

3. ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เนื่องจากการทำงานไม่ต่อเนื่องหลังจากเริ่มเรียนรู้ทักษะในแผนงานหนึ่งเมื่อถูกบังคับให้ลาออกและสมัครงานใหม่ อาจไม่ได้ทำงานในหน้าที่เดิม แต่ต้องไปเรียนรู้งานในแผนกใหม่อยู่เรื่อยๆ

4. ไม่สามารถวางแผนการใช้จ่ายเงินในระยะยาว เนื่องจากไม่แน่ใจว่าจะถูกเลิกจ้างเมื่อไร ในกรณีที่คุณงานมีการใช้จ่ายซื้อสินค้าซึ่งต้องผ่อนสินในระยะยาวเมื่อถูกเลิกจ้างจะต้องหันหันต้องประสบปัญหานี้สินหรือถูกยึดสินค้า

5. ลูกหักเงินสมบทกองทุนประกันสังคม แต่อาจไม่ได้ใช้สวัสดิการ สถานประกอบการที่นักวิจัยทำการศึกษา จะหักเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวตั้งแต่เดือนแรกที่คุณงานเริ่มงานเพื่อสมบทในกองทุนประกันสังคม แต่ลูกจ้างยังไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองจนกว่าจะได้กลับมาทำงานใหม่ในสัญญารอบที่ 2 เนื่องจากลูกจ้างจะได้รับสิทธิค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพต่อเมื่อส่งเงินมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ส่วนสิทธิประโยชน์อื่นๆจะต้องส่งเงินอย่างต่อ 6 เดือน ดังนั้นถ้าหากลูกจ้างไม่ได้รับการต่อสัญญา เงินที่ลูกหักไปก็จะสูญเปล่า

3.3.2 ผลของการขาดความมั่นคงในงานอาชีพ : ลูกจ้างตกงาน

ในขณะที่ลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราวเป็นกลุ่มคนงานที่ขาดความมั่นคงในงานอาชีพ ลูกจ้างประจำส่วนหนึ่งได้แปรสภาพเป็นคนตกงานภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คนตกงานเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นคนงานที่มีอายุมากแล้ว เนื่องจากทำงานมานานเกินกว่า 20 ปี จึงไม่สามารถหางานใหม่ได้ กลยุทธ์เป็นคนตกงานที่ต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและด้านอนามัยหนักเพื่อให้อายุรอดได้

จากการศึกษา คนตกงานสูงอายุที่ถูกเลิกจ้างจากโรงงานไทยเกรียง โดย ภาควิชาน นครได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาและการต่อสู้ของคนงานหญิงไทยเกรียงที่ยังคงยึดเชือกอยู่จนถึงปัจจุบัน

ในช่วง ปี 2540-2541 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทได้ลดการผลิตลงชั่วคราวซึ่งส่งผลกระทบให้ลูกจ้างเกินกว่าครึ่งหนึ่งต้องหยุดพากงาน สนับสนุนแรงงานสิ่งทอไทยเกรียงได้ขอประนีประนอมกับนายจ้างโดยขอให้คุณงานได้ทำงานต่อไปและยอมรับค่าจ้างเพียง 60% นอกจากราคาสินค้าส่วนของบริษัท ต่อมาในช่วงต้นปี 2543 สนับสนุนแรงงานเห็นว่าบริษัทน่าจะมียอดขายสินค้าและผลกำไรมากขึ้น เนื่องจากมีการซั่งซื้อเครื่องจักรใหม่ๆและขยายโรงงานเพิ่มขึ้น สนับสนุนแรงงานจึงได้ยืนยันเรียกร้องต่อบริษัทเพื่อขอปรับค่าจ้างเพิ่ม การเจรจาข้อเรียกร้องไม่สามารถตกลงกันได้ จนกลายเป็นข้อพิพาทแรงงาน และมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น บริษัทได้ประกาศเลิกจ้างผู้นำ

และสมาชิกสหภาพแรงงานจำนวน 390 คน โดยไม่จ่ายค่าชดเชยตามกฎหมาย นำมาสู่การต่อสู้อย่างยืดเยื้อของคนงานหญิงไทยเกรียงที่ตั้งงาน

คนงานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง อายุเฉลี่ย 40-50 ปี ทำงานนานาเกิน 20 ปี ค่าจ้างสุดท้ายก่อนถูกเลิกจ้างประมาณเดือนละ 6,150 บาท และร้อยละ 70 มีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู

เนื่องจากคนงานในกลุ่มนี้ได้ลงทะเบียนชีวิตในภาคเกษตรมาโดยสิ้นเชิงแล้ว จึงไม่มีครอบครัวและที่ดินในภูมิลำเนาเดิม ที่จะรองรับให้กลับไปประกอบอาชีพในภาคเกษตรได้อีก ดังนั้น คนงานได้รวมกลุ่มกันอยู่ที่กรุงเทพโดยอาศัยอยู่ที่บริเวณชั้นล่างใต้ตึกกระทรวงแรงงานและบ้านพักคนเดินทางของกรมประชาสงเคราะห์ ในระหว่างที่รอคำพิพากษาของศาลแรงงานกลางเพื่อเป็นการกดดันให้รัฐบาลมาว่ามีรับผิดชอบต่อปัญหาของคนงานด้วย เนื่องจากคนงานในส่วนนี้เป็นกลุ่มแรงงานมีการจัดตั้งคือเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน แม้ว่าจะถูกเลิกจ้างแล้วแต่ผู้นำสหภาพแรงงานยังมีบทบาทในการเป็นผู้นำของคนงานอยู่โดยได้มีการประสานงานกับองค์กรสหภาพแรงงานอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อช่วยเหลือคนตั้งงานในการต่อสู้ทางกฎหมาย เรียกว่าต่อรัฐบาลและฝึกอาชีพให้คนตั้งงาน เพื่อหารายได้ในการดำรงชีพและเป็นทุนในการต่อสู้ของคนงาน โดยคนตั้งงานได้ปรับตัวเข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคบริการโดยร่วมกับผู้ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น น้ำยาล้างจานอาหารแปรรูป และสินค้าหัตถกรรมนำไปขายในที่ต่างๆ และตามสถานที่จัดซัมมนาขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือสหภาพแรงงาน และบางส่วนยึดอาชีพเป็นหมวดแผนใบวางแผน หรือไปทำงานในบริษัทรับจ้างทำความสะอาด วิถีชีวิตได้เปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง จากคนงานประจำที่มีค่าจ้างและสวัสดิการที่แน่นอน เป็นแรงงานอุตสาหกรรมที่มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ ทำงานหารายได้เลี้ยงชีพไปวันต่อวัน ไม่สามารถคาดหวังถึงชีวิตในอนาคตระยะยาวได้อีกต่อไป นอกจากการขอคดค่าชดเชยตามกฎหมายหากสามารถชนะคดีที่ฟ้องร้องนายจ้างได้

กรณีของคนงานไทยเกรียงเป็นตัวอย่างของคนงานในภาคอุตสาหกรรมที่ได้ตัดขาดจากชีวิตในภาคเกษตรแล้ว เมื่อตากันจึงไม่มีทางเลือกอื่นๆ นอกจากต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีพในเมืองต่อไป แต่ยังมีลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอีกกลุ่มนหนึ่งซึ่งยังคงมีความสัมพันธ์กับครอบครัวในชนบทที่เป็นภูมิลำเนาเดิมโดยยังพอมีที่ดินซึ่งจะประกอบอาชีพในภาคเกษตรได้ จากการศึกษาของพักรัฐวิไล สนุนา พุ คุตตากันซึ่งมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่บ้านระกา อำเภอศรีราภูมิ จังหวัดสุรินทร์ ได้กลับไปประกอบอาชีพทำงานในที่ดินเดิมของพ่อแม่

อย่างไรก็ตาม รายได้จากการทำเกษตรรวมไม่สามารถชดเชยรายได้ที่คนงานเคยได้รับในขณะที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น นอกจากการทำงานแล้ว คนงานต้องหารายได้เสริม

จากการทำงานรับจ้างทั่วไป และในกลุ่มของผู้หญิงมีการรวมกลุ่มทำงานทอผ้าใหม่มัดหมีซึ่งเป็นหัตถกรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นบางส่วนอาศัยประสบการณ์ที่เคยเป็นลูกจ้างโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า รับงานเย็บเสื้อมาทำที่บ้าน

แม้ว่าแรงงานในส่วนนี้จะกลับสู่การผลิตในภาคเกษตรฯ แต่เนื่องจากรายได้ไม่พอเพียงต่อค่าใช้จ่าย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากมีเงื่อนไขแรงงานในส่วนนี้จะหางานรับจ้างในอุตสาหกรรมที่ตนเองเคยมีประสบการณ์ ดังเช่นในกรณีศึกษาของ สุภาพร ทองสุข กลุ่มลูกจ้างโรงงานผลิตรองเท้า เมื่อเดินทางกลับมาสู่ภูมิลำเนาเดิมได้กลับมาประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างทำรองเท้าในหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่ง โดยการรับงานมาทำที่บ้าน หรือถ้ามีบริษัทธุรกิจซึ่งเปิดดำเนินการในหมู่บ้าน เช่น การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชน จังหวัดบุรีรัมย์ โดย พชรินทร์ พูนกลาง ลูกจ้างที่ติดงานมาจากกรุงเทพได้กลับมาเป็นแรงงานที่มีประสบการณ์ ซึ่งยังดีเข้ามาเป็นลูกจ้างของบริษัทโดยรับค่าแรงขั้นต่ำในอัตราที่ต่ำกว่าที่เคยได้รับจากโรงงานในกรุงเทพ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทธุรกิจในเขตภูมิภาคแม้ว่าจะมีแรงงานราคากลูกกว่าในเขตกรุงเทพและปริมณฑล แต่ก็ยังคงมีการเลิกจ้างพนักงานจำนวนมากและเปลี่ยนไปใช้รูปแบบการจ้างงานเหมาช่วงและรับลูกจ้างรายชิ้น (คำนวนค่าจ้างตามผลงาน) มาทำงานในโรงงานแทนลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง ดังนั้น วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของลูกจ้างประจำในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องแปรสภาพจากการมีรายได้ประจำที่แน่นอนมาเป็นลูกจ้างชั่วคราว คนตกงาน แรงงานในภาคเกษตรฯ ลูกจ้างเหมาชิ้นหรือแรงงานที่รับงานมาทำที่บ้านซึ่งขาดทั้งความมั่นคงและรายได้ที่แน่นอนในการทำงาน รวมถึงการขาดสวัสดิการต่างๆที่เคยได้รับทั้งจากนายจ้างและรัฐในขณะที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างประจำ

3.4 ความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

เงื่อนไขที่ทำให้เกิดปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมไม่ได้มีเพียงปัจจัยในมิติของรายได้และความมั่นคงในการทำงาน แต่ในปัจจุบันได้มีการถูกเตือนถึงปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างในสถานประกอบการ การที่ลูกจ้างต้องทำงานในสถานที่ซึ่งไม่ปลอดภัยและเป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นสาเหตุให้เกิดการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรืออาจถึงเสียชีวิต การที่ลูกจ้างจำนวนมากไม่มีทางเลือกที่จะทำงานในสถานที่ซึ่งมีสภาพแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ดี และเมื่อประสบกับปัญหาแล้วไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ หรือ

เรียกร้องค่าชดเชยจากนายจ้างได้อย่างเป็นธรรม ทำให้ลูกจ้างในส่วนนี้ประสบปัญหาต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการสูญเสียโอกาสที่จะมีชีวิตอยู่ด้วยร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรงเหมือนมนุษย์ทั่วไปในสังคม

**ตารางที่ 3.4 การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำแนกตามความร้ายแรง
ปี 2537–2545 (ในกองทุนเงินทดแทน)**

หน่วย : ราย

ปี	รวม	ตาย	ทุพพลภาพ	สูญเสียอวัยวะบางส่วน	หยุดงานเกิน 3 วัน	หยุดงานไม่เกิน 3 วัน
2537	186,053	816	13	4,406	61,411	119,407
2538	216,335	940	17	5,469	67,626	142,283
2539	245,616	962	18	5,042	78,829	160,765
2540	230,376	1,033	29	5,272	68,480	155,562
2541	186,498	790	19	3,741	55,489	126,486
2542	171,997	611	12	3,396	50,239	117,739
2543	179,566	620	16	3,516	48,338	127,076
2544	189,621	607	20	3,510	48,077	137,407
2545	190,979	650	14	3,424	49,012	137,879

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม

3.4.1 อุบัติเหตุและความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการ

ความสนใจของสาธารณะต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เพิ่มมากขึ้นอย่างจริงจังในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมาได้เกิดอุบัติเหตุโรงงานไฟไหม้หรือเกิดการระเบิดของสารเคมีและโรงแร่ถล่ม ซึ่งคร่าชีวิตคนงานและประชาชนเป็นจำนวนมาก หากการณ์แรกที่เป็นโศกนาฏกรรมซึ่งได้รับความสนใจอย่างมาก คือกรณีไฟไหม้โรงงานผลิตตุ๊กตาเคลเดอร์อินดัสเตรียล ที่จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 ซึ่งทำให้มีคนงานเสียชีวิต 188 ราย บาดเจ็บ 481 ราย ต่อมาอีก 3 เดือน โรงแร่รอยัลพลาซ่า จังหวัดนราธิวาสได้ถล่มเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2536 มีผู้เสียชีวิตเป็นแรกของโรงแร่และคนงานจำนวน 157 ราย หลังจาก

นั้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2540 โรงเรียนรอัยล์ดอมเทียน จังหวัดชลบุรี ถล่ม มีผู้เสียชีวิตอีก 91 คน และล่าสุดคือในงานอบลำไยแห่งที่จังหวัดเชียงใหม่ระเบิดเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 คนงานเสียชีวิต 36 ราย

กรณีไฟไหม้โรงงานเดเครอร์ฯ ในปี 2536 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการที่สังคมเริ่มตระหนักร่วมกันในประเทศไทยจำนวนมากต้องทำงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยของโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่มีโอกาสป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากโศกนาฏกรรมที่มีผลรุนแรงถึงชีวิตหรือถลายเป็นผู้ทุพพลภาพ ปัญหาไฟไหม้โรงงานเดเครอร์ซึ่งไม่ใช่ปัญหาในระดับโรงงานเท่านั้น แต่เป็นปัญหาในระดับโครงสร้างของสังคม (นิธิ, 2536 :32)

การพัฒนาอุตสาหกรรมส่องออก ช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า อิเล็กทรอนิกส์ หรือของเด็กเล่น ประสบความสำเร็จอย่างสวยงามได้เงินไข่ของ การมีแรงงานราคากฎ ก และการ labore ต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ด้วยการอนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงงานที่ไม่ได้มาตรฐานด้านความปลอดภัย และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สนใจต่อการตรวจสอบ ให้โรงงานต่างมีแบบการป้องกันอัคคีภัยตามที่กฎหมายกำหนด

จากการตรวจสอบแบบแปลนของโรงงานเดเครอร์ฯ ซึ่งได้ยื่นขออนุญาตต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมก่อนสร้างโรงงานเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กแต่ในการก่อสร้างจริงโรงงานถูกสร้างโดยใช้โครงเหล็กสำเร็จรูปซึ่งมีต้นทุนต่ำ แต่ไม่ทนไฟ ภายในโรงงานไม่มีระบบสัญญาเตือนอัคคีภัย ไม่มีบันไดหนีไฟ และจำนวนประตูทางออกไม่เพียงพอ ขนาดกว้างไม่ได้มาตรฐานกับจำนวนคนงานที่มีอยู่ในแต่ละอาคาร ไม่มีอาคารเก็บวัสดุติดที่เป็นสารไวไฟ แต่นำไปเก็บไวในห้องคนงาน ก่อนเกิดอุบัติเหตุครั้งใหญ่ในปี 2536 โรงงานแห่งนี้เคยเกิดเพลิงไหม้มาแล้ว 2 ครั้ง เจ้าหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมและกรมแรงงานได้เคยไปตรวจโรงงานเมื่อต้นปี 2536 พบว่า ไม่มีแบบป้องกันอัคคีภัยและไม่มีการซักซ้อมหนีไฟตามกฎหมายแต่ก็ไม่ได้มีการติดตามตรวจสอบให้มีการแก้ไขปรับปรุงแต่อย่างใด (นภาพร, 2536: 51-52)

หลังจากเหตุการณ์โรงงานเดเครอร์ถล่มเป็นต้นมา สะท้อนแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ได้ร่วมกันเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่ครอบครัวคนงานผู้เสียชีวิต ซึ่งในเวลาต่อมาได้พัฒนามาสู่การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาในระดับนโยบายโดยมีข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งสถาบันที่เป็นอิสระในการรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการตลอดจนการดูแลสิทธิ ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่ผู้ตกลงเป็นเหยื่อของอุบัติเหตุ และโรค

ที่เกิดจากการทำงาน

อย่างไรก็ตาม อุบัติเหตุที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างล่าสุดปรากฏในรายงานวิจัยของ รัชนี นิลจันทร์ จากการศึกษาเกี่ยวกับคนงานและญาติของผู้เสียชีวิตในกรณีโรงงานอบลำไยระบิดที่อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

การระเบิดของโรงงานอบลำไยแห่ง บริษัทแหงประเทศไทย เตรพัฒนา จำกัด เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 ที่ อ.สันป่าตอง จ.เชียงใหม่ คุณงานเสียชีวิต 36 ราย บาดเจ็บ 2 รายบ้านเรือนรอบโรงงานเสียหาย 571 หลังคาเรือน มีผู้บาดเจ็บ 160 ราย สาเหตุการระเบิดเกิดจากสารโปตัสเซียมคลอเรต มีปฏิกิริยา กับความร้อน

สารโปตัสเซียมคลอเรต มีคุณสมบัติในการเร่งดอกและผลลำไย สามารถทำให้ลำไยออกผลได้ในฤดูกาล บริษัทที่รับซื้อลำไยเพื่อแปรรูป เช่น บริษัทแหงประเทศไทย เป็นผู้ผลิตสารเคมีโดยใช้เครื่องมือผสมสารโปตัสเซียมคลอเรต กับ กำมะถัน และบุญยูเรีย และให้คุณงานนำไปสู่ความสูญเสียที่ทำสัญญาขายกับบริษัทโดยไม่คิดค่าสาธารณูปโภค แต่ผลผลิตของเจ้าของสวนต้องขายให้กับทางบริษัทเท่านั้น เจ้าของสวนลำไยซึ่งประสบปัญหาการไม่ติดดอกออกผลของลำไยมาเป็นเวลาหลายปี พอดีที่จะใช้สารเร่งเรื่องจากมีผลผลิตลำไยที่จะขายได้มากขึ้น

ที่ผ่านมา รัฐบาลไม่มีการควบคุมดูแลการนำเข้าสารโปตัสเซียมคลอเรต หรือการผลิตและนำเข้าสารสมเร่งผลลำไยแม้ว่าจะมีข้อบัญญัติรายจันทำให้เกิดกรณีโรงงานระเบิด แม้ภายในประเทศก็เช่นกัน ลักษณะการเกิดอุบัติเหตุจนถึงปัจจุบันยังมีการใช้สารโปตัสเซียมคลอเรตเร่งผลลำไยเหมือนเดิม ไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยใดๆ ก็ตาม

3.4.2 การเจ็บป่วยของคนงานด้วยโรคที่เกิดจากการทำงาน

นอกจากการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงซึ่งคร่าชีวิตคนงานจำนวนมากแล้ว สภาพแวดล้อมภายในโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ได้มาตรฐาน เช่น มีสารพิษหรือฝุ่นผงที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงานเป็นอีกปัญหานึงซึ่งทำให้คนงานเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจำนวนมาก กรณีศึกษาของกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมได้นำเสนอตัวอย่างของปัญหาใน 2 กรณีที่สำคัญ คือ ผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานหอผ้ากรุงเทพ และปัญหาสุขภาพของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ

ปัญหาผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายซึ่งเป็นคนงานในบริษัทหอผ้ากรุงเทพเริ่มเป็นที่รับรู้ของสาธารณะทั่วโลกในปี 2536 คนงานที่ป่วยได้มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเสียรายได้ และสูญเสีย

การทำงานของปอดแบบถาวรรวมทั้งค่ารักษาพยาบาล โรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายที่มีชื่อเฉพาะทางการแพทย์ว่า โรคบิสสิโนซิส (Byssinosis) เกิดจากการทำงานในการบวนการผลิตที่ต้องใช้วัตถุดิบประเภทฝ้าย ปอ และเส้นใยสังเคราะห์ ทำให้สถานที่ทำงานมีฝุ่นในปริมาณมาก เมื่อคนงานสูดหายใจเข้าฝุ่นเหล่านี้เข้าสู่ปอด จะทำให้เกิดอาการหดเกร็งของหลอดลม ซึ่งเป็นอันตรายต่อระบบทางเดินหายใจ ส่งผลให้เกิดโรคปอดอักเสบหรือทำให้เนื้อเยื่อปอดถูกทำลายจนกลایเป็นคนปอดพิการถาวร

เนื่องจากอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมหลักของการผลิตเพื่อการส่งออกของประเทศไทย และประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในทวีปเอเชียมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ศตวรรษ จึงพบว่า อัตราคนงานที่ป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายมีสูงในอัตราที่ใกล้เคียงกัน ทั้งในมาเลเซีย อินเดีย เวียดนาม

จากรณีศึกษา ชีวิตคนงานหญิงที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายในโรงงานทอผ้ากรุงเทพโดย ยะเด็จ เช่วนวีไล และอังคณา อินทสา ได้นำเสนอให้เห็นสภาพของโรงงานทอผ้ากรุงเทพที่ขาดมาตรฐานซึ่งเป็นสาเหตุให้คนงานเจ็บป่วย กล่าวคือโรงงานเป็นอาคารคอนกรีตชั้นเดียว ปิดทึบ ไม่มีการระบายอากาศจากภายนอก ฝุ่นฝ้าย และเสียงดังของเครื่องจักร จะถูกเก็บอยู่ภายในอาคารโรงงาน จนมีระดับที่มีอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรฐานของกระทรวงมหาดไทย สถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานจะมีปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศการทำงานเกินกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตรอากาศมีได้ เจ้าหน้าที่กองตรวจสอบด้วยได้ทำการตรวจวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการทำงานในโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2535 เนื้อหาปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศการทำงานของคนงานจำนวน 10 ตัวอย่างในจุดการผลิตต่างๆ กันพบว่าปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายต่อลูกบาศก์เมตรอากาศสูงถึง 1.09-16.26 มิลลิกรัม ซึ่งเกินระดับมาตรฐานทุกด้วยอย่าง

มาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำเมื่อตรวจพบรากาศไม่ได้มาตรฐานคือ ให้ข้อแนะนำในการให้คนงานใช้ผ้าปิดจมูกในขณะที่เหมาะสม โดยมิได้มีการบังคับให้บวชชัดแก่สภาพแวดล้อมการทำงานให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

เมื่อคนงานทำงานในโรงงานทอผ้า ได้ประมาณ 10 ปี จะเริ่มมีอาการป่วยโดยเกิดอาการเล็กๆ น้อยๆ ก่อน เช่นเหนื่อย มีไข้ น้ำมูกไหล ไอ คนงานจะพยายามรักษาโดยซื้อยา自行เอง เมื่อยาจึงไปรับยาที่คลินิก ซึ่งทางโรงพยาบาลได้ให้ยา แต่อาการไม่ดีขึ้น หมอไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าคนงานป่วยจากสาเหตุอะไร บางรายหมออวินิจฉัยว่าเป็นโรคภูมิแพ้ คออักเสบ โรคเครียด จนกระทั่งมี

คุณงานรายหนึ่งได้ปรึกษา กับแพทย์ที่โรงพยาบาลราชวิถี มีอาการดีขึ้นโดยแพทย์ผู้รักษาคือ 医師 หญิงอรพรรณ์ เมราดิลากุล ซึ่งในเวลาต่อมาแพทย์หญิงผู้นี้ได้กล่าวเป็นผู้นำคนหนึ่งในขบวนการเคลื่อนไหวจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการ จึงมีอาการดีขึ้นแพทย์หญิงอรพรรณ์ได้วินิจฉัยว่าคุณงานป่วยเป็นโรคบิสิโนซิสหรือโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย คนงานที่ป่วยคนอื่นๆ จึงเริ่มมาปรึกษา กับแพทย์หญิงอรพรรณ์ ซึ่งแต่ละรายต้องใช้เวลาปรึกษานาน 6 เดือนถึง 1 ปี อาการจึงค่อยดีขึ้น แต่ส่วนใหญ่ได้สูญเสียสมรรถภาพการทำงานของปอดอย่างถาวรทำให้ทำงานหนักไม่ได้ ร่างกายอ่อนแอก ป่วยง่าย การที่คุณงานไม่มีโอกาสได้รับการรักษาจากแพทย์ผู้เชี่ยวชาญดังตัวอย่างในระยะแรกทำให้ต้องสูญเสียความสมบูรณ์ของร่างกายไปอย่างไม่สมควร

กรณีศึกษาเกี่ยวกับการเจ็บป่วยของคนงานด้วยโรคที่เกิดจากการทำงานอีกคือคุณงานที่ป่วยจากการทำงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัย เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในอดีต เมื่อปี 2536-2537 เนื่องจากเกิดกรณีคุณงานจำนวน 12 คน และเด็กลูกคุณงาน 2 คนเสียชีวิตอย่างมีเงื่อนงำ โดยผู้ตายเป็นคุณงานในโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องทำงานสัมผัสกับสารเคมี และก่อนตายมีอาการป่วยคล้ายกันคือ ปวดหัวรุนแรงเป็นประจำ อ่อนเพลียง่าย เมื่อไปพบแพทย์ในท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงาน 医師 จะวินิจฉัยว่าเป็นไข้หรือโรคหวัดธรรมดา คุณงานจะทนทำงานต่อจนป่วยหนักจึงขอลาออกจาก และเสียชีวิตในเวลาต่อมาเมื่อถูกส่งไปรักษาตัวในโรงพยาบาลหรือรักษาตัวอยู่ที่บ้าน

อย่างไรก็ตาม ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนและผู้ว่าการกรุงเทพมหานครมีความต้องการแก้ไขปัญหานี้ ได้ปฏิเสธว่าการตายของคนงานทั้ง 14 ราย ไม่เกี่ยวข้องกับภาระการทำงาน โดยอ้างผลการวินิจฉัยของแพทย์ว่าคุณงานเสียชีวิตจากโรคภัยคุ้มกันบกพร่อง และเกิดภาระการทำงานติดเชื้อแทรกซ้อน สมองข้อเสบ เป็นมะเร็งในเนื้อดีode-xava และร้อนโรคปอด (รายงานปริทัศน์ ปีที่ 8, ฉบับที่ 4, เมษายน 2537, หน้า 20) โดยปฏิเสธการวินิจฉัยของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ที่ให้ข้อมูลว่า คุณงานตายเพราะพิษสารตะกั่วในโรงงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และกล่าวหากว่าแพทย์ผู้ให้ข่าวบางคนรับแผนประเทศไทยคู่แข่งมาก่อนทำลายบรรยายกาศและลงทุนในประเทศไทย (รายงานปริทัศน์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 5, พฤษภาคม 2537, หน้า 17-18) สำหรับสถานการณ์ด้านสุขภาพของลูกจ้างในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือในปัจจุบัน จากกรณีศึกษาของ สุชาติ ตระกูลนุทพิทย์ แม้ว่าจะไม่มีเหตุการณ์เสียชีวิตของคนงานเกิดขึ้นอีก แต่คุณงานยังคงมีปัญหาสุขภาพซึ่งเกิดจากอุปกรณ์ป้องกันมีไม่เพียงพอหรือไม่มีคุณภาพ เช่น ขาดถุงมือป้องกันสารเคมี เครื่องดูดอากาศไม่พอหรือดูดควันกลิ่นได้ไม่หมด ผ้าปิดจมูกไม่มีแผ่นรองสารตะกั่ว เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นคุณงานไม่มีโอกาสสรับรู้

ข้อมูลชี้ว่าสาขาวัตถุต้องสมัพสรรค์เมื่อไรบ้านในกระบวนการการทำงานจึงไม่สามารถป้องกันตัวเองจากอันตรายที่เกิดจากสารเคมีในขณะที่ทำงาน ผลก็คือ ลูกจ้างจำนวนมากโดนสารเคมีตามร่างกายเกิดแพลงพูดง มีอาการโรคภูมิแพ้ ปวดหัวเป็นประจำ อ่อนเพลียง่ายและมีอาการหายใจไม่สะดวก

ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจปัจจุบันนี้ ลูกจ้างขาดอำนาจการต่อรองในการเรียกร้องด้านค่าจ้างและความมั่นคงในการทำงาน การมีหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานได้ gly เป็นประเด็นสำคัญในการเคลื่อนไหวของลูกจ้างโดยการได้ทำงานในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างมีผลต่อชีวิตของลูกจ้างน้อยลง ในทางตรงกันข้าม การขาดหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ย่อมจะเป็นสาเหตุที่ชี้เตือนภาวะความยากจนและด้อยโอกาสของคนงานให้ส่งผลกระทบบุนware ต่อชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น

3.5 อำนาจการต่อรอง

การสร้างอำนาจการต่อรองโดยการรวมกลุ่มและปฏิบัติการต่อรองร่วมกัน (collective action) เป็นเครื่องมือที่สำคัญของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสที่จะเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่จะเป็นผลดีต่อชีวิตของพวากษา ในกรณีของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การทำงานรวมหมู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างหรือรัฐบาลได้ ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน

แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมาก และมีสถานะภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีกว่าลูกจ้างกลุ่มอื่นๆ และดีกว่ากลุ่มคนจนและด้อยโอกาสอื่นๆ กลับมีอำนาจการต่อรองต่ำ เมื่อเทียบกับกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสอื่นๆ เช่น ในทางการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ที่ต้องใช้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นฐานอำนาจ ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจการต่อรองกับการเมืองน้อยกว่ากลุ่มชาวบ้านในสลัม หรือคนจนในชนบท เป็นต้น ส่วนในระดับสถานประกอบการ อำนาจการต่อรองของลูกจ้างต่อนายจ้างก็มีอยู่ในระดับต่ำและเฉพาะลูกจ้างที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเท่านั้นที่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง ในขณะที่ลูกจ้างกลุ่มอื่นๆ แทบจะไม่มีเงื่อนไขที่จะสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างเลย ในที่นี้จะพิจารณาปัญหาการมีอำนาจการต่อรองต่ำของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม โดยแยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

3.5.1 การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมือง

3.5.2 การขาดอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง

3.5.3 การขาดอำนาจการต่อรองในฐานะกลุ่มพลังทางสังคม

3.5.1 การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมือง

การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมืองที่ต้องอาศัยการเลือกตั้งเป็นฐานของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเห็นได้ชัดเจนที่สุดในกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ เนื่องจาก การที่โดยส่วนใหญ่ลูกจ้างกลุ่มนี้เป็นแรงงานอยพึ่งไม่ได้ทำงานในพื้นที่ ที่เป็นภูมิลำเนาเดิมของ ลูกจ้างจึงทำให้ขาดความสัมพันธ์กับชุมชนที่เป็นบ้านเกิดและไม่มีความสำคัญต่อนักการเมืองใน ฐานะที่เป็นฐานะคนเสียงที่นักการเมืองในระดับท้องถิ่นจะต้องนำเสนอผลตอบแทนในรูปแบบ ของ สวัสดิการสังคมในระยะยาว เพื่อสร้างฐานะคนเสียง (ยกเว้นในกรณีของการซื้อขายคนเสียง ที่ถือเป็นการให้ผลประโยชน์ระยะสั้นข้าราชการ)

ในอดีตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน มากที่มาจากการครอบครัวในชนบทที่เดินทางมาเป็นลูกจ้างในเขตอุตสาหกรรมในกรุงเทพและ ปริมณฑล ได้กล้ายเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นตั้งแต่ ในระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับชาติ เนื่องจากไม่ได้เดินทางกลับไปภูมิลำเนาเดิมเพื่อลดคะแนนเสียง เลือกตั้ง ในขณะเดียวกันคนงานไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นำองค์กรระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ โรงงานที่ทำงานอยู่ ผลก็คือ คนงานขาดอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่นหรือในพื้นที่ซึ่ง ตนเองใช้ชีวิตอยู่ในปัจจุบัน และเดิมพื้นที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาเดิมที่ครอบครัวของตนเองตั้งอยู่ เมื่อว่า ในปัจจุบันการเลือกตั้งระดับชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเปิดโอกาสให้คนงานสามารถ ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ซึ่งตนเองทำงานอยู่ได้ แต่คนงานยังคงมีข้อจำกัดด้านโอกาสในการ เลือกตั้งระดับท้องถิ่นซึ่งถือเป็นองค์กรทางการเมืองที่สามารถให้ผลประโยชน์ในเชิงสวัสดิการสังคม โดยตรงแก่ตนเอง และเป็นองค์กรที่สมาชิกในชุมชนมีเงื่อนไขที่จะสร้างอำนาจการต่อรองกับนักการ เมืองได้มากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ

การขาดโอกาสในการเลือกตั้งและสร้างอำนาจการต่อรองในการเมืองระดับท้องถิ่นไม่ได้ เป็นปัญหาของแรงงานที่อยพำนักต่างจังหวัดเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่เท่านั้น แต่ในปัจจุบันแม้ ว่าโรงงานอุตสาหกรรมได้กระจายไปสูงหวัดในเขตภูมิภาคก็ยังพบว่ามีแรงงานจำนวนมาก โรงงาน ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดเหล่านี้พบคนงานที่มาจากต่างถิ่นหรือต่างตำบล ซึ่งคนงานไม่มีสิทธิในการ

เดือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตที่โรงงานตั้งอยู่ ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจการต่อรองที่จะทำให้ผู้นำระดับท้องถิ่นสนใจดูแลสิทธิของแรงงานหรือการปรับปรุงด้านสวัสดิการสังคมแก่คนงาน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของตนเอง เนื่องจากแรงงานที่มาจากการต่างท้องถิ่นไม่ใช่ฐานะคนแบบเดียวกันของตนเอง

3.5.2 การขาดอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง

การมีอำนาจการต่อรองกับนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างของตนเองให้ดีขึ้นกว่าเดิม รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน หรืออาจเรียกร้องผลประโยชน์ด้านสวัสดิการให้ดีกว่าที่กฎหมายกำหนด ถ้าหากสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี พอก็จะเฉลี่ยวรือแบ่งปันผลประโยชน์ของธุรกิจให้ตกถึงลูกจ้างอย่างเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองต่ำ โดยมีสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

1. การที่ลูกจ้างไม่สามารถจัดตั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนต่อรองสิทธิและสวัสดิการในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การรวมกลุ่มของลูกจ้างเป็นองค์กรที่สามารถเจรจาต่อรองสภาพการจ้างกับนายจ้างได้ตามกฎหมายแรงงานในรูปแบบของคณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานมักจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากนายจ้างโดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่ในเขตภูมิภาค เช่น นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นโรงงานผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คนงานไม่สามารถรวมกลุ่มภายใต้โรงงานหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ เพราะถูกขัดขวางจากนายจ้าง นอกจากนี้แม้แต่ในคณะกรรมการความปลอดภัยและเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในโรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของลูกจ้างในการเสนอแนะเรื่องสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในการทำงาน นายจ้างก็ยังไม่ยอมให้คนงานระดับพนักงานฝ่ายผลิตที่มีความกระตือรือร้นเข้ามา มีส่วนร่วมเป็นกรรมการ

ในกรณีของโรงงานอบลำไยแห้ง บริษัทแหงชีไทยเกชตระพัฒนา เมื่อเกิดคุบติดเหตุในโรงงานระเบิด คนงานเสียชีวิตจำนวนมาก แต่ลูกจ้างไม่มีองค์กรจัดตั้งภายในโรงงานที่จะเรียกร้องสิทธิให้แก่ครอบครัวผู้เสียชีวิตและคนงานที่บาดเจ็บ มีแต่องค์กรภายนอกซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่พยายามรวมกลุ่มघูดลูกจ้างที่ได้รับความเสียหายเมื่อเคลื่อนไหวต่อรองกับรัฐบาล และนายจ้างให้จ่ายค่าชดเชยแก่ครอบครัวคนงานอย่างเป็นธรรม

ในกรณีศึกษาเกี่ยวกับแรงงานสตรีในอุตสาหกรรมอาหารทะเลเช่นเดียวกับในจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 500 คน แต่กลับไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในเรื่องการจ่ายค่าล่วงเวลา นักวิจัยได้วิเคราะห์ว่าสาเหตุสำคัญมาจากการที่ลูกจ้างไม่มีอำนาจการต่อรองในการเรียกร้องสิทธิ ซึ่งโดยทั่วไปค่านางมักไม่มีความรู้ในรายละเอียดของกฎหมายแรงงาน แต่ถ้ามีองค์กรที่เป็นตัวแทนคนงาน เช่น คณะกรรมการค่าจ้างหรือสหภาพแรงงาน ผู้นำขององค์กรที่เป็นตัวแทนของคนงาน จะต้องศึกษาสิทธิแรงงานตามกฎหมาย จึงสามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ในกรุงเทพฯ หรือเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆ ของคนงานที่พึงได้รับจากการทำงาน แต่ในโรงงานเหล่านี้ค่านางส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าสหภาพแรงงานคืออะไร และมีประโยชน์ต่อคนงานอย่างไร เนื่องจากไม่เคยได้รับข่าวสาร ข้อมูลในเรื่องนี้จากนายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ โดยคนงานบางคนได้ให้ข้อสังเกตว่า ข่าวสารต่างๆ ที่เป็นประโยชน์กับลูกจ้างแล้วนายจ้างจะจะไม่ให้ลูกจ้างรู้

การมีสหภาพแรงงาน ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะทำให้ลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองเสมอไป เพราะในบางกรณีสหภาพแรงงานอาจไม่ได้แสดงบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของลูกจ้างอย่างแท้จริง และในกรณีที่สหภาพแรงงานอ่อนแอ หรือขาดประสิทธิภาพในกระบวนการต่อรองกับนายจ้าง ผู้นำและสมาชิกของสหภาพแรงงานก็จะถูกนายจ้างเข้ากลุ่มและแรงงานสัมพันธ์ต่างๆ เลิกจ้าง หรือขัดขวางการเติบโตของสหภาพแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานเป็นองค์กรพื้นฐานของลูกจ้างที่จะสร้างอำนาจการต่อรองของนายจ้าง และสหภาพแรงงานที่มีจุดยืนในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของลูกจ้างอย่างแท้จริง สามารถเป็นองค์กรนำที่สร้างอำนาจการต่อรองให้ลูกจ้างได้ ในขณะที่ลูกจ้างประสบปัญหา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีศึกษาเรื่องคนตกงานในบริษัทไทยเกรียงสิงห์ อดีตสหภาพแรงงาน จำกัด แม้ว่าคณและผู้นำส่วนใหญ่ของสหภาพแรงงานถูกเลิกจ้างแต่สหภาพแรงงานยังคงทำหน้าที่ในการรวมกลุ่มคนตกงานเพื่อต่อสู้คดีในศาลแรงงานและประสานงานกับองค์กรภายนอก ฝึกอาชีพให้คนตกงาน จนสามารถผลิตสินค้ามาขายเพื่อเป็นทุนในการยังชีพและต่อสู้ในระยะยาวเพื่อเรียกร้องสิทธิในเรื่องของค่าชดเชย ซึ่งถ้าหากปราศจากองค์กรจัดตั้งภายในของคนงานเองแล้วย่อมเป็นภารายกิจที่คนตกงานจะยังคงรวมกลุ่มกันสร้างอำนาจต่อรองในการเรียกร้องสิทธิได้อย่างยวนานจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 2 ปีเศษแล้ว

2. การขาดอำนาจการต่อรองเนื่องจากรูปแบบการจ้างงานที่ไม่เอื้ออำนวย

ลูกจ้างที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ถ้าหากนายจ้างใช้รูปแบบการสัญญาจ้างข้อความ จะทำให้ลูกจ้างไม่กล้าที่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เนื่องจากสถานภาพการทำงานไม่แน่นอน อาจจะถูกเลิกจ้างหรือเมื่อหมดสัญญาและกลับมาสมัครงานใหม่ก็อาจจะไม่ได้กลับมาทำงานอีก

ดังนั้นลูกจ้างชั่วคราวจึงมองไม่เห็นประโยชน์จากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน นอกจากนี้นายจ้างใช้สัญญาจ้างชั่วคราวเป็นเครื่องมือบังคับไม่ให้ลูกจ้างเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน จากการศึกษาเกี่ยวกับลูกจ้างหญิงภายใต้สัญญาจ้างชั่วคราว ในบริษัทพลาสติกและของเด็กเล่นแห่งหนึ่ง โดย บันทิต แป้นวิเศษ ลูกจ้างชั่วคราวส่วนใหญ่รู้สึกหวาดกลัวว่าตัวเองจะไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างถ้าหากถูกรายจ้างเพ่งเลิงว่าเป็นพวกรสหภาพแรงงาน ดังนั้นแม้ว่าจะสนใจกิจกรรมของสหภาพแรงงาน แต่ก็ไม่กล้าเข้าร่วมโดยเปิดเผย

รูปแบบการจ้างงานอีกประเภทหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวสร้างอำนาจต่อรองของลูกจ้างคือ การรับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากการทำงานรับค่าจ้างเป็นรายชั้นและต่างคนต่างทำที่บ้านของตัวเอง โอกาสที่ลูกจ้างจะรวมตัวหรือต่อรองค่าจ้างเป็นไปได้ยาก ในกรณีศึกษาการเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบของเสื้อผ้าอยู่กับบ้าน ในชุมชนหมอดึงอุทิศเขตราชภูมิ กรุงเทพมหานคร เคยมีประสบการณ์ของการรวมกลุ่มหรือสร้างอำนาจการต่อรองเนื่องจากในชุมชนดังกล่าวเป็นที่ตั้งของสหภาพแรงงานขสิ่งสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งสามีของหญิงเย็บรองเท้าหลายคนมืออาชีพเป็นกรรมกรขนถ่ายสินค้าลงเรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแห่งนี้อยู่ดังนั้นสหภาพแรงงานได้พยายามสนับสนุนให้คุณนายหญิงเย็บรองเท้ารวมกลุ่มกันตั้งแต่ปี 2538 โดยมีเป้าหมายเพื่อรับงานเย็บรองเท้ามาทำร่วมกันโดยคุณสามารถต่อรองค่าจ้างเย็บรองเท้าให้สูงขึ้นได้ เพราะงานเย็บรองเท้ามีการรับเหมาหลายช่วง ค่าจ้างจะถูกตัดลงไปเรื่อยๆ ผู้รับเหมาช่วงมีการตัดราคากันเองเพื่อให้ได้งานมากที่สุด แต่ในกระบวนการรวมกลุ่มนี้มีอุปสรรคเนื่องจากงานไม่ได้มีสมำเสมอ และผู้เย็บรองเท้าบางคนไม่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม ทำให้กลุ่มไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างอำนาจต่อรอง

ในกรณีศึกษาลูกจ้างเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้านในจังหวัดสุรินทร์ การรวมกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองเป็นไปได้อย่าง เนื่องจากความสัมพันธ์ของคนในชุมชนชนบทมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์สูง ทั้งในฐานะคนหมู่บ้านเดียวกันและการสร้างบุญคุณ เช่น ลูกจ้างอาจขอรื้นเงินเด็กแก่ผู้รับเหมาช่วงมาใช้ก่อน ผู้รับเหมาช่วงในชุมชนชนบท ไม่ได้มีสถานะภาพเป็นเพียง “ผู้รับจ้างทำของ” ตามกฎหมายแรงงาน แต่เป็น “เด็กแก่” ผู้สร้างงานให้คุณนายในชุมชนได้มีรายได้เป็นผู้เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับระบบการตลาดภายนอกชุมชน และช่วงบ้านเองมีความรู้สึกว่าผู้รับเหมาช่วงหรือเด็กแก่ไม่ได้มีกำไรมากกว่าคนงาน แต่กลับเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงในกรณีที่ถูกเจ้าของงานโง่เงิน ดังนั้น ความคิดที่จะรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองจึงไม่เกิดขึ้น

จากการที่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสมัพนธ์ในการทำงาน ลักษณะเป็นนายจ้างกับลูกจ้างและไม่สามารถกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน นอกจากรางานนอกระบบทลายประเทกอยู่ในระบบสัญญาจ้าง จ้างทำงานของหรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาชั่วข่ายซึ่งเป็นความสมัพนธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่คุ้มสัญญาสามารถทำความตกลงกันได้เองไม่มีมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ หรือมาตรฐานทางกฎหมายควบคุมบังคับ เช่น ค่าตอบแทนการทำงานที่เรียกว่าสินจ้าง กำหนดเวลาในการจ้างค่าจ้าง ฯลฯ ทำให้คุณงานต้องถูกเอาัดเอาเปรียบและสูญเสียประโยชน์ขั้นพึงมีพึงได้ไปเป็นอันมาก

3. การขาดอำนาจต่อรอง เนื่องจากขาดสิทธิความเป็นพลเมือง

การไม่สามารถต่อรองเพื่อสร้างอำนาจจากการต่อรองกับนายจ้างของลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราว และลูกจ้างในธุรกิจที่รับงานไปทำที่บ้านเกิดจากรูปแบบการจ้างงานเป็นคุปสรคต่อการรวมตัวของลูกจ้าง แต่ในกรณีของแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะดัดแปลงเป็นลูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม แรงงานเหล่านี้ไม่อยู่ในสถานะภาพที่จะรวมตัวต่อรองในเรื่องใดๆ ขอเพียงแต่ให้มีงานทำ มีรายได้พอยังชีพและเหลือสังกัดไปให้ครอบครัวบ้าง โดยไม่ถูกส่งตัวกลับประเทศท่า�ันนั้น

ทั้งนี้ การขาดอำนาจจากการต่อรองของแรงงานต่างด้าวอาจพิจารณาได้จากปัจจัยทั้งจากด้านอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ของแรงงาน โดยในด้านอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานต่างด้าวของนายจ้างในประเทศไทย ไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่เกิดจากความต้องการจ้างแรงงานราคาถูกกว่าแรงงานคนไทย ดังนั้นถ้าหากแรงงานต่างด้าวเรียกร้องค่าจ้างแรงงานหรือสวัสดิการเท่ากับแรงงานคนไทยแล้ว นายจ้างย่อมหันไปจ้างแรงงานคนไทยมากกว่าที่จะเสียจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ส่วนทางด้านอุปทานของแรงงานต่างด้าวเอง เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ ผลให้แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถหางานทำได้ภายในประเทศของตัวเอง จึงต้องย้ายมารับค่าจ้างที่ต่ำและสภาพการจ้างที่เลวร้ายในการทำงาน ซึ่งยังดึงว่าการกลับไปอดตายในประเทศของตัวเอง

ในทำนองเดียวกัน แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศบางรายประสบปัญหาต้องทำงานหนัก ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าที่ระบุในสัญญาจ้าง และไม่ได้รับค่าล่วงเวลาตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแล นอกจากนี้คุณงานหญิงรายหนึ่งซึ่งเข้าทำงานที่โรงงานผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในต่างประเทศให้ข้อมูลว่าเมื่อคุณงานมีปัญหากับนายจ้าง แรงงานจากชาติอื่นๆ เช่น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์จะมีเจ้าหน้าที่ของประเทศเหล่านี้เข้าไปช่วยเจรจาและดูแลปัญหา แต่คุณงานไทยไม่มีเจ้าหน้าที่มาดูแลและมีภาระเป็นฝ่ายผิดเสมอ คุณงานบางรายเคยป่วย มี

ให้สูง ต้องไปโรงพยาบาลแต่ไม่มีล่ามที่จะพาไป จนอาการหนักมากต้องหยุดพักร้อนนาน 1 สัปดาห์ โดยไม่ได้รับค่าแรง เป็นต้น

การที่แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยในต่างประเทศขาดอำนาจการต่อรองเช่นนี้ ถ้าหากไม่มีกลไกของรัฐเข้าไปแทรกแซง ย่อมจะเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานตามกฎหมาย เช่น การโง่ค่าแรงลูกจ้างและการที่นายจ้างเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานลูกจ้างสูงกว่าที่เป็นจริง การบังคับให้ทำงานกับนายจ้างเพียงคนเดียวหนึ่งซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดไว้ในจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหรือการมีแรงงานไทยในต่างประเทศถูกเอาเบรียบไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ตามตัวอย่างที่ปรากฏในกรณีศึกษา ปัญหาเหล่านี้มักจะถูกละเลยจากเจ้านายที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากการมีสถานภาพเป็นแรงงานต่างด้าว นอกเหนือจากการเป็นคนจน ทำให้คุณลุ่มนี้มีฐานะเป็นคนชายขอบในสังคม ซึ่งมักจะได้รับความดูแลเลosa ใจใส่ในลำดับท้ายสุดของกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมอยู่แล้ว

4. การขาดอำนาจการต่อรองในฐานะกลุ่มพลังทางสังคม

การลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองด้านสภาพการจ้างภายนอกในสถานประกอบการได้ และในอดีตที่ผ่านมาองค์กรสหภาพแรงงานเหล่านี้ ได้ร่วมกันเคลื่อนไหวในประเด็นผลประโยชน์ของคนงานและประเด็นทางการเมือง ในบางช่วงเวลาที่สถานการณ์ทางการเมืองเอื้ออำนวย ทำให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้สึกว่ากลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม มีอำนาจการต่อรองในสังคมเหมือนกับกลุ่มคนจนอื่นๆ และไม่น่าจะเป็นกลุ่มที่ต้องโอกาสเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มคนจนอื่นๆ แต่ในความเป็นจริงจะพบว่า อำนาจการต่อรองของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ในฐานะที่เป็นกลุ่มพลังทางสังคมมีต่ำมาก

ประการแรกเมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของคนงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการที่สหภาพแรงงานสำหรับตัวเลขล่าสุดตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา จะพบว่า มีอัตราส่วนเพียงร้อยละ 3.3–3.8 (ดูตารางที่ 4.1) ซึ่งอัตราส่วนดังกล่าวได้รวมสมาชิกของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ที่มีสัดส่วนเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนพนักงานในสถานประกอบการไว้ด้วย ดังนั้นจะเห็นว่าคนงานส่วนใหญ่โดยเฉพาะที่อยู่ในภาคเอกชนไม่ได้มีองค์กรจัดตั้งที่จะคุ้มครองสิทธิและรักษาผลประโยชน์ในขณะเดียวกันสหภาพแรงงานที่มีอยู่ ไม่ได้มีฐานสนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ที่จะเป็นเงื่อนไขให้สหภาพแรงงานสามารถมีอำนาจการต่อรองกับรัฐบาลได้อย่างแท้จริง เมื่อมีการรวมตัวกันเคลื่อนไหวในนามขององค์กรแรงงานในระดับที่สูงขึ้น เช่นในนามของกลุ่มย่านอุตสาหกรรม สถาพน์แรงงาน หรือสภาองค์กรลูกจ้าง

ตารางที่ 3.5 จำนวนองค์กรแรงงานและสมาชิกสหภาพแรงงานทั่วประเทศ ปี 2541–2545

ประเภทองค์กรแรงงาน	2541	2542	2543	2544	2545
สหภาพแรงงานทั่วประเทศ	1,044	1,098	1,128	1,168	1,204
- สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ*	45	42	44	45	44
- สหภาพแรงงานในกิจการเอกชน	999	1,056	1,084	1,123	1,160
- จำนวนสมาชิก	265,000	271,000	283,124	297,849	n.a.
- อัตราการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (%)	3.5	3.3	3.6	3.8	n.a.
สหพันธ์แรงงาน	18	18	19	19	19
สภาองค์กรลูกจ้าง	8	8	9	9	9
สมาคมนายจ้าง	151	180	226	256	282
สหพันธ์นายจ้าง	3	3	3	3	3
สภาองค์กรนายจ้าง	9	10	10	11	11

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ * จำนวนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในปี 2541 และ 2542 คือ จำนวนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม ในบางช่วงเวลาจะพบว่า แม้สหภาพแรงงานมีฐานสมาชิกน้อย แต่ยังสามารถร่วมกันเคลื่อนไหวโดยมีอำนาจการต่อรองสูงได้ เนื่องจากมีปัญหาอื่นมาทดแทน เช่น การมีองค์กรนำของสหภาพแรงงานในระดับกลุ่มย่านอุตสาหกรรมหรือระดับชาติ มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ สามารถแสดงบทบาทเป็นตัวแทนในการเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่คุณงาน ทั้งนี้เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ หรือเป็นช่วงที่สหภาพแรงงานได้รับความสนใจสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางสังคมอื่นๆ ได้แก่ นักศึกษา หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ในช่วงระหว่างปี 2516–2519 และปี 2531–2533 เป็นต้น (นภาพร, 2545)

แต่เมื่อพิจารณาภาพโดยรวมของสหภาพแรงงานแล้วจะพบว่างานศึกษาวิจัยของนักวิชาการหลายเรื่องได้นำเสนอข้อสรุปที่ชี้ให้เห็นว่าสหภาพแรงงานในสังคมไทย เป็นกลุ่มพลังทางสังคมที่อ่อนแอมากกว่าเข้มแข็ง ทั้งที่ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งมาจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐที่ต้องการควบคุมการเคลื่อนไหวของคนงานโดยผ่านกลไกและเครื่องมือต่างๆ (ดู ประกายพรีก ชัยพงศ์,

2531; เสาลักษณ์ ชาญทวีป, 2533 และ Somsak, 2001) ในขณะเดียวกันการที่สหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของคนงานในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ให้กับงาน โดยมีสถานภาพที่ได้รับการยอมรับจากวัสดุอย่างเป็นทางการ ทำให้ผู้นำของสหภาพแรงงานมีช่องทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยสหภาพแรงงานเป็นฐานอำนาจได้ด้วย ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมา ผู้นำส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงาน ได้แปรเปลี่ยนบทบาทของสหภาพแรงงานจากการเป็นองค์กรตัวแทนผลประโยชน์ของคนงานไปสู่การเป็นองค์กรที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวให้กับผู้นำแรงงาน (Napaporn, 2001: 95-175) นำไปสู่ความแตกแยกและอ่อนแอกของสหภาพแรงงาน

ด้วยเหตุนี้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรที่เด่นชัดกว่ากลุ่มคนงานอื่นๆ ก็มิได้มีอำนาจการต่อรองสูงในฐานะของการเป็นกลุ่มพลังทางสังคม

3.6 บทสรุป : สถานภาพความจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่ม

จากการสำรวจสภาพชีวิต (mode of living) โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและสวัสดิการสังคมที่จัดโดยรัฐ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มคนงาน ที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม 4 กลุ่ม ได้แก่ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ผู้วิจัยได้พบความแตกต่างของสถานภาพความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างแต่ละกลุ่มซึ่งสามารถจัดลำดับได้ดังนี้

กลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพดีที่สุด เมื่อพิจารณาในด้านของการมีรายได้ที่แน่นอน มีภูมิภาคคุ้มครองหลักประกันค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการพื้นฐาน ได้แก่ วันหยุด ค่าล่วงเวลา และสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์กรจัดตั้ง และสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดทำให้ รวมถึงลูกจ้างบางกลุ่มสามารถรวมตัวกันจัดทำสวัสดิการบางอย่าง เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน เพื่อให้บริการแก่สมาชิกในกลุ่มที่นักเรียนออกจากสวัสดิการที่รัฐจัดทำให้ และที่สำคัญที่สุดในกลุ่มที่ลูกจ้างสามารถรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานอยู่ในสภาพที่ลูกจ้างมีอำนาจต่อรองในระดับหนึ่งที่สามารถปรับปรุงเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ โดยในระดับต่ำสุดคือเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด จนถึงระดับเดียวกับมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดโดยกฎหมาย ในขณะเดียวกันลูกจ้างที่มีสหภาพแรงงานได้กล่าวเป็นแกนนำของลูกจ้างทั้งหมดในการต่อรองด้านสวัสดิ

การในระดับชาติกับรัฐบาล ซึ่งกล่าวได้ว่าลูกจ้างที่มีองค์กรจัดตั้งที่เข้มแข็งสามารถสร้างอำนาจการต่อรองในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างลูกจ้างกับรัฐซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงระบบสวัสดิการเพื่อลูกจ้างได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการยังคงถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนจนและด้อยโอกาส ด้วยสาเหตุของการมาจากการครอบครัวเกษตรกรรมที่ยากจน มีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้ขาดโอกาสในการเลือกประกอบอาชีพ เมื่อต้องหลุดออกจากภาคเกษตรจริงต้องกลายมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรมที่แม้ว่าจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน แต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยซึ่งกำหนดให้เพื่อเพียงต่อการเลี้ยงชีพอย่างประยุคของลูกจ้างเพียงคนเดียวโดยไม่ครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัวที่ต้องพึ่งพารายได้ของลูกจ้างเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความยากจนของลูกจ้างซึ่งมีภาวะต้องเลี้ยงดู พ่อ แม่ภรรยา สามี หรือลูก ทำให้คนงานต้องดิ้นรน หารายได้เสริมในรูปแบบของการทำงานล่วงเวลาและการหาอาชีพเสริมอื่นๆ ตลอดจนการเสี่ยงโชคและกู้เงินนอกระบบ

นอกจากนี้ ในปัจจุบันลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการไม่ได้มีหลักประกันด้านความมั่นคงในงานอาชีพ เนื่องจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น ได้อาชญากรรมต้นทุนแรงงานที่เป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้นในรอบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนารูปแบบการจ้างงานที่ทำให้นายจ้างสามารถลดต้นทุนด้านแรงงานในเรื่องสวัสดิการ และความเสี่ยงต่อการต้องแบกรับภาระในการจ้างงานระยะยาวหรือต้องจ่ายค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้างลูกจ้างในช่วงเวลาที่ความต้องการผลผลิตลดลงด้วยการจ้างแรงงานสัญญาจ้างชั่วคราวและจ้างงานผ่านบริษัทรับเหมาช่วงแทนการจ้างลูกจ้างประจำเพื่อผลิตสินค้าเองโดยตรง รูปแบบการจ้างงานชั่วคราวเพร่หลายมากยิ่งขึ้นในยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งนายจ้างมีความเสี่ยงต่อความไม่แนนอนของการขายผลผลิตมากขึ้นกว่าช่วงก่อนหน้าเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

นอกจากนี้จากสาเหตุด้านรายได้และความมั่นคงแล้วการขาดหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความจนและความด้อยโอกาส การที่รัฐบาลไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยในสถานประกอบการ ทำให้เกิดโศกนาฏกรรมครั้งแล้วครั้งเล่าที่คุณงานจำนวนมากต้องเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บทุพพลภาพ ผลก็คือ ครอบครัวของแรงงานซึ่งมีฐานะยากจนอยู่แล้วต้องสูญเสียผู้เป็นกำลังหลักในการหารายได้ของครอบครัว และการจ่ายค่าชดเชยให้ครอบครัวของคุณงานยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับการเคลื่อนไหวเรียกวังของญาติผู้เสียชีวิตและองค์กรต่างๆ ที่มาช่วย

เหลือครอบครัวแรงงานที่ต้องเสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงในแต่ละครั้ง

ในทำนองเดียวกันสภาพแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานในโรงงานอุตสาหกรรมทำให้คนงานที่มีสุขภาพดีจำนวนมากต้องกลับเป็นผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานและจากการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงาน ทำให้ผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกต้องดังแต่ระยะเริ่มแรกและกว่าจะทราบว่าป่วยด้วยโรคอะไรก็มีอาการหนักมากจนต้องสูญเสียสมรรถภาพการทำงานของปอดทั้ง 2 ข้างไปอย่างถาวรแล้ว

ประการสุดท้ายในด้านมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จะพบว่าการที่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการค่อนข้างมีอำนาจจากการต่อรองกับนายจ้างและรัฐบาลมากกว่าลูกจ้างกลุ่มนี้ เนื่องมาจากลูกจ้างในกลุ่มนี้มีการต่อสู้เรียกว่องค่าจ้างและปรับปรุงสภาพการจ้างในรูปแบบของการรวมกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองมาเป็นเวลานานหลายศตวรรษหรืออาจกล่าวได้ว่าในกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมีท่าทีต่อชีวิตที่แตกต่างจากกลุ่มลูกจ้างอื่นๆ คือ มีความสำนึกร่วมของสิทธิและการที่จะต้องเรียกร้องผลประโยชน์ที่เพียงได้รับมากกว่าการยอมจำนนต่อเงื่อนไขที่ลูกกำหนดโดยนายจ้างและรัฐ จึงทำให้แรงงานในกลุ่มนี้สามารถยกระดับความเป็นอยู่ในชีวิตทั้งในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการให้ดีขึ้นโดยลำดับ

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่สามารถรวมกลุ่มเป็นองค์กรจัดตั้งเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองทั้งในระดับสถานประกอบการและในระดับชาติเป็นเพียงลูกจ้างส่วนน้อย นอกจากนี้การที่ลูกจ้างไม่ใช่สมาชิกของชุมชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ที่ตัวเองทำงานอยู่ และไม่สามารถเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคุกรทางการเมืองในระดับห้องถินในภูมิลำเนาเดิมของตัวเองที่ทำให้ลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจจากการต่อรองในฐานะที่เป็นฐานะค่านวนเสียงของนักการเมืองในระดับห้องถินที่จะผลักดันให้เกิดการปรับปรุงนโยบายด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างเหมือนสมาชิกกลุ่มนี้ในชุมชน

กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันรัฐมีความพยายามที่จะทำให้คนกลุ่มนี้กลับเป็นกลุ่มที่ถูกกฎหมายเพื่อสะท้วนในการควบคุม ในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย แต่เมื่อพิจารณาสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานกลุ่มนี้แล้ว จะพบว่าเป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสมากที่สุดโดยเปรียบเทียบกับแรงงานกลุ่มนี้อื่นๆ สาเหตุที่สำคัญคือ การขาดสิทธิความเป็นพลเมืองที่ทำให้แรงงานต่างด้าวกลับเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทย ดังนั้น คนไทยส่วนใหญ่ (ยกเว้นนายทุนผู้ได้รับประโยชน์ต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว) รวมถึงองค์กรสหภาพแรงงานของคนงานไทยส่วนหนึ่งจึงมีความรู้สึกด้านลบต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว และเพิกเฉยต่อการที่แรงงาน

ต่างด้าวถูกเอาเปรียบค่าจ้างแรงงาน ถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายแรงงานตลอดจนถูกข้ออดจากกลไกอำนาจ

ด้วยสถานภาพที่ต่ำต้อยในสังคม ประกอบกับการขาดความตระหนักในเรื่องสิทธิของตน ทำให้ท่าทีต่อชีวิตของแรงงานต่างด้าวคือการทำงานเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตัวเองและส่งกลับไปช่วยเหลือครอบครัวในประเทศต้นทางพoSมควรไม่มีความคาดหวังในอนาคตระยะยาว ไม่คำนึงถึงการเรียกร้องสวัสดิการหรือสิทธิใดๆ ที่นอกเหนือจากนายจ้างและรัฐบาลไทยหยิบยื่นให้ ผลกระทบคือปัจจุบันแรงงานต่างด้าวได้ถูกยกเป็นแรงงานราคาถูกซึ่งมีความยืดหยุ่นต่อการจ้างงานสูง (ถูกเลิกจ้างได้ง่ายโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย) ที่มาทดแทนแรงงานไทยในหลายอุตสาหกรรม และมีเด็กกลุ่มที่ขาดทุนเปลี่ยนถูกลัต้องตามกฎหมายเท่านั้นจึงจะมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่มีให้อย่างจำกัด โดยไม่มีอำนาจการต่อรองทั้งในฐานะลูกจ้าง พลเมือง หรือกลุ่มพลังทางสังคม

กลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพความยากจนและด้อยโอกาสอยู่ระหว่างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการและแรงงานต่างด้าวกล่าวคือ ไม่ได้ถูกเอาเปรียบด้านค่าจ้างเหมือนแรงงานต่างด้าว แต่ก็ไม่มีหลักประกันด้านค่าจ้างขั้นต่ำเหมือนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการที่ได้ความคุ้มครองจากกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำรายได้ในแต่ละวันไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากจำนวนค่าจ้างตามขั้นงาน ซึ่งในบางช่วงอาจมีรายได้ต่อวันสูงกว่าค่าจ้างของคนงานที่อยู่ในระบบโรงงาน แต่เมื่อคิดอัตราเฉลี่ยต่อชั่วโมงจะได้รับค่าแรงน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และไม่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไม่ได้รับสวัสดิการในฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคม

การผลิตที่มีลักษณะปั่นจางบุคคล เช่นกรณีลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้าน หรือการอยู่ในสถานประกอบการขนาดเล็ก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างหรือทำให้สามารถเข้าถึงทรัพยากร่างกายของรัฐ แต่จะพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวแล้ว กลุ่มของลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งเพื่อสนับสนุนให้ลูกจ้างสามารถกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพและสร้างอำนาจการต่อรองทำให้ลูกจ้างส่วนหนึ่งเริ่มมีสำนึกในเรื่องสิทธิและการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองและสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมได้ เช่นเดียวกับลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ จะขาดอำนาจการต่อรอง ในฐานะลูกจ้างและการเป็นขบวนการทางสังคม แต่เนื่องจากรูปแบบการทำการผลิตที่ทำงานอยู่กับบ้าน ทำให้แรงงานในกลุ่มนี้ไม่ได้ขาดความสัมพันธ์ในฐานะสมาชิกชุมชนเหมือนแรงงานที่ทำงานในโรงงาน ดังนั้นจึงยังคงมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับองค์กรทางการเมืองในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น (ยกเว้นกรณีที่เป็นแรงงานอพยพไปทำงานในจังหวัดอื่น) ซึ่งทำให้ยังคงมีอำนาจการต่อรองในฐานที่เป็นฐานะแสวงเสียงของนักการเมืองในระดับท้องถิ่น หรืออาจเข้าไปมีส่วนในการบริหารองค์กรในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถเข้าถึงสวัสดิการของชุมชนในฐานที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของชุมชน เหมือนกับประชาชนกลุ่มอื่นๆ เช่น การถูกเงินจากการทุนหมุนบ้าน การได้รับสวัสดิการโครงการขององค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพของความเป็นพลเมือง เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่มาทำงานในประเทศไทย คือ การมีฐานะเป็น “คนอื่น” ในประเทศไทยที่ตัวเองทำงานอยู่ ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจจัดสร้างที่จะให้ความปกป้องคุ้มครองและเสียงต่อการถูกเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศมีสถานภาพที่ดีกว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากไม่ได้ถูกบีบคั้นจากภาวะวิกฤตของทางการเมือง และเศรษฐกิจภายในประเทศจนต้องดิ้นรนไปทำงานในต่างประเทศ แต่โดยส่วนใหญ่การไปทำงานต่างประเทศถือเป็นทางเลือกในชีวิตหรือต้องการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งจะพบว่าแรงงานไทยที่สามารถเดินทางไปทำงานในต่างประเทศได้จะต้องมีทุนทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เช่นมีที่ดินที่ใช้เป็นหลักประกันหรือมีญาติพี่น้องที่สามารถถูกเงินมาเป็นค่านายหน้าได้

ความจนและความด้อยโอกาสของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ จึงอยู่ที่ภาวะความเสียหายต่อการถูกหลอกลวง ทั้งก่อนหน้าการเดินทาง ระหว่างที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ และภายหลังกลับจากต่างประเทศแล้ว ซึ่งความเสียหายมีทั้งหมดนี้เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถสร้างหลักประกันให้กับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศให้สามารถไปทำงานได้โดยไม่ถูกหลอกลวง ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในประเทศที่ไปทำงาน และมีความมั่นคงในชีวิตหลังกลับจากต่างประเทศแล้ว

สาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ทำให้ปัญหาของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศไม่ได้รับการแก้ไขเกิดจากการที่บริษัทผู้ส่งออกแรงงานไทยไปต่างประเทศจำนวนมากเป็นของนักการเมือง ซึ่งร่วมมือกับข้าราชการผู้มีอำนาจในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดภาวะ “ความทับซ้อนในผลประโยชน์” (conflict of interests) ทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาถูกขัดขวางจากผู้สูญเสียผลประโยชน์ซึ่งมีอำนาจทางการเมือง

นอกจากนี้จะพบว่าปัจจุบันมีหน่วยงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนน้อยมากที่ให้ความสนใจต่อการจัดตั้งหรือส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองให้คนงาน ดังนั้นแม้ว่าแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่กลับพบว่าการสร้างหลักประกันด้านสวัสดิการสังคมให้กับคนงานมีอยู่น้อยมาก ทั้งในส่วนที่มาจากการรัฐและ การสนับสนุนจากภาคเอกชน

สุดท้ายเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนจนที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกับกลุ่มคนจนอื่นๆ จะพบว่า กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีการแปรเปลี่ยนสภาพไปเป็นกลุ่มคนจนอื่นๆ ได้ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาภูมิหลังของลูกจ้างคือแรงงานที่มาจากครอบครัวเกษตรกร ที่ยากจนและล้มเหลวต่อการดำเนินชีพในภาคเกษตรฯ ต่อมามีเมืองเกิดกิจกรรมเศรษฐกิจหรือลูกจ้างต้องตกงานด้วยสาเหตุใดก็ตาม จะมีลูกจ้างกลุ่มหนึ่งซึ่งยังรักษาสายสัมพันธ์กับครอบครัวที่อยู่ในชนบท กลับคืนสู่ภาคเกษตรฯ โดยอาจกลับไปเป็นเกษตรกร หรือไปเป็นแรงงานประกอบในชนบทด้วยการเป็นลูกจ้างที่รับงานไปทำงานที่บ้านในหมู่บ้านที่เป็นภูมิลำเนาเดิม แต่อาจจะมีค่านตกงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่สามารถหางานทำได้ ต้องกลับไปเป็นภาระให้กับภาคชนบทอยู่ชั่วคราวจนกว่าจะหางานใหม่ได้ ในขณะที่ค่านตกงานอีกกลุ่มหนึ่งได้ตัดขาดความสัมพันธ์กับภาคชนบท ที่ตนเองจากมาเป็นเวลานานมากแล้ว หรือเป็นคนงานที่เกิดและเติบโตในเมืองเมื่อต้นงาน คนเหล่านี้ไม่มีที่ดินและทรัพยากรในภาคชนบทเป็นฐานรองรับ จึงจำเป็นต้องดิ้นรนกับวิถีชีวิตในเมืองใหญ่ต่อไป โดยปรับตัวเข้าสู่อาชีพอิสระ เช่น ค้าขายเล็กๆน้อยๆ หรือรับจ้างทำงานชั่วคราว โดยมีรายได้และสวัสดิการต่างๆ สถานภาพเดิมที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

บทที่ 4

สวัสดิการสังคมกับการแก้ปัญหาความยากจน และด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มคนจนเพียงกลุ่มเดียวที่รัฐมีการจัดระบบสวัสดิการสังคม ให้เป็นการเฉพาะโดยแยกออกจากกลุ่มคนจนอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกันจะพบว่าสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับชุมชนโดยทั่วไปนั้นคนงานโดยส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่ต้องอยู่พำนักระยะยาวเดินทางไกลและทำงานในเมืองใหญ่ ขาดข้อมูลข่าวสารและความสัมพันธ์กับชุมชนในภูมิลำเนาเดิม ตัวอย่างเช่น นโยบายเงินกู้กองทุนหมุนบ้านแห่งละ 1 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ผู้ได้รับเงินกู้เป็นสมาชิกในหมู่บ้านที่มีรายสัมพันธ์กับกลุ่มผู้บริหารกองทุนหรือผู้บริหารชุมชน ซึ่งคนงานไม่อยู่ในเงื่อนไขดังกล่าวหรือโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ผู้ถือบัตรต้องใช้บริการจากโรงพยาบาลใกล้บ้าน ลูกจ้างส่วนใหญ่ซึ่งทำงานอยู่ในโรงงานที่ห่างไกล ภูมิลำเนาเดิมจึงไม่มีโอกาสใช้บริการดังกล่าว การมีระบบสวัสดิการสังคม เฉพาะสำหรับลูกจ้างจึงมีความจำเป็นเนื่องจากลูกจ้างมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสวัสดิการที่จัดให้ประชาชนโดยทั่วไปที่เป็นสมาชิกของชุมชน

ในประเทศไทยระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับลูกจ้างเริ่มต้นจากสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการเจ็บป่วยจากการทำงานแล้วจึงขยายมาสู่สวัสดิการอื่นๆ ซึ่งระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้น นอกจากจะเป็นผลมาจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่ทำให้รัฐบาลต้องจัดตั้งระบบและสถาบันเพื่อการคุ้มครองหรือประกันในเรื่องการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานตามแบบอย่างที่ปฏิบัติกันทั่วไปอยู่ในประเทศไทยต่างๆ แล้ว ยังเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวผลักดันของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายจากองค์กรของคนงานเองและจากองค์กรหรือนักศึกษาที่สนับสนุนให้ลูกจ้างได้รับสิทธิและคุ้มครองในฐานะเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าลูกจ้างที่ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยจะได้รับสวัสดิการจากรัฐอย่างสอดคลายทุกราย ในหลายกรณีลูกจ้างขาดข้อมูลข่าวสารในเรื่องสิทธิที่ตน拥มีและบางกรณีมีปัญหาและคุปสรุคที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่มีอยู่ได้ จนต้องมีการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสวัสดิการที่พึงได้ และในปัจจุบันลูกจ้างกลุ่มนี้ได้พยายามนำเสนอให้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้าง ในบทนี้จะได้วิเคราะห์เนื้อหาของกรณีศึกษาในส่วนของการใช้ระบบสวัสดิการสังคมแก่ปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้าง โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

1. สวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
2. ปัญหาของระบบสวัสดิการและอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของรัฐ
3. ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
4. การต่อสู้ของลูกจ้างเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม

4.1 สวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เมื่อกล่าวถึงสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ในงานวิจัยฉบับนี้ หมายถึงสวัสดิการที่จัดทำขึ้นโดยคุณงานเองและที่รัฐจัดทำขึ้น ซึ่งมีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อกุศลงานจำนวนมาก ในระดับของชุมชนอุตสาหกรรมหรือระดับทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังมีสวัสดิการอีกประเภทหนึ่งซึ่งได้มาจากภาระภาษีที่จัดต่อสู้ของคุณงานในอดีต แต่อาจจำกัดอยู่ในเฉพาะในสถานประกอบการของคุณงานเอง

ในยุคต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก ในช่วงทศวรรษ 2500-2520 การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยเป็นการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของแรงงานราคาถูก สภาพการจ้างโดยทั่วไปของคุณงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตคือ การได้รับเงินค่าแรงงานอย่างเดียว โดยไม่มีสวัสดิการใดๆ ทั้งสิ้น ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เมื่อคุณงานมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและต่อสู้เรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการจึงทำให้สภาพความเป็นอยู่ของคุณงานในโรงงานอุตสาหกรรมมีการพัฒนาต่อขึ้นโดยลำดับ การเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานในยุคต่อๆ มา ก็ได้ทำให้สถานประกอบการหลายแห่งมีการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้างในระดับที่สูงกว่าที่ก่อนหน้านี้ เช่น มีสวัสดิการอาหารกลางวัน หอพักพรี มีพาหนะรับส่ง เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ฯลฯ

ต่อมาเมื่อสนาพแรงงานบางแห่งมีการพัฒนาเข้มแข็งขึ้น จึงได้ขยายบทบาทด้านสวัสดิการของมาสู่ขอบเขตที่กว้างกว่าในระดับโรงงานของตัวเอง โดยมีการจัดทำสวัสดิการที่เอื้อประโยชน์ต่อคุณงานที่อยู่ในชุมชนอุตสาหกรรมเดียวกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

4.1.1 สวัสดิการที่ลูกจ้างจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือกันเอง

การศึกษารูปแบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมุ่งเน้นไปที่รูปแบบสวัสดิการที่จัดขึ้นโดยรัฐ แต่เนื่องจากในกลุ่มลูกจ้างเอง ได้มีการจัดระบบสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันอยู่ด้วย แต่ไม่ใช่รูปแบบหลักที่ครอบคลุมในระดับประเทศ เป็นเพียงสวัสดิการที่จัดทำขึ้นภายในชุมชนอุตสาหกรรมเดียวกัน โดยมีแกนหลักคือสนาพแรงงาน หรือคุณงานที่รวมกลุ่มกันเองเป็นผู้จัดทำ และอาจมีองค์กรภายนอกเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน และรัฐบาลให้ความสนับสนุนเป็นบางกรณี ซึ่งในบทนี้จะกล่าวดังรูปแบบสวัสดิการที่สำคัญ 2 ชนิด คือ ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน และกลุ่มออมทรัพย์ของคุณงาน

1. ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน

การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการช่วยเหลือกันเองของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ที่มีการริบ่มามานานมากกว่า 10 ปี โดยมีสนาพแรงงานเป็นผู้บริหารงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการรับเลี้ยงดูบุตรในวัยก่อนเข้าโรงเรียน (2-5 ปี) ของสมาชิกสนาพแรงงาน คุณงานทั่วไปและชาวบ้านในชุมชน โดยสมาชิกสนาพแรงงานจะเสียค่าเลี้ยงดูเด็กในอัตราถูกกว่าบุตรคนทั่วไปและบุตรของชาวบ้าน ทั้งที่ถือเป็นการจัดสวัสดิการที่สนาพแรงงานมีให้กับสมาชิก

ความจำเป็นในการที่คุณงานต้องจัดสวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนขึ้นในชุมชนอุตสาหกรรมที่ตนเองทำงานอยู่มาจากการที่ในปัจจุบันแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก เป็นแรงงานหญิงซึ่งต้องมีบทบาททั้งในฐานะที่เป็นลูกจ้างและเป็นแม่ซึ่งต้องเลี้ยงดูบุตร ในปัจจุบันลูกจ้างหญิงมีสิทธิลาคลอดโดยได้รับเงินเดือนเต็มเป็นเวลา 90 วัน หลังจากนั้นต้องกลับไปทำงานตามเดิม ลูกจ้างหญิงส่วนหนึ่งที่ใช้คดีมีรายหรืออย่างเด็กช่วยเลี้ยงดูลูกที่ยังเล็กโดยอาจต้องส่งลูกไปให้เลี้ยงดูที่บ้านเกิดในชนบท ส่วนลูกจ้างหญิงที่ไม่มีญาติช่วยเลี้ยงดูลูกซึ่งยังเล็กต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างคนมาดูแลลูก ซึ่งนับเป็นภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัวคุณงานอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ สนาพแรงงานบางแห่งจึงได้พยายามจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนขึ้น โดยรับเลี้ยงเด็กลูกของคุณงานและลูกชาวบ้านในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง จากการศึกษาของบันทิตย์ ชนชัย เศรษฐสุกุณ มีศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนที่ดำเนินการโดยสนาพแรงงาน 4 แห่ง คือ ศูนย์เลี้ยงเด็ก

เด็กฯ ชุมชนเสนาโน米 2 ของสหภาพแรงงานอุตสาหกรรมผ้าห่มไทย และสิ่งทอ ตั้งอยู่ที่เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ศูนย์เลี้ยงเด็กฯ สิ่งทอลักษกี้ 3 ของสหภาพแรงงานสิ่งทอลักษกี้ ตั้งอยู่ที่ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ ศูนย์เลี้ยงเด็กของสหภาพแรงงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย ตั้งอยู่ที่ อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ และศูนย์เลี้ยงเด็กของกลุ่มสหภาพแรงงานนวนคร ตั้งอยู่ที่หมู่บ้าน นวนคร จ.ปทุมธานี

อย่างไรก็ตาม ศูนย์เลี้ยงเด็กทั้ง 4 แห่ง ซึ่งดำเนินการโดยสหภาพแรงงานไม่สามารถพึ่งตนเอง ทางด้านการเงินต้องอาศัยความสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ สถาบันการศึกษา แรงงานเสรี เอเชีย-อเมริกัน (AFFLI หรือในปัจจุบันคือ ศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ ACILS) และองค์การแตรเดซคอม และยังมีปัญหาเรื่องการหาสถานที่เลี้ยงเด็กและบุคลากรที่จะเป็นแม่บ้าน และครูพี่เลี้ยง โดยศูนย์เลี้ยงเด็กของสหภาพแรงงานที่ได้จดทะเบียนต่อประชาสงเคราะห์จังหวัดจะได้รับความช่วยเหลือบางส่วนด้านอาหารเลี้ยงและการจัดจ้างครูพี่เลี้ยง แต่ปัญหาคือกรมประชาสงเคราะห์ต้องจ้างครูเป็นลูกจ้างข้าราชการตามปีงบประมาณ และจ่ายค่าจ้างเฉพาะวันทำงานในเวลาราชการเท่านั้น หากทำงานในวันเสาร์ซึ่งเป็นวันทำงานของคนงานส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรม ทางสหภาพแรงงานต้องจ่ายค่าจ้างเอง (บันทิตย์, 2542: 165)

ตารางที่ 4.1 การดำเนินงานของศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนโดยสหภาพแรงงาน

ชื่อศูนย์ฯ	วันเปิด ดำเนินการ	พื้นที่อุตสาหกรรม ที่ตั้งศูนย์	สหภาพแรงงาน ที่บริหารงาน
1. ชุมชนเสนาโน米 2	8 มิ.ย.2530	เขตจตุจักร กทม.	สหภาพแรงงานอุตสาหกรรมผ้าห่มไทยและสิ่งทอ
2. สิ่งทอลักษกี้ 3	12 ส.ค.2530	ซอยบางปูใหม่ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ	สหภาพแรงงานสิ่งทอลักษกี้ 3
3. สหภาพแรงงานเหล็ก และโลหะแห่งประเทศไทย	16 มี.ค.2534	ถ.ปู่เจ้าสมิงพราย อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ	สหภาพแรงงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย
4. นวนคร	1 ก.พ.2537	นิคมอุตสาหกรรมนวนคร จ.ปทุมธานี	กลุ่มสหภาพแรงงานนวนคร

ที่มา : บันทิตย์, 2542: 165

2. กลุ่มออมทรัพย์คนงาน

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้านในชุมชนทั้งในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด เกิดขึ้นมาบานานแล้ว แต่ในชุมชนของลูกจ้างภาคอุตสาหกรรมที่อยู่ร่วมในบริเวณเดียวกันในเขตย่านอุตสาหกรรมต่างๆ เพิ่งจะมีการพัฒนารูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อช่วยเหลือกันเองในด้านเศรษฐกิจในระยะไม่กี่ปีมานี้ โดยก่อนหน้านี้รูปแบบขององค์กรทางการเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยสหภาพแรงงานจะมีแต่สหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีข้อจำกัด คือ ทำได้เฉพาะในสถานประกอบการขนาดใหญ่ เช่น รัฐวิสาหกิจ และบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ที่สหภาพแรงงานมีความเข้มแข็งและมีทรัพยากรถที่จะดำเนินรายได้โดยมีเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ที่รับสมัครสมาชิกเฉพาะลูกจ้างในสถานประกอบการของตนเองเท่านั้น และเป็นองค์กรที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์มีข้อแตกต่างจากสหกรณ์ออมทรัพย์ เนื่องจากไม่ถูกจำกัดด้วยกรอบของกฎหมายสหกรณ์ และมีลักษณะที่เป็นองค์กรชุมชนมากกว่าองค์กรของสถานประกอบการ เพราะเปิดรับสมาชิกจากโรงงานต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรมเดียวกันได้ และเน้นเป้าหมายที่ชัดเจนในเรื่องของการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ หากว่าการหวังผลกำไรแบบธุรกิจนอกจานนี้ ยังมีเป้าหมายในการส่งเสริมความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานโดยการแบ่งผลกำไรส่วนหนึ่งสนับสนุนการทำกิจกรรมเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานอีกด้วย

ในปัจจุบัน กลุ่มออมทรัพย์คนงานที่ค่อนข้างมีพัฒนาการเด่นชัดมีอยู่เพียงแห่งเดียว คือ กลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ ที่เริ่มก่อตั้งในเดือนมิถุนายน 2540 โดยพัฒนามากจากกองทุนสุขภาพของคนงานย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ โดยมีสหภาพแรงงานหลายแห่งที่อยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรม ย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ เป็นผู้บริหารงานและมีมูลนิธิเพื่อนหญิงเป็นผู้สนับสนุน (ดูรายละเอียดใน จะเด็จ และบันทึก, 2543: 48 และ กิตติพัฒน์, 2544: 209-48) นอกจากนี้ในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ก็ได้มีการรณรงค์กลุ่มของคนงานเพื่อจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นเช่นเดียวกันในปี 2542 แต่อย่างไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

รูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์โดยทั่วไป คือ การให้สมาชิกออมเงินอย่างต่อเนื่อง ทุกเดือน ในจำนวนเงินที่แน่นอนแล้วแต่กำลังความสามารถของสมาชิก และเงินออมนี้จะถอนออกไม่ได้จนกว่าสมาชิกจะลาออกจากกลุ่มและเป็นเงินที่ไม่มีดอกเบี้ยเงินฝาก แต่สมาชิกจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนโดยสามารถกู้ยืมเงินจากกลุ่มออมทรัพย์ได้ในอัตราที่กำหนด โดยเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินนอกระบบ นอกจานนี้ กลุ่มออมทรัพย์ที่มีผลกำไรสูงมากจะมีการจัดสวัสดิการให้สมาชิกในรูปแบบต่างๆ เช่น สวัสดิการค่าวัสดุพยาบาล แต่งงาน หรือทุนการศึกษาบุตร

เป็นต้น

ในกรณีกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่ การจัดทำกลุ่มออมทรัพย์ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการสร้างสวัสดิการสังคมให้กับสมาชิกในสานะปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีเป้าหมายในเชิงการพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่ม คือ มีการจัดสรรกำไรส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 20) เข้ากองทุนพัฒนากลุ่มเพื่อจัดการศึกษาให้กับการและสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ และจัดสรรกำไรอีก 15% เข้ากองทุนพัฒนาสังคม เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มสหภาพแรงงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่

อย่างไรก็ตาม มีประเดิณที่เป็นข้อสังเกตต่อการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ของคนงาน คือ ประการแรก เนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์บริหารงานโดยสหภาพแรงงานดังนั้นจึงเกิดข้อถกเถียงในเรื่องแนวทางของการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรที่เป็นของคนงานว่า การทำงานของกลุ่มออมทรัพย์จะขัดขวางการเดิบโตของสหภาพแรงงานหรือไม่ เนื่องจากสหภาพแรงงานเน้นการเรียกร้อง สวัสดิการจากนายจ้างและรัฐโดยอาศัยอำนาจการต่อรองของคนงาน ในขณะนี้กลุ่มออมทรัพย์เน้นการจัดสวัสดิการโดยคนงานเพื่อช่วยเหลือกันเอง ซึ่งในประเดิณนี้อาจเป็นไปได้ว่า การเชื่อมประสานระหว่างสหภาพแรงงานและกลุ่มออมทรัพย์คือการที่กรุณาของกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งมาจากการและแรงงานจะต้องมีความชัดเจนในการทำให้กลุ่มออมทรัพย์มีเป้าหมายในการสนับสนุนความเข้มแข็งของคนงาน เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองกับนายจ้างและรัฐ นอกจากการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของสมาชิกที่เป็นปัจเจกบุคคล

4.1.2 สวัสดิการที่จัดทำโดยภาครัฐ

ในงานบริจัยฉบับนี้ ได้นำเสนออูปแบบสวัสดิการที่จัดทำโดยรัฐ 3 อูปแบบที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้รับบริการอยู่ ได้แก่ กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม และกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดย 2 อูปแบบแรกเป็นกองทุนที่จัดสวัสดิการให้แก่คนงานภายนอกประเทศไทย ส่วนกองทุนประเภทหลังเป็นสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

1. กองทุนเงินทดแทน

การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนมีแนวคิดเริ่มแรกมาจากความต้องการจัดระบบประกันสังคมแต่เนื่องจากยังขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน รัฐบาลจึงเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นก่อน การเปลี่ยนแปลงของสังคมดังเดิมที่เป็นสังคมเกษตรและการผลิตเพื่อยังชีพไปสู่สังคมอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากระบบสมบูรณ์แบบสิทธิราชย์ไปสู่ระบบ

ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้ทำให้แนวคิดเรื่องการประกันสังคมเติบโตขึ้นในสังคมไทย ภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คณะราษฎรได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางการปกครอง 6 ประการหลัก ซึ่งหลักการหนึ่งคือ การประกันสังคมที่รัฐบาลจะต้องทำงานให้ราษฎรทุกคน ทำและวางแผนโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อเป็นหลักประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2446 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนสำคัญของคณะราษฎร ได้เสนอเดียวโครงเศรษฐกิจให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ปรากฏว่าถูกโภมตีอย่างมากจากหลายฝ่าย รวมถึงพระบาทสมเด็จพระปรมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่ามีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง การประกันสังคมได้เลื่อนหายจากประเทศไทยไปเป็นเวลาเกือบ 20 ปี

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2497 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมจึงได้มีการออก พ.ร.บ.ประกันสังคมในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2497 และออก พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ ฉบับแรกในปี พ.ศ.2499 แต่เนื่องจากถูกคัดค้านจาก บริษัทประกันภัยที่เสียผลประโยชน์และในขณะนั้นสื่อมวลชนและประชาชนขาดความเชื่อถือรัฐบาล ทำให้การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมฉบับแรกของประเทศไทยไม่อาจทำได้ เมื่อมาถึงสมัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนรัชต์ รัฐบาลมุ่งเน้นเฉพาะการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาความเจริญด้าน อุตสาหกรรม โดยไม่สนใจปัญหาความยากจนและขาดสวัสดิการของลูกจ้าง แนวคิดเรื่องประกัน สังคม จึงไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลอีก

นโยบายการจัดสวัสดิการในรูปแบบประกันสังคมให้คนงานเริ่มปรากฏเป็นจริงในปี 2515 แต่ยังไม่ใช่การประกันสังคมในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในวันที่ 16 มีนาคม 2515 รัฐบาลภายใต้คณะปฏิวัติ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 กำหนดให้มีสำนักงานกองทุนเงิน ทดแทนโดยสำนักงานเรียกเง็บเงินสมทบทุนจากนายจ้างที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป และให้กองทุนทำ หน้าที่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงาน การเมืองทุน เงินทดแทนจึงถือเป็นก้าวแรกของการเริ่มใช้การประกันสังคมในส่วนของการเจ็บป่วยจากการโดย ลูกจ้างและรัฐไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบ

กองทุนเงินทดแทนมีผลบังคับใช้ในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี 2517 และครอบคลุมท้องที่ทั่วประเทศไทยในเดือนกรกฎาคม 2531 โดยใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต่อมาใน เดือนตุลาคม 2536 ได้ขยายการคุ้มครองในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 ได้ขยายการคุ้มครองไปสู่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ยกเว้น

(1) ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

- (2) ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- (3) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- (4) นายจ้าง ซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เฉพาะในส่วนเกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่
- (5) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ
- (6) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมด้าซึ่งงานที่ลูกจ้างทำงานมีได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
- (7) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าระหว่างการค้าแผลอย อัตราเงินสมบทที่นายจ้างแต่ละรายจ่ายเข้ากองทุนอยู่ระหว่างร้อยละ 0.2-1.0 ของค่าจ้างขั้นอยู่กับลักษณะความเสี่ยงในการประกอบกิจการเรียกว่า “อัตราเงินสมบทหลัก” ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้เก็บเงินสมบทจากนายจ้างเป็นเวลา 4 ปีแรก เมื่อปีที่ 5 นายจ้างแต่ละรายจะได้เพิ่มหรือลดอัตราเงินสมบทขึ้นอยู่กับการประสบอันตรายที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง อัตราเงินสมบทที่นายจ้างต้องจ่ายตั้งแต่ปีที่ 5 เป็นต้นไปเรียกว่า “อัตราเงินสมบทตามค่าประสบภัยณ์” ซึ่งปรับลดได้ไม่เกินร้อยละ 80 และปรับเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 150 ของอัตราเงินสมบทหลัก ทั้งนี้เงินสมบทที่นายจ้างต้องจ่ายให้ลูกจ้างไม่เกินคนละ 240,000 บาทต่อปี

สวัสดิการที่ลูกจ้างจะได้รับจากการจ่ายเงินสมบทที่ได้รับจากการทำงาน เช่นเดียวกันจากการทำงาน ตาย หรือสูญหาย ลูกจ้างจะได้รับสิทธิทันทีเมื่อเข้าทำงานโดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 35,000 บาท ต่อการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 1 ครั้ง ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายเกินกว่า 35,000 บาท ให้จ่ายเพิ่มตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไม่เกิน 50,000 บาท
- (2) กรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ติดต่อ กันเกิน 3 วัน ได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ตลอดระยะเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ไม่เกิน 1 ปี
- (3) กรณีสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วนได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนตามประเภทของการสูญเสียแต่ไม่เกิน 10 ปี
- (4) กรณีพื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ภายหลังการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยได้รับค่าใช้จ่ายในการพื้นฟู ไม่เกิน 20,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการผ่าตัดอีกไม่เกิน 20,000 บาท
- (5) กรณีทุพพลภาพ ได้รับค่าทดแทนรายเดือนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนตามประเภททุพพลภาพ แต่ไม่เกิน 15 ปี

(6) กรณีตายหรือสูญหาย ได้รับค่าทำกินจำนวน 100 เท่า ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน หรือได้รับค่าทดแทนรายเดือนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน มีกำหนด 8 ปี ไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท และไม่เกิน 9,000 บาทต่อเดือน

ตารางที่ 4.2 จำนวนเงินสมทบและเงินที่จ่ายค่าทดแทนของกองทุนเงินทดแทน 2535-2544

หน่วย : ล้านบาท

ปี	เงินสมทบ	เงินทดแทน	เงินทดแทน ต่อเงินสมทบ (%)
2535	741.95	753.31	101.63
2536	921.36	926.51	100.56
2537	1,126.35	1,169.39	103.82
2538	1,397.81	1,370.03	98.01
2539	1,837.50	1,609.50	87.59
2540	2,235.25	1,986.48	88.87
2541	1,732.53	1,629.82	94.07
2542	1,630.79	1,404.40	86.12
2543	1,673.01	1,256.81	75.12
2544	1,764.63	1,276.60	72.34

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รายงานประจำปี 2544

หน้า 33

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนที่ผ่านมาในรอบ 10 จะเห็นได้ว่า ในช่วง ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจก่อนปี 2540 จำนวนเงินสมทบที่เก็บได้และเงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ทุกปี แต่ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจเก็บเงินสมทบได้น้อยลงและจำนวนเงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทนก็น้อยลงด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วอัตราเงินทดแทนต่อเงินสมทบมีสัดส่วนสูงมาก โดยเฉพาะในช่วงก่อนปี 2538 เงินสมทบที่เก็บได้ในแต่ละปีไม่เพียงพอจ่ายเป็นเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่ เจรจาป่วย เนื่องมาจากการทำงานในปีนั้นๆ และดังให้เห็นว่ามาตรฐานด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่เป็นที่น่าพอใจจึงทำให้ลูกจ้างต้องประสบปัญหา เสียชีวิต ทุพพลภาพ สูญเสียอวัยวะหรือเจ็บป่วยเป็นจำนวนมากในแต่ละปี

ตารางที่ 4.3 จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจำแนกตามความร้ายแรง ปี 2545

ระดับความร้ายแรง	ในข่ายกองทุน	นอกข่ายกองทุน	รวม	%
ตาย	650	11	661	0.35
ทุพพลภาพ	14	2	16	0.008
สูญเสียอวัยวะบางส่วน	3,424	28	3,452	1.81
หยุดงานเกิน 3 วัน	49,012	19	49,031	25.67
หยุดงานไม่เกิน 3 วัน	137,879	7	137,886	72.17
รวม	190,979	67	191,046	100

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2. กองทุนประกันสังคม

ในช่วงก่อนปี 2533 กองทุนเงินทดแทนถือเป็นหน่วยงานเดียวของรัฐที่จัดสวัสดิการให้แก่ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม แต่ก็ให้หลักประกันเฉพาะในเรื่องการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ส่วนสวัสดิการที่ให้หลักประกันในกรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วยนอกเหนือจากการทำงานไม่มี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยกำลังพัฒนาอื่นๆ ในเอเชีย ในช่วงเวลาเดียวกันนับว่าประเทศไทยยังล้าหลังกว่าประเทศไทยเพื่อนบ้านที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมใกล้เคียงกันอยู่หลายประเทศ

ต่อมาเมื่อคณางานและกลุ่มองค์กรทางสังคมต่างๆ ได้มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องเพื่อกดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคม ทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคมผ่านสภาผู้แทนราษฎร ออกมาได้ในวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 ภายหลังจากที่ต้องฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ จากผู้คัดค้านมาเป็นเวลากว่า 30 ปี หลักการสำคัญของการประกันสังคม คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองและร่วมรับผิดชอบด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โครงสร้างการบริหารงานกองทุนประกันสังคมเป็นระบบไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และรัฐบาล ในรูปของคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทดแทนต่างๆ รวมทั้งการรับรองมาตรฐานสถานพยาบาลและการบริการทางการแพทย์ด้านต่างๆ ที่คณะกรรมการแพทย์จะเป็นผู้ศึกษาความข้อมูลให้คณะกรรมการประกันสังคมพิจารณา

กองทุนประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตน 7 ประเภท คือ

- (1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (2) กรณีคลอดบุตร
- (3) กรณีตาย
- (4) กรณีทุพพลภาพ
- (5) กรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) กรณีชราภาพ
- (7) กรณีว่างงาน (ยังไม่บังคับใช้)

ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนและนายจ้าง มีหน้าที่ส่งเงินสมทบในกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง โดยรัฐบาลออกสมทบให้ในอัตราเดียวกับลูกจ้างและนายจ้าง ต่อมาในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลอ้างว่าเพื่อเป็นการลดภาระของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จึงให้ลดอัตราเงินสมทบในกรณีดังกล่าวเหลือฝ่ายละ 1% ตั้งแต่เมษายน 2541 - ธันวาคม 2545 ส่วนในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพเดิมทั้ง 3 ฝ่าย จ่ายเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ต่อมาตั้งแต่เดือนเมษายน 2543 รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบร้อยละ 2 ของค่าจ้าง ส่วนรัฐบาลเพียงร้อยละ 1 ของค่าจ้าง

การประกันสังคมในระบบประกันสังคมของไทย มี 3 ลักษณะคือ

- (1) การประกันตนโดยบังคับ ซึ่งในระยะแรกบังคับใช้ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป ต่อมาขยายเป็น 10 คน และในปีจุบันตั้งแต่เดือนเมษายน 2545 บังคับใช้ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป
- (2) การประกันตนโดยสมัครใจ สำหรับบุคคลที่ไม่ได้มีลูกจ้างในรายบังคับของกฎหมาย ผู้ประกันตนโดยสมัครใจต้องจ่ายเงินสมทบแทนนายจ้างคือจ่ายเป็น 2 เท่าของอัตราที่ลูกจ้างต้องจ่าย
- (3) การประกันตนของผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราเดียวกับผู้ประกันตนโดยสมัครใจ

สำหรับลูกจ้างหรือกิจการที่ไม่มีอยู่ในรายบังคับของกฎหมายประกันสังคม มี 13 ประเภท ดังนี้

- (1) ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันมีได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
- (2) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

- (3) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ
- (4) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศไทย และไปประจำทำงานในต่างประเทศ
- (5) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
- (6) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝีกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล
- (7) ลูกจ้างของสภากาชาดไทย
- (8) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534
- (9) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ป่าไม้ ประมง และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
- (10) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล
- (11) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยakuฟ้าภรณ์
- (12) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดานี้งานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
- (13) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าเร่หรือการค้าแผลอย

ตารางที่ 4.4 จำนวนเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินประกันสังคม 2535-2544

หน่วย : ล้านบาท

ปี	เงินสมทบ	ประโยชน์ทดแทน	ประโยชน์ทดแทน ต่อเงินสมทบ (%)
2535	6,016	2,057	34.19
2536	9,358	2,473	26.43
2537	12,172	3,773	31.00
2538	12,602	3,991	31.67
2539	15,234	6,239	40.95
2540	16,448	10,245	62.29
2541	10,735	7,637	71.14
2542	22,471	7,676	34.16
2543	32,278	10,533	32.69
2544	34,512	11,223	32.52

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

เมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนเงินทดแทน เงินที่สำนักงานประกันสังคมจ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างกรณีเจ็บป่วยของงาน มีจำนวนมากกว่าเงินทดแทนของกองทุนเงินทดแทนอย่างมาก แต่อัตราส่วนประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมอยู่ในระดับต่ำประมาณร้อยละ 30 เศษเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนเงินที่เก็บเป็นเงินสมทบมาจาก 3 ฝ่าย จึงมีจำนวนมากกว่าเงินของกองทุนเงินทดแทนที่เก็บจากนายจ้างฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม ในปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกหลังวิกฤตเศรษฐกิจ สำนักงานประกันสังคมเก็บเงินสมทบได้น้อยลงอย่างมาก ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีธุรกิจหลายแห่งต้องปิดตัวลงหรือเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก อีกเหตุผลหนึ่งเนื่องมาจากรัฐบาลได้ประกาศลดอัตราเงินสมทบท่องแต่ละฝ่ายจากกรณีเจ็บป่วย ลดลงบุตร ตาย และทุพพลภาพ จากร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างเหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ต่อมาในเดือนมีนาคม 2541 ได้มีการเก็บเงินสมทบเพิ่มเติมเพื่อขยายประโยชน์ทดแทนอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ โดยแต่ละฝ่ายออกเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ทำให้จำนวนเงินสมทบในกองทุนประกันสังคมเพิ่มสูงขึ้นมาก และตั้งแต่เดือนมกราคม 2543 รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในกรณี

สงเคราะห์บุตรและชราภาพเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2 ของค่าจ้าง (รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้างเท่าเดิม) ทำให้จำนวนสมทบเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

ในการใช้สวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม ลูกจ้างใช้สวัสดิการจากรณีเจ็บป่วยมากที่สุด รองลงมาคือประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และคอลอคบุตร ส่วนกรณีชราภาพนั้นแม้ว่า ในปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มากนัก แต่การจ่ายบำนาญชราภาพต้องจ่ายให้ผู้มีสิทธิเป็นรายเดือน ตลอดชีวิต ดังนั้นในอนาคตจำนวนคนงานเกษย์ย่อนอายุซึ่งรับเงินบำนาญชราภาพจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

ตารางที่ 4.5 จำนวนผู้รับสวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม 2543-2544

ประโยชน์ทดแทน	จำนวนราย		อัตราเพิ่มขึ้น (ลดลง) (%)
	2543	2544	
เจ็บป่วย	12,606,716	16,067,396	27.45
คอลอคบุตร	183,692	184,281	0.32
ทุพพลภาพ	13,434	13,637	1.51
ตาย	480	435	(9.38)
สงเคราะห์บุตร	624,484	663,621	6.27
ชราภาพ	12,333	16,963	37.54
รวม	13,441,139	16,946,333	26.08

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3. กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ คนงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ คนงานที่กำลังทำงานอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งประสบปัญหาในด้านต่างๆ คนงานที่กำลังจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งโดยบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่งและโดยรัฐบาลเป็นผู้จัดตั้ง สามารถสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนได้ โดยเสียค่าสมาชิกในอัตรา 300,400 และ 500 บาท ขึ้นอยู่กับประเทศไทยที่คุณจะเดินทางไปทำงาน

สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนจะได้รับคือ ได้รับการสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาล กรณีประสบอุบัติเหตุหรือประสบอันตรายก่อนการเดินทางไปต่างประเทศ ในระหว่างอยู่ต่างประเทศจะได้รับการสงเคราะห์กรณีถูกส่งตัวกลับเนื่องจากแพทย์ตรวจพบเป็นโรคต้องห้าม กรณีประสบ

อันตรายจนพิการ หรือทุพพลภาพทั้งในและนอกประเทศ ได้รับเงินช่วยเหลือการรักษาพยาบาลค่าที่พักร ค่าอาหาร ฯลฯ ในระหว่างประสบปัญหาในต่างประเทศ สงเคราะห์ค่าจ้างทนายความต่อสู้คดีอาญาในต่างประเทศในความผิดซึ่งมิได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนา ได้รับการช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศไทย เมื่อถูกทอดทิ้งไม่มีงานทำ และถ้าเสียชีวิตท้ายาทจะได้รับเงินช่วยเหลือในการนำศพกลับประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญคือ คุณงานที่ไปทำงานในต่างประเทศส่วนมากไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการของกองทุนฯ เนื่องจากโดยส่วนใหญ่คุณงานที่ไปทำงานในต่างประเทศถูกส่งไปทำงานโดยบริษัทจัดหางาน ซึ่งเป็นผู้ดูแลรายละเอียดทั้งหมดให้แก่คุณงาน ซึ่งบริษัทส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่คุณงานหรือจ่ายค่าสมาชิกให้คุณงาน เนื่องจากทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายซึ่งจะทำให้กำไรจากค่ารายหนี้ที่เก็บจากคุณงานน้อยลง

4.2 ปัญหาของระบบสวัสดิการที่จัดทำโดยรัฐและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ

4.2.1 ความไม่เชื่อมั่นในคุณภาพของการให้บริการที่มีหลายมาตรฐาน

ในปัจจุบันระบบสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งจัดทำโดยรัฐ มี 2 รูปแบบที่สำคัญคือระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) โดยทั้ง 2 รูปแบบมีความเกี่ยวข้องกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ระบบประกันสังคม เป็นระบบสวัสดิการที่ลูกจ้างเป็นผู้ใช้บริการโดยตรง ส่วนระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนทั่วไปที่ไม่มีสิทธิใช้บริการจากกองทุนประกันสังคม แต่เนื่องจากรัฐบาลได้มีการนำเสนอแนวคิดที่จะรวมการบริหารงานด้านการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคมเข้ากับกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้เกิดกระแสการคัดค้านจากองค์กรสหภาพแรงงานจำนวนมากหนึ่ง

โดยแท้จริงแล้ว สาเหตุสำคัญของการคัดค้านในเรื่องดังกล่าวมาจากการไม่เชื่อมั่นในคุณภาพของการให้บริการของรัฐภายใต้ระบบสวัสดิการสังคม ทั้งในกรณีกองทุนประกันสังคม และกองทุนสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งมีความแตกต่างในเรื่องการให้บริการในกรณีที่ผู้ป่วยจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ระบบประกันสังคมถือว่าเป็นระบบสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมไทยที่ยังต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงให้ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพในการเป็นระบบสวัสดิการของคุณงาน

ในภาคอุตสาหกรรมที่มีรายได้น้อย นับตั้งแต่เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ.2533 เป็นต้น คุณงานที่ใช้บริการจากกองทุนประกันสังคมต้องประสบปัญหาต่างๆมาโดยตลอด โดยในปีแรกๆของการให้กองทุนประกันสังคม การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลโดยใช้บัตรประกันสังคม มีปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของแพทย์ต่อการให้การรักษาอย่างทันท่วงที่ต่อคนไข้ที่เจ็บป่วยฉุกเฉิน หรือประสบอุบัติเหตุจนเป็นข่าวใหญ่ เช่น ในเดือนตุลาคม 2534 นักข่าวหนังสือพิมพ์ผู้จัดการต้องเสียชีวิตเนื่องจากประสบอุบัติเหตุร้ายนั้น อาการสาหัส ถูกนำส่งโรงพยาบาลพระมงกุฎที่อยู่ใกล้ที่เกิดเหตุ แต่ผู้ป่วยมีบัตรประกันสังคมที่โรงพยาบาลกลาง ทางโรงพยาบาลจึงได้ติดต่อให้ส่งตัวผู้ป่วยไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลกลางแทนที่จะรับคนป่วยไว้ในกราดูแล จนในที่สุดคนป่วยเสียชีวิตหลังจากไปผ่าตัดที่โรงพยาบาลกลาง เนื่องจากมาถึงโรงพยาบาลช้าเกินไป กรณีนี้ทำให้พนักงานส่วนหนึ่งของบริษัทผู้จัดการทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอสงเคราะห์บัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม เพื่อเป็นการประท้วง (บันทึกย, 2535: 120-122)

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของการใช้สวัสดิการรักษาพยาบาลจากกองทุนประกันสังคม คือการที่มีมาตรฐานการรักษาพยาบาลแตกต่างกันระหว่างผู้ป่วยที่ใช้บัตรประกันสังคมกับผู้ป่วยที่จ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง โดยเฉพาะโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งที่เข้าโครงการประกันสังคมเพื่อหวังผลกำไรทางธุรกิจจากค่าหัวที่ให้วิธีเหมาจ่ายในอัตรา 800 บาท/ผู้ประกันตน 1 คน/ปี โดยมาตรฐานการรักษาพยาบาลที่ต่างกันนี้มีทั้งในเรื่องคุณภาพการรักษาพยาบาลและคุณภาพในการให้การบริการในส่วนของคุณภาพในการรักษาพยาบาลมีข้อจำกัดอยู่แล้วว่าโรงพยาบาลสามารถจ่ายยาให้ตามบัญชีรายชื่อยาที่กำหนดได้เท่านั้น จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะเกิดมาตรฐาน 2 แบบ ระหว่างผู้ป่วยที่ใช้สิทธิประกันสังคมกับผู้ป่วยที่จ่ายค่ารักษาพยาบาล ส่วนเรื่องคุณภาพในการให้บริการเป็นเรื่องนโยบายและวิธีปฏิบัติโรงพยาบาลแต่ละแห่ง ซึ่งโดยทั่วไป ผู้ป่วยที่ใช้สิทธิประกันสังคมมักรู้สึกว่าได้รับการบริการที่ด้อยคุณภาพกว่าผู้ที่จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลเอง

ในช่วงก่อนที่จะมีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การรักษาพยาบาลโดยใช้บัตรประกันสังคมถือว่าเป็นการใช้บริการของผู้ที่ไม่มีทางเลือก ได้แก่ลูกจ้างซึ่งไม่มีสวัสดิการที่ดีเมื่อมีข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ไม่มีการทำประกันส่วนบุคคลหรือไม่ได้ทำงานในบริษัทเอกชนซึ่งมีสวัสดิการด้านรักษาพยาบาลที่ดีแก่ลูกจ้าง จึงจำเป็นต้องใช้บริการจากประกันสังคม โดยผู้ใช้บริการต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ดังตัวอย่างที่ศูนย์พิทักษ์สิทธิ์บริโภค ระบุว่ามีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการที่โรงพยาบาลในโครงการประกันสังคมวินิจฉัยโรคผิดพลาดหลายครั้งจนผู้ป่วยไม่มั่นใจในการรักษา โรง

พยายามผลักดันสัญญาประกันสังคมไม่มีศักยภาพเพียงพอในการรักษาผู้ป่วย ได้แนะนำผู้ป่วยให้ไปรักษาตัวต่อที่โรงพยาบาลอื่น แต่เมื่อผู้ป่วยจะเบิกค่ารักษาพยาบาล โรงพยาบาลคู่สัญญากลับปฏิเสธอ้างว่าเบิกไม่ได้ เพราะผู้ป่วยไปรักษาเอง โรงพยาบาลมิได้ส่งผู้ป่วยไปรักษาต่อ หรือเมื่อผู้ป่วยกันตนเจ็บป่วยฉุกเฉินแต่โรงพยาบาลคู่สัญญาไม่ให้การรักษาที่ดีเป็นเหตุให้ผู้ป่วยต้องเสียชีวิต เมื่อผู้ประกันตนห้องเรียนกับสำนักงานประกันสังคมกลับถูกโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งฟ้องร้องข้อว่าทำให้โรงพยาบาลเสียหาย นอกจากนี้ ผู้ประกันตนจำนวนมากไม่สะดวกที่จะไปใช้บริการรักษาพยาบาลในเวลาราชการ อีกทั้งคลินิกเครือข่ายประกันสังคมมีน้อยและไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลได้อย่างครอบคลุมทุกบริการ (อ้างในเอกสารของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภาคประชาชนเรื่อง “กฎหมายประกันสุขภาพคนจนหรือคนพึ่งประทec”)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดโครงการ 30 นาทีรักษาทุกโรคตั้งแต่ปลายปี 2544 ซึ่งเป็นการให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้ที่ไม่มีสิทธิใช้บริการประจำกันสังคม และไม่มีสวัสดิการรักษาพยาบาลอื่นๆ ได้มีการนำเสนอให้รวมการบริหารงบประมาณและการจัดการในส่วนของการรักษาพยาบาลของกองทุนประจำกันสังคมเข้ากับกองทุน 30 นาทีรักษาทุกโรค ภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่ข้อเสนอนี้ทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้บริการประจำกันสังคมส่วนหนึ่งเกิดความรู้สึกว่าจะทำให้การให้บริการของกองทุนประจำกันสังคมมีคุณภาพแย่ลงกว่าเดิม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าลูกจ้างมีความรู้สึกว่าการรักษาพยาบาลภายใต้โครงการ 30 นาทีรักษาทุกโรคมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าการรักษาในระบบประจำกันสังคม และการรวมกองทุนทั้ง 2 ส่วนเข้าด้วยกันจะทำให้เงินของกองทุนประจำกันสังคมลดลงเนื่องจากถูกนำไปใช้ในโครงการ 30 นาทีรักษาทุกโรค ซึ่งจะมีผลให้มาตรฐานการรักษาพยาบาลของประจำกันสังคมต่ำลงด้วย ความหวาดกลัวของลูกจ้างในเรื่องนี้จะเห็นได้จากการวันแรงงานปี 2545 สถาบันการลูกจ้าง 9 แห่งและสมาคมธุรกิจวิสาหกิจสมัพันธ์ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลยก พนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ใช้แรงงานในระบบประจำกันสังคมออกจากภาระน้ำหนักประจำกันสุขภาพแห่งชาติ

4.2.2 ปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน

เมื่อลูกจ้างประسبอันตรายหรือเจ็บป่วย ถ้าหากต้องการเงินค่าทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน จะต้องผ่านการวินิจฉัยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนก่อนว่าเป็นการประسبอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ซึ่งกฎหมายไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “เนื่องจากการทำงาน” เอาไว้ ดังนั้น ถ้าหากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนวินิจฉัยว่า การบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยของ

ลูกจ้างไม่ได้เกิดเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลหรือเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน ซึ่งในช่วงก่อนหน้าปี 2533 ไม่มีกองทุนประกันสังคม ลูกจ้างที่เจ็บป่วยนอกงานจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองถ้าหากสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่ไม่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลให้กับลูกจ้าง

ถึงแม้ว่าลูกจ้างที่บาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการทำงานจะได้รับเงินค่าทดแทน แต่เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างต่ำทำให้ค่าทดแทนซึ่งจ่ายให้ลูกจ้างในอัตรา้อยละ 60 ของค่าจ้างต่ำตามไปด้วย จึงส่งผลกระทบให้ลูกจ้างและครอบครัวยังยากจนลงกว่าเดิม และดำรงชีพชีวิตอย่างยากลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากค่าจ้างที่ได้รับตามปกติก็มักไม่พอต่อการยังชีพอยู่แล้ว นอกจากนี้เมื่อลูกจ้างต้องทุพพลภาพหรือเสียชีวิต การจ่ายค่าทดแทนมีระยะเวลาที่แน่นอนโดยไม่คำนึงถึงวัยของลูกจ้างดังนั้นถ้าหากลูกจ้างที่เสียชีวิตหรือทุพพลภาพพยังอยู่ในวัยหนุ่มสาว ซึ่งสามารถทำงานเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้อีกยาวนาน ย่อมเป็นภาระไม่ยุติธรรมที่ได้รับค่าทดแทนเท่ากับผู้ที่มีอายุมากแล้ว

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้ลูกจ้างบางกลุ่มไม่สามารถใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนมาจากการที่อัตราเงินทดแทนที่นายจ้างต้องจ่ายเข้ากองทุนจะปรับขึ้นลงตามอัตราการเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างที่แจ้งต่อกองทุนเงินทดแทนในแต่ละปี ทำให้นายจ้างโดยส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้สถานประกอบการของตนเองมีสิทธิการเจ็บป่วยของลูกจ้างจากการทำงานสูงซึ่งจะทำให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมบทสูงตามไปด้วย เมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยจากการทำงานนายจ้างจะแนะนำให้ลูกจ้างขอใช้สวัสดิการจากประกันสังคม แทนที่จะยื่นเรื่องขอเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน

จากการศึกษาของ สุชาติ ตระกูลนุทพย์ คุณงานส่วนใหญ่ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ไม่มีความรู้เรื่องเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนเนื่องจากการจ่ายเงินสมบทกองทุนเงินทดแทนนายจ้างเป็นผู้จ่ายฝ่ายเดียว ต่างจากกองทุนประกันสังคมที่ลูกจ้างถูกหักเงินสมบททุกเดือน ทำให้ลูกจ้างรู้จักกองทุนประกันสังคมมากกว่า เมื่อคนงานได้รับบาดเจ็บถูกเครื่องจักรทับมือ หรือแพ้สารเคมีที่ใช้ในกระบวนการผลิต ทางบริษัทส่งลูกจ้างไปรักษาตัวแพทย์โดยใช้สิทธิประกันสังคม ทั้งๆที่ต้องใช้สิทธิในกองทุนเงินทดแทน เพราะเป็นการเจ็บป่วยจากการทำงาน แต่เนื่องจากคุณงานไม่มีความรู้เรื่องกองทุนเงินทดแทน เมื่อนายจ้างบอกอย่างไรก็ปฏิบัติเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คุณงานมีความรู้เรื่องสิทธิจากกองทุนเงินทดแทนหรือมีสภาพแรงงานในโรงงานที่จะเรียกร้องสิทธิให้ก็อาจประสบปัญหาในการใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนได้เช่นกัน ถ้าหากนายจ้างไม่ต้องการให้ลูกจ้างใช้สิทธิ ดังกรณีศึกษาเกี่ยวกับผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากผู้ฝ่ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ พบร่วมกับลูกจ้างจำนวนหนึ่งได้เข้ารับการตรวจและรักษาโรคปอด

อักษรเสบผู้นี้ฝ่ายซึ่งเกิดจากการทำงานในโรงงานจากแพทย์โรงพยาบาลราชวิถี และแจ้งต่อทางบริษัท เพื่อยื่นเรื่องขอค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนเงินทดแทนและเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทน วินิจฉัยแล้วว่าลูกจ้างเหล่านี้เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน แต่นายจ้างไม่ยอมรับว่าลูกจ้างป่วยจาก การทำงานกลับยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ให้ยับยั้งคำวินิจฉัยว่าลูกจ้างป่วยเนื่อง จากการทำงานให้แก่นายจ้าง มีสิทธิได้รับเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม นายจ้างยังคงไม่ยอมรับการ วินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทนและมีการยื่นฟ้องร้องต่อศาลแรงงานเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน

ความขัดแย้งของนายจ้างและลูกจ้างโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ในเรื่องที่ลูกจ้างต้องการใช้ สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทน แต่นายจ้างไม่เห็นด้วย จนต้องใช้กระบวนการรายติดรวมเข้ามา ตัดสินเกิดขึ้นหลายคราว บางครั้งเมื่อนายจ้างอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนเงิน ทดแทนทำให้คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนมีมติระงับการจ่ายเงินทดแทนให้ลูกจ้างทำให้ลูกจ้าง ต้องเป็นฝ่ายไปฟ้องร้องต่อศาลแรงงานและในบางกรณีกองทุนเงินทดแทนได้วินิจฉัยว่าคุณนายที่มา ยื่นขอเงินทดแทนไม่ได้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัยและมาตรฐาน ที่ชัดเจนในการวินิจฉัยโรคที่เกิดจากการทำงาน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และ กองทุนเงินทดแทน ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ลูกจ้างที่ต้องการใช้สวัสดิการจากกองทุนเงิน ทดแทน เนื่องจากกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานใช้เวลานานมากกว่า 1 ปี กว่าที่ศาลจะมีคำ พิพากษาให้ลูกจ้างมีสิทธิเบิกเงินจากกองทุนเงินทดแทนหรือไม่ ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวลูกจ้างที่ เจ็บป่วยต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเองหรืออาจมีอาการทรุดหนักมากจนเสียชีวิตไปก่อน

4.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

การสำรวจความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ได้รับรวมจาก ความเห็นของลูกจ้างและนักวิจัยจากการนี้ศึกษาทั้ง 22 กรณี และจากข้อเรียกร้องขององค์กรแรงงาน ที่ได้มีการนำเสนออย่างต่อเนื่องทุกปี ความต้องการสวัสดิการของลูกจ้างจึงมีทั้งที่เป็นความต้องการ ในระดับปัจเจกชน และความต้องการที่มีลักษณะร่วมกันของลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ซึ่งสะท้อนผ่าน องค์กรที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างได้แก่สหภาพแรงงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม จะพบว่าความต้องการ ของลูกจ้างในระดับปัจเจกชนโดยส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับข้อเรียกร้องขององค์กรสหภาพแรง งานที่มีการนำเสนอต่อรัฐบาลด้วยเห็นกัน

ในอดีตก่อนหน้าเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานจะให้ความสำคัญกับเรื่องการปรับค่าจ้างเป็นหลักทั้งการปรับค่าจ้างประจำปีภายในสถานประกอบการแต่ละแห่ง และการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำระดับชาติที่กำหนด โดยคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรไดร์ฟาร์ดี แต่ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองในเรื่องการเรียกร้องค่าจ้างต่ำลงเนื่องมาจากการธุรกิจชะลอตัวมีการเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก แม้ว่าจะยังคงมีการเรียกร้องเรื่องการปรับค่าจ้างแต่ก็ไม่ได้มีความพยายามที่จะกดดันให้นายจ้างหรือรัฐบาลปรับค่าจ้างตามการเรียกร้องของลูกจ้างเหมือนในอดีต ในเขตอุตสาหกรรมบางพื้นที่ลูกจ้างได้พยายามรวมตัวกันเพื่อสร้างระบบสวัสดิการสังคมช่วยเหลือกันเองในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์ เช่น ลูกจ้างในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 โดยสมาชิกกลุ่มนี้กู้เงินได้ 2 เท่าของเงินออมโดยเดียดออกเบี้ยร้อยละ 2 และลูกจ้างในเขตอุตสาหกรรมย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ จังหวัดสมุทรสาครและนครปฐม ได้มีการรวมตัวกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานเข้าดียกันภายใต้การสนับสนุนของมูลนิธิเพื่อนหญิง

จากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเรียกร้องขอปรับค่าจ้าง ทำให้ข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคม มีความสำคัญสำหรับลูกจ้างมากขึ้น ในฐานะที่จะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างโดยเฉพาะเมื่อลูกจ้างต้องตกอยู่ในสภาพว่างงาน ที่เคยได้รับจากนายจ้างลดน้อยลงหรือต้องตกงานจากผลของการวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น ข้อเรียกร้องของลูกจ้างนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 เป็นต้นมา จะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่องโดยสามารถสรุปความต้องการของลูกจ้างแต่ละกลุ่มได้ดังนี้คือ

1. ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ
2. ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ
3. ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่กลับจากการทำงานในต่างประเทศ

4.3.1 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

จากการศึกษาข้อเรียกร้องของลูกจ้างผ่านการเคลื่อนไหวขององค์กรสหภาพแรงงาน พบว่าในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา มีข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคม 3 ข้อ ซึ่งเป็นประเด็นที่ลูกจ้างมีการเรียกร้องอย่างต่อเนื่อง คือ (1) ขอให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติประกันสังคม กรณีประกันการว่างงาน

(2) ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ และ (3) ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กอ่อนก่อนวัยเรียนในเขตย่านอุตสาหกรรม

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2541	1. ขอให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันการว่างงานภายใต้กฎหมายในปี 2541 2. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เป็นองค์กรอิสระ 3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กให้เพียงพอต่อชุมชน 4. ขอให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกันและช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อเอ็อด์สอย่างเป็นรูปธรรม	
2542	1. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนชุมชนเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างโดยเร่งด่วน 2. ขอให้รัฐเร่งดำเนินการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมกรณีว่างงานภายใต้กฎหมายในปี 2542 3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ 4. ขอให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อคูณแล้วป่วยโคงเอ็อด์ให้ทั่วถึงมากกว่าที่เป็นอยู่	
2543	1. ขอให้รัฐบาลดำเนินการเร่งรัดออกพระราชบัญญัติประกันสังคมกรณีประกันการว่างงานโดยเร็ว 2. ขอให้รัฐบาลเร่งดำเนินการให้กองทุนพิเศษ เพื่อช่วยเหลือผู้ลูกเลิกจ้าง มีผลบังคับใช้โดยเร็ว 3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ 4. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ในเขตย่านอุตสาหกรรม 5. ขอให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกัน คูณแล้วป่วยโคงเอ็อด์ให้เป็นรูปธรรมที่ติดเชื้อเอ็อด์/ผู้ป่วยโคงเอ็อด์ให้เป็นรูปธรรม	องค์กรแรงงานมีการแยกกันจัดงาน 2 กลุ่ม และเสนอข้อเรียกร้องแยกกัน

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546 (ต่อ)

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2544	<p>1. ให้รัฐบาลประกาศพราษฎร์ไว้กับประกันสังคม กรณีประกันว่างานภายใต้กฎหมายในปี 2544 โดยรัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบทุกๆ จ้าง และนายจ้าง และเพิ่มเงินสิทธิประโยชน์ทุกด้านการสงเคราะห์บุตร จากเดิม 150 บาท เป็น 300 บาทและให้สหภาพแรงงานมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลในสังกัดประกันสังคม</p> <p>2. ให้รัฐบาลแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ.2537 เกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทนค่ารักษาพยาบาล เพื่อให้สอดคล้องกับ สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป</p> <p>3. ให้รัฐบาลเร่งจัดการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการให้เป็นหน่วยงานอิสระไม่อู่นในโครงการของระบบราชการ</p> <p>4. ให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและงบประมาณเพื่อจัดสร้างศูนย์รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตนิคมอุตสาหกรรมและชุมชน โดยให้ผู้ใช้แรงงานมีส่วนร่วม</p> <p>5. ให้มีการขยายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม ไปยังแรงงานนอกระบบ</p> <p>5.1 เร่งรัดการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตร และผู้รับงานไปทำที่บ้านในเรื่องค่าจ้าง และความปลอดภัย</p> <p>5.2 เร่งรัดและขยายขอบเขตประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้รับงานไปทำที่บ้านและลูกจ้างภาคเกษตร</p> <p>5.3 เปิดโอกาสให้กองทุนชุมชนและองค์กรชุมชนสามารถเป็นผู้ซื้อบริการในโครงการประกันสุขภาพ</p>	<p>องค์กรแรงงานได้แยก กันจัดงาน 2 กลุ่ม และมีการเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยคุณงาน 3 กลุ่ม คือ</p> <p>1. กลุ่มสภาองค์กร ลูกจ้างและสหภาพแรงงานที่ร่วมกัน จัดงานวันแรงงาน แห่งชาติที่สนับสนุน หลง</p> <p>2. กลุ่มสหภาพแรงงาน 20 แห่ง ที่จัดงานในวันแรงงาน ที่สมาคมส่งเสริม สถานภาพสตรี</p> <p>3. กลุ่มแรงงานนอก ระบบ</p>

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546 (ต่อ)

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2545	<p>1. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยขอให้รัฐบาลนำร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันส่งเสริมอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ฉบับขององค์กรแรงงานและสภาพเครื่อข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และศูนย์ประสานงานกรรมาฯ</p> <p>2. ขอให้รัฐบาลแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ใช้แรงงานในระบบประกันสังคมออกจากร่างพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.</p> <p>3. ขอให้รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน</p> <p>4. ขอให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมในส่วนของกองทุนประกันการว่างงาน โดยมีผลบังคับใช้เดือนพฤษภาคม 2545 โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาลจ่ายเงินสมบทเท่ากันจำนวน 1%</p>	ข้อเรียกร้องเสนอโดย สภาองค์กรลูกจ้าง 9 แห่ง สมាជันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และศูนย์ประสานงานกรรมาฯ
2546	<p>1. ขอให้รัฐบาลกำหนดให้ลูกจ้างทุกภาคส่วนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง จากกองทุนเงินทดแทนให้ได้รับการคุ้มครอง</p> <p>2. ขอให้รัฐบาลประกาศใช้การประกันสังคม กรณีการว่างงานโดยด่วน</p> <p>3. ขอให้รัฐบาลประกันการเมืองทำให้กับผู้จบการศึกษาทุกระดับภายในระยะเวลา 3 เดือนหลังจากจบการศึกษา</p> <p>4. ขอให้รัฐบาลขยายโอกาสทางการศึกษา โดยให้ผู้ใช้แรงงานได้รับโอกาสทางการศึกษาฟรีจนถึงระดับปริญญาตรี</p> <p>5. ขอให้รัฐบาลกำหนดให้กองทุนเงินประกันสังคมกำหนดหลักเกณฑ์ การจ่ายยาต้านไวรัสเอดส์ให้กับผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อเอชไอวี เอดส์ เพื่อให้สถานพยาบาลที่ให้บริการด้านประกันสังคมได้ปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียมและเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน</p> <p>6. ขอให้รัฐบาลยกเลิกการจัดเก็บภาษีสวัสดิการลูกจ้างที่นายจ้าง เป็นผู้จัดให้</p>	

ที่มา : บันทึกยุทธศาสตร์ จับชี้พิจารณาเคลื่อนไหวแรงงาน ปี 2544 แรงงานปริทัศน์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2545, 2546

การเรียกร้องให้มีการประกันสังคมกรณีการว่างงานสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเริ่มประกาศใช้ในปี พ.ศ.2533 ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับ 7 ประเภท รวมถึงประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งจะถึงปัจจุบันได้มีการดำเนินการประโยชน์ทดแทนทั้ง 6 ประเภทแล้ว แต่ไม่มีการดำเนินการในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งรัฐบาลไม่มีการระบุว่า จะเริ่มใช้ปี พ.ศ.ใด ด้วยเหตุนี้เมื่อกฎिवิเศษเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ลูกจ้างจำนวนมากถูกเลิกจ้าง กลายเป็นคนตกงาน ทำให้องค์กรแรงงานพยายามเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐบาลเร่งดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงานโดยเร็ว แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบกรณีประกันว่างงาน ในอัตราเท่ากับลูกจ้างและนายจ้าง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ระบุว่าอัตราเงินสมทบกรณีว่างงานเก็บไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้างโดยรัฐไม่ต้องจ่ายเงินสมทบทุกบุคคลที่เข้ารับประกันว่างงาน ซึ่งในประเดิมดังกล่าวทำให้นายจ้างไม่ต้องการให้มีการประกันว่างงานเนื่องจากเกรงว่าจะต้องรับภาระสูงในภาวะที่ธุรกิจชลอเช้า ลักษณะรัฐบาลจ่ายเงินสมทบในอัตราน้อยกว่านายจ้างและลูกจ้าง ส่วนลูกจ้างมีความเห็นว่ารัฐบาลควรจ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ลูกจ้างและนายจ้างมีกำลังจ่ายเงินสมทบที่ต่ำอยู่แล้ว รัฐบาลจึงควรแสดงความรับผิดชอบในการแบ่งเบาภาระทางเศรษฐกิจของลูกจ้างและนายจ้าง ดังนั้นนอกจากลูกจ้างจะเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งดำเนินการประกันสังคม

ข้อเรียกร้องประเดิมที่สองเรื่องการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ เป็นข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์โศกนาฏกรรมโรงงานเคเดอร์ไฟไหม้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 และต่อมาเมื่อกรณีปัญหาของผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานห่อผ้ากรุงเทพ ตลอดจนการเกิดอุบัติเหตุอุตสาหกรรมอื่นๆ ติดตามมา รวมเวลากลางถึงปัจจุบันองค์กรแรงงานมีการรณรงค์เรียกร้องให้มีการจัดตั้งสถาบันฯ มาเป็นเวลา 9 ปีแล้วแต่ยังไม่สามารถจัดตั้งสถาบันได้ อย่างไรก็ตามในปี 2544 ในช่วงที่นางลดาวัลลี วงศ์ศรีวงศ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีการจัดทำร่าง พ.ร.บ.สถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และต่อมาได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2544 เพื่อนำเสนอต่อกองระดับรัฐมนตรีต่อไป

สำหรับข้อเรียกร้องประเดิมสุดท้าย คือ การขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เรียนในชุมชนที่เป็นเขตอุตสาหกรรม

ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสวัสดิการสังคมให้ลูกจ้างโดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตอุตสาหกรรม การเคลื่อนไหวในเรื่องนี้มีลักษณะโดยองค์กรแรงงานที่มีคนงานหญิงเป็นฐานกำลังหลัก และมีองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรีให้ความสนับสนุนโดยได้มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ทุกวันที่ 8 มีนาคม ซึ่งเป็นงานสตรีสาวกโลกตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา และต่อมาสามารถผลักดันให้เป็นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานในวันแรงงานแห่งชาติ โดยคนงานมีข้อเสนอในเรื่องที่จะต้องให้องค์กรแรงงาน มีส่วนร่วมในการบริหารศูนย์เลี้ยงเด็กที่ตั้งขึ้นในเขตย่านอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องเน้นการให้บริการแก่บุตรของคนงาน และประชาชนที่มีรายได้ต่ำ ในย่านอุตสาหกรรมนั้นๆ (บันทึกย่อ, 2542 : 187)

นอกเหนือจากประเด็นใหญ่ทั้ง 3 เรื่อง ข้อเรียกร้องของคนงานในช่วงปี 2541-2543 ยังมีการเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกันและช่วยเหลือคนงานที่ติดเชื้อเอ็สต์ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มแรงงานเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีปัญหาโรคเอดส์สูงกลุ่มนี้ แต่ในปัจจุบันโรคเอดส์ถูกยกเว้นเป็นโรคที่ไม่สามารถใช้บริการของกองทุนประกันสังคมได้ ทำให้คนงานที่ป่วยเป็นโรคเอดส์มีภาระที่ต้องจ่ายค่าวัสดุยาบาลเอง นับว่าสร้างความลำบากให้คนงานอย่างมาก

4.3.2 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ที่ไม่เป็นทางการ

ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการโดยเฉพาะลูกจ้างที่รับเงินไปทำที่บ้าน ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กกิจกรรมครอบครัว เป็นลูกจ้างที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และไม่มีสิทธิให้การรับสวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนหรือกองทุนประกันสังคม นอกจากนี้ องค์กรจัดตั้งของแรงงานที่มีอยู่ในรูปแบบของสหภาพแรงงานโดยส่วนใหญ่ไม่ได้ความสนใจในการเรียกร้องสวัสดิการทางสังคมให้แก่ลูกจ้างนอกจากระบบเนื่องจากลูกจ้างนокระบบไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้

โดยทั่วไป ลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับสวัสดิการสังคมจากหน่วยงานของรัฐที่จัดให้กับสมาชิกในชุมชน เช่นเดียวกับชาวบ้านอื่นๆ ที่ไม่ได้มีอาชีพเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น จากรัฐนิศึกษาของ พันธ์ วรรณบวชรุณ เรื่องการเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบของเท้าอยู่กับบ้าน ในชุมชนดังกล่าวมีการจัดสวัสดิการโดยรัฐ เช่น ด้านการศึกษา มีสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร สำหรับนักเรียนชั้นประถมปีที่ 1-6 จำนวน 6 โรงเรียน ในด้านสาธารณสุข มีศูนย์บริการสาธารณสุข ในสังกัดกรุงเทพมหานคร 3 แห่ง ซึ่งมีการให้บริการใน

ลักษณะหน่วยเคลื่อนที่และมีบริการออกเยี่ยมบ้าน (home visit) ที่มีศูนย์มีครรภ์ คลอดบุตรและผู้ป่วยอัมพาต ทุกวันนอกเหนือจากการรักษาผู้ป่วยที่สำนักงานโดยผู้ป่วยที่มีอาการหนักจะถูกส่งต่อให้โรงพยาบาล

นอกจากนี้ มีศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกรุงเทพมหานครในด้านอาหารเสริม อุปกรณ์การเรียนการสอน ค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็กโดยสถานที่เป็นบ้านที่ได้รับบริจาคจากมูลนิธิชิน ສภานพานิชย์ รับเด็กได้ในจำนวนจำกัด

หากพิจารณาสวัสดิการและบริการที่มีอยู่ในชุมชนดังกล่าว จะเห็นว่าในชุมชนแห่งนี้มีสวัสดิการและบริการทางสังคมค่อนข้างดี ซึ่งลูกจ้างหญิงเย็บรองเท้าสามารถใช้บริการได้ แต่ในสภาพความจริงแล้วผู้วิจัยพบว่าลูกจ้างหญิงใช้บริการที่มีอยู่ในชุมชนน้อยมาก เนื่องจากการไปใช้บริการที่ศูนย์สาธารณสุขเขต ต้องจ่ายค่ายาและบริจาคเงินเป็นค่าใช้บริการอีกทำให้คนงานไม่อยากไปใช้บริการ ส่วนคนงานที่มีโรคประจำตัว เช่น เบาหวาน ซึ่งต้องรักษาในระยะยาวยินดีที่จะกลับไปใช้บริการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในโรงพยาบาลใกล้บ้านที่ต่างจังหวัด หากกว่าการใช้บริการของศูนย์บริการสาธารณสุขในชุมชน ส่วนบริการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนนั้น เนื่องจากลักษณะการทำงานเป็นการรับงานมาทำที่บ้าน ทำให้คนงานสามารถเลี้ยงดูลูกไปด้วยในขณะที่ทำงาน ไม่ต้องพึ่งศูนย์เลี้ยงเด็กเหมือนคนงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม

ความสัมพันธ์ระหว่างคนงานเย็บรองเท้ากับหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาส่งเสริมกิจการด้านอาชีพ การจัดงานและอบรมทักษะ เช่น ทำอาหาร ทำขนม จัดสวน มักอยู่ในระดับที่ห่างเหินเนื่องจากคนงานมองว่ากิจกรรมส่งเสริมอาชีพของรัฐ ไม่สอดคล้องกับอาชีพของพากເเซ ซึ่งต้องการทำงานเย็บรองเท้า ในขณะเดียวกันองค์กรของรัฐก็ไม่ได้ให้ความสนใจกับกลุ่มคนงานเย็บรองเท้ามากนัก แต่กลับมีองค์กรอื่นๆ ที่เข้ามาทำงานร่วมกับคนงานโดยตรง เช่น 升ภาพแรงงานขนาดสัมพันธ์ ค้าอุกทางน้ำ ซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนเดียวกัน องค์กรพัฒนาเอกชนนอกพื้นที่ เช่น ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้ามาจัดฝึกอบรม เปิดโอกาสให้มีการนำเสนอและความต้องการของคนงานเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้าน และจัดกิจการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานระหว่างกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านกลุ่มต่างๆ

จากการที่คนงานยังไม่พอใจในสถานภาพที่เป็นอยู่ซึ่งไม่สามารถใช้บริการประกันสังคมในขณะที่ตนเองมีสถานภาพเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ทำให้เมื่อปี 2543 คนงานเย็บผ้าส่วนประกอบรองเท้าจำนวน 100 คน ได้ร่วมกันยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลขยายขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่ผู้รับงานไปทำที่

บ้านมีการรวมตัวกันเรียกร้องขอสวัสดิการทางสังคม ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนงานได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ เช่นสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน จึงสามารถรวมตัวกันเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ในขณะที่ลูกจ้างซึ่งทำงานอยู่ในธุรกิจனผลกระทบบกคลุ่มอื่นๆไม่ได้มีการแสดงออกร่วมในลักษณะรวมหมู่ เนื่องจากขาดองค์กรที่จะให้ความรู้ในเรื่องสิทธิและการจัดตั้งกลุ่ม

การเรียกร้องสิทธิสวัสดิการของกลุ่มลูกจ้างนокระบบ เพิ่งจะได้รับการยกระดับเป็นข้อเรียกร้องขององค์กรแรงงานซึ่งนำเสนอต่อรัฐบาลในวันแรงงานแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ.2544 ซึ่งกลุ่มแรงงานนокระบบได้ขอให้มีการขยายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมไปยังแรงงานนокระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน การเรียกร้องสิทธิในการขอให้สวัสดิการประกันสังคมของแรงงานนокระบบ เป็นการเรียกร้องสถานภาพทางสังคมในฐานะ “ลูกจ้าง” ตามนิยามของกฎหมายแรงงาน โดยแม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บทรักษาทุกโรค ลูกจ้างยังคงเห็นว่าคุณภาพของการให้บริการรักษาพยาบาลในโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าด้อยกว่าบริการที่ได้รับจากประกันสังคม และลูกจ้างไม่ได้ต้องการเพียงสวัสดิการรักษาพยาบาลอย่างเดียว แต่ต้องการได้สิทธิในประโยชน์ทดแทนอื่นๆ อีก 6 ประการตามที่กำหนดในกฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมทุกประเภทควรได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

4.3.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

ในปัจจุบันข้อเรียกร้องของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งได้จากการสอบถามแรงงานเป็นรายบุคคล จะพบว่า ความต้องการของคนงานยังอยู่ในระดับสิทธิพื้นฐานในเรื่องของ การต้องการมีงานทำโดยไม่ถูกโงกค่าแรงหรือถูกคำناจารจูในประเทศที่คุณงานทำงานอยู่ช้อฉลองอย่างไม่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น คนงานไทยในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงราย ที่มีประสบการณ์ในการทำงานในต่างประเทศ ยังคงอยากกลับไปทำงานอีก แต่ต้องการให้รัฐบาลจัดตั้งบริษัทส่งออกงานขึ้นมาเองเพื่อให้คุณงานได้รับความสะดวกในการเดินทางไปต่างประเทศมากขึ้น และไม่ถูกนายจ้างโงกค่าแรงโดยยินดีจะเสียเงินค่าใช้จ่ายอย่างเต็มที่

4.3.4 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว

สวัสดิการสังคมที่รัฐบาลไทยให้บริการกับแรงงานต่างด้าวมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากงานต่างด้าวที่มีบัตรอนุญาตถูกต้องเท่านั้นจึงจะได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่ได้ขึ้นทะเบียนรับรักษาแรงงานต่างด้าว ซึ่งมติ คณะกรรมการตุรีปี 2543 ห้ามไม่ให้ต่อทะเบียนหญิงมีครรภ์ คุณภาพที่ถูกตรวจสอบว่าตั้งครรภ์ซึ่งต้องถูกส่งตัวกลับทันที แรงงานหญิงบางรายต้องตัดสินใจทำแท้งเพื่อไม่ให้ถูกส่งกลับ

เนื่องจากแรงงานต่างด้าว จัดเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีอำนาจการต่อรองน้อย เนื่องจากขาดสถานภาพทางสังคม เป็นคนกลุ่มน้อย ซึ่งคนส่วนใหญ่ในสังคมยังคงมองเป็น “คนอื่น” ที่ไม่ใช่สมาชิก ส่วนหนึ่งของสังคม เป็นแต่เพียงผู้มาอาศัยอยู่เพื่อหารายได้ชั่วคราว ทำให้ขาดองค์กรหรือสถาบันที่จะเอื้ออาทรต่อสิทธิและความเป็นอยู่ของแรงงานกลุ่มนี้ ดังจะเห็นได้จากสภาพองค์กรลูกจ้างซึ่งเป็นองค์กรนำระดับชาติของสหภาพแรงงานไม่เคยมีการเสนอข้อเรียกร้องให้รัฐบาลออกมาตรการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว ในทางตรงกันข้ามจากข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติปี 2545 ที่สภาองค์กรลูกจ้าง 9 แห่งร่วมกับสมาคมแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เสนอต่อรัฐบาลแสดงให้เห็นว่า สภาพองค์กรลูกจ้างต่างๆ มองว่าแรงงานต่างด้าวคือตัวปัญหาที่มาແย่งโอกาสการทำงานของคนไทย เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ และทำให้ประเทศไทยถูกต่อต้านจากต่างชาติ ด้วยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงเป็นตัวแพร่เชื้อโรคติดต่อและแย่งชิงการใช้ทรัพยากรด้านสาธารณสุขของคนไทย สภาพองค์กรลูกจ้างได้เรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดเขตพื้นที่และประเภทอุตสาหกรรม ให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (สภาพองค์กรลูกจ้าง 9 สภา และสมาคมแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์, 2545 :7-8)

จากการที่แรงงานต่างด้าวไม่มีอำนาจการต่อรอง และองค์กรแรงงานอยังคงมีทักษะคติ ด้านลบต่อแรงงานต่างชาติ ทำให้ข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าวในช่วงที่ผ่านมาผลักดันมาจากองค์กรภายนอกแรงงาน ได้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆมากกว่า ที่จะมาจากตัวแรงงานต่างด้าวเอง จากการประชุมร่วมกันของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติ และครอบครัว ในวันที่ 8-9 กรกฎาคม 2545 องค์กรพัฒนาเอกชน 11 แห่ง ที่ทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ต่างๆได้นำเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ โดยเป็นประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างชาติ

ในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้มีการเสนอให้รัฐรับรองสถานะของครอบครัวผู้ติดตาม แรงงานต่างชาติ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การดูแลและควบคุมปัญหาที่จะเกิดขึ้นทั้งในด้านสาธารณสุขและ

ความมั่นคงของสังคม เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวที่เข้ามารажงานจะนำครอบครัวมาด้วย หรือเมื่อมาทำงานแล้วมีบุตรเกิดขึ้น ซึ่งคนเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องมีสถานภาพตามกฎหมาย เช่น เดิมภักแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องให้รัฐยกเลิกระบบปฏิบัติที่ให้ส่งกลับแรงงาน หญิงที่ตั้งครรภ์ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการผ่อนผันโดยขึ้นกับการตัดสินใจของนายจ้างว่าจะจ้างแรงงาน หญิงที่ตั้งครรภ์ต่อไปหรือไม่

ประเด็นต่อมาคือรัฐต้องหมายเหตุที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานหญิงและเด็กที่ถูก
ละเมิดสิทธิมนุษยชน ถูกล่วงละเมิดทางเพศ โดยให้ความช่วยเหลือในเรื่องกฎหมาย และการบำบัด
ฟื้นฟูด้านร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้รัฐไม่ควรละเมิดสิทธิมนุษยชนในการบังคับให้มีการตรวจ
เลือดเพื่อหาผู้ติดเชื้อ HIV/AIDs ในศูนย์รองรับการส่งเสริมแรงงานต่างชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัว
แรงงานต่างชาติและชุมชนของพากเข้า

ในการนี้ของการเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ในปัจจุบันหลังจากมีการเรียกว่าช่องขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องทำให้รัฐบาลอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเปลี่ยนนายจ้างได้ในกรณีที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม นับว่าเป็นการให้เสรีภาพเข้าสู่อาชีวศึกษาแก่แรงงานต่างชาติซึ่งก่อนหน้านี้แรงงานต่างด้าวที่จะเดินทางกลับนายจ้างคนใดแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้

ในส่วนของข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคม เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน ข้ามชาติ ได้เสนอให้รัฐส่งเสริมการป้องกันและควบคุมโรคในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยการดูแลด้านสุขภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เด็กที่เป็นแรงงานต่างด้าวและลูกของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งจัดให้มีการส่งเสริมสุขภาพในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าว โดยเปิดโอกาสให้องค์กรท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพอย่างเต็มที่

4.4 การเคลื่อนไหวของคนงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม

นโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันในประเทศไทย บางเรื่องพัฒนาขึ้นมาจากการปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เกิดจากการเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีวิสัยทัศน์กว้างไกลเป็นผู้ผลักดัน เช่น การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน แต่ในบางเรื่อง เช่น ระบบประกันสังคมเป็นผลลัพธ์เนื่องมาจากภาระของภาคธุรกิจและต่อสู้ของขบวนการแรงงานที่นำโดยสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่มีความเห็นใจในปัญหาความเดือดร้อน โอกาสและขาดหลักประกันด้านสวัสดิการสังคมของคนงานในภาคอุตสาหกรรม ได้ร่วมกับรัฐบาล ให้ความสำคัญในปี พ.ศ.2533 และสิทธิในการลาคลอดของผู้หญิงที่มีความปลอดภัยและยุติธรรม

คุณงานหญิงในภาคเอกชนเป็นเวลา 90 วันโดยได้รับค่าจ้างเต็มเป็นผลมาจากการรณรงค์เคลื่อนไหวของคุณงานหญิง สหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรี และเด็กซึ่งประสบความสำเร็จในปี พ.ศ.2536 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันยังคงไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามมาตรฐานที่เหมาะสม นอกจากนี้ในบางกรณีลูกจ้างที่ประสบปัญหาด้วยเจ็บป่วยไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการหรือได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรม จนกระทั่งต้องมีการรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิที่ลูกจ้างควรจะได้ กรณีศึกษาของนักวิจัยสมทบได้รวบรวมบทเรียนการต่อสู้ของคุณงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคมซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ในการนำไปพัฒนาปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

4.4.1 บทเรียนการต่อสู้ของผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน

จากการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ที่มีความรู้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับโรคที่เกิดจากการทำงาน และการขาดเกณฑ์มาตรฐานการวินิจฉัยโรคที่เกิดจากการทำงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ทำให้การเรียกร้องเงินทดแทนจากการป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการทำงานของลูกจ้างเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งลูกจ้างบางกลุ่มต้องใช้วิธีการทั้งโดยผ่านกระบวนการการยุติธรรม และการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และการได้รับเงินทดแทนในกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพจนไม่อาจประกอบอาชีพตามปกติได้

การต่อสู้ของคุณงานมีการรวมตัวกันอย่างชัดเจน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 โดยมีคุณงานที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายจากโรงงานทอผ้ากรุงเทพเป็นแกนหลัก สาเหตุเนื่องจากในระหว่าง พ.ศ.2534-2535 ผู้ป่วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายจากโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำนวน 23 คน โดยยื่นเรื่องขอรับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน และกองทุนฯได้วินิจฉัยว่าคุณงานทั้งหมดป่วยด้วยโรคจากการทำงานจริง มีสิทธิได้รับเงินค่าวัสดุพยาบาลและเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน แต่ทางบริษัททอผ้ากรุงเทพได้ยื่นอุทธรณ์ไปที่กองทุนเงินทดแทนและฟ้องร้องต่อศาลแรงงานให้มีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทน ทำให้กลุ่มผู้ป่วยได้มีการรวมตัวกันภายในโรงงาน ตั้งแต่ต้นปี 2536 ใช้ชื่อว่า “กลุ่มบิสซิโนซิส โรงงานทอผ้ากรุงเทพ” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กำลังใจซึ่งกันและกัน และให้ข้อมูลเพื่อสนับสนุนคุณงานเกี่ยวกับอาการของโรคปอดอักเสบจาก

ผู้ฝ่ายละบริษัทป้องกันตนเองจากโรค

ประเด็นที่นายจ้างใช้เป็นข้ออ้างให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของกองทุนเงินทดแทนให้รับจับการจ่ายเงินให้ลูกจ้าง มีสาระสำคัญคือลูกจ้างไม่ได้ป่วยด้วยโรคบิสซิโนซิสหรือโรคปอดอักเสบจากผู้ฝ่าย ไม่มีหลักฐานยืนยันแน่ชัดว่า โรคบิสซิโนซิสเกิดจากผู้ฝ่ายในโรงงาน บริษัทได้มีระบบการตรวจสอบภาพมีแพทย์ประจำโรงงาน ตลอดจนจัดอุปกรณ์ป้องกันและสภาพแวดล้อมที่มีในสถานประกอบการให้คุณงานอยู่แล้ว และแพทย์หญิงอรพรรณ เมธิดิลกฤล จากโรงพยาบาลราชวิถี ผู้นิจฉัยอาการของลูกจ้างว่าป่วยเป็นโรคบิสซิโนซิส วินิจฉัยโรคโดยไม่ถูกต้อง

การต่อสู้ในศาลระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเพื่อสิทธิในการรับค่าทดแทนจากการทำงานทุนเงินทดแทนใช้เวลา 8 เดือนเศษ นับตั้งแต่เมื่อมีการพิจารณาคดีครั้งแรกในวันที่ 23 เมษายน 2536 จนศาลมีพากษาคดีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2536 โดยศาลมีพากษายกฟ้องของบริษัทให้ลูกจ้างชนะคดี มีสิทธิรับเงินค่าทดแทน ทั้งในส่วนของการรักษาพยาบาลและเงินทดแทนการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของปอดอย่างถาวร อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการดำเนินคดีลูกจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมาย ทั้งค่ารักษาพยาบาลซึ่งยังไม่สามารถเบิกเงินได้ ค่ารถในการไปฟังการพิจารณาคดีโดยทุกครั้งลูกจ้างต้องใช้วันลาภิจ หรือเสียเงินจ้างคนแทนงาน ในวันที่ต้องหยุดงานไปศาล คนงานที่เข้าไปยังชีงจากงานอยู่แล้วยังต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อต้องมาต่อสู้เรียกว่าสิทธิโดยใช้กระบวนการยุติธรรม

ในระหว่างที่คุณงานทบทวนผู้จุ่งเทพต่อสู้เรื่องสิทธิของตนเอง ในโรงงานอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ป่วยด้วยโรคจากการทำงานร่วมประสบปัญหาเช่นเดียวกัน รวมทั้งชาวบ้านในสลัมคลองเตยที่ป่วยจากการณีสารพิษระเบิดในเดือนมีนาคม 2534 ก็ได้มีการต่อสู้เพื่อฟ้องร้องค่าเสียหายจากการทางเรือแห่งประเทศไทย ตั้งนั้นคนป่วยเหล่านี้จึงได้รวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์กร “สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อม” ขึ้นในปี พ.ศ.2537 วัตถุประสงค์ของสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ มีดังนี้

1. เพื่อรวมกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานกับสารพิษและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำงานและผู้เด็บป่วยจากภาวะอื่นๆ
2. ช่วยเหลือผู้ป่วยในเรื่องสิทธิอันพึงมีเพียงได้ในขั้นพื้นฐานตามกฎหมายของกองทุนเงินทดแทน รวมถึงการช่วยเหลือด้านคดีความ
3. เมยแพร่ความรู้เรื่องโรคจากการทำงานเพื่อให้เกิดการป้องกัน
4. ร่วมประสานกับทุกองค์กรที่มีนโยบายในเรื่องสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณประโยชน์โดยชัน

5. ร่วมผลักดันเคลื่อนไหวในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

ต่อมาเมื่อนางสมบูรณ์ สีคำดอกเดด ผู้นำของสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ซึ่งเป็นอดีตประธานสหภาพแรงงานทอผ้ากรุงเทพ ถูกบริษัทเลิกจ้าง จึงได้มำทำงานให้กับสภาเครือข่ายอย่างเต็มที่ โดยนอกเหนือจากการต่อสู้โดยฝ่ายผ่านกระบวนการยุติธรรมแล้ว ทางกลุ่มได้เริ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อกดดันให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือให้คนป่วยได้รับสิทธิจากกองทุนเงินทดแทน เริ่มขึ้น โดยในเดือนธันวาคม 2538 สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ได้เข้าร่วมกับกลุ่มคนจนอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ ภายใต้ชื่อ “สมัชชาคนจน” ประกอบด้วยกลุ่มปัญหาหลัก 5 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน
2. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการปัญหาบำบัดที่ดิน
3. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ
4. กลุ่มผู้ป่วยจากการในนามสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย
5. กลุ่มชาวบ้านจากชุมชนแออัด

หลังจากที่สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ได้เข้าเป็นสมาชิกของสมัชชาคนจน การเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิของผู้ป่วยได้ทำในนามของสมัชชาคนจนอย่างต่อเนื่อง มีการชุมนุมประท้วงใหญ่ตั้งแต่ปี 2540 เป็นเวลายาวนานถึง 99 วัน ทำให้ผู้แทนของสภาเครือข่ายฯ มีโอกาสประชุมเจรจาับรัฐบาล หลายรอบ ส่งผลให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มสภาเครือข่ายฯ ได้รับการตอบสนองโดยเฉพาะผู้ป่วยจำนวน 32 คน ได้รับเงินทดแทนจากการของกองทุนเงินทดแทนและการจัดตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีตัวแทนจากฝ่ายสมัชชาคนจนและผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องฝ่ายละเทา กัน นอกจากนี้สภาเครือข่ายผู้ป่วยยังได้ร่วมกับองค์กรแรงงานอื่นๆ พัฒนาข้อเรียกร้องจากการเรียกร้องเงินทดแทนให้ผู้ป่วยแต่ละคนไปสู่การนำเสนอในระดับนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

การที่สภาเครือข่ายผู้ป่วยฯ เข้าร่วมเป็นเครือข่ายของสมัชชาคนจน ทำให้กลุ่มผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน มีอำนาจการต่อรองมากขึ้น จากการที่ในอดีตต้องเคลื่อนไหวอย่างค่อนข้างโดดเดี่ยวเนื่องจากองค์กรสหภาพแรงงานในระดับชาติ มีความแตกแยกและสหภาพแรงงานโดยทั่วไป

ยังไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นการเรียกร้องสิทธิของคนงานที่ป่วยมากนัก เมื่อผู้ป่วยต้องไปต่อสู้ทางกฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งมีความยุ่งยากและคนงานต้องเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีสูงเมื่อเทียบกับฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งคนงานที่ป่วยบางรายถูกเลิกจ้างหรือป่วยหนักจนทำงานไม่ได้ การร่วมกับสมัชชาคนจนทำให้คนงานได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มคนจนในชนบทและคนслัมที่เป็นเครือข่ายของสมัชชาคนจน และได้เรียนรู้ประสบการณ์ในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาล มากกว่าที่เคยมีบทเรียนในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากสมัชชาคนจนในการรณรงค์ถ่วยซื้อผู้สนับสนุนร่าง พ.ร.บ.จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ จำนวน 50,000 ชื่อ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าซื่อกัน เพื่อเสนอภูมายใหม่ได้

4.4.2 บทเรียนการต่อสู้เพื่อสิทธิในการได้รับสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

คนงานที่ต้องทุพพลภาพหรือเสียชีวิตจากการทำงาน จะได้รับสวัสดิการตามกฎหมายจากกองทุนเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ได้รับเป็นเงินที่ไม่มากนัก เนื่องจากต้องคำนวณตามฐานค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งมีรายได้ไม่มาก กล่าวคือ กรณีทุพพลภาพเนื่องมาจากการทำงาน ลูกจ้างจะได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน โดยจ่ายตามประเภททุพพลภาพแต่ไม่เกิน 15 ปี ส่วนกรณีตายหรือสูญหายเนื่องมาจากการทำงาน ครอบครัวผู้เสียชีวิต สูญหาย จะได้รับค่าทำศพจำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน และได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน มีกำหนด 8 ปี แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท และไม่เกิน 9,000 บาท เมื่อคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันในเขตกรุงเทพ และปริมณฑล วันละ 165 บาท ลูกจ้างที่ทุพพลภาพจะได้รับค่าทดแทนรายเดือนประมาณเดือนละ 2,600 บาท (คำนวณจากวันทำงานเดือนละ 26 วัน) เป็นเวลาไม่เกิน 15 ปี และลูกจ้างที่เสียชีวิตจะได้รับเงินค่าทำศพ 16,500 บาท ครอบครัวได้รับค่าทดแทนรายเดือนประมาณเดือนละ 2,600 บาท เป็นเวลา 8 ปี ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ลูกจ้างซึ่งทุพพลภาพหรือเสียชีวิตยังอยู่ในวัยหนุ่มสาวและเป็นกำลังหลักในการหารายได้ของครอบครัว

ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดกรณีอุบัติเหตุจากการทำงานครั้งใหญ่ที่ทำให้ลูกจ้างจำนวนมากต้องเสียชีวิต จึงทำให้ญาติของลูกจ้างและองค์กรแรงงานต้องเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิตมากกว่าที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นการเรียกร้องต่อนายจ้าง

หรือรู้สูตรแล้วแต่กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น การต่อสู้เพื่อสิทธิของคนงานที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานที่เป็นการเคลื่อนไหวใหญ่ครั้งแรกคือกรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ อินดัสเตรียล ไทยแลนด์

องค์กรที่ร่วมกันเคลื่อนไหวให้ครอบคลุมงานเคเดอร์ที่เสียชีวิต ประกอบด้วยองค์กรสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน สตรี สิทธิมนุษยชน และเด็ก มีการประสานงานกับองค์กรแรงงานในช่องกง ซึ่งเป็นที่ตั้งบริษัทแม่ของโรงงานเคเดอร์ ประเด็นหลักของการเรียกร้องคือ ให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายให้แก่ครอบครัวผู้เสียชีวิตรายละไม่ต่ำกว่า 3 แสนบาท จ่ายค่าวิกาชาพยาบาลผู้บาดเจ็บ ทุพพลภาพ ตามค่าใช้จ่ายจริงและจ่ายค่าเลี้ยงดูบุตรที่อยู่ในอุปการะของผู้เสียชีวิตจนถึงอายุ 20 ปี และเรียกร้องให้รู้สูบalemีการดำเนินคดีกับบริษัทเคเดอร์และสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรู้สูตั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าข้อเรียกร้องจะไม่ประสบผลสำเร็จทั้งหมด แต่การเคลื่อนไหวกรณีโรงงานเคเดอร์ ได้สร้างมิติใหม่ให้สังคมไทยในการจัดการกับปัญหาอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างน้อย 3 เรื่อง คือ

1. ครอบคลุมงานที่เสียชีวิตได้รับเงินช่วยเหลือจากนายจ้าง รายละ 100,000 บาท และบุตรได้รับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา จนจบชั้นมัธยมศึกษาจากบริษัทผู้ถือหุ้นใหญ่ในเมืองไทยโดยผ่านมูลนิธิแห่งหนึ่งที่เป็นผู้บริหารจัดการในรูปแบบของทุนการศึกษา ทั้งหมดนี้เป็นผลประโยชน์หรือสวัสดิการที่อยู่นอกเหนือจากที่ระบุในกฎหมาย

2. เป็นการกระตุ้นให้สังคมไทยได้เริ่มตระหนักรถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนงาน การที่รู้สูตร้องรับผิดชอบต่อมาตรฐานความปลอดภัยของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง โดยที่ก่อนหน้านี้ประเด็นดังกล่าวถูกกละเลยจากนโยบายที่มุ่งเน้นการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยพยายามลดต้นทุนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมต่างๆ สำหรับคนงาน

3. องค์กรแรงงานและผู้สนับสนุนได้มีการพัฒนาข้อเรียกร้องจากผลประโยชน์เฉพาะหน้าของคนงานในเรื่องของค่าวิกาชาพยาบาล ค่าทดแทนไปสู่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขในเรื่องของหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานเป็นไปอย่างเชื่องช้า ภายหลังกรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ มีอุบัติเหตุตีกล่มอีกหลายครั้ง คร่าชีวิตคนจำนวนมาก จนกระทั่งมาถึงกรณีโรงงานลำไยระเบิดที่ อ.สันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 ทำให้มีคนงานเสียชีวิต 36 ราย บ้านเรือนบวermenรอดของงานเสียหาย

571 หลังคาเรือน มีผู้บาดเจ็บเป็นคนงาน 2 ราย เป็นชาวบ้าน 160 ราย

จากบทเรียนการเคลื่อนไหวในกรณีโรงงานเครเดอร์ไฟไหม้ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่เข้าไปช่วยเหลือครอบครัวคนงานจัดตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากโรงงานลำไยระเบิดขึ้นพื้นฐานที่ประกอบด้วยตัวแทนญาติผู้เสียชีวิต ตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับความเสียหาย ตัวแทนผู้นำชุมชนในพื้นที่ซึ่งโรงงานตั้งอยู่ ตัวแทนนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนในภาคเหนือ การเคลื่อนไหวของคณะกรรมการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บอย่างเป็นธรรม และให้ทุนการศึกษาบุตรผู้เสียชีวิต ซึ่งแนวทางในการเรียกร้องได้ใช้กรณีของโรงงานเครเดอร์เป็นบทฐาน เนื่องจากยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดโดยรัฐเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยให้แก่คนงานที่เสียชีวิตจากอุบัติเหตุอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ฯ แม้ว่ารัฐบาลจะมีบทเรียนมาแล้วจากการเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้โรงงานเครเดอร์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 รวมถึงการเกิดกรณีตีกอล์ฟที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากอีกหลายครั้งในระหว่างปี 2536-2542 แต่รัฐยังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันอุบัติภัยที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการรวมทั้งได้มีหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดในระเบียบของกองทุนเงินทดแทนและกรมประชาสงเคราะห์

การเคลื่อนไหวของคณะกรรมการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ ทำให้เกิดการต่อต้านและก่อจลาจล ด้วยองค์กรที่รวมตัวกันเป็นคณะกรรมการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ 16 องค์กร ได้มีการออกແลงกราโน้ตเดทีสมมนาที่เชียงใหม่และกรุงเทพฯ ทำข้อมูลความเดือดร้อนของผู้ได้รับเสียหายนำเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณชน โดยกลุ่มญาติและผู้นำชุมชนได้มีการเดินทางมาขอเจรจาด้วยตัวแทนของรัฐบาลเป็นระยะ ซึ่งในบางช่วงได้ร่วมมุ่นนุ่นที่หน้าที่นี้เป็นรัฐบาลร่วมกับกลุ่มสังฆารามด้วย จากการเคลื่อนไหวเป็นเวลา 2 ปีเศษทำให้ครอบครัวผู้เสียชีวิตและชุมชนได้รับความเสียหายได้รับอนุรักษ์ด้วยเหลือพิเศษรัฐบาล 3 ครั้ง ครั้งแรกในวันที่ 19 ตุลาคม 2543 จำนวน 11.8 ล้านบาท ครั้งที่ 2 ในวันที่ 25 กันยายน 2544 จำนวน 32.2 ล้านบาท และครั้งสุดท้ายได้รับอนุรักษ์มาจากคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 จำนวน 12.3 ล้านบาท

4.4.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับสวัสดิการของคนงาน

จากบทเรียนการเคลื่อนไหวของคนงานและองค์กรแรงงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการจากรัฐและนายจ้างทั้งในเรื่องการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุจากการทำงาน มีข้ออ่อน่าวาง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ดังนี้คือ

1. การขาดแคลนแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงานหรือแพทย์ผู้มีความรู้ทางด้านอาชีวเวชศาสตร์ มีผลให้คนงานต้องสูญเสียสมรรถภาพของร่างกาย กล้ายเป็นผู้พิการอย่างถาวร เนื่องจากไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกต้อง ตั้งแต่เริ่มป่วยและคนงานสูญเสียสิทธิ์ด้านสวัสดิการที่เพิ่งได้รับจากกองทุนเงินทดแทน เพราะไม่ทราบว่าตนเองป่วยด้วยโรคจากการทำงาน จากกรณีศึกษาผู้ป่วยซึ่งเป็นสมาชิกเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย พบว่า ผู้ป่วยมีอาการของโรคมาเป็นเวลาหลายปี บางคนป่วยมากกว่า 10 ปี กว่าที่จะได้พบแพทย์ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านโรคจากการทำงาน

2. ในปัจจุบันยังคงมีความขัดแย้งในเรื่องการยอมรับมาตรฐานการวินิจฉัยโรคจากการทำงาน ระหว่างคนงานที่ป่วย นายจ้าง สำนักงานกองทุนเงินทดแทน โดยจะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ป่วยให้ความเชื่อถือเฉพาะผลการวินิจฉัยของแพทย์ จากคลินิกอาชีวเวชศาสตร์ โรงพยาบาลราชวิถี ในขณะที่นายจ้างปฏิเสธผลการวินิจฉัยของแพทย์ที่ลูกจ้างให้ความเชื่อถือ และในปัจจุบันกองทุนเงินทดแทนมีแนวปฏิบัติในการพิจารณาวินิจฉัยเงินทดแทน กรณีเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงาน โดยต้องขอคุ้มครองทางการแพทย์ แสดงการเจ็บป่วยได้แก่สำเนาทะเบียนและใบแจ้งผลการตรวจรักษาต่างๆ ซึ่งในอดีตกองทุนเงินทดแทนพิจารณาจากใบแสดงความเห็นของแพทย์ผู้รักษาเพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องใช้หลักฐานอื่นประกอบ ต่อมาเมื่อมีการขอเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับประวัติการรักษาพยาบาลให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนเคยมีกรณีที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนทำการวินิจฉัยใหม่ว่าลูกจ้างไม่ได้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน และไม่อนุมัติจ่ายเงินทดแทน ทำให้ลูกจ้างที่ป่วยไม่ต้องการมอบสำเนาทะเบียนและเอกสารประวัติการรักษาพยาบาลให้กับสำนักงานกองทุนเงินทดแทนอีก ในขณะเดียวกัน นายจ้างก็ไม่ยอมรับผลการรักษาของแพทย์ซึ่งลูกจ้างให้ความเชื่อถือแต่ต้องการให้ลูกจ้างตรวจโรคและรักษาภัยแพทย์คนอื่นเป็นอย่างต่อไป จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และสำนักงานกองทุนเงินทดแทนมาโดยตลอด

3. ในเรื่องของการเกิดอุบัติเหตุครั้งร้ายแรงอันเนื่องมาจากการไม่ปลอดภัยของสถานประกอบการนั้น พบร่วมตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา มีกรณีอุบัติเหตุที่ทำให้คนงานและประชาชนต้องเสียชีวิตจำนวนมากหลายครั้ง แต่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันอุบัติภัยดังกล่าว นอกจากนี้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นชัดในเรื่องของการให้สวัสดิการ เช่น เงินช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิตและค่าอุปการะด้านการศึกษาแก่บุตรผู้เสียชีวิตและทุพพลภาพ ที่นอกเหนือไปจากระบบท่องของกองทุนเงินทดแทน การที่ครอบครัวคนงานซึ่งได้รับผลกระทบจะได้รับผลประโยชน์หรือสวัสดิการมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและอำนาจการต่อรองในการเคลื่อน

ให้ของคนงาน ญาติ และองค์กรแรงงานต่างๆ ในกรณีที่ไม่มีการเคลื่อนไหวจากผู้ได้รับความเสียหาย เช่นกรณีโรงเรມถล่มหลายแห่ง ซึ่งไม่มีองค์กรแรงงานเข้าไปรับผิดชอบดูแลผู้ที่เสียชีวิตก็จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เดียวจากนายจ้างและรัฐนอกเหนือไปจากที่มีอยู่ตามกฎหมาย

4. เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรจัดตั้งของคนงานหรือสหภาพแรงงานไม่มีความเข้มแข็ง จะเห็นว่าการเรียกร้องสวัสดิการของคนงานที่ประสบความสำเร็จเช่นกรณีไฟไหม้โรงงานเดอว์ และโรงงานลำไยระเบิดต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่เป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคมอยู่มาก ถ้าหากไม่มีการสนับสนุนอย่างจริงจังจากองค์กรและบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คนงาน ครอบครัวคนงานที่เสียชีวิตก็อาจไม่ได้รับผลประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรม

5. ในกรณีของแรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ จะพบว่า ไม่เคยมีบทเรียนการเคลื่อนไหวของลูกจ้างในกลุ่มนี้เพื่อเรียกร้องสิทธิและสวัสดิการของตนเอง ทั้งๆที่พวกเขาก็เป็นกลุ่มของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน เงื่อนไขที่ยากลำบากในการรวมตัวสร้างอำนาจการต่อรองของคนในกลุ่มนี้ทำให้แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศกล้ายเป็นกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องสภาพการทำงานและขาดหลักประกันในด้านสวัสดิการสังคมมากที่สุด

4.5 สรุป

กล่าวโดยสรุป ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นคนกลุ่มคนจนที่รู้สึกว่ามีการสร้างระบบสวัสดิการสังคมเพื่อให้ประโยชน์แก่ลูกจ้าง ทั้งในส่วนที่นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินฝ่ายเดียว เช่น กองทุนเงินทดแทนและในส่วนที่รัฐ ลูกจ้าง และนายจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบ เช่น กองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าลูกจ้างทุกประเภทสามารถได้รับบริการสวัสดิการสังคมที่สร้างขึ้นอย่างทั่วถึง คงมีแต่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเท่านั้น ที่มีสิทธิได้รับบริการจากสวัสดิการสังคมครบถ้วน

นอกจากนี้ สวัสดิการสังคมที่มีอยู่ คงต้องมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีจำนวนลูกจ้างที่สามารถเข้าถึงการใช้บริการจากสวัสดิการสังคมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การเรียกร้องสวัสดิการสังคมของกลุ่มลูกจ้างในปัจจุบัน สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการซึ่งสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคม องค์กรจัดตั้งเป็นตัวแทนผลประโยชน์อยู่แล้วเป็นการเรียกร้องเพื่อให้รัฐขยายขอบเขตของระบบประกันสังคมให้

เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเปลี่ยนไป เช่น การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีประกันการร่างงาน และการเรียกร้องเพื่อให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรซึ่งรับผิดชอบต่อระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง เช่น การให้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เป็นอิสระจากกระบวนการบริหารของรัฐ เป็นต้น ในขณะที่ลูกจ้างที่อยู่นอกภาคธุรกิจที่เป็นทางการ และแรงงานต่างด้าว เป็นกลุ่มที่ไม่มีสิทธิในการใช้สวัสดิการสังคมเท่าเทียมกับลูกจ้างในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ การเรียกร้องของลูกจ้างในกลุ่มนี้จึงเป็นการขอสิทธิเพื่อให้ได้รับสวัสดิการทางสังคม หรือเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องสภาพการทำงานตามกฎหมายแรงงานไทย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า แม้ในส่วนของลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ เองก็ประสบปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วเช่น กรณีของผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานที่ยังคงมีการต่อสู้เรียกร้องโดยผ่านกระบวนการรายติดรวมและผ่านการเคลื่อนไหวทางการเมือง ของลูกจ้างที่คิดว่าตนเองป่วยด้วยโรคจากการทำงานตามผลการวินิจฉัยของแพทย์ นอกจากนี้จะพบว่า ในกรณีนี้ลูกจ้างต้องประสบอุบัติเหตุเสียชีวิตอันเนื่องมาจากสภาพความไม่ปลอดภัยของสถานประกอบการที่นอกเหนือไปจากการเกิดอุบัติเหตุธรรมดานในกระบวนการผลิตนั้น ลูกจ้างจะมีการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคมซึ่งสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยการเรียกร้องทั้งจากรัฐ และนายจ้าง

จากการศึกษาข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมของลูกจ้างที่ผ่านมาและการต่อสู้เคลื่อนไหวของลูกจ้างเพื่อให้ได้รับสวัสดิการทางสังคม ตามสิทธิของลูกจ้างหรือเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันได้สะท้อนให้เห็นว่าการใช้สวัสดิการสังคม เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมยังจะต้องมีการพัฒนาแก้ไขทั้งในด้านของปรัชญาความคิดและการบริหารงานเพื่อให้ลูกจ้างสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีสักการ์ศรี และมีคุณภาพชีวิตที่ดีเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนา ระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีความหลากหลายมากขึ้น และการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายในพรบเดนของประเทศไทยต่อไป ทำให้เกิดกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ประกอบไปด้วยแรงงานหลายกลุ่มได้รับสวัสดิการทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในกลุ่มต่างๆ จึงมีความแตกต่างกันไป โดยตั้งอยู่บนหลักการของการพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น สำหรับกลุ่มลูกจ้างที่ได้รับสวัสดิการสังคมอยู่แล้วในระดับหนึ่ง และทำการขยายความคุ้มครองทางสังคมไปยังกลุ่มลูกจ้างที่ยังไม่ได้รับหรือไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคม ให้ได้รับสวัสดิการทางสังคมใกล้เคียงกับลูกจ้างในกลุ่มแรก การนำเสนอในบทนี้เป็นข้อเสนอจากการศึกษาข้อเรียกว่องด้านสวัสดิการสังคมจากลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างกลุ่มต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 11 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

2. การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม

3. การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

4. การประกันการว่างงาน

5. การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา

6. การขยายสวัสดิการสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ

7. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

8. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว
9. การสนับสนุนศักยภาพในการซ่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง
10. การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม
11. การปรับกระบวนการทัศน์การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง

5.1 เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นผลผลิตของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งดำเนินมาหลายทศวรรษ ดังนั้นการสร้างระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงมีความสัมพันธ์อย่างมากกับเป้าหมายและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้าง ไม่สามารถเป็นอิสระจากเป้าหมายและทิศทางใหญ่ของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในปัจจุบัน ซึ่งพึงพาอยู่กับการเติบโตของการส่งออกสินค้าในภาคอุตสาหกรรมเป็นด้านหลัก

ในช่วงที่ผ่านมา ภาครัฐเริ่มให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยในด้านหนึ่งได้มีการประเมินว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาอุตสาหกรรม นับตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนอุตสาหกรรมนำเข้ามาเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในช่วงหลังปี 2520 เป็นต้นมา จนถึงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยในอดีตส่งผลให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน “มนต์เสน่ห์ของเอเชีย” และได้รับการคาดหมายว่าจะเป็นเสื้อตัวที่ 5 ของประเทศไทยในอุตสาหกรรมเกิดใหม่ในภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่อีกหันหนึ่งได้ประเมินว่า การพัฒนาประเทศไทยรอบ 40 ปีที่ผ่านมาบันทึกแต่เมืองกรุงเทพฯ แห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 เป็นการพัฒนาที่ล้มเหลวจากการมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและมุ่งสู่ความเจริญของเมือง ตลอดจนเปลี่ยนวิถีการผลิต จากเกษตรกรรมยังชีพสู่เกษตรกรรมแผนใหม่ที่มุ่งผลิตเพื่อขายและใช้ปัจจัยการผลิตที่นำเข้าจากต่างประเทศ ทิศทางดังกล่าวทำให้ภาคเกษตรกรรมล้มละลาย เกษตรกรต้องอพยพสู่เมืองเพื่อหารงานทำ กะบวนการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม ไม่ใช่การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีระดับสูง แต่เป็นการผลิตโดยใช้แรงงานราคาถูกที่มีเป็นจำนวนมากและใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ

ทัศนะที่ประเมินความสำเร็จของการพัฒนา จากการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะในช่วง 1 ทศวรรษก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจยังคงมีอิทธิพลต่อการกำหนดดยุทธศาสตร์และนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยเสมอมา ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจรัฐบาลยังคงมองแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยการมองหาลู่ทางใหม่ๆในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมก็เพียงประเภทของสินค้าหรือประเภทของอุตสาหกรรม เช่น จากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มาสู่ธุรกิจขนาดย่อมที่เน้นความมีเอกลักษณ์ของแหล่งผลิต ในขณะที่กลุ่มซึ่งวิพากษ์ความล้มเหลวของการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และองค์กรของประชาชนบางส่วน พยายามที่จะเคลื่อนไหวและนำเสนอแนวทางการพัฒนาใหม่ที่มีเป้าหมายและนโยบายแตกต่างไปจากทิศทางเดิม มาเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมืองบนพื้นฐานของการพึงตนเอง บนรากฐานของสังคมเกษตรกรรม บนหลักการของเอกสารฯ ความเป็นธรรมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ภราดรภาพ และการให้หลักประกันสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนด้อยโอกาส (อนุสรณ์ ไชยพาน, 2525: 360)

แม้ว่าการประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการพัฒนาที่ผ่านมาจะคงเป็นประเด็นการถกเถียงของฝ่ายต่างๆ แต่ความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรม การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในยุคเพื่องฟุก่อนหน้าเกิดวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เป็นทางการขยับสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของเกษตรกรในช่วงเวลาเดียวกัน และนโยบายด้านสวัสดิการสังคม เช่น กฎหมายประกันสังคม รวมถึงการบังคับใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นยุคทองของการเติบโตในด้านอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างถูกกำหนดโดยนิยามของค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งครอบคลุมการเลี้ยงชีพของตัวคนงานเพียงคนเดียวโดยไม่รวมถึงการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว ซึ่งขัดต่อกฎฐานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำของคนงานต้องพอเพียงต่อการเลี้ยงชีพของลูกจ้าง ภรรยาและบุตรอีก 2 คน นอกเหนือนี้จะพบว่าในอดีตรัฐบาลไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการต่อรองสถาบันประกันการที่ไม่จ่ายค่าจ้างตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และเมื่อพิจารณาในด้านหลักประกันการคุ้มครองทางสังคมและระบบประกันสังคม จะ

พบว่ามีการละเลยการควบคุมและตรวจสอบด้านสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการ จนเกิดปัญหาอุบัติเหตุ และคนงานป่วยเป็นโรคที่เกิดจากการทำงานในระดับที่ร้ายแรงดังที่ได้นำเสนอในบทก่อนหน้านี้ รวมถึงการพัฒนาที่เชื่องช้าในประเด็นด้านการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการ สังคมให้แก่ลูกจ้างทั้งที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้วาทกรรมเกี่ยวกับการ พัฒนาอุตสาหกรรมบนพื้นฐานของแรงงานราคากถุง และการละเลยต่อคุณภาพชีวิตของลูกจ้างใน ภาคอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นการสร้างดุลยภาพแห่งความเจริญของสังคม โดย การสร้างหลักประกัน และความมั่นคงในชีวิตให้แก่ลูกจ้างในด้านต่างๆ โดยครอบคลุมทั้ง แรงงานในระบบโรงงานที่เป็นทางการ แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งภายใต้เป้าหมายและนโยบายดังกล่าวจะส่งผลให้ภาค แรงงานเป็นพลวัตรปัจจัยที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างประสิทธิผลในการผลิตและการ พัฒนาสังคมให้ยั่งยืนอย่างแท้จริง

5.2 การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม

เหตุที่การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำมีความเกี่ยวพันอย่างมากกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม เนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก การกำหนดนิยามของค่าจ้างขั้นต่ำสะท้อนให้เห็นถึงการให้คุณค่าแรงงานของ ลูกจ้างและทศนัชของรัฐต่อการดำรงชีพของคนงานจากรายได้ที่ได้รับจากการทำงาน ตัวอย่างเช่น การออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 30 ธันวาคม 2518 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2519 ได้เปลี่ยนแปลงความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำจากอัตราที่กำหนดให้เพียงพอแก่ลูกจ้างและสมาชิกใน ครอบครัว รวม 3 คน เป็นอัตราที่เพียงพอแก่ลูกจ้างคนเดียวเท่านั้น

แม้ว่าในทางปฏิบัติที่เป็นจริง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงก่อนปี 2519 จะไม่พอเพียงต่อการ เลี้ยงดูลูกจ้าง และสมาชิกในครอบครัวรวม 3 คน แต่ในทางกฎหมาย นิยามของค่าจ้างขั้นต่ำดัง กล่าวจะสະท้อนให้เห็นถึงการกำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานในการคุ้มครองทางสังคม ให้แก่คน งานและครอบครัว ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยอาศัยรายได้ของลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่ต่อมา

นิยามของค่าจ้างขั้นต่ำถูกเปลี่ยนแปลงไปให้เป็นหลักประกันคุ้มครองทางสังคมแก่ลูกจ้างเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นการลดระดับความเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคมของค่าจ้างขั้นต่ำลงมา ดังนั้น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละประเทศจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานที่สุดที่รัฐมีต่อคุณงานในประเทศนั้นๆ

ประการที่สอง ในปัจจุบันค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเคยถูกกำหนดให้เป็นค่าจ้างสำหรับผู้ที่เพิ่งเข้าทำงานและไม่มีทักษะฝีมือ ได้มีแนวโน้มที่จะกลับเป็นอัตราการจ้างขั้นสูงของแรงงานทุกระดับ ไม่ว่าจะทำงานมายาวนานกี่ปี ทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำยิ่งมีผลกระทบต่อชีวิตของคุณงานจำนวนมากมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่ามีลูกจ้างจำนวนมากที่ทำงานมาเป็นเวลากว่า 10 ปี แต่ยังคงได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งค่าจ้างของลูกจ้างจะถูกนำไปเป็นฐานในการคำนวณเพื่อรับค่าทดแทนจากการลงทุนเงินทุนเด่น ในกรณีทุพพลภาพและกรณีตายเนื่องมาจากการทำงาน และการรับสิทธิประโยชน์จากการลงทุนประจำสังคม กรณีทุพพลภาพและตายซึ่งไม่นำเนื่องจากการทำงานและการรับชราภาพ ดังนั้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างได้รับจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสวัสดิการสังคมที่ลูกจ้างจะได้รับจากรัฐอย่างด้วย

ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศ และเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยก่อนปี พ.ศ.2543 คณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะถูกกำหนดโดยอิงกับภาวะค่าครองชีพของจังหวัดต่างๆ ซึ่งในส่วนที่ใช้ระบบค่าจ้างขั้นต่ำแบบเดิมตั้งแต่ปี พ.ศ.2536-2544 ค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศจะแตกต่างกันเพียง 3 อัตรา คือ

อัตราที่ 1 เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดบังคับใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และภูเก็ต

อัตราที่ 2 เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงรองจากอัตราที่ 1 บังคับใช้ในเขตจังหวัด ระนอง พังงา ยะลา ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และเชียงใหม่

อัตราที่ 3 เป็นอัตราต่ำสุดบังคับใช้ในจังหวัดที่เหลือ

ต่อมาภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำใหม่โดยให้มีคณะกรรมการค่าจ้างกลางซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีเป็นผู้กำหนด "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน" เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและให้มีคณะกรรมการอธิบายการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี

ในระดับจังหวัด เป็นผู้พิจารณา "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" ภายในจังหวัดนั้นๆ และนำเสนอผลการพิจารณาให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอวัสดุนตรีว่าการระหว่างแรงงานเพื่อพิจารณาลงนามประกาศใช้บังคับ ซึ่งปรากฏว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงใหม่นี้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศในปัจจุบันมีความแตกต่างกันถึง 15 อัตรา ดังนี้คือ (ตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 15 อัตรา ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2546

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	จำนวนจังหวัด	เขตท้องที่จังหวัดที่บังคับใช้
1. อัตรา 169 บาท	4	กรุงเทพมหานคร นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร
2. อัตรา 168 บาท	1	ภูเก็ต
3. อัตรา 167 บาท	1	นนทบุรี
4. อัตรา 150 บาท	1	ชลบุรี
5. อัตรา 148 บาท	1	สระบุรี
6. อัตรา 145 บาท	1	นครราชสีมา
7. อัตรา 143 บาท	3	เชียงใหม่ พังงา และระนอง
8. อัตรา 141 บาท	1	ยะลา
9. อัตรา 139 บาท	1	พระนครศรีอยุธยา
10. อัตรา 138 บาท	2	กระบี่และอ่างทอง
11. อัตรา 137 บาท	3	ฉะเชิงเทรา ลำพูน และสุโขทัย
12. อัตรา 136 บาท	3	ขอนแก่น บุรีรัมย์ และเพชรบุรี
13. อัตรา 135 บาท	17	กาญจนบุรี กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ตราด นครพนม นราธิวาส ปัตตานี เพชรบูรณ์ ราชบุรี สงขลา สิงห์บุรี สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู และอุทัยธานี
14. อัตรา 134 บาท	1	นครนายก
15. อัตรา 133 บาท	35	เชียงราย ชัยภูมิ ตวง ตาก นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ น่าน ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พะเยา พิษณุโลก พิจิตร เพรว พทลุง มหาสารคาม มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ยะลา ยะไข่ ร้อยเอ็ด ลพบุรี เลย ลำปาง ศรีสะเกษ ศกลนคร ศูต สมุทรสงคราม สระแก้ว ศุภรัตนบุรี สุรินทร์ หนองคาย อุดรธานี อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

5.2.1 ปัญหาของระบบค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการรวมความคิดเห็นร่วมกันระหว่างนักวิจัยกับผู้นำลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากระบบค่าจ้างขั้นต่ำ นักวิชาการขององค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนของรัฐ สูปีได้ว่าระบบค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน มีปัญหาที่ต้องได้รับการพิจารณาอย่างน้อย 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. แนวคิดที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คืออะไร และหลักเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันควรเมื่อไหร่บ้าง เนื่องจากในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่า นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ยังคงตั้งอยู่บนฐานคิดของภารโรง เช่นทางด้านราคาโดยพยายามลดต้นทุนทางด้านแรงงาน ซึ่งประเทศไทยจะต้องแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีต้นทุนทางด้านแรงงานต่ำกว่ามาก ทำให้มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคำนวณตัวเลขการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปี แต่ค่าจ้างขั้นต่ำยังคงเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรองระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างและรัฐบาลเป็นหลัก

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่าจ้างขั้นต่ำและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำหนดค่าจ้างจากคณะกรรมการค่าจ้างส่วนกลางมาเป็นคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายลูกจ้างว่า เป็นกระบวนการที่ลดตอนอำนาจการต่อรองของลูกจ้างมากกว่า ที่จะเป็นการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปสู่ส่วนภูมิภาค เนื่องจากจังหวัดในส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่ ไม่มีองค์กรจัดตั้งของลูกจ้างที่เข้มแข็งในขณะที่การพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำยังคงเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรอง โดยปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดคือ การปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี 2547 ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ส่งผลการพิจารณา many คณะกรรมการค่าจ้างกลางแล้ว พ布ว่ามีเพียง 48 จังหวัดที่คณะกรรมการฯ มีมติขอปรับเพิ่มตั้งแต่วันละ 1-5 บาท ส่วนอีก 28 จังหวัดไม่ขอปรับเพิ่ม (ภาสกร จำลองราช มติชนรายวัน 17 กันยายน 2546, หน้า 18) ข้อสมมติฐานคือ ผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างใน 28 จังหวัดที่ไม่ขอปรับค่าจ้างขั้นต่ำมีอำนาจการต่อรอง เพียงใดหรือได้ทำหน้าที่ของการเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอย่างสมบูรณ์หรือไม่ เนื่องจากมีการตั้งข้อสงสัยว่าในบางจังหวัดผู้แทนของลูกจ้างไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง

5.2.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาของระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่กล่าวมาข้างต้น จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ค่าจ้างขั้นต่ำสามารถเป็นมาตรฐานการคุ้มครองทางสังคม การกระจายรายได้ และ

บรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างน้อยที่สุดสำหรับกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในระบบโรงงานที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงาน โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรตั้งอยู่บนฐานคิดของการให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างที่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของคนงานและครอบครัว ซึ่งในปัจจุบันกำหนดให้พ่อเพียงกับการเลี้ยงชีพลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่ในอนาคตควรมีเป้าหมายที่จะยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นค่าจ้างเลี้ยงชีพซึ่งครอบคลุมครอบครัวคนงานด้วยตามมาตรฐานของประเทศไทยพัฒนาแล้วที่ลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมกรสามารถเลี้ยงครอบครัวได้ด้วยเงินค่าจ้างของกรรมกรเพียงคนเดียว

อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างขั้นต่ำควรเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองแรงงานให้ทักษะ ที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานเท่านั้น ไม่ใช่ค่าจ้างขั้นสูงสำหรับแรงงานที่มีประสบการณ์ ดังนั้นควรกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำแก่ลูกจ้างได้เพียง 1 ปี และต้องจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในสถานประกอบการเอกชน เพื่อให้ลูกจ้างทุกคนที่ทำงานอยู่ ได้มีโอกาสล่วงรู้ชัดเจนว่า อัตราค่าจ้างตั้งแต่ตนเองเข้าทำงานไปตลอดจะมีการปรับขึ้นเท่าไร? เมื่อใด? ใช้หลักเกณฑ์-แนวทางพิจารณาปรับค่าจ้างอย่างไร? ในแต่ละตำแหน่งหน้าที่การทำงาน ข้อดี คือ ทำให้นายจ้างวางแผนบริหารด้านต้นทุนค่าจ้างได้ ลดปัญหาความขัดแย้งหรือการเรียกร้องได้ เกิดความเป็นธรรมชัดเจนแก่ลูกจ้างที่ทำงานในกลุ่มงานเดียวกันและมีอาชญาณเท่ากัน เป็นต้น

2. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำควรมีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับว่ามีกันของทั้ง 3 ฝ่าย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประจำ เพื่อศึกษาพิจารณาข้อมูลประกอบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอย่างต่อเนื่องชัดเจน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งกรรมการประจำชุดนี้จะไม่ใช่ตัวแทนผลประโยชน์ฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน โดยมาจากการสรรหาของคณะกรรมการค่าจ้าง (ไตรภาคี) และคณะกรรมการค่าจ้างจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและผู้สนับสนุนข้อมูลข้อคิดเห็นเท่านั้น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดเป็น 2 ระดับ คือ ขั้นที่หนึ่ง อัตราขั้นต่ำพื้นฐาน โดยลูกจ้างทุกประภากิจการทุกกลุ่มสาขาอาชีพจะได้รับเท่ากัน โดยพิจารณาจากดัชนีอัตราค่าครองชีพ หรือดัชนีผู้บริโภคเป็นสำคัญ

ขั้นที่สอง กำหนดเพิ่มเติมจากตัวเลขความเจริญของแต่ละอุตสาหกรรมหรืออุตสาหกรรม การร่วมเจรจาต่อรองของผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในแต่ละอุตสาหกรรม เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนแก่ลูกจ้างในกระบวนการผลิตแต่ละอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพและผลกำไรแตกต่างกัน

3. ระบบการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างส่วนกลาง ควรมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ให้สภากองค์การลูกจ้างเท่านั้นที่สามารถเสนอรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งได้มาเป็นการเปิดโอกาสให้ สหภาพแรงงานทุกระดับสามารถเสนอรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ และในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างควรดำเนินถึงจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานไม่ใช่การใช้ระบบ 1 สหภาพแรงงานเท่ากับ 1 คะแนนเสียง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่ผ่านมาสภากองค์การลูกจ้างที่มีอยู่ทั้ง 9 สภา ไม่ใช่องค์กรที่ได้รับความยอมรับจากองค์กรสหภาพแรงงานในระดับล่าง และมีปัญหาเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกไม่เกิดคุณ เพื่อนำไปเป็นคะแนนเสียงในการแข่งขัน เพื่อเลือกตั้งผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างตามแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงอาจทำให้ผู้แทนลูกจ้างที่ได้รับเลือกตั้งไม่เป็นที่ยอมรับของลูกจ้างอย่างแท้จริง

4. ควรมีการบททวนระบบการกระจายอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการมีอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำระดับจังหวัด หลังจากที่ดำเนินการไปแล้ว 3-5 ปี เพื่อแก้ไขจุดบกพร่อง หรือพิจารณาว่าสมควรยกเลิกอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำในระดับจังหวัดต่อไปหรือไม่ เนื่องจากในบางจังหวัดที่ไม่มีองค์กรสหภาพแรงงานอยู่หรือมีแต่ไม่เข้มแข็ง มีการตั้งข้อสังเกตว่าตัวแทนของลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างเป็นคนของฝ่ายนายจ้าง หรือผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างขาดข้อมูลและประสบการณ์ในการต่อรองกับผู้แทนของนายจ้างและรัฐ ทำให้ไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างได้อย่างแท้จริง

5. รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้คณะกรรมการค่าจ้าง มีความเป็นสถาบันที่พร้อมในการทำงานเชิงรุก สามารถเสนอแนะนโยบายค่าจ้างในระดับประเทศได้มากกว่าการพิจารณาเฉพาะการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีโดยให้มีบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องมาร่วมทำงานประจำ

5.3 การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน

หลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของกลไกคุ้มครองทางสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ปัญหาที่สำคัญในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน มีประเดิมใหญ่ๆ คือ

5.3.1 นโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยในปัจจุบันเป็นการแก้ไขปัญหามากกว่าป้องกันปัญหา

การที่สูงกว่า นโยบายด้านหลักประกันการคุ้มครองสุขภาพของคนงานในปัจจุบันเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา ก็เนื่องมาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งเกิดอุบัติเหตุ มีคนงานเสียชีวิตจำนวนมากจากการขาดระบบป้องกันภัยที่ดี เช่น รั้วซึ่งไม่มีความเข้มงวดในการตรวจสอบสภาพโรงงานและสารพิษที่ใช้ในโรงงาน ส่วนในกรณีที่บางโรงงานมีปัญหาคนงานเจ็บป่วยและเสียชีวิตด้วยโรคจากการทำงานในอัตราสูง ก็เนื่องมาจากการสูญเสียคนงานที่ขาดสุขลักษณะ คนงานต้องสัมผัสกับฝุ่นฝ้ายหรือสารพิษในกระบวนการผลิต เมื่อคนงานประสบภัยอุบัติเหตุอุตสาหกรรมหรือโรคจากการทำงานก็จะเป็นที่จะต้องต่อสู้ในเรื่องของการเรียกร้องค่าชดเชยและค่าวิกาษพยาบาล แต่การสร้างกลไกประกันสังคมเพื่อป้องกันปัญหายังคงไม่ได้รับความสนใจอยู่ต่อไป

นอกเหนือไปจากอุบัติเหตุครั้งร้ายแรงที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยของโครงสร้างอาคาร สถานประกอบการและสารเคมีระเบิดแล้ว ในชีวิตประจำวันของการทำงาน คนงานที่เผชิญกับอันตรายและความเจ็บป่วยที่เกิดจากสถานที่ทำงาน สามารถจำแนกได้ตามลักษณะของรายได้ 4 ประเภท คือ (1) งานที่ทำงานที่สูง (2) งานที่เกี่ยวข้องกับสารเคมี (3) งานที่มีเสียงดังเกินขนาด และ (4) งานที่มีฝุ่นละอองจากการเผาเชื้อเพลิงหรือจากกระบวนการผลิต

5.3.2 ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านสุขภาพความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง

ในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการด้านความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง มีกระทรวงซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง 3 กระทรวง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงแรงงาน มีหน้าที่หลักในด้านการประกาศและบังคับใช้กฎหมายและตรวจตราให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐาน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อม การทำงานให้เหมาะสมกับคนงาน เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยและสุขภาพ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย 2 หน่วย คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคมและคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทและความรับผิดชอบในการให้บริการอาชีวอนามัย ซึ่งครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมปัจจัยที่มีผลต่อความเจ็บป่วยและบาดเจ็บจากการทำงาน การวิเคราะห์ยาบาลและพื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน โดยผ่านกรมวิชาการในส่วนกลาง และระบบบริการสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคทุกระดับ มีหน่วยงานระดับกรมที่รับผิดชอบงานอาชีวอนามัย คือ กรมอนามัย กรมการแพทย์ และสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่ในการออกแบบมาตรฐานการก่อสร้างโรงงานและออกแบบอย่างด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยภายในโรงงาน และตรวจโรงงานเมื่อถูกการปฏิบัติตามกฎหมาย และเพื่อการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

นอกจากหน่วยงานของราชการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายบริการจัดการความปลอดภัยแล้ว ในระดับของสถานประกอบการ โรงงาน หรือสถานประกอบการแต่ละแห่งมีองค์กรที่รับผิดชอบด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยอยู่ 2 องค์กร คือ เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) ซึ่งเป็นตัวแทนของลูกจ้างในสถานประกอบการ และคณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทวิภาคี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างในการดำเนินงานความปลอดภัยในสถานประกอบการ สนับสนุนการปฏิบัติงานของ จป. ตลอดจนป้องกันการสูญเสียให้นายจ้าง

จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายเพื่อสร้างหลักประกันการคุ้มครองสุขภาพของคนงานต้องมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแต่ในปัจจุบันยังไม่มีการวางแผนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะการทำงานที่ขาดข้อตอน นอกจากที่ในอดีตการให้ความมั่นใจต่อประเด็นสุขภาพความปลอดภัยทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายลูกจ้างอยู่ในลำดับท้ายๆ ความตื่นตัวในเรื่องสุขภาพความปลอดภัยเพิ่มเริ่มขึ้นได้ไม่นาน ภายหลังเกิดเหตุโศกนาฏกรรม ซึ่งเป็นข่าวเผยแพร่ครึกโครมในกรณีของอุบัติเหตุไฟไหม้สถานประกอบการและผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานในระยะเวลา 10 ปีมานี้

5.3.3 ลูกจ้างขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและกลไกการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย

แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรด้านสุขภาพและความปลอดภัยโดยให้มีตัวแทนของลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น เช่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยใน

ระดับสถานประกอบการ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นคณะกรรมการให้ราคานี้ในระดับชาติเป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติคุณงานไม่มีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยทั้งในระดับสถานประกอบการ

5.3.4 ความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับรัฐในประเด็นสิทธิการได้รับสวัสดิการ

ในปัจจุบันพบว่า ยังคงมีประเด็นความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับรัฐในเรื่องของสิทธิที่ลูกจ้างควรได้รับจากการเข้มป่วย บาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการทำงานอยู่ตลอดมา เช่น กรณีที่ลูกจ้างบางกลุ่มเรียกร้องสิทธิในการได้รับค่ารักษาพยาบาลและค่าชดเชยจากกองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของกระบวนการจราจรนิจฉัยโ JACK จากการทำงานโดยคณะกรรมการแพทย์ของกองทุนเงินทดแทนกับแพทย์ที่ทำการรักษาผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน จนต้องใช้กระบวนการทางศาลเข้ามาตัดสินหรือการขาดบรรทัดฐานที่ชัดเจนในการชดเชยความเสียหายให้แก่ลูกจ้างที่เสียชีวิตบาดเจ็บจากอุบัติเหตุอุตสาหกรรมที่นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด ทำให้สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของลูกจ้างหรือการได้รับความสนับสนุนจากองค์กรภายนอก

5.3.5 ข้อเสนอแนะ

1. การป้องกันปัญหาความไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพและชีวิตของลูกจ้าง

(1) ต้องมีการบริหารจัดการระบบสุขภาพหรืออาชีวอนามัย ที่มีความครอบคลุมและความสมดุลขององค์ประกอบและกลไกทุกด้านโดยมีดีอิทธิพลความจำเป็นและความต้องการของคนงานและครอบครัวที่ได้รับผลประโยชน์เป็นศูนย์กลางพัฒนาอย่างแท้จริง ประกอบด้วยการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของคนงาน การป้องกันโรคและอัตรายที่จะเกิดจากการทำงานหรือเกี่ยวข้องกับการทำงาน โดยการพัฒนาระบบทลักษณะประกันสุขภาพคุ้มครองแก่คนงานและครอบครัวทุกขนาดสถานประกอบการ

(2) ส่งเสริมสิทธิการป้องกันสุขภาพตนเอง ได้แก่ สิทธิการรับรู้ข้อมูลความเสี่ยงภัยต่างๆ ในสถานประกอบการ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือนายจ้างที่จะต้องเปิดเผยข้อมูล และตรวจสอบความตื่นตัวสำหรับป้องกันตนเองก่อนเข้าสู่กระบวนการทำงาน นอกเหนือไปนี้คุณงานต้องมีสิทธิในการปฏิเสธงานหรือยกข่ายงานที่จะก่ออันตรายต่อสุขภาพลูกจ้างได้ถ้าหากไม่มีการแก้ไขสภาพที่เสี่ยงอันตรายในการทำงาน โดยคุณงานต้องมีสิทธิในการรวมตัวต่อรองให้ นายจ้างปรับปรุงแก้ไขสภาพความเสี่ยงภัยในการทำงาน และคุณงานควรมีสิทธิที่จะได้รับการตรวจ

สุขภาพอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับลักษณะการทำงาน โดยลูกจ้างมีสิทธิเลือกแพทย์ด้วยตนเองได้

(3) จะต้องมีมาตรการลงโทษ กรณีตรวจพบนายจ้างกระทำการผิดกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยของคนงาน โดยการออกคำสั่งให้นายจ้างหยุดการผลิตชั่วคราวในแผนงานที่ต้องใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ หรือสารเคมีที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตลูกจ้างและต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างตามปกติในระหว่างหยุดงาน จนกว่าจะมีการปรับปรุงให้เกิดความปลอดภัย ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เสี่ยงภัยในการทำงานต่อไป ซึ่งน่าจะเป็นผลต่อการป้องกันและคุ้มครองสุขภาพของลูกจ้างได้ดีกว่า มาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่การให้คำแนะนำ คำเตือน หรือเรียกค่าปรับเพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่สามารถทำให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้นได้

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง

ลูกจ้างควรมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและกลไกการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยทั้งในระดับสถานประกอบการและระดับชาติ คือ

- **ระดับสถานประกอบการ** คนงานควรมีส่วนร่วมในการตรวจความปลอดภัยในสถานประกอบการโดยไม่ผูกขาดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว และคนงานควรมีส่วนร่วมพิจารณา แต่งตั้ง ยอดถอน ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) รวมทั้งแพทย์ พยาบาลประจำสถานประกอบการเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความรับผิดชอบในการทำงานและสอดคล้องกับความต้องการของคนงาน โดยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือเสนอแนะด้านสุขภาพ ความปลอดภัยต้องได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกเลิกจ้าง หรือถูกกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม

- **ระดับชาติ** ในปัจจุบันข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายลูกจ้าง ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจการคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยของคนงาน คือ การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ โดยมีหลักการสำคัญคือ โครงสร้างบริหารงานที่เป็นองค์กรอิสระของรัฐ มีการรวมหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้มาอยู่ในสถาบันเดียวกัน มีการบริหารที่เป็นเอกภาพครบวงจร และการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในกระบวนการบริหารโดยเฉพาะบทบาทขององค์กรแรงงาน องค์กรนายจ้าง องค์กรผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน องค์กรภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่มาของแต่ละฝ่ายอย่างโปร่งใส

ในปัจจุบันลูกจ้างได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีสาระสำคัญซึ่งเป็นการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับ

การคุ้มครองด้านสุขภาพและความปลอดภัยแก่ลูกจ้างดังนี้คือ

(1) สถาบันคุ้มครองส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ไม่ใช่องค์กรมหาชนของรัฐ ไม่ใช่องค์กรเอกชน เพราะไม่ได้ sewage หาทำไร แต่เป็นองค์กรที่เรียกว่าบริษัทสาธารณะ บุคลากรทุกคนต้องแต่ผู้อำนวยการที่เป็นผู้บริหารสูงสุดเป็นลูกจ้างขององค์กร ไม่ใช่ข้าราชการ

(2) สถาบันฯ กับกระทรวงแรงงาน จะทำงานคู่ขนานเกือบกัน แม้จะเป็นองค์กรอิสระ แต่ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงานยังคงดำเนินภารกิจด้านความปลอดภัยในการทำงานควบคู่กับสถาบันฯ ยกตัวอย่าง เช่น งานตรวจความปลอดภัย สถาบันฯ จะเน้นการตรวจเพื่อหมายเหตุป้องกัน และแนะนำให้สถานประกอบการแก้ไข ขณะที่การตรวจเพื่อบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยยังเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน

(3) โครงสร้างการบริหารของสถาบันฯ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นฝ่ายบริหารควบคุม กำกับดูแลการทำงานของสถาบันฯ ซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน" ซึ่งมีผู้แทนจากนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความปลอดภัย ฝ่ายละ 7 คน และฝ่ายปฏิบัติการที่มีหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ ของสถาบัน

(4) การดำเนินงานของสถาบันฯ เป็นการบริหารด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างครบวงจร คือ

- ด้านการป้องกัน จะมีกิจกรรมการศึกษา วิจัย ฝึกอบรม บริการตรวจสภาพการทำงาน การให้คำปรึกษาและข้อมูล เป็นต้น

- ด้านการจัดการทางการแพทย์ จะดำเนินการเกี่ยวกับการรักษา การบริโภคยา ทำการพิจารณาจ่ายค่าทดแทน และการพื้นฟูสมรรถภาพของลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

- ดำเนินงานเกี่ยวกับงานของกองทุนเงินทดแทน โดย โอนกองทุนเงินทดแทนมาภายใน 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันฯ บังคับใช้

(5) รายได้ของสถาบันฯ ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบทุนของกองทุนเงินทดแทนที่จะเข้าเป็นเงินเดือน และค่าใช้จ่าย โดยต้องจัดทำงบประมาณขออนุมัติจากคณะกรรมการเป็นรายปี

(6) แนวคิดในการบริหารงานของสถาบันฯ จะเน้นการป้องกัน แก้ไขที่ต้นเหตุ เพื่อไม่ให้มีการประสบอันตรายจากการทำงานมากกว่าที่จะเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ ในการจ่ายเงินทดแทน

เนื่องจากการประสบอันตรายจากการทำงาน

(7) มีบทลงโทษ กรณีนายจ้างไม่ให้เข้าสถานประกอบการ ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งเอกสาร ตามหนังสือเรียกของพนักงาน โดยระหว่างโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

3. การส่งเสริมสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการรักษาพยาบาลอย่างเป็นธรรม

เนื่องจากภาระนิจจัยและรักษาโรคนี้เกิดจากการทำงานจำเป็นต้องอาศัยแพทย์ที่มีความรู้เชิงทาง ดังนั้น รัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการผลิตแพทย์ผู้ชำนาญด้านอาชีวอนามัยให้พอเพียงและพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เดียวมาตรฐานในการนิจจัยโรคจากภาระลพิษหรือสารเคมีอุตสาหกรรมให้ก้าวหน้า เท่าทันกับโรคที่เกิดจากการทำงานที่ลูกจ้างต้องเผชิญอยู่ เพื่อให้ลูกจ้างที่เจ็บป่วยได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันกาลและถูกต้อง รวมถึงลดปัญหาความขัดแย้งในการตัดสินว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนหรือไม่

นอกจากนี้ ควรต้องมีการพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนในกรณีประสบอันตรายเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากการทำงาน ทั้งในกรณีประสบอุบัติเหตุเป็นรายบุคคลและกรณีที่เป็นอุบัติเหตุรวมหมู่ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยไม่ต้องให้ลูกจ้างทำการเคลื่อนไหวเรียกว่าเป็นรายกรณีเมื่อมองดังที่ผ่านมา

5.4 การประกันการว่างงาน

การขยายความคุ้มครองประกันสังคม ซึ่งจะเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมบทตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 และเริ่มจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในเดือนกรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป ถือได้ว่าเป็นการตอบสนองต่อข้อเรียกว่าของลูกจ้าง ตั้งแต่หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 แม้ว่าการดำเนินงานจะล้าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่ผู้ดูแลงานจำนวนมาก จากผลของการวิกฤตเศรษฐกิจในระยะ 2-3 ปีแรก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีข้อสังเกตและประเด็นคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบการประกันว่างงานในฐานะที่จะเป็นกลไกการคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้าง ดังต่อไปนี้ คือ

- การมีระบบประกันว่างงาน โดยไม่มีมาตรการป้องกันปัญหาการตกงาน จะไม่ทำให้สวัสดิการสังคมของลูกจ้างดีขึ้น เนื่องจากรายได้จากการค่าทดแทนการว่างงานเทียบไม่ได้กับการที่ลูกจ้างต้องสูญเสียรายได้จากการมีงานทำไป

2. ในขณะนี้ ลูกจ้างหลายกลุ่มยังคงไม่พอใจต่อการกำหนดอัตราเงินสมทบที่รัฐบาลจ่ายน้อยกว่าฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างโดยรัฐบาลจ่าย 0.25% ของค่าจ้างในขณะที่นายจ้างและลูกจ้างจ่ายฝ่ายละ 0.5% ของค่าจ้าง

3. การพิจารณากรณีนายจ้างเลิกจ้างโดยอ้างว่า ลูกจ้างกระทำการผิดและนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานด้วย จะมีหลักประกันอย่างไรไม่ให้ลูกจ้างถูกกลั่นแกล้ง

4. กรณีที่ลูกจ้างถูกเลิกจ้าง มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานโดยได้รับค่าทดแทน 50% ของค่าจ้างครั้งละไม่เกิน 180 วันใน 1 ปีปฏิทิน เป็นสวัสดิการสังคมที่เพียงพอสำหรับลูกจ้างที่ตกงานหรือไม่

5. การดำเนินการประกันการว่างงานโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานอาจเกิดปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือไม่ เนื่องจากมีหน่วยงานรับผิดชอบถึง 4 หน่วยงาน คือ

- สำนักงานประกันสังคม ทำหน้าที่จัดเก็บเงินสมทบ จ่ายประโยชน์ทดแทนและตรวจสอบสิทธิของผู้ว่างงาน

- กรมการจัดหางาน ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานเพื่อให้บริการจัดหางาน รับการรายงานตัวของผู้ว่างงานทุก 1 เดือนและพิจารณาส่งผู้ว่างงานเข้ารับการพัฒนาฝีมือแรงงาน

- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ทำหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ผู้ว่างงานเพื่อให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีกครั้ง

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทำหน้าที่พิจารณากรณีนายจ้างเลิกจ้างโดยอ้างว่าลูกจ้างกระทำความผิดและไม่จ่ายค่าชดเชยให้ และพิจารณากรณีเกิดข้อพิพาทแรงงานว่าการที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานเพราะใช้สิทธินัดหยุดงานหรือกฎหมายจ้างใช้สิทธินัดหยุดงานหรือเป็นการเลิกจ้าง

5.4.1 ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นข้อสังเกตและปัญหาที่กล่าวมา จะพบว่า การทำให้ระบบประกันการว่างงานเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสวัสดิการสังคมให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะต้องมีการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกจ้างดังนี้คือ

1. การประกันการว่างงานที่ดีที่สุด คือ การสร้างโอกาสหรือหลักประกันการทำงานที่มั่นคงให้แก่ลูกจ้าง เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นกระบวนการป้องกันปัญหา

การเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมากจะต้องกระทำการคู่ไปกับการพัฒนาระบบประกันการว่างงาน โดยมีแนวทางที่สำคัญคือ

(1) ทบทวนปรับปูงกฎหมายแรงงาน และมาตรการกลไกคุ้มครองแรงงานให้มีประสิทธิภาพเด่นชัด เพื่อป้องกันผู้ประกอบการบางส่วน ดำเนินการด้วยโฉนดเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมากอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะกรณีเลิกจ้างลูกจ้างอายุมากที่มีค่าแรงสูง และมีครอบครัว ซึ่งย่อomba งานได้ยากในตลาดแรงงานปัจจุบัน และส่งผลกระทบเดือดร้อนสาหัสแก่ครอบครัวนำไปสู่ปัญหาสังคม อาชญากรรมต่างๆ ที่ไม่พึงประ妄นาได้

(2) นายจ้าง/ผู้ประกอบการต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ลดความเป็นเจ้าของกิจการ (Ownership) ลงมาเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ผู้ร่วมทำงานกับลูกจ้างคุณงานทุกคนทุกระดับขั้นในกระบวนการผลิต เดาวายมอร์บสิทธิการบริการหรือร่วม สิทธิการรวมตัวเจรจาต่อรองร่วม และการมีส่วนตัดสินใจในการบริหารกิจการของลูกจ้าง เพื่อเป็นกลไกประชาธิปไตยพื้นฐานในการร่วมป้องกันวิกฤติแรงงานที่จะเกิดขึ้นในสถานประกอบการ ซึ่งหลายกรณีได้ลุกมาไปเป็นปัญหาการเมืองกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยไม่สมควร

(3) รัฐต้องส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของแรงงานในการบริหารสถานประกอบการและสนับสนุนให้เกิดกลไก ทวิภาคีในสถานประกอบการเพื่อการกลั่นกรองตรวจสอบข้อมูล เนตุผลความจำเป็นในการเลิกจ้างคุณงาน ไม่ใช่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจเลิกจ้างผูกขาดโดยฝ่ายจัดการเพียงฝ่ายเดียว เพื่อการร่วมมือแสวงหารณาตราการวิธีการอื่นให้คุณงานมีงานทำมากที่สุดต่อไป

หากตกลงกันไม่ได้ภายในสถานประกอบการแล้ว ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานเข้ามาไกล่เกลี่ยแสวงหาทางออกที่เป็นธรรมร่วมกัน และหน่วยงานของรัฐควรเร่งรีบสำรวจ เตรียมพร้อมข้อมูลความต้องการและความจำเป็นเดือดร้อนเกี่ยวกับลูกจ้างที่อาจจะถูกเลิกจ้างในอนาคต เพื่อกำหนดมาตรฐานเชิงรุกที่สอดคล้องกับกลุ่มคุณงานเป้าหมายในแต่ละประเภทกิจการ และท้องถิ่น

4) องค์กรแรงงานควรมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและมาตรการแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมโดยนายกราชส่งออกและส่งเสริมการลงทุนในระดับต่างๆ ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญหนึ่งของปัญหาแรงงานและการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลังตัวอย่างคือ

4.1) คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหรือ กรอ. ไม่ควรจะมีเฉพาะ 3 สถาบันธุรกิจเอกชน คือ สถาบันการค้า สมาคมธนาคารไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเท่านั้น แต่ควรมีองค์กรแรงงานเข้าร่วมด้วย

4.2) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ควรจะมีเฉพาะข้าราชการและนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น แต่ควรมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานด้วย

2. ข้อเสนอในประเด็นที่ว่า รัฐควรออกเงินสมบทเท่าได้ในระบบประกันว่างงาน ควรจะพิจารณาอย่างสัมพันธ์กับบทบาทของรัฐต่อการดำเนินงานประกันว่างงาน ซึ่งรัฐบาลให้เหตุผลว่า การที่รัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมบทเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอ จ่ายรัฐบาลต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว และรัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประกันสังคม กรณีว่างงานส่วนอื่นอยู่แล้ว เช่นการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ผู้ต้องการเพื่อให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อีกด้วย

ในกรณีนี้จากบทเรียนประสบการณ์ของต่างประเทศ รัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมบทกรณีประกันว่างงานแต่จะเป็นผู้ให้เงินช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ โดยประเทศที่มีการให้ความคุ้มครองด้านการว่างงาน จะมีทั้งที่เป็นระบบประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) และระบบช่วยเหลือผู้ว่างงาน (Unemployment Assistance) ระบบประกันการว่างงานเป็นการช่วยเหลือระดับแรกเมื่อลูกจ้างเพิ่งตกงาน โดยได้รับผลประโยชน์ทดแทนเป็นอัตราส่วนของเงินเดือนตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนระบบช่วยเหลือผู้ต้องการเป็นความคุ้มครองระดับที่สองเรียกว่า เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ต้องการ จะให้แก่ผู้ที่ตกงานเป็นระยะเวลานาน จนกระทั่งเกิดระยะเวลาคุ้มครองจากการว่างงานแล้ว ซึ่งเงินในส่วนนี้จะมาจากรายได้จากการใช้โดยลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องออกเงินสมบท (วรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อภิชาติ สถิตนิรนามย, 2546 :4-21)

ดังนั้น การที่รัฐบาลจะออกเงินสมบทน้อยกว่าลูกจ้างและนายจ้าง ในกรณีประกันการว่างงาน จึงไม่ใช่เรื่องที่ผิดแปลกไปจากการปฏิบัติในประเทศไทยอีก แต่รัฐบาลควรจะเพิ่มรูปแบบความช่วยเหลืออื่นๆ ในลักษณะที่เป็น Unemployment assistance ให้กับผู้ต้องการระยะยาวด้วย เนื่องจากการที่ผู้ต้องการได้รับค่าทดแทน 50% ของค่าจ้างในกรณีลูกจ้างรวมกันไม่เกิน 180 วันใน 1 ปี เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วเป็นรายได้ต่อเดือนที่น้อยมากหากมีสมมุติฐานว่าลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือสูงกว่าเล็กน้อย ถ้าหากลูกจ้างไม่สามารถทำงานทำได้ภายใน 1 ปี จะมีรายได้จากการเงินทดแทนการตกงานเพียงประมาณเดือนละ 1,000 บาทเศษ

3. การมีหน่วยงาน 4 หน่วยงาน รับผิดชอบการดำเนินงานประกันการว่างงาน พ布ว่า มีความแตกต่างจากประสบการณ์ในต่างประเทศ ที่มักมีหน่วยงานเดียวรับผิดชอบครบวงจร การดำเนินงานลักษณะที่มีผู้รับผิดชอบถึง 4 หน่วยงาน จึงควรที่จะต้องมีแผนการดำเนินงานที่จึงควรที่

ต้องมีจะมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในทุกขั้นตอนและมีการประสานงานที่ดี สิ่งที่ควรคำนึงประกอบด้วยการมีเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง 4 หน่วยงาน การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้ทันการ บุคลากรประสานงานระหว่างกัน การมีแผนการตรวจสอบการกระทำอันมีขอบเขตของผู้รับเงิน และการวางแผน การประเมินผลงานเป็นระยะๆ (วรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อภิชาต สถิตนิรามัย, 2546: 4-26)

5.5 การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา

ในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในภาคธุรกิจ ที่เป็นทางการมีได้มีแต่เพียงการจ้างงานลูกจ้างประจำเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยการจ้างแบบเหมารายชั่วโมงและการจ้างงานลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งลูกจ้างทั้ง 2 ประเภทนี้ไม่ได้รับสิทธิในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และความมั่นคงเทียบเท่ากับลูกจ้างประจำ เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงรูปแบบการจ้างงานรายเหมาชั่วโมงและการจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ จึงต้องสร้างหลักประกันที่จะทำให้ลูกจ้างทั้ง 2 ประเภท ได้รับความมั่นคงและสวัสดิการสังคมใกล้เคียงกับลูกจ้างประจำมากที่สุด กล่าวคือ

1. หลักประกันด้านค่าจ้าง ลูกจ้างรายเหมาชั่วโมงและการจ้างชั่วคราวได้รับหลักประกันในการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ ในกรณีของลูกจ้างรายเหมาชั่วโมงการทำงานที่สูญเสียไปในระหว่างการทำงาน อันเนื่องจากเครื่องจักรขัดข้องหรือสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง ควรนำมาคำนวณเป็นรายได้ให้กับลูกจ้าง

2. ลูกจ้างควรได้สวัสดิการประกันสังคม และสวัสดิการสังคมที่บริษัทจัดให้หรือเกิดจากการยื่นข้อเรียกว่องของสหภาพแรงงานเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ เพื่อความเท่าเทียมของลูกจ้างแต่ละประเภท และป้องกันไม่ให้นายจ้างใช้รูปแบบจ้างรายชั่วโมงและการจ้างชั่วคราวเป็นเครื่องมือในการลดต้นทุนด้านสวัสดิการแรงงาน

5.6 การขยายระบบประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ

"แรงงานนอกระบบ" หรือแรงงานที่อยู่นอกภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ซึ่งถูกกล่าวโดยเชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการสังคม แรงงานส่วนนี้ คือ ผู้ที่อยู่นอกระบบหรือไม่ได้รับการคุ้มครองหลักประกันในการดำรงชีวิตจากการระบบประกันสังคมหรือระบบอื่นๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นในฐานะลูกจ้าง เมื่อ

พิจารณาจากโครงสร้างกำลังแรงงานของประเทศไทยในปี 2545 มีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 35.19 ล้านคน โดยเป็นผู้มีงานทำประมาณ 34.62 ล้านคน พบร่วมเป็นผู้ได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคมประมาณ 7.45 ล้านคน อีกส่วนหนึ่งอยู่ในความคุ้มครองของระบบสวัสดิการอื่นๆ เช่น ข้าราชการ ลูกจ้าง รัฐบาล พนักงานรัฐวิสาหกิจ และครูโรงเรียนเอกชน ผู้ที่อยู่นอกระบบความคุ้มครองสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ ที่จัดทำขึ้นสำหรับลูกจ้างโดยเฉพาะมีประมาณ 23 ล้านคน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าแรงงานนอกระบบบางกลุ่มโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายโดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่ง สามารถจัดทำฐานระบบสวัสดิการช่วยเหลือกันเองได้บ้างภายในกลุ่มตัวอย่าง เช่น เครือข่ายผู้ทำการผลิตที่บ้านภาคเหนือ ภาคอีสาน และกรุงเทพมหานคร มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการ เพื่อช่วยเหลือในค่าวัสดุ พยาบาล และเมื่อเสียชีวิต แต่การจัดทำสวัสดิการช่วยเหลือกันเองทำได้อย่างจำกัดมาก ทั้งในเรื่องเงินสะสมของกองทุน และกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการรวมตัวจัดตั้งคงมีสัดส่วนน้อยมาก ดังนั้น แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีการประสานงานกันเป็นเครือข่ายจึงได้มีการเรียกร้องให้รัฐขยายขอบเขตความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมไปยังลูกจ้างในกลุ่มอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตั้งแต่ปี 2541

5.6.1 ปัญหาการไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม และเข้าไม่ถึงสิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ

1. สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน ทำงานในลักษณะการจ้าง临时 ค่ามิใช่การว่าจ้าง แรงงานจึงไม่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
2. สภาพการทำงานที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่แนนอน การทำงานไม่มีหลักประกันที่มั่นคง
3. สภาพแวดล้อมการทำงานไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน
4. ขาดการส่งเสริมและพัฒนา เพื่อยกระดับฝีมือ ทำให้การรับงานมาทำมีคุณภาพงานต่ำ ไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง
5. ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐทั้งทางด้านเงินทุน การพัฒนาทักษะและอื่นๆ
6. การได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนในการทำงานต่ำ แรงงานนอกระบบมักจะถูกเอาเปรียบจากคนกลาง หรือผู้ว่าจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

7. ไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน และขาดหลักประกันทางสังคม ในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ออกมากับค้าใช้อิทธิพลไม่มีกฎหมายให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรของแรงงานนอกระบบที่สำคัญและให้ความช่วยเหลือแรงงานเหล่านี้

8. การบริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง แม้รัฐบาลจะเริ่มให้ความสนใจแรงงานกลุ่มนี้ แต่ยังไม่มีหน่วยงานใดภายใต้การปฏิรูประบบราชการที่รับหน้าที่ดูแลแรงงานกลุ่มนี้โดยตรง ทำให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้กลุ่มแรงงานนอกระบบที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบ โดยมีสมาชิกจากกลุ่มอาชีพในเครือข่ายผู้หญิงอีสาน เครือข่ายผู้นำการผลิตที่บ้านภาคเหนือและเครือข่ายแรงงานนอกระบบทรุ่งเทพทั้งหมด 169 กลุ่ม มีจำนวนสมาชิก 3,903 คน ได้จัดกิจกรรมต่างๆ รวมกันและพยายามผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบทอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา

5.6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มลูกจ้างที่ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงานและไม่ได้สิทธิสวัสดิการเหมือนลูกจ้างที่อยู่ในระบบโรงงาน ดังนั้นข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ที่เป็นเรื่องของการเรียกว่า "ลูกจ้าง" ดังที่เครือข่ายแรงงานนอกระบบที่ได้นำเสนอในวันแรงงานแห่งชาติ เมื่อ 1 พฤษภาคม 2546 ที่ผ่านมาดี

1. คุ้มครองสิทธิแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะเรื่องค่าจ้างที่เป็นธรรม และด้านสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน
2. พัฒนาและส่งเสริมกลุ่มอาชีพด้านแรงงานนอกระบบทอย่างต่อเนื่อง และทั่วถึงในด้านการตลาด การจ้างงาน เงินทุน การพัฒนาฝีมือตามความต้องการของกลุ่ม
3. ขยาย พ.ร.บ.ประกันสังคม ให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบทุกสาขาอาชีพ
4. ให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานนอกระบบ

ล่าสุดในการจัดสัมมนาเพื่อร่วมมือความคิดเห็นจากลูกจ้างนอกระบบ ซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ คนขับรถแท็กซี่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หาบเร่แผงลอย กลุ่มพิทักษ์สิทธิหญิงบริการรวมกว่า 2,000 คน เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2546 โดยสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนแรงงานนอกระบบ ได้มีการนำเสนอข้อเรียกร้อง และข้อเสนอต่อรัฐบาลใน

เรื่องการจัดสวัสดิการสังคมดังนี้ คือ

1. เรียกว่องให้รัฐบาลรับดำเนินการขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมสู่แรงงานนอกรอบ โดยเร็วภายในปี 2548
2. การให้ความคุ้มครอง ควรยึดหลักสิทธิ์ความเสมอภาค ความเท่าเทียม และเอื้อประโยชน์สูงสุด
3. แรงงานนอกรอบที่มีนายจ้าง เช่น คนรับใช้ คนขับรถ ลูกจ้าง และพนักงานบริการต่างๆ ควรให้นายจ้างขึ้นทะเบียนลูกจ้างทุกประเภท เพื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคม
4. แรงงานนอกรอบกลุ่มที่ผลิตเพื่อขาย หรือผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ แผงลอย เกษตรกร และกลุ่มผู้ผลิต 1 ผลิตภัณฑ์ 1 ตำบล เป็นต้น ให้เข้าเป็นผู้ประกันตนด้วยความสมัครใจ
5. ควรใช้ฐานข้อมูลและองค์กร หรือกลุ่มมาช่วยในการบริหารแบบมีส่วนร่วม และควรมีโครงการให้การศึกษาเรื่องการประกันสังคมแก่แรงงานนอกรอบด้วย
6. ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการประจำปี ให้กำหนดแนวทางการขยายประกันสังคม ที่ประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มอาชีพต่างๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการสาขาต่างๆ โดยเร็ว และ 7 ความต้องการความคุ้มครองกรณีอื่นๆ ได้แก่ ความคุ้มครองกรณีเกิดภัยธรรมชาติ การประกันราค้าพืชผล รายได้ ที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน เกษตรกร และการศึกษาของบุตร (มติชนรายวัน วันจันทร์ที่ 3 พฤษภาคม 2546, หน้า 18)

ในกรณีของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกรอบ ซึ่งขณะนี้โครงสร้างอยู่ในระหว่างการศึกษาโดยกระทรวงแรงงาน กลุ่มอาชีพที่มีแนวโน้มจะดำเนินการได้ก่อน ความเป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว เช่น สมาคมผู้ประกอบอาชีพกลุ่มต่างๆ สมาคมกลุ่มคอมทรัพย์ และกลุ่มอื่นๆ ที่มีการรวมตัวจัดตั้งอยู่แล้ว ซึ่งจะช่วยในเรื่องของการบริหารจัดการ เช่น การจัดเก็บเงินสมทบที่จะต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม และจึงขยายมาสู่แรงงานนอกรอบที่เหลืออย่างไร ก็ตาม ปัญหาที่ยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ คือการหมายจ้างที่จะเป็นผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบ ซึ่งรัฐบาลอาจต้องหามาตรการที่จะเก็บเงินจากนายจ้างในรูปแบบของภาษี เพื่อนำมาหักเงินเข้ากองทุน

นอกจากนี้ กลุ่มคนที่มีความเป็นลูกจ้างนายจ้างชัดเจน เช่น คนรับใช้ในบ้าน และคนขับรถ และพนักงานในสถานบริการต่างๆ ที่นายจ้างอาศัยซึ่งกันและกันให้สิทธิ์ประกันสังคมแก่ลูกจ้าง ควรจะได้สิทธิ์ในการใช้บริการจากกองทุนประกันสังคม เนื่องจากไม่มีปัญหาไม่เรื่องของผู้จ่ายเงินสมทบเหมือนแรงงานนอกรอบกลุ่มอื่นๆ

5.7 การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

การไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคแรกๆ เมื่อประมาณกีบ 3 ทศวรรษที่แล้ว เป็นยุคที่องค์กรแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศออกกลาง ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกับประเทศไทยอุดิอาระเบีย ทำให้มีสามารถส่งแรงงานไปทำงานได้เหมือนในอดีต ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศอุตสาหกรรมในทวีปเอเชียแทน ซึ่งได้แก่ประเทศไทย สิงคโปร์ อ่องกง ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ แต่สถานการณ์ของการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีการแข่งขันด้านการส่งออกแรงงานจากประเทศไทยกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งอุปทานของแรงงานภายในประเทศไทยที่ต้องการไปทำงานในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นมาก ภายหลังเกิดกิจกรรมเศรษฐกิจ บริษัทผู้ส่งออกแรงงานต้องแย่งชิงกับประเทศไทยอื่นๆ เพื่อให้ได้งานจากต่างประเทศ ทำให้ต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อซื้อตำแหน่งงาน ซึ่งรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในส่วนนี้ถูกผลกระทบภายนอกให้คงงานโดยการเรียกเก็บค่ารายจ้างสูงขึ้นอย่างมาก

5.7.1 ปัญหาของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

1. จากสถานการณ์ที่มีการแข่งขันสูง ทำให้การเรียกเก็บค่ารายจ้างของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ จึงต้องหาเงินมาจ่ายค่ารายหน้าด้วย การเป็นหนี้สินจำนวนมาก รายได้ในระยะแรกหมวดไปกับการใช้หนี้ ภายหลังใช้หนี้หมดแล้วจึงมีรายได้เหลือเก็บซึ่งอาจจะเหลือระยะเวลาการทำงานไม่นาน
2. ปัญหาการครอบครัว ของผู้เกี่ยวข้องภาครัฐ และการหลอกหลวงของบริษัทส่งออกแรงงานไปต่างประเทศเป็นปัญหาดังเดิม ซึ่งยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน
3. ปัญหาความยากลำบากของคนงานในระหว่างทำงานในต่างประเทศ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านภาษา ไม่มีหน่วยงานช่วยเหลือเมื่อเกิดข้อพิพาทกับนายจ้างหรือประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย
4. ไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ภายหลังกลับจากต่างประเทศ เนื่องจากหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ ต้องหากทางกลับไปทำงานในต่างประเทศอีก หรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ กล้ายเป็นภาระของครอบครัว บางคนเมื่อเสียชีวิตในต่างประเทศครอบครัวต้องประสบความเดือดร้อนอย่างสาหัส

5.7.2 ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงาน ไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศอยู่ในความดูแลของ 2 กระทรวง คือ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งถึงแม้ว่าปัจจุบันการส่งแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศจะทำรายได้ให้กับประเทศไทยอยู่ในอันดับต้นๆ ของรายได้จากการส่งออกสินค้า แต่การดูแลด้านสิทธิและสวัสดิการสังคมของแรงงาน ส่วนนี้ยังไม่ชัดเจนเมื่อตนประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น ประเทศไทยพิลิปปินส์ ซึ่งมีกระทรวงที่ดูแลเรื่องการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศโดยเฉพาะ และมีประสิทธิภาพในการปกป้องคุ้มครองแรงงานพิลิปปินส์ที่ไปทำงานในต่างประเทศ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ควรจะได้มีการศึกษาดูงานจากประเทศไทยพิลิปปินส์เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานภายใต้ประเทศไทย สำหรับข้อเสนอด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ควรตอบสนองต่อแรงงาน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ กลุ่มสอง ผู้ที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ และกลุ่มสุดท้าย คือผู้ที่กลับจากทำงานในต่างประเทศ

1. มาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ

(1) รัฐบาลควรได้มีการพิจารณาอย่างจริงจังในเรื่องของการตั้งบรรษัท หรือหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ แทนการให้จัดส่งโดยบริษัทเอกชน เพื่อแก้ปัญหาการหลอกลวงคนงาน การคิดค่านายจ้างในอัตราค่ากำไรมากเกินควร และเป็นหลักประกันให้คนงานได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง

(2) การจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่คุณงานสามารถเข้าถึงได้โดยไม่ยุ่งยากมากนัก จะเป็นหลักประกันที่จะช่วยไม่ให้คนงานต้องขายบ้านจ่ายผลิตหรือทรัพย์สิน เช่น ที่นาหรือต้องกู้ยืมเงินนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยสูง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ โดยแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำนี้จะดำเนินการโดย สถานบันการเงินที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสิน

(3) สนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่ช่วยเหลือแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีงานเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศมีอยู่น้อยมาก รัฐบาลควรส่งเสริมให้เกิดองค์กรเหล่านี้มากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนด้านงบประมาณ เพื่อแบ่งเบาภาระของหน่วยงานรัฐในการให้ความดูแลช่วยเหลือผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ

2. การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศ

รัฐควรให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนงานที่มีปัญหา โดยการตั้งสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศให้เพียงพอต่อการรับผิดชอบคนงานตามจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ โดยใช้อาสาสมัครในพื้นที่ช่วยทำงานแทนการส่งเจ้าหน้าที่ไปจากประเทศไทยทั้งหมด เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือคนงานได้มากขึ้นเนื่องจากอาสาสมัครในพื้นที่จะเป็นผู้ที่รู้สภาพปัญหาและวัฒนาการท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันของแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือสนับสนุนให้คนงานเข้าร่วมกิจกรรมกับองค์กรในพื้นที่ซึ่งทำงานช่วยเหลือแรงงานต่างประเทศ หรือถ้ามีความเป็นไปได้ควรสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนจากประเทศไทยไปดำเนินกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานไทยในประเทศที่มีแรงงานไทยไปทำงานจำนวนมาก เช่น ได้นวัต ลิงค์โปรด ชาอดิօราเบีย ฯลฯ

3. การช่วยเหลือแรงงานที่กลับจากการทำงานในต่างประเทศ

(1) ควรมีการดูแลเรื่อง สุขภาพของแรงงานที่กลับจากต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันมีการตรวจสุขภาพคนงานก่อนเกินทางไปทำงาน แต่ไม่มีการตรวจสุขภาพสำหรับผู้ที่กลับมา โดยเฉพาะในงานบางประเภทที่ต้องเสี่ยงกับสารพิษ หรือเป็นงานที่ใช้แรงงานหนักมาก อาจเกิดผลต่อสุขภาพคนงานในระยะยาว คนงานจึงควรได้รับการตรวจสุขภาพเพื่อสามารถรักษาได้ทันการในกรณีที่ปัญหาขึ้นเนื่องมาจากการทำงาน

(2) คนงานควรได้รับการส่งเสริมให้เด็กกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทย โดยรัฐควรมีโครงสร้างส่งเสริมการประกอบอาชีพสำหรับแรงงานที่กลับสู่บ้านเกิด ทั้งในส่วนที่ต้องการเป็นลูกจ้างและที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระ เช่น การให้ข่าวสารข้อมูลและการจัดฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพ โดยเน้นการนำประสบการณ์ที่ได้จากการทำงานในต่างประเทศมาใช้ในการทำงาน

5.8 การคุ้มครองพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว

เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศไทยเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ได้กล้ายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย จนทำให้รัฐต้องยอมรับให้แรงงานส่วนนี้มีสถานภาพถูกกฎหมายเป็นการชั่วคราว โดยการเปิดให้คนงานมารายงานตัวเพื่อลบทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย เพียงแต่มิติของสวัสดิการสังคมอาจเป็นเรื่องในระดับของการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานเนื่องจากสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีสถานภาพดีสุดในเรื่องของค่าจ้าง ความมั่นคงในการทำงาน และการได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตลอดจนการเข้าถึงสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นลูกจ้าง

5.8.1 ปัญหาของแรงงานต่างด้าว

1. ความไม่ชัดเจนของรัฐต่อการมองสถานภาพของแรงงานต่างด้าว

ในขณะที่รัฐบาลยอมรับให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานภาพเป็นลูกจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การควบคุมของรัฐโดยการอนุญาตให้มีการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน เนื่องมาจากเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน ภาพพจน์ของแรงงานต่างชาติในสายตาของรัฐที่แสดงออกผ่านสื่อต่างๆ ยังคงเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันตรายต่อสังคมและความมั่นคงของชาติ เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคร้าย ทำให้สังคมเกิดความสับสน หวาดกลัวและไม่พอใจต่อการดำรงอยู่ของแรงงานต่างด้าว เป็นเหตุให้เกิดการเมินเฉยต่อการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว มองว่าแรงงานต่างด้าวคือส่วนเกินในตลาดแรงงานที่มาแย่งโอกาสการทำงานของคนไทย และไม่ควรได้รับสิทธิสวัสดิการเท่าเดียวกับคนไทย

2. การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะลูกจ้าง

ในปัจจุบันความเข้าใจผิดที่สำคัญของคนที่จะไปทำงานต่างประเทศในเรื่องการได้รับความคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายแรงงานของคนงานต่างด้าว โดยเข้าใจว่าคนงานที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตในการทำงานไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน แต่โดยหลักปฏิบัติในทางสากลแล้ว การจ้างแรงงานต่างชาติไม่ว่าลูกจ้างต้องหรือผิดกฎหมาย ลูกจ้างจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายแรงงานของประเทศไทยนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ทัศนคติของสังคมที่มองแรงงานต่างด้าว ทำให้นายจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำร้ายร่างกายแรงงานต่างด้าว ละเมิดทางเพศหรือถือโอกาสสร้างแรงงานต่างด้าวได้โดยง่าย ทั้งนี้ในกรณีของแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานถูกกฎหมายก็ไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับการคุ้มครองตามสิทธิของการเป็นลูกจ้าง

3. ข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐ

สวัสดิการทางสังคมที่แรงงานต่างด้าว ซึ่งมีใบอนุญาตทำงานถูกกฎหมาย มีเพียงอย่างเดียวคือ การได้รับบริการรักษาพยาบาลภายใต้ระบบบริการด้านสาธารณสุขของรัฐ (โครงการ 30 บาท)

รักษากลุ่ม) ซึ่งแรงงานต่างด้าวต้องเสียเงินปีละ 1,200 บาท โดยต้องเข้ารักษาในโรงพยาบาลที่กำหนดเท่านั้น และไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมอื่นๆ ของรัฐโดยเฉพาะบริการด้านการศึกษาที่ถูกปิดโอกาสอย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายยกเว้นการให้บริการด้านการศึกแก่ผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งเท่ากับเป็นการตัดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของแรงงานต่างด้าว และโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถทางภาษาในการสื่อสารกับคนไทย เพื่อการเข้าถึงบริการทางสังคมในด้านอื่นๆ

5.8.2 ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรมีความชัดเจนในการแสดงทัศนคติต่อแรงงานต่างด้าว โดยยุติการใช้สื่อเผยแพร่ที่สังคมเกิดคดีต่อแรงงานต่างด้าว ตราบใดที่รัฐยอมรับความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวในสาขาอุตสาหกรรมที่ทดแทนแรงงานไทย ซึ่งในทางกฎหมายรัฐได้ยอมรับสถานภาพของแรงงานในส่วนนี้ โดยยินยอมออกใบอนุญาตในการทำงานให้ ดังนั้น จึงไม่ควรสร้างภาพลักษณ์ในด้านลบต่อแรงงานต่างด้าวซึ่งจะเป็นการขัดแย้งต่อนโยบายของรัฐเอง

2. การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว ในฐานะลูกจ้างควรต้องมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับรัฐสิทธิของตนเองและไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมคือ ภาษา ทำให้ไม่สามารถสื่อสารการผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในโรงพยาบาล ดังนั้น รัฐควรส่งเสริมโอกาสของแรงงานต่างด้าวในด้านการศึกษาหรือพัฒนาฝีมือ หรือสร้างกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสังคม เช่นการมีล่ามในโรงพยาบาลที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้บริการ หรือในแรงงานจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก และการส่งเสริมให้มีองค์กรอาสาสมัครหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว รวมถึงต้องมีการจัดอบรมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความเข้าใจที่ถูกต้องในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว ควรมีการจัดทำแบบอย่างเป็นระบบในการแก้ปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองจากพม่า กัมพูชา และลาว โดยใช้วิธีในระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาทั้งนี้ปัจจัยสำคัญซึ่งผลักดันให้แรงงานจากประเทศเหล่านี้ลักลอบเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย คือ ปัญหาวิกฤตด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศของตนเอง ดังนั้น รัฐไทยจะต้องสนับสนุนการพัฒนาประเทศต้นทางทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้นโยบายต่างประเทศของไทยต้องชัดเจนและก้าวหน้า ในการประชุมระดับทวิภาคีและในเวที ASEAN

5.9 การสนับสนุนศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง

การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นภาระหน้าที่โดย ตรงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสวัสดิการสังคมที่ต้องดำเนินการภายใต้นโยบายทางการ บริหารงานระดับชาติ เช่น ระบบค่าจ้างขั้นต่ำ ระบบประกันสังคมและหลักประกันความปลอดภัยใน การทำงาน เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันมีลักษณะของสวัสดิการบางประเภทที่ลูกจ้างสามารถรวมตัว ช่วยเหลือกันเองได้ในระดับโรงงานหรือชุมชนสวัสดิการ โดยที่รัฐควรมีบทบาทส่งเสริมและสนับสนุน ทางด้านงบประมาณ วิชาการหรือทรัพยากรที่จำเป็นอื่นๆ สำหรับข้อเสนอแนะในการสนับสนุนศักย ภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง มีดังนี้คือ

5.9.1 การส่งเสริมการสร้างอำนาจการต่อรองของลูกจ้างโดยผ่านการ รวมกลุ่มจัดตั้ง

สำหรับแรงงานในระบบโรงงานที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ รูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อ สร้างอำนาจต่อรอง ซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายแรงงาน ได้แก่ 升สภาพแรงงาน และคณะกรรมการลูกจ้าง โดยเฉพาะ升สภาพแรงงานมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาระบบสวัสดิการของ ลูกจ้างในระดับสถานประกอบการ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาจะพบความแตกต่างด้านสภาพการจ้างและ สวัสดิการของโรงงานที่มีและไม่มี升สภาพแรงงาน โดย升สภาพแรงงานเป็นกลไกสำคัญในการต่อรอง ให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด และในบางแห่งสามารถยกเว้นได้กว่า มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดในกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ได้ให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการจัดตั้ง升สภาพแรงงาน แต่ในทาง ปฏิบัติยังคงพบว่า สิทธิดังกล่าวไม่ได้รับความยอมรับจากนายจ้าง จากสถานประกอบการจำนวน มาก รวมทั้งสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล ด้วย ดังนั้น รัฐบาลควรมีบทบาทในการสนับสนุน และส่งเสริมสิทธิในการจัดตั้ง升สภาพแรงงานของ ลูกจ้างอย่างจริงจัง เพื่อเป็นกลไกพื้นฐานสำหรับลูกจ้างในการสร้างอำนาจการต่อรอง เพื่อพัฒนา สวัสดิการสังคมในระดับสถานประกอบการ และสามารถพัฒนาไปสู่การรวมตัวของ升สภาพแรงงาน เพื่อผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมในระดับชุมชน และระดับชาติอีกด้วย

5.9.2 การสนับสนุนรูปแบบสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยกลุ่มลูกจ้างเอง

ในปัจจุบันมีรูปแบบสวัสดิการสังคมบางประเภทที่กลุ่มลูกจ้างได้รวมตัวกันจัดทำขึ้นหรือช่วยเหลือกันเอง ซึ่งรู้สึกว่าเข้าไปสนับสนุน ได้แก่

1. สวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม

ในปัจจุบันศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม 4 แห่ง มีการดำเนินงานโดยสหภาพแรงงาน แต่ยังไม่สามารถพึงตนเองได้ในเรื่องของรายได้ ทำให้ลูกจ้างบรรจุเขயกร้องในการขอให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ในเขตชุมชนอุตสาหกรรม เพื่อให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างและสมาชิกในชุมชนที่พ่อแม่ต้องไปทำงานในเวลากลางวัน ไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กฯ นอกจากจะเป็นสวัสดิการสังคมให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแล้วยังเป็นการลดภาระด้วยภาคเกษตรโดยภาคอุตสาหกรรมอีกด้วย เนื่องจากที่ผ่านมา ครอบครัวคนงานในชนบท ต้องรับภาระเลี้ยงดูลูกของคนงานในภาคอุตสาหกรรม โดยอาจได้รับเพียงค่าใช้จ่ายของเด็กที่พ่อแม่ส่งมาให้แต่ไม่ได้รับค่าแรงงานในการเลี้ยงดูเด็ก หรือในบางกรณีที่พ่อแม่เด็กมีปัญหาทางเศรษฐกิจ ครอบครัวในชนบทอาจต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็กทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบีบบังคับให้คนในภาคเกษตรต้องแบกรับภาระเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถอยู่รอดได้ ดังนั้น การมีศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม จึงถือเป็นการช่วยให้คนงานในภาคอุตสาหกรรมสามารถผลิตกำลังแรงงานให้ภาคอุตสาหกรรมในรุ่นต่อไปได้โดยไม่ต้องเบียดเบี้ยนภาคเกษตรเหมือนที่ผ่านมา

2. สวัสดิการสังคมโดยผ่านกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนสวัสดิการของคนงาน

สำหรับลูกจ้างในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การรวมกลุ่มในรูปแบบของจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เป็นไปเพื่อการช่วยเหลือกันในทางเศรษฐกิจและนำผลกำไรส่วนหนึ่งมาพัฒนากิจกรรมทางสังคมของกลุ่ม เช่น การจัดการศึกษาและสนับสนุนการทำางานของสหภาพแรงงาน เช่น กรณีของกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่ ส่วนลูกจ้างที่เป็นแรงงานนอกระบบการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์จะมีเป้าหมายเพื่อเป็น "กองทุนสวัสดิการ" ช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลของสมาชิกเนื่องจากแรงงานส่วนนี้ยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการในระบบประกันสังคม เช่นกรณี "กองทุนสวัสดิการ" เครือข่ายผู้นำการผลิตที่บ้านภาคเหนือเป็นต้น จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวสามารถเป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างกลไกคุ้มครองทางสังคม โดยมีลูกจ้างจัดทำกันขึ้นเอง ดังนั้นรัฐบาลจึงควรミニบายสนับสนุนในด้านของการให้ความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการ การ

จำนวนความหลากหลายฯ โดยประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการร่วมงานกับกลุ่มของลูกจ้างอยู่แล้ว

3. การช่วยเหลือกันเองของกลุ่มลูกจ้างที่ตกงาน

กลุ่มลูกจ้างที่ตกงานภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจที่ไม่สามารถกลับคืนสู่ชีวิตได้ เพราะลูกจ้างที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล หรือไม่มีปัจจัยการผลิตในชนบท ได้มีการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพพื้นบดังเดิมรับงานมาทำที่บ้าน หรือรวมกลุ่มทำการผลิตและจำหน่ายสินค้าเองซึ่งบางกลุ่มได้ทำสวนหนึ่งของกำไรมากด้วยวิถีการให้กับกลุ่มรวมตัวกันฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพด้านต่างด้วย ในปัจจุบัน การรวมกลุ่มคนตกงานได้กระจายอยู่ทั่วไปและบางส่วนมีการประสานงานกันในลักษณะที่เป็นเครือข่าย ดังนั้นในขณะที่กลุ่มคนงานยังไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคการผลิตที่เป็นทางการ รัฐควรให้การสนับสนุนเพื่อเป็นกลไกหนึ่งของความคุ้มครองทางสังคมเพื่อช่วยเหลือผู้ตกงานเป็นการชั่วคราวหรือพัฒนาศักยภาพของคนกลุ่มนี้ไปสู่การมีอาชีพอย่างยั่งยืนต่อไป

5.9.3 การพัฒนาศักยภาพส่วนตัวของลูกจ้าง

นอกเหนือไปจากการสร้างอำนาจการต่อรองโดยผ่านการรวมกลุ่มแล้วลูกจ้างควรได้รับการพัฒนาศักยภาพในระดับบุคคล เช่น การพัฒนาระดับฝีมือและทักษะที่ตอบสนองต่อตลาดแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างหลุดพ้นจากการเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ขาดอำนาจการต่อรอง โดยการให้การศึกษาในรูปแบบของการจัดฝึกอบรม การฝึกงาน ในด้านความรู้และเทคโนโลยี สำหรับลูกจ้างที่มีพื้นฐานการศึกษาต่ำหรือลูกจ้างที่ผ่านการทำงานมาเป็นเวลานานโดยไม่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ

5.10 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่ามีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการแพร่หลายนโยบายไปสู่การปฏิบัติอยู่ในหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพัฒนากลไกขององค์กรภาครัฐในส่วนต่างๆ จำเป็นที่จะต้องการศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไป สำหรับการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้จะได้นำเสนออย่างกว้างๆ ต่อการพัฒนากลไกที่สำคัญ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายการสวัสดิการสังคมดังต่อไปนี้

5.10.1 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคม

เนื่องจากเดิมระบบประกันสังคมภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเริ่มใช้เป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.2533 เป็นระบบที่รองรับการให้บริการสวัสดิการสังคมเฉพาะลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แต่ในปัจจุบันระบบประกันสังคมกำลังจะถูกขยายไปสู่แรงงานอกรอบบประมาณ 23 ล้านคน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมมีนโยบายให้เสร็จทันภายในปี 2548 นอกจากนี้ในปี 2547 จะเริ่มดำเนินการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งจะเป็นการขยายบทบาทและขอบเขตของระบบประกันสังคมมากไปจากเดิมอย่างมาก ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ให้มีความทันสมัยและสามารถรองรับต่อความรับผิดชอบในขอบเขตใหม่ที่ขยายมากขึ้น เช่น ในส่วนของสำนักงานประกันสังคมจะเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบทั้งมูลและระบบการเก็บเงินสมทบที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในกรณีของแรงงานอกรอบบ ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการ และไม่สามารถใช้ระบบการหักเงินสมทบ ณ ที่จ่าย จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสำรวจชื่อมูลเพื่อทราบจำนวนและที่อยู่ของแรงงานนอกรอบบและการสร้างระบบจัดเก็บเงินสมทบที่ใหม่ ซึ่งอาจจะต้องอาศัยเครือข่ายองค์กรทางสังคมที่มีอยู่แล้ว โดยการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มจัดตั้งของแรงงานอกรอบบ เป็นต้น

5.10.2 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน

ในปัจจุบันจะพบว่ากลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีผลกระทำต่อลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมากที่สุดคือ ศาลแรงงาน ซึ่งมีหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทแรงงาน รวมถึงการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสวัสดิการสังคมบางกรณี เช่น กรณีที่ลูกจ้างโรงงานหกผ้ากรุงเทพ ซึ่งเจ็บป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย ได้ฟ้องร้องต่อนายจ้างหลังจากที่นายจ้างได้ยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานให้เปิดถ้อยคำวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทนที่วินิจฉัยว่า ลูกจ้างเจ็บป่วยจากการทำงานและให้นายจ้างจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้คนงาน โดยคดีดังกล่าว ลูกจ้างได้ยื่นฟ้องตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2538 และศาลแรงงานกลาง มีคำพิพากษาคดีให้ลูกจ้างทั้ง 38 คน ชนะคดีเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ให้เวลาในกระบวนการพิจารณาคดีรวม 8 ปีเศษ

ในปัจจุบันศาลแรงงานกลางถูกวิพากษว่ากรณีอย่างมาก ในเรื่องของกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งใช้เวลานานมาก ทำให้ลูกจ้างตกลงเป็นฝ่ายเสียเปรียบเนื่องจากในระหว่างที่รอคดียาว พิพากษาคดี ลูกจ้างต้องสูญเสียรายได้ในกรณีที่ลูกเลิกจ้าง ไม่ได้รับค่ารักษาพยาบาลกรณีที่เจ็บป่วย และต้องมีค่าใช้จ่ายสูงมากในขั้นตอนการต่อสู้ตามกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีปัญหา

เรื่องการทุจริตคอร์ปชันในกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ และระบบคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างที่ใช้การออกลงคะแนนเสียง 1 สองภาพแรงงานต่อ 1 เสียง ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำสหภาพแรงงานบางกลุ่มสามารถได้รับเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบ โดยขาดคุณสมบัติที่จะเป็นตัวแทนของลูกจ้างในศาลแรงงาน ซึ่งเป็นผลเสียต่อลูกจ้างที่อาศัยการต่อสู้ศาลแรงงานเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมไม่ว่าในกรณีการถูกเลิกจ้างหรือการเรียกร้องสิทธิอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะศาลแรงงานให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่เง้นเป็นสิ่งที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างด้วยเช่นกัน

5.10.3 การพัฒนาองค์กรไตรภาคีด้านแรงงาน

ในปัจจุบันจะพบว่า ระบบไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างได้เข้ามามีบทบาทต่อชีวิตของลูกจ้างในด้านต่างๆ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือวินิจฉัยข้อหาดหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในประเด็นต่างๆ ตัวอย่างของคณะกรรมการไตรภาคีที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันบริการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานและคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก เป็นต้น

ประเด็นปัญหาขององค์กรไตรภาคี ในปัจจุบันที่ควรจะได้รับการบททวนและพัฒนาคือ บทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละชุดและการทำหน้าที่ของผู้แทนในคณะกรรมการซึ่งมาจาก การเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งใช้ระบบเดียวกับการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานกลาง คือ การลงคะแนนเสียง 1 สองภาพแรงงาน ต่อ 1 เสียง ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการบททวนวิธีการเลือกสร้างผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้ได้บุคคล ที่มีคุณภาพและเป็นตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง อันจะทำให้คณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการพัฒนาระบบการคุ้มครองและสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

5.11 การปรับกระบวนการทัศน์การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง

การพัฒนาประเทศเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (modernity) ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรม ความเป็นเมือง และการสร้างครอบครัวที่มีลักษณะเชิงเดียว แรงงานในภาคเกษตรกรรมในอดีตได้ถูกถ่ายมาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยกว่าครึ่งของกำลังแรงงานทำงานในภาคหรือสาขาเศรษฐกิjin แต่การพัฒนาและการขยายตัวของอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยที่สร้างการเติบโตและความมั่นคงแก่ประชาชาติ (ทางเศรษฐกิจ) ก็ได้กระจายความเสี่ยง (risk) ออกไปในสังคม ในวงกว้างด้วย ทำให้สังคม เช่น สังคมไทยถูกมองว่าเป็นสังคมเสี่ยงภัย คือ คนทำงานขาดความมั่นคงและเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การสังเคราะห์คนจนหรือผู้ที่ยากเป็นเบี้ยล่างของ การพัฒนาที่ผ่านมาเริ่มต้นก่อตัวมาจากภาคเอกชน เช่น องค์กรธุรกิจท้องถิ่นหรือองค์กรศาสนา การสังเคราะห์ จะอาศัยเงินบริจาคเพื่อนำมาช่วยเหลือคนจนในสังคม เพื่อยุติความยากจน ให้คนจนตกไปเป็น “คนชายนอก” หรือ กล้ายเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม แต่เมื่อสังคมอยู่ในยุคของ “การเป็นอุตสาหกรรม” ที่แรงงานส่วนใหญ่ถูกจัดให้เป็น “แรงงานรับจ้าง” การจัดการกับความเสี่ยงเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมจึงต้องถูกโอนจากภาคเอกชนมาเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ แนวคิดเรื่อง “ความเสี่ยง” จึงเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม (social protection)

การคุ้มครองทางสังคมที่จัดโดยรัฐมีปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น การคุ้มครองลูกจ้าง กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีตายหรือทุพพลภาพ การชราภาพ ฯลฯ เป็นการจัดให้มีระบบเพื่อตั้งรับกับความเสี่ยง โดยสามารถแยกแยะความเสี่ยงออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจสำหรับนายจ้าง และความเสี่ยงต่อมนุษย์ในแรงงานลูกจ้าง

ความเสี่ยงต่อมนุษย์ คือ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเฉพาะตัวบุคคลหรือครอบครัว ความเสี่ยงต่อมนุษย์เกิดขึ้นขณะทำงานและอาจจะส่งผลกระทบเป็นความเสี่ยงทางสังคม เช่น การทำงานผิดสภาพแวดล้อม ทำให้ทำงานระเบิด คุณงานเสี่ยงชีวิตและชุมชนที่สร้างบ้านเรือนอยู่รอบข้างโรงงานได้รับความเสียหายไปด้วย ความเสี่ยงนี้นำมาสู่การวางแผนการต่างๆเพื่อป้องกันในแรงงานสุขภาพ สภาพการทำงาน การฝึกอบรมด้านความปลอดภัย การให้การศึกษาในเรื่องสุขภาพ การสาธารณสุขและการเจ็บป่วยจากการทำงาน (อาชีวอนามัย) ส่วนความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ (economic risk) หมายถึง ประสิทธิภาพการผลิตลดลง เพราะคนงานเจ็บป่วยกันมาก เสื่อมสมรรถภาพในการทำงาน หรือมีอุบัติเหตุในโรงงานมาก ทำให้ต้องหยุดการผลิตบ่อย ดังนั้นการสร้างระบบป้องกันทางสังคมเพื่อจัดการกับความเสี่ยง จึงเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งคนในสังคมด้วย

ในปัจจุบัน รัฐเป็นผู้เก็บเงินสมทบทั้งจากนายจ้างและลูกจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการในระบบ เช่น ประเทศไทยนับตั้งแต่มีโครงการประกันสังคม โดยแรกเริ่มให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนในขั้นต้น คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทุพพลภาพ ก่อนขยายมาสู่การสงเคราะห์กรณีชราภาพในปี 2541 ส่วนการประกันการว่างงาน จะบังคับใช้ในปี 2547 โดยลูกจ้างจะต้องถูกหักเงินรวมทั้งหมดไม่เกิน ร้อยละ 4.5 ของค่าจ้างผู้ประกันตน

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจ ปี 2541 และได้ก้าวผ่านมาที่ผลักดันโดยกระแสเสรีนิยม ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มศักยภาพของการแข่งขัน นายจ้างในปัจจุบันจึงมักจะมองว่า การหักเงินสมทบประกันสังคมซึ่งเป็น “ค่าใช้จ่าย” ของผู้ประกอบการนั้นเป็นภาษีสังคม เป็นภาระต่อต้นทุนการผลิตซึ่งต้องควบคุมหรือลดให้ต่ำลง นายจ้างมีได้มองการหักเงินสมทบว่า เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างในเชิงการพัฒนาประสิทธิภาพและความมั่นคงของแรงงาน การลดต้นทุนการผลิตเพื่อแข่งขัน (cut cost) จะทำให้คุณงานของสถานประกอบการในระบบ (formal) ต้องประสบปัญหาต่างๆ คือ (1) การขาดหรือลดค่าจ้างและสวัสดิการ (2) การถูกปลดออกหรือเลิกจ้าง (3) ระบบการจ้างงานยืดหยุ่น ทำให้คุณงานเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ กลายเป็นลูกจ้างชั่วคราว (เช่น ลูกจ้างรายชั่วโมงฯลฯ และ (4) ระบบเหมาช่วงการผลิต ทำให้คุณงานกลายเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือแรงงานนอกระบบ

แม้การใช้ระบบการจ้างงานยืดหยุ่น ทำให้ผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานเพื่อผลิตสินค้าแข่งขัน แต่การใช้แรงงานภาคถูก จะเป็นผลเสียคือ ไม่สร้างแรงงานใจให้นายจ้างหันมาลงทุนการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและทักษะฝีมือแรงงาน ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อสังคมในระยะยาว ส่วนประชาชนก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ เพรารายได้ต่ำ ขาดความมั่นคงในงานและการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคม ดังนั้นการขับเคลื่อนเรื่องการจัดสวัสดิการทางสังคม จึงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจ้างงาน หรือ ตลาดแรงงานในยุคโลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรี

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีแรก คือ ลูกจ้างที่มีสถานภาพประจำและได้รับการคุ้มครองในระบบอยู่แล้ว แต่ต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจขณะที่ค่าจ้างชะงักกัน ทำให้คุณงานมีรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่าย จึงต้องพยายามหารายได้เสริมด้วยการทำงานล่วงเวลา ดังนั้นค่าจ้างที่คุณงานได้รับควรพอเพียงที่จะทำให้ลูกจ้างและครอบครัวอยู่ได้ และสูงพอที่จะครอบคลุมถึงการจ่ายเบี้ยประกันเข้าสมทบกองทุนประกันสังคม เพื่อรักษาความเชื่อมโยงของค่าจ้างกับ

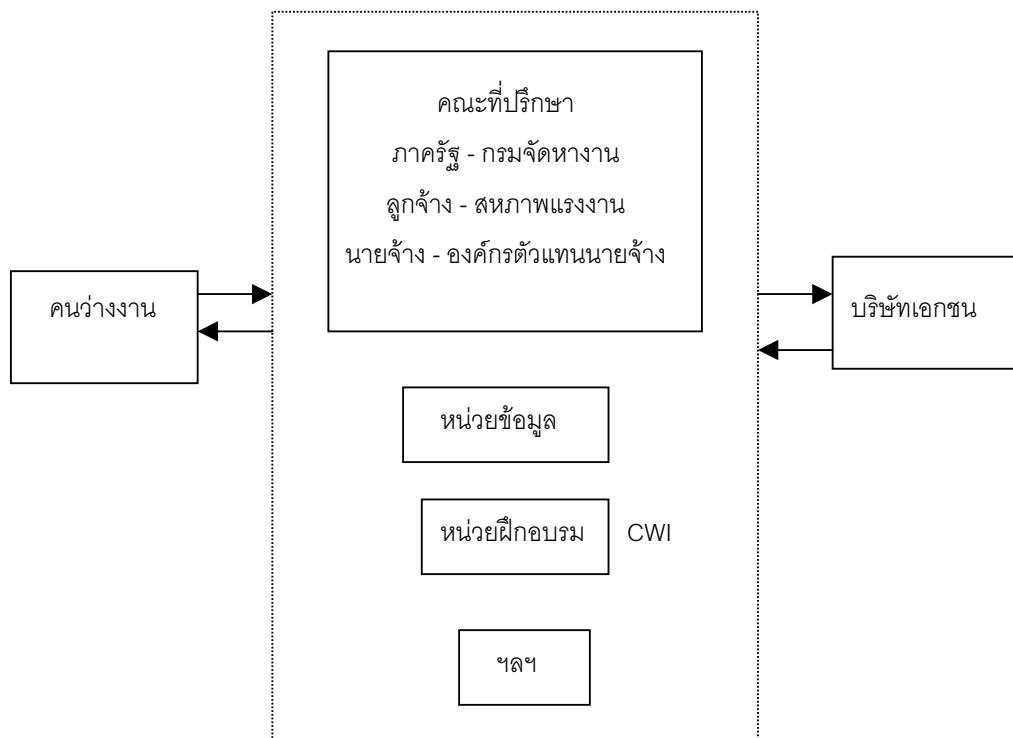
ระบบประกันสังคม และเพื่อก่อให้เกิดสิทธิที่มากกว่าการได้รับความช่วยเหลือจากการสงเคราะห์ขึ้น ต่างในระบบ safety-net เป็นการสร้างหลักการ การเฉลี่ยทุกข์สุข การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมและ ความสามัคคี (solidarity) โดยคนทำงานรุ่นใหม่เข้ามารับภาระ การจ่ายเงินสมบทกองทุน ประกันสังคมแทนคนทำงานรุ่นเก่า ซึ่งเป็นคนทำงานรุ่นเก่า เป็นผู้เสียสละให้กับคนรุ่นก่อนพากษา การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีที่สอง ประกอบด้วยคนงาน 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

1. แรงงานในวัยหนุ่มสาว

แรงงานในวัยหนุ่มสาว เมื่อถูกเลิกจ้างยังมีโอกาสสูงที่จะหางานใหม่ได้เมื่อเวลาผ่านไป แรงงานกลุ่มนี้จะได้ประโยชน์ถ้ารัฐมีประกันการว่างงาน แต่คนงานกลุ่มนี้จะได้รับสิทธิ์ก็ต่อเมื่อพวกราย周เข้าโครงการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ แต่อย่างไรก็ตาม การสร้างงานโดยให้คนว่างงาน เป็นผู้หางาน เป็นการสร้างงานในลักษณะตั้งรับ รัฐควรมีนโยบายเชิงรุกมากขึ้น เพราะที่ผ่านมาการสร้างงานโดยรัฐเป็นผู้ทำมักจะมีข้อจำกัดโดยอย่างน้อย 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่ง การสร้างงาน เช่นการลงทุนสร้างงานสาธารณะ (Public work program) ไม่สามารถสร้างรายได้อย่างยั่งยืน เพราะโครงการลงทุนของรัฐมักจะเป็นระยะสั้นมากกว่าโครงการระยะยาว และอีกด้านหนึ่งมักเกิดจากความต้องการที่จะบรรเทาทุกข์อันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะแก้ปัญหาของคนตกงานในระยะยาว การจัดบริการหางานของรัฐ (Public employment service) จะเน้นให้คนว่างงานมาลงทะเบียน เพื่อเข้าโครงการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ แต่ก็ไม่สามารถให้จัดผลิตคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานได้

ตัวอย่างการสร้างงานเชิงรุกที่เราได้เดินทางไปดูงานที่ Center for Workers and Income (CWI) ประเทศเนเธอร์แลนด์ คือก่อนมีการจัดตั้ง CWI ขึ้น การทำงานของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการว่างงานมักจะมีการทำงานแบบแยกส่วน กล่าวคือ องค์กรท้องถิ่น(เทศบาล) มีการให้บริการทางสังคม หน่วยงานจัดหางานของรัฐเน้นการฝึกอบรม และมีคณะกรรมการประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์และการทดสอบ หน่วยงานทั้งสามต่างทำงานแยกส่วนกันและไม่ประสานการทำงานร่วมกัน เมื่อเกิด CWI ขึ้น การทำงานของ 3 หน่วยงาน เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานมีลักษณะ เข้มงวดและเป็นส่วนเดียวกันยิ่งขึ้นโดย CWI จะเป็นศูนย์บริการข้อมูลแหล่งจ้างงานและหานคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานป้อนบริษัท โดยบริษัทเป็นผู้จ่ายเงินสำหรับค่าบริการ ส่วนการบริหารงาน มีการดำเนินงานแบบองค์กรเอกชน แต่อย่างภายใต้การดูแลและกำกับของรัฐ โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นประกอบด้วยหน่วยงานราชการ เช่น กรมจัดหางานของรัฐ สภาพแรงงาน และองค์กรตัวแทนนายจ้าง คนหนุ่มสาวที่ประสบปัญหาการว่างงานสามารถเข้ามาที่ CWI เพื่อดันหาข้อมูลในเรื่องแหล่ง

จ้างงาน สถาบันฝึกอบรม องค์กรให้บริการสังคม การประกันสังคม และตำแหน่งว่างงานในบริษัท ต่างๆ นอกจากนั้นยังสามารถขอคำปรึกษาในการวางแผนชีวิต การทำงาน และการสร้างรายได้ มี การเชิญบริษัทเอกชนมาเปิดบูธเพื่อพบปะและพูดคุยกับคนที่ต้องการทำงานโดยตรง



2. คนงานที่ถูกปลดออกจากงานเพาะปลูกต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน

ส่วนคนงานที่ถูกปลดออกจากงาน เพราะโรงงานต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน เมื่อตกงาน

แล้วไม่สามารถกลับคืนหรือหางานใหม่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ ด้วยข้อจำกัดต่างๆ เช่น อายุมาก การศึกษาน้อย หรือขาดทักษะอันเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ คนเหล่านี้เมื่อว่างงานนานขึ้นๆ และไม่สามารถหางานใหม่ทำได้ ก็จะกลายเป็น “คนตกงานถาวร” (the Unemployed) ต้องขาดรายได้ ขาดการประกันสังคม เพราะไม่สามารถจ่ายเบี้ยประกัน ขณะเดียวกันคนตกงานหนึ่ง บางคนยังต้องแบกภาระเลี้ยงดูครอบครัว และบางคนก็กลายเป็นหัวหน้าครอบครัว เพราะสามีทิ้ง ดังนั้นคนตกงานเหล่านี้จึงต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีวิตในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น เศรษฐกิจนอกระบบ เศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

การจัดสวัสดิการสำหรับคนตกงานถาวรสู่เหล่านี้ ต้องเริ่มต้นจากการจำแนกแยกแยะระหว่างเศรษฐกิจของระบบ (informal sector) ออกจากเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย (clandestine) และประการที่สอง การจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานของระบบ จะต้องเน้นการเยียวยาเพื่อไม่ให้แรงงานเหล่านี้ถูกผลักออกไปเป็น “คนชายขอบ” สังคม (exclusion) โดย

หนึ่ง การสงเคราะห์แบบให้เปล่า คือ การให้เงินช่วยเหลือขั้นต่ำ (minimum income insertion) เพื่อให้คนตกงานและครอบครัวดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยหวังว่า ต่อไปข้างหน้าคนเหล่านี้จะสามารถทำงานได้และกลับคืนสู่สังคม

สอง การพัฒนาอาชีพที่สอดคล้องกับคนตกงานและตลาดแรงงาน ที่ผ่านมาการพัฒนาอาชีพโดยรัฐ มีการจัดฝึกอบรมวิชาชีพให้กับคนตกงาน มักจะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะพัฒนาอาชีพไปแล้วไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน หรือ ผู้ที่เข้าฝึกอบรมภายใต้โครงการของรัฐ เมื่อฝึกจบแล้ว ก็ต้องไปหาอาชีพเอง ขาดทั้งเงินทุนและทักษะการจัดการตลาด เมื่อคนเหล่านี้ไม่สามารถประกอบอาชีพก็ขาดรายได้และโอกาสในการเข้าถึงระบบประกันสังคม และกลายเป็นผู้รับการสงเคราะห์ เป็นผู้บริโภคมากกว่าผู้สร้างสร้างความมั่งคั่ง

เพราะฉะนั้น สังคมจะต้องมี “การสร้างงาน” ที่ไม่ใช่เป็นเพียงงานในแนวคิดแบบเก่าๆที่เน้นการฝึกให้คนไปทำงานในงาน “งาน” ในมิติใหม่ต้องไม่มองเฉพาะเรื่องรายได้ หากแต่เป็นงานที่มนุษย์สามารถค้นพบศักยภาพของตนเอง และมีความภาคภูมิใจในผลงานที่พากษาทำ

La Poubelle เป็นตัวอย่างของการสร้างงานที่ค่อนข้างน่าสนใจ เนื่องจากเป็นความพยายาม ที่จะสร้างงานในมิติของการอย่างค่าจ้างกับการประกันสังคม และการอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี La Poubelle ถูกตั้งขึ้นมาเมื่อ 25 ปีที่แล้ว บริหารจัดการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ได้รับเงินสนับสนุนทั้งหมดจากรัฐ กลุ่มเป้าหมายของงานคือ คนตกงานที่ขาดทักษะ ขาดแหล่งทักษะ อาศัยและคนชายขอบของสังคม ประเด็นอยู่ที่ว่า จะทำให้คนเหล่านี้มีงานทำได้อย่างไร ที่พากษาจะได้กลับคืน มีที่ยืนในสังคม และเป็นการทำงานที่พากษา มีความภาคภูมิใจ ไม่แบกลแยก การสร้างงานใน La Poubelle คือ การบริจาคของเก่า หรือ นำสิ่งของที่คนใช้แล้ว มาซ้อมแซมใหม่ และวางแผนในร้านขององค์กรเอง (recycle) คนงานที่สมควรเข้ามารажางมี ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับค่าจ้างโดยตรงจากองค์กร และกลุ่มที่รัฐจ่ายค่าจ้างให้ (subsidize wage) การสร้างงานในแนวคิดนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้คนชั้นล่างที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบได้ มาทำงานแบบสมัครใจ ถ้าทำงานก็จะได้รับประโยชน์ตอบแทน คือ ค่าจ้าง และสามารถรักษาสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมไว้ได้ ขณะเดียวกัน ระบบการทำงานจะเน้นการรวมกลุ่ม เรียนรู้ในระหว่างการทำงาน และ

การเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน (รวมทั้งขั้นตอนสุดท้าย คือ การตั้งราคาสินค้าแล้วนำมาถูกกันเพื่อหาราคาขายที่เหมาะสม) ซึ่งเป็นการจัดระบบการทำงานที่ทำให้คุณงานสามารถแสดงบทบาทเฉพาะตัว มีความคิดริเริ่ม และผู้คนกับงานที่ตัวเองทำ รวมทั้งสร้างความภูมิใจในผลงาน คือ การนำสิ่งของที่ทั้งแล้วมาซ่อมใหม่เพื่อให้เกิดคุณค่าใหม่ และสังคมนำกลับไปใช้ได้อีก เป็นการผลิตสินค้าที่ไม่ได้ทำลายธรรมชาติหรือเอกสารธรรมชาติมาเป็นต้นทุนในการผลิต นอกจากรักษางาน (La Pouelle) ก็จะมีการจัดที่พักอาศัยให้สำหรับคนทำงาน มีการใช้ชีวิตร่วมกัน เปรียบเสมือนชุมชนขนาดเล็กๆเพื่อเป็นหลักพิงสำหรับ “คนชายขอบ” ในสังคมอุตสาหกรรม

สำหรับการประกันสังคม จำเป็นต้องมีการขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมสำหรับคนต่างด้าวโดยจะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์เรื่องระยะเวลาและการให้สิทธิประโยชน์อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในยุโรปบางประเทศ มีการกำหนดการให้เงินประกันการว่างงาน ประมาณ 50 ถึง 70 % ของค่าจ้างในระหว่างนั้น องค์กรจัดหางานจะมีการเรียกด้วยไปทำงาน หากเข้าปฏิเสธการทำงานก็จะถูกลดเงินประกันการว่างงานลง

3. กลุ่มคนงานที่ตกลงขอบของสังคม

กลุ่มคนงานที่ตกลงขอบของสังคม คือ คนงานที่ถูกปลดออกจากงานก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ คนป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน เช่น โรคฝุ่นฝ้ายหรือสารโลหะหนัง คนป่วยเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ทำงานในโรงงานประเภทสิ่งทอมาyahนาน จนส่งผลให้เป็นโรคฝุ่นฝ้ายในปอด ปอดถูกทำลาย มีปัญหาทางเดินหายใจ และเนื่องจากคนงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มีอายุมากและมีภาวะที่จะต้องดูแลครอบครัวสูง เมื่อร่างกายเสื่อมสมรรถภาพ จึงเลือกที่จะลูกเขี้ยมมาต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในการเจ็บป่วย พากเข้ามายังจะถูกปลดออกจากงานหรือการกลั่นแกล้งจากโรงงาน ทำให้ขาดรายได้ ขาดจากการประกันสังคม และครอบครัวยากจนลง ขณะที่พากเข้ายังมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่ากินอยู่ และต้องเสียค่ายา ค่าเดินทางเพื่อรักษาตนเอง แม้จะมีกองทุนเงินทดแทนที่เกิดจากการเก็บเงินสมทบจากนายจ้างให้การคุ้มครองการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานแต่ในความเป็นจริงคนงานไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนี้ เพราะโรคจากการทำงานมิได้แสดงอย่างชัดเจนเหมือนกับการเกิดอุบัติเหตุในระหว่างปฏิบัติงาน จึงมักจะถูกปฏิเสธการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากงาน คนป่วยจากการทำงานจึงต้องพึ่งศาลเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตนเอง แต่เนื่องจากคนงานเหล่านี้เป็นคนจน การที่คนจนจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเรื่องยากเป็นปัญหาอีกดับหนึ่ง เพราะกระบวนการยุติธรรมต้องใช้เงินและเวลา ตัวอย่างเช่น กรณีกลุ่มผู้ป่วยด้วยโรคบีสิชิโนซิลล์ (หรือที่เรียกว่า “โรคฝุ่นฝ้าย”) จากโรงงานท่อผ้ากรุงเทพฯ กว่าจะ

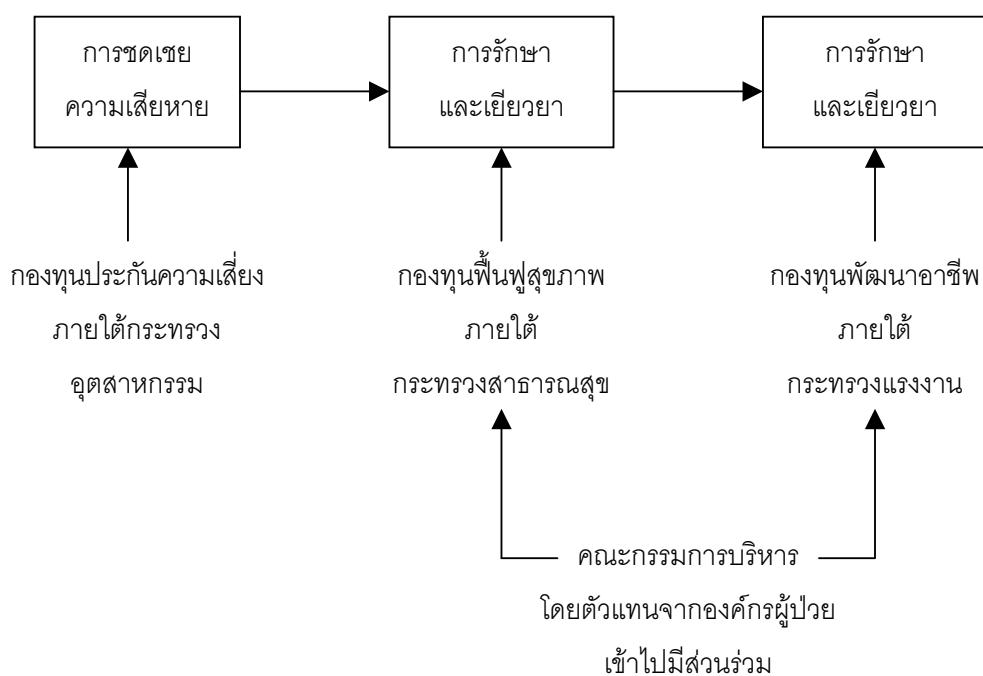
ต่อสู้ในศาลแรงงานจนชนะคดีต้องใช้เวลานานกว่า 9 ปี ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากสถานทนายความต่อสู้คดีแบบอนาคต เป็นโจทย์ที่มองบริษัทก็ต้องเป็นผู้พิสูจน์ความเจ็บป่วย ฯลฯ

ดังนั้น การแก้ปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะเร่งแก้ไขก่อนก็คือ การรักษาสุขภาพของผู้ป่วยไม่ให้เสื่อมคลายลงไปอีก ผู้ป่วยต้องสามารถเข้าถึงยาและการรักษาพยาบาลโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวอนามัยในทันที ภาครัฐต้องจัดตั้งกองทุนเพื่อสุขภาพ เป็นกองทุนที่มีเป้าหมายเฉพาะคือ การรักษาผู้ป่วยที่เป็นโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน หรือ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรม แต่ไม่สามารถเข้าถึงวิธีการรักษาพยาบาลที่ถูกต้อง เพราะโรคเหล่านี้ยังขาดความรู้และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (อาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม) ไม่ได้รับการยอมรับจากทางการว่าเป็นโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน เนื่องจากพิสูจน์ได้ยาก ถึงแม้ว่าทางภาครัฐจะจัดให้มีโครงการ 30 นาทีรักษาทุกโรค แต่ก็เป็นการให้การรักษาภัยโรคทั่วไป ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน ได้ กองทุนเพื่อสุขภาพควรอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีคณะกรรมการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง 医師ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัย และตัวแทนขององค์กรผู้ป่วยฯ รวมกำหนดกระบวนการเข้าไปฟื้นฟูรักษาผู้ป่วย และในระยะยาว โรงยาบาลดพัตตน์ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านโรคอาชีวอนามัย จะสามารถเข้ามารับช่วง และพัฒนางานรักษาและฟื้นฟูผู้ป่วยให้กลับคืนสุขสังคม เพื่อสร้างแนวทางการแก้ปัญหาสำหรับกรณีอื่นๆ และวางแผนนโยบายระยะยาวทางด้านอาชีวศึกษาสตรีและสิ่งแวดล้อม

สำหรับการเข้าไปฟื้นฟูให้ผู้ป่วยฯกลับคืนสุขสังคม (reintegration) โดยไม่ถูกผลักให้กลับเป็น “คนจนชายขอบ” นั้น ประกอบด้วยงานใน 2 ส่วน คือ การฟื้นฟูทางด้านจิตใจ และการพัฒนาอาชีพสำหรับคนป่วย โดยมีเป้าหมายให้คนป่วยฯกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติในสังคม สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้อย่างเหมาะสม (livelihood) ในส่วนของการฟื้นฟูทางด้านจิตใจ ต้องอาศัยนักสังคมสงเคราะห์ทำงานใกล้ชิดกับคนป่วยฯ เช่น การลงไประยิมตามบ้านอย่างสม่ำเสมอ และการเปิดบริการคลินิกให้คำปรึกษาทางด้านสุขภาพจิตโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการจัดรถโมบายเป็นต้น พร้อมมากัน การพัฒนาอาชีพสำหรับคนป่วยฯ รัฐจะต้องจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาอาชีพ” ภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานฯ โดยมีคณะกรรมการดำเนินการกองทุน ซึ่งองค์ประกอบครึ่งหนึ่งเป็นตัวแทนที่มาจากองค์กรผู้ป่วยฯ ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อคนป่วยฯมีอายุมากขึ้นย่อมมีสุขภาพด้อยลงอย่างรวดเร็วกว่าคนปกติ เป็นโรคแทรกซ้อน มีร่างกายอ่อนแอ และไม่สามารถทำงานหนักที่ใช้แรงงานได้เหมือนคนปกติทั่วไป เพราะฉะนั้น คนป่วยฯเท่านั้นที่จะรู้ดีว่า เขาจะทำอาชีพได้ ได้มากน้อยเพียงใดที่เหมาะสมต่อสุขภาพและร่างกายของเข้า

และสุดท้ายคือ การช่วยเหลือคนงาน/คนป่วยให้สามารถเข้าถึงกระบวนการรักษาด้วยตนเองในศาลทั้งนี้ รัฐจะต้องมีการจัดตั้ง “กองทุนประกันความเสี่ยง” โดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้างตามลักษณะความเสี่ยงของโรงงาน กองทุนนี้คุณงานสามารถยื่นเรื่องเพื่อขอเงินสนับสนุนในการต่อสู้ทางคดีทางด้านอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม และหาเงินมาใช้คืนกองทุนเมื่อคดีถึงที่สุด

จะเห็นได้ว่า การแก้ปัญหาของกลุ่มผู้ป่วยหรือคนงานถาวร ต้องกระทำในลักษณะครบวงจรเพื่อให้ผู้รับผลกระทบกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติและอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งสามารถสรุปด้วยแผนภาพข้างล่าง



การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีที่ 3 เกิดขึ้นจากการที่ธุรกิจพยายามปั้บตัวต่อการแข่งขัน โดยใช้วิธีการจ้างงานแบบยืดหยุ่น ทำให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การจ้างลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างรายได้ระบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลา ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง ฯลฯ ลูกจ้างเหล่านี้ทำงานในบริษัทและทำงาน เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำของบริษัท เช่น งานการผลิตบนสายพาน แต่ได้รับการปฏิบัติ การจ่ายค่าจ้าง และการเข้าถึงสวัสดิการที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุของสถานภาพ ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิของคนงาน ทั้งในเรื่องค่าจ้าง การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ และความมั่นคงในการทำงาน และ

(2) เป็นปัจจัยของการปฏิบัติต่อคุณงานด้วยความไม่เท่าเทียมกัน ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบูรณการแรงงานเหล่านี้เข้าไปอยู่ในระบบ และทำให้พวกเข้าได้รับสิทธิและการคุ้มครองทางสังคมเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ รวมทั้งการสังกัดองค์กรสหภาพแรงงาน

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานกลุ่มสุดท้าย ต้องเริ่มนับพิจารณาตั้งแต่การจ่ายงานเพื่อทำการผลิตนอกโรงงาน หรือ การเหมาช่วงการผลิต (outsourcing) ทำให้เกิดผู้รับงานมาทำที่บ้าน (homeworkers) หรือ แรงงานนอกระบบ ปรากฏกรณีนี้ เมื่อวิเคราะห์แล้วมีสาเหตุมาจากการบกพร่องของรัฐ ที่เปิดโอกาสให้นายจ้างอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเปลี่ยนระบบแรงงานสัมพันธ์ในระบบ มาเป็นอกรอบเพื่อลดต้นทุนการผลิต ลดความรับผิดชอบต่อการจ่ายเงินสมทบทุ่นๆ ของนายจ้าง ซึ่งเป็นหน้าที่ที่นายจ้างพึงต้องจ่ายสำหรับการใช้แรงงานในการผลิตสิ่นค้า

ตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 ตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี 2534 มีการบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และได้ขยายขอบข่ายการคุ้มครองเป็นตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปในปี 2545 หลายฝ่ายอาจจะเข้าใจว่า พ.ร.บ.ประกันสังคม มีขอบเขตคุ้มครองทุกสถานประกอบการ รวมไปถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย เพราะตามมาตรา 39 ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเข้าโครงการประกันสังคมได้ โดยต้องจ่ายเงินสมทบ 2 ส่วนด้วยกัน คือส่วนของนายจ้างและส่วนของลูกจ้าง รวมเป็นเงิน 384 บาทต่อเดือน ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้เป็นผู้ประกอบการตัวจริง แต่เป็นเพียงผู้เหมาช่วงการผลิต (informality) อาจกล่าวได้ว่า ระบบรับช่วงการผลิตเป็นการใช้แรงงานแบบแบ่งเพื่อผลิตสินค้าให้กับโรงงาน เพื่อจะฉบับนั้น การเข้าโครงการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบตามมาตรา 39 นี้ จึงเป็นการให้ผู้ประกันตนแบกรับภาระจ่ายเบี้ยประกันแทนนายจ้างตัวจริง เมื่อเป็นเช่นนี้ การรับช่วงการผลิตจึงเป็นวิธีการข่วยลดต้นทุนของนายจ้าง ยิ่งกว่านั้น นำเข้างานในโรงงานมาทำข้างนอก ยังส่งผลด้านลบต่อการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการด้วย

แนวทางในการแก้ปัญหาการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ (หรือผู้เหมาช่วงการผลิต) จะต้องทำในหลายทาง เช่น การออกกฎหมายเพื่อควบคุมการรับช่วงการผลิต หรือกฎหมาย Contract Labor เพื่อถึงแม้ว่า พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จะบูรณาการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ทำงานกับผู้รับเหมาช่วงดังนี้

มาตรา 12 ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาซ่อมแซมอัคชันไป หากมีต้องดูแลสัญญาณถึงผู้รับเหมาขึ้นต้นร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาซ่อมแซม ซึ่งเป็นนายจ้าง ในค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินสะสม เงินสมบทหรือเงินเพิ่มให้ผู้รับเหมาขึ้นต้นหรือผู้รับเหมาซ่อมแซมตามวรรคหนึ่ง มิใช่ที่ได้เบี้ยเงินที่ได้จ่ายไปแล้วตามวรรคหนึ่ง คืนจากผู้รับเหมาซ่อมแซมซึ่งเป็นนายจ้าง

แต่การบังคับใช้กฎหมายข้างต้นทำได้ลำบาก เนื่องจากในปัจจุบันการรับซ่อมและการผลิตทำกันหลายทอด ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นจะต้องมีการออกหรือแก้กฎหมายเพื่อตัดตอนการรับซ่อมและการผลิตให้เหลือเพียงทอดเดียว

การออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานประจำ Contract Labor เป็นการแก้ปัญหาของโรงงานที่พยายามใช้แรงงานแอบแฝง ในรูปแบบการรับซ่อมและการผลิตเพื่อผลิตสินค้าป้อนโรงงาน (outsourcing) เพื่อลดต้นทุน ซึ่งทาง ILO ในส่วนภาคีลูกจ้าง ได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีอนุสัญญาฯลฯ ด้วย Contract Labor แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากภาคีของนายจ้างและรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถออกเป็นอนุสัญญาได้ในขณะนี้ เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้เข้าไปอยู่ในโครงการประกันสังคม ประเด็นเรียกว่า “จึงเป็นเรื่องของ “สิทธิ”

สำหรับแรงงานกลุ่มนี้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คงจะต้องยึดหลักปฏิบัติว่า ถ้ากรณีไหนเข้าข่ายสถานประกอบการที่มีนิติสมพันธ์แบบนายจ้าง-ลูกจ้าง ก็สามารถเข้าโครงการประกันสังคมได้เลย กรณีของลูกจ้างทำงานในภาคบริการ เช่น กลุ่มคนรับใช้ในบ้าน และคนขับรถ ซึ่งกฎหมายยกเว้น และพนักงานบริการต่างๆ ซึ่งนายจ้างอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการให้สิทธิประกันสังคมแก่ลูกจ้าง

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานที่มีสถานะเป็นลูกจ้างประจำ (regular, permanent worker) แนวคิดสังคม ยังคงเป็นในลักษณะการขยายการคุ้มครองไปสู่ระบบการประกันสังคมเต็มรูปแบบ เช่น การประกาศใช้ในนโยบายการประกันการว่างงาน การสงเคราะห์ครอบครัวกรณีผู้มีรายได้ต่ำ เป็นต้น แต่ภายใต้กระแสโลกอาภิวัฒน์ การแข่งขันเสรี รัฐจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้นและไม่ใช่การถอนตัวออก (minimum State) เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคม และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิ์แรงงาน แต่การที่จะก่อให้เกิดการกระจายความมั่งคั่ง (redistribution) จะต้องมีการเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กันเพื่อไม่ก่อให้เกิดภาวะทางสังคม คือ การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อสร้างรัฐสวัสดิการ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนจะทำได้อย่างไร

ภายใต้กรอบผลิตภัณฑ์ การเปิดเสรีและการแข่งขันในเกทีโลกนั้น ระบบการผลิตในอนาคตจะมีขนาดเล็กลง (lean production) โดยระบบการผลิตที่เน้นปริมาณ (mass production) กำลังถูกแทนด้วยการผลิตขนาดย่อม ซึ่งประกอบด้วยโรงงานขนาดกลาง – ขนาดเล็ก (SME) ที่เป็นเครือข่ายการผลิตแบบเพิ่มมูลค่าในระบบรับซึ่ง (outsourcing) ดังนั้นนโยบายของรัฐในระบบการพัฒนาเศรษฐกิจขณะนี้ จึงควรสนับสนุนการ upgrade ทางอุตสาหกรรม นั่นคือ การสนับสนุนการรับซึ่งเชิงรุก คือ เป็นการรับซึ่งการผลิตสินค้าเพื่อเพิ่มมูลค่า (value – added chain) โดยเน้นระบบรับซึ่งการผลิตที่ชั้นแรงงานที่มีทักษะ ค่าจ้างสูง และสวัสดิการที่ดี เพื่อส่งผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบยั่งยืน มากกว่าที่จะใช้ระบบรับซึ่งการผลิตเพื่อลดต้นทุน หรือการลดค่าจ้าง หรือการแสวงหาประโยชน์เฉพาะหน้า ซึ่งจะนำมาสู่การตกต่ำทางอุตสาหกรรมในระยะยาว ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อขึ้นไปแข่งขันในตลาดโลก แข่งขันด้วยคุณภาพของสินค้า ทำให้รัฐต้องเน้นความสำคัญของกระบวนการพัฒนาทักษะฝึกอบรม (training และ retraining) การสร้าง Knowledge base ที่เป็น problem solving ต้องสอดคล้องกับการพัฒนาทักษะที่เป็นลักษณะ general skill หรือ multi – skill หากว่าการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ช่วงมองการทำงานของแรงงานที่มีฝีมือและทักษะเหล่านี้ อาจเป็นช่วงโมงการทำงานที่ไม่มีความต่อเนื่อง เช่น อาจจะรับงานคอมพิวเตอร์มาทำที่บ้าน และได้รับการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดประภันสังคมจึงอาจจะต้องจัดเป็น 2 ระบบ คือ การประภันสังคมขั้นต่ำ แต่ถ้าอย่างได้สิทธิ์มากกว่าหนึ่ง ก็สามารถเสียเงินสมบทเพิ่ม (โดยสมัครใจ) หรืออาจสนับสนุนแรงงานกลุ่มนี้ไปใช้บริการประภันของภาคเอกชน เป็นต้น

5.11.1 แนวคิดเศรษฐกิจแบบแบ่งปันกับการจัดสวัสดิการสังคม

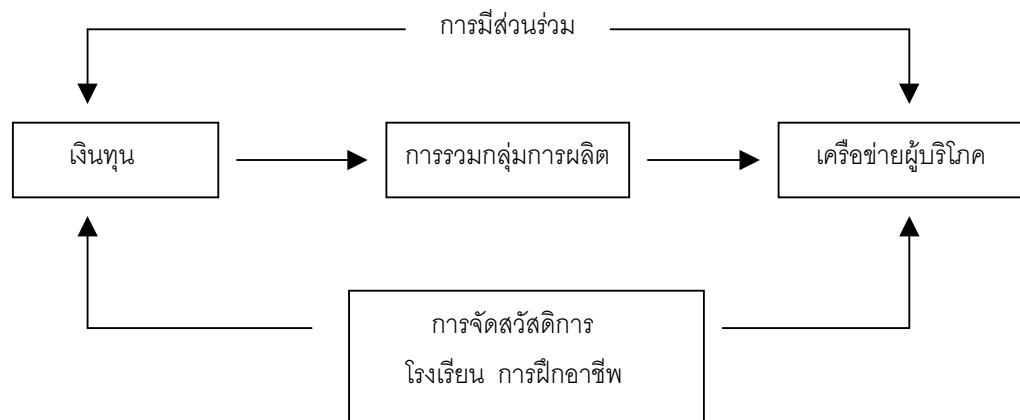
ในการจำแนก “เศรษฐกิจในระบบกับนอกรอบ” (formal / informal) นักเศรษฐศาสตร์มองว่า เศรษฐกิจในระบบ (formal economy) เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (rational) ในการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อบรรลุประสิทธิภาพสูงสุด และตลาดเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจแบบมีเหตุผลนี้ แต่ปัจจุบันภายใต้โลกวิถีดิจิทัล ทุนนิยมเสรีนิยม ปัญหาของคนทำงาน การทำงานต่อระดับ และความเหลี่ยมล้ำทางรายได้ กลายเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมที่นับวันจะคิดแก้แต่ในกรอบเศรษฐกิจในระบบไม่ได้อีกต่อไปแล้ว การจ้างงานในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะทำให้คนหลุดออกจากระบบและคนงานหลุดออกจาก การประทัง สังคม

ภายใต้วิกฤติของทุนนิยม “เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” กำเนิดขึ้นด้วยความจำเป็นในการอยู่รอดของคนงานที่ถูกผลักออกไปอยู่ชายขอบ และขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลหรือแหล่งจ้างงานในระบบ “เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” ต่างกับ “เศรษฐกิจในระบบ” (formal economy) เพราะเวลาเราพูดถึงเศรษฐกิจ ก็คือ การซื้อและขาย และไม่ใช่ “เศรษฐกิจทางเลือก” (alternative economy) เพราะการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการทางวัตถุส่วนใหญ่ยังต้องการทำผ่านตลาด ยังไม่มีกลไกอื่นที่จะมาแทนตลาดได้ เช่น การวางแผนเศรษฐกิจ เป็นต้น และก็ไม่ใช่ “เศรษฐกิจนอกระบบ” (informal sector) ซึ่งเป็นการประกอบการขนาดเล็ก หรือผู้ประกอบการรายย่อย ที่ไม่ได้ปฏิสัมพันธ์กับชุมชนหรือมีฐานสังคม “เศรษฐกิจนอกระบบ” ทำได้แต่เพียงการตอบสนองความต้องการเบื้องต้นของครอบครัวเพื่อการอยู่รอด ดังนั้น การดำรงชีวิตของคนในเศรษฐกิจนอกระบบ จึงต้องแข็งแกร่งกับความเสี่ยงหลายอย่าง เช่น ความเสี่ยงในการประกอบอาชีพ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน แหล่งจ้างงาน และตลาด ความไม่สมำเสมอของรายได้ และปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐฯ ฯลฯ การซ่วยเหลือหรือจัดสวัสดิการสำหรับเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นกิจการส่วนบุคคล ไม่ได้เชื่อมโยงกับสังคมที่เป็นฐานราก จึงเป็นการผลิตข้าแบบธรรมดายة (simple reproduction) แรงงานนอกระบบยังเป็น “กลุ่มเสี่ยง” จนโดยวิศวิตและความเป็นพี่ยังผู้ผลิตเหมาช่วงเท่านั้น

“เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” ไม่ได้ปฏิเสธการซื้อขาย เพียงแต่ไม่ได้เอ้า เศรษฐกิจหรือตลาดและการแสวงหารายได้เป็นตัวตั้ง เดียวเล็กขณะการแบ่งปันกัน เช่น ทรัพยากร เงินทอง และข้าวปลาอาหาร มาเป็นตระ kak ของการจัดโครงสร้างภายใน ดังนั้น จึงอาศัยแรงงานเกี่ยวพันด้านจริยธรรมและการเมืองในการดำเนินเศรษฐกิจ (social embeddedness in economy) ลักษณะที่สำคัญของเศรษฐกิจแบบแบ่งปันคือ “มีการผลิตแบบพอเพียง (subsistence)” แต่การผลิตเป็นไปในลักษณะแบบครัวเรือนจ้าวี

1. **การระดมทุน** เช่น micro-credit ลักษณะของทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ สนับสนุนเครดิต ยูเนี่ยน หรือ ธนาคารประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คนงานที่ไม่สามารถกู้จากธนาคารหรือในระบบได้เข้าถึงแหล่งเงินกู้เพื่อสร้างงาน
2. **การผลิต** จะมีลักษณะแบบรวมกลุ่ม (collective) โดยอาศัยการรวมตัวที่มีประสบการณ์จากสหภาพแรงงาน หรือ การรวมกลุ่มการผลิตในชนบท
3. **การสร้างเครือข่ายตลาดทางเลือก** (alternative market) หรือเครือข่ายผู้บริโภค เพื่อลดบทบาทของคนกลาง

การจัดสวัสดิการควรที่จะจัดโดยกลุ่มตามความเหมาะสมของแต่ละกลุ่ม โดยยึดหลักการจัดงบประมาณร่วมกันกับองค์กรท้องถิ่น (participative budgeting) เช่น การศึกษา ควรที่เน้นการสร้างจริยธรรม เรื่องการแบ่งปัน การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการให้ทาน (gift) เป็นแนวคิดเบื้องต้นที่น่าศึกษาในการที่จะจัดสวัสดิการเพื่อคนจน



บรรณาธิการ

ภาษาไทย

กรรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2545) 9 ปี กรรมการจัดหางาน มุ่งสู่
ธรรมาภิบาล

กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม **สถิติจัดหางาน 2544**

กรมวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2545) รายงานความเคลื่อนไหว
ด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน ไตรมาส 1 : มกราคม - มีนาคม 2545

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม **สถิติแรงงาน 2539,**
2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545

กรมอาชีวภาพสังคม คณะกรรมการค่าทอลิกเพื่อผู้อยพย้ายถิ่นและผู้ถูกคุมขัง (2546) ข้อเสนอ
เพื่อพิจารณาการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่กลับจากทำงานในต่างประเทศ
เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การจัดระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานใน
ต่างประเทศ" จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสใน
สังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน วันที่ 1 สิงหาคม 2546 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจ
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2545) **สถิติแรงงานและสวัสดิการสังคม 2537 - 2544**

กัنجวัน วงศ์รัตน์สิงหนาท และ นางสาวสุมารี เกตุชาติ (2545) **ลูกจ้างในบริษัทผลิตผลปลอมแอกค
เดอราส์ไทย จำกัด จังหวัดบุรีรัมย์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อั้ดสำเนา)

กัณณิกา อังศุจนสมบัติ (2545) **ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยหลังกลับจาก
ทำงานต่างประเทศ จังหวัดเชียงราย** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อั้ดสำเนา)

กิติพัฒน์ นนทบีทมະดุลย์ (2544) **นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กิติพัฒน์ นนทบีทมະดุลย์ (2544) "กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนคนงานย่านอ้อมน้อย – ช้อมใหญ่"
สารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 17, เมษายน, หน้า 209-248.

เกศรา นพมาศ (2542) “ปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าเมือง และทำงานผิดกฎหมาย” วารสารแรงงานสัมพันธ์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม 2542) หน้า 22-25.

โครงการช่วยเหลือหกปฏิบัติ มนต์นิธิหกปฏิบัติ (2545) “จัดระเบียบแรงงาน บทพิสูจน์รักภูมุมมองสิทธิมนุษยชน มติชนรายวัน 3 ตุลาคม, หน้า 25.

โครงการรณรงค์เพื่อหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภาคประชาชน (2545) “กฎหมายหลักประกันสุขภาพคนจนหรือคนทั่วไป” เอกสารเผยแพร่ไม่ได้ตีพิมพ์.

จรัญญา วงศ์พรหม, ทองทิพย์ สุนทรรักษ์ และ ธนัจกร เย็นบำรุง (2545) รายงานการวิจัยผู้ทำางานอยู่กับบ้าน : ข้อมูลและสถานการณ์ 4 ภาค จัดทำโดย โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาผู้ทำางานอยู่กับบ้าน (Mapping Program)

จะเด็จ เชванนิวไอล แลบบันทิต แบ็บนิเศษ (2543) “กลุ่มคอมทรัพย์กับการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ของคนงานย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่” รายงานบริทัศน์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 10 ตุลาคม หน้า 4-8.

จะเด็จ เชванนิวไอล และอังคณา อินทะสา (2545) ชีวิตคนงานหกปฏิบัติที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากผู้ฝ่ายโรงงานหอผ้ากรุงเทพ รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

ใจ อึงภากรณ์ (2542) ยกเลิกความเป็นสัดว์ มาเป็นมนุษย์กันเถิด กรุงเทพฯ : กลุ่มประชาธิปไตย รายงาน

ชาฤทธิ์ มีสิทธิ์ (2546) ข้อเสนอ : การคุ้มครองและพัฒนาสวัสดิการแรงงานในระบบจ้างเหมา เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ” จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมเน พงศ์พันธุ์ วันที่ 24 สิงหาคม 2546 ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพมหานคร.

เดชรัตน ศุขกำเนิด, รุ่งทิพย์ ศุขกำเนิด และ สมพล โชคดีสวัสดิ (2544) รายงานความก้าวหน้างานวิจัย ผลกระทบ ของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีต่อสุขภาพคนจน การประชุมนำเสนอชุดงานวิจัยในโครงการเวลาที่สุขภาพคนจน ครั้งที่ 3 วันที่ 29 มิถุนายน 2544

ตุลา ปัจฉิมເງິນ (2545) ลูกจ้างหกปฏิบัติที่ได้ค่าจ้างแบบรายเหมาชั่น: แนวทางเอาเปรียบลูกจ้างในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

ทัตติยา ลิขิตวงศ์ และคณะ (2545) ความต้องการบริการทางสังคมของแรงงานเด็กในอุตสาห

กรรมขนาดเล็ก รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อย

โอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกอ. (อัดสำเนา)

ธีระพงษ์ ภูริปานิช (2545) แรงงานต่างด้าวอาชีพประมง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี รายงาน

วิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูก

จ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกอ. (อัดสำเนา)

นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์, เดชา สังขารอน, กิติพัฒน์ นนทบีทมະดุลย์, มาลัย ธรรมลิขิตกุล และ

โชคชัย สุทธาเวศ “การศึกษาเบรียบเที่ยบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมใน

ประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศไทย” รายงานวิจัย ไม่ระบุปีพิมพ์ สนับสนุนการ

วิจัยโดย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

นภาพร อติวนิชยพงศ์ (2536) “สรุปบทเรียนโศกนาฏกรรมในงานเคเดอร์” ใน บันทึกย่อชัย

เศรษฐกุณฑิ (บรรณาธิการ) แรงงานไทย 2536 โศกนาฏกรรมและวิกฤตการณ์ กรุงเทพฯ:

มูลนิธิอาرمณ์ พงศ์พงัน และมูลนิธิฟรีดิริก เอเบราท.

นภาพร อติวนิชยพงศ์ (2545) “มองขบวนการสหภาพแรงงานไทยในมิติของขบวนการทางสังคม”

แรงงานปริทัศน์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 9 (กันยายน) และ 10 (ตุลาคม) หน้า 5-10 และหน้า 6-12.

นิคม จันทร์วิทูร, ศาสตราจารย์ (2537) กฎหมายประกันสังคม แนวคิดพัฒนาการและก้าวแรก

ของการดำเนินงานในประเทศไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นิธิ เอี่ยวศรีวงศ์ (2536) “โครงสร้างของโรงงานหรือโครงสร้างของสังคม” ผู้จัดการรายวัน, 25

พฤษภาคม 2538, หน้า 32.

บันทึก แบนวิเศษ (2545) ลูกจ้างหญิงรายได้สัญญาจ้างงานชั่วคราว รายงานวิจัยโครงการ

พัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุต

สาหกรรม, สกอ. (อัดสำเนา)

บันทึกย่อชัยเศรษฐกุณฑิ (2535) สภาพการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม กรุงเทพฯ: มูลนิธิ

อาرمณ์ พงศ์พงัน

บันทึกย่อชัยเศรษฐกุณฑิ (2536) รายงานการศึกษาเรื่องปัญหาการบังคับใช้กองทุนเงินทด

แทน กรุงเทพฯ : มูลนิธิอาرمณ์ พงศ์พงัน.

บันทึกย่อชัยเศรษฐกุณฑิ (2540) วิกฤติเลิกจ้าง-ว่างงานและทางออก กรุงเทพฯ : มูลนิธิ อาرمณ์

พงศ์พงัน และสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย-อเมริกัน.

บันทึกย่อ ฉบับชั้ยเศรษฐี (2542) “บทบาทสหภาพแรงงานกับการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน”

ใน บันทึกย่อ ฉบับชั้ยเศรษฐี (บรรณาธิการ) การต่อสู้ของขบวนการแรงงานสตรีไทย

บันทึกย่อ ฉบับชั้ยเศรษฐี (2545) “บทวิพากษ์นโยบายรัฐบาลโครงสร้างการกดดันแรงงานต่างด้าว”

วารสารสาขาวิช ฉบับที่ 38, หน้า 3 -11.

บันทึกย่อ ฉบับชั้ยเศรษฐี (บรรณาธิการ) (2542) พระราชบัญญัติประกันสังคม พร้อมด้วยพระราชบัญญัติและกฎกระทรวง เปรียบเทียบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม กรุงเทพฯ : มูลนิธิอาرمณ์ พงศ์พงัน

บันทึกย่อ ฉบับชั้ยเศรษฐี (2545) “นโยบายส่งเสริมการลงทุนกับการคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน”

บันทึกย่อ ฉบับชั้ยเศรษฐี (2545) จับชี้พิจารณาเคลื่อนไหวแรงงานปี 2544 กรุงเทพฯ : มูลนิธิอาرمณ์ พงศ์พงัน

บันทึกย่อ ฉบับชั้ยเศรษฐี (2546) เหลียวหลังแลหน้า... 30 ปีแห่งระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ” จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอาرمณ์ พงศ์พงัน วันที่ 24 สิงหาคม 2546 ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพมหานคร

เบญจ่า จิรภัทรพิมล (2542) “แรงงานสตรีกับการประกอบอุตสาหกรรมในหมู่บ้าน” ใน วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (มกราคม–มิถุนายน 2542) หน้า 140–164)

ประกายพรีก ชัยพงศ์ (2531) “ขบวนการกรรมการไทย : หนึ่งทศวรรษแห่งความแตกแยก” วารสารเศรษฐกิจการเมือง ปีที่ 6 ฉบับที่ 3-4, ตุลาคม, หน้า 38-67.

ประดิษฐ์ ชาสมบัติ , จุฑามาศ วักรีธรรม และสุชาดา อุรุณวักถาวร 2542 การตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

พักตร์วิไล สนุนา (2545) วิถีชีวิตคนตกงานที่อาศัยอยู่ในชนบท จังหวัดสุรินทร์ รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อั้ดสำเนา)

- พัชรินทร์ พูนกลาง (2545) การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในโครงการส่งเสริม
อุตสาหกรรมชุมชน จังหวัดบุรีรัมย์ รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนงานและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อัดสำเนา)
- พันธ์ วรรณบุรีวน์ (2545) การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หันยิงเข็ปส่วน
ประกอบของเท้าอยู่กับบ้าน รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนงาน
และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อัดสำเนา)
- ภาสกร จำลองราช (2546) "กรรมกรกับปัญหาค่าแรงขั้นต่ำ บทพิสูจน์ปัญหาคนงานจะหมด
ประเทศ?" มติชนรายวัน 17 กันยายน, หน้า 18.
- ภาวัต์ ณ นคร (2545) คนต่างด้าวที่ถูกเลิกจ้างจากโรงงานไทยเกรียง รายงานวิจัย
โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนงานและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างใน
ภาคอุตสาหกรรม, สก. (อัดสำเนา)
- มนัส โภศล (2546) "คำปราศรัยของนายมนัส โภศล ประธานคณะกรรมการจัดงานวันแรงงานแห่ง^{ชาติ} ปี 2546, 1 พฤษภาคม 2546" แรงงานปริทัศน์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 190 พฤษภาคม, หน้า
3-6.
- มะลิวัลย์ เครื่องณี (2545) แรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีผู้ช่วยแม่บ้านในเขตกรุงเทพมหานคร
และปริมณฑล รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนงานและคนด้อย^{โอกาส}ในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อัดสำเนา)
- มาโนชญ์ พันธ์ และณรงค์ บุญสวนชัยรุ่ง (2545) แรงงานในร้านซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์
และโรงกลึง จังหวัดนครศรีธรรมราช รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนงานและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อัดสำเนา)
- มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน ข่าวแรงงานปริทัศน์ ปีที่ 8, ฉบับที่ 4, เมษายน 2537, หน้า 20
- มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน ข่าวแรงงานปริทัศน์ ปีที่ 8, ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2537, หน้า 17-18
- เมธี ครองแก้ว (2543) “การเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันในการ^{กระจายรายได้ในประเทศไทย”} บทความเสนอใน การประชุมระดับชาติ การวิเคราะห์ภาวะ
เศรษฐกิจและสังคมของคนงานดักดานในประเทศไทย, กรุงเทพ.
- ยุวดี จันทะศิริ (2545) แรงงานหญิงในอุตสาหกรรมอาหารทะเล เชียง จังหวัดสงขลา ราย
งานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนงานและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่ม
ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อัดสำเนา)

- รชนี นิตจันทร์ (2545) **การศึกษาผลกระบวนการประทศของกลุ่มญาติผู้เสียชีวิตกรณีโรงงานลำไยระเบิด** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกอ. (อัดสำเนา)
- วรจิทย์ เจริญลีศ, บൺพิตย์ ชนชัยเศรษฐุณิ และจะเด็ชา เชาว์นวีไล (2541) **วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ การเลิกจ้างและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ**
- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และอนุวัฒน์ ศุภชุติกุลม, นายแพทย์ (2540) “ระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย” วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข ปีที่ 5 ฉบับที่ 1, หน้า 10.
- ศศิวรรณ อนันตภูล (2546) **แนวทางการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “หลักประกันสังคมที่แรงงานนอกระบบท้องการ” จัดโดย เครือข่ายแรงงานนอกระบบ ร่วมกับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 26 กันยายน 2546 ณ ห้องประชุม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2542) **การรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน:** กรณีศึกษากลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป กรุงเทพ : เอดิสันเพรสโพดกส์ จำกัด.
- ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2546) “ข้อเรียกว่องของแรงงานนอกระบบเนื่องในวันแรงงานแห่งชาติ” 1 พฤษภาคม 2546 **แรงงานบริทัศน์** ปีที่ 17 ฉบับที่ 190, หน้า 7-8.
- สภาพเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย (2544) เอกสารความร่วมมือเรียกร้องและผลเจรจาตกลงที่ผ่านมาของบุญหาภัณฑ์ป่วยจากการฯ สมัชชาคนจน สาขาองค์กรลูกจ้าง 9 สาขา และสมาคมธุรกิจสัมพันธ์ (2545) “ข้อเรียกว่องในวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2545 เสนอต่อรัฐบาล” **แรงงานบริทัศน์** ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม, หน้า 6-8
- สมบัติ เหตุกุล (2545) **ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มีผลต่อสภาพความเป็นอยู่และสังคมของกลุ่มแรงงานในอุตสาหกรรมดอกไม้และผลไม้ประดิษฐ์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกอ. (อัดสำเนา)
- สมศักดิ์ พลายอยู่วงศ์ (2545) **ลูกจ้างรับเหมาช่วงในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าในกรุงเทพมหานคร** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกอ. (อัดสำเนา)

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2531) กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์กับการเลิกจ้างผู้นำ กรุงเทพฯ : มูลนิธิ
อาرمณ์ พงศ์พัฒน์

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2538) ปัญหาแรงงานในประเทศไทย กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิต
ตัวร้า มหาวิทยาลัยเกริก

สังคิต พิริยะวงศ์ (2538) “โลกาภิวัฒน์กับแรงงาน” ในสังคิต พิริยะวงศ์ และพาสุก พงษ์
ไฟจิต (บรรณาธิการ) โลกาภิวัฒน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย กรุงเทพ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจ
ศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รายงานประจำปี 2544

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2541

สิทธิประโยชน์ประชาชนจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2543) การสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน
กรุงเทพฯ : พี เอ ลีฟิง จำกัด

สุคนธ์ แยกประยูร (2545) แรงงานหญิงชาวพม่าที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็น^{จังหวัดสมุทรสาคร รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อย^{โอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อั้ดสำเนา)}}

สุชาติ ตระกูลพุทธิพย์ (2545) คนงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพความปลอดภัยในนิคมอุตสาห
กรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน
และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สก. (อั้ดสำเนา)

สุชีลา ตันชัยนันท์ (2542) “บทบาทหญิงชาย กับการพัฒนา : บนเส้นทางขบวนการประชาสังคม”
ในอนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อขาวป์กุล (บรรณาธิการ) ขบวนการประชาสังคมไทย:
ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง กรุงเทพฯ (หน้า 143-162) โครงการวิจัยและพัฒนาประชา
สังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

สุภาร์ จันทวนิช และคณะ (2546) “แรงงานย้ายถิ่นในประเทศไทยต้นทาง” เอกสารประกอบการ
เสวนา เรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองของสิทธิแรงงานข้ามชาติ ห้อง
ประชุม จุമภูว-พันธ์พิพิธ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 จัดโดย
สถาบันเอนเซียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สุภาพร ทองสุข (2545) **สภาพชีวิตลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท : ศึกษากรณีกลุ่มผู้ผลิตรองเท้าหมู่บ้านหนองตาด จังหวัดสุรินทร์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกอ. (อัดสำเนา)
- สุสันนา ยิ้มเย้ม, ชฤทธิ์ มีสิทธิ์, นงเนยาร อุดมวงศ์ และระภาวน ลีชนาวนิชพันธ์. (2543). **การประเมินองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.**
- เสมอ สีบตรากุล. (2545). **ลูกจ้างหญิงรับเหมาค่าแรง จังหวัดชลบุรี.** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกอ. (อัดสำเนา)
- เสาวลักษณ์ ชาญทวีป (2533) **บทบาทของรัฐในการการพัฒนาがらมที่การควบคุมแรงงานไทย ในทศวรรษที่ 2515** วิทยานิพนธ์ สังคมวิทยามหาบัณฑิต คณะสังคมวิทยาและมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2545) เอกสารแปลสำหรับการสัมมนาトイราวดี เรื่อง การประกันการว่างงานและการเมืองทำในประเทศไทย กรุงเทพฯ 1 เมษายน 2545.
- อดิสร เกิดมงคล (2546) “การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ : แนวคิด นโยบาย และอคติแห่งรัฐ” เอกสารประกอบการนำเสนอ เรื่อง นโยบายแรงงานข้ามชาติและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 ห้องประชุมจุฬาภรณ์พันธ์พิพิธ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อดิสร เกิดมงคล (2546) **แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย : ชีวิตที่สูญหายของแรงงานชายขอบ** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การจัดระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ” จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์ วันที่ 15 สิงหาคม 2546 ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุสรณ์ ไชยพาณ (บรรณาธิการ) (2545) **วาระประชาชนเพื่อความเป็นไท ชุดรวมข้อเสนอภาคประชาชน กรุงเทพฯ:** คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.)

ภาษาอังกฤษ

- Geht, D Bent (2002) *Balancing on the Margin : Workers' Economic Decision at the Northern Regional Industrial Estate, Lamphun.* รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
- Napaporn Ativanichayapong (2002). *Trade Unions and the Workers' Collective Action in Thailand: An Articulation of Social Movement Unionism and Economic Unionism,* 1972-2002. Ph.D. Dissertation, Faculty of Economics, Chulalongkorn University
- Napaporn Ativanichayapong (2002) "Social Movement Unionism and Economic Unionism in Thailand." *Asian Review* 2002 Vol.15 pp.79-105
- Sombat Ragsakul (1994) "Mysterious Deaths in Lamphun", *Bangkok Post*, February 27, 1994, pp.22.-23
- Somsak Samukketham (2001) *The Institutionalization of Labour Conflict in Thailand : Strategies of Labour Control, 1958-1992*, Ph.D. Thesis in Politics, School of Humanities, James Cook University.
- Tuana, Nanay and Rosemarie Tong, eds (1995) *Feminism and Philosophy : Essential Readings in Theory, Reinterpretation, and Application.* Boulder : Westview Press
- Thailand Development Research Institute (TDRI) 1994. *The Thai Economy : First Step in a New Direction*, Bangkok : Thailand.