

# แรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร : ข้อควรพิจารณาสำหรับผู้กำหนดนโยบาย

WIEGO และโฮมเน็ต ประเทศไทย  
สิงหาคม 2560

ข้อเสนอแนะทางนโยบายฉบับนี้ เกิดขึ้นจากการบูรณาการผลการวิจัยแบบมีส่วนร่วม ที่ทำการศึกษาแรงงานนอกระบบ 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. สรุประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ 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 นามสมุทร 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 โดเน้นการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบ (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 “การยกระดับ” อาหารข้างทาง (“แผนเร่งด่วน” ของผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ร่วมกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

**แต่ทว่า ยังมีช่องว่างและข้อจำกัดในการปฏิบัติ :** ยุทธศาสตร์และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายผู้ทำการผลิตเพื่อขาย 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 นโยบายนี้ได้เพิกถอนสิทธิอนุโลมตามกฎหมายของผู้ค้าข้างทางหลายพันคน 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> การโดยสารรถไฟฟ้ามักเป็นตัวเลือกที่สะดวกของแรงงานหลายคน แต่สำหรับแรงงานนอกระบบ การใช้บริการรถไฟฟ้ามักไม่ได้ติดมือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก 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 เฉลิมพงศ์. (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 ผู้เข้าร่วมการวิจัยส่วนใหญ่ที่เป็นผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้างและลูกจ้างทำงานบ้าน 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 |
| สมาคมผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย | ผู้ขับซักรถจักรยานยนต์รับจ้าง          | 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 ณิรมลตัดเย็บกระเป่าและเสื้อผ้าเพื่อหารายได้เข้าครอบครัว

รูปโดย : Paula Bronstein / Getty Images Reportage

**3. สร้างเวทีและยุทธศาสตร์การจัดการใหม่ ๆ เพื่อเสริมสร้างการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ** การบูรณาการแรงงานนอกระบบเข้ากับเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้น นอกจากจะช่วยยกระดับแรงงานและธุรกิจแล้ว ยังช่วยสนับสนุนผู้ประกอบการฐานสมาชิกของแรงงานนอกระบบ 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