

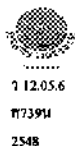


แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ศึกษากรณีผู้รับงานไปทำที่บ้าน

โดย

นางสาวสุกัญญา ถมยา
ตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน 6 ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน 7 ว
หน่วยงาน/สังกัด กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ
สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



10721

แนวทางการคุ้มครองแรงงาน

2 ๒๖

คำนำ

เอกสารผลงาน เรื่อง “แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ศึกษากรณีผู้รับงานไปทำที่บ้าน” เป็นผลงานที่จัดทำขึ้นเพื่อขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

แรงงานนอกระบบเป็นปัจจัยหนึ่งในกระบวนการผลิต และมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาประเทศต้องอาศัยทั้งประสิทธิภาพและคุณภาพของแรงงานเป็นแรงผลักดัน ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่มีรูปแบบของการจ้างงานแบบใหม่ แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองใด ๆ เลย การคุ้มครองแรงงานนอกระบบนอกจากจะเป็นการดูแลปกป้อง ส่งเสริมสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงาน นำไปสู่การยกระดับมาตรฐานในภครครองชีพและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของแรงงานนอกระบบแล้ว ยังไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของประเทศต่อไป

ผู้ศึกษาหวังไว้ว่าเอกสารผลงานนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการและผู้ที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าทางวิชาการ หากเอกสารผลงานนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับข้อผิดพลาดและพร้อมที่จะปรับปรุงต่อไปในอนาคต

นางสาวสุกัญญา ฅมชา

มีนาคม 2548

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
สารบัญ	
บทที่ 1 บทนำ	
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	4
วิธีการศึกษา	5
ขอบเขตการศึกษา	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ	12
ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน	16
ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ	19
ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน	23
ตอนที่ 5 ตั้งแต่วางงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	33
บทที่ 3 ผลการศึกษา	
สถานภาพองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ	37
ปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : วิเคราะห์เชิงโครงสร้างภายใต้ บริษัท สังกมไทย	45
วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	47
ช่องว่างในการสร้างองค์ความรู้ที่ผ่านมา	50

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การคุ้มครองแรงงานมีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน การคุ้มครองแรงงานจะครอบคลุมในด้านสภาพการจ้าง ความมั่นคงในงาน ความปลอดภัยในการทำงาน และสวัสดิการแรงงาน รัฐมีเป้าหมายที่จะคุ้มครองแรงงานให้ทั่วถึง โดยเฉพาะการจ้างงานนอกระบบ ได้แก่กลุ่มผู้รับเหมาช่วง กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น เมื่อพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่าระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีจะทำให้มีการแข่งขันกันรุนแรงขึ้น ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจส่งออกจะต้องปรับปรุงการบริหารจัดการและลดต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้แข่งขันในตลาดโลกได้ วิธีการหนึ่งที่ใช้ คือ การลดต้นทุนด้านแรงงานทำให้ความสัมพันธ์ในการจ้างงานเปลี่ยนไปจากรูปแบบที่เป็นทางการ เกิดการจ้างงานแบบใหม่ที่ความสัมพันธ์ในการจ้างและสภาพการทำงานแตกต่างไปจากรูปแบบเดิม เรียกการจ้างงานแบบใหม่นี้ว่า แรงงานนอกระบบ และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นอันเนื่องมาจากแรงงานในระบบไม่สามารถดูดซับแรงงานใหม่และผู้ว่างงานได้อย่างพอเพียง ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็น แรงงานนอกระบบประเภทหนึ่งที่เติบโตมากขึ้น โดยเฉพาะในการทำงานหัตถอุตสาหกรรมในครัวเรือน โดยใช้วิธีการจ้างเหมาช่วงในการผลิต ทำให้เกิดการกระจายขั้นตอนการผลิตโดยใช้แรงงานราคาถูกตามหมู่บ้านและชุมชน ลักษณะงานจึงมีความหลากหลาย การจ้างงานไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันในการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ ด้วยรูปแบบหรือแนวทางที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมของแรงงานนอกระบบแต่ละประเภท เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีงานทำ มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ มีความปลอดภัยในการทำงาน มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคม

การพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา ได้รับแรงกระตุ้นจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมโลก เป้าหมายของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะแรก เป็นความต้องการของรัฐที่จะนำประเทศเข้าสู่ภาวะความทันสมัยตามแบบอย่างตะวันตก โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนและสังคมมีความ

จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้การผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการบริการในเมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อพิจารณาศักยภาพการผลิตในปัจจุบัน พบว่าภาคเศรษฐกิจในระบบไม่สามารถสร้างงานมารองรับกำลังแรงงานทั้งหมดได้เพียงพอ ในขณะที่เดียวกันแรงงานภาคเกษตรก็ประสบปัญหาการทำเกษตรไม่ได้ผล รายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ความสามารถในการดูดซับแรงงานส่วนเกินได้ลดบทบาทลง ก่อให้เกิดอุปทานแรงงานส่วนเกินเป็นจำนวนมาก ดังนั้นทางเลือกที่เป็นไปได้มากที่สุด คือ การเข้าสู่แรงงานนอกระบบ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับเหมาช่วง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ นับเป็นแหล่งสร้างงานที่มี ประสิทธิภาพมากที่สุดในขณะนี้ ซึ่งภาคเศรษฐกิจนอกระบบจะเป็นเครือข่ายของเศรษฐกิจในระบบที่จะช่วยลดต้นทุนของกิจการในระบบให้น้อยลง ทั้งยังสนับสนุนให้ภาคในระบบสร้างกำไรมากขึ้น นอกจากนี้ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังช่วยดูดซับอุปทานแรงงานส่วนเกินที่ว่างงานในเมือง และแรงงานไร้ทักษะในภาคเกษตร เนื่องจากกิจการในเศรษฐกิจนอกระบบใช้เทคนิคการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น ไม่ต้องการทักษะฝีมือมากนัก และไม่จำเป็นต้องใช้เงินทุนสูง จึงนับได้ว่าแรงงานนอกระบบเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญ

ในยุคอุตสาหกรรม ผู้รับงานด้วยตนเองเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการรับเหมาช่วงแบบใหม่ เนื่องจากมีการกระจายการผลิตไปสู่สถานประกอบการขนาดเล็ก ในระบบนี้การรับเหมาช่วงจะมีหลายระดับ ซึ่งรวมไปถึงผู้รับเหมาช่วงที่เป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยตรง และมีสัญญาจ้างจากผู้รับเหมาช่วงโดยตรง และสถานประกอบการขนาดใหญ่จากทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ผู้รับเหมาช่วงยังหมายถึงผู้ที่เป็นตัวแทนที่รับเหมางานจากนายจ้างหรือผู้รับเหมารายย่อยลงไปสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือไปสู่ผู้รับเหมาช่วงรายอื่นที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า

อย่างไรก็ดี การศึกษาและการเก็บรวบรวมสถิติเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ยังไม่มีสถิติอย่างเป็นทางการ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในความหมายของแรงงานนอกระบบ และความเป็นพลวัตรของแรงงานนอกระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (จตุรงค์ ปุณยรัตนสุนทรและคณะ, 2543: 14) แรงงานนอกระบบมีลักษณะการทำงานที่เป็นตลาดเปิดจึงมีความผันแปรทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การสำรวจและจัดทำสถิติแรงงานยังขาดความต่อเนื่องและครอบคลุม จากฐานข้อมูลแรงงานไทย ของทีดีอาร์ไอ ในปี 2547 (ข้อมูล ณ วันที่ 21 มกราคม 2548) พบว่า ประเทศไทยมีประชากรจำนวน 65.21 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่กำลัง

ตารางที่ 1 จำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรที่รับงานไปทำที่บ้าน ปี 2542 และ 2545

การรับงานไปทำที่บ้าน	ปี 2542	ปี 2545
จำนวนครัวเรือน	226,473	406,473
จำนวนประชากร	311,790	592,235
- ชาย	62,250	129,415
- หญิง	249,540	462,820

- ที่มา : 1. รายงานการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2542, 2545 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 2. การสำรวจการรับงานไปทำที่บ้านทำทุก ๆ 3 ปี ครั้งแรกปี 2542 ต่อมาปี 2545

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นแรงงานนอกระบบประเภทหนึ่ง จากการสำรวจการรับงานไปทำที่บ้าน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2542,2545) พบว่า ในปี 2545 มีจำนวนครัวเรือนที่รับงานไปทำที่บ้านทั้งสิ้น 406,473 ครัวเรือน เพิ่มขึ้นจากผลการสำรวจเมื่อปี 2542 คิดเป็นร้อยละ 79.5 ซึ่งมีครัวเรือนที่รับงานไปทำที่บ้าน 226,473 ครัวเรือน จำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ปี 2545 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 57.9 โดยเพิ่มจากจำนวนประชากร 311,790 คนในปี 2542 เป็นจำนวน 592,235 คนในปี 2545 โดยเป็นผู้หญิง ร้อยละ 78.1 นอกจากนี้ ในปี 2546 กระทรวงแรงงานได้ทำการสำรวจจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่ามีจำนวนประมาณ 500,000 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2542 จำนวน 300,000 คน และในปี 2547 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีการสำรวจข้อมูลแรงงานในงานรับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อแสดงเจตจำนงในการคุ้มครองแรงงาน พบว่ามีผู้แสดงเจตจำนง จำนวน 180,000 คน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะได้นำไปประกอบการดำเนินการให้ความคุ้มครองดูแลลูกจ้างต่อไป ผลดังกล่าว บ่งบอกถึงอัตราการเติบโต และความสำคัญของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีต่อระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งในเรื่องการจ้างงาน การขยายฐานทางการผลิตของประเทศ การสร้างรายได้ให้แก่แรงงานและระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังแสดงถึงจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี 2540 - 2543 ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการจ้างงาน สถานประกอบการเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมาก และต้องการที่จะลด

แหล่งที่มาของรายได้หลักของครอบครัวในทุกภูมิภาค ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะต้องให้ความคุ้มครองแรงงานกลุ่มดังกล่าวให้มีความทัดเทียมกับแรงงานในสถานประกอบการทั่วไป

สาเหตุของการจ้างแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่

1. การจ้างงานในระบบโดยถูกต้องตามกฎหมายมีข้อจำกัดโดยหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการใช้และให้ความคุ้มครองต่อถูกจ้างผู้ใช้แรงงานตามกฎหมาย จึงทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการได้มีการเปลี่ยนวิธีการโดยมีการนำแรงงานนอกระบบที่ไม่อยู่ในข้อจำกัดของการใช้และคุ้มครองของกฎหมายเข้ามาทำงานในกิจการของตน เนื่องจากทำให้ลดต้นทุนที่ใช้เป็นค่าจ้างลดลง สามารถควบคุมการใช้จ่าย เวลา รวมทั้งผลผลิตได้ตามต้องการ ทำให้การจ้างงานนอกระบบเข้ามามีบทบาทของการจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างหรือผู้ประกอบการกับผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในข่ายแรงงานนอกระบบ

2. ระบบการค้าเสรี ทำให้เกิดการแข่งขันทั้งในและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งต้องผูกพันกับการค้าระหว่างประเทศ และสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรด้วย ปัญหาการกีดกันทางการค้าที่ไม่อยู่ในรูปแบบภาษีมียากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามบรรทัดฐานดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถผลิตสินค้าแข่งขันได้ทั้งในตลาดภายในและต่างประเทศ สินค้าหลายอย่างได้ถูกนำไปให้แรงงานนอกระบบช่วยผลิต แรงงานนอกระบบจึงมีความสำคัญแก่ภาคการผลิตของประเทศทั้งในภาวะปกติและในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง แรงงานนอกระบบเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเพิ่มปริมาณการผลิตสินค้าให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของตลาดได้ทันเวลา และในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการจำนวนมากได้ปรับโครงสร้างการผลิตใหม่ โดยปรับลดขนาดกิจการลงและได้ส่งงานต่อให้แก่แรงงานนอกระบบมากขึ้น เพื่อผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้

3. การรับงานมาทำที่บ้านส่วนใหญ่ไม่ต้องใช้ระดับการศึกษาและทักษะที่สูง นอกจากนี้ การรับงานไปทำที่บ้านยังเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย นั่นคือ ความสัมพันธ์แบบเครือญาติมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่มเครือญาติทำให้ครอบครัวและชุมชนสามารถผลิตอาหารสำหรับบริโภค ความสัมพันธ์แบบเครือญาติจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ (patron - clientship) ภายหลังเมื่อมีการปรับระบบเศรษฐกิจเป็นแบบทุนนิยม ส่งผลให้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมเข้ามาแทนที่เงื่อนไขทางเครือญาติ ทำให้โครงสร้างของสถานประกอบการขนาดเล็กและการรับงานมาทำที่บ้านเข้ามาแทนที่ แม้ว่าคนเหล่านี้จะ

ปัญหาของแรงงานนอกระบบจะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในการถูกเอาเปรียบจากการทำงานและการมีเงื่อนไขในการทำงานต่ำ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545) พบว่า ปัญหาสำคัญของการรับงานไปทำที่บ้านที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทน (ร้อยละ 40.9) เช่น ไม่ได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลงกัน ค่าตอบแทนต่ำเกินไป หรือได้รับค่าตอบแทนล่าช้า รองลงมาคือการขาดความต่อเนื่องของงาน (ร้อยละ 37.4) และความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน (ร้อยละ 33.2)

สำหรับปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นปัญหาที่กำลังได้รับความสนใจมากในปัจจุบัน เพราะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในชีวิตของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจะส่งผลในระยะยาวที่รัฐบาลจะต้องรับภาระเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของแรงงานกลุ่มนี้ ปัญหาความปลอดภัยที่เกิดจากการทำงานที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับสายคา (ร้อยละ 10.7) รองลงมาคือ ปัญหาเกี่ยวกับอุบัติเหตุในการทำงาน (ร้อยละ 9.1) ได้แก่ ปวดเมื่อยตามส่วนต่าง ๆ ของร่างกายที่เกิดจากการนั่งหรือยืนทำงานที่ผิดวิธี นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้สารเคมีที่มีอันตรายต่อสุขภาพ ปัญหาที่เกิดจากการใช้เครื่องมือเครื่องจักรในการทำงาน ปัญหาการสูดดมฝุ่นละออง และปัญหามลพิษทางเสียง เป็นต้น

ตารางที่ 2 ร้อยละของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปรับงานไปทำที่บ้าน จำแนกตามปัญหาที่เกิดจากการรับงานไปทำที่บ้าน

ปัญหาที่เกิดจากการรับงานไปทำที่บ้าน	ร้อยละ
ปัญหา	592,235
ค่าตอบแทน	40.9
งานขาดความต่อเนื่อง	37.4
ความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน	33.2
สารเคมี	2.7
อุบัติเหตุในการทำงาน	9.1
เครื่องจักร เครื่องมือ	4.2
ฝุ่นละออง	6.0

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดอำนาจการต่อรอง เนื่องจากรูปแบบการจ้างงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวสร้างอำนาจต่อรอง เช่น การทำงานรับค่าจ้างเป็นรายชิ้น และต่างคนต่างทำที่บ้านตนเอง โอกาสที่จะรวมตัวเพื่อต่อรองจึงเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ลักษณะความสัมพันธ์ที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สูง คนทำงานและนายจ้างที่เป็นผู้รับเหมาช่วงส่วนใหญ่มักจะเป็นเครือญาติ หรือเพื่อนบ้านใกล้เคียง ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนจึงเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สูง ทั้งในฐานะคนชุมชนเดียวกันและการสร้างบุญคุณ ดังนั้น จึงมีความสัมพันธ์นอกเหนือความเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง โดยมองว่าผู้รับเหมาเป็นคนนํางานมาให้ เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ชุมชน ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงไม่รู้สึกรู้ว่าถูกเอกรเปรียบ และขาดการรวมกลุ่ม

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว กรมการจัดหางาน ได้มีการดำเนินการจดทะเบียนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านมาจดทะเบียนกลุ่มแล้วทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 358 กลุ่ม จำนวนสมาชิก 5,896 คน (กรมการจัดหางาน, ข้อมูล ณ วันที่ 20 มกราคม 2548) จากการประเมินผลกลุ่มอาชีพที่รับงานไปทำที่บ้าน กรมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช ของวิลาสิณี อรรถวุฒเส, 2546 : 19) พบว่า กลุ่มยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาด้านเงินทุน ขาดแคลนวัตถุดิบ วัสดุอุปกรณ์และอาคารสถานที่ในการดำเนินงานของกลุ่มไม่เพียงพอ ขาดทักษะในการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ขาดสถานที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ ขาดข้อมูลข่าวสารและขาดการประชาสัมพันธ์

ถ้าหากความต้องการได้รับความช่วยเหลือของผู้รับงานไปทำที่บ้าน จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545) พบว่า มีความสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องการให้หางานมาให้ทำอย่างค่อเนื่องมากที่สุด (ร้อยละ 41.7) รองลงมาคือ ต้องการให้คุ้มครองเรื่องอัตราค่าตอบแทน (ร้อยละ 38) และต้องการให้หาแหล่งเงินทุนให้ (ร้อยละ 27.3) นอกจากนั้นเป็นความต้องการให้จัดตั้งกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน การฝึกอบรมทักษะและมีฝีมือในการทำงาน ต้องการเครื่องมืออุปกรณ์ และดูแลสุขภาพ เป็นต้น

การคุ้มครองแรงงานนอก จึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยหลักการแล้ว การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานของลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกนายจ้างเอาเปรียบ โดยการใช้แรงงานเกินควร ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อขจัดความเดือดร้อน

2. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง จ้างทำของ (มาตรา 527 – 607)

3. นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ รัฐบาลเริ่มเห็นความสำคัญของแรงงานนอกระบบ ในฐานะที่เป็นการเพิ่มรายได้ของครัวเรือนในชนบท และลดการหลั่งไหลของการอพยพเข้าสู่เมืองในการแสวงหาโอกาสการมีงานทำและการมีรายได้ที่ดีขึ้น ระบบนี้ถูกมองว่าเป็นทางออกที่ง่ายต่อการแก้ไขปัญหาความแตกต่างทางรายได้ระหว่างคนในเมืองและชนบท และเป็นการสนับสนุนของภาคนอกระบบที่มีต่อเศรษฐกิจของคนจน จึงเป็นสิ่งที่นำมาซึ่งความสนใจต่อผู้กำหนดนโยบายและแผน ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ในประเด็นดังกล่าว รัฐบาลได้ให้ความสนใจในเรื่องของโอกาสในการมีงานทำ และการส่งเสริมแรงงานนอกระบบ ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ ฉบับที่ 7 เน้นนโยบายการมีงานทำเต็มที่ และสนับสนุนการสร้างงานด้วยการประกอบอาชีพส่วนตัวและการรับเหมาช่วง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รัฐบาลได้กำหนดแนวทางในการคุ้มครองส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ โดยกำหนดนโยบายที่จะคุ้มครองสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ และความปลอดภัย แต่่นโยบายดังกล่าวยังไม่มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองโดยตรง ทำให้แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นทางการขึ้นมารับผิดชอบในการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง มีการสร้างกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านอย่างชัดเจนและเป็นระบบ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ การส่งเสริมพัฒนาการรวมกลุ่ม การฝึกอบรมและการพัฒนาในเรื่องต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ และก่อให้เกิดความต่อเนื่อง เพื่อทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็งและยั่งยืน และการร่างกฎหมายลูกบทเพื่อขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะการคุ้มครองการจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน และการประกันสังคม

6. กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับการคุ้มครองในเรื่องค่าจ้าง การส่งมอบงาน และความปลอดภัยในการทำงาน แนวทางดังกล่าวนับว่าเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงขั้นพื้นฐานในเรื่องคุณภาพชีวิตของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นตัวกำหนดอีกทางหนึ่งด้วย

7. การส่งเสริมพัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน ยุทธศาสตร์ที่ 2 เพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำทั้งในและนอกระบบ และยุทธศาสตร์ที่ 3 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันให้ครอบคลุมแรงงานในและนอกระบบอย่างทั่วถึง

ผลดีของการคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ

1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคง แรงงานได้รับการคุ้มครองให้มีค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ตัวแรงงานและครอบครัวจะได้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ มีรายได้เหมาะสมพอที่จะเลี้ยงดูครอบครัวได้

2. มีความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจที่จะทำงานให้แก่นายจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ในฐานะที่รัฐได้ดูแลแรงงานในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน ตามหลักมนุษยชนและเป็นประโยชน์ต่อการขยายความสัมพันธ์ทางการค้าโดยไม่ต้องถูกกีดกันจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะนำมาตรฐานแรงงานมาใช้เป็นข้ออ้างกับประเทศกำลังพัฒนา

4. แรงงานในงานรับงานไปทำที่บ้านได้รับสิทธิประโยชน์ และความคุ้มครองที่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน และเพื่อกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการได้มาตรฐานและคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

ผลเสียของการคุ้มครองแรงงาน คือ การให้ความคุ้มครองดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนการผลิตหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการต้องหาวิธีการอยู่รอดโดยการลดต้นทุน ซึ่งแรงงานจะได้รับผลกระทบโดยตรง และสภาพปัจจุบันผู้ประกอบการนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวเนื่องจากมีราคาถูกกว่าแรงงานไทย จะยังทำให้แรงงานได้รับผลกระทบมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามการศึกษาผลกระทบของการคุ้มครองแรงงานในงานรับงานไปทำที่บ้าน โดยเฉพาะเมื่อมีการบังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 แล้ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรวบรวมปัญหาและหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาคือเป็นเรื่องที่ควรมีการศึกษาต่อไปในอนาคต

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านว่าควรมีรูปแบบใด ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การดำเนินงานเพื่อปกป้องแรงงานให้ได้รับการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการใช้แรงงานและการตอบแทนการใช้แรงงาน
2. งานรับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง งานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านรับจากผู้ว่าจ้างหรือคนกลาง โดยมีลักษณะเป็นการผลิต ประกอบ หรือทำสิ่งของ หรือดำเนินการใด ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของกระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ตามที่ได้ตกลงกัน โดยเป็นงานที่ทำที่บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง หรือสถานที่ที่มีใช้สถานประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง เพื่อรับค่าจ้าง
3. ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่รับงานมาดำเนินการ โดยมีลักษณะการดำเนินการที่สำคัญ คือ ต้องทำงานตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด มีการตกลงค่าตอบแทนกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจเป็นค่าตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างกำหนดเอง หรือผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้กำหนด หรือทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน และสถานที่ทำงานเป็นสถานที่ใดก็ได้ที่มีใช้สถานที่ประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ วารสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการ เอกสารและการแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ จากการประชุม สื่อมวลชน สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น โดยศึกษาแนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มุมมองและวิธีคิดในการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อขยายฐานความคิดในเรื่องแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสารและงานวิจัยทางวิชาการ เอกสารทางราชการ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุป และนำเสนอทางเลือกหรือข้อเสนอแนะที่เหมาะสม
2. ศึกษาครอบคลุมประเด็น สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สุขภาพและความปลอดภัย สภาพแวดล้อมในการทำงาน การจัดการกับความเสี่ยง การจัดสวัสดิการ และการรวมตัว/รวมกลุ่ม รวมถึงสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน
3. ศึกษาภายใต้ขอบเขตของมาตรฐานแรงงานสากล ได้แก่ มาตรฐานแรงงานหลัก สิทธิพื้นฐานในการทำงาน มาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคม แนวคิดเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า แนวคิดความปลอดภัยสุขภาพอนามัยในการทำงาน และแนวคิดว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน และมาตรฐานแรงงานตามกฎหมาย ได้แก่

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งขอบเขตดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นที่การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นหลัก โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานแรงงานสากล และมาตรฐานแรงงานตามกฎหมาย เพื่อที่จะนำไปสู่รูปแบบหรือแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ได้มาตรฐานสากล และสามารถนำไปปฏิบัติได้

4. การพิจารณามาตรฐานแรงงาน จะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบอย่างเข้มข้นกับหลักการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งได้แก่ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน การส่งเสริมและพัฒนาการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายของแรงงานนอกระบบ และการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเด็นด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การจัดสวัสดิการ และการตรวจแรงงาน

5. ประเด็นเนื้อหาในการนำเสนอ ดังนี้

บทที่ 1 : ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ นิยามศัพท์เฉพาะ วิธีการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 : แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 : ผลการศึกษา เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ในประเด็นต่อไปนี้

1) สถานภาพองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

- กระบวนการพัฒนากับแรงงานนอกระบบ
- เศรษฐกิจนอกระบบ : ผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

2) ปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : วิเคราะห์เชิงโครงสร้างภายใต้บริบทสังคมไทย

3) วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

4) ช่องว่างในการสร้างองค์ความรู้ที่ผ่านมา

บทที่ 4 : สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลจากการศึกษานี้ จะทำให้ได้แนวทาง หรือกลยุทธ์ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านในเชิงนโยบาย เชิงวิชาการ และเชิงทั่วไป นำไปสู่การวางแผนปฏิบัติการการดำเนินงานสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “แนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ศึกษากรณีผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

1. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ
2. มาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคม
3. แนวคิดว่าด้วยงานที่มีคุณค่า
4. แนวคิดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน
5. แนวคิดว่าด้วยการรับงาน ไปทำที่บ้าน
6. หลักการสำคัญในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

1. ความหมายของแรงงานนอกระบบ
2. ปัจจัยทางประชากรและแรงงานนอกระบบ
3. โลกาวัดกับแรงงานนอกระบบ
4. การคุ้มครองทางสังคมแรงงานนอกระบบ

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับงาน ไปทำที่บ้าน

1. ความหมายของผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน
2. ลักษณะเด่นและความสำคัญของผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน
3. สถานการณ์ทั่วไปของผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน
4. การคุ้มครองผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน
5. รูปแบบการรวมกลุ่ม

ตอนที่ 5 สังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ

บทสังเคราะห์ : พัฒนาการของทฤษฎี

แนวทางการพัฒนาตามตัวแบบ “ความทันสมัย” เป็นที่รู้จักกันดีและได้ถูกนำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีเนื้อหาที่สำคัญคือ “การสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจ” พัฒนาการของทฤษฎีดังกล่าว เกิดขึ้นในยุคที่เข้าสู่ยุคทุนนิยม และเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยนักคิดที่สำคัญ

คือ W.W.Rostow เป็นแกนสำคัญ โดยกล่าวว่าประเทศที่พัฒนาจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสาขาการผลิตจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะเป็นการเปลี่ยนแปลงตามลำดับขั้นตอนของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จากสังคมดั้งเดิมเข้าสู่ขั้นเตรียมการพัฒนา ขั้นทะยานขึ้น และขั้นอุดมสมบูรณ์ ตามลำดับ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่สังคมที่มีการผลิตแบบอุตสาหกรรม และความเป็นเมืองของชุมชน โดยพิจารณาความสำเร็จในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องแนวคิดสังคมนิยมของลูอิส ที่แบ่งสังคมเป็นสังคมเมืองและสังคมชนบทที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม

จากการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีการพัฒนามาเป็นแนวในการวิเคราะห์ สามารถจำแนกประเด็นการวิเคราะห์เป็น 2 ประเด็น คือ 1) กระบวนการหลักของการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานนอกระบบ และ 2) กระบวนการอพยพแรงงาน

เมื่อพิจารณาในเรื่องของการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานนอกระบบ จะพิจารณาในด้านกระบวนการหลักของการเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยอาศัยข้อจำกัดอยู่เฉพาะในเนื้อหาแนวคิดทฤษฎีที่ได้รวบรวมมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ซึ่งกระบวนการหลักของการเข้าสู่ตลาดแรงงาน สามารถแบ่งได้ ดังนี้

- 1) ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์แรงงาน
- 2) ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์

ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์แรงงาน นักเศรษฐศาสตร์แรงงานจะศึกษาปรากฏการณ์การเข้าสู่ตลาดแรงงาน ด้วยการมุ่งศึกษาสาเหตุและผลของการเข้าสู่ตลาดแรงงานในรูปของอุปสงค์ และอุปทานทั้งหมด อันได้แก่ ปริมาณการมีงานทำ ปริมาณการว่างงาน อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน รวมทั้งการศึกษาถึงปัจจัยด้านตลาดแรงงานที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการเข้าสู่กำลังแรงงาน อาทิ ค่าจ้าง ราคาสินค้า การรับบุคคลเข้าทำงาน การปลดคน การใช้เทคโนโลยีแทนกำลังคนตลอดจนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของบุคคลเกี่ยวกับอาชีพ ลักษณะงาน ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการหางาน ตลอดจนค่านิยม โดยมีทฤษฎีที่อธิบายการเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค ดังเช่น ทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับมหภาค ได้แก่ ทฤษฎีสังคมนิยมของ Lewis ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้ของ Todaro ทฤษฎีแรงงานสิ้นเกิน ของ Martin Godfrey ส่วนทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดแรงงานระดับจุลภาค ได้แก่ แบบจำลองจุลภาคแสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการประกอบอาชีพ แบบจำลองจุลภาคแสดงการตัดสินใจของหน่วยงานในช่วงเวลาต่างๆ ของ Jakubauskas & Palomba และทฤษฎีทุนมนุษย์ ของ Schultz และ Becker เป็นต้น

ขณะที่ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์จะมุ่งอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับการจ้างงาน การมีงานทำ และการว่างงาน โดยพิจารณาในเรื่องโครงสร้างตลาดการจ้างงาน โดยอธิบายว่าจำนวนการจ้างงานของตลาดขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในตลาด จำนวนอุปทานของแรงงานขึ้นอยู่กับค่าจ้างที่เข้าของแรงงานได้รับ และจำนวนอุปสงค์ของแรงงานถูกกำหนดจากความต้องการจ้างงานของผู้จ้างที่มุ่งหวังจะได้รับผลตอบแทนจากการใช้แรงงานในการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตมากที่สุด แนวความคิดพื้นฐาน

ของการศึกษานี้จึงได้จากการประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานของสำนักนีโอคลาสสิกและทฤษฎีการจ้างงานของสำนักเคนส์ เพื่อใช้อธิบายพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดจ้างงาน โดยในทฤษฎีของสำนักนีโอคลาสสิก จะให้ความสนใจในเรื่องการมีงานทำเต็มที่ (Full Employment) ซึ่งโดยความหมายคือ ภาวะการนำปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในขณะนั้น มาใช้ในกระบวนการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เฉพาะอย่างยิ่งคนที่สามารถทำงานได้จะมีงานทำทุกคน และยินดีทำงาน ณ อัตราค่าจ้างขณะนั้น สมมุติฐานสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ ในขณะหนึ่งขณะใดระบบเศรษฐกิจจะอยู่ในภาวะสมดุล ณ ระดับที่มีการจ้างงานเต็มที่เสมอ การว่างงานอาจเกิดขึ้นได้แต่ก็เพียงชั่วคราวและสามารถแก้ไขได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายแต่อย่างใด นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ John Bates Clark, Alfred Marshall (1842-1924), William Stanley Jevons (1835-1982), Le' on Walras (1837-1910), Phillip Wicksteed (1844-1927) ส่วนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของสำนักเคนส์ เป็นทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับมากกว่าทฤษฎีของสำนัก นีโอคลาสสิก เพราะสามารถใช้ในระบบเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานเต็มที่ และที่มีการว่างงาน ความเชื่อที่สำคัญของทฤษฎีนี้เชื่อว่า การจ้างงานเต็มที่เป็สิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ต้องอาศัยนโยบายที่เหมาะสมช่วย จึงจะทำให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ โดยทั่วไปแล้วเศรษฐกิจมักจะอยู่ต่ำกว่าระดับที่มีการจ้างงานเต็มที่ สมมุติฐานของทฤษฎีนี้อยู่ที่ว่า การว่างงานเกิดขึ้นได้เสมอ ถ้าไม่แก้ด้วยนโยบายแล้วระบบเศรษฐกิจอาจอยู่ในภาวะการจ้างงานไม่เต็มที่เรื่อยไปก็ได้

แนวคิดทั้งสอง เป็นแนวคิดที่มุ่งอธิบายการเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยมีมุมมองหลักที่คล้ายคลึงกัน คือ การพิจารณาการเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือการจ้างงาน การพิจารณาที่อุปสงค์และอุปทานแรงงานเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์แรงงาน จะพิจารณาแรงงานในฐานะที่แรงงานเป็นทุนมนุษย์ โดยให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพของแรงงาน โดยพิจารณาการลงทุนแรงงาน ทั้งในส่วนที่เป็นต้นทุนที่เป็นตัวเงิน และต้นทุนทางจิตใจ ในขณะที่ทรรศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์ จะพิจารณาแรงงานในฐานะที่เป็นปัจจัยหนึ่งในการผลิต และพิจารณาในแง่ของการลงทุนในต้นทุนการผลิต และผลประโยชน์เป็นสำคัญ โดยเน้นที่กำไรเป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับบุคคลเท่าที่ควร ซึ่งแนวคิดทั้งสองเป็นแนวคิดที่มีมุมมองเพียงด้านเดียว ซึ่งในปัจจุบันการอธิบายปรากฏการณ์ทางด้านแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงไป การใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจมาอธิบายการเข้าสู่ตลาดแรงงานเพียงอย่างเดียวนั้น ไม่เพียงพอเนื่องมาจากวิถีชีวิตของแรงงานจะเกี่ยวข้องกับความเป็นปัจเจกบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในระดับครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศ และโลก ดังนั้น การพิจารณาแรงงานต้องมองที่บริบทต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมร่วมด้วย มิติแรงงานในแต่ละมิติสามารถพิจารณาได้ใน มุมมองที่หลากหลาย เนื่องจากแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

นอกจากจะพิจารณาในแง่ของการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานนอกระบบแล้ว พบว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานกลุ่มดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับกระแสของการอพยพย้ายถิ่น ซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่อธิบายปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานนอกระบบได้คือ แนวคิดทฤษฎีของจาสต์และซุสท์ แฮริส และโทดาร์โร ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมองว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น

คือ ความตกต่ำของรายได้ในชนบท กับการคาดหวังในรายได้ที่สูงขึ้นจากการได้ทำงานในเมือง การย้ายถิ่นถูกมองว่าเป็นหนทางหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกจากชนบทหรือภาคเกษตรกรรมมาสู่แหล่งทุน ทรรศนะนี้มีรากฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การเมือง ซึ่งเน้นถึงความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่น โดยได้เสนอสาเหตุระดับโครงสร้าง สาเหตุนั้นคือ ปัจจัยดึงดูดจากสภาพเศรษฐกิจในปลายทางของผู้ย้ายถิ่น สถานภาพเศรษฐกิจในปลายทางที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงจะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างตลาดแรงงานสองระดับ (Dual Labour Market Economy) กล่าวคือมีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับบน (primary sector) ซึ่งเป็นระดับที่มีความก้าวหน้ามากและยังเป็นลักษณะงานวิชาชีพ (professional) ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ใช้แรงกาย ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับล่าง (secondary sector) ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับรอง เป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพ เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายและการใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำกว่า เป็นงานที่เรียกว่า 3 D งานสกปรก (dirty) งานเสี่ยง (dangerous) และงานยากลำบาก (difficult) ในสังคมดังกล่าว ประชากรของสังคมท้องถิ่นจะพยายามพัฒนาตัวเองเข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับบน ทำให้เกิดการขาดแคลนคนที่จะเข้าทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง ระบบทุนนิยมได้ทำให้ตลาดแรงงานในสังคมทุนนิยมพัฒนาขึ้นมาเป็นตลาดที่มีโครงสร้างสองระดับเช่นนี้ เมื่อสังคมทุนนิยมเติบโตจนมีสภาพเศรษฐกิจดังกล่าว ก็จะเกิดภาวะที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากสังคมที่มีพัฒนาการเศรษฐกิจช้ากว่าย้ายถิ่นเข้ามา เพื่อแสวงหาคำแหน่งงานที่มีความขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง ทฤษฎีในกลุ่มแนวคิดนี้ ได้แก่ ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้ ทฤษฎีการย้ายถิ่นแบบวกกลับ เป็นต้น

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 กระแสทุนนิยมรุนแรงขึ้น การแข่งขันทางการผลิตสูงขึ้น การพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ การเติบโตของสังคมเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคมต่างๆ มีการเอารัดเอาเปรียบเกิดขึ้นมาก ความซับซ้อนของสังคมมากขึ้น ทำให้ทฤษฎีการย้ายถิ่นได้ถูกพัฒนาอย่างกว้างขวางขึ้น มีการพิจารณาถึงปัจจัยภายนอก ปัจจัยทางด้านสังคม ด้านจิตวิทยา ตลอดจนตัวประชากรเอง แนวคิดนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่น เพราะมองว่าการย้ายถิ่นเกิดจากปัจจัยผลักดันในพื้นที่ต้นทาง เช่น ความยากจน การขาดแคลนที่ดิน การมีประชากรมากเกินไป เป็นต้น ดังนั้น ผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นผู้ย้ายถิ่นเชิงเศรษฐกิจ หรือเป็นแรงงาน ปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้ย้ายถิ่นได้แก่ ค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสการได้งานทำ กล่าวคือ มนุษย์จะย้ายถิ่นจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่า ตัวแปรที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเพื่อทำงานยังได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และประเภทของงานที่จะทำได้ ทฤษฎีในกลุ่มแนวคิดนี้ ได้แก่ ทฤษฎีของ Lewis , Martin Godfrey เป็นต้น ขณะเดียวกัน ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมเมืองกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นแบบวกกลับ (ทฤษฎีของ Safranko & Williams)

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของทฤษฎีการย้ายถิ่นโดยพิจารณาในแง่ปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่น ได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะจากโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งกระแสนิยมมีอิทธิพลอย่างยิ่ง

จากแนวคิดกระแสหลักของการพัฒนา นักเศรษฐศาสตร์ได้ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยการปรับทฤษฎีการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ (โดยเน้นกระบวนการกลายเป็นอุตสาหกรรม) ด้วยการสะสมทุนสู่เป้าหมายการกระจายทางเศรษฐกิจ เพราะเห็นว่าสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ความยากจน และปัญหาการว่างงานได้ โดยการให้ความสำคัญกับภาคนอกระบบ (Informal Sector) ในฐานะเป็นฐานการผลิต และเป็นเทคนิคการผลิตที่ใช้แรงงานมากกว่าเงินทุน โดยมีการปรับวิธีการผลิตมาใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เพราะเป็นการสร้างงานและชะลอการเสียดุลด้านเงินตรากับต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม พบว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนากลายได้การครอบงำของทฤษฎีกระแสหลัก โดยมุ่งไปที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นจุดใหญ่ โดยการใช้งบประมาณมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติอย่างสุดขีด (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2541:146-147) เป็นการพัฒนาที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะการพัฒนาตามแบบตะวันตก เป็นการพัฒนาที่เกิดจากความพยายามที่จะไล่กวดให้ทันความเจริญ ยิ่งไปกว่านั้นยังก่อให้เกิดความสูญเสียต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากวิธีการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ดังนั้น ในช่วงหลังปี 1970 จึงเป็นจุดเปลี่ยนในการให้คำนิยามความหมายการพัฒนา โดยเนื้อหาจะเปลี่ยนจากการพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองไปสู่การพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางมากขึ้น ในแง่ของกระแสความคิด จึงเกิดแนวคิด “การพัฒนาแบบยั่งยืน” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ทำให้มีการผสมผสานระหว่างเรื่องการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม จากรายงาน Brundtland Report (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2536 :68-69) ที่เห็นว่า การพัฒนาที่มุ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อคนรุ่นถัดไป ดังนี้

- ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มทรัพยากร และความเจริญทางเทคโนโลยี

- ปัญหาการผลิตและการใช้พลังงาน
- ปัญหาการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหลายรูปแบบทั้งในเมืองและชนบท
- ปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและความหายนะทางนิเวศอันเกิดจากโครงการพัฒนา

แนวทางการพัฒนา จึงต้องคำนึงถึงต้นทุนและส่วนได้เสียของการลงทุน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยวิจักษณ์ความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ว่า ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางเศรษฐกิจมากกว่าปัจจัยทางสังคมและระบบนิเวศ ในขณะที่แนวของเศรษฐศาสตร์การเมืองก็ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าระบบนิเวศเช่นกัน นักคิดสตรีอย่าง Vandana Shiva ได้เสนอให้เพิ่มมิติความสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศกับมาตรการจัดการ เพราะแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาเกิดโดยนักคิดชาย ทำให้การผลิตเป็นเรื่องของวิธีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้โดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืนสำหรับคนรุ่นต่อไป ในขณะที่ผู้หญิงจะเน้นการผลิตอย่างเพียงพอและคำนึงถึงคนรุ่นหลัง แต่พบว่าไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ดังนั้น Shiva จึงเสนอให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการกำหนดหรือให้คำนิยามมากขึ้น นอกจากนี้ Michel Redelft เห็นว่า “การพัฒนาแบบยั่งยืน” มีหลายความหมายขึ้นอยู่กับรากฐานของแต่ละสำนักหรือ

แต่ละบริบท อย่างไรก็ตาม Redelift ได้เสนอแนวทางการพัฒนา โดยการให้อิทธิพลสำคัญของคนในท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนยากจน โดยเน้นความจำเป็นขั้นพื้นฐาน การเข้าถึงทรัพยากร สิทธิมนุษยชน และระบบนิเวศของคนจนในท้องถิ่น

จากการศึกษาสรุปได้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 5 มิติ ได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ นิเวศวิทยา ภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรม โดยยึดแนวคิดของการมีชีวิตที่ดีเป็นพื้นฐาน โดยผ่านมิติต่าง ๆ เชื่อมโยงกัน มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีการพัฒนาครอบครัวและชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญ สร้างพลังให้ชุมชน โดยมีพื้นฐานบนภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้เกิดชุมชนพึ่งตนเองได้ ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในชุมชน (Kadekodi, 1992 : 75 อ้างถึงใน จีระศักดิ์ ปาลีพงศ์พันธ์, 2545 : 8)

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การดำเนินการเพื่อปกป้องคนงานให้ได้รับการปฏิบัติที่ดีที่สุดในการใช้แรงงานและการตอบแทนการใช้แรงงาน การคุ้มครองแรงงานจึงมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานโดยตรง

การคุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นเพื่อที่จะแก้ไขความอยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมของการจ้างงานที่เกิดขึ้นจากการยึดถือในแนวคิดแบบทุนนิยม ซึ่งเป็นระบบการผลิตที่เปิดโอกาสให้นายทุน อุตสาหกรรม ขูดรีดเอาผลประโยชน์จากแรงงาน ยิ่งกว่านั้นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งยึดหลักการผลิตโดยแสวงหากำไรสูงสุดและเน้นในเรื่องวัตถุ พยายามที่จะลดต้นทุนการผลิตของตนโดยใช้ลูกจ้างทำงานมากชั่วโมงในการผลิตเพื่อที่จะให้ได้ผลผลิตมากที่สุด และในขณะที่เดียวกันก็จ่ายค่าแรงให้น้อยที่สุดหรือ ไม่จ่ายเลย มีการใช้แรงงานหญิงและเด็กเป็นจำนวนมาก โดยนายจ้างมักไม่จัดสวัสดิการหรือมาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้กับลูกจ้าง สิ่งต่าง ๆ ที่ลูกจ้างได้รับนี้ทำให้เกิดแรงผลักดันทางสังคมทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

วิธีการในการคุ้มครองแรงงานจะสามารถกระทำได้โดยการกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นการเน้นที่การคุ้มครองแรงงานให้ได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกระทำโดยวิธีอื่น ๆ เช่น การใช้มาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน เป็นต้น

การคุ้มครองแรงงานของรัฐจะอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือหลัก โดยการกำหนดตัวชี้วัดหรือประเด็นมาตรฐานแรงงานสำหรับตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของนายจ้าง ซึ่งมาตรฐานแรงงานไทยนั้นได้มีการนำเอามาตรฐานแรงงานสากลมาเป็นตัวชี้แนะและผลักดันให้เกิดการพัฒนามาตรฐานแรงงานในประเทศ ปัจจุบันมาตรฐานแรงงานสากลที่สำคัญ ได้แก่

1) มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ หลักเกณฑ์ด้านแรงงานที่กำหนดขึ้นโดย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยมีขอบเขตครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการ

ทำงานของแรงงานให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น เพิ่มพูนโอกาสในการมีงานทำ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

(1) "เสรีภาพในการสมาคม" เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม ได้แก่ สิทธิของ
คนงานในการจัดตั้งองค์กรของตน เพื่อการเจรจาต่อรองอย่างมีอิสระกับนายจ้างในเรื่องสภาพการจ้าง

(2) "แรงงานเด็ก" ขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ขูดรีดเอาเปรียบ เช่น แรงงานที่มีข้อผูกมัด
และรูปแบบแรงงานเด็กที่เสี่ยงต่ออันตราย ขาดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

(3) "แรงงานบังคับ" การห้ามแรงงานบังคับในรูปแบบของทาส และการบังคับให้ใช้แรงงาน

(4) "การเลือกปฏิบัติ" ไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ได้แก่ การมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติ
และการยอมรับโดยเท่าเทียมกันของคนงานทุกคน

2) มาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคม (SOCIAL ACCOUNTABILITY 8000 หรือ SA 8000)

เป็นมาตรฐานสากลเพื่อพิทักษ์สิทธิของคนงาน และใช้ตรวจสอบสภาพแวดล้อมในการ
ทำงานของสถานประกอบการทุกแห่งและทุกขนาดทั่วโลก โดยมีหลักการสำคัญ คือ การส่งเสริมให้มี
จริยธรรมและมีความรับผิดชอบต่อคนงาน โดยเน้นการคุ้มครองแรงงานในประเด็นชีวิต 9 ตัว ได้แก่
1) การใช้แรงงานเด็ก 2) การบังคับใช้แรงงาน 3) สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน 4) เสรีภาพ
ในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม 5) การเลือกปฏิบัติ 6) การลงโทษทางวินัย 7) ชั่วโมง
ทำงาน 8) ค่าตอบแทน และ 9) ระบบการจัดการ ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่าง
ประเทศเป็นส่วนใหญ่ แต่ออกมาบังคับใช้เพื่อประโยชน์ทางการค้าและความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน
ระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศคู่ค้า

3) แนวคิดเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า มีเป้าหมายในการสร้างหลักประกันต่อการทำงานที่มี
คุณค่าของคนงานทั้งชายและหญิง โดยเน้นยุทธศาสตร์สำคัญ 4 ประการ (กองแรงงานระหว่างประเทศ,
มปป.: 1-5) คือ

(1) การส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

(2) การสร้างงานและรายได้

(3) การขยายการคุ้มครองทางสังคมและประกันสังคม

(4) การเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่การเจรจาทางสังคม

งานที่มีคุณค่า อาจแสดงในรูปของความปรารถนาของบุคคล หรือจุดมุ่งหมายของสังคม
และประเทศ ตลอดจน กรอบงานสำหรับนโยบายเพื่อบรรลุจุดประสงค์ของงานที่มีคุณค่า องค์ประกอบ
ของงานที่มีคุณค่า ประกอบด้วย 10 ประการ ดังนี้ 1) การเข้าสู่การจ้างงาน 2) การปฏิบัติที่ยุติธรรม
และเท่าเทียมกันในการจ้างงาน 3) ค่าตอบแทนในการทำงานที่เหมาะสม 4) สภาพการทำงานที่ยุติธรรม
5) ความปลอดภัยในสภาพแวดล้อมในการทำงาน 6) การคุ้มครองในกรณีว่างงาน 7) การคุ้มครองทาง
สังคมและการจ้างงาน 8) โอกาสในการทำงานและการฝึกงาน 9) การมีส่วนร่วมและแรงจูงใจ และ 10)

การมีส่วนร่วมในการออกเสียง ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดหรือบางข้อประกอบกันของ 10 ข้อข้างต้น จะมีส่วนช่วยสร้างงานที่มีคุณค่าแก่หญิงและชายทุก ๆ ที่ ส่วนน้ำหนักในการเน้นและการใช้ประกอบกันนั้นขึ้นอยู่กับความหลากหลายและบริบททางสังคมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

4) แนวคิดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 เรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย และ ข้อแนะนำฉบับที่ 164 ได้กำหนดให้นายจ้างมีโครงการความปลอดภัยในการทำงานขึ้น โดยกำหนดแนวทางในการ 1) คุ้มครองคนงานจากการทำงานอันตราย 2) ขยายการคุ้มครองให้คุ้มครองแรงงานนอกระบบ 3) การส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของคนงาน และ 4) ความตระหนักถึงประโยชน์การป้องกัน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยที่ดีในสถานที่ทำงาน

5) แนวคิดว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน

ILO ได้กำหนดอนุสัญญาและข้อแนะนำโดยตรงสำหรับงานรับงานไปทำที่บ้าน คือ อนุสัญญาฉบับที่ 177 และข้อแนะนำฉบับที่ 184 โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง 1) สิทธิในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมองค์กรโดยตนเองเป็นผู้เลือก หรือสิทธิในการรวมตัว และการเจรจาต่อรอง สิทธิในการเข้าร่วมกับสหพันธ์ หรือ สหพันธ์ สหภาพแรงงาน การได้รับการกำหนดอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ 2) การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติในการจ้างและอาชีพ 3) สิทธิในการได้รับการคุ้มครองในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน 4) ค่าตอบแทน 5) สิทธิในการได้รับการคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย 6) สิทธิในการได้รับการฝึกอบรม 7) การกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงาน 8) การคุ้มครองการคลอดบุตร 9) การมีกฎหมายรองรับ โดยกำหนดเงื่อนไขที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับคนงานประเภทอื่น ๆ

จากอนุสัญญาและข้อแนะนำดังกล่าวจะเน้นในเรื่องการส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ทำงานรับจ้างอื่น ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้าน และเงื่อนไขที่นำมาปรับใช้กับประเภทงานที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกับที่ดำเนินงานในสถานประกอบการตามความเหมาะสม

จากมาตรฐานแรงงานสากลขั้นต้น จะเห็นว่าส่วนใหญ่จะเน้นตัวชี้วัดที่ซ้ำกัน แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานสากลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน โดยมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ (1) สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน (2) ค่าจ้างที่เป็นธรรม (3) การเจรจาต่อรอง และ (4) การใช้แรงงานเด็ก

แนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิทธิในการจัดตั้งสมาคมหรือการรวมตัวต่อรองของแรงงาน ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน และเป็นหัวใจสำคัญของหลักประกันในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต มาตรฐานความเป็นอยู่และความมั่นคงทางสังคมที่ยั่งยืนของแรงงาน รวมถึงแรงงานนอกระบบด้วย

หลักการสำคัญในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน ยึดหลักสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน เนื่องจากแรงงานนอกระบบมักถูกใช้แรงงานอย่างเอารัดเอาเปรียบ และมีเงื่อนไขการทำงานในระดับต่ำ การได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน โดยเฉพาะในประเด็นสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน การเจรจาต่อรอง ฯลฯ ตลอดจนสิทธิพื้นฐานต่าง ๆ ที่แรงงานนอกระบบควรจะได้รับเท่าที่จะเป็นไปได้

2) การส่งเสริมและพัฒนาการรวมกลุ่ม และการสร้างเครือข่ายให้เข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ แรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านมีลักษณะของการทำงานเป็นกลุ่มในลักษณะของกลุ่มอาชีพตามประเภทอุตสาหกรรม หากกลุ่มมีการรวมตัวกันอย่าง เข้มแข็งจนสามารถรวมกันเป็นเครือข่าย และมีการพัฒนาตนเองจากกลุ่มอาชีพไปสู่องค์กรนิติบุคคล เช่น สหกรณ์ หรือสหภาพ จะนำไปสู่การสร้างพลังอำนาจในการต่อรอง สามารถพัฒนาให้กลุ่มเกิดความเข้มแข็ง และสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด อีกทั้งจะเป็นการพัฒนารูปแบบของ ผู้รับงานไปทำที่บ้านจากการจ้างงานที่อยู่นอกระบบไปสู่การจ้างงานที่เป็นระบบมากขึ้น

3) การมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การคุ้มครองแรงงานจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประสานประโยชน์อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย บนพื้นฐานของหลักแห่งความเป็นธรรมและผลประโยชน์ร่วมกัน

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

1) ความหมายแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบ (Informal Sector)

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ได้มีการกล่าวถึงและได้รับความสนใจอย่างมากจากผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมา โดย Keith Hart ได้เสนอบทความเกี่ยวกับการจ้างงานในเมืองกานา ประเทศเคนยา โดยนำเอาแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบทวิ (Two-sector) เข้ามาใช้ในการอธิบาย และได้แยกระบบเศรษฐกิจออกเป็นงานในระบบ ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่าภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และงานนอกระบบ ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับการทำงานภาคดั้งเดิม (Bromley, 1978 : 1033 – 1039)

Clifford Geertz (อ้างถึงใน T.G. McGee, 1971 : 126 – 129) ได้กล่าวถึงแบบการผลิตในเมือง 2 ลักษณะ คือ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม กับเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง โดยแยกข้อแตกต่างออกเป็นงานในระบบ ที่มีการใช้เทคโนโลยีเครื่องจักรทันสมัยในการผลิต ซึ่งเป็นลักษณะของทุนนิยม สำหรับงานนอกระบบ เป็นกิจกรรมที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือไม่ใช้เทคโนโลยีสูง มีการลงทุนต่ำ ทำเองในครอบครัว ลักษณะเศรษฐกิจทั้งสองแบบนี้รวมเรียกว่า ระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Societal dualism economy)

มักพบในสังคมเมืองของประเทศกำลังพัฒนา (Ayobb, 1988 และ Boeke, 1953 อ้างถึงใน พัฒนา บุญอ่ำ, 2537 : 7)

Santos (อ้างถึงใน พัฒนา บุญอ่ำ, 2537 : 8) แบ่งลักษณะแบบแผนการผลิตของระบบเศรษฐกิจในเมืองเป็น 2 ระบบ คือ ตลาดส่วนบน และตลาดส่วนล่าง ระบบเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับความเป็นอยู่เชิงระบบอุปถัมภ์กับงานนอกระบบในส่วนของให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย และเป็นการสนับสนุนให้เศรษฐกิจทุนนิยมดำรงอยู่ได้ โดยการส่งผ่านสินค้าจากคนกลางสู่ผู้ค้ารายย่อย เป็นการระบายสินค้า และช่วยเพิ่มรายได้ ทำให้เกิดการพึ่งพาซึ่งกันและกัน

T.G. McGee (1971 : 64 - 68) กล่าวถึงการผลิตว่ามี 3 ประเภท คือ ระบบการผลิตแบบดั้งเดิมหรือระบบเกษตรกรรม ระบบที่สองคือ ระบบอุตสาหกรรม และระบบที่สามคือ ระบบบริการ ดังนั้นการขยายตัวของเมืองในสังคมระบบทุนนิยมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมทั้งสามระดับและเป็นกิจกรรมที่รองรับแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาจากชนบทที่ไม่อาจหางานทำในระบบอุตสาหกรรมได้ จึงต้องมาทำงานในกิจกรรมระดับที่สามและเป็นงานนอกระบบ เช่น พ่อค้าแม่ค้า หาบเร่แผงลอย เป็นต้น

จากความหมายและคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบ ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายในการศึกษาวิจัย ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1972 อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2535 : 35 - 36) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าแรงงานนอกระบบ ในมิติของกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการว่ามีคุณลักษณะ ดังนี้

- สะดวกต่อการเข้าเป็นสมาชิก
- ใช้ทรัพยากรดั้งเดิม
- ครอบครัวยุติธรรมเป็นเจ้าของกิจการ
- กิจกรรมขนาดเล็ก
- ใช้แรงงานเข้มข้นและเทคโนโลยีแบบง่าย
- ทักษะในการทำงานเป็นสิ่งที่ยู่ในระบบการศึกษา
- ไม่มีกฎเกณฑ์การแข่งขันในตลาด
- ไม่มีชั่วโมงในการทำงานหรือวันในการทำงานอย่างแน่นอน
- ไม่ขึ้นกับสถาบันการเงินที่เป็นทางการ
- ไม่มีความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบนายจ้าง - ลูกจ้าง
- ทักษะการทำงานต่ำ
- ผลผลิตต่ำ
- ค่าจ้างและสวัสดิการสังคมต่ำ
- ไม่มีการประกันคุณภาพผลผลิต
- การดำเนินการไม่อยู่ในรูปของกฎหมาย ไม่มีกฎระเบียบและข้อบังคับ
- สถานที่ทำงานไม่แน่นอนอาจมีการเคลื่อนย้ายหรือใช้บ้านเป็นที่ทำงาน

- ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจ

2) ปัจจัยทางประชากรและแรงงานนอกระบบ

การเจริญเติบโตของแรงงานนอกระบบมีความเชื่อมโยงกับประเด็นแรงงานส่วนเกิน ความสำคัญของข้อมูลพื้นฐานในเรื่องขนาดและการเติบโตของกำลังแรงงาน การศึกษาและทักษะสำหรับการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การย้ายถิ่นระหว่างชนบทและเมือง และอัตราความเป็นเมือง โดยการย้ายถิ่นจะเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากการย้ายถิ่นที่ไม่สามารถหางานในระบบได้จึงไปสิ้นสุดที่งานนอกระบบ จึงเป็นความจำเป็นในการสร้างงานสำหรับแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้หญิงเพิ่มขึ้นมากกว่าผู้ชายในเกือบทุกพื้นที่ เนื่องจากทางเลือกและความจำเป็นที่ผู้หญิงต้องเข้าสู่กำลังแรงงาน แต่ส่วนมากจะไปสิ้นสุดที่งานในระดับต่ำและแรงงานนอกระบบ เนื่องจากผู้หญิงมีการศึกษาและทักษะน้อย ขาดทรัพยากร ต้องเผชิญกับรูปแบบที่หลากหลายของการแบ่งแยกทั้งทางตรงและทางอ้อม และต้องรับผิดชอบต่อครอบครัว ผู้หญิงจึงออกจากงานและหางานใหม่ในเวลาที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงของชีวิต แต่เนื่องจากไม่ได้มีกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง จึงต้องมาสิ้นสุดที่แรงงานนอกระบบ

3) โลกาภิวัตน์กับแรงงานนอกระบบ

กระบวนการโลกาภิวัตน์ มีผลต่อการค้าและการขยายตัวของสินค้าและบริการ การลงทุนจากต่างประเทศ และการเพิ่มขึ้นของทุนระหว่างประเทศ การเพิ่มขึ้นและการขยายตัวของเทคโนโลยี การย้ายถิ่นข้ามแดน ซึ่งกระบวนการโลกาภิวัตน์จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของตลาด การบูรณาการโลกเข้าด้วยกัน และทำให้เกิดการกดดันทางการแข่งขัน

ในทางบวก กระบวนการโลกาภิวัตน์จะนำไปสู่โอกาสใหม่ในรูปแบบของงานแบบใหม่ และเกิดตลาดใหม่สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ การขยายตัวของหัตถอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะเป็นการเปิดโอกาสในการจ้างงานและการเพิ่มขึ้นของแรงงานหญิง และเป็นทางเลือกของแรงงานหญิงในการทำงานในเมืองหรือภาคเกษตร จึงสรุปได้ว่า

- กระบวนการโลกาภิวัตน์จะก่อให้เกิดโอกาสในการจ้างงานในรูปแบบใหม่

- อัตราการมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานเพิ่มขึ้น

- การแข่งขันในตลาดแรงงานต้องได้มาตรฐาน

- การแข่งขันทางการค้า การลงทุนและเทคโนโลยี ทำให้เกิดการรับเหมาช่วงในสถานประกอบการขนาดเล็กและงานรับงานไปทำที่บ้าน

ในทางลบ แนวโน้มของกระบวนการโลกาภิวัตน์ในเรื่องการลงทุนข้ามชาติ การข้ามพรมแดนทำให้เกิดการเอาเปรียบแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะต่ำและไม่สามารถย้ายถิ่นได้ ซึ่งโลกาภิวัตน์จะเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจขนาดใหญ่ที่สามารถนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ และสามารถเข้าสู่ตลาดใหม่ได้อย่างรวดเร็ว แต่สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กจะเสียเปรียบในเรื่องอำนาจและการแข่งขัน ผลกระทบของการแข่งขันในระบบการค้าเสรีจะกระตุ้นให้ธุรกิจในระบบย่อยระดับแรงงาน ในขณะที่การจ้างงาน

นอกระบบไม่มีค่าจ้างขั้นต่ำ การทำงานเป็นรายชิ้น งานไม่แน่นอน ซึ่งกระบวนการโลกาภิวัตน์มีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้ชายเข้าสู่แรงงานนอกระบบมากขึ้น โดยผู้หญิงจะถูกผลักดันไปสู่การได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่า

ดังนั้น การสร้างความสมดุลและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืนกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโลก โดยการตระหนักถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ

4) การคุ้มครองทางสังคมแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ จะไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นแรงงานในระบบ กลไกการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบจะประกอบด้วยยุทธวิธีการจัดการเพื่อนำไปสู่การตอบสนองต่อความตึงเครียดและความรุนแรงทางเศรษฐกิจ

กลไกการคุ้มครองทางสังคมนอกระบบ จะเป็นในลักษณะของการสร้างเครือข่ายสังคม เช่น ครอบครัวขยาย เพื่อน เพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นที่รู้จักในลักษณะของ "moral economy" (J.C.Scot อ้างใน Hans Gsanger, 2001) หรือ "economy of affection" (G.Hyden อ้างใน Hans Gsanger, 2001) หรือ ต้นทุนทางสังคม ความสัมพันธ์ของกลไกการคุ้มครองทางสังคมนอกระบบ ถูกจัดโดยหลักของความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และอยู่บนฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (reciprocity) หรืออยู่บนฐานของการแพร่กระจาย (redistribution) อย่างใดอย่างหนึ่ง

- การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (reciprocity) โดยทั่วไปเป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างบุคคล หรือกลุ่มสังคม ขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางสังคมภายในกรอบของความสัมพันธ์แบบเครือญาติ รูปแบบของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน มี 3 รูปแบบ คือ

1) generalised reciprocity เป็นการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในครอบครัวหรือครัวเรือน เช่น การแบ่งปันเครื่องบริโภคที่จำเป็นแก่สมาชิกในครอบครัว

2) balanced reciprocity เป็นการแลกเปลี่ยนที่เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน เช่น การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในฤดูกาลเก็บเกี่ยว

3) negative reciprocity พบในความสัมพันธ์ที่นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกในชุมชนหรือสังคม เช่น การลักขโมย

- การแพร่กระจาย (redistribution) เป็นการรวมกันของสินค้าภายในกลุ่มและแจกจ่ายออกไป โดยอาศัยหลักเกณฑ์เฉพาะ การแพร่กระจายจะทำหน้าที่ในการลดความไม่สมดุลภายในกลุ่ม โดยมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเฉพาะกลุ่ม เช่น แบบแผนการให้สินเชื่อในชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของกลไกการคุ้มครองทางสังคมนอกระบบโดยเชื่อมโยงกับภาคในระบบจะพบรูปแบบของความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน คือ

- ความสัมพันธ์แบบร่วมมือ เป็นความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นในระบบตลาด การแลกเปลี่ยนสินค้า การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สามารถหาได้จากภาคในระบบ และการแลกเปลี่ยน การให้ค่า

แนะนำปรึกษา หรือในรูปของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีส่วนครอบคลุมแรงงานนอกระบบ โดยทั่วไปแล้วความสัมพันธ์นี้จะอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน

- ความสัมพันธ์แบบรับเหมาช่วง แสดงให้เห็นการมีอำนาจที่เหนือกว่าของสถานประกอบการในระบบ ความสัมพันธ์นี้แรงงานในระบบได้ประโยชน์ เพราะเป็นการเตรียมตลาดสำหรับผลผลิตและบริการของภาคนอกระบบ โดยเฉพาะผลผลิตในขั้นเริ่มต้น

จะเห็นได้ว่ากลไกการคุ้มครองทางสังคมนอกระบบ ขึ้นอยู่กับการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามพบว่า ความสัมพันธ์แบบเครือข่ายเป็นแหล่งของการช่วยเหลือที่สำคัญที่สุด

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน

1) ความหมาย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยได้ให้ความหมายเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน สรุปได้ดังนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้ความหมายการรับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง งานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เรียกว่าผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่ทำ (1) ในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่ที่บุคคลนั้นเลือกเอง ที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้าง (2) เพื่อรับค่าตอบแทน และ (3) เป็นงานซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์วัสดุ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน เว้นแต่บุคคลนั้นมีต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และสามารถพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในอันที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระตามกฎหมายข้อบังคับแห่งชาติหรือคำพิพากษาของศาล

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545) ให้ความหมายการรับงานไปทำที่บ้าน ว่าเป็นงานที่ทำโดยบุคคลซึ่งรับงานมาทำนอกสถานที่ประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง ส่วนใหญ่จะเป็นที่บ้านหรือบริเวณบ้าน

ส่วนผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่รับงานมาดำเนินการ โดยต้องมีลักษณะการทำงานที่สำคัญ คือ (1) สถานที่ทำงานเป็นสถานที่ใดก็ได้ ที่มีใช้สถานที่ประกอบการของผู้ว่าจ้าง (2) งานที่รับไปทำต้องส่งคืนผู้ว่าจ้างให้ครบตามจำนวนที่ตกลงกัน นอกเหนือจากนั้นในบางโอกาสอาจมีการขายให้ผู้อื่นโดยที่ไม่ใช่ผู้ว่าจ้าง แต่ไม่นับการที่ทำงานนั้นทำเพื่อขายเพียงอย่างเดียวซึ่งจะไม่มีผู้ว่าจ้าง (3) มีการตกลงค่าตอบแทนกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจเป็นค่าตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนดเอง หรือผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้กำหนด หรือทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน และ (4) ต้องทำงานที่รับไปทำนั้นให้ได้ตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด

ในการศึกษานี้ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลที่รับงานมาดำเนินการ โดยมีลักษณะการดำเนินการที่สำคัญ คือ ต้องทำงานตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด มีการตกลงค่าตอบแทนกับผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจ

เป็นค่าตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างกำหนดเอง หรือผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้กำหนด หรือทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกัน และสถานที่ทำงานเป็นสถานที่ใดก็ได้ที่มีใช้สถานที่ประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง

2) ลักษณะเด่นและความสำคัญของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ลักษณะเด่นของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1) มีความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความยืดหยุ่นในระดับสูงในเรื่องเวลาและสถานที่ในการผลิต ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถที่จะทำงานที่บ้านในสภาพแวดล้อมที่คุ้นเคย และมีโอกาสที่จะทำงานร่วมกับสมาชิกในครอบครัว ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนมากจะเป็นผู้หญิงและแม่บ้าน จึงสามารถที่จะหยุดเพื่อทำงานบ้านหรือดูแลบุตรได้ สิ่งเหล่านี้จึงมีความยืดหยุ่นต่อการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในความต้องการการผลิตสินค้าและบริการ กล่าวได้ว่าความยืดหยุ่นในชั่วโมงการทำงานและเงื่อนไขการทำงาน เป็นกลไกการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในตลาดการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบ นั่นก็คือ ชั่วโมงการทำงานที่มาก ทำให้ได้ผลผลิตที่มาก โดยใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบ

2) ความหลากหลายของงาน มีทั้งการผลิต การดำเนินการเพียงบางขั้นตอนของกระบวนการผลิตและการบริการ ส่วนใหญ่เกิดจากการกระจายการผลิตจากภาคอุตสาหกรรมที่เรียกว่า การจ้างเหมาช่วง โดยมีกระบวนการจ้างเหมาช่วงที่สำคัญคือ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โรงงานขนาดกลาง หน่วยธุรกิจในภูมิภาค หน่วยผลิตเพื่อขายในชุมชนและผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ชอุทธิ มีสิทธิ์ และคณะ, 2542 : 6)

3) ความสัมพันธ์ในการจ้างงานมีหลากหลาย มีทั้งรูปแบบการจ้างแรงงาน จ้างทำของ ซื้อขายคนกลาง ตัวแทนนายหน้าและการจ้างเหมาช่วง ซึ่งในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านจะมีผู้ว่าจ้างหลายราย (ชอุทธิ มีสิทธิ์ และคณะ, 2542 : 16) บางครั้งไม่สามารถทราบผู้ว่าจ้างที่แท้จริงได้

4) งานรับงานไปทำที่บ้านก่อให้เกิดหน่วยผลิตหรือคนทำงานในระดับครอบครัวและชุมชน เกิดกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีการแบ่งงานและการกระจายงานระหว่างกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ชอุทธิ มีสิทธิ์ และคณะ, 2542 : 6) งานรับงานไปทำที่บ้านจะใช้ครอบครัวเป็นฐาน ครอบครัวจึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญต่อความสำเร็จของงาน โดยสมาชิกในครอบครัวจะเป็นผู้สนับสนุนเมื่อกำลังแรงงานไม่เพียงพอ

5) งานรับงานไปทำที่บ้านมีความสอดคล้องกับสภาพชีวิตของสังคมไทย การใช้บ้านเป็นสถานที่ทำงานทำให้ผู้หญิงสามารถทำงานในครัวเรือนและทำงานเพื่อประโยชน์เชิงเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้เด็กและผู้สูงอายุสามารถที่จะช่วยกิจกรรมของครอบครัว ก่อให้เกิดรายได้ และหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกี่ยวกับการทำงานในรูปแบบอื่น ดังนั้น งานรับงานไปทำที่บ้านจึงเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างครอบครัว มีผลต่อกำลังแรงงานที่มีอยู่และค่าใช้จ่ายในครอบครัว

ความสำคัญของแรงงานนอกระบบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

1) งานรับงานไปทำที่บ้านช่วยแก้ไขปัญหาการว่างงาน โดยรองรับการจ้างแรงงานในระบบที่ปิดกิจการ หรือปรับลดขนาดกิจการลง

2) งานรับงานไปทำที่บ้านนำมาซึ่งการจ้างงานและรายได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านการศึกษา และทักษะฝีมือในการทำงาน รายได้จากการทำงานไปทำที่บ้านจะเป็นยุทธวิธีหนึ่งในการที่จะใช้สำหรับการอยู่รอดในชีวิตประจำวันสำหรับตนเองและครอบครัว ถึงแม้ว่ารายได้จะไม่สม่ำเสมอ แต่การรับงานไปทำที่บ้านก็หมายถึงการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางลงได้

3) ดันทุนทางการเงินหรือการลงทุนสำหรับงานรับงานไปทำที่บ้านต่ำ เนื่องจากธรรมชาติของงานรับงานไปทำที่บ้าน เป็นงานที่ใช้แรงงานเข้มข้น ใช้เงินทุนและเทคโนโลยีต่ำ งานส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องใช้ทักษะในการทำงานที่สูง นอกจากนี้ งานรับงานไปทำที่บ้านอาจใช้เวลาว่าง หรือในบางกรณีอาจใช้ช่วงเวลาการว่างงานตามฤดูกาลในการผลิตสินค้าและบริการได้

ข้อจำกัดของงานรับงานไปทำที่บ้าน

งานรับงานไปทำที่บ้าน ก่อให้เกิดปัญหาการจ้างงานหลายด้าน ได้แก่

1) ผู้รับงานไปทำที่บ้านขาดความมั่นคงในการทำงาน เนื่องจากความต้องการงานไม่สม่ำเสมอ ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการของตลาด ยิ่งไปกว่านั้นพบว่าการแข่งขันสูงระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้าน บางกรณีผู้รับเหมาะช่วงกำหนดโควตาสำหรับแหล่งงานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

2) ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าตอบแทนการทำงานต่ำ โดยทั่วไปจะได้รับค่าตอบแทนรายชิ้น ดังนั้นรายได้จากการทำงานจะถูกกำหนดโดยค่าตอบแทนที่จะได้รับ โดยขึ้นกับจำนวนผลงานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำเสร็จ การต่อรองในเรื่องค่าจ้างไม่สามารถทำได้เนื่องจากผู้รับเหมาะช่วงหรือผู้ว่าจ้างจะใช้ความคุ้นเคย ใช้การพึ่งพาอาศัยกัน ผู้รับงานไปทำที่บ้านรู้สึกพอใจผู้รับเหมาะช่วง เนื่องจากนำงานและรายได้มาให้

3) งานบางชนิดมีผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น การระคายเคืองผิวหนังเนื่องจากการใช้สารเคมี และการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อเนื่องจากการนั่งหรือยืนทำงานเป็นเวลานาน ซึ่งผลกระทบต่อสุขภาพอาจไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดหรือสังเกตได้ เช่นผลกระทบจากพิษของสารเคมี จะเกิดขึ้นในระยะยาว จะมีผลต่ออาการทางกายหรือการเจ็บป่วย

4) ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นลูกจ้างในระบบ ดังนั้นจึงไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายการจ้างงานหรือการคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้รับการประกันสังคม ไม่มีอำนาจในการต่อรองหรือความสามารถในการจัดการเพื่อการได้รับค่าจ้างที่ดีขึ้น

5) ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีเวลาในการทำงานไม่สม่ำเสมอ บางช่วงมีงานน้อยมากหรือไม่มีงาน แต่บางช่วงมีงานมาก ต้องรีบทำงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงมีแนวโน้มที่จะละเลยสุขภาพตนเองและสมาชิกในครอบครัว สิ่งนี้นำมาซึ่งความทรุดโทรมต่อสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ และความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัว

6) แนวทางหรือโอกาสในการปรับปรุงทักษะสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านมีน้อย โดยเฉพาะหากไม่มีการรวมกลุ่ม การขาดโอกาสสำหรับการพัฒนาทักษะ หมายถึง การไม่มีความหวังสำหรับการมีอนาคตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านยังมีปัญหาในการขาดเงินลงทุนสำหรับเครื่องมือและเครื่องจักรขนาดเล็ก ขาดแหล่งเงินทุน และขาดความรู้เกี่ยวกับการตลาด เป็นต้น

3) สถานการณ์ทั่วไปของการรับงานไปทำที่บ้าน

สภาพการจ้าง

สำหรับประเทศไทยการจ้างงานนอกระบบโดยผู้รับงานไปทำที่บ้าน สามารถดึงแรงงานหญิงเข้าสู่การจ้างงานนอกระบบแบบนี้จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องหนัง แหวน อุปกรณ์ไฟฟ้า และการทำดอกไม้ประดิษฐ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการจ้างงานนอกระบบไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน จึงเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการใช้เป็นกลยุทธ์ในการลดต้นทุนการผลิตและการแข่งขันในเชิงธุรกิจ (วิยุทธ์ จักรสพันธ์ และคณะ, 2540 : 111) การรับงานมีได้หลายรูปแบบและแตกต่างกันตามประเภทของอุตสาหกรรม โดยผู้รับงานส่วนใหญ่รับงานผ่านกลุ่มหรือองค์กรของชุมชน ผ่านนายจ้างและคนกลางในท้องถิ่น และผ่านเจ้าของกิจการโดยตรง อุตสาหกรรมที่มีการรับงานผ่านกลุ่มมาก คือ อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป การทำดอกไม้ประดิษฐ์ และผลิตภัณฑ์กระดาษสา (ประดิษฐ์ ชาสมบัติ, 2542)

สภาพปัญหาของการทำงานนอกระบบ

กองแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2539 : 19-23) พบว่า ปัญหาที่สำคัญของผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ

1. ค่าตอบแทน ได้แก่ ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมาก ค่าจ้างไม่ปรับตามอัตราภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาค่าจ้างต่ำพบทั่วไปเกือบทุกประเทศ
2. ชั่วโมงการทำงาน ซึ่งมักพบว่าชั่วโมงการทำงานติดต่อกันยาวนานมาก แม้ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านจะสามารถจัดเวลาทำงานได้สะดวก แต่ในทางปฏิบัติกลับทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านสับสนระหว่างเวลาส่วนตัวกับการทำงาน เพราะเกิดภาวะกดดันจากการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนของงาน
3. ด้อยโอกาสที่จะได้รับการประกันสังคม สวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ
4. ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน อันตรายที่พบบ่อย ได้แก่ จากการทำงานของเครื่องจักรกล เครื่องมือที่แหลมคม (เข็ม กรรไกร และมีด) ผลเสียจากการทำงานต่อเนื่องกันยาวนาน การไม่คำนึงหลักการ การได้รับความร้อน ความชื้น เสียงดัง แรงสั่นสะเทือน วัสดุสารเคมีต่าง ๆ สารที่ทำให้เกิดประกายไฟ การใช้พลังงานไฟฟ้าจากเครื่องจักร เสื้อผ้า จักรเย็บผ้า สายไฟที่เชื่อมต่ออย่างผิดวิธี ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย สลัม ชุมชนแออัด และที่ได้รับอันตรายอื่น ๆ เช่น ต่อดวงตา ปวดหลัง และมีมือ นอกจากนี้ยังขาดการแนะนำ การฝึกอบรมและวิธีป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น

5. แรงงานเด็ก ประเทศอุตสาหกรรม มีแรงงานเด็กทำงานที่บ้านวันละประมาณ 2-3 ชั่วโมงหลักจากเลิกเรียน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ส่วนในประเทศกำลังพัฒนามีปัญหามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่ทำงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้า เช่น ในฟิลิปปินส์ พบว่าเด็กต้องทำงานถึง 15 – 30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยได้รับค่าจ้างต่ำมาก

สภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2545 : 26) พบว่าปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ ปัญหาค่าตอบแทน งานขาดความต่อเนื่อง ความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน ไม่มีเงินทุน สถานที่ทำงานคับแคบ และชั่วโมงการทำงานมากเกินไป ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ (2542 : (1)) ที่ศึกษารูปแบบการพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่าอัตราค่าตอบแทนในการรับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่จะได้รับค่าตอบแทนตามผลงาน การรับงานในแต่ละอุตสาหกรรม ผู้รับงานส่วนใหญ่มีปัญหาสำคัญที่คล้ายกันคือ ปัญหาค่าจ้างและรายได้ต่ำ การขาดเงินทุน และขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ โดยทุกอุตสาหกรรมจะมีปัญหาในเรื่องของค่าจ้างที่ต่ำมาก แต่มีอุตสาหกรรมประเภทเย็บระในพลอย จะมีปัญหาด้านการขาดแคลนเงินทุน มากกว่าเรื่องค่าจ้างที่ต่ำ และอุตสาหกรรมตัวเขียนเสื้อผ้าจะมีปัญหาด้านขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์ และ ผกามาศ บุญธรรม (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานสตรีที่รับแหวนไปทำที่บ้าน : ศึกษากรณีหมู่บ้านโนนภู ตำบลสาวะถี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่ามีผู้แพ้ภัยเอาเคลือบแหวนบ้าง การทำงานกลางคืนมีปัญหา เพราะแสงสว่างไม่เพียงพอ และมีปัญหาการนั่งทำงานติดต่อกันเป็นเวลานาน ๆ นอกจากนี้ยังพบปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาขาดแคลนเงินทุน สุขภาพไม่ดี ไม่มีผู้เลี้ยงดูบุตร วัสดุอุปกรณ์มีราคาแพงขึ้น เป็นต้น สำหรับความช่วยเหลือที่ผู้รับงานต้องการนั้นได้แก่ หางานมาให้อย่างต่อเนื่อง ให้ความคุ้มครองเรื่องค่าตอบแทนรวมทั้งสนับสนุนให้จัดตั้งกลุ่มผู้รับงานปัญหาที่พบเหล่านี้สอดคล้องกับศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2542 อ้างในการสัมมนาสถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน : แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000) พบว่าปัญหาของแรงงานนอกระบบมีด้วยกันหลายปัญหา ทั้งปัญหาของแรงงานเองและปัญหาของผู้ว่าจ้าง ที่สำคัญคือปัญหาของแรงงานนอกระบบ ได้แก่

1. ปัญหาสถานภาพของแรงงานไม่ชัดเจน ในปัจจุบันแรงงานนอกระบบ (informal worker) มีการทำงานในลักษณะการจ้างผลิตสินค้า (employment to produce goods) มิใช่การว่าจ้างแรงงาน (employment for labour) แรงงานนอกระบบ แม้แต่ผู้รับงานมาทำที่บ้านก็มีได้มีสถานภาพเป็นลูกจ้างปกติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะมิได้มีสายงานการบังคับบัญชาหรือมีการควบคุมเหมือนกับลูกจ้างในสถานประกอบการหรือโรงงาน ดังนั้นจึงไม่มีความสัมพันธ์ตามปกติในฐานะนายจ้าง และ ลูกจ้าง
2. ปัญหาด้านสภาพการทำงานไม่มีเสถียรภาพ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีงานทำที่ไม่แน่นอน มีงานทำอย่างไม่ต่อเนื่อง การทำงานไม่มีหลักประกันที่มั่นคง
3. ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ต้องทำงานในสภาพแวดล้อมที่แย่หรือไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและไม่ปลอดภัยในการทำงาน

4. ปัญหาการขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ โดยทั่วไปแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ มักจะไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือในเบื้องต้นมาก่อนที่จะรับงานมาทำหรือขาดการฝึกอบรมที่เป็นการยกระดับฝีมือทั้งก่อนและระหว่างทำงาน จึงทำให้งานที่รับมาทำมีคุณภาพงานที่ต่ำไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง หรือคนกลางที่เอางานมาให้ทำ

5. ปัญหาการได้รับค่าตอบแทนในการทำงานที่ต่ำ แรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมากมักจะถูกเอาเปรียบจากคนกลางหรือผู้ว่าจ้าง โดยจะได้รับค่าจ้างตอบแทนค่าหรือค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรืออัตราค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในสถานประกอบการ โดยลักษณะงานแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าจ้างตอบแทนการทำงานตามผลงาน และหากว่าจ่ายงานมายัง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งต้องผ่านคนกลางหลาย ๆ ขั้นตอน ก็จะมีผลทำให้ค่าจ้างที่แรงงานได้รับต้องลดลงเรื่อย ๆ ตามส่วน

6. ปัญหาด้านสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในปัจจุบันแม้จะมีความพยายามที่จะตรากฎหมายออกมาบังคับใช้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ยังไม่มีการจัดสวัสดิการทางสังคมและการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง จึงทำให้การคุ้มครองไม่ถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในการจัดตั้งองค์กรของคนเพื่อปกป้องสิทธิและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระหว่างสมาชิก

4) การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(1) สัญญาจ้างงาน เงื่อนไข และสภาพการจ้าง

การรับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย เกิดจากการตกลงร่วมระหว่างผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนผู้ว่าจ้างหรือตัวแทนผู้รับงานไปทำงานที่บ้านซึ่งมีหลายรูปแบบ โดยทั่วไปตกลงด้วยวาจามากกว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษร อาศัยความคุ้นเคย การรู้จักกันมาก่อน หรืออาศัยความรู้จักกันผู้รับประกัน ผู้รับงานส่วนใหญ่พอใจกับข้อตกลงในรูปแบบนี้ (ชฤทธิ มีสิทธิ และสิทธิศักดิ์ ตามสิทธิ 2542 : 43; คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542 : 5)

(2) ค่าจ้างและรายได้

ค่าจ้างและรายได้ของทั้งผู้ชายและหญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีอัตราต่ำกว่าในภาคเศรษฐกิจที่เป็นระบบมาก นอกจากนี้ความแตกต่างของแรงงานหญิงและชายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบนั้นมีสูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบ แม้แต่ในกลุ่มของผู้ที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระด้วย ช่องว่างของรายได้ในเศรษฐกิจนอกระบบนี้เกิดจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ (เอกสารประกอบการสัมมนา สถานการณ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน : แนวทางการสร้างความมั่นคงสู่ปี 2000)

1. รายได้ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ จากสถานภาพที่เปลี่ยนจากนายจ้างเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ และกลายเป็นแรงงานที่มีค่าจ้างชั่วคราวและเป็นแรงงานรับเหมาช่วง

2. สัดส่วนของผู้หญิงทั่วโลกที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่มีรายได้สูงมีน้อยเกินไป ในขณะที่สัดส่วนของผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจที่มีรายได้ต่ำมีสูงมาก เช่น ในกิจการรับเหมาช่วง เป็นต้น

ประเทศไทยค่าตอบแทนส่วนใหญ่เป็นไปตามผลงานที่จ่ายเป็นรายชิ้น งานเหมา จากการสำรวจสภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงาน ในประเทศไทยทั้งคนงานหญิงที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและแรงงานหญิงที่ทำงานตามบ้านของ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล (2538) พบว่าคนงานผู้หญิงมีสภาพการจ้างและการทำงานคล้ายกัน โดยลักษณะการจ้างงานแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การจ้างรายวัน การจ้างรายเดือน และการจ้างเหมา และจากการศึกษาของกองวิชาการและแผนงาน กรมแรงงาน (2529: 47-50) ได้ศึกษาสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Workers) พบว่าส่วนใหญ่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้หญิงที่สมรสแล้ว สภาพการจ้างนิยมจ้างเป็นงานเหมา และจ่ายค่าใช้จ่ายตามผลงานที่ทำได้ โดยเฉลี่ยแล้วจะได้รับค่าจ้างวันละ 20 บาท ซึ่งต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาก อัตราค่าจ้างจะแตกต่างกันไปตามประเภทและขนาดของงานที่รับมาทำ วัสดุที่ใช้ฝีมือ หรือความสามารถของผู้รับงานไปทำที่บ้าน กำหนดเป็นรายชิ้นหรือต่อหน่วย นอกจากค่าจ้างปกติแล้ว ยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษอีก ได้แก่ เงินตอบแทน รางวัลพิเศษ เช่น เงินปันผล เงินโบนัส และเงินแต่ะเอีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจและตลาดของผู้ว่าจ้าง ในส่วนของ อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ (2532) ศึกษาการทำงานรับจ้างเหมาของสตรีในอุตสาหกรรมชนบท โดยเน้นการศึกษาลักษณะการจ้างงานแบบจ้างเหมา คือ งานที่จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น ตามปริมาณที่ทำได้ ในกิจกรรมผลิตหลายประเภท เช่น สิ่งทอ ดอกไม้ประดิษฐ์ แกะสลักไม้ เจียรนัยพลอย จักสาน เป็นต้น และต่อมา อมรา พงศาพิชญ์ (2535) ได้ศึกษาผลตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านอีก พบว่า ค่าตอบแทนหรือค่าจ้างและรายได้ จากการรับงานไปทำที่บ้าน แตกต่างไปตามประเภทอุตสาหกรรม ปริมาณงานและคุณภาพของงาน แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันก็คือ เป็นอัตราผลตอบแทนตามผลงาน เช่น ได้รับอัตราค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น การจ่ายค่าจ้าง จ่ายเป็นรายวันหรือลักษณะอื่น ๆ แต่ถึงแม้จะมีค่าแรงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคนงานในโรงงานแต่ ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่พอใจกับงานที่ทำ และค่าตอบแทนที่ได้รับเพราะ

- 1) งานประเภทที่ทำมีความเหมาะสมกับชีวิต และการทำงานของผู้หญิงในสังคมไทย
- 2) ลักษณะของการทำงานมีความยืดหยุ่น และเป็นรายได้เสริม หรือบางกรณีก็เป็นรายได้หลัก
- 3) ช่วยให้ชาวชนบทมีงานทำโดยเฉพาะในช่วงหลังฤดูการเกษตร จากการวิจัยพบว่าแม่บ้านและผู้หญิงรู้สึกได้ว่า รายได้จากการรับงานไปทำที่บ้านน่าพอใจ ในขณะที่คนหนุ่มสาวไม่ค่อยพอใจกับงาน

และค่าตอบแทนจากการรับงานไปทำที่บ้าน หากมีโอกาสคนเหล่านี้จะไปทำงานที่คิดว่าจะ

นอกจากนี้ ผกามาศ บุญธรรม (2540: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานสตรีที่รับเหมาไปทำที่บ้าน : ศึกษากรณีหมู่บ้านโนนแก้ว ตำบลสาวะถี อำเภอเมืองจังหวัดขอนแก่น พบว่าแรงงานสตรีที่รับงานไปทำที่บ้านเป็นการจ้างเหมาแบบรายชิ้น เป็นการตกลงว่าจ้างด้วยวาจา ไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ลักษณะการจ้างมี 2 ระบบ คือ นายจ้างนำงานไปส่งที่บ้านและรับชิ้นงานคืนเมื่อเสร็จ ทางนายจ้างควบคุมงานโดยกำหนดเป็นมาตรฐานไว้ อัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับประเภทชิ้นงานตามขนาดของเส้นใย ขนาดความยาวของอวน ขนาดตาของอวน และความถี่ของอวน ซึ่งมีลักษณะตามขนาดแตกต่างกันไปตามใบสั่งชื่อของลูกค้า การทำงานเฉลี่ยวันละประมาณ 8-12 ชั่วโมง มีงาน

ทำทุกเดือน วันหยุดประจำสัปดาห์ไม่แน่นอน และไม่มีสวัสดิการใด ๆ จากผู้ว่าจ้าง การจ่ายค่าจ้าง กำหนดจ่ายเดือนละ 2 ครั้ง รายได้เฉลี่ยวันละ 60 บาท หรือต่ำกว่าและประดิษฐ์ ชาสมบัติ (2542: (1)) ศึกษารูปแบบการพัฒนามากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่า การรับงานไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่ทำเป็นอาชีพเสริมของครัวเรือน แต่มีการทำเป็นอาชีพหลักของครัวเรือนบ้างประมาณร้อยละ 20 สภาพการทำงานส่วนใหญ่ จะได้รับค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น หรืองานเหมา อัตราค่าตอบแทนแตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรม โดยเฉลี่ยครัวเรือนผู้รับงานไปทำที่บ้านมีรายได้เฉลี่ยการรับงานไปทำที่บ้านประมาณ 3,105 บาทต่อเดือน แต่รายได้ของครัวเรือนแตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรม เช่น ครัวเรือนในอุตสาหกรรมประเภทตัดเย็บเสื้อผ้าที่เกาะสมุยมีรายได้ประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน และครัวเรือนที่รับการบรรจุผลิตภัณฑ์มีรายได้สุทธิเฉลี่ยต่ำสุดประมาณ 625 บาท/เดือน

ส่วนการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างตามอัตราผลงาน เป็นรายวันเช่นกัน การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปทำกันมากมีค่าจ้างเฉลี่ยต่อวันประมาณ 104 บาท และ การทำดอกไม้ประดิษฐ์มีค่าจ้างเฉลี่ยวันละประมาณ 79 บาท และการรับงานด้านเจียรไนพลอย มีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยสูงสุดคือ 385 บาทต่อวัน ส่วนการทำผลิตภัณฑ์โลหะค่าจ้างเฉลี่ยต่ำสุดพบในการรับงานบรรจุผลิตภัณฑ์ คือ ประมาณวันละ 22.65 บาท และถ้านำทุกประเภทอุตสาหกรรมมารวมกันโดยนำอัตราค่าจ้างรายชิ้น คูณกับปริมาณงานที่ทำได้ในแต่ละวัน และนำมาเฉลี่ยต่อคนทำงาน พบว่าได้ค่าเฉลี่ยประมาณ 109 บาทต่อวัน และการติดต่องานทำกันหลายวิธี โดยส่วนใหญ่ประชาชนหรือหัวหน้ากลุ่มเป็นผู้ติดต่องาน รองลงไปคือ ผู้รับงานติดต่อผู้ว่าจ้างโดยตรงหรือคนกลางในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละประเภทงานก็จะมีวิธีการหางานที่แตกต่างกันไป เช่น อุตสาหกรรมดอกไม้ประดิษฐ์และผลิตภัณฑ์กระดาษ ประชาชนกลุ่มจะติดต่องานเป็นหลัก การตัดเย็บเสื้อผ้าที่เกาะสมุยผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ติดต่อและรับงานกับผู้ว่าจ้างโดยตรง และในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ผู้รับงานส่วนใหญ่รับงานผ่านกลุ่มเป็นหลัก

(3) ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดประจำปี และวันหยุดทำงานโดยได้รับค่าจ้าง

แม้ว่าแรงงานนอกระบบจะมีชั่วโมงการทำงานที่ไม่แน่นอน โดยจะเริ่มทำงานตั้งแต่เช้า หลังจากเสร็จภารกิจในครอบครัวแล้ว จนกระทั่งเย็น และบางครั้งทำงานในช่วงกลางคืนด้วย จึงนับว่าใช้เวลาในการทำงานค่อนข้างมาก การศึกษาของนภัส สิริสัมพันธ์ (2537) เกี่ยวกับผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าส่วนใหญ่มีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยวันละ 10-12 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 6-7 วัน และสินีรัตน์ พิมลวีริชกุล (2539) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าร่วมกองทุน ประกันสังคมโดยสมัครใจของผู้รับงานมาทำที่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้รับชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์มา ประกอบที่บ้าน อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านเหล่านี้มีสภาพชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน โดยเฉลี่ยปกติวันละ 11-15 ชั่วโมง หากเป็นงานเร่งด่วนจะสูงถึง 21 ชั่วโมงต่อวัน ส่วนการศึกษาของประดิษฐ์ ชาสมบัติ (2542) พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านในทุกอุตสาหกรรม ทำงานโดยเฉลี่ยวันละ 8 ชั่วโมง 15 นาที ต่อวัน โดยมีชั่วโมงทำงานสูงสุด 18 ชั่วโมงต่อวัน ในแต่ละสัปดาห์ทำงานประมาณ 6 วัน