นๆ โดยเฉพาะแรงงานเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดพันธุ์พืชผัก ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบประเภทหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชผักจะมีความแตกต่างจากการผลิตพืชผักทั่วไป เช่น การใช้สารเคมีป้องกันและกำจัดแมลงในปริมาณที่มาก สม่่าเสมอ และบ่อยครั้ง โดยเฉลี่ย 15-20 ครั้งต่อการปลูกพืชหนึ่งฤดูกาลหรือหนึ่งครั้งต่อปี (ประมาณ 3-4 เดือน) หรือมากกว่า เพื่อป้องกันแมลงเข้าทำลายพืชและให้ได้เมล็ดพันธุ์พืชที่มีคุณภาพสูงและจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ได้ตามราคาประกัน อย่างไรก็ตามการใช้สารเคมีและป้องกันกำจัดแมลงจำนวนมากและบ่อยครั้ง ทำให้สารเคมีตกค้างอยู่เป็นปริมาณ ประกอบกับในการผลิตเมล็ดพันธุ์พืช เกษตรกรจะต้องคลุกคลีอยู่ในแปลงพืชตลอดวัน โดยเฉพาะช่วงผสมเกสรพืชจึงทำให้เกษตรกรเสี่ยงต่อ

การเกิดพิษจากสารเคมีทางการเกษตรเป็นอย่างมาก ซึ่งแม้ว่าแรงงานเกษตรจะทราบถึงพิษของการใช้สารเคมีทางการเกษตร แต่จำเป็นต้องใช้สารเคมีเหล่านั้นเพื่อปกป้องผลผลิตอันจะนำมาซึ่งรายได้ของครอบครัว (วิเชียร เกิดสุข และ คณะ, 2539)

ลักษณะประชากร เกษตรกรในปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่จะเป็นเกษตรกรรับจ้างมากขึ้น เนื่องจากไม่มีที่ดินของตนเอง รวมทั้งขาดทุนทรัพย์ในการลงทุนผลิต ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของภัทรา สง่า และคณะ ในปี พ.ศ. 2543 (อ้างใน จันทรพิชญ์ ชูประภาวรรณ, 2543) พบว่า ในจำนวนเกษตรกร 417 คน มีเกษตรกรที่เป็นเจ้าของกิจการเพียงร้อยละ 58.8 เป็นผู้ช่วยเหลือร้อยละ 14.6 และเป็นลูกจ้างทั้งรายวันและประจำร้อยละ 23.5 นอกจากนี้ยังพบว่าส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จบการศึกษาประถมศึกษา มีคู่สมรสและอยู่ด้วยกัน มีรายได้ต่ำกว่า 2,800 บาทต่อเดือนมากกว่าครึ่ง (52%) และจากการศึกษาของ วิเชียร เกิดสุข และคณะ (2539) ที่ศึกษาในเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดพันธุ์พืชในฤดูแล้ง จำนวน 253 คน จากสองหมู่บ้านในอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ที่มีการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2527 พบว่าแรงงานเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จบการศึกษาเพียงภาคบังคับหรือไม่ได้รับการศึกษา มีประสบการณ์ในการทำงานประเภทนี้แตกต่างกัน และทำงานเฉพาะฤดูแล้งเท่านั้น

สภาพการทำงาน ในการจ้างงานเกษตรกรจะต้องทำสัญญากับบริษัทที่ส่งเสริมการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชโดยตรงและจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่บริษัทกำหนดไว้ทุกประการ การทำงานเป็นลักษณะครัวเรือน (วิเชียร เกิดสุข และ คณะ, 2539; ชุทธิ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี, 2542) จากการศึกษาในการทำงานเพาะและผสมสายพันธุ์พืช ในอำเภอพรรณานิคม จังหวัดสกลนคร ซึ่งแต่ละครัวเรือนรับเมล็ดพันธุ์มาจากบริษัท หรือบางบริษัทจะเป็นผู้เพาะเมล็ดให้ แล้วเกษตรกรจะเป็นผู้ปลูกและดูแล ในช่วงที่ต้องผสมเกสร ต้องผสมให้เสร็จทันภายในหนึ่งสัปดาห์ (ชุทธิ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี, 2542) ส่วนเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดพันธุ์พืช ในจังหวัดขอนแก่นนั้น มีขั้นตอนในการผลิตประกอบด้วย เพาะกล้า ปลูก ดูแล ผสมเกสรพืช และเก็บผลผลิต รวมทั้งคัดเมล็ดพันธุ์ โดยสมาชิกในครัวเรือนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชเฉลี่ย 2.9 คนต่อครอบครัว บางครอบครัวที่มีแรงงานไม่เพียงพอ ก็ต้องจ้างแรงงานมาช่วย ซึ่งส่วนใหญ่จะช่วยในกิจกรรมผสมเกสรพืชเป็นหลัก ในการปลูกมะเขือเทศเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์นั้น เกษตรกรจำนวนมากยังได้นำส่วนอื่นๆ ของพืชมาใช้ประโยชน์ด้วย เช่น ส่วนของต้น ใบ และผลนำไปทำเป็นปุ๋ยพืชสด ส่วนผลบางส่วนนำมารับประทานสดหรือปรุงอาหาร และบางส่วนนำไปเป็นอาหารสัตว์ (วิเชียร เกิดสุข และคณะ, 2539) สำหรับระยะเวลาในการทำงานนั้น จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่าแรงงานเกษตรกรส่วนใหญ่ทำงานประมาณ 6-8 ชั่วโมงต่อวัน และทำงานทุกวัน (ภัทรา สง่า และคณะ, 2543 อ้างใน จันทรพิชญ์ ชูประภาวรรณ, 2543) หรือโดยเฉลี่ยแรงงานเกษตรต้องทำงานในช่วงเวลาที่ยาวนานถึงกว่า 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (รพีพัฒน์ ชัดตประกาศ, 2537 อ้างใน นาถฤดี เค้นดวง และ กนกวรรณ ธรรวรรณ, 2542)

ผลกระทบด้านสุขภาพและพฤติกรรมสุขภาพ ปัญหาที่พบบ่อยซึ่งเกิดจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม คือ ได้รับพิษจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช นอกจากนี้เกษตรกรยังประสบปัญหาจากโรคปวดกล้ามเนื้อและกระดูกจากที่ต้องทำงานในท่าเดียวกันเป็นเวลานานหรือการใช้เครื่องมือที่ออกแบบมาไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกายของเกษตรกร โรคปวดจากการทำเกษตร โรคจากสัตว์ประเภทต่างๆ (รพีพัฒน์ ชัดตประกาศ, 2537 อ้างใน นาถฤดี เค้นดวง และ กนกวรรณ ธรรวรรณ, 2542: 322-323) นอกจากนี้มีรายงานว่าในขั้นตอนผสมเกสรพันธุ์พืชนั้นเกษตรกรต้องใช้สายตาเพ่งมาก ทำให้ผู้ที่ผสมเกสรนานๆ มีปัญหาสายตาสั้น (ชุทธิ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี, 2542)

สำหรับพฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพของอาชีพเกษตรกร พบว่ามีเกษตรกรทั้งชายและหญิงสูบบุหรี่ และดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และมีการใช้สารเสพติดในกลุ่มแอมเฟตามีน (กัทธา สง่า และคณะ, 2543 อ้างใน จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ, 2543)

อาการผิดปกติจากพิษของสารเคมี ได้แก่ หน้ามืด วิงเวียน เป็นลม มีไข้ ปวดศีรษะ ปากคอแห้ง (กระหายน้ำ) หายใจลำบาก (หอบเหนื่อย หายใจไม่เต็ม) ซีพจรเต้นเร็ว อ่อนเพลีย เบื่ออาหาร เหน็บชา ปวดท้อง ท้องเสีย น้ำลายมากกว่าปกติ กล้ามเนื้อชักกระตุก เป็นต้น และพบว่าเกษตรกรร้อยละ 43.08 มีระดับเอ็นไซม์โคลินเอสเตอเรสถูกยับยั้ง โดยพบว่าจำนวนเกษตรกรทั้งกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการพ่นสารเคมีและไม่เกี่ยวข้องกับการพ่นสารเคมีได้รับพิษหรืออันตรายจากสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชเพิ่มขึ้น กล่าวคือ จำนวนเกษตรกรที่ได้รับพิษหรืออันตรายจากสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ 22.9 เพิ่มขึ้นร้อยละ 64.8 เมื่อสิ้นสุดฤดูกาลผลิต หรือประมาณ 2.8 เท่าเมื่อเปรียบเทียบกับฤดูกาลที่ผ่านมา (วิเชียร เกิดสุข และคณะ, 2539) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ วิลาวัณย์ จิงประเสริฐ (2539) เรื่องพฤติกรรมเสี่ยงในการประกอบอาชีพจากการสัมผัสสารเคมีในกลุ่มออร์การโนฟอสเฟต จากการตรวจหาระดับเอนไซม์โคลินเอสเตอเรสในเลือดของเกษตรกรทั่วประเทศจำนวน 465,420 คน โดยระดับเอนไซม์ดังกล่าวจะเป็นดัชนีชี้ให้เห็นถึงปริมาณสารเคมีตกค้างในร่างกายของเกษตรกรว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ปลอดภัยหรือไม่ และมีความเสี่ยงต่อการได้รับพิษจากสารเคมีมากน้อยเพียงใด พบว่ามีเกษตรกรที่มีผลการตรวจเลือดอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่ปลอดภัย และมีความเสี่ยงต่อการได้รับพิษจากสารเคมีสูงถึง 84,760 คน คิดเป็นร้อยละ 18.2 ของผู้ที่รับการตรวจทั้งหมด

เมื่อพิจารณาถึงการป้องกันพิษหรืออันตรายจากสารเคมีนั้น พบว่า เกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับการพ่นสารเคมีทั้งหมด 140 คน ได้สัมผัสกับสารเคมีทั้งหมด โดยมีการสัมผัสกับสารเคมีในขั้นตอนการผสมร้อยละ 56.4 และที่สัมผัสกับสารเคมีในขณะที่พ่นสารเคมีร้อยละ 75.7 สำหรับวิธีการพ่นสารเคมีพบว่าเกษตรกรพ่นสารเคมีโดยไม่คำนึงถึงทิศทางลมคิดเป็นร้อยละ 18 ส่วนกลุ่มไม่พ่นสารเคมีแต่ต้องปฏิบัติงานในแปลงพืชตลอดวันโดยเฉพาะในช่วงหลังจากการพ่นสารเคมีเกือบทุกรายไม่มีอุปกรณ์สำหรับป้องกันการสูดดมสารเคมีเข้าทางปากและจมูกได้ นอกจากนี้เกษตรกรกลุ่มนี้ได้สัมผัสกับสารเคมีในแปลงพืชจากการที่สวมถุงมือผ้าที่มีการซึมผ่านของสารเคมีได้ถึงร้อยละ 58.9 และไม่ได้สวมถุงมือร้อยละ 37.4 (วิเชียร เกิดสุข และคณะ, 2539) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และสิทธิศักดิ์ สามสี (2542) ที่พบว่ามีปัญหาจากการใช้สารเคมีจากปุ๋ยและยาฆ่าแมลง และไม่มีอุปกรณ์ป้องกันสวมใส่ขณะทำงาน

สำหรับพฤติกรรมดูแลสุขภาพตนเองของเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดพันธุ์มะเขือเทศนั้น พบว่า ถ้าเกษตรกรมีความรู้สึกร่างกายยังอ่อนแอ ไม่แข็งแรงพอ ก็จะหยุดพักหรือไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการผลิตเมล็ดพันธุ์ในปีนั้น รอจนกว่าร่างกายแข็งแรงจึงเข้าร่วมกิจกรรมการผลิตเมล็ดพันธุ์ต่อไป โดยที่ครอบครัวยังคงดำเนินกิจกรรมอยู่ นอกจากนี้เกษตรกรกลุ่มนี้ยังมีพฤติกรรมดูแลสุขภาพไม่ถูกต้องทั้งในระยะก่อนและหลังเข้าปฏิบัติงานในแปลงพืช กล่าวคือ รับประทานยาแก้แพ้เพื่อป้องกันและรักษาอาการที่เกิดจากการได้รับพิษจากสารเคมีคิดเป็นร้อยละ 26.5 (วิเชียร เกิดสุข และคณะ, 2539)

โดยทั่วไปเมื่อเจ็บป่วย เกษตรกรส่วนใหญ่จะไปรับบริการของรัฐ เช่น สถานีอนามัย และ โรงพยาบาลภาครัฐ โดยเฉพาะในเกษตรกรหญิง ส่วนเกษตรกรชายมักนิยมซื้อยามารับประทานเองและใช้บริการจากสถานพยาบาลของเอกชน สำหรับหลักประกันสุขภาพ พบว่า ส่วนใหญ่ใช้บัตรประกันสุขภาพร้อยละ 45.9 รองลงมาเกษตรกรต้องจ่ายค่า

รักษาพยาบาลเองร้อยละ 28.1 ขณะที่เกษตรกรที่มีบัตรผู้มีรายได้น้อยมีเพียงร้อยละ 9.2 ประกันสังคมร้อยละ 6.1 และประกันสุขภาพกับเอกชนเพียงร้อยละ 1.5 เท่านั้น (ภัทรา สง่า และคณะ, 2543 อ้างใน จันทรเพ็ญ ชูประภาวรรณ, 2543)

จะเห็นได้ว่าการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ไม่ถูกต้องของเกษตรกรย่อมก่อให้เกิดปัญหาได้ในระยะสั้นและระยะยาวทั้งต่อตัวของเกษตรกรเองและต่อบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศได้ ดังนั้นเพื่อคุ้มครองสุขภาพของทุกฝ่าย และรักษาสีเขียวของประเทศไทยให้อยู่ในสภาพที่ดี ผู้ที่เกี่ยวข้องควรที่จะหาวิธีการร่วมกับเกษตรกรในการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ซึ่งเรื่องที่เหมาะสมควรได้รับการแก้ไขร่วมกันควรเป็นดังนี้ คือ การให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่เกษตรกรเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะความรู้จะมีความสัมพันธ์กับความตระหนักเกี่ยวกับพิษของสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช ซึ่งหน่วยงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรช่วยกันในการให้ความรู้ที่ถูกต้องและปลูกจิตสำนึก แก่เกษตรกรให้เห็นถึงพิษภัยของสารเคมีที่ทำให้เกิดผลกระทบตามมา อนึ่งควรสร้างกระแสให้เกษตรกรตื่นตัวในการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตพืชผักโดยไม่อาศัยสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเนื่องจากปัจจุบันผู้บริโภคนิยมการรับประทานพืชผักที่ปลอดสารพิษ ดังนั้นถ้าหากเกษตรกรไม่ปรับเปลี่ยนหรือเตรียมรับกับแนวโน้มในการบริโภคพืชผักที่ปลอดสารพิษของประชาชน ก็จะไม่สามารถขายพืชผักของตนเองได้ถ้ายังทำการเกษตรแบบเดิม การสนับสนุนให้ทำการเกษตรแบบไม่ต้องใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ในรูปแบบของเกษตรกรรมยั่งยืนที่ไม่พึ่งสารเคมีกำจัดศัตรูพืช เช่น เกษตรอินทรีย์ หรือ เกษตรปลอดสารเคมี เกษตรธรรมชาติ ที่ไม่ต้องพึ่งสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ซึ่งจะกลายเป็นการเกษตรแบบยั่งยืนตลอดไป อันเป็นรูปแบบการทำการเกษตรที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมดั้งเดิมและระบบนิเวศโดยใช้ปัจจัยการผลิตต่ำ ใช้เทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรือส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้บริโภคตลอดจนสุขภาพแวดล้อม ในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยกลไกของหน่วยงานหลายฝ่ายทั้งชุมชน เอกชน และรัฐบาล ต้องมีการประสานรับกันเหมาะสม ทันกับเหตุการณ์ โดยเฉพาะรัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและมีการใช้มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งจะเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาได้

สำหรับหลักประกันทางด้านสุขภาพจะเห็นว่าแรงงานที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมไม่ได้รับการคุ้มครองในฐานะแรงงาน ยกเว้นการเข้าร่วมในส่วนของผู้มีรายได้น้อยหรือการประกันสุขภาพโดยสมัครใจซึ่งต้องร่วมจ่ายเงินด้วย จากการศึกษาพบว่าเกษตรกรที่มีบัตรผู้มีรายได้น้อยมีจำนวนน้อย ซึ่งอาจเป็นข้อมูลหนึ่งที่สนับสนุนว่ามีปัญหาในการเข้าถึงการได้รับสิทธิบัตร แม้บางส่วนถึงจะมีบัตรสุขภาพหรือบัตรผู้มีรายได้น้อยแต่ไม่สามารถใช้สิทธิได้ อาจเนื่องจากไม่ใช่สถานบริการตามขั้นตอนการใช้สิทธิ จึงจะพบว่าแรงงานกลุ่มนี้บางส่วนต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ดังนั้นควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้แรงงานทุกคนได้รับการคุ้มครองในหลักประกันทางด้านสุขภาพอย่างเท่าเทียมกับแรงงานประเภทอื่น

แรงงานก่อสร้าง

สถานการณ์ทางสังคมของแรงงานก่อสร้างตกอยู่ในวงจรแห่งความชั่วร้าย ที่ด้อยโอกาส ด้อยการศึกษา เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ ได้รับค่าแรงต่ำ ยากจน เป็นวิถีชีวิตที่ขาดคุณภาพชีวิตทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม อันส่งผลกระทบต่อแรงงานก่อสร้างเอง และ/หรือ สมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้การดำเนินชีวิตมักอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยและไม่ถูกสุขลักษณะ การโยกย้ายถิ่นฐาน และการที่ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ยิ่งทำให้แรงงานก่อสร้าง

เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาสุขภาพอนามัยเป็นอย่างมาก (ศิริพร จิรวัดณ์กุล, 2541) แรงงานก่อสร้างเป็นประชากรที่ถูกทอดทิ้งมากที่สุด เนื่องจากสภาพการทำงานที่ต้องโยกย้ายไปตามแหล่งก่อสร้างเป็นระยะๆ สิ่งเหล่านี้ทำให้ยากต่อการใช้บริการทางสังคม รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางด้านสุขภาพ (จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ, 2543)

ลักษณะประชากร จากการสำรวจปัญหาสังคมและสาธารณสุขของแรงงานก่อสร้างในประเทศ พ.ศ. 2538 ที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยสุ่มสำรวจแหล่งก่อสร้างทั้งหมด 184 แห่ง สอบถามผู้รับเหมาก่อสร้างหรือตัวแทนของผู้รับเหมาช่วงทั้งหมด 243 คน และสัมภาษณ์คนงานก่อสร้างทั้งหมด 3,632 คน (จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ และ คณะ, 2543) พบว่า แรงงานก่อสร้างเป็นชายร้อยละ 66.7 หญิงร้อยละ 33.3 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20-39 ปี อายุเฉลี่ยของคนงานในทุกพื้นที่อยู่ระหว่าง 30-33 ปี ส่วนใหญ่จบการศึกษาประถมศึกษา สอนแล้วและยังอยู่กับคู่สมรส รายได้โดยเฉลี่ยคนละต่ำกว่า 4,000 บาทต่อเดือน แรงงานส่วนใหญ่เคยประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือมีประสบการณ์รับจ้างใช้แรงงานมาก่อน แรงงานก่อสร้างที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ก่อสร้างส่วนใหญ่จะพักอาศัยในบ้านของตนเอง ขณะที่แรงงานที่อพยพมาจากพื้นที่อื่นส่วนใหญ่จะพักอาศัยในที่พักคนงานบริเวณก่อสร้าง โดยแรงงานก่อสร้างในกรุงเทพมหานครและเขตชายฝั่งทะเลตะวันออก (จังหวัดชลบุรี) เป็นแรงงานที่อพยพมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด รองลงมาคือภาคเหนือ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ศิริจันทร์วรรณรัตน์ (2539) พบว่า แรงงานก่อสร้างตามสถานก่อสร้างในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ เดิมมีอาชีพทางการเกษตร จบการศึกษามัธยมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยทั้งผู้ที่ภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอเมืองและผู้ที่ย้ายมาจากต่างจังหวัด และสภาพความเป็นอยู่ของคนงานในสถานก่อสร้างจึงแยกกันอยู่เป็นสัดส่วนตามภูมิลำเนาเดิมของแต่ละกลุ่ม

แรงงานก่อสร้างเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ เนื่องจากไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ เกี่ยวกับงานก่อสร้างมาก่อน ไม่เคยผ่านการอบรม ต้องเรียนรู้ด้วยตนเองหรือการสังเกตเพื่อนร่วมงาน (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538) นอกจากนี้แรงงานก่อสร้างส่วนใหญ่ยังขาดความรู้อย่างมากในเรื่องมาตรการรักษาความปลอดภัยในการทำงาน และเจ้าของกิจการหรือผู้รับเหมาก็มักขาดการเอาใจใส่หรือสนใจในสวัสดิภาพของคนงาน ทำให้คนงานบางส่วนไม่ได้รับเครื่องมือป้องกันภัยอย่างเพียงพอจากนายจ้าง (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538; จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ, 2543) จากผลการสำรวจ ปัญหาสังคมและสาธารณสุขของแรงงานก่อสร้างในประเทศไทย ปี 2538 พบว่า นายจ้างมีการจัดหาอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยสำหรับคนงานไม่ถึงร้อยละ 30 ส่วนใหญ่อุปกรณ์ที่จัดหา ได้แก่ หมวก ถุงมือ รองเท้า นอกจากนี้แม้ว่านายจ้างจะจัดหาอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยไว้ให้ก็มีคนงานใช้ไม่ถึงครึ่ง (จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ, 2543)

การดำเนินชีวิตและสภาพการทำงาน จากการศึกษาของ ศิริพร จิรวัฒน์กุล (2539) พบว่า แรงงานก่อสร้างส่วนมากที่ใช้ชีวิตและทำงานในบริเวณสถานก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าแรงงานบางส่วนที่ไม่ได้พักอาศัยอยู่ในบริเวณก่อสร้าง แต่แรงงานเหล่านั้นก็ต้องใช้ชีวิตวันละไม่ต่ำกว่า 10 ชั่วโมง ในสถานที่ก่อสร้าง (ผ่องพักตร์ พรหมช่วย, 2538; ศิริพร จิรวัฒน์กุล, 2541) ขณะที่แรงงานบางส่วนที่ต้องใช้ชีวิต ทำงานและดำเนินกิจกรรมประจำวันตลอด 24 ชั่วโมงอยู่ในบริเวณก่อสร้าง (ศิริพร จิรวัฒน์กุล, 2541) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษากรณีผู้ใช้แรงงานก่อสร้างที่มารับบริการจากงานสังคมสงเคราะห์ โรงพยาบาลราชวิถี พบว่า แรงงานก่อสร้างทำงานวันละ 10 ชั่วโมง โดยเฉลี่ย 6 วันต่อสัปดาห์ (พรรคริน ลังกาพินธุ์, 2541) ได้หยุดงานตามวันหยุดประเพณีบ้างบางวัน แต่บางส่วนก็ไม่ได้หยุดเลย (จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ, 2543) ส่วนใหญ่มักจะอยู่ในสภาพที่ไม่ปลอดภัยและไม่ถูกสุขอนามัย มีสภาพที่แออัด คับแคบ อากาศไม่ถ่ายเท (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538; ศิริพร จิรวัฒน์กุล, 2539) โดยทั่วไปที่พักเป็นห้องแถวสังกะสีทั้งเก่าและใหม่ อาจจะแซมด้วยไม้อัดเก่าหรือแผ่นไม้กระดานอัด มีทั้งชั้นเดียวและสองชั้น แบ่งซอยเป็นช่องสี่เหลี่ยมขนาดประมาณ 10 – 15 ตารางเมตร (ศิริพร จิรวัฒน์กุล, 2539) น้ำดื่ม น้ำใช้ไม่สะดวก จำนวนห้องส้วมมีไม่เพียงพอ ไม่มีการแยกที่อาบน้ำระหว่างชายหญิง มีแมลงวัน ยุง มีขยะมูลฝอยเกลื่อนกลาด และไม่มีมาตรการกำจัดสิ่งปฏิกูลที่ดีพอ (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538) เช่นเดียวกันกับการสำรวจปัญหาสังคมและสาธารณสุขของคนงานก่อสร้างในประเทศ พ.ศ. 2538 ที่พบว่า ร้อยละ 81 ของเขตก่อสร้างทั้งหมดจะมีเศษอาหาร ขยะ ทั้งกระจัดกระจายในเขตก่อสร้าง รวมทั้งยังมีน้ำขังเฉอะแฉะอยู่ทั่วไป แม้จะมีส้วมก็อยู่ในสภาพที่สกปรก สถานที่พักของคนงานในบริเวณก่อสร้าง โดยเฉลี่ยอยู่กัน 2 คนต่อห้อง (อยู่ระหว่าง 1-5 คนต่อห้อง) ส่วนใหญ่ไม่สะอาด แสงสว่างภายในห้องพักไม่เพียงพอ ร้อยละ 80 ไม่มีหน้าต่าง มีน้ำเน่าขังอยู่ทั่วไปเพราะไม่มีทางระบายน้ำเสีย (จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ, 2543)

ผลกระทบด้านสุขภาพและพฤติกรรมสุขภาพ ปัญหาสุขภาพของคนงานก่อสร้างมีทั้งปัญหาด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต และเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับปัญหาสังคม ปัญหาสุขภาพที่คนงานก่อสร้างประสบจะไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ปัญหาส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการทำงานที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูง และสภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งที่พักอยู่อาศัยไม่ปลอดภัยและไม่ถูกสุขลักษณะ (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538; ศิริพร จิรวัฒน์กุลและคณะ, 2539; เกื้อ วงศ์บุญสินและคณะ, 2539)

งานก่อสร้างเป็นการทำงานที่หนักและมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูง แต่เนื่องจากคนงานก่อสร้างส่วนใหญ่คือคนวัยฉกรรจ์ที่ร่างกายแข็งแรง จึงทนทานต่องานหนักได้เป็นอย่างดี ไม่เจ็บป่วยได้ง่าย ปัญหาที่พบส่วนใหญ่ได้แก่ อุบัติเหตุ และการปวดเมื่อยจากการทำงานหนักและท่าทางไม่ถูกต้อง ในความหมายของอุบัติเหตุของแรงงานจะหมายถึงอุบัติเหตุที่รุนแรง เช่น การตกตึก การถูกรถแมคโครชนหรือทับ เป็นต้น ส่วนการถูกตะปูตำ ไม่นับเป็นรวมทั้งการบาดเจ็บเล็กๆ น้อยๆ สิ่งเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นอุบัติเหตุ (ศิริพร จิรวัฒน์กุลและคณะ, 2539) นอกจากตัวแรงงานเองที่ได้รับอุบัติเหตุแล้ว บุตรของแรงงานที่อยู่ในที่พักหรือนำมาเลี้ยงดูใกล้บริเวณที่ก่อสร้าง ยังเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายด้วย (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538) สำหรับแรงงานก่อสร้างหญิงนั้น การทำงานแบกหามของหนักก่อให้เกิดอาการผิดปกติของร่างกายได้ เช่น เจ็บปวดหน้าอก ท้องน้อย มดลูก ประจำเดือนมาไม่ปกติ เป็นต้น (ศิริพร จิรวัฒน์กุลและคณะ, 2539) ส่วนการเจ็บป่วยอื่นๆ ที่ไม่ใช่จากการทำงาน ได้แก่ ไข้หวัด ปวดศีรษะ ท้องเสีย โรคผิวหนังและตาแดง (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538; ศิริพร จิรวัฒน์กุลและคณะ, 2539) ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากการกินอยู่ที่ไม่ถูกสุขอนามัย แต่แรงงานก่อสร้างกลับถือว่าความเจ็บป่วยเหล่านี้เป็นเรื่องธรรมดาโดยคิดว่า

“คนเราก็ต้องเจ็บป่วยกันบ้าง” และแรงงานคิดว่าสิ่งที่มีผลต่อสุขภาพของตนเองมากที่สุดคือ บริเวณที่อยู่อาศัย เช่น ขยะ น้ำเน่า รวมทั้งการที่เพื่อนบ้านต่างคนต่างอยู่ไม่เกี่ยวข้องกัน และในมุมมองของแรงงานเชื่อว่าการเจ็บป่วยส่วนใหญ่คือ ปวดเมื่อย อ่อนเพลีย การเป็นไข้และไข้หวัดนั้นเกิดจากการทำงานหนักเกินไป ภาวะสุขภาพของตนเป็นเรื่องของบุคลากรทางแพทย์เท่านั้น (ศิริพร จิรวัฒนกุลและคณะ, 2539)

การแก้ไขปัญหาเมื่อมีปัญหาสุขภาพ เช่น เกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน ถ้าเป็นบาดแผลเล็กน้อย ก็ช่วยเหลือตัวเองด้วยการทำแผล ทายา แต่หากเป็นบาดแผลรุนแรงต้องเย็บหรือผ่าตัด หัวหน้าคนงานจะพาส่งโรงพยาบาลทันที สำหรับการเจ็บป่วยทั่วไปที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทำงาน เช่น เป็นไข้ ปวดท้อง ท้องเดิน และอุบัติเหตุอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้เกิดจากการทำงาน แรงงานจะใช้เวลาตัดสินใจตามอาการที่เกิดขึ้น หากเจ็บป่วยเล็กน้อยอาการไม่มากนักการเลือกรักษาพยาบาลมีตั้งแต่รออาการยังไม่รักษาจะดูแลสุขภาพด้วยตนเอง ถ้าอาการไม่ดีขึ้นจะเริ่มแสวงหาวิธีการรักษาอาการ โดยเริ่มจากการไปซื้อยาตามร้านขายยามากินแล้วรอดูผล หลังจากนั้นประมาณ 3 วัน ถ้าอาการกลับทรุดหนักลงไปอีกและคิดว่าอาการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับค่อนข้างรุนแรงไม่สามารถช่วยตนเองได้ต่อไปจึงเข้ารับการรักษาพยาบาล ซึ่งส่วนใหญ่แหล่งที่ใช้บริการเป็นของรัฐ (ศิริพร จิรวัฒนกุล, 2539) สำหรับประเด็นของค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลนั้น หากเป็นการเจ็บป่วยโดยเฉพาะอุบัติเหตุ ส่วนใหญ่ทางเจ้าของกิจการจะเป็นผู้ออกค่ารักษาพยาบาลให้ แต่หากเป็นการเจ็บป่วยที่ไม่เกี่ยวกับการทำงานแล้ว แรงงานก่อสร้างต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง อย่างไรก็ตามแรงงานที่อยู่ในกิจการก่อสร้างขนาดใหญ่บางส่วนจะได้รับสิทธิในการรักษาจากการประกันสังคม แต่สิทธิประโยชน์นี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงสมาชิกอื่นๆ ในครอบครัว (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538)

สำหรับปัญหาพฤติกรรมเสี่ยงนั้นพบว่า แรงงานชายจำนวนมากที่มีพฤติกรรมเสี่ยง เช่น การดื่มสุราเป็นประจำ ซึ่งมักนำไปสู่ปัญหาทะเลาะวิวาทและปัญหาครอบครัว สังคม และรวมถึงปัญหาสุขภาพในระยะยาว นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานก่อสร้างชายโสดและแรงงานก่อสร้างชายที่สมรสแล้ว แต่ภรรยาไม่ได้อยู่ด้วย นิยมไปเที่ยวตามสถานเริงรมย์และมีเพศสัมพันธ์กับหญิงบริการ ซึ่งมีโอกาสนำไปสู่โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และโรคเอดส์ (วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, 2538; ศิริพร จิรวัฒนกุลและคณะ, 2539) จากการศึกษาของ ศิริรินทร์ วรรณรัตน์ (2539) เรื่องพฤติกรรมเสี่ยงต่อการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ พบว่า แรงงานก่อสร้างทั้งชายและหญิงมีพฤติกรรมเสี่ยงหลายรูปแบบ ได้แก่ การเที่ยวหญิงบริการตามสถานบริการทางเพศ การขายบริการของแรงงานก่อสร้างชายให้แก่ชายรักร่วมเพศ การเข้ามาให้บริการทางเพศตามสถานก่อสร้างของหญิงบริการ แรงงานหญิงขายบริการทางเพศให้แก่แรงงานชายในสถานก่อสร้าง และยังมีพฤติกรรมการเสพยาเสพติดชนิดฉีดด้วย

ส่วนปัญหาสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกในครอบครัวของแรงงานก่อสร้าง พบว่าคนงานบางส่วนต้องนำบุตรมาเลี้ยงดูในที่พักและปล่อยให้เด็กดูแลตนเอง เด็กๆ จึงเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุต่างๆ อีกประการหนึ่งบุตรที่มาอยู่กับบิดามารดาที่ทำงานก่อสร้างต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับแหล่งการศึกษา เนื่องจากต้องย้ายตามบิดามารดาไปเรื่อยๆ ปัญหาดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ผ่องพักตร์ พรหมช่วย (2538) ที่พบว่าผู้ใช้แรงงานมีปัญหาในการสนับสนุนให้บุตรมีพัฒนาการตามวัยและการให้อาหารบุตรอย่างไม่ถูกหลักโภชนาการ ตลอดจนมีปัญหาในเรื่องของการป้องกันการเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุของบุตร นอกจากนั้นการทำงานก่อสร้างยังก่อให้เกิดการขาดความสมดุลในครอบครัวอีกด้วย เพราะต้องแยกจากคู่สมรส หรือบางครั้งครอบครัวจะทำงานก่อสร้างทั้งสามีและภรรยา โดยฝากเด็กๆ ไว้กับปู่ย่าตายายในชนบทให้ดูแล

แทน ทำให้ผู้สูงอายุในชนบทต้องรับภาระในการดูแลหลานและลูกสะทิงให้ยู่ตามลำพัง เกิดการแยกกันอยู่ระหว่างบิดามารดากับบุตร (ผ่องพักตร์ พรหมช่วย, 2538)

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหสุขภาพ ได้แก่

1. การจัดบริการทางสุขภาพ ควรให้บริการแบบเคลื่อนที่ เพื่อให้กลุ่มแรงงานก่อสร้างสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง และควรเป็นบริการที่ให้เปล่า เนื่องจากกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการอยู่แล้ว และควรเอื้อประโยชน์ให้สามารถใช้บัตรประกันสุขภาพประเภทต่าง ๆ ในสถานบริการของรัฐที่มีอยู่ทุกแห่งที่กลุ่มแรงงานเคลื่อนย้ายไปทำงานอยู่

2. การให้ความรู้ โดยเฉพาะการให้ความรู้ในเรื่องของความปลอดภัยและสุขภาพเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาโรคที่เกิดจากการประกอบอาชีพ หรือโรคที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการทำงานได้ เช่น การกระตุ้นให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานตระหนักถึงเรื่องการดูแลสุขภาพแวดล้อมในชุมชนให้ถูกสุขลักษณะ การรักษาความสะอาด และการระบายน้ำเสียของชุมชนก่อสร้างให้ดีขึ้น การใช้อุปกรณ์ป้องกันอันตราย ตลอดจนเข้าใจถึงปัจจัยอันตรายต่าง ๆ ที่แฝงอยู่

3. จัดให้มีบริการด้านการศึกษา โดยจัดกลุ่มให้มีการเรียนแบบศึกษาผู้ใหญ่แก่ผู้ที่ต้องการศึกษาและจัดให้มีการฝึกวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างในขณะทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน เพื่อยกระดับให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือต่อไป รวมทั้งอาจจัดบริการฝึกอบรมวิชาชีพอื่นๆ ตามความสนใจของกลุ่มผู้ใช้แรงงานในกรณีที่ต้องการเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น และควรจัดการศึกษาให้กับเด็กๆ ที่ติดตามบิดามารดาทำงานอย่างครอบคลุมทุกชุมชนก่อสร้าง

4. การได้รับสวัสดิการแรงงานตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างพึงได้รับ ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่ให้บริการสังคมแก่ลูกจ้าง เช่น กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเนื่องจากกลุ่มกรรมกรส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ เพราะเดิมมีอาชีพทางการเกษตรมาก่อน รวมทั้งดูแลให้แรงงานก่อสร้างทุกแห่งได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามอัตราที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดหางานควรให้ข้อมูลในการเลือกอาชีพที่เหมาะสมกับแต่ละคน และควรจัดสวัสดิการ คุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมถึงกรรมกรก่อสร้างด้วย

5. จัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อจะได้มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสังคมแก่สมาชิก และสามารถพิทักษ์สิทธิประโยชน์แทนกลุ่มผู้ใช้แรงงานได้ สนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงานก่อสร้างรวมตัวกัน เพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองในเรื่อง สุขภาพอนามัย การประกอบอาชีพอย่างปลอดภัยและปลอดภัย ตลอดจนการได้รับสิทธิต่างๆ เช่น การเลี้ยงดูบุตร โดยการผลักดันให้รัฐออกกฎหมายบังคับให้สถานประกอบการก่อสร้างจัดบริการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในแหล่งก่อสร้าง

แรงงานพาณิชยกรรม

แรงงานนอกระบบในภาคพาณิชยกรรมที่พบบ่อย ได้แก่ แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย และเจ้าของกิจการขนาดเล็กต่างๆ เช่น ร้านอาหาร ร้านเสริมสวย (นฤฤดี เต้นดวง และ กนกวรรณ ธรรมวรรณ, 2542) แม้ว่าจะมีงานวิจัยที่อ้างถึงน้อยมากเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพที่ชัดเจนแรงงานกลุ่มนี้ แต่จากสภาพการทำงานพอจะแสดงให้เห็นถึงการทำงานที่หนัก เช่น จำนวนชั่วโมงที่ยาวนานแต่ละวัน การยืน เดิน หรือนั่งขายของในท่าเดิมนานๆ นอกจากนี้แม่ค้าหาบเร่แผงลอยที่ต้องทนต่อฝุ่นควันพิษจากรถยนต์

สภาพการทำงาน ของผู้ที่ประกอบอาชีพหาบเร่ แผงลอยนั้น จากการวิจัยของ ประชุม สุวัตติ และคณะ (2523 อ้างใน วิจิตร ระวิวงศ์ และคณะ, 2537) พบว่าผู้ประกอบอาชีพหาบเร่และแผงลอยในกรุงเทพมหานคร ประมาณเกือบ 16,000 ราย เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย (ร้อยละ 66) ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 16-40 ปี และสมรสแล้ว ประมาณร้อยละ 60 ผู้ประกอบอาชีพนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย และจากการศึกษาของจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ (2525 อ้างใน วิจิตร ระวิวงศ์ และคณะ, 2537) พบว่า ร้อยละ 91.9 ของผู้อยู่ในวัยทำงานในแหล่งเสื่อมโทรมของกรุงเทพมหานคร ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และเกือบครึ่งหนึ่งคือร้อยละ 49.2 เป็นสตรีที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหาบเร่ และจากการศึกษาของ นภัส ศิริสัมพันธ์ (2537) ได้กล่าวว่าจากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่ามีผู้หญิงในเมืองเข้ามาสู่แรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นงานค้าขาย เช่น แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย ขายอาหารขนาดเล็ก เป็นต้น

ปัญหาสุขภาพ ผู้ที่ประกอบอาชีพหาบเร่และแผงลอย โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยสตรีสองกลุ่มคือ ชาวกรุงเทพฯ และสตรีที่อพยพมาจากต่างจังหวัด นอกจากจะมีรายได้จากการทำวันที่ไม่แน่นอน และมีส่วนในการทำงานที่ไม่แน่นอนแล้ว ยังมีการตั้งแผงลอยในทำเลที่มีลูกค้าหนาแน่นเสี่ยงต่อภัยอันตรายบนท้องถนน เสี่ยงต่อภัยจากอาชญากรรมประจำวัน และความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้า (นภัส ศิริสัมพันธ์, 2537; นาถฤดี เด่นดวง และกนกวรรณ ธรววรรณ, 2542)

แรงงานในงานหัตถกรรม อุตสาหกรรมนอกระบบ

งานหัตถกรรม อุตสาหกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่เป็นงานที่รับไปทำที่บ้านที่มีหลากหลายประเภท (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2536) เช่น งานทอผ้า งานเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป งานเย็บชิ้นส่วนรองเท้า งานแหวน งานเจียรไนพลอย งานผลิตภัณฑที่ทำจากทองเหลือง งานแกะสลัก งานจักสาน งานศิลปประดิษฐ์ และงานถนอมและแปรรูปอาหาร เป็นต้น จากประเภทงานที่แตกต่างกันออกไปอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

งานทอผ้า

งานทอผ้าเป็นงานอุตสาหกรรมที่มีการรับงานไปทำที่บ้านทั้งในเมืองและในหมู่บ้านชนบท ซึ่งมีมากมายหลายชนิดและหลายรูปแบบ ได้แก่ การทอผ้าไหม การทอผ้าฝ้าย การทอผ้ามัดหมี่ และผลิตภัณฑ์หลายๆ ชนิดจากผ้าทอ เช่น เสื้อ ผ้าห่ม ผ้าคลุมเตียง ผ้าขาวม้า และย่าม เป็นต้น งานทอผ้ามีขั้นตอนการทำงานตั้งแต่ระบบย้อมผ้า บั่นไหมเข้าหลอดสำหรับทอ สาวไหม เก็บตะกรอ และการทอ ผู้ทอจะต้องมีอุปกรณ์ที่สำคัญคือ กี่กระตุก ไนและกงสำหรับปั่นด้าย (วิญญู จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) การทำงานมักจะเริ่มตั้งแต่เช้า หยุดพักรับประทานอาหารกลางวันและอาหารเย็น นอกจากนั้นจะทำงานต่อ โดยเฉลี่ยทำงานวันละ 9.5 ชั่วโมงในงานทอผ้ามัดหมี่ และ 7.1 ชั่วโมงในงานทอผ้าไหม ส่วนมากทำงานทุกวัน ไม่มีวันหยุด ยกเว้นติดธุระ หรือต้องทำงานอื่น เช่น ทำนา ทำสวน เป็นต้น สถานที่ทำงานส่วนใหญ่ใช้ได้ทุนบ้านของตนเอง การเรียนรู้และฝึกทักษะนั้นได้รับการถ่ายทอดมาจากบิดา มารดา ญาติพี่น้อง เพื่อนบ้านในชุมชน (วิญญู จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540)

ผลกระทบด้านสุขภาพ ผลกระทบของงานทอผ้าต่อสุขภาพของแรงงานและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ในการย้อมสีเส้นใยฝ้าย จะใช้สีที่เป็นสีย้อมเคมี และสีธรรมชาติ แต่ส่วนมากจะเป็นสีย้อมเคมี (โครงการศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านภาคเหนือ, 2542; วิญญู จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) สีเคมีที่นำมาใช้ส่วนใหญ่เป็นสีที่มีโลหะ

หนักสมอยู่และย่อยสลายไม่ได้ตามธรรมชาติ จึงมีสารพิษตกค้างอยู่ในผ้า ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดอาการแพ้ที่ผิวหนัง ระคายเคืองต่อดวงตา และทางเดินหายใจจนถึงขั้นเจ็บป่วย ทั้งระหว่างการย้อมและหลังย้อม นอกจากนี้หลังจากการย้อมสีเคมีแล้ว ผู้ย้อมมักจะนำน้ำสีที่ย้อมแล้วทิ้งลงดิน สาดเทไปตามบริเวณที่ใกล้เคียง ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนที่จะปล่อยลงดินเป็นเหตุให้เกิดปัญหามลพิษซึ่งมีผลทางอ้อมต่อสุขภาพของคนในชุมชนนั้น (สมยศ สุภาพรเหมินทร์, 2542) จากการศึกษาเรื่อง หัตถกรรมสิ่งทอในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนจำนวน 225 ราย พบว่าผู้ที่รับงานมาทำที่บ้านเหล่านี้เคยเจ็บป่วยร้อยละ 45 คิดเป็นการเจ็บป่วยเฉลี่ยคนละ 2.7 ครั้งต่อปี (ไชยวัฒน์ รุ่งเรืองศรี, สมหมาย เปรมจิต และทรงศักดิ์ ศรีบุญจิต, 2528) นอกจากนี้จากการตรวจสุขภาพของสตรีกลุ่มทอผ้าบ้านตาลของโครงการศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านภาคเหนือ (2542) จำนวน 40 คน พบสารพิษในร่างกายของสตรีจำนวน 2 คน นอกจากนี้วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ (2540) ได้กล่าวว่า ลักษณะการทำงานที่ต้องใช้เท้าเหยียบกีด้านล่าง แขนสองข้างต้องจับกระทุ้งก็เพื่อทอเส้นไหมประกอบกับการทำงานที่ค่อนข้างใช้เวลา จึงพบอาการเจ็บป่วยที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำงาน โดยส่วนใหญ่จะมีอาการปวดแขน เมื่อยแขน และปวดขา บางคนมีอาการทำร้อนวูบวาบเพราะต้องกดกระแทกกับกีดตลอดเวลา นอกจากนี้ยังมีอาการปวดท้อง ปวดท้องน้อย ปวดหลัง ปวดเอว มีอาการอ่อนเพลีย เนื่องจากการทำงานหนัก นาน เมื่อเจ็บป่วยผู้รับงานส่วนใหญ่จะไม่หยุดทำงาน จะไปซื้อยาตามร้านขายยามารับประทาน แต่บางคนที่เป็นมากจนต้องไปโรงพยาบาล หรือคลินิก โดยแรงงานแต่ละคนจะเป็นผู้จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลเอง

งานเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป

งานเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า งานเย็บผ้าโหล เป็นงานรับงานจากหัวหน้ากลุ่มที่รับงานมาจากผู้รับเหมาที่รับช่วงต่อมาจากโรงงานโดยตัดผ้าเป็นชิ้นแล้ว ซึ่งมีทั้งไปเย็บที่บ้านผู้รับเหมาและรับมาเย็บที่บ้านตัวเอง (เบญจา จิรภัทรพิมล, 2538) ลักษณะงานที่ทำจะแตกต่างกันออกไป เช่น เย็บประกอบเป็นตัวเสื้อ เย็บตัวกระโปรง ใส่ซิป ตีเกล็ด เป็นต้น อุปกรณ์ที่ใช้ได้แก่ จักรเย็บจักรอุตสาหกรรม จักรแฮกิม (จักรปัก) เตารีดผ้า วัสดุอื่นๆ ในการผลิต เช่น ด้าย กระดุม ผ้าขาว ตะขอ เป็นต้น (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) ส่วนใหญ่สตรีจะเป็นผู้รับงานมาทำคนเดียว สมาชิกในครัวเรือนจะช่วยบ้างไม่มากนัก เช่น สามีอาจจะช่วยเย็บ หรือแม่อาจจะช่วยสอย โดยเฉลี่ยทำงานประมาณ 11.6 ชั่วโมงต่อวัน โดยไม่มีเวลาพักที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับว่าช่วงงานเร่งมากหรือน้อย ถ้างานเร่งมากๆ อาจทำงานนานถึง 15 ชั่วโมงต่อวัน โดยเฉลี่ยทำงานประมาณ 25-28 วันต่อเดือน การฝึกทักษะส่วนใหญ่สตรีที่รับงานมักเคยมีประสบการณ์การเย็บผ้ามาก่อน สำหรับผู้ที่ยังไม่มีประสบการณ์ หัวหน้ากลุ่มจะฝึกโดยเริ่มจากแบบที่ง่าย ๆ ก่อนๆ แล้วจึงเย็บแบบยากขึ้นภายหลัง นอกจากนี้สตรีในกลุ่มอาชีพของหมู่บ้านบางส่วนได้รับการฝึกอบรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดย กรมพัฒนาชุมชน ศูนย์การศึกษาชนนอกโรงเรียน (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540)

