



รายงานการพิจารณาศึกษา

# เรื่อง แนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน เพื่อแก้ปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำ

ของคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
วุฒิสภา





## รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง

แนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน  
เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ของคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๓  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

ที่ สว(กมธ ๓) ๐๐๑๙/ร๑๙

วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “แนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ”

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑) ซึ่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาขอเสนอข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมโอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการ สวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาการศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายลั้งสิต พิริยะรังสรรค์
๒. นายอำพล จินดาวัฒนะ
๓. นายพลเดช ปิ่นประทีป
๔. นายคำคุณ สิริสมาน
๕. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ
๖. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์
๗. นายภาณุ อุทัยรัตน์
๘. นายวีระศักดิ์ ฤครองหิน
๙. พลอากาศเอก มนัส รูปขจร
๑๐. พลเอก ณ์ฐ อินทรเจริญ
๑๑. พลเอก ธงชัย สารสุข
๑๒. พลเอก สกล ชื่นตระกูล
๑๓. นายสุธี มากบุญ
๑๔. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์

ประธานคณะกรรมการ  
รองประธาน:คณะกรรมการ คนที่หนึ่ง  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม  
และโฆษกคณะกรรมการ  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า  
เลขานุการคณะกรรมการ  
โฆษกคณะกรรมการ  
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
กรรมการ

๑๕. นายเกี่ยว...



รายนามกรรมการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ



นายสังคิต พิริยะรังสรรค์  
ประธานคณะกรรมการ



นายอำพล จินดาวัฒนะ  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายพลเดช ปิ่นประทีป  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายคำณูณ ลิทธิสमान  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สาม  
และโฆษกคณะกรรมการ



นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สี่



นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่ห้า



นายภาณุ อุทัยรัตน์  
เลขาธิการคณะกรรมการ



นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน  
โฆษกคณะกรรมการ



พลอากาศเอก มนต์ รูปขจร  
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



พลเอก ธงชัย สาระสุข  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



พลเอก สกล ชื่นตระกูล  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



พลเอก ณ์รัฐ อินทรเจริญ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายสุธี มากบุญ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์  
กรรมาธิการ



นายจรินทร์ จักกะพาก  
กรรมาธิการ



นางสาวภัทรา วรามิตร  
กรรมาธิการ



นายเกี้ยว แก้วสุทอ  
กรรมาธิการ

ที่ปรึกษาากิตติมศักดิ์คณะกรรมการธิการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ



นายกรรณภว์ ธนภรรคภวิน



พลโท จเรศักดิ์ อานุภาพ



นายเชิดศักดิ์ สันติวรวุฒิ



นายสัญญาชัย จุลมนต์



พลเอก สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์



นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์



นายกนก ยนต์ชัย



นายโกวิทย์ ดอกไม้



นายณัฐสิทธิ์ สุรารักษ์



นายดำรงชัย พุ่มสงวน



นายทวีวัฒน์ ธีระกุลสถิตย์



นางสาวธัญญา ดวงทอง



รายนามอนุกรรมการ  
ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ



นายคำมุน สิทธิสมาน  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์  
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์  
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง



นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล  
อนุกรรมการ



พลเรือโท ณะเดช เกิดชูชื่น  
อนุกรรมการ



นางนัตติกาญจน์ สุตีพันธ์วิหาร  
อนุกรรมการ



นางถวิลวดี บุรีกุล  
อนุกรรมการ



นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรจน์  
อนุกรรมการ



นายวิษณุ เครืองาม  
อนุกรรมการ



ผศ.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล  
อนุกรรมการ



นายอัศวิน โชติพจน์  
อนุกรรมการ



นางสาววรรณันต์ มงคลนำสุวิทย์  
อนุกรรมการและเลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

ศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ



นายสังคีต พิริยะรังสรรค์  
ประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์



นายอำพล จินดาวัฒนะ



พลโท จเรศักดิ์ อานุภาพ



นางสาวภัทรา วรามิตร



นายสุนทร คุณชัยมั่ง



นางสาวนาลิน ศรีกลีกุล



นายวรานนท์ ปีติวรรณ

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างรายได้  
เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน



นางฉวีลวดี บุรีกุล  
ประธานคณะกรรมการ



พลเรือโท ณะเดโช เกิดชูชื่น



นางฉัตติกานัญญ์ สุตพันธ์วิหาร



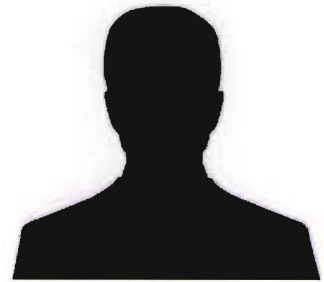
นางสาวนาลินี ศรีภักสิกุล



นายอัศวิน โชติพนัง



นางสาวกัทลี อมาตยกุล



นายขจรวัชร สุวรรณละเอียด



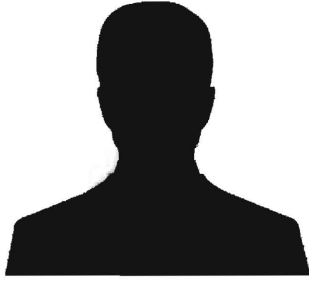
นางสาวชฎาณิศ สุทธิเสน



นางสาวดาลิน สิริสุวรรณกิจ



นางสาวยุพวัลย์ ทองใบอ่อน



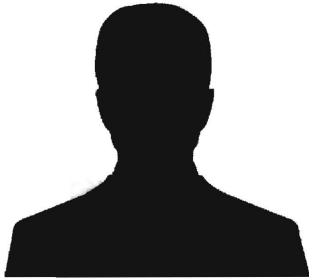
นางสาวรลิกา รูปทอง



นางศรีสุวรรณ พะยอมยงค์



นายศักดิ์เกษม นิยมวานิช



นายสุเทพ ลีรพงษ์กุล



นางสาววรรณต์ มงคลนำสุวิทย์

รายงานการพิจารณาศึกษา  
แนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้านเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ  
ของคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
วุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญชั้นคณะหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๑) เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริม โอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการ สวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ปัญหา ความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงาน ไปทำที่บ้านเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณา ศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ ดังนี้

#### ๑. การดำเนินงาน

##### ๑.๑ คณะกรรมการได้มีมติเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑.๑ นายสังคีต พิริยะรังสรรค์	เป็นประธานคณะกรรมการ
๑.๑.๒ นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑.๑.๓ นายอำพล จินดาวัฒนะ	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๑.๑.๔ นายพลเดช ปิ่นประทีป	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๑.๑.๕ นายคำคุณ สิริธิตมาน	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ และโฆษกคณะกรรมการ
๑.๑.๖ นายภาณุ อุทัยรัตน์	เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๑.๑.๗ นายธานี สุโชติขาน	เป็นรองเลขานุการคณะกรรมการ
๑.๑.๘ นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน	เป็นโฆษกคณะกรรมการ
๑.๑.๙ พลอากาศเอก มนัส รูปขจร	เป็นประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑.๑.๑๐ พลเอก ธีรชัย อินทรจรรย์	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ

๑.๑.๑๑ พลเอก ชงชัย สาระสุข	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑.๑.๑๒ พลเอก สกล ชื่นตระกูล	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑.๑.๑๓ นายสุธี มากบุญ	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑.๑.๑๔ นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๕ นายจรินทร์ จักกะพาก	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๖ นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๗ นางสาวภัทรา วรามิตร	เป็นกรรมการ
๑.๑.๑๘ นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์	เป็นกรรมการ

อนึ่ง มีกรรมการประสงค์ลาออกจากคณะกรรมการ จำนวน ๒ คน ดังนี้

๑. นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์

รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง  
ลาออกเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓  
รองเลขานุการคณะกรรมการ  
ลาออกเมื่อวันที่ ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓

๒. นายธานี สุโขทัย

ปัจจุบันคณะกรรมการประกอบด้วย

๑. นายสังคีต พิริยะรังสรรค์	เป็นประธานคณะกรรมการ
๒. นายอำพล จินดาวัฒนะ	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายพลเดช ปิ่นประทีป	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นายคำคุณ สิทธิสมาน	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม และโฆษกคณะกรรมการ
๕. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๖. นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า
๗. นายภาณุ อุทัยรัตน์	เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
๘. นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน	เป็นโฆษกคณะกรรมการ
๙. พลอากาศเอก มนัส รูปขจร	เป็นประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๐. พลเอก อนุรักษ์ อินทรเจริญ	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๑. พลเอก ชงชัย สาระสุข	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๒. พลเอก สกล ชื่นตระกูล	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๓. นายสุธี มากบุญ	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๔. นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์	เป็นกรรมการ
๑๕. นายจรินทร์ จักกะพาก	เป็นกรรมการ
๑๖. นางสาวภัทรา วรามิตร	เป็นกรรมการ
๑๗. นายเกี้ยว แก้วสุทอ	เป็นกรรมการ

๑.๒ คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งนายประเสริฐ สีเลิศ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน  
คณะกรรมการวิสามัญ ๕ และนายกวี จันทจิราภา นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกรรมการ ๓

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๗ วรรคสี่

๑.๓ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ เพื่อศึกษา ติดตาม เสนอแนะ มาตรการและนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ แนวทางการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ และศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมาย รวมทั้งจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการ และปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๙ ซึ่งคณะอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| ๑.๓.๑ นายคำณูน สิริธิดา                      | เป็นประธานคณะอนุกรรมการ               |
| ๑.๓.๒ นายขวัญชาติ วงศ์ศุภรานันต์             | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๑.๓.๓ นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์                 | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง   |
| ๑.๓.๔ นายเฉลิมศักดิ์ ศิริกุล                 | เป็นอนุกรรมการ                        |
| ๑.๓.๕ พลเรือโท ณะเดช เกตุชูชื่น              | เป็นอนุกรรมการ                        |
| ๑.๓.๖ นางณัฏกานัญญา สุทธิพันธ์วิหาร          | เป็นอนุกรรมการ                        |
| ๑.๓.๗ นางถวิลวดี บุรีกุล                     | เป็นอนุกรรมการ                        |
| ๑.๓.๘ นายบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์                 | เป็นอนุกรรมการ                        |
| ๑.๓.๙ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิษณุ วงศ์สินศิริกุล | เป็นอนุกรรมการ                        |
| ๑.๓.๑๐ นายวิษณุ เครืองาม                     | เป็นอนุกรรมการ                        |
| ๑.๓.๑๑ นายอัศวิน โชติพันธ์                   | เป็นอนุกรรมการ                        |
| ๑.๓.๑๒ นางสาววรนันต์ มงคลนำสุวิทย์           | เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ            |
| ๑.๓.๑๓ นายสังคีต พิริยะรังสรรค์              | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| ๑.๓.๑๔ นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์              | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| ๑.๓.๑๕ พลโท จเรศักดิ์ อานุภาพ                | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| ๑.๓.๑๖ นางสาวภัทรา วรามิตร                   | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| ๑.๓.๑๗ นายสุนทร คุณชัยมั่ง                   | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| ๑.๓.๑๘ นางสาวนาถินี ศรีภักดิ์                | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |
| ๑.๓.๑๙ นายวรานนท์ ปิติวรรณ                   | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ            |

๑.๔ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน ในคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้านเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

พร้อมจัดทำรายงานผลการศึกษาส่งต่อคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการ และปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะอนุกรรมการมอบหมาย ซึ่งคณะทำงานคณะนี้ ประกอบด้วย

๑.๔.๑	นางฉวีลวดี บุรีกุล	เป็นประธานคณะทำงาน
๑.๔.๒	นางฉัตติกาญจน์ สุติพันธ์วิหาร	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๓	พลเรือโท ณะเดช เกิดชูชื่น	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๔	นางสาวนาถินี ศรีภักติกุล	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๕	นางสาวชญาณิศ สุทธิเสน	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๖	นางสาวดาลิน สิริสุวรรณภิก	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๗	นางสาวยุพวัลย์ ทองใบอ่อน	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๘	นางศรีสุวรรณ พยอมยงค์	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๙	นายอัครวิน โขติพนัง	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๑๐	นายขจรวัชร สุวรรณละเอียด	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๑๑	นางสาวรสิกา ฐปทอง	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๑๒	นายสุเทพ ลีรพงษ์กุล	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๑๓	นายศักดิ์เกษม นียมวานิช	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๑๔	นางสาวกัทลี อมาตยกุล	เป็นคณะทำงาน
๑.๔.๑๕	นางสาววรรณันต์ มงคลนำสุวิทย์	ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน

## ๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้านเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยการจัดประชุมหารือร่วมกัน การจัดประชุมเสวนา และดำเนินการศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริง เอกสารจากหน่วยงาน เอกสารวิชาการ รายงานวิจัย บทความ ข่าว และหนังสืออ้างอิงต่าง ๆ รวมถึงการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ และนำข้อมูลและข้อคิดเห็นดังกล่าวมาสรุปและวิเคราะห์ผล

## ๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการขอรายงานผลการพิจารณาการศึกษาแนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้านเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีดังกล่าว และคณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภา

ได้พิจารณา หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ  
ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป  
ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป



(นายภาณุ อุทัยรัตน์)

เลขาธิการคณะกรรมการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
วุฒิสภา

บทสรุปผู้บริหาร  
รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน  
เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ได้ตระหนักถึงปัญหา ผลกระทบและแนวทางโอกาสที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประชาชน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มที่ต้องให้ความช่วยเหลือ กลุ่มด้อยโอกาส ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ ๓ ข้อ โดยจะกล่าวสรุปตามผลการพิจารณาตามวัตถุประสงค์

สำหรับสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบ ปัจจุบันยังไม่ทราบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศมีจำนวนเท่าใด เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานใดจัดทำฐานทะเบียนข้อมูลของผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งประเทศ แรงงานที่อยู่ในวัยทำงานมีจำนวนประมาณ ๓๘ ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบและเป็นผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีจำนวนประมาณ ๒๑ ล้านคน ในปัจจุบัน (กันยายน ๒๕๖๓) การศึกษานี้เป็นการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มเปราะบาง กลุ่มด้อยโอกาสที่สามารถทำงานได้ ได้แก่ คนยากจน คนเร่ร่อน คนพิการที่ทำงานได้ ผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้ เกษตรกรที่ทำงานนอกฤดูกาล และเยาวชนที่มีอายุ ๑๕ ปี ถึง ๒๔ ปี ที่ทำงานแล้ว โดยกลุ่มที่ศึกษาจะเป็นผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านในกลุ่มประเภทที่ ๓ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มหนึ่งที่ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) กำหนดซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการ

สำหรับปัญหาจากการทำงานของแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วยดังนี้

๑. ปัญหาที่พบบ่อยที่สุด คือ ค่าตอบแทนต่ำ รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ทำงานหนัก ไม่มีสวัสดิการ

๒. ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ปัญหาที่พบบ่อยคือ เรื่องอิริยาบถในการทำงาน รองลงมาคือ เรื่องฝุ่นละออง ควัน กลิ่น แสงสว่างไม่เพียงพอ สถานที่ทำงานไม่สะอาด

๓. ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการได้รับสารเคมีที่เป็นพิษ รองลงมาคือ การทำงานกับเครื่องมือและเครื่องจักรที่เป็นอันตราย และได้รับอันตรายต่อระบบหู หรือตา

๔. แรงงานนอกระบบขาดความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ คนกลุ่มนี้จึงเป็นผู้ทำงานแต่ไม่มีหลักประกันสังคมใด ๆ

๕. ปัญหาการขาดความรู้ ส่วนใหญ่เนื่องจากการศึกษาไม่สูงนัก จึงทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิแรงงานนอกระบบ

๖. ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีหลากหลายอาชีพและมีหลายหน่วยงานดูแล การทำงานยังขาดกลไกการประสานงาน การบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ตลอดจนในระดับต่างประเทศ

๗. ผู้จ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเพียงพอ

๘. ยังขาดการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านทั้งระบบ

๙. ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย เช่น ภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญ บทนิยามความหมาย “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน การยุติข้อพิพาทระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งปัจจุบันมี ๒ วิธี คือ ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานหรือการนำคดีสู่ศาลแรงงาน :ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ปัญหาแนวทางการทำสัญญาการจ้างงานยังไม่มีรูปแบบที่ไม่ทันสมัย ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าจ้าง และค่าตอบแทนในอัตราที่ไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร และไม่กล้าร้องเรียนความไม่เป็นธรรมที่ได้รับ ปัญหาจากนิยาม “งานที่รับไปทำที่บ้าน” อาจจะครอบคลุมแต่งานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหากมีการตีความที่แคบ ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ไม่มีสัญญาการจ้างงานเป็นทางการ มีคณะกรรมการบริหารตามกฎหมาย แต่มีการเปลี่ยนผู้ดูแลบ่อยมาก ทำให้ไม่สามารถติดตามปัญหาได้ คณะกรรมการควรวางยุทธศาสตร์ของกฎหมายและการบริหารนโยบายตามกรอบกฎหมาย รวมถึงการวางเป้าหมายเพื่อให้ได้ความคุ้มครองแรงงานที่มากขึ้นนอกจากนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่ทราบเงื่อนไขของกฎหมายที่หน่วยงานกำลังยกร่างกฎหมาย เพื่อเพิ่มเติมความคุ้มครองเท่าที่ควร

๑๐. แนวทางการจัดสวัสดิการให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเฉพาะการเข้าถึงกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่ทั่วถึง ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ดำเนินการแบบบุคคลและที่ไม่มีสัญญาจ้าง ทำให้ยากที่จะเข้าถึงกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านเพราะมีเงื่อนไขให้มีผู้ค้ำประกันจะต้องเป็นข้าราชการพนักงานของรัฐ และไม่มีส่วนร่วมระดับนโยบายที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน ควรเพิ่มความคุ้มครองกับกลุ่มใหม่ที่มีความสัมพันธ์กันกลุ่มที่มีคู่สัญญากัน เช่น แผงค้าในห้างที่มีลูกจ้างคนเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นกัน

๑๑. พบว่าแนวทางการส่งเสริมช่วยเหลือ และพัฒนาแรงงานที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบอื่น ๆ ภายหลังวิกฤติการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพื่อรองรับพฤติกรรมและรูปแบบการทำงานในรูปแบบใหม่ (New Normal) ยังไม่ทั่วถึง

๑๒. การสร้างรายได้แบบกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นแนวทางใหม่ที่จะเป็นแนวทางที่แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่กฎหมายที่สนับสนุนในเรื่องนี้ควรได้รับการทบทวนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### แนวทางการสร้างรายได้ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

การรับงานไปทำที่บ้านโดยส่วนใหญ่ในปัจจุบันทำแบบปัจเจกชนแบบครัวเรือนแบบเดี่ยวซึ่งจะเป็นปัญหาในการจ้างงานทั้งในฐานะลูกจ้างที่ไม่มีอำนาจต่อรอง และเป็นปัญหาสำหรับผู้ประกอบการเนื่องจากต้องประสานการทำงานและรายละเอียดตลอดจนจำนวนผลผลิตที่ได้ไม่คุ้มค่ากับการบริหารจัดการทั้งเวลาและต้นทุน การจัดการบริหารแบบกลุ่มทำให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการทำงานเชิงเดี่ยวหรือกลุ่มเล็ก ๆ และในแง่ของผู้ทำงาน การทำงานแบบกลุ่มเป็นการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านแรงงานที่มีประสิทธิภาพกว่าแบบรายเดี่ยวหรือครัวเรือนเช่นกัน

รูปแบบที่ศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานในรูปแบบกลุ่มที่เป็นการจดทะเบียนแบบกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน จัดตั้งกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน วิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจสังคม สหกรณ์องค์กรเพื่อคนพิการ เป็นต้นว่ารูปแบบของการทำกิจกรรมสร้างรายได้แบบกลุ่มที่สามารถสร้างประสิทธิภาพด้านแรงงานและมีประสิทธิผลด้านผลลัพธ์ที่ดีกว่าการดำเนินการของผู้รับงานไปทำที่บ้านรายบุคคล แต่เนื่องจากเป็นวิธีการใหม่และกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่ออกมาใหม่จึงต้องเน้นการประชาสัