

# ระบบคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ตะวัน วรรณรัตน์<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> นักวิจัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทนำ

แรงงานนอกระบบเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ครอบคลุมกำลังแรงงานมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศ ดังนั้นแรงงานนอกระบบจึงเป็นคำที่มีความหลากหลายในตัวเองขึ้นอยู่กับมุมมองและวัตถุประสงค์ของการกล่าวถึง และด้วยเหตุดังกล่าวการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบจึงมีรูปแบบการศึกษาและการนำเสนอผลการศึกษาที่แตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับข้อจำกัดและวัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาด้วยเช่นกัน

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการศึกษาแรงงานนอกระบบ โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ของบทความอ้างอิงมาจากผลการศึกษาของโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งทำการศึกษาโดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อนำเสนอต่อกระทรวงแรงงาน

อย่างไรก็ตามผู้เขียนตระหนักถึงความแตกต่างหลากหลายของแรงงานนอกระบบดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นจึงพยายามนำเสนอผลถึงประเด็นด้านอื่นๆ ของแรงงานนอกระบบที่มีความเกี่ยวข้องเพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของการศึกษานี้รวมถึงมุมมองต่อแรงงานนอกระบบในด้านอื่นๆ ด้วย

### ส่วนที่ 1: ผลการศึกษาจากโครงการฯ

ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปรวมถึงในการศึกษานี้เป็นดังนี้

1) รายได้ของแรงงานนอกระบบมีความแตกต่างกันสูงมากไม่ว่าจะเปรียบเทียบในต่างอาชีพหรือในอาชีพเดียวกัน

2) แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มตามอาชีพค่อนข้างน้อย ถึงแม้บางอาชีพจะมีลักษณะการทำงานที่ต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม แต่ก็เป็นการรวมกลุ่มแบบหลวมๆ คือไม่ได้เป็นการรวมกลุ่มโดยมีเป้าหมายเพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ยกเว้นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ค่อนข้างจะมีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง ซึ่งมีลักษณะของการรวมกลุ่มเพื่อจัดหาสวัสดิการและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

3) แรงงานนอกระบบยังขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มกัน

4) ระบบสวัสดิการที่จัดทำกันเองของกลุ่มแรงงานนอกระบบจะมีลักษณะร่วมในเชิงพื้นที่มากกว่าตามอาชีพ กล่าวคือเป็นการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชน ในลักษณะของกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตกทม.และปริมณฑล

5) แรงงานนอกระบบไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องอาชีพอนามัย และลักษณะท่าทางในการทำงานของตนเอง รวมทั้งขาดความตระหนักถึงผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาวอันเนื่องมาจากลักษณะท่าทางการทำงานที่ไม่ถูกวิธี

6) แรงงานนอกระบบมีความต้องการได้รับสิทธิจากกองทุนประกันสังคมในกรณีการเจ็บป่วยเป็นลำดับแรกและมากที่สุด

7) มีแรงงานนอกระบบจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะกลุ่มที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างอย่างชัดเจนที่ควรจะต้องเป็นแรงงานในระบบอย่างถูกต้องและอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน แต่กลับมีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

### ข้อค้นพบเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบรายอาชีพที่น่าสนใจ มีดังนี้

1) ลักษณะการจ้างงานของแรงงานนอกระบบแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1.1) ลักษณะเป็นลูกจ้างอย่างชัดเจนได้แก่ กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ (ร้านอาหาร) กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มคนทำงานบ้าน และกลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป

1.2) ลักษณะคล้ายกับเป็นลูกจ้างหรือกึ่งลูกจ้าง แต่ไม่ได้มีสภาพเป็นลูกจ้าง ได้แก่ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา

1.3) ลักษณะเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ได้แก่ กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มคนค้าขายพะเยียงซีฟ และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า

2) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสัดส่วนของเพศหญิงมากกว่าเพศชายอย่างชัดเจน

3) อายุเฉลี่ยของกลุ่มคนทำงานในร้านอาหารต่ำกว่าทุกกลุ่มและส่วนใหญ่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี ในขณะที่กลุ่มคนค้าขายมีอายุเฉลี่ยสูงสุดและพบว่า มีแรงงานเกือบร้อยละ 30 ในกลุ่มคนค้าขายที่มีอายุมากกว่า 60 ปี