ผลกระทบต่อสุขภาพ ผลกระทบทางด้านสุขภาพมักเกิดจากการทำงานในสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยฝุ่นจากผ้า เสียงของจักรเย็บผ้า พื้นที่เต็มไปด้วยขยะและเศษผ้า จากการสำรวจเกี่ยวกับสุขภาพและอนามัยในคนงานเย็บผ้าสำเร็จรูปในเขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พบว่าแรงงานสตรีที่รับจ้างเย็บผ้ามีปัญหาด้านสุขภาพคือ ระคายเคืองตา แพ้ฝุ่น ขาบวม และปวดเมื่อยจากชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน (ระกาวิณ ลิขณะวานิชพันธ์, 2540) นอกจากนี้ยังมีอาการบาดเจ็บเล็กน้อยขณะทำงาน เช่น เข็มตำมือ โดนความร้อนจากเตารีด กรรไกรตัดผ้า เป็นต้น (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) ส่วนในงานเย็บชุดฟอร์ม พบว่า มีปัญหาทาง สายตา และมีอาการปวดเมื่อยตามร่างกายจากการนั่งเย็บจักรเป็นเวลานาน เช่น ปวดแขน ปวดขา ปวดเอว และปวดหลัง เมื่อมีอาการปวดเมื่อยมักปล่อยให้หายไปเองหรือซื้อยามารับประทานและ/หรือทา โดยที่ไม่หยุดงาน บางรายนั่งทำงานนาน ทานอาหารไม่ตรงเวลา ทำให้ปวด

ท้อง เป็นโรคกระเพาะอาหาร ต้องไปรักษาตัวที่โรงพยาบาล บางรายเพ่งสายตามากไป แสบตา พอหยุดทำงานสักพัก อาการก็เป็นปกติ และบางรายเกิดอุบัติเหตุไฟฟ้าจากเครื่องจักรอุตสาหกรรมดูด (วิทยุर्थ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) กรณีบาดเจ็บหรือเจ็บป่วย ผู้รับงานต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งค่ายาเอง

งานเย็บชิ้นส่วนรองเท้า

งานเย็บชิ้นส่วนรองเท้าเป็นงานอุตสาหกรรมอีกประเภทหนึ่งที่ทางโรงงานได้มีการขยายงานมาให้ทำตามบ้านทั้งในเมือง (ทวีสิทธิ์ บุญธรรม, 2540) และชนบท (วิทยุर्थ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) ทั้งนี้เพราะมีงานล้นมือ และหาคนทำงานยาก โดยในชนบทนั้นระยะแรกเจ้าของโรงงานจะนำจักรเย็บหนังมาให้ แต่ในระยะต่อมาสมาชิกผู้รับงานจะต้องจัดหาจักรอุตสาหกรรมมาเอง รวมทั้งอุปกรณ์อื่นๆ เช่น กรรไกรตัดหนัง กรรไกรตัดด้าย ด้ายเย็บ กาว กระดาษกาว เป็นต้น ในการทำงานเย็บชิ้นรองเท้าใช้เวลาประมาณ 10.6 ชั่วโมงต่อวัน การฝึกทักษะ ส่วนใหญ่มีประสบการณ์จากการทำงานในโรงงานมาก่อน สำหรับผู้ที่ไม่มีประสบการณ์จะฝึกกันในครอบครัว (วิทยุर्थ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540)

ผลกระทบด้านสุขภาพ ปัญหาสุขภาพที่พบบ่อยเป็นผลจากการนั่งทำงานค่อนข้างยาวนาน ได้แก่ อาการปวดเมื่อยตามร่างกาย ปวดแขน ปวดขา ปวดเอว ปวดหลัง ปวดไหล่ (ทวีสิทธิ์ บุญธรรม, 2540; วิทยุर्थ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540; ชฤทธิ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี, 2542) นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากการใช้กาว ซึ่งแต่เดิมเคยมีการใช้กาวชนิดที่ต้องผสมทินเนอร์ ทำให้มีอาการแพ้ แสบตา เป็นผื่นคัน แสบหน้าอก หายใจไม่ออก กลืนกาวที่ใช้ทำรองเท้า ทำให้ปวดศีรษะ บางรายทำงานหนักเกิดอาการเครียด ปวดศีรษะอย่างแรง ต้องหยุดทำงาน (ทวีสิทธิ์ บุญธรรม, 2540) อย่างไรก็ตามปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนเป็นการใช้กระดาษกาวสองหน้า ทำให้สะดวกและปลอดภัยกว่า (วิทยุर्थ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) เมื่อเจ็บป่วยบางรายไม่หยุดทำงานและซื้อยาแก้ปวดมารับประทาน แต่บางรายต้องไปพบแพทย์เพื่อรักษา นอกจากนี้ยังมีอาการบาดเจ็บเล็กน้อยขณะทำงาน เช่น เข็มสอยรองเท้าทิ่มมือ เลือดออกเล็กน้อย แต่ไม่มีแผล ซึ่งก็ไม่ถึงต้องหยุดทำงาน (วิทยุर्थ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540)

งานแหวน

จากการศึกษาการทำแหวน ส่วนใหญ่เป็นสตรีที่แต่งงานแล้ว อายุระหว่าง 20-50 ปี (มณีมัย ทองอยู่, 2539; ผกามาต บุญธรรม, 2540) การศึกษาระดับประถมศึกษา (มณีมัย ทองอยู่, 2539) ใช้บ้านเป็นสถานที่ทำงาน มีการใช้ปากกัดลูกตะกั่วที่ร้อยแห ทำงานเฉลี่ยประมาณ 5-12 ชั่วโมงต่อวัน (มณีมัย ทองอยู่, 2539; ผกามาต บุญธรรม, 2540) หากช่วงที่งานเร่งอาจต้องใช้สารกระตุ้นบางชนิดเพื่อให้ทำงานได้ต่อไป (ภาวนา พัฒนศรี, 2537)

ผลกระทบด้านสุขภาพ ปัญหาที่พบบ่อย คือ อาการวิงเวียน เมื่อยล้า หงุดหงิด ปวดหลัง ปวดหัว ปวดตา และบางรายมีอาการเป็นตุ่มผื่นคัน (มณีมัย ทองอยู่, 2539) การปวดเมื่อยจากการนั่งเป็นเวลานานและการได้รับสารเคมีที่ใช้อบจนเกิดอาการระคายเคือง (ภาวนา พัฒนศรี, 2537) มีสารตะกั่วสะสมในร่างกายเนื่องจากใช้ปากกัดลูกตะกั่วที่ร้อยแหวน (จรัญญา วงษ์พรหม และคณะ, 2542; ชันทนา ผดุงทศ, 2543)

งานเจียรไนพลอย

งานเจียรไนพลอย เป็นงานอุตสาหกรรมที่มีขั้นตอนการผลิต ประกอบด้วย การตัดพลอย การทำรูปพลอยตามแบบ (บล็อก) การเจียรไน และการแต่งพลอย ส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการทำงานโดยเฉลี่ยวันละ 8 ชั่วโมง

ผลกระทบด้านสุขภาพ พบว่ามีปัญหาต่อสุขภาพดังนี้ คือสายตาเสื่อม เพราะต้องเพ่งสายตาและแสงสว่างไม่เพียงพอ (ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี, 2542; จริญญา วงษ์พรหมและคณะ, 2542) ปัญหาของระบบทางเดินหายใจจากฝุ่นละอองในการเจียรไนพลอย (จริญญา วงษ์พรหมและคณะ, 2542) การใช้สารเคมี เช่น โซดาไฟ ซาแล็ค สารใช้กัดพลอย นอกจากนี้ผู้รับงานอาจมีสุขภาพอื่นๆ อันเนื่องมาจากการทำงานกับเครื่องจักรกลนานเกินไป (ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี, 2542)

งานผลิตภัณฑ์ทำจากทองเหลือง

ในการทำงานผลิตภัณฑ์ทำจากทองเหลืองนั้นมีขั้นตอนในการผลิตมากมาย เริ่มตั้งแต่ การเตรียมวัสดุ (ทองแดง ดีบุก) หลอมลงเบ้า เเทลงโมดิน บี้มลาย บี้มตัดส่วนเกิน ถาผิวหยาบด้วยหินไฟ (ทำให้เรียบ) ปิดลูกทราย ตกแต่งด้ามไม้ ผึงไฟแล้วชุบน้ำ ขึ้นรูป ตัดแต่งรูปซ่อมด้วยไฟเบอร์ ทำให้ได้สัดส่วนตามขนาดและลวดลาย แต่งรูปตามต้องการ ปิดลูกทรายละเอียดทุกส่วน ขัดเงาด้วยลูกผ้า ล้างด้วยลูกผ้า โดยเฉลี่ยแรงงานจะทำงานวันละ 6-8 ชั่วโมง (ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี, 2542)

ผลกระทบด้านสุขภาพ เนื่องลักษณะการทำงานต้องยกของหนักอยู่เสมอ บางครั้งอยู่ในท่าที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้ปวดหลัง ปวดเอว การอยู่ใกล้ความร้อน ไอระเหยของทองเหลือง การตกแต่งให้เรียบ อาจทำให้มีฝุ่นละออง อาจมีผลต่อระบบทางเดินหายใจ การขึ้นรูป บี้มลายแบบมีเสียงดัง อาจมีผลกับระบบการได้ยิน (ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี, 2542)

งานแกะสลัก

งานแกะสลักเป็นอุตสาหกรรมประเภทหนึ่งที่มีการรับงานมาทำที่บ้านอยู่มาก มีทั้งงานแกะสลักลวดลาย ลักษณะภาพปูนและภาพลอยตัว เช่น การแกะสลักลวดลายตามชุดรับแขก โต๊ะ ตู้ เก้าอี้ แจกัน กรอบรูป รูปสัตว์ต่างๆ เป็นต้น การประกอบอาชีพไม้แกะสลัก มีขั้นตอนทำงานเริ่มตั้งแต่งานแกะ งานเผา งานขัด งานปัดสี งานเดินลาย งานติดกระจก งานทาสี งานปิดทอง งานแกะกระฉากออก งานทำแก้ว และงานขัดมัน (สุนทรี ศรีโกสโย, 2539) ในแต่ละขั้นตอนผู้ปฏิบัติงานต้องเผชิญกับฝุ่น สารเคมีต่างๆ ที่ใช้เป็นวัตถุดิบ เช่น เมธิลแอลกอฮอล์ ทินเนอร์ แลคเกอร์ สีรัก เป็นต้น ซึ่งสารเหล่านี้ถ้าร่างกายได้รับในปริมาณมากหรือปริมาณน้อยแต่รับติดต่อกันเป็นเวลานาน ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพได้ (ธีรวุฒิ กิตติวรวงศ์, 2537)

ผลกระทบด้านสุขภาพ บังอร สุวรรณวงศ์ (2538) ได้ศึกษาในประชาชนหมู่บ้านถวายที่มีอาชีพหัตถกรรมไม้แกะสลักเป็นอาชีพหลัก ซึ่งขั้นตอนในการผลิตงานต้องใช้สารเคมีต่างๆ เหล่านี้ พบว่า ผู้ที่รับงานมาทำที่บ้านมีการเจ็บป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือโรคเกี่ยวกับผิวหนังและอุบัติเหตุจากการทำงาน ส่วนการเจ็บป่วยอื่นที่สำคัญ ได้แก่ กระเพาะปัสสาวะอักเสบในสตรี ความเครียดที่แสดงออกทางอาการนอนไม่หลับ และปวดศีรษะ โดยพบว่าการเจ็บป่วยเฉลี่ยคนละ 3 ครั้งต่อเดือน

งานจักสาน

งานจักสานเป็นอุตสาหกรรมอีกประเภทหนึ่งที่มีการรับงานมาทำที่บ้านอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทที่มีวัตถุดิบและแรงงานในท้องถิ่น อุตสาหกรรมประเภทนี้มีหลายประเภทผลิตภัณฑ์ เช่น ตะกร้า กระบุง เสื่อ หมวก

กรรณก เป็นต้น งานจักสานจะเริ่มตั้งแต่กระบวนการจักตอก เปียตอก และสานลาย (ไชยวัฒน์ รุ่งเรืองศรี, สมหมาย เปรมจิต และทรงศักดิ์ ศรีบุญจิต, 2528)

ผลกระทบด้านสุขภาพ ส่วนใหญ่ผู้ที่ทำงานประเภทนี้มักได้รับอันตรายจากถูกของมีคมบาด (กรมแรงงาน, 2529) และจากการศึกษาเรื่องหัตถกรรมจักสานในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนจำนวน 145 ราย พบว่ามีการเจ็บป่วยเฉลี่ย 3 ครั้งต่อปี (ไชยวัฒน์ รุ่งเรืองศรี, สมหมาย เปรมจิต และทรงศักดิ์ ศรีบุญจิต, 2528)

งานศิลปประดิษฐ์

งานศิลปประดิษฐ์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ การทำดอกไม้ประดิษฐ์ด้วยกระดาษ ผ้าโพลีเอสเตอร์ พลาสติก และเยื่อไม้ การทำกระดาษสา การทำร่ม และการถักตุ๊กตาจากเชือกกระสอบ อุตสาหกรรมดอกไม้ประดิษฐ์ผลไม้ประดิษฐ์ แม้จะเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก แต่ผู้ประกอบการนิยมกระจายงานไปยังครัวเรือนในชนบทได้ เพราะส่วนประกอบและกระบวนการผลิตสามารถแยกส่วนได้ง่าย ประกอบกับค่าแรงงานและค่าขนส่งค่อนข้างถูก อุตสาหกรรมประเภทนี้จึงกระจายให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้อย่างกว้างขวาง (วิโรจน์ ตูลาพันธ์, 2540) อุปกรณ์ เครื่องมือที่สำคัญในการผลิตชิ้นส่วนเพื่อทำดอกไม้ประดิษฐ์ที่สำคัญมีเครื่องพิมพ์กลีบดอก และกลีบใบ โดยทั่วไปเรียกว่าเครื่องเยียบกลีบดอกไม้ ซึ่งจะวางอยู่บนโต๊ะ ส่วนล่างจะเป็นสายสะพานคันเร่งคล้ายจักรเย็บผ้า เมื่อจะใช้ต้องเสียบปลั๊กไฟ นำวัสดุใส่ลงในแบบพิมพ์ เท้าเหยียบคันเร่งด้านล่าง หลังจากนั้นนำวัสดุออกมาจะได้รูปร่างตามแบบพิมพ์ที่ต้องการ จากการทำงานเยียบกลีบดอกไม้ประดิษฐ์นี้จะต้องนั่งทำงานและใช้ขาเหยียบสายพานเพื่อให้แม่พิมพ์กลีบดอกไม้หรือใบไม้ได้รูปตามที่ต้องการ ในการทำงานนี้มักกลีบดอกและใบไม้ที่นั้นผู้รับงานมักรวมกันมาทำที่ได้ณบ้านหัวหน้าสาย เพราะต้องอาศัยเครื่องพิมพ์ร่วมกัน เวลาทำงานโดยเฉลี่ยประมาณ 10.7 ชั่วโมงต่อวัน เดือนละ 26 วัน (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) แต่การรับงานเข้าช้อดอกไม้ หรือการเข้าช้อผลไม้ประดิษฐ์ ส่วนใหญ่ทำงานกันเป็นครัวเรือนละประมาณ 1-4 คน เวลาทำงานโดยเฉลี่ยประมาณ 9.9 ชั่วโมงต่อวัน เดือนละ 20-25 วัน ส่วนใหญ่นั่งทำงานที่ได้ณบ้าน ในบริเวณบ้านของตนเอง บางครั้งนั่งทำงานร่วมกับเพื่อนบ้าน ทำไปด้วยคุยไปด้วย ค่าตอบแทนน้อยมากเมื่อเทียบงานประเภทอื่นๆ การฝึกทักษะสำหรับสมาชิกใหม่นั้นได้จากหัวหน้าสายหรือสมาชิกอื่นที่มีความชำนาญแล้ว แต่บางคนนั่งดูคนอื่นทำแล้วก็สามารถทำเองได้เลย (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540)

ผลกระทบด้านสุขภาพ ผลกระทบทางสุขภาพที่พบคือ อาการปวดขา ปวดหลัง ปวดท้อง กระเพาะปัสสาวะอักเสบ นอกจากนี้เนื่องจากต้องทำงานกับอุปกรณ์ที่ต้องใช้ไฟฟ้า จึงอาจเกิดอุบัติเหตุ ไฟฟ้าดูด ไฟฟ้าช็อตอยู่บ่อยๆ (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) ส่วนงานเข้าช้อผลไม้ประดิษฐ์ (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) และการถักตุ๊กตาจากเชือกกระสอบ (โครงการศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านภาคเหนือ, 2542) ต้องมีการใช้กาวในการเข้าช้อ หรือในการเข้ารูปตัวสัตว์ และใช้สีในการตกแต่ง ผลกระทบที่เกิดขึ้นคืออาการแพ้กลิ่นกาวและกลิ่นสี ทำให้ปวดศีรษะ บางคนต้องการความรวดเร็วในการทำงานจะเทกาวลงบนหลังมือขณะทำงาน บริเวณหลังมือจะแพ้เป็นผื่นแดงมีอาการคันเป็นตุ่มใส (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540; โครงการศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านภาคเหนือ, 2542) เมื่อมีอาการแพ้บางคนก็หยุดทำงาน แต่ส่วนใหญ่จะซื้อยาแก้แพ้มารับประทาน (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540)

งานถนอมและแปรรูปอาหาร

งานถนอมและแปรรูปอาหาร เช่น การแปรรูปถนอมผักผลไม้ ทำอาหารและส่วนประกอบอาหาร ทำขนม การทำหมักไม่ดอง การทำกระเทียมดอง เป็นต้น การรับงานมีทั้งการทำเป็นครัวเรือนหรือมีการรวมกันเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น สถานที่ในการทำงานอาจเป็นในศูนย์ชุมชน บ้านของตนเองซึ่งมักจะใช้ได้ถนัดบ้าน เวลาการทำงานไม่แน่นอน มักขึ้นอยู่กับคำสั่งซื้อของผู้ว่าจ้าง

ผลกระทบต่อสุขภาพ ส่วนมากผลกระทบต่อสุขภาพจากงานประเภทนี้มักเป็นผลสืบเนื่องจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น อากาศไม่บริสุทธิ์ แสงสว่างไม่เพียงพอ สถานที่ทำงานไม่เหมาะสม กลิ่นไม่บริสุทธิ์ เป็นต้น อาการของปัญหาสุขภาพคือ ปวดหัว ปวดตา ปวดเมื่อยร่างกาย (Pongsapich, 1992) จากการศึกษาของ ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และ สิทธิศักดิ์ สามสี (2542) เกี่ยวกับการผลิตถั่วงอกแปรรูปอาหาร เช่น กระเทียมดอง ผลไม้แช่อิ่ม ในกลุ่มแม่บ้าน อำเภอคลองสะแก จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ไอระเหยจกน้ำกระเทียมดอง ทำให้มีอาการแสบตาและจมูก ต้องใช้ผ้าปิดจมูก นอกจากนี้ขณะปอกเปลือกกระเทียม ชาวบ้านโดยส่วนใหญ่ไม่สวมถุงมือ ทำให้มือเป็นแผล และเน่าเปื่อย หลายรายเป็นเชื้อรา หายยากมาก แต่กลุ่มก็มีได้ดูแลหรือจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้ผู้รับงานที่เจ็บป่วยใดๆเลย

นอกจากผลกระทบต่อสุขภาพจากประเภทของงานแล้ว จากลักษณะการทำงานที่ยังไม่มีการกำหนดวันทำงาน เวลาทำงาน และวันหยุดงานไว้แน่นอน ยังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้ใช้แรงงาน โดยปกติระยะเวลาในการทำงานจะแตกต่างกันไปตามความพอใจ และความจำเป็นของงานหรือของแต่ละบุคคล บางคนหรือบางครัวเรือนรับงานไปทำเต็มเวลา แต่บางคนทำงานบางเวลา และบางคนจะทำงานตามสบายส่วนวันหยุดงานแล้วแต่ความพอใจ และมีบางส่วนที่มีวันหยุดตามประเพณีหรือวันหยุดประจำสัปดาห์ และมีอีกส่วนหนึ่งจะทำงานโดยไม่วันหยุดเลย (กรมแรงงาน, 2529) แต่ส่วนใหญ่ผู้รับงานมาทำที่บ้านในเมืองจะทำงานเต็มเวลา ส่วนในชนบทส่วนใหญ่ทำงานบางเวลา โดยที่เวลาส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบได้ใช้ในการดูแลกิจกรรมภายในบ้าน ได้แก่ การเลี้ยงบุตร การทำอาหาร เรียนหนังสือ หรือประกอบอาชีพอย่างอื่นด้วย เช่น การทำไร่ทำสวนตามฤดูกาลเกษตร ซึ่งครอบครัวและสมาชิกของครัวเรือนเกษตรจะใช้แรงงานทำการเกษตรมากขึ้น โดยลดการรับงานมาทำน้อยลง และในฤดูแล้งจะรับงานมาทำมากขึ้น (เบญญา จิรภัทรพิมล, 2538; Pongsapich, 1992) แต่อย่างไรก็ตามการรับงานมาทำที่บ้านมีความยืดหยุ่นสูง คืออาจพักได้หรือทำอย่างอื่นได้ ซึ่งแตกต่างจากการทำงานในโรงงาน และในช่วงเวลาที่ว่างน้อยผู้รับงานอาจทำงานในบางเวลาหรือบางวันเท่านั้น (วิโรจน์ ตูลาพันธ์, 2540)

จำนวนชั่วโมงทำงานต่อวันตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมแรงงานคือ 8 ชั่วโมงต่อวัน แต่ผู้รับงานมาทำที่บ้านใช้ชั่วโมงในการทำงานที่ยาวนาน คือประมาณวันละ 8 - 10 ชั่วโมง (Pongsapich, 1992) และในช่วงที่งานเร่งด่วนแรงงานเหล่านี้ต้องนั่งทำงานเป็นเวลาถึง 13 - 15 ชั่วโมง เพื่อสามารถส่งงานได้ทันตามกำหนด บางแห่งทำงานจนเวลาเข้านอน (วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล, 2535) ยิ่งกว่านั้นแรงงานส่วนใหญ่ที่เป็นผู้หญิงยังต้องทำงานบ้านอีกวันละ 2 - 4 ชั่วโมง (Pongsapich, 1992) จากสภาพการทำงานดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้ เนื่องจากผู้หญิงต้องเพิ่มบทบาทจากการประกอบอาชีพนอกเหนือไปจากบทบาทเดิมที่เคยรับผิดชอบเฉพาะงานบ้าน ดังนั้นสตรีจึงต้องรับภาระหนักขึ้นเป็นสองหรือสามเท่า (กอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล, 2538) จากการทำงานที่ไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ทำให้มีผลสืบเนื่องต่อปัญหาสุขภาพตามมาได้ เช่น รับประทาน

อาหารไม่ตรงเวลา ทำให้เกิดโรคแผลในกระเพาะอาหาร (วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540) ขาดการออกกำลังกาย ทำให้ร่างกายเกิดความเหนื่อยล้า (ศศิกันต์ เพ็งพาศ, 2541) ระยะเวลาการทำงานที่ยาวนานเกินไป ทำให้พักผ่อนไม่เพียงพอเป็นผลเสียต่อสภาวะร่างกายและอารมณ์มีผลกระทบถึงความสัมพันธ์และความอบอุ่นของครอบครัว (จิตตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล, 2535) การที่ต้องนั่งทำงานหรืออยู่ในอริยาบถเดียวเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาในระบบกล้ามเนื้อกระดูก (จินตนา ยูนิพันธุ์, 2538; Cooper, Guthridge, & Riare, 1992) รวมทั้งแรงงานเหล่านี้มักติดยาระบบปวด ยาที่มีส่วนผสมของคาเฟอีน บางรายดื่มโอเลี้ยง กาแฟ หรือเครื่องดื่มชูกำลังเป็นประจำ (จินตนา ยูนิพันธุ์, 2538; Phathanasri, 1996)

จากการศึกษาของสุภาณูญา กลิ่นถือศีล (2543) เกี่ยวกับพฤติกรรมสุขภาพของสตรีที่รับงานไปทำที่บ้าน ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 300 คน พบว่า พฤติกรรมสุขภาพโดยรวมอยู่ในระดับที่ถูกต้องและเหมาะสมค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาถึงประเภทของงานและระยะเวลาการทำงาน พบว่า กลุ่มงานแกะสลักและกลุ่มงานศิลปประดิษฐ์มีพฤติกรรมสุขภาพสูงกว่ากลุ่มงานทอผ้า กลุ่มงานจักสาน กลุ่มงานเย็บผ้าโหล และกลุ่มงานถนอมอาหารและแปรรูปอาหาร นอกจากนี้กลุ่มที่รับงานมาทำงานน้อยกว่าหรือเท่ากับ 8 ชั่วโมงต่อวันมีพฤติกรรมสุขภาพที่ถูกต้องและเหมาะสมสูงกว่ากลุ่มที่รับงานมาทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน อย่างไรก็ตามผู้รับงานมาทำที่บ้านทั้งหมดมีพฤติกรรมสุขภาพที่ถูกต้องเกี่ยวกับสารเสพติด และพฤติกรรมสุขภาพที่ควรปรับปรุงคือ การออกกำลังกาย ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนะถึงบทบาทของบุคลากรสุขภาพในการสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสาร การจัดโครงการส่งเสริมการออกกำลังกาย และกิจกรรมการดูแลเพื่อส่งเสริมและป้องกันสุขภาพของแรงงานเหล่านี้

แรงงานนอกระบบกับหลักประกันสุขภาพ

แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มคนที่มักได้รับการจัดอยู่ในกลุ่มผู้ยากจน หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมากกว่าในฐานะเป็นแรงงานประเภทหนึ่ง ด้วยเหตุเพียงเพราะแรงงานเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานที่มีลักษณะของนายจ้างลูกจ้างที่ชัดเจน จึงถูกละเลยในการคุ้มครองทางด้านสวัสดิการและความปลอดภัยทางสุขภาพเท่าที่ควร ทำให้ภาระความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการทำงานต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของแรงงานเพียงฝ่ายเดียว ทางเลือกที่เป็นไปได้ในการลดภาระค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพของแรงงานเองและครอบครัว คือ การรับบริการจากรัฐที่จัดสำหรับผู้ด้อยโอกาสหรือผู้มีรายได้น้อย ดังนั้นเพื่อให้มองเห็นสภาพข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ จึงใคร่ขอทบทวนถึงแนวคิดเกี่ยวกับการประกันสุขภาพโดยทั่วไปและระบบประกันสุขภาพในประเทศไทยก่อน หลังจากนั้นจึงอภิปรายถึงปัญหาและทางเลือกเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพของแรงงานนอกระบบซึ่งสะท้อนจากงานวิจัยและในมุมมองที่หลากหลาย

แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสุขภาพ

หลักประกันสุขภาพเริ่มดำเนินการในราวศตวรรษที่ 19 โดยกลุ่มแรงงานที่มีฝีมือและเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าจะสามารถจ่ายค่าบริการสุขภาพ แก่คลินิกเอกชนหรือโรงพยาบาลรัฐเมื่อเจ็บป่วย ดังนั้นจึงมีการเก็บเงินเป็นรายสัปดาห์ หรือรายเดือน เพื่อจัดตั้งกองทุนขณะสุขภาพดี ไม่เจ็บป่วย ต่อมากองทุนนี้ขยายใหญ่มากพอจะสามารถเจรจาต่อรองกับผู้ให้บริการสุขภาพ เกี่ยวกับประเภทของบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการตอบแทน กองทุนส่วนใหญ่จัดตั้งโดยกลุ่มลูกจ้าง ซึ่งใช้เกณฑ์ของอาชีพที่คล้ายคลึงหรือขอบเขตที่อยู่อาศัยร่วมกัน ความยุ่งยากในการสร้างหลักประกันสุขภาพ คือ การรวมกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เพราะกลุ่ม

บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน เป็นการยากที่จะนำมาคิดและเก็บเบี้ยประกัน หรือแม้แต่การเก็บภาษีสุขภาพ (Abel-Smith, B. 1992 อ้างในวินัย ลีสmith และ ศุภสิทธิ์ พรธรรณูโณทัย, 2542)

ปัจจุบันนี้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้รับความนิยมในประเทศต่างๆ ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา โดยบางประเทศได้ใช้ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติที่มีรัฐเป็นผู้ดำเนินการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติโดยผ่านระบบภาษีรัฐ เช่น ประเทศแคนาดาและสวีเดน แต่หลายประเทศได้ใช้การสร้างระบบประกันสุขภาพแก่ประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจ่ายเบี้ยประกัน เช่น ประเทศเยอรมนี ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลี หรือแม้แต่ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ฟิลิปปินส์ เป็นต้น จากการทบทวนองค์ความรู้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศต่างๆ ประกอบด้วย แคนาดา ออสเตรเลีย สวีเดน เยอรมนี ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ พบว่า ในประเทศต่างๆ มีรูปแบบการจัดตั้งกองทุนและระบบการจ่ายค่าตอบแทนแตกต่างกัน บางประเทศมีระบบกองทุนรวมกองทุนเดียว (single fund) และมีผู้จ่ายรายเดียว (single payer) เช่น แคนาดา สวีเดน บางประเทศมีกองทุนที่รวมกันมาจากหลายกองทุนและผู้จ่ายหลายราย (multiple funds and multiple payers) เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างการประกันสุขภาพเดิมที่เกิดขึ้นมาก่อนจะจัดตั้งระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (วินัย ลีสmith และ ศุภสิทธิ์ พรธรรณูโณทัย, 2542)

จากประสบการณ์ในประเทศต่างๆ ที่สามารถสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนทั่วหน้านั้นล้วนแต่เป็นการประกันสุขภาพโดยบังคับ (compulsory insurance) ทั้งนี้เพราะเป็นไปไม่ได้ที่จะสร้างหลักประกันสุขภาพแก่ประชาชนทุกคนโดยการประกันสุขภาพแบบสมัครใจ ดังนั้นการสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ผู้ที่สามารถจ่ายเบี้ยประกันได้จึงควรเป็นแบบบังคับ ซึ่งด้วยวิธีการนี้จะทำให้มีการกระจายความเสี่ยงที่ดี และให้กองทุนสามารถอยู่ได้โดยที่เบี้ยประกันไม่สูงเกินไป จนประชาชนไม่สามารถจ่ายได้ ประเทศที่เคยดำเนินการก่อนหน้านี้แล้ว ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ญี่ปุ่น ไต้หวัน เป็นต้น (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, ศุภสิทธิ์ พรธรรณูโณทัย และ สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์, 2543) ในการดำเนินงานของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และได้มีการปรับให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของตนเอง จนสามารถประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว เช่น ประเทศไต้หวัน ได้นำภูมิปัญญาเงินในระบบประกันสุขภาพของตนเอง ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการออกกฎหมายการสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนทุกคนโดยการกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เป็นต้น (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, ศุภสิทธิ์ พรธรรณูโณทัย และ สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์, 2543)

ระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย

ประเทศไทยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสิทธิของประชาชนด้านสุขภาพไว้ใน 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 52 ซึ่งระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา 82 ระบุว่า “รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง” แม้ว่าประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นพร้อมกับการสร้างหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนอย่างถ้วนหน้า อย่างไรก็ตามยังไม่มีผลในระดับนโยบาย และยังเป็นที่ยึดมั่นไม่ชัดเจน

ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ ระบบโครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (สปร.) ระบบการประกันสุขภาพโดยสมัครใจตามโครงการบัตรสุขภาพกระทรวงสาธารณสุข ระบบการประกันสุขภาพเอกชน ระบบประกันสังคม กองทุนทดแทนการเจ็บป่วยจากการทำงาน และระบบสวัสดิการรักษายาบาลสำหรับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ระบบประกันสุขภาพมีปัญหาทั้งภายในแต่ละระบบหรือระหว่างระบบ (วินัย ลิสมิทธิ์ และ ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย, 2542) จากข้อมูล ปี พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับการครอบคลุมประชากรกับระบบหลักประกันสุขภาพนั้น พบว่า มีผู้ที่อยู่ในโครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (สปร.) จำนวน 29.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 48.1 สวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 8.0 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 12.0 ในระบบการประกันสุขภาพโดยสมัครใจตามโครงการบัตรสุขภาพกระทรวงสาธารณสุข มีจำนวน 8.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 13.9 ประกันสังคม/กองทุนทดแทน มีจำนวน 5.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 8.5 ประกันสุขภาพเอกชน มีจำนวน 1.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 2.0 จะเห็นได้ว่า ประชากรถึง 12.0 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 19.7 ที่ยังไม่มีหลักประกันใดๆ

จากการวิเคราะห์ของนักวิชาการ พบว่า ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันสุขภาพ อย่างน้อย 4 ประเด็นหลัก คือ ค่าใช้จ่ายสูงเป็นภาระทั้งต่อรัฐและประชาชน ความไม่เสมอภาคระหว่างระบบประกันสุขภาพประเภทต่างๆ คุณภาพของบริการและประชาชนจำนวนมากยังขาดหลักประกันสุขภาพ (ธีรยุทธ บุญแผ้วผลและชารินา ศรีฤกษ์ณพล, 2543) สำหรับความไม่เสมอภาคระหว่างระบบประกันสุขภาพประเภทต่างๆ มีทั้งในด้านการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งเห็นได้จาก งบประมาณสนับสนุนของรัฐต่อหัวประชากรในโครงการสวัสดิการด้านรักษายาบาลแก่ผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล และโครงการประกันสุขภาพโดยสมัครใจ ต่ำกว่าโครงการอื่น และยังไม่มียุทธศาสตร์หลักประกันสุขภาพระบบใดเลยที่ให้สิทธิประโยชน์ในด้านการป้องกันโรคและการสร้างสุขภาพแก่ประชาชน การประกันสุขภาพที่เป็นอยู่ยังเน้นการรักษาพยาบาล เป็นการประกันความเจ็บป่วยและการให้บริการทางการแพทย์ซึ่งเป็นการประกันทางการแพทย์ (medical insurance) ไม่ใช่การประกันสุขภาพ (health insurance) ที่ครอบคลุมถึงการป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสภาพ นอกจากนั้น ยังไม่ได้รวมภูมิปัญญาไทยทางการแพทย์ไทย การสมุนไพร การขาดความครอบคลุมเหล่านี้ ทำให้ค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพมีแต่จะเพิ่มขึ้นและไม่สามารถทำให้การควบคุมค่าใช้จ่ายเป็นไปได้ในระยะยาวอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังพบว่า ประชาชนประมาณ ร้อยละ 19.7 ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ที่จะได้รับบัตรผู้มีรายได้น้อยเล็กน้อย (มากกว่า 2,000 บาทต่อเดือนสำหรับคนโสด และมากกว่า 2,800 บาทต่อเดือนสำหรับครอบครัว) เช่น กลุ่มเกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ใช้แรงงานที่ยากจน เป็นต้น (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย และ สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์, 2543) อุปสรรคต่อการมีหลักประกันสุขภาพ คือ การไม่เข้าถึงการมีสิทธิบัตร สปร. และการไม่มีรายได้ที่แน่นอน พอจะซื้อบัตรประกันสุขภาพโดยสมัครใจได้ (วิจิตร ระวังวงศ์ และคณะ, อ้างในธีรยุทธ บุญแผ้วผล และชารินา ศรีฤกษ์ณพล, 2543) รวมทั้งการไม่เข้าถึงการมีสิทธิบัตร และความไม่ครอบคลุมของสิทธิในการใช้บัตรประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ

ปัญหาและทางเลือกเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะระบบประกันสุขภาพที่อาจเป็นไปได้สำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งได้แก่ โครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (สปร.) การประกันสุขภาพโดยสมัครใจตามโครงการ

บัตรสุขภาพกระทรวงสาธารณสุข การประกันสุขภาพเอกชน ประกันสังคม กองทุนทดแทนการเจ็บป่วยจากการทำงาน ซึ่งมีผู้ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและให้ข้อเสนอแนะทางด้านประกันสุขภาพดังนี้

ปัญหาของโครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (สปร.) เกิดจากการที่ผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือต้องเผชิญกับขั้นตอนทางราชการมากมายในการรับบัตรสงเคราะห์ ซึ่งมักจะอ้างถึงถึงที่อยู่อาศัยที่เป็นหลักแหล่ง แนนอนของผู้รับบัตร ดังนั้นผู้ที่ยากจนที่สุดในชุมชนที่เข้าไม่ถึงผู้ใหญ่นบ้าน (เช่น แรงงานอพยพที่ยากจน ผู้ร่อนเร่ เป็นต้น) จึงมักไม่ได้รับบัตรสงเคราะห์ เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรบัตรสงเคราะห์ วิธีการที่เหมาะสมต้องไม่สร้างต้นทุนหรือความยุ่งยากโดยไม่เหตุ และที่สำคัญคือต้องสามารถจัดสรรบัตรสงเคราะห์ให้กับผู้ยากจนที่แท้จริง ซึ่งรวมถึงผู้ร่อนเร่ และแรงงานยากจนที่เปลี่ยนสถานที่ทำงานบ่อยๆ (มัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล, 2540 อ้างใน กรวิภา ศิริสะอาด, 2542)

ส่วนโครงการบัตรประกันสุขภาพ จากการวิเคราะห์พบว่า เป้าหมายของการจำหน่ายบัตรประกันสุขภาพยังไม่สามารถครอบคลุมประชากรกลุ่มเป้าหมาย จึงสมควรที่จะมีนโยบายขยายการจำหน่ายบัตรประกันสุขภาพ เพื่อให้ครอบคลุมคนจำนวนนี้ด้วย นั่นย่อมหมายความว่างบประมาณของกองทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ เพื่อเป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้ซื้อบัตรประกันสุขภาพต้องมีขนาดเพิ่มขึ้นอีก

ข้อเสียอีกประการหนึ่งของโครงการบัตรประกันสุขภาพคือ ประชาชนที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกมักจะเป็นผู้ที่เคยป่วยหรือป่วยหนักมาแล้ว ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายบริการสุขภาพอย่างแน่นอน ซึ่งขัดต่อหลักการเฉลี่ยความเสี่ยงต่อการมีค่าใช้จ่ายบริการสุขภาพไปเพิ่มความเสี่ยงให้สูงขึ้น ดังนั้นโครงการนี้จึงมีแนวโน้มที่จะขาดทุนและเกิดความไม่เป็นธรรมแก่สถานพยาบาลที่ให้บริการแก่สมาชิกบัตรประกันสุขภาพ ทางแก้ไขคือ หากต้องรับผู้ที่มีความเสี่ยงสูงต่อค่าใช้จ่ายบริการสุขภาพเข้าโครงการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว แต่ยังคงราคาบัตรประกันสุขภาพที่ผู้ซื้อต้องจ่ายให้เป็นเท่าเดิม มิฉะนั้นแล้วประชาชนส่วนหนึ่งจะไม่ซื้อบัตรประกันสุขภาพซึ่งก็จะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคได้ เงินอุดหนุนของรัฐอาจต้องเพิ่มสูงขึ้น (จากเดิม 500 บาท) เพื่อให้สามารถชดเชยค่าใช้จ่ายบริการสุขภาพที่สูงขึ้น และลดภาระแก่สถานพยาบาลได้

การขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรทั้งหมด (universal coverage) อาจจะทำให้มีการใช้จ่ายของรัฐขึ้นอยู่กับทิศทางของระบบบริการสุขภาพว่าเป็นรูปแบบใด ที่นิยมกันในนานาประเทศ ได้แก่ ระบบตลาด (market orientation) กับระบบรัฐสวัสดิการ (welfare state) ในปัจจุบันทิศทางของระบบบริการสุขภาพในประเทศไทยไม่มีความชัดเจน หากระบบการสร้างหลักประกันทางสุขภาพเป็นแบบตลาดแล้ว รัฐอาจไม่ต้องใช้จ่ายมากและอาจลดลงจากการปรับโครงสร้างต่างๆ ให้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพที่มีเบี้ยประกัน หรือเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้างเป็นแหล่งเงินที่สำคัญ (รัฐอาจจะไม่จ่ายเงินสมทบหรือจ่ายในระดับที่ต่ำ) ซึ่งได้แก่ โครงการประกันสังคม และโครงการประกันสุขภาพ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม หากการสร้างหลักประกันทางสุขภาพเป็นแบบรัฐสวัสดิการแล้ว รัฐอาจต้องใช้จ่ายสูงกว่านี้อย่างมาก

อย่างไรก็ตาม มัทนา พนานิรามัยและสมชาย สุขสิริเสรีกุล (2542 อ้างใน กรวิภา ศิริสะอาด, 2542) วิเคราะห์ว่า หลักประกันทางสุขภาพแบบตลาดย่อมมีประสิทธิภาพสูงกว่าหลักประกันทางสุขภาพแบบสวัสดิการ เนื่องจากระบบมีแรงจูงใจสำหรับผู้รับบริการสุขภาพและผู้ให้บริการสุขภาพ ประหยัดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจ่ายเบี้ยประกันสุขภาพหรือเงินสมทบด้วยตนเอง ขณะที่ระบบหลักประกันทางสุขภาพแบบสวัสดิการไม่มี แต่หลักประกันทาง

สุขภาพแบบตลาดจะมีระดับความเสมอภาคที่ต่ำกว่าหลักประกันสุขภาพแบบรัฐสวัสดิการ เนื่องจากในระบบแรก ประชาชนบางกลุ่มไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะซื้อประกันสุขภาพได้ ในขณะที่ในระบบหลังทุกคนสามารถรับบริการสุขภาพได้ ถึงแม้ว่าระบบตลาดที่แทรกด้วยการให้สวัสดิการแก่ประชาชนบางกลุ่ม เช่น ผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือก็อาจทำให้มีความเสมอภาคสูงกว่าระบบรัฐสวัสดิการได้ ดังนั้นขั้นตอนแรกของการปฏิรูปโครงสร้างหลักประกันทางสุขภาพ จึงต้องเป็นการพิจารณาถึงรูปแบบที่ต้องการยึดถือ ซึ่งมักจะตัดสินใจจากการเปรียบเทียบจุดประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุระหว่างประสิทธิภาพและความเสมอภาค

จากประสบการณ์ความพยายามในการสร้างหลักประกันสุขภาพแก่ผู้ใช้แรงงานภายใต้โครงการประกันสังคมโดยวิธีเหมาจ่าย (capitation) และโดยการจ้างให้ผู้อื่นมาให้บริการ (contracting out) ได้พิสูจน์มาแล้วว่าสามารถดำเนินการได้โดยมีประสิทธิภาพที่ดีและสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการกระตุ้นการแข่งขันและร่วมมือของสถานพยาบาลภาครัฐและเอกชนเกิดเป็นเครือข่าย (network) ของผู้ให้บริการเกิดขึ้นมากมาย แต่ยังคงพบปัญหาคุณภาพการให้บริการที่จะต้องได้รับการแก้ไข ประชาชนผู้ประกันตนยังไม่พอใจในบริการที่ได้รับและส่วนใหญ่ยังขาดความเชื่อมั่นในบริการ เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบคุณภาพและการรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้มีสิทธิ (unaccountability) (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย และ สัมฤทธิ์ ศรีอำรงค์ สวัสดิ์, 2543)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าความเป็นไปได้เกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ โครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและบุคคลที่สังคมควรช่วยเหลือก็อาจทำได้ โครงการประกันสุขภาพโดยสมัครใจตามโครงการบัตรสุขภาพกระทรวงสาธารณสุข การประกันสุขภาพเอกชน ส่วนการประกันสังคม กองทุนทดแทนการเจ็บป่วยจากการทำงานนั้นยังมีข้อจำกัดเฉพาะ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ไม่มีฐานะเป็นลูกจ้าง ได้แก่ กลุ่มรับเหมาจ้างทำของ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ แผงลอย เป็นต้น ที่ไม่ครอบคลุมถึงสิทธิผลประโยชน์ทุกกรณี จากการศึกษาที่ผ่านมา (กรวิภา ศิริสะอาด, 2542; จริญญา วงษ์พรหม และคณะ, 2542; วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ, 2540; ผกามาศ บุญธรรม, 2540; ภาวนา พัฒนศิริ, 2537; กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2536) พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบส่วนหนึ่ง ขาดในเรื่องสวัสดิการและมีความต้องการให้รัฐช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม ส่วนใหญ่เมื่อเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเอง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่รับงานผ่านคนกลางหรือมีผู้ว่าจ้างให้ทำงาน ผู้ว่าจ้างให้ทำงานไม่มีส่วนในการช่วยเหลือเรื่องค่ารักษาพยาบาลเลย ขณะที่แรงงานที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมไม่ได้รับการคุ้มครองทางด้านสุขภาพ ยกเว้นการเข้าร่วมในการประกันสุขภาพโดยสมัครใจซึ่งต้องร่วมจ่ายเงินด้วย การเป็นผู้มีรายได้น้อย (บัตร สปร.) ส่วนการคุ้มครองในฐานะแรงงานนั้นไม่มีเลย (นาถฤดี เต็นดวง และ กนกวรรณ ธรรวธรณ, 2542: 323) กรวิภา ศิริสะอาด (2542) ได้ศึกษาถึงปัญหา ความต้องการ และศักยภาพในการเข้าร่วมประกันสังคมของผู้รับงานไปทำที่บ้าน: กรณีศึกษาผู้ประกอบการอาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า เขตตลาดกระบี่ กรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีเพียงร้อยละ 14.1 เท่านั้นที่ใช้บัตรประกันสุขภาพ ที่เหลือส่วนใหญ่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเองเมื่อเจ็บป่วยเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้มีเพียงร้อยละ 18.8 ที่ทำประกันชีวิตหรือประกันภัยกับบริษัทประกันภัย สาเหตุส่วนใหญ่ที่ไม่ทำประกันเพราะไม่มีเงินพอ สำหรับความต้องการด้านการประกันสังคมของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ กรณีว่างงาน กรณีทุพพลภาพและตาย กรณีชราภาพและกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีคลอดบุตร แต่เมื่อพิจารณาจากการเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 ตามกฎหมายประกันสังคมแล้ว ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

พ.ศ. 2537 นั้น กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง ได้เพียง ใน กรณีคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย เท่านั้น ส่วนกรณีว่างงานยังมิได้ประกาศใช้ ขณะที่ กรณีชราภาพ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย และ กรณีสงเคราะห์บุตรนั้น กฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึง ทั้งนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านยังถูกจำกัดด้วยกฎหมายที่บังคับในการจ่ายเงินสมทบในอัตราคงที่ ซึ่งคิดเป็นจำนวนเงินค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับแรงงานในระบบแต่ได้รับความคุ้มครองเพียง 3 กรณีเท่านั้น (กรวิภา ศิริสะอาด, 2542) เมื่อพิจารณาเศรษฐกิจฐานะของผู้รับงานไปทำที่บ้านในการเข้าร่วม ประกันสังคมแล้ว ร่วมกับผลการวิจัยอื่น ตัวอย่างเช่น การศึกษาของ จริญญา วงษ์พรหม และคณะ (2542) วิยุทธ์ จำรัสพันธ์ และคณะ (2540) ผกามาศ บุญธรรม (2540) อัมรา พงศาพิชญ์ และคณะ (2532) ซึ่งกรวิภา ศิริสะอาด (2542) มีความเห็นว่า ยังไม่มีศักยภาพในการจ่ายเงินสมทบ ตามอัตราสมทบของลูกจ้างในระบบ กล่าวคือ ปี พ.ศ. 2543 คิด 3% และปี พ.ศ. 2544 คิด 4.5% ดังนั้นควรกำหนดเงินสมทบขั้นต่ำซึ่งต้องไม่สูงเกินกว่าขีดความสามารถของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านรับได้

แรงงานนอกระบบกับการปฏิรูประบบสุขภาพ

ในปัจจุบันนี้ปัญหาทางด้านสุขภาพของแรงงานนอกระบบได้รับความสนใจและให้ความสำคัญมากขึ้น รวมทั้งมีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ดังจะเห็นได้จากการจัดการประชุมในสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ตัวอย่างเช่น

