

การจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี Informal Workers Hawker Stall Group Management in Chonburi Province

ธนินทร์รัฐ ไชยพัฒน์เดชากร¹, อธิธัช สิริวริศรา² และ รัชยา ปักดีจิตต์³

Taninrat Chaipatdachakon¹, Athithat Sirawaritsara² and Rachaya Pakdeejit³

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์^{1,2,3}

College of Management Innovation Rajamangala University of Technology Rattanakosin, Thailand^{1,2,3}

*Corresponding author, email: taninrat.cha@rmutr.ac.th

Retrieved 06-01-2024; Revised 26-02-2024; Accepted 02-04-2025

Doi: 10.14456/jappm.2025.11

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์สภาพการณ์ของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี 2) เพื่อระบุสภาพปัญหาของการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมทั้งสิ้นจำนวน 25 คน ประกอบไปด้วย 1) ข้าราชการผู้บริหารระดับสูง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน 2) ข้าราชการระดับปฏิบัติการจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ข้าราชการฝ่ายการเมืองได้แก่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล 4) ข้าราชการฝ่ายประจำ ได้แก่ ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และกองวิชาการและแผนงาน 5) ข้าราชการฝ่ายปฏิบัติการเทคนิค ได้แก่ เจ้าหน้าที่เทคนิค และ 6) กลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า

1) แรงงานนอกระบบมีสิทธิเสรีภาพมีความเท่าเทียมและความยุติธรรม ในการเข้าถึงสิทธิและรับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานจากรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและ ได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากรัฐตามแต่ละบริบทและนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างแรงงานนอกระบบกับบุคคลอื่น ๆ ส่วนมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานพื้นฐานได้รับการคุ้มครองภายใต้กรอบของกฎหมาย

2) สภาพปัญหาของการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี พบว่าแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยมีปัญหาขาดแคลนและเข้าถึงแหล่งเงินทุน มีรายได้ที่ไม่มั่นคง ปัญหาด้านการจัดการสาธารณสุขที่ยังไม่ครอบคลุมบางเงื่อนไข ด้านวิถีความเป็นอยู่และความปลอดภัยในการ

ประกอบอาชีพที่ยังไม่ปลอดภัยไม่มีกฎหมายคุ้มครองที่ชัดเจน สภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจำหน่ายสินค้าและมีความไม่ปลอดภัยเช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแต่วันและปัญหาด้านสังคมที่เกี่ยวกับเพื่อนร่วมอาชีพ ลูกค้า ชุมชน แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ยังถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่ทำให้ทัศนียภาพเสียหายหรือเกิดมลภาวะทางสายตา

3) แนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วย 1) การวางแผนด้านงบประมาณ และทรัพยากรในการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะแก่แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี 2) การปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยของจังหวัดชลบุรีในภาพรวม 3) การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงการคุ้มครองและหลักประกันสังคมจากรัฐ 4) การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดระบบความร่วมมือในการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นแกนหลัก 5) การติดตั้งศูนย์บริการเครือข่าย แรงงานนอกระบบและการถ่ายทอดความรู้แก่แรงงาน 6) การสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุน 7) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องแรงงานนอกระบบให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและชุมชน

ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี นำไปสู่การขยายผลก่อให้เกิดแนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยกำหนดกรอบนโยบายในระดับประเทศ เป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การจัดการ, แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย, สิทธิตามกฎหมาย, การเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

Abstract

The objectives of this article are: 1) to analyze the situation of informal labor in the hawker group in Chonburi Province; 2) to identify the challenges in managing informal labor in the hawker group; and 3) to propose guidelines for managing informal labor in hawker stalls in Chonburi Province. This research follows a qualitative approach, utilizing in-depth interviews and focus groups. A total of 25 key informants participated, including: 1) high-level government officials and executives from the Department of Labor Protection and Welfare, Ministry of Labor; 2) operational-level civil servants from local government organizations; 3) political civil servants, including the mayor, deputy mayor, and municipal council members; 4) permanent government officials, including the municipal secretary, directors of the Social Welfare Division, Public Health and Environment Division, and the Academic and

Planning Division; 5) municipal operations officials; and 6) informal sector workers, specifically hawker stall operators in Chonburi province. Data were analyzed using content analysis.

The research findings were as follows:

1. Informal workers have rights to freedom, equality, and justice, enabling access to basic public services from the state, as outlined in the Constitution of the Kingdom of Thailand. They also receive social protection based on their specific circumstances and legal relationships with other parties. Basic labor protection is afforded within the framework of the law.

2. The challenges of managing informal workers in the hawker group in Chonburi Province include a lack of access to capital, unstable income, insufficient public health coverage in certain cases, unsafe working conditions, and the absence of clear legal protections. Additional problems include environmental factors such as daily climate changes, social issues related to co-workers, customers, and communities, and the perception of informal workers as contributors to visual pollution or environmental degradation.

3. Guidelines for managing informal labor in the hawker stalls in Chonburi Province include: 1) budget planning and resource allocation to improve the public service system for informal workers; 2) improving and developing a comprehensive database of informal workers in the hawker sector in Chonburi Province; 3) creating channels for accessing state-provided protection and social security benefits; 4) fostering collaboration between the government and private sectors to manage informal labor in hawker groups, with local government organizations at the core; 5) establishing network service centers for informal workers and facilitating knowledge transfer; 6) promoting access to financial resources; and 7) developing information technology systems to connect agencies and communities related to informal workers.

The results of this study provide valuable guidelines for managing informal labor in hawker stalls in Chonburi Province. These findings can be used to inform policy frameworks for managing informal labor at the national level, contributing to sustainable economic and social development.

Keywords: management; Informal workers Hawker Stall Group; rights legal; public services access,

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางของรัฐในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินแนวนโยบายอันเป็นการคุ้มครองประชาชนในการประกอบอาชีพ และการพัฒนาประเทศ และภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) มีเป้าหมายหลักมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างการผลิตสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม การพัฒนาคนสู่โลกยุคใหม่ สู้สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการยกระดับศักยภาพของผู้คนทั้งในระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ ระดับชนบทเชื่อมถึงระดับเมือง อันจะนำไปสู่การลดระดับความเหลื่อมล้ำ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเท่าเทียม รวมทั้งการปิดช่องว่างการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย และมุ่งเน้นมากขึ้นในเรื่องการเพิ่มทักษะแรงงานและ การใช้นโยบายแรงงานที่สนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพแรงงานและเสริมสร้างรายได้สูงขึ้น และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพ รายได้ และให้ความช่วยเหลือที่เชื่อมโยงการเพิ่มผลิตภาพสำหรับประชากรทุกกลุ่ม อาทิ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ กลุ่ม (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570))

แรงงานนอกระบบ จากคำนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ หมายถึง “ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น “ผู้ที่ทำงานส่วนตัวโดยจะมีลูกจ้างหรือไม่ก็ได้ หรือลูกจ้างที่ไม่มีประกันสังคมหรือสวัสดิการพนักงานของรัฐ”(สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). ปัจจุบันจังหวัดชลบุรีมีประชากรประมาณ 1,535,445 คน ประชากรแฝงประมาณ 1,500,000 คน (จังหวัดชลบุรี, 2021)เป็นจังหวัดที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เนื่องจากอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ เพียง 81 กิโลเมตร อีกทั้งยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่มีชื่อเสียงมาช้านาน จากการเป็นเมืองท่าค้าขายในอดีต พัฒนามาสู่เมืองเกษตร อุตสาหกรรม และท่องเที่ยว จากข้อมูลด้านแรงงานนอกระบบในเขตจังหวัดชลบุรี จากการสำรวจเบื้องต้น พบว่ามี การประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานนอกภาคเกษตร จำนวน 287,560 คน คิดเป็นร้อยละ 86.30 ของจำนวนแรงงานนอกระบบ ประเภทกิจการที่แรงงานนอกระบบทำงานมากที่สุด คือ การขายส่ง ขายปลีก จำนวน 115,406 คน คิดเป็นร้อยละ 34.63 (สำนักงานแรงงานจังหวัดชลบุรี , 2565) นอกจากนั้นแล้วยังมีอาชีพหาบเร่แผงลอย คนเก็บขยะ และรับจ้างทั่วไป ส่งผลทำให้แรงงานนอกระบบอยู่นอกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะรูปแบบแรงงานนั้นอยู่นอกระบบจึงทำให้มาตรการในการคุ้มครองแรงงานได้รับไม่ทั่วถึงประกอบกับประสบปัญหาด้านการทำงานประกอบไปด้วย ปัญหาค่าตอบแทนน้อย ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงานและความมั่นคงในการทำงานในปัจจุบันนโยบายด้านการจัดการของรัฐ ด้านสิทธิ ด้านการคุ้มครองทางสังคมจากรัฐ และด้านมาตรการทางกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง แนวทางการ

จัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีแก่แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยต่อไป

บทความวิจัยนี้ นำเสนอแนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี นำไปสู่การขยายผลก่อให้เกิดแนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยกำหนดกรอบนโยบายในระดับประเทศ เป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์สภาพการณ์ของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี
- 2) เพื่อระบุสภาพปัญหาของการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี

การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้า รวบรวมเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากตำรา เอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ งานวิจัย เพื่อนำมาสนับสนุนการดำเนินงานวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนี้

ทฤษฎีการบริหารจัดการตามหลัก POLC

คือ ทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ยุคเริ่มต้นที่ทำให้การทำงานมีระบบระเบียบ ตลอดจนมีประสิทธิภาพ และยังคงนิยมใช้มาจนถึงปัจจุบันกันเลยทีเดียว ผู้ที่ให้กำเนิดทฤษฎีนี้ก็คือ Louis A. Allen ที่ปรึกษาด้านการจัดการชาวอเมริกัน โดย POLC ถือว่าเป็นทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ในยุคเริ่มแรกที่ยังคงนิยมใช้มาจนถึง ปัจจุบัน POLC ได้แก่ P – Planning การวางแผน คือ การกำหนดกิจกรรมตลอดจนภารกิจต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติเอาไว้ในแต่ละ ช่วงเวลา เพื่อให้เป็นแนวทางตลอดจนทิศทางในการปฏิบัติงาน O – Organizing การจัดการองค์กร คือ การกำหนดโครงสร้างตำแหน่ง กำหนดบทบาท หน้าที่ ตลอดจนการทำงานของทุกภาคส่วนให้สอดคล้อง ราบรื่น และไม่ทับซ้อนกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากที่สุด L – Leading การภาวะผู้นำ คือ ภาวะในการควบคุมการทำงานให้สำเร็จลุล่วง สร้างแรงจูงใจให้ทุกคนอยากร่วมทำงานได้ บริหารงานบุคคลได้ดี ต้องเข้าใจการทำงานของตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชา แก้ไขปัญหาได้ดี และมีการตัดสินใจที่รอบคอบ ฉับไว ดีเยี่ยมสมารถที่จะนำพาทุกคนบรรลุเป้าหมายไปสู่ความสำเร็จได้ และ C – Controlling การควบคุม คือ การดูแลบุคลากรตลอดจนการทำงานต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนงานที่วาง (Hrex. asia, 2019)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสังคม

R.M. Titmuss, 1974 กล่าวถึง นโยบายสังคมว่าคือนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและไม่ใช่ทางด้านเศรษฐกิจด้วย เช่น นโยบายด้านค่าจ้างแรงงาน นโยบายเกี่ยวกับรายได้ขั้นต่ำในการดำรงชีวิต นโยบายด้านสาธารณสุข รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่จะจัดให้มีการกระจายรายได้กระจายทรัพยากรจากผู้ที่มีไปสู่ผู้ที่ยากจนหรือด้อยโอกาสในสังคม สอดคล้องกับแนวคิดของ ดี. แฮริส (Harris, 1987) มีความเห็นว่านโยบายสังคมจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการให้โอกาสแห่งชีวิต (life chances) ของพลเมืองทุกคนในสังคม โอกาสแห่งชีวิตได้แก่โอกาสที่ประชาชนพลเมืองจะได้รับการคุ้มครองในฐานะสมาชิกของชุมชนอย่างเต็มที่ ดังนั้น นโยบายสังคมต้องเป็นสิ่งที่เอื้อให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม สิ่งใดที่ประชาชนขาดแคลนอันเป็นเหตุทำให้เขาขาดการมีส่วนร่วมกับสังคม ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนทางวัตถุหรือความรู้ การศึกษา อาชีพ การมีรายได้ ตลอดจนการบริการสังคมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมของสิทธิและโอกาสสร้างความอยู่ดีมีสุข (Well-being) ในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนนโยบายสังคม มักมีรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักและมีความสำคัญในระดับเดียวกับ “นโยบายทางเศรษฐกิจ” “นโยบายการเมือง” และเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของคนทั้งประเทศ

แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบหรือเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ

เศรษฐกิจทุนนิยมเข้ามามีบทบาทชัดเจนในระบบเศรษฐกิจของไทยในช่วง 50-60 ปีที่ผ่านมา ทำให้ภาครัฐที่มุ่งความสนใจไปที่ภาคเศรษฐกิจในระบบโรงงานและที่จดทะเบียนกับภาครัฐ มีกฎเกณฑ์ควบคุมชัดเจน เพื่อจัดระเบียบให้เกิดความเรียบร้อยและลดทอนผลกระทบทางลบที่กิจการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดกับสังคม และเพื่อสะดวกในการที่รัฐจะได้จัดเก็บภาษี ในระบบเศรษฐกิจของไทย ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) เป็นอย่างมาก และถึงแม้ว่าจะมีองค์กรต่างๆ ได้ให้คำจำกัดความของเศรษฐกิจไว้ในมุมมองที่แตกต่างกัน อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO (International Labor Organization) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic cooperation and Development : OECD) อันได้แก่ประกอบอาชีพอิสระทั่วไป รับจ้าง หาบเร่ แผงลอย ฯลฯ กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทอยู่นอกระบบเหล่านี้ ไม่อยู่ภายใต้ระบบความคุ้มครองสภาพการทำงาน เป็นกิจกรรมที่แรงงานขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตและความคุ้มครองทางสังคมจากรัฐ ไม่จดทะเบียนหรือเสี่ยงการเสียภาษี ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งกิจกรรมที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย (ธนาคารแห่งประเทศไทย , 2560) ส่วน (Keith Hart, 2013) ได้ทำการแบ่งเศรษฐกิจนอกระบบเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ เศรษฐกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย และเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งต่างก็เป็นแรงช่วยในการผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนและทรัพยากรที่อาจจะส่งผลต่อการบริหารจัดการทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นอย่างมากแนวความคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจนอกระบบนั้น และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) ให้ความหมาย"เศรษฐกิจนอกระบบ" ว่าหมายถึง การประกอบอาชีพและธุรกิจซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ โดยจำแนก

ตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็น 4 กลุ่มย่อย คือ 1) กลุ่มการผลิต เช่น เกษตรกรรายย่อย แรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจระดับครัวเรือน ธุรกิจชุมชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ 2) กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่แผงลอย การรับซื้อของเก่า 3) กลุ่มบริการขนส่ง เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถแท็กซี่ 4) กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว เช่น การทำงานบ้าน การดูแลคนชรา (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560).

แนวคิดแรงงานนอกระบบ

Informal Workers ตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก มีลักษณะเป็นธุรกิจในครัวเรือน มักใช้วัตถุดิบในประเทศมีการใช้แรงงานเป็นหลัก และมีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเร่ริมถนน แผงลอยคนชั่งรองเท้า คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษและโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และคนงานในโรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นลูกจ้างแอบแฝงในเครือข่ายการผลิตและเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระในสถานประกอบการขนาดเล็กมากซึ่งทำงานด้วยตนเอง หรือมีสมาชิกในครอบครัว รวมถึงแรงงานแพลตฟอร์ม ไรเดอร์ ลูกจ้างทำความสะอาดบ้านและสำนักงาน แรงงานชั่วคราว (gig workers) เป็นต้น (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่, 2561)

สำนักงานแรงงานจังหวัดชลบุรี (2565) ระบุสภาพการณ์แรงงานนอกระบบในจังหวัดชลบุรี ข้อมูลทั่วไปของแรงงานนอกระบบที่ได้จากการสำรวจแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 69.08 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมดที่สำรวจ สถานภาพของแรงงานนอกระบบที่สำรวจมีสถานภาพสมรสร้อยละ 57.50 มีอายุอยู่ในช่วงวัยแรงงานระหว่าง 20-59 ปี ร้อยละ 83.33 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือ ปวช. หรือเทียบเท่าร้อยละ 29.50 แรงงานนอกระบบประกอบอาชีพลูกจ้างทั่วไปร้อยละ 21.42 รองลงมา คือ แรงงานรับจ้างทั่วไปร้อยละ 17.17 ส่วนใหญ่มีอาชีพหลักเพียงอาชีพเดียวไม่มีอาชีพเสริม เกือบครึ่งของกลุ่มที่สำรวจไม่เคยทำงานหรือประกอบอาชีพอื่นมาก่อน สำหรับแรงงานนอกระบบที่เคยทำงานในระบบมาก่อนมักให้เหตุผลของการเปลี่ยนงานมาเป็นแรงงานนอกระบบคือ ต้องการอิสระ ร้อยละ 16.00 รองลงมาคือ ถูกเลิกจ้าง ร้อยละ 14.58 ในด้านความต้องการมีความต้องการทำงานในระบบหรือองค์กรที่มีสวัสดิการ ร้อยละ 57.25

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

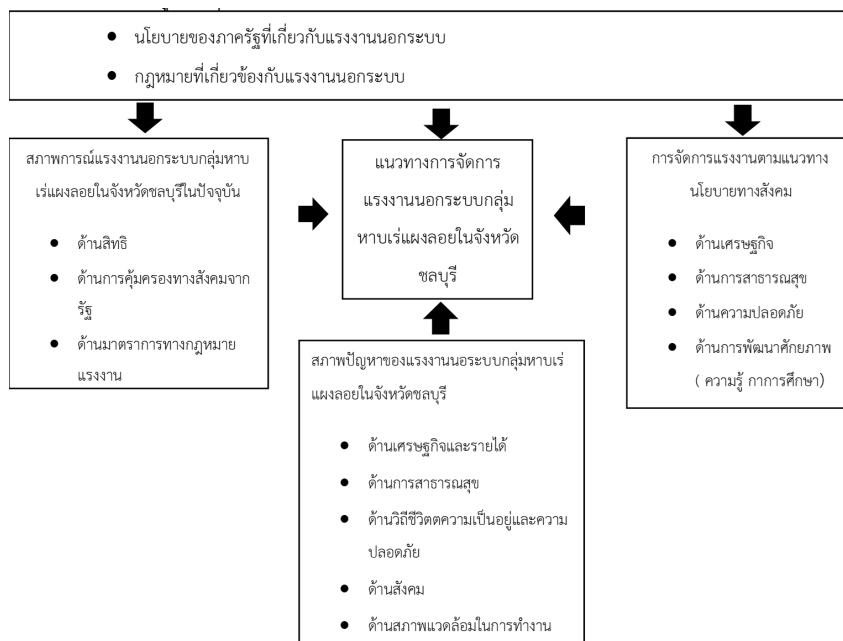
วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ วิทย์บุญทริกา ชลพิทักษ์วงศ์ (2020) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของแรงงานนอกระบบ โดยศึกษาแรงงานนอกระบบผู้ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยหรือหาบเร่ริมถนน ผลการศึกษาพบว่า 1) ขาดความมั่นคงในอาชีพ หมายถึงเป็นอาชีพที่เหนื่อยและน่าเบื่อที่ต้องหาบเร่แผงลอยไปเรื่อย ๆ รายได้ไม่มั่นคง รายได้หลังหักต้นทุนประมาณ 250-300 บาทต่อวัน 2) การไม่มีหลักแหล่งที่

แน่นอนและต้องหาเบร่แฝงล่อยไปตามสถานที่ต่าง ๆ เพื่อหาลูกค้า ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนด้านสถานที่ในการค้าขาย 3) มีความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงในด้านต่าง ๆ ทำให้มีโอกาสประสบกับปัญหาในการเสี่ยงต่ออุบัติเหตุและโรค จากการประกอบอาชีพ แต่ที่แรงงานยังคงประกอบอาชีพนี้อยู่เพราะขาดทางเลือกในการประกอบอาชีพที่ดีกว่า 4) มีโรคจากการทำงานทั้งในอดีตและปัจจุบัน แรงงานมีความเปราะบางต่อการเจ็บป่วยและความยากจนลักษณะการใช้ชีวิตประจำวันที่เร่งรีบ บ้างต้องย้ายสถานที่ค้าขายในแต่ละวัน ทำให้ไม่มีเวลาใส่ใจดูแลสุขภาพเท่าที่ควร 5) ปัญหาการเจ็บป่วยของแรงงานส่วนใหญ่ มักเจ็บป่วยด้วยโรคประจำตัว ทำให้มีต้นทุนด้านสุขภาพที่ส่งผลต่อการประกอบอาชีพ การขาดการดูแลสุขภาพจะยิ่งส่งผลให้มีโอกาสเป็นโรคเรื้อรังและมีคุณภาพชีวิตต่ำ 6) ภาระที่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง วิชัย สังข์ประไพ (2556) ศึกษาวิจัย เกี่ยวกับการที่กรุงเทพมหานคร ที่กำหนดนโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย เพื่อคืนความสุขให้แก่ประชาชนผู้ใช้ทางเท้า ผลการศึกษา สรุปว่าหลักเสรีภาพ ในการนำไปปฏิบัติ นี่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน ในการดำเนินการตามนโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย โดยกรุงเทพมหานครได้นำหลักการประชาธิปไตยขั้นนี้เข้ามาเป็นหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติกล่าวคือ สิทธิและ เสรีภาพ กล่าวคือสิทธิซึ่งหมายถึง ประโยชน์ที่บุคคลพึงได้รับตามกฎหมาย เช่น บุคคลมีสิทธิได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาล มีสิทธิในทรัพย์สินของตน ประชาชน และแรงงานหาบเร่แผงลอยได้รับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นต้น

กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยบูรณาการจากแนวคิดทฤษฎีนโยบายทางสังคมของ Titmuss, 1974 ที่เสนอว่านโยบายทางสังคมมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านแรงงาน เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องรายได้ขั้นต่ำในการดำเนินชีวิต รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่จัดให้มีการกระจายรายได้ กระจายทรัพยากรไปยังผู้ด้อยโอกาสด้อยโอกาสในสังคม และแนวคิดของ Harris, 1987 ที่สรุปว่านโยบายทางสังคมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการให้โอกาสแห่งชีวิต (life chances) ของพลเมืองทุกคนในสังคม ที่จะได้รับการคุ้มครองในฐานะสมาชิกของชุมชน ทั้งในด้านศักยภาพด้านความรู้ การศึกษา อาชีพ การมีรายได้ รวมถึงการสาธารณสุขและความปลอดภัย นำไปสู่การจัดการแรงงานนอกระบบตามแนวทางนโยบายทางสังคม ซึ่งประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการสาธารณสุข ด้านความปลอดภัย ด้านการพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ ร่วมกับการบูรณาการที่เกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบของ เคธ ฮาร์ต (Keith Hart, 2013) และแรงงานนอกระบบ รวมถึงมาตรการคุ้มครองทางสังคมและสิทธิแรงงานว่าด้วยหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนและคุณค่าความเป็นมนุษย์ คัดค้านการตีความความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations, Preamble) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 6 ระบุว่า “ทุกคนต้องมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่าที่ใด กรอบสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติเป็นมาตรฐานหรือบรรทัดฐานสากลในการพยายามคุ้มครองหรือปกป้องสิทธิ การคุ้มครองทางสังคมและวัฒนธรรมของมนุษย์เพื่อพัฒนารอบ

แนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังแสดงในภาพ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี (Focus Group Discussion) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับจัดการแรงงานนอกระบบในจังหวัดชลบุรีประกอบไปด้วยจำนวน 6 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น จำนวน 25 คน ซึ่งการ กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้มาโดยวิธีคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ข้าราชการ ผู้บริหารระดับสูง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และข้าราชการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย ข้าราชการระดับปฏิบัติการ ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายประจำ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการเทคนิค และกลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี และการสนทนากลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี (Focus Group Discussion) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 ชุด ได้แก่ชุดที่ 1 แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure interview) เพื่อสอบถามความคิดเห็นของข้าราชการฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่รัฐ ข้าราชการระดับปฏิบัติการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่เทคนิค เจ้าหน้าที่รัฐ จากส่วนกลางของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงาน และแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรีและ ชุดที่ 2 เครื่องมือวิจัยเพื่อใช้ในการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) กับแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี โดยดำเนินการสนทนากลุ่มย่อยในพื้นที่ชายหาด 3 หาด คือ หาดพัทยา หาดจอมเทียน และหาดบางแสน จำนวนแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่

แฝงล่อยรวมจำนวน 7 คนในแต่ละหาโดยเครื่องมือวิจัยในครั้งนี้ได้บูรณาการตามแนวคิดทฤษฎีนโยบายทางสังคมของ R.M. Titmuss, 1974 และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบของ เคธ ฮาร์ท (Keith Hart, 2013) เก็บรวบรวมข้อมูลระหว่าง มีนาคม 2565 ถึง กุมภาพันธ์ 2567 วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาจัดกลุ่มข้อมูล (Categorization) และการตีความ (Interpretation) หลังจากนั้นนำมาเรียบเรียงและนำเสนอเป็นรายงานการวิจัยเพื่อหาข้อสรุปนำไปสู่การจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาเรแฝงล่อยในจังหวัดชลบุรี

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1. พบว่า แรงงานนอกระบบมีสิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียมและความยุติธรรม ในการเข้าถึงสิทธิและรับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีส่วนมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นไปตามกรอบของกฎหมายในการให้ความคุ้มครอง

วัตถุประสงค์ที่ 2. สภาพปัญหาของการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาเรแฝงล่อยในจังหวัดชลบุรี ได้แก่ 1) แรงงานขาดแคลนเงินทุน โดยมี ปัจจัยเกิดมาจากตัวแรงงานนอกระบบเองประกอบด้วยการบริหารจัดการทางการเงิน และปัญหาจากการพนัน และยาเสพติด และ ปัญหาเชิงนโยบายของภาครัฐในการบริหารจัดการต่อประเด็นดังกล่าว 2) แรงงานขาดความมั่นคงในรายได้ ปัจจัยจากสภาพแวดล้อมทำเลพื้นที่ในการค้าขาย จำนวนประชากรนักท่องเที่ยวความแปลกใหม่ของสินค้า ร้านค้าสถานที่จำหน่ายสินค้าขาดการตกแต่งให้สวยงาม สะอาด ตัวผู้ค้าและรูปแบบการจำหน่ายสินค้าด้วยวิธีเดิมไม่ดึงดูดลูกค้า 3) ด้านการสาธารณสุข เป็นปัญหาที่เกิดจากเชิงนโยบายของภาครัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขสิทธิเฉพาะโรค ในการเข้ารับบริการด้านสาธารณสุขตามสิทธิ และภาครัฐยังขาดการสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 4) ปัญหาด้านวิถีความเป็นอยู่และความปลอดภัย แรงงานนอกระบบกลุ่มหาเรแฝงล่อยมีวิถีชีวิตแบบเร่ร่อน ดิ้นรนและที่พักอาศัยยังไม่มีความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน 5) ปัญหาด้านสังคม (เพื่อนร่วมอาชีพ ลูกค้า ชุมชน) ในภาพรวมไม่ปัญหาต่อเพื่อนร่วมอาชีพแต่อย่างไร ส่วนปัญหาด้านลูกค้ายังมีแรงงานนอกระบบส่วนน้อยเอาเปรียบลูกค้าหรือผู้บริโภคอยู่ เช่นสินค้าที่ไม่มีคุณภาพ ราคาแพงเกินจริง กริยามารยาทไม่เหมาะสมเชิงข่มขู่ลูกค้าหากไม่ซื้อสินค้าของตนเอง ส่วนปัญหาต่อชุมชนถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่ทำให้สภาพแวดล้อมทัศนียภาพเสียหาย หรือมลภาวะทางสายตา ต่อผู้พบเห็น 6) ปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน (อาชีพหาเร แฝงล่อย) แรงงานนอกระบบยังไม่มีความปลอดภัย ปัจจัยจากความคุ้มครองทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ 7) ด้านสภาพแวดล้อมในการประกอบอาชีพ (อาชีพ หาเรแฝงล่อย) เทศบาลมีระบบการบริหารจัดการดูแลด้านสภาพแวดล้อมและทัศนียภาพรอบๆพื้นที่ที่ดูแลเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดมลภาวะทางอากาศและ มลภาวะทางสายตาของผู้พบเห็นยังคงสามารถควบคุมบริหารจัดการได้อยู่จึงยังไม่เป็นปัญหา

วัตถุประสงค์ที่ 3. แนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ผลการวิจัย มีดังนี้ การจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วย 1) การวางแผนด้านงบประมาณ และทรัพยากรในการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะแก่แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี 2) การปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยของจังหวัดชลบุรีในภาพรวม 3) การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงการคุ้มครองและหลักประกันสังคมจากรัฐ 4) การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดระบบความร่วมมือในการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นแกนหลัก 5) การติดตั้งศูนย์บริการเครือข่าย แรงงานนอกระบบและการถ่ายทอดความรู้แก่แรงงาน 6) การสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุน 7) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและชุมชน

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1. พบว่าแรงงานนอกระบบมีสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงสิทธิและบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความเท่าเทียมและความยุติธรรมในการรับบริการสาธารณะได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากรัฐตามแต่ละบริบทและนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างแรงงานนอกระบบกับบุคคลอื่นๆ ส่วนมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานพื้นฐานการที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรการทางกฎหมาย ตามแนวคิดของ Harris, 1987 นโยบายสังคมที่เห็นว่า นโยบายสังคมจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการให้โอกาสแห่งชีวิต (life chances) ของพลเมืองทุกคนในสังคม นโยบายสังคมต้องจัดทำมาให้บริการอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ เพื่อว่าประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างเต็มที่ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่การมีรายได้ อาชีพ การไม่มีความขาดแคลนในปัจจุบันในการดำรงชีพ ด้านการสาธารณสุข ได้แก่การบริการด้านสุขภาพอนามัย การมีคุณภาพชีวิตที่ดี ด้านความปลอดภัย ได้แก่การบริการสังคมสงเคราะห์ การบริการสังคม การให้ที่อยู่อาศัย การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีปัญหา ด้านการพัฒนาศักยภาพ ความรู้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ (วิชัย สังข์ประไพ ,2556) ศึกษาวิจัย เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร การที่กรุงเทพมหานคร ที่กำหนดนโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เพื่อคืนความสุขให้แก่ประชาชนผู้ใช้ทางเท้า โดยนำเสนอหลักการประชาธิปไตยหลักเสรีภาพหลักความเสมอภาค ภายใต้กรอบของกฎหมาย เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ผลการศึกษาสรุปว่าหลักเสรีภาพ ในการนำไปปฏิบัติ นี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน ในการดำเนินการตามนโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่แผงลอย โดยกรุงเทพมหานครได้นำหลักการประชาธิปไตยข้อนี้เข้ามาเป็นหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การคำนึงถึงการได้รับความคุ้มครองทางสังคมกล่าวคือ สิทธิและ เสรีภาพ กล่าวคือสิทธิซึ่ง

หมายถึง ประโยชน์ที่บุคคลพึงได้รับตามกฎหมาย เช่น บุคคลมีสิทธิได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาล มีสิทธิในทรัพย์สินของตน ประชาชน และแรงงานหาบเร่แผงลอยได้รับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า สภาพปัญหาของการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ได้แก่ 1) แรงงานขาดแคลนเงินทุน โดยมี ปัจจัยเกิดมาจากตัวแรงงานนอกระบบเองประกอบด้วย การบริการจัดการทางการเงิน และปัญหาจากการพนัน และยาเสพติด และ ปัญหาเชิงนโยบายของภาครัฐในการบริหารจัดการต่อประเด็นดังกล่าว 2) แรงงานขาดความมั่นคงในรายได้ ปัจจัยจากสภาพแวดล้อมทำเลพื้นที่ในการค้าขาย จำนวนประชากรนักท่องเที่ยวความแปลกใหม่ของสินค้า ร้านค้าสถานที่จำหน่ายสินค้าขาดการตกแต่งให้สวยงาม สะอาด ตัวผู้ค้าและรูปแบบการจำหน่ายสินค้าด้วยวิธีเดิมไม่ดึงดูดลูกค้า 3) ด้านการสาธารณสุข เป็นปัญหาที่เกิดจากเชิงนโยบายของภาครัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขสิทธิเฉพาะโรค ในการเข้ารับบริการด้านสาธารณสุขตามสิทธิ และภาครัฐยังขาดการสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 4) ปัญหาด้านวิถีความเป็นอยู่และความปลอดภัย แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยมีวิถีชีวิตแบบเร่ร่อน ดินรนและที่พักอาศัยยังไม่มีความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน 5) ปัญหาด้านสังคม (เพื่อนร่วมอาชีพ ลูกค้า ชุมชน) ในภาพรวมไม่มีปัญหาต่อเพื่อนร่วมอาชีพแต่อย่างไร ส่วนปัญหาด้านลูกค้ายังมีแรงงานนอกระบบส่วนน้อยเอาเปรียบลูกค้าหรือผู้บริโภคอยู่ เช่นสินค้าที่ไม่มีคุณภาพ ราคาแพงเกินจริง กริยามารยาทไม่เหมาะสม ส่วนปัญหาต่อชุมชนถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่ทำให้สภาพแวดล้อมทัศนียภาพเสียหาย หรือมลภาวะทางสายตา ต่อผู้พบเห็น 6)ปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน แรงงานนอกระบบยังไม่มีความปลอดภัย ปัจจัยจากความคุ้มครองทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของสอดคล้องกับงานวิจัยของ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ วิทย์บุญทริกา ชลพิทักษ์วงศ์ (2020) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของแรงงานนอกระบบ โดยศึกษาแรงงานนอกระบบผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอยหรือหาบเร่ริมถนน ที่พบว่าประเด็นปัญหาที่สำคัญของผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอย ได้แก่ 1) ขาดความมั่นคงในอาชีพ รายได้ไม่มั่นคง 2) การไม่มีหลักแหล่งที่แน่นอน ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนด้านสถานที่ในการค้าขาย 3) มีความเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงในด้านต่าง ๆ ทำให้มีโอกาสประสบกับปัญหาในการเสี่ยงต่ออุบัติเหตุและโรคจากการประกอบอาชีพ 4) ภาระที่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเอง

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า แนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรีประกอบด้วย 1) การวางแผนด้านงบประมาณ และทรัพยากรในการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะแก่แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี 2) การปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยของจังหวัดชลบุรีในภาพรวม 3) การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงการคุ้มครองและหลักประกันสังคมจากรัฐ 4) การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดระบบความร่วมมือในการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นแกนหลัก 5) การติดตั้งศูนย์การบริการเครือข่าย แรงงาน

นอกระบบและการถ่ายทอดความรู้แก่แรงงาน 6) การสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุน 7) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและชุมชน ผลการศึกษาที่เสนอแนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรีครั้งนี้ สามารถอธิบายได้ด้วย แนวคิดทฤษฎีนโยบายสังคมของ อาร์. เอ็ม. ทิตมัสส์ (R.M. Titmuss, 1974) กล่าวถึงนโยบายสังคมโดยสรุปว่า นโยบายสังคม คือนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่ประชาชน เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและด้านสาธารณสุข และสอดคล้องกับทฤษฎี นโยบายสังคมของ (Harris, 1987) ที่สรุปว่านโยบายทางสังคมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการให้โอกาสแห่งชีวิต (life chances) ของพลเมืองทุกคนในสังคม ที่จะได้รับการคุ้มครองในฐานะสมาชิกของชุมชน ทั้งในด้านศักยภาพด้านความรู้ การศึกษา อาชีพ การมีรายได้ รวมถึงการสาธารณสุขและความปลอดภัย นำไปสู่การจัดการแรงงานนอกระบบตามแนวทางนโยบายทางสังคม ซึ่งประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการสาธารณสุข ด้านความปลอดภัย ด้านการพัฒนาศักยภาพด้านความรู้

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

การพัฒนาแนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย มีข้อค้นพบสำคัญในการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอย 7 แนวทาง ซึ่งเรียกว่า “การจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี” มีดังนี้



ภาพที่ 2 การจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี

จากภาพที่ 2 สรุปได้ว่าการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วย 1) การวางแผนด้านงบประมาณ และทรัพยากรในการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะ

แก่แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี 2) การปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยของจังหวัดชลบุรีในภาพรวม 3) การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงการคุ้มครองและหลักประกันสังคมจากรัฐ 4) การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดระบบความร่วมมือในการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นแกนหลัก 5) การติดตั้งศูนย์บริการเครือข่าย แรงงานนอกระบบและการถ่ายทอดความรู้แก่แรงงาน 6) การสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุน 7) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและชุมชน

สรุป

แรงงานนอกระบบ มีสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงสิทธิและบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานมีความเท่าเทียมและความยุติธรรม ได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากรัฐและมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้รับความคุ้มครองตามกรอบทางกฎหมายที่ให้การคุ้มครอง ส่วนสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ได้แก่ 1) แรงงานขาดแคลนเงินทุน โดยมี ปัจจัยเกิดมาจากตัวแรงงานนอกระบบเองประกอบด้วยการบริการจัดการทางการเงิน การพนัน ดิตยาเสพติด และ ปัญหาเชิงนโยบายของภาครัฐในการบริหารจัดการต่อประเด็นดังกล่าว 2) แรงงานขาดความมั่นคงในรายได้ ปัจจัยจากสภาพแวดล้อมทำเลพื้นที่ในการค้าขาย รวมทั้งจำนวนนักท่องเที่ยว และความแปลกใหม่ของสินค้า ตลอดจนการตกแต่งร้านค้าให้สวยงาม สะอาดและรูปแบบการจำหน่ายไม่ดึงดูดลูกค้า 3) ด้านการสาธารณสุข สุข เกิดจากเชิงนโยบายของภาครัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขสิทธิเฉพาะโรค ในการเข้ารับบริการตามสิทธิ และรัฐยังขาดการสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 40 4) วิถีความเป็นอยู่และความปลอดภัย มีวิถีชีวิตแบบเร่ร่อนและที่พักอาศัยยังไม่มีความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน 5) ปัญหาด้านสังคม (เพื่อนร่วมอาชีพ ลูกค้า ชุมชน) ปัญหาต่อเพื่อนร่วมอาชีพไม่มีแต่อย่างใด ส่วนปัญหาด้านลูกค้ายังมีแรงงานนอกระบบส่วนน้อยเอาเปรียบลูกค้าหรือผู้บริโภคอยู่ เช่นสินค้าที่ไม่มีคุณภาพ ราคาแพงเกินจริง กริยามารยาทไม่เหมาะสม ส่วนชุมชนมองว่าเป็นกลุ่มที่ทำให้สภาพแวดล้อมทัศนียภาพเสียหาย หรือมลภาวะทางสายตา 6) ความปลอดภัยในการทำงานยังไม่มีความปลอดภัย เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังคุ้มครองไม่ครอบคลุม 7) ด้านสภาพแวดล้อมในการประกอบอาชีพไม่เป็นปัญหาเพราะมีบังคับใช้กฎหมายควบคุม

ดังนั้นจึงควรนำแนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยประยุกต์ใช้ดังนี้ 1) การวางแผนด้านงบประมาณ และทรัพยากรในการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะแก่แรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่ แผงลอยเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี 2) การปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยของจังหวัดชลบุรีในภาพรวม 3) การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงการคุ้มครองและหลักประกันสังคมจากรัฐ 4) การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดระบบความร่วมมือในการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็น

แกนหลัก 5) การติดตั้งศูนย์การบริการเครือข่าย แรงงานนอกระบบและการถ่ายทอดความรู้แก่แรงงาน 6) การสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและ 7) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและชุมชน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

จากการวิเคราะห์แนวทางการจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานของหน่วยงานมีอยู่หลายปัจจัย ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการต่างๆ ดังนี้

1.1) ภาครัฐควรปรับแก้เงื่อนไขในการเข้ารับบริการนอกหน่วยบริการประจำของตนหรือนอกหน่วยบริการปฐมภูมิได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันควร เพื่อให้สอดคล้องกับการพลวัตรของแรงงานนอกระบบ

1.2) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ ให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ปรับปรุงพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบของทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ให้เป็นปัจจุบันไม่ซ้ำซ้อน จัดประเภทข้อมูลที่ชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อเป็นศูนย์รวมนอกระบบเพื่อประโยชน์การนำข้อมูลสู่การคุ้มครองทางสังคมจากรัฐ

1.3) พัฒนาช่องทางการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ และช่องทางการร้องเรียนการคุ้มครองสิทธิทางสังคม

1.4) การคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังคงเป็นจุดอ่อนในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เนื่องจากกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ ภาครัฐจึงควรออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่สอดคล้อง

1.5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งให้เครือข่ายแรงงานนอกระบบเพื่อเอื้อต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารงานด้านแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการดำเนินงานด้านการสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านแรงงานนอกระบบและสิทธิตามกฎหมายที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ ส่งผลให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และการคุ้มครองตามกฎหมายได้ง่ายขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาเฉพาะแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดชลบุรี ดังนั้นการวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาวิจัยเชิงปริมาณควบคู่กับการวิจัยเชิงคุณภาพ กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มหาบเร่แผงลอยในจังหวัดอื่นๆ ที่มีพื้นที่จำหน่ายสินค้าที่ติดชายหาดทะเลในประเด็นเดียวกัน เพื่อให้ผลการศึกษารอบคลุมทุกมิติ

เอกสารอ้างอิง

- จังหวัดชลบุรี(2021).ข้อมูลจังหวัดชลบุรี.ค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566,จาก <http://www.chonburi.go.th/>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย.(2560).เศรษฐกิจนอกระบบ.ค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2565,จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/DocumentEconomicSeminar/informal_economy
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 .ราชกิจจานุเบกษา.เล่มที่ 139 ตอนพิเศษ 258 ง (1 พฤศจิกายน 2565) น 6-8,103.
- พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 .ราชกิจจานุเบกษา.เล่ม132 ตอนที่ 98 ก (9 ตุลาคม 2558).
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ วิทย์บุญนทริกา ชลพิทักษ์วงศ์ (2020).แรงงานนอกระบบกรณีค้าขายหาบเร่แผงลอย. สืบค้นเมื่อ 23 ตุลาคม 2565 จาก tdri.or.th/2020/03/informal-labor-hawker-street/)
- วิชัย สังข์ประไพ(2556). วิจัยหาบเร่แผงลอย.สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2565 จาก <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/>)
- สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่.(2561).“แรงงานนอกระบบ”. สืบค้นเมื่อ 13 มิถุนายน 2566, จาก: <https://chiangmai.labour.go.th/index.php/2018-10-31-08-11-28/408-2018-10-31-06-38-13>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555. สำนักสถิติพยากรณ์สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานแรงงานจังหวัดชลบุรี,สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน,กระทรวงแรงงาน (2565).รายงานผลการจัดทำดัชนีวัดคุณภาพแรงงานนอกระบบการสำรวจข้อมูลแรงงานนอกระบบจังหวัดชลบุรี.หน้า ข.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) อ้างถึงใน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่.(2561). “แรงงานนอกระบบ”. สืบค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2566, จาก <http://chiangmai.labour.go.th/index.php/2018-10-31-08-11-28/408-2018-10-31-06-38-13>
- Dye, T. R. (1984). Understanding Public Policy.(5 th ed.),Prentice –Hall.
- Hart, K. (2013). *Informal Economy*. from <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/article>.
- Hrex. asia (2019). POLC ทฤษฎีการจัดการที่สร้างประสิทธิภาพให้กับองค์กร, สืบค้นเมื่อ 26 ตุลาคม 2566.จาก : <https://th.hrnote.asia/orgdevelopment/190619-polc-management-concept>.
- Organisation.(1972). Employment incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya.International Labour Office (ILO).
- Titmuss, R. M. (1974) Social Policy: An Introduction. Allen & Unwin.