

# แรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร : ข้อควรพิจารณาสำหรับผู้กำหนดนโยบาย

WIEGO และโฮมเน็ต ประเทศไทย  
สิงหาคม 2560

ข้อเสนอแนะทางนโยบายฉบับนี้ เกิดขึ้นจากการบูรณาการผลการวิจัยแบบมีส่วนร่วม ที่ทำการศึกษารองานนอกระบบ 4 สาขาอาชีพ<sup>1</sup> และผลการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของกรุงเทพมหานคร<sup>2</sup> โดย WIEGO และโฮมเน็ต ประเทศไทย การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ทำการผลิตที่บ้าน ลูกจ้างทำงานบ้าน ผู้ขับขี้อักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ซึ่งกลุ่มเป้าหมายจากทั้ง 4 สาขาอาชีพนี้เป็นสมาชิกขององค์กรฐานสมาชิก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสมาพันธ์แรงงานนอกระบบ

ข้อเสนอแนะทางนโยบายฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อ:

1. สรุปรประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ การเข้าถึงบริการสาธารณะ และนโยบายของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
2. นำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายเพื่อพัฒนาการสนับสนุนแรงงานนอกระบบในกรุงเทพให้ดียิ่งขึ้น แก่ภาครัฐในระดับชาติ ระดับเมือง และระดับท้องถิ่น



มยุรี สิบวงศ์ ผู้ทำการผลิตที่บ้านและสมาชิกสมาคม  
เครือข่ายแรงงานนอกระบบแห่งประเทศไทย  
รูปโดย: Paula Bronstein / Getty Images Reportage

## คำจำกัดความและการนับแรงงานนอกระบบ:

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ให้คำจำกัดความของแรงงานนอกระบบ หมายถึง “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” จากคำจำกัดความนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า มีแรงงานนอกระบบในกรุงเทพฯ ประมาณ 1.48 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 28.4 ของกำลังแรงงาน แต่ทว่า ตัวเลขจำนวนนี้ไม่ได้นับรวมผู้ทำการผลิตที่บ้าน<sup>3</sup> และลูกจ้างทำงานบ้านด้วย เนื่องด้วยการมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ แม้ว่ากลไกการคุ้มครองนี้ไม่ถูกนำไปใช้ทางปฏิบัติก็ตาม การประมาณจำนวนแรงงาน

นอกระบบอีกทางหนึ่งคือการรวมผู้ประกันตนตามประกันสังคม มาตรา 39 และ 40 (ในปี 2558) เข้าในจำนวนแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะเพิ่มเป็นประมาณ 2.1 ล้านคน (สถิติงานประกันสังคม, 2559) — แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนตัวเลขนี้ไม่ได้รวมถึงแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนและแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนด้วย ด้วยเหตุนี้ เราจึงสามารถประมาณจำนวนแรงงานนอกระบบในกรุงเทพฯ ว่ามีประมาณหรือมากกว่า 2 ล้านคน

<sup>1</sup> Reed, S. O., A. C. Oganda, พูลทรัพย์ ตูลาพันธ์, ชิตชนก สมานตระกูล, และพรณี ไทวกุลพานิชย์. (2560). “รายงานการศึกษาแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษา 4 สาขาอาชีพ.” WIEGO และโฮมเน็ตประเทศไทย

<sup>2</sup> S. O. Reed และชิตชนก สมานตระกูล, 2560, “การศึกษานโยบายของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ” WIEGO โฮมเน็ต ประเทศไทย

<sup>3</sup> ผู้ทำการผลิตที่บ้าน หมายถึง “แรงงานนอกระบบที่ทำงานที่ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงาน ที่บ้านของตนเองหรือในบริเวณรอบบ้าน ผู้ทำการผลิตที่บ้านแบ่งเป็น ผู้ผลิตเพื่อขาย (มีการติดต่อโดยตรงกับลูกค้า, จัดหาวัตถุดิบเอง, กำหนดราคาเอง) และผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ได้รับการติดต่อหรือว่าจ้างจากโรงงานหรือคนกลาง รับงานและวัตถุดิบกลับไปทำที่บ้านและนำส่งชิ้นงาน โดยได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้น) Horn, Z., บุญสม นามสมบูรณ์ และ พูลทรัพย์ ตูลาพันธ์, 2013. “Home-based Workers in Bangkok, Thailand.” Informal Economy Monitoring Study, WIEGO.

## ประเด็นสำคัญของแรงงานนอกระบบ:

แรงงานนอกระบบมีส่วนช่วยให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีชีวิตชีวา ปลอดภัย และเจริญรุ่งเรือง แรงงานนอกระบบสนับสนุนภาคเศรษฐกิจและแรงงานในระบบโดยตรง โดยเห็นได้จากผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่มีอยู่ทั่วเมือง ให้บริการคมนาคมขนส่งและอาหารราคาถูกแก่ลูกค้าที่ทำงานในบริษัทเอกชนและภาครัฐ ลูกจ้างทำงานบ้านช่วยแบ่งเบาภาระการดูแลครอบครัวของนายจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายจ้างหญิงที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ ผู้ทำการผลิตที่บ้านเป็นพื้นที่เพื่อสำคัญของห่วงโซ่อุปทานระดับโลก ในการผลิตสินค้าของบริษัทเอกชน

แรงงานนอกระบบมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนบริการต่างๆในเมือง จากการประมาณการพบว่า ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง ให้บริการเชื่อมต่อผู้โดยสารจากซอยและแยกต่างๆ ไปยังระบบขนส่งมวลชน 4-5 ล้านเที่ยวต่อวัน<sup>4</sup> และช่วยลดความหนาแน่นของยานพาหนะบนท้องถนน ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ทำการผลิตที่บ้าน ทำหน้าที่ “เป็นหูเป็นตา” ในพื้นที่สาธารณะและย่านชุมชน แจ้งเหตุด่วนเหตุร้ายแก่ตำรวจและทำให้ถนนปลอดภัยสำหรับคนเดินเท้า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมีบทบาทสำคัญในระบบอาหารของเมือง จากการสำรวจประชาชน 200 คน ในสี่เขตชั้นในของกรุงเทพฯ พบว่ากว่าร้อยละ 87 ซื้ออาหารหรือสินค้าอื่น ๆ จากผู้ค้าข้างทางอย่างสม่ำเสมอ โดยร้อยละ 74 ของผู้บริโภคเหล่านี้ซื้ออาหารข้างทางมากกว่า 3 ครั้งต่อสัปดาห์ ในขณะที่ร้อยละ 69 ของผู้บริโภคที่ได้ทำการสำรวจรายได้น้อยกว่า 15,000 บาท ต่อเดือน และครึ่งหนึ่งของกลุ่มนี้มีรายได้น้อยกว่า 9000 บาท ต่อเดือน<sup>5</sup>

ถึงแม้สังคมจะติดภาพลักษณ์เชิงลบของแรงงานนอกระบบอย่างชัดเจน แต่ก็เห็นได้ชัดว่าแรงงานนอกระบบกลับเป็นสิ่งจำเป็นต่อทั้งเมืองและเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร ซึ่งหากปราศจากแรงงานนอกระบบเหล่านี้แล้ว เมืองทั้งเมืองก็คงไม่อาจขับเคลื่อนได้เฉกเช่นทุกวันนี้

ในขณะเดียวกัน แรงงานนอกระบบกลับเป็นกลุ่มเปราะบางทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการคุ้มครองทางกฎหมาย แรงงานนอกระบบจากทุกอาชีพที่เข้าร่วมการวิจัย กล่าวถึงการตีตราทางสังคมที่มีต่ออาชีพของพวกเขาและไม่ได้รับการยอมรับทางสังคม แรงงานนอกระบบส่วนมาก หารายได้จากหลายแหล่งเพื่อให้เพียง

พอต่อการดำรงชีพและเลี้ยงครอบครัว เช่น รับจ้างซ่อมสิ่งของต่างๆ, เลี้ยงเด็ก, ขับรถรับส่งนักเรียน, รับจ้างขนของ, ขายอาหารและอาชีพเสริมอื่นๆ แรงงานนอกระบบเหล่านี้ต้องประสบกับปัญหาต่างในการประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นแรงกดดันทางการตลาด การเข้าถึงกลุ่มลูกค้า นโยบายรัฐที่เข้มงวด ขาดแคลนทักษะและทุนวัสดุ รวมถึงปัญหาส่วนบุคคล เช่น ปัญหาสุขภาพ อายุ และภาระการดูแลครอบครัว (โดยเฉพาะแรงงานหญิง) ผู้เข้าร่วมวิจัยหลายคนตั้งข้อสังเกตถึงปัจจัยต่างๆที่มีผลกระทบต่อรายได้ของพวกเขา ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจถดถอยและคู่แข่งที่เพิ่มขึ้น อาทิ ร้านสะดวกซื้อ, สินค้านำเข้าราคาถูกจากจีน, และจักรยานยนต์รับจ้างที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้อง ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างและลูกจ้างทำงานบ้าน ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการไม่มีฐานทะเบียนราษฎร์ในกรุงเทพมหานคร ว่าเป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง การเข้าถึงนโยบายสวัสดิการต่างๆ การเข้าถึงกองทุนหมู่บ้าน และการเข้ารับบริการตามสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง)



เรณู เดวีเลาะ, แกนนำสหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านนักกีฬากำลังขายสินค้าเบ็ดเตล็ดอยู่ที่แผงค้าในตลาด

รูปโดย : Paula Bronstein / Getty Images Reportage

<sup>4</sup>จากการประมาณการของสมาคมผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย และ Sopranzetti, C. 2014. จากวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกหัวข้อ “Owners of the Map: Mobility and Mobilization among Motorcycle Taxi Driver in Bangkok.” สืบค้นจาก Harvest University DASH วันที่ 12 พฤศจิกายน 2013

<sup>5</sup>ณมล นิราทร. (2559) “การบริหารจัดการการค้าข้างทางในประเทศไทย: สถานการณ์ และทิศทางการนโยบายที่ควรจะเป็น” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

กรุงเทพมหานครมีพันธกิจในการส่งเสริมแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้ผลิตเพื่อขาย วิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 2575: กรุงเทพฯมหานครแห่งเอเชีย และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี ระยะที่ 2 (2561-2565) ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างและลูกจ้างทำงานบ้าน ในการมีส่วนร่วมในระบบขนส่งในเมืองและการดูแลผู้สูงอายุ ภายใต้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี และแผนเร่งด่วนของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่:



วิบูลย์ศรี วงศ์เสงี่ยม, สมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ประเทศไทย (โฮมเน็ต) กำลังเย็บเสื้อผ้า muslim ในบ้านของตนเองแถบชานเมือง  
รูปโดย: Paula Bronstein / Getty Images Reportage

- พัฒนารฐานข้อมูลของผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ และแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง โด้นการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบ (วิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 20 ปี (2556-2575) และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี) เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

- สนับสนุนให้ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ และแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร มีอาชีพและรายได้ที่มั่นคง (วิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 20 ปี (2556-2575) และ แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี)

- การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ การพัฒนาทักษะและการสนับสนุนการตลาดผลิตภัณฑ์ภายใต้โครงการ “OTOP” และ “บางกอกแบรนต์” (วิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 20 ปี, แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี ระยะ 1 และแผนพัฒนา

กรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี)

- ส่งเสริมถนนคนเดินในย่านรัตนโกสินทร์และ “การยก ระดับ” อาหารข้างทาง (“แผนเร่งด่วน” ของผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ร่วมกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

**แต่ทว่า ยังมีช่องว่างและข้อจำกัดในการปฏิบัติ :** ยุทธศาสตร์และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ จะมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายผู้ทำการผลิตเพื่อขาย มากกว่าคนงานรับจ้าง เช่น ลูกจ้างทำงานบ้าน, ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง, ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ซึ่งถูกกล่าวถึงในแผนพัฒนาฯ แต่ไม่มีแผนการสนับสนุนโดยตรง) ไม่มีการเน้นถึงความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน (เช่น กฎกระทรวงคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน) ในระดับท้องถิ่น มีความล่าช้าในการพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของหน่วยงานที่รับผิดชอบ จึงไม่สามารถประเมินผลระดับประเด็นยุทธศาสตร์ย่อยได้เนื่องจากกรุงเทพมหานครยังขาดเครื่องชี้วัดการมีอาชีพและรายได้ที่มั่นคงของแรงงานนอกระบบกลุ่มเป้าหมายเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้นโยบายการสนับสนุนผู้ค้าข้างทาง ก็ยังคงมุ่งเน้นไปที่แหล่งท่องเที่ยว ส่วนนโยบายล่าสุดของการลดจำนวนผู้ค้าข้างทาง ส่งผลกระทบบ่อยมากต่อวิถีชีวิตของผู้ค้าอีกมากมาย

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา นโยบายของเมืองได้กลายเป็นข้อจำกัดและบทลงโทษที่เข้มงวดมากขึ้นสำหรับผู้ค้าข้างทางและผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง กฎหมายอนุญาตให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเขตสามารถขายสินค้าในจุดผ่อนผันได้ ที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครมีนโยบายผ่อนปรนหรือแม้กระทั่งสนับสนุนผู้ค้าข้างทาง เช่น การให้สินเชื่อธุรกิจ<sup>6</sup> ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในโลกที่จดทะเบียนและให้ใบอนุญาตขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างอย่างเป็นทางการในปี พ. ศ. 2548 เพื่อลดการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้มีอิทธิพล<sup>7</sup> อย่างไรก็ดีตามผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างส่วนใหญ่เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐท้องถิ่นและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่บังคับกฎหมาย (ตำรวจและเทศกิจ) เป็นอุปสรรคมากกว่าสนับสนุนการประกอบอาชีพของพวกเขา การรับรู้เชิงนี้ มีสาเหตุมาจากการถูกปรับ ถูกตรวจสอบหรือถูกคุกคามบ่อยครั้ง นโยบาย “คืนทางเท้าให้ประชาชน” ของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา ได้ทวีความเข้มงวดในการใช้พื้นที่สาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ค้าหาบเร่แผงลอย นโยบายนี้ได้เพิกถอนสิทธิอันชอบตามกฎหมายของผู้ค้าข้างทางหลายพันคน และพื้นที่

<sup>6</sup> Yasmeen, G. and N. Nirathorn. 2014. “Vending in Public Space: The Case of Bangkok”. WIEGO Urban Policy Brief No. 16. WIEGO.

<sup>7</sup> Oshima, R., T. Fukuda, A. Fukuda and T. Satiennam. 2007. “Study on Regulation of the Motorcycle Taxi Service in Bangkok.” Proceedings of the Eastern Asia Society for Transportation Studies, Vol.6

ขายสินค้าหลายร้อยแห่ง การขับไล่ผู้ค้าออกจากพื้นที่ค้าขายนอกจุดผ่อนผันที่เป็นทำเลขายสินค้ามาช้านาน บางพื้นที่มีการห้ามขายสินค้าในเวลากลางวัน และการไล่ย้ายผู้ค้าโดยไม่แจ้งล่วงหน้า<sup>8</sup> จากผลการสำรวจ WIEGO และโฮมเน็ต ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่เพิ่งถูกยกเลิกจุดผ่อนผันนั้นต้องสูญเสียรายได้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีการบังคับย้ายจุดจอดวินรถจักรยานยนต์รับจ้างออกจากบาทวิถี ในขณะที่จุดจอดรถแท็กซี่อัจฉริยะกลับถูกปล่อยให้ว่างไม่ใช้งาน

แรงงานนอกระบบจำนวนมากยังต้องประสบกับการถูกโดดเดี่ยวและถูกละเลยจากภาครัฐ การถูกโดดเดี่ยวทางกายภาพของลูกจ้างทำงานบ้านและผู้ทำการผลิตที่บ้านจำนวนมาก ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะถูกแสวงหาผลประโยชน์และการละเมิดสิทธิจากนายจ้าง ลูกจ้างทำงานบ้านที่เข้าร่วมการวิจัยกลุ่มย่อยไม่ได้ติดต่อกับทางสำนักงานเขต และไม่มีข้อมูลว่าทางกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานเขตนั้นมีกระบวนการสนับสนุนกลไกการคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกัน องค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นก็จัดให้มีบริการหลายอย่าง เพื่อส่งเสริมผู้ทำการผลิตที่บ้าน (เช่น กองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน, กองทุนหมู่บ้าน, การฝึกอบรมจากสำนักงานเขต) แต่ทว่าคุณภาพและความเชื่อมั่นของบริการจะแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ การขนส่งสาธารณะที่ไม่มีประสิทธิภาพ ถือเป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งในการประกอบอาชีพ เนื่องด้วยการอยู่ห่างไกลจากฐานลูกค้าและการเดินทางนานเพื่อไปทำงาน จึงอาจทำให้โอกาสในการหารายได้ลดน้อยลง จากการสำรวจพบว่า ครึ่งเรือนที่มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ ใช้จ่ายประมาณ 1/4 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการคมนาคม และสำหรับแรงงานในเขตหนองจอก<sup>9</sup> ค่าใช้จ่ายในการเดินทางพุ่งขึ้นถึง 1/3 ของค่าใช้จ่ายในแต่ละวัน ที่ผ่านมา งบประมาณด้านระบบคมนาคมส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครจะถูกแบ่งสรรไปที่การสร้างและซ่อมแซมถนน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้พาหนะส่วนตัว ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อแรงงานนอกระบบที่ใช้รถจักรยานยนต์ส่วนตัว อันถือเป็นเรื่องปกติของแรงงานไทย (โดยเฉพาะผู้ชาย)<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติและแรงงานชาวไทยจำนวนมากยังคงพึ่งพารถโดยสารสาธารณะ ซึ่งการลงทุน



อารีรัตน์ จุลทิพย์ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในตลาดหมู่บ้านนักกีฬา  
รูปโดย: Paula Bronstein / Getty Images Reportage

ของภาครัฐและคุณภาพการบริการนอกเขตกรุงเทพมหานครยังคงต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนสร้างถนนของภาครัฐ<sup>11</sup> การโดยสารรถไฟอาจเป็นตัวเลือกที่สะดวกของแรงงานหลายคน แต่สำหรับแรงงานนอกระบบ การใช้บริการรถไฟและรถไฟใต้ดินถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก เนื่องด้วยราคาค่าโดยสารสูง<sup>12</sup>

ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับแรงงานนอกระบบ แม้ว่าจะเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในเชิงปฏิบัติการและการรับรู้ทัศนคติในการให้บริการก็ตาม จากสถิติของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระบุว่า มีแรงงานนอกระบบจำนวนกว่า 150,000 คน ในกรุงเทพฯ ใช้สิทธิบัตรทอง<sup>13</sup> ผลการวิจัยที่ผ่านมาของโฮมเน็ต ประเทศไทย และ WIEGO<sup>14</sup> ได้อธิบายถึงประสบการณ์ในเชิงบวกที่ได้รับการดูแลภายใต้ระบบบัตรทอง เช่น การเจ็บป่วยร้ายแรงและขั้นตอนการรับบริการ สำหรับผู้ใช้สิทธิ การมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า การรับประกันการเข้าถึงการรักษาที่จำเป็น โดยที่คนไข้ไม่ต้องหมดตัว อย่างไรก็ตาม แรงงานส่วนหนึ่งยังมีความกังวลในการเข้ารับบริการตามสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า อุปสรรคในการเข้าถึงบริการมีดังนี้ :

<sup>8</sup> ดูเพิ่มเติมได้ใน ศศิวรรณ โมกขเสน. (2559). “Vanishing Bangkok: What is the capital being remade into, and for whom?” Khaosod English, 5 กรกฎาคม 2559. <http://www.khaosodenglish.com/news/bangkok/05/07/2016/reorganization/>

<sup>9</sup> Apiwat Ratanawaraha, and Saksit Chalermpong. 2016. “How the Poor Commute in Bangkok.” Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board. Vol 2568, pp 89-83.

<sup>10</sup> Apiwat Ratanawaraha, and Saksit Chalermpong. 2016

<sup>11</sup> เกื้อเมธธา ฤกษ์พรพิพัฒน์, ศักดิ์สิทธิ์ เถลิงพงศ์. (2556) “ระบบขนส่งสาธารณะดี ความเหลื่อมล้ำก็จะลดลง” มูลนิธิโลกสีเขียว. สืบค้นจาก <http://www.web.greenworld.or.th/greenworld/interview/2112>

<sup>12</sup> Reed, et al 2017, and Horn, et al 2013.

<sup>13</sup> สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 2558.

<sup>14</sup> ดูเพิ่มเติมได้ที่ Cholticha Tangworamongkon, and Poonsap Tulaphan. 2014. “Informal Workers Health: First HomeNet Thailand Report on Prototype Development in Bangkok.” HomeNet Thailand; Namsomboon, B. 2012. “Universal Healthcare Scheme in Thailand: Barriers to Access by Informal Workers.” WIEGO and HomeNet.

- รอนาน
- ข้อจำกัดด้านคุณภาพการรักษาและบริการ
- การส่งตัวที่มีขั้นตอนซับซ้อน
- ค่าบริการ ค่ายานอวกาศหลัก การวางมัดจำในกรณีเข้ารับการรักษา
- เวลาทำการของศูนย์ปฐมภูมิ
- นโยบายการรักษากรณีฉุกเฉินและอุบัติเหตุจากยานพาหนะ

อุปสรรคส่วนใหญ่เหล่านี้ ยิ่งทำให้สถานะทางการเงินของแรงงานนอกระบบเปราะบางยิ่งขึ้น เนื่องจากต้องหยุดงานหรือมีค่าใช้จ่ายแฝงที่ตามมา ด้วยเหตุผลนี้ผู้เข้าร่วมวิจัยหลายคน จึงเลือกใช้บริการจากคลินิกหรือโรงพยาบาลเอกชน เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียรายได้

ประสบการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาในมุมกว้างของระบบบัตรทองในกรุงเทพฯ แม้เทคโนโลยีการแพทย์ในกรุงเทพมหานครจะมีมาตรฐานการรักษาในระดับสากล แต่มีเพียง 1/3 ของโรงพยาบาลในกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการบัตรทอง หน่วยบริการปฐมภูมิกระจายอยู่อย่างไม่สม่ำเสมอและในหลายเขตไม่มีโรงพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการบัตรทอง นโยบายของเมืองที่จะกลายเป็น “ศูนย์กลางการแพทย์” (Medical Hub) ของโลกเพื่อดึงดูดการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ ส่งผลให้เกิดความสูญเสียในระบบบริการสาธารณสุขท้องถิ่น เนื่องจากโรงพยาบาลเอกชนจะดึงดูดบุคลากรทางการแพทย์ออกจากระบบด้วยสวัสดิการและ

สภาพการจ้างงานที่ดีกว่า<sup>15</sup> จึงควรมีการอภิปรายเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการและการจัดการความเสี่ยง แทนที่จะกล่าวถึงปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรในระบบบัตรทองแต่เพียงด้านเดียว

การไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน อันเนื่องจากฐานะการเป็นแรงงานนอกระบบ เป็นอุปสรรคสำคัญของแรงงานนอกระบบในปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัย ผลการสำรวจผู้อาศัยในชุมชนเมือง 555 คน (ส่วนมากเป็นแรงงานนอกระบบ) พบว่าส่วนมากอาศัยอยู่ในหอพักหรืออพาร์ทเมนต์ที่เช่า (มิใช่เพียงใน”ชุมชนแออัด” อย่างที่เข้าใจ)<sup>16</sup> ผลการวิจัยของ WIEGO และโฮมเน็ตพบว่า ผู้เข้าร่วมการวิจัยส่วนใหญ่ที่เป็นผู้ขับซึ่รถจักรยานยนต์รับจ้างและลูกจ้างทำงานบ้าน ไม่มีบ้านของตนเองในกรุงเทพฯ และส่วนใหญ่ต้องการที่จะมีบ้าน ส่วนแรงงานที่มีบ้านก็ต้องการที่จะปรับปรุงเพื่อป้องกันน้ำท่วม, แยกพื้นที่ทำงานออกจากพื้นที่อยู่อาศัย (ผู้ทำการผลิตที่บ้าน) หรือเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม แรงงานในทุกอาชีพต้องประสบปัญหาในการเข้าถึงเงินทุนของธนาคาร เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน, ขาดเอกสารแสดงรายได้, และไม่มีผู้ค้ำประกัน ในขณะที่แรงงานบางส่วนก็ไม่ต้องการที่จะเป็นหนี้

องค์กรฐานสมาชิกในสมาคมแรงงานนอกระบบ		
ชื่อ	อาชีพ	สมาชิกในกรุงเทพมหานคร
สมาคมแรงงานนอกระบบ	ผู้ทำการผลิตที่บ้าน และอาชีพอื่นๆ	ผู้ทำการผลิตที่บ้าน 127 คน และอาชีพอื่นๆ 298 คน
สมาคมผู้ขับซึ่รถจักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย	ผู้ขับซึ่รถจักรยานยนต์รับจ้าง	5,500 คน
เครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย	ลูกจ้างทำงานบ้าน	สัญชาติไทย 337 คน, ไม่ใช่สัญชาติไทย 114 คน
สหกรณ์บริการหมู่บ้านนักกีฬา	ผู้ค้าแผงลอยในตลาดชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา	204 คน

<sup>15</sup> Cholticha Tangworamongkon, and Poonsap Tulaphan. 2014.

<sup>16</sup> Apiwat Ratanawaraha, and Saksit Chalermpong. 2016.

## “วัตถุประสงค์และข้อเสนอ: สร้าง “เมืองเพื่อคนทุกส่วน”



อรพิน คัคคีวิชิต ผู้ทำการผลิตที่บ้านในกรุงเทพมหานครและเป็นสมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบประเทศไทย  
รูปโดย : Paula Bronstein / Getty Images Reportage

วิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 2575 ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ได้ก่อเกิดค่านิยมที่จะสร้าง “เมืองเพื่อคนทุกส่วน” ซึ่งเป็นเมืองที่ให้ความสำคัญกับแรงงานที่เป็นผู้ให้บริการขนส่ง, อาหาร, การดูแล, และผลิตสินค้า ให้กับผู้อยู่อาศัย วิสัยทัศน์นี้อยู่ไม่ไกลเกินเอื้อม โสมเน็ทประเทศไทย และ WIEGO นำเสนอข้อเสนอแนะ 5 ข้อที่จะช่วยในการปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะสำหรับแรงงานนอกระบบในกรุงเทพฯ:

**1. สร้างเครื่องมือและเวทินโยบายร่วมในระดับเมือง** ฐานความรู้ที่แข็งแกร่งและการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของแรงงานเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายเชิงสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งขั้นตอนแรกที่สำคัญและมีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการวิจัยและการรวบรวมข้อมูลอย่างมีส่วนร่วมเพื่อสร้างฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ ตามที่ระบุไว้ในวิสัยทัศน์กรุงเทพฯ 2575 กรุงเทพมหานครสามารถใช้โมเดลเมืองลิมา ประเทศเปรู เป็นต้นแบบซึ่งผู้บริหารเมืองเข้าพบปะและหารือกับองค์กรฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบ หน่วยงานรัฐระดับชาติ นักวิจัย องค์กรภาคประชาสังคมและธุรกิจต่างๆผ่านทาง “Mesas” ซึ่งเป็นพื้นที่ปราศจากการเมืองที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมืองสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลได้

**2. สร้างความตระหนักแก่หน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น** ในประเด็นการจ้างงานนอกระบบและความเสริมความสามารถในการสนับสนุนองค์การฐานสมาชิกและแรงงานนอกระบบ หน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจและโอกาส ที่จะช่วยให้แรงงานนอกระบบเข้าใจถึงสิทธิของตน รวมทั้งการพัฒนาอาชีพ และการเข้าถึงบริการต่างๆ สำนักงานเขตสามารถร่วมมือกับองค์กรฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบในหลายรูปแบบ เช่น การวางแผนยุทธศาสตร์แบบบูรณาการร่วมกับแรงงานนอกระบบในพื้นที่ ส่งเสริมแรงงานนอกระบบในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าและที่อยู่อาศัย หรือบังคับใช้กลไกการคุ้มครองแรงงานในระดับเขต และสำนักงานเขตก็สามารถช่วยสร้างความเข้มแข็งและขยายสมาชิกขององค์กรฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบได้ โดยโดยการสร้างความตระหนักให้แก่แรงงานในภาคส่วนอื่นๆ



ณิรมล สุทธิพรรณพงศ์ ผู้ทำการผลิตที่บ้านและแกนนำเครือข่ายแรงงานนอกระบบประเทศไทย ณิรมลตัดเย็บกระเป๋าและเสื้อผ้าเพื่อหารายได้เข้าครอบครัว

รูปโดย : Paula Bronstein / Getty Images Reportage

**3. สร้างเวทีและยุทธศาสตร์การจัดการใหม่ๆ เพื่อเสริมสร้างการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ** การบูรณาการแรงงานนอกระบบเข้ากับเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้น นอกจากจะช่วยยกระดับแรงงานและธุรกิจแล้ว ยังช่วยสนับสนุนผู้ประกอบการอีกด้วย องค์กรฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมช่วยในการส่งเสริมการเชื่อมโยงตลาดหรือการจัดหางานเพื่อเชื่อมต่อแรงงานนอกระบบกับนายจ้าง หรือเชื่อมโยงผู้ผลิตไปยังผู้ซื้อโดยตรง อนึ่ง เทคโนโลยีต่างๆ ก็สามารถสนับสนุนกลไกการเชื่อมโยงตลาดได้เช่นกัน เช่น แอปพลิเคชัน GoBike (เกิดจากความร่วมมือระหว่างนักพัฒนาซอฟต์แวร์เอกชนและสมาคมผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง) ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้แสดงเจตจำนงที่จะทำงานร่วมกับรัฐบาล นักนโยบาย และสมาชิก

ในชุมชน ในการพัฒนายุทธศาสตร์ใหม่ๆ ในการบริหารจัดการผู้ค้า ในพื้นที่สาธารณะ โดยการศึกษาหาทางเลือกในการบริหารจัดการ การค้าข้างทาง เพื่อเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจของเมือง แรงงาน คนเดินเท้าและผู้บริโภค

4. ประยุกต์ใช้นวัตกรรมในการจัดการกับปัญหาด้านการบริหารจัดการในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบบัตรทองถือเป็นการคุ้มครองทางสังคมที่สำคัญสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งส่งผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม ข้อสำคัญแรกในการปรับปรุงบริการสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ คือการร่วมมือกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน และองค์กรฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบ ร่วมกับนักศึกษาและนักเขียนโปรแกรม เพื่อระดมสมองสร้าง นวัตกรรมในการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เช่น การลดเวลาการรอคิว ระบบส่งตัวแบบเร่งด่วน และการเข้าถึงสถานพยาบาลในพื้นที่ห่างไกล

5. อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล และการมีส่วนร่วมของแรงงานในการวางนโยบายด้านที่อยู่อาศัย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของแรงงานนอกระบบ แรงงานนอกระบบต้องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนโยบายด้านที่อยู่อาศัยมากขึ้น ดังนั้น ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรภาครัฐ, บริษัทอสังหาริมทรัพย์เอกชน, องค์กรฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ สามารถที่จะช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลในโครงการที่อยู่อาศัยเพื่อประชาชนต่างๆของรัฐบาล นอกจากนี้ ควรมีการวิจัยเพื่อช่วยในการวางแผนและศึกษาแนวโน้มอุปสงค์และอุปทานด้านที่อยู่อาศัยในระยะยาว



ธิดาพร ทองคำ, แม่ค้าอาหารราคาถูกริมทาง กลายเป็นบุคคลสำคัญของหลายชีวิตในเมืองหลวง  
รูปโดย : Paula Bronstein / Getty Images Reportage



## เกี่ยวกับ WIEGO

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) (เครือข่ายจัดตั้งผู้หญิงในเศรษฐกิจนอกระบบ): เป็นเครือข่ายสากลด้านการวิจัย-นโยบายและปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาสถานะแรงงานยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานหญิงในเศรษฐกิจนอกระบบ WIEGO สร้างพันธมิตรและประกอบด้วยสมาชิกจากสามภาคส่วน ได้แก่ องค์กรฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบ, นักวิจัยและนักสถิติด้านเศรษฐกิจนอกระบบ, และผู้เชี่ยวชาญองค์กรด้านการพัฒนาที่สนใจในเศรษฐกิจนอกระบบ WIEGO ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรโดยให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายแรงงานนอกระบบ, ดำเนินการวิเคราะห์นโยบาย, ทำงานวิจัยเชิงสถิติและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ, ให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย และจัดเวทีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ และจัดทำเอกสารและเผยแพร่แนวปฏิบัติที่ดีเพื่อสนับสนุนส่งเสริมแรงงานนอกระบบ

## เกี่ยวกับ โฮมเน็ต ประเทศไทย

โฮมเน็ต ประเทศไทย (HomeNet Thailand): ถูกก่อตั้งขึ้นในปี 2542 ในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านทั่วประเทศไทย ในปี 2551 ได้พัฒนาเป็นองค์กรฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบ (MBO) และได้จดทะเบียนเป็นสมาคมอย่างเป็นทางการในปี 2556 ปัจจุบันมีสมาชิกมากกว่า 4,000 คน ประกอบด้วยกลุ่มผู้ทำการผลิตที่บ้านเป็นหลัก ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย, ผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้าง, เกษตรกร และแรงงานรับจ้างรายวัน สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้รับการสนับสนุนด้านเทคนิคและการจัดการองค์กรจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (FLEP) ซึ่งมูลนิธิยังได้ให้การสนับสนุนเครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย ที่ก่อตั้งขึ้นในปี 2553 อีกด้วย

## เกี่ยวกับ สมาพันธ์แรงงานนอกระบบกรุงเทพมหานคร

สมาพันธ์แรงงานนอกระบบกรุงเทพมหานคร: ประกอบไปด้วยโฮมเน็ตประเทศไทย (HomeNet), เครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย, สหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา และสมาคมผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย ได้ก่อตั้งขึ้นในปี 2559 เพื่อเป็นตัวแทนและเป็นกระบอกเสียงของผู้ทำการผลิตที่บ้าน, ลูกจ้างทำงานบ้าน, ผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ในกรุงเทพมหานคร ขณะที่รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้น สมาพันธ์อยู่ระหว่างกระบวนการร่างแผนยุทธศาสตร์