- ☞ การสัมมนา “บทบาทของภาครัฐและเอกชนกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ในวันที่ 2 พฤษภาคม 2542
- ☞ การประชุมอนุกรรมการเสนอแนะนโยบายและประสานแผนการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในวันที่ 2 และ 22 กันยายน 2542 เพื่อพิจารณานโยบายสำคัญและกรอบของการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งพิจารณาหาแนวทางในการประสานงานของหน่วยงานเหล่านั้น
- ☞ การประชุม “แนวทางการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานนอกระบบ” ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2542 ณ ห้องประชุม 219 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้เชิญตัวแทนจากไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรแรงงานนอกระบบ 14 องค์กร รวม 35 คนมาร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้
- ☞ การสัมมนา “สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน: แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000” ในวันที่ 27 ธันวาคม 2542 ณ สถาบันราชภัฏจันทรเกษม กรุงเทพฯ
- ☞ การประชุมเรื่อง “ระบบสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ” จัดโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ณ จังหวัดนครปฐม ระหว่างวันที่ 1-3 มีนาคม 2543 โดยได้เชิญตัวแทนจากไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วย ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรแรงงานนอกระบบ มาแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นเพื่อหาทางสู่สุขภาพที่ดีขึ้นของแรงงานนอกระบบ

- ☞ การจัดสัมมนาเรื่อง “ทิศทางการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)” โดย สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในวันที่ 5 กรกฎาคม 2543
- ☞ การจัดเสวนา “วิสัยทัศน์ระบบสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ” ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2543 ณ ห้องประชุมชั้น 5 ตึกกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข จัดโดย ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ทั้งนี้เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการต่างๆ
- ☞ การเข้าร่วมเป็นประชาคมหนึ่งในสิบสองประชาคม ในการประชุมวิชาการ ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ครั้งที่ 3 ในหัวข้อเรื่อง “ภูมิปัญญาประชาคมสู่สุขภาพประเทศไทย” ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 15-17 สิงหาคม 2543
- ☞ การจัดประชุมระดับอนุภูมิภาค ในหัวข้อ “Informal sector and Globalization” ระหว่างวันที่ 20-22 กันยายน 2543 ณ โรงแรมบางกอกพาเลส กรุงเทพฯ จัดโดย ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน

สาระสำคัญจากการประชุมและการสัมมนาที่ผ่านมานั้น พอสรุปได้ว่า ปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบที่สำคัญ คือ

1. **การรับงานที่เสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ** แรงงานนอกระบบมักไม่ค่อยมีทางเลือกในการทำงานมากนัก ทำให้ต้องรับงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมาทำ โดยไม่ได้รับการสนับสนุนอุปกรณ์ป้องกันจากผู้ว่าจ้าง และไม่มีความรู้พอที่จะทำการป้องกันตนเอง เช่น การใช้ปากขบห่วงตะถั่วในท่าเหวอน การใช้กาวทารองเท้า การสัมผัสสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย เป็นต้น

2. **ประเภทหรือสภาพการทำงานที่มีผลต่อสุขภาพ** ความเจ็บป่วยอันเป็นผลเกี่ยวเนื่องโดยตรงจากการทำงาน ได้แก่

- การทำงานที่นั่งอยู่ท่าเดียวนานๆ รวมทั้งท่าทางที่ไม่สุขลักษณะ ก่อให้เกิดการปวดเมื่อยตามส่วนต่างๆ ของร่างกาย ปวดหลัง ปวดเอว เท้าบวม เป็นต้น
- การทำงานติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน ทำให้รับประทานอาหารไม่เป็นเวลา เกิดโรคกระเพาะอาหารอักเสบหรือเป็นแผล โรคระบบทางเดินปัสสาวะ เป็นต้น
- การแพ้จากฝุ่นฝ้าย สารเคมี เช่น อาการทางระบบหายใจที่แสดงถึงการแพ้ฝุ่นฝ้าย และ/หรือสารเคมี อาการผื่นคันตามผิวหนังเนื่องจากสารเคมีที่ใช้วัตถุดิบที่ทำการผลิต เป็นต้น
- โรคตา เช่น ตาแดงเนื่องจากได้รับสารเคมี การบาดเจ็บที่ตาหรือปวดตา สายตาสั้น ทั้งนี้เนื่องจากงานบางประเภทต้องใช้สายตามาก เป็นงานละเอียด แสงสว่างในการทำงานไม่เพียงพอ เป็นต้น

3. **การทำงานที่รีบเร่ง การทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน** ในการทำงานบางครั้งแม้ว่าประเภทของงานหรือวัสดุที่ใช้ไม่เสี่ยงอันตราย แต่การทำงานที่ต้องเร่งรีบทำให้ทันส่งงานต่อผู้ว่าจ้างตามกำหนดเวลา หรือการต้องทำงานให้ได้ปริมาณมากเพราะค่าตอบแทนต่ำ มักมีอาการปวดเมื่อยอวัยวะจากการใช้งานมากไปหรืออยู่ในท่าไม่ถูกต้องเป็นเวลานาน และทำให้ไม่มีเวลาพักผ่อนที่เพียงพอ เกิดปัญหาความดันโลหิต มีอาการวิงเวียนศีรษะ หน้ามืดเป็นลม

ในการมีส่วนร่วมของภาครัฐ-ชุมชนนั้น อาจเป็นไปได้โดย การที่รัฐจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของชุมชน การมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนของภาครัฐและชุมชน การที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารสถานพยาบาลของรัฐ ตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของภาครัฐ-ชุมชนในลักษณะเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบนั้น เช่น การทำให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็ง สามารถที่จะพึ่งตนเอง หรือจัดสวัสดิการด้านต่างๆ รวมทั้งด้านสุขภาพให้กับกลุ่มของตนเองได้ เพื่อลดภาระ ค่าใช้จ่าย และการให้บริการภาครัฐลง ในการสมทบจากภาครัฐ เนื่องจากแรงงานนอกระบบได้ร่วมกันมองปัญหาที่ผ่าน มา และควรให้กลุ่มหรือชุมชนดูแลสุขภาพของกลุ่มแรงงานนอกระบบด้วยตนเอง โดยมีแนวความคิดจากการพึ่งตนเองและเฉลี่ยภาระค่าใช้จ่าย ความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือกันในกลุ่ม ให้ผู้ที่รายได้น้อยสามารถได้รับการ บริการตามความจำเป็นด้านสุขภาพและรัฐควรจะทำให้การสนับสนุนเบื้องต้น ในการจัดตั้งกองทุน แต่เนื่องจากแรงงาน กลุ่มนี้มีข้อจำกัดด้านรายได้และไม่สม่ำเสมอจึงมีการเสนอให้รัฐจ่ายสมทบกองทุนในขั้นต้นอัตรา 1:2 โดยรัฐจะ สมทบเข้ากองทุน 2 ส่วน แรงงาน 1 ส่วน ในระยะ 5 ปีแรก และเมื่อกองทุนเพียงพอในการบริหารงานรัฐ อาจจะลดอัตราลงเหลือ 1:1 ได้ในอนาคต การส่งเสริมจากภาครัฐ ด้านการศึกษา การดูงานกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานด้านต่างๆ เพื่อนำความรู้มาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ หรือนำมาประยุกต์ใช้ในการ พัฒนากลุ่มอื่นๆ ต่อไป การตั้งชมรมตามประเภทกิจการ เพื่อให้มีกิจกรรมร่วมกัน และมีการรวมตัวเพื่อให้เกิดสถาน ภาพที่ชัดเจนในกลุ่มผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบและร่วมกันหาแนวทางในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ ต่อไปในอนาคต ส่วนตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของภาครัฐ-ชุมชนในกรณีที่แรงงานอยู่ในฐานะปัจเจกบุคคลนั้น ควร ช่วยเหลือให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าร่วมในระบบประกันสังคม โดยอาจจะมีการกำหนดรูปแบบเฉพาะขึ้นมา เพื่อให้บริการแก่แรงงานเหล่านี้ รัฐอาจจ่ายเงินสมทบแทนนายจ้าง หรือหานายจ้างร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน หรือให้กองทุนสุขภาพของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ การทำประกันภัยหรือประกันชีวิตแบบกลุ่มกับ ประกันของเอกชน การให้รัฐพิจารณาจัดตั้งกองทุนสวัสดิการแรงงานนอกระบบ เพื่อดูแลสวัสดิการของแรงงานนอก ระบบในกรณีตาย ประสบอุบัติเหตุ และทุพพลภาพ สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเกี่ยวกับระบบการประกั นกันภัย เพื่อให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบต่อความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น การเกิดอุบัติเหตุ หรือ การเสียชีวิต อาจจะเป็น ไปในลักษณะการทำประกันชีวิต

นอกจากนี้แรงงานนอกระบบยังเป็นกลุ่มเป้าหมายกลุ่มหนึ่งที่ทางสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้ให้ความสำคัญในการสนับสนุนศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชนกลุ่มนี้ และเครือข่ายแรง งานนอกระบบยังเป็นหนึ่งในสิบสองประชาคมที่เป็นตัวกลางในการสะท้อนเสียงของประชาชน อันจะนำไปสู่การ กำหนดเป็นแนวทางการปฏิรูประบบสุขภาพ รวมทั้งการยกย่องพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติต่อไป

สรุป ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

ภาวะสุขภาพเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของแรงงานนอกระบบที่มักไม่ค่อยได้รับการตระหนักถึงความ สำคัญเท่าที่ควร แม้แต่ตัวแรงงานนอกระบบเอง ทั้งนี้เนื่องจากไม่เห็นอันตรายถึงชีวิตในทันทีทันใด ปัญหาสุขภาพ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการทำงานอย่างเร่งรัด และใช้เวลายาวนานขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตจากการทำงาน ทำงานในท่า เดียวนานๆ จากการทำงานที่ไม่มีการกำหนดเวลาที่แน่นอน ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ทำให้มีผลสืบเนื่องต่อปัญหาสุ ภาพตามมาได้ เช่น รับประทานอาหารไม่ตรงเวลา ทำให้เกิดโรคแผลในกระเพาะอาหาร ขาดการออกกำลังกาย

ทำให้ร่างกายเกิดความเหนื่อยล้า ระยะเวลาการทำงานที่ยาวนานเกินไป ทำให้พักผ่อนไม่เพียงพอเป็นผลเสียต่อสภาวะร่างกายและอารมณ์มีผลกระทบถึงความสัมพันธ์และความอบอุ่นของครอบครัว การที่ต้องนั่งทำงานหรืออยู่ในอริยาบทเดียวเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาในระบบกล้ามเนื้อกระดูก อาการที่พบบ่อยที่สุด คือ อาการปวดหลัง ปวดเมื่อยร่างกาย นอกจากนั้นยังมีการอื่น ๆ อีก เช่น ปวดหัว ปวดตา เป็นต้น รวมทั้งแรงงานเหล่านี้มักติดยาบรรเทาปวด ยาที่มีส่วนผสมของคาเฟอีน บางรายดื่มแอลกอฮอล์ กาแฟ หรือเครื่องดื่มชูกำลังเป็นประจำ และปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบอีกประการหนึ่ง คือ การไม่ใช้หรือไม่สวมเครื่องป้องกันอันตราย การทำงานที่ใช้หรือสัมผัสสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย ทั้งนี้เพราะความไม่รู้และการไม่ตระหนักเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม

โดยทั่วไปแรงงานนอกระบบมักไม่ได้รับหลักประกันหรือสวัสดิการแรงงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนเงินทดแทนหรือการประกันสังคมที่จัดให้สำหรับแรงงานที่มีลักษณะเป็นนายจ้างลูกจ้างที่ชัดเจน ทั้งนี้เพราะแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มคนที่มักได้รับการจัดอยู่ในกลุ่มผู้ยากจน หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมากกว่าในฐานะเป็นแรงงานประเภทหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เพราะแรงงานเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานที่มีลักษณะของนายจ้างลูกจ้างที่ชัดเจน จึงถูกละเลยในการคุ้มครองทางด้านสวัสดิการและความปลอดภัยทางสุขภาพเท่าที่ควร ทำให้ภาระความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการทำงานต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของแรงงานเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นในปัจจุบันนี้จึงมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสุขภาพของแรงงานนอกระบบมากขึ้น ประเด็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญและได้รับกล่าวถึงได้แก่ **การรับงานที่เสี่ยงหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทหรือสภาพการทำงานที่มีผลต่อสุขภาพ การทำงานที่รีบเร่ง การทำงานเป็นระยะเวลานาน การขาดข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพอย่างเพียงพอ การขาดหลักประกันในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน** นอกจากนี้ปัญหาการรับบริการสาธารณสุขที่สำคัญ คือ การเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพของบริการ ประเด็นที่ควรพิจารณาจากการประชุม “แนวทางการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานนอกระบบ” ได้แก่ ระบบบริการสาธารณสุขของรัฐที่พึงปรารถนา ระบบสวัสดิการสุขภาพของกลุ่ม การมีส่วนร่วมของภาครัฐ-ชุมชน การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ในบทนี้จะนำเสนอมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แนวคิดของการคุ้มครองทางกฎหมายในประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ หลังจากนั้นจะทบทวนหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน สภาพปัญหาทางกฎหมาย และการบังคับใช้ รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวนโยบายและกฎหมาย

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่เน้นเรื่องนโยบายและปัญหาแรงงานตลอดจนปัญหาสังคมมากที่สุด บทบาทขององค์กรนี้ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางสังคมแก่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่เป็นสมาชิก โดยเฉพาะการกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติหรือเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานในหมู่ประเทศสมาชิก มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศก็คือกฎหมายระหว่างประเทศนั่นเอง

เจตนารมณ์ของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

เจตนารมณ์ของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นการกำหนดมาตรฐานทางด้านแรงงาน สังคมและสิทธิพื้นฐานของมนุษย์เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองอันเป็นการจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ การสร้างสันติภาพและความยุติธรรมในสังคม จะเห็นได้ว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ผ่านการรับรองมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน นโยบายสังคม สิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ปัญหาการจ้างงาน การประกันสังคม แรงงานสัมพันธ์ สภาพการทำงาน การใช้แรงงานสตรี การใช้แรงงานผู้เยาว์และแรงงานเด็ก เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการขยายขอบเขตเพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานให้มากขึ้น นับว่าเป็นการพัฒนาแนวความคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม (นิคม จันทรวิทุร, 2531)

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ บทบัญญัติและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการทำงานต่างๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งรัฐสมาชิกทั่วโลกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาประชุมร่วมกันและรับรองว่าเป็นมาตรฐานแรงงานสากล เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็ก (อนุสัญญาฉบับที่ 138) การห้ามบังคับใช้แรงงาน (อนุสัญญาฉบับที่ 29 และ ฉบับที่ 105) การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (อนุสัญญาฉบับที่ 100 และฉบับที่ 111) ตลอดจนสิทธิในการรวมตัวหรือการเจรจาต่อรอง (อนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98) โดยปกติมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจะอยู่ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ

ทั้งข้ออนุสัญญาและข้อแนะมีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศออกโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งจะมีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาและมีมติให้เป็นกฎหมายทุกปี ในส่วนที่เป็นอนุสัญญาเมื่อรัฐสมาชิกพิจารณาให้สัตยาบันแล้วจำเป็นต้องปฏิบัติตาม ส่วนข้อแนะนั้นเป็นข้อแนะนำหรือแนวทางในการปฏิบัติสำหรับประเทศต่างๆ นำไปพิจารณาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพของแต่ละประเทศ ไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบัน

เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2539 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีมติให้ประกาศใช้อนุสัญญาและข้อแนะที่เกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน เนื่องจากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะเฉพาะจำเป็นต้องปรับปรุงมาตรฐานแรงงานให้เหมาะสม มีหลักการและเหตุผลที่สำคัญดังต่อไปนี้ (บรรลือ สันถวไมตรี, 2539)

- (1) การรับงานไปทำที่บ้านเป็นตลาดแรงงานใหญ่ที่มีการจ้างงานนับล้านๆ คนทั่วโลก จึงมีประโยชน์ทั้งแก่นายจ้าง คนงานและเศรษฐกิจของชาติ ในประเทศที่กำลังพัฒนาการรับงานไปทำที่บ้านช่วยสร้างรายได้แก่ครอบครัว มีส่วนส่งเสริมการส่งออกและเป็นการจ้างงานที่คนทำงานสามารถเลือกได้
- (2) ผู้รับงานไปทำที่บ้านขาดความคุ้มครองทางกฎหมายและสังคม ไม่มีความมั่นคงในการทำงานเพราะหลายประเทศไม่กำหนดสถานภาพของคนทำงานในลักษณะดังกล่าวไว้และยังขาดสถิติเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองดูแล
- (3) ค่าจ้างสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ในระดับที่ต่ำมากโดยเฉพาะส่วนใหญ่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

ผู้รับงานไปทำที่บ้านจัดว่าเป็นแรงงานนอกระบบประเภทหนึ่งที่มีฐานะยากจน จึงสมควรได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับที่แรงงานในประเภทอื่นได้รับ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor organization: ILO) จึงได้ศึกษาและพิจารณากำหนดแนวทางเพื่อให้การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้คำแนะนำประเทศต่างๆ เกี่ยวกับมาตรการระดับชาติและการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในอนาคต รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศใหม่เกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะนำ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมโอกาสที่ทัดเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับคนงานประเภทอื่นๆ ในประเด็นต่อไปนี้ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

- 1) เสรีภาพในการสมาคม
- 2) การคุ้มครองการถูกเลือกปฏิบัติในการทำงาน
- 3) สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
- 4) ค่าตอบแทนที่เหมาะสม (ตามอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ)
- 5) ประกันสังคม
- 6) การได้รับการฝึกอบรม เพื่อส่งเสริมโอกาสในการทำงาน

ที่ประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีข้อเสนอแนะให้พิจารณาแก้ไขปัญหาการทำงานตามบ้านที่เป็นงานอุตสาหกรรม และการพิจารณาสถานภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ประกอบกิจการส่วนตัว ตลอดจนประเภทของงานอันตรายที่ห้ามนำไปทำที่บ้าน ซึ่งมีอนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบดังนี้ 1. อนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง)

- 1) บทบัญญัติให้ใช้บังคับอนุสัญญานี้กับทุกคนที่ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน (มาตรา 2)
- 2) บทบัญญัติให้สมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานับนี้จะต้องกำหนดนำไปสู่การปฏิบัติ และทบทวนซึ่งนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านเป็นระยะๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยปรึกษาหารือกับผู้แทนขององค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างข้างมาก และกับองค์การที่เกี่ยวข้องของผู้รับงานไปทำที่บ้านถ้ามี (มาตรา 3) และในมาตรา 4 ยังได้บัญญัติให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมองค์การโดยตนเองเป็นผู้เลือกเองและในการเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การนั้น
- 3) บทบัญญัติเกี่ยวกับการฝึกอบรม โดยให้ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน

- 4) บทบัญญัติให้มีการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้สถิติแรงงานครอบคลุมงานที่รับไปทำที่บ้านเท่าที่เป็นไปได้
 - 5) บทบัญญัติในกรณีที่มีการอนุญาตให้ใช้คนกลางได้ และให้กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างและคนกลางตามลำดับ โดยกฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติหรือโดยคำพิพากษาของศาลตามแนวปฏิบัติแห่งชาติ (มาตรา 8)
 - 6) บทบัญญัติเกี่ยวกับอนุสัญญาฉบับนี้ไม่มีผลกระทบต่อบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านยิ่งกว่าตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่น (มาตรา 10)
 - 7) บทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สัตยาบันและการบอกเลิกการให้สัตยาบัน (มาตรา 11, 12, 13, 14 และ 15)
 - 8) บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการเสนอรายงานผลการบังคับใช้และการแก้ไข และการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่แก้ไขใหม่ (มาตรา 17)
 - 9) บทบัญญัติที่กำหนดให้ใช้ภาษาฝรั่งเศสและภาษาอังกฤษมีผลใช้บังคับเท่าเทียมกัน
- ผลดีของอนุสัญญาฉบับที่ 177 (วิโรจน์ ตูลาพันธุ์, 2540) สรุปได้ดังต่อไปนี้**
- (1) ทำให้เกิดการตระหนักในคุณค่าของการรับงานมาทำที่บ้านซึ่งแต่ไหนแต่ไรมาไม่มีใครนึกถึง และไม่ปรากฏในสถิติแรงงาน การตราอนุสัญญาฉบับนี้ขึ้นจะมีผลให้คนงานกลุ่มนี้รวมอยู่ในตลาดแรงงาน
 - (2) ทำให้มีการขยายของเขตการคุ้มครองแรงงาน ครอบคลุมถึงคนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มที่ยากจนและมีรายได้ต่ำที่สุดในบรรดาคนงานทั้งหลาย และจะสามารถเป็นตัวอย่างสำหรับการออกกฎหมายคุ้มครองคนงานนอกระบบประเภทอื่นๆ
 - (3) เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเป็นการสนองตอบต่อปฏิญญากรุงโคเปนเฮเกน และแผนปฏิบัติการปักกิ่ง ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศได้ร่วมลงนามแล้ว
 - (4) เป็นการส่งเสริมสถานภาพสตรี เนื่องจากผู้รับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นสตรี
 - (5) ลดปัญหาแรงงานเด็ก โดยที่เมื่อรายได้ของแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นจากการดูแลของรัฐ ครอบครัวก็จะสามารถส่งบุตรหลานไปโรงเรียนและไม่มีความจำเป็นที่จะให้บุตรหลานทำงานหารายได้ตั้งแต่เยาว์วัย
 - (6) นายจ้างเองจะได้รับประโยชน์ในแง่ที่ว่า เมื่อมีการดูแลด้านสวัสดิการและค่าจ้างที่เหมาะสมแล้ว คุณภาพของผลผลิตน่าจะได้มาตรฐานดีขึ้น ทำให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้
 - (7) ความสามารถแข่งขันในตลาดโลก จะมีผลต่อการขยายตลาด การเพิ่มการลงทุน และเพิ่มการจ้างงาน ซึ่งทุกฝ่ายได้รับประโยชน์
- 2. ข้อแนะนำฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดของภาคผนวก จ)**
- 1) บทบัญญัติมอบหมายให้ผู้ทรงอำนาจหรือผู้ทรงอำนาจทั้งหลายตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน
 - 2) บทบัญญัติให้ใช้องค์การไตรภาคี หรือองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างในการกำหนดและการนำไปสู่การปฏิบัติ ผู้ทรงอำนาจหรือผู้ทรงอำนาจทั้งหลายตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติ รับผิดชอบในการกำหนดและนำไปสู่การปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน
 - 3) บทบัญญัติให้ผู้ทรงอำนาจหรือผู้ทรงอำนาจทั้งหลายตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติ ดำเนินการตามความเหมาะสมให้คนงานและนายจ้างได้แสดงความเห็นต่อนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน

และมาตรการที่รองรับดังกล่าวลงสู่การปฏิบัติ ในกรณีที่ไม่มียุติบัตรที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือ องค์การนายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

- 4) บทบัญญัติกำหนดให้มีการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับขอบเขตลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้าน ข้อมูลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำหรับนโยบายแห่งชาติ นโยบายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านและมาตรการที่รองรับนโยบายลงสู่การปฏิบัติ และจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน
- 5) บทบัญญัติให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของเงื่อนไขในการทำงาน เป็น หนังสือหรือโดยวิธีอื่นที่เหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายและแนวนโยบายแห่งชาติ
- 6) บทบัญญัติกำหนดให้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของเงื่อนไขในการทำงานครอบคลุมรายการดังต่อไปนี้
 - ชื่อ และที่อยู่ของนายจ้างหรือคนกลาง (ถ้ามี)
 - อัตราตอบแทนและวิธีการคำนวณค่าจ้าง
 - ประเภทของงานที่ทำ

3. อนุสัญญาและข้อแนะ เรื่อง ความมั่นคงทางสังคม ฉบับที่ 102

เป็นการกำหนดวิธีการสร้างความมั่นคงทางสังคมแบบต่างๆ ขอบเขตการคุ้มครองและระดับของประโยชน์ทดแทน

นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาระดับอื่นๆ ประกอบเรื่อง ความมั่นคงทางสังคม เช่น

อนุสัญญาระดับที่ 118 เรื่อง ความเท่าเทียมกันของการรักษาพยาบาลที่จัดให้คนในชาติหรือคนต่างชาติ

อนุสัญญาระดับที่ 121 เรื่อง ประโยชน์ทดแทนการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน

อนุสัญญาระดับที่ 128 เรื่อง การประกันสุขภาพและทุพพลภาพ

อนุสัญญาระดับที่ 130 เรื่อง การดูแลรักษาพยาบาล การให้ประโยชน์ทดแทนเป็นเงิน ในกรณีขาดรายได้

เพราะเจ็บป่วย

อนุสัญญาระดับที่ 159 และข้อแนะฉบับที่ 168 ว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพและการจ้างงาน (คนพิการ)

4. มาตรฐานแรงงานเกี่ยวกับการจ้างงานภาคเกษตรกรรม

เหตุผลสำคัญที่ต้องให้การคุ้มครอง

- 1) กฎหมายแรงงานส่วนใหญ่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองกำหนดสิทธิของแรงงานนอกภาคเกษตรเป็นหลัก ทำให้ผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตรขาดการเหลียวแล
- 2) ลักษณะงานภาคเกษตรมีลักษณะเฉพาะไม่สามารถนำกฎเกณฑ์ที่ใช้กับคนงานภาคเกษตรมาใช้อย่างบังคับได้

อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง เช่น

อนุสัญญาระดับที่ 11 ว่าด้วยสิทธิในการสมาคม (การรวมกลุ่ม) อันเป็นสิทธิเสมอภาคกับภาคอุตสาหกรรม

อนุสัญญาระดับที่ 12 ว่าด้วยการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ใช้แรงงาน

อนุสัญญาระดับที่ 99 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ระบุให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยนายจ้างสามารถจ่ายค่าจ้างบางส่วนเป็นผลผลิตทางการเกษตรนั้นๆ ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ผลผลิตนั้นต้องสามารถนำไปใช้ได้และเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างและครอบครัวของลูกจ้าง มูลค่าของผลผลิตนั้นต้องเป็นธรรมและสมเหตุสมผล

อนุสัญญาระดับที่ 101 และข้อแนะฉบับที่ 93 ว่าด้วยวันหยุดโดยได้รับค่าจ้างในงานเกษตรกรรม

5. อนุสัญญาว่าด้วยสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัย สุขอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

อนุสัญญาฉบับที่ 161 ว่าด้วยหน่วยบริการด้านอาชีวอนามัย

การคุ้มครองทางกฎหมาย

จากการศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2539) เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน พบว่ามี 18 ประเทศ ได้แก่ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย คิวบา เยอรมนี อังกฤษ (พ.ร.บ. การรับงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1981 – Home Work Act 1981) อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น (พ.ร.บ. การรับงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1970 – Home Work Act 1970) โมร็อกโก เนเธอร์แลนด์ (กฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1933) นอร์เวย์ (กฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1918) เปรู (พ.ร.บ. ส่งเสริมการมีงานทำ ค.ศ. 1991 – Employment Promotion Act 1991) โปแลนด์ โปรตุเกส (พ.ร.บ. หมายเลข 440- Act No. 440) รัสเซีย (พ.ร.บ. การรับงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1981 - Home Work Act 1981) ชินมารีโน สวิตเซอร์แลนด์ (พ.ร.บ. การรับงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1982 - Home Work Act 1982) และอุรุกวัย

ในออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) แคนาดา (ควิเบก) และฝรั่งเศส ได้กำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับคนงานทั่วไป แต่ในหลายประเทศได้กำหนดให้การรับงานไปทำที่บ้านเป็นบทบัญญัติหนึ่งในกฎหมายแรงงานทั่วไป ได้แก่ อัฟกานิสถาน โบลิเวีย ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา เช็ก โดมินีกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ เติร์กเมนิสถาน ฝรั่งเศส (ประมวลกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส) กัวเตมาลา ฮอนดูรัส เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย ฟิลิปปินส์ (กฎหมายแรงงาน ค.ศ. 1992) สโลวาเกีย สเปน และเวเนซุเอลา

กฎหมายแรงงานของบางประเทศ เช่น เดนมาร์ก มอลตา และสวีเดน ยกเว้นบางบทบัญญัติที่ไม่คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ บทบัญญัติเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน การจ่ายเงินในวันหยุดพักผ่อนประจำปี และความปลอดภัยและสุขภาพ ส่วนในชิลี ได้ยกเว้นบทบัญญัติเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานถ้าทำงานโดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง ขณะที่บางประเทศได้มีมาตรการต่างๆ ที่แตกต่างกันไปในกฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านตามปัญหาเฉพาะที่พบในแต่ละประเทศเช่น อาร์เจนตินา เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น โมร็อกโก เปรู และบางรัฐในสหรัฐอเมริกา มีข้อห้ามการทำงานที่บ้านในภาคอุตสาหกรรมหรือในสถานที่บางแห่ง ส่วนอินเดีย เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์ จะให้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านได้กับอุตสาหกรรมหรือภาคธุรกิจบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านเท่านั้น (ดูรายละเอียดของภาคผนวก ข)

อย่างไรก็ตามลักษณะความสัมพันธ์ของการจ้างงานระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านและนายจ้างเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดว่ากฎหมายแรงงานทั่วไปจะนำมาบังคับใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านได้หรือไม่ ซึ่งในกฎหมายแรงงานกำหนดให้ความสัมพันธ์ของการจ้างงานมีขึ้นได้ เมื่อคนงานมีฐานะเป็นลูกจ้างที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของนายจ้างในการทำงานเพื่อให้ได้ค่าจ้างและภายใต้เงื่อนไขของงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน

ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานและการจ้างทำของในราวปี 2467 โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศยุโรปและญี่ปุ่นซึ่งมีแนวความคิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการทำสัญญาและการจัดการทรัพย์สินเป็นไปตาม "หลักอิสระของเอกชน" กล่าวคือ เอกชนมีอำนาจในการจัดการงานของตนได้อย่างเต็มที่ รัฐไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว ประกอบกับ "หลักเสรีภาพในการทำสัญญา" ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศยังไม่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมมากนัก

ต่อมาภาวะทางเศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนแปลงไปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในราวปี 2488 หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยมีแนวความคิดว่า ลูกจ้างเป็นกลุ่มคนที่ทำประโยชน์ให้กับสังคมเป็นอันมาก แต่สถานะทางเศรษฐกิจของลูกจ้างไม่เอื้ออำนวยให้ลูกจ้างเรียกร้องหรือต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเสมอภาคและเต็มภาคภูมิ สภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างนับวันยิ่งถูกนายจ้างเอาเปรียบมากขึ้น หากยังคงยึดหลักอิสระของเอกชนและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาตามแนวความคิดเดิม – ลูกจ้างจะได้รับความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรม รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการคุ้มครองแรงงาน มาตราการคุ้มครองแรงงานในกรณีพิเศษ เช่น การคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยมีบทลงโทษในทางอาญาหากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายไม่อนุญาตให้คู่กรณีหรือนายจ้างลูกจ้างตกลงทำสัญญากันเองต่ำกว่ามาตรฐานการคุ้มครองของกฎหมาย และรัฐจะเข้าแทรกแซงโดยการตรวจสอบควบคุมและสั่งการให้คู่กรณีปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย นักกฎหมายเห็นกันว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายลักษณะพิเศษ มีการผสมผสานระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนอันมีลักษณะเป็นกฎหมายสังคม เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อความสงบสุขและความเป็นธรรมในสังคมเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างคู่กรณี (สุชาติวิริวรงค์, 2543)

อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยแม้ได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานแล้ว แต่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานก็ยังคงใช้บังคับเช่นกัน อีกทั้งยังเป็นรากฐานอันสำคัญของการจ้างแรงงาน การดำรงอยู่ของกฎหมายทั้งสองส่วนในเวลาเดียวกันย่อมท้าทายตอนนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (ชัยยงค์ พึงศักดิ์, 2528)

สำหรับแนวคิดทางกฎหมายในเรื่องจ้างทำของนั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับสัญญาจ้างแรงงาน จนบางครั้งก็เป็นการยากที่จะแยกชนิดหรือประเภทของสัญญา สัญญาจ้างทำของเป็นสัญญาที่มีแนวความคิดตามหลักของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ยึดถือหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเช่นเดียวกับสัญญาจ้างแรงงาน มีการจ่ายเงินจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานเช่นเดียวกัน แต่แตกต่างกันตรงที่ผู้รับจ้างทำของมีความเป็นอิสระในการทำงานไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าจ้าง และวัตถุประสงค์แห่งสัญญานั้นที่ผลสำเร็จของงาน

การจ้างทำของมีความหมายกว้าง กล่าวคือ เป็นการรับทำงานที่ใช้ทั้งสมอง ความคิด ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนแรงงานและมีได้จำกัดเฉพาะการทำให้เกิดวัตถุมีรูปร่างเท่านั้น แต่รวมถึงการดัดแปลงต่อเติมวัตถุที่มีรูปร่าง ตลอดจนการรับทำการงานใดๆ ให้เกิดผลนอกเหนือจากทำให้เกิดวัตถุมีรูปร่าง (วินัย สุวิโรจน์, 2533; กมล สนธิเกษตวัน, 2537)

หลักการสำคัญของสัญญาจ้างทำของ คือ ผู้รับจ้างทำงานมีอิสระในการทำงานไม่ต้องอยู่ในอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาและลงโทษจากผู้ว่าจ้าง กฎหมายมุ่งคำนึงถึงแต่ผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญโดยไม่คำนึงถึงชั่วโมงการทำงานหรือระยะเวลาในการทำงาน เส้นแบ่งสำคัญที่กฎหมายยึดถือเป็นหลักในการวินิจฉัยความแตกต่างของสัญญาจ้างแรงงานกับสัญญาจ้างทำของ คือ หลักการควบคุมการทำงานและการบังคับบัญชาลงโทษ ในงานอย่างเดียวกันหากผู้ว่าจ้างมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้รับจ้างกฎหมายถือว่าเป็นสัญญาจ้างทำของ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 325 2524, 2707/2531, 51/2537, 4644/2540) ทั้งๆ ที่คำนิยามของกฎหมายแรงงานทุกฉบับไม่เคยระบุเรื่องการบังคับบัญชาว่าเป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบของการเป็นลูกจ้างหรือนายจ้างแต่อย่างใด (เกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2542 : 30)

ดังนั้นหากความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นเรื่องจ้างทำของ คนทำงานหรือผู้รับจ้างก็จะไม่ได้รับหลักประกันตามกฎหมายเรื่องจ้างแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานใดๆ เลย สัญญาจ้างทำของจึงกลายเป็นสัญญาจ้างงานที่มีบทบาทตัดตอนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานและเป็นปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในปัจจุบัน เช่น การจ้างเหมา การจ้างเหมาช่วง การรับจ้างในงานเกษตรกรรม การรับงานไปทำที่บ้าน และงานอาชีพอิสระทั้งปวง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับจ้างทำของ เช่น สิ้นจ้าง อาจเป็นเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ ผู้ว่าจ้างหรือผู้รับจ้างอาจเป็นฝ่ายที่ต้องจัดเตรียมสัมภาระ ความรับผิดชอบของผู้รับจ้างในการส่งมอบงานล่าช้าหรือชำรุดบกพร่อง การบอกเลิกสัญญาและผู้รับจ้างไม่ผิดสัญญาแต่ต้องชดเชยค่าเสียหาย และการจ้างช่วง (ดูภาคผนวก ข)

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจ้างหรือการทำงานแล้วจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายทั้งในลักษณะเอกชนและกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายสังคมเกี่ยวพันกันอยู่ จึงเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดมาตรฐานไว้ชัดเจนหรือประเด็นที่อยู่ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ศาลฎีกายังคงยึดถือหลักที่ว่าคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันเองแม้โดยสมัครใจต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 283/2516, 2864/2516, 898/2520, 3583/2524, 2409/2527, 1390/2537, 2499/2537 และ 5630/2538)

แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานเพื่อให้มีการคุ้มครองลูกจ้างมากขึ้นก็ตาม แต่ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการประกอบการค้าของธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานและการประกอบอาชีพประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างมาก จึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างจำนวน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 (ดูภาคผนวก ข) แต่ก็ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่านายจ้างหรือผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมได้คิดค้นรูปแบบการจ้างงานชนิดใหม่ๆ เพื่อตนไม่ต้องผูกพันเป็นนายจ้าง-ลูกจ้างตามกฎหมายเพื่อจะได้พ้นภาระความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นเอง การจ้างงานรูปแบบใหม่คือ การจ้างเหมาหรือการจ้างทำของ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2472 เรื่องจ้างทำของ โดยมีการแบ่งประเภทและชนิดของงานในการว่าจ้าง มีการจ้างงานเป็นช่วงๆ ทั้งที่มีคนกลางและไม่มีคนกลาง ตลอดจนการกระจายการผลิตและการทำงานไปสู่ชุมชนที่เรียกกันว่า การรับงานไปทำที่บ้าน นอกจากนี้เกิดการจ้างงานชนิดพิเศษขึ้นมากมาย เช่น งานบรรจุหีบห่อหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานประมงทะเล งานขนส่งทางบกและงานเกษตรกรรม ซึ่งการจ้างงานดังกล่าวนี้มีความสลับซับซ้อนในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูก

จ้างและประเด็นทางกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองซึ่งยังคงเป็นประเด็นถกเถียงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานอยู่ในปัจจุบัน

แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

ในปี 2534 รัฐบาลได้จัดทำแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (2535 - 2539) ซึ่งครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือและบริการ การบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อรองรับแผนดังกล่าวจึงมีร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ในปี 2536 แต่กฎหมายยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

ในมาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวให้ความหมายของสวัสดิการสังคมว่า ระบบจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคมอันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตหรือปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ตามปกติ ทั้งนี้โดยที่บริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคมในระดับมาตรฐาน เป็นการพัฒนาคูณภาพชีวิตของประชาชน

กลุ่มคนที่จะได้รับสวัสดิการสังคมตามร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ ผู้ด้อยโอกาสและผู้ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ครอบครัวยากจน สตรีมีครรภ์ สตรีอาชีพรักษา เด็กและเยาวชนผู้ยากไร้ ผู้ชรา และผู้ประสบภัยธรรมชาติ ทั้งนี้ต้องได้รับการทดสอบว่า ควรได้รับการช่วยเหลือจริงซึ่งจะมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ, 2542)

สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

จากรายงานวิจัยของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ. ศ. 2542 พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายที่มีอยู่แล้วและสามารถนำมาใช้กับงานที่รับไปทำที่บ้านได้ มีดังต่อไปนี้

1.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง จ้างทำของ

1.3 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ตามมาตรา 39 และมาตรา 40 สามารถจะนำมาปรับใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ แต่เนื่องจากผู้รับงานไปทำที่บ้านมิใช่ผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้างตามกฎหมายนี้ ดังนั้นสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม จึงมีเฉพาะในกรณีคลอดบุตร ทูพพลภาพ และตายเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยกรณีสงเคราะห์บุตร และชราภาพด้วย

1.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ. ศ. 2537

ใช้บังคับกับผู้รับงานไปทำที่บ้านในส่วนของทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน แต่ควรขยายการบังคับใช้กฎหมายนี้ในส่วนอื่นๆ แก่งานที่รับไปทำที่บ้านด้วย ทั้งนี้เนื่องจากผลสำเร็จของงานที่เกิดขึ้นจากการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน คุณภาพของงาน การผลิตชิ้นงานออกมาจะได้ตรงตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไข หลักเกณฑ์มาตรฐานที่ผู้ว่าจ้างกำหนด ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงสมควรจะได้รับการฝึกเพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของตนและได้รับการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยในช่วงระยะเวลาการฝึกดังกล่าว อาจมีข้อตกลงหรือเงื่อนไขระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับงานไปทำที่บ้านให้จ่ายค่าตอบแทนตามสมควร ทั้งนี้เพราะเชื่อว่าผู้ว่าจ้างจะได้รับประโยชน์จากการฝึกเพื่อยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังกล่าวด้วย

1.5 พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. 2530

สัญญาอนุญาตตุลาการ หมายถึง สัญญาหรือข้อตกลงในสัญญาที่คู่กรณีตกลงเสนอข้อพิพาททางแพ่งที่เกิดขึ้นแล้ว หรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้อนุญาตตุลาการชี้ขาดไม่ว่าจะมีการกำหนดตัวผู้ซึ่งจะเป็นอนุญาตตุลาการหรือไม่ก็ตาม แต่สัญญาอนุญาตตุลาการจะมีผลผูกพันคู่กรณีได้นั้นก็ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือมีข้อสัญญาปรากฏอยู่ในเอกสารโต้ตอบทางจดหมาย โทรพิมพ์ หรือเอกสารอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน การตกลงด้วยวาจาให้สัญญาหรือข้อตกลงในสัญญาใดๆ เป็นสัญญาอนุญาตตุลาการ จึงไม่มีผลผูกพันคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตาม

ดังนั้นหากสัญญาจ้างทำของระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง สำหรับงานที่รับไปทำที่บ้านคู่สัญญาได้ตกลงกันเป็นสัญญา หรือข้อตกลงในสัญญาให้เสนอข้อพิพาทอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติผิดสัญญาให้อนุญาตตุลาการซึ่งอาจจะเป็นผู้นำชุมชนของหมู่บ้าน หรือบุคคลที่ทั้งสองฝ่ายให้ความเคารพนับถือก็ได้เป็นผู้ชี้ขาดสัญญาจ้างทำของฉบับดังกล่าวเป็นสัญญาอนุญาตตุลาการ ดังนั้นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นคู่สัญญาที่ถูกต้องแย่งสิทธิ จะต้องยื่นข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาตตุลาการเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อน การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาตตุลาการ โดยมิได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาตตุลาการตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนวันสืบพยาน หรือก่อนมีคำพิพากษา ในกรณีที่ไม่มี การสืบพยานขอให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดี เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาตตุลาการก่อนได้

1.6 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

เป็นกฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้กับงานที่รับไปทำที่บ้านได้ ทั้งนี้เนื่องจากงานที่รับไปทำที่บ้านอาจเกิดขึ้นโดยการรับงานของบุคคลๆ เดียวหรือร่วมกันเป็นกลุ่มบุคคลมาจากกลุ่มคนใกล้เคียง ผู้ช่วยที่อยู่ ในครอบครัวเดียวกัน หรือสมาชิกในชุมชน ซึ่งเรียกชื่อเป็นลักษณะแตกต่างกันออกไป สหกรณ์จะเป็นอีกรูปแบบหนึ่งในการรวมกลุ่มกันทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้เป็นสมาชิก โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงานตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนดและเป็นไปการจัดตั้งตามหลักการของสหกรณ์ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายออกมากำหนดและควบคุม คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

1.7 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

งานที่รับไปทำที่บ้าน เป็นสัญญาจ้างทำของอย่างหนึ่ง หากมีข้อพิพาทใดๆ อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาระหว่าง “ผู้ว่าจ้าง” กับ “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ซึ่งถือเป็นความแพ่งนั้น คู่สัญญาที่ถูกต้องแย่งสิทธิจะต้องนำคดีไปฟ้องร้องยังศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น สำหรับกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลแขวง สำหรับจังหวัดอื่น ได้แก่ ศาลแขวง และศาลจังหวัด อนึ่งการฟ้องร้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในศาลชั้นต้น โดยทั่วไปคู่ความจะต้องชำระค่าขึ้นศาล หรือค่าธรรมเนียมในการดำเนินคดีตามระเบียบที่กฎหมายกำหนด และมีความซับซ้อนในวิธีการและขั้นตอนมากกว่าศาลแรงงาน

2. กฎหมายที่มีอยู่แล้วแต่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม หากจะนำมาบังคับใช้ มีดังต่อไปนี้

2.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ. ศ. 2541 (ดูรายละเอียด ภาคผนวก ณ)

2.2 กฎหมายว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 141 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เพื่อแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตร งานที่รับไปทำที่บ้านมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกร หากมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ก็จะเป็นการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้

2.3 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

ในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานได้ แต่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะผู้เป็นนายจ้างลูกจ้างกันเท่านั้นจึงยังไม่มีผลบังคับกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

2.4 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

เป็นกฎหมายที่สร้างระบบแรงงานสัมพันธ์เพื่อประโยชน์ในการเจรจาต่อรอง โดยแต่ละฝ่ายมีสิทธิจัดตั้งองค์กรของตนขึ้น หลักกฎหมายที่อาจปรับใช้ได้ เช่น การตั้งองค์กรผู้รับงานไปทำที่บ้าน การตั้งผู้ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างเพื่อความสะดวกรวดเร็วก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล

2.5 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่จัดตั้งศาลชำนาญพิเศษให้มีอำนาจพิจารณาคดีแรงงานอันเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาแรงงาน ร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง และกำหนดวิธีพิจารณาให้เป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม ทั้งนี้คู่ความไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าฤชาธรรมเนียมใดๆ

คดีแรงงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานนั้น แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

- (1) คดีแรงงานทั่วไป ซึ่งกำหนดอยู่ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
- (2) คดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
- (3) คดีที่กฎหมายอื่นกำหนดให้ฟ้องยังศาลแรงงาน และ
- (4) คดีแรงงานตามคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

แต่เนื่องจากงานที่รับไปทำที่บ้านในขณะนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน หากมีปัญหาได้แย้งสิทธิระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับงานไปทำที่บ้านจะต้องดำเนินคดีในศาลทั่วไป

3. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะบังคับหรือควบคุม

3.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านหากมีเสียงดังที่เกิดจากเครื่องจักรหรือเครื่องมือในการทำงาน ทำให้เกิดฝุ่นละอองหรือสภาพแวดล้อมอันก่อให้เกิดความรำคาญหรือความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น วัสดุหรือของเสียจากการทำงานอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะชนตลอดจนอาจทำให้เกิดสิ่งปฏิกูล สิ่งโสโครกแก่ผู้อื่นอันอาจเป็นความผิดในทางอาญาได้ ตามมาตรา 104, 370, 380, 385, 387 และ 389 แต่เป็นความผิดลหุโทษ

3.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับไปทำที่บ้าน คือ การใช้อาคารบ้านเรือนทำการผลิตที่เข้าข่ายโรงงาน ตามกฎหมายและกระบวนการทำงานต่างๆ และผลกระทบในเรื่องของความปลอดภัย การควบคุม การ

ปล่อยของเสียหรือมลพิษต่างๆ ตลอดจนการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ในการป้องกันความปลอดภัยในการทำงาน

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราดูแลให้การประกอบกิจการโรงงานเป็นไปตามกฎหมายและในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้หยุดประกอบกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวหรือให้ปรับปรุงแก้ไข การเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งปิดโรงงาน

3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ. ศ. 2539

เป็นกฎหมายที่มุ่งรักษาและดูแลคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ทั้งทางอากาศและเสียง ทางน้ำ และของเสียอันตราย มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนในทางอาญา กำหนดโทษต่ำสุดปรับไม่เกิน 5,000 บาท กำหนดโทษสูงสุดจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ค่าเสียหายทั้งแก่รัฐและเอกชนในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของผู้อื่น แม้ว่าจะเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก็ตาม

3.4 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ. ศ. 2535

เป็นการคุ้มครองบุคคลและสาธารณะชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ จากการกระทำใดๆ ของบุคคลหรือผู้ประกอบการค้าอันมีผลโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตร่างกาย เช่น การสะสมหรือหมักหมมของเททิ้งจนเกิดกลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษ การกระทำใดๆ ที่ทำให้เกิดกลิ่น แสง เสียง ฝุ่นละอองต่างๆ จนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษในทางอาญาด้วย

3.5 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ. ศ. 2535

กฎหมายจะกำหนดประเภทของวัตถุอันตรายแบ่งออกตามความจำเป็นแก่การควบคุมเป็น 3 ประเภท การกำหนดท้องที่ห้ามครอบครอง จำหน่ายหรือใช้วัตถุอันตราย และเป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษในทางอาญา หากผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความจำเป็นจะต้องใช้สารอันตรายในการทำงานก็ควรศึกษาเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

3.6 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ. ศ. 2522

ในกรณีมีการก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมหรือเคลื่อนย้ายอาคารสิ่งปลูกสร้างเพื่อประโยชน์ในการทำงาน จำเป็นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การขออนุญาตหรือการเตรียมหลักฐานต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นกฎหมายที่มีบทลงโทษในทางอาญาด้วย

3.7 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ. ศ. 2490

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้วัตถุอันตรายหรือดอกไม้เพลิงเพื่อประกอบการผลิตก็จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายอาจต้องรับโทษในทางอาญา

3.8 กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร

คำตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านถือเป็นเงินได้พึงประเมินตามประมวลรัษฎากรที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีหน้าที่จะต้องชำระภาษีโดยผู้ว่าจ้างเป็นผู้หักภาษี ณ ที่จ่ายไว้ตาม

อัตราที่กฎหมายกำหนดและนำส่งสำนักงานสรรพากร ทั้งนี้ไม่ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านจะเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือนิติบุคคล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการรับงานไปทำที่บ้านนอกจากผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างผูกพันกันตามสัญญาจ้างทำของ มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วทั้งผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างตลอดจนผู้เกี่ยวข้องยังต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายพิเศษอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างเหมา

การจ้างเหมาเป็นคำที่มีความหมายเป็นหลายนัย เดิมใช้เรียกลูกจ้างที่มาทำงานในโรงงานหรือสถานประกอบการโดยคำนวณค่าจ้างตามผลงานหรือรายชิ้นและใช้เรียกการว่าจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีลูกจ้างของตนเองมารับเหมาทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดให้สำเร็จทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด (เกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2537) ในปัจจุบันการจ้างเหมาเป็นรูปแบบที่นิยมกันมากและขยายตัวครอบคลุมกิจการต่างๆ มากมาย ทั้งที่สามารถแยกจากงานอื่นๆ ในสถานประกอบการได้เด็ดขาด เช่น งานเฝ้ารักษาทรัพย์สินและความปลอดภัย งานทำความสะอาด งานตกแต่งอาคาร งานขนส่งสินค้า เป็นต้น และเป็นงานในกระบวนการผลิตของโรงงานหรือสถานประกอบการ เช่น การจ้างเหมาในงานผสมนมของกิจการอาหารและนม งานผลิตชิ้นส่วนของรถยนต์ งานรับส่งหนังสือหรือเอกสารหรืองานพิมพ์ เป็นต้น

นอกจากนี้ เกษมสันต์ วิลาวรรณ (คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, 2542) ได้ให้ความเห็นว่า กฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างเหมา มีอยู่หลายฉบับดังต่อไปนี้ (ดูภาคผนวก ก)

- (1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 12 ประกอบมาตรา 5
- (2) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บัญญัติไว้ในมาตรา 35 และมาตรา 52
- (3) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 บัญญัติไว้ในมาตรา 10 และมาตรา 11

สาระสำคัญโดยรวมของกฎหมายดังกล่าวมีหลักการให้เจ้าของสถานประกอบการที่จ้างเหมาหรือจ้างเหมาค่าแรงที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตอันสำคัญของธุรกิจมีฐานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างของผู้รับเหมาด้วยและให้ผู้รับเหมาซึ่งเป็นนายจ้าง ผู้รับเหมาช่วงทุกช่วงถัดขึ้นไปตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้น ร่วมรับผิดชอบในการจ่ายเงินบางประเภทตามกฎหมายดังกล่าวในกรณีที่ผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้างหรือผู้รับเหมาค่าแรงไม่จ่ายเงินดังกล่าวตามกฎหมาย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้านของชฤทธิ์ มีสิทธิ์และคณะ (2542) พบว่าโรงงานและสถานประกอบการขนาดใหญ่ใช้วิธีการกระจายการผลิตไปยังชุมชนทั้งในเมืองใหญ่และชนบทโดยผ่านคนกลางหรือนายหน้าหรือโดยการรับเหมาช่วงเป็นทอดๆ ที่เรียกกันว่า การรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งมีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้น ในขั้นตอนสุดท้ายของการรับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ในลักษณะจ้างทำของหรือที่เรียกว่าจ้างเหมา โรงงานและสถานประกอบการ (ผู้ว่าจ้าง) ไม่เป็นนายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พฤติกรรมของการจ้างงานเป็นช่วงๆ เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือกำไรในทางการค้าจากการจ้างแรงงานดังกล่าว (ชฤทธิ์ มีสิทธิ์และคณะ, 2542) สาเหตุที่มีการจ้างงานรูปแบบดังกล่าวเนื่องจากโรงงานหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่ต้องการตัดความสัมพันธ์ลักษณะนายจ้างลูกจ้าง เพื่อจะได้หลุดพ้นจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคม อันเป็นการลดต้นทุนในการผลิต ลดภาระในการบริหารงานบุคคล หลีกเลี่ยงปัญหาแรงงานสัมพันธ์และเป็นรูปแบบที่สามารถแสวงหากำไรจากค่าแรงที่รับเหมากันเป็นทอดๆ (ชฤทธิ์ มีสิทธิ์และคณะ, 2542) ประเด็นสำคัญจากการศึกษามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนี้

(1) การรวมกลุ่มทำการผลิตเพื่อขายจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่ม เช่น สหกรณ์ สมาคม หรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะซื้อขาย ลักษณะตัวแทนและนายหน้า กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งทั่วไป ในกรณีที่กลุ่มมีการจ้างคนงานทำงานประจำกลุ่มก็จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจ้างแรงงาน

(2) ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจ้างทำของ แต่ถ้าผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความสัมพันธ์แบบนายจ้างกับลูกจ้าง แม้ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่เมื่อเป็นลูกจ้างย่อมมีสิทธิฟ้องนายจ้างเป็นคดีแรงงาน

(3) การรับงานไปทำที่บ้านมักเกี่ยวข้องกับการรับช่วงการผลิต แต่เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) มิให้ใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานบังคับจึงไม่อาจบังคับใช้ตามมาตรา 12 ได้ เกี่ยวกับการจ้างงานช่วงของผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องบังคับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง จ้างทำของ

(4) กรณีการจ้างงานเกษตรกรรม โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเพาะเมล็ดพันธุ์พืช ธุรกิจการเกษตรอุตสาหกรรม หรือตัวแทนหรือนายหน้าจะหาสัญญาซื้อขายหรือจะซื้อขายกับเกษตรกรไว้เป็นหนังสือ ซึ่งยังเป็นปัญหาว่าจะบังคับใช้ตามสัญญาชนิดใดและตามกฎหมายใด

จะเห็นได้ว่าจากสภาพที่เป็นจริงของการรับงานไปทำที่บ้านและการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมยังไม่มีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองไว้โดยตรง กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันที่อาจใช้บังคับได้ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งสิ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทางการบังคับใช้กฎหมาย เช่น เจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการดูแล คู่สัญญาที่มีอำนาจที่จะทำความตกลงเกี่ยวกับการจ้างได้เองไม่มีมาตรฐานทางกฎหมายควบคุมหรือคุ้มครอง แม้สัญญาที่ทำกันขึ้นอาจทำให้ผู้รับงานหรือผู้รับจ้างได้รับความไม่เป็นธรรม ศาลก็ไม่อาจนำกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานไปใช้ในการจ้างงานดังกล่าวได้

กฎหมายเกี่ยวกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ประดิษฐ์ ขาสุมบิต (2542) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านดังต่อไปนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 45 และมาตรา 50 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือสมาคม การประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ
- (2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- (3) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

จากการศึกษาดังกล่าว ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีการรวมกลุ่มหลากหลายรูปแบบทั้งที่มีแบบแผนและไม่มีแบบแผน ไม่ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านจะรวมกลุ่มกันในลักษณะใดย่อมถือว่าเป็นกลุ่มที่ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สภาพปัญหาในทางกฎหมายและการบังคับใช้

1. พิจารณาจากกรอบค่านิยมและขอบเขตของงานนอกระบบ

1.1 งานที่รับไปทำที่บ้าน

จากงานศึกษาวิจัยแหล่งต่างๆ มีความเห็นตรงกันว่า ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยมิได้ให้ค่านิยมและขอบเขตของงานไว้ในกฎหมายจึงอาศัยกรอบที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้แต่นิยามดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างและได้นำงานมาทำที่บ้านของตนเป็นบางครั้งบาง

คราวแทนที่จะทำที่สถานที่ทำงานของตน และผู้รับงานไปทำที่บ้านตามนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ระบุแต่เพียงบุคคลแต่ไม่มีการกล่าวถึงครัวเรือนหรือกลุ่มองค์กรของผู้รับงานไปทำที่บ้าน อย่างไรก็ตามคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้ความหมายสรุปได้ว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่าผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้างหรือผู้มาติดต่อสั่งทำด้วยตนเองหรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือนหรือกลุ่มโดยรับค่าจ้าง ทั้งนี้งานที่ต้องเป็นงานที่รับมาทำที่บ้าน มีลักษณะเป็นการผลิต ประกอบหรือทำสิ่งของ ไม่ใช่งานบริการและสิ่งของที่ผลิตหรือประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด จะส่งให้กับคนกลางหรือนายหน้าหรือนายจ้างหรือสถานประกอบการเท่านั้น ไม่ได้ผลิตหรือประกอบหรือทำเพื่อขายเอง” ในขณะที่ตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศรวมถึงงานบริการด้วย เช่น งานซักรีดเสื้อผ้า งานแปลเอกสาร งานทำบัญชี งานประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นต้น

ความแตกต่างระหว่างผู้ประกอบการอาชีพอิสระกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีดังนี้

ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนดและได้รับค่าจ้างเมื่องานเสร็จส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระมีอิสระในการตัดสินใจในการผลิตหรือจำหน่าย ได้รับผลตอบแทนในรูปกำไรหรือขาดทุน

ส่วนนิยามของนายจ้าง หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตนไม่ว่าโดยตรงหรือผ่านคนกลางและไม่ว่ากฎหมายแห่งชาติจะบัญญัติให้มีคนกลางหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่มีการนิยาม “คนกลาง” และ “ผู้รับช่วงการผลิต” ไว้ สำหรับประเทศไทยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้นิยาม “นายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ว่า หมายถึงผู้ซึ่งตกลงว่าจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้าน ไม่ว่าจะดำเนินการโดยตรงหรือโดยปริยายหรือผ่านทางคนกลาง โดยส่งมอบหรือทำให้มีการส่งมอบสินค้าหรือสิ่งของ ซึ่งจะถูกนำไปใช้ในกระบวนการผลิตที่บ้านและซื้อสินค้านั้นกลับมาหรือจ่ายค่าจ้างหลังกระบวนการผลิตสิ้นสุด

นิยาม “คนกลาง” หมายความว่า ผู้ซึ่งดำเนินการเพื่อรับผลประโยชน์โดยส่งมอบหรือทำให้มีการส่งมอบสินค้าหรือสิ่งของให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปใช้ประกอบการผลิตที่บ้านหรือในบริเวณบ้านและนำสินค้าหรือสิ่งของนั้นส่งมอบนายจ้าง (ประดิษฐ์ ขาสมบัติ, 2542)

นอกจากนี้จากการศึกษาวิจัยของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ประดิษฐ์ ขาสมบัติ, 2542) และสำนักวิชาการ บริษัทศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เรื่อง แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2542 พบว่าบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านมีสถานภาพการทำงานหลากหลาย เช่น เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านและเป็นผู้ทำการผลิตหรือประกอบเอง เป็นผู้ช่วยผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเป็นผู้จ้างเหมาช่วงด้วย เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านและมีลูกจ้างทำงานด้วย เป็นลูกจ้างในงานที่รับมาทำที่บ้าน เป็นลูกจ้างในโรงงานและรับงานมาทำที่บ้านด้วย เป็นนายหน้าแจกจ่ายงานแก่ผู้รับงาน

จากสภาพดังกล่าวเห็นได้ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านมิได้หลายสถานภาพ แต่ในบางกรณีก็เป็นการยากที่จะกล่าวว่าหัวหน้ากลุ่มเป็นนายหน้าของการรับงานไปทำที่บ้าน ส่วนผู้รับงานที่มีฐานะเป็นนายจ้างก็อาจเปลี่ยนแปลงเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือนายจ้างหรือเป็นผู้รับเหมาช่วง นอกจากนี้ในการรับงานไปทำที่บ้านที่มีได้กำหนดค่าจ้างไว้ชัดเจนแต่เป็นส่วนแบ่งตามที่ตกลงกัน จึงเป็นการยากที่จะบอกว่าเป็นนายจ้างหรือเป็นผู้ร่วมงานมีการตกลงเรื่องผลตอบแทนที่ไม่ชัดเจน

ดังนั้นการกำหนดสถานภาพของแรงงานนอกระบบให้มีความชัดเจนจะส่งผลให้สามารถกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง

1.2 งานเกษตรกรรม

ตามมาตรา 22 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ได้ให้คำนิยามและขอบเขตของงานไว้แต่อย่างใด จะมีเพียงแต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เท่านั้นที่ระบุประเภทของงานเกษตรกรรมไว้แต่ไม่ได้นิยามหรือกำหนดขอบเขตของงาน กล่าวคือ ระบุแต่เพียงว่างานเกษตรกรรมหมายถึงงานเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์

สถานภาพของคนทำงานในภาคเกษตรกรรมก็มีความสลับซับซ้อนเช่นเดียวกันเนื่องจากระบบการจ้างเหมาและการจ้างเหมาช่วงนั่นเอง ในระหว่างนี้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำลังพิจารณาร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตร ซึ่งได้ผสมผสานงานอุตสาหกรรม งานพาณิชยกรรม และงานในลักษณะอื่นๆ รวมอยู่ในความหมายของงานเกษตรกรรมด้วย แต่มีหลักการให้ความคุ้มครองเพียงบางระดับเท่านั้น (ดูร่างกฎกระทรวงในภาคผนวก ฉ)

2. พิจารณาจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมาย

วินัย ลิวีโรจน์ (2533) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ของสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่ากฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดในการคุ้มครองแรงงานและเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเพิ่มเติม แต่ก็ยังพบว่านายจ้างมักจะหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการปฏิเสธความสัมพันธ์แบบนายจ้างลูกจ้าง เช่น ไม่ทำสัญญาจ้างแรงงานให้ชัดเจน อาศัยสัญญารูปแบบอื่นๆ แทนสัญญาจ้างแรงงาน ในขณะที่การเปลี่ยนกฎหมายของศาลในเรื่องสัญญาจ้างแรงงานยังคงจำกัดอยู่กับหลักอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาและลงโทษของนายจ้างซึ่งเป็นการตีความค่อนข้างแคบ ทำให้คนทำงานที่หลากหลายรูปแบบไม่เป็นลูกจ้างตามกฎหมาย จึงไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย

เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2537) ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจ้างเหมา พบว่าธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่นิยมการใช้รูปแบบการจ้างเหมาหรือสัญญาจ้างทำของโดยมีการรับเหมากันเป็นทอดๆ หลายทอด การจ้างงานรูปแบบดังกล่าวเป็นการอาศัยสัญญาจ้างทำของเพื่อตัดตอนความสัมพันธ์ลักษณะจ้างแรงงานระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงหรือคนทำงาน เพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำหรือสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้การจ้างงานดังกล่าวทำให้เกิดผู้รับเหมารายเล็กๆ หรือธุรกิจขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ลูกจ้างของผู้รับเหมาขนาดเล็กก็จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งพบว่าผู้รับเหมารายเล็กๆ เหล่านี้มักมีเงินทุนในการประกอบการไม่มากนัก กิจการไม่มั่นคงแข็งแรง นายจ้างที่เป็นผู้รับเหมาจึงมักจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้ลูกจ้างของนายจ้างดังกล่าวมีคุณภาพชีวิตต่ำ

เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2542) เห็นว่าการจ้างเหมาเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการบริหารกิจการเพื่อกำไร เพื่อความสงบเรียบร้อยในการบริหารงานบุคคลและเพื่อลดภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน สิ่งที่น่าวิตกกังวลคือการจ้างเหมาทำให้เกิดการตัดตอนผลประโยชน์หรือส่วนแบ่งไปเรื่อยๆ ทำให้การรับเหมาในช่วงท้ายได้รับประโยชน์น้อยทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สังคมอย่างยิ่ง ลูกจ้างของผู้รับเหมามักอยู่ในระบบการจ้างงานระยะสั้นๆ กระทั่งต่อความมั่นคงในการทำงานขึ้นอยู่กับความพอใจหรืออำเภอใจของนายจ้างผู้รับเหมา การจ้างงานในรูปแบบเช่นนี้มีลักษณะของการเอาตัวรอดเฉพาะตน

ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และคณะ (2542) ร่วมกับศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ในการจ้างหรือการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านในอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ พบว่างานที่รับไปทำที่บ้าน

โดยส่วนใหญ่เป็นการรับเหมาช่วงหรือรับงานโดยผ่านคนกลางหรือนายหน้า ในส่วนของผู้รับงานมักรวมตัวกันเป็นกลุ่มแบบไม่เป็นทางการ หัวหน้ากลุ่มหรือตัวแทนกลุ่มเพียงหนึ่งหรือสองคนเป็นผู้ติดต่อกับผู้รับเหมาช่วงหรือคนกลาง ไม่มีการทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มหรือผู้รับงานกับผู้รับเหมาช่วงหรือคนกลางหรือนายหน้า ยังเป็นปัญหาในทางกฎหมายว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ ประกอบกับหลักการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลสัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาจ้างทำของหรือไม่ก็เป็นสัญญาจะซื้อขายหรือสัญญาซื้อขาย

ดังนั้นหากมีปัญหาคือได้แย้งสิทธิในทางกฎหมาย ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้รับจ้างหรือผู้ขายจะต้องดำเนินการคดีตามกฎหมายเป็นคดีแพ่งทั่วไป เว้นแต่จะงานดังกล่าวเป็นการจ้างแรงงานผู้เป็นลูกจ้างย่อมมีสิทธิฟ้องนายจ้างต่อศาลแรงงานอันเป็นศาลพิเศษเกี่ยวกับคดีแรงงาน

อย่างไรก็ตามผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานในภาคเกษตรโดยส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงานลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงทำให้หลุดพ้นออกจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทน

นอกจากนี้สืบเนื่องจากแรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างเหมา หรือสัญญาซื้อขายซึ่งความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากการศึกษาพบปัญหาที่สะท้อนให้เห็นจุดอ่อนของระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่คู่สัญญาสามารถทำความตกลงกันได้เอง ไม่มีมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำหรือมาตรการทางกฎหมายควบคุมบังคับ เช่น ค่าตอบแทนการทำงานที่เรียกว่าสินจ้าง กำหนดเวลาในการจ่ายค่าจ้างเงินประกันในการปฏิบัติตามสัญญา การหักค่าจ้างเพื่อชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่อีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาหรือทำงานชำรุดบกพร่อง เป็นต้น ทำให้คนทำงานต้องถูกเอาเปรียบและสูญเสียสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ไปเป็นอันมาก

3. พิจารณาในแง่ของการคุ้มครองแรงงาน

บรรลือ สันถวไมตรี (2539) ในฐานะผู้เข้าร่วมประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 82 พ.ศ. 2538 ซึ่งมีการพิจารณาปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เห็นว่าแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านนับเป็นกลุ่มคนงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเพียงพอ มีลักษณะโดดเดี่ยว ไม่ค่อยมีอำนาจในการต่อรอง ได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานและได้จ้างรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าคนงานในชนบทถูกเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้างมากที่สุด

วิโรจน์ ตูลาพันธุ์ (2540) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พบว่าแรงงานนอกระบบประเภทการรับงานไปทำที่บ้านและการจ้างเหมาแบบเหมาเสร็จ คู่สัญญามุ่งถึงผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ นายจ้างไม่มีอำนาจบังคับบัญชาและควบคุมการทำงานของลูกจ้างจึงไม่ถือว่าเป็นการจ้างแรงงาน จึงไม่ได้รับความคุ้มครอง

นอกจากนี้ยังมีการจ้างงานภาคเกษตรที่เรียกว่า การเกษตรแบบมีสัญญาผูกพัน เป็นความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจการเกษตรครบวงจรกับตัวแทนหรือพ่อค้าคนกลางและกับเกษตรกร โดยมีการทำสัญญากันไว้เป็นหนังสือ เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในการจ้างหรือการทำงานแล้วเห็นได้ว่ามิใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง จึงไม่อาจบังคับใช้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้

จากการศึกษาวิจัยของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ประดิษฐ์ ขาถมบัติ, 2542) เกี่ยวกับการคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสถานภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจนจึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน กล่าวคือ กฎกระทรวงฉบับที่ 9 ลงวันที่ 14 กันยายน

พ.ศ. 2542 ได้ยกเว้นมิให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บังคับใช้กับนายจ้างลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน

จากการศึกษาของบัณฑิตย ฐนชัยเศรษฐวุฒิ (2542) เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน พบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับกับกิจการที่มีลูกจ้างแม่เพียง 1 คน ส่วนกิจการใดที่กฎหมายไม่ประสงค์จะบังคับใช้หรือให้การคุ้มครองเพียงบางเรื่อง รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้ออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ แต่ที่ผ่านมาฝ่ายบริหารมักออกกฎกระทรวงโดยมิได้ปรึกษานายกหรือกับกลุ่มหรือองค์กรของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้กฎกระทรวงที่ประกาศใช้หลายฉบับประชาชนยังมีข้อสงสัย เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ที่ยกเว้นมิให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน ทั้งๆ ที่ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 22 กำหนดให้ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงเพื่อให้การคุ้มครองในระดับที่เหมาะสมมิใช่ไม่คุ้มครอง นอกจากนี้กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายบริหารดำเนินการออกกฎกระทรวงให้แล้วเสร็จเมื่อใด ทำให้สิทธิของแรงงานในหลายเรื่องยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงบังคับใช้

สำหรับกฎหมายสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง กล่าวคือ ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 166ให้นำเอากฎหมายเดิมมาบังคับใช้ ดังนั้นจึงต้องบังคับใช้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานมีทั้งสิ้น 15 ฉบับ (ดูภาคผนวก ข) กฎกระทรวงที่ยังไม่กำหนด เช่น การกำหนดอัตราสูงสุดของน้ำหนักที่ห้ามมิให้ลูกจ้างทำงาน การกำหนดมาตรฐานการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสุขภาพของลูกจ้าง

กระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่ละกระทรวงก็มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ในหลายกรณีการทำงานไม่ประสานส่งเสริมซึ่งกันและกัน ในเรื่องเดียวกันอาจกำหนดขอบเขตแตกต่างกัน เช่น กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แตกต่างกับกิจการที่เป็นอันตรายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งในเรื่องการคุ้มครองแรงงานและเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานยังคงมีปัญหาในเรื่องการตรวจแรงงานเพราะกลไกการตรวจยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนน้อย การเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพสาขาต่างๆ มีส่วนร่วมในการตรวจแรงงานยังไม่คืบหน้าในทางปฏิบัติ

การตรวจแรงงานของพนักงานเจ้าหน้าที่แบ่งเป็น 4 กรณี คือ การตรวจการใช้แรงงานทั่วไป การตรวจการใช้แรงงานหญิงและเด็ก การตรวจการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ และการตรวจสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ตั้งแต่ปี 2537 ถึงปี 2541 พบว่ามีการทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยเฉลี่ยร้อยละ 54 ต่อปี มาตรการที่ใช้เป็นการตักเตือนและให้คำแนะนำจำนวนร้อยละ 71 มีการดำเนินคดีเพียงไม่เกินร้อยละ 1 (เอกสารประกอบการสัมมนาจัดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มิถุนายน พ.ศ. 2543)

จากการศึกษาเบื้องต้นของชฎฤทธิ์ มีสิทธิ์และคณะ (2542) เกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้ง 11 กรณีศึกษา ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือไม่ ได้รับผลตอบแทนจากการทำงานเพียงเงินจ้างหรือค่าจ้างเท่านั้น ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมแต่อย่างใด เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมเองเป็นผู้จำกัดสิทธิ เช่น

กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) มิให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บังคับใช้กับนายจ้างลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน นอกจากนี้กฎกระทรวงดังกล่าวยังได้ยกเว้นงานเกษตรกรรมด้วย ทำให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมแม้มีฐานะเป็นลูกจ้างก็ไม่อาจได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อย่างไรก็ตามในระหว่างนี้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการเพื่อออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม ด้วยเหตุผลที่ว่างานเกษตรกรรมมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการทำงานทั่วไปจึงควรกำหนดการคุ้มครองไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งในช่วงกฎกระทรวงดังกล่าวได้นิยาม “งานเกษตรกรรม” “งานเพาะปลูก” “งานป่าไม้” “งานเลี้ยงสัตว์” “งานประมง” “งานทำนาเกลือ” และนิยามของนายจ้างและค่าจ้างไว้ (ดูภาคผนวก ณ)

นอกจากนี้แม้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมจะได้กำหนดให้ผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้าง ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาชั้นต้น และเจ้าของสถานประกอบการที่ใช้วิธีการจ้างเหมาหรือจ้างเหมาค่าแรงให้ทำงานในกระบวนการผลิตที่สำคัญจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด เงินชดเชย เงินสมทบหรือเงินเพิ่มตามกฎหมายดังกล่าว แต่ต้องเป็นการได้แย่งสิทธิระหว่างผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้างกับลูกจ้างจึงจะอาศัยกฎหมายดังกล่าวได้ หากผู้รับจ้างหรือผู้รับงานหรือคนทำงานไม่มีความสัมพันธ์ลักษณะลูกจ้างนายจ้างก็ไม่อาจอาศัยหลักกฎหมายดังกล่าวได้

4. พิจารณาในแง่ของการประกันสังคม

งานวิจัยและงานศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการประกันสังคม โดยรวมกฎหมายเงินทดแทนเข้าด้วยกันเนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม แม้ว่าเงื่อนไขในการจ่ายประโยชน์ทดแทนแตกต่างกัน กล่าวคือกฎหมายเงินทดแทนเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำงานให้นายจ้าง ส่วนกฎหมายประกันสังคมเป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงานให้นายจ้างพบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังต่อไปนี้

1. **กฎหมายเงินทดแทน** ใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้นไม่รวมถึงคนทำงานหรือผู้รับจ้างเหมาหรือตามลักษณะสัญญาจ้างทำของ ส่วนกองทุนเงินทดแทนจะใช้บังคับกับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แต่ไม่ใช้บังคับกับกิจการที่เกี่ยวข้องกับงานเกษตรกรรม (เพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์) ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดทั้งปีและไม่มีการจ้างงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง ประเภท ขนาดกิจการและห้องที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2537

ปัญหาจึงเกิดกับกิจการเล็กๆ ที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน ลูกจ้างที่ประสบเหตุตามกฎหมายฉบับนี้ต้องไปยื่นคำร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้เพื่อให้เจ้าพนักงานมีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย ปี 2540 มีการวินิจฉัยสั่งจ่ายเงินทดแทนเพียง 70 ราย และปี 2541 เพียง 84 ราย ในขณะที่ลูกจ้างในข่ายกองทุนเงินทดแทนปี 2540 จำนวน 230,376 ราย ปี 2541 จำนวน 186,498 ราย (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2542 ; สุดาศิริ วงศ์, 2543)

ในส่วนองแรงงานภาคเกษตรและผู้รับจ้างทั่วไป มักไม่ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์แบบนายจ้างลูกจ้าง จึงไม่อาจใช้บังคับตามกฎหมายฉบับนี้ได้ (ประดิษฐ์ ขาสมบัติ, 2538; วิโรจน์ ตูลาพันธุ์, 2540)

2. **กฎหมายประกันสังคม** โดยส่วนใหญ่ก็บังคับใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเช่นกัน แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้ผู้ที่มีลูกจ้างสามารถประกันตนแบบสมัครใจ เพียงแต่ต้องจ่ายเงินสมทบเองและรัฐบาลจะไม่จ่ายเงินสมทบสนับสนุน ประโยชน์ทดแทนก็จำกัดอยู่เพียงกรณีคลอดบุตร ทูพลาภและตายเท่านั้น จนปัจจุบันยังไม่มีผู้สนใจสมัครเป็นผู้ประกันตนในกรณีนี้ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมักจะเป็นไปตามสัญญาจ้างทำของหรือ

สัญญาจ้างเหมา จึงไม่อาจได้รับหลักประกันเช่นที่ลูกจ้างได้รับ โดยกฎหมายประกันสังคมเองก็ยกเว้นไม่ใช้บังคับกับงานเกษตรกรรม งานที่มีลักษณะครั้งคราว เป็นงานจรหรือเป็นไปตามฤดูกาล ซึ่งส่งผลต่อผู้รับจ้างทั่วไปและแรงงานนอกระบบโดยตรง อย่างไรก็ตามสำนักงานประกันสังคมได้เตรียมการขยายการคุ้มครองดังต่อไปนี้

ปี 2544 ให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน

ปี 2549 - 2550 จะขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระและแรงงานนอกระบบ

ในระหว่างที่กฎหมายประกันสังคมยังมิได้ขยายผลการคุ้มครอง ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ กิจการขนาดเล็ก ผู้รับจ้างทั่วไป ตลอดจนแรงงานนอกระบบ อาจได้รับบริการจากโครงการบัตรสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ปัจจุบันโครงการนี้ครอบคลุมประชากรประมาณร้อยละ 15 (9 ล้านคน) อาชีพของหัวหน้าครอบครัวที่มีบัตรสุขภาพเป็นเกษตรกรร้อยละ 63 ค้าขายร้อยละ 12 รับจ้างในโรงงานร้อยละ 4 ขับรถขนส่งร้อยละ 3 และอื่นๆ

นอกจากนี้ทั้งกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงต่างๆ หรือพระราชกฤษฎีกาให้บังคับใช้แก่กิจการใดหรือไม่ก็ได้ หลายฝ่ายมีความเห็นว่าฝ่ายบริหารไม่ค่อยเปิดกว้างเพื่อรับฟังข้อเสนอแนะจากกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะออกเป็นกฎกระทรวง (บัณฑิตย วนิชย์เศรษฐวุฒิ, 2542)

5. พิจารณาในแง่การเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายหรือการแก้ไขข้อขัดแย้ง

เนื่องจากความสัมพันธ์ในการจ้างหรือการทำงานของแรงงานนอกระบบโดยส่วนใหญ่อยู่ในระบบของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น จ้างแรงงาน จ้างทำของ ซื้อขาย ตัวแทนและนายหน้า เป็นต้น การดำเนินคดีจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นการดำเนินคดีในศาลทั่วไป แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความเพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วและได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น แต่สำหรับแรงงานนอกระบบกระบวนการดังกล่าวก็ยังคงเป็นเรื่องห่างไกลและยังมีข้อยุ่งยากอีกหลายประการ

ส่วนการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ว่าจ้าง ผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงกับคนทำงาน อาจอาศัยพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 แต่ต้องมีการทำข้อตกลงกันไว้ในสัญญา แรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดมักไม่มีสัญญาจ้างเป็นหนังสือและไม่มีความรู้เกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ

อย่างไรก็ตามในส่วนของแรงงานนอกระบบที่มีความสัมพันธ์ในการทำงานแบบนายจ้างกับลูกจ้าง สามารถใช้กฎหมายเกี่ยวกับศาลแรงงานได้ (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ, 2542; ชุทธิ มีสิทธิ์กับคณะ, 2542)

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบาย

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบาย ดังนี้

(1) เห็นควรให้นำนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่ยังมีได้ดำเนินการมา กำหนดมาตรการและแผนปฏิบัติการโดยเร่งด่วน เช่น

- ก. การขยายขอบข่ายการประกันสังคมไปสู่แรงงานในสาขานอกระบบ
- ข. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้นและให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขานอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

- ค. ศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนทั้งระบบรวมทั้งความเป็นไปได้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายอาชีพตามประเภทอุตสาหกรรม
- ง. สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- จ. ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องให้มีการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ
- ฉ. สนับสนุนให้มีการพัฒนาความรู้ทางด้านการตลาดและการบริหารจัดการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- ช. พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยให้ครอบคลุมถึงแรงงานภาคเกษตรและแรงงานนอกระบบด้วย

(2) เห็นควรให้มีการศึกษานโยบายเกี่ยวกับภาษีสำหรับธุรกิจและอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานนอกระบบไม่ว่าเป็นการจ้างงานโดยตรงหรือผ่านคนกลางหรือนายหน้าหรือผู้รับเหมาช่วงก็ตาม ความเป็นไปได้ที่จะใช้มาตรการทางภาษีกับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่เป็นผู้ว่าจ้างงานให้ธุรกิจหรือหน่วยผลิตอื่นทำงาน ผู้รับเหมาขั้นต้นในกรณีมีการจ้างงานเป็นช่วง ตลอดจนกลุ่มหรือองค์กรของประชาชนผู้รับจ้างหรือรับงานมาทำ และจัดสรรเงินจากภาษีอากรดังกล่าวเพื่อเป็นกองทุนสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาการจ้างงานนอกระบบ เช่น การส่งเสริมในด้านต่างๆ แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ให้มีขีดความสามารถในการผลิตขึ้นงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนากลุ่มคนทำงานในสาขาอาชีพหรือประเภทอุตสาหกรรมต่างๆ

(3) ควรกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนเพื่อจัดระบบการคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบที่รับเหมาช่วงการผลิตมาจากภาคอุตสาหกรรม หรืองานนอกระบบที่มีลักษณะและสภาพของงานใกล้เคียงกับงานในภาคอุตสาหกรรม

ส่วนงานนอกระบบอื่นๆ ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากงานในภาคอุตสาหกรรม ให้ใช้มาตรการการคุ้มครองคนทำงานในระดับที่เหมาะสมตามสภาพและลักษณะของงาน ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคมเป็นมาตรฐานเดียวกัน

(4) ควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าจ้างตามผลของงานหรือที่เรียกว่ารายชิ้น ทั้งนี้ตามลักษณะและประเภทของงานที่ทำ เพื่อจะได้กำหนดโครงสร้างค่าจ้างอย่างเหมาะสมเป็นธรรม

(5) ควรกำหนดนโยบายที่เปิดกว้างให้กลุ่มคนทำงานนอกระบบสาขาอาชีพต่างๆ สามารถรวมกลุ่มหรือจัดตั้งองค์กรของตนได้ เพื่อเป็นองค์กรพื้นฐานที่มีศักยภาพในการผลิตหรือทำงานในเชิงธุรกิจหรืออุตสาหกรรม ตลอดจนมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของคนทำงาน ทั้งนี้รัฐจะต้องให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เงินทุนหมุนเวียนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการกลุ่มและองค์กรและเพื่อประโยชน์ในการทำงาน ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องในทุกด้านโดยเฉพาะด้านการตลาด ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการเชื่อมโยง สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มคนทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องและองค์กรชุมชนในท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมาย

สืบเนื่องจากการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบนับวันเพิ่มจำนวนมากขึ้น ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์หรือรูปแบบในการจ้างหรือการทำงานพบว่า มีลักษณะเฉพาะ มีความหลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องกับการจ้างหรือการทำงานมากมาย ซึ่งระบบของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานไม่อาจให้การคุ้มครองได้เนื่องจากการจ้างงานดังกล่าวไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม แรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบกลับไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ จากกฎหมาย จึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วนในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหา

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมาย ดังนี้

แนวทางที่ 1. ถือเป็นมาตรการเร่งด่วน โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2542)

1. การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีข้อเสนอดังนี้

1.1 กลุ่มเป้าหมายเร่งด่วน มี 2 กลุ่ม คือ

- 1) งานที่รับไปทำที่บ้านที่มีสภาพของงานใกล้เคียงกับงานอุตสาหกรรมหรือเป็นงานที่รับช่วงมาจากภาคอุตสาหกรรม
- 2) งานในภาคเกษตรกรรมที่มีลักษณะและสภาพของงานเป็นการรับจ้างผลิตสินค้าเกษตรกรรมหรืองานเกษตรกรรมที่รับช่วงมาจากภาคธุรกิจการเกษตรอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการและเหตุผล ดังนี้

- ก. ผู้รับงานไปทำที่บ้านก็คือคนทำงานหรือลูกจ้าง คนทำงานที่มีนายจ้างมากกว่าหนึ่งคนไม่เป็นเหตุผลที่ตัดสิทธิการคุ้มครองทางกฎหมาย
- ข. ส่วนนายจ้างก็คือผู้ประกอบการหรือเจ้าของธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นผู้จ้างงานหรือส่งงานให้ทำไม่ว่าโดยตรงหรือผ่านคนกลาง สำหรับในกรณีการจ้างเหมาช่วงให้ถือว่าผู้รับเหมาขั้นต้นเป็นนายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- ค. การเปลี่ยนสถานที่ทำงานจากในสถานประกอบการของนายจ้างเป็นสถานที่ของคนทำงานหรือสถานที่อื่นใดที่มีชื่อของนายจ้างไม่เป็นเหตุให้คนทำงานหลุดออกจากระบบการคุ้มครองโดยกฎหมาย
- ง. การควบคุมบังคับบัญชา นายจ้างหรือผู้ว่าจ้างอาจกระทำโดยผ่านตัวแทนหรือคนกลางหรือผู้รับเหมาช่วง หรือการควบคุมปริมาณหรือคุณภาพของชิ้นงานอันอาจถือได้ว่าเป็นการควบคุมโดยปริยายก็ได้

1.2 ประเด็นที่ควรให้การคุ้มครอง มีดังนี้

- ก. กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือค่าจ้างรายชิ้นตามประเภทของงานที่ทำและกำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าจ้างเมื่องานเสร็จ
- ข. กำหนดประเภทของงานอันตรายหรือไม่เหมาะสมที่จะรับไปทำที่บ้าน
- ค. กำหนดหลักเกณฑ์ในการหักค่าจ้างไม่ว่าในกรณีใดๆ ห้ามหักเกิน 20 % ของค่าจ้างที่ได้รับในแต่ละงวด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน

- ง. ให้นายจ้างเป็นผู้จัดอุปกรณ์และเครื่องป้องกันในการทำงานเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากการทำงาน
- จ. กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในลักษณะยืดหยุ่นเกี่ยวกับกลุ่มหรือองค์กรของผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน การจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตลอดจนการสนับสนุนทางด้านเงินทุน การพัฒนาฝีมือแรงงานและข้อมูลข่าวสารด้านต่างๆ และเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาแรงงานในระยะยาว โดยกำหนดหลักเกณฑ์การให้การสนับสนุนไว้ในกฎหมาย

1.3 รูปแบบของกฎหมาย มีดังนี้

(1) เห็นควรให้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 9 ลงวันที่ 14 กันยายน 2542 ที่มีให้บังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก่งานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม และให้ออกกฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองคนทำงานในงานดังกล่าวโดยอาศัยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 ประกอบมาตรา 6

ข้อเสนอนี้สอดคล้องในทางหลักการกับการดำเนินการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการพิจารณาออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานดังกล่าว แต่ยังไม่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าว

(2) เนื่องจากลักษณะและสภาพของการทำงานในงานนอกระบบแตกต่างจากงานในระบบ แรงงานและผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มักอยู่ในชุมชนหรือท้องถิ่นชนบทและความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรในชุมชนหรือท้องถิ่นชนบท

ดังนั้นเห็นควรให้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกลไกการตรวจแรงงานและกลไกในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งสำหรับผู้เกี่ยวข้องในงานนอกระบบ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการในการคุ้มครองดูแลคุณภาพชีวิตของคนทำงาน ความร่วมมือในการพัฒนาฝีมือแรงงานและการสร้างผลผลิตให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานและความเป็นจริงที่ว่าคนทำงานอยู่ในฐานะที่อ่อนด้อยหรือเสียเปรียบกว่าผู้ประกอบการหรือคนกลางหรือนายหน้าจึงควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อค้นหารูปแบบของกลไกดังกล่าวที่มีความเหมาะสมสอดคล้อง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน องค์กรประชาชนหรือองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับงานนอกระบบมีส่วนร่วมในการสร้างและพัฒนากลไกดังกล่าวด้วย

(3) เห็นควรให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในส่วนที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการเสนอพระราชกฤษฎีกาหรือออกกฎกระทรวงในการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ เนื่องจากกฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นการกำหนดระเบียบปฏิบัติและสิทธิหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในรายละเอียดซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานและคนทำงานโดยตรง แต่ในการดำเนินการดังกล่าวฝ่ายบริหารมักถือเป็นเอกสิทธิ์ในการออกข้อกำหนดต่างๆ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาจึงมักมีการวิพากษ์วิจารณ์และท้วงติงจากผู้เกี่ยวข้องเสมอมา

2. การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีข้อเสนอดังนี้

2.1 กลุ่มเป้าหมายเร่งด่วน

มี 2 กลุ่ม คือ งานที่รับไปทำที่บ้าน และงานเกษตรกรรมตามข้อ 1.1

2.2 ประเด็นการคุ้มครอง มีดังนี้

ก. ประโยชน์ทดแทน ให้มีสิทธิเช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไป คือ

(1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

- (2) กรณีคลอดบุตร
- (3) กรณีทุพพลภาพ
- (4) กรณีตาย
- (5) กรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) กรณีชราภาพ

ข. สำหรับแรงงานนอกระบบ 2 กลุ่ม ดังกล่าว อาจแยกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคลกับระดับกลุ่มหรือองค์กร เพื่อเป็นเกณฑ์ในการกำหนดผู้ประกันตนและการคำนวณอัตราเงินสมทบเพื่อจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม

ค. เงินสมทบกองทุนประกันสังคม

ให้เรียกเก็บจากสามฝ่าย ๆ ละเท่ากัน คือ

- (1) ฝ่ายรัฐบาล
- (2) ฝ่ายนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างหรือผู้ประกอบการ ให้สถานประกอบการที่เป็นผู้จ้างงานกับผู้รับเหมาขึ้นต้นเป็นนายจ้างตามกฎหมายและให้ร่วมกันออกเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง
- (3) ฝ่ายลูกจ้างหรือคนทำงาน ให้จัดทำทะเบียนคนทำงานในงานดังกล่าวและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกลุ่มหรือองค์กรที่จะเป็นผู้ประกันตนหรือได้รับการประกันโดยกฎหมายฉบับนี้

แนวทางที่ 2 การตรากฎหมายพิเศษเพื่อบังคับใช้กับคนทำงานในงานนอกระบบทั้งหมดเป็นการเฉพาะ มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมาย คือ แรงงานในงานนอกระบบทั้งหมด

วัย งานนอกระบบ หมายถึง งานที่รับไปทำที่บ้าน งานในภาคเกษตรกรรม และงานรับจ้างทั่วไปที่ไม่อยู่ในบังคับใช้ของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคม และหมายความรวมถึง กิจการของครัวเรือน กิจการขนาดเล็ก และครัวเรือนหรือกลุ่มครัวเรือนที่ทำการผลิตเพื่อขาย ที่ไม่อยู่ในบังคับใช้ของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคม

2. ประเด็นที่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายหรือให้การคุ้มครอง มีดังนี้

- 2.1 การจัดตั้งกลุ่มคนทำงาน

ควรกำหนดรูปแบบขององค์กรในลักษณะเปิดกว้าง มีความหลากหลายและคำนึงถึงสภาพที่เป็นจริงและความพร้อมของคนทำงานในแต่ละกลุ่มงานหรือสาขาอาชีพต่าง ๆ

- 2.2 การรับบริการจากรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการรับบริการไว้ในกฎหมาย เช่น การบริการด้านเงินทุน ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น หรือการพัฒนาฝีมือ เป็นต้น

- 2.3 การคุ้มครองแรงงาน

เห็นควรให้มีมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานตามความเหมาะสม ดังนี้

- (1) การคุ้มครองเกี่ยวกับการทำสัญญาจ้าง ค่าจ้าง เงินประกันในการปฏิบัติตามสัญญา หน้าที่ในการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการผลิตหรือการทำงานตลอดจนการหักเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน
- (2) การคุ้มครองเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของคนทำงาน เช่น

ก. การกำหนดประเภทของงานอันตรายหรืองานอื่นใดที่ไม่สมควรให้มีการจ้างแรงงานนอกระบบ

ข. การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับความปลอดภัย

2.4 การจัดตั้งกลไกการตรวจแรงงานและกลไกในการแก้ไขหรือระงับข้อขัดแย้งของคู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องในงานนอกระบบ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นและองค์กรเอกชนอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับงานนอกระบบตลอดจนนักวิชาการหรือผู้มีวิชาชีพเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ในกลไกดังกล่าว

3. รูปแบบของกฎหมาย มีดังนี้

3.1 เห็นควรให้ตรากฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริม พัฒนา และการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

3.2 ให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อบังคับใช้กับคนทำงานในภาคนอกระบบตามความเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคม ดังนี้

ก. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายความคุ้มครอง

- (1) คุ้มครองสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ปี 2544
- (2) ขยายโครงการพิเศษคุ้มครองแรงงานภาคเกษตร (บางกลุ่ม) ปี 2549
- (3) ขยายโครงการพิเศษคุ้มครองกลุ่มประมงและป่าไม้ (บางกลุ่ม) ปี 2550

ข. รูปแบบการประกันสังคมเกษตรกร

- (1) ระบบสมัครใจ
 - (2) ขอบข่าย ครอบคลุมสถาบันเกษตรกร กลุ่มธนาคารหมู่บ้านของเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรรูปแบบอื่นๆ ที่ส่วนราชการรับรอง ซึ่งมีสมาชิกกลุ่มตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป
 - (3) ประโยชน์ทดแทน มี 7 ประเภท คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ขราภาพ และว่างงาน
- ในระยะแรกคุ้มครองเฉพาะ 3 กรณี คือ เจ็บป่วย ตาย และสงเคราะห์บุตร

ค. รูปแบบการประกันแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

- (1) มีความเป็นไปได้สูงหากรัฐให้การอุดหนุนในระดับที่ใกล้เคียงที่ให้กับลูกจ้างเอกชน
- (2) ในระยะแรกต้องจำกัดประโยชน์ทดแทนเฉพาะที่จำเป็นเร่งด่วน เช่น ค่ารักษาพยาบาล กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และค่าทำศพ
- (3) อัตราเงินสมทบ 4,500 บาทต่อปี
- (4) กรณีประกันส่วนบุคคลแบบกลุ่มควรผ่านองค์กรที่บุคคลนั้นสังกัด

แนวทางที่ 3 การตรากฎหมายเพื่อก่อตั้งกองทุนสำหรับการส่งเสริมพัฒนาและการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. หลักการและเหตุผล มีดังนี้

- (1) ผู้ประกอบการธุรกิจและอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานนอกระบบควรมีส่วนในการรับผิดชอบต่อคนทำงานทั้งในด้านที่เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานและการจัดสวัสดิการสังคมแก่คนทำงาน
- (2) ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้เกิดการจ้างงานในรูปแบบที่หลากหลายและสลับซับซ้อน เป็นการยากและเป็นภาระของรัฐบาลและกฎหมายที่จะกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในทางการจ้างงานได้ การกำหนดให้มีองค์กรอิสระในลักษณะพหุภาคีเพื่อบริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพัฒนาและจัดสวัสดิการสังคมแก่คนทำงาน ย่อมเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและเป็นการลดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างคนทำงานกับผู้ประกอบการหรือตัวแทน
- (3) การกำหนดมาตรการทางภาษีสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานนอกระบบเพื่อจัดสรรภาษีดังกล่าวเป็นกองทุนในการส่งเสริมพัฒนาและจัดสวัสดิการสังคมแก่คนทำงานจึงเป็นกรณีที่มีเหตุผลสมควร