7.2) เป็นกลุ่มที่ระบุว่ามีปัญหาในด้านต่างๆ มากที่สุดเช่น ไม่มีเงินออม ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย มีภาวะหนี้สินทั้งในและนอกระบบ

7.3) เป็นกลุ่มที่มีสภาพการทำงานที่ต้องเผชิญกับสิ่งสกปรกซึ่งจะนำไปสู่การเจ็บป่วยได้ง่าย

7.4) เป็นกลุ่มที่มีอายุเฉลี่ยสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ กล่าวคือแรงงานส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 40 ปี และมีถึงร้อยละ 30 ที่มีอายุมากกว่า 60 ปี

## ผลการศึกษาในรายละเอียด

### รายได้

แรงงานนอกระบบมีลักษณะที่มาของรายได้แบ่งเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ ได้แก่

1.1) กลุ่มที่มีรายได้แบบประจำรายวันหรือรายเดือนตามแต่จะตกลงกับผู้ว่าจ้าง ได้แก่ กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ กลุ่มคนทำงานบ้าน กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป และกลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร โดยในกลุ่มนี้แหล่งรายได้ของแรงงานจะมาจากค่าจ้างที่ได้รับจากผู้ว่าจ้าง ซึ่งโดยมากจะเป็นรายได้ที่ค่อนข้างจะคงที่แน่นอน

1.2) กลุ่มที่มีรายได้แบบประจำรายวันแต่จำนวนรายได้ไม่แน่นอน ได้แก่ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มคนคู่ยขยะเพื่อถังซีพี และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า โดยแหล่งรายได้ของแรงงานกลุ่มนี้จะมาจากการขายสินค้าและบริการของตนให้กับผู้ซื้อ ทำให้รายได้ในแต่ละวันไม่คงที่แน่นอน

1.3) กลุ่มที่มีรายได้ตามช่วงการผลิต ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา และกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน แหล่งรายได้ของแรงงานกลุ่มนี้มาจากการผลิตสินค้าที่แรงงานผลิตขึ้นให้กับผู้ว่าจ้างตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว โดยช่วงระยะเวลาของการผลิตจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของสินค้าที่ทำการผลิต อย่างไรก็ตามราคาที่ตกลงกันไว้มักจะเป็นแบบรายขึ้น ดังนั้นรายได้ของแรงงานก็ยังคงอาจมีความไม่แน่นอนได้เช่นกันเนื่องจากผลผลิตที่ผลิตขึ้นอาจจะไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดทำให้ไม่สามารถขายได้หรือขายได้ในราคาที่ต่ำลง

การศึกษาที่ผ่านมายังไม่ค่อยมีรายงานถึงตัวเลขรายได้ของแรงงานนอกระบบมากนัก อย่างไรก็ตามการศึกษานี้พบว่าแรงงานนอกระบบประมาณร้อยละ 20 มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 150 บาท ประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 200 บาท และประมาณร้อยละ 90 มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 300 บาท ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อย

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ตัวเลขจากการศึกษานี้ยืนยันและแสดงให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้น้อย โดยแรงงานนอกระบบประมาณร้อยละ 20 มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 150 บาท ประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 200 บาท และประมาณร้อยละ 90 มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 300 บาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานกลุ่มคนคู่ชีพเพื่อยังชีพเกือบทั้งหมดมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 200 บาท และมากกว่าครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 150

ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารายได้ของแรงงานนอกระบบเทียบได้ใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำของกลุ่มลูกจ้างไร้ฝีมือ แต่ในส่วนของลูกจ้างไร้ฝีมือมักจะมีรายได้เพิ่มจากค่าจ้างขั้นต่ำด้วย ไม่ว่าจะเป็นรายได้ที่เป็นตัวเงิน อย่างเช่น ค่าครองชีพและค่าล่วงเวลา รวมถึงผลประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น เครื่องแบบทำงาน ยาสามัญประจำบ้าน รวมถึงสวัสดิการที่จะได้รับ ภายใต้ระบบประกันสังคม

สำหรับประเด็นด้านความมั่นคงของรายได้ที่ได้รับพบว่าแรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดมีความไม่มั่นคงทางรายได้ใน 3 ลักษณะ

1. ลักษณะงานที่ไม่ต่อเนื่อง เช่น การเกี่ยวข้าว เก็บผลไม้ งานหัตถ-อุตสาหกรรมแบบต่างๆ
2. ผู้ว่าจ้างสามารถเลิกจ้างได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย เช่น งานในร้านอาหาร งานรับใช้ในบ้าน
3. เมื่อไม่ได้ทำงานจะไม่มีรายได้ เช่น ชั้บรถรับจ้าง เก็บขยะ หาบเร่แผงลอย

#### **การเข้าถึงแหล่งทุน**

แรงงานนอกระบบหลายกลุ่มโดยเฉพาะที่เป็นกลุ่มประกอบอาชีพอิสระได้แก่ กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา กลุ่มหาบเร่แผงลอย และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า หรือแม้แต่กลุ่มคนรับงานไปทำที่บ้านก็มีความจำเป็นต้องใช้ทุนจำนวนหนึ่งในการประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการเริ่มต้นเข้าสู่อาชีพและใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบกิจการ เนื่องจากจำเป็นต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะยากจนและไม่มีเงินออม จึงจำเป็นต้องอาศัยการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปการกู้ยืมเงิน



จากธนาคารพาณิชย์จำเป็นจะต้องมีหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้รวมถึงมีระดับขั้นตอนต่างๆ ซึ่งไม่เอื้อต่อการกู้ยืมของแรงงาน ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลก็มองเห็นถึงปัญหาเหล่านี้ในระดับหนึ่งจึงจัดให้มีโครงการกู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนผ่านธนาคารและโครงการของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมถึงโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่ามีเพียงแรงงานไม่ถึงครึ่งหนึ่งที่เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของภาครัฐดังกล่าวได้ เนื่องจากแหล่งทุนดังกล่าวแม้จะไม่ต้องมีการค้ำประกันมาเท่ากับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่แหล่งทุนเหล่านี้ก็มีข้อจำกัดในด้านลักษณะของผู้กู้ เช่น ในกรณีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรผู้กู้ต้องเป็นเกษตรกร ในกรณีของกองทุนหมู่บ้านผู้กู้ต้องเป็นคนในชุมชนหมู่บ้าน ดังนั้นแรงงานอีกส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของธนาคารพาณิชย์ และไม่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ของแหล่งทุนภาครัฐจึงต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนนอกระบบซึ่งมักจะมีดอกเบี้ยสูงกว่าแหล่งทุนในระบบมากและอาจจะต้องประสบปัญหาการทวงหนี้อย่างรุนแรงจากผู้ให้กู้ การกู้เงินผ่านแหล่งทุนนอกระบบจึงเป็นการลดความมั่นคงในการประกอบอาชีพและส่งผลให้แรงงานมีต้นทุนในการประกอบอาชีพสูงขึ้นด้วย

#### **สวัสดิการจากการทำงาน**

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับสวัสดิการจากการทำงาน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่ามีแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะเป็นแรงงานรับจ้างหรือเป็นลูกจ้างส่วนหนึ่งได้รับสวัสดิการอยู่ด้วย

แรงงานนอกระบบกลุ่มที่มีโอกาสได้รับสวัสดิการได้แก่ กลุ่มคนทำงานบ้าน กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร และกลุ่มคนงานก่อสร้าง การที่แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ได้รับสวัสดิการจากการทำงานเป็นเพราะลักษณะการจ้างงานที่มีนายจ้าง ดังนั้นนายจ้างจึงเป็นผู้รับภาระในการจัดสวัสดิการบางอย่างให้กับผู้ที่ตนว่าจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากการที่กฎหมายบังคับ และการจัดให้เองของผู้ว่าจ้าง

กลุ่มคนทำงานบ้านที่พักอาศัยอยู่กับนายจ้าง เป็นกลุ่มแรงงานที่ได้รับสวัสดิการในด้านต่างๆ มากที่สุด กล่าวคือ ได้รับที่พักอาศัยและอาหารเพิ่มเติมจากเงินเดือนตามปกติ อีกทั้งเมื่อเกิดการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บขึ้น นายจ้างบางรายก็อาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่ารักษาพยาบาลให้ด้วย

กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตรนั้นหากเป็นการทำงานแบบที่มีระยะเวลาต่อเนื่องยาวนาน นายจ้างก็มักจะจัดหาสวัสดิการบางประเภทให้ เช่น น้ำดื่ม ยาสามัญประจำบ้าน และบางกรณีรวมถึงอาหารและที่พักด้วย

กลุ่มคนงานก่อสร้างจะได้รับอนุญาตให้พักอาศัยในบริเวณสถานที่ก่อสร้างหรือนายจ้างอาจจะจัดสถานที่พักในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ทำงานไว้ให้ และจัดให้มีตู้ยาสามัญประจำบ้านไว้คอยบริการในกรณีที่เกิดการเจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บที่ไม่รุนแรงมากนัก คนงานจึงสามารถใช้บริการจากตู้ยาดังกล่าวได้

การที่นายจ้างจัดสวัสดิการต่างๆ ที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้กับลูกจ้างหรือผู้ที่ตนว่าจ้างเป็นเพราะนายจ้างต้องการสร้างความผูกพัน ความจงรักภักดีและ ขวัญกำลังใจในการทำงานให้กับลูกจ้าง ดังนั้นกลุ่มคนทำงานบ้านจึงเป็นกลุ่มแรงงานที่ได้รับสวัสดิการมากที่สุดและดีที่สุด เนื่องจากลักษณะการทำงานที่ต้องทำงานอยู่ใกล้ชิดภายในบ้านของนายจ้าง

นอกจากแรงงานในกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว แรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ ไม่มีโอกาสที่จะได้รับสวัสดิการใดๆ จากการทำงานเลย เนื่องจากลักษณะการทำงานที่ไม่มีนายจ้างหรือไม่มีนายจ้างที่แน่ชัด จึงไม่มีผู้รับภาระเป็นผู้จัดหาสวัสดิการจากการทำงานให้

#### **อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน**

สภาพการทำงานและสถานที่ทำงานของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ต้องสัมผัสกับสารเคมีที่มีอันตรายสูงและไม่ต้องทำงานกับเครื่องจักรขนาดใหญ่ กลุ่มแรงงานจึงเห็นว่าสภาพการทำงานของตนเองมีความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บและจะส่งผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของตนเองไม่มากนัก ยกเว้นในกรณีของกลุ่มคนคู่ยขยะและคนขับรถรับจ้างที่เห็นว่าลักษณะการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานของตนเองมีปัญหา โดยกลุ่มคนขับรถรับจ้างเห็นว่าลักษณะการทำงานของตนเองมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุซึ่งอาจร้ายแรงจนถึงขั้นทุพพลภาพ ในขณะที่กลุ่มคนคู่ยขยะเห็นว่าสภาพแวดล้อมในการทำงานของตนเองมีปัญหาเนื่องจากต้องทำงานกลางแจ้งซึ่งมีอากาศร้อนและมีกลิ่นเหม็น

สำหรับอาการบาดเจ็บที่กลุ่มแรงงานนอกระบบประสบอยู่ในชีวิตประจำวันส่วนใหญ่มักจะเป็นลักษณะการบาดเจ็บเล็กน้อย เช่น ถูกขงมีคมบาด น้ำร้อนลวก ซึ่งการบาดเจ็บเหล่านี้เป็นการบาดเจ็บที่ไม่มีอันตรายมากนักและสามารถรักษาพยาบาลเบื้องต้นด้วยตนเองได้

เนื่องจากลักษณะของการเกิดอุบัติเหตุและการบาดเจ็บที่แรงงานนอกระบบประสบอยู่ในชีวิตประจำวันเป็นการบาดเจ็บที่ไม่รุนแรง ดังนั้นกลุ่มแรงงานนอกระบบจึงให้ความสนใจต่อปัญหานี้ค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าปัญหาด้านสุขภาพอนามัยจากการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบที่อาจนำไปสู่ปัญหาสุขภาพในระยะยาวมีดังนี้

### **รูปแบบการทำงานและลักษณะท่าทางในการทำงาน**

จากการศึกษาพบว่า แรงงานนอกระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง และกลุ่มคนค้าขายจะมักประสบปัญหาการปวดเมื่อยตามร่างกาย ซึ่งหากมองโดยทั่วไปจะเห็นว่าเป็นอาการปกติธรรมดาที่เกิดจากการทำงาน อย่างไรก็ตามจากการสังเกตกลุ่มตัวอย่างขณะทำงานพบว่า อาการดังกล่าวนี้น่าจะมีสาเหตุจากขั้นตอนและกระบวนการทำงาน รวมทั้งลักษณะท่าทางในการทำงานที่ไม่ถูกวิธี

### **มลภาวะของสถานที่ทำงานและปัญหาจากสภาพการทำงาน**

กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ต้องประสบปัญหามลภาวะจากการทำงานเป็นอย่างมากคือกลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มคนค้าขายเพื่อยังชีพ และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีสถานที่ทำงานอยู่ริมถนนและบริเวณกองขยะซึ่งเป็นสถานที่ที่มีมลภาวะเป็นอย่างมากทั้งในเรื่องของควันพิษจากท่อไอเสีย กลิ่นเหม็นจากขยะ รวมทั้งการสัมผัสกับความสกปรก

สาเหตุที่กลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ตระหนักว่าลักษณะการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานของตนเองจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพอนามัยโดยเฉพาะในระยะยาวเป็นเพราะกลุ่มแรงงานขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสุขภาพอนามัยและสาเหตุของการเกิดโรค นอกจากนี้ปัญหาด้านสุขภาพส่วนใหญ่มิได้เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและรวดเร็ว แต่จะเป็นลักษณะของการสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจะ

แสดงอาการในระยะยาว แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จึงเห็นว่าอาการปวดเมื่อยตามร่างกาย กลืนเหม็นจากท่อไอเสียรถยนต์และกองขยะเป็นเพียงปัญหาเล็กน้อยที่ก่อความรำคาญในการทำงานเท่านั้น โดยมีได้ตระหนักว่าสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะสะสมเพิ่มพูนและนำไปสู่ปัญหาที่รุนแรงในอนาคต

### ปัญหาด้านการรวมกลุ่ม

แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มตามอาชีพน้อยมาก และอาชีพที่มีการรวมกลุ่มกันเช่นกลุ่มผู้ขับรถรับจ้างก็จะเป็นการรวมกลุ่มแบบหลวมๆ ที่ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองหรือจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกกลุ่ม ซึ่งจะแตกต่างกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งทั้งในด้านการเพิ่มอำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้างและการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกกลุ่ม ทั้งนี้พบว่าสาเหตุที่แรงงานนอกระบบไม่มีการรวมกลุ่มตามอาชีพเหมือนกับแรงงานในระบบที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีสาเหตุดังนี้

1) ลักษณะการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบที่เป็นการทำงานในลักษณะของการเป็นผู้ประกอบการอิสระรายย่อย ซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบปัจเจกมากกว่าการทำงานร่วมกันกับผู้อื่น นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ขาดเป้าหมายในการรวมกลุ่มกันเพื่อเจรจาต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิต่างๆ ให้กับตนเองเนื่องจากลักษณะการทำงานที่ไม่มีนายจ้างนั่นเอง

2) กลุ่มแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานรับจ้าง ได้แก่ กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มคนทำงานในร้านอาหาร กลุ่มคนทำงานบ้าน และกลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป กลุ่มที่เป็นแรงงานรับจ้างนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็น “ลูกจ้าง” เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการทำงานซึ่งต้องทำงานตามคำสั่งของ “ผู้ว่าจ้าง” หรือ “นายจ้าง” รวมทั้งลักษณะของการได้รับค่าตอบแทน

อย่างไรก็ตามพบว่า ผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างของแรงงานกลุ่มนี้มักจะเป็น นายจ้างที่มีกิจการขนาดเล็กและมีการจ้างแรงงานจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานในกลุ่มนี้มีการเคลื่อนย้ายเข้า-ออก หรือ เปลี่ยนแปลงอาชีพอยู่เสมอ ซึ่งลักษณะที่ปรากฏเหล่านี้ไม่เอื้อให้เกิดการ รวมกลุ่ม

3) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีการศึกษาในระบบที่ไม่สูงมากนัก อีกทั้งยังขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม ขาด ความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์และความจำเป็นของการรวมกลุ่มเพื่อต่อรอง และเรียกร้องสวัสดิการให้กับตนเอง

### **ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงแรงงานเพื่อการคุ้มครองและสร้าง ความ มั่นคงของแรงงานนอกระบบ**

1) พัฒนาปรับปรุงระบบการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับ แรงงานนอกระบบของประเทศไทยด้วยการพัฒนาและปรับปรุงระบบ คุ้มครองจากภาครัฐรวมถึงส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาโครงข่ายการช่วยเหลือ และบริการสังคมที่จัดขึ้นเองโดยชุมชน

2) พัฒนากฎหมายเพื่อการคุ้มครอง การสร้างความมั่นคงและการ พัฒนาอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ โดยใช้หลักการเดียวกับกฎหมาย แรงงานที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันอันได้แก่ การให้ความคุ้มครองคนทำงานจาก ปัญหาต่างๆที่อาจเกิดจากการทำงาน การประกันความเสี่ยงให้กับคนทำงาน รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทำงานและการพัฒนาทักษะฝีมือ

## ส่วนที่ 2: ย้อนกลับมาทำความเข้าใจกับแรงงานนอกระบบ

### ความหลากหลายของแรงงานนอกระบบ

เมื่อพูดถึงคำว่าผู้ใช้แรงงานสังคมทั่วไปก็จะนึกไปถึงคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมหรือกรรมกรก่อสร้างผู้ที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วคำว่าผู้ใช้แรงงานมิได้หมายถึงผู้ใช้แรงงานเท่านั้น (ซึ่งในกรณีนี้ก็ น่าจะต้องรวมถึงนักร้องนำหน้าด้วย) แต่ยังรวมถึงผู้ที่ทำงานที่ใช้ทักษะฝีมือ และความรู้ความสามารถในแบบอื่นๆ อีกด้วย เช่นเดียวกับคำว่าแรงงานนอกระบบเราก็มักจะนึกไปถึงกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือกลุ่มผู้ทำการผลิตสินค้าที่เรียกว่า SME หรือ OTOP ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะ

- 1) กลุ่มแรงงานที่ทำงานดังกล่าวมีลักษณะการทำงานที่คล้ายกับแรงงานในสถานประกอบการที่เป็นทางการ
- 2) แรงงานกลุ่มดังกล่าวมีการรวมกลุ่มกันในรูปแบบต่างๆ ทำให้เป็นที่รู้จักของคนทั่วไปมากกว่าแรงงานกลุ่มอื่น ๆ
- 3) คำว่าแรงงานในความหมายของคนทั่วไปมักจะเข้าใจว่าหมายถึงคนงานที่ทำงานในลักษณะของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม (manufacturing)

อย่างไรก็ตามหากเราพิจารณาตามคำนิยามที่หน่วยงานต่างๆ กำหนดขึ้นเราก็จะพบว่าคำว่าแรงงานนอกระบบเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่านั้นมาก

**สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2548)** ได้ทำการสำรวจแรงงานนอกระบบร่วมไปกับการสำรวจแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ให้ความหมายว่า “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง ผู้ที่มีงานทำที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ผู้ที่ช่วยธุรกิจ

ครัวเรือนโดยไม่มีค่าจ้าง ทั้งนี้ไม่รวมลูกจ้างและข้าราชการในภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ และเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมจากทางราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม 2533 และ พระราชบัญญัติเงินทดแทน 2537

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

**สำนักงานประกันสังคม (2548)** ได้ให้ความหมายว่า แรงงานนอกระบบหมายถึงผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคมเป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำได้แก่ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้าง



ที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว การจรหรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการและไม่มีเงินเดือนประจำ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้รับจ้างทำของ

**กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2549)** ให้ความหมายของ “แรงงานนอกระบบ” ว่า เป็นผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือในสาขานอกระบบ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน และไม่มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กร

**องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)** ได้อธิบายว่า หมายถึง แรงงานที่อยู่ในกรจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราว เรือ่น มักใช้วัตถุดิบในประเทศ มีการใช้แรงงานเป็นหลัก และมีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเรียมถน คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษและโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และคนงานในโรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็น “ลูกจ้างแอบแฝง” (Disguised wage workers) ในเครือข่ายการผลิต และผู้ประกอบอาชีพอิสระในสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งทำงานด้วยตนเอง หรือมีสมาชิกในครอบครัว หรือมีผู้ฝึกงานหรือมีลูกจ้างช่วย

จากการให้นิยามดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ครอบคลุมกำลังแรงงานมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศ ดังนั้นแรงงานนอกระบบจึงเป็นคำที่มีความหลากหลายในตัวเอง ขึ้นอยู่กับมุมมองและวัตถุประสงค์ของการกล่าวถึง และด้วยเหตุดังกล่าว

การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบจึงมีรูปแบบการศึกษาและการนำเสนอผลการศึกษาที่แตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับข้อจำกัดและวัตถุประสงค์ของผู้ศึกษาด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามเพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจอาจสามารถแบ่งแรงงานนอกระบบออกได้เป็นกลุ่มกว้างๆ ดังนี้

- (1) เจ้าของกิจการซึ่งเป็นนายจ้างของกิจการขนาดเล็กที่มีการว่าจ้างแรงงานจำนวนน้อย (เทียบเคียงได้กับการเป็นนายจ้าง)
- (2) ผู้ที่ทำงานของตนเองซึ่งเป็นเจ้าของและดำเนินธุรกิจโดยตนเอง ซึ่งอาจจะทำงานโดยลำพังหรือทำร่วมกับหุ้นส่วนหรือคนในครอบครัวจำนวนน้อยๆ (เทียบเคียงกับได้การเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ) เช่นคนขับรถรับจ้าง
- (3) คนงานที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก (ซึ่งหมายรวมถึงในภาคเกษตรด้วย) หรือบ้านพักอาศัย ไม่ว่าจะมียาได้ในลักษณะของรายขึ้นรายวัน หรือรายเดือน หรือไม่ได้รับรายได้เป็นตัวเงิน (เทียบเคียงได้กับการเป็นลูกจ้าง)

การแบ่งในลักษณะดังกล่าวทำให้มองเห็นว่าได้ว่าแรงงานนอกระบบมีทั้งผู้ที่มีลักษณะเป็นนายจ้าง เป็นลูกจ้าง และเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระคือไม่ได้เป็นทั้งนายจ้างและไม่ได้เป็นทั้งลูกจ้าง นอกจากนี้แรงงานนอกระบบยังเป็นได้ทั้งผู้ที่มีรายได้สูงเช่น นายแพทย์(ผู้เปิดคลินิกส่วนตัว) ทนายความ (ผู้เปิดสำนักงานทนายความของตนเองร่วมกับเพื่อน) เจ้าของร้านทอง หรือเป็นผู้ที่มีรายได้ปานกลางเช่น คนขับรถแท็กซี่ เจ้าของร้านอาหารขนาดเล็ก หรือเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย เช่น คนคู่ยขยะ คนงานรับจ้างทั่วไป หรือแม้แต่ในอาชีพเดียวกัน แรงงานนอกระบบก็ยังมีรายได้ที่แตกต่างกันอย่างมากดังเช่นในกลุ่มของแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านมีรายได้

เฉลี่ยปีละ 47,870 บาท แต่จะแตกต่างกันไปตามประเภทของผู้รับงาน โดยที่ผู้รับช่วงงานรายได้เฉลี่ย 130,011 บาท ในขณะที่ผู้รับงานด้วยตนเองมีรายได้เฉลี่ยเพียง 47,366 บาทต่อปี<sup>2</sup>

นอกจากความหลากหลายของสถานะภาพในการทำงาน ความหลากหลายของรายได้แล้ว แรงงานนอกระบบยังมีความแตกต่างหลากหลายอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ทำงาน ลักษณะการทำงาน และอื่น ๆ

ดังนั้นเมื่อมีการกล่าวถึงแรงงานนอกระบบ เราจึงต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าเรากำลังหมายถึงคนกลุ่มใด และเรากำลังพูดถึงแรงงานนอกระบบโดยมีจุดมุ่งหมายใด การพูดถึงแรงงานนอกระบบแต่เพียงในภาพรวมย่อมนำไปสู่ความคลุมเครือและเป็นการพูดแบบเหมารวมที่ไม่สามารถนำไปสู่ข้อเสนอหรือทางออกสำหรับการแก้ปัญหา

### แนวคิดการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

การศึกษาเรื่องการคุ้มครองแรงงานรวมถึงค่าจ้างและสวัสดิการแรงงานที่ผ่านมามุ่งเน้นที่การศึกษาแรงงานในระบบโดยเฉพาะแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการทั้งในด้านนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งการศึกษาดังกล่าวมักจะเป็นลักษณะของความสัมพันธ์แบบทวิภาคีคือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือความสัมพันธ์แบบไตรภาคีคือความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยมีรัฐเป็นคนกลางหรือเป็นกรรมการ

<sup>2</sup> นภาพร อติวานิชยพงศ์, "การพัฒนาสวัสดิการพื้นฐานโดยการมีส่วนร่วมของแรงงานภาคอุตสาหกรรม" คณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550

การศึกษาเรื่องการให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงานหรือการต่อรอง เรียกร้องสวัสดิการจากการทำงานในลักษณะดังกล่าวมักจะมาจากพื้นฐานแนวคิดที่ว่านายจ้างเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการทำงานของลูกจ้าง นอกจากนี้นายจ้างอาจพยายามที่จะเอาเปรียบลูกจ้างด้วยการใช้แรงงานลูกจ้างหนักเกินไปและให้ลูกจ้างทำงานโดยไม่คำนึงถึงสุขภาพอนามัยของลูกจ้างรวมถึงไม่จ่ายค่าจ้างและสวัสดิการที่เหมาะสมให้กับลูกจ้าง ซึ่งนายจ้างสามารถระงับการดังกล่าวได้เพราะนายจ้างส่วนใหญ่มีอำนาจเหนือลูกจ้าง ดังนั้นลูกจ้างจึงต้องรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อทำการเพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรองของตนเอง คู่เจรจาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกิดขึ้นได้เพราะนายจ้างกับลูกจ้างมีความสัมพันธ์ในการจ้างงาน นั่นคือนายจ้างเป็นผู้จ่ายค่าจ้าง (และสวัสดิการ) ให้ลูกจ้างและลูกจ้างเป็นผู้ทำงานให้นายจ้าง

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการพูดถึงการคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบ เราไม่สามารถถอดแบบแนวคิดดังกล่าวมาใช้ได้อย่างตรงๆ เนื่องจากแรงงานนอกระบบเกือบทั้งหมดไม่ได้มีลักษณะของการเป็นลูกจ้าง ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบจึงมิได้หมายถึงการคุ้มครองคนทำงานจากการเอาเปรียบของนายจ้าง แต่อาจต้องหมายถึงการคุ้มครองคนทำงานจากอันตรายหรือภัยคุกคามอันจะเกิดจากการทำงาน เช่นเดียวกับเมื่อเราพูดถึงรายได้และสวัสดิการของแรงงานนอกระบบเราย่อมไม่สามารถหมายถึงการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาทันทีกับนายจ้างเพื่อให้เพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการ แต่เราอาจต้องหมายถึงการรวมกลุ่มกันของคนทำงานในอาชีพเดียวกันหรืออาชีพลักษณะเดียวกันเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาชีพของพวกเขา

## แรงงานนอกระบบในฐานะที่เป็นประชาชน

การดูแลและคุ้มครองประชาชนเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐอยู่แล้ว แต่ที่มีการตรากฎหมายแรงงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อดูแลและคุ้มครองลูกจ้างโดยยกเว้นการใช้กฎหมายนี้กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการน่าจะเป็นเพราะจุดมุ่งหมายของกฎหมายแรงงานต้องการให้นายจ้าง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำงานของลูกจ้างเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การให้ความคุ้มครองลูกจ้างทั้งโดยตรงและโดยอ้อมรวมถึงเพื่อปกป้องคุ้มครองลูกจ้างจากการเอาเปรียบของนายจ้างเองด้วย

แม้ว่าธรรมชาติของแรงงานนอกระบบจะแตกต่างจากแรงงานในระบบในประเด็นเรื่องของการมีนายจ้างที่ชัดเจน แต่ในฐานะที่แรงงานนอกระบบก็เป็นผู้ใช้แรงงานอีกทั้งยังเป็นประชาชนของรัฐ การคุ้มครองและสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบจึงสามารถนำหลักการของกฎหมายแรงงานที่มีอยู่มาปรับใช้ได้ กล่าวคือ การให้ความคุ้มครองตัวแรงงานจากปัญหาการทำงาน การจัดสวัสดิการและการประกันความเสี่ยงให้กับคนทำงาน รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทำงานและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน อันเป็นหลักการของกฎหมายแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน