

การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ : หาบเร่ แผงลอย
Informal Workers Access to Basic Rights
: Specifically Street Vendors

ปิยพัชร์ ภักดี¹ จิดาภา พรยิ่ง² กรกฎ ทองชะโฮก³
Piyapat Phakdee¹ Jidapa Pronying² Korakod Tongkachok³

Received: Nov 21, 2022 Revised: Mar 29, 2023 Accepted: Apr 25, 2023

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

¹ นิสิตระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

³ ศาสตราจารย์ ดร.,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

¹ Graduate students in the Master of Laws Program., Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand

² Assistant Prof. Dr., Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand

³ Prof. Dr., Faculty of Law, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand



บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้มีหลักประกันความมั่นคงและสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐที่รับรองสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิธีการดำเนินการวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารกฎหมายไทยและต่างประเทศ การสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลวิจัยพบว่า แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย ถือเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดรองรับสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวกับมาตรฐานด้านรายได้ การว่างงาน และสงเคราะห์บุตร แม้ว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จะเปิดช่องให้แรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เพื่อได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ เนื่องจากเป็นผู้อยู่ในสถานะยากจนและด้อยโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้ขาดการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพจากภาครัฐ ขาดหลักประกันความมั่นคงในชีวิตด้วยเหตุนี้ รัฐเห็นถึงความสำคัญจึงได้กำหนด "ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ." โดยกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ แต่ยังไม่มีกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (7 จัตวา) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (7/1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (6/1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 67 ทวิ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (25 ทวิ) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือระเบียบ เพื่รองรับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. เมื่อมีผลประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

คำสำคัญ: แรงงานนอกระบบ, สิทธิขั้นพื้นฐาน, หาบเร่แผงลอย



Abstract

This research aimed to study the accessibility of basic rights by informal workers, specifically street vendors, as embodied within the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, to obtain work security and promote and develop their quality of life. A qualitative research method was used in this study, consisting of both in-depth interviews, and evaluation of Thai and International research.

The research revealed that informal workers, specifically street vendors, play an important part in driving the local economy, however, there are no laws which support their accessibility to formal basic rights regarding income standards, unemployment, and child support, even though section 40 of the Social Security Act of B.E. 2533 offers informal workers the possibility to apply, be insured, and receive the same benefits as employees in the formal sector. Due to being underprivileged and lacking basic education, informal workers have less governmental support for career development, and face a lack of security in life. The government is aware of this situation and has pushed the "Draft Act Promoting the Quality of Life and Protection of Informal Workers, B.E.", through which the responsibility to promote and develop the quality of life of informal workers is given to local government organizations. However, there are no statutory laws empowering local government organizations to follow-through on this act.

This research suggests amending statutes in 5 acts, those being the Provincial Administrative Organization Act, B.E. 2540, Section 45 (subsection 7), the Municipality Act, B.E. 1953, Section 50 (7/1), the Subdistrict Council and Subdistrict Administrative Organization Act, B.E. 2537, Section 67 (6/1), the Pattaya City Government Administration Act, B.E. 2521, section 67 bis., and the Bangkok Metropolitan Administration Act B.E. 2528 Section 89 (25 bis), such that local government organizations are authorized to issue local ordinances, announcements and regulations to support the "Draft Act Promoting the Quality of Life and Protection of Informal Workers, B.E."

Keywords: Informal Workers, Basic Rights, Specifically Street Vendors



บทนำ (Introduction)

ประเทศไทยเป็นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม เป็นประเทศที่มีผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการส่งออกและมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อเนื่องมาตลอด แรงงานจึงเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ความต้องการแรงงานของภาคธุรกิจและภาคการผลิตหลายด้านจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศ แรงงานภายในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มแรงงานในระบบและกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งกลุ่มแรงงานในระบบนั้นได้รับสวัสดิการทางสังคมและได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และสัญญาจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ขณะที่แรงงานนอกระบบยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจนเหมือนกับแรงงานในระบบ จากผลการสำรวจแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2564 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เก็บรวบรวมข้อมูลพบว่า ในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 37.7 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 18.1 ล้านคนหรือร้อยละ 48.0 (ผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 , 39 และมาตรา 40 โดยผู้ประกันตนตามมาตรา 40 มีจำนวน 6,127,797 คน) ส่วนที่เหลือเป็นผู้ทำงานที่ไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานจำนวน 19.6 ล้านคนหรือร้อยละ 52.0 [1] นอกจากนี้ จากรายงานสถานการณ์ความยากจน ในปี 2564 มีสัดส่วนคนจนที่คำนวณจากคนที่มีความใช้จ่ายในการดำรงชีพต่ำกว่าเส้นความยากจน (ต่ำกว่า 2,802 บาทต่อคนต่อเดือน) คิดเป็นจำนวนร้อยละ 6.32 หรือประมาณ 4.4 ล้านคน [2] ซึ่งเมื่อเทียบกับสัดส่วนผู้มีงานทำ จะพบว่าแรงงานในระบบมีกรอบของค่าแรงขั้นต่ำสุด (จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 313 บาท) [3] เมื่อคำนวณเป็นรายเดือนแล้ว จะสูงถึง 9,390 บาทต่อเดือน ซึ่งสูงกว่าเส้นความยากจนถึง 3.3 เท่า ดังนั้นจึงอนุมานได้ว่าคนจนที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน คือแรงงานนอกระบบ

ปัญหาของแรงงานนอกระบบพบว่า ส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องค่าตอบแทนที่ได้รับ การจ้างงานอย่างต่อเนื่องการทำงานหนัก นอกจากนั้นปัญหาหลักๆ ของแรงงานนอกระบบ คือแรงงานนอกระบบมีระดับการศึกษาเพียงภาคบังคับ มีฐานะยากจน ทำงานลักษณะไม่มีนายจ้างที่แน่นอนและส่วนใหญ่เป็นแรงงานด้อยโอกาส ไม่มีหลักประกันรายได้ขั้นต่ำที่แน่นอน เช่น พ่อค้า แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย คนขับรถรับจ้าง บริการอิสระ กลุ่มแรงงานในสถานบริการ แรงงานในสถานบันเทิง สถานบริการเสริมสวยและตัดผม เป็นต้น



สำหรับกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่ แผงลอยนั้น แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. กลุ่มหาบเร่ คือ เป็นผู้ที่หาบของขายเร่ไปในที่ต่างๆ มีลักษณะเคลื่อนย้ายได้สะดวกเพื่อไปค้าขายตามจุดที่เห็นว่าเป็นทำเลที่ดี หรือตามสถานที่มีคนพลุกพล่านจำนวนมาก กลุ่มนี้มีรายเพียงเล็กน้อยจากการหาสินค้าท้องถิ่น หรือรับสินค้ามาขาย เพื่อเลี้ยงชีพเท่านั้น

2. กลุ่มแผงลอย คือ มีลักษณะการจัดพื้นที่ให้ไว้สำหรับการขายหรือให้บริการอาจเป็นพื้นที่สาธารณะและไม่ใช้สาธารณะที่ตั้งอยู่ภายในหรือนอกอาคาร อาจเป็นลักษณะของตลาดประจำหรือตลาดสด ซึ่งในส่วนของแรงงานนอกระบบกลุ่มแผงลอยนี้ จะเป็นคนที่มีฐานะดี ขณะที่กลุ่มลูกจ้างของผู้ประกอบการอาชีพแผงลอยกลุ่มนี้ ยังขาดหลักประกันขั้นพื้นฐาน

กลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งสองประเภทนี้ยังไม่มีกฎหมายใดรองรับสิทธิทางสังคมไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ความปลอดภัยในการทำงาน หลักประกันทางสังคมแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ เป็นแรงงานด้อยโอกาส จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้น ฐานะยากจน ไม่มีนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างที่แน่นอน สวัสดิการที่แรงงานกลุ่มนี้ได้รับเป็นเพียงสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้ในฐานะพลเมืองหากเปรียบเทียบกับสิทธิขั้นพื้นฐานสวัสดิการทางสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ 7 ประเภท ได้แก่ กรณีเจ็บป่วยคลอดบุตร ทูพลภาพ เสียชีวิต สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน [4] อีกทั้งเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือทุพลภาพในขณะทำงาน จะได้รับค่าทดแทนการขาดรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ขณะที่แรงงานนอกระบบ ได้รับสิทธิเพียงกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ซึ่งเป็นสิทธิตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) เท่านั้น แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านหลักประกันสังคมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พลเมืองควรได้รับจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

สิทธิขั้นพื้นฐาน หมายถึง สิทธิที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับอย่างเท่าเทียมโดยไม่มีเงื่อนไข เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 -2564) [5] ได้วางเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) [6] ในการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมลดความเหลื่อมล้ำ ความแตกต่างของรายได้ และการเข้าถึงบริการภาครัฐ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 4 ที่ให้การรับรองสิทธิและความเสมอภาคของบุคคล โดยกำหนดว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิ เสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่าง ฯลฯ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม จะกระทำมิได้ตามมาตรา 27 และยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงตามมาตรา 51 โดยรัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนทำงานอย่างเหมาะสม ให้มีงานทำและพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานได้รับความปลอดภัย ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่น



ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ ตามมาตรา 74 การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในสวัสดิการทางสังคมของแรงงานนอกระบบ [7] องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว เห็นได้จากการออกข้อเสนอแนะฉบับที่ 204 ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจนอกระบบเป็นในระบบ โดยส่งเสริมการสร้างควมยั่งยืนให้แก่เศรษฐกิจในระบบ การจ้างงาน การให้ความคุ้มครองทางสังคม การวางนโยบายทางสังคม การป้องกันการจ้างงานนอกระบบของเศรษฐกิจในระบบ โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีความอ่อนแอทางสังคม เพื่อได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย [8] และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคมไว้ให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองอย่างน้อย 4 ประเภท จากข้อกำหนด ในส่วนที่ 2 – 10 เกี่ยวกับการดูแลรักษาทางการแพทย์ การเจ็บป่วย การว่างงาน วัยชรา การบาดเจ็บจากการจ้างงาน ผลประโยชน์ของครอบครัว การคลอดบุตร การทุพพลภาพ การสงเคราะห์บุตร และประโยชน์แก่ทายาท โดยต้องได้รับการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกันย่อมหมายความว่าแรงงานนอกระบบที่มีถิ่นที่อยู่ตามปกติในอาณาเขตของประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกแต่ก็มิได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว [9]

ปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับหลักประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่แผงลอยรัฐยังให้ความสำคัญ โดยได้ “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.” [10] เพื่อแก้ไขปัญหาให้กลุ่มแรงงานนอกระบบ ด้วยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชน มีอำนาจจัดให้มีการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการทำงาน เข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ และหลักประกันทางสังคมตามมาตรา 13 และมาตรา 15 หากมีการประกาศออกมาบังคับใช้ จะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย รวมถึงแรงงานนอกระบบทุกประเภท ดังนั้น จำเป็นต้องศึกษาถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เพื่อรองรับกับร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เมื่อมีการประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยสนใจศึกษาสภาพปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย เพื่อมีหลักประกันในการดำรงชีวิต และศึกษาถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ

วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

เพื่อศึกษาปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอยและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างหลักประกันสังคมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยศึกษาแนวคิดทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย ตลอดจนศึกษากฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ



ที่เกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ และแนวทางการพัฒนากฎหมาย การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานแรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่ แผงลอย ให้มีหลักประกันสังคมและเข้าถึง สิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศ

ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย (1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร โดยกำหนดประเภทของเอกสารและประเด็นที่ต้องใช้ในการวิเคราะห์ คือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและ พัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.” พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น การคุ้มครองแรงงานในต่างประเทศ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะของการทบทวนวรรณกรรม ที่เป็นแนวคิด ทฤษฎีและหลักการ รวมทั้งรายงานการวิจัย ตำราและบทความทั้งของไทยและต่างประเทศ ข้อมูลเอกสารที่ได้มามีทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่ แผงลอยเอกสารที่ทบทวนและวิเคราะห์นั้น ได้กำหนดประเด็นหัวข้อ ดังนี้ 1) แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่นำมา วิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิการเข้าถึงแรงงานนอกระบบ 3) กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ และ (2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interviews) ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่แผงลอย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในการสัมภาษณ์เชิงลึกแบ่งเป็น 4 กลุ่ม จำนวน 15 คนประกอบด้วย 1) กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ 2) กลุ่มเจ้าของตลาดหรือผู้มีอำนาจจัดการตลาด 3) ตัวแทนกลุ่มแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกันตน และ 4) ตัวแทนกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้ เป็นผู้ประกันตน

ผลการวิจัย (Results)

ประเทศไทย มีแรงงานที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วยกลุ่มแรงงาน ในระบบและกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งกลุ่มแรงงานในระบบมีระบบประกันสังคมเพื่อคุ้มครองสิทธิ ของแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขณะที่แรงงานนอกระบบยังไม่มี กฎหมายรองรับ มีเพียง “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.” ให้ความคุ้มครองสิทธิกลุ่มหาบเร่ แผงลอย ในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ การกำหนดรายได้



ขั้นต่ำให้สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ให้มีหลักประกันทางสังคมและลดความเหลื่อมล้ำ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ตามมาตรา 15 แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมิได้มีการประกาศใช้บังคับประกอบกับไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม จึงไม่เป็นไปตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่รองรับไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และไม่เป็นไปตามข้อเสนอแนะฉบับที่ 204 ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจนอกระบบเป็นในระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ให้การเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของคนทำงาน เพื่อสร้างโอกาสการสร้าง ความมั่นคงทางรายได้และหลักประกันทางสังคมอย่างยั่งยืนแก่แรงงานนอกระบบ ข้อเสนอแนะดังกล่าวได้กำหนดไว้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคมไว้ โดยประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันจะต้องปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งได้กำหนดประเด็นวิเคราะห์ดังนี้

1. การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบกลุ่ม หาบเร่ แผงลอย

แรงงานภายในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มแรงงานในระบบและกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งกลุ่มแรงงานในระบบได้รับสวัสดิการทางสังคมและสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ขณะที่แรงงานนอกระบบไม่มีกฎหมายใดรองรับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจนเหมือนกับแรงงานในระบบ ซึ่งขัดกับแนวคิดหลักความเสมอภาคที่ว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในทางกฎหมายและควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันบนเงื่อนไขเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่าแรงงานนอกระบบ ประสบปัญหาในเรื่องของความยากจน มีค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพต่ำกว่าเส้นความยากจน (ต่ำกว่า 2,762 บาทต่อคนต่อเดือน)[3] ซึ่งสูงถึงร้อยละ 6.84 ของประชากรแรงงาน หรือประมาณ 4.8 ล้านคน [11] มีการศึกษาเพียงขั้นพื้นฐานที่ภาครัฐบังคับทำให้ไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพ จึงต้องทำงานหนักแต่ได้ค่าตอบแทนน้อย ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ผู้ประกอบการลดต้นทุนโดยจ้างงานผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเพื่อทำงาน ทำให้แรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากตกงานและหันมาประกอบอาชีพหาบเร่ แผงลอย ก่อให้เกิดการขยายตัวทางการค้าประเภทกลุ่มหาบเร่ แผงลอยเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นพบว่าบทบาทที่ขัดแย้งของหน่วยงานภาครัฐยังส่งผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย คือด้านหนึ่งหน่วยงานภาครัฐมีการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน มีการกำกับดูแลการค้าบริเวณพื้นที่สาธารณะให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่อีกด้านหนึ่งกลับถูกจำกัดทางด้านโอกาสและการพัฒนา อันเนื่องมาจากนโยบายการจัดระเบียบทางสังคมการบริหารจัดการจากหน่วยงานทางภาครัฐเองมีการกีดกัน และการไล่อื้อ ทำให้ในบางครั้ง แรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่ แผงลอย ต้องพบกับความยากลำบากในการประกอบอาชีพ ความขัดแย้งจากการใช้พื้นที่สาธารณะของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพหาบเร่ แผงลอย



เมื่อถูกไล่อ้อหรือสั่งห้ามไม่ให้มีการค้าในบริเวณใดๆ ที่ทางภาครัฐกำหนด จะทำให้แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย สูญเสียรายได้เนื่องมาจากการไม่สามารถค้าขายได้ กรณีดังกล่าว ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่ แผงลอย จะไม่สามารถได้รับการชดเชยจากการไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ต่างจากแรงงานในระบบที่เมื่อถูกให้ออกจากงานจะมีเงินชดเชยกรณีว่างงานให้ระยะเวลาหนึ่งเพื่อดำรงชีพในระหว่างหางานใหม่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ปัญหาเรื่องความยากจนของแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นพื้นฐานในการเข้าถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ

แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสุขภาพ โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ให้สิทธิการรักษาพยาบาลกับผู้ที่มีสัญชาติไทยในการรักษาพยาบาลและการคลอดบุตรโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายซึ่งมีจำนวนถึงร้อยละ 53.8 [1] ของแรงงานทั้งประเทศ ต้องพึงพาสหสิทธิจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) แตกต่างจากแรงงานในระบบที่มีสิทธิสวัสดิการรองรับจากประกันสังคม ที่ได้รับสิทธิสวัสดิการ 7 กรณี ได้แก่ 1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉินที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน 2) กรณีคลอดบุตร 3) กรณีทุพพลภาพ 4) กรณีตาย 5) กรณีสงเคราะห์บุตร 6) กรณีชราภาพ 7) กรณีว่างงาน [12]

แสดงให้เห็นว่ากลุ่มแรงงานนอกระบบนั้น ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นสวัสดิการแตกต่างจากแรงงานในระบบ ทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของสิทธิขั้นพื้นฐานของสังคมไทย เหมือนกับการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มแรงงานซึ่งขัดต่อแนวคิดการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนในประเทศพึงได้รับ ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านสาธารณสุข การประกันสังคม ประกันสุขภาพ การศึกษา ความมั่นคงทางรายได้ รวมถึงการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาต่างๆ นอกจากนี้ยังขัดกับหลักความเสมอภาคที่ได้รองรับสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน และมาตรา 74 ว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน” [7] จากที่กล่าวมา แรงงานในระบบที่มีระบบสวัสดิการจากระบบประกันสังคมคอยรองรับส่งผลให้เกิดความมั่นคงในชีวิตและเป็นหลักประกันให้กับแรงงานในระบบ ขณะที่แรงงานนอกระบบนั้นมีเพียงสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) เป็นสิทธิสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนในประเทศพึงได้รับอยู่แล้ว ตามหลักการคุ้มครองทางสังคมซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพได้อย่างปกติในสังคม ยังคงขาดหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตการทำงานทั้งที่เป็นแรงงานที่คอยขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้กับประเทศไม่แตกต่างยิ่งหย่อนไปกว่าแรงงานในระบบ



อย่างไรก็ตาม แรงงานนอกระบบผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่ แผงลอยจำเป็นต้องอาศัยบริบทด้านพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งหากเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้ของภาคเอกชนมักจะไม่มีความด้านพื้นที่เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ถูกจัดไว้สำหรับการค้าขาย แต่หากเป็นพื้นที่สาธารณะ เช่น ทางเท้า ริมน้ำ การขับขี่ยานพาหนะไปยังสถานที่ต่างๆ เพื่อประกอบการค้า จะประสบปัญหา คือการรบกวนการใช้พื้นที่สาธารณะของบุคคลอื่น เนื่องจากพื้นที่ทางเท้า พื้นที่ริมน้ำ ถูกมองว่ามีไว้สำหรับการสัญจรของประชาชนไม่ใช่มีไว้สำหรับการค้าขายของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง นอกจากนี้อาจมีความเสี่ยงจากการเกิดอุบัติเหตุจากการสัญจรไปมาบนถนน รวมถึงการกระทำผิดกฎหมายโดยไม่รู้ตัว เช่น การค้าขายในพื้นที่ห้ามขาย แสดงให้เห็นว่า นโยบายการบริหารจัดการการของหน่วยงานภาครัฐด้านความเหลื่อมล้ำของสวัสดิการทางสังคม อาจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่พยายามบีบให้แรงงานนอกระบบพยายามปรับตัวเข้าสู่การเป็นแรงงานในระบบ เพื่อให้สามารถได้รับสวัสดิการสังคมที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าแรงงานทุกคนจะได้รับโอกาสในการเข้าสู่การเป็นแรงงานในระบบได้ ดังนั้นแล้วเพื่อให้แรงงานนอกระบบทุกประเภทสามารถได้รับสวัสดิการอย่างเท่าเทียมกัน จึงต้องมีหน่วยงานที่เข้ามาดูแลแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อดูแล ส่งเสริมการประกอบอาชีพ รวมถึงรักษาสិทธิที่แรงงานนอกระบบควรจะได้รับ เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ รวมถึงการสร้างการอำนาจการเรียกร้อง และต่อรองของแรงงานนอกระบบให้มีน้ำหนักมากพอที่จะทำให้หน่วยงานภาครัฐหันมาสนใจ ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องอาศัยการรวมกลุ่มอย่างมีรูปแบบ เพื่อให้หน่วยงานทางภาครัฐเล็งเห็นถึงความสำคัญที่กระทบต่อกลุ่มแรงงานนอกระบบ และสามารถให้การส่งเสริมช่วยเหลือได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ

2.1 สิทธิสวัสดิการของแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ

กลุ่มแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญของประเทศที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคม แต่หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับกลุ่มแรงงานในระบบมากกว่าเห็นได้จากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้สิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ อันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ โดยให้ผู้จ้างแรงงานสามารถเลือกสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 แล้วแต่กรณี กล่าวคือ ผู้ประกันตนมาตรา 33 กำหนดให้สถานประกอบการซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป นายจ้างมีหน้าที่จัดให้ลูกจ้างทำประกันสังคมซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นประกันสังคมภาคบังคับ โดยลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินส่วนหนึ่งและนายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบส่วนผู้ประกันตนมาตรา 39 ให้สิทธิกับผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาแล้ว ต่อมาขาดสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง และประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปให้แจ้งความประสงค์นั้นแก่สำนักงานประกันสังคม โดยจ่ายเงินตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและรัฐเป็นผู้จ่ายเงินสมทบให้ ขณะที่บุคคลทั่วไป



ที่มีความประสงค์จะเข้าเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 มีเงื่อนไขที่ว่าบุคคลนั้นต้องมีผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 จึงจะสมัครเพื่อได้รับสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมและจ่ายเบี้ยประกันตามเกณฑ์ที่เลือกโดยรัฐจ่ายเงินสมทบให้เช่นเดียวกัน [4]

แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เปิดช่องให้ทุกคนสามารถเป็นผู้ประกันตนได้ทั้งโดยภาคบังคับมาตรา 33 และภาคสมัครใจมาตรา 39 ส่งผลให้ผู้ประกันตนทั้ง 2 ประเภท ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนที่แตกต่างกันแล้ว แต่กรณีตามมาตรา 54 โดยได้รับสิทธิกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ชราภาพ วางงาน และสงเคราะห์บุตร ส่วนแรงงานนอกระบบจะได้รับสิทธิประโยชน์เมื่อได้สมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยสามารถเลือกสมัครได้ตามประเภทที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข แห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564 ซึ่งได้จำแนกสิทธิประโยชน์เป็น 3 ทางเลือก [12] ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ 70 บาท / เดือน จะได้สิทธิประโยชน์พื้นฐาน 3 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ และกรณีตาย

ทางเลือกที่ 2 ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ 100 บาท / เดือน จะได้สิทธิประโยชน์พื้นฐาน 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีชราภาพ (เงินบำนาญ)

ทางเลือกที่ 3 ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ 300 บาท / เดือน จะได้สิทธิประโยชน์พื้นฐาน 5 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีชราภาพ (เงินบำนาญ) (บำนาญ) และกรณีสงเคราะห์บุตร

เห็นได้ว่าผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้รับสิทธิประโยชน์ทั้ง 3 ทางเลือกประกอบด้วยสิทธิประโยชน์ 4 กรณี กล่าวคือ สิทธิเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และเสียชีวิต ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม ดังนี้

1) กรณีเจ็บป่วย ผู้ประกันตนทั้ง 3 ทางเลือก จะได้รับสิทธิรักษาพยาบาลจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) หากนอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาล จะได้รับเงินชดเชยการขาดรายได้วันละ 300 บาท หากไม่นอนพักรักษาตัวแต่มีใบรับรองแพทย์ให้หยุดพักตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป จะได้รับเงินชดเชยการขาดรายได้วันละ 200 บาท โดยทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 ได้รับเงินชดเชยการขาดรายได้รวมกันไม่เกิน 30 วันต่อปี ส่วนทางเลือกที่ 3 จะได้รับเงินชดเชยการขาดรายได้ รวมกันไม่เกิน 90 วันต่อปีและได้รับครั้งละไม่เกิน 90 วัน เท่ากับปีละไม่เกิน 180 วันเว้นแต่โรคเรื้อรังไม่เกิน 365 วัน



2) กรณีคลอดบุตร ผู้ประกันตนทั้ง 3 ทางเลือกไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคม แต่ได้รับสิทธิจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ในฐานะประชาชนคนไทยเท่านั้น

3) กรณีทุพพลภาพ ผู้ประกันตนทั้ง 3 ทางเลือกได้รับสิทธิประโยชน์ ซึ่งมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ เดือนละ 500 ถึง 1,000 บาทเป็นระยะเวลา 15 ปี และหากเสียชีวิตในระหว่างทุพพลภาพจะได้รับเงินเพิ่ม 25,000 บาท ขณะที่ทางเลือกที่ 3 จะได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เดือนละ 500 ถึง 1,000 บาท ตลอดชีวิต และหากเสียชีวิตในระหว่างทุพพลภาพจะได้รับเงินเพิ่ม 50,000 บาท

4) กรณีเสียชีวิต ผู้ประกันตนทั้ง 3 ทางเลือกได้รับสิทธิประโยชน์ที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 ได้รับค่าทำศพ 25,000 บาท โดยหากจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 60 เดือน ก่อนเสียชีวิตจะได้รับเงินเพิ่ม 8,000 บาท ส่วนทางเลือกที่ 3 จะได้รับค่าทำศพ 50,000 บาท

5) กรณีชราภาพ ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 1 ไม่ได้รับสวัสดิการในส่วนนี้ แต่ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 2 ได้รับเงิน 50 บาทต่อเดือน ส่วนผู้ประกันตนทางเลือกที่ 3 ได้รับ 150 บาทต่อเดือน เมื่อจ่ายเงินสมทบครบ 180 เดือน จะได้รับเงินเพิ่มอีก 10,000 บาท

6) กรณีสงเคราะห์บุตร ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 ไม่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์บุตร แต่ผู้ประกันตนทางเลือกที่ 3 มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์บุตรตั้งแต่แรกเกิด ถึง 6 ปี บริบูรณ์ คนละ 200 บาท คราวละไม่เกิน 2 คน

มีข้อสังเกตว่า กรณีการว่างงาน ซึ่งผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชย กรณีการว่างงานแต่อย่างใดเลย ทำให้ขาดรายได้ ไม่มีหลักประกันใดที่จะมาชดเชยเหมือนกับ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 จากประเด็นสิทธิประโยชน์ของสวัสดิการข้างต้น พบว่าแรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่ แผงลอย เป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีเพียงสิทธิประโยชน์จากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ซึ่งมีสิทธิได้รับเพียงการรักษาพยาบาลและการคลอดบุตร ถือว่าไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตในสังคม เพราะส่วนใหญ่ ครอบครัวของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย จะมีฐานะยากจนและมีบุตรในอุปการะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐควรให้การสนับสนุนในเรื่องที่เกี่ยวกับการว่างงานและสงเคราะห์บุตรของแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณาหลักการปฏิบัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่วางมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคมเอาไว้ครอบคลุมถึงเรื่อง การรักษาพยาบาล การเจ็บป่วย การว่างงาน วิทยรา



การบาดเจ็บในงาน ครอบครัว การคลอดบุตร การไร้สมรรถภาพ และผลประโยชน์ของผู้ที่ยังมีชีวิต เช่น หญิงมีครรภ์หรือเด็กกำพร้า ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักสากลที่เป็นมาตรฐานและหลายประเทศให้การยอมรับสะท้อนให้เห็นว่าหลักการปฏิบัติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีความสำคัญและคุ้มครองสิทธิการว่างงาน [9] หากพิจารณาถึงสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่เป็นสมาชิกภาคีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีการให้สวัสดิการทางสังคมแก่ประชากรภายในประเทศในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ ตามกฎหมาย Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV) (23. Dezember 1976) ได้ให้ความสำคัญกับการว่างงานของแรงงานแม้จะเป็นแรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระก็ตาม รวมถึงสวัสดิการเกี่ยวกับเยาวชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะถึงสิทธิที่ควรจะได้รับ ซึ่งครอบคลุมไปถึงการช่วยเหลือการฝึกอาชีพ รายได้จากการฝึกอาชีพ ก่อนที่จะบรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย [13] แสดงให้เห็นว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีการแบ่งแยกรูปแบบของสวัสดิการของแรงงานไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ ทุกคนได้รับสวัสดิการอย่างเท่าเทียม แต่มีข้อสังเกตว่า ระบบสวัสดิการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะถูกบริหารโดยรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในประเทศ

สำหรับการว่างงานของประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมาย Labour Standard Act (Japan) และ Act on Improvement of Employment Management for Part-time Worker พบว่าพยายามกระตุ้นให้กลุ่มผู้ประกอบการส่งเสริมให้นางงานนอกระบบเข้าสู่แรงงานในระบบ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการว่างงานที่เป็นธรรมและเกิดความมั่นคงต่อแรงงานทั้งในด้านสภาพการทำงานและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวด้วย เห็นได้ว่าการที่สวัสดิการของผู้ที่ทำงานบางเวลาครอบคลุมไปถึงบุคคลในครอบครัวซึ่งรวมไปถึงการดูแลบุตร จะช่วยเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้กับแรงงานอีกด้วย นอกจากนั้นยังมีความช่วยเหลือสาธารณะ ที่คอยสนับสนุนเกี่ยวกับค่าครองชีพขั้นพื้นฐาน ค่าที่พัก ค่าเล่าเรียน ค่าฝึกอบรม ประกันสุขภาพ และงานศพ ให้กับแรงงาน [14]

ส่วนประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด จึงมุ่งพัฒนาศักยภาพของแรงงานและการดูแลแรงงานไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ตามกฎหมาย The Employment Act (Act 17 of 1968) โดยแรงงานทุกประเภทของประเทศสิงคโปร์จะได้รับสวัสดิการที่เท่าเทียมกัน แต่จะแตกต่างกันในด้านของปริมาณที่จะได้รับ ตามเงื่อนไขของ Central Provident Fund (CPF) [15] โดยรัฐกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพต้องเข้าสู่ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยมีวัตถุประสงค์การช่วยเหลือเรื่องที่พักอาศัย การรักษาพยาบาลหลังเกษียณ แต่จะไม่มีกรณีว่างงาน อย่างไรก็ตาม ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้นำเงินที่ผู้ประกันตนต้องชำระมารวมกันแล้วจ่ายประโยชน์ทดแทน แต่เป็นการประกันแบบให้ผู้ประกันตนมีสิทธิเลือกจะนำเงินไปอยู่ในผลตอบแทนประเภทใดในอัตราส่วนตามที่ภาครัฐกำหนด แล้วจ่ายผลตอบแทนเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ จะมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือ



จากโครงการ Workfare Income Supplement Scheme (WIS) โดยเป็นการช่วยเหลือในรูปแบบของเงินสด [16] ซึ่งในประเทศไทย ไม่สามารถนำแนวปฏิบัติของประเทศสิงคโปร์มาใช้ได้เนื่องจากความต่างของขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้เฉลี่ยต่อคนที่มีความแตกต่างกับประเทศสิงคโปร์

จากปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย เกี่ยวกับการว่างและสงเคราะห์บุตร เป็นสิ่งสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องเพิ่มทักษะแรงงานและการใช้นโยบายแรงงานที่สนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน เสริมสร้างรายได้ให้สูงขึ้น และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยภาครัฐต้องพัฒนา สนับสนุน ส่งเสริมศักยภาพพื้นฐานของแรงงานให้มีความสามารถที่จะสร้างค่าตอบแทนขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อสวัสดิการที่จะได้รับตามนโยบายภาครัฐ เช่น ประชากรสามารถจ่ายภาษีในอัตราที่สูง เพื่อให้ภาครัฐบริหารจัดการเงินดังกล่าวและได้รับผลประโยชน์กลับคืนในอนาคต อาทิ เงินวัยเกษียณ เป็นต้น โดยศักยภาพขั้นพื้นฐานมาจากการได้รับการการศึกษา การฝึกอบรมอาชีพที่เพียงพอให้แรงงานสามารถนำไปทำงานและสามารถพัฒนาฝีมือให้เกิดคุณค่ามากขึ้นได้ จนนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่มีความอยู่ดีกินดี และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมั่นคง

2.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย ถือได้ว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่มีขนาดใหญ่เป็นวิถีชีวิตทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เนื่องจากการคงอยู่ของแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ทำให้ผู้คนสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการได้อย่างรวดเร็ว ในราคาที่ย่อมเยา ไม่ว่าจะเป็น ของใช้ส่วนตัว เสื้อผ้า อาหาร ของใช้ในบ้าน รวมถึงเครื่องประดับต่างๆ แต่กลับพบว่า แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย ไม่มีสวัสดิการหรือมาตรการทางกฎหมายที่เข้ามารองรับการเป็นอยู่ของพวกเขาเหล่านั้น มีเพียงสิทธิสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ที่ครอบคลุมเพียงแค่การรักษาพยาบาล และการคลอดบุตรนอกเหนือจากสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ยังมีสวัสดิการประกันสังคม มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นสิทธิสวัสดิการภาคสมัครใจ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ คือหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ติดตาม และส่งเสริมการทำงาน เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้แรงงาน ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยในการกำกับดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จะได้รับการสนับสนุนข้อมูลต่างๆ จากสำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความเป็นจริงแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหน่วยงานที่ทราบถึงปัญหาข้อเท็จจริงของแรงงานนอกระบบในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานที่เป็นผู้ดูแลโดยตรง



แต่กลับไม่สามารถเข้าไปดูแลส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 กรอบกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคมของประเทศไทย

จากการศึกษา กรอบกฎหมายเกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคมของประเทศไทย ที่ถูกรองรับสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนภายในประเทศอย่างเท่าเทียมตามหลักความเสมอภาค ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40 แล้ว โดยจะมีสิทธิสวัสดิการที่ได้รับเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางภาครัฐกำหนด ซึ่งยังพบถึงความเหลื่อมล้ำในแต่ละประเภท

ประเทศไทยมีกฎหมายจำนวนมากที่ถูกตราขึ้นเพื่อรองรับแรงงานในระบบแต่สำหรับแรงงานนอกระบบ กลับไม่มีกฎหมายออกมารองรับโดยตรง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังให้ทางเลือกกับแรงงานนอกระบบสามารถเลือกเป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยให้ทางเลือกการชำระเงินเข้าเป็นผู้ประกันตน 3 ทางเลือก ซึ่งแต่ละทางเลือกจะมีความแตกต่างกันในเรื่องของสวัสดิการที่ได้รับ ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิประโยชน์ของประกันสังคมตามมาตราต่างๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งในกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพหาบเร่ แผงลอย เป็นกลุ่มที่มีลักษณะการประกอบอาชีพแบบหาเช้ากินค่ำ มีปัญหาในเรื่องของการเงิน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากมาตรา 40 จึงไม่สามารถสร้างแรงจูงใจได้เพียงพอซึ่งเห็นได้ชัดคือสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน และกรณีสงเคราะห์บุตรแสดงให้เห็นว่าสวัสดิการของสังคมไทยไม่ได้มุ่งที่จะคุ้มครองให้ทุกคนสามารถอยู่ดีกินดีได้อย่างเท่าเทียมโดยคนได้รับความคุ้มครองมากที่สุดกลับไม่ใช่คนที่มีความเสี่ยงที่สุด

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงสิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอยซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบาง เป็นไปอย่างจำกัด อันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ อาทิ ความยุ่งยาก ความไม่เข้าใจในกระบวนการทำงานของหน่วยงานราชการ ปัญหาเรื่องรายได้ ระยะเวลาในการเข้าไปติดต่อประสานงาน เนื่องจาก การหยุดประกอบอาชีพเพียง 1 วัน หมายถึงรายได้ที่หาเลี้ยงตนเองและครอบครัวจะหายไปเช่นกัน นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน มาตรา 40 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังขาดความจูงใจทำแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้คิดว่าผลประโยชน์ที่ได้รับไม่สอดคล้องกับสิ่งที่จ่ายไป นอกจากข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การไม่มีฐานข้อมูลของกลุ่มผู้ประกอบการหาบเร่ แผงลอย ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่แท้จริงแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐต้องพัฒนารูปแบบการเก็บข้อมูลของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย โดยการนำเทคโนโลยีมาร่วมด้วยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและดูแลได้อย่างตรงประเด็น



ทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยกระจายอำนาจไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน และทำงานแบบบูรณาการร่วมกับชุมชน จะทำให้สามารถเข้าถึงปัญหาที่แท้จริงและสามารถช่วยเหลือ ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาให้แรงงานนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สิ่งสำคัญคือการพัฒนาคน ซึ่งควรเริ่มจากการพัฒนาทางการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปดูแลควบคู่กับการสร้างความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้กลุ่มแรงงานได้รับความเสมอภาค พร้อมทั้งปรับให้สอดคล้องต่อความต้องการของแต่ละกลุ่มอาชีพโดยลดความเหลื่อมล้ำให้น้อยที่สุด ดังนั้น แรงงานนอกระบบ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง ส่งเสริมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ให้สอดคล้องตามหลักสากลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน อันพึงปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอย่างเสมอภาคโดยไม่มีความแตกต่าง โดยมาตรการทางกฎหมายนั้น แม้ปัจจุบันจะยังไม่มียกเว้นของกฎหมายที่ออกมามีคุ้มครองแรงงานนอกระบบไว้อย่างชัดเจน ทำให้แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานหลักไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ความปลอดภัยในการทำงาน หลักประกันทางสังคม การสงเคราะห์บุตร มาตรฐานรายได้ ตลอดจนการรวมกลุ่ม รวมตัว จัดตั้งองค์กรเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้เกิดความเป็นธรรม ให้แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมและพัฒนาให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงได้มีร่าง “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.” โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ มีอยู่ 7 ด้าน [17] ได้แก่

ด้านที่ 1 การคุ้มครองสิทธิประโยชน์จากการทำสัญญาหรือข้อตกลง ตามมาตรา 5 แรงงานนอกระบบที่ทำสัญญาหรือทำการตกลงเกี่ยวกับสิทธิหรือประโยชน์กับบุคคลโดยอ้อมได้รับความคุ้มครองตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น โดยสิทธิประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาตามกฎหมายนี้

ด้านที่ 2 หลักการของการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ โดยกำหนดการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบ สถานประกอบการ ผู้ประกอบการ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชน ประชาสังคม ภาครัฐ ตลอดจนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และการส่งเสริม พัฒนาทักษะความรู้ คุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ สร้างรายได้ ให้แรงงานนอกระบบมีความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีสุขภาวะและคุณภาพชีวิตที่ดี การได้รับและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ตามมาตรา 7 โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกประกาศ กำหนดมาตรฐานรายได้ เวลาการทำงาน วันหยุด สภาพการทำงานอื่น มาตรฐานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ตามมาตรา 8 และมาตรา 9



ด้านที่ 3 ข้อมูลข่าวสาร การได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านการประกอบอาชีพ ตำแหน่งงานว่าง การส่งเสริมการมีงานทำ การพัฒนาอาชีพ สิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคม สิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน การรักษาพยาบาลทางการแพทย์ การส่งเสริมการออม และอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตามมาตรา 10

ด้านที่ 4 การขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ เพื่อประโยชน์ในการรับสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ แรงงานนอกระบบมีสิทธิยื่นขอขึ้นทะเบียน โดยกรุงเทพมหานครให้ยื่นต่อสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และส่วนภูมิภาคให้ยื่นต่อสำนักงานแรงงานจังหวัดที่แรงงานนอกระบบมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพอยู่ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 11

ด้านที่ 5 การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กร โดยแรงงานนอกระบบ ตั้งแต่สิบคนขึ้นไป มีสิทธิรวมกลุ่มตามลักษณะของอาชีพเพื่อส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยยื่นคำขอจัดตั้งองค์กรแรงงานนอกระบบได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตามมาตรา 12

ด้านที่ 6 สิทธิประโยชน์จากการจัดตั้งองค์กร ตามมาตรา 13 มีดังนี้ (1) เสนอแนะความคิดเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการทำงาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ (2) เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ สวัสดิการ และบริการทางสังคม (3) เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (4) เสนอต่อกระทรวงแรงงานเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบให้เป็นไปตามสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ (5) สิทธิเสนอชื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะกรรมการ (6) สิทธิอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดไว้

ด้านที่ 7 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือระเบียบ แล้วแต่กรณีในกรณีที่คณะกรรมการมีมติตามมาตรา 13 (1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นำไปดำเนินการและรายงานให้คณะกรรมการทราบต่อไปกรณีดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำแผนงาน โครงการเพื่อจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบก็ได้ ตามมาตรา 15



หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา 13 (3) ให้คณะกรรมการแจ้งต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานนั้น เพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมติของคณะกรรมการได้ ตามมาตรา 16

จาก “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.” เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนของแรงงานนอกระบบ ตามมาตรา 11 การรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งองค์กรแรงงานนอกระบบตามลักษณะอาชีพ ตามมาตรา 12 การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือระเบียบ ตามมาตรา 15 เพื่อให้สิทธิตามมาตรา 13 นอกจากนั้น ยังมีการให้อำนาจตามมาตรา 16 เพื่อตรวจสอบ กำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย อย่างไรก็ตาม กลับไม่มีการบัญญัติไว้ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร

“ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.” หากจะมีการประกาศใช้ จำเป็นที่จะต้องมีการขยายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ให้สามารถดำเนินกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด [18] เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือระเบียบในประเด็นเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการทำงาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.” ด้วยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่และรับรู้ถึงปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย เป็นอย่างดี

สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

1. ประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ : หาบเร่ แผงลอย

จากการศึกษาพบว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของประกันสังคมของประเทศไทย ซึ่งบังคับใช้โดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นแรงงานหรือไม่ก็ตาม ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับอย่างเท่าเทียมตามหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ว่าสิทธิและความเสมอภาค ต้องได้รับ



ความคุ้มครอง และมาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ สิทธิจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) คือการได้รับการรักษาพยาบาล การคลอดบุตร และสิทธิจากเบี้ยยังชีพคนชรา ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่วางมาตรฐานขั้นต่ำของประกันสังคมเอาไว้ โดยประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันจะต้องให้ความคุ้มครองอย่างน้อย 4 ประเภท จากการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ ผลประโยชน์การเจ็บป่วย ผลประโยชน์การว่างงาน ผลประโยชน์ในวัยชรา ผลประโยชน์การบาดเจ็บจากการจ้างงาน ผลประโยชน์ของครอบครัว ผลประโยชน์การคลอดบุตร ผลประโยชน์กรณีทุพพลภาพ และการสงเคราะห์บุตรหรือผลประโยชน์แก่ทายาท

ประเทศไทย ในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่กลับไม่ได้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ. 1952 โดยเมื่อลองเปรียบเทียบสวัสดิการสังคมที่ประเทศไทยมีให้แรงงานนอกระบบ กับมาตรฐานขั้นต่ำการประกันสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พบว่าสวัสดิการสังคมที่รองรับแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ คือ ประโยชน์จากการรักษาพยาบาล ในประเทศไทยเทียบได้กับสวัสดิการจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ที่ครอบคลุมการรักษาพยาบาล การคลอดบุตร ส่วนความคุ้มครองจากประโยชน์ทดแทน ในประเทศไทยเทียบได้กับเบี้ยยังชีพคนชรา เท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาควรให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ. 1952 และพัฒนาให้สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อให้ประชากรกลุ่มแรงงานนอกระบบมีความพร้อมที่จะสามารถก้าวตามการพัฒนาประเทศ และมีคุณภาพชีวิตที่มั่นคง

สวัสดิการทางสังคมของแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานที่เป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หรือที่เรียกว่าแรงงานในระบบ จะชำระเบี้ยประกันสังคมในอัตราร้อยละ 5 ของฐานเงินเดือน (กรณีฐานเงินเดือนเกินกว่า 15,000 บาท ให้คำนวณสูงสุดที่ 15,000 บาท) ดังนั้น อัตราขั้นสูงสุดที่ผู้ประกันตนต้องชำระ คือเดือนละ 750 บาท และนายจ้างจ่ายสมทบอีกเดือนละ 750 บาท รวมเป็น 1,500 บาท จะได้รับสิทธิสวัสดิการ 7 อย่าง ได้แก่ สิทธิกรณีเจ็บป่วย สิทธิกรณีคลอดบุตร สิทธิกรณีทุพพลภาพ สิทธิกรณีเสียชีวิต สิทธิกรณีชราภาพ สิทธิกรณีว่างงาน และ สิทธิกรณีสงเคราะห์บุตร ส่วนแรงงานอิสระ หรือที่เรียกว่าแรงงานนอกระบบ จะมีประกันสังคมภาคสมัครใจ คือประกันสังคมมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และหากไม่ได้สมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันตน ก็ยังคงได้รับสิทธิจากหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) และเบี้ยยังชีพคนชรา แสดงให้เห็นว่า แม้แรงงานนอกระบบจะสมัครใจเข้าเป็นผู้ประกันตน



ก็จะยังมีความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือ เฉพาะผู้ประกันตนประเภททางเลือกที่ 3 เท่านั้น จะมีสวัสดิการสงเคราะห์บุตรคนละ 200 บาทคราวละไม่เกิน 2 คน แต่ยังคงขาดสิทธิสวัสดิการด้านการว่างงาน ส่วนประเภททางเลือกที่ 1 และทางเลือกที่ 2 ยังคงขาดสิทธิสวัสดิการด้านการว่างงานและการสงเคราะห์บุตร ดังนั้น ภาครัฐจึงควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่จะมาดูแลกลุ่มแรงงานนอกระบบ เพื่อสามารถส่งเสริมและพัฒนาให้บุคคลเหล่านี้สามารถดูแลตนเองและพัฒนาชีวิตให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมั่นคง

2.กฎหมายของการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ

ประชากรแรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่ แผงลอย มีปัญหาเรื่องความยากจน การศึกษาต่ำที่ได้รับการศึกษาเพียงขั้นพื้นฐาน ทางเลือกในการประกอบอาชีพมีไม่มากนัก จึงขาดโอกาสในการเข้าถึงอาชีพที่สามารถสร้างรายได้สูง รวมถึงการพัฒนาฝีมือเพื่อเพิ่มมูลค่าให้ตนเอง ทำให้เกิดปัญหาความยากจนซ้ำซาก ดังนั้น สวัสดิการขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่ แผงลอยที่หน่วยงานภาครัฐมอบให้ตามหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) จึงถือว่าไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในสังคม แม้หน่วยงานภาครัฐจะเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงสวัสดิการทางสังคม ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ก็ตาม

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวพบว่า ปัญหาความยากจน และการศึกษา ของแรงงานนอกระบบทำให้ขาดโอกาส คือ ปัญหาความยากจนทำให้แรงงานนอกระบบเกิดข้อจำกัดในการส่งเสียบุตรหลานให้ได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ทำให้เด็กเหล่านี้ได้รับการศึกษาเพียงภาคบังคับ เมื่อจบเพียงการศึกษาภาคบังคับจึงทำให้ไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากนัก ขาดความรู้ในการต่อรอง เรียกร้องสิทธิต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาความยากจนซ้ำซาก ประกอบการติดต่อหน่วยงานภาครัฐในมุมมองของแรงงานนอกระบบ กลุ่มหาบเร่ แผงลอย ถือเป็นเรื่องที่เข้าถึงได้ยาก มีระบบที่ซับซ้อนทำให้เสียเวลาในการประกอบอาชีพ ปัญหาดังกล่าวถือเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติของแรงงานนอกระบบให้เข้าใจกระบวนการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เปลี่ยนไปจากเดิม เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงหน่วยงานภาครัฐได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ด้วยวิธีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานท้องถิ่นโดยทำงานร่วมกับชุมชนและบูรณาการเพื่อแก้ปัญหา ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้สามารถเข้าใจกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และเข้าถึงสิทธิสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับอย่างเสมอภาค ตามเจตนารมณ์ที่รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป็นไปหลักมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามอนุสัญญาที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม พร้อมทั้งควรออกกฎหมายที่รองรับแรงงานนอกระบบโดยตรง โดยการบังคับใช้ “ร่างพระราชบัญญัติ



ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.” ส่วนแรงงานนอกระบบ ที่มีรายได้ต่ำกว่า ที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งขาดความพร้อมทางด้านการเงิน หน่วยงาน ภาครัฐควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่จะมาดูแลกลุ่มแรงงานนอกระบบ เพื่อสามารถส่งเสริมและพัฒนา ให้บุคคลเหล่านี้สามารถดูแลตนเองและพัฒนาชีวิตให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมั่นคง และสามารถ รับสวัสดิการเพิ่มเติมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบการศึกษาเรื่องการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ : หาบเร่ แผงลอย นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ 5 ฉบับ เพื่อรองรับกับร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. ดังนี้

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวดที่ 4 อำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 โดยเพิ่มเติม “(7 จัดทำ) จัดให้มีการส่งเสริมและพัฒนาการ ประกอบอาชีพ การส่งเสริมการทำงาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ เพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ”

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาล บทที่ 1 เทศบาลตำบล มาตรา 50 โดยเพิ่มเติม “(7/1) จัดให้มีการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการทำงาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ”

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 67 โดยเพิ่มเติม “(6/1) ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการทำงาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของแรงงานนอกระบบ”

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 หมวดที่ 4 อำนาจหน้าที่ ของเมืองพัทยา มาตรา 67 โดยเพิ่มเติม “มาตรา 67 ทวิ จัดให้มีการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบ อาชีพ การส่งเสริมการทำงาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ เพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ”

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 หมวด 5 อำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร มาตรา 89 โดยเพิ่มเติม “(25 ทวิ) การส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพ



การส่งเสริมการทำงาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านอื่นๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ”

ข้อเสนอแนะนโยบาย

1) เห็นควรให้ประเทศไทยให้สัตยาบันตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ. 1952 และพยายามปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานของการประกันสังคม โดยพัฒนาต่อเนื่องจากมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

2) หน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมด้านการศึกษาโดยปรับให้การศึกษาขั้นต่ำเป็นมาตรฐานที่สามารถต่อยอดสำหรับการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถพัฒนาต่อไปได้เพื่อสร้างคุณค่าให้กับตัวบุคคลและประสิทธิผลของงาน พร้อมทั้งสร้างการรับรู้เรื่องสวัสดิการของรัฐที่จะได้รับตั้งแต่วัยเรียน เพื่อให้กลุ่มแรงงานที่จะเกิดขึ้นเข้าใจบทบาทการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และรับทราบถึงสิทธิที่พึงจะได้เมื่อเข้าสู่วัยทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐ ต้องบูรณาการด้านข้อมูลให้สามารถใช้ข้อมูลร่วมกันได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทุกภาคส่วน

3) ควรจัดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานแรงงานนอกระบบ” โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคกระจายไปยังทุกจังหวัด สังกัดภายใต้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อมีหน้าที่ดูแลแรงงานนอกระบบโดยตรง โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น ร่วมกันถอดบทเรียนจากประเด็นปัญหา เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และแก้ไขปัญหาให้แรงงานนอกระบบทุกประเภทสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียม

4) เห็นควรให้มีการกระจายอำนาจไปยังชุมชนให้สามารถเข้าถึง ปัญหา อุปสรรค จุดอ่อน และจุดแข็งของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม เพื่อสามารถให้การส่งเสริม สนับสนุน และแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2564). รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2564. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2566, จาก : http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%82%E0%B8%B2%E0%B9%81%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99/Informal_work_force/2564/summary_64.pdf



- [2] สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564. สืบค้นเมื่อ 9 มีนาคม 2566, จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=13081
- [3] ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10). (2562). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนพิเศษ 316 ง, หน้า 65.
- [4] พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. (2533). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 107, ตอนที่ 161, หน้า 1.
- [5] แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564. (2559). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133, ตอนที่ 115 ก, หน้า 1.
- [6] ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580). (2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135, ตอนที่ 82 ก, หน้า 1.
- [7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134, ตอนที่ 40 ก, หน้า 1.
- [8] International Labour Standard Group. (2015). ข้อเสนอฉบับที่ 204 ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนจากเศรษฐกิจนอกระบบเป็นในระบบ ค.ศ. 2015. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2564, จาก : <Http://ils.labour.go.th/Images/Stories/%20204.Pdf>.
- [9] International Labour Organization. (1952). *C102-Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952*. Retrieved July 25, 2022, from : Https://www.ilo.org/Dyn/Normlex/En/f?P=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102.
- [10] กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองนิติการ. (2562). ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและการพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ. สืบค้นเมื่อ 4 กรกฎาคม 2564, จาก : Https://Legal.labour.go.th/Images/Law/Draft/Informal_001.Pdf.
- [11] สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2563. สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2565, จาก : Https://www.nesdc.go.th/Ewt_dl_link.Php?Nid=11972.
- [12] พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข แห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564. (2564). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 138, ตอนที่ 42 ก, หน้า 1.



- [13] Bundesrepublik Deutschland. (2022). *Sozialgesetzbuch(SGB) ViertesBuch(IV)—GemeinsameVorschriftenfür die Sozialversicherung—(Artikel I des Gesetzesvom 23. Dezember 1976, BGBl. I S. 3845)*. Retrieved August 22, 2022, from : https://www.Gesetze-Im-Internet.de/Sgb_4/BJNR138450976.Html.
- [14] สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิเนสสมเนจเม้นท์ จำกัด. (2557). *โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกอาเซียน: รายงานฉบับสมบูรณ์*. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2564, จาก : <https://www.car.chula.ac.th/Display7.Php?Bib=b2048139>.
- [15] สำนักงานแรงงานในประเทศสิงคโปร์, สำนักงานกิจการแรงงาน. (2559). *แรงงานนอกระบบของประเทศสิงคโปร์*. สืบค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2563, จาก : <https://Singapore.Mol.Go.Th/News/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87-%E0%B9%81%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%A3>.
- [16] กองสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2557). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน*. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2564, จาก : <http://welfare.labour.go.th/Index.Php/2014-08-25-08-28-13/50-2015-02-25-07-56-35>.
- [17] กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กอนินติการ. (2562). *ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและการพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ พ.ศ.* สืบค้นเมื่อ 4 กรกฎาคม 2564, จาก : https://legal.labour.go.th/Images/Law/Draft/Informal_001.Pdf.
- [18] พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 16, ตอนที่ 114 ก, หน้า 48*.