2. รูปแบบของกฎหมาย มีข้อเสนอดังนี้

เห็นควรให้มีการศึกษาวิจัยรูปแบบของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดสวัสดิการสังคมและการส่งเสริมพัฒนาคนทำงานหรือกลุ่มอาชีพที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนกลไกในการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายสำหรับความสัมพันธ์ในการจ้างหรือการทำงานที่ฝ่ายหนึ่งมีความได้เปรียบหรือมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งในหลาย ๆ ด้าน

ด้านมาตรการทางกฎหมายสำหรับแรงงานนอกระบบนั้นเห็นควรให้ศึกษาแนวความคิดและรูปแบบของต่างประเทศประกอบด้วย เนื่องจากรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของโลกนั้น นานาประเทศก็ประสบปัญหาอย่างเดียวกัน สภาพปัญหาพื้นฐานไม่แตกต่างกันมากนัก เพียงแต่การแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับสภาวะและลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ เห็นว่าหลายประเทศได้พยายามแก้ไขปัญหาคำหนดกฎหมายเพื่อคุ้มครองคนทำงานไว้เป็นการเฉพาะและนำกฎหมายแรงงานแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทั่วไปมาปรับใช้กับคนทำงานในแรงงานนอกระบบตามความเหมาะสม ตลอดจนได้ปรับปรุงกลไกการบังคับใช้กฎหมายทั้งในส่วนของรัฐบาลและศาลเพื่อให้มีการคุ้มครองและดูแลคนทำงานให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ตามหลักการแห่งสิทธิมนุษยชนและในฐานะที่เป็นแรงงานที่มีชีวิตและจิตใจ

สรุปผลการประมวลองค์ความรู้

การวิจัยในรูปแบบการประมวลองค์ความรู้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์แรงงานนอกระบบและผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งเป็นแนวทางในการเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมายที่จำเป็นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ การรวบรวมข้อมูลหลักได้จากเอกสารงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยเอกสารที่ตีพิมพ์เผยแพร่และเอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ ประกาศ สรุปรายงานการประชุม การสัมมนา หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้คณะผู้วิจัยยังได้ร่วมประชุม อภิปรายและสัมภาษณ์แรงงานนอกระบบ นายจ้างและเจ้าของกิจการ หน่วยงานพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโดยมีระยะเวลาในการประมวลองค์ความรู้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคมถึงตุลาคม 2543

ผลการศึกษาพบว่า

1. นิยามและสถิติของแรงงานนอกระบบ

การให้ความหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบยังคลุมเครือและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะการที่จะระบุว่าใครบ้างที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะมีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงการนับจำนวนและค่าสถิติของแรงงานนอกระบบ ตามความหมายของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2542) กล่าวว่า **แรงงานนอกระบบ** เป็นแรงงานที่ไม่มีรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการจ้างงาน ไม่มีกฎระเบียบทางกฎหมายและสังคมคอยคุ้มครอง ซึ่งต่างจากแรงงานในระบบที่มีโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน มีระบบการจ้างงาน การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน มีสัญญาหรือระยะเวลาการจ้างงานที่แน่นอน มีสวัสดิการและการประกันสังคม ลักษณะขององค์กรหรือหน่วยงานธุรกิจมีการจัดสายงานการบริหารและการจัดการที่เป็นระบบ มีการกำหนดตำแหน่งงานและขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน และสามารถยืดหยุ่นได้ ดังนั้นแรงงานนอกระบบน่าจะครอบคลุมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบการอิสระขนาดเล็ก ผู้ประกอบการขนาดย่อม รวมทั้งพนักงาน/ลูกจ้างของผู้ประกอบการอิสระและขนาดย่อม และแรงงานที่ช่วยธุรกิจครัวเรือน อันได้แก่ ลูกหลานญาติพี่น้อง ที่มาช่วยงานธุรกิจครัวเรือน สำหรับการให้ความหมาย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (homeworker) นั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) ได้กล่าวว่า เป็นผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้างหรือผู้ติดต่อสั่งทำด้วยตนเองหรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือนหรือกลุ่มโดยรับค่าจ้าง ทั้งนี้งานที่ต้องเป็นงานที่รับมาทำที่บ้านมีลักษณะเป็นการผลิตประกอบหรือทำสิ่งของ ไม่ใช่การบริการ และสิ่งของที่ผลิตหรือประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด จะส่งให้กับคนกลาง หรือนายหน้า หรือนายจ้างหรือสถานประกอบการเท่านั้น ไม่ได้ผลิตประกอบหรือทำเพื่อขายเอง และได้แบ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผู้รับงานด้วยตนเอง (contract worker) ผู้ช่วยผู้รับงาน (unpaid homeworker) และ ผู้รับช่วงเหมางาน (subcontractor) และได้แบ่งประเภทของกิจกรรมทางผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ เกษตรกรรม หัตถกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ก่อสร้าง การบริการ และขนส่งคมนาคม โดยที่งานประเภทอุตสาหกรรม หัตถกรรม เป็นงานที่นิยมรับมาทำที่บ้านมากที่สุด

โดยทั่วไปยังมีปัญหาของการทำสถิติแรงงานเกี่ยวกับการจ้างงานนอกระบบ คือ ข้อมูลไม่เพียงพอ ไม่เที่ยงตรง และประมาณสภาพการณ์ต่ำกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้เนื่องจากความไม่ชัดเจนในความหมายของแรงงานนอกระบบและความเป็นพลวัตร (dynamic) ของแรงงานนอกระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ทำการประเมินตัวเลขแรงงานนอกระบบว่ามีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 16 ล้านกว่าคน ขณะที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2543) รายงานว่าแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ และมีผู้ทำงานที่อยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบถึง 20 ล้านกว่าคน คิดเป็น 2 ใน 3 ส่วนของแรงงานทั้งหมด (จำนวน 30 ล้านกว่าคน) และมีผู้รับงานมาทำที่บ้านที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปทั้งสิ้น 3 แสนกว่าคนเท่านั้น ซึ่งตัวเลขนี้อาจจะต่ำกว่าความเป็นจริง (มีผู้คาดว่าปัจจุบันนี้มี ผู้รับงานไปทำที่บ้านมากกว่า 900,000 คน) ทั้งนี้อาจมีสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจมีหลายสถานะ ทำให้การตอบคำถามคลาดเคลื่อนไป ผู้รับงานไปทำที่บ้านเปลี่ยนสถานะจากการรับงานมาทำที่บ้านเป็นการผลิตเพื่อขาย เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่มีงานให้ทำขณะทำการสำรวจ หรือเป็นช่วงเวลาที่ต้องทำการเกษตรจึงไม่ได้รับงานมาทำ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่กล้าให้ข้อมูล เนื่องจากไม่ต้องการเปิดเผยสถานะของตนเอง หรือกลัวการเสียภาษี เป็นต้น

2. สถานการณ์ทั่วไปของแรงงานนอกระบบ

จากการสำรวจในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 พบว่า โดยทั่วไปผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง (ประมาณ 80%) มากกว่าผู้ชาย (ประมาณ 20%) และเมื่อพิจารณาถึงประเภทของผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่า ผู้รับงานด้วยตนเองและผู้ช่วยผู้รับงานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ขณะที่ผู้รับช่วงงานส่วนใหญ่เป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิง การรับงานมาทำที่บ้านนิยมทำกันเป็นอาชีพหลักมากกว่าอาชีพเสริม ประเภทของงานที่รับมาทำที่บ้านมากที่สุดได้แก่ อุตสาหกรรมหัตถกรรม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2543) การรับงานโดยทั่วไปแล้วเป็นการตกลงกันด้วยวาจามากกว่าจะเป็นการตกลงทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสภาพการทำงานที่ไม่แน่นอนทั้งปริมาณงานและวัน เวลาในการทำงาน โดยปกติจะเริ่มทำงานตั้งแต่เช้าหลังจากเสร็จภาระกิจภายในครอบครัวแล้ว จนกระทั่งเย็น และบางครั้งอาจทำงานในช่วงกลางคืนด้วย จึงนับว่าใช้เวลาในการทำงานแต่ละวันค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่ทำงานมากกว่าวันละ 8 ชั่วโมง ทำงานเกือบทุกวันโดยไม่มีวันหยุดหรือมีน้อยมาก ไม่ได้มีสิทธิวันหยุดทำงานโดยได้รับค่าจ้าง จากการศึกษาที่ผ่านมาผู้รับงานมักไม่ได้รับสวัสดิการหรือการคุ้มครองที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใดจากการทำงานให้แก่นายจ้าง กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการประกันสังคม เงินทดแทน เงินชดเชยเมื่อเลิกจ้าง รวมทั้งไม่ได้รับคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมาย รายได้ของทั้งผู้ชายและผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีอัตราต่ำกว่าในภาคเศรษฐกิจที่เป็นระบบมาก อย่างไรก็ตามผู้รับงานส่วนใหญ่ก็ยังพอใจกับการทำงานและค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงาน เพราะงานประเภทนี้มีความเหมาะสมกับชีวิตและการทำงานของสตรีในสังคมไทย ลักษณะของการทำงานมีความยืดหยุ่น และเป็นรายได้เสริม หรือบางกรณีเป็นรายได้หลัก ช่วยให้ชาวชนบทมีงานทำ โดยเฉพาะในช่วงหลังฤดูการเกษตร ผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ มีฐานะยากจน ประกอบด้วยผู้ที่อยู่ในชนบทและในเขตเมือง ส่วนใหญ่มีครอบครัวแล้ว มักเป็นผู้หญิงที่มีสภาพภาพเป็นภรรยาหรือแม่บ้าน หัวหน้าครอบครัวที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านมีทั้งผู้ชายและผู้หญิง ปัญหาแรงงานนอกระบบมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ได้แก่ สภาพภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม การขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ การได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ การไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน การขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงาน

โดยตรง นอกจากนี้การจ้างงานนอกระบบอาจมีผลต่อการจ้างงานและการทำงานของสมาชิกสหภาพแรงงาน ตลอดจนความเข้มแข็งของสหภาพได้ ทั้งนี้เพราะนายจ้างไปหันไปจ้างงานนอกระบบ ทำให้จำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานอาจลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายแรงงานในปัจจุบันนั้น ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้

การรวมกลุ่มอาจมีหลายรูปแบบตั้งแต่การตกลงกันและการทำงานร่วมกันในระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน เพื่อนบ้าน ตลอดจนบุคคลในอาชีพเดียวกัน ขนาดของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมีตั้งแต่ขนาดเล็ก คือ การรวมกลุ่มตั้งสองคนขึ้นไปจนถึงกลุ่มขนาดใหญ่มีสมาชิกประมาณ 500 คน จำนวนเฉลี่ยของสมาชิกประมาณ 41 คนต่อกลุ่ม กลุ่มผู้ประกอบการอิสระมีการรวมกลุ่มกันมากกว่ากลุ่มผู้รับเหมาช่วงงาน

3. แรงงานนอกระบบกับพัฒนาการของเศรษฐกิจไทย

การจ้างงานนอกระบบจึงถือผลประโยชน์ต่อแรงงาน ชุมชน และประเทศชาติ จึงกล่าวได้ว่า แรงงานนอกระบบก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค ผลประโยชน์ในระดับมหภาคนั้นแรงงานนอกระบบช่วยเพิ่มผลผลิตและก่อให้เกิดการกระจายรายได้ ลดการว่างงานและปัญหาความยากจน ส่วนผลประโยชน์ในระดับจุลภาคแรงงานนอกระบบได้ก่อให้เกิดรายได้แก่ครอบครัว โดยที่แรงงานไม่ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมือง นอกจากนี้ในภาวะที่เศรษฐกิจถดถอย **การจ้างงานนอกระบบ** (informal sector) เป็นเสมือนฟองน้ำที่จะช่วยดูดซับแรงงานส่วนเกินจาก**การจ้างงานในระบบ** (formal sector) ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ จึงทำให้จำนวนแรงงานในภาคการจ้างงานนอกระบบเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

จากบทบาทสำคัญของการจ้างงานนอกระบบต่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมไทย หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มนายจ้างจึงให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทั้งนี้รัฐบาลได้มีแนวนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ซึ่งบรรจุไว้ในในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะเริ่มมีนโยบายที่ชัดเจนขึ้น ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เป็นต้นมาจนถึงฉบับปัจจุบัน โดยการให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การจัดสวัสดิการ และการพัฒนาหลัก เพื่อดูแล ส่งเสริม และคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้นำเอานโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 มาเป็นแนวทางในการกำหนดแผนการดำเนินงานย่อยของกระทรวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ แม้ว่าในปัจจุบันนี้ได้มีหน่วยงานราชการหลากหลายกระทรวงที่รับผิดชอบ รวมทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2541 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังมีความยากเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานและกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ชัดเจนอย่างจริงจัง การดำเนินงานยังคงยึดหลักเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้งานโครงการไม่มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับความต้องการของพื้นที่ การโยกย้ายบุคลากรในระบบราชการทำให้งานขาดความต่อเนื่อง

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) โดยเฉพาะเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่มีการประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ มีการทำงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานหลายๆ ฝ่าย ทำให้สามารถทำงานได้ครอบคลุมในหลายๆ ด้าน อันเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาของแรงงานนอกระบบได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น โดยเฉพาะการทำงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรกลุ่มแรงงานนอกระบบ การพัฒนาศักยภาพ การสร้างความมั่นคงในเชิงเศรษฐกิจ การศึกษาวิจัย นอกจากนี้ยังมีการทำงานผลักดันในเชิงนโยบาย การจัดเวทีและ

การเผยแพร่ข้อมูลให้แก่สาธารณชน รวมทั้งการสร้างเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ และการทำงานร่วมกับองค์กรรัฐ อย่างไรก็ตามการทำงานในลักษณะเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนยังมีน้อย เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน ยังขาดทักษะและความชำนาญในการปรับเปลี่ยนหรือการเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบมาเป็นการสนับสนุนเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ว่าจ้าง หรือ นายจ้าง เป็นส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการ การส่งเสริมและการพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในฐานะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการจ้างงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยการเข้าไปเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ของคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในฐานะตัวแทนของฝ่ายนายจ้าง โดยสรุปแล้วงานด้านการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบนั้นต้องอาศัยความช่วยเหลือ ร่วมมือทั้งจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้จ้างงาน (นายจ้าง) และแรงงานเองจะต้องมีการประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างคุ้มค่า คุ่มทุน และเหมาะสมที่สุด

4. สุขภาพกับแรงงานนอกระบบ

ภาวะสุขภาพเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของแรงงานนอกระบบที่มักไม่ค่อยได้รับการตระหนักถึงความสำคัญเท่าที่ควร แม้แต่ตัวแรงงานนอกระบบเอง ทั้งนี้เนื่องจากไม่เห็นอันตรายถึงชีวิตในทันทีทันใด ปัญหาสุขภาพส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการทำงานอย่างเร่งรัด และใช้เวลายาวนานขึ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตจากการทำงาน ทำงานในท่าเดียนานๆ (วิโรจน์ ตูลาพันธ์, 2540) จากการทำงานที่ไม่มีการกำหนดเวลาที่แน่นอน ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ทำให้มีผลสืบเนื่องต่อปัญหาสุขภาพตามมาได้ เช่น รับประทานอาหารไม่ตรงเวลา ทำให้เกิดโรคแผลในกระเพาะอาหาร (วิญญู จารัสพันธ์ และคณะ, 2540) ขาดการออกกำลังกาย ทำให้ร่างกายเกิดความเหนื่อยล้า (ศศิกันต์ เพ็งพาศ, 2541) ระยะเวลาการทำงานที่ยาวนานเกินไป ทำให้พักผ่อนไม่เพียงพอเป็นผลเสียต่อสภาวะร่างกายและอารมณ์มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความอบอุ่นของครอบครัว (วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล, 2535) การที่ต้องนั่งทำงานหรืออยู่ในอริยาบถเดียวเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาในระบบกล้ามเนื้อกระดูก (จินตนา ยูนิพันธุ์, 2538; Cooper, Guthridge, & Riare, 1992) อาการที่พบบ่อยที่สุด คือ อาการปวดหลัง ปวดเมื่อยร่างกาย นอกจากนั้นยังมีอาการอื่น ๆ อีก เช่น ปวดหัว ปวดตา เป็นต้น (วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล, 2535; Cooper, Guthridge, & Riare, 1992; Pongsapich, 1992) รวมทั้งแรงงานเหล่านี้มักติดยาระงับปวด ยาที่มีส่วนผสมของคาเฟอีน บางรายดื่มโอเลียง กาแฟ หรือเครื่องดื่มชูกำลังเป็นประจำ (จินตนา ยูนิพันธุ์, 2538; Phathanasri, 1996) และปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบอีกประการหนึ่ง คือ การไม่ใช้หรือไม่สวมเครื่องป้องกันอันตราย การทำงานที่ใช้หรือสัมผัสสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย ทั้งนี้เพราะความรู้และการไม่ตระหนักเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม (กรมแรงงาน, 2529; Pongsapich, 1992)

โดยทั่วไปแรงงานนอกระบบมักไม่ได้รับหลักประกันหรือสวัสดิการแรงงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนเงินทดแทน หรือการประกันสังคมที่จัดให้สำหรับแรงงานที่มีลักษณะเป็นนายจ้างลูกจ้างที่ชัดเจน ทั้งนี้เพราะแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มคนที่มักได้รับการจัดอยู่ในกลุ่มผู้ยากจน หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมากกว่าในฐานะเป็นแรงงานประเภทหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เพราะแรงงานเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานที่มีลักษณะของนายจ้างลูกจ้างที่ชัดเจน จึงถูกละเลยในการคุ้มครองทางด้านสวัสดิการและความปลอดภัยทางสุขภาพเท่าที่ควร ทำให้ภาวะความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการทำงานต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของแรงงานเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นในปัจจุบันนี้จึงมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสุขภาพของแรงงานนอกระบบมากขึ้น ประเด็นปัญหาสุขภาพที่สำคัญและได้รับกล่าวถึงได้แก่ การรับงานที่เสี่ยง

หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทหรือสภาพการทำงานที่มีผลต่อสุขภาพ การทำงานที่รีบเร่ง การทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน การขาดข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพอย่างเพียงพอ การขาดหลักประกันในการคุ้มครองสวัสดิการแรงงาน นอกจากนี้ปัญหาการรับบริการสาธารณสุขที่สำคัญ คือ การเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพของบริการ ประเด็นที่ควรพิจารณาจากการประชุม “แนวทางการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานนอกระบบ” ได้แก่ ระบบบริการสาธารณสุขของรัฐที่พึงปรารถนา ระบบสวัสดิการสุขภาพของกลุ่ม การมีส่วนร่วมของภาครัฐ-ชุมชน การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมของภาครัฐ-ชุมชน อาจเป็นไปได้โดยการที่รัฐจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของชุมชนในลักษณะเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบนั้น เช่น การทำให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็ง สามารถที่จะพึ่งตนเอง หรือจัดสวัสดิการด้านต่างๆ รวมทั้งด้านสุขภาพให้กับกลุ่มของตนเองได้ เพื่อลดภาระ ค่าใช้จ่าย และการให้บริการภาครัฐลง แต่เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้มีข้อจำกัดด้านรายได้และไม่สม่ำเสมอจึงมีการเสนอให้รัฐจ่ายสมทบกองทุนในขั้นต้นอัตรา 1:2 โดยรัฐจะสมทบเข้ากองทุน 2 ส่วน แรงงาน 1 ส่วน ในระยะ 5 ปีแรก และเมื่อกองทุนเพียงพอในการบริหารงานรัฐอาจจะลดอัตราลงเหลือ 1:1 ได้ในอนาคต

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ประเภท ได้แก่ กฎหมายที่มีอยู่แล้วและสามารถนำมาใช้กับแรงงานนอกระบบ กฎหมายที่มีอยู่แล้วแต่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม หากจะนำมาบังคับใช้ และกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะบังคับหรือควบคุม

อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาในทางกฎหมายและการบังคับใช้อยู่มากมาย จากงานศึกษาวิจัยแหล่งต่างๆ มีความเห็นตรงกันว่า ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยมิได้ให้นิยามและขอบเขตของงานไว้ในกฎหมายจึงอาศัยกรอบที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้ แต่นิยามดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างและได้นำงานมาทำที่บ้านของตนเป็นบางครั้งบางคราวแทนที่จะทำที่สถานที่ทำงานของตนและผู้รับงานไปทำที่บ้านตามนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศระบุแต่เพียงบุคคลแต่ไม่มีกรกล่าวถึงครัวเรือนหรือกลุ่มองค์กรของผู้รับงานไปทำที่บ้าน นอกจากนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมิได้หลายสถานภาพ แต่ในบางกรณีก็เป็นการยากที่จะกล่าวว่าหัวหน้ากลุ่มเป็นนายหน้าของการรับงานไปทำที่บ้าน ส่วนผู้รับงานที่มีฐานะเป็นนายจ้างก็อาจเปลี่ยนแปลงเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือนายจ้างหรือเป็นผู้รับเหมาช่วง การรับงานไปทำที่บ้านที่มีได้กำหนดค่าจ้างไว้ชัดเจนแต่เป็นส่วนแบ่งตามที่ตกลงกัน จึงเป็นการยากที่จะบอกว่าเป็นนายจ้างหรือเป็นผู้ร่วมงานมีการตกลงเรื่องผลตอบแทนที่ไม่ชัดเจน สถานภาพของคนทำงานในภาคเกษตรกรรมก็มีความสลับซับซ้อนเช่นเดียวกันเนื่องจากระบบการจ้างเหมาและการจ้างเหมาช่วงนั่นเอง ดังนั้นการกำหนดสถานภาพของแรงงานนอกระบบให้มีความชัดเจนจะส่งผลให้สามารถกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงานลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงทำให้หลุดพ้นออกจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเงินทดแทน นอกจากนี้สืบเนื่องจากแรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้างทำของ หรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาซื้อขายซึ่งความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากการศึกษาพบปัญหาที่สะท้อนให้เห็นจุดอ่อนของระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่คู่สัญญาสามารถทำความตกลงกันได้เอง ไม่มีมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำหรือมาตรการทางกฎหมายควบคุมบังคับ เช่น ค่าตอบแทนการทำงานที่เรียกว่าสินจ้าง กำหนดเวลาในการจ่ายค่าจ้าง เงินประกันในการปฏิบัติตาม

สัญญา การหักค่าจ้างเพื่อชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่อีกฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาหรือทำงานชำรุดบกพร่อง เป็นต้น ทำให้คนทำงานต้องถูกเอาเปรียบและสูญเสียสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ไปเป็นอันมาก

นอกจากนี้แม้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคมจะได้กำหนดให้ผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้าง ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาชั้นต้น และเจ้าของสถานประกอบการที่ใช้วิธีการจ้างเหมาหรือจ้างเหมาค่าแรงให้ทำงานในกระบวนการผลิตที่สำคัญจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด เงินชดเชย เงินสมทบหรือเงินเพิ่มตามกฎหมายดังกล่าว แต่ต้องเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้างกับลูกจ้างจึงจะอาศัยกฎหมายดังกล่าวได้ หากผู้รับจ้างหรือผู้รับงานหรือคนทำงานไม่มีความสัมพันธ์ลักษณะลูกจ้างนายจ้างก็ไม่อาจอาศัยหลักกฎหมายดังกล่าวได้

เนื่องจากความสัมพันธ์ในการจ้างหรือการทำงานของแรงงานนอกระบบโดยส่วนใหญ่อยู่ในระบบของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น จ้างแรงงาน จ้างทำของ ซื้อขาย ตัวแทนและนายหน้า เป็นต้น การดำเนินคดีจึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นการดำเนินคดีในศาลทั่วไป แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความเพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วและได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น แต่สำหรับแรงงานนอกระบบกระบวนการดังกล่าวก็ยังคงเป็นเรื่องห่างไกลและยังมีข้อยุ่งยากอีกหลายประการ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบพบปัญหาที่สำคัญหลายประการและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้
 - ควรมีการออกกฎกระทรวงที่ชัดเจนครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
 - ควรทบทวนและแก้ไขแนวความคิดเกี่ยวกับการจ้างงาน โดยควรยอมรับความหลากหลายของการจ้างงาน ไม่ควรอยู่ในเฉพาะการจ้างงานในลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง ที่ว่านายจ้างมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและลงโทษลูกจ้าง
 - ควรทบทวนและแก้ไขนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตลอดจนการส่งเสริมรูปแบบการรับเหมาช่วงในการผลิต โดยเฉพาะรูปแบบของการจ้างเหมาและการจ้างเหมาช่วงในการผลิต ที่ต้องระวังว่าอาจจะเป็นรูปแบบในการแสวงหากำไรและบริหารกิจการเพื่อความอยู่รอดของผู้ผลิตเท่านั้น โดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะคุณภาพชีวิตของคนทำงานที่ตกต่ำลงไปทุกที
 - ควรมีการกำหนดค่าจ้างค่าตอบแทนขั้นต่ำและมีการคุ้มครองตามกฎหมาย
 - ควรมีการขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ
 - ควรมีการให้ข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน
 - ควรมีการกำหนดหน่วยงานของรัฐ/องค์กรเอกชน/ผู้ว่าจ้างในการรับผิดชอบโดยตรงที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมพัฒนาทักษะแรงงาน
 - ควรมีการเชื่อมโยงโดยอาศัยความช่วยเหลือ ร่วมมือทั้งจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้จ้างงาน (นายจ้าง) และแรงงานเอง ซึ่งจะต้องมีการประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างคุ้มค่า คุ่มทุน และเหมาะสมที่สุด

2. แม้ว่าการศึกษานี้ได้นำเสนอว่ารัฐบาลได้มีแนวนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ซึ่งบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานและกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ชัดเจนอย่างจริงจัง จึงเห็นควรให้นำนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่ยังมีได้ดำเนินการมากำหนดมาตรการและแผนปฏิบัติการโดยเร่งด่วน เช่น

- การขยายขอบข่ายการประกันสังคมไปสู่แรงงานในสาขานอกระบบ
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้นและให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขานอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- ศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนทั้งระบบรวมทั้งความเป็นไปได้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายอาชีพตามประเภทอุตสาหกรรม
- สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องให้มีการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ
- สนับสนุนให้มีการพัฒนาความรู้ทางด้านการตลาดและการบริหารจัดการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยให้ครอบคลุมถึงแรงงานภาคเกษตรและแรงงานนอกระบบด้วย

ข้อจำกัดในการศึกษา

ข้อจำกัดที่สำคัญในการศึกษารั้งนี้ คือ ข้อมูลเอกสารที่ตีพิมพ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมีค่อนข้างน้อยและไม่เป็นที่แพร่หลาย จึงทำให้มีความยากลำบากในการค้นคว้า ส่วนใหญ่คณะผู้วิจัยใช้วิธีการติดต่อส่วนบุคคลเพื่อขอเอกสารโดยตรงกับคณะผู้วิจัย นักวิชาการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลบางส่วนได้จากการประชุม การสัมมนา การอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ นอกจากนี้ข้อมูลเอกสารที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นประเด็นทางสังคม ที่อธิบายถึงความเป็นมา ประเภทและลักษณะของการจ้างงานประเภทนี้ในภาพกว้างๆ ข้อมูลบางอย่างยังคงคลุมเครือ หาข้อสรุปยังไม่ได้ โดยเฉพาะความหมายและขอบเขตของแรงงานนอกระบบ จำนวนสถิติที่แน่นอน ส่วนประเด็นทางสุขภาพนั้นยังมีการศึกษาวิจัยน้อยมาก รวมทั้งยังขาดข้อมูลในรายละเอียดที่สะท้อนปัญหาทางสุขภาพที่ชัดเจนและแนวทางแก้ไขปัญหารวมทั้งพฤติกรรมสุขภาพของแรงงานกลุ่มนี้

นอกจากนี้คณะผู้วิจัยยังมีข้อจำกัดด้านเวลาที่ค่อนข้างสั้นเพียงสี่เดือนเท่านั้น ในการรวบรวมข้อมูล สืบเคราะห์ประเด็นองค์ความรู้ และจัดทำรายงาน ดังนั้นจึงมีผลทำให้รายงานฉบับนี้อาจจะไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร (เช่น อาจจะมีการตกหล่น และสำนวนยังไม่ราบรื่น เพราะการรีบเร่งส่งรายงาน) อย่างไรก็ตามก่อนที่จะจัดทำรายงานนี้คณะ

ผู้วิจัยได้นำเสนอร่างรายงานนี้ต่อผู้ทรงคุณวุฒิและที่ประชุม ซึ่งก็ได้รับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ดีและมีประโยชน์ ทำให้มีมุมมองเพิ่มมากขึ้น มีความชัดเจนและสมบูรณ์ ดังนั้นคณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. จากการประเมินองค์ความรู้ครั้งนี้ยังไม่สามารถหาข้อสรุปเกี่ยวกับจำนวนหรือขนาดที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบ ดังนั้นจึงควรมีการสำรวจใหญ่ ซึ่งควรจะมีการร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยต้องมีการกำหนดนิยามที่ชัดเจนและให้ผู้สำรวจทุกคนมีความเข้าใจตรงกัน
2. การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบกับสุขภาพที่ผ่านมา ยังคงค่อนข้างมีน้อย ส่วนใหญ่เป็นกรณีศึกษาโดยใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวนน้อย ที่ให้ข้อมูลเพียงสภาพปัญหาการเจ็บป่วยที่ไม่ลึกซึ้ง แต่ยังไม่ได้มีการนำเสนออย่างชัดเจนถึงพฤติกรรมสุขภาพที่เกี่ยวข้อง ทั้งปัจจัยเสี่ยง พฤติกรรมการรักษาและการดูแลสุขภาพ การจัดการหรือบริหารความเสี่ยงด้านสุขภาพของแรงงานนอกระบบ บทบาทของกองทุนชุมชนหรือเครือข่ายในการช่วยเหลือปัญหาด้านสุขภาพนี้ จึงควรมีการออกแบบวิจัยใหญ่ที่ดีที่สามารถตอบคำถามที่คลุมเครือได้
3. จากการทบทวนข้อสรุปจากการประชุม “แนวทางการจัดสวัสดิการด้านสาธารณสุขสำหรับแรงงานนอกระบบ” ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาครัฐ-ชุมชน ในการแก้ไขปัญหาสุขภาพ การมีส่วนร่วมของภาครัฐ-ชุมชนนั้น อาจเป็นไปได้โดยการที่รัฐจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนของชุมชน การมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนของภาครัฐและชุมชน การที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารสถานพยาบาลของรัฐ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญ จึงควรมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ รวมทั้งศึกษารายละเอียดของการดำเนินงาน การบริหารจัดการที่สมเหตุสมผล

เอกสารอ้างอิง

- กนกนาถ เทพภูษา. (2542). *เวทียโยบายการปฏิรูประบบสาธารณสุขสำหรับแรงงานนอกระบบ*. จุลสารแรงงานนอกระบบ, 1 (3), 18-19.
- กมล สนิธิเกษตริน. (2537). *อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย จ้างแรงงาน จ้างทำของ และรับ ขน*. กรุงเทพมหานคร: แสงสุทธิการพิมพ์.
- กรวิภา ศิริสะอาด. (2542). *ปัญหา ความต้องการ และศักยภาพในการเข้าร่วมประกันสังคมของผู้ร่วมงานไปทำ ที่บ้าน: กรณีศึกษาผู้ประกอบการตัดเย็บเสื้อผ้า เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร*. สารนิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2543). *นโยบายเน้นหนักกรมการปกครอง ปี 2543*. เอกสารวิชาการอัดสำเนา ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.
- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2541). *แนวทางการดำเนินงานเศรษฐกิจชุมชนโดยวิธีการพัฒนาชุมชน*. เอกสารวิชาการอัดสำเนา ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2543). *แนวทางการดำเนินการตามนโยบายกระทรวง มหาดไทย ประจำปี งบประมาณ 2543*. เอกสารวิชาการอัดสำเนา ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2543). *แนวทางการดำเนินงานเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งในระดับหมู่บ้าน ของกระทรวงมหาดไทยและอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหา วิกฤต*. เอกสารวิชาการอัดสำเนา ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.
- กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย. (2529). *รายงานสรุปผลการศึกษาสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของผู้รับ งานไปทำที่บ้าน*. เอกสารวิชาการอัดสำเนา ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2533). *การรับงานไปทำที่บ้านของหญิง*. เอกสารวิจัย. กรุงเทพฯ: โครงการ Homeworker ของ ILO.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2536). *สถานการณ์แรงงานไทย*, 12(3) , 11-13.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2538). *รวมกฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพฯ: บริษัททบทวนการพิมพ์.
- กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2539). *การรับงานไปทำที่บ้าน (homework) ในความหมาย ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ*. เอกสารอัดสำเนา.
- กองราชการส่วนตำบล. (2542). *กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ องค์การบริหารส่วนตำบล (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542)*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธิตราชดิณแดน.
- กอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล. (2538). *สตรีและสิทธิฐานะผู้ให้และผู้รับบริการด้านสุขภาพ*. *สารสภากาพยาบาล*, 10(4), 18-24.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2542). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2537). *การจ้างเหมา*. *รฟสาร*, ฉบับเดือนกรกฎาคม ถึง กันยายน 2537: 18-24.

- เกื้อ วงศ์บุญสินและคณะ (2539). **ปัญหาสุขภาพของคนงานก่อสร้างในเขตเทศบาลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี**. สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ขนิษฐา กาญจนรังสีนนท์. (2535). **โครงสร้างและการเข้าถึงเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบในชนบท : กรณีรับจ้างเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป**. ปรินญานินพนธ์ดุขฎิบัณติต สาขาพัฒนศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- คณะกรรมการยุติธรรมและสันติ. (2533). **การศึกษาเรื่องตัดเย็บเสื้อผ้าในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก (ห้องแถว)**. กรุงเทพมหานคร: เอกสารอัดสำเนา.
- คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน. (2538). **เอกสารร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน**. กรุงเทพมหานคร: กองแรงงานหญิงและเด็ก, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม.
- คณะอนุกรรมการเฉพาะด้านจัดทำแผนหลักงานสตรี คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2537). **นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกับ สำนักวิชาการ บริษัท ศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด. (2542). **แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน**. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เครือข่ายแรงงานนอกระบบ. (2539). **แรงงานนอกระบบกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย**. กรุงเทพมหานคร: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- เครือข่ายแรงงานนอกระบบ. (2540). **รายงานการสัมมนา เรื่อง ประสพการณ์การจัดองค์กรและการพัฒนาแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างจากอินเดียและเกาหลี**. ณ ห้องรางทอง โรงแรมเมอร์เคียว กรุงเทพมหานคร, วันที่ 1-2 ธันวาคม 2540.
- โครงการศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านภาคเหนือ. (2542). **การสำรวจข้อมูลพื้นฐานกลุ่มทำการผลิตที่บ้านในภาคเหนือ** (หน้า 38-39). เชียงใหม่: ศูนย์การศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน.
- จรัญญา วงษ์พรหม, ธนะจักร เอ็นบำรุง, ทองทิพย์ สุนทรชัย, และสมจิตร์ อาจอินทร์. (2542). **การสร้างฐานข้อมูลสำหรับการสำรวจข้อมูลอุตสาหกรรมรับช่วงการผลิตในหมู่บ้านอีสาน**. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ. (2543) **สถานะสุขภาพคนไทย ชุดสุขภาพคนไทย ปี พ.ศ. 2543**. โครงการสำนักพิมพ์สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข นนทบุรี
- จินตนา ยูนิพันธ์. (2538). **ภาวะสุขภาพของสตรีไทย: แนวทางการพัฒนา**. วารสารพยาบาลศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 7(1), 67-72.
- ฉันทนา ผดุงทศ. (2543). **สุขภาพของแรงงานนอกระบบ: อุทาหรณ์จากไคบอลด์-60**. จุลสารแรงงานนอกระบบ, 3 (1), 8-11.
- ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ และสิทธิ์ศักดิ์ สามสี. (2542). **กฎหมายเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน**. รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: บริษัทกฎหมายมีสิทธิ์และการบัญชีจำกัด และ ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน.

ไชยวัฒน์ รุ่งเรืองศรี, สมหมาย เปรมจิต, และทรงศักดิ์ ศรีบุญจิต. (2528). **หัตถกรรมจักสานในจังหวัดเชียงใหม่และ**

ลำพูน. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์.

ชัยยงค์ พึ่งภักดี. (2528). **ผลกระทบของกฎหมายแรงงานต่อสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและ**

พาณิชย์. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.

ชัยยุทธ ขวลิทธิกุล และ สุมาลี ชนะชาญมงคล. (2539). **ความปลอดภัยและสุขภาพในการใช้สารเคมีในการ**

ทำงาน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย. (2543). **กรณีศึกษาเรื่อง การจัดการสวัสดิการชุมชนของ สหกรณ์**

เครดิตยูเนียนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.

ชูชัย ศุภวงศ์. (2540). **การกระจายอำนาจด้านงบประมาณและเงินบำรุงเพื่อพัฒนาสาธารณสุขในระดับจังหวัด.**

นันทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2533). **การประกันสุขภาพสำหรับประเทศไทย.** รายงานการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง ผลกระทบ

ของการประกันสุขภาพต่อการจัดสรรทรัพยากรด้านสาธารณสุข. โดย คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร: พีเอเลิฟวิ่ง.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2542). **การสำรวจความรู้เชิงแนวคิด**

ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคมของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม. รายงานวิจัย.

กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ธีรภูมิ กิตติวรวงศ์. (2537). **สี่ขั้นตอนสู่ความปลอดภัยของระบบทางเดินหายใจ.** วารสารโรงงาน, (ม.ย.-ก.ย.), 23-25.

ธีรยุทธ บุญแผ้วผล และชารินา ศรีเกษมพล. (2543). **ปัญหาการรับบริการสุขภาพภายใต้ระบบต่างๆ: ทัศนคติงาน**

วิจัยเรื่อง “ลักษณะปัญหาการรับบริการสุขภาพภายใต้ระบบต่างๆ” โดย รศ.วิจิตร ระวีวงศ์และคณะ.

กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ

นาถฤดี เค้นดวง และ กนกวรรณ ธราวรรณ. (2542). **สุขภาพและความปลอดภัยของผู้หญิงในการทำงาน.** ใน พิมพ์วัลย์

บุญมงคล, นิภรณ์ สัณห์จริยา, ศันสนีย์ เรืองสอน (บรรณาธิการ), **รื้อสร้างองค์ความคิด ผู้หญิงกับสุขภาพ**

พ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเจนเดอร์เพรส.

นวัรัตน์ นพหิรัญ. (2540). **ชีวิตแม่ค้า: บทบาททางเศรษฐกิจและครอบครัวในบริบทการค้า.** วิทยานิพนธ์ สาขา

มานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นภัส ศิริสัมพันธ์. (2537). **แรงงานที่ถูกกดขี่.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริชเอเบิร์ต.

นิคม จันทวิฑูร. (2532). **ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ.** กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิคม จันทวิฑูร. (2532). **พลิกตำนาน 35 ปี การประกันสังคมของไทย ก้าวสู่ท้าทายสู่ความเป็นจริง ใกล้แค่เอื้อม.** จุฬาลง

กรณ์วารสาร, เมษายน – มิถุนายน 2532, 36-37.

นิคม จันทวิฑูร. (2537). **กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินการในประเทศไทย**

ไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิคม จันทวิฑูร. (2541). **ประเทศไทย: จากเศรษฐกิจเฟื่องฟูถึงวิกฤตสังคม.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอดีสัน

เพรส โปรดักส์

- บรรลือ สันถวไมตรี. (2539). *การรับงานไปทำที่บ้าน*. วารสารศาลแรงงาน, ฉบับเดือนมกราคม ถึง มีนาคม 2539: 69-80.
- เบญจา จิรภัทรพิมล. (2538). สตรีกับการทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้าน. *วารสารวิจัยสังคม*, 18(2), 45-52.
- บังอร สุวรรณวงศ์. (2538). สถิติการเจ็บป่วยของหมู่ 2 บ้านถวาย ตำบลขุนคอง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่. **แบบรายงานการสำรวจการเจ็บป่วย**. สถานีอนามัย ตำบลขุนคอง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2542). *การต่อสู้ของขบวนการแรงงานสตรีไทย*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอ็ดสันเพรสโปรดักส์จำกัด.
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2542). พระราชบัญญัติประกันสังคม พร้อมด้วยพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด.
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายแรงงาน*. เอกสารอัดสำเนา ไม่เผยแพร่.
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน*. เอกสารอัดสำเนา ไม่เผยแพร่.
- บริษัทเอ็น แอนด์ บี บีซิเนสเซอร์วิส จำกัด (2541). *รายงานโครงการวิจัยแนวทางการคุ้มครองแรงงานไทยในงานรับเหมาช่วง*. เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: บริษัทเอ็น แอนด์ บี บีซิเนสเซอร์วิส จำกัด
- ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ. (2538). *การรับงานไปทำที่บ้าน : สภาพการจ้างงานและปัญหา*. กรุงเทพมหานคร: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ. (2542). *การศึกษาหารูปแบบการพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ผกามาศ บุญธรรม. (2540). *สภาพการจ้างและสถานการณ์การทำงานของแรงงานสตรีที่รับงานเหมาไปทำที่บ้าน*. ศึกษานิพนธ์บ้านโนนภู ตำบลบลสวะดี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. โครงการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ผาสุก พงศ์ไพจิตร. (2535). *หนู นิด น้อย และภาคเศรษฐกิจนอกระบบกับการพัฒนาของไทย*. วารสารเศรษฐศาสตร์ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผ่องพักตร์ พรหมช่วย. (2538). *ความต้องการบริการสังคมของแรงงานสตรีในอุตสาหกรรมก่อสร้าง: ศึกษาเฉพาะกรณีแหล่งก่อสร้างที่มีบริการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พรรคริน ดังกาพันธ์. (2541). *การดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองในผู้ใช้แรงงานก่อสร้าง : ศึกษานิพนธ์ผู้ใช้แรงงานก่อสร้างที่มารับบริการจากงานสังคมสงเคราะห์ โรงพยาบาลราชวิถี*. สารนิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.
- พัชรินทร์ ลาภานันท์ สุนทรี เสงี่ยม และจรัญญา วงษ์พรหม. (2542). *การสำรวจกลุ่มผู้ทำการผลิตอยู่กับบ้านซึ่งเป็นสมาชิกเครือข่ายผู้หญิงอีสาน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน.
- ภาวนา พัฒนศิริ. (2541). *แนวคิดและแนวทางในการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อคุณภาพของชีวิต*. *จุลสารแรงงานนอกระบบ*, 1(2), 4-7.

- ภัทรา จุลวรรณ, อัมภาพร พัววิไล, เบญจมาภรณ์ จันทพัฒน์, กชกร อยู่เย็น. (2543) **รายงานการสำรวจสภาวะสุขภาพประชากรวันแรงงานโดยการตรวจร่างกายศึกษาเฉพาะอาชีพ** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- มณีมัย ทองอยู่. (2539). **จากโรงงานสู่หมู่บ้าน – จากหมู่บ้านสู่โรงงาน: การศึกษาระบบการรับช่วงการผลิตระหว่างโรงงานกับหมู่บ้านในอุตสาหกรรมแหวนจังหวัดขอนแก่น**. บทความในเอกสารประกอบการสัมมนา ทางเลือกและศักยภาพชาวอีสาน. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- มัทนา พนาภิรมย์ และ สมชัย สุขศิริเสรีกุล. (2542). **การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- ระภาวิน ลิขณะวานิชพันธ์. (2540). **ทัศนคติของผู้รับงานไปทำที่บ้านต่อร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน: กรณีศึกษาผู้รับงานไปทำที่บ้านในกิจการตัดเย็บเสื้อผ้าในเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ระภาวิน ลิขณะวานิชพันธ์. (2541). **วิกฤตเศรษฐกิจผลกระทบต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน**. วารสารแรงงานนอกระบบ, 1 (1), 6-7.
- รัฐอุดม สุขมี, ศิริลักษณ์ สิมะพรชัย และณลินี ศรีพวง. (2540). **สถานการณ์สุขภาพและสิ่งแวดล้อม**. 2 (12): 1-4.
- วิพรรณ ประจวบเหมาะ รุฟโฟโล, อัจฉรา เอนซ์, พวงเพ็ญ, เตือนใจ อินทุโสมา, วินัส อุดมประเสริฐกุล. (2538). **ปัญหาสังคมและสาธารณสุขของแรงงานก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานคร**. วารสารพยาบาล, 7 (2), 39-42.
- ววิทย์ เจริญเลิศ. (2534). **พัฒนาการเศรษฐกิจไทยกับการเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบกับข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้าห้องแถว**. เอกสารโครงการมหาวิทยาลัยเปิดสำหรับนักศึกษาภาพงาน. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิฟรีดริช เอเบิร์ต.
- วิจิตร ระวังวงศ์ และคณะ. (2537). **สตรีกับอาชีพ**. ใน คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) (บรรณาธิการ.), **นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว** (พ.ศ. 2535 - 2554) (หน้า 6-1 - 6-18). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล. (2535). **สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตาม ผลงานในประเทศไทย**. วารสารวิจัยสังคม, 15(2), 2-23.
- วิเชียร เกิดสุข, สุพัตรา ขาดิปัญชาชัย, สกฤตน์ อุษณาวรงค์, เจนจิรา เรืองชัยตุพร, ณวี เย็นใจ, สุกพล บุญเสนอ, ภัทระ แสนไชยสุริยา, ปัตพงษ์ เกษสมบุญ 2539. **รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาพฤติกรรมการดูแลสุขภาพตนเองของเกษตรกรที่ผลิตเมล็ดพันธุ์พืชในฤดูแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: การศึกษา 2 หมู่บ้าน**. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วินัย สุวิโรจน์. (2533). **สัญญาจ้างแรงงานศึกษาในแง่ลักษณะของนิติสัมพันธ์**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- วินัย ลิสมิทธิ์ และ ศุภสิทธิ์ พรธนาบุญไทย. (2542). **การสร้างหลักประกันสุขภาพทั่วหน้ากับการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข**. เอกสารอัดสำเนา ไม่เผยแพร่
- วิโรจน์ ตูลาพันธ์. (2540). **ปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน**. รายงานวิจัยหลักสูตรผู้พิพากษาหัวหน้าศาล สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม.

- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร. (2539). **ทุกข์ สมุทัย ในระบบสาธารณสุขและหลักประกันสุขภาพของคนไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- วิลาวุธย์ จีประเสริฐ. (2539). **สถานการณ์สุขภาพและสิ่งแวดล้อม**, 1 (2): 1-4
- วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์, จริญญา วงษ์พรหม, นิรมล ศรีธงชัย และ ทองทิพย์ สุนทรชัย. (2540). **รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาการจ้างแรงงานสตรีนอกระบบในภาคอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ศิริพร วรรณรัตน์. (2539). **การพัฒนารูปแบบการให้การศึกษาเรื่องโรคเอดส์แก่คนงานก่อสร้าง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการการศึกษานอกระบบ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ศิริพร จิรวัดกุล. (2541) **ภาพชีวิต สถานการณ์ทางสังคม และสาธารณสุขของคนงานก่อสร้างไทย**. วารสารการวิจัยระบบสาธารณสุข, 6 (1): 35-43.
- ศิริพร จิรวัดกุล, อรุณ จิรวัดกุล, บุญศรี ปราบณศักดิ์, พรทิพย์ คำพอ และ, บัณฑิต ถิ่นคำพ. (2539). **คนงานก่อสร้างหญิงอีสาน: ภาพสะท้อนชีวิต สังคม และสุขภาพ**. วารสารการวิจัยระบบสาธารณสุข, 4 (1): 55-60.
- ศูนย์การศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน. (2541). **การรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน: กรณีศึกษากลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริคเฮเบิร์ต..
- ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน. (2542). **เอกสารประกอบการสัมมนา สถานการณ์ผู้รับงานไปทำงานที่บ้าน : แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000**. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏจันทรเกษม.
- ศูนย์สารสนเทศเศรษฐกิจการค้า กองเศรษฐกิจการพาณิชย์. (2543). **บทบาทหน้าที่และภารกิจของกระทรวงพาณิชย์**. เอกสารวิชาการอัดสำเนา ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่.
- สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย และ สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์. (2543). **สู่การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า**. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข.
- สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ร่วมกับ เครือข่ายผู้หญิงอีสาน. (2542). **การสัมมนาเรื่อง “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน: องค์ความรู้และความเป็นจริงในภาคอีสาน”**. ณ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วันที่ 8-9 พฤศจิกายน 2542.
- สมพร พรหมหิตาธร. (2541). **พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร.
- สมยศ สุภาพรเหมินทร์. (2542). **ผ้าทอเพื่อสิ่งแวดล้อม: ประสบการณ์และบทเรียนจากต่างประเทศ**. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2543). **การสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน**. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด.
- สุกาญญา กลิ่นถือนิล. (2543). **พฤติกรรมสุขภาพของสตรีที่รับงานมาทำที่บ้าน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาพยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพยาบาลสตรี บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุนทร ศรีโกไสย. (2539). **พฤติกรรมการดูแลตนเองเมื่อเจ็บป่วยของแรงงานนอกระบบในหมู่บ้านถวาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการส่งเสริมสุขภาพ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุดาศิริ วศวงศ์. (2543). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา.

- สุดาศิริ วศวงศ์. (2543). **กฎหมายอุตสาหกรรม**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา.
- สินีรัตน์ พิมพ์วิรัชกุล. (2539). **ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมโดยสมัครใจของผู้รับงานมาทำที่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้รับชิ้นส่วนอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มาประกอบที่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)**. กรุงเทพฯ: ยูไนเต็โปรดักชั่น.
- ลัก กอแสงเรือง. **รวมกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- อมรา พงศาพิชญ์ และ คณะ. (2532). **งานรับจ้างเหมาของสตรีในอุตสาหกรรมไทย**. กรุงเทพฯ : โครงการสตรีศึกษา สถาบันวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- (2543). **เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การขยายการประกันสังคมและความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้ทำงานที่บ้านในประเทศไทย ณ โรงแรมชะอำเมธาลัย จังหวัดเพชรบุรี ระหว่างวันที่ 7 ถึง 9 มิถุนายน 2543**.
- เอ็น แอนด์ บี บีชีเนส เนทเวอร์. (2541). **โครงการวิจัยแนวทางการคุ้มครองแรงงานไทยในงานรับเหมาช่วง**. เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- Cooper, A., Guthridge, S., & Riare, A. (1992). Occupation health of home workers: A study of two villages of Khonkaen Province in Northeast Thailand. In A. Berar Award (Ed.), **Homeworkers of Southeast Asia: The Struggle for social protection in Thailand**(pp. 198-218). Bangkok: International Labour Organization.
- Oudin, X. (1992). Relevance of the "Informal sector" in Thailand. **Journal of Social Research**, 15 (2), 91-101.
- Phathanasri, B. (1996). Subcontracting fishnet repair to remote rural village: The Fishnet maker of Khonkaen. In L. Lazo (Ed.), **Out of the shadow: Practical action of home workers in Thailand** (pp. 118-138). Bangkok: International Labour Organization Regional Office For Asia and Pacific.
- Phathanasri, B. (1994). **A Case Study of women Homeworkers in the Fishing Net Business at Khon Kaen Province**. Bangkok: International Labour Organization. (ILO – DANIDA).
- Phongpaichit, P. and Shigeru, L. (1992). **The Information Sector in the Economic Development**. Tokyo: Institute of Developing Economics.
- Pongsapich, A. (1992). An exploratory survey on rural women homeworkers in Thailand in home workers. In A. Berar Award (Ed.), **Homeworker of Southeast Asia: The struggle for social protection in Thailand** (pp. 38-45). Bangkok: International Labour Organization.
- Sirisambhand, N. (1996). **Social security for women in the informal sector in Thailand**. (pp. 9 - 23). Bangkok: Edison Press Products.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

การให้ความหมายของงานที่รับไปทำที่บ้านและผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ในแต่ละประเทศได้มีการให้ความหมายของ งานที่รับไปทำที่บ้าน (home work) และ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันดังนี้ (กองวิเทศสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539)

ในประเทศญี่ปุ่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (อุตสาหกรรม) หมายถึงบุคคลผู้ซึ่งได้รับว่าจ้างให้ทำงานในการผลิตสินค้า โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหารายได้มาเลี้ยงชีพโดยปกติจะทำงานโดยลำพังปราศจากความช่วยเหลือจากบุคคลอื่น เว้นแต่ญาติที่อาศัยอยู่ด้วยกัน หรือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่เป็นผู้ผลิตหรือขายสินค้าหรือทำสัญญาจ้าง เพื่องานนั้นโดยเป็นธุรกิจของตนเอง ตามข้อกำหนดหรือคำนิยามของกระทรวงแรงงาน

ในประเทศอินเดีย การให้ความหมายของ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ไว้ในกฎหมายทั่วไปและในพ.ร.บ. เกี่ยวกับคนงานกิจการทำนุหรือและชิการ์ โดย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในกฎหมายทั่วไปหมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบวัตถุดิบหรือ สิ่งของใดๆ เพื่อใช้ในการผลิต ทำความสะอาด ล้าง เปลี่ยนแปลง ซ่อมแซม หรือดำเนินกระบวนการใดๆ เพื่อขายหรือเพื่อการค้าอันเป็นธุรกิจของนายจ้าง ซึ่งกระบวนการผลิตจะกระทำที่บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือสถานที่อื่นๆ ก็ได้ แต่ต้องไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมและการบริหารของนายจ้าง ส่วน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในพ.ร.บ. เกี่ยวกับคนงานกิจการทำนุหรือและชิการ์ หมายถึง บุคคลที่รับจ้างโดยตรงหรือผ่านสำนักงาน ไม่ว่าจะทำเพื่อได้รับค่าจ้างหรือไม่ มีฝีมือหรือไม่ งานที่ใช้กำลังหรืองานเกี่ยวกับเอกสาร และหมายรวมถึงคนงานที่ได้รับวัตถุดิบจากนายจ้างหรือผู้รับเหมา สำหรับใช้ในการผลิตนุหรือและชิการ์ หรือทั้งสองอย่าง โดยทำที่บ้าน

ในประเทศเดนมาร์ก งานที่รับไปทำที่บ้าน หมายถึง งานที่ทำที่บ้านของคนงานและยังอาจกำหนดนิยามโดยเฉพาะเจาะจงมากขึ้นตามข้อตกลงร่วมและในข้อตกลงร่วมดังกล่าวอาจยกเว้นไม่รวมถึงงานที่รับไปทำที่บ้านในบางกิจการ

ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ งานที่รับไปทำที่บ้าน หมายถึง งานฝีมือหรืองานอุตสาหกรรมที่ทำด้วยมือหรือเครื่องจักร โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยลำพัง หรือด้วยความช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว

ในประเทศฝรั่งเศส ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายโดยตรง หรือผ่านคนกลางโดยทำงานให้กับสถานประกอบการด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม ไม่คำนึงว่าเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชน และจะทำงานโดยลำพังและมีผู้ช่วยหรือไม่ โดยต้องได้รับอัตราค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้ให้ความหมาย ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่รับงานไปทำที่บ้านและผู้ช่วย หมายถึง บุคคลที่ทำงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้ช่วย ไม่ว่าจะได้อัตราค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

ขณะที่ นายจ้าง หมายถึง หัวหน้าหรือผู้จัดการของภาระหน้าที่ หรือคนกลางผู้ที่เป็นตัวแทน ผู้ที่สั่งการดำเนินการ ซึ่งให้สิ่งของหรือวัตถุดิบ โดยมีจุดประสงค์เพื่อการทำงาน หรือซึ่งสิ่งของหรือวัตถุดิบซึ่งผ่านกระบวนการผลิต

ใน **ประเทศออสเตรเลีย** ไม่มีกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องงานที่รับไปทำที่บ้าน อย่างไรก็ตามกฎข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นจากความตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในแต่ละอุตสาหกรรมหรือโรงงาน ส่วนในรัฐ New South Wales ได้ให้ความหมาย **ผู้รับงานไปทำที่บ้าน** ไว้ว่าเหมือนกับคนงาน ซึ่งไม่รวมอยู่ในความหมายของคำว่าลูกจ้างในกฎหมายการอนุญาตของตุลาการในอุตสาหกรรม

1982 กฎหมายการตัดเสื้อผ้าสำเร็จรูป บัญญัติว่า คือ บุคคลที่ทำงานนอกโรงงานของนายจ้าง

1981 กฎหมายสิ่งทอ บัญญัติ คนที่ทำงานด้วยตัวเองนอกเหนือจากที่ทำงานของนายจ้าง

ใน**ประเทศเยอรมัน** **ผู้รับงานไปทำที่บ้าน** หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งสามารถเลือกสถานที่ทำงานด้วยตนเอง หรือร่วมกับสมาชิกครอบครัวของเขา โดยเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าหรืออุตสาหกรรมตามคำสั่งของผู้ที่ดำเนินการค้าหรืออุตสาหกรรมหรือตามคำสั่งของคนกลาง การที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ให้วัตถุดิบ หรือวัตถุดิบเสริม ไม่ทำให้ฐานะของผู้รับงานไปทำที่บ้านเปลี่ยนแปลง

คนกลาง หมายถึง บุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้าง แต่เป็นผู้ที่เชื่อมโยงระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้าน กับผู้ที่ดำเนินการค้าหรืออุตสาหกรรมในเรื่องงานค่าจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้าน อาจจะมีตกลงได้ 2 อย่าง คือ

1. ความตกลงกันโดยสภาพแรงงาน หรือองค์การลูกจ้างกับสหภาพนายจ้าง หรือองค์การนายจ้าง
2. อาจตกลงโดยใช้ความสามารถในการทำให้แก่บุคคล

ภาคผนวก ข

สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน

สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม 2541 ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ โครงสร้างของสำนักงานมี 2 ฝ่าย คือฝ่ายส่งเสริมและฝ่ายมาตรฐาน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยมีกรรมการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านระดับชาติ ซึ่งมี ฯพณฯ ทักษิณ ชินวัตร เป็นประธาน และมีคณะทำงาน สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นหน่วยงานขนาดเล็กมีบุคลากรจำกัด แต่ในปี 2543 ได้งบประมาณสนับสนุน ประมาณ 11 ล้านบาท มีการสร้างเครือข่ายการทำงาน แบ่งออกเป็น

1. ผู้ว่าจ้าง มีการจัดทำเนียบผู้ว่าจ้าง
2. ผู้สนับสนุนทางวิชาการ ร่วมมือกับ กรมพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และกรมประชาสัมพันธ์ โดยการเข้าไปสนับสนุนกลุ่มชาวบ้านให้มีการพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม มีการสร้างเครือข่ายอบรมวิชาชีพ ซึ่งจะร่วมมือกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการศึกษานอกโรงเรียน หรือชมรมฝึกอาชีพต่างๆ ส่วนการพัฒนากลุ่มด้านบริหารจัดการ จะสร้างเครือข่ายประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชน มหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นต้น
3. เงินทุน กำลังประสานความร่วมมือกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้ปล่อยสินเชื่อนอกภาคเกษตร
4. การตลาด ประสานงานกับกรมส่งเสริมการส่งออก เกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนให้งานของผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถส่งออกได้

ดังนั้นหน่วยงานจึงจำเป็นต้องประสานงานระหว่างเครือข่ายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และกรมพัฒนาชุมชน โดยพยายามไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน แต่เป็นการส่งเสริมการทำงานของแต่ละหน่วยงาน

นอกจากนี้ยังมีนโยบายในการประสานงานในทุกระดับ ในระดับจังหวัดมีการตั้งศูนย์ช่วยเหลือและส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีหน้าที่แก้ปัญหาของผู้รับงานในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ และในการแจกจ่ายงานให้กับผู้รับงาน สำนักงานส่วนกลางจะส่งต่องานไปยังศูนย์ และศูนย์จะส่งงานสู่ผู้รับงานอีกชั้นหนึ่ง ในการดำเนินการนี้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณหลายล้านบาทจาก องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ในระยะเวลา 3 ปี

ทางด้านกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านพยายามศึกษาเปรียบเทียบว่า ประเทศต่างๆ มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรับงาน บางประเทศจะมีกฎหมายพิเศษสำหรับดูแลคุ้มครองผู้รับงาน บางประเทศใช้กฎหมายเดียวกันกับแรงงานในระบบโรงงาน สำหรับประเทศไทยต้องศึกษาเพื่อหาความเหมาะสม ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 22 ที่ระบุ ให้มีการออกกฎทรงสำหรับคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนความปลอดภัยในการทำงาน ต้องมีการออกกฎหมาย การคุ้มครอง การประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันสุขภาพ สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีความคาดหวังว่า ในที่สุดผู้รับงานไปทำที่บ้านจะพัฒนาตัวเองเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก และขนาดย่อม

ภาคผนวก ค

แนวคิดของการประกันสังคมในต่างประเทศ

ระบบการประกันสังคมในต่างประเทศที่น่าสนใจ ซึ่งจำแนกเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และประเทศกำลังพัฒนาสู่อุตสาหกรรมใหม่ในอาเซียน เพื่อเป็นแนวคิดในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ (นิคม จันทรวิทุร และคณะ, 2536)

1. ประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ได้แก่ สวีเดน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมันนี และออสเตรเลีย มีรูปแบบของการประกันสังคมคล้ายกันในกรณีต่างๆ ได้แก่ ชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย เจ็บป่วย และคลอดบุตร อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ว่างาน และสงเคราะห์ครอบครัว แต่อาจจะมีความแตกต่างกันบ้างเกี่ยวกับการคุ้มครองซึ่งครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่ไม่เหมือนกัน

1.1 ประเทศสวีเดน

กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย มีใช้ในระบบ

ก. ระบบบำนาญทั่วไป (Universal Pension) ใช้กับพลเมืองสวีเดนและชาวต่างชาติที่มีระยะเวลาพักอาศัยครบตามที่กฎหมายกำหนด นายจ้างและรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ โดยนายจ้างจ่ายมากกว่ารัฐบาลประมาณ 3 เท่า

ข. ระบบบำนาญการจ้างงาน (Earning-related pension) ใช้กับลูกจ้างและบุคคลที่มีอาชีพอิสระ และมีรายได้สูงกว่าจำนวนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ซึ่งปรับปรุงทุกปีตามดัชนีการบริโภค นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบร้อยละ 13 ของค่าจ้างของลูกจ้าง

ค. ระบบประกันพิเศษ สำหรับลูกจ้างในกิจกรรมสาธารณะ

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ให้ทั้งประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสด กรณีขาดรายได้และประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ โดยประโยชน์ทดแทนการขาดรายได้ให้กับบุคคลที่มีอาชีพได้รับเงินเดือนตามที่กฎหมายกำหนด ครอบคลุมถึงภรรยาหรือสามีที่ต้องพึ่งพาผู้ประกันตนด้วย ส่วนประโยชน์ทางการแพทย์ ให้แก่พลเมืองทุกคนรวมถึงบุตรอายุต่ำกว่า 16 ปี ผู้จ่ายเงินสมทบคือนายจ้างและรัฐบาล โดยนายจ้างสมทบร้อยละ 10.5 ของเงินเดือนของลูกจ้าง ซึ่งมากกว่ารัฐบาลเกือบ 6 เท่า หากประกอบอาชีพอิสระ ผู้ประกอบอาชีพอิสระจ่ายเท่ากับร้อยละ 10.1 ของเงินเดือนและรัฐบาลจ่ายสมทบด้วย

กรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ใช้กับพลเมืองที่เป็นลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งคนงานต่างชาติหากเข้าเงื่อนไข นายจ้างหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนร้อยละ 0.9 ของเงินเดือนลูกจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลไม่ต้องจ่าย แต่รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนเมื่อได้รับอันตรายเนื่องจากการทำงาน มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนทันที

กรณีว่างงาน แบ่งเป็น

ก. โครงการประกันโดยสหภาพแรงงาน (union-related program) ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบรวมทั้งนายจ้างและรัฐบาล

ข. โครงการสนับสนุนตลาดแรงงาน (labour-market Support Program) นายจ้างและรัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ

เงินสงเคราะห์ครอบครัว ใช้สำหรับพลเมืองทุกคนที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยมีเงื่อนไขว่าเด็กต้องอายุต่ำกว่า 16 ปี หากอายุเกินต้องเข้าเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น 20 ปี กรณีเป็นนักศึกษา 23 ปี กรณีเข้าสถานศึกษาพิเศษ โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย คู่ครองลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่รวมลูกจ้างชั่วคราวในภาคเกษตร งานพื้นบ้าน และผู้ทำงานอิสระที่มีรายได้ต่ำกว่า 400 ดอลลาร์ต่อปี มีระบบสมัครใจสำหรับลูกจ้างของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น มีระบบพิเศษสำหรับคนงานรถไฟ ลูกจ้างของมลรัฐต่าง ๆ และ รัฐบาลกลาง โดยลูกจ้างและนายจ้างมีหน้าที่ออกเงินสมทบเท่ากัน คือร้อยละ 6.2 ของรายได้ ส่วนผู้ประกอบการอิสระที่ประกันตนต้องจ่ายสมทบร้อยละ 12.4 ของรายได้

กรณีเจ็บป่วยและการคลอดบุตร แยกการคุ้มครองเป็น

ก. การบริการทางการแพทย์ ใช้กับผู้สูงอายุตั้งแต่ 65 ปี หรือผู้พิการ หรืออย่างน้อย 2 ปี ที่ต้องทรมานจากโรคไตเรื้อรัง โดยได้ผลประโยชน์เป็นการให้พักอยู่ในโรงพยาบาลไม่เกิน 90 วัน แต่อาจขยายเกินกว่านี้ได้ตามที่ได้อำนาจไว้ในช่วงชีวิตอีก 60 วันที่จะเอามาใช้ หากต้องการบริการอื่น ๆ อีกต้องสมัครใจประกันตน มีระบบมลรัฐ-รัฐบาลกลางแก่ผู้ยากจน การจ่ายเงินสมทบเป็นหน้าที่ของลูกจ้างและนายจ้างจ่ายสมทบ 1.45% ของเงินเดือน

ข. ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสดคุ้มครองคนงานในอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ในเขตศาล 6 แห่ง รวมคนงานภาคเกษตรเป็นส่วนใหญ่ (ยกเว้นในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์) มีระบบพิเศษสำหรับคนงานรถไฟ ลูกจ้างจะจ่ายเงินสมทบไม่เกิน 1.2% ของภาษีเงินได้บุคคล และนายจ้างสมทบแตกต่างกันแต่ละมลรัฐ เงื่อนไขการได้ผลประโยชน์คือต้องมีค่าจ้างประกันขั้นต่ำในปีที่ผ่านมา 150-4,020 ดอลลาร์ มีระยะการจ้างงานในปีที่ผ่านมา 4-20 สัปดาห์

กรณีอุบัติเหตุและบาดเจ็บเนื่องจากงาน ครอบคลุมลูกจ้างในอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม และคนงานในกิจการสาธารณะโดยส่วนใหญ่ ไม่รวมลูกจ้างในภาคเกษตร คนงานบ้าน คนงานชั่วคราว และในกิจการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 3-5 คน ปกติจะเป็นการประกันโดยบังคับ เงินกองทุนเป็นหน้าที่ของนายจ้างสมทบ ลูกจ้างและรัฐบาลไม่ต้องสมทบ ยกเว้นลูกจ้างของรัฐบาลเองที่รัฐบาลต้องสมทบ

กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัว คู่ครองแก่ครอบครัวที่ยากจนและมีเด็กอยู่ในอุปการะ โดยเป็นระบบความช่วยเหลือร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ ในรูปของการให้เงินสดทดแทน และการสงเคราะห์ทางสังคม ไม่มีการกำหนดการออกเงินสมทบของลูกจ้างและนายจ้าง

1.3 ประเทศญี่ปุ่น

กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย มีอยู่ 2 ระบบหลัก ได้แก่

ก. การประกันบำนาญคนงาน (employees pension insurance) ใช้ครอบคลุมถึงกิจการต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมและการพาณิชยกรรม รวมกลาสีเรือด้วย นายจ้างและลูกจ้างมีหน้าที่ออกเงินสมทบเท่ากันคือร้อยละ 7.25 (ผู้ขาย) ร้อยละ 7.07 (ผู้หญิง) ของเงินเดือน

ข. ระบบโครงการประกันบำนาญแห่งชาติ (national pension program) ใช้กับพลเมืองทุกคนที่มีอายุ 20-59 ปี และยังมีระบบพิเศษสำหรับเกษตรกร ครูโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างในภาคเกษตร ป่าไม้ สหกรณ์ ประมง และคนงานในกิจการสาธารณะ

กรณีเจ็บป่วยและการคลอดบุตร มีอยู่ 2 ระบบ คือ

ก. การประกันสุขภาพแห่งชาติ (national health insurance) เน้นครอบคลุมพลเมืองทั่วไป มีประโยชน์ทดแทนทางการแพทย์ให้เท่ากันแก่พลเมืองทุกคน ที่มีได้อยู่ภายใต้ประกันสุขภาพพิเศษอื่น ๆ โดยไม่กำหนดเวลาก่อนการให้ประโยชน์ การสมทบเงินเป็นหน้าที่ของผู้ประกันตนและรัฐบาล โดยผู้ประกันตนสมทบน้อยกว่ารัฐบาล ซึ่งรัฐบาลออกร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ ค่าบริหารงาน และเงินอุดหนุนในบางท้องที่ นายจ้างไม่ต้องสมทบ

ข. การประกันสุขภาพคนงาน (employee health insurance) เน้นผู้ทำงานในอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม และผู้ประกันตนโดยสมัครใจ และมีระบบพิเศษสำหรับผู้มีอายุตั้งแต่ 70 ปี กลาสีเรือ ครูเอกชน และคนงานกิจการสาธารณะ

กรณีประสบอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน คัดกรองลูกจ้างในอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ที่ไม่ได้อยู่ในการประกันโดยสมัครใจ ในกิจการเกษตร ป่าไม้ และประมง ที่มีลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นน้อยกว่า 5 คน และมีระบบพิเศษสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ และคนงานในกิจการสาธารณะ นายจ้างมีหน้าที่ออกเงินสมทบร้อยละ 0.6-14.9 ของเงินเดือน (ตามอัตราการเกิดอุบัติเหตุในรอบ 3 ปี)

กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัว ใช้กับพลเมืองที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และอายุต่ำกว่า 4 ปี ผู้ประกันตนไม่ต้องออกเงินสมทบ นายจ้างออกเงินร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่ายสมทบกับภาครัฐ กรณีผู้ประกันตนประกอบอาชีพอิสระ หรือไม่มีงานทำ ภาครัฐออกฝ่ายเดียว ประโยชน์ที่ได้รับเป็นเงินรายเดือน ซึ่งพิจารณาจากจำนวนเด็กที่ต้องอุปการะ

1.4 ประเทศเยอรมัน

กรณีสุขภาพ ทุพพลภาพ และตาย ใช้ครอบคลุมถึงผู้ทำงานเกือบทุกประเภท รวมถึงผู้ฝึกหัดงานและผู้ว่างงาน มีระบบประกันโดยสมัครใจ เช่น แม่บ้านไม่มีงานทำ ชาวเยอรมันที่ทำงานในต่างประเทศ และชาวต่างประเทศที่พักอาศัยในเยอรมัน มีระบบพิเศษสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ คนงานเหมือง ศิลปิน คนงานกิจการสาธารณะ และเกษตรกร ผู้ได้รับการคุ้มครองจะได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปของเงินบำนาญ และเงินทุพพลภาพ รวมถึงเงินตกทอดแก่ผู้ที่อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตน และเงินเสริมกรณีเด็กกำพร้า การออกเงินสมทบลูกจ้างและนายจ้างออกเท่ากันคือร้อยละ 8.85 ของเงินเดือน และในกรณีที่ลูกจ้างมีรายได้ต่ำกว่าอัตราเพดานที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ ลูกจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบ

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ครอบคลุมผู้ทำงานในเกือบทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง ผู้ฝึกหัดงาน ผู้ว่างงาน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงผู้ที่มีรายได้เกินกว่ากำหนด ก็สามารถประกันโดยสมัครใจได้ การคุ้มครองรวมไปถึงบุตรที่ยังอยู่ในความดูแลของผู้ประกันตนด้วย

กรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ครอบคลุมลูกจ้างผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้ฝึกงาน นักศึกษา เด็กๆ ในโรงเรียนอนุบาล และผู้ช่วยในครอบครัว และมีระบบพิเศษสำหรับคนงานในกิจการสาธารณะ ผู้ประกันตนไม่ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุน แต่เป็นหน้าที่ของนายจ้างต้องออกเงินสมทบเพื่อนำส่งกองทุนประมาณร้อยละ 1.36 ของอัตราเงินเดือนลูกจ้าง ส่วนรัฐจะให้ความช่วยเหลือในบางโครงการ เช่น ในส่วนของกองทุนประกันอุบัติเหตุในงานเกษตรกรรม นักศึกษา และเด็ก ๆ ในโรงเรียนอนุบาล

กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัว ครอบคลุมถึงครอบครัวของผู้มีถิ่นที่อยู่ในเยอรมันที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คน และมีโครงการพิเศษ สำหรับคนงานต่างชาติในเยอรมันที่มีบุตรอยู่ต่างประเทศ รัฐบาลจะเป็นผู้ออกเงินสมทบฝ่ายเดียว ลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องสมทบ

1.5 ประเทศออสเตรเลีย

กรณีทุพพลภาพ ชราภาพ และตาย ใช้กับพลเมืองผู้อยู่อาศัยทุกคน รัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินสมทบทั้งหมดฝ่ายเดียว

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร การออกเงินสมทบ ผู้ประกันตนสมทบเงินเป็นอัตราร้อยละของภาษีเงินได้ที่ต้องเสีย เพื่อรับประโยชน์ทางด้านการแพทย์ นายจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบ ส่วนรัฐบาลออกค่าใช้จ่ายให้ทั้งหมด ในกรณีที่ประโยชน์ทดแทนการเจ็บป่วยเป็นเงินสดและค่ายา เงินอุดหนุนสำหรับแพทย์และพยาบาล ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับในทางการแพทย์ให้แก่ผู้อยู่อาศัยทุกคน แต่เงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนเป็นเงินสด ให้เฉพาะผู้ที่ทำงานมีรายได้จำกัดตามเงื่อนไขที่กำหนด

กรณีประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน คุ่มครองลูกจ้างทุกคนยกเว้นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ นายจ้างจะเป็นผู้จ่ายเงินสมทบทั้งหมด จำนวนที่จ่ายขึ้นกับประเภทและอัตราเสี่ยงอันตรายของลูกจ้างว่ามีมากหรือน้อย ลูกจ้างไม่ต้องสมทบ รัฐบาลสมทบกรณีผู้ประกันตนประกอบอาชีพอิสระบางประการ

กรณีประกันสงเคราะห์ครอบครัว คุ่มครองผู้อยู่อาศัยทุกคนที่มีบุตรตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป รัฐบาลเป็นผู้ช่วยเงินสมทบทั้งหมด นายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องสมทบ

2 ประเทศอุตสาหกรรมใหม่

2.1 ประเทศฮ่องกง

ประเทศฮ่องกงมีระบบประกันสังคมคล้าย ๆ กับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า คุ่มครอง กรณีทุพพลภาพ ชราภาพ และตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร อุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากงาน ว่างาน และสงเคราะห์ครอบครัว

กรณีทุพพลภาพ ชราภาพ และตาย ครอบคลุมพลเมืองทุกคนโดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร คุ่มครองผู้ที่ทำงานมีรายได้ 11,500 ดอลลาร์ฮ่องกงหรือน้อยกว่า (จากการสำรวจ พ.ศ. 2532) และรวมถึงคนงานใช้แรงงานทั้งหมด

กรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน คุ่มครองลูกจ้างและผู้หาเลี้ยงชีพทั้งหมด ส่วนพลเมืองทั่วไปได้รับการคุ้มครองจากโครงการเงินสงเคราะห์สาธารณะ นายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดแก่ลูกจ้างของตน ส่วนรัฐบาลจะรับผิดชอบเงินสงเคราะห์สาธารณะ

กรณีการสงเคราะห์ครอบครัว ครอบคลุมพลเมืองทุกคนโดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย นายจ้างและลูกจ้างไม่ต้องสมทบ ให้การตอบแทนเป็นเงินสด เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในรูปสงเคราะห์สาธารณะกรณีชราภาพ

2.2 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีการประกันสังคมในกรณีชราภาพ ทุพพลภาพ และตาย เจ็บป่วย และคลอดบุตร อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน แต่ยังไม่มีการประกันการว่างงาน และการสงเคราะห์ครอบครัว

กรณีชราภาพ ทุพพลภาพ และตาย คุ่มครองลูกจ้างที่มีเงินเดือนมากกว่า 50 ดอลลาร์สิงคโปร์ ไม่รวมคนงานที่อยู่ภายใต้การประกันโดยเอกชน แต่มีการประกันตนโดยผู้มีอาชีพอิสระได้ด้วยบางส่วน และมีโครงการพิเศษสำหรับลูกจ้างของรัฐบางส่วน

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร คุ่มครองคนงานและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ภายใต้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund) ผู้ประกันตนและนายจ้างจะจ่ายเงินสมทบในอัตราเท่ากัน และรัฐจ่ายอุดหนุนประจำปี

กรณีการเกิดอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากงาน คุ่มครองคนงานใช้แรงงานทั้งหมด ยกเว้นผู้มีรายได้เกินกว่า 1,250 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน คนงานบ้าน ลูกจ้างชั่วคราว แรงงานในครอบครัว และตำรวจ นายจ้างฝ่ายเดียวเป็นผู้จ่ายเงินสมทบกองทุน

2.3 ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้มีการประกันสังคมประเภทต่างๆ เช่นเดียวกับสิงคโปร์คือ กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากงาน ไม่มีประกันการว่างงาน และการสงเคราะห์ครอบครัว

กรณีการประกันชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย ครอบคลุมชาวเกาหลีทุกคนตั้งแต่อายุ 18-59 ปี ในกิจการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป หากต่ำกว่านี้ระบบการประกันสมัครใจให้ รวมทั้งการประกันโดยผู้ประกอบการอาสาสมัคร (รวมเกษตรกรและชาวประมงด้วย) นอกจากนี้มีระบบพิเศษสำหรับลูกจ้างในกิจการสาธารณะ ทหาร และครูโรงเรียนเอกชน ทั้งนายจ้างและลูกจ้างออกเงินสมทบในจำนวนนี้เท่ากันคือ ปีพ.ศ. 2536 สมทบร้อยละ 2 จากค่าจ้าง ปี พ.ศ. 2541 สมทบร้อยละ 3 ของค่าจ้าง รัฐบาลไม่ต้องสมทบและรับผิดชอบค่าบริหารงาน

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ครอบคลุมลูกจ้างในกิจการที่มีตั้งแต่ 5 คน ถ้าเป็นกิจการของชาวต่างชาติต้องมีชาวเกาหลีตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปอยู่ด้วย มีระบบประกันสำหรับผู้ประกอบการอาสาสมัครและครอบคลุมในเขตชนบท เช่น เกษตรกร ชาวประมง ยังมีระบบพิเศษสำหรับคนงานในกิจการสาธารณะ ทหาร และครูโรงเรียนเอกชน นายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบในสัดส่วนที่เท่ากันจากระดับรายได้ของลูกจ้างคือร้อยละ 1.5-4.0 ของค่าจ้าง รัฐบาลออกค่าใช้จ่ายการบริหารงานเพียงบางส่วน

กรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ไม่มีเงื่อนไขในการรับผลประโยชน์ ผลประโยชน์จ่ายในรูปเงินสดและการรักษาทางการแพทย์ กรณีทูพพลภาพถาวรจ่ายเป็นเงินก้อน ประมาณ 6-12 ปี ของค่าจ้างตามอายุ แต่กำหนดขั้นสูงสุดไว้ มีเงินเสริมกรณีต้องมีคนรับใช้ร้อยละ 25 ของผลประโยชน์ที่ได้ กรณีทูพพลภาพบางส่วนมีเงินให้ตามระดับการพิการ ถ้าทูพพลภาพชั่วคราวได้เงินร้อยละ 100 ของรายได้เดิมเป็นเวลาในช่วงแรก 14 วัน หรือ 60 วัน หากต้องรักษาในโรงพยาบาล หลังจาก 14 วันแล้วให้ 2 ใน 3 ของรายได้เดิมต่อเดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี นอกจากนี้มีเงินทดแทนตกทอดให้เป็นเงินก้อน เป็นเงิน 4-9 ปี ของรายได้ขึ้นอยู่กัอายุของผู้ตาย และมีการกำหนดวงเงินขั้นต่ำและสูงให้แก่ผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่

2.4 ประเทศไต้หวัน

มีการประกันสังคมตามประเภทต่างๆ เช่นเดียวกับสิงคโปร์และเกาหลีคือ ชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ไม่มีประกันการว่างงาน และการสงเคราะห์ครอบครัว

กรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และตาย กรณีการประกันการเจ็บป่วยและคลอดบุตร รวมทั้ง กรณีการเกิดอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน คุ่มครองลูกจ้างในกิจการอุตสาหกรรมเหมือง การเพาะปลูกที่มีตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ลูกจ้างของรัฐและลูกจ้างในกิจการสาธารณะ ชาวประมง และบางส่วนของคนงานที่ทำในกิจการบริการ มีระบบพิเศษสำหรับเกษตรกร ลูกจ้างในกิจการสาธารณะและครูโรงเรียนเอกชน นอกจากนี้ยังมีระบบประกันโดยสมัครใจ

3. ประเทศกำลังพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมใหม่ในอาเซียน มีระบบประกันสังคมแตกต่างกัน กล่าวคือ

3.1 ประเทศมาเลเซีย มีการประกันสุขภาพ ธาราภาพ และตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ไม่มีประกันการว่างงานและสงเคราะห์ครอบครัว

กรณีสุขภาพ ธาราภาพ และตาย ใช้ในรูปกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยทั่วไปคุ้มครองลูกจ้างไม่รวมครูแลทหารซึ่งใช้ประกันเอกชน ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระและลูกจ้างเกี่ยวกับงานบ้านเป็นเรื่องความสมัครใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่ กรณีการประกันสุขภาพใช้ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คน แต่ไม่รวมลูกจ้างที่มีรายได้เกิน 1,000 ดอลลาร์มาเลเซีย คนงานชั่วคราว คนงานบ้าน ชาวประมง คนงานเกษตร

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร รัฐบาลผู้รับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยเป็นในรูปของการให้บริการทางการแพทย์ ด้วยการรักษาพยาบาลในคลินิก และโรงพยาบาลของรัฐ แต่ก็มีกรณีการเงินสำหรับบุคคลที่สามารถจ่ายได้ตามระดับที่กำหนด และไม่มีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินสดให้ (กฎกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2498 ให้นายจ้างอนุญาตให้ลูกจ้างลาออกก่อนคลอดบุตรได้ 30 วัน และหลังคลอด 30 วัน โดยจ่ายค่าจ้างในระดับหนึ่ง สำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าที่กำหนด)

กรณีได้รับอุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ยกเว้นลูกจ้างที่มีรายได้ MS 1,000 ต่อเดือน ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างงานบ้านและผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ลูกจ้างประมง และคนงานภาคเกษตร

3.2 ประเทศฟิลิปปินส์ มีการประกันสุขภาพ ทุพพลภาพ และตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร ประสบอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน ไม่มีการประกันการว่างงาน และสงเคราะห์บุตร

กรณีสุขภาพ ทุพพลภาพ และตาย คุ้มครองลูกจ้างคนงานฟิลิปปินส์ทำงานในทะเลและผู้ทำงานอิสระ ไม่รวมคนงานบ้าน และแรงงานในครอบครัว มีโครงการพิเศษสำหรับลูกจ้างของรัฐ ผู้ทำงานอิสระที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 1,800 เปโซต่อปี ก็อาจทำประกันได้ ลูกจ้างจ่ายสมทบร้อยละ 1.6 - 3.0 ของค่าจ้าง และนายจ้างจ่ายร้อยละ 5.0-6.7 ของค่าจ้าง ส่วนรัฐบาลไม่ต้องจ่ายยกเว้นกรณีขาดทุนจึงจะช่วย

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร คุ้มครองลูกจ้างชาวฟิลิปปินส์ที่ทำงานทางทะเล และผู้ทำงานอิสระที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,800 เปโซต่อปี ไม่รวมคนงานบ้านและครอบครัว มีโครงการพิเศษสำหรับลูกจ้างของรัฐ ลูกจ้างและนายจ้างออกเงินสมทบในอัตราเท่ากันคือร้อยละ 1.25 ของเงินเดือน

กรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน คุ้มครองลูกจ้างชาวฟิลิปปินส์ที่ทำงานทางทะเล ไม่รวมคนงานตามบ้าน แรงงานครอบครัว และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ มีระบบพิเศษสำหรับลูกจ้างของรัฐบาล นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบ

3.2 ประเทศอินโดนีเซีย มีการประกันกรณีสุขภาพ ธาราภาพ และตาย เจ็บป่วยและคลอดบุตร อุบัติเหตุและเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน กรณีการว่างงาน (ในของเขตที่จำกัดมาก) และไม่มีการสงเคราะห์ครอบครัว

กรณีสุขภาพ ธาราภาพ และตาย ภายใต้การประกันระบบ ASTER เดิมใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป หรือในกิจการเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ที่ต้องจ่ายค่าจ้างในลูกจ้างตั้งแต่ 1 ล้านรูเปียต่อเดือน มีการประกันแบบสมัครใจและระบบพิเศษสำหรับข้าราชการพลเรือน และทหาร นายจ้างจ่ายสมทบร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง รัฐบาลไม่ต้องจ่าย

กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยสมัครใจ ยกเว้นลูกจ้างในกิจการน้ำมัน กฎหมายบังคับให้ประกันตน นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบร้อยละ 7 ของค่าจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตนและรัฐบาลไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายแต่อย่างใด

กรณีประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน มีกฎหมาย 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องคือ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง ดังนี้ กฎหมายประกันสังคม ใช้ในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน หรือในกิจการที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างตั้งแต่ 1 ล้านบาทต่อเดือน นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยจ่ายร้อยละ 0.24-3.6 ของค่าจ้างตามระดับความเสี่ยงในอุตสาหกรรม เว้นในกิจการที่นายจ้างไม่สามารถจ่ายได้ รัฐจะเป็นผู้จ่ายแทน ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนไม่ต้องจ่าย

ภาคผนวก ง

อนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน

ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ในสมัยประชุมที่ 83 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 1996 และ ซึ่งได้ระลึกว่าอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับที่กำหนดมาตรฐานต่างๆ ของการปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับสภาพการทำงานได้นำมาปรับใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านและซึ่งได้มีข้อสังเกตว่างานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะเฉพาะ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการปรับใช้อนุสัญญาและข้อแนะนำเหล่านั้นสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเพิ่มเติมสาระดะบางประการในมาตรฐานแรงงานให้เหมาะสมกับลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้านและ ซึ่งได้พิจารณาข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นหัวข้อที่ 4 ของวาระการประชุมและ ซึ่งได้กำหนดให้ข้อเสนอนี้อยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ ได้มีมติ ณ วันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.1996 ให้รับรองอนุสัญญาต่อไปนี้เรียกว่า **อนุสัญญาว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ.1996**

มาตรา 1

เพื่อประโยชน์ของอนุสัญญาฉบับนี้

- (ก) คำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายถึง งานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเรียกว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (1) ในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่น ๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง ที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้าง
 - (2) เพื่อรับค่าตอบแทน
 - (3) ซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ วัสดุ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน
 - (4) เว้นแต่บุคคลนั้นมีต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และสามารถพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในอันที่จะพิจารณาได้ว่าเป็น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตามกฎหมายข้อบังคับแห่งชาติหรือคำพิพากษาของศาล
- (ข) บุคคลที่มีสถานะเป็นลูกจ้างและได้นำงานมาทำที่บ้านของตนเป็นครั้งคราวแทนที่จะทำที่สถานที่ทำงานประจำของตนนั้น มิใช่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามนัยแห่งอนุสัญญานี้
- (ค) คำว่า “นายจ้าง” หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตน ไม่ว่าโดยตรงหรือผ่านคนกลาง และไม่ว่ากฎหมายแห่งชาติจะบัญญัติให้มีคนกลางหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 2

อนุสัญญานี้บังคับใช้กับทุกคนที่ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามนัยของมาตรา 1

มาตรา 3

สมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องกำหนดนำไปสู่การปฏิบัติ และทบทวนซึ่งนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านเป็นระยะๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยปรึกษาหารือกับผู้แทนขององค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างข้างมาก และกับองค์กรที่เกี่ยวข้องของผู้รับงานไปทำที่บ้านและองค์การของนายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ถ้ามี

มาตรา 4

1. นโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านจะต้องส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ทำงานรับค่าจ้างอื่นๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้านและเงื่อนไขที่จะนำมาปรับใช้กับประเภทของงานที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันที่ดำเนินการในสถานประกอบการตามความเหมาะสม

2. การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันจะต้องได้รับการส่งเสริม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

- (ก) สิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมองค์กรโดยตนเองเป็นผู้เลือกเองและในการเข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรนั้น
- (ข) การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ
- (ค) การคุ้มครองในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
- (ง) ค่าตอบแทน
- (จ) การคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย
- (ฉ) การได้รับการฝึกอบรม
- (ช) อายุขั้นต่ำในการจ้างงานหรือรับเข้าทำงาน
- (ฌ) การคุ้มครองการคลอดบุตร

มาตรา 5

ให้นำนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านไปสู่การปฏิบัติโดยกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อตกลงร่วม คำชี้ขาดหรือวิธีที่เหมาะสมอื่นๆ ตามแนวปฏิบัติแห่งชาติ

มาตรา 6

ให้มีการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้สถิติแรงงานครอบคลุมงานที่รับไปทำที่บ้านเท่าที่เป็นไปได้

มาตรา 7

ให้นำกฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติว่าด้วยสุขภาพและความปลอดภัยไปปรับใช้กับงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษ และให้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นการต้องห้ามของงานบางประเภทและการใช้สารบางชนิดสำหรับงานที่รับไปทำที่บ้านเพื่อสุขภาพและความปลอดภัย

มาตรา 8

ในกรณีที่อนุญาตให้ใช้คนกลางได้ให้กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างและคนกลางตามลำดับ โดยกฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติหรือโดยคำพิพากษาของศาลตามแนวปฏิบัติแห่งชาติ

มาตรา 9

1. ระบบการตรวจแรงงานตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติจะต้องสามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่นำมาปรับใช้กับงานที่รับไปทำที่บ้าน
2. ให้มีมาตรการเยียวยารวมทั้งการลงโทษที่เหมาะสมสำหรับกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับและต้องปรับใช้อย่างได้ผล

มาตรา 10

อนุสัญญาที่ไม่มีผลกระทบต่อบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านยิ่งกว่าตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่น

มาตรา 11

การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้อย่างเป็นทางการจะต้องแจ้งไปยังผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศทราบเพื่อการจดทะเบียน

มาตรา 12

1. อนุสัญญานี้จะผูกพันเฉพาะประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งการให้สัตยาบันของตนได้รับการจดทะเบียนไว้กับผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว
2. อนุสัญญานี้จะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นสิบสองเดือนนับแต่วันที่การให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกสองประเทศได้รับการจดทะเบียนไว้กับผู้อำนวยการใหญ่แล้ว
3. หลังจากนั้นอนุสัญญานี้จะมีผลบังคับสำหรับประเทศสมาชิกใดๆ เมื่อพ้นสิบสองเดือนนับแต่วันที่การให้สัตยาบันของตนได้รับการจดทะเบียนแล้ว

มาตรา 13

1. ประเทศสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้แล้วอาจบอกเลิกได้เมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้เป็นครั้งแรก โดยแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อจดทะเบียน การบอกเลิกดังกล่าวจะไม่มีผลจนกว่าจะพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับการจดทะเบียน
2. ประเทศสมาชิกใดซึ่งได้ให้สัตยาบันฉบับนี้และซึ่งไม่ได้ใช้สิทธิในการบอกเลิกตามนัยแห่งมาตรานี้ภายในปีถัดไปเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสิบปีตามความในวรรคก่อน จะมีข้อผูกพันต่อไปอีกเป็นระยะเวลาสิบปีและหลังจากนั้นอาจบอกเลิกอนุสัญญานี้ได้เมื่อสิ้นสุดแต่ละคาบของระยะเวลาสิบปีตามเงื่อนไขมาตรานี้

มาตรา 14

1. ให้ผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ แจ้งแก่ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทุกประเทศทราบเกี่ยวกับการจดทะเบียนการให้สัตยาบันและการบอกเลิกทั้งหลายที่ประเทศสมาชิกต่างๆ ขององค์การได้แจ้งไป
2. ในการแจ้งให้ประเทศสมาชิกต่างๆ ขององค์การเกี่ยวกับการจดทะเบียนการให้สัตยาบันครั้งที่สองซึ่งได้แจ้งแก่ผู้อำนวยการใหญ่แล้วนั้น ให้ผู้อำนวยการใหญ่แสดงอย่างเด่นชัดแก่ประเทศสมาชิกต่างๆ ขององค์การได้ทราบถึงวันที่อนุสัญญานี้จะมีผลบังคับใช้ด้วย

มาตรา 15

ให้ผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศแจ้งแก่เลขาธิการสหประชาชาติทราบเกี่ยวกับรายละเอียดอย่างสมบูรณ์ของการให้สัตยาบันและการบอกเลิกทั้งหลายที่ผู้อำนวยการใหญ่ได้รับจดทะเบียนตามบทบัญญัติของหลายมาตราก่อนหน้านี้เพื่อจดทะเบียนตามมาตรา 102 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

ภาคผนวก จ

ข้อแนบฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน

ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจัดขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ในสมัยประชุมที่ 83 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 1996 และ ซึ่งได้ระลึกว่าอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับที่กำหนดมาตรฐานต่างๆ ของการปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับสภาพการทำงานได้นำมาปรับใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านและซึ่งได้มีข้อสังเกตว่างานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะเฉพาะ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการปรับใช้อนุสัญญาและข้อแนะเหล่านั้นสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเพิ่มเติมสาระตติบางประการในมาตรฐานแรงงานให้เหมาะสมกับลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้านและ ซึ่งได้พิจารณาข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นหัวข้อที่ 4 ของวาระการประชุมและ ซึ่งได้กำหนดให้ข้อเสนออยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ ได้มีมติ ณ วันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.1996 ให้รับรองข้อแนะต่อไปนี้เรียกว่า **ข้อแนะว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996**

I นิยามและขอบเขตการบังคับใช้

1. เพื่อประโยชน์แห่งข้อแนะนี้
 - (ก) คำว่า **งานที่รับไปทำที่บ้าน** หมายถึง งานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเรียกว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
 - (1) ในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่นๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง ที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้าง
 - (2) เพื่อรับค่าตอบแทน
 - (3) ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์วัสดุ หรือสิ่งของอื่นๆ ที่ใช้ในการทำงานเว้นแต่บุคคลนั้นมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและสามารถพึ่งพาตนเองได้ทางเศรษฐกิจในอันที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นผู้ประกอบการอิสระตามกฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติหรือคำพิพากษาของศาล
 - (ข) บุคคลที่มีสถานะเป็นลูกจ้างและได้นำงานมาทำที่บ้านของตนเป็นครั้งคราวแทนที่จะทำที่สถานที่ทำงานประจำของตนนั้นมิใช่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามนัยแห่งข้อแนะนี้
 - (ค) คำว่า **นายจ้าง** หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตนไม่ว่าโดยตรงหรือผ่านคนกลาง และไม่ว่ากฎหมายแห่งชาติจะบัญญัติให้มีคนกลางหรือไม่ก็ตาม
2. ข้อแนะนี้บังคับใช้กับทุกคนที่ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามนัยในข้อ 1.

II บทบัญญัติทั่วไป

3. (1) ประเทศสมาชิกควรมอบหมายให้ผู้ทรงอำนาจหรือผู้ทรงอำนาจทั้งหลายตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านและการนำไปสู่การปฏิบัติตามที่อ้างถึงในมาตรา 3 ของอนุสัญญา
- (2) ควรใช้องค์การไตรภาคีหรือองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างในการกำหนดและการนำไปสู่การปฏิบัติซึ่งนโยบายแห่งชาติดังกล่าวนี้ เท่าที่เป็นไปได้

(3) ในกรณีที่ไม่มีองค์การที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือองค์การของนายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้านผู้ทรงอำนาจหรือผู้ทรงอำนาจทั้งหลายที่อ้างถึงในวรรค (1) ควรดำเนินการตามความเหมาะสมให้คนงานและนายจ้างเหล่านี้ได้แสดงความเห็นต่อนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านและมาตรการที่รองรับนโยบายแห่งชาติดังกล่าวลงสู่การปฏิบัติ

4. ข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตและลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้าน รวมทั้งข้อมูลที่จำแนกตามเพศ ควรรวบรวมเก็บให้ทันสมัยเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านและมาตรการที่รองรับนโยบายลงสู่การปฏิบัติ ข้อมูลนี้ควรพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน

5. (1) ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรจะได้ทราบเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของเงื่อนไขในการทำงานเป็นหนังสือหรือโดยวิธีอื่นที่เหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติ

(2) ข้อมูลดังกล่าวควรครอบคลุมรายการต่อไปนี้

- (ก) ชื่อและที่อยู่ของนายจ้างและคนกลาง (ถ้ามี)
- (ข) อัตราค่าตอบแทนและวิธีการคำนวณค่าจ้าง และ
- (ค) ประเภทของงานที่ทำ

III การควบคุมงานที่รับไปทำที่บ้าน

6. เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในระดับชาติและระดับภูมิภาค ระดับกลุ่มเศรษฐกิจ หรือระดับท้องถิ่นตามความเหมาะสมควรกำหนดให้มีการจดทะเบียนนายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้านและคนกลางที่นายจ้างใช้ ในการนี้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจควรระบุข้อมูลที่นายจ้างควรแจ้งหรือเก็บรักษาไว้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจดูได้

7. (1) ควรกำหนดให้นายจ้างแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเมื่อส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านครั้งแรก

(2) นายจ้างควรเก็บรักษาทะเบียนของผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งหมด โดยจำแนกตามเพศของผู้รับงานที่ตนมอบให้ทำ

(3) นายจ้างควรเก็บรักษาสัญญะบัตรของงานที่ส่งมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยระบุ

- (ก) เวลาที่กำหนด
- (ข) อัตราค่าตอบแทน
- (ค) ค่าใช้จ่าย (ถ้ามี) ของผู้รับงานไปทำที่บ้านและจำนวนเงินที่ต้องชดเชยให้
- (ง) การหักเงินใดๆ ตามกฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติและ
- (จ) ค่าตอบแทนทั้งหมดที่ถึงกำหนดชำระและค่าตอบแทนสุทธิที่ได้จ่ายไป รวมทั้งกำหนดวันที่ได้ชำระ

(4) ควรให้สำเนาของบันทึกที่อ้างถึงในวรรค (3) แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

8. ตรวจเท่าที่สอดคล้องกับกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติเกี่ยวกับการเคารพสิทธิส่วนบุคคลเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีอำนาจบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน ควรได้รับอนุญาตให้เข้าไปในส่วนที่บ้านหรือสถานที่ส่วนบุคคลอื่นๆ ที่มีการทำงาน

9. ในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้านอย่างร้ายแรงหรือซ้ำอีก ควรดำเนินมาตรการที่เหมาะสมตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติรวมทั้งอาจห้ามส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน

IV อายุขั้นต่ำ

10. กฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำในการจ้างงานหรือรับเข้าทำงานควรบัญญัติให้ปรับใช้กับงานที่รับไปทำที่บ้าน

V สิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมการเจรจาต่อรอง

11. ข้อจำกัดหรืออุปสรรคอื่นๆ ในทางการบริหารหรือกฎหมายต่อ

(ก) การใช้สิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านในการก่อตั้งองค์การของตนเองหรือการเข้าร่วมองค์การลูกจ้างตามที่ตนเลือก และเข้าร่วมในกิจกรรมขององค์การเหล่านั้นและ

(ข) การใช้สิทธิขององค์การของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่จะเข้าร่วมกับสมาพันธ์หรือสหพันธ์หรือสหภาพแรงงานควรระบุไว้และจัดให้สิ้นไป

12. ควรมีมาตรการส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดสภาพและเงื่อนไขของการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

VI คำตอบแทน

13. ควรกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติ

14. (1) ควรกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยการร่วมเจรจาต่อรองหรือถ้าไม่มีควรกำหนดโดย

(ก) คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจภายหลังปรึกษาหารือกับผู้แทนขององค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างข้างมารวมทั้งสององค์การที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้านและองค์การของนายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้แทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านและนายจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในกรณีที่ไม่มีองค์การที่กล่าวมาภายหลัง หรือ

(ข) กลไกการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมอื่นๆ ในระดับชาติ ระดับกลุ่มเศรษฐกิจ หรือระดับท้องถิ่น

(2) ในกรณีที่อัตราค่าตอบแทนมิได้ถูกกำหนดโดยวิธีการในวรรค (1) ข้างต้น ควรกำหนดโดยการตกลงกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับนายจ้าง

15. สำหรับงานที่กำหนดจ่ายค่าจ้างตามหน่วยของงาน อัตราค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านควรเทียบเท่ากับค่าตอบแทนของคนงานที่ได้รับในสถานประกอบการของนายจ้างหรือถ้าไม่มีคนงานประเภทนั้นในสถานประกอบการอื่นๆ ในสาขาของกิจกรรมและในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกัน

16. ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับค่าทดแทนสำหรับ

(ก) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงานของบุคคลเหล่านี้ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการใช้ไฟฟ้าและน้ำ การติดต่อสื่อสาร และการดูแลรักษาเครื่องจักรและอุปกรณ์ และ

(ข) เวลาที่ใช้ในการดูแลรักษาเครื่องจักรและอุปกรณ์การเปลี่ยนเครื่องมือการจำแนกผลิตภัณฑ์ การแกะและบรรจุหีบห่อและการดำเนินการอื่นๆ

17. (1) กฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองค่าจ้าง ควรบัญญัติให้ปรับใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(2) กฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการหลักค่าจ้างไว้และควรคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านมิให้ถูกหักค่าจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรสำหรับงานที่บกพร่องหรือวัสดุที่เสียหาย

(3) ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับค่าจ้างเมื่อมีการส่งมอบงานที่เสร็จสมบูรณ์แล้วหรือจ่ายตามกำหนดระยะเวลาปกติไม่เกินหนึ่งเดือน

18. ในกรณีที่มีการใช้คนกลาง คนกลางและนายจ้างควรร่วมกันรับผิดชอบในการจ่ายค่าตอบแทนที่ถึงกำหนดชำระแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติ

VII สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

19. เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจควรให้มีการเผยแพร่แนวทางเกี่ยวกับข้อบังคับในด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย และการป้องกันที่นายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องปฏิบัติ ในกรณีที่สามารถปฏิบัติได้ แนวทางเหล่านี้ควรแปลเป็นภาษาที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้าใจได้

20. ควรกำหนดให้นายจ้าง

- (ก) แจ้งผู้รับงานไปทำที่บ้านเกี่ยวกับอันตรายที่นายจ้างทราบหรือควรจะได้ทราบที่เกี่ยวข้องกับงานตามที่ได้ส่งมอบให้ทำและวิธีการป้องกัน และจัดการฝึกอบรมที่จำเป็น ตามความเหมาะสม
- (ข) รับประกันว่าเครื่องจักรกล เครื่องมือ หรืออุปกรณ์อื่นๆ ที่จัดให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีอุปกรณ์ความปลอดภัยที่เหมาะสม และต้องดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าอุปกรณ์เหล่านี้ได้รับการดูแลรักษาอย่างถูกต้อง
- (ค) จัดอุปกรณ์ความปลอดภัยส่วนบุคคลที่จำเป็นให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยไม่คิดมูลค่า

21. ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรกำหนดให้

- (ก) ปฏิบัติตามมาตรการสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยตามที่กำหนด
- (ข) ดูแลรักษาสุขภาพและอนามัยของตนเองอย่างเหมาะสม รวมทั้งของบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของตนในการทำงาน รวมทั้งการใช้วัสดุ เครื่องจักรกล เครื่องมือ และอุปกรณ์อื่นๆ อย่างถูกต้อง

22. (1) ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ปฏิเสธที่จะทำงานโดยมีเหตุผลอันสมควรที่เชื่อว่าอาจเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสอดคล้องกับสภาพและแนวปฏิบัติแห่งชาติ ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรรายงานสถานการณ์ต่อนายจ้างโดยไม่ชักช้า

(2) ในกรณีที่มียอันตรายอย่างร้ายแรงและคาดว่าจะเกิดขึ้นต่อความปลอดภัยของรัฐได้กำหนดไว้ ควรห้ามการทำงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นจนกว่าจะมีมาตรการที่เหมาะสมเยียวยาสถานการณ์นั้น

VIII ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก และวันลา

23. กำหนดเวลาที่ให้ทำงานเสร็จสิ้นไม่ควรทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านขาดโอกาสที่จะได้หยุดพักผ่อนประจำปีและประจำปีสัปดาห์ เมื่อเปรียบเทียบกับที่คนงานประเภทอื่นๆ ได้รับ

24. กฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติควรกำหนดเงื่อนไขที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับที่คนงานประเภทอื่นๆ ได้รับค่าจ้างในวันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันลาป่วย

IX ประกันสังคมและการคุ้มครองการคลอดบุตร

25. ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองทางประกันสังคมโดย

- (ก) ขยายบทบัญญัติต่างๆ ว่าด้วยการประกันสังคมที่มีอยู่ให้ครอบคลุมผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (ข) ปรับแผนงานต่างๆ ด้านประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (ค) พัฒนาแผนงาน หรือเงินทุนพิเศษต่างๆ สำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

26. กฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองการคลอดบุตร ควรบัญญัติให้ปรับใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

X การคุ้มครองการเลิกจ้าง

27. ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองในกรณีการเลิกจ้างเช่นเดียวกับที่คนงานประเภทอื่นๆ ได้รับ

XI การยุติข้อพิพาท

28. เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจควรดำเนินการให้มีกลไกยุติข้อพิพาทระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับนายจ้างหรือคนกลางที่นายจ้างใช้

XII โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

29. (1) ประเทศสมาชิกควรส่งเสริมและสนับสนุนโครงการต่างๆ โดยร่วมมือกับองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง โดย

- (ก) แจ้งผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ทราบถึงสิทธิ และความช่วยเหลือประเภทต่างๆ ที่ตนจะได้รับ
- (ข) ปลูกจิตสำนึกขององค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง องค์การเอกชนอื่นๆ และสาธารณชนส่วนใหญ่ในประเทศที่เกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (ค) ช่วยเหลือให้องค์การของผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้าร่วมในองค์กรต่างๆ ที่พวกตนเลือกเอง รวมทั้งสหกรณ์
- (ง) จัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือและทักษะของผู้รับงานไปทำที่บ้าน (รวมทั้งทักษะแบบใหม่ ความเป็นผู้นำ และทักษะในการเจรจา) ประสิทธิภาพในการผลิต โอกาสในการจ้างงาน และความสามารถในการหารายได้
- (จ) จัดการฝึกอบรมในสถานที่ใกล้เคียงกับบ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้านให้มากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ และต้องไม่กำหนดคุณสมบัติอย่างเป็นทางการโดยไม่จำเป็น
- (ฉ) ปรับปรุงด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยอำนวยความสะดวกเรื่องการใช้อุปกรณ์เครื่องมือ วัสดุดิบ และวัสดุที่จำเป็นอื่นๆ ที่ปลอดภัยและมีคุณภาพดี
- (ช) ช่วยเหลือในการจัดตั้งศูนย์และเครือข่ายสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้มีข้อมูลและบริการ และลดการโดดเดี่ยวบุคคลเหล่านี้
- (ซ) ช่วยเหลือในการใช้บริการสินเชื่อปรับปรุงที่พักอาศัย สถานเลี้ยงเด็ก และ
- (ณ) ส่งเสริมให้มีการยอมรับว่างานที่รับไปทำที่บ้านเป็นประสบการณ์ของการทำงานที่รับรองได้

(2) ควรเปิดโอกาสให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านในชนบทได้เข้าร่วมโครงการเหล่านี้

(3) ควรมีโครงการเฉพาะด้านเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

XIII การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

30. ในกรณีที่สามารถปฏิบัติได้ ควรจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและหน้าที่ของนายจ้างที่มีต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งโครงการต่างๆ ที่อ้างถึงในข้อ 29 เป็นภาษาที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้าใจได้

ภาคผนวก จ

การคุ้มครองทางกฎหมายในผู้รับงานไปทำที่บ้าน

หากพิจารณาจากนิยามของงานที่รับไปทำที่บ้าน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้เกี่ยวข้องและผู้ที่ว่าจ้างให้ทำงาน หรือนายจ้างเพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในทางการจ้างหรือลักษณะการทำงานของประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ในความหมายอย่างกว้างกับความหมายอย่างแคบ

ในความหมายอย่างกว้าง มีดังต่อไปนี้

(1) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

งานที่รับไปทำที่บ้านเป็นงานที่ทำให้แก่นายจ้าง

นายจ้าง หมายถึง นายจ้างที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศที่ว่าจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และคนกลางที่ทำหน้าที่แทนนายจ้างทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาลที่เป็นผู้ก่อให้เกิดการรับงานไปทำที่บ้าน

นายจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอีกหลายประการตลอดจนอาจต้องรับโทษหากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย

(2) ประเทศสวีเดน

งานที่รับไปทำที่บ้านหมายถึงงานที่ทำที่บ้านของลูกจ้างและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของนายจ้าง เช่น การจ่ายค่าจ้างในวันหยุดประจำปี

นายจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อกองตรวจแรงงานเมื่อมีการใช้สถานที่ใดเป็นที่ทำงานถาวร

(3) ประเทศแคนาดา

กฎหมายได้นิยาม “ลูกจ้าง” ว่าหมายความว่า บุคคลที่ทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้างและให้หมายความรวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย

(4) ประเทศเม็กซิโก

กฎหมายได้นิยามผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ ผู้ที่ทำงานให้แก่นายจ้าง

การทำงานให้กับนายจ้างพร้อมๆ กันหลายคนไม่เป็นการตัดสิทธิความคุ้มครองทางกฎหมาย

งานที่รับไปทำที่บ้าน หมายถึง งานที่ทำเป็นประจำให้แก่นายจ้าง ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือบริหารงานของบุคคลที่จ่ายงานให้

นายจ้าง หมายถึง บุคคลใดๆที่เป็นผู้จ่ายงานให้ไปทำที่บ้านไม่ว่าจะเป็นฝ่ายจัดหาเครื่องมือหรือวัสดุหรือไม่ และไม่คำนึงถึงรูปแบบของค่าจ้าง

ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิเหมือนกับคนงานทั้งหมด

(5) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานหรือได้รับอนุญาตให้รับงานอุตสาหกรรมไปทำที่บ้านให้แก่ นายจ้าง

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ถือเสมือนเป็นลูกจ้างและมีได้เป็นผู้รับเหมาอิสระ

นายจ้าง หมายถึง บุคคลใดที่จ้างทั้งทางตรงหรือทางอ้อมหรือผ่านลูกจ้าง ตัวแทน ผู้รับเหมาอิสระหรือ บุคคลอื่นใดโดยที่จ้างคนที่รับงานไปทำที่บ้านให้ทำการผลิตสินค้าหรือสิ่งของ

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านและนายจ้างถือว่าเป็นสัญญาการจ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน

(6) ประเทศอาร์เจนตินา

งานที่รับไปทำที่บ้าน หมายถึง งานที่ทำที่บ้านของคนงานหรือสถานที่ที่คนงานเป็นผู้เลือกโดยทำให้แก่นายจ้าง คนกลางหรือผู้ครอบครองโรงงาน

กฎหมายได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างตลอดจนอาจต้องรับโทษตามกฎหมายด้วย

(7) ประเทศบราซิล

ไม่มีข้อแตกต่างเป็นพิเศษระหว่างงานที่ทำในสถานที่ที่นายจ้างกำหนดกับงานที่รับไปทำที่บ้าน แต่มีเงื่อนไขว่าต้องมีนิติสัมพันธ์ในการจ้างงานจริง

(8) ประเทศฟิลิปปินส์

นายจ้าง หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ทำการเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือในนามของบุคคลอื่นที่อาศัยอยู่นอกประเทศฟิลิปปินส์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหรือโดยผ่านลูกจ้าง ตัวแทน ผู้รับเหมา ผู้รับเหมาช่วงหรือบุคคลใดก็ตาม

ในกรณีที่นายจ้างทำสัญญากับบุคคลอื่นเพื่อทำงานของนายจ้าง เป็นหน้าที่ของนายจ้างจะต้องกำหนดไว้ในสัญญาว่าลูกจ้างหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านของผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงจะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้รับเหมาหรือรับเหมาช่วงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนายจ้างกับผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อคนงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านภายใต้สัญญาดังกล่าว ถือเสมือนว่าลูกจ้างหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านตามสัญญาดังกล่าวได้รับการว่าจ้างจากนายจ้างโดยตรง

ในความหมายอย่างแคบ มีดังต่อไปนี้

(1) ประเทศอินเดีย

งานที่รับไปทำที่บ้าน เป็นการรับจ้างทำการผลิตหรือดำเนินการใดๆ เพื่อขายหรือการค้าอันเป็นธุรกิจของนายจ้างแต่ต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและการบริหารของนายจ้าง

กฎหมายทั่วไปได้แยกผู้รับงานไปทำที่บ้านออกจากกฎหมายที่ว่าด้วยงานจ้างเหมาและประกันสังคม

(2) ประเทศญี่ปุ่น

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง ผู้รับจ้างทำการผลิตสินค้า

ผู้สั่งทำของ หมายถึง ผู้ผลิต ผู้ดำเนินการหรือขายสินค้าหรือทำสัญญาว่าจ้างเพื่องานใดๆ โดยเป็นธุรกิจของตนเองและหมายความรวมถึงบุคคลอื่นใดตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด ซึ่งเป็นผู้มอบหมายงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

กฎหมายกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้สั่งทำของ และหากผู้สั่งทำของฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาจได้รับโทษตามกฎหมาย

(3) ประเทศออสเตรเลีย

ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยเฉพาะรัฐนิวเซาท์เวลส์ ให้ความหมายไว้เหมือนกับคนงาน แต่ไม่อยู่ในความหมายของคำว่าลูกจ้างในกฎหมายอนุญาโตตุลาการในงานอุตสาหกรรม

ในกิจการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ให้ความหมายผู้รับงานไปทำที่บ้านว่า หมายถึง บุคคลที่ทำงานในด้านอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าให้แก่รายจ้างแต่ทำงานนอกสถานที่ทำงานหรือโรงงานของนายจ้าง ทั้งนี้อยู่ภายใต้สัญญาจ้างทำของ

พระราชบัญญัติว่าด้วยสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ยกเว้นผู้รับงานไปทำที่บ้านจากการคุ้มครอง แต่กฎหมายฉบับเดียวกันนี้สำหรับรัฐวิคตอเรียให้ความหมายว่าลูกจ้าง หมายความว่ารวมถึง ผู้รับเหมางานอิสระที่ประกอบกิจการโดยนายจ้างและลูกจ้างของผู้รับเหมาเอง โดยเป็นหน้าที่ของนายจ้างต้องดูแลเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

(4) ประเทศอังกฤษ

กฎหมายได้นิยามผู้รับงานไปทำที่บ้านว่าหมายถึง บุคคลที่ทำสัญญากับบุคคลอื่นเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ เพื่อทำงานให้แล้วเสร็จในสถานที่ที่มีได้อยู่ในความควบคุมหรือการบริหารงานของบุคคลที่ว่าจ้าง เข้าข่ายสัญญาจ้างทำของ แต่กฎหมายก็คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยนำหลักกฎหมาย เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ และกฎหมายว่าด้วยแรงงานทั่วไปมาใช้กับผู้รับงานด้วย

อย่างไรก็ตามไม่ว่าประเทศต่างๆ จะกำหนดนิยามหรือขอบเขตของการจ้างงานในความหมายอย่างกว้างหรืออย่างแคบ แต่ในการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานและการประกันสังคม ประเทศต่างๆ ได้กำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านหรือไม่ก็ให้นำหลักกฎหมายแรงงานทั่วไปมาใช้บังคับกับผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย กล่าวโดยสรุปผู้รับงานไปทำที่บ้านของประเทศต่างๆ เกือบทุกประเทศจะได้รับการคุ้มครองในเรื่องดังกล่าว

ภาคผนวก ข

หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจ้างงาน

หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจ้างงาน มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยเสมอกัน การบัญญัติกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดๆ จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังรายละเอียดในมาตรา 4, 5, 6
- 2) รัฐได้ย้าถึงการรับรองสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคลเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น ตลอดจนความเสมอกันในกฎหมาย สิทธิเท่าเทียมกันของชายและหญิง และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ ดังรายละเอียดในมาตรา 26, 27, 28 และมาตรา 30
- 3) รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ความเป็นอยู่ส่วนตัวและได้เน้นย้ำถึงเสรีภาพในเคหสถาน ดังรายละเอียดในมาตรา 34 และ 35
- 4) รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ดังรายละเอียดในมาตรา 45
- 5) รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังรายละเอียดในมาตรา 50
- 6) รัฐได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้การเกณฑ์แรงงาน ดังรายละเอียดในมาตรา 51
- 7) รัฐเปิดโอกาสให้บุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ดังรายละเอียดในมาตรา 60
- 8) รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ดังรายละเอียดในมาตรา 61
- 9) รัฐต้องให้การคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ตลอดจนเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน ดังรายละเอียดในมาตรา 80
- 10) รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ดังรายละเอียดในมาตรา 83
- 11) กำหนดให้รัฐส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ ดังรายละเอียดในมาตรา 85 นอกเหนือจากการส่งเสริมให้มีเสรีภาพในการรวมตัวกันในมาตรา 45
- 12) กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานได้มีงานทำและคุ้มครองแรงงานให้เป็นธรรม ดังรายละเอียดในมาตรา 86
- 13) กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ดังรายละเอียดในมาตรา 87

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างทำของ มีดังต่อไปนี้

1. คู่สัญญาการจ้างทำของ ประกอบด้วยคู่สัญญา 2 ฝ่าย คือ

ก. ผู้รับจ้าง: ในกรณีนี้หมายถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ข. ผู้ว่าจ้าง: ในกรณีนี้หมายถึงผู้ว่าจ้างหรือผู้สั่งทำของหรือผู้มอบหมายงาน

2. หน้าที่ของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย

ก. หน้าที่ของผู้รับจ้าง คือ การตกลงรับว่าจะทำงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง คือ ผู้ว่าจ้างนั่นเอง

ข. หน้าที่ของผู้ว่าจ้าง คือ การตกลงว่าจะให้สินจ้าง เพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำงานนั้น ก็คือผลสำเร็จของงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ผู้ว่าจ้างมอบหมาย

3. การจัดหาเครื่องมือและสัมภาระ

ก. การจัดหาเครื่องมือ เครื่องมือต่างๆ สำหรับใช้ทำการงานให้สำเร็จนั้น ผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหา (มาตรา 588)

ข. การจัดหาสัมภาระ สัมภาระอาจตกลงให้ผู้รับจ้างหรือผู้ว่าจ้างจัดหาได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 589 มาตรา 590 มาตรา 591 มาตรา 595 และมาตรา 603 มาตรา 604

(ก) ถ้าผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหา จะต้องจัดหาชนิดที่ดี ถ้างานที่ทำพังทลายหรือบอบสลายก่อนกำหนดส่งมอบ ผู้รับจ้างต้องรับผลนั้นเองโดยลำพัง

(ข) ถ้าผู้ว่าจ้างเป็นผู้จัดหาส่งมาให้ ผู้รับจ้างต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและประหยัด เมื่อทำการงานเสร็จแล้ว มีสัมภาระเหลืออยู่ก็ให้คืนแก่ผู้ว่าจ้าง ถ้างานที่ทำพังทลายหรือบอบสลายก่อนกำหนดส่งมอบ ผู้ว่าจ้างต้องรับผลนั้นเองโดยลำพัง

4. การตรวจตราการทำงาน ผู้รับจ้างจะต้องยินยอมให้ผู้ว่าจ้างหรือตัวแทน ตรวจตราการทำงานได้ตลอดเวลาที่ทำอยู่ (งานยังไม่สำเร็จเสร็จสมบูรณ์) ตามมาตรา 592 ตลอดจนการสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องตามมาตรา 594

5. ความรับผิดชอบส่งมอบงานไม่ทันเวลาหรือชำรุดบกพร่อง

ก. ถ้าผู้รับจ้างส่งมอบงานไม่ทันเวลา และถ้าสาระสำคัญอยู่ที่เวลาตามสัญญา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิเลิกสัญญาได้ หากในสัญญาไม่ได้กำหนดเวลาส่งมอบแต่ผู้รับจ้างได้ส่งงานล่วงพ้นเวลาอันควรแก่เหตุ ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะลดสินจ้างลงตามความเหมาะสม (มาตรา 596) กรณีผู้ว่าจ้างยอมรับมอบการทำงานนั้น โดยไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ ผู้รับจ้างก็ไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อการส่งมอบล่าช้า (มาตรา 597)

ข. ถ้าผู้ว่าจ้างยอมรับมอบงานที่ทำสำเร็จแล้วนั้น และทราบความชำรุดบกพร่องโดยไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ ผู้รับจ้างก็ไม่ต้องรับผิดชอบ เว้นแต่ความชำรุดบกพร่องนั้นๆ ไม่อาจจะตรวจพบได้โดยขณะมีการส่งมอบ หรือผู้รับจ้างได้ปิดบังความชำรุดบกพร่องนั้นไว้ไม่แจ้งให้ผู้ว่าจ้างทราบ (มาตรา 598)

ค. กรณีส่งมอบงานล่าช้า หรือมีความชำรุดบกพร่อง ผู้ว่าจ้างมีสิทธิยึดหน่วงสินจ้างไว้ได้ เว้นแต่ผู้รับจ้างจะหาหลักประกันมาไว้ตามสมควร (มาตรา 599)

6. สินจ้าง

ก. กำหนดเวลาชำระสินจ้าง

(ก) กรณีที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาชำระสินจ้างไว้ให้ชำระสินจ้างเมื่อรับมอบการที่ท่า (มาตรา 602)

(ข) ในกรณีที่มีการกำหนดว่าจะส่งรับงานกันเป็นส่วนๆ และได้ระบุจำนวนสินจ้างไว้ในสัญญาเป็นส่วนๆ (ตามงวดหรือส่วนที่ทำเสร็จเป็นระยะๆ) ให้ชำระเมื่อรับมอบการทำงานในส่วนนั้นๆ แล้ว (มาตรา 602)

ข. กรณีผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหาสัมภาระ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นก่อนส่งมอบงาน อันมิใช่ความผิดของผู้ว่าจ้าง ผู้ว่าจ้างไม่ต้องชำระสินจ้าง (มาตรา 603)

ค. กรณีผู้ว่าจ้างเป็นผู้จัดหาสัมภาระ หากมีความเสียหาย เกิดขึ้นก่อนส่งมอบงาน เพราะการกระทำของผู้ว่าจ้าง อันมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง ผู้ว่าจ้างต้องชำระสินจ้าง (มาตรา 604)

7. การบอกเลิกสัญญา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ดังนี้

ก. บอกเลิกได้โดยไม่ต้องรอคอยให้ถึงกำหนดเวลาส่งมอบ (มาตรา 593) หากคาดหมายได้ล่วงหน้าว่างานที่จะไม่สำเร็จภายในกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกัน เพราะกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) ผู้รับจ้างไม่เริ่มลงมือทำงานในเวลาอันควร หรือ

(ข) ผู้รับจ้างทำงานชักช้าฝ่าฝืนข้อกำหนดแห่งสัญญา หรือ

(ค) ผู้รับจ้างทำงานชักช้าโดยปราศจากความผิดของผู้ว่าจ้าง

ข. แม้งานที่ยังไม่สำเร็จ ผู้ว่าจ้างก็อาจบอกเลิกสัญญาได้ เมื่อได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับจ้างเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการเลิกสัญญานั้น (มาตรา 605)

ค. ถ้าสาระสำคัญของสัญญาอยู่ที่ความรู้ความสามารถของตัวผู้รับจ้าง และผู้รับจ้างตาย หรือกลายเป็นผู้ที่ไม่สามารถทำการที่รับจ้างนั้นต่อไปได้ในภายหลัง โดยมีใช้เพราะความผิดของตน สัญญานั้นย่อมสิ้นสุดลง (มาตรา 606)

8. การรับจ้างช่วง ผู้รับจ้างสามารถมอบหมายงานหรือแบ่งงานไปจ้างผู้อื่น (ผู้รับจ้างช่วง) อีกทอดหนึ่งก็ได้ เว้นแต่สัญญานั้นมีสาระสำคัญอยู่ที่ความรู้ความสามารถของตัวผู้รับจ้าง ดังนั้นผู้รับจ้างจะว่าจ้างผู้อื่นอีกทอดหนึ่งไม่ได้ (มาตรา 607)

ภาคผนวก ข

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างจำนวน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

เริ่มบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 แต่บรรดาประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังคงใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับนี้หรือจนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบและประกาศที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ (ดูบทเฉพาะกาล มาตรา 166)

ขอบเขตการใช้บังคับ เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 4 ใช้บังคับแก่นายจ้าง ลูกจ้าง ในการจ้างงานทุกรายไม่ว่าจะประกอบกิจการประเภทใดและไม่่ว่าจะมีจำนวนลูกจ้างเท่าใด ยกเว้นกิจการที่กฎหมายมิให้ใช้บังคับ

กิจการที่ไม่ใช้บังคับ ได้แก่

- ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น
- รัฐวิสาหกิจ ซึ่งใช้ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หมายถึง พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534
- กิจการโรงเรียนเอกชน ในส่วนที่เกี่ยวกับครูใหญ่และครู
- งานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน

ยกเว้นบางส่วนแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (กฎหมายคุ้มครองเฉพาะเรื่องการจ่ายค่าจ้างและวันหยุดพักผ่อนประจำปีเท่านั้น)

นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ เช่น ลูกจ้างของมูลนิธิ สมาคมการกุศล กฎหมายยึดถือกิจการงานที่ทำเป็นสำคัญ ไม่ถือเอาวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นหลัก กล่าวคือ ถ้ากิจการที่จ้างนั้นเป็นกิจการที่แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจแม้กำไรที่ได้มาจะนำไปใช้เพื่อการกุศลหรือสาธารณประโยชน์ ก็ยังถือว่าเป็นกิจการที่แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ (ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล, 2540; คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 275/2525, 3111/2525, 2571/2527, 1340/2525, 2762-2765/2528, 1785/2527, 1481/2532)

การบริหารกฎหมาย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน ออกกฎกระทรวงและประกาศต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารกฎหมายโดยมีอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและพนักงานตรวจแรงงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบตรวจสอบตราดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 6

สภาพบังคับ

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาโทษขั้นต่ำสุดปรับไม่เกิน 5,000 บาท ส่วนขั้นสูงสุดจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่เป็นความผิดที่เปรียบเทียบได้คงเหลือเพียงโทษปรับเท่านั้น ผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นๆ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

หลักกฎหมายที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

1. กฎหมายได้นิยามความหมายของนายจ้าง (ดูมาตรา 5) ว่านายจ้าง หมายถึงบุคคล 4 ประเภท คือ

นายจ้างตัวจริง หมายถึง บุคคลซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ ซึ่งนายจ้างตัวจริง จะเป็นคนธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

นายจ้างตัวแทน หมายถึง ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล เช่น หุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด กรรมการผู้จัดการของบริษัทจำกัด

นายจ้างรับมอบ หมายถึง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างตัวจริงหรือได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างตัวแทน

นายจ้างรับถือ หมายถึง ผู้ประกอบกิจการที่มีการจ้างเหมาค่าแรง ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวนอกจากจะถือว่าเป็นนายจ้างของลูกจ้างของตนเองแล้วยังเป็นนายจ้างของลูกจ้างของผู้รับเหมาค่าแรงที่ทำงานในกิจการของตนด้วย

การจ้างเหมาค่าแรง หมายถึง กรณีที่ผู้ประกอบกิจการไม่ประสงค์จะจ้างลูกจ้างเอง แต่ได้ตกลงว่าจ้างเหมากับบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้รับช่วงไปควบคุมดูแลการทำงานและรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างนั้น หรือจัดหาลูกจ้างมาทำงานให้แก่ผู้ประกอบกิจการซึ่งงานที่ทำนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือในธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ โดยผู้ประกอบกิจการจ่ายค่าจ้างเหมาให้แก่ผู้รับเหมาค่าแรงตามที่ตกลงกัน

ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างของผู้รับเหมาค่าแรงเพราะบรรดาผู้รับเหมาค่าแรงนั้นมักจะเป็นนายจ้างรายเล็กๆ ลูกจ้างของผู้รับเหมาค่าแรงสามารถเรียกร้องหรือดำเนินคดีกับเจ้าของสถานประกอบกิจการในฐานะนายจ้างได้ด้วย

นายจ้างที่ต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมายนี้ คือ นายจ้างตัวจริง นายจ้างตัวแทน นายจ้างรับมอบและนายจ้างรับถือ แต่ในทางแพ่งนายจ้างตัวแทนหรือนายจ้างรับมอบ แม้ถูกฟ้องให้รับผิดชอบด้วยก็ตาม แต่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2759/2540 และคำอธิบายกฎหมายแรงงาน โดยเกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2542)

2. กฎหมายกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ เช่น การใช้แรงงานทั่วไป (การกำหนดชั่วโมงทำงาน การทำงานล่วงเวลา เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณีและวันหยุดพักผ่อนประจำปี) การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก ค่าจ้างขั้นต่ำและการจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน

3. กำหนดการคุ้มครองแรงงานในกิจการพิเศษ (มาตรา 22)

กิจการพิเศษตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานขนส่งและงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับนี้ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะและสภาพของงานที่แตกต่างกัน

- ในงานประมงทางทะเลกฎหมายคุ้มครองในเรื่องวันหยุด วันลา การใช้แรงงานเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และการจ่ายเงินพิเศษในกรณีเรืออับปางหรือตกค้างอยู่ในต่างประเทศ เป็นต้น
- ในงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล กฎหมายคุ้มครอง เรื่อง เวลาทำงาน การจ่ายค่าจ้าง การใช้แรงงานเด็ก สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

กิจการเหล่านี้ แต่เดิมศาลวินิจฉัยว่าผู้ประกอบการกับคนทำงานไม่มีความสัมพันธ์เป็นนายจ้างลูกจ้าง จึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3125/2523)

4. นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ดำเนินการ

5. หลักเสมอภาค

- มาตรา 15 กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงานเว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้
- มาตรา 53 ในงานที่มีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างโดยเท่าเทียมกันไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง

6. กฎหมายให้อำนาจกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ออกกฎกระทรวงมิให้ใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแก่นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใดก็ได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนี้ อันเป็นการกำหนดกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ปฏิบัติในรายละเอียดซึ่งจะมีผลกระทบต่อแรงงาน (มาตรา 4 วรรคสอง และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง)

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

1. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงาน

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (มาตรา 92 ถึง มาตรา 99) เป็นกฎหมายที่รัฐกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่ต้องจัดสวัสดิการแรงงานขั้นต่ำให้แก่ลูกจ้างอันเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างมีสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ที่ดีตลอดจนมีภาวะทางใจที่ดี

ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาตรา 95 ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการแรงงานตลอดจนกำหนดมาตรฐานของสวัสดิการแรงงาน

แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎกระทรวงหรือประกาศ เรื่อง สวัสดิการแรงงานตามกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 95 และ 99 อาศัยบทเฉพาะกาล มาตรา 166 จึงยังคงใช้ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) น้ำสะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำและส้วมอันถูกต้องตามสุขลักษณะ ทั้งนี้ขึ้นกับจำนวนของลูกจ้างในสถานประกอบการ
- (2) จัดให้มีบริการเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในการปฐมพยาบาลหรือในการรักษาพยาบาล เช่น ปักฉีดยาในการปฐมพยาบาล ห้องรักษาพยาบาล พยาบาลและแพทย์ ตามจำนวนของลูกจ้างในสถานประกอบการ

2. กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (มาตรา 100 ถึง มาตรา 107) เหตุผลที่ต้องตรากฎหมายเพราะผู้ทำงานในกิจการทุกประเภทย่อมอยู่ในภาวะที่จะต้องเสี่ยงภัยทั้งสิ้นเนื่องจากอุบัติเหตุย่อมเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา แต่อัตราความเสี่ยงภัยย่อมแตกต่างกันไปตามประเภทของกิจการ นอกจากนี้ยังมีการเจ็บป่วยที่เกิดจากลักษณะและสภาพของงานที่เรียกกันว่า โรคที่เกิดจากอาชีพ ซึ่งมีความซับซ้อนทั้งในแง่ของการเกิดโรคและการดูแลรักษา โดยเน้นมาตรการป้องกัน

ตามมาตรา 103 ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แต่เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงบังคับใช้ จึงต้องใช้กฎหมายเดิมตามบทเฉพาะกาลมาตรา 166 ไปพลางก่อน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีรายละเอียดมากมาย

- (1) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร
- (2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม
- (3) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี)
- (4) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยเกี่ยวกับไฟฟ้า
- (5) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (ประดำน้า)
- (6) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานในสถานที่้อากาศ
- (7) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย

- (8) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วยเขตก่อสร้าง
- (9) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับบันได
- (10) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับการตอกเสาเข็ม
- (11) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วยลิฟท์ขนส่งวัสดุชั่วคราว
- (12) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานก่อสร้างว่าด้วยนั่งร้าน
- (13) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานในสถานที่ที่มีอันตรายจากการตกจากที่สูง วัสดุกระเด็นตกหล่น และการพังทลาย
- (14) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับหม้อน้ำ
- (15) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการเพื่อความปลอดภัยในการทำงานสำหรับลูกจ้าง

ประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นถือเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างโดยตรง อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม บังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ส่งเสริมการดำเนินงานด้านความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ คือ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2540 กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานระดับพื้นฐาน ระดับหัวหน้างานและระดับบริหาร ส่วนสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ต้องมีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยถึงระดับวิชาชีพ

กฎหมายที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในการดำเนินงานเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน คือ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 ตุลาคม 2538 อันเป็นการส่งเสริมระบบทวิภาคีและไตรภาคี

กฎกระทรวงฉบับที่ 2 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 อาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดประเภทของงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง ดังนี้

- (1) งานที่ต้องทำได้ดิน ได้น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์ หรือในที่อับอากาศ
- (2) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี
- (3) งานเชื่อมโลหะ
- (4) งานขนส่งวัตถุอันตราย
- (5) งานผลิตสารเคมีอันตราย
- (6) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักรซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย
- (7) งานที่ต้องทำเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือความเย็นจัดอันอาจเป็นอันตราย

อำนาจของพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (มาตรา 139 - 142) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน แก้ไขเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่างๆ ในการปฏิบัติงานให้เหมาะสมถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด
- (2) ออกคำสั่งให้นายจ้างหยุดใช้เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ในการทำงานทั้งหมดหรือบางส่วนชั่วคราว กรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความปลอดภัยแก่ลูกจ้างทั้งนี้โดยได้รับอนุมัติจากอธิบดี
- (3) เข้าไปตรวจตราดูแลสถานประกอบการ ตลอดจนประมวลข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยในการทำงาน

นอกจากนี้ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2542 ให้นพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจดำเนินคดีทางอาญาได้ทันทีแม้ว่ายังไม่มีการแนะนำหรือสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายก็ตามในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและลูกจ้างได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตายโดยมิใช่ความประมาทของลูกจ้าง

การคุ้มครองอื่นๆ ที่มีผลโดยตรงในการคุ้มครองและดูแลเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง เช่น

- สิทธิการลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างไม่เกินปีละ 30 วัน (มาตรา 32)
- สิทธิการลาเพื่อคลอดบุตรโดยได้รับค่าจ้างจากนายจ้างตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ไม่เกิน 45 วัน (มาตรา 41) (จะได้รับค่าจ้างกรณีเดียวกันนี้ตามกฎหมายประกันสังคมอีกไม่เกิน 45 วัน)
- การคุ้มครองลูกจ้างทั้งหญิงและชายไม่ให้งานเคลื่อนย้ายของหนักเกินกว่าความสามารถตามปกติของมนุษย์ (มาตรา 37 และกฎกระทรวง)
- การคุ้มครองลูกจ้างหญิงมิให้ทำงานอันตราย (มาตรา 38) หญิงมีครรภ์ (มาตรา 39) ห้ามเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ (มาตรา 43)
- การใช้แรงงานเด็ก (มาตรา 44 - 51)
- การให้นายจ้างจัดให้มีการตรวจสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจแก่พนักงานตรวจแรงงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ดูมาตรา 107) แต่ ณ เวลานี้ยังไม่มีกฎกระทรวงประกาศใช้

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม

งานสวัสดิการสังคมจะต้องครอบคลุมงานทั้งสามด้านคือ การประกันสังคม การประชาสงเคราะห์ และการบริการสังคม (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ, 2542) แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกันสังคม (เนื่องจากการบริหารกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมจึงจัดกฎหมายดังกล่าวรวมอยู่ในกฎหมายประกันสังคม) และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมเท่านั้น

1. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ. ศ. 2537

เจตนารมณ์ของกฎหมาย

การจัดให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือและจัดความไม่แน่นอนในการเรียกค่าเสียหายที่ลูกจ้างได้รับอันตรายจากฝ่ายนายจ้าง ตามหลักกฎหมายแพ่งเรื่องละเมิด ที่ผ่านมาลูกจ้างต้องเป็นฝ่ายพ้องคดีและมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่านายจ้างเป็นฝ่ายประมาทเลินเล่อ จึงเป็นเรื่องยุ่งยาก ใช้เวลานานและไม่แน่ว่าจะคุ้มค่าใช้จ่ายหรือไม่ จึงเกิดหลักกฎหมายให้นายจ้างต้องรับผิดชอบในอุบัติเหตุและอันตรายจากการทำงานโดยลูกจ้างไม่ต้องพิสูจน์ว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของใคร เรียกว่า *หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดและความรับผิดโดยปราศจากความผิด* อันเป็นหลักยกเว้นหลักเรื่องละเมิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เหตุผลที่ให้นายจ้างต้องรับผิด

(1) นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานเท่ากับนายจ้างติดเครื่องยนต์ให้ทำงาน เมื่อเครื่องยนต์ก่อความเสียหายขึ้น นายจ้างผู้ติดเครื่องยนต์ต้องรับผิด

(2) ผลร้ายเกิดขึ้นจากหลักที่นายจ้างบกพร่องในการเลือกตัวลูกจ้าง

(3) นายจ้างประมาทเลินเล่อในการควบคุมการทำงานของลูกจ้าง (สุดาศิริ วศวงศ์, 2543)

เดิมหลักการตามกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 จึงมีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทนและประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แทน

หลักกฎหมายที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน

กฎหมายได้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างกรณีเจ็บป่วย เป็นโรค หรือประสบอันตราย หรือตาย นายจ้างฝ่ายเดียวเป็นผู้จ่ายเงินโดยคำนวณจากเงินค่าจ้างที่นายจ้างต้องจ่ายแก่ลูกจ้างทุกคนทั้งปี คูณกับอัตราเงินสมทบของประเภทกิจการนั้นๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเสี่ยงภัยของแต่ละกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือร้อยละ 0.2 ถึง 2.0 ของค่าจ้างต่อปีแต่อัตราค่าจ้างสูงสุดที่จะนำมาคำนวณเงินสมทบไม่เกินปีละ 240,000 บาทต่อลูกจ้าง 1 คน (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และคณะ, 2542)

(2) กิจการที่ใช้บังคับและไม่ใช้บังคับ

การบังคับใช้กฎหมายกับกิจการใดมีหลักการเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนที่แตกต่าง คือ เริ่มแรกที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกิจการนั้นต้องมีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และตั้งแต่ปลายปี 2536 ได้ขยายการคุ้มครองกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และนายจ้างยังมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนต่อไปแม้ลูกจ้างจะลดลงต่ำกว่า 10 คนก็ตาม อีกประการหนึ่งกฎหมายเริ่มใช้บังคับเพียงบางจังหวัด ต่อมาในปี 2537 จึงบังคับใช้กฎหมายนี้ครอบคลุมทั่วประเทศ

ข้อสังเกต ในกิจการที่มีลูกจ้างไม่ถึง 10 คน นายจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเมื่อลูกจ้างประสบเหตุตามกฎหมายฉบับนี้ สามารถร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานกองทุนเงินทดแทนเพื่อมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนตามกฎหมายนี้ได้

(3) หลักประกันสิทธิ

ค่ารักษาพยาบาลตามที่จ่ายจริงตามความจำเป็นไม่เกิน 35,000 บาท ต่อคนต่อครั้ง กรณีเจ็บป่วยเรื้อรัง บาดเจ็บรุนแรง ต้องผ่าตัดหลายส่วนได้รับไม่เกิน 50,000 บาท และรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 85,000 บาท นอกจากนี้ยังมีค่าทดแทนการขาดรายได้กรณีสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงาน กรณีทุพพลภาพหรือตาย ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานและค่าทำศพ

(4) ข้อจำกัดสิทธิ

- ไม่มีความสัมพันธ์ลักษณะนายจ้างลูกจ้าง
- เหตุตามกฎหมายมิได้เกิดจากการทำงานให้นายจ้าง
- ลูกจ้างเสพของมึนเมาและสิ่งเสพติดจนไม่สามารถครองสติได้จนเกิดเหตุขึ้น
- ลูกจ้างจงใจก่อเหตุแก่ตัวเองหรือจงใจให้ผู้อื่นก่อเหตุกับตัวเอง

(5) ลักษณะพิเศษของกฎหมาย

- กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอพระราชกฤษฎีกาและออกกฎกระทรวงเพื่อบริหารกฎหมาย เช่น การบังคับใช้กฎหมายกับกิจการใดหรือไม่ การกำหนดชนิดของโรคที่เกิดจากการทำงาน เป็นต้น ซึ่งกระทรวงได้ออกประกาศกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 กำหนดโรคที่เกิดจากการทำงาน จำนวน 32 โรค (รายละเอียดในภาคผนวก ข)
- กฎหมายได้จัดตั้งคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนและการจ่ายเงินทดแทนและปฏิบัติการอื่นๆ ตามกฎหมายและคณะกรรมการแพทย์ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่างๆ จำนวนไม่เกิน 15 คน มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นให้คำแนะนำปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์คำปรึกษาทางการแพทย์

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (แก้ไขครั้งที่ 1 พ.ศ.2537, ครั้งที่ 2 พ.ศ.2542)

(1) หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพหรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงานให้นายจ้างรวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และกรณีว่างงาน ในแนวคิดถือว่าการประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการสังคมระบบใหม่เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ถือเป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ดำเนินงานโดยทั้งรัฐและเอกชนเพื่อเป็นพื้นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงสังคมอุตสาหกรรมที่จำนวนลูกจ้างจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากระบบการผลิตพัฒนาสู่ความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อยๆ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2542)

(2) ประโยชน์ของการประกันสังคม มีดังต่อไปนี้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ, 2542)

- ช่วยสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี เนื่องจากลูกจ้างมีหลักประกันในการทำงานและการดำรงชีวิตที่มั่นคงขึ้น แบ่งเบาภาระของนายจ้าง
- ช่วยแก้ปัญหาความยากจนอันเนื่องมาจากการว่างงาน อุบัติเหตุต่างๆ และชราภาพ
- กระจายรายได้ที่เป็นธรรม
- ช่วยก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศโดยเฉพาะ ในยามเศรษฐกิจตกต่ำหรือเกิดภาวะฝืดเคือง ทำให้เกิดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งช่วยลดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ นอกจากนี้ยังช่วยลดปัญหาอาชญากรรมและช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางการเมืองและสังคม

(3) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อเริ่มบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต่อมาวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2536 จึงบังคับใช้ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

ลูกจ้างและกิจการที่ไม่ใช้บังคับ มีดังต่อไปนี้

- ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน
- ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ
- ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
- นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล
- ลูกจ้างของสภากาชาดไทย
- ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534
- ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ป่าไม้ ประมง และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
- ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอื่นมีลักษณะเป็นครั้งคราว หรือเป็นไปตามฤดูกาล
- ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

(4) กองทุนประกันสังคม

- สำหรับหลักประกันในจำนวนสี่ประโยชน์ทดแทน คือ เจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตายและคลอดบุตร เริ่มเก็บเงินสมทบเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2534 ทั้งรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างออกเงินสมทบฝ่ายละเท่ากัน

- สำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพเริ่มบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 โดยรัฐบาลออกเงินสมทบเพียง 1 % ส่วนนายจ้างลูกจ้างออก 1% ในปี พ. ศ. 2542 เพิ่มขึ้นเป็น 2 % พ. ศ. 2543 และ 3 % ตั้งแต่ พ. ศ. 2544 เป็นต้นไป

(5) ประเภทของผู้ประกันตน (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐและคณะ, 2542)

- แบบบังคับต้องเป็นลูกจ้าง (คูมาตรา 33)

- เคยเป็นลูกจ้างมาก่อนต่อมาสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ยังมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายต่อไปอีก 6 เดือนหรือตามระยะเวลาที่เพิ่มขึ้นตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ประกันตนสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง พ. ศ. 2542 ขยายเวลาจาก 6 เดือนต่อไปอีก 12 เดือนนับตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 ถึง วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542 (มาตรา 38 (2))

- แบบสมัครใจ เคยเป็นลูกจ้างมาก่อนต่อมาสิ้นสภาพการจ้างมีสิทธิสมัครเป็นผู้ประกันตนด้วยตนเอง แต่ต้องออกเงินสมทบเป็นสองเท่าของอัตราเงินสมทบตามกฎหมาย เงินสมทบคำนวณจากฐานค่าจ้างเดือนละ 4,800 บาท อัตราเดียวเท่ากันทุกคน (เฉลี่ยอัตราเดือนละ 192 บาทต่อคน) แต่จะสิ้นสภาพผู้ประกันตนเมื่อขาดส่งเงินสมทบ 3 เดือนติดต่อกัน(มาตรา 39)

- แบบสมัครใจ เป็นบุคคลที่มีลูกจ้างตามมาตรา 33 เช่น ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว อาชีพอิสระและเกษตรกร กฎหมายส่วนนี้เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา (มาตรา 40)

หลักเกณฑ์และอัตราเงินสมทบให้จัดเก็บเป็นรายปีในปี 2542 อัตรา 3,360 บาทต่อปี ให้ประโยชน์ทดแทน 3 กรณี คือ คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย สำนักงานประกันสังคมชี้แจงเหตุผลที่ไม่คุ้มครองกรณีเจ็บป่วยว่าผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบฝ่ายเดียวรัฐบาลมิได้ออกเงินสมทบด้วยและผู้ประกันตนในกรณีนี้สามารถใช้บริการจากโครงการบัตรสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุขซึ่งโครงการดังกล่าวรัฐบาลออกเงินสมทบปีละ 500 บาท และผู้ซื้อบัตรจ่ายปีละ 500 บาท แต่ให้ความคุ้มครองผู้ซื้อบัตรและบุคคลในครอบครัวไม่เกิน 5 คน

(6) โรคและบริการที่กองทุนประกันสังคมไม่คุ้มครอง

- โรคจิตยกเว้นกรณีเจ็บป่วยซึ่งต้องการรักษาในทันทีและระยะเวลารักษาไม่เกิน 15 วัน
- โรคหรือประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการใช้สารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด
- โรคเดียวกันที่ต้องใช้ระยะเวลาการรักษาตัวในโรงพยาบาลประเภทคนไข้ไม่เกิน 180 วันในหนึ่งปี
- การทำไต่เตียมแบบล้างโลหิต ยกเว้นกรณีไตวายเฉียบพลันที่มีระยะเวลาการรักษาไม่เกิน 60 วัน
- การกระทำใดๆ เพื่อความสวยงามโดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์
- การรักษาที่ยังอยู่ในระหว่างการค้นคว้าทดลอง
- การรักษาภาวะการมีบุตรยาก
- การตรวจเนื้อเยื่อเพื่อการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ
- การตรวจใดๆ ที่เกิดความจำเป็นในการรักษาโรคนั้น
- การผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะ ยกเว้นการปลูกถ่ายไขกระดูก
- การเปลี่ยนเพศ
- การผสมเทียม

- การบริการระหว่างการรักษาดูแบบพักฟื้น
- ทันตกรรม ยกเว้นกรณี ถอนฟัน อุดฟัน และขูดหินปูน
- แวนตา

ข้อควรรู้เกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
1. วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นกองทุนในการจ่ายเงินทดแทนแทนนายจ้างให้แก่ลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายเจ็บป่วยหรือตายเนื่องจากการทำงาน หรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้แก่ นายจ้างหรือเจ็บป่วยเป็นโรคที่เกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง	1. วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นกองทุนให้หลักประกันแก่ผู้ประกันตน ให้ได้รับประโยชน์ทดแทน เมื่อต้องประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย ซึ่งไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร ทั้งนี้ จะทำการประกันสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงานในระยะต่อไป
2. ขอบเขตการบังคับใช้ ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุน	2. ขอบเขตการบังคับใช้ กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป โดยทั้งนายจ้างและลูกจ้างจะต้องขึ้นทะเบียนประกันสังคม
3. ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านที่มีได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย	3. ผู้ประกันตน หมายถึง ลูกจ้าง/ผู้ประกันตน ซึ่งจ่ายเงินสมทบ ที่ก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน โดยมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ยกเว้น ผู้ประกันตนโดยสมัครใจ (ตามมาตรา 39) ผู้ประกันตนมี 3 ประเภท คือ 3.1 ผู้ประกันตนที่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการที่มี ลูกจ้าง ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป หรือเรียกว่าเป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 3.2 ผู้ประกันตนโดยสมัครใจ หมายถึงผู้ที่พ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง และได้สมัครเป็นผู้ประกันตนต่อไป หรือเรียนกว่าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 3.3 ผู้ประกันตนซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างคือผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ ที่สมัครเป็นผู้ประกันตน หรือเรียนกว่าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40
4. การขึ้นทะเบียน ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จ่ายเงินสมทบกองทุน ภายใน 30 วัน	4. การขึ้นทะเบียน ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จ่ายเงินสมทบกองทุนภายใน 30 วัน
5. การเรียกเก็บเงินสมทบและการคำนวณเงินสมทบ 5.1 ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี 5.2 เงินสมทบให้คำนวณจากค่าจ้างที่จะต้องจ่ายให้	5. การเรียกเก็บเงินสมทบและการคำนวณเงินสมทบ 5.1 ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง ให้นายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตน กรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
แก่ลูกจ้างทั้งปี ทั้งนี้คนละไม่เกิน 240,000 บาทต่อปี 5.3 กำหนดอัตราเงินสมทบ ตามรหัสประเภทกิจการของนายจ้าง ทั้งนี้ไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้าง ที่นายจ้างจ่ายแต่ละปี 5.4 นายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ผ่อนชำระเงินสมทบเป็นงวด ให้แบ่งจ่ายเป็น 4 งวดตามปีโดยงวดแรก ให้ฝากเงินไว้กับสำนักงานจำนวนร้อยละ 25 ของเงินสมทบทั้งปี ภายในเดือนมกราคม	จำนวนร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง (ปี 2541-2543 จ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้าง) เพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบ พร้อมทั้งเงินสมทบของนายจ้างอีกจำนวนเท่าที่หักจากลูกจ้างเพื่อนำส่งที่ธนาคารหรือสำนักงานภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป ทั้งนี้รัฐบาลจะออกเงินสมทบให้อีก 1 ส่วนในอัตราเดียวกับลูกจ้างและนายจ้าง 5.2 กรณีส่งเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ● ธันวาคม 2541 - มกราคม 2542 นายจ้าง ลูกจ้างจ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้าง รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ● มกราคม – ธันวาคม 2543 นายจ้าง ลูกจ้างจ่ายร้อยละ 2 ของค่าจ้าง รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ● ตั้งแต่ มกราคม 2544 นายจ้างจ่ายร้อยละ 3 ของค่าจ้าง รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้าง 5.3 กรณีผู้ประกันตน ทำงานกับนายจ้างหลายราย ให้คำนวณเงินสมทบจากค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างแต่ละรายส่งสำนักงาน ถ้าปรากฏว่าเงินสมทบที่นำส่งรวมแล้ว มีจำนวนเกินกว่า 225 บาท ให้ผู้ประกันตนยื่นคำร้องขอรับเงินคืนได้
6. เงินเพิ่ม นายจ้างที่ไม่จ่ายเงินสมทบ ภายในกำหนดหรือจ่ายไม่ครบ ต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ 3 เดือนของเงินสมทบที่ต้องจ่าย	6. เงินเพิ่ม นายจ้างที่ไม่ส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบภายในเวลาที่กำหนด ต้องจ่ายเงินเพิ่มอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนของเงินสมทบที่ยังไม่ได้นำส่งหรือที่ ยังขาดอยู่
7. การคืนเงินนายจ้าง นายจ้างที่จ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่มเกินกว่าความเป็นจริงจากสาเหตุต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้นายจ้างทราบเพื่อมารับเงินส่วนที่เกินคืนไป	7. การขอรับเงินคืน นายจ้างหรือผู้ประกันตน ได้ส่งเงินสมทบให้แก่สำนักงานเกินกว่าจำนวนที่ต้องชำระให้ยื่นคำร้องขอรับเงินคืนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่น่าส่งเงินสมทบ และต้องมารับคืนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง
8. เงินทดแทน หมายถึงค่าทดแทน (สำหรับการประสบอันตราย เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน หรือสูญหายของลูกจ้าง) ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานและค่าทำศพ ค่าทดแทนมี 4 ประเภท :- 8.1 ค่าทดแทนกรณี ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้ติดต่อกันเกิน 3 วันจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย	8. ประโยชน์ทดแทน หมายถึง สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับ มี 7 ประเภท :- 8.1 ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 8.2 ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร 8.3 ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
8.2 ค่าทดแทนกรณีสูญเสียอวัยวะบางส่วนของร่างกาย 8.3 ค่าทดแทนกรณี ทุพพลภาพ 8.4 ค่าทดแทนกรณี ตาย หรือสูญหาย	8.4 ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ 8.5 ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร 8.6 ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ 8.7 ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (กรณี 8.7 ยังไม่ได้บังคับใช้ในปัจจุบัน)
9. เงื่อนไขการได้รับเงินทดแทน 9.1 กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน <u>เงื่อนไข</u> ได้รับสิทธิทันที เมื่อเข้าเป็นลูกจ้าง <u>สิทธิ</u> 9.1.1 <u>ค่ารักษาพยาบาล</u> ● ได้รับเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 35,000 บาท ต่อการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย 1 ครั้ง ในกรณีที่มิมีค่าใช้จ่ายเกินกว่า 35,000 บาทให้จ่ายเพิ่มตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ไม่เกิน 50,000 บาท ● กรณีเข้ารับรักษาในสถานพยาบาลในกองทุน ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาล ● กรณีเข้ารับรักษาในสถานพยาบาลอื่นให้หัตถ์รองจ่ายค่ารักษาไปก่อน แล้วให้มาขอเบิกจากกองทุน ภายใน 90 วัน 9.1.2 <u>กรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ติดต่อกันเกิน 3 วัน</u> ได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน โดยจ่ายตั้งแต่วันแรกไปตลอดระยะเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้ไม่เกิน 1 ปี 9.1.3 <u>กรณีสูญเสียอวัยวะ หรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วน</u> ได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ตามประเภทของการสูญเสียแต่ไม่เกิน 10 ปี 9.1.4 <u>กรณีฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ภายหลังจากการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย</u> สำหรับลูกจ้างที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูได้รับตามอัตรา ดังนี้	9. เงื่อนไขการได้รับประโยชน์ทดแทน 9.1 กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยซึ่งไม่เนื่องจากการทำงาน <u>เงื่อนไข</u> ได้สิทธิต่อเมื่อได้ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนภายในเวลา 15 เดือน <u>สิทธิ</u> 9.1.1 <u>ค่ารักษาพยาบาล</u> ● หากเป็นสถานพยาบาล ตามที่ระบุในบัตรรับรองสิทธิ หรือเป็นเครือข่ายของสถานพยาบาลนั้น ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ จนถึงสิ้นสุดการรักษา ● กรณีฉุกเฉิน ภายใน 72 ชั่วโมงแรกเป็นผู้ป่วยในหรือผู้ป่วยนอก ได้สิทธิอย่างละ 2 ครั้ง ต่อปี กองทุนจะจ่ายให้ไม่เกินอัตราที่กำหนด ● กรณีอุบัติเหตุ ถ้ารักษาในสถานพยาบาลของรัฐภายใน 72 ชั่วโมงแรกจ่ายให้เต็มจำนวน หากเป็นสถานพยาบาลของเอกชนจ่ายตามกรณีฉุกเฉินโดยไม่กำหนดจำนวนครั้ง 9.1.2 <u>กรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ ตั้งแต่ 1 วันขึ้นไป</u> ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของค่าจ้างครั้งละไม่เกิน 90 วัน ปีละ ไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่ เป็นโรคเรื้อรังไม่เกิน 365 วัน 9.1.3 <u>กรณีสูญเสียอวัยวะ หรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วน</u> ได้รับค่าอวัยวะเทียมหรือค่าอุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรคตามประเภทและราคาที่กำหนด 9.1.4 <u>กรณีฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานภายหลังการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย</u> ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
• ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูฯ ด้านการแพทย์และอาชีพ เท่าที่จ่ายจริง ไม่เกิน 20,000 บาท • ค่าใช้จ่ายในการ ผ่าตัดเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานไม่ เกิน 20,000 บาท	ยกเว้น: กรณีผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพหากจำเป็นจะต้องได้รับการฟื้นฟู ให้ได้รับประโยชน์ทดแทน กรณีฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ ตามแต่กรณี รวมอยู่ในค่าบริการทางการแพทย์และค่ารักษาพยาบาลไม่เกินเดือนละ 20,000 บาท
9.2 กรณีคลอดบุตร <u>เงื่อนไข</u> ไม่กำหนดไว้ในกฎหมาย	9.2 กรณีคลอดบุตร <u>เงื่อนไข</u> ได้รับสิทธิเมื่อได้ส่งเงินสมทบแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือนภายในเวลา 15 เดือน <u>สิทธิ</u> : ผู้ประกันตนหญิง 1) ค่าคลอดบุตร เหม่าจ่าย 40,000 บาท ต่อครั้ง 2) เงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตร เหม่าจ่ายอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ย เป็นเวลา 90 วัน <u>สิทธิ</u>: ผู้ประกันตนชาย ได้รับเฉพาะค่าคลอดบุตร เหม่าจ่าย 40,000 บาทต่อครั้งสำหรับภรรยาที่จดทะเบียนสมรส หรือ หญิงที่อยู่กินฉันท์สามีภรรยาโดยเปิดเผย <u>หมายเหตุ</u>: กรณีที่สามมีภรรยาต่างเป็นผู้ประกันตนทั้งคู่ แต่ละคนมีสิทธิได้รับค่าคลอดบุตรคนละ 2 ครั้งรวมเป็น 4 ครั้ง
9.3 กรณีทุพพลภาพ เนื่องมาจากการทำงาน <u>เงื่อนไข</u> ได้รับสิทธิทันที เมื่อเข้าเป็นลูกจ้าง <u>สิทธิ</u> ได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน โดยจ่ายตามประเภททุพพลภาพ แต่ไม่เกิน 15 ปี	9.3 กรณีทุพพลภาพ ซึ่งไม่เนื่องมาจากการทำงาน <u>เงื่อนไข</u> ได้รับสิทธิเมื่อได้ส่งเงินสมทบแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนภายในเวลา 15 เดือน <u>สิทธิ</u> 1) ได้รับเงินทดแทน การขาดรายได้ร้อยละ 50 ของค่าจ้างตลอดชีวิต 2) ได้รับค่ารักษาพยาบาล เท่าที่จ่ายจริงไม่เกินเดือนละ 2,000 บาท ตลอดชีวิต 3) ผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพถึงแก่ความตายจะได้รับ 3.1 ค่าทำศพ 30,000 บาท 3.2 เงินสงเคราะห์แก่ทายาท ตามระยะเวลาการส่งเงินสมทบก่อนตาย ดังนี้ • ส่งเงินสมทบมาแล้ว 3 ปีขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ปี จะได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างหนึ่งเดือนครึ่ง

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
9.4 กรณีตาย จากการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยหรือสูญหายเนื่องมาจากการทำงาน <u>เงื่อนไข</u> ได้รับสิทธิทันที เมื่อเข้าเป็นลูกจ้าง <u>สิทธิ</u> 1) ค่าทำศพ จำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน 2) ค่าทดแทนเป็นรายเดือนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน มีกำหนด 8 ปี หมายเหตุ: กรณีค่าทดแทนรายเดือน ต้องไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท และไม่เกิน 9,000 บาท	● ส่งเงินสมทบมา 10 ปีขึ้นไปจะได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้าง 5 เดือน 9.4 กรณีตาย ซึ่งไม่เนื่องมาจากการทำงาน <u>เงื่อนไข</u> ได้รับสิทธิต่อเมื่อ ได้ส่งเงินสมทบแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายในระยะเวลา 6 เดือน <u>สิทธิ</u> 1) ค่าทำศพ 30,000 บาท 2) เงินสงเคราะห์แก่ตาย ตามระยะเวลาการส่งเงินสมทบก่อนเสียชีวิต ดังนี้ ● ส่งเงินสมทบมาแล้ว 3 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างหนึ่งเดือนครึ่ง ● ส่งเงินสมทบมาแล้ว 10 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้าง 5 เดือน
9.5 กรณีสงเคราะห์บุตร ไม่กำหนดในกฎหมาย	9.5 กรณีสงเคราะห์บุตร <u>เงื่อนไขการเกิดสิทธิ</u> 1) จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายในระยะเวลา 36 เดือน ก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน 2) เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือมาตรา 39 ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร เงินสงเคราะห์บุตรเหมาจ่าย เดือนละ 150 บาทต่อบุตรหนึ่งคน <u>เงื่อนไขของบุตรที่ได้รับการสงเคราะห์</u> 1) เงินสงเคราะห์บุตรสำหรับบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอายุไม่เกิน 6 ปีบริบูรณ์ จำนวนคราวละไม่เกิน 2 คน (บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น) ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรสำหรับบุตรซึ่งมีอายุไม่เกิน 6 ปีบริบูรณ์ เว้นแต่ ผู้ประกันตนเป็นผู้ทุพพลภาพหรือถึงแก่ความตายในขณะที่บุตรมีอายุไม่เกิน 6 ปีบริบูรณ์ จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนต่อ จนอายุ 6 ปีบริบูรณ์ หลักเกณฑ์การใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน 1) ในกรณีที่บิดาและมารดาเป็นผู้ประกันตน ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนเพียงฝ่ายเดียว

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
	2) ผู้ประกันตนมีสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน สำหรับบุตรคราวละไม่เกิน 2 คน โดยนับเรียงลำดับการเกิดก่อนหลัง 3) เมื่อ ผู้ประกันตนมีการจดทะเบียนหย่าหรือแยกกันอยู่และบุตรอยู่ในการอุปการะของผู้ประกันตนฝ่ายใด ให้ฝ่ายนั้นมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน
9.6 กรณีชราภาพ ไม่กำหนดในกฎหมาย	9.6 กรณีชราภาพ เงื่อนไขการเกิดสิทธิ • กรณีเงินบำนาญชราภาพ 1) จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าระยะเวลา 180 เดือน จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และ 2) มีอายุครบ 55 ปี บริบูรณ์ และ 3) ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง • กรณีเงินบำเหน็จชราภาพ 1) จ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน และ 2) ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และ 3) มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์หรือเป็นผู้ทุพพลภาพหรือถึงแก่ความตาย ประโยชน์ทดแทน • เงินบำนาญชราภาพ 1) กรณีจ่ายเงินสมทบครบ 180 เดือน ให้ได้รับเงินบำนาญชราภาพในอัตราร้อยละ 15 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นหลักฐานในการคำนวณเงินสมทบ ก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง 2) จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราเงินบำนาญชราภาพตามข้อ 1 จากอัตราร้อยละ 15 เพิ่มอีกร้อยละ 1 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน • เงินบำเหน็จชราภาพ 1) กรณีจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบ เข้ากองทุน 2) กรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไปให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ เท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบเข้ากองทุน พร้อมดอกเบี้ยตามอัตราที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
	3) กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือน นับ แต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเงินบำนาญชราภาพ จำนวน 10 เท่า ของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้าย ก่อนถึงแก่ความตาย
10. สิทธิได้รับเงินทดแทนภายหลังการสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง กรณีที่การเจ็บป่วยเกิดขึ้นภายหลังการสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง ให้ลูกจ้างยื่นคำร้องขอรับเงินทดแทน ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ทราบการเจ็บป่วย	10. สิทธิได้รับเงินทดแทนภายหลังการสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง ผู้ประกันตนที่สิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างและได้ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไข ที่ก่อนให้เกิดสิทธิให้มีสิทธิในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีตาย และกรณีทุพพลภาพ ต่อไปอีก 6 เดือนหรือระยะ 12 เดือน (ถ้าออกจากการงานตั้งแต่ 31 ก.ค. - 31 ธ.ค. 42) ยกเว้น ผู้ประกันตนผู้ประกอบอาชีพอิสระตามมาตรา 40
11. การอุทธรณ์ 11.1 นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิไม่พอใจคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการประเมินเงินสมทบของเจ้าหน้าที่ ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือการประเมินเงินสมทบ ยกเว้น คำสั่งกรณียึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง 11.2 ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนฯ ให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ถ้าไม่นำคดีไปสู่ศาลภายในกำหนดเวลา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นที่สุด 11.3 ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิหรือนายจ้างยื่นอุทธรณ์ หรือนำคดีไปสู่ศาลไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือคำสั่งวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการกองทุนฯ 12. บทกำหนดโทษ 12.1 นายจ้างผู้ใด :- 1) ไม่จัดให้ลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยได้รับการรักษาพยาบาลทันทีตามความเหมาะสม หรือ	11. การอุทธรณ์ 11.1 นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่น ซึ่งไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้น คำสั่ง ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง 11.2 ถ้าผู้อุทธรณ์ ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงาน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย ถ้าไม่นำคดีไปสู่ศาลภายในกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ เป็นที่สุด 11.3 การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ 12. บทกำหนดโทษ 12.1 นายจ้างผู้ใดมีเจตนา :- 1) ไม่ยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อผู้ประกันตน อัตราค่าจ้าง และข้อความอื่นตามที่กำหนด ต่อสำนักงาน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตน หรือ

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
2) ไม่จัดการศพของลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายหรือ 3) เจ็บป่วยจนถึงแก่ความตาย โดยไม่มีผู้มาขอจัดการศพ หรือไม่ยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบแบบรายการแสดงรายชื่อกู้จ้าง และจ่ายเงินสมทบ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ยายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบ หรือ 4) ไม่แจ้งการประสบอันตราย เจ็บป่วยหรือสูญหายของลูกจ้าง ต่อสำนักงานตามแบบที่กำหนด ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ยายจ้างทราบ ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ 12.2 นายจ้างผู้ใด ไม่จ่ายเงินทดแทนตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ โดยไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือไม่ได้นำคดีไปสู่ศาลภายในกำหนดเวลา ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ 12.3 ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของนายจ้าง ที่พึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยซึ่งตนได้มา หรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนนี้ ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองแรงงาน หรือการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี 12.4 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม: - 1) คำสั่งของคณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการการแพทย์ หรือคณะกรรมการที่สั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจงหรือส่งเอกสารสิ่งของข้อมูลที่เป็นมาพิจารณา 2) คำสั่งของเจ้าหน้าที่ ที่มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา 3) ไม่อำนวยความสะดวกในการเข้าไปตรวจสอบ	2) ไม่แจ้งเป็นหนังสือ ขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข เพิ่มเติมข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงาน ให้ตรงกับข้อเท็จจริง ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป จากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลง ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ 12.2 นายจ้างผู้ใด ยื่นรายการแสดงรายชื่อบุคคลที่ตนอัตราค่าจ้าง และข้อความอื่นตามที่กำหนด หรือแจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานโดยมีเจตนากรอข้อความเป็นเท็จ หรือแจ้งเท็จในหนังสือที่ขอเปลี่ยนแปลง ให้ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ 12.3 ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของนายจ้าง ที่พึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยซึ่งตนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกันสังคมนี้ ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 3,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองแรงงาน หรือการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี 12.4 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม: - 1) ไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหลักฐานหรือข้อมูลที่เป็น ตามคำสั่งของคณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการการแพทย์ คณะกรรมการอุทธรณ์คณะอนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ 2) ขัดขวาง หรือไม่อำนวยความสะดวกตามสมควรแก่เจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ค้นสถานที่ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ฯลฯ ยึด อาศัย ขยายทอด ตลาดทรัพย์สิน

กองทุนเงินทดแทน	กองทุนประกันสังคม
ข้อเท็จจริง ในสถานประกอบการหรือที่ทำงานของลูกจ้าง หรือการยัด อยัด ขยายทอดตลาด ทรัพย์สินของนายจ้าง ให้ต้องระวางโทษ จำคุก 1 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ 12.5 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนนี้ ถ้าเจ้าพนักงาน (เลขาธิการ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด) เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ทั้งนี้ตามข้อกำหนดในกฎหมาย	ให้ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ 12.5 ถ้าเจ้าพนักงาน (เลขาธิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้องสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน (ยกเว้นโทษการเปิดเผยข้อความ หรือตัวเลขที่กรอกไว้ในแบบสำรวจที่ถือเป็นความลับ) ให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ตามข้อกำหนดในกฎหมาย

ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดชนิดของโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการทำงาน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงประกาศกำหนดชนิดของโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการทำงานไว้ ดังต่อไปนี้

1. โรคจากสารตะกั่วหรือสารประกอบของตะกั่ว
2. โรคจากแมงกานีสหรือสารประกอบของแมงกานีส
3. โรคจากสารหนูหรือสารประกอบของสารหนู
4. โรคจากเบอริลเลียมหรือสารประกอบของเบอริลเลียม
5. โรคจากปรอทหรือสารประกอบของปรอท
6. โรคจากโครเมียมหรือสารประกอบของโครเมียม
7. โรคจากนิเกิลหรือสารประกอบของนิเกิล
8. โรคจากสังกะสีหรือสารประกอบของสังกะสี
9. โรคจากแคดเมียมหรือสารประกอบของแคดเมียม
10. โรคจากฟอสฟอรัสหรือสารประกอบของฟอสฟอรัส
11. โรคจากคาร์บอนไดซัลไฟด์
12. โรคจากไฮโดรเจนซัลไฟด์
13. โรคจากซิลิเคตไดออกไซด์หรือกรดซิลิฟิกริก
14. โรคจากไนโตรเจนไดออกไซด์หรือกรดไนตริก
15. โรคจากแอมโมเนีย

16. โรคจากคลอรีนหรือสารประกอบของคลอรีน
17. โรคจากคาร์บอนมอนนอกไซด์
18. โรคจากเบนซินหรือสารประกอบของเบนซิน
19. โรคจากฮาโลเจนซึ่งเป็นอนุพันธ์ของไฮโดรเจนกลุ่มน้ำมัน
20. โรคจากสารกำจัดศัตรูพืช
21. โรคจากสารเคมีอื่นหรือสารประกอบของสารเคมีอื่น
22. โรคจากเสียง
23. โรคจากความร้อน
24. โรคจากความเย็น
25. โรคจากความสั่นสะเทือน
26. โรคจากความกดดันอากาศ
27. โรคจากรังสีไม่แตกตัว
28. โรคจากรังสีแตกตัว
29. โรคจากแสงหรือคลื่นแม่เหล็ก-ไฟฟ้าอื่นๆ
30. โรคจากฝุ่น
31. โรคติดเชื้อจากการทำงาน
32. โรคอื่นๆ ซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของคนงานหรือเนื่องจากการทำงาน

ประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538

ลงชื่อ นายยุทธ อังกินันท์

(นายยุทธ อังกินันท์)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ภาคผนวก ก

ร่าง กฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ...)

ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 มาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ให้นายจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในหมวด 2 หมวด 3 หมวด 7 หมวด 11 หมวด 13 แต่ให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 1 หมวด 4 หมวด 55 หมวด 6 หมวด 8 หมวด 9 หมวด 10 หมวด 12 หมวด 14 หมวด 15 หมวด 16 และกฎกระทรวงฉบับนี้แทน

ข้อ 2. ในกฎกระทรวงนี้

“ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้างหรือผู้มาติดต่อสั่งทำด้วยตนเองหรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือน หรือกลุ่มโดยรับค่าจ้างทั้งนี้งานที่ทำต้องเป็นงานที่รับมาทำที่บ้านมีลักษณะเป็นการผลิตประกอบหรือทำสิ่งของ ไม่ใช่การบริการ และสิ่งของที่ผลิตหรือประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดจะส่งให้กับคนกลาง หรือนายหน้า หรือนายจ้าง หรือสถานประกอบการเท่านั้น ไม่ได้ผลิตประกอบหรือทำเพื่อขายเอง

“บ้าน” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างหรือห้องภายในสิ่งปลูกสร้างซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือสถานที่อื่น ซึ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้เลือกหรือใช้เป็นประจำทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นผลต่อสินค้า หรือสิ่งของตามที่นายจ้างกำหนด

“สถานประกอบการ” หมายความว่า หน่วยงานที่ประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ในสถานที่หรือส่วนของสถานที่ โดยมีลูกจ้างทำงานและหมายความรวมถึงหน่วยเศรษฐกิจที่ประกอบธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างในสถานที่ซึ่งมีที่ตั้งแน่นอน การดำเนินงานหรือการควบคุมกระทำโดยเจ้าของที่เป็นบุคคล หรือนิติบุคคล

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงว่าจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ว่าจะดำเนินการโดยตรงหรือโดยปริยาย หรือผ่านทางคนกลาง โดยส่งมอบหรือทำให้มีการส่งมอบสินค้าหรือสิ่งของซึ่งจะถูกนำมาใช้ในกระบวนการผลิตที่บ้าน และไม่ซื้อสินค้านั้นกลับมาหรือจ่ายค่าจ้างหลังกระบวนการผลิตสิ้นสุดลง

“คนกลาง” หมายความว่า ผู้ซึ่งดำเนินการเพื่อรับผลประโยชน์โดยส่งมอบหรือทำให้มีการส่งมอบสินค้าหรือสิ่งของให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อนำไปใช้ประกอบการผลิตที่บ้านหรือในบริเวณบ้านและนำสินค้าหรือสิ่งของนั้นส่งมอบนายจ้าง

“ค่าจ้าง” หมายความว่า รวบรวมถึงเงิน และสิ่งของที่นายจ้าง หรือคนกลางและผู้รับงานไปทำที่บ้านตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน

ข้อ 3 ให้นายจ้างและคนกลางจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านและสมุดบันทึกการทำงานเป็นภาษาไทย เก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างและคนกลาง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ และให้ส่งสำเนาทะเบียนผู้

รับงานไปทำที่บ้านและสำเนาสมุดบันทึกการทำงานให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทราบภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการส่งงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำ

ทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและชื่อสกุล
- (2) เพศ
- (3) สัญชาติ
- (4) วัน เดือน ปีเกิด
- (5) ภูมิลำเนาตามที่ปรากฏในทะเบียนราษฎร
- (6) ที่อยู่ปัจจุบัน
- (7) วันที่เริ่มจ้าง
- (8) ค่าจ้างค่าตอบแทนและประโยชน์อย่างอื่นที่ตกลงจ่ายให้
- (9) วันสิ้นสุดของการจ้าง
- (10) หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ให้นายจ้างและคนกลางเก็บรักษาทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้ไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันสิ้นสุดของการจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านแต่ละราย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านให้นายจ้างและคนกลางแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง และแจ้งการเปลี่ยนแปลงให้อธิบดีทราบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง

สมุดบันทึกการทำงานอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดที่จำเป็นเมื่อมีการมอบงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น ลักษณะงานที่ส่งมอบให้ทำ ปริมาณงานที่ส่งมอบให้ทำ อัตราค่าจ้างต่อหน่วย กำหนดวันจ่ายค่าจ้าง และต้องทำบันทึกในลักษณะเดียวกัน เมื่อรับงานคืนจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ข้อ 4.ให้นายจ้างหรือคนกลางจ่ายค่าจ้างแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านภายใน 30 วันนับจากวันที่งานสำเร็จ และมอบงานคืนให้แก่นายจ้าง หรือคนกลางนั้น

ข้อ 5. ในกรณีที่นายจ้าง และคนกลางค้างจ่ายค่าจ้างค่าตอบแทนแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้นำความในหมวด 12 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ภาคผนวก ก

กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างเหมา

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างเหมาที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

- (1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง จ้างทำของ (มาตรา 587, 607)
- (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง จ้างแรงงาน (มาตรา 575) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงกับลูกจ้างของตน ซึ่งอยู่ในบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและประกันสังคม
- (3) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและประกันสังคม

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

บทนิยามในมาตรา 5 กำหนดให้เจ้าของสถานประกอบการที่ใช้วิธีการจ้างเหมาหรือจ้างเหมาค่าแรงสำหรับงานที่เป็นกระบวนการผลิตของโรงงานเป็นนายจ้างของลูกจ้างของผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาค่าแรงด้วย

มาตรา 12 กำหนดให้ผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้างและผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้น ต้องร่วมกันรับผิดชอบในเงินค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและเงินพิเศษ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในกรณีที่ผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้างไม่จ่ายให้ลูกจ้างของตน ผู้รับเหมาช่วงหรือผู้รับเหมาขั้นต้นที่จ่ายเงินดังกล่าวแล้วสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากผู้รับเหมาช่วงที่เป็นนายจ้างที่ไม่จ่ายเงินแก่ลูกจ้างได้

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

มาตรา 35 ในกรณีที่ผู้ประกอบการได้ว่าจ้างโดยวิธีเหมาค่าแรงมอบให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดรับช่วงไปดูแลการทำงานและรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่งก็ดี มอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงานอันมิใช่ประกอบธุรกิจจัดหางานก็ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจซึ่งกระทำในสถานประกอบการหรือสถานที่ทำงานของผู้ประกอบการ และเครื่องมือที่สำคัญสำหรับใช้ทำงานนั้นผู้ประกอบการเป็นผู้จัดหา กรณีเช่นว่านี้ผู้ประกอบการย่อมอยู่ในฐานะนายจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ผู้รับเหมาค่าแรงตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานตามมาตรา 34 ในฐานะนายจ้าง ให้ผู้รับเหมาค่าแรงมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกับนายจ้าง ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้ประกอบการหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในหนี้เงินสมทบและเงินเพิ่มเพียงเท่าที่ผู้รับเหมาค่าแรงได้นำส่งสำนักงาน

มาตรา 52 ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วง ให้ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปหากมีตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้นร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างในเงินสมทบซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

มาตรา 10 ในกรณีที่นายจ้างซึ่งเป็นผู้รับเหมาช่วงไม่จ่ายเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม ให้ผู้รับเหมาช่วงในลำดับถัดขึ้นไปหากมีตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้น ซึ่งมีให้นายจ้างร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างในการจ่ายเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม

ให้ผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วงซึ่งมีให้นายจ้างที่ได้จ่ายเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม มีสิทธิได้เบี้ยเอาแก่นายจ้างและบรรดาผู้รับเหมาช่วงอื่นหากมีตลอดสายในเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม ที่ได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือสำนักงาน

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้ประกอบการได้ว่าจ้างด้วยวิธีเหมาค่าแรง โดยมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดรับช่วงไปควบคุมดูแลการทำงานและรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่งก็ดี หรือมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงานอันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานก็ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ถ้าผู้รับเหมาค่าแรงดังกล่าวไม่จ่ายเงินทดแทน เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม แก่ลูกจ้าง หรือสำนักงาน

ให้ผู้ประกอบการหรือผู้รับเหมาค่าแรงซึ่งมีให้นายจ้างร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาค่าแรง ซึ่งเป็นนายจ้างในการจ่ายเงินทดแทน เงินสมทบหรือเงินเพิ่ม เสมือนหนึ่งเป็นนายจ้าง

ให้ผู้ประกอบการหรือผู้รับเหมาค่าแรงซึ่งมีให้นายจ้างที่ได้จ่ายเงินทดแทน เงินสมทบหรือเงินเพิ่ม มีสิทธิได้เบี้ยเอาแก่นายจ้างและบรรดาผู้รับเหมาค่าแรงอื่นหากมีตลอดสายในเงินทดแทน เงินสมทบหรือเงินเพิ่ม ที่ได้จ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือสำนักงาน

ภาคผนวก ก
กฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ...)
ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 9 ประกอบกับมาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ให้เป็นไปตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน เว้นแต่การคุ้มครองแรงงานตามบทบัญญัติ หมวด 1 บททั่วไป ตั้งแต่มาตรา 7 ถึงมาตรา 21 หมวด 2 การใช้แรงงานทั่วไป เฉพาะมาตรา 29 หมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก เฉพาะมาตรา 47 มาตรา 49 และมาตรา 51 หมวด 5 ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เฉพาะมาตรา 56 มาตรา 61 มาตรา 63 และมาตรา 70 หมวด 9 การควบคุม เฉพาะมาตรา 114 หมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณา คำร้อง ตั้งแต่มาตรา 123 ถึงมาตรา 125 หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเฉพาะ มาตรา 127 (4) (5) (6) (7) และ (8) มาตรา 128 มาตรา 134 และมาตรา 135 หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน ตั้งแต่มาตรา 139 ถึงมาตรา 142 และหมวด 15 การส่งหนังสือ มาตรา 143 ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อ 2. ในกฎกระทรวงนี้

“งานเกษตรกรรม” หมายความว่า งานเพาะปลูก งานป่าไม้ งานเลี้ยงสัตว์ งานประมง และงานทำนาเกลือ ทั้งนี้รวมถึงกิจกรรมใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

“งานเพาะปลูก” หมายความว่า การทำนา การทำไร่ การทำสวน การปลูกพืช การเพาะพันธุ์ การตัดเก็บเกี่ยวพืชผล การทำนุบำรุงดินเพื่องานเพาะปลูก รวมตลอดถึงงานที่มีลักษณะผสมระหว่างงานอุตสาหกรรม งานพาณิชยกรรม และงานเพาะปลูก ซึ่งมีงานเพาะปลูกเป็นธุรกิจส่วนใหญ่

“งานป่าไม้” หมายความว่า การตัดไม้ การทำสวนไม้ การเก็บของป่า รวมตลอดถึงงานที่มีลักษณะผสมระหว่างงานอุตสาหกรรม งานพาณิชยกรรมและงานป่าไม้ซึ่งมีงานป่าไม้เป็นธุรกิจส่วนใหญ่

“งานเลี้ยงสัตว์” หมายความว่า การเพาะเลี้ยงสัตว์ การขยายพันธุ์สัตว์ การจับสัตว์ การเก็บบรรดาสิ่งทั้งปวงที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของสัตว์ รวมตลอดถึงงานที่มีลักษณะผสมระหว่างงานอุตสาหกรรม งานพาณิชยกรรม และงานเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีงานเลี้ยงสัตว์เป็นธุรกิจส่วนใหญ่

“งานประมง” หมายความว่า การเพาะพันธุ์ การขยายพันธุ์ การเลี้ยง จับ ดัก ล่อ ทำอันตรายฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำ รวมตลอดถึงงานผลิตภัณฑ์สัตว์และงานที่มีลักษณะผสมระหว่างงานอุตสาหกรรม งานพาณิชยกรรม และงานประมง ซึ่งมีงานประมงเป็นธุรกิจส่วนใหญ่ และให้หมายความรวมถึงการเตรียมและการซ่อมบำรุงเครื่องมือทำการประมงด้วย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงงานประมงทะเล

“งานทำนาเกลือ” หมายความว่า งานทำนาเกลือ และงานที่มีลักษณะผสมระหว่างงานอุตสาหกรรม งานพาณิชย์กรรม และงานทำนาเกลือ ซึ่งมีงานทำนาเกลือเป็นธุรกิจส่วนใหญ่

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำการแทนนายจ้าง ในกรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงิน หรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างงานสำหรับระยะเวลาการทำงานตามปกติเป็นรายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาดำเนินการปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุด หรือวันที่ลูกจ้างมิได้ทำงานแต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติ

ข้อ 3. ให้นายจ้างกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินห้าสิบสี่ชั่วโมง

ข้อ 4. ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักระหว่างการทำงานวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง เว้นแต่งานที่มีลักษณะหรือสภาพต้องทำติดต่อกันไปโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างหรืองานฉุกเฉิน

นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาพักเป็นอย่างอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างได้

ข้อ 5. ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ สัปดาห์หนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน โดยวันหยุดประจำสัปดาห์ต้องมีระยะเวลาห่างกันไม่เกินหกวัน

นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงสะสมและเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์ไปหยุดเมื่อใดก็ได้แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่สัปดาห์ติดต่อกัน

ข้อ 6. ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันมีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่าสามวันทำงาน โดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าหรือกำหนดให้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน

นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าให้สะสมและเลื่อนวันหยุดพักผ่อนที่ยังมิได้หยุดในช่วงเวลานั้นรวมเข้ากับครั้งต่อไปได้

ข้อ 7. นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันหยุดทำงานปกติได้เท่าที่จำเป็นโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

การทำงานล่วงเวลาตามวรรคหนึ่งเมื่อรวมกันแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ลูกจ้างต้องทำงานที่มีลักษณะหรือสภาพของงานต้องทำติดต่อกันไปถ้าหยุดจะเสียหายแก่งาน หรือเป็นงานฉุกเฉิน

ข้อ 8. นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้เท่าที่จำเป็นโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง การทำงานในวันหยุดตามวรรคหนึ่งเมื่อรวมกันแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสิบสองชั่วโมง

ในกรณีที่ลักษณะหรือสภาพของงานต้องทำติดต่อกันไป ถ้าหยุดจะเสียหายแก่งานหรือเป็นงานฉุกเฉิน นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดได้เท่าที่จำเป็น

ข้อ 9. ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง การลาป่วยตั้งแต่สามวันขึ้นไป นายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการในกรณีที่ลูกจ้างไม่อาจแสดงใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือสถานพยาบาลของทางราชการได้ ให้ลูกจ้างชี้แจงให้นายจ้างทราบ

ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับอัตราค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวันทำงานต่อช่วงระยะเวลาทำงานหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

วันที่ลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน มิให้ถือเป็นวันลาป่วยตามข้อนี้

ข้อ 10. ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างในอัตราดังต่อไปนี้

(1) ลูกจ้างซึ่งมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุด ให้จ่ายเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในการทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(2) ลูกจ้างซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดให้จ่ายไม่น้อยกว่าสองเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าสองเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

ข้อ 11. ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเข้าทำงานในงานเกษตรกรรม เว้นแต่เป็นงานเบา ซึ่งไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและการพัฒนาของเด็กและไม่มีภาระงานเป็นประจำหรืองานอื่นที่อธิบดีกำหนดนายจ้างอาจรับเด็กอายุสิบสามปีแต่ไม่ถึงสิบห้าปีบริบูรณ์เข้าทำงานได้เป็นครั้งคราวในช่วงระยะเวลาปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียนซึ่งไม่กระทบต่อการเรียน

ทั้งนี้ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กทำงานล่วงเวลา

ข้อ 12. ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานยก แบก หาม หาบ ขูด ขุด หรือเข็นของหนักเกินสิบห้ากิโลกรัม

ลูกจ้างหญิงมีสิทธิลาเพื่อคลอดบุตรครั้งหนึ่งไม่เกินเก้าสิบวันรวมวันหยุดที่มีระหว่างวันลาตลอดด้วย สำหรับลูกจ้างหญิงที่ทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างหญิงซึ่งใช้สิทธิลาตลอดตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ไม่เกินสี่สิบห้าวัน

ข้อ 13. ให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม โดยมีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้าง

กรณีลูกจ้างพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง นายจ้างจัดหาที่พักอาศัยที่สะอาดถูกสุขลักษณะและปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง

ข้อ 14. ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการของนายจ้าง

ทะเบียนลูกจ้างอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อตัวและชื่อสกุล
- (2) เพศ
- (3) สัญชาติ
- (4) วัน เดือน ปี เกิด หรืออายุ
- (5) ที่อยู่ปัจจุบัน
- (6) วันที่เริ่มจ้าง
- (7) ตำแหน่งหรืองานในหน้าที่

(8) อัตราค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง

(9) วันสิ้นสุดของการจ้าง

ข้อ 15. ให้นายจ้างจัดอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล เช่น ถุงมือ รองเท้าหุ้มแข้ง กระบังหน้า ที่กันอันตรายจากสารเคมีกระเด็น ที่กรองอากาศ เครื่องช่วยหายใจหรืออุปกรณ์อื่นที่จำเป็น ซึ่งทำจากวัสดุที่มีคุณสมบัติสามารถป้องกันสารเคมีอันตรายเพื่อให้ลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายใช้หรือสวมใส่ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมแก่สภาพและคุณลักษณะของสารเคมีอันตรายแต่ละชนิด

ลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตรายต้องใช้หรือสวมใส่อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลที่นายจ้างจัดให้ตามวรรคหนึ่ง ถ้าลูกจ้างไม่ใช้หรือสวมใส่อุปกรณ์ดังกล่าว ให้นายจ้างสั่งหยุดการทำงานของลูกจ้างทันทีจนกว่าจะได้ใช้หรือสวมใส่

ให้ไว้ ณ วันที่.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม