

3. ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เนื่องจากการทำงานไม่ต่อเนื่องหลังจากเริ่มเรียนรู้ทักษะในแผนงานหนึ่งเมื่อถูกบังคับให้ลาออกและสมัครงานใหม่ อาจไม่ได้ทำงานในหน้าที่เดิม แต่ต้องไปเรียนรู้งานในแผนกใหม่อยู่เรื่อยๆ

4. ไม่สามารถวางแผนการใช้จ่ายเงินในระยะยาว เนื่องจากไม่แน่ใจว่าจะถูกเลิกจ้างเมื่อไร ในกรณีที่คนงานมีการใช้จ่ายซื้อสินค้าซึ่งต้องผ่อนส่งในระยะยาวเมื่อถูกเลิกจ้างกะทันหันต้องประสบปัญหานี้สินหรือถูกยึดสินค้า

5. ถูกหักเงินสมทบกองทุนประกันสังคม แต่อาจไม่ได้ใช้สวัสดิการ สถานประกอบการที่นักวิจัยทำการศึกษา จะหักเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวตั้งแต่เดือนแรกที่คนงานเริ่มงานเพื่อสมทบในกองทุนประกันสังคม แต่ลูกจ้างยังไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองจนกว่าจะได้กลับมาทำงานใหม่ในสัญญาฉบับที่ 2 เนื่องจากลูกจ้างจะได้รับสิทธิค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพต่อเมื่อส่งเงินมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ส่วนสิทธิประโยชน์อื่นๆจะต้องส่งเงินอย่างต่ำ 6 เดือน ดังนั้นถ้าหากลูกจ้างไม่ได้รับการต่อสัญญา เงินที่ถูกหักไปก็จะสูญเปล่า

### 3.3.2 ผลของการขาดความมั่นคงในงานอาชีพ : ลูกจ้างตกงาน

ในขณะที่ลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราวเป็นกลุ่มคนงานที่ขาดความมั่นคงในงานอาชีพ ลูกจ้างประจำส่วนหนึ่งได้แปรสภาพเป็นคนตกงานภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คนตกงานเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นคนงานที่มีอายุมากแล้ว เนื่องจากทำงานมานานเกินกว่า 20 ปี จึงไม่สามารถหางานใหม่ได้ กลายเป็นคนตกงานที่ต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและดำรงอย่างหนักเพื่อให้อยู่รอดได้

จากการศึกษา คนตกงานสูงอายุที่ถูกเลิกจ้างจากโรงงานไทยเกรียง โดย ภารัตน์ ณ นคร ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาและการต่อสู้ของคนงานหญิงไทยเกรียงที่ยังคงยึดเยื้ออยู่จนถึงปัจจุบัน

ในช่วง ปี 2540-2541 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทได้ลดการผลิตลงชั่วคราวซึ่งส่งผลกระทบต่อลูกจ้างเกินกว่าครึ่งหนึ่งต้องหยุดพักงาน สหภาพแรงงานสิงห์ทองไทยเกรียงได้ขอประนีประนอมกับนายจ้างโดยขอให้คนงานได้ทำงานต่อไปและยอมรับค่าจ้างเพียง 60% นอกจากนี้สหภาพแรงงานไม่ยื่นข้อเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการติดต่อกันเป็นเวลา 4 ปี เพื่อช่วยพยุงสถานะของบริษัท ต่อมาในช่วงต้นปี 2543 สหภาพแรงงานเห็นว่าบริษัทน่าจะมียอดขายสินค้าและผลกำไรมากขึ้น เนื่องจากการสั่งซื้อเครื่องจักรใหม่ๆและขยายโรงงานเพิ่มขึ้น สหภาพแรงงานจึงได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อบริษัทเพื่อขอปรับค่าจ้างเพิ่ม การเจรจาข้อเรียกร้องไม่สามารถตกลงกันได้ จนกลายเป็นข้อพิพาทแรงงาน และมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น บริษัทได้ประกาศเลิกจ้างผู้นำ

และสมาชิกสหภาพแรงงานจำนวน 390 คน โดยไม่จ่ายค่าชดเชยตามกฎหมาย นำมาสู่การต่อสู้ อย่างยืดเยื้อของคนงานหญิงไทยเกรียงที่ตักงาน

คนงานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง อายุเฉลี่ย 40-50 ปี ทำงานมานานเกิน 20 ปี ค่าจ้างสุดท้าย ก่อนถูกเลิกจ้างประมาณเดือนละ 6,150 บาท และร้อยละ 70 มีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู

เนื่องจากคนงานในกลุ่มนี้ได้ละทิ้งชีวิตในภาคเกษตรมาโดยสิ้นเชิงแล้ว จึงไม่มีครอบครัว และที่ดินในภูมิลำเนาเดิม ที่จะรองรับให้กลับไปประกอบอาชีพในภาคเกษตรได้อีก ดังนั้น คนงานได้ รวมกลุ่มกันอยู่ที่กรุงเทพโดยอาศัยอยู่ที่บริเวณชั้นล่างใต้ตึกกระทรวงแรงงานและบ้านพักคนเดินทางของกรมประชาสงเคราะห์ ในระหว่างที่รอคำพิพากษาของศาลแรงงานกลางเพื่อเป็นการกดดัน ให้รัฐบาลมาร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาของคนงานด้วย เนื่องจากคนงานในส่วนนี้เป็นกลุ่มแรงงาน มีการจัดตั้งคือเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน แม้ว่าจะถูกเลิกจ้างแล้วแต่นำสหภาพแรงงานยังมีบทบาทในการเป็นผู้นำของคนงานอยู่โดยได้มีการประสานงานกับองค์กรสหภาพแรงงานอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อช่วยเหลือคนตกงานในการต่อสู้ทางกฎหมาย เรียกร้องต่อรัฐบาลและฝึกอาชีพ ให้คนตกงาน เพื่อหารายได้ในการดำรงชีพและเป็นทุนในการต่อสู้ของคนงาน โดยคนตกงานได้ปรับตัวเข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคบริการโดยร่วมกันผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น น้ำยาล้างจาน อาหารแปรรูป และสินค้าหัตถกรรมนำไปขายในที่ต่างๆ และตามสถานที่จัดสัมมนาขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือสหภาพแรงงาน และบางส่วนยึดอาชีพเป็นหมอนวดแผนโบราณ หรือไปทำงานในบริษัท รับจ้างทำความสะอาด วิถีชีวิตได้เปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง จากคนงานประจำที่มีค่าจ้างและสวัสดิการที่แน่นอน เป็นแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ ทำงานหารายได้เลี้ยงชีพไปวันต่อวัน ไม่สามารถคาดหวังถึงชีวิตในอนาคตระยะยาวได้อีกต่อไป นอกจากการรอคอยค่าชดเชยตามกฎหมายหากสามารถชนะคดีที่ฟ้องร้องนายจ้างได้

กรณีของคนงานไทยเกรียงเป็นตัวอย่างของคนงานในภาคอุตสาหกรรมที่ได้ตัดขาดจากชีวิตในภาคเกษตรแล้ว เมื่อตกงานจึงไม่มีทางเลือกอื่นๆ นอกจากต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีพในเมืองต่อไป แต่ยังมีลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงมีความสัมพันธ์กับครอบครัวในชนบทที่เป็นภูมิลำเนาเดิมโดยยังพอมียี่สิบที่ดินซึ่งจะประกอบอาชีพในภาคเกษตรได้ จากการศึกษาของพัคตร์ วิไล สหุณาฬิ คนตกงานซึ่งมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่บ้านระกา อำเภอสรีขระภูมิ จังหวัดสุรินทร์ ได้กลับไปประกอบอาชีพทำนาในที่ดินเดิมของพ่อแม่

อย่างไรก็ตาม รายได้จากการทำเกษตรกรรมไม่สามารถชดเชยรายได้ที่คนงานเคยได้รับในขณะที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น นอกจากการทำงานแล้ว คนงานต้องหารายได้เสริม

จากการทำงานรับจ้างทั่วไป และในกลุ่มของผู้หญิงมีการรวมกลุ่มทำงานทอผ้าไหมมัดหมี่ซึ่งเป็นหัตถกรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นบางส่วนอาศัยประสบการณ์ที่เคยเป็นลูกจ้างโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า รับงานเย็บเสื้อผ้ามาทำที่บ้าน

แม้ว่าแรงงานในส่วนนี้จะกลับสู่การผลิตในภาคเกษตร แต่เนื่องจากรายได้ไม่พอเพียงต่อค่าใช้จ่าย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากมีเงื่อนไขแรงงานในส่วนนี้จะหางานรับจ้างในอุตสาหกรรมที่ตนเองเคยมีประสบการณ์ ดังเช่นในกรณีศึกษาของ สุภาพร ทองสุข กลุ่มลูกจ้างโรงงานผลิตรองเท้า เมื่อเดินทางกลับมาสู่ภูมิลำเนาเดิมได้กลับมาประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างทำรองเท้าในหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่ง โดยการรับงานมาทำที่บ้าน หรือถ้ามีบริษัทธุรกิจซึ่งเปิดดำเนินการในหมู่บ้าน เช่น การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชน จังหวัดบุรีรัมย์ โดย พชรินทร์ พูนกลาง ลูกจ้างที่ตกงานมาจากกรุงเทพได้กลายเป็นแรงงานที่มีประสบการณ์ ซึ่งยินดีเข้ามาเป็นลูกจ้างของบริษัทโดยรับค่าแรงขั้นต่ำในอัตราที่ต่ำกว่าที่เคยได้รับจากโรงงานในกรุงเทพ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทธุรกิจในเขตภูมิภาคแม้ว่าจะมีแรงงานราคาถูกกว่าในเขตกรุงเทพและปริมณฑล แต่ก็ยังคงมีการเลิกจ้างพนักงานจำนวนมากและเปลี่ยนไปใช้รูปแบบการจ้างงานเหมาะสมและรับลูกจ้างรายขึ้น (คำนวณค่าจ้างตามผลงาน) มาทำงานในโรงงานแทนลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง ดังนั้น วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของลูกจ้างประจำในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องแปรสภาพจากการมีรายได้ประจำที่แน่นอนมาเป็นลูกจ้างชั่วคราว คนตกงาน แรงงานในภาคเกษตร ลูกจ้างเหมาชิ้นหรือแรงงานที่รับงานมาทำที่บ้าน ซึ่งขาดทั้งความมั่นคงและรายได้ที่แน่นอนในการทำงาน รวมถึงการขาดสวัสดิการต่างๆที่เคยได้รับทั้งจากนายจ้างและรัฐในขณะที่มีสภาพเป็นลูกจ้างประจำ

### 3.4 ความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

เงื่อนไขที่ทำให้เกิดปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมไม่ได้มีเพียงปัจจัยในมิติของรายได้และความมั่นคงในการทำงาน แต่ในปัจจุบันได้มีการถกเถียงถึงปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างในสถานประกอบการ การที่ลูกจ้างต้องทำงานในสถานที่ซึ่งไม่ปลอดภัยและเป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นสาเหตุให้เกิดการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรืออาจถึงเสียชีวิต การที่ลูกจ้างจำนวนมากไม่มีทางเลือกที่จะทำงานในสถานที่ซึ่งมีสภาพแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ดี และเมื่อประสบกับปัญหาแล้วไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ หรือ

เรียกร้องค่าชดเชยจากนายจ้างได้อย่างเป็นธรรม ทำให้ลูกจ้างในส่วนนี้ประสบปัญหาต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการสูญเสียโอกาสที่จะมีชีวิตอยู่ด้วยร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรงเหมือนมนุษย์ทั่วไปในสังคม

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

หน่วย : ราย

ปี	รวม	ตาย	ทุพพลภาพ	สูญเสียอวัยวะ บางส่วน	หยุดงาน เกิน 3 วัน	หยุดงาน ไม่เกิน 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

ความสนใจของสาธารณชนต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เพิ่งปรากฏอย่างจริงจังในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมาได้เกิดอุบัติเหตุโรงงานไฟไหม้หรือเกิดการระเบิดของสารเคมีและโรงแรมถล่ม ซึ่งคร่าชีวิตคนงานและประชาชนเป็นจำนวนมาก เหตุการณ์แรกที่เป็นโศกนาฏกรรมซึ่งได้รับความสนใจอย่างมาก คือกรณีไฟไหม้โรงงานผลิตตุ๊กตาเคเดอร์อินดัสเทรียล ที่จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 ซึ่งทำให้คนงานเสียชีวิต 188 ราย บาดเจ็บ 481 ราย ต่อมาอีก 3 เดือน โรงแรมรอยัลพลาซ่า จังหวัดนครราชสีมาถล่ม เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2536 มีผู้เสียชีวิตเป็นแขกของโรงแรมและคนงานจำนวน 157 ราย หลังจาก

นั้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2540 โรงแรมรอยัลจอมเทียน จังหวัดชลบุรี ถล่ม มีผู้เสียชีวิตอีก 91 ศพ และล่าสุดคือโรงงานอบลำไยแห่งที่จังหวัดเชียงใหม่ระเบิดเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 คนงานเสียชีวิต 36 ราย

กรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ฯ ในปี 2536 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการที่สังคมเริ่มตระหนักว่า คนงานไทยจำนวนมากต้องทำงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยของโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่มีโอกาสป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากโศกนาฏกรรมที่มีผลรุนแรงถึงชีวิตหรือกลายเป็นผู้ทุพพลภาพ ปัญหาไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ฯ ไม่ใช่ปัญหาในระดับโรงงานเท่านั้น แต่เป็นปัญหาในระดับโครงสร้างของสังคม (นิธิ, 2536 :32)

การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก ช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า อิเล็กทรอนิกส์ หรือของเด็กเล่น ประสบความสำเร็จอย่างสูงภายใต้เงื่อนไขของการมีแรงงานราคาถูก และการละเลยต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ด้วยการอนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงงานที่ไม่ได้มาตรฐานด้านความปลอดภัย และเจ้าหน้าที่ของรัฐเมินเฉยต่อการตรวจตรา ให้โรงงานต่างมีแบบการป้องกันอัคคีภัยตามที่กฎหมายกำหนด

จากการตรวจสอบแบบแปลนของโรงงานเคเดอร์ฯ ซึ่งได้ยื่นขออนุญาตต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมก่อนสร้างโรงงานเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กแต่ในการก่อสร้างจริงโรงงานถูกสร้างโดยใช้โครงเหล็กสำเร็จรูปซึ่งมีต้นทุนต่ำ แต่ไม่ทนไฟ ภายในโรงงานไม่มีระบบสัญญาณเตือนอัคคีภัย ไม่มีบันไดหนีไฟ และจำนวนประตูทางออกก็ไม่เพียงพอ ขนาดกว้างไม่ได้มาตรฐานกับจำนวนคนงานที่มีอยู่ในแต่ละอาคาร ไม่มีอาคารเก็บวัสดุที่เป็นสารไวไฟ แต่นำไปเก็บไว้ในห้องคนงาน ก่อนเกิดอุบัติเหตุครั้งใหญ่ในปี 2536 โรงงานแห่งนี้เคยเกิดเพลิงไหม้มาแล้ว 2 ครั้ง เจ้าหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมและกรมแรงงานได้เคยไปตรวจโรงงานเมื่อต้นปี 2536 พบว่า ไม่มีแบบป้องกันอัคคีภัย และไม่มีการชักซ้อมหนีไฟตามกฎหมายแต่ก็ได้มีการติดตามตรวจสอบให้มีการแก้ไขปรับปรุงแต่อย่างใด (นภาพร, 2536: 51-52)

หลังจากเหตุการณ์โรงงานเคเดอร์ถล่มเป็นต้นมา สภาพแรงงาน องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ได้ร่วมกันเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่ครอบครัวคนงานผู้เสียชีวิต ซึ่งในเวลาต่อมาได้พัฒนามาสู่การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาในระดับนโยบายโดยมีข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งสถาบันที่เป็นอิสระในการรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการตลอดจนการดูแลสิทธิ ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของอุบัติเหตุ และโรค

ที่เกิดจากการทำงาน

อย่างไรก็ตาม อุบัติเหตุที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างล่าสุดปรากฏในรายงานวิจัยของ รัชนี นิลจันทร์ จากการศึกษาเกี่ยวกับคนงานและญาติของผู้เสียชีวิตในกรณีโรงงานอบลำไยระเบิดที่อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

การระเบิดของโรงงานอบลำไยแห่ง บริษัทหงษ์ไทยเกษตรพัฒนา จำกัด เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 ที่ อ.สันป่าตอง จ.เชียงใหม่ คนงานเสียชีวิต 36 ราย บาดเจ็บ 2 รายบ้านเรือนรอบโรงงานเสียหาย 571 หลังคาเรือน มีผู้บาดเจ็บ 160 ราย สาเหตุการระเบิดเกิดจากสารโปตัสเซียมคลอเรต มีปฏิกิริยากับความร้อน

สารโปตัสเซียมคลอเรต มีคุณสมบัติในการเร่งดอกและผลลำไย สามารถทำให้ลำไยออกผลได้นอกฤดูกาล บริษัทที่รับซื้อลำไยเพื่อแปรรูปเช่นบริษัทหงษ์ไทยจะเป็นผู้ผลิตสารเคมีโดยใช้เครื่องไม่ผสมสารโปตัสเซียมคลอเรตกับกำมะถัน และปุ๋ยยูเรีย และให้คนงานนำไปใส่ตามสวนลำไยที่ทำสัญญาขายกับบริษัทโดยไม่คิดค่าสาร แต่ผลผลิตของเจ้าของสวนต้องขายให้กับทางบริษัทเท่านั้น เจ้าของสวนลำไยซึ่งประสบปัญหาการไม่ติดดอกออกผลของลำไยมาเป็นเวลาหลายปี พอใจที่จะใช้สารเร่งเนื่องจากมีผลผลิตลำไยที่จะขายได้มากขึ้น

ที่ผ่านมารัฐบาลไม่มีการควบคุมดูแลการนำเข้าสารโปตัสเซียมคลอเรต หรือการผลิตและนำเข้าสารผสมเร่งผลลำไยแม้ว่าจะมีอันตรายจนทำให้เกิดกรณีโรงงานระเบิด แม้ภายหลังการเกิดอุบัติเหตุจนถึงปัจจุบันยังมีการใช้สารโปตัสเซียมคลอเรตเร่งผลลำไยเหมือนเดิม ไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยใดๆเกิดขึ้น

### 3.4.2 การเจ็บป่วยของคนงานด้วยโรคที่เกิดจากการทำงาน

นอกจากการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงซึ่งคร่าชีวิตคนงานจำนวนมากแล้ว สภาพแวดล้อมภายในโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ได้มาตรฐาน เช่น มีสารพิษหรือฝุ่นผงที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงานเป็นอีกปัญหาหนึ่งซึ่งทำให้คนงานเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจำนวนมาก กรณีศึกษาของกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมได้นำเสนอตัวอย่างของปัญหาใน 2 กรณีที่สำคัญ คือ ผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ และปัญหาสุขภาพของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ

ปัญหาผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายซึ่งเป็นคนงานในบริษัททอผ้ากรุงเทพเริ่มเป็นที่รับรู้ของสาธารณชนหลังจากในปี 2536 คนงานที่ป่วยได้มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิเนื่องจากไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนในการจ่ายเงินค่าทดแทนการเสียรายได้ และสูญเสีย

การทำงานของปอดแบบถาวรรวมทั้งการรักษาพยาบาล โรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายที่มีชื่อเฉพาะทางการแพทย์ว่า โรคบิสสิโนซิส (Byssinosis) เกิดจากการทำงานในการบวนการผลิตที่ต้องใช้วัตถุ ดิบประเภท ฝ้าย ปอ และเส้นใยสังเคราะห์ ทำให้สถานที่ทำงานมีฝุ่นในปริมาณมาก เมื่อคนงานสูด หายใจเอาฝุ่นเหล่านี้เข้าสู่ปอด จะทำให้เกิดอาการหืดเกร็งของหลอดลม ซึ่งเป็นอันตรายต่อระบบ ทางเดินหายใจ ส่งผลให้เกิดโรคปอดอักเสบหรือทำให้เนื้อเยื่อปอดถูกทำลายจนกลายเป็นคนปอด พิการถาวร

เนื่องจากอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมหลักของการผลิตเพื่อการส่งออกของประเทศ ไทย และประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในทวีปเอเชียมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ทศวรรษ จึงพบว่า อัตรา คนงานที่ป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายมีสูงในอัตราที่ใกล้เคียงกัน ทั้งในมาเลเซีย อินเดีย เวียดนาม

จากกรณีศึกษา ชีวิตคนงานหญิงที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ โดย จะเด็จ เชาวน์วิไล และอังคณา อินทสา ได้นำเสนอให้เห็นสภาพของโรงงานทอผ้ากรุงเทพที่ขาด มาตรฐานซึ่งเป็นสาเหตุให้คนงานเจ็บป่วย กล่าวคือโรงงานเป็นอาคารคอนกรีตชั้นเดียว ปิดทึบ ไม่มี การระบายอากาศจากภายนอก ฝุ่นฝ้าย และเสียงดังของเครื่องจักร จะถูกเก็บอยู่ภายในอาคารโรง งาน จนมีระดับที่มีอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรฐานของกระทรวงมหาดไทย สถานประกอบการที่ ลูกจ้างทำงานจะมีปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศการทำงานเกินกว่า 1 มิลลิกรัม ต่อลูกบาศก์เมตรอากาศมิได้ เจ้าหน้าที่กองตรวจความปลอดภัยได้ทำการตรวจวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการทำงานในโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2535 เพื่อหาปริมาณความ เข้มข้นของฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศการทำงานของคนงานจำนวน 10 ตัวอย่างในจุดการผลิตต่างๆกัน พบว่าปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายต่อลูกบาศก์เมตรอากาศสูงถึง 1.09-16.26 มิลลิกรัม ซึ่งเกิน ระดับมาตรฐานทุกตัวอย่าง

มาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำเมื่อตรวจพบการไม่ได้มาตรฐานคือ ให้ข้อแนะนำในการให้ คนงานใช้ผ้าปิดจมูกในขณะที่เหมาะสม โดยมีได้มีการบังคับให้บริษัทแก้ไขสภาพแวดล้อมการ ทำงานให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

เมื่อคนงานทำงานในโรงงานทอผ้า ได้ประมาณ 10 ปี จะเริ่มมีอาการป่วยโดยเกิดอาการ เล็กๆ น้อยๆ ก่อน เช่น เหนื่อย มีไข้ น้ำมูกไหล ไอ คนงานจะพยายามรักษาโดยซื้อยากินเอง เมื่อ ไม่หายจึงไปรับยาที่คลินิก ซึ่งทางโรงงานจัดไว้ให้ แต่อาการไม่ดีขึ้น หมอไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าคน งานป่วยจากสาเหตุอะไร บางรายหมอวินิจฉัยว่าเป็นโรคภูมิแพ้ คออักเสบ โรคเครียด จนกระทั่งมี

คนงานรายหนึ่งได้ไปรักษากับแพทย์ที่โรงพยาบาลราชวิถี มีอาการดีขึ้นโดยแพทย์ผู้รักษาคือ แพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล ซึ่งในเวลาต่อมาแพทย์หญิงผู้นี้ได้กลายเป็นผู้นำคนหนึ่งในช่วงการเคลื่อนไหวจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการ จึงมีอาการดีขึ้น แพทย์หญิงอรพรรณได้วินิจฉัยว่าคนงานป่วยเป็นโรคปัสสาวะอักเสบหรือโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย คนงานที่ป่วยคนอื่นๆจึงเริ่มมารักษากับแพทย์หญิงอรพรรณ ซึ่งแต่ละรายต้องใช้เวลารักษานาน 6 เดือนถึง 1 ปี อาการจึงค่อยดีขึ้น แต่ส่วนใหญ่ได้สูญเสียสมรรถภาพการทำงานจนต้องลาออกอย่างถาวร ทำให้ทำงานหนักไม่ได้ ร่างกายอ่อนแอ ป่วยง่าย การที่คนงานไม่มีโอกาสได้รับการรักษาจากแพทย์ผู้เชี่ยวชาญตั้งแต่ป่วยในระยะแรกทำให้ต้องสูญเสียความสมบูรณ์ของร่างกายไปอย่างไม่สมควร

กรณีศึกษาเกี่ยวกับการเจ็บป่วยของคนงานด้วยโรคที่เกิดจากการทำงานอีกคือคนงานที่ป่วยจากการทำงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในอดีต เมื่อปี 2536-2537 เนื่องจากเกิดกรณีคนงานจำนวน 12 คน และเด็กลูกคนงาน 2 คนเสียชีวิตอย่างมีเงื่อนงำ โดยผู้ตายเป็นคนงานในโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องทำงานสัมผัสกับสารเคมี และก่อนตายมีอาการป่วยคล้ายกันคือ ปวดหัวรุนแรงเป็นประจำ อ่อนเพลียง่าย เมื่อไปพบแพทย์ในท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงาน แพทย์จะวินิจฉัยว่าเป็นไข้หรือโรคหัดธรรมดา คนงานจะทนทำงานต่อจนป่วยหนักจึงขอลาออก และเสียชีวิตในเวลาต่อมาเมื่อถูกส่งไปรักษาตัวในโรงพยาบาลหรือรักษาตัวอยู่ที่บ้าน

อย่างไรก็ตาม ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนและผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ปฏิเสธว่าความตายของคนงานทั้ง 14 ราย ไม่เกี่ยวข้องกับภาวะการทำงาน โดยอ้างผลการวินิจฉัยของแพทย์ว่าคนงานเสียชีวิตจากโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง และเกิดภาวะการติดเชื้อแทรกซ้อนสมองอักเสบ เป็นมะเร็งในเม็ดเลือดขาว และวัณโรคปอด (**แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 8, ฉบับที่ 4, เมษายน 2537, หน้า 20) โดยปฏิเสธการวินิจฉัยของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ที่ให้ข้อมูลว่า คนงานตายเพราะพิษสารตะกั่วในโรงงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และกล่าวหาว่าแพทย์ผู้ให้ข่าวบางคนรับแผนประเทศคู่แข่งมาบ่อนทำลายบรรยากาศและลงทุนในประเทศไทย (**แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 8 ฉบับที่ 5, พฤษภาคม 2537, หน้า 17-18) สำหรับสถานการณ์ด้านสุขภาพของลูกจ้างในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือในปัจจุบัน จากกรณีศึกษาของ สุชาติ ตระกูลหุทิพย์ แม้ว่าจะไม่มีเหตุการณ์เสียชีวิตของคนงานเกิดขึ้นอีก แต่คนงานยังคงมีปัญหาสุขภาพซึ่งเกิดจากอุปกรณ์ป้องกันไม่เพียงพอหรือไม่มีความเหมาะสม เช่น ขาดถุงมือป้องกันสารเคมี เครื่องดูดอากาศไม่พอหรือดูดควันกลิ่นได้ไม่หมด ผ้าปิดจมูกไม่มีแผ่นกรองสารตะกั่ว เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นคนงานไม่มีโอกาสรับรู้



ข้อมูลข่าวสารว่าต้องสัมผัสสารเคมีอะไรบ้านในกระบวนการทำงานจึงไม่สามารถป้องกันตัวเองจากอันตรายที่เกิดจากสารเคมีในขณะที่ทำงาน ผลก็คือ ลูกจ้างจำนวนมากโดนสารเคมีตามร่างกายเกิดแผลพุพอง มีอาการโรคภูมิแพ้ ปวดหัวเป็นประจำ อ่อนเพลียง่ายและมีอาการหายใจไม่สะดวก

ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจปัจจุบันนี้ ลูกจ้างขาดอำนาจการต่อรองในการเรียกร้องด้านค่าจ้างและความมั่นคงในการทำงาน การมีหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการเคลื่อนไหวของลูกจ้างโดยการได้ทำงานในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความยากจนและด้วยโอกาสของลูกจ้างมีผลต่อชีวิตของลูกจ้างน้อยลง ในทางตรงกันข้าม การขาดหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ย่อมจะเป็นสาเหตุที่ซ้ำเติมภาวะความยากจนและด้วยโอกาสของคนงานให้ส่งผลกระทบต่อชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น

### 3.5 อำนาจการต่อรอง

การสร้างอำนาจการต่อรองโดยการรวมกลุ่มและปฏิบัติการต่อรองร่วมกัน (collective action) เป็นเครื่องมือที่สำคัญของกลุ่มคนจนและด้วยโอกาสที่จะเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่จะเป็นผลดีต่อชีวิตของพวกเขา ในกรณีของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การทำงานรวมหมู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างหรือรัฐบาลได้ ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน

แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมาก และมีสถานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีกว่าลูกจ้างกลุ่มอื่นๆ และดีกว่ากลุ่มคนจนและด้วยโอกาสอื่นๆ กลับมีอำนาจการต่อรองต่ำ เมื่อเทียบกับกลุ่มคนจนและด้วยโอกาสอื่นๆ เช่น ในทางการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ที่ต้องใช้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นฐานอำนาจ ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองน้อยกว่ากลุ่มชาวบ้านในสลัม หรือคนจนในชนบท เป็นต้น ส่วนในระดับสถานประกอบการ อำนาจการต่อรองของลูกจ้างต่อนายจ้างก็มิอยู่ในระดับต่ำและเฉพาะลูกจ้างที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเท่านั้นที่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง ในขณะที่ลูกจ้างกลุ่มอื่นๆแทบจะไม่มีเงื่อนไขที่จะสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างเลย ในที่นี้จะพิจารณาปัญหาการมีอำนาจการต่อรองต่ำของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม โดยแยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

3.5.1 การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมือง

3.5.2 การขาดอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง

3.5.3 การขาดอำนาจการต่อรองในฐานะกลุ่มพลังทางสังคม

### 3.5.1 การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมือง

การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมืองที่ต้ออาศัยการเลือกตั้งเป็นฐานของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเห็นได้ชัดเจนที่สุดในกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ เนื่องจาก การที่โดยส่วนใหญ่ลูกจ้างกลุ่มนี้เป็นแรงงานอพยพซึ่งไม่ได้ทำงานในพื้นที่ ที่เป็นภูมิลำเนาเดิมของ ลูกจ้างจึงทำให้ขาดความสัมพันธ์กับชุมชนที่เป็นบ้านเกิดและไม่มีความสำคัญต่อนักการเมืองใน ฐานะที่เป็นฐานคะแนนเสียงที่นักการเมืองในระดับท้องถิ่นจะต้องนำเสนอผลตอบแทนในรูปแบบ ของ สวัสดิการสังคมในระยะยาว เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียง (ยกเว้นในกรณีของการซื้อคะแนนเสียง ที่ถือเป็นการให้ผลประโยชน์ระยะสั้นชั่วคราว)

ในอดีตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน มากที่มาจากครอบครัวในชนบทที่เดินทางมาเป็นลูกจ้างในเขตอุตสาหกรรมในกรุงเทพและ ปริมณฑล ได้กลายเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นตั้งแต่ ในระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับชาติ เนื่องจากไม่ได้เดินทางกลับไปภูมิลำเนาเดิมเพื่อลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันคนงานไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นำองค์กรระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ โรงงานที่ทำงานอยู่ ผลก็คือ คนงานขาดอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่นหรือในพื้นที่ซึ่ง ตนเองใช้ชีวิตอยู่ในปัจจุบัน และเดิมพื้นที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาเดิมที่ครอบครัวของตนเองตั้งอยู่ แม้ว่า ในปัจจุบันการเลือกตั้งระดับชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเปิดโอกาสให้คนงานสามารถลง คะแนนเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ซึ่งตนเองทำงานอยู่ได้ แต่คนงานยังคงมีข้อจำกัดด้านโอกาสในการ เลือกตั้งระดับท้องถิ่นซึ่งถือเป็นองค์กรทางการเมืองที่สามารถให้ผลประโยชน์ในเชิงสวัสดิการสังคม โดยตรงแก่ตนเอง และเป็นองค์กรที่สมาชิกในชุมชนมีแนวโน้มที่จะสร้างอำนาจการต่อรองกับนักการเมือง ได้มากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ

การขาดโอกาสในการเลือกตั้งและสร้างอำนาจการต่อรองในการเมืองระดับท้องถิ่นไม่ได้ เป็นปัญหาของแรงงานที่อพยพจากต่างจังหวัดเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่เท่านั้น แต่ในปัจจุบันแม้ ว่าโรงงานอุตสาหกรรมได้กระจายไปสู่จังหวัดในเขตภูมิภาคก็ยังพบว่า มีแรงงานจำนวนมาก โรงงาน ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดเหล่านี้พบคนงานที่มาจากต่างอำเภอหรือต่างตำบล ซึ่งคนงานไม่มีสิทธิในการ

เลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตที่โรงงานตั้งอยู่ ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจการต่อรองที่จะทำให้ผู้นำระดับท้องถิ่นสนใจดูแลสิทธิของแรงงานหรือการปรับปรุงด้านสวัสดิการสังคมแก่คนงาน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของตนเอง เนื่องจากแรงงานที่มาจากต่างท้องถิ่นไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงของตนเอง

### 3.5.2 การขาดอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง

การมีอำนาจการต่อรองกับนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างของตนเองให้ดีขึ้นกว่าเดิม รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานหรืออาจเรียกร้องผลประโยชน์ด้านสวัสดิการให้ดีกว่าที่กฎหมายกำหนด ถ้าหากสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี พอที่จะเฉลี่ยหรือแบ่งปันผลประโยชน์ของธุรกิจให้ตกถึงลูกจ้างอย่างเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองต่ำ โดยมีสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

#### 1. การที่ลูกจ้างไม่สามารถจัดตั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนต่อรองสิทธิและสวัสดิการ

ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การรวมกลุ่มของลูกจ้างเป็นองค์กรที่สามารถเจรจาต่อรองสภาพการจ้างกับนายจ้างได้ตามกฎหมายแรงงานในรูปแบบของคณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานมักจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากนายจ้างโดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่ในเขตภูมิภาค เช่น นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นโรงงานผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คนงานไม่สามารถรวมกลุ่มภายในโรงงานหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เพราะถูกขัดขวางจากนายจ้าง นอกจากนี้แม้แต่ในคณะกรรมการความปลอดภัยและเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในโรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของลูกจ้างในการเสนอแนะเรื่องสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในการทำงาน นายจ้างก็ยังไม่ยินยอมให้คนงานระดับพนักงานฝ่ายผลิตที่มีความกระตือรือร้นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการ

ในกรณีของโรงงานอบลำไยแห่ง บริษัทหงษ์ไทยเกษตรพัฒนา เมื่อเกิดอุบัติเหตุโรงงานระเบิด คนงานเสียชีวิตจำนวนมาก แต่ลูกจ้างไม่มีองค์กรจัดตั้งภายในโรงงานที่จะเรียกร้องสิทธิให้แก้ครอบครัวผู้เสียชีวิตและคนงานที่บาดเจ็บ มีแต่องค์กรภายนอกซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่พยายามรวมกลุ่มญาติและชุมชนที่ได้รับความเสียหายเมื่อเคลื่อนไหวต่อรองกับรัฐบาลและนายจ้างให้จ่ายค่าชดเชยแก่ครอบครัวคนงานอย่างเป็นธรรม

ในกรณีศึกษาเกี่ยวกับแรงงานสตรีในอุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็งในจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 500 คน แต่กลับไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในเรื่องการจ่ายค่าล่วงเวลา นักวิจัยได้วิเคราะห์ว่าสาเหตุสำคัญมาจากการที่ลูกจ้างไม่มีอำนาจการต่อรองในการเรียกร้องสิทธิ ซึ่งโดยทั่วไปคนงานมักไม่มีความรู้ในรายละเอียดของกฎหมายแรงงาน แต่ถ้ามีองค์กรที่เป็นตัวแทนคนงาน เช่น คณะกรรมการค่าจ้างหรือสหภาพแรงงาน ผู้นำขององค์กรที่เป็นตัวแทนของคนงาน จะต้องศึกษาสิทธิแรงงานตามกฎหมาย จึงสามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ ในการทวงถามหรือเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆของคนงานที่พึงได้จากการทำงาน แต่ในโรงงานเหล่านี้คนงานส่วนใหญ่ไม่รู้ว่สหภาพแรงงานคืออะไร และมีประโยชน์ต่อคนงานอย่างไร เนื่องจากไม่เคยได้รับข่าวสาร ข้อมูลในเรื่องนี้จากนายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ โดยคนงานบางคนได้ให้ข้อสังเกตว่า ข่าวสารต่างๆ ที่เป็นประโยชน์กับลูกจ้างแล้วนายจ้างจะไม่ให้ลูกจ้างรู้

การมีสหภาพแรงงาน ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะทำให้ลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองเสมอไป เพราะในบางกรณีสหภาพแรงงานอาจไม่ได้แสดงบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของลูกจ้างอย่างแท้จริง และในกรณีที่สหภาพแรงงานอ่อนแอ หรือขาดประสิทธิภาพในกระบวนการต่อรองกับนายจ้าง ผู้นำและสมาชิกของสหภาพแรงงานก็จะถูกนายจ้างใช้กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ต่างๆ เลิกจ้างหรือขัดขวางการเติบโตของสหภาพแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานเป็นองค์กรพื้นฐานของลูกจ้างที่จะสร้างอำนาจการต่อรองของนายจ้าง และสหภาพแรงงานที่มีจุดยืนในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของลูกจ้างอย่างแท้จริง สามารถเป็นองค์กรนำที่สร้างอำนาจการต่อรองให้ลูกจ้างได้ ในขณะที่ลูกจ้างประสบปัญหา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีศึกษาเรื่องคนตกงานในบริษัทไทยเกรียงสิ่งทอ อุตสาหกรรม จำกัด แม้ว่าคนและผู้นำส่วนใหญ่ของสหภาพแรงงานถูกเลิกจ้างแต่สหภาพแรงงานยังคงทำหน้าที่ในการรวมกลุ่มคนตกงานเพื่อต่อสู้คดีในศาลแรงงานและประสานงานกับองค์กรภายนอก ฝึกอาชีพให้คนตกงาน จนสามารถผลิตสินค้ามาขายเพื่อเป็นทุนในการยังชีพและต่อสู้ในระยะยาวเพื่อเรียกร้องสิทธิในเรื่องของค่าชดเชย ซึ่งถ้าหากปราศจากองค์กรจัดตั้งภายในของคนงานเองแล้วย่อมเป็นการยากที่คนตกงานจะยังคงรวมกลุ่มกันสร้างอำนาจต่อรองในการเรียกร้องสิทธิได้อย่างยาวนานจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 2 ปีเศษแล้ว

## 2. การขาดอำนาจการต่อรองเนื่องจากรูปแบบการจ้างงานที่ไม่เอื้ออำนวย

ลูกจ้างที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ถ้าหากนายจ้างใช้รูปแบบการสัญญาจ้างชั่วคราวจะทำให้ลูกจ้างไม่กล้าที่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เนื่องจากสถานภาพการทำงานไม่แน่นอน อาจจะถูกเลิกจ้างหรือเมื่อหมดสัญญาและกลับมาสมัครงานใหม่ก็อาจจะไม่ได้กลับมาทำงานอีก

ดังนั้นลูกจ้างชั่วคราวจึงมองไม่เห็นประโยชน์จากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน นอกจากนี้นายจ้างใช้สัญญาจ้างชั่วคราวเป็นเครื่องมือบังคับไม่ให้ลูกจ้างเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน จากการศึกษาเกี่ยวกับลูกจ้างหญิงภายใต้สัญญาจ้างชั่วคราว ในบริษัทพลาสติกและของเด็กเล่นแห่งหนึ่ง โดย บัณฑิต เป้นวิเศษ ลูกจ้างชั่วคราวส่วนใหญ่รู้สึกหวาดกลัวว่าตัวเองจะไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างถ้าหากถูกนายจ้างเพ่งเล็งว่าเป็นพวกสหภาพแรงงาน ดังนั้นแม้ว่าจะสนใจกิจกรรมของสหภาพแรงงาน แต่ก็ไม่กล้าเข้าร่วมโดยเปิดเผย

รูปแบบการจ้างงานอีกประเภทหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวสร้างอำนาจต่อรองของลูกจ้างคือ การรับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากการทำงานรับค่าจ้างเป็นรายชิ้นและต่างคนต่างทำที่บ้านของตนเอง โอกาสที่ลูกจ้างจะรวมตัวหรือต่อรองค่าจ้างเป็นไปได้ยาก ในกรณีศึกษาการเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน ในชุมชนหมอมั่งอุทิศ เขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร เคยมีประสบการณ์ของการรวมกลุ่มหรือสร้างอำนาจการต่อรองเนื่องจากในชุมชนดังกล่าวเป็นที่ตั้งของสหภาพแรงงานขนส่งสินค้าออกทางน้ำ ซึ่งสามีของหญิงเย็บรองเท้าหลายคนมีอาชีพเป็นกรรมกรขนถ่ายสินค้าลงเรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแห่งนี้ด้วย ดังนั้นสหภาพแรงงานได้พยายามสนับสนุนให้คนงานหญิงเย็บรองเท้ารวมกลุ่มกันตั้งแต่ปี 2538 โดยมีเป้าหมายเพื่อรับงานเย็บรองเท้ามาทำร่วมกันโดยคนงานสามารถต่อรองค่าจ้างเย็บรองเท้าให้สูงขึ้นได้ เพราะงานเย็บรองเท้ามีการรับเหมาหลายช่วง ค่าจ้างจะถูกตัดลงไปเรื่อยๆ ผู้รับเหมาช่วงมีการตัดราคากันเองเพื่อให้ได้งานมากที่สุด แต่ในกระบวนการรวมกลุ่มนี้มีอุปสรรคเนื่องจากงานไม่ได้มีสม่ำเสมอ และผู้เย็บรองเท้าบางคนไม่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม ทำให้กลุ่มไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างอำนาจต่อรอง

ในกรณีศึกษาลูกจ้างเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้านในจังหวัดสุรินทร์ การรวมกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองเป็นไปได้ยาก เนื่องจากความสัมพันธ์ของคนในชุมชนชนบทมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์สูง ทั้งในฐานะคนหมู่บ้านเดียวกันและการสร้างบุญคุณ เช่น ลูกจ้างอาจขอยืมเงินจากเจ้าแม่ผู้รับเหมาช่วงมาใช้ก่อน ผู้รับเหมาช่วงในชุมชนชนบท ไม่ได้มีสถานะภาพเป็นเพียง “ผู้รับจ้างทำของ” ตามกฎหมายแรงงาน แต่เป็น “เจ้าแม่” ผู้สร้างงานให้คนในชุมชนได้มีรายได้ เป็นผู้เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับระบบการตลาดภายนอกชุมชน และชาวบ้านเองมีความรู้สึกที่ผู้รับเหมาช่วงหรือเจ้าแม่ไม่ได้มีกำไรมากกว่าคนงาน แต่กลับเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงในกรณีที่ลูกค้าของงานโกงเงิน ดังนั้น ความคิดที่จะรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองจึงไม่เกิดขึ้น

จากการที่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงาน ลักษณะเป็นนายจ้างกับลูกจ้างและไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน นอกจากนี้แรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้าง จ้างทำของหรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาซื้อขายซึ่งมีความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่คู่สัญญาสามารถทำความตกลงกันได้เองไม่มีมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ หรือมาตรการทางกฎหมายควบคุมบังคับ เช่น ค่าตอบแทนการทำงานที่เรียกว่าสินจ้าง กำหนดเวลาในการจ้างค่าจ้าง ฯลฯ ทำให้คนงานต้องถูกเอารัดเอาเปรียบและสูญเสียประโยชน์ขั้นพื้นฐานมีพึงได้ไปเป็นอันมาก

### 3. การขาดอำนาจต่อรอง เนื่องจากขาดสิทธิความเป็นพลเมือง

การไม่สามารถรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างของลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราว และลูกจ้างในธุรกิจที่รับงานไปทำที่บ้านเกิดจากรูปแบบการจ้างงานเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวของลูกจ้าง แต่ในกรณีของแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม แรงงานเหล่านี้ไม่อยู่ในสถานะภาพที่จะรวมตัวต่อรองในเรื่องใดๆ ขอเพียงแต่ให้มีงานทำ มีรายได้พอเลี้ยงชีพและเหลือส่งกลับไปให้ครอบครัวบ้าง โดยไม่ถูกส่งตัวกลับประเทศเท่านั้น

ทั้งนี้ การขาดอำนาจการต่อรองของแรงงานต่างด้าวอาจพิจารณาได้จากปัจจัยทั้งจากด้านอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ของแรงงาน โดยในด้านอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานต่างด้าวของนายจ้างในประเทศไทย ไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่เกิดจากความต้องการจ้างแรงงานราคาถูกกว่าแรงงานคนไทย ดังนั้นถ้าหากแรงงานต่างด้าวเรียกร้องค่าจ้างแรงงานหรือสวัสดิการเท่ากับแรงงานคนไทยแล้ว นายจ้างย่อมหันไปจ้างแรงงานคนไทยมากกว่าที่จะเสี่ยงจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ส่วนทางด้านอุปทานของแรงงานต่างด้าวเอง เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถหางานทำได้ภายในประเทศของตนเอง จึงต้องยินยอมรับค่าจ้างที่ต่ำและสภาพการจ้างที่เลวร้ายในการทำงาน ซึ่งยิ่งดีว่าการกลับไปอดตายในประเทศของตนเอง

ในทำนองเดียวกัน แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศบางรายประสบปัญหาต้องทำงานหนัก ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าที่ระบุในสัญญาจ้าง และไม่ได้รับค่าล่วงเวลาตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแล นอกจากนี้คนงานหญิงรายหนึ่งซึ่งเข้าทำงานที่โรงงานผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในไต้หวันให้ข้อมูลว่าเมื่อคนงานมีปัญหาแก่นายจ้าง แรงงานจากชาติอื่นๆ เช่น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์จะมีเจ้าหน้าที่ของประเทศเหล่านี้เข้าไปช่วยเหลือและดูแลปัญหา แต่คนงานไทยไม่มีเจ้าหน้าที่มาดูแลและมักต้องเป็นฝ่ายผิดเสมอ คนงานบางรายเคยป่วย มี

ใช้สูง ต้องไปโรงพยาบาลแต่ไม่มีล่ำที่พาไป จนอาการหนักมากต้องหยุดพักงานนาน 1 สัปดาห์ โดยไม่ได้รับค่าแรง เป็นต้น

การที่แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยในต่างประเทศขาดอำนาจการต่อรองเช่นนี้ ถ้าหากไม่มีกลไกของรัฐเข้าไปแทรกแซง ย่อมจะเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานตามกฎหมาย เช่น การโกงค่าแรงลูกจ้างและการที่นายจ้างเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานลูกจ้างสูงกว่าที่เป็นจริง การบังคับให้ทำงานกับนายจ้างเพียงคนเดียวซึ่งเป็นเรื่องที่กำหนดไว้ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหรือการมีแรงงานไทยในต่างประเทศถูกเอาเปรียบไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ตามตัวอย่างที่ปรากฏในกรณีศึกษา ปัญหาเหล่านี้มักจะถูกละเลยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากการมีสภาพเป็นแรงงานต่างด้าว นอกเหนือจากการเป็นคนจน ทำให้คนกลุ่มนี้มีฐานะเป็นคนชายขอบในสังคม ซึ่งมักจะได้รับความดูแลเอาใจใส่ในลำดับท้ายสุดของกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมอยู่แล้ว

#### 4. การขาดอำนาจการต่อรองในฐานะกลุ่มพลังทางสังคม

การนี้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองด้านสภาพการจ้างภายในสถานประกอบการได้ และในอดีตที่ผ่านมาองค์กรสหภาพแรงงานเหล่านี้ ได้ร่วมกันเคลื่อนไหวในประเด็นผลประโยชน์ของคนงานและประเด็นทางการเมือง ในบางช่วงเวลาที่สถานการณ์ทางการเมืองเอื้ออำนวย ทำให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้สึกว่าการกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม มีอำนาจการต่อรองในสังคมเหนือกว่ากลุ่มคนจนอื่นๆ และไม่น่าจะเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มคนจนอื่นๆ แต่ในความเป็นจริงจะพบว่าอำนาจการต่อรองของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ในฐานะที่เป็นกลุ่มพลังทางสังคมมีต่ำมาก

ประการแรกเมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของคนงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการที่สหภาพแรงงานสำหรับตัวเลขล่าสุดตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา จะพบว่า มีอัตราส่วนเพียงร้อยละ 3.3-3.8 (ดูตารางที่ 4.1) ซึ่งอัตราส่วนดังกล่าวได้รวมสมาชิกของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ที่มีสัดส่วนเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนพนักงานในสถานประกอบการไว้ด้วย ดังนั้นจะเห็นว่าคนงานส่วนใหญ่โดยเฉพาะที่อยู่ในภาคเอกชนไม่ได้มีองค์กรจัดตั้งที่จะคุ้มครองสิทธิและรักษาผลประโยชน์ในขณะเดียวกันสหภาพแรงงานที่มีอยู่ ไม่ได้มีฐานสนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ที่จะเป็นเงื่อนไขให้สหภาพแรงงานสามารถมีอำนาจการต่อรองกับรัฐบาลได้อย่างแท้จริง เมื่อมีการรวมตัวกันเคลื่อนไหวในนามขององค์กรแรงงานในระดับที่สูงขึ้น เช่น ในนามของกลุ่มย่านอุตสาหกรรม สหพันธ์แรงงาน 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 เนื่องจากมีปัญหามาทดแทนเช่น การมีองค์กรนำของสหภาพแรงงานในระดับกลุ่มย่านอุตสาหกรรมหรือระดับชาติมีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ สามารถแสดงบทบาทเป็นตัวแทนในการเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่คนงาน ทั้งนี้เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ หรือเป็นช่วงที่สหภาพแรงงานได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางสังคมอื่นๆ ได้แก่ นักศึกษา หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ในช่วงระหว่างปี 2516–2519 และ ปี 2531–2533 เป็นต้น (นภาพร, 2545)

แต่เมื่อพิจารณาภาพโดยรวมของสหภาพแรงงานแล้วจะพบว่างานศึกษาวิจัยของนักวิชาการหลายเรื่องได้นำเสนอข้อสรุปที่ชี้ให้เห็นว่าสหภาพแรงงานในสังคมไทย เป็นกลุ่มพลังทางสังคมที่อ่อนแอมากกว่าเข้มแข็ง ทั้งที่ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งมาจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐที่ต้องการควบคุมการเคลื่อนไหวของคนงานโดยผ่านกลไกและเครื่องมือต่างๆ (ดู ปรายพิริก ชยพงศ์,



2531; เสาวลักษณ์ ชายทวีป, 2533 และ Somsak, 2001) ในขณะเดียวกันการที่สหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของคนงานในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ให้คนงาน โดยมีสถานภาพที่ได้รับการยอมรับจากรัฐอย่างเป็นทางการ ทำให้ผู้นำของสหภาพแรงงานมีช่องทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยสหภาพแรงงานเป็นฐานอำนาจได้ด้วย ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมา ผู้นำส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงาน ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของสหภาพแรงงานจากการเป็นองค์กรตัวแทนผลประโยชน์ของคนงานไปสู่การเป็นองค์กรที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวให้กับผู้นำแรงงาน (Napaporn, 2001: 95-175) นำไปสู่ความแตกแยกและอ่อนแอของสหภาพแรงงาน

ด้วยเหตุนี้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรที่เด่นชัดกว่ากลุ่มคนงานอื่นๆ ก็มิได้อำนาจการต่อรองสูงในฐานะของการเป็นกลุ่มพลังทางสังคม

### 3.6 บทสรุป : สถานภาพความจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่ม

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

**กลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ** เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพดีที่สุด เมื่อพิจารณาในด้านของการมีรายได้ที่แน่นอน มีกฎหมายคุ้มครองหลักประกันค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการพื้นฐาน ได้แก่ วันหยุด ค่าล่วงเวลา และสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์กรจัดตั้ง และสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดทำให้ รวมถึงลูกจ้างบางกลุ่มสามารถรวมตัวกันจัดทำสวัสดิการบางอย่าง เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน เพื่อให้บริการแก่สมาชิกในกลุ่มที่นอกเหนือจากสวัสดิการที่รัฐจัดทำให้ และที่สำคัญที่สุดในกลุ่มที่ลูกจ้างสามารถรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานอยู่ในสภาพที่ลูกจ้างมีอำนาจต่อรองในระดับหนึ่งที่สามารถปรับปรุงเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ โดยในระดับต่ำสุดคือเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด จนถึงระดับดีกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดโดยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันลูกจ้างที่มีสหภาพแรงงานได้กลายเป็นแกนนำของลูกจ้างทั้งหมดในการต่อรองด้านสวัสดิ

การในระดับชาติกับรัฐบาล ซึ่งกล่าวได้ว่าลูกจ้างที่มีองค์กรจัดตั้งที่เข้มแข็งสามารถสร้างอำนาจการต่อรองในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างลูกจ้างกับรัฐซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงระบบสวัสดิการเพื่อลูกจ้างได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการยังคงถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนจนและด้อยโอกาส ด้วยสาเหตุของการมาจากครอบครัวเกษตรกรที่มีรายได้น้อย มีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้ขาดโอกาสในการเลือกประกอบอาชีพ เมื่อต้องหลุดออกจากภาคเกษตรจึงต้องกลายมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรมที่แม้ว่าจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน แต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยซึ่งกำหนดไว้ให้พอเพียงต่อการเลี้ยงชีพอย่างประหยัดของลูกจ้างเพียงคนเดียวโดยไม่ครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัวที่ต้องพึ่งพารายได้ของลูกจ้างเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความยากจนของลูกจ้างซึ่งมีภาระต้องเลี้ยงดู พ่อ แม่ ภรรยา สามี หรือลูก ทำให้คนงานต้องดิ้นรนหารายได้เสริมในรูปแบบของการทำงานล่วงเวลาและการหาอาชีพเสริมอื่นๆ ตลอดจนการเสี่ยงโชคและกู้เงินนอกระบบ

นอกจากนี้ ในปัจจุบันลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการไม่ได้มีหลักประกันด้านความมั่นคงในงานอาชีพ เนื่องจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น ได้อาศัยการมีต้นทุนแรงงานต่ำเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้นในรอบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนารูปแบบการจ้างงานที่ทำให้นายจ้างสามารถลดต้นทุนด้านแรงงานในเรื่องสวัสดิการ และความเสี่ยงต่อการต้องแบกรับภาระในการจ้างงานระยะยาวหรือต้องจ่ายค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้างลูกจ้างในช่วงเวลาที่ความต้องการผลผลิตลดลงด้วยการจ้างแรงงานสัญญาจ้างชั่วคราวและจ้างงานผ่านบริษัทรับเหมาช่วงแทนการจ้างลูกจ้างประจำเพื่อผลิตสินค้าเองโดยตรง รูปแบบการจ้างงานชั่วคราวแพร่หลายมากยิ่งขึ้นในยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งนายจ้างมีความเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนของการขายผลผลิตมากขึ้นกว่าช่วงก่อนหน้าเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

นอกเหนือจากสาเหตุด้านรายได้และความมั่นคงแล้วการขาดหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความจนและความด้อยโอกาสที่รัฐบาลไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยในสถานประกอบการ ทำให้เกิดโศกนาฏกรรมครั้งแล้วครั้งเล่าที่คนงานจำนวนมากต้องเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บทุพพลภาพ ผลก็คือ ครอบครัวของแรงงานซึ่งมีฐานะยากจนอยู่แล้วต้องสูญเสียผู้เป็นกำลังหลักในการหารายได้ของครอบครัว และการจ่ายค่าชดเชยให้ครอบครัวของคนงานยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับการเคลื่อนไหวเรียกร้องของญาติผู้เสียชีวิตและองค์กรต่างๆ ที่มาช่วย

เหลือครอบครัวแรงงานที่ต้องเสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงในแต่ละครั้ง

ในทำนองเดียวกันสภาพแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานในโรงงานอุตสาหกรรมทำให้คนงานที่มีสุขภาพดีจำนวนมากต้องกลายเป็นผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานและจากการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงาน ทำให้ผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกต้องตั้งแต่ระยะเริ่มแรกและกว่าจะทราบว่าป่วยด้วยโรคอะไรก็มีอาการหนักมากจนต้องสูญเสียสมรรถภาพการทำงานของปอดทั้ง 2 ข้างไปอย่างถาวรแล้ว

ประการสุดท้ายในด้านมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จะพบว่าคนที่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการค่อนข้างมีอำนาจการต่อรองกับนายจ้างและรัฐบาลมากกว่าลูกจ้างกลุ่มอื่นๆ เนื่องมาจากลูกจ้างในกลุ่มนี้มีการต่อสู้เรียกร้องค่าจ้างและปรับปรุงสภาพการจ้างในรูปแบบของการรวมกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษหรืออาจกล่าวได้ว่าในกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมี**ท่าทีต่อชีวิต**ที่แตกต่างจากกลุ่มลูกจ้างอื่นๆ คือ มีความสำนึกในเรื่องของสิทธิและการที่จะต้องเรียกร้องผลประโยชน์ที่พึงได้รับมากกว่าการยอมจำนนต่อเงื่อนไขที่ถูกกำหนดโดยนายจ้างและรัฐ จึงทำให้แรงงานในกลุ่มนี้สามารถยกระดับความเป็นอยู่ในชีวิตทั้งในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการให้ดีขึ้นโดยลำดับ

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่สามารถรวมกลุ่มเป็นองค์กรจัดตั้งเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองทั้งในระดับสถานประกอบการและในระดับชาติเป็นเพียงลูกจ้างส่วนน้อย นอกจากนี้การที่ลูกจ้างไม่ใช่สมาชิกของชุมชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ที่ตัวเองทำงานอยู่ และไม่สามารถเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งองค์กรทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในภูมิภาคเดิมของตัวเองที่ทำให้ลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจการต่อรองในฐานะที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นที่จะผลักดันให้เกิดการปรับปรุงนโยบายด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างเหมือนสมาชิกกลุ่มอื่นๆ ในชุมชน

**กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย** ซึ่งปัจจุบันรัฐมีความพยายามที่จะทำให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นกลุ่มที่ถูกกฎหมายเพื่อสะดวกในการควบคุม ในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย แต่เมื่อพิจารณาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานกลุ่มนี้แล้ว จะพบว่าเป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสมากที่สุดโดยเปรียบเทียบกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ สาเหตุที่สำคัญคือ การขาดสิทธิความเป็นพลเมืองที่ทำให้แรงงานต่างด้าวกลายเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทย ดังนั้น คนไทยส่วนใหญ่ (ยกเว้นนายทุนผู้ได้รับประโยชน์ต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว) รวมถึงองค์กรสหภาพแรงงานของคนงานไทยส่วนหนึ่งจึงมีความรู้สึกด้านลบต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว และเพิกเฉยต่อการที่แรงงาน

ต่างด้าวถูกเอาเปรียบค่าจ้างแรงงาน ถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายแรงงานตลอดจนถูกข่มขู่จาก  
กลไกอำนาจรัฐ

ด้วยสภาพที่ต่ำต้อยในสังคม ประกอบกับการขาดความตระหนักในเรื่องสิทธิของตนเอง ทำให้**ท่าทีต่อชีวิต**ของแรงงานต่างด้าวคือการทำงานเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตัวเองและส่งกลับไป  
ช่วยเหลือครอบครัวในประเทศต้นทางพอสมควรไม่มีความคาดหวังในอนาคตระยะยาว ไม่คำนึงถึง  
การเรียกร้องสวัสดิการหรือสิทธิใดๆ ที่นอกเหนือจากนายจ้างและรัฐบาลไทยหยิบยื่นให้ ผลก็คือ  
ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวได้กลายเป็นแรงงานราคาถูกซึ่งมีความยืดหยุ่นต่อการจ้างงานสูง (ถูกเลิก  
จ้างได้ง่ายโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย) ที่มาทดแทนแรงงานไทยในหลายอุตสาหกรรม และมีแต่กลุ่มที่  
จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นจึงจะมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่มีให้  
อย่างจำกัด โดยไม่มีอำนาจการต่อรองทั้งในฐานะลูกจ้าง พลเมือง หรือกลุ่มพลังทางสังคม

**กลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ** เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพความ  
ยากจนและด้อยโอกาสอยู่ระหว่างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการและแรงงานต่างด้าว  
กล่าวคือ ไม่ได้ถูกเอาเปรียบด้านค่าจ้างเหมือนแรงงานต่างด้าว แต่ก็ไม่มีหลักประกันด้านค่าจ้างขั้น  
ต่ำเหมือนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการที่ได้ความคุ้มครองจากกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ  
รายได้ในแต่ละวันไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากคำนวณค่าจ้างตามชิ้น  
งาน ซึ่งในบางช่วงอาจมีรายได้ต่อวันสูงกว่าค่าจ้างของคนงานที่อยู่ในระบบโรงงาน แต่เมื่อคิดอัตรา  
เฉลี่ยต่อชั่วโมงจะได้รับค่าแรงน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และไม่มีสถานภาพเป็นลูก  
จ้างตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน  
ไม่ได้รับสวัสดิการในฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคม

การผลิตที่มีลักษณะปัจเจกบุคคล เช่นกรณีลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้าน หรือการอยู่ในสถาน  
ประกอบการขนาดเล็ก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างหรือทำ  
ให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรต่างๆของรัฐ แต่จะพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวแล้ว กลุ่ม  
ของลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน  
หลายแห่งเพื่อสนับสนุนให้ลูกจ้างสามารถรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพและสร้างอำนาจการต่อรองทำ  
ให้ลูกจ้างส่วนหนึ่งเริ่มมีสำนึกในเรื่องสิทธิและการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ลูกจ้างได้  
ได้รับความคุ้มครองและสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมได้เช่นเดียวกับลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม  
ที่เป็นทางการ

แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ จะขาดอำนาจการต่อรอง ในฐานะลูกจ้างและการเป็นขบวนการทางสังคม แต่เนื่องจากรูปแบบการทำงานที่ทำงานอยู่กับบ้าน ทำให้แรงงานในกลุ่มนี้ไม่ได้ขาดความสัมพันธ์ในฐานะสมาชิกชุมชนเหมือนแรงงานที่ทำงานในโรงงาน ดังนั้นจึงยังคงมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับองค์กรทางการเมืองในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น (ยกเว้นกรณีที่เป็นแรงงานอพยพไปทำงานในจังหวัดอื่น) ซึ่งทำให้ยังคงมีอำนาจการต่อรองในฐานะที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองในระดับท้องถิ่น หรืออาจเข้าไปมีส่วนในการบริหารองค์กรในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถเข้าถึงสวัสดิการของชุมชนในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของคนชุมชนเหมือนกับประชาชนกลุ่มอื่นๆ เช่น การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน การได้รับสวัสดิการโครงการขององค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

**แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ** เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพของความเป็นพลเมือง เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่มาทำงานในประเทศไทย คือ การมีฐานะเป็น “คนอื่น” ในประเทศที่ตัวเองทำงานอยู่ ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจรัฐที่จะให้ความปกป้องคุ้มครองและเสียงต่อการถูกเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศมีสถานภาพที่ต่ำกว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากไม่ได้ถูกบีบคั้นจากภาวะวิกฤตของทางการเมือง และเศรษฐกิจภายในประเทศจนต้องดิ้นรนไปทำงานในต่างประเทศ แต่โดยส่วนใหญ่การไปทำงานต่างประเทศถือเป็นทางเลือกในชีวิตหรือต้องการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งจะพบว่าแรงงานไทยที่สามารถเดินทางไปทำงานในต่างประเทศได้จะต้องมีทุนทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เช่นมีที่ดินที่ใช้เป็นหลักประกันหรือมีญาติพี่น้องที่สามารถกู้เงินมาเป็นค่านายหน้าได้

ความจนและความด้อยโอกาสของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ จึงอยู่ที่ภาวะความเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวง ทั้งก่อนหน้าการเดินทาง ระหว่างที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ และภายหลังกลับจากต่างประเทศแล้ว ซึ่งความเสี่ยงทั้งหมดนี้เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถสร้างหลักประกันให้กับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศให้สามารถไปทำงานได้โดยไม่ถูกหลอกลวง ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในประเทศที่ไปทำงาน และมีความมั่นคงในชีวิตหลังกลับจากต่างประเทศแล้ว

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

นอกจากนี้จะพบว่าปัจจุบันมีหน่วยงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนน้อยมากที่ให้ความสนใจต่อการจัดตั้งหรือส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองให้คนงาน ดังนั้นแม้ว่าแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่สร้างรายได้ให้กับประเทศชาติเป็นอันดับต้นๆ เมื่อเทียบกับรายได้จากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมในแต่ละปี แต่กลับพบว่าการสร้างหลักประกันด้านสวัสดิการสังคมให้กับคนงานมีอยู่น้อยมาก ทั้งในส่วนที่มาจากภาครัฐและการสนับสนุนจากภาคเอกชน

สุดท้ายเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนจนที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกับกลุ่มคนจนอื่นๆ จะพบว่า กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีการแปรเปลี่ยนสภาพไปเป็นกลุ่มคนจนอื่นๆ ได้ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาภูมิหลังของลูกจ้างคือแรงงานที่มาจากครอบครัวเกษตรกร ที่ยากจนและล้มเหลวต่อการดำรงชีพในภาคเกษตร ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจหรือลูกจ้างต้องตกงานด้วยสาเหตุใดก็ตาม จะมีลูกจ้างกลุ่มหนึ่งซึ่งยังรักษาสายสัมพันธ์กับครอบครัวที่อยู่ในชนบท กลับคืนสู่ภาคเกษตร โดยอาจกลับไปเป็นเกษตรกร หรือไปเป็นแรงงานนอกระบบในชนบทด้วยการเป็นลูกจ้างที่รับงานไปทำงานที่บ้านในหมู่บ้านที่เป็นภูมิลำเนาเดิม แต่อาจจะมีคนตกงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่สามารถหางานทำได้ ต้องกลับไปเป็นภาระให้กับภาคชนบทอยู่ชั่วคราวจนกว่าจะหางานใหม่ได้ ในขณะที่คนตกงานอีกกลุ่มหนึ่งได้ตัดขาดความสัมพันธ์กับภาคชนบท ที่ตนเองจากมาเป็นเวลานานมาแล้ว หรือเป็นคนงานที่เกิดและเติบโตในเมืองเมื่อตกงาน คนเหล่านี้ไม่มีที่ดินและทรัพยากรในภาคชนบทเป็นฐานรองรับ จึงจำเป็นต้องดิ้นรนกับวิถีชีวิตในเมืองใหญ่ต่อไป โดยปรับตัวเข้าสู่อาชีพอิสระ เช่น ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ หรือรับจ้างทำงานชั่วคราว โดยมีรายได้และสวัสดิการต่ำกว่าสถานภาพเดิมที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

## บทที่ 4

### สวัสดิการสังคมกับการแก้ปัญหาค่าความยากจน และด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มคนจนเพียงกลุ่มเดียวที่รัฐมีการจัดระบบสวัสดิการสังคม ให้เป็นการเฉพาะโดยแยกออกจากกลุ่มคนอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกันจะพบว่าสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับชุมชนโดยทั่วไปนั้นคนงานโดยส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่ต้องอพยพจากภูมิลำเนาเดิมมาขายแรงงานในเมืองใหญ่ ขาดข้อมูลข่าวสารและความสัมพันธ์กับชุมชนในภูมิลำเนาเดิม ตัวอย่างเช่น นโยบายเงินกู้กองทุนหมู่บ้านแห่งละ 1 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ผู้ได้รับเงินกู้เป็นสมาชิกในหมู่บ้านที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มผู้บริหารกองทุนหรือผู้บริหารชุมชน ซึ่งคนงานไม่อยู่ในเงื่อนไขดังกล่าวหรือโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ผู้ถือบัตรต้องใช้บริการจากโรงพยาบาลใกล้บ้าน ลูกจ้างส่วนใหญ่ซึ่งทำงานอยู่ในโรงงานที่ห่างไกล ภูมิลำเนาเดิมจึงไม่มีโอกาสใช้บริการดังกล่าว การมีระบบสวัสดิการสังคม เฉพาะสำหรับลูกจ้างจึงมีความจำเป็นเนื่องจากลูกจ้างมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสวัสดิการที่จัดให้ประชาชนโดยทั่วไปที่เป็นสมาชิกของชุมชน

ในประเทศไทยระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับลูกจ้างเริ่มต้นจากสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการเจ็บป่วยจากการทำงานแล้วจึงขยายมาสู่สวัสดิการอื่นๆ ซึ่งระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้น นอกจากจะเป็นผลมาจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่ทำให้รัฐบาลต้องจัดตั้งระบบและสถาบันเพื่อการคุ้มครองหรือประกันในเรื่องการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานตามแบบอย่างที่ปฏิบัติกันทั่วไปอยู่ในประเทศต่างๆ แล้ว ยังเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวผลักดันของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายจากองค์กรของคนงานเองและจากองค์กรหรือนุคคลที่สนับสนุนให้ลูกจ้างได้รับสิทธิและคุ้มครองในฐานะเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าลูกจ้างที่ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยจะได้รับสวัสดิการจากรัฐอย่างสะดวกทุกราย ในหลายกรณีลูกจ้างขาดข้อมูลข่าวสารในเรื่องสิทธิที่ตนเองมีและบางกรณีมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่มีอยู่ได้ จนต้องมีการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสวัสดิการที่พึงได้ และในปัจจุบันลูกจ้างกลุ่มหนึ่งได้พยายามนำเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้าง ในบทนี้จะได้วิเคราะห์เนื้อหาของกรณีศึกษาในส่วนของการใช้ระบบสวัสดิการสังคมแก้ปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้าง โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

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

#### 4.1 สวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เมื่อกล่าวถึงสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ในงานวิจัยฉบับนี้หมายถึงสวัสดิการที่จัดทำขึ้นโดยคนงานเองและที่รัฐจัดทำขึ้น ซึ่งมีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อคนงานจำนวนมาก ในระดับของชุมชนอุตสาหกรรมหรือระดับทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังมีสวัสดิการอีกประเภทหนึ่งซึ่งได้มาจากการเรียกร้องต่อสู้ของคนงานในอดีต แต่อาจจำกัดอยู่ในเฉพาะในสถานประกอบการของคนงานเอง

ในยุคต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก ในช่วงทศวรรษ 2500-2520 การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยเป็นการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของแรงงานราคาถูก สภาพการจ้างโดยทั่วไปของคนงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตคือ การได้รับเฉพาะค่าแรงงานอย่างเดียว โดยไม่มีสวัสดิการใดๆ ทั้งสิ้น ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เมื่อคนงานมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและต่อสู้เรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการจึงทำให้สภาพความเป็นอยู่ของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมมีการพัฒนาดีขึ้นโดยลำดับ การเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานในยุคต่อๆ มา ก็ได้ทำให้สถานประกอบการหลายแห่งมีการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้างในระดับที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น มีสวัสดิการอาหารกลางวัน หอพักฟรี มีพานะรับส่ง เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ฯลฯ



ต่อมาเมื่อสภาพแรงงานบางแห่งมีการพัฒนาเข้มแข็งขึ้น จึงได้ขยายบทบาทด้านสวัสดิการออกมาสู่ขอบเขตที่กว้างกว่าในระดับโรงงานของตนเอง โดยมีการจัดทำสวัสดิการที่เอื้อประโยชน์ต่อคนงานที่อยู่ในชุมชนอุตสาหกรรมเดียวกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

#### 4.1.1 สวัสดิการที่ลูกจ้างจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือกันเอง

การศึกษารูปแบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมุ่งเน้นไปที่รูปแบบสวัสดิการที่จัดขึ้นโดยรัฐ แต่เนื่องจากในกลุ่มลูกจ้างเอง ได้มีการจัดระบบสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันอยู่ด้วย แต่ไม่ใช่รูปแบบหลักที่ครอบคลุมในระดับประเทศ เป็นเพียงสวัสดิการที่จัดทำขึ้นภายในชุมชนอุตสาหกรรมเดียวกัน โดยมีแกนหลักคือสภาพแรงงาน หรือคนงานที่รวมกลุ่มกันเองเป็นผู้จัดทำ และอาจมีองค์กรภายนอกเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน และรัฐบาลให้ความสนับสนุนเป็นบางกรณี ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงรูปแบบสวัสดิการที่สำคัญ 2 ชนิด คือ ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน และกลุ่มออมทรัพย์ของคนงาน

##### 1. ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน

การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการช่วยเหลือกันเองของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ที่มีการริเริ่มมานานมากกว่า 10 ปี โดยมีสภาพแรงงานเป็นผู้บริหารงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการรับเลี้ยงดูบุตรในวัยก่อนเข้าโรงเรียน (2-5 ปี) ของสมาชิกสภาพแรงงานคนงานทั่วไปและชาวบ้านในชุมชน โดยสมาชิกสภาพแรงงานจะเสียค่าเลี้ยงดูเด็กในอัตราต่ำกว่าบุตรคนทั่วไปและบุตรของชาวบ้าน ทั้งที่ถือเป็นการจัดสวัสดิการที่สภาพแรงงานมีให้กับสมาชิก

ความจำเป็นในการที่คนงานต้องจัดสวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนขึ้นในชุมชนอุตสาหกรรมที่ตนเองทำงานอยู่มาจากการที่ในปัจจุบันแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก เป็นแรงงานหญิงซึ่งต้องมีบทบาททั้งในฐานะที่เป็นลูกจ้างและเป็นแม่ซึ่งต้องเลี้ยงดูบุตร ในปัจจุบันลูกจ้างหญิงมีสิทธิลาคลอดโดยได้รับเงินเดือนเต็มเป็นเวลา 90 วัน หลังจากนั้นต้องกลับไปทำงานตามเดิม ลูกจ้างหญิงส่วนหนึ่งที่โชคมีैयाหรือยาของเด็กช่วยเลี้ยงดูลูกที่ยังเล็กโดยอาจต้องส่งลูกไปให้เลี้ยงดูที่บ้านเกิดในชนบท ส่วนลูกจ้างหญิงที่ไม่มีญาติช่วยเลี้ยงดูลูกซึ่งยังเล็กต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างคนมาดูแลลูก ซึ่งนับเป็นภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัวคนงานอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ สภาพแรงงานบางแห่งจึงได้พยายามจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนขึ้น โดยรับเลี้ยงเด็กลูกของคนงานและลูกชาวบ้านในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง จากการศึกษาของบัณฑิตย์ ธนชัย เศรษฐวุฒิ มีศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนที่ดำเนินการโดยสภาพแรงงาน 4 แห่ง คือ ศูนย์เลี้ยงเด็ก

เล็กฯ ชุมชนเสนานิคม 2 ของสหภาพแรงงานอุตสาหกรรมผ้าไหมไทย และสิ่งทอ ตั้งอยู่ที่เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ศูนย์เลี้ยงเด็กฯ สิ่งทอหลักที่ 3 ของสหภาพแรงงานสิ่งทอหลักที่ ตั้งอยู่ที่ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ ศูนย์เลี้ยงเด็กของสหภาพแรงงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย ตั้งอยู่ที่ อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ และศูนย์เลี้ยงเด็กของกลุ่มสหภาพแรงงานนอวนคร ตั้งอยู่ที่หมู่บ้าน นวนคร จ.ปทุมธานี

อย่างไรก็ตาม ศูนย์เลี้ยงเด็กทั้ง 4 แห่ง ซึ่งดำเนินการโดยสหภาพแรงงานไม่สามารถพึ่งตนเอง ทางด้านการเงินต้องอาศัยความสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ สถาบันการศึกษา แรงงานเสรี เอเชีย-อเมริกัน (AFFLI หรือในปัจจุบันคือ ศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ ACILS) และองค์การแคเรเดียม และยังมีปัญหาเรื่องการหาสถานที่เลี้ยงเด็กและบุคลากรที่จะเป็นแม่บ้าน และครูพี่เลี้ยง โดยศูนย์เลี้ยงเด็กของสหภาพแรงงานที่ได้จดทะเบียนต่อประชาสงเคราะห์จังหวัดจะได้รับความช่วยเหลือบางส่วนด้านอาหารเลี้ยงและการจัดจ้างครูพี่เลี้ยง แต่ปัญหาคือกรมประชา สงเคราะห์ต้องจ้างครูเป็นลูกจ้างชั่วคราวตามปีงบประมาณ และจ่ายค่าจ้างเฉพาะวันทำงานในเวลา ราชการเท่านั้น หากทำงานในวันเสาร์ซึ่งเป็นวันทำงานของคนงานส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรม ทางสหภาพแรงงานต้องจ่ายค่าจ้างเอง (บัณฑิตย, 2542: 165)

ตารางที่ 4.1 การดำเนินงานของศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนโดยสหภาพแรงงาน

ชื่อศูนย์ฯ	วันเปิด ดำเนินการ	พื้นที่อุตสาหกรรม ที่ตั้งศูนย์	สหภาพแรงงาน ที่บริหารงาน
1. ชุมชนเสนานิคม 2	8 มิ.ย.2530	เขตจตุจักร กทม.	สหภาพแรงงานอุตสาหกรรม ผ้าไหมไทยและสิ่งทอ
2. สิ่งทอหลักที่ 3	12 ส.ค.2530	ซอยบางปูใหม่ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ	สหภาพแรงงานสิ่งทอหลักที่ 3
3. สหภาพแรงงานเหล็ก และโลหะแห่งประเทศไทย	16 มี.ค.2534	ถ.ปู่เจ้าสมิงพราย อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ	สหภาพแรงงานเหล็กและ โลหะแห่งประเทศไทย
4. นวนคร	1 ก.พ.2537	นิคมอุตสาหกรรมนวนคร จ.ปทุมธานี	กลุ่มสหภาพแรงงานนวนคร

ที่มา : บัณฑิตย, 2542: 165

## 2. กลุ่มออมทรัพย์คนงาน

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้านในชุมชนทั้งในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ในชุมชนของลูกจ้างภาคอุตสาหกรรมที่อยู่รวมในบริเวณเดียวกันในเขตย่านอุตสาหกรรมต่างๆ เพิ่งจะมีการพัฒนารูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อช่วยเหลือกันเองในด้านเศรษฐกิจในระยะไม่กี่ปีมานี้ โดยก่อนหน้านี้รูปแบบขององค์กรทางการเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยสหภาพแรงงานจะมีแต่สหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีข้อจำกัด คือ ทำได้เฉพาะในสถานประกอบการขนาดใหญ่ เช่น รัฐวิสาหกิจ และบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ที่สหภาพแรงงานมีความเข้มแข็งและมีทรัพยากรที่จะดำเนินรายได้ โดยมีเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ที่รับสมัครสมาชิกเฉพาะลูกจ้างในสถานประกอบการของตนเองเท่านั้น และเป็นองค์กรที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์มีข้อแตกต่างจากสหกรณ์ออมทรัพย์ เนื่องจากไม่ถูกจำกัดด้วยกรอบของกฎหมายสหกรณ์ และมีลักษณะที่เป็นองค์กรชุมชนมากกว่าองค์กรของสถานประกอบการ เพราะเปิดรับสมัครจากโรงงานต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรมเดียวกันได้ และเน้นเป้าหมายที่ชัดเจนในเรื่องของการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ มากกว่าการหวังผลกำไรแบบธุรกิจ นอกจากนี้ ยังมีเป้าหมายในการส่งเสริมความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานโดยการแบ่งผลกำไรส่วนหนึ่งสนับสนุนการทำกิจกรรมเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานอีกด้วย

ในปัจจุบัน กลุ่มออมทรัพย์คนงานที่ค่อนข้างมีพัฒนาการเด่นชัดมีอยู่เพียงแห่งเดียว คือ กลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ ที่เริ่มก่อตั้งในเดือนมิถุนายน 2540 โดยพัฒนามาจากกองทุนสุขภาพของคนงานย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ โดยมีสหภาพแรงงานหลายแห่งที่อยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรม ย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ เป็นผู้บริหารงานและมีมูลนิธิเพื่อนหญิงเป็นผู้สนับสนุน (ดูรายละเอียดใน จะเด็จ และบัณฑิต, 2543: 48 และ กิติพัฒน์, 2544: 209-48) นอกจากนี้ในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ก็ได้มีการรณรงค์กลุ่มของคนงานเพื่อจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นเช่นเดียวกันในปี 2542 แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

รูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์โดยทั่วไป คือ การให้สมาชิกออมเงินอย่างต่อเนื่อง ทุกเดือน ในจำนวนเงินที่แน่นอนแล้วแต่กำลังความสามารถของสมาชิก และเงินออมนี้จะถอนออกไม่ได้จนกว่าสมาชิกจะลาออกจากกลุ่มและเป็นเงินที่ไม่มีดอกเบี้ยเงินฝาก แต่สมาชิกจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนโดยสามารถกู้ยืมเงินจากกลุ่มออมทรัพย์ได้ในอัตราที่กำหนด โดยเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบ นอกจากนี้ กลุ่มออมทรัพย์ที่มีผลกำไรสูงมักจะมีการจัดสวัสดิการให้สมาชิกในรูปแบบต่างๆ เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล แต่งงาน หรือทุนการศึกษาบุตร

เป็นต้น

ในกรณีกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่ การจัดทำกลุ่มออมทรัพย์ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการสร้างสวัสดิการสังคมให้กับสมาชิกในฐานะปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีเป้าหมายในเชิงการพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่ม คือ มีการจัดสรรกำไรส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 20) เข้ากองทุนพัฒนากลุ่มเพื่อจัดการศึกษาให้กรรมการและสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ และจัดสรรกำไรอีก 15% เข้ากองทุนพัฒนาสังคม เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มสหภาพแรงงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตต่อการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ของคนงาน คือ ประการแรก เนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์บริหารงานโดยสหภาพแรงงานดังนั้นจึงเกิดข้อถกเถียงในเรื่องแนวทางของการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรที่เป็นของคนงานว่า การทำงานของกลุ่มออมทรัพย์จะขัดขวางการเติบโตของสหภาพแรงงานหรือไม่ เนื่องจากสหภาพแรงงานเน้นการเรียกร้อง สวัสดิการจากนายจ้างและรัฐโดยอาศัยอำนาจการต่อรองของคนงาน ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์เน้นการจัดสวัสดิการโดยคนงานเพื่อช่วยเหลือกันเอง ซึ่งในประเด็นนี้อาจเป็นไปได้ว่า การเชื่อมประสานระหว่างสหภาพแรงงานและกลุ่มออมทรัพย์คือการที่กรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งมาจากสหภาพแรงงานจะต้องมีความชัดเจนในการทำให้กลุ่มออมทรัพย์มีเป้าหมายในการสนับสนุนความเข้มแข็งของคนงาน เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองกับนายจ้างและรัฐ นอกเหนือไปจากการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของสมาชิกที่เป็นปัจเจกบุคคล

#### 4.1.2 สวัสดิการที่จัดทำโดยภาครัฐ

ในงานวิจัยฉบับนี้ได้นำเสนอรูปแบบสวัสดิการที่จัดทำโดยรัฐ 3 รูปแบบที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้รับการอยู่ ได้แก่ กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม และกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดย 2 รูปแบบแรกเป็นกองทุนที่จัดสวัสดิการให้แก่คนงานภายในประเทศ ส่วนกองทุนประเภทหลังเป็นสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

##### 1. กองทุนเงินทดแทน

การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนมีแนวคิดเริ่มแรกมาจากความต้องการจัดระบบประกันสังคม แต่เนื่องจากยังขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน รัฐบาลจึงเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นก่อน การเปลี่ยนแปลงของสังคมดั้งเดิมที่เป็นสังคมเกษตรและการผลิตเพื่อยังชีพไปสู่สังคมอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบบ

ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้ทำให้แนวคิดเรื่องการประกันสังคมเติบโตขึ้นในสังคมไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คณะราษฎรได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางการปกครอง 6 ประการหลัก ซึ่งหลักการหนึ่งคือ การประกันสังคมที่รัฐบาลจะต้องหางานให้ราษฎรทุกคนทำและวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อเป็นหลักประกันความสมบูรณ์ของราษฎร

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2446 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนสำคัญของคณะราษฎร ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ปรากฏว่าถูกโจมตีอย่างมากจากหลายฝ่าย รวมถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่ามีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมได้เลือนหายจากประเทศไทยไปเป็นเวลาเกือบ 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 แต่เนื่องจากถูกคัดค้านจากบริษัทประกันภัยที่เสียผลประโยชน์และในขณะนั้นสื่อมวลชนและประชาชนขาดความเชื่อถือรัฐบาล ทำให้การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมฉบับแรกของประเทศไทยไม่อาจทำได้ เมื่อมาถึงสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลมุ่งเน้นเฉพาะการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาความเจริญด้านอุตสาหกรรม โดยไม่ใส่ใจปัญหาความยากจนและขาดสวัสดิการของลูกจ้าง แนวคิดเรื่องประกันสังคม จึงไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลอีก

นโยบายการจัดสวัสดิการในรูปแบบประกันสังคมให้คนงานเริ่มปรากฏเป็นจริงในปี 2515 แต่ยังไม่ใช่การประกันสังคมในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในวันที่ 16 มีนาคม 2515 รัฐบาลภายใต้คณะปฏิวัติ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 กำหนดให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทนโดยสำนักงานเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป และให้กองทุนทำหน้าที่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงาน การมีกองทุนเงินทดแทนจึงถือเป็นก้าวแรกของการเริ่มใช้การประกันสังคมในส่วนของการเจ็บป่วยจากงานโดยลูกจ้างและรัฐไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบ

กองทุนเงินทดแทนมีผลบังคับใช้ในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี 2517 และครอบคลุมทั้งที่ทั่วประเทศในเดือนกรกฎาคม 2531 โดยใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต่อมาในเดือนตุลาคม 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) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

- (7) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย

อัตราเงินสมทบที่นายจ้างแต่ละรายจ่ายเข้ากองทุนอยู่ระหว่างร้อยละ 0.2-1.0 ของค่าจ้าง ขึ้นอยู่กับลักษณะความเสี่ยงในการประกอบกิจการเรียกว่า “อัตราเงินสมทบหลัก” ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้เก็บเงินสมทบจากนายจ้างเป็นเวลา 4 ปีแรก เมื่อขึ้นปีที่ 5 นายจ้างแต่ละรายจะได้เพิ่มหรือลดอัตราเงินสมทบขึ้นอยู่กับการประสบอันตรายที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง อัตราเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่ายตั้งแต่ปีที่ 5 เป็นต้นไปเรียกว่า “อัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์” ซึ่งปรับลดได้ไม่เกินร้อยละ 80 และปรับเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 150 ของอัตราเงินสมทบหลัก ทั้งนี้เงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่ายให้ลูกจ้างไม่เกินคนละ 240,000 บาทต่อปี

สวัสดิการที่ลูกจ้างจะได้รับจากกองทุนเงินทดแทนเมื่อประสบอันตรายเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ตาย หรือสูญหาย ลูกจ้างจะได้รับสิทธิทันทีเมื่อเข้าทำงานโดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 35,000 บาท ต่อการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 1 ครั้ง ในกรณีที่มิได้ค่าใช้จ่ายเกินกว่า 35,000 บาท ให้จ่ายเพิ่มตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไม่เกิน 50,000 บาท

- (2) กรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ติดต่อกันเกิน 3 วัน ได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ตลอดระยะเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ไม่เกิน 1 ปี

- (3) กรณีสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วนได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนตามประเภทของการสูญเสียแต่ไม่เกิน 10 ปี

- (4) กรณีฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ภายหลังการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยได้รับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู 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 จะเห็นได้ว่าในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจก่อนปี 2540 จำนวนเงินสมทบที่เก็บได้และเงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทนเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจเก็บเงินสมทบได้น้อยลงและจำนวนเงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทนก็น้อยลงด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วอัตราเงินทดแทนต่อเงินสมทรมีสัดส่วนสูงมาก โดยเฉพาะในช่วงก่อนปี 2538 เงินสมทบที่เก็บได้ในแต่ละปีไม่เพียงพอจ่ายเป็นเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วย เนื่องมาจากการทำงานในปีนั้นๆ แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่เป็นที่น่าพอใจจึงทำให้ลูกจ้างต้องประสบปัญหาเสียชีวิต ทูพพลภาพ 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
<b>รวม</b>	<b>190,979</b>	<b>67</b>	<b>191,046</b>	<b>100</b>

**ที่มา :** สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

## 2. กองทุนประกันสังคม

ในช่วงก่อนปี 2533 กองทุนเงินทดแทนถือเป็นหน่วยงานเดียวของรัฐที่จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม แต่ก็ให้หลักประกันเฉพาะในเรื่องการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ส่วนสวัสดิการที่ให้หลักประกันในกรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วยนอกเหนือจากการทำงานไม่มี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในเอเชีย ในช่วงเวลาเดียวกันนับว่าประเทศไทยยังล้าหลังกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมใกล้เคียงกันอยู่หลายประเทศ

ต่อมาเมื่อกองงานและกลุ่มองค์กรทางสังคมต่างๆ ได้มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องเพื่อกดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคม ทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคมผ่านสภาผู้แทนราษฎรออกมาได้ในวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 ภายหลังจากที่ต้องฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ จากผู้คัดค้านมาเป็นเวลากว่า 30 ปี หลักการสำคัญของการประกันสังคม คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองและร่วมรับผิดชอบด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โครงสร้างการบริหารงานกองทุนประกันสังคมเป็นระบบไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และรัฐบาล ในรูปของคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทดแทนต่างๆ รวมทั้งการรับรองมาตรฐานสถานพยาบาลและการบริการทางการแพทย์ด้านต่างๆ ที่คณะกรรมการแพทย์จะเป็นผู้ศึกษารวบรวมข้อมูลให้คณะกรรมการประกันสังคมพิจารณา



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 โดยรัฐบาลออกสมทบให้อัตราเดียวกับลูกจ้างและนายจ้าง ต่อมาในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลอ้างว่าเพื่อเป็นการลดภาระของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จึงให้ลดอัตราเงินสมทบในกรณีดังกล่าวเหลือฝ่ายละ 1% ตั้งแต่มกราคม 2541 - ธันวาคม 2545 ส่วนในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพเดิมทั้ง 3 ฝ่าย จ่ายเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ต่อมาตั้งแต่เดือนมกราคม 2543 รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบร้อยละ 2 ของค่าจ้าง ส่วนรัฐบาลเพียงร้อยละ 1 ของค่าจ้าง

การประกันสังคมในระบบประกันสังคมของไทย มี 3 ลักษณะคือ

(1) การประกันตนโดยบังคับ ซึ่งในระยะแรกบังคับใช้ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป ต่อมาขยายเป็น 10 คน และในปัจจุบันตั้งแต่เดือนเมษายน 2545 บังคับใช้ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

(2) การประกันตนโดยสมัครใจ สำหรับบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ลูกจ้างในข่ายบังคับของกฎหมาย ผู้ประกันตนโดยสมัครใจต้องจ่ายเงินสมทบแทนนายจ้างคือจ่ายเป็น 2 เท่าของอัตราที่ลูกจ้างต้องจ่าย

(3) การประกันตนของผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราเดียวกับผู้ประกันตนโดยสมัครใจ

สำหรับลูกจ้างหรือกิจการที่ไม่อยู่ในข่ายคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม มี 13 ประเภท ดังนี้

(1) ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

(2) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

- (3) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (4) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ
- (5) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
- (6) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล
- (7) ลูกจ้างของสภาอากาศไทย
- (8) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534
- (9) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ป่าไม้ ประมง และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
- (10) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล
- (11) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์
- (12) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
- (13) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย

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 เงินที่สำนักงานประกันสังคมจ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างกรณีเจ็บป่วยนอกงาน มีจำนวนมากกว่าเงินทดแทนของกองทุนเงินทดแทนอย่างมาก แต่อัตราส่วนประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมอยู่ในระดับต่ำประมาณร้อยละ 30 เศษเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนเงินที่เก็บเป็นเงินสมทบมาจาก 3 ฝ่าย จึงมีจำนวนมากกว่าเงินของกองทุนเงินทดแทนที่เก็บจากนายจ้างฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม ในปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกหลังวิกฤตเศรษฐกิจ สำนักงานประกันสังคมเก็บเงินสมทบได้น้อยลงอย่างมาก ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีธุรกิจหลายแห่งต้องปิดตัวลงหรือเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก อีกเหตุผลหนึ่งเนื่องมาจากรัฐบาลได้ประกาศลดอัตราเงินสมทบของแต่ละฝ่ายจากกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ จากร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างเหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ต่อมาในเดือนธันวาคม 2541 ได้มีการเก็บเงินสมทบเพิ่มเติมเพื่อขยายประโยชน์ทดแทนอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ โดยแต่ละฝ่ายออกเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ทำให้จำนวนเงินสมทบในกองทุนประกันสังคมเพิ่มสูงขึ้นมาก และตั้งแต่เดือนมกราคม 2543 รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในกรณี

สงเคราะห์บุตรและชราภาพเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2 ของค่าจ้าง (รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้างเท่าเดิม) ทำให้จำนวนสมทบเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

ในการใช้สวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม ลูกจ้างใช้สวัสดิการจากกรณีเจ็บป่วยมากที่สุด รองลงมาคือประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และคลอดบุตร ส่วนกรณีชราภาพนั้นแม้ว่าในปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มากนัก แต่การจ่ายบำนาญชราภาพต้องจ่ายให้ผู้มีสิทธิเป็นรายเดือนตลอดชีวิต ดังนั้นในอนาคตจำนวนคนงานเกษียณอายุซึ่งรับเงินบำนาญชราภาพจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

ตารางที่ 4.5 จำนวนผู้รับสวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม 2543-2544

ประโยชน์ทดแทน	จำนวนราย		อัตราเพิ่มขึ้น (ลดลง) (%)
	2543	2544	
เจ็บป่วย	12,606,716	16,067,396	27.45
คลอดบุตร	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
<b>รวม</b>	<b>13,441,139</b>	<b>16,946,333</b>	<b>26.08</b>

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

### 3. กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

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

สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนจะได้รับคือ ได้รับการสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาล กรณีประสบอุบัติเหตุหรือประสบอันตรายก่อนการเดินทางไปต่างประเทศ ในระหว่างอยู่ต่างประเทศจะได้รับการสงเคราะห์กรณีถูกส่งตัวกลับเนื่องจากแพทย์ตรวจพบเป็นโรคต้องห้าม กรณีประสบ

อันตรายจนพิการ หรือทุพพลภาพทั้งในและนอกประเทศ ได้รับเงินช่วยเหลือการรักษาพยาบาล ค่าที่พัก ค่าอาหาร ฯลฯ ในระหว่างประสบปัญหาในต่างประเทศ สงเคราะห์ค่าจ้างนายความต่อผู้คดีอาญาในต่างประเทศในความผิดซึ่งมิได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนา ได้รับการช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศ เมื่อถูกทอดทิ้งไม่มีงานทำ และถ้าเสียชีวิตทายาทจะได้รับเงินช่วยเหลือในการนำศพกลับประเทศ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญคือ คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศส่วนมากไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการของกองทุนฯ เนื่องจากโดยส่วนใหญ่คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศถูกส่งไปทำงานโดยบริษัทจัดหางาน ซึ่งเป็นผู้ดูแลรายละเอียดทั้งหมดให้แก่คนงาน ซึ่งบริษัทส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่คนงานหรือจ่ายค่าสมาชิกให้คนงาน เนื่องจากทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายซึ่งจะทำให้กำไรจากค่านายหน้าทีเก็บจากคนงานน้อยลง

## 4.2 ปัญหาของระบบสวัสดิการที่จัดทำโดยรัฐและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ

### 4.2.1 ความไม่เชื่อมั่นในคุณภาพของการให้บริการที่มีหลายมาตรฐาน

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

โดยแท้จริงแล้ว สาเหตุสำคัญของการคัดค้านในเรื่องดังกล่าวมาจากความไม่เชื่อมั่นในคุณภาพของการให้บริการของรัฐภายใต้ระบบสวัสดิการสังคม ทั้งในกรณีกองทุนประกันสังคม และกองทุนสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งมีความแตกต่างในเรื่องการให้บริการในกรณีที่ผู้ป่วยจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ระบบประกันสังคมถือว่าเป็นระบบสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมไทยที่ยังต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงให้ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพในการเป็นระบบสวัสดิการของคนงาน

ในภาคอุตสาหกรรมที่มีรายได้น้อย นับตั้งแต่เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ.2533 เป็นต้น คนงานที่ใช้บริการจากกองทุนประกันสังคมต้องประสบปัญหาต่างๆมาโดยตลอด โดยในปีแรกๆของการใช้กองทุนประกันสังคม การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลโดยใช้บัตรประกันสังคม มีปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของแพทย์ต่อการให้การรักษาย่างทันท่วงทีต่อคนไข้ที่เจ็บป่วยฉุกเฉิน หรือประสบอุบัติเหตุจนเป็นข่าวใหญ่ เช่น ในเดือนตุลาคม 2534 นักข่าวหนังสือพิมพ์ผู้จัดการต้องเสียชีวิตเนื่องจากประสบอุบัติเหตุรถยนต์ อากาศสาหัส ถูกนำส่งโรงพยาบาลพระมงกุฎที่อยู่ในใกล้ที่เกิดเหตุ แต่ผู้ป่วยมีบัตรประกันสังคมที่โรงพยาบาลกลาง ทางโรงพยาบาลจึงได้ติดต่อให้ส่งตัวผู้ป่วยไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลกลางแทนที่จะรับคนป่วยไว้ในกรณีดูแล จนในที่สุดคนป่วยเสียชีวิตหลังจากไปผ่าตัดที่โรงพยาบาลกลาง เนื่องจากมาถึงโรงพยาบาลช้าเกินไป กรณีนี้ทำให้นักงานส่วนหนึ่งของบริษัทผู้จัดการทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอส่งคืนบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม เพื่อเป็นการประท้วง (บัณฑิตย์, 2535: 120-122)

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของการใช้สวัสดิการรักษายาบาลจากกองทุนประกันสังคม คือ การที่มีมาตรฐานการรักษาพยาบาลแตกต่างกันระหว่างผู้ป่วยที่ใช้บัตรประกันสังคมกับผู้ป่วยที่จ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง โดยเฉพาะโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งที่เข้าโครงการประกันสังคมเพื่อหวังผลกำไรทางธุรกิจจากค่าหัวที่วิธีเหมาจ่ายในอัตรา 800 บาท/ผู้ป่วย/ประกันตน 1 คน/ปี โดยมาตรฐานการรักษาพยาบาลที่ต่างกันนี้มีทั้งในเรื่องคุณภาพการรักษาพยาบาลและคุณภาพในการให้บริการ ในส่วนของคุณภาพในการรักษาพยาบาลมีข้อจำกัดอยู่แล้วว่าโรงพยาบาลสามารถจ่ายยาให้ตามบัญชีรายชื่อยาที่กำหนดไว้เท่านั้น จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะเกิดมาตรฐาน 2 แบบ ระหว่างผู้ป่วยที่ใช้สิทธิประกันสังคมกับผู้ป่วยที่จ่ายค่ารักษาพยาบาล ส่วนเรื่องคุณภาพในการให้บริการเป็นเรื่องนโยบายและวิธีปฏิบัติโรงพยาบาลแต่ละแห่ง ซึ่งโดยทั่วไป ผู้ป่วยที่ใช้สิทธิประกันสังคมมักรู้สึกว่าได้รับบริการที่ด้อยคุณภาพกว่าผู้ที่จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลเอง

ในช่วงก่อนที่จะมีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การรักษาพยาบาลโดยใช้บัตรประกันสังคมถือว่าเป็นการใช้บริการของผู้ที่ไม่มีทางเลือก ได้แก่ ลูกจ้างซึ่งไม่มีสวัสดิการที่ดีเหมือนข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ไม่มีการทำประกันส่วนบุคคลหรือไม่ได้ทำงานในบริษัทเอกชนซึ่งมีสวัสดิการด้านรักษาพยาบาลที่ดีแก่ลูกจ้าง จึงจำเป็นต้องใช้บริการจากประกันสังคม โดยผู้ใช้บริการต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ดังตัวอย่างที่ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ทำการรวบรวมปัญหากรณีร้องเรียนเกี่ยวกับประกันสังคมในปี 2543 พบว่ามีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการที่โรงพยาบาลในโครงการประกันสังคมวินิจฉัยโรคผิดพลาดหลายครั้งจนผู้ป่วยไม่มั่นใจในการรักษา โรง

พยาบาลคู่สัญญาประกันสังคมไม่มีศักยภาพเพียงพอในการรักษาผู้ป่วย ได้แนะนำผู้ป่วยให้ไปรักษาตัวต่อที่โรงพยาบาลอื่น แต่เมื่อผู้ป่วยจะเบิกค่ารักษาพยาบาล โรงพยาบาลคู่สัญญากลับปฏิเสธอ้างว่าเบิกไม่ได้เพราะผู้ป่วยไปรักษาเอง โรงพยาบาลมิได้ส่งผู้ป่วยไปรักษาต่อ หรือเมื่อผู้ประกันตนเจ็บป่วยฉุกเฉินแต่โรงพยาบาลคู่สัญญาไม่ให้การรักษาที่ดีเป็นเหตุให้ผู้ป่วยต้องเสียชีวิต เมื่อผู้ประกันตนร้องเรียนกับสำนักงานประกันสังคมกลับถูกโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งฟ้องร้องอ้างว่าทำให้โรงพยาบาลเสียหาย นอกจากนี้ ผู้ประกันตนจำนวนมากไม่สะดวกที่จะไปใช้บริการรักษาพยาบาลในเวลาราชการ อีกทั้งคลินิกเครือข่ายประกันสังคมมีน้อยและไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลได้อย่างครอบคลุมทุกบริการ (อ้างในเอกสารของโครงการรณรงค์เพื่อหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภาคประชาชนเรื่อง “กฎหมายประกันสุขภาพคนจนหรือคนทั้งประเทศ”)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคตั้งแต่ปลายปี 2544 ซึ่งเป็นการให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้ที่ไม่มียกยสิทธิ์ใช้บริการประกันสังคม และไม่มีสวัสดิการรักษายาบาลอื่นๆ ได้มีการนำเสนอให้รวมการบริหารงบประมาณและการจัดการในส่วนของรักษายาบาลของกองทุนประกันสังคมเข้ากับกองทุน 30 บาทรักษาทุกโรค ภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่ข้อเสนอนี้ทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้บริการประกันสังคมส่วนหนึ่งเกิดความรู้สึกว่าจะทำให้การให้บริการของกองทุนประกันสังคมมีคุณภาพแย่ลงกว่าเดิม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าลูกจ้างมีความรู้สึกว่าการรักษายาบาลภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าการรักษาในระบบประกันสังคม และการรวมกองทุนทั้ง 2 ส่วนเข้าด้วยกันจะทำให้เงินของกองทุนประกันสังคมลดลงเนื่องจากถูกนำไปใช้ในโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ซึ่งจะมีผลให้มาตรฐานการรักษาพยาบาลของประกันสังคมต่ำลงด้วย ความหวาดกลัวของลูกจ้างในเรื่องนี้จะเห็นได้จากในวันแรงงานปี 2545 สภาองค์กรลูกจ้าง 9 แห่งและสมาพันธ์รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ใช้แรงงานในระบบประกันสังคมออกจากร่างพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ

#### 4.2.2 ปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน

เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ถ้าหากต้องการเงินค่าทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน จะต้องผ่านการวินิจฉัยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนก่อนว่าเป็นการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ซึ่งกฎหมายไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “เนื่องจากการทำงาน” เอาไว้ ดังนั้น ถ้าหากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนวินิจฉัยว่า การบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยของ

ลูกจ้างไม่ได้เกิดเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลหรือเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน ซึ่งในช่วงก่อนหน้าปี 2533 ไม่มีกองทุนประกันสังคม ลูกจ้างที่เจ็บป่วยนอกงานจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองถ้าหากสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่ไม่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลให้กับลูกจ้าง

ถึงแม้ว่าลูกจ้างที่บาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการทำงานจะได้รับเงินค่าทดแทน แต่เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างต่ำทำให้ค่าทดแทนซึ่งจ่ายให้ลูกจ้างในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างต่ำตามไปด้วย จึงส่งผลกระทบให้ลูกจ้างและครอบครัวยิ่งยากจนลงกว่าเดิม และดำรงชีพชีวิตอย่างยากลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากค่าจ้างที่ได้รับตามปกติก็มักไม่พอต่อการยังชีพอยู่แล้ว นอกจากนี้เมื่อลูกจ้างต้องทุพพลภาพหรือเสียชีวิต การจ่ายค่าทดแทนมีระยะเวลาที่แน่นอนโดยไม่คำนึงถึงวัยของลูกจ้าง ดังนั้นถ้าหากลูกจ้างที่เสียชีวิตหรือทุพพลภาพยังอยู่ในวัยหนุ่มสาว ซึ่งสามารถทำงานเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้อีกยาวนาน ย่อมเป็นการไม่ยุติธรรมที่ได้รับค่าทดแทนเท่ากับผู้ที่มียายุมากแล้ว

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้ลูกจ้างบางกลุ่มไม่สามารถใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนมาจากการที่อัตราเงินทดแทนที่นายจ้างต้องจ่ายเข้ากองทุนจะปรับขึ้นลงตามอัตราการเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างที่แจ้งต่อกองทุนเงินทดแทนในแต่ละปี ทำให้นายจ้างโดยส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้สถานประกอบการของตนเองมีสถิติการเจ็บป่วยของลูกจ้างจากการทำงานสูงซึ่งจะทำให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบสูงตามไปด้วย เมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยจากการทำงานนายจ้างจะแนะนำให้ลูกจ้างขอใช้สวัสดิการจากประกันสังคม แทนที่จะยื่นเรื่องขอเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน

จากการศึกษาของ สุชาติ ตระกูลสุทธิพิศ คนงานส่วนใหญ่ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือจังหวัดลำพูน ไม่มีความรู้เรื่องเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนเนื่องจากการจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนนายจ้างเป็นผู้จ่ายฝ่ายเดียว ต่างจากกองทุนประกันสังคมที่ลูกจ้างถูกหักเงินสมทบทุกเดือน ทำให้ลูกจ้างรู้จักกองทุนประกันสังคมมากกว่า เมื่อคนงานได้รับบาดเจ็บถูกเครื่องจักรทับมือ หรือแพ้สารเคมีที่ใช้ในกระบวนการผลิต ทางบริษัทส่งลูกจ้างไปรักษากับแพทย์โดยใช้สิทธิประกันสังคม ทั้งๆที่ต้องใช้สิทธิในกองทุนเงินทดแทนเพราะเป็นการเจ็บป่วยจากการทำงาน แต่เนื่องจากคนงานไม่มีความรู้เรื่องกองทุนเงินทดแทน เมื่อนายจ้างบอกอย่างไรก็ปฏิบัติเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คนงานมีความรู้เรื่องสิทธิจากกองทุนเงินทดแทนหรือมีสหภาพแรงงานในโรงงานที่จะเรียกร้องสิทธิให้ก็อาจประสบอุปสรรคในการใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนได้เช่นกัน ถ้าหากนายจ้างไม่ต้องการให้ลูกจ้างใช้สิทธิ ดังกรณีศึกษาเกี่ยวกับผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ พบว่าเมื่อลูกจ้างจำนวนหนึ่งได้เข้ารับการตรวจและรักษาโรคปอด



อีกเสบฝุ่นฝ้ายซึ่งเกิดจากการทำงานในโรงงานจากแพทย์โรงพยาบาลราชวิถี และแจ้งต่อทางบริษัท เพื่อยื่นเรื่องขอค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนเงินทดแทนและเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทน วินิจฉัยแล้วว่าลูกจ้างเหล่านี้เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน แต่นายจ้างไม่ยอมรับว่าลูกจ้างป่วยจากการทำงานกลับยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ให้ยับยั้งคำวินิจฉัยว่าลูกจ้างป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง มีสิทธิได้รับเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม นายจ้างยังคงไม่ยอมรับการวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทนและมีการยื่นฟ้องร้องต่อศาลแรงงานเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน

ความขัดแย้งของนายจ้างและลูกจ้างโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ในเรื่องที่ลูกจ้างต้องการใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทน แต่นายจ้างไม่เห็นด้วย จนต้องใช้กระบวนการยุติธรรมเข้ามาตัดสินเกิดขึ้นหลายคราว บางครั้งเมื่อนายจ้างอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนทำให้คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนมีมติระงับการจ่ายเงินทดแทนให้ลูกจ้างทำให้ลูกจ้างต้องเป็นฝ่ายไปฟ้องร้องต่อศาลแรงงานและในบางกรณีกองทุนเงินทดแทนได้วินิจฉัยว่าคนงานที่มายื่นขอเงินทดแทนไม่ได้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัยและมาตรฐานที่ชัดเจนในการวินิจฉัยโรคที่เกิดจากการทำงาน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และกองทุนเงินทดแทน ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ลูกจ้างที่ต้องการใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทน เนื่องจากกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานใช้เวลานานมากกว่า 1 ปี กว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้ลูกจ้างมีสิทธิเบิกเงินจากกองทุนเงินทดแทนหรือไม่ ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวลูกจ้างที่เจ็บป่วยต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเองหรืออาจมีอาการทรุดหนักมากจนเสียชีวิตไปก่อน

#### 4.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

การสำรวจความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ได้รวบรวมจากความเห็นของลูกจ้างและนักวิจัยจากกรณีศึกษาทั้ง 22 กรณี และจากข้อเรียกร้องขององค์กรแรงงานที่ได้มีการนำเสนออย่างต่อเนื่องทุกปี ความต้องการสวัสดิการของลูกจ้างจึงมีทั้งที่เป็นความต้องการในระดับปัจเจกชน และความต้องการที่มีลักษณะร่วมกันของลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ซึ่งสะท้อนผ่านองค์กรที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างได้แก่สหภาพแรงงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม จะพบว่าความต้องการของลูกจ้างในระดับปัจเจกชนโดยส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับข้อเรียกร้องขององค์กรสหภาพแรงงานที่มีการนำเสนอต่อรัฐบาลด้วยเช่นกัน

ในอดีตก่อนหน้าเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานจะให้ความสำคัญกับเรื่องการปรับค่าจ้างเป็นหลักทั้งการปรับค่าจ้างประจำปีภายในสถานประกอบการแต่ละแห่ง และการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำระดับชาติที่กำหนด โดยคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี แต่ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองในเรื่องการเรียกร้องค่าจ้างต่ำลงเนื่องมาจากธุรกิจชะลอตัวมีการเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก แม้ว่าจะยังคงมีการเรียกร้องเรื่องการปรับค่าจ้างแต่ก็ไม่ได้มีความพยายามที่จะกดดันให้นายจ้างหรือรัฐบาลปรับค่าจ้างตามการเรียกร้องของลูกจ้างเหมือนในอดีต ในเขตอุตสาหกรรมบางพื้นที่ลูกจ้างได้พยายามรวมตัวกันเพื่อสร้างระบบสวัสดิการสังคมช่วยเหลือกันเองในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์ เช่น ลูกจ้างในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 โดยสมาชิกกลุ่มกู้เงินได้ 2 เท่าของเงินออมโดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 2 และลูกจ้างในเขตอุตสาหกรรมย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ จังหวัดสมุทรสาครและนครปฐม ได้มีการรวมตัวกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานเช่นเดียวกันภายใต้การสนับสนุนของมูลนิธิเพื่อนหญิง

จากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเรียกร้องขอปรับค่าจ้าง ทำให้ข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคม มีความสำคัญสำหรับลูกจ้างมากขึ้น ในฐานะที่จะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างโดยเฉพาะเมื่อลูกจ้างต้องตกอยู่ในสภาวะที่ค่าจ้างและสวัสดิการจากการทำงานที่เคยได้รับจากนายจ้างลดน้อยลงหรือต้องตกงานจากผลของวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น ข้อเรียกร้องของลูกจ้างนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 เป็นต้นมา จะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถสรุปความต้องการของลูกจ้างแต่ละกลุ่มได้ดังนี้คือ

1. ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ
2. ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ
3. ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่กลับจากการทำงานในต่างประเทศ

#### 4.3.1 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

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

- (2) ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ และ (3) ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตย่านอุตสาหกรรม

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2541	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขอให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันการว่างงานในปี 2541</li> <li>2. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เป็นองค์กรอิสระ</li> <li>3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กให้เพียงพอต่อชุมชน</li> <li>4. ขอให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกันและช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อเอชไอวีอย่างเป็นรูปธรรม</li> </ol>	
2542	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างโดยเร่งด่วน</li> <li>2. ขอให้รัฐบาลเร่งดำเนินการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมกรณีว่างงานในปี 2542</li> <li>3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ</li> <li>4. ขอให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลผู้ป่วยโรคเอดส์ให้ทั่วถึงมากกว่าที่เป็นอยู่</li> </ol>	
2543	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขอให้รัฐบาลดำเนินการเร่งรัดออกพระราชกฤษฎีกาประกันสังคมกรณีประกันการว่างงานโดยเร็ว</li> <li>2. ขอให้รัฐบาลเร่งดำเนินการให้กองทุนพิเศษ เพื่อช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้าง มีผลบังคับใช้โดยเร็ว</li> <li>3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ</li> <li>4. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ในเขตย่านอุตสาหกรรม</li> <li>5. ขอให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกัน ดูแลคนงานที่ติดเชื้อเอชไอวี/ผู้ป่วยเอดส์ให้เป็นรูปธรรม</li> </ol>	องค์กรแรงงานมีการแยกกันจัดงาน 2 กลุ่ม และเสนอข้อเรียกร้องแยกกัน

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546 (ต่อ)

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2544	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้รัฐบาลประกาศพระราชกฤษฎีกาประกันสังคม กรณีประกันว่างงานภายในปี 2544 โดยรัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับลูกจ้างและนายจ้าง และเพิ่มเงินสิทธิประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์บุตรจากเดิม 150 บาท เป็น 300 บาทและให้สหภาพแรงงานมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลในสังกัดประกันสังคม</li> <li>2. ให้รัฐบาลแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ.2537 เกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทนค่ารักษาพยาบาล เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป</li> <li>3. ให้รัฐบาลเร่งจัดการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการให้เป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ในโครงการของระบบราชการ</li> <li>4. ให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและงบประมาณเพื่อจัดสร้างศูนย์รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตนิคมอุตสาหกรรมและชุมชน โดยให้ผู้ใช้แรงงานมีส่วนร่วม</li> <li>5. ให้มีการขยายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม ไปยังแรงงานนอกระบบ <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1 เร่งรัดการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตร และผู้รับงานไปทำที่บ้านในเรื่องค่าจ้างและความปลอดภัย</li> <li>5.2 เร่งรัดและขยายขอบเขตประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้รับงานไปทำที่บ้านและลูกจ้างภาคเกษตร</li> <li>5.3 เปิดโอกาสให้กองทุนชุมชนและองค์กรชุมชนสามารถเป็นผู้ให้บริการในโครงการประกันสุขภาพ</li> </ol> </li> </ol>	<p>องค์กรแรงงานได้แยกกันจัดงาน 2 กลุ่ม และมีการเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยคนงาน 3 กลุ่ม คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กลุ่มสหองค์กรการ ลูกจ้างและสหภาพแรงงานที่ร่วมกันจัดงานวันแรงงานแห่งชาติที่สนามหลวง</li> <li>2. กลุ่มสหภาพแรงงาน 20 แห่ง ที่จัดงานในวันแรงงานที่สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี</li> <li>3. กลุ่มแรงงานนอกระบบ</li> </ol>

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546 (ต่อ)

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2545	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยขอให้รัฐบาลนำร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันส่งเสริมอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ฉบับขององค์กรแรงงานและสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>2. ขอให้รัฐบาลแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ใช้แรงงานในระบบประกันสังคมออกจากร่างพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ....</li> <li>3. ขอให้รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน</li> <li>4. ขอให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาประกันสังคมในส่วนของ กองทุนประกันการว่างงาน โดยมีผลบังคับใช้เดือนพฤษภาคม 2545 โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเท่าๆกันจำนวน 1%</li> </ol>	ข้อเรียกร้องเสนอโดย สภาองค์กรลูกจ้าง 9 แห่ง สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และศูนย์ประสานงานกรรมกร
2546	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ขอให้รัฐบาลกำหนดให้ลูกจ้างทุกภาคส่วนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนให้ได้รับการคุ้มครอง</li> <li>2. ขอให้รัฐบาลประกาศใช้การประกันสังคม กรณีการว่างงานโดยด่วน</li> <li>3. ขอให้รัฐบาลประกันการมีงานทำให้กับผู้จบการศึกษาทุกระดับภายในระยะเวลา 3 เดือนหลังจากจบการศึกษา</li> <li>4. ขอให้รัฐบาลขยายโอกาสทางการศึกษา โดยให้ผู้ใช้แรงงานได้รับโอกาสทางการศึกษาฟรีจนถึงระดับปริญญาตรี</li> <li>5. ขอให้รัฐบาลกำหนดให้กองทุนเงินประกันสังคมกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายยาต้านไวรัสเอดส์ให้กับผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อเอชไอวี เอดส์ เพื่อให้สถานพยาบาลที่ให้บริการด้านประกันสังคมได้ปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียมและเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน</li> <li>6. ขอให้รัฐบาลยกเลิกการจัดเก็บภาษีสวัสดิการลูกจ้างที่นายจ้างเป็นผู้จัดให้</li> </ol>	

ที่มา : บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ จัปชีพการเคลื่อนไหวแรงงาน ปี 2544 แรงงานปริทัศน์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2545, 2546

การเรียกร้องให้มีการประกันสังคมกรณีการว่างงานสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเริ่มประกาศใช้ในปี พ.ศ.2533 ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับ 7 ประเภทรวมถึงประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งจนถึงปัจจุบันได้มีการดำเนินการประโยชน์ทดแทนทั้ง 6 ประเภทแล้ว แต่ไม่มีการดำเนินการในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งรัฐบาลไม่มีการระบุว่า จะเริ่มใช้ปี พ.ศ.ใด ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ลูกจ้างจำนวนมากถูกเลิกจ้าง กลายเป็นคนตกงาน ทำให้องค์กรแรงงานพยายามเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐบาลเร่งดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงานโดยเร็ว แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบกรณีประกันว่างงาน ในอัตราเท่ากับลูกจ้างและนายจ้าง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ระบุว่าอัตราเงินสมทบกรณีว่างงานเก็บไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้างโดยรัฐไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งในประเด็นดังกล่าวทำให้นายจ้างไม่ต้องการให้มีการประกันว่างงานเนื่องจากเกรงว่าจะต้องรับภาระสูงในภาวะที่ธุรกิจซบเซา ถ้าหากรัฐบาลจ่ายเงินสมทบในอัตราน้อยกว่านายจ้างและลูกจ้าง ส่วนลูกจ้างมีความเห็นว่ารัฐบาลควรจ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ลูกจ้างและนายจ้างมีกำลังจ่ายเงินสมทบต่ำอยู่แล้ว รัฐบาลจึงควรแสดงความรับผิดชอบในการแบ่งเบาภาระทางเศรษฐกิจของลูกจ้างและนายจ้าง ดังนั้นนอกจากลูกจ้างจะเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งดำเนินการประกันสังคม

ข้อเรียกร้องประเด็นที่สองเรื่องการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ เป็นข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์โศกนาฏกรรมโรงงานเคเดอร์ไฟไหม้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 และต่อมามีกรณีปัญหาของผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ตลอดจนการเกิดอุบัติเหตุอุตสาหกรรมอื่นๆ ติดตามมา รวมเวลาจนถึงปัจจุบันองค์กรแรงงานมีการรณรงค์เรียกร้องให้มีการจัดตั้งสถาบันฯ มาเป็นเวลา 9 ปีแล้วแต่ยังไม่สามารถจัดตั้งสถาบันได้ อย่างไรก็ตามในปี 2544 ในช่วงที่นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีการจัดทำร่าง พ.ร.บ.สถาบันคุ้มครองส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และต่อมาได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

สำหรับข้อเรียกร้องประเด็นสุดท้าย คือ การขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในชุมชนที่เป็นเขตอุตสาหกรรม

ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสวัสดิการสังคมให้ลูกจ้างโดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตอุตสาหกรรม การเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ผลักดันโดยองค์กรแรงงานที่มีคนงานหญิงเป็นฐานกำลังหลัก และมีองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรีให้ความสนับสนุนโดยได้มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ทุกวันที่ 8 มีนาคม ซึ่งเป็นงานสตรีสากลตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา และต่อมาสามารถผลักดันให้เป็นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานในวันแรงงานแห่งชาติ โดยคนงานมีข้อเสนอในเรื่องที่จะต้องให้องค์กรแรงงาน มีส่วนร่วมในการบริหารศูนย์เลี้ยงเด็กที่สร้างขึ้นในเขตย่านอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องเน้นการให้บริการแก่บุตรของคนงาน และประชาชนที่มีรายได้ต่ำ ในย่านอุตสาหกรรมนั้นๆ (บัณฑิตย์, 2542 : 187)

นอกเหนือจากประเด็นใหญ่ทั้ง 3 เรื่อง ข้อเรียกร้องของคนงานในช่วงปี 2541-2543 ยังมีการเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกันและช่วยเหลือคนงานที่ติดเชื้อเอดส์ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มแรงงานเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีปัญหาโรคเอดส์สูงกลุ่มหนึ่ง แต่ในปัจจุบันโรคเอดส์ถูกยกเว้นเป็นโรคที่ไม่สามารถใช้บริการของกองทุนประกันสังคมได้ ทำให้คนงานที่ป่วยเป็นโรคเอดส์มีภาระที่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง นับว่าสร้างความลำบากให้คนงานอย่างมาก

#### 4.3.2 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ

ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการโดยเฉพาะลูกจ้างที่รับเงินไปทำที่บ้าน ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กถึงครอบครัว เป็นลูกจ้างที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และไม่มีสิทธิให้การรับสวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนหรือกองทุนประกันสังคม นอกจากนี้ องค์กรจัดตั้งของแรงงานที่มีอยู่ในรูปแบบของสหภาพแรงงานโดยส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจในการเรียกร้องสวัสดิการทางสังคมให้แก่ลูกจ้างนอกระบบเนื่องจากลูกจ้างนอกระบบไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้

โดยทั่วไป ลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับสวัสดิการสังคมจากหน่วยงานของรัฐที่จัดให้กับสมาชิกในชุมชนเช่นเดียวกับชาวบ้านอื่นๆที่ไม่ได้มีอาชีพเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น จากกรณีศึกษาของ พันท์ วรรณบริบูรณ์ เรื่องการเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน ในชุมชนดังกล่าวมีการจัดสวัสดิการโดยรัฐ เช่น ด้านการศึกษา มีสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 จำนวน 6 โรงเรียน ในด้านสาธารณสุข มีศูนย์บริการสาธารณสุข ในสังกัดกรุงเทพมหานคร 3 แห่ง ซึ่งมีการให้บริการใน

ลักษณะหน่วยเคลื่อนที่และมีบริการออกเยี่ยมบ้าน (home visit) ที่มีสตรีมีครรภ์ คลอดบุตรและผู้ป่วยอัมพาต ทุกวันนอกเหนือจากการรักษาผู้ป่วยที่สำนักงานโดยผู้ป่วยที่มีอาการหนักจะถูกส่งต่อไปให้โรงพยาบาล

นอกจากนี้ มีศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกรุงเทพมหานครในด้านอาหารเสริม อุปกรณ์การเรียนการสอน ค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็กโดยสถานที่ที่เป็นบ้านที่ได้รับบริจาคจากมูลนิธิชิน โสภณพณิชย์ รับเด็กได้ในจำนวนจำกัด

หากพิจารณาสวัสดิการและบริการที่มีอยู่ในชุมชนดังกล่าว จะเห็นว่าในชุมชนแห่งนี้มีสวัสดิการและบริการทางสังคมค่อนข้างดี ซึ่งลูกจ้างหญิงเย็บรองเท้าสามารถใช้บริการได้ แต่ในสภาพความจริงแล้วผู้วิจัยพบว่าลูกจ้างหญิงใช้บริการที่มีอยู่ในชุมชนน้อยมาก เนื่องจากการไปใช้บริการที่ศูนย์สาธารณสุขเขต ต้องจ่ายค่ายาและบริจาคเงินเป็นค่าใช้บริการอีกทำให้คนงานไม่อยากไปใช้บริการ ส่วนคนงานที่มีโรคประจำตัวเช่น เบาหวาน ซึ่งต้องรักษาในระยะยาวยินดีที่จะกลับไปใช้บริการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในโรงพยาบาลใกล้บ้านที่ต่างจังหวัด มากกว่าการใช้บริการของศูนย์บริการสาธารณสุขในชุมชน ส่วนบริการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนนั้น เนื่องจากลักษณะการทำงานเป็นการรับงานมาทำที่บ้าน ทำให้คนงานสามารถเลี้ยงดูลูกไปด้วยในขณะที่ทำงาน ไม่ต้องพึ่งศูนย์เลี้ยงเด็กเหมือนคนงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม

ความสัมพันธ์ระหว่างคนงานเย็บรองเท้ากับหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาส่งเสริมกิจการด้านอาชีพ การจัดหางานและอบรมทักษะ เช่น ทำอาหาร ทำขนม จัดสวน มักอยู่ในระดับที่ห่างเหิน เนื่องจากคนงานมองว่ากิจกรรมส่งเสริมอาชีพของรัฐ ไม่สอดคล้องกับอาชีพของพวกเขา ซึ่งต้องการทำงานเย็บรองเท้า ในขณะที่เดียวกันองค์กรของรัฐก็ไม่ได้ให้ความสนใจกับกลุ่มคนงานเย็บรองเท้ามากนัก แต่กลับมีองค์กรอื่นๆที่เข้ามาทำงานร่วมกับคนงานโดยตรง เช่น สหภาพแรงงานขนส่งสินค้าออกทางน้ำ ซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนเดียวกัน องค์กรพัฒนาเอกชนนอกพื้นที่ เช่น ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้ามาจัดฝึกอบรม เปิดโอกาสให้มีการนำเสนอปัญหาและความต้องการของคนงานเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้าน และจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานระหว่างกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านกลุ่มต่างๆ

จากการที่คนงานยังไม่พอใจในสภาพที่เป็นอยู่ซึ่งไม่สามารถใช้บริการประกันสังคมในขณะที่ตนเองมีสถานภาพเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ทำให้เมื่อปี 2543 คนงานเย็บส่วนประกอบรองเท้าจำนวน 100 คน ได้ร่วมกันยื่นข้อเสนอมให้รัฐบาลขยายขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่ผู้รับงานไปทำที่



บ้านมีการรวมตัวกันเรียกร้องขอสวัสดิการทางสังคม ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนงานได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ เช่นสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน จึงสามารถรวมตัวกันเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ในขณะที่ลูกจ้างซึ่งทำงานอยู่ในธุรกิจนอกระบบกลุ่มอื่นๆ ไม่ได้มีการแสดงออกร่วมในลักษณะรวมหมู่ เนื่องจากขาดองค์กรที่จะให้ความรู้ในเรื่องสิทธิและการจัดตั้งกลุ่ม

การเรียกร้องสิทธิสวัสดิการของกลุ่มลูกจ้างนอกระบบ เพิ่งจะได้รับการยกระดับเป็นข้อเรียกร้องขององค์กรแรงงานซึ่งนำเสนอต่อรัฐบาลในวันแรงงานแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ.2544 ซึ่งกลุ่มแรงงานนอกระบบได้ขอให้มีการขยายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน การเรียกร้องสิทธิในการขอให้สวัสดิการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ เป็นการเรียกร้องสถานภาพทางสังคมในฐานะ “ลูกจ้าง” ตามนิยามของกฎหมายแรงงาน โดยแม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกคน ลูกจ้างยังคงเห็นว่าคุณภาพของการให้บริการรักษาพยาบาลในโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าด้อยกว่าบริการที่ได้รับจากประกันสังคม และลูกจ้างไม่ได้ต้องการเพียงสวัสดิการรักษายาพยาบาลอย่างเดียว แต่ต้องการได้สิทธิในประโยชน์ทดแทนอื่นๆ อีก 6 ประการตามที่กำหนดในกฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมทุกประเภทควรได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

#### 4.3.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

ในปัจจุบันข้อเรียกร้องของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งได้จากการสอบถามแรงงานเป็นรายบุคคล จะพบว่า ความต้องการของคนงานยังอยู่ในระดับสิทธิพื้นฐานในเรื่องของการต้องการมีงานทำโดยไม่ถูกโกงค่าแรงหรือถูกอำนาจรัฐในประเทศที่คนงานทำงานอยู่ฉ้อฉลอย่างไม่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น คนงานไทยในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงราย ที่มีประสบการณ์ในการทำงานในต่างประเทศ ยังคงอยากกลับไปทำงานอีก แต่ต้องการให้รัฐบาลจัดตั้งบริษัทส่งออกคนงานขึ้นมาเองเพื่อให้คนงานได้รับความสะดวกในการเดินทางไปต่างประเทศมากขึ้น และไม่ถูกนายจ้างโกงค่าแรงโดยยินดีจะเสียเงินค่าใช้จ่ายอย่างเต็มที่

#### 4.3.4 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว

สวัสดิการสังคมที่รัฐบาลไทยให้บริการกับแรงงานต่างด้าวมียกเว้นจำกัด เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มีบัตรอนุญาตถูกต้องเท่านั้นจึงจะได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่ได้ขึ้นทะเบียนรับรักษาแรงงานต่างด้าว ซึ่งมติ คณะรัฐมนตรีปี 2543 ห้ามมิให้ต่อทะเบียนหญิงมีครรภ์ คนงานที่ถูกตรวจพบว่าตั้งครรภ์ซึ่งต้องถูกส่งตัวกลับทันที แรงงานหญิงบางรายต้องตัดสินใจทำแท้งเพื่อไม่ให้ถูกส่งกลับ

เนื่องจากแรงงานต่างด้าว จัดเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีอำนาจการต่อรองน้อย เนื่องจากการขาดสถานภาพทางสังคม เป็นคนกลุ่มน้อย ซึ่งคนส่วนใหญ่ในสังคมยังคงมองเป็น “คนอื่น” ที่ไม่ใช่สมาชิกส่วนหนึ่งของสังคม เป็นแต่เพียงผู้มาอาศัยอยู่เพื่อหารายได้ชั่วคราว ทำให้ขาดองค์กรหรือสถาบันที่จะเอื้ออาทรต่อสิทธิและความเป็นอยู่ของแรงงานกลุ่มนี้ ดังจะเห็นได้จากสภาองค์กรลูกจ้างซึ่งเป็นองค์กรนำระดับชาติของสหภาพแรงงานไม่เคยมีการเสนอข้อเรียกร้องให้รัฐบาลออกมาตรการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว ในทางตรงกันข้ามจากข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติปี 2545 ที่สภาองค์กรลูกจ้าง 9 แห่งร่วมกับสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เสนอต่อรัฐบาลแสดงให้เห็นว่า สภาองค์กรลูกจ้างต่างๆ มองว่าแรงงานต่างด้าวคือตัวปัญหาที่มาแย่งโอกาสการทำงานของคนไทย เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ และทำให้ประเทศไทยถูกต่อต้านจากต่างชาติ ด้วยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงเป็นตัวแพร่เชื้อโรคติดต่อและแย่งชิงการใช้ทรัพยากรด้านสาธารณสุขของคนไทย สภาองค์กรลูกจ้างได้เรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดเขตพื้นที่และประเภทอุตสาหกรรม ให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (สภาองค์กรลูกจ้าง 9 สภา และสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์, 2545 :7-8)

จากการที่แรงงานต่างด้าวไม่มีอำนาจการต่อรอง และองค์กรแรงงานเองยังคงมีทัศนคติด้านลบต่อแรงงานต่างชาติ ทำให้ข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าวในช่วงที่ผ่านมาผลักดันมาจากองค์กรภายนอกแรงงาน ได้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆมากกว่า ที่จะมาจากตัวแรงงานต่างด้าวเอง จากการประชุมร่วมกันของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติและครอบครัว ในวันที่ 8-9 กรกฎาคม 2545 องค์กรพัฒนาเอกชน 11 แห่ง ที่ทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ต่างๆได้นำเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ โดยเป็นประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างชาติ

ในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้มีการเสนอให้รัฐรับรองสถานะของครอบครัวผู้ติดตามแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การดูแลและควบคุมปัญหาที่จะเกิดขึ้นทั้งในด้านสาธารณสุขและ

ความมั่นคงของสังคม เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานจะนำครอบครัวมาด้วย หรือเมื่อมาทำงานแล้วมีบุตรเกิดขึ้น ซึ่งคนเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องให้รัฐยกเลิกระเบียบปฏิบัติที่ให้ส่งกลับแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการผ่อนผันโดยขึ้นกับการตัดสินใจของนายจ้างว่าจะจ้างแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ต่อไปหรือไม่

ประเด็นต่อมาคือรัฐต้องหามาตรการที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาแรงงานหญิงและเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ถูกล่วงละเมิดทางเพศ โดยให้ความช่วยเหลือในเรื่องกฎหมาย และการบำบัดฟื้นฟูด้านร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้รัฐไม่ควรละเมิดสิทธิมนุษยชนในการบังคับให้มีการตรวจเลือดเพื่อหาผู้ติดเชื้อ HIV/AIDs ในศูนย์รองรับการส่งเสริมแรงงานต่างชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานต่างชาติและชุมชนของพวกเขา

ในกรณีของการเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ในปัจจุบันหลังจากมีการเรียกร้องขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องทำให้รัฐบาลอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเปลี่ยนนายจ้างได้ในกรณีที่ถูกละเมิดโดยไม่เป็นธรรม นับว่าเป็นการให้เสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่แรงงานต่างชาติ ซึ่งก่อนหน้านี้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนกับนายจ้างคนใดแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้

ในส่วนของการเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคม เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติ ได้เสนอให้รัฐส่งเสริมการป้องกันและควบคุมโรคในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยการดูแลด้านสุขภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เด็กที่เป็นแรงงานต่างด้าวและลูกของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งจัดให้มีการส่งเสริมสุขภาพในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าว โดยเปิดโอกาสให้องค์กรท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพอย่างเต็มที่

#### 4.4 การเคลื่อนไหวของคนงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม

นโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันในประเทศไทย บางเรื่องพัฒนาขึ้นมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เกิดจากการเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีวิสัยทัศน์กว้างไกลเป็นผู้ผลักดัน เช่น การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน แต่ในบางเรื่องเช่น ระบบประกันสังคมเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรณรงค์และต่อสู้ของขบวนการแรงงานที่นำโดยสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่มีความเห็นใจในปัญหาความด้อยโอกาสและขาดหลักประกันด้านสวัสดิการสังคมของคนงานในภาคอุตสาหกรรม ได้ร่วมกันรณรงค์ผลักดันมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งประสบความสำเร็จในปี พ.ศ.2533 และสิทธิการลาคลอดของ

คนงานหญิงในภาคเอกชนเป็นเวลา 90 วันโดยได้รับค่าจ้างเต็มเป็นผลมาจากการรณรงค์เคลื่อนไหวของคนงานหญิง สหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรี และเด็กซึ่งประสบความสำเร็จในปี พ.ศ.2536 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันยังคงไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามมาตรฐานที่เหมาะสม นอกจากนี้ในบางกรณีลูกจ้างที่ประสบปัญหาบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการหรือได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรม จนกระทั่งต้องมีการรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิที่ลูกจ้างควรจะได้ กรณีศึกษาของนักวิจัยสมทบได้รวบรวมบทเรียนการต่อสู้ของคนงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ในการนำไปพัฒนาปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

#### 4.4.1 บทเรียนการต่อสู้ของผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน

จากการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ที่มีความรู้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับโรคที่เกิดจากการทำงาน และการขาดเกณฑ์มาตรฐานการวินิจฉัยโรคที่เกิดจากการทำงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ทำให้การเรียกร้องเงินทดแทนจากการป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการทำงานของลูกจ้างเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งลูกจ้างบางกลุ่มต้องใช้วิธีการทั้งโดยผ่านกระบวนการยุติธรรม และการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และการได้รับเงินทดแทนในกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพจนไม่อาจประกอบอาชีพตามปกติได้

การต่อสู้ของคนงานมีการรวมตัวกันอย่างชัดเจน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 โดยมีคนงานที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายจากโรงงานทอผ้ากรุงเทพเป็นแกนหลัก สาเหตุเนื่องจากในระหว่าง พ.ศ.2534-2535 ผู้ป่วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายจากโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำนวน 23 คน โดยยื่นเรื่องขอรับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน และกองทุนฯ ได้วินิจฉัยว่าคนงานทั้งหมดป่วยด้วยโรคจากการทำงานจริง มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลและเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน แต่ทางบริษัททอผ้ากรุงเทพได้ยื่นอุทธรณ์ไปที่กองทุนเงินทดแทนและฟ้องร้องต่อศาลแรงงานให้มีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทน ทำให้กลุ่มผู้ป่วยได้มีการรวมตัวกันภายในโรงงาน ตั้งแต่ต้นปี 2536 ใช้ชื่อว่า “กลุ่มบิสชินซิส โรงงานทอผ้ากรุงเทพ” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กำลังใจซึ่งกันและกัน และให้ข้อมูลเพื่อนคนงานเกี่ยวกับอาการของโรคปอดอักเสบจาก

ฝุ่นฝ้ายและวิธีป้องกันตนเองจากโรค

ประเด็นที่นายจ้างใช้เป็นข้ออ้างให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของกองทุนเงินทดแทนให้ระงับการจ่ายเงินให้ลูกจ้าง มีสาระสำคัญคือลูกจ้างไม่ได้ป่วยด้วยโรคบิสซิโนซิสหรือโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย ไม่มีหลักฐานยืนยันแน่ชัดว่า โรคบิสซิโนซิสเกิดจากฝุ่นฝ้ายในโรงงาน บริษัทได้มีระบบการตรวจสุขภาพมีแพทย์ประจำโรงงาน ตลอดจนจัดอุปกรณ์ป้องกันและสภาพแวดล้อมที่มีในสถานประกอบการให้คนงานอยู่แล้ว และแพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล จากโรงพยาบาลราชวิถี ผู้วินิจฉัยอาการของลูกจ้างว่าป่วยเป็นโรคบิสซิโนซิส วินิจฉัยโรคโดยไม่ถูกต้อง

การต่อสู้ในศาลระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเพื่อสิทธิในการรับค่าทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนใช้เวลา 8 เดือนเศษ นับตั้งแต่เมื่อมีการพิจารณาคดีครั้งแรกในวันที่ 23 เมษายน 2536 จนศาลพิพากษาคดีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2536 โดยศาลพิพากษายกฟ้องของบริษัทให้ลูกจ้างชนะคดี มีสิทธิรับเงินค่าทดแทน ทั้งในส่วนของ การรักษาพยาบาลและเงินทดแทนการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของปอดอย่างถาวร อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการดำเนินคดีลูกจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมาย ทั้งค่ารักษาพยาบาลซึ่งยังไม่สามารถเบิกเงินได้ ค่ารถในการไปฟังการพิจารณาคดี โดยทุกครั้งลูกจ้างต้องใช้วันลาิจ หรือเสียเงินจ้างคนแทนงาน ในวันที่ต้องหยุดงานไปศาล คนงานที่เจ็บป่วยซึ่งยากจนอยู่แล้วยังต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อต้องมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิโดยใช้กระบวนการยุติธรรม

ในระหว่างที่คนงานทอผ้ากรุงเทพต่อสู้เรื่องสิทธิของตนเอง ในโรงงานอุตสาหกรรมอื่นๆที่ป่วยด้วยโรคจากการทำงานเริ่มประสบปัญหาเช่นเดียวกัน รวมทั้งชาวบ้านในสลัมคลองเตยที่ป่วยจากกรณีสารพิษระเบิดในเดือนมีนาคม 2534 ก็ได้มีการต่อสู้เพื่อฟ้องร้องค่าเสียหายจากการทางเรือแห่งประเทศไทย ดังนั้นคนป่วยเหล่านี้จึงได้รวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์กร “สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อม” ขึ้นในปี พ.ศ.2537 วัตถุประสงค์ของสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยมีดังนี้

1. เพื่อรวมกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานกับสารพิษและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำงานและผู้เจ็บป่วยจากมลภาวะอื่นๆ
2. ช่วยเหลือผู้ป่วยในเรื่องสิทธิอันพึงมีพึงได้ในขั้นพื้นฐานตามกฎหมายของกองทุนเงินทดแทน รวมถึงการช่วยเหลือด้านคดีความ
3. เผยแพร่ความรู้เรื่องโรคจากงานเพื่อให้เกิดการป้องกัน
4. ร่วมประสานกับทุกองค์กรที่มีนโยบายในเรื่องสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณประโยชน์

5. ร่วมผลักดันเคลื่อนไหวในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

ต่อมาเมื่อนางสมบุญ สีคำดอกแค ผู้นำของสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ซึ่งเป็นอดีตประธานสหภาพแรงงานทอผ้ากรุงเทพ ถูกบริษัทเลิกจ้าง จึงได้มาทำงานให้กับสภาเครือข่ายอย่างเต็มที่ โดยนอกเหนือจากการต่อสู้โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมแล้ว ทางกลุ่มได้เริ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือให้คนป่วยได้รับสิทธิจากกองทุนเงินทดแทนเร็วขึ้น โดยในเดือนธันวาคม 2538 สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ได้เข้าร่วมกับกลุ่มคนอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ ภายใต้ชื่อ “สมัชชาคนจน” ประกอบด้วยกลุ่มปัญหาหลัก 5 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน
2. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการปัญหาป่าและที่ดิน
3. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ
4. กลุ่มผู้ป่วยจากงานในนามสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่ง

ประเทศไทย

5. กลุ่มชาวบ้านจากชุมชนแออัด

หลังจากที่สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ได้เข้าเป็นสมาชิกของสมัชชาคนจน การเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิของผู้ป่วยได้ทำในนามของสมัชชาคนจนอย่างต่อเนื่อง มีการชุมนุมประท้วงใหญ่ต้นปี 2540 เป็นเวลายาวนานถึง 99 วัน ทำให้ผู้แทนของสภาเครือข่ายฯ มีโอกาสประชุมเจรจากับรัฐบาลหลายรอบ ส่งผลให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มสภาเครือข่ายฯ ได้รับการตอบสนองโดยเฉพาะผู้ป่วยจำนวน 32 คนได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนและมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีตัวแทนจากฝ่ายสมัชชาคนจนและผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องฝ่ายละเท่าๆกัน นอกจากนี้สภาเครือข่ายผู้ป่วยฯ ยังได้ร่วมกับองค์กรแรงงานอื่นๆ พัฒนาข้อเรียกร้องจากการเรียกร้องเงินทดแทนให้ผู้ป่วยแต่ละคนไปสู่การนำเสนอในระดับนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

การที่สภาเครือข่ายผู้ป่วยฯ เข้าร่วมเป็นเครือข่ายของสมัชชาคนจน ทำให้กลุ่มผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน มีอำนาจการต่อรองมากขึ้น จากการที่ในอดีตต้องเคลื่อนไหวอย่างค่อนข้างโดดเดี่ยวเนื่องจากองค์กรสหภาพแรงงานในระดับชาติ มีความแตกแยกและสหภาพแรงงานโดยทั่วไป

ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการประกันการเรียกร้องสิทธิของคนงานที่ป่วยมากนัก เมื่อผู้ป่วยต้องไปต่อสู้ทางกฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งมีความยุ่งยากและคนงานต้องเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีสูงเมื่อเทียบกับฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งคนงานที่ป่วยบางรายถูกเลิกจ้างหรือป่วยหนักจนทำงานไม่ได้ การร่วมกับสมาชิกร่วมกันทำให้คนงานได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มคนงานในชนบทและคนสลัมที่เป็นเครือข่ายของสมาชิกร่วมกัน และได้เรียนรู้ประสบการณ์ในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาล มากกว่าที่เคยมีบทเรียนในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกร่วมกันในการรณรงค์ล่ารายชื่อผู้สนับสนุนร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ จำนวน 50,000 ชื่อ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอกฎหมายใหม่ได้

#### 4.4.2 บทเรียนการต่อสู้เพื่อสิทธิในการได้รับสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

คนงานที่ต้องทุพพลภาพหรือเสียชีวิตจากการทำงาน จะได้รับสวัสดิการตามกฎหมายจากกองทุนเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ได้รับเป็นเงินที่ไม่มากนัก เนื่องจากต้องคำนวณตามฐานค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งมีรายได้ไม่มาก กล่าวคือ กรณีทุพพลภาพเนื่องมาจากการทำงาน ลูกจ้างจะได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน โดยจ่ายตามประเภททุพพลภาพ แต่ไม่เกิน 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 เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ลูกจ้างซึ่งทุพพลภาพหรือเสียชีวิตยังอยู่ในวัยหนุ่มสาว และเป็นกำลังหลักในการหารายได้ของครอบครัว

ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดกรณีอุบัติเหตุจากการทำงานครั้งใหญ่ๆ ทำให้ลูกจ้างจำนวนมากต้องเสียชีวิต จึงทำให้ญาติของลูกจ้างและองค์กรแรงงานต้องเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิตมากกว่าที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นการเรียกร้องต่อนายจ้าง

หรือรัฐแล้วแต่กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น การต่อสู้เพื่อสิทธิของคนงานที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานที่เป็นการเคลื่อนไหวใหญ่ครั้งแรกคือกรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ อินดัสเทรียล ไทยแลนด์

องค์กรที่ร่วมกันเคลื่อนไหวให้ครอบครัวคนงานเคเดอร์ที่เสียชีวิต ประกอบด้วยองค์กรสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน สตรี สิทธิมนุษยชน และเด็ก มีการประสานงานกับองค์กรแรงงานในฮ่องกง ซึ่งเป็นที่ตั้งบริษัทแม่ของโรงงานเคเดอร์ ประเด็นหลักของการเรียกร้องคือ ให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายให้แก่ครอบครัวผู้เสียชีวิตรายละไม่ต่ำกว่า 3 แสนบาท จ่ายค่ารักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ ทุพพลภาพ ตามค่าใช้จ่ายจริงและจ่ายค่าเลี้ยงดูบุตรที่อยู่ในอุปการะของผู้เสียชีวิตจนถึงอายุ 20 ปี และเรียกร้องให้รัฐบาลมีการดำเนินคดีกับบริษัทเคเดอร์และสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าข้อเรียกร้องจะไม่ประสบผลสำเร็จทั้งหมด แต่การเคลื่อนไหวกรณีโรงงานเคเดอร์ ได้สร้างมิติใหม่ให้สังคมไทยในการจัดการกับปัญหาอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างน้อย 3 เรื่อง คือ

1. ครอบครัวคนงานที่เสียชีวิตได้รับเงินช่วยเหลือจากนายจ้าง รายละ 100,000 บาท และบุตรได้รับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา จนจบชั้นอุดมศึกษาจากบริษัทผู้ถือหุ้นใหญ่ในเมืองไทยโดยผ่านมูลนิธิแห่งหนึ่งเป็นผู้บริหารจัดการในรูปแบบของทุนการศึกษา ทั้งหมดนี้เป็นผลประโยชน์หรือสวัสดิการที่อยู่นอกเหนือจากที่ระบุในกฎหมาย
2. เป็นการกระตุ้นให้สังคมไทยได้เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนงาน การที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อมาตรฐานความปลอดภัยของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง โดยที่ก่อนหน้านี้ประเด็นดังกล่าวถูกละเลยจากนโยบายที่มุ่งเน้นการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยพยายามลดต้นทุนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมต่างๆ สำหรับคนงาน
3. องค์กรแรงงานและผู้สนับสนุนได้มีการพัฒนาข้อเรียกร้องจากผลประโยชน์เฉพาะหน้าของคนงานในเรื่องของค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทนไปสู่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขในเรื่องของหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานเป็นไปอย่างเชื่องช้า ภายหลังกกรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ มีอุบัติเหตุตึกถล่มอีกหลายครั้ง คร่าชีวิตคนจำนวนมาก จนกระทั่งมาถึงกรณีโรงงานลำไยระเบิดที่ อ.สันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 ทำให้มีคนงานเสียชีวิต 36 ราย บ้านเรือนบริเวณรอบโรงงานเสียหาย



571 หลังคาเรือน มีผู้บาดเจ็บเป็นพนักงาน 2 ราย เป็นชาวบ้าน 160 ราย

จากบทเรียนการเคลื่อนไหวในกรณีโรงงานเคเดอร์ไฟไหม้ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่เข้าไปช่วยเหลือครอบครัวคนงานจัดตั้งคณะทำงานช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากโรงงานลำไยระเบิดขึ้นพื้นฐานที่ประกอบด้วยตัวแทนญาติผู้เสียชีวิต ตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับความเสียหาย ตัวแทนผู้นำชุมชนในพื้นที่ซึ่งโรงงานตั้งอยู่ ตัวแทนนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนในภาคเหนือ การเคลื่อนไหวของคณะทำงานในระยะแรกเน้นที่การเรียกร้องให้นายจ้างและรัฐบาลจ่ายค่าเสียหายให้ญาติผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บอย่างเป็นธรรม และให้ทุนการศึกษาบุตรผู้เสียชีวิต ซึ่งแนวทางในการเรียกร้องได้ใช้กรณีของโรงงานเคเดอร์เป็นบรรทัดฐาน เนื่องจากยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดโดยรัฐเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยให้แก่คนงานที่เสียชีวิตจากอุบัติเหตุอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ๆ แม้ว่ารัฐบาลจะมีบทเรียนมาแล้วจากการเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 รวมถึงการเกิดกรณีตึกถล่มที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากอีกหลายครั้งในระหว่างปี 2536-2542 แต่รัฐยังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันอุบัติเหตุที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการรวมทั้งได้มีหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดในระเบียบของกองทุนเงินทดแทนและกรมประชาสงเคราะห์

การเคลื่อนไหวของคณะทำงาน มีรูปแบบที่หลากหลาย โดยองค์กรที่รวมตัวกันเป็นคณะทำงานมีทั้งสิ้น 16 องค์กร ได้มีการออกแถลงการณ์จัดเวทีสัมมนาที่เชียงใหม่และกรุงเทพฯ ทำข้อมูลความเดือดร้อนของผู้ได้รับเสียหายนำเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณชน โดยกลุ่มญาติและผู้นำชุมชนได้มีการเดินทางมาขอเจรจากับตัวแทนของรัฐบาลเป็นระยะ ซึ่งในบางช่วงได้ร่วมชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาลร่วมกับกลุ่มสมัชชาคนจนด้วย จากการเคลื่อนไหวเป็นเวลา 2 ปีเศษทำให้ครอบครัวผู้เสียชีวิตและชุมชนได้รับความเสียหายได้รับอนุมัติงบช่วยเหลือพิเศษรัฐบาล 3 ครั้ง ครั้งแรกในวันที่ 19 ตุลาคม 2543 จำนวน 11.8 ล้านบาท ครั้งที่ 2 ในวันที่ 25 กันยายน 2544 จำนวน 32.2 ล้านบาท และครั้งสุดท้ายได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 จำนวน 12.3 ล้านบาท

#### 4.4.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับสวัสดิการของคนงาน

จากบทเรียนการเคลื่อนไหวของคนงานและองค์กรแรงงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการจากรัฐและนายจ้างทั้งในเรื่องการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุจากการทำงาน มีข้อสังเกต ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ดังนี้คือ

1. การขาดแคลนแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงานหรือแพทย์ผู้มีความรู้ทางด้านอาชีวเวชศาสตร์ มีผลให้คนงานต้องสูญเสียสมรรถภาพของร่างกาย กลายเป็นผู้พิการอย่างถาวร เนื่องจากไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกต้อง ตั้งแต่เริ่มป่วยและคนงานสูญเสียสิทธิด้านสวัสดิการที่พึงได้รับจากกองทุนเงินทดแทน เพราะไม่ทราบว่าตนเองป่วยด้วยโรคจากการทำงาน จากกรณีศึกษาผู้ป่วยซึ่งเป็นสมาชิกเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย พบว่า ผู้ป่วยมีอาการของโรคมาเป็นเวลาหลายปี บางคนป่วยมากกว่า 10 ปี กว่าที่จะได้พบแพทย์ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านโรคจากการทำงาน

2. ในปัจจุบันยังคงมีความขัดแย้งในเรื่องการยอมรับมาตรฐานการวินิจฉัยโรคจากการทำงาน ระหว่างคนงานที่ป่วย นายจ้าง สำนักงานกองทุนเงินทดแทน โดยจะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ป่วยให้ความเชื่อถือเฉพาะผลการวินิจฉัยของแพทย์ จากคลินิกอาชีวเวชศาสตร์ โรงพยาบาลราชวิถี ในขณะที่นายจ้างปฏิเสธผลการวินิจฉัยของแพทย์ที่ถูกจ้างให้ความเชื่อถือ และในปัจจุบันกองทุนเงินทดแทนมีแนวปฏิบัติในการพิจารณาวินิจฉัยเงินทดแทน กรณีเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงาน โดยต้องขอหลักฐานทางการแพทย์ แสดงการเจ็บป่วยได้แก่สำเนาเวชระเบียนและใบแจ้งผลการตรวจรักษาต่างๆ ซึ่งในอดีตกองทุนเงินทดแทนพิจารณาจากใบแสดงความเห็นของแพทย์ผู้รักษาเพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องใช้หลักฐานอื่นประกอบ ต่อมาเมื่อมีการขอเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับประวัติการรักษาพยาบาลให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนเคยมีกรณีที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนทำการวินิจฉัยใหม่ว่าถูกจ้างไม่ได้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน และไม่อนุมัติจ่ายเงินทดแทน ทำให้ถูกจ้างที่ป่วยไม่ต้องการมอบสำเนาเวชระเบียนและเอกสารประวัติการรักษาพยาบาลให้กับสำนักงานกองทุนเงินทดแทนอีก ในขณะเดียวกัน นายจ้างก็ไม่ยอมรับผลการรักษาของแพทย์ซึ่งถูกจ้างให้ความเชื่อถือแต่ต้องการให้ถูกจ้างตรวจโรคและรักษากับแพทย์คนอื่นปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างถูกจ้าง นายจ้าง และสำนักงานกองทุนเงินทดแทนมาโดยตลอด

3. ในเรื่องของการเกิดอุบัติเหตุครั้งร้ายแรงอันเนื่องมาจากความไม่ปลอดภัยของสถานประกอบการนั้น พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา มีกรณีอุบัติเหตุที่ทำให้คนงานและประชาชนต้องเสียชีวิตจำนวนมากหลายครั้ง แต่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันอุบัติเหตุดังกล่าว นอกจากนี้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในเรื่องของการให้สวัสดิการ เช่น เงินช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิตและค่าอุปการะด้านการศึกษาแก่บุตรผู้เสียชีวิตและทุพพลภาพ ที่นอกเหนือไปจากระเบียบของกองทุนเงินทดแทน การที่ครอบครัวคนงานซึ่งได้รับผลกระทบจะได้รับผลประโยชน์หรือสวัสดิการมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและอำนาจการต่อรองในการเคลื่อนไหว

ไหวของคนงาน ญาติ และองค์กรแรงงานต่างๆ ในกรณีที่ไม่มีกรณีการเคลื่อนไหวจากผู้ได้รับความเสียหาย เช่นกรณีโรงแรมหลายแห่ง ซึ่งไม่มีองค์กรแรงงานเข้าไปรับผิดชอบดูแลผู้ที่เสียชีวิตก็จะได้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ใดๆจากนายจ้างและรัฐนอกเหนือไปจากที่มีอยู่ตามกฎหมาย

4. เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรจัดตั้งของคนงานหรือสหภาพแรงงานไม่มีความเข้มแข็ง จะเห็นว่าการเรียกร้องสวัสดิการของคนงานที่ประสบความสำเร็จเช่นกรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ และโรงงานลำไยระเบิดต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่เป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคมอยู่มาก ถ้าหากไม่มีการสนับสนุนอย่างจริงจังจากองค์กรและบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คนงาน ครอบครัวคนงานที่เสียชีวิตก็อาจไม่ได้รับผลประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรม

5. ในกรณีของแรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ จะพบว่า ไม่เคยมีบทเรียนการเคลื่อนไหวของลูกจ้างในกลุ่มนี้เพื่อเรียกร้องสิทธิและสวัสดิการของตนเอง ทั้งๆที่พวกเขาก็เป็นกลุ่มของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน เงื่อนไขที่ยากลำบากในการรวมตัวสร้างอำนาจการต่อรองของคนในกลุ่มนี้ทำให้แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ กลายเป็นกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องสภาพการจ้างและขาดหลักประกันในด้านสวัสดิการสังคมมากที่สุด

## 4.5 สรุป

กล่าวโดยสรุป ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นคนกลุ่มคนจนที่รัฐมีการสร้างระบบสวัสดิการสังคมเพื่อให้ประโยชน์แก่ลูกจ้าง ทั้งในส่วนที่นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินฝ่ายเดียว เช่น กองทุนเงินทดแทนและในส่วนที่รัฐ ลูกจ้าง และนายจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบ เช่น กองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าลูกจ้างทุกประเภทสามารถได้รับบริการสวัสดิการสังคมที่สร้างขึ้นอย่างทั่วถึง คงมีแต่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเท่านั้น ที่มีสิทธิได้รับบริการจากสวัสดิการสังคมครบทุกประเภท

นอกจากนี้ สวัสดิการสังคมที่มีอยู่ คงต้องมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีจำนวนลูกจ้างที่สามารถเข้าถึงการใช้บริการจากสวัสดิการสังคมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การเรียกร้องสวัสดิการสังคมของกลุ่มลูกจ้างในปัจจุบันสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการซึ่งสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคม องค์กรจัดตั้งเป็นตัวแทนผลประโยชน์อยู่แล้วเป็นการเรียกร้องเพื่อให้รัฐขยายขอบเขตของระบบประกันสังคมให้

เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนไป เช่น การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีประกันการว่างงาน และการเรียกร้องเพื่อให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรซึ่งรับผิดชอบต่อระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง เช่น การให้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เป็นอิสระจากการบริหารของรัฐ เป็นต้น ในขณะที่ลูกจ้างที่อยู่นอกภาคธุรกิจที่เป็นทางการ และแรงงานต่างด้าว เป็นกลุ่มที่ไม่มีสิทธิในการใช้สวัสดิการสังคมเท่าเทียมกับลูกจ้างในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ การเรียกร้องของลูกจ้างในกลุ่มนี้จึงเป็นการขอสิทธิเพื่อให้ได้รับสวัสดิการทางสังคม หรือเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องสภาพการจ้างตามกฎหมายแรงงานไทย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า แม้ในส่วนของลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเองก็ประสบปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วเช่น กรณีของผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานที่ยังคงมีการต่อสู้เรียกร้องโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมและผ่านการเคลื่อนไหวทางการเมืองของลูกจ้างที่คิดว่าตนเองป่วยด้วยโรคจากการทำงานตามผลการวินิจฉัยของแพทย์ นอกจากนี้จะพบว่า ในกรณีนี้ลูกจ้างต้องประสบอุบัติเหตุเสียชีวิตอันเนื่องมาจากสภาพความไม่ปลอดภัยของสถานประกอบการที่นอกเหนือไปจากการเกิดอุบัติเหตุธรรมดาในกระบวนการผลิตนั้น ลูกจ้างจะมีการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคมที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยการเรียกร้องทั้งจากรัฐและนายจ้าง

จากการศึกษาข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมของลูกจ้างที่ผ่านมาและการต่อสู้เคลื่อนไหวของลูกจ้างเพื่อให้ได้รับสวัสดิการทางสังคม ตามสิทธิของลูกจ้างหรือเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันได้สะท้อนให้เห็นว่าการใช้สวัสดิการสังคม เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมยังจะต้องมีการพัฒนาแก้ไขทั้งในด้านของปรัชญาความคิดและการบริหารงานเพื่อให้ลูกจ้างสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี และมีคุณภาพชีวิตที่ดีเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆในสังคม

## บทที่ 5

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนา ระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีความหลากหลายมากขึ้น และการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายในพรมแดนของประเทศอีกต่อไป ทำให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ประกอบไปด้วยแรงงานหลายกลุ่มได้รับสวัสดิการทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในกลุ่มต่างๆจึงมีความแตกต่างกันไป โดยตั้งอยู่บนหลักการของการพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น สำหรับกลุ่มลูกจ้างที่ได้รับสวัสดิการสังคมอยู่แล้วในระดับหนึ่ง และทำการขยายความคุ้มครองทางสังคมไปยังกลุ่มลูกจ้างที่ยังไม่ได้รับหรือไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคม ให้ได้รับสวัสดิการทางสังคมใกล้เคียงกับลูกจ้างในกลุ่มแรก การนำเสนอในบทนี้เป็นข้อเสนอจากการศึกษาข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมจากลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างกลุ่มต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 11 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
2. การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม
3. การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
4. การประกันการว่างงาน
5. การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา
6. การขยายสวัสดิการสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ
7. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

8. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว
9. การสนับสนุนศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง
10. การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม
11. การปรับกระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง

## 5.1 เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นผลผลิตของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งดำเนินมาหลายทศวรรษ ดังนั้นการสร้างระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงมีความสัมพันธ์อย่างมากกับเป้าหมายและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้าง ไม่สามารถเป็นอิสระจากเป้าหมายและทิศทางใหญ่ของการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งพึ่งพาอยู่กับการเติบโตของการส่งออกสินค้าในภาคอุตสาหกรรมเป็นด้านหลัก

ในช่วงที่ผ่านมา วาทกรรมเกี่ยวกับผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงทัศนะที่ตรงข้ามกัน 2 ขั้ว ในการประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการพัฒนา โดยในด้านหนึ่งได้มีการประเมินว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาอุตสาหกรรม นับตั้งแต่การเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนอุตสาหกรรมนำเข้ามาเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในช่วงหลังปี 2520 เป็นต้นมา จนถึงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยในอดีตส่งผลให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน “มหัศจรรย์เอเชีย” และได้รับการคาดหมายว่าจะเป็นเสือตัวที่ 5 ของประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ในภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่อีกทัศนะหนึ่งได้ประเมินว่า การพัฒนาประเทศในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 เป็นการพัฒนาที่ล้มเหลวจากการมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและมุ่งสู่ความเจริญของเมือง ตลอดจนเปลี่ยนวิถีการผลิต จากเกษตรกรรมยังชีพสู่เกษตรกรรมแผนใหม่ที่มุ่งผลิตเพื่อขายและใช้ปัจจัยการผลิตที่นำเข้าจากต่างประเทศ ทิศทางดังกล่าวทำให้ภาคเกษตรกรรมล้มละลาย เกษตรกรต้องอพยพสู่เมืองเพื่อหางานทำ กระบวนการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม ไม่ใช่การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีระดับสูง แต่เป็นการผลิตโดยใช้แรงงานราคาถูกที่มีเป็นจำนวนมากและใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ

ทัศนะที่ประเมินความสำเร็จของการพัฒนา จากการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะในช่วง 1 ทศวรรษก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจยังคงมีอิทธิพลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเสมอมาแม้ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจรัฐบาลยังคงมองแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยการมองหาช่องทางใหม่ ๆ ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมก็เพียงประเภทของสินค้าหรือประเภทของอุตสาหกรรม เช่น จากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มาสู่ธุรกิจขนาดย่อมที่เน้นความมีเอกลักษณ์ของแหล่งผลิต ในขณะที่กลุ่มซึ่งวิพากษ์ความล้มเหลวของการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และองค์กรของประชาชนบางส่วน พยายามที่จะเคลื่อนไหวและนำเสนอแนวทางการพัฒนาใหม่ที่มีเป้าหมายและนโยบายแตกต่างไปจากทิศทางเดิม มาเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมืองบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง บนรากฐานของสังคมเกษตรกรรม บนหลักการของเอกราช ความเป็นธรรมชาติความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ภารดรภาพ และการให้หลักประกันสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนด้อยโอกาส (อนุสรณ์ ไชยพาน, 2525: 360)

แม้ว่าการประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการพัฒนาที่ผ่านมายังคงเป็นประเด็นการถกเถียงของฝ่ายต่างๆอยู่ แต่ความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในยุคเฟื่องฟูก่อนหน้าเกิดวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เป็นทางการขยับสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของเกษตรกรในช่วงเวลาเดียวกัน และนโยบายด้านสวัสดิการสังคม เช่น กฎหมายประกันสังคม เริ่มมีการบังคับใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นยุคทองของการเติบโตในด้านอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างถูกกำหนดโดยนิยามของค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งครอบคลุมการเลี้ยงชีพของตัวคนงานเพียงคนเดียวโดยไม่รวมถึงการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว ซึ่งขัดต่อมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำของคนงานต้องพอเพียงต่อการเลี้ยงชีพของลูกจ้าง ภรรยาและบุตรอีก 2 คน นอกจากนี้จะพบว่าในอดีตรัฐบาลไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและลงโทษสถานประกอบการที่ไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ตลอดจนการปล่อยให้มีการจ้างงานนอกระบบที่ไม่จ่ายค่าแรงตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และเมื่อพิจารณาในด้านหลักประกันการคุ้มครองทางสังคมและระบบประกันสังคม จะ

พบว่าการละเลยการควบคุมและตรวจสอบด้านสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการจนเกิดปัญหาอุบัติเหตุ และคนงานป่วยเป็นโรคที่เกิดจากการทำงานในระดับที่ร้ายแรงดังที่ได้นำเสนอในบทก่อนหน้านี้ รวมถึงการพัฒนาที่เชื่อมโยงเข้าประเด็นด้านการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ลูกจ้างทั้งที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้วาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมบนพื้นฐานของแรงงานราคาถูก และการละเลยต่อคุณภาพชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นการสร้างดุลยภาพแห่งความเจริญของสังคม โดยการสร้างหลักประกัน และความมั่นคงในชีวิตให้แก่ลูกจ้างในด้านต่างๆ โดยครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบโรงงานที่เป็นทางการ แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งภายใต้เป้าหมายและนโยบายดังกล่าวจะส่งผลให้ภาคแรงงานเป็นพลวัตปัจจัยที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างประสิทธิผลในการผลิตและการพัฒนาสังคมให้ยั่งยืนอย่างแท้จริง

## 5.2 การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม

เหตุที่การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม เนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก การกำหนดนิยามของค่าจ้างขั้นต่ำสะท้อนให้เห็นถึงการให้คุณค่าแรงงานของลูกจ้างและทัศนะของรัฐต่อการดำรงชีพของคนงานจากรายได้ที่ได้รับจากการทำงาน ตัวอย่างเช่น การออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 30 ธันวาคม 2518 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2519 ได้เปลี่ยนแปลงความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำจากอัตราที่กำหนดให้เพียงพอแก่ลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัว รวม 3 คน เป็นอัตราที่เพียงพอแก่ลูกจ้างคนเดียวเท่านั้น

แม้ว่าในทางปฏิบัติที่เป็นจริง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงก่อนปี 2519 จะไม่พอเพียงต่อการเลี้ยงดูลูกจ้าง และสมาชิกในครอบครัวรวม 3 คน แต่ในทางกฎหมาย นิยามของค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรการในการคุ้มครองทางสังคม ให้แก่คนงานและครอบครัว ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยอาศัยรายได้ของลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่ต่อมา



นิยามของค่าจ้างขั้นต่ำถูกเปลี่ยนแปลงไปให้เป็นหลักประกันคุ้มครองทางสังคมแก่ลูกจ้างเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นการลดระดับความเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคมของค่าจ้างขั้นต่ำลงมา ดังนั้น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละประเทศจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานที่สุดที่รัฐมีต่อคนงานในประเทศนั้นๆ

ประการที่สอง ในปัจจุบันค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเคยถูกกำหนดให้เป็นค่าจ้างสำหรับผู้ที่พักผ่อนทำงานและไม่มีทักษะฝีมือ ได้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นอัตราค่าจ้างขั้นสูงของแรงงานทุกระดับ ไม่ว่าจะทำงานมายาวนานกี่ปี ทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำยังมีผลกระทบต่อชีวิตของคนงานจำนวนมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่ามีลูกจ้างจำนวนมากที่ทำงานมาเป็นเวลากว่า 10 ปี แต่ยังคงได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งค่าจ้างของลูกจ้างจะถูกนำไปเป็นฐานในการคำนวณเพื่อรับค่าทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน ในกรณีทุพพลภาพและกรณีตายเนื่องมาจากการทำงาน และการรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม กรณีทุพพลภาพและตายซึ่งไม่เนื่องจากการทำงานและกรณีชราภาพ ดังนั้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างได้รับจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสวัสดิการสังคมที่ลูกจ้างจะได้รับจากรัฐอีกด้วย

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

อัตราที่ 1 เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดบังคับใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และภูเก็ต

อัตราที่ 2 เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงรองจากอัตราที่ 1 บังคับใช้ในเขตจังหวัด ระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่

อัตราที่ 3 เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้ในจังหวัดที่เหลือ

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

ในระดับจังหวัด เป็นผู้พิจารณา "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" ภายในจังหวัดนั้นๆ แล้วนำเสนอผลการพิจารณาให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณาลงนามประกาศใช้บังคับ 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	ระยอง
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 ชุมพร ชัยนาท ตราด นครพนม นราธิวาส ปราจีนบุรี เพชรบูรณ์ ราชบุรี สงขลา สิงห์บุรี สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู และอุทัยธานี
14. อัตรา 134 บาท	1	นครนายก
15. อัตรา 133 บาท	35	เชียงราย ชัยภูมิ ตรัง ตาก นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ น่าน ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พะเยา พิษณุโลก พิจิตรแพร่ พัทลุง มหาสารคาม มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ยะลา ยโสธร ร้อยเอ็ด ลพบุรี เลย ลำปาง ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สมุทรสงคราม สระแก้ว สุพรรณบุรี สุรินทร์ หนองคาย อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

### 5.2.1 ปัญหาของระบบค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการระดมความคิดเห็นร่วมกันระหว่างนักวิจัยกับผู้นำลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากระบบค่าจ้างขั้นต่ำ นักวิชาการขององค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนของรัฐ สรุปได้ว่าระบบค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน มีปัญหาที่ต้องได้รับการพิจารณาอย่างน้อย 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. แนวคิดที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คืออะไร และหลักเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันควรมีอะไรบ้าง เนื่องจากในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่า นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ยังคงตั้งอยู่บนฐานคิดของการแข่งขันทางด้านราคาโดยพยายามลดต้นทุนทางด้านแรงงาน ซึ่งประเทศไทยจะต้องแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีต้นทุนทางด้านแรงงานต่ำกว่ามาก ทำให้มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคำนวณตัวเลขการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปี แต่ค่าจ้างขั้นต่ำยังคงเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรองระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างและรัฐบาลเป็นหลัก

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่าจ้างขั้นต่ำและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำหนดค่าจ้างจากคณะกรรมการค่าจ้างส่วนกลางมาเป็นคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายลูกจ้างว่า เป็นกระบวนการที่ลดทอนอำนาจการต่อรองของลูกจ้างมากกว่าที่จะเป็นการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปสู่ส่วนภูมิภาค เนื่องจากจังหวัดในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ ไม่มีองค์กรจัดตั้งของลูกจ้างที่เข้มแข็งในขณะที่มีการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำยังคงเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรอง โดยปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดคือ การปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี 2547 ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ส่งผลการพิจารณาไปยังคณะกรรมการค่าจ้างกลางแล้ว พบว่ามีเพียง 48 จังหวัดที่คณะกรรมการฯ มีมติขอปรับเพิ่มตั้งแต่วันที่ 1-5 บาท ส่วนอีก 28 จังหวัดไม่ขอปรับเพิ่ม (ภาสกร จำลองราช มติชนรายวัน 17 กันยายน 2546, หน้า 18) ข้อสมมติฐานคือ ผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างใน 28 จังหวัดที่ไม่ขอปรับค่าจ้างขั้นต่ำมีอำนาจการต่อรองเพียงใดหรือได้ทำหน้าที่ของการเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอย่างสมบูรณ์หรือไม่ เนื่องจากมีการตั้งข้อสังเกตว่าในบางจังหวัดผู้แทนของลูกจ้างไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง

### 5.2.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาของระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่กล่าวมาข้างต้น จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข ปัญหาเพื่อให้ค่าจ้างขั้นต่ำสามารถเป็นมาตรการในการคุ้มครองทางสังคม การกระจายรายได้ และ

บรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างน้อยที่สุดสำหรับกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในระบบโรงงานที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงาน โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรตั้งอยู่บนฐานคิดของการให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างที่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของคนงานและครอบครัว ซึ่งในปัจจุบันกำหนดให้พอเพียงกับการเลี้ยงชีพลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่ในอนาคตควรมีเป้าหมายที่จะยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นค่าจ้างเลี้ยงชีพซึ่งครอบคลุมครอบครัวคนงานด้วยตามมาตรฐานของประเทศพัฒนาแล้วที่ลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมกรสามารถเลี้ยงครอบครัวได้ด้วยเงินค่าจ้างของกรรมกรเพียงคนเดียว

อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างขั้นต่ำควรเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองแรงงานไร้ทักษะ ที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานเท่านั้น ไม่ใช่ค่าจ้างขั้นสูงสำหรับแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นควรกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำแก่ลูกจ้างได้เพียง 1 ปี และต้องจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในสถานประกอบการเอกชน เพื่อให้ลูกจ้างทุกคนที่ทำงานอยู่ ได้มีโอกาสล่วงรู้ชัดเจนว่า อัตราค่าจ้างตั้งแต่นั้นเองเข้าทำงานไปตลอดจะมีการปรับขึ้นเท่าไร? เมื่อใด? ใช้หลักเกณฑ์-แนวทางพิจารณาปรับค่าจ้างอย่างไร? ในแต่ละตำแหน่งหน้าที่การงาน ข้อดี คือ ทำให้นายจ้างวางแผนบริหารด้านต้นทุนค่าจ้างได้ ลดปัญหาความขัดแย้งหรือการเรียกร้องได้ เกิดความเป็นธรรมชัดเจนแก่ลูกจ้างที่ทำงานในกลุ่มงานเดียวกันและมีอายุงานเท่ากัน เป็นต้น

2. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำควรมีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้ง 3 ฝ่าย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประจำ เพื่อศึกษาพิจารณาข้อมูลประกอบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอย่างต่อเนื่องชัดเจน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งกรรมการประจำชุดนี้จะไม่ใช่ว่าแทนผลประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน โดยมาจากการสรรหาของคณะกรรมการค่าจ้าง (ไตรภาคี) และคณะกรรมการค่าจ้างจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและผู้สนับสนุนข้อมูลข้อคิดเห็นเท่านั้น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดเป็น 2 ระดับ คือ

**ขั้นที่หนึ่ง** อัตราขั้นต่ำพื้นฐาน โดยลูกจ้างทุกประเภทกิจการทุกกลุ่มสาขาอาชีพจะได้รับเท่ากัน โดยพิจารณาจากดัชนีอัตราค่าครองชีพ หรือดัชนีผู้บริโภคเป็นสำคัญ

**ขั้นที่สอง** กำหนดเพิ่มเติมจากตัวเลขความเจริญของแต่ละอุตสาหกรรมหรืออาจมาจากการร่วมเจรจาต่อรองของผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในแต่ละอุตสาหกรรม เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนแก่ลูกจ้างในกระบวนการผลิตแต่ละอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพและผลกำไรแตกต่างกัน

3. ระบบการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างส่วนกลาง ควรมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ให้สภาองค์การลูกจ้างเท่านั้นที่สามารถเสนอรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งได้มาเป็นการเปิดโอกาสให้ สหภาพแรงงานทุกระดับสามารถเสนอรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งได้และในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างควรคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานไม่ใช่การใช้ระบบ 1 สหภาพแรงงานเท่ากับ 1 คะแนนเสียง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่ผ่านมาสภาองค์การลูกจ้างที่มีอยู่ทั้ง 9 สภา ไม่ใช่องค์กรที่ได้รับความยอมรับจากองค์กรสหภาพแรงงานในระดับล่าง และมีปัญหาเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกไม่กี่คน เพื่อนำไปเป็นคะแนนเสียงในการแข่งขันเพื่อเลือกตั้งผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ ดังนั้น การใช้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างตามแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงอาจทำให้ผู้แทนลูกจ้างที่ได้รับเลือกตั้งไม่เป็นที่ยอมรับของลูกจ้างอย่างแท้จริง

4. ควรมีการทบทวนระบบการกระจายอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการมีอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำระดับจังหวัด หลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้ว 3-5 ปี เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องหรือพิจารณาว่าสมควรยกเลิกอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำในระดับจังหวัดต่อไปหรือไม่ เนื่องจากในบางจังหวัดที่ไม่มีองค์กรสหภาพแรงงานอยู่หรือมีแต่ไม่เข้มแข็ง มีการตั้งข้อสังเกตว่าตัวแทนของลูกจ้างในคณะอนุกรรมการเป็นคนของฝ่ายนายจ้าง หรือผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างขาดข้อมูลและประสบการณ์ในการต่อรองกับผู้แทนของนายจ้างและรัฐ ทำให้ไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างได้อย่างแท้จริง

5. รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้คณะกรรมการค่าจ้าง มีความเป็นสถาบันที่พร้อมในการทำงานเชิงรุก สามารถเสนอแนะนโยบายค่าจ้างในระดับประเทศได้มากกว่าการพิจารณาเฉพาะการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีโดยให้มีบุคคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องมาร่วมทำงานประจำ

### 5.3 การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน

หลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของกลไกคุ้มครองทางสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ปัญหาที่สำคัญในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน มีประเด็นใหญ่ๆ คือ

### 5.3.1 นโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยในปัจจุบันเป็นการแก้ไข ปัญหามากกว่าป้องกันปัญหา

การที่สรุปว่า นโยบายด้านหลักประกันการคุ้มครองสุขภาพของคนงานในปัจจุบันเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา ก็เนื่องมาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งเกิดอุบัติเหตุ มีคนงานเสียชีวิตจำนวนมากจากการขาดระบบป้องกันภัยที่ดี เช่น รัฐซึ่งไม่มีความเข้มงวดในการตรวจสอบสภาพโรงงานและสารพิษที่ใช้ในโรงงาน ส่วนในกรณีที่บางโรงงานมีปัญหาคนงานเจ็บป่วยและเสียชีวิตด้วยโรคจากการทำงานในอัตราสูง ก็เนื่องมาจากสภาพโรงงานที่ขาดสัญลักษณ์ คนงานต้องสัมผัสกับฝุ่นฝ้ายหรือสารพิษในกระบวนการผลิต เมื่อคนงานประสบกับอุบัติเหตุอุตสาหกรรมหรือโรคจากการทำงานก็จำเป็นที่จะต้องต่อสู้ในเรื่องของการเรียกร้องค่าชดเชยและค่ารักษาพยาบาล แต่การสร้างกลไกประกันสังคมเพื่อป้องกันปัญหายังคงไม่ได้รับความสนใจอยู่ต่อไป

นอกเหนือไปจากอุบัติเหตุครั้งร้ายแรงที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยของโครงสร้างอาคารสถานประกอบการและสารเคมีระเบิดแล้ว ในชีวิตประจำวันของการทำงาน คนงานที่เผชิญกับอันตรายและความเจ็บป่วยที่เกิดจากสถานที่ทำงาน สามารถจำแนกได้ตามลักษณะของรายได้ 4 ประเภท คือ (1) งานที่ทำบนที่สูง (2) งานที่เกี่ยวข้องกับสารเคมี (3) งานที่มีเสียงดังเกินขนาด และ (4) งานที่มีฝุ่นละอองจากการเผาเชื้อเพลิงหรือจากขบวนการผลิต

### 5.3.2 ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและการทำงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ด้านสุขภาพความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง

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 การรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน โดยผ่านกรมวิชาการในส่วนกลาง และระบบบริการสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคทุกระดับ มีหน่วยงานระดับกรมที่รับผิดชอบงานอาชีวอนามัย คือ กรมอนามัย กรมการแพทย์ และสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข

**กระทรวงอุตสาหกรรม** มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตในการก่อสร้างโรงงานและออกกฎหมายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยภายในโรงงาน และตรวจโรงงานเมื่อถูกการปฏิบัติตามกฎหมาย และเพื่อการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

นอกจากหน่วยงานของราชการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการความปลอดภัยแล้ว ในระดับของสถานประกอบการ โรงงาน หรือสถานประกอบการแต่ละแห่งมีองค์กรที่รับผิดชอบด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยอยู่ 2 องค์กร คือ เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) ซึ่งเป็นตัวแทนของลูกจ้างในสถานประกอบการ และคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทวิภาคี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างในการดำเนินงานความปลอดภัยในสถานประกอบการ สนับสนุนการปฏิบัติงานของ จป. ตลอดจนป้องกันการสูญเสียให้นายจ้าง

จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายเพื่อสร้างหลักประกันการคุ้มครองสุขภาพของคนงานต้องมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแต่ในปัจจุบันยังไม่มี การวางแผนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ในอดีตการให้ความมั่นใจต่อประเด็นสุขภาพความปลอดภัยทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายลูกจ้างอยู่ในลำดับท้ายๆ ความตื่นตัวในเรื่องสุขภาพความปลอดภัยเพิ่งเริ่มขึ้นได้ไม่นาน ภายหลังเกิดเหตุโศกนาฏกรรม ซึ่งเป็นข่าวดังแพร่ครึกโครมในกรณีของอุบัติเหตุไฟไหม้สถานประกอบการและผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานในระยะประมาณ 10 ปีมานี้

### 5.3.3 ลูกจ้างขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและกลไกการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย

แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรด้านสุขภาพและความปลอดภัยโดยให้มีตัวแทนของลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น เช่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยใน



ระดับสถานประกอบการ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีในระดับชาติเป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติคนงานไม่มีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยทั้งในระดับสถานประกอบการ

### 5.3.4 ความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับรัฐในประเด็นสิทธิการได้รับสวัสดิการ

ในปัจจุบันพบว่า ยังคงมีประเด็นความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับรัฐในเรื่องของสิทธิที่ลูกจ้างควรได้รับการเจ็บป่วย บาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการทำงานอยู่ตลอดมา เช่น กรณีที่ลูกจ้างบางกลุ่มเรียกร้องสิทธิในการได้รับค่ารักษาพยาบาลและค่าชดเชยจากกองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของกระบวนการวินิจฉัยโรค จากการทำงานโดยคณะกรรมการแพทย์ของกองทุนเงินทดแทนกับแพทย์ที่ทำการรักษาผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน จนต้องใช้กระบวนการทางศาลเข้ามาตัดสินหรือการขาดบรรทัดฐานที่ชัดเจนในการชดเชยความเสียหายให้แก่ลูกจ้างที่เสียชีวิต บาดเจ็บจากอุบัติเหตุอุตสาหกรรมที่นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด ทำให้สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของลูกจ้างหรือการได้รับความสนับสนุนจากองค์กรภายนอก

### 5.3.5 ข้อเสนอแนะ

#### 1. การป้องกันปัญหาความไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพและชีวิตของลูกจ้าง

(1) ต้องมีการบริหารจัดการระบบสุขภาพหรืออาชีวอนามัย ที่มีความครอบคลุมและความสมดุลขององค์ประกอบและกลไกทุกด้านโดยยึดถือความจำเป็นและความต้องการของคนงานและครอบครัวที่ได้รับผลประโยชน์เป็นศูนย์กลางพัฒนาอย่างแท้จริง ประกอบด้วยการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของคนงาน การป้องกันโรคและอันตรายที่จะเกิดจากการทำงานหรือเกี่ยวข้องกับการทำงาน โดยการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพคุ้มครองแก่คนงานและครอบครัวทุกขนาดสถานประกอบการ

(2) ส่งเสริมสิทธิการป้องกันสุขภาพตนเอง ได้แก่ สิทธิการรับรู้ข้อมูลความเสี่ยงภัยต่างๆในสถานประกอบการ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือนายจ้างที่จะต้องเปิดเผยข้อมูล และเตรียมคนงานให้มีความรู้ ความตื่นตัวสำหรับป้องกันตนเองก่อนเข้าสู่กระบวนการทำงาน นอกจากนี้คนงานต้องมีสิทธิในการปฏิเสธงานหรือโยกย้ายงานที่จะก่ออันตรายต่อสุขภาพลูกจ้างได้ถ้าหากไม่มีการแก้ไขสภาพที่เสี่ยงอันตรายในการทำงาน โดยคนงานต้องมีสิทธิในการรวมตัวต่อรองให้นายจ้างปรับปรุงแก้ไขสภาพความเสี่ยงภัยในการทำงาน และคนงานควรมีสิทธิที่จะได้รับการตรวจ

สุขภาพอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับลักษณะการทำงาน โดยลูกจ้างมีสิทธิเลือกแพทย์ด้วยตนเองได้

(3) จะต้องมีการมาตรการลงโทษ กรณีตรวจพบนายจ้างกระทำผิดกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยของแรงงาน โดยการออกคำสั่งให้นายจ้างหยุดการผลิตชั่วคราวในแผนงานที่ต้องใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ หรือสารเคมีที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตลูกจ้างและต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างตามปกติในระหว่างหยุดงาน จนกว่าจะมีการปรับปรุงให้เกิดความปลอดภัย ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เสี่ยงภัยในการทำงานต่อไป ซึ่งน่าจะเป็นผลต่อการป้องกันและคุ้มครองสุขภาพของลูกจ้างได้ดีกว่า มาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่การให้คำแนะนำ คำเตือน หรือเรียกค่าปรับเพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่สามารถทำให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้นได้

## 2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง

ลูกจ้างควรมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและกลไกการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยทั้งในระดับสถานประกอบการและระดับชาติ คือ

- **ระดับสถานประกอบการ** คนงานควรมีส่วนร่วมในการตรวจความปลอดภัยในสถานประกอบการโดยไม่ผูกขาดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว และคนงานควรมีส่วนร่วมพิจารณาแต่งตั้ง ถอดถอน ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) รวมทั้งแพทย์ พยาบาลประจำสถานประกอบการเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความรับผิดชอบในการทำงานและสอดคล้องกับความต้องการของคนงาน โดยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือเสนอแนะด้านสุขภาพ ความปลอดภัยต้องได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกเลิกจ้างหรือถูกกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม

- **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 ไม่ใช่องค์กรเอกชนเพราะไม่ได้แสวงหากำไร แต่เป็นองค์กรที่เรียกว่าบรรษัทสาธารณะ บุคลากรทุกคนตั้งแต่ผู้อำนวยการที่เป็นผู้บริหารสูงสุดเป็นลูกจ้างองค์กร ไม่ใช่ข้าราชการ

(2) สถาบันฯ กับกระทรวงแรงงาน จะทำงานคู่ขนานเกื้อกูลกัน แม้จะเป็นองค์กรอิสระ แต่ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงานยังคงดำเนินการกิจด้านความปลอดภัยในการทำงานควบคู่กับสถาบันฯ ยกตัวอย่างเช่น งานตรวจความปลอดภัย สถาบันฯ จะเน้นการตรวจเพื่อหามาตรการป้องกัน และแนะนำให้สถานประกอบการแก้ไข ขณะที่การตรวจเพื่อบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยยังเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน

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

(4) การดำเนินงานของสถาบันฯ เป็นการบริหารด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างครบวงจร คือ

- ด้านการป้องกัน จะมีกิจกรรมการศึกษา วิจัย ฝึกอบรม บริการตรวจสภาพการทำงาน การให้คำปรึกษาและข้อมูล เป็นต้น

- ด้านการจัดการทางการแพทย์ จะดำเนินการเกี่ยวกับการรักษา การวินิจฉัยโรค การพิจารณาจ่ายค่าทดแทน และการฟื้นฟูสมรรถภาพของลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

- ดำเนินงานเกี่ยวกับงานของกองทุนเงินทดแทน โดย **โอนกองทุนเงินทดแทนมาภายใน 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันฯ บังคับใช้**

(5) รายได้ของสถาบันฯ ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนที่จะใช้เป็นเงินเดือน และค่าใช้จ่าย โดยต้องจัดทำงบประมาณขออนุมัติจากคณะกรรมการเป็นรายปี

(6) แนวคิดในการบริหารงานของสถาบันฯ จะเน้นการป้องกัน แก้ไขที่ต้นเหตุ เพื่อไม่ให้เกิดการประสบอันตรายจากการทำงานมากกว่าที่จะเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ ในการจ่ายเงินทดแทน

เนื่องจากการประสบอันตรายจากการทำงาน

(7) มีบทลงโทษ กรณีนายจ้างไม่ให้เข้าสถานประกอบการ ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งเอกสารตามหนังสือเรียกของพนักงาน โดยระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

### 3. การส่งเสริมสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการรักษายาบาลอย่างเป็นธรรม

เนื่องจากการวินิจฉัยและรักษาโรคนี้เกิดจากการทำงานจำเป็นต้องอาศัยแพทย์ที่มีความรู้เฉพาะทาง ดังนั้น รัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการผลิตแพทย์ผู้ชำนาญด้านอาชีวอนามัยให้พอเพียงและพัฒนาหลักเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานในการวินิจฉัยโรคจากมลพิษหรือสารเคมีอุตสาหกรรมให้ก้าวหน้าเท่าทันกับโรคที่เกิดจากการทำงานที่ลูกจ้างต้องเผชิญอยู่ เพื่อให้ลูกจ้างที่เจ็บป่วยได้รับการรักษายาบาลอย่างทันกาลและถูกต้อง รวมถึงลดปัญหาความขัดแย้งในการตัดสินใจว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากกองทุนทดแทนหรือไม่

นอกจากนี้ ควรต้องมีการพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนในกรณีประสบอันตรายเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากการทำงาน ทั้งในกรณีประสูติเหตุเป็นรายบุคคลและกรณีที่เป็นอุบัติเหตุรวมหมู่ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยไม่ต้องให้ลูกจ้างทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องเป็นรายการกรณีเหมือนดังที่ผ่านมา

## 5.4 การประกันการว่างงาน

การขยายความคุ้มครองประกันสังคม ซึ่งจะเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 และเริ่มจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในเดือนกรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป ถือได้ว่าเป็นการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของลูกจ้าง ตั้งแต่หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 แม้ว่าการดำเนินงานจะล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่มีผู้ตกงานจำนวนมาก จากผลของวิกฤตเศรษฐกิจในระยะ 2-3 ปีแรก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีข้อสังเกตและประเด็นคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบการประกันว่างงานในฐานะที่จะเป็นกลไกการคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้าง ดังต่อไปนี้ คือ

1. การมีระบบประกันว่างงาน โดยไม่มีมาตรการป้องกันปัญหาการตกงาน จะไม่ทำให้สวัสดิการสังคมของลูกจ้างดีขึ้น เนื่องจากรายได้จากค่าทดแทนการว่างงานเทียบไม่ได้กับการที่ลูกจ้างต้องสูญเสียรายได้จากการมีงานทำไป

2. ในขณะนี้ ลูกจ้างหลายกลุ่มยังคงไม่พอใจต่อการกำหนดอัตราเงินสมทบที่รัฐบาลจ่ายน้อยกว่าฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างโดยรัฐบาลจ่าย 0.25% ของค่าจ้างในขณะที่นายจ้างและลูกจ้างจ่ายฝ่ายละ 0.5% ของค่าจ้าง

3. การพิจารณากรณีนายจ้างเลิกจ้างโดยอ้างว่า ลูกจ้างกระทำความผิดและนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานด้วย จะมีหลักประกันอย่างไรไม่ให้ลูกจ้างถูกกลั่นแกล้ง

4. กรณีที่ลูกจ้างถูกเลิกจ้าง มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงาน โดยได้รับค่าทดแทน 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 และพิจารณากรณีเกิดข้อพิพาทแรงงานว่าการที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานเพราะใช้สิทธินัดหยุดงานหรือถูกนายจ้างใช้สิทธินัดหยุดงานหรือเป็นการเลิกจ้าง

#### 5.4.1 ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นข้อสังเกตและปัญหาที่กล่าวมา จะพบว่า การทำให้ระบบประกันการว่างงานเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสวัสดิการสังคมให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะต้องมีการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกจ้างดังนี้คือ

1. การประกันการว่างงานที่ดีที่สุด คือ การสร้างโอกาสหรือหลักประกันการทำงานที่มั่นคงให้แก่ลูกจ้าง เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นกระบวนการป้องกันปัญหา

การเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมากจะต้องกระทำควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประกันการว่างงาน โดยมีแนวทางที่สำคัญคือ

(1) ทบทวนปรับปรุงกฎหมายแรงงาน และมาตรการกักไค้คุมครองแรงงานให้มีประสิทธิภาพเคร่งครัด เพื่อป้องกันผู้ประกอบการบางส่วน ดำเนินการฉวยโอกาสเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมากอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะกรณีเลิกจ้างลูกจ้างอายุมากที่มีค่าแรงสูง และมีครอบครัว ซึ่งยอมหางานได้ยากในตลาดแรงงานปัจจุบัน และส่งผลกระทบต่อครอบครัวจนสาหัสแก่ครอบครัวนำไปสู่ปัญหาสังคม อาชญากรรมต่างๆ ที่ไม่พึงปรารถนาได้

(2) นายจ้าง/ผู้ประกอบการต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ลดความเป็นเจ้าของกิจการ (Ownership) ลงมาเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ผู้ร่วมทำงานกับลูกจ้างคนงานทุกคนทุกระดับชั้นในกระบวนการผลิต เคารพยอมรับสิทธิการปรึกษาหารือร่วม สิทธิการรวมตัวเจรจาต่อรองร่วม และการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารกิจการของลูกจ้าง เพื่อเป็นกลไกประชาธิปไตยพื้นฐานในการร่วมป้องกันวิกฤติแรงงานที่จะเกิดขึ้นในสถานประกอบการ ซึ่งหลายกรณีได้ลุกลามไปเป็นปัญหาการเมืองกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยไม่สมควร

(3) รัฐต้องส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของแรงงานในการบริหารสถานประกอบการและสนับสนุนให้เกิดกลไก ทวิภาคีในสถานประกอบการเพื่อการกลั่นกรองตรวจสอบข้อมูล เหตุผลความจำเป็นในการเลิกจ้างคนงาน ไม่ใช่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจเลิกจ้างผูกขาดโดยฝ่ายจัดการเพียงฝ่ายเดียว เพื่อการร่วมมือแสวงหามาตรการวิธีการอื่นให้คนงานมีงานทำมากที่สุดต่อไป

หากตกลงกันไม่ได้ภายในสถานประกอบการแล้ว ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานฯ เข้ามาไกล่เกลี่ยแสวงหาทางออกที่เป็นธรรมร่วมกัน และหน่วยงานของรัฐควรเร่งรีบสำรวจเตรียมพร้อมข้อมูลความต้องการและความจำเป็นเดือดร้อนเกี่ยวกับลูกจ้างที่อาจจะถูกเลิกจ้างในอนาคต เพื่อกำหนดมาตรการเชิงรุกที่สอดคล้องกับกลุ่มคนงานเป้าหมายในแต่ละประเภทกิจการ และท้องถิ่น

4) องค์กรแรงงานควรมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและมาตรการแนวทางแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมนโยบายการส่งออกและส่งเสริมการลงทุนในระดับต่างๆ ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญหนึ่งของปัญหาแรงงานและการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลังตัวอย่างคือ

4.1) คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหรือ กรอ. ไม่ควรมีเฉพาะ 3 สถาบันธุรกิจเอกชน คือ สมาหอการค้า สมาคมธนาคารไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่ควรมีองค์กรแรงงานเข้าร่วมด้วย

4.2) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ควรจะมีเฉพาะข้าราชการและนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น แต่ควรมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานด้วย

2. ข้อเสนอในประเด็นที่ว่า รัฐควรออกเงินสมทบเท่าใดในระบบประกันว่างงาน ควรจะพิจารณาอย่างสัมพันธ์กับบทบาทของรัฐต่อการดำเนินงานประกันว่างงาน ซึ่งรัฐบาลให้เหตุผลว่าการที่รัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายรัฐบาลต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว และรัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานส่วนอื่นอยู่แล้ว เช่นการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ผู้ตกงานเพื่อให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อีกครั้ง

ในกรณีนี้จากบทเรียนประสบการณ์ของต่างประเทศ รัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมทบกรณีประกันว่างงานแต่จะเป็นผู้ให้เงินช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ โดยประเทศที่มีการให้ความคุ้มครองด้านการว่างงาน จะมีทั้งที่เป็นระบบประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) และระบบช่วยเหลือผู้ว่างงาน (Unemployment Assistance) ระบบประกันการว่างงานเป็นการช่วยเหลือระดับแรกเมื่อลูกจ้างเพิ่งตกงาน โดยได้รับผลประโยชน์ทดแทนเป็นอัตราส่วนของเงินเดือนตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนระบบช่วยเหลือผู้ตกงานเป็นความคุ้มครองระดับที่สองเรียกว่า เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ตกงาน จะให้แก่ผู้ที่ตกงานเป็นระยะเวลานาน จนกระทั่งเกิดระยะเวลาคู่มือคุ้มครองจากประกันการว่างงานแล้ว ซึ่งเงินในส่วนนี้จะมาจากรายได้จากภาษีโดยลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบ (วรรณวน ชาญด้วยวิทย์ และ อภิชาติ สถิตินิรามัย, 2546 :4-21)

ดังนั้น การที่รัฐบาลจะออกเงินสมทบน้อยกว่าลูกจ้างและนายจ้าง ในกรณีประกันการว่างงาน จึงไม่ใช่เรื่องที่ผิดแปลกไปจากการปฏิบัติในประเทศอื่นๆ แต่รัฐบาลควรที่จะเพิ่มรูปแบบความช่วยเหลืออื่นๆ ในลักษณะที่เป็น Unemployment assistance ให้กับผู้ตกงานระยะยาวด้วย เนื่องจากการที่ผู้ตกงานได้รับค่าทดแทน 50% ของค่าจ้างในกรณีถูกเลิกจ้าง รวมกันไม่เกิน 180 วันใน 1 ปี เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วเป็นรายได้ต่อเดือนที่น้อยมากหากมีสมมุติฐานว่าลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือสูงกว่าเล็กน้อย ถ้าหากลูกจ้างไม่สามารถหางานทำได้ภายใน 1 ปี จะมีรายได้จากเงินทดแทนการตกงานเพียงประมาณเดือนละ 1,000 บาทเศษ

3. การมีหน่วยงาน 4 หน่วยงาน รับผิดชอบการดำเนินงานประกันการว่างงาน พบว่า มีความแตกต่างจากประสบการณ์ในต่างประเทศ ที่มักมีหน่วยงานเดียวรับผิดชอบครบวงจร การดำเนินงานลักษณะที่มีผู้รับผิดชอบถึง 4 หน่วยงาน จึงควรที่จะต้องมีการดำเนินการที่สมควรที่

ต้องมีจะมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในทุกขั้นตอนและมีการประสานงานที่ดี สิ่งที่ควรคำนึง ประกอบด้วยการมีเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง 4 หน่วยงาน การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้ทันการ บุคลากรประสานงานระหว่างกัน การมีแผนการตรวจสอบการกระทำอันมิชอบของผู้รับเงิน และการวางแผน การประเมินผลงานเป็นระยะๆ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อภิชาติ สถิตินิรามัย, 2546: 4-26)

## 5.5 การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา

ในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในภาคธุรกิจ ที่เป็นทางการมิได้ มีแต่เพียงการจ้างงานลูกจ้างประจำเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยการจ้างแบบเหมารายชิ้นและการจ้างงานลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งลูกจ้างทั้ง 2 ประเภทนี้ไม่ได้รับสิทธิในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และความมั่นคงเทียบกับลูกจ้างประจำ เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงรูปแบบการจ้างงานรายเหมาขึ้นและการจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ จึงต้องสร้างหลักประกันที่จะทำให้ลูกจ้างทั้ง 2 ประเภท ได้รับความมั่นคงและสวัสดิการสังคมใกล้เคียงกับลูกจ้างประจำมากที่สุด กล่าวคือ

1. หลักประกันด้านค่าจ้าง ลูกจ้างรายเหมาขึ้นและลูกจ้างชั่วคราวได้รับหลักประกันในการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ ในกรณีของลูกจ้างรายเหมาขึ้น เวลาทำงานที่สูญเสียไปในระหว่างการทำงาน อันเนื่องจากเครื่องจักรขัดข้องหรือสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง ควรนำมาคำนวณเป็นรายได้ให้กับลูกจ้าง
2. ลูกจ้างควรได้สวัสดิการประกันสังคม และสวัสดิการสังคมที่บริษัทจัดให้หรือเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ เพื่อความเท่าเทียมของลูกจ้างแต่ละประเภท และป้องกันไม่ให้นายจ้างใช้รูปแบบจ้างรายชิ้นและจ้างชั่วคราวเป็นเครื่องมือในการลดต้นทุนด้านสวัสดิการแรงงาน

## 5.6 การขยายระบบประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ

"แรงงานนอกระบบ" หรือแรงงานที่อยู่นอกภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ซึ่งถ้ากล่าวโดยเชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการสังคม แรงงานส่วนนี้ คือ ผู้ที่อยู่นอกระบบหรือไม่ได้รับการคุ้มครองหลักประกันในการดำรงชีวิตจากระบบประกันสังคมหรือระบบอื่นๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นในฐานะลูกจ้าง เมื่อ



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

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าแรงงานนอกระบบบางกลุ่มโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายโดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่ง สามารถจัดทำระบบสวัสดิการช่วยเหลือกันเองได้บ้างภายในกลุ่มตัวอย่าง เช่น เครือข่ายผู้ทำการผลิตที่บ้าน ภาคเหนือ ภาคอีสาน และกรุงเทพมหานคร มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการ เพื่อช่วยเหลือในค่ารักษาพยาบาล และเมื่อเสียชีวิต แต่การจัดทำสวัสดิการช่วยเหลือกันเองทำได้อย่างจำกัดมาก ทั้งในเรื่องเงินสะสมของกองทุน และกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการรวมตัวจัดตั้งยังคงมีสัดส่วนน้อยมาก ดังนั้น แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีการประสานงานกันเป็นเครือข่ายจึงได้มีการเรียกร้องให้รัฐขยายขอบเขตความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมไปยังลูกจ้างในกลุ่มอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตั้งแต่ปี 2541

### 5.6.1 ปัญหาการไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม และเข้าถึงไม่ถึง

#### สิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ

1. สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน ทำงานในลักษณะการจ้างผลิตสินค้ามีใช้การว่าจ้างแรงงานจึงไม่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
2. สภาพการทำงานที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่แน่นอน การทำงานไม่มีหลักประกันที่มั่นคง
3. สภาพแวดล้อมการทำงานไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน
4. ขาดการส่งเสริมและพัฒนา เพื่อยกระดับฝีมือ ทำให้การรับงานมาทำมีคุณภาพงานต่ำ ไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง
5. ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐทั้งทางด้านเงินทุน การพัฒนาทักษะและอื่นๆ
6. การได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนในการทำงานต่ำ แรงงานนอกระบบมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนกลาง หรือผู้ว่าจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

7. ไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน และขาดหลักประกันทางสังคม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ออกมาบังคับใช้ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรของแรงงานนอกระบบเพื่อปกป้องสิทธิและให้ความช่วยเหลือแรงงานเหล่านี้

8. การบริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง แม้รัฐบาลจะเริ่มให้ความสนใจแรงงานกลุ่มนี้ แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานใดภายใต้การปฏิรูประบบราชการที่รับหน้าที่ดูแลแรงงานกลุ่มนี้โดยตรง ทำให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้กลุ่มแรงงานนอกระบบได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบ โดยมีสมาชิกจากกลุ่มอาชีพในเครือข่ายผู้หนีภัยอีสาน เครือข่ายผู้นำการผลิตที่บ้านภาคเหนือและเครือข่ายแรงงานนอกระบบกรุงเทพทั้งหมด 169 กลุ่ม มีจำนวนสมาชิก 3,903 คน ได้จัดกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันและพยายามผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา

### 5.6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มลูกจ้างที่ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงานและไม่ได้สิทธิสวัสดิการเหมือนลูกจ้างที่อยู่ในระบบโรงงาน ดังนั้นข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเรื่องของการเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและได้รับสวัสดิการในฐานะ "ลูกจ้าง" ดังที่เครือข่ายแรงงานนอกระบบได้นำเสนอในวันแรงงานแห่งชาติ เมื่อ 1 พฤษภาคม 2546 ที่ผ่านมาก็คือ

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

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

เรื่องการจัดสวัสดิการสังคมดังนี้ คือ

1. เรียกร้องให้รัฐบาลริบดำเนิการขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ โดยเร็วภายในปี 2548
2. การให้ความคุ้มครอง ควรยึดหลักสิทธิความเสมอภาค ความเท่าเทียม และเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข
3. แรงงานนอกระบบที่มีนายจ้าง เช่น คนรับใช้ คนขับรถ ลูกจ้าง และพนักงานบริการต่างๆ ควรให้นายจ้างขึ้นทะเบียนลูกจ้างทุกประเภท เพื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคม
4. แรงงานนอกระบบกลุ่มที่ผลิตเพื่อขาย หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ แผงลอย เกษตรกร และกลุ่มผู้ผลิต 1 ผลิตภัณฑ์ 1 ตำบล เป็นต้น ให้เข้าเป็นผู้ประกันตนด้วยความสมัครใจ
5. ควรใช้ฐานชุมชนและองค์กร หรือกลุ่มมาช่วยในการบริหารแบบมีส่วนร่วม และควรมีโครงการให้การศึกษาเรื่องการประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบด้วย
6. ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการจัดตั้งคณะทำงาน เพื่อกำหนดแนวทางการขยายประกันสังคม ที่ประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มอาชีพต่างๆและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการสาขาต่างๆ โดยเร็ว และ 7 ความต้องการความคุ้มครองกรณีอื่นๆ ได้แก่ ความคุ้มครองกรณีเกิดภัยธรรมชาติ การประกันราคาพืชผล รายได้ ที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน เกษตรกร และการศึกษาของบุตร (มติชนรายวัน วันจันทร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2546, หน้า 18)

ในกรณีของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ซึ่งขณะนี้โครงการอยู่ในระหว่างการศึกษโดยกระทรวงแรงงาน กลุ่มอาชีพที่มีแนวโน้มจะดำเนินการได้ก่อน ความเป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว เช่น สมาคมผู้ประกอบการอาชีพกลุ่มต่างๆ สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ และกลุ่มอื่นๆ ที่มีการรวมตัวจัดตั้งอยู่แล้ว ซึ่งจะช่วยให้เรื่องของการบริหารจัดการ เช่น การจัดเก็บเงินสมทบที่จะต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม แล้วจึงขยายมาสู่แรงงานนอกระบบที่เหลืออย่างไ้ก็ตาม ปัญหาที่ยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ คือการหานายจ้างที่จะเป็นผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบ ซึ่งรัฐบาลอาจต้องหามาตรการที่จะเก็บเงินจากนายจ้างในรูปแบบของภาษี เพื่อนำมาหักเงินเข้ากองทุน

นอกจากนี้ กลุ่มคนที่มีความเป็นลูกจ้างนายจ้างชัดเจน เช่น คนรับใช้ในบ้าน และคนขับรถ และพนักงานในสถานบริการต่างๆ ที่นายจ้างอาศัยช่องว่างกฎหมายหลีกเลี่ยงการให้สิทธิประกันสังคมแก่ลูกจ้าง ควรจะได้สิทธิในการใช้บริการจากกองทุนประกันสังคม เนื่องจากไม่มีปัญหาไม่เรื่องของผู้จ่ายเงินสมทบเหมือนแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ

## 5.7 การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

การไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคแรกๆ เมื่อประมาณเกือบ 3 ทศวรรษที่แล้ว เป็นยุคเฟื่องฟูของแรงงานที่ไปทำงานในตะวันออกกลาง ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกับประเทศซาอุดีอาระเบีย ทำให้ไม่สามารถส่งแรงงานไปทำงานได้เหมือนในอดีต ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศอุตสาหกรรมในทวีปเอเชียแทน ซึ่งได้แก่ประเทศไต้หวัน สิงคโปร์ฮ่องกง ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ แต่สถานการณ์ของการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีการแข่งขันด้านการส่งออกแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งอุปทานของแรงงานภายในประเทศที่ต้องการไปทำงานในประเทศเพิ่มสูงขึ้นมาก ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทผู้ส่งออกแรงงานต้องแย่งชิงกับประเทศอื่นๆ เพื่อให้ได้งานจากต่างประเทศ ทำให้ต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อซื้อตำแหน่งงาน ซึ่งรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในส่วนนี้ถูกผลักภาระมาให้นายจ้างโดยการเรียกเก็บค่านายจ้างสูงขึ้นอย่างมาก

### 5.7.1 ปัญหาของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

1. จากสถานการณ์ที่มีการแข่งขันสูง ทำให้การเรียกเก็บค่านายจ้างของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ จึงต้องหาเงินมาจ่ายค่านายหน้าด้วย การเป็นหนี้สินจำนวนมาก รายได้ในระยะแรกหมดไปกับการใช้หนี้ ภายหลังใช้หนี้หมดแล้วจึงมีรายได้เหลือเก็บซึ่งอาจจะเหลือระยะเวลาการทำงานไม่นาน
2. ปัญหาการคอร์รัปชัน ของผู้เกี่ยวข้องภาครัฐ และการหลอกลวงของบริษัทส่งออกแรงงานไปต่างประเทศเป็นปัญหาดังเดิม ซึ่งยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน
3. ปัญหาความยากลำบากของคนงานในระหว่างทำงานในต่างประเทศ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านภาษา ไม่มีหน่วยงานช่วยเหลือเมื่อเกิดข้อพิพาทกับนายจ้างหรือประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย
4. ไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ภายหลังกลับจากต่างประเทศ เนื่องจากหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ ต้องหาทางกลับไปทำงานในต่างประเทศอีก หรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ กลายเป็นภาระของครอบครัว บางคนเมื่อเสียชีวิตในต่างประเทศครอบครัวต้องประสบความเดือดร้อนอย่างสาหัส

### 5.7.2 ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงาน ไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ อยู่ในความดูแลของ 2 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งถึงแม้ว่าปัจจุบันการส่งแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศจะทำรายได้ให้กับประเทศไทยอยู่ในอันดับต้นๆ ของรายได้จากการส่งออกสินค้า แต่การดูแลด้านสิทธิและสวัสดิการสังคมของแรงงาน ส่วนนี้ยังไม่ชัดเจนเหมือนประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีกระทรวงที่ดูแลเรื่องการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศโดยเฉพาะ และมีประสิทธิภาพในการปกป้องคุ้มครองแรงงาน ฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานในต่างประเทศ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ควรจะได้มีการศึกษาดูงานจากประเทศฟิลิปปินส์เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานภายในประเทศไทย สำหรับข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ควรตอบสนองต่อแรงงาน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ กลุ่มสอง ผู้ที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ และกลุ่มสุดท้าย คือผู้ที่กลับจากทำงานในต่างประเทศ

#### 1. มาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ

(1) รัฐบาลควรได้มีการพิจารณาอย่างจริงจังในเรื่องของการตั้งบรรษัท หรือหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ แทนการให้จัดส่งโดยบริษัทเอกชน เพื่อแก้ปัญหาการหลอกลวงคนงาน การคิดค่านายจ้างในอัตราค่ากำไรเกินควร และเป็นหลักประกันให้คนงานได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง

(2) การจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่คนงานสามารถเข้าถึงได้โดยไม่ยุ่งยากมากนัก จะเป็นหลักประกันที่จะช่วยไม่ให้เกิดงานต้องขายปัจจัยการผลิตหรือทรัพย์สิน เช่น ที่นาหรือต้องกู้ยืมเงินนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยสูง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ โดยแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำนี้จะดำเนินการโดย สถาบันการเงินที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสิน

(3) สนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่ช่วยเหลือแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีงานเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศมีอยู่น้อยมาก รัฐบาลควรส่งเสริมให้เกิดองค์กรเหล่านี้มากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนด้านงบประมาณ เพื่อแบ่งเบาภาระของหน่วยงานรัฐในการให้ความดูแลช่วยเหลือผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ

## 2. การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศ

รัฐควรให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนงานที่มีปัญหา โดยการตั้งสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศให้เพียงพอต่อการรับผิดชอบคนงานตามจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ โดยใช้อาสาสมัครในพื้นที่ช่วยทำงานแทนการส่งเจ้าหน้าที่ไปจากประเทศไทยทั้งหมด เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือคนงานได้มากขึ้นเนื่องจากอาสาสมัครในพื้นที่จะเป็นผู้ที่รู้สภาพปัญหาและรู้ภาษาท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันเองของแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือสนับสนุนให้คนงานเข้าร่วมกิจกรรมกับองค์กรในพื้นที่ซึ่งทำงานช่วยเหลือแรงงานต่างประเทศ หรือถ้ามีความเป็นไปได้ควรสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนจากประเทศไทยไปดำเนินกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานไทยในประเทศที่มีแรงงานไทยไปทำงานจำนวนมาก เช่น ใต้หวัน สิงคโปร์ ซาอุดีอาระเบีย ฯลฯ

## 3. การช่วยเหลือแรงงานที่กลับจากการทำงานในต่างประเทศ

(1) ควรมีการดูแลเรื่อง สุขภาพของแรงงานที่กลับจากต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันมีการตรวจสอบสุขภาพคนงานก่อนเดินทางไปทำงาน แต่ไม่มีการตรวจสอบสุขภาพสำหรับผู้ที่ยากลับมา โดยเฉพาะในงานบางประเภทที่ต้องเสี่ยงกับสารพิษ หรือเป็นงานที่ใช้แรงงานหนักมาก อาจเกิดผลต่อสุขภาพคนงานในระยะยาว คนงานจึงควรได้รับการตรวจสอบสุขภาพเพื่อสามารถรักษาได้ทันการในกรณีที่ปัญหาอันเนื่องมาจากการทำงาน

(2) คนงานควรได้รับการส่งเสริมให้ได้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศ โดยรัฐควรมีโครงการส่งเสริมการประกอบอาชีพสำหรับแรงงานที่กลับสู่บ้านเกิด ทั้งในส่วนที่ต้องการเป็นลูกจ้างและที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระ เช่น การให้ข่าวสารข้อมูลและการจัดฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพ โดยเน้นการนำประสบการณ์ที่ได้จากการทำงานในต่างประเทศมาใช้ในการทำงาน

## 5.8 การคุ้มครองพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว

เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย จนทำให้รัฐต้องยอมรับให้แรงงานส่วนนี้มีสถานภาพถูกกฎหมายเป็นการชั่วคราว โดยการเปิดให้คนงานมารายงานตัวเพื่อลงทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย เพียงแต่มิติของสวัสดิการสังคมอาจเป็นเรื่องในระดับของการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานเนื่องจากสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีสถานภาพต่ำสุดในเรื่องของค่าจ้าง ความมั่นคงในการทำงาน และการได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตลอดจนการเข้าถึงสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นลูกจ้าง

### 5.8.1 ปัญหาของแรงงานต่างด้าว

#### 1. ความไม่ชัดเจนของรัฐต่อการมองสถานภาพของแรงงานต่างด้าว

ในขณะที่รัฐบาลยอมรับให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานภาพเป็นลูกจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การควบคุมของรัฐโดยการอนุญาตให้มีการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน เนื่องจากเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน ภาพพจน์ของแรงงานต่างชาติในสายตาของรัฐที่แสดงออกผ่านสื่อต่างๆ ยังคงเป็นสัญลักษณ์ของความเปราะบางอันตรายต่อสังคมและความมั่นคงของชาติ เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคภัย ทำให้สังคมเกิดความสับสน หวาดกลัว และไม่พอใจต่อการดำรงอยู่ของแรงงานต่างด้าว เป็นเหตุให้เกิดการเหมยตลกต่อการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว มองว่าแรงงานต่างด้าวคือส่วนเกินในตลาดแรงงานที่มาแย่งโอกาสการทำงานของคนงานไทย และไม่ควรมีสิทธิสวัสดิการเช่นเดียวกับคนงานไทย

#### 2. การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะลูกจ้าง

ในปัจจุบันความเข้าใจผิดที่สำคัญของคนที่จะไปทำงานต่างประเทศในเรื่องการได้รับความคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายแรงงานของคนงานต่างด้าว โดยเข้าใจว่าคนงานที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตในการทำงานไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน แต่โดยหลักปฏิบัติในทางสากลแล้ว การจ้างแรงงานต่างชาติไม่ว่าถูกต้องหรือผิดกฎหมาย ลูกจ้างจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายแรงงานของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ทศนคติของสังคมที่มองแรงงานต่างด้าวทำให้นายจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำร้ายร่างกายแรงงานต่างด้าวละเมิดทางเพศหรือถือโอกาสรีดไถแรงงานต่างด้าวได้โดยง่าย ทั้งนี้ในกรณีของแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานถูกกฎหมายก็ไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับการคุ้มครองตามสิทธิของการเป็นลูกจ้าง

#### 3. ข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐ

สวัสดิการทางสังคมที่แรงงานต่างด้าว ซึ่งมีใบอนุญาตทำงานถูกกฎหมาย มีเพียงอย่างเดียว คือ การได้รับบริการรักษาพยาบาลภายใต้ระบบบริการด้านสาธารณสุขของรัฐ (โครงการ 30 บาท

รักษาทุกโรค) ซึ่งแรงงานต่างด้าวต้องเสียเงินปีละ 1,200 บาท โดยต้องเข้ารักษาในโรงพยาบาลที่กำหนดเท่านั้น และไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมอื่นๆ ของรัฐโดยเฉพาะบริการด้านการศึกษาที่ถูกปิดโอกาสอย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายยกเว้นการให้บริการด้านการศึกษแก่ผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งเท่ากับเป็นการตัดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของแรงงานต่างด้าว และโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถทางภาษาในการสื่อสารกับคนไทย เพื่อการเข้าถึงบริการทางสังคมในด้านอื่นๆ

### 5.8.2 ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรมีความชัดเจนในการแสดงทัศนคติต่อแรงงานต่างด้าว โดยยุติการใช้สื่อเผยแพร่ที่สังคมเกิดอคติต่อแรงงานต่างด้าว ตราบใดที่รัฐยอมรับความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวในสาขาอุตสาหกรรมที่ทดแทนแรงงานไทย ซึ่งในทางกฎหมายรัฐได้ยอมรับสถานภาพของแรงงานในส่วนนี้ โดยยินยอมออกใบอนุญาตในการทำงานให้ ดังนั้น จึงไม่ควรสร้างภาพลักษณ์ในด้านลบต่อแรงงานต่างด้าวซึ่งจะเป็นการขัดแย้งต่อนโยบายของรัฐเอง

2. การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว ในฐานะลูกจ้างควรต้องมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับรู้ถึงสิทธิของตนเองและไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมคือ ภาษา ทำให้ไม่สามารถสื่อสารการผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในโรงพยาบาล ดังนั้น รัฐควรส่งเสริมโอกาสของแรงงานต่างด้าวในด้านการศึกษาหรือพัฒนาฝีมือ หรือสร้างกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสังคม เช่นการมีล่ามในโรงพยาบาลที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้บริการ หรือในแรงงานจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก และการส่งเสริมให้เมืองคักรอาสาสมัครหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว รวมถึงต้องมีการจัดอบรมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความเข้าใจที่ถูกต้องในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว ควรมีการจัดทำแบบอย่างเป็นระบบในการแก้ปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองจากพม่า กัมพูชา และลาว โดยใช้เวทีในระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาทั้งนี้ปัจจัยสำคัญซึ่งผลักดันให้แรงงานจากประเทศเหล่านี้ลักลอบเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย คือ ปัญหาวิกฤตด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศของตนเอง ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องสนับสนุนการฟื้นฟูประเทศต้นทางทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้นโยบายต่างประเทศของไทยต้องชัดเจนและก้าวหน้า ในการประชุมระดับทวิภาคีและในเวที ASEAN



## 5.9 การสนับสนุนศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง

การพัฒนากระบวนการสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสวัสดิการสังคมที่ต้องดำเนินการภายใต้นโยบายทางการบริหารงานระดับชาติ เช่น ระบบค่าจ้างขั้นต่ำ ระบบประกันสังคมและหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันมีลักษณะของสวัสดิการบางประเภทที่ลูกจ้างสามารถรวมตัวช่วยเหลือกันเองได้ในระดับโรงงานหรือชุมชนสวัสดิการ โดยที่รัฐควรมีบทบาทส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านงบประมาณ วิชาการหรือทรัพยากรที่จำเป็นอื่นๆ สำหรับข้อเสนอแนะในการสนับสนุนศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง มีดังนี้คือ

### 5.9.1 การส่งเสริมการสร้างอำนาจการต่อรองของลูกจ้างโดยผ่านการรวมกลุ่มจัดตั้ง

สำหรับแรงงานในระบบโรงงานที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ รูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง ซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายแรงงาน ได้แก่ สหภาพแรงงาน และคณะกรรมการลูกจ้าง โดยเฉพาะสหภาพแรงงานมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาระบบสวัสดิการของลูกจ้างในระดับสถานประกอบการ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาจะพบความแตกต่างด้านสภาพการจ้างและสวัสดิการของโรงงานที่มีและไม่มีสหภาพแรงงาน โดยสหภาพแรงงานเป็นกลไกสำคัญในการต่อรองให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด และในบางแห่งสามารถยกระดับให้ดีกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดในกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ได้ให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบว่า สิทธิดังกล่าวไม่ได้รับความยอมรับจากนายจ้าง จากสถานประกอบการจำนวนมาก รวมทั้งสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออกที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลด้วย ดังนั้น รัฐบาลควรมีบทบาทในการสนับสนุน และส่งเสริมสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างอย่างจริงจัง เพื่อเป็นกลไกพื้นฐานสำหรับลูกจ้างในการสร้างอำนาจการต่อรอง เพื่อพัฒนาสวัสดิการสังคมในระดับสถานประกอบการ และสามารถพัฒนาไปสู่การรวมตัวของสหภาพแรงงานเพื่อผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมในระดับชุมชน และระดับชาติอีกด้วย

### 5.9.2 การสนับสนุนรูปแบบสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยกลุ่มลูกจ้างเอง

ในปัจจุบันมีรูปแบบสวัสดิการสังคมบางประเภทที่กลุ่มลูกจ้างได้รวมตัวกันจัดทำขึ้นหรือช่วยเหลือกันเอง ซึ่งรัฐควรเข้าไปสนับสนุน ได้แก่

#### 1. สวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม

ในปัจจุบันศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม 4 แห่ง มีการดำเนินงานโดยสหภาพแรงงาน แต่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในเรื่องของรายได้ ทำให้ลูกจ้างบรรจุข้อเรียกร้องในการขอให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ในเขตชุมชนอุตสาหกรรม เพื่อให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างและสมาชิกในชุมชนที่พ่อแม่ต้องไปทำงานในเวลากลางวันไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็ก นอกจากจะเป็นสวัสดิการสังคมให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแล้ว ยังเป็นการลดการขาดดุลภาคเกษตรโดยภาคอุตสาหกรรมอีกด้วย เนื่องจากที่ผ่านมา ครอบครัวคนงานในชนบท ต้องรับภาระเลี้ยงดูลูกของคนงานในภาคอุตสาหกรรม โดยอาจได้รับเพียงค่าใช้จ่ายของเด็กที่พ่อแม่ส่งมาให้แต่ไม่ได้รับค่าแรงงานในการเลี้ยงดูเด็ก หรือในบางกรณีที่พ่อแม่เด็กมีปัญหาทางเศรษฐกิจ ครอบครัวในชนบทอาจต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็กทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบีบบังคับให้คนในภาคเกษตรต้องแบกรับภาระเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถอยู่รอดได้ ดังนั้น การมีศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม จึงถือเป็นการช่วยให้คนงานในภาคอุตสาหกรรมสามารถผลิตกำลังแรงงานให้ภาคอุตสาหกรรมในรุ่นต่อไปได้โดยไม่ต้องเบียดเบียนภาคเกษตรเหมือนที่ผ่านมา

#### 2. สวัสดิการสังคมโดยผ่านกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนสวัสดิการของคนงาน

สำหรับลูกจ้างในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การรวมกลุ่มในรูปแบบของจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เป็นไปเพื่อการช่วยเหลือกันในทางเศรษฐกิจและนำผลกำไรส่วนหนึ่งมาพัฒนากิจกรรมทางสังคมของกลุ่ม เช่น การจัดการศึกษาและสนับสนุนการทำงานของสหภาพแรงงานเช่น กรณีของกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่ ส่วนลูกจ้างที่เป็นแรงงานนอกระบบการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์จะมีเป้าหมายเพื่อเป็น "กองทุนสวัสดิการ" ช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลของสมาชิกเนื่องจากแรงงานส่วนนี้ยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการในระบบประกันสังคม เช่นกรณี "กองทุนสวัสดิการ" เครือข่ายผู้นำการผลิตที่บ้านภาคเหนือเป็นต้น จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวสามารถเป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างกลไกคุ้มครองทางสังคม โดยมีลูกจ้างจัดทำกันขึ้นเอง ดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีนโยบายสนับสนุนในด้านของการให้ความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการ การ

อำนวยความสะดวกต่างๆ โดยประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการร่วมงานกับกลุ่มของลูกจ้างอยู่แล้ว

### 3. การช่วยเหลือกันเองของกลุ่มลูกจ้างที่ตกงาน

กลุ่มลูกจ้างที่ตกงานภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจที่ไม่สามารถกลับคืนสู่ชุมชนได้ เพราะลูกจ้างที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล หรือไม่มีปัจจัยการผลิตในชนบท ได้มีการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพนับตั้งแต่การรับงานมาทำที่บ้าน หรือรวมกลุ่มทำการผลิตและจำหน่ายสินค้าเอง ซึ่งบางกลุ่มได้ทำส่วนหนึ่งของกำไรมาจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มรวมตัวกันฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพด้านต่างๆ ด้วย ในปัจจุบัน การรวมกลุ่มคนตกงานได้กระจายอยู่ทั่วไปและบางส่วนมีการประสานงานกันในลักษณะที่เป็นเครือข่าย ดังนั้นในขณะที่กลุ่มคนงานยังไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคการผลิตที่เป็นทางการ รัฐควรให้การสนับสนุนเพื่อเป็นกลไกหนึ่งของความคุ้มครองทางสังคมเพื่อช่วยเหลือผู้ตกงานเป็นการชั่วคราวหรือพัฒนาศักยภาพของคนกลุ่มนี้ไปสู่การมีอาชีพอิสระที่ยั่งยืนต่อไป

### 5.9.3 การพัฒนาศักยภาพส่วนตัวของลูกจ้าง

นอกเหนือไปจากการสร้างอำนาจการต่อรองโดยผ่านการรวมกลุ่มแล้วลูกจ้างควรได้รับการพัฒนาศักยภาพในระดับปัจเจกชน เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองหรือสร้างโอกาสสำหรับการเลือกในชีวิตมากขึ้นด้วย เช่น การพัฒนาระดับฝีมือและทักษะที่ตอบสนองต่อตลาดแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างหลุดพ้นจากการเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ขาดอำนาจการต่อรอง โดยการให้การศึกษารูปแบบของการจัดฝึกอบรม การฝึกงาน ในด้านความรู้และเทคโนโลยี สำหรับลูกจ้างที่มีพื้นฐานการศึกษาต่ำหรือลูกจ้างที่ผ่านการทำงานมาเป็นเวลานานโดยไม่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ

## 5.10 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่ามีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติอยู่ในหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพัฒนากลไกขององค์กรภาครัฐในส่วนต่างๆ จำเป็นที่จะต้องการศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไป สำหรับการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้จะได้นำเสนออย่างกว้างๆต่อการพัฒนากลไกที่สำคัญ ซึ่งจะ มีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายการสวัสดิการสังคมดังต่อไปนี้

### 5.10.1 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคม

เนื่องจากเดิมระบบประกันสังคมภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเริ่มใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2533 เป็นระบบที่รองรับการให้บริการสวัสดิการสังคมเฉพาะลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แต่ในปัจจุบันระบบประกันสังคมกำลังจะถูกขยายไปสู่แรงงานนอกระบบประมาณ 23 ล้านคน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมมีนโยบายให้เสร็จทันภายในปี 2548 นอกจากนี้ในปี 2547 จะเริ่มดำเนินการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งจะเป็นการขยายบทบาทและขอบเขตของระบบประกันสังคมออกไปจากเดิมอย่างมาก ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ให้มีความทันสมัยและสามารถรองรับต่อความรับผิดชอบในขอบเขตใหม่ที่ขยายมากขึ้น เช่น ในส่วนของสำนักงานประกันสังคมจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลและระบบการเก็บเงินสมทบที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในกรณีของแรงงานนอกระบบ ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการ และไม่สามารถใช้ระบบการหักเงินสมทบ ณ ที่จ่าย จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสำรวจข้อมูลเพื่อทราบจำนวนและที่อยู่ของแรงงานนอกระบบและการสร้างระบบจัดเก็บเงินสมทบขึ้นใหม่ ซึ่งอาจจะต้องอาศัยเครือข่ายองค์กรทางสังคมที่มีอยู่แล้ว โดยการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มจัดตั้งของแรงงานนอกระบบ เป็นต้น

### 5.10.2 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน

ในปัจจุบันจะพบว่ากลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีผลกระทบต่อลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมากที่สุดคือ ศาลแรงงาน ซึ่งมีหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทแรงงาน รวมถึงการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสวัสดิการสังคมบางกรณี เช่น กรณีที่ลูกจ้างโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ซึ่งเจ็บป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย ได้ฟ้องร้องต่อนายจ้างหลังจากที่นายจ้างได้ยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานให้เปิดถ้อยคำวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทนที่วินิจฉัยว่า ลูกจ้างเจ็บป่วยจากการทำงานและให้นายจ้างจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้คนงาน โดยคดีดังกล่าว ลูกจ้างได้ยื่นฟ้องตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2538 และศาลแรงงานกลาง มีคำพิพากษาคดีให้ลูกจ้างทั้ง 38 คน ชนะคดีเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ใช้เวลาในกระบวนการพิจารณาคดีรวม 8 ปีเศษ

ในปัจจุบันศาลแรงงานกลางถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ในเรื่องของกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งใช้เวลายาวนานมาก ทำให้ลูกจ้างตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเนื่องจากในระหว่างที่รอคอยการพิพากษาคดี ลูกจ้างต้องสูญเสียรายได้ในกรณีที่ถูกเลิกจ้าง ไม่ได้รับค่ารักษาพยาบาลกรณีที่เจ็บป่วย และต้องมีค่าใช้จ่ายสูงมากในขั้นตอนการต่อสู้ตามกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีปัญหา

เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ และระบบคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างที่ใช้การออกลงคะแนนเสียง 1 สหภาพแรงงานต่อ 1 เสียง ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำสหภาพแรงงานบางกลุ่มสามารถได้รับเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบ โดยขาดคุณสมบัติที่จะเป็นตัวแทนของลูกจ้างในศาลแรงงาน ซึ่งเป็นผลเสียต่อลูกจ้างที่อาศัยการต่อสู้ศาลแรงงานเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมไม่ว่าในกรณีการถูกเลิกจ้างหรือการเรียกร้องสิทธิอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะศาลแรงงานให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่จึงนับเป็นสิ่งที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างด้วยเช่นกัน

### 5.10.3 การพัฒนาองค์กรไตรภาคีด้านแรงงาน

ในปัจจุบันจะพบว่า ระบบไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างได้เข้ามามีบทบาทต่อชีวิตของลูกจ้างในด้านต่างๆ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในประเด็นต่างๆ ตัวอย่างของคณะกรรมการไตรภาคีที่สำคัญ ได้แก่ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานและคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก เป็นต้น

ประเด็นปัญหาขององค์กรไตรภาคี ในปัจจุบันที่ควรจะได้รับทบทวนและพัฒนาคือ บทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละชุดและการทำหน้าที่ของผู้แทนในคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งใช้ระบบเดียวกับการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานกลาง คือ การลงคะแนนเสียง 1 สหภาพแรงงาน ต่อ 1 เสียง ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการทบทวนวิธีการเลือกสรรผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้ได้บุคคล ที่มีคุณภาพและเป็นตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง อันจะทำให้คณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการพัฒนาระบบการคุ้มครองและสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

## 5.11 การปรับกระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง

การพัฒนาประเทศเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (modernity) ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรม ความเป็นเมือง และการสร้างครอบครัวที่มีลักษณะเชิงเดี่ยว แรงงานในภาคเกษตรกรรมในอดีตได้กลายมาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยกว่าครึ่งของกำลังแรงงานทำงานในภาคหรือสาขาเศรษฐกิจนี้ แต่การพัฒนาและการขยายตัวของอุตสาหกรรมซึ่งเป็นปัจจัยที่สร้างการเติบโตและความมั่นคงแก่ประชาชาติ (ทางเศรษฐกิจ) ก็ได้กระจายความเสี่ยง (risk) ออกไปในสังคมในวงกว้างด้วย ทำให้สังคมเช่นสังคมไทยกลายเป็นสังคมเสี่ยงภัย คือ คนทำงานขาดความมั่นคงและเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การสงเคราะห์คนจนหรือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการพัฒนาที่ผ่านมาเริ่มต้นก่อตัวมาจากภาคเอกชน เช่น องค์กรชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรศาสนา การสงเคราะห์ จะอาศัยเงินบริจาคเพื่อนำมาช่วยเหลือคนจนในสังคม เพื่อเยียวยาและไม่ให้คนจนตกไปเป็น “คนขายขอบ” หรือ กลายเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม แต่เมื่อสังคมอยู่ในยุคของ “การเป็นอุตสาหกรรม” ที่แรงงานส่วนใหญ่กลายเป็น “แรงงานรับจ้าง” การจัดการกับความเสี่ยงเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมจึงต้องถูกโอนจากภาคเอกชนมาเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ แนวคิดเรื่อง “ความเสี่ยง” จึงเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม (social protection)

การคุ้มครองทางสังคมที่จัดโดยรัฐมีปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น การคุ้มครองลูกจ้าง กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีตายหรือทุพพลภาพ การชราภาพ ฯลฯ เป็นการทำให้มีระบบเพื่อตั้งรับกับความเสี่ยง โดยสามารถแยกแยะความเสี่ยงออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจสำหรับนายจ้าง และความเสี่ยงต่อมนุษย์ในแง่ลูกจ้าง

ความเสี่ยงต่อมนุษย์ คือ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเฉพาะตัวบุคคลหรือครอบครัว ความเสี่ยงต่อมนุษย์เกิดขึ้นขณะทำงานและอาจจะส่งผลกลายเป็นความเสี่ยงทางสังคม เช่น การทำงานผสมสารเคมี ทำให้โรงงานระเบิด คนงานเสียชีวิตและชุมชนที่สร้างบ้านเรือนอยู่รอบข้างโรงงานได้รับความเสียหายไปด้วย ความเสี่ยงนี้นำมาสู่การวางมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันในแง่ของสุขภาพ 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 ทูพพลภาพ ก่อนขยายมาสู่การสงเคราะห์กรณีชราภาพในปี 2541 ส่วนการประกันการว่างงาน จะบังคับใช้ในปี 2547 โดยลูกจ้างจะต้องถูกหักเงินรวมทั้งหมดไม่เกิน ร้อยละ 4.5 ของค่าจ้างผู้ประกันตน

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจ ปี 2541 และโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันโดยกระแสเสรีนิยม ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มศักยภาพของการแข่งขัน นายจ้างในปัจจุบันจึงมักจะมองว่า การหักเงินสมทบประกันสังคมซึ่งเป็น “ค่าใช้จ่าย” ของผู้ประกอบการนั้นเป็นภาระสังคม เป็นการต่อต้านทุนการผลิตซึ่งต้องควบคุมหรือลดให้ต่ำลง นายจ้างมิได้มองการหักเงินสมทบว่า เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างในเชิงการพัฒนาประสิทธิภาพและความมั่นคงของแรงงาน การลดต้นทุนการผลิตเพื่อแข่งขัน (cut cost) จะทำให้คนงานของสถานประกอบการในระบบ (formal) ต้องประสบปัญหาต่างๆ คือ (1) การชะลอหรือลดค่าจ้างและสวัสดิการ (2) การถูกปลดออกหรือเลิกจ้าง (3) ระบบการจ้างงานยืดหยุ่น ทำให้คนงานเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ กลายเป็นลูกจ้างชั่วคราว (เช่น ลูกจ้างภายใต้ระบบสัญญาที่มีการกำหนดระยะเวลา) ลูกจ้างเหมาค่าแรง ลูกจ้างรายชั่วโมง ฯลฯ และ (4) ระบบเหมาช่วงการผลิต ทำให้คนงานกลายเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือแรงงานนอกระบบ

แม้การใช้ระบบการจ้างงานยืดหยุ่น ทำให้ผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานเพื่อผลิตสินค้าแข่งขัน แต่การใช้แรงงานราคาถูก จะเป็นผลเสียคือ ไม่สร้างแรงจูงใจให้นายจ้างหันมาลงทุนการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและทักษะฝีมือแรงงาน ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อสังคมในระยะยาว ส่วนประชาชนก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ เพราะรายได้ต่ำ ขาดความมั่นคงในงานและการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคม ดังนั้นการขบคิดในเรื่องการจัดสวัสดิการทางสังคม จึงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจ้างงาน หรือ ตลาดแรงงานในยุคโลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรี

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีแรก คือ ลูกจ้างที่มีสถานภาพประจำและได้รับการคุ้มครองในระบบอยู่แล้ว แต่ต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจขณะที่ค่าจ้างชะงักงัน ทำให้คนงานมีรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่าย จึงต้องพยายามหารายได้เสริมด้วยการทำงานล่วงเวลา ดังนั้นค่าจ้างที่คนงานได้รับควรพอเพียงที่จะทำให้ลูกจ้างและครอบครัวอยู่ได้ และสูงพอที่จะครอบคลุมถึงการจ่ายเบี้ยประกันเข้าสมทบกองทุนประกันสังคม เพื่อรักษาความเชื่อมโยงของค่าจ้างกับ

ระบบประกันสังคม และเพื่อก่อให้เกิดสิทธิที่มากกว่าการได้รับความช่วยเหลือจากการสงเคราะห์ขั้นต่ำในระบบ safety-net เป็นการสร้างหลักการ การเฉลี่ยทุกข์สุข การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมและความสมานฉันท์ (solidarity) โดยคนทำงานรุ่นใหม่เข้ามารับภาระ การจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมแทนคนทำงานรุ่นเก่า ซึ่งเป็นคนทำงานรุ่นเก่า เป็นผู้เสียสละให้กับคนรุ่นก่อนพวกเขา การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีที่สอง ประกอบด้วยคนงาน 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

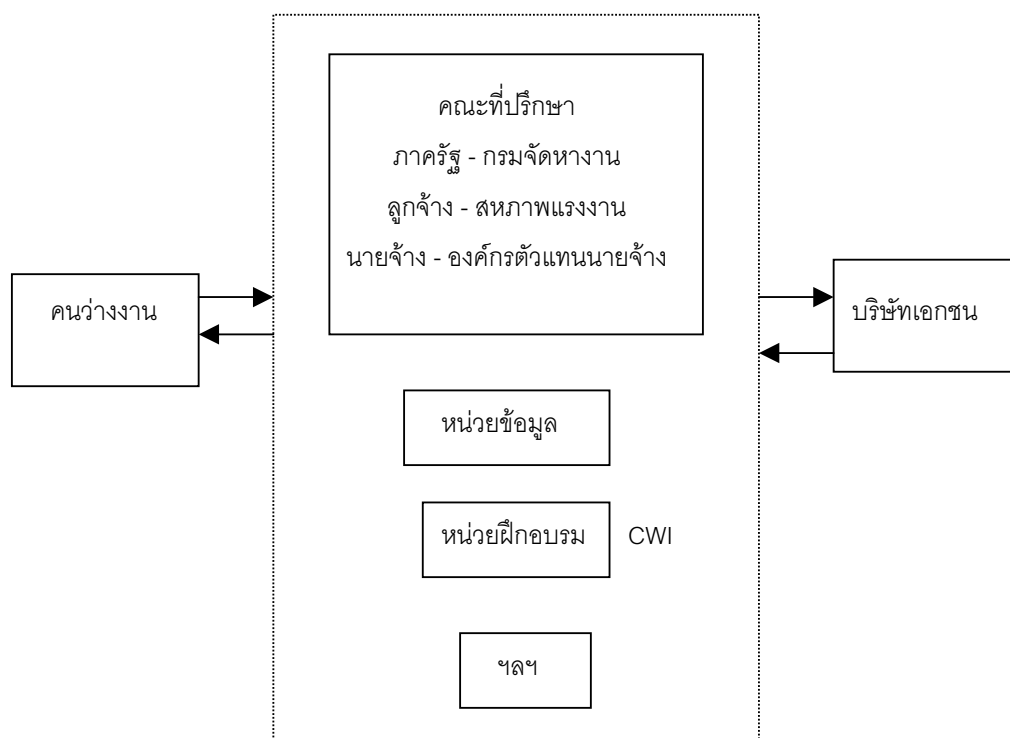
### 1. แรงงานในวัยหนุ่มสาว

แรงงานในวัยหนุ่มสาว เมื่อถูกเลิกจ้างยังมีโอกาสสูงที่จะหางานใหม่ได้เมื่อเวลาผ่านไป แรงงานกลุ่มนี้จะได้ประโยชน์ถ้ารัฐมีประกันการว่างงาน แต่คนงานกลุ่มนี้จะได้รับสิทธิก็ต่อเมื่อพวกเขายอมเข้าโครงการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ แต่อย่างไรก็ตาม การสร้างงานโดยให้คนว่างงานเป็นผู้หางาน เป็นการสร้างงานในลักษณะตั้งรับ รัฐควรมีนโยบายเชิงรุกมากขึ้น เพราะที่ผ่านมาการสร้างงานโดยรัฐเป็นผู้ทำมักจะมีข้อจำกัดอย่างน้อย 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่ง การสร้างงาน เช่น การลงทุนสร้างงานสาธารณะ (Public work program) ไม่สามารถสร้างรายได้อย่างยั่งยืน เพราะโครงการลงทุนของรัฐมักจะเป็นระยะสั้นมากกว่าโครงการระยะยาว และอีกด้านหนึ่งมักเกิดจากความต้องการที่จะบรรเทาทุกข์อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะแก้ปัญหาของคนตกงานในระยะยาว การจัดบริการหางานของรัฐ (Public employment service) จะเน้นให้คนว่างงานมาลงทะเบียน เพื่อเข้าโครงการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ แต่ก็ไม่สามารถให้จะผลิตคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานได้

ตัวอย่างการสร้างงานเชิงรุกที่เราได้เดินทางไปดูงานที่ Center for Workers and Income (CWI) ประเทศเนเธอร์แลนด์ คือก่อนมีการจัดตั้ง CWI ขึ้น การทำงานของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการว่างงานมักจะมีการทำงานแบบแยกส่วน กล่าวคือ องค์กรท้องถิ่น(เทศบาล) มีการให้บริการทางสังคม หน่วยงานจัดหางานของรัฐเน้นการฝึกอบรม และมีคณะกรรมการประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์และการทดแทน หน่วยงานทั้งสามต่างทำงานแยกส่วนกันและไม่ประสานการทำงานร่วมกัน เมื่อเกิด CWI ขึ้น การทำงานของ 3 หน่วยงาน เพื่อแก้ปัญหาว่างงานมีลักษณะเชื่อมโยงและเป็นส่วนเดียวกันยิ่งขึ้นโดย CWI จะเป็นศูนย์บริการข้อมูลแหล่งจ้างงานและหาคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานป้อนบริษัท โดยบริษัทเป็นผู้จ่ายเงินสำหรับค่าบริการ ส่วนการบริหารงานมีการดำเนินงานแบบองค์กรเอกชน แต่อยู่ภายใต้การดูแลและกำกับของรัฐ โดยมีคณะที่ปรึกษาอันประกอบด้วยหน่วยงานราชการ เช่น กรมจัดหางานของรัฐ สหภาพแรงงาน และองค์กรตัวแทนนายจ้าง คนหนุ่มสาวที่ประสบปัญหาการว่างงานสามารถเข้ามาที่ CWI เพื่อค้นหาข้อมูลในเรื่องแหล่ง



จ้างงาน สถาบันฝึกอบรม องค์กรให้บริการสังคม การประกันสังคม และตำแหน่งว่างงานในบริษัทต่างๆ นอกจากนั้นยังสามารถขอคำปรึกษาในการวางแผนชีวิต การทำงาน และการสร้างรายได้ มีการเชิญบริษัทเอกชนมาเปิดบูทเพื่อพบปะและพูดคุยกับคนที่ต้องการทำงานโดยตรง



## 2. คนงานที่ถูกปลดออกจากงานเพราะโรงงานต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน

ส่วนคนงานที่ถูกปลดออกจากงานเพราะโรงงานต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน เมื่อตกงานแล้วไม่สามารถกลับคืนหรือหางานใหม่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ ด้วยข้อจำกัดต่างๆ เช่น อายุมาก การศึกษาน้อย หรือขาดทักษะอันเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ คนเหล่านี้เมื่อว่างงานนานขึ้นๆ และไม่สามารถหางานใหม่ทำได้ ก็จะกลายเป็น “คนตกงานถาวร” (the Unemployed) ต้องขาดรายได้ ขาดการประกันสังคม เพราะไม่สามารถจ่ายเบี้ยประกัน ขณะเดียวกันคนตกงานหญิงบางคนยังต้องแบกรับเลี้ยงดูครอบครัว และบางคนก็กลายเป็นหัวหน้าครอบครัวเพราะสามีทิ้ง ดังนั้นคนตกงานเหล่านี้จึงต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีวิตในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น เศรษฐกิจนอกระบบ เศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

การจัดสวัสดิการสำหรับคนตกงานถาวรเหล่านี้ ต้องเริ่มต้นจากการจำแนกแยกแยะระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ออกจากเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย (clandestine) และประการที่สอง การจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ จะต้องเน้นการเยียวยาเพื่อไม่ให้แรงงานเหล่านี้ถูกผลักออกไปเป็น “คนชายขอบ” สังคม (exclusion) โดย

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

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

เพราะฉะนั้น สังคมจะต้องมี “การสร้างงาน” ที่ไม่ใช่เป็นเพียงงานในแนวคิดแบบเก่าๆ ที่เน้นการฝึกให้คนไปทำงานโรงงาน “งาน” ในมิติใหม่ต้องไม่มองเฉพาะเรื่องรายได้ หากแต่เป็นงานที่มนุษย์สามารถค้นพบศักยภาพของตนเอง และมีความภาคภูมิใจในผลงานที่พวกเขาทำ

La Poubelle เป็นตัวอย่างของการสร้างงานที่ค่อนข้างน่าสนใจ เนื่องจากเป็นความพยายาม ที่จะสร้างงานในมิติของการโยกย้ายค่าจ้างกับการประกันสังคม และการอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี La Poubelle ถูกตั้งขึ้นมาเมื่อ 25 ปีที่แล้ว บริหารจัดการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ได้รับเงินสนับสนุนทั้งหมดจากรัฐ กลุ่มเป้าหมายของงานคือ คนตกงานที่ขาดทักษะ ขาดแหล่งพักพิงอาศัยและคนชายขอบของสังคม ประเด็นอยู่ที่ว่า จะทำให้คนเหล่านี้มีงานทำได้อย่างไร ที่พวกเขาจะได้กลับคืน มีที่ยืนในสังคม และเป็นการทำงานที่พวกเขามีความภาคภูมิใจ ไม่แปลกแยก การสร้างงานใน La Poubelle คือ การบริจาคของเก่า หรือ นำสิ่งของที่คนใช้แล้ว มาซ่อมแซมใหม่ และวางขายในร้านขององค์กรเอง (recycle) คนงานที่สมัครเข้ามาทำงานมี ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับค่าจ้างโดยตรงจากองค์กร และกลุ่มที่รัฐจ่ายค่าจ้างให้ (subsidize wage) การสร้างงานในแนวคิดนี้เป็นการเปิดโอกาสให้คนชั้นล่างที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบได้ มาทำงานแบบสมัครใจ ถ้าทำงานก็จะได้รับประโยชน์ตอบแทน คือ ค่าจ้าง และสามารถรักษาสติประโยชน์ของการประกันสังคมไว้ได้ ขณะเดียวกัน ระบบการทำงานจะเน้นการรวมกลุ่ม เรียนรู้ในระหว่างการทำงาน และ

การเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน (รวมทั้งขั้นตอนสุดท้าย คือ การตั้งราคาสินค้าแล้วนำมาถกกันเพื่อหาราคาขายที่เหมาะสม) ซึ่งเป็นการจัดระบบการทำงานที่ทำให้คนงานสามารถแสดงบทบาทเฉพาะตัว มีความคิดริเริ่ม และผูกพันกับงานที่ตัวเองทำ รวมทั้งสร้างความภูมิใจในผลงาน คือ การนำสิ่งของที่ทิ้งแล้วมาซ่อมใหม่เพื่อให้เกิดคุณค่าใหม่ และส่งคืนกลับไปใช้ได้ อีก เป็นการผลิตสินค้าที่ไม่ได้ทำลายธรรมชาติหรือเอาธรรมชาติมาเป็นต้นทุนในการผลิต นอกจากนี้ ทางองค์กร (La Poubelle) ก็จะมีการจัดที่พักอาศัยให้สำหรับคนทำงาน มีการใช้ชีวิตร่วมกัน เปรียบเสมือนชุมชนขนาดเล็กๆ เพื่อเป็นหลักพิงสำหรับ “คนขายขอบ” ในสังคมอุตสาหกรรม

สำหรับการประกันสังคม จำเป็นต้องมีการขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมสำหรับคนตงงาน โดยจะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์เรื่องระยะเวลาและการให้สิทธิประโยชน์อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในยุโรปบางประเทศ มีการกำหนดการให้เงินประกันการว่างงาน ประมาณ 50 ถึง 70 % ของค่าจ้าง ในระหว่างนั้น องค์กรจัดหางานจะมีการเรียกตัวไปทำงาน หากเขาปฏิเสธการทำงานก็จะถูกลดเงินประกันการว่างงานลง

### 3. กลุ่มคนงานที่ตกขอบของสังคม

กลุ่มคนงานที่ตกขอบของสังคม คือ คนงานที่ถูกปลดออกจากการก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ คนป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงานเช่น โรคฝุ่นฝ้ายหรือสารโลหะหนัก คนป่วยเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ทำงานในโรงงานประเภทสิ่งทอมายาวนาน จนส่งผลให้เป็นโรคฝุ่นฝ้ายในปอด ปอดถูกทำลาย มีปัญหาทางเดินหายใจ และเนื่องจากคนงานเหล่านี้ส่วนใหญ่อายุมาก และมีภาระที่จะต้องดูแลครอบครัวสูง เมื่อร่างกายเสื่อมสมรรถภาพ จึงเลือกที่จะลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในการเจ็บป่วย พวกเขามักจะถูกปลดออกจากการหรือการกลั่นแกล้งจากโรงงาน ทำให้ขาดรายได้ ขาดจากการประกันสังคม และครอบครัวยากจนลง ขณะที่พวกเขายังมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่ากินอยู่ และต้องเสียค่ายา ค่าเดินทางเพื่อรักษาตนเอง แม้จะมีกองทุนเงินทดแทนที่เกิดจากการเก็บเงินสมทบจากนายจ้างให้การคุ้มครองการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน แต่ในความเป็นจริงคนงานไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนี้ เพราะโรคจากการทำงานมิได้แสดงอย่างชัดเจนเหมือนกับการเกิดอุบัติเหตุในระหว่างปฏิบัติงาน จึงมักจะถูกปฏิเสธการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการ คนป่วยจากการทำงานจึงต้องพึ่งศาลเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตนเอง แต่เนื่องจากคนงานเหล่านี้เป็นคนจน การที่คนจนจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเรื่องยาก เป็นปัญหาอีกระดับหนึ่ง เพราะกระบวนการยุติธรรมต้องใช้ทั้งเงินและเวลา ตัวอย่างเช่น กรณีกลุ่มผู้ป่วยด้วยโรคบิสซิโนซิสส์ (หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “โรคฝุ่นฝ้าย”) จากโรงงานทอผ้ากรุงเทพฯ กว่าจะ

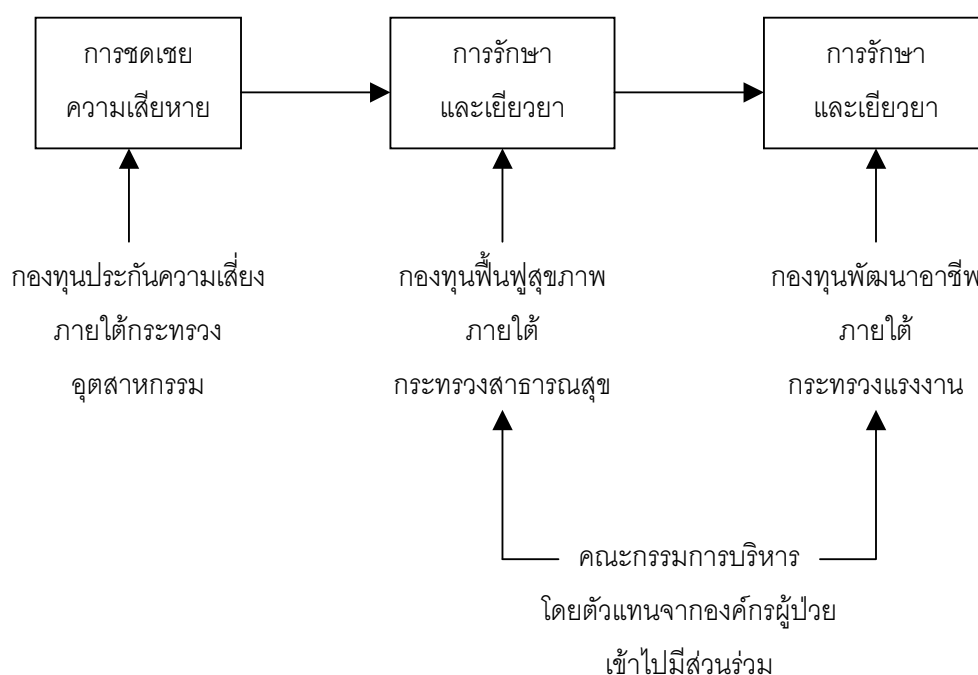
ต่อสู้อย่างหนักในศาลแรงงานจนชนะคดีต้องใช้เวลานานกว่า 9 ปี ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากสหภาพ ความต่อสู้คดีแบบอนาถา เป็นโจทย์ฟ้องบริษัทก็ต้องเป็นผู้พิสูจน์ความเจ็บป่วย ฯลฯ

ดังนั้น การแก้ปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะต้องเร่งแก้ไขก่อนก็คือ การรักษาสุขภาพของผู้ป่วยไม่ให้เสื่อมถอยลงไปอีก ผู้ป่วยต้องสามารถเข้าถึงยาและการรักษาพยาบาลโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวอนามัยในทันที ภาครัฐต้องจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูสุขภาพ เป็นกองทุนที่มีเป้าหมายเฉพาะคือการรักษาผู้ป่วยที่เป็นโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน หรือ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรม แต่ไม่สามารถเข้าถึงวิธีการรักษาพยาบาลที่ถูกต้อง เพราะโรคเหล่านี้ยังขาดความรู้และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (อาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม) ไม่ได้รับการยอมรับจากทางราชการว่าเป็นโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน เนื่องจากพิสูจน์ได้ยาก ถึงแม้ว่าทางภาครัฐจะจัดให้มีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค แต่ก็เป็นการให้การรักษากับโรคทั่วไป ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงานได้ กองทุนฟื้นฟูสุขภาพควรอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีคณะกรรมการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัย และตัวแทนขององค์กรผู้ป่วยมาร่วมกำหนดกระบวนการเข้าไปฟื้นฟูรักษาผู้ป่วย และในระยะยาวโรงพยาบาลนพรัตน์ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านโรคอาชีวอนามัย จะสามารถเข้ามารับช่วงและพัฒนางานรักษาและฟื้นฟูผู้ป่วยให้กลับคืนสู่สังคม เพื่อสร้างแนวทางการแก้ปัญหาสำหรับกรณีอื่นๆ และวางนโยบายระยะยาวทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม

สำหรับการเข้าไปฟื้นฟูให้ผู้ป่วยกลับคืนสู่สังคม (reintegration) โดยไม่ถูกผลักให้กลายเป็น “คนจนชายขอบ” นั้น ประกอบด้วยงานใน 2 ส่วน คือ การฟื้นฟูทางด้านจิตใจ และการพัฒนาอาชีพสำหรับคนป่วย โดยมีเป้าหมายให้คนป่วยกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติในสังคม สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ที่เหมาะสม (livelihood) ในส่วนของการฟื้นฟูทางด้านจิตใจ ต้องอาศัยนักสังคมสงเคราะห์ทำงานใกล้ชิดกับคนป่วย เช่น การลงไปเยี่ยมตามบ้านอย่างสม่ำเสมอ และการเปิดบริการคลินิกให้คำปรึกษาทางด้านสุขภาพจิตโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการจัดรถโมบายเป็นต้น พร้อมทั้ง การพัฒนาอาชีพสำหรับคนป่วย รัฐจะต้องจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาอาชีพ” ภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงาน โดยมีคณะกรรมการดำเนินการกองทุน ซึ่งองค์ประกอบครึ่งหนึ่งเป็นตัวแทนที่มาจากองค์กรผู้ป่วย ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อคนป่วยมีอายุมากขึ้นย่อมมีสุขภาพถดถอยลงอย่างรวดเร็วกว่าคนปกติ เป็นโรคแทรกซ้อน มีร่างกายอ่อนแอ และไม่สามารถทำงานหนักที่ใช้แรงงานได้เหมือนคนปกติทั่วไป เพราะฉะนั้น คนป่วยเท่านั้นที่จะรู้ว่า เขาควรจะทำอาชีพใด ได้มากน้อยเพียงใดที่เหมาะสมต่อสุขภาพและร่างกายของเขา

และสุดท้ายคือ การช่วยเหลือคนจน/คนป่วยให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในศาล ทั้งนี้ รัฐจะต้องมีการจัดตั้ง “กองทุนประกันความเสี่ยง” โดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้างตามลักษณะความเสี่ยงของโรงงาน กองทุนนี้คนงานสามารถยื่นเรื่องเพื่อขอเงินสนับสนุนในการต่อสู้ทางคดีทางด้านอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม และหาเงินมาใช้คืนกองทุนเมื่อคดีถึงที่สุด

จะเห็นได้ว่า การแก้ปัญหาของกลุ่มผู้ป่วยหรือคนจนถาวร ต้องกระทำในลักษณะครบวงจร เพื่อให้ผู้รับผลกระทบกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติและอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งสามารถสรุปด้วยแผนภาพข้างล่าง



การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีที่ 3 เกิดขึ้นจากการที่รัฐพยายามปรับตัวต่อการแข่งขัน โดยใช้วิธีการจ้างงานแบบยืดหยุ่น ทำให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การจ้างลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างภายใต้ระบบสัญญาจ้างที่มีการกำหนดระยะเวลา ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง ฯลฯ ลูกจ้างเหล่านี้ทำงานในบริษัทและทำงานเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำของบริษัท เช่น งานการผลิตบนสายพาน แต่ได้รับการปฏิบัติ การจ่ายค่าจ้าง และการเข้าถึงสวัสดิการที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุของสถานภาพ ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิของคนงาน ทั้งในเรื่องค่าจ้าง การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ และความมั่นคงในการทำงาน และ

(2) เป็นบ่อเกิดของการปฏิบัติต่อคนงานด้วยความไม่เท่าเทียมกัน ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบูรณาการแรงงานเหล่านี้เข้าไปอยู่ในระบบ และทำให้พวกเขาได้รับสิทธิและการคุ้มครองทางสังคมเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ รวมทั้งการสังกัดองค์กรสหภาพแรงงาน

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานกลุ่มสุดท้าย ต้องเริ่มต้นพิจารณาตั้งแต่การจ้างงานเพื่อทำการผลิตนอกโรงงาน หรือ การเหมาช่วงการผลิต (outsourcing) ทำให้เกิดผู้รับงานมาทำที่บ้าน (homeworkers) หรือ แรงงานนอกระบบ ปรากฏการณ์นี้ เมื่อวิเคราะห์แล้วมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของรัฐ ที่เปิดโอกาสให้นายจ้างอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเปลี่ยนระบบแรงงานสัมพันธ์ในระบบ มาเป็นนอกระบบเพื่อลดต้นทุนการผลิต ลดความรับผิดชอบต่อการจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการประกันสังคม ซึ่งเป็นหน้าที่ที่นายจ้างพึงต้องจ่ายสำหรับการใช้แรงงานในการผลิตสินค้า

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 ทั้งๆที่เป็นความจริงแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้เป็นผู้ประกอบการตัวจริง แต่เป็นเพียงผู้เหมาช่วงการผลิต (informality) อาจกล่าวได้ว่า ระบบรับช่วงการผลิตเป็นการใช้แรงงานแอบแฝงเพื่อผลิตสินค้าให้กับโรงงาน เพราะฉะนั้น การเข้าโครงการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบตามมาตรา 39 นี้ จึงเป็นการให้ผู้ประกันตนแบกภาระการจ่ายเบี้ยประกันแทนนายจ้างตัวจริง เมื่อเป็นเช่นนี้ การรับช่วงการผลิตจึงเป็นวิธีการช่วยลดต้นทุนของนายจ้าง ยิ่งกว่านั้น นำเอางานในโรงงานมาทำข้างนอก ยังส่งผลด้านลบต่อการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการด้วย

แนวทางในการแก้ปัญหาการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ (หรือผู้เหมาช่วงการผลิต) จะต้องทำในหลายๆทาง เช่น การออกกฎหมายเพื่อควบคุมการรับช่วงการผลิต หรือกฎหมาย Contract Labor เพราะถึงแม้ว่า พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ระบุถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ทำงานกับผู้รับเหมาช่วงดังนี้

**มาตรา 12 ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไป หากมีตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้นร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วง ซึ่งเป็นนายจ้าง ในค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินสะสม เงินสมทบหรือเงินเพิ่มให้ผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วงตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิไล่เบี่ยเงินที่ได้จ่ายไปแล้วตามวรรคหนึ่งคืนจากผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้าง**

แต่การบังคับใช้กฎหมายข้างต้นทำได้ลำบาก เนื่องจากในปัจจุบันการรับช่วงการผลิตทำกันหลายทอด ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการออกหรือแก้กฎหมายเพื่อตัดทอนการรับช่วงการผลิตให้เหลือเพียงทอดเดียว

การออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานประเภท Contract Labor เป็นการแก้ปัญหาของโรงงานที่พยายามใช้แรงงานแอบแฝง ในรูปแบบการรับช่วงการผลิตเพื่อผลิตสินค้าป้อนโรงงาน (outsourcing) เพื่อลดต้นทุน ซึ่งทาง ILO ในส่วนภาคีลูกจ้าง ได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีอนุสัญญาว่าด้วย Contract Labor แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากภาคีของนายจ้างและรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถออกเป็นอนุสัญญาได้ในขณะนี้ เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้เข้าไปอยู่ในโครงการประกันสังคม ประเด็นเรียกร้องจึงเป็นเรื่องของ “สิทธิ”

สำหรับแรงงานกลุ่มอื่นๆที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คงจะต้องยึดหลักปฏิบัติว่า ถ้ากรณีไหนเข้าข่ายสถานประกอบการที่มีนิติสัมพันธ์แบบนายจ้าง-ลูกจ้าง ก็สามารถเข้าโครงการประกันสังคมได้เลย กรณีของลูกจ้างทำงานในภาคบริการ เช่น กลุ่มคนรับใช้ในบ้าน และคนขับรถ ซึ่งกฎหมายยกเว้น และพนักงานบริการต่างๆ ซึ่งนายจ้างอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการให้สิทธิประกันสังคมแก่ลูกจ้าง

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานที่มีสถานะเป็นลูกจ้างประจำ (regular, permanent worker) แนวคิดสังคม ยังคงเป็นในลักษณะการขยายการคุ้มครองไปสู่ระบบการประกันสังคมเต็มรูปแบบ เช่น การประกาศใช้นโยบายการประกันการว่างงาน การสงเคราะห์ครอบครัวกรณีผู้มียารายได้ต่ำ เป็นต้น แต่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การแข่งขันเสรี รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้นและไม่ใช่อารยธรรมาภิบาล (minimum State) เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคม และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงาน แต่การที่จะก่อให้เกิดการกระจายความมั่งคั่ง (redistribution) จะต้องมี การเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กันเพื่อไม่ก่อให้เกิดภาวะทางสังคม คือ การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อสร้างรัฐสวัสดิการ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนจะทำได้อย่างไร

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีและการแข่งขันในเวทีโลกนั้น ระบบการผลิตในอนาคตจะมีขนาดเล็กกลง (lean production) โดยระบบการผลิตที่เน้นปริมาณ (mass production) กำลังถูกแทนด้วยการผลิตขนาดย่อม ซึ่งประกอบด้วยโรงงานขนาดกลาง – ขนาดเล็ก (SME) ที่เป็นเครือข่ายการผลิตแบบเพิ่มมูลค่าในระบบรับช่วง (outsourcing) ดังนั้น นโยบายของรัฐในระบบการพัฒนาเศรษฐกิจขณะนี้ จึงควรสนับสนุนการ upgrade ทางอุตสาหกรรม นั่นคือ การสนับสนุนการรับช่วงเชิงรุก คือ เป็นการรับช่วงการผลิตสินค้าเพื่อเพิ่มมูลค่า (value – added chain) โดยเน้นระบบรับช่วงการผลิตที่ใช้แรงงานที่มีทักษะ ค่าจ้างสูง และสวัสดิการที่ดี เพื่อส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบยั่งยืน มากกว่าที่จะใช้ระบบรับช่วงการผลิตเพื่อลดต้นทุน หรือการลดค่าจ้าง หรือการแสวงหาประโยชน์เฉพาะหน้า ซึ่งจะนำมาสู่การตกต่ำทางอุตสาหกรรมในระยะยาว ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อขึ้นไปแข่งขันในตลาดบน แข่งขันด้วยคุณภาพของสินค้า ทำให้รัฐต้องเน้นความสำคัญของกระบวนการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (training และ retraining) การสร้าง Knowledge base ที่เป็น problem solving ต้องสอดคล้องกับการพัฒนาทักษะที่เป็นลักษณะ general skill หรือ multi – skill มากกว่าการสร้างความรู้เฉพาะด้าน แต่ชั่วโมงการทำงานของแรงงานที่มีฝีมือและทักษะเหล่านี้ อาจเป็นชั่วโมงการทำงานที่ไม่มีความต่อเนื่อง เช่น อาจจะรับงานคอมพิวเตอร์มาทำที่บ้าน และได้รับการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดประกันสังคมจึงอาจจะต้องจัดเป็น 2 ระบบ คือ การประกันสังคมขั้นต่ำ แต่ถ้าอยากได้สิทธิ์มากกว่านั้น ก็สามารถเสียเงินสมทบเพิ่ม (โดยสมัครใจ) หรืออาจสนับสนุนแรงงานกลุ่มนี้ไปใช้บริการประกันของภาคเอกชน เป็นต้น

### 5.11.1 แนวคิดเศรษฐกิจแบบแบ่งปันกับการจัดสวัสดิการสังคม

ในการจำแนก “เศรษฐกิจในระบบกับนอกระบบ” (formal / informal) นักเศรษฐศาสตร์มองว่า เศรษฐกิจในระบบ (formal economy) เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (rational) ในการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อบรรลุประสิทธิภาพสูงสุด และตลาดเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจแบบมีเหตุผลนี้ แต่ปัจจุบันภายใต้โลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรีนิยม ปัญหาของคนตกงาน การทำงานต่ำระดับ และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ กลายเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมที่นับวันจะคิดแก้แต่ในกรอบเศรษฐกิจในระบบไม่ได้อีกต่อไปแล้ว การจ้างงานในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะทำให้คนหลุดออกจากระบบและคนงานหลุดออกจากการประกันสังคม



ภายใต้วิกฤติของทุนนิยม “เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” กำเนิดขึ้นด้วยความจำเป็นในการอยู่รอดของคนจนที่ถูกผลักออกไปอยู่ชายขอบ และขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลหรือแหล่งจ้างงานในระบบ “เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” ต่างกับ “เศรษฐกิจในระบบ” (formal economy) เพราะเวลาเราพูดถึงเศรษฐกิจ ก็คือ การซื้อและการขาย และไม่ใช่ “เศรษฐกิจทางเลือก” (alternative economy) เพราะการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการทางวัตถุส่วนใหญ่ยังต้องกระทำผ่านตลาด ยังไม่มีกลไกอื่นที่จะมาแทนตลาดได้ เช่น การวางแผนเศรษฐกิจ เป็นต้น และก็ไม่ใช่ “เศรษฐกิจนอกระบบ” (informal sector) ซึ่งเป็นการประกอบกิจการขนาดเล็ก หรือผู้ประกอบการรายย่อย ที่ไม่ได้ปฏิสัมพันธ์กับชุมชนหรือมีฐานสังคม “เศรษฐกิจนอกระบบ” ทำได้แต่เพียงการตอบสนองความต้องการเบื้องต้นของครอบครัวเพื่อการอยู่รอด ดังนั้น การดำรงชีวิตของคนในเศรษฐกิจนอกระบบ จึงต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายอย่าง เช่น ความเสี่ยงในการประกอบอาชีพ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน แหล่งจ้างงาน และตลาด ความไม่สม่ำเสมอของรายได้ และปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ฯลฯ การช่วยเหลือหรือจัดสวัสดิการสำหรับเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นกิจการส่วนบุคคล ไม่ได้เชื่อมโยงกับสังคมที่เป็นฐานราก จึงเป็นการผลิตซ้ำแบบธรรมดาเท่านั้น (simple reproduction) แรงงานนอกระบบยังเป็น “กลุ่มเสี่ยง” จนโดยวิถีชีวิตและความเป็นเพียงผู้ผลิตเหมาช่วงเท่านั้น

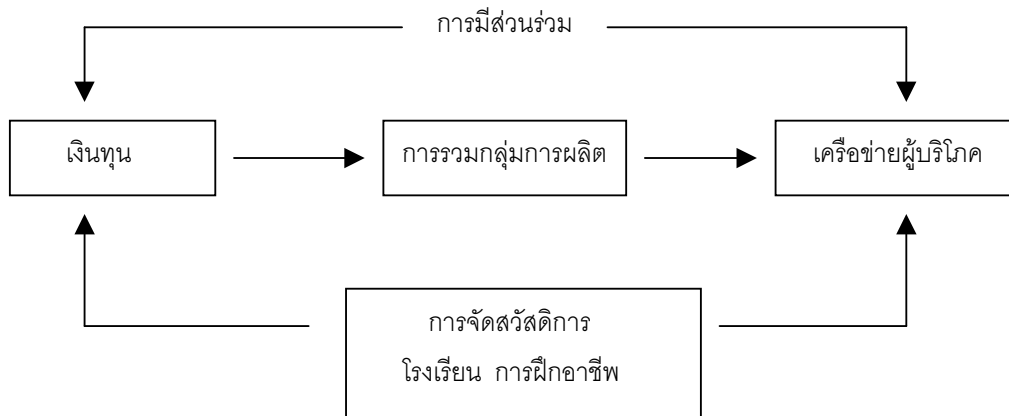
“เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” ไม่ได้ปฏิเสธการซื้อขาย เพียงแต่ไม่ได้เอา เศรษฐกิจหรือตลาดและการแสวงหารายได้เป็นตัวตั้ง แต่ใช้ลักษณะการแบ่งปันกัน เช่น ทรัพยากร เงินทอง และข้าวปลาอาหาร มาเป็นตรรกะของการจัดโครงสร้างภายใน ดังนั้น จึงอาศัยแรงเกาะเกี่ยวทางด้านจริยธรรมและการเมืองในการดำเนินเศรษฐกิจ (social embeddedness in economy) ลักษณะที่สำคัญของเศรษฐกิจแบบแบ่งปันคือ “มีการผลิตแบบพอเพียง (subsistence)” แต่การผลิตเป็นไปในลักษณะแบบครบวงจรคือ

1. **การระดมทุน** เช่น micro-credit สัจจะออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือ ธนาคารประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คนจนที่ไม่สามารถกู้จากธนาคารหรือในระบบได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างงาน

2. **การผลิต** จะมีลักษณะแบบรวมกลุ่ม (collective) โดยอาศัยการรวมตัวที่มีประสบการณ์จากสหภาพแรงงาน หรือ การรวมกลุ่มการผลิตในชนบท

3. **การสร้างเครือข่ายตลาดทางเลือก** (alternative market) หรือเครือข่ายผู้บริโภค เพื่อลดบทบาทของคนกลาง

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



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2545) 9 ปี กรมการจัดหางาน 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

กรมการฝึกอาชีพสังคม คณะกรรมการค่าทอликเพื่อผู้อพยพย้ายถิ่นและผู้ถูกคุมขัง (2546) ข้อเสนอ  
เพื่อพิจารณาการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่กลับจากทำงานในต่างประเทศ  
เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การจัดระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานใน  
ต่างประเทศ" จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสใน  
สังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอานนท์ พงศ์พจน์ วันที่ 1 สิงหาคม 2546 ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐ  
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2545) สถิติแรงงานและสวัสดิการสังคม 2537 - 2544

กัญวาน วงศ์วัฒนโสภณ และ นางสาวสุมาลี เกตุชาติ (2545) ลูกจ้างในบริษัทผลิตนมปลอมแอด  
เดอรานส์ไทย จำกัด จังหวัดบุรีรัมย์ รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ  
คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

กัณณิกา อังศุชนสมบัติ (2545) ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยหลังกลับจาก  
ทำงานต่างประเทศ จังหวัดเชียงราย รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ  
คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2544) นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2544) "กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนคนงานย่านอ้อมน้อย - อ้อมใหญ่"  
วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 17, เมษายน, หน้า 209-248.

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

โครงการช่วยเหลือหญิงและเด็กต่างชาติ มูลนิธิผู้หญิง (2545) “จัดระเบียบแรงงาน บทพิสูจน์รัฐกับมุมมองสิทธิมนุษยชน **มติชนรายวัน** 3 ตุลาคม, หน้า 25.

โครงการรณรงค์เพื่อหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภาคประชาชน (2545) “กฎหมายหลักประกันสุขภาพคนจนหรือคนทั้งประเทศ” เอกสารเผยแพร่ไม่ได้ตีพิมพ์.

จรัญญา วงษ์พรหม , ทองทิพย์ สุนทรชัย และ ธนจักร เย็นบำรุง (2545) รายงานการวิจัยผู้ทำงานอยู่กับบ้าน : ข้อมูลและสถานการณ์ 4 ภาค จัดทำโดย โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาผู้ทำงานอยู่กับบ้าน (Mapping Program)

จะเด็จ เชาวน์วิไล และบัณฑิต เป้นวิเศษ (2543) “กลุ่มออมทรัพย์กับการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของคนงานย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่” **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 14 ฉบับที่ 10 ตุลาคม หน้า 4-8.

จะเด็จ เชาวน์วิไล และอังคณา อินทะสา (2545) **ชีวิตคนงานหญิงที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัครา) (อัครา)

ใจ อึ้งภากรณ์ (2542) ยกเลิกความเป็นสัตว์ มาเป็นมนุษย์กันเถิด กรุงเทพฯ : กลุ่มประชาธิปไตยแรงงาน

ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ (2546) **ข้อเสนอ : การคุ้มครองและพัฒนาสวัสดิการแรงงานในระบบจ้างเหมา** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ" จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์ วันที่ 24 สิงหาคม 2546 ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพมหานคร.

เดชรัต สุขกำเนิด, รุ่งทิพย์ สุขกำเนิด และ สมพล โชคดีสวัสดิ์ (2544) **รายงานความก้าวหน้างานวิจัย ผลกระทบ ของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีต่อสุขภาพคนจน** การประชุมนำเสนอขุดงานวิจัยในโครงการเวทีสุขภาพคนจน ครั้งที่ 3 วันที่ 29 มิถุนายน 2544

ตุลา ปัจฉิมเวช (2545) **ลูกจ้างหญิงที่ได้ค่าจ้างแบบรายเหมาขึ้น:หนทางเอาเปรียบลูกจ้างในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัครา) (อัครา)

- หัตติยา ลิขิตวงษ์ และคณะ (2545) **ความต้องการบริการทางสังคมของแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- ธีระพงษ์ ฐิริปาณิก (2545) **แรงงานต่างด้าวอาชีพประมง อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- นงลักษณ์ เอ็มประดิษฐ์, เดชา สังขวรรณ, กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, มาลัย ธรรมลิขิตกุล และโชคชัย สุทธาเวช “การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา” รายงานวิจัย ไม่ระบุปีพิมพ์ สนับสนุนการวิจัยโดย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- นภาพร อติวานิชยพงศ์ (2536) “สรุปบทเรียนโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการแรงงานเคเดอร์” ใน บัณฑิตย ธิชัย เศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ) **แรงงานไทย 2536 โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการ** กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- นภาพร อติวานิชยพงศ์ (2545) “มองขบวนการสหภาพแรงงานไทยในมิติของขบวนการทางสังคม” **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 16 ฉบับที่ 9 (กันยายน) และ 10 (ตุลาคม) หน้า 5-10 และหน้า 6-12.
- นิคม จันทรวิฑูร, ศาสตราจารย์ (2537) **กฎหมายประกันสังคม แนวคิดพัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536) “โครงสร้างของโรงงานหรือโครงสร้างของสังคม” **ผู้จัดการรายวัน**, 25 พฤษภาคม 2538, หน้า 32.
- บัณฑิต เป้นวิเศษ (2545) **ลูกจ้างหญิงภายใต้สัญญาจ้างงานชั่วคราว** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- บัณฑิตย ธิชัย เศรษฐวุฒิ (2535) **สภาพการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม** กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน
- บัณฑิตย ธิชัย เศรษฐวุฒิ (2536) **รายงานการศึกษาเรื่องปัญหาการบังคับใช้กองทุนเงินทดแทน** กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน.
- บัณฑิตย ธิชัย เศรษฐวุฒิ (2540) **วิกฤติเลิกจ้าง-ว่างงานและทางออก** กรุงเทพฯ : มูลนิธิ อารมณ์ พงศ์พงัน และสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย-อเมริกัน.

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2542) “บทบาทสหภาพแรงงานกับการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน”

ใน บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ) **การต่อสู้ของขบวนการแรงงานสตรีไทย**

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2545) “บทวิพากษ์ นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกดขี่แรงงานต่างด้าว”

**วารสารศาละวิน** ฉบับที่ 38, หน้า 3 -11.

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ) (2542) พระราชบัญญัติประกันสังคม พร้อมด้วยพระราช

กฤษฎีกาและกฎกระทรวง เปรียบเทียบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2545) “นโยบายส่งเสริมการลงทุนกับการคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย

ภัยในการทำงาน”

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2545) **จับชีพจรการเคลื่อนไหวแรงงานปี 2544** กรุงเทพฯ : มูลนิธิ

อารมณ พงศ์พจน์

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2546) **เหลียวหลังแลหน้า... 30 ปีแห่งระบบการกำหนดค่าจ้างขึ้น**

**ต่ำ** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานใน

ภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ” จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและ

คนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ วันที่ 24 สิงหาคม 2546 ณ โรง

แรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพมหานคร

เบญจา จิรภัทรพิมล (2542) “แรงงานสตรีกับการประกอบอุตสาหกรรมในหมู่บ้าน” ใน **วารสาร**

**สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่** ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2542) หน้า

140-164)

ประกายพริก ชยพงศ์ (2531) “ขบวนการกรรมกรไทย : หนึ่งทศวรรษแห่งความแตกแยก” **วาร**

**สารเศรษฐกิจการเมือง** ปีที่ 6 ฉบับที่ 3-4, ตุลาคม, หน้า 38-67.

ประดิษฐ์ ชาสมบัติ , จุฑามาศ รักวีรธรรม และสุชาดา อรุณรัถถาวร 2542 **การตลาดสำหรับ**

**ผลิตภัณฑ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน** กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวง

แรงงานและสวัสดิการสังคม

พักรวิไล สหุณาฬ (2545) **วิถีชีวิตคนตกงานที่อาศัยอยู่ในชนบท จังหวัดสุรินทร์** รายงาน

วิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูก

จ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัคราณา)

- พัชรินทร์ พูนกลาง (2545) **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชน จังหวัดบุรีรัมย์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- พันธ์ วรณบริบูรณ์ (2545) **การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- ภาสกร จำลองราช (2546) "กรรมกรกับปัญหาค่าแรงขั้นต่ำ บทพิสูจน์ปัญหาคนจนจะหมดประเทศ??" **มติชนรายวัน** 17 กันยายน, หน้า 18.
- ภารัตน์ ณ นคร (2545) **คนตกงานสูงอายุที่ถูกเลิกจ้างจากโรงงานไทยเกรียง** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- มนัส โกศล (2546) "คำปราศรัยของนายมนัส โกศล ประธานคณะกรรมการจัดงานวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2546, 1 พฤษภาคม 2546" **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 17 ฉบับที่ 190 พฤษภาคม, หน้า 3-6.
- มะลิวัลย์ เครือมณี (2545) **แรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีผู้ช่วยแม่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- มานิชญ์ พัทธนี และณรงค์ บุญสวนขวัญ (2545) **แรงงานในร้านซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และโรงกลึง จังหวัดนครศรีธรรมราช** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์ **ข่าวแรงงานปริทัศน์** ปีที่ 8, ฉบับที่ 4, เมษายน 2537, หน้า 20
- มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์ **ข่าวแรงงานปริทัศน์** ปีที่ 8, ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2537, หน้า 17-18
- เมธี ครองแก้ว (2543) "การเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ในประเทศไทย" บทความเสนอในการประชุมระดับชาติ การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของคนจนตกงานในประเทศไทย, กรุงเทพฯ.
- ยุวดี จันทะศิริ (2545) **แรงงานหญิงในอุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็ง จังหวัดสงขลา** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

- รัชนี นิลจันทร์ (2545) **การศึกษาผลกระทบจากการพัฒนาประเทศของกลุ่มญาติผู้เสียชีวิต  
กรณีโรงงานลำไยระเบิด** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและ  
คนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- วรวิทย์ เจริญเลิศ, บัณฑิตย ุทธชัยเศรษฐวุฒิ และจะเด็จ เซาว์นวิไล (2541) **วิกฤติการณ์ทาง  
เศรษฐกิจ การเลิกจ้างและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะ  
กรรมการวิจัยแห่งชาติ
- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และอนุวัฒน์ ศุภชิตกุลม, นายแพทย์ (2540) “ระบบประกันสุขภาพใน  
ประเทศไทย” **วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข** ปีที่ 5 ฉบับที่ 1, หน้า 10.
- ศศิวรรณ อนันตกุล (2546) **แนวทางการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ** เอกสาร  
ประกอบการสัมมนา เรื่อง “หลักประกันสังคมที่แรงงานนอกระบบต้องการ” จัดโดย เครือ  
ข่ายแรงงานนอกระบบ ร่วมกับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่  
26 กันยายน 2546 ณ ห้องประชุม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2542) **การรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน: กรณี  
ศึกษากลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป** กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสันเพรสโปรดักส์ จำกัด.
- ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2546) “ข้อเรียกร้องของแรงงานนอกระบบเนื่องในวันแ  
งานแห่งชาติ” 1 พฤษภาคม 2546 **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 17 ฉบับที่ 190, หน้า 7-8.
- สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย (2544) เอกสารรวบรวมข้อเรีย  
กร้องและผลเจรจาตกลงที่ผ่านมาของปัญหากลุ่มผู้ป่วยจากงานฯ สมัชชาคนจน
- สภาองค์การลูกจ้าง 9 สภา และสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (2545) “ข้อเรียกร้องในวันแ  
งานแห่งชาติ ปี 2545 เสนอต่อรัฐบาล” **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม, หน้า  
6-8
- สมบัติ เหลสกุล (2545) **ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มีผลต่อสภาพความเป็นอยู่และสังคมของกลุ่ม  
แรงงานในอุตสาหกรรมดอกไม้และผลไม้ประติษฐ์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบ  
สวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม,  
สกว. (อัดสำเนา)
- สมศักดิ์ พลายน้อยวงศ์ (2545) **ลูกจ้างรับเหมาช่วงในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าในกรุงเทพมหานคร**  
รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย  
กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)



- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2531) **กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์กับการเลิกจ้างผู้นำ** กรุงเทพฯ : มูลนิธิ  
 อารมณ พงศ์พจน์
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2538) **ปัญหาแรงงานในประเทศไทย** กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิต  
 ตำรา มหาวิทยาลัยเกริก
- สังศิต พิริยะรังสรรค์ (2538) “โลกาภิวัตน์กับแรงงาน” ในสังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์  
 ไพจิตร (บรรณาธิการ) **โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจ  
 ศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม **รายงานประจำปี 2544**
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2541  
**สิทธิประโยชน์ประชาชนจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม**
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี (2543) **การสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน**  
 กรุงเทพฯ : พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด
- สุคนธ์ แวกประยูร (2545) **แรงงานหญิงชาวพม่าที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็น  
 จังหวัดสมุทรสาคร** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อย  
 โอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัคราณา)
- สุชาติ ตระกูลหุทิพย์ (2545) **คนงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพความปลอดภัยในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน  
 และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัคราณา)
- สุชีลา ตันชัยนันท์ (2542) “บทบาทหญิงชาย กับการพัฒนา : บนเส้นทางขบวนการประชาสังคม”  
 ในอนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ) **ขบวนการประชาสังคมไทย:  
 ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง** กรุงเทพฯ (หน้า 143-162) โครงการวิจัยและพัฒนาประชา  
 สังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุภาวค์ จันทวานิช และคณะ (2546) “แรงงานย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง” เอกสารประกอบการ  
 เสวนา เรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ ห้อง  
 ประชุม จุมภฏ-พันธ์ทิพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 จัดโดย  
 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สุภาพร ทองสุข (2545) **สภาพชีวิตลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท : ศึกษากรณีกลุ่มผู้ผลิตรองเท้าหมู่บ้านหนองตาด จังหวัดสุรินทร์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- สุสัณหา ยิ้มแย้ม, ชฤทธิ์ มีสิทธิ์, นงเยาว์ อุดมวงศ์ และระภาวีน สีชนะวานิชพันธ์. (2543). **การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- เสมา สืบตระกูล. (2545). **ลูกจ้างหญิงรับเหมาค่าแรง จังหวัดชลบุรี**. รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- เสาวลักษณ์ ชายทวีป (2533) **บทบาทของรัฐบาลในการพัฒนากลยุทธ์การควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่ 2515** วิทยานิพนธ์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2545) เอกสารแปลสำหรับการสัมมนาไตรภาคี เรื่อง การประกันการว่างงานและการมีงานทำในประเทศไทย กรุงเทพฯ 1 เมษายน 2545.
- อดิสร เกิดมงคล (2546) "การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ : แนวคิด นโยบาย และอดีตแห่งรัฐ" เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อดิสร เกิดมงคล (2546) **แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย : ชีวิตที่สูญหายของแรงงานชายขอบ** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การจัดระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ" จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ วันที่ 15 สิงหาคม 2546 ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุสรณ์ ไชยพาน (บรรณานุกรม) (2545) **วาระประชาชนเพื่อความเป็นไท ชุดรวบรวมข้อเสนอภาคประชาชน** 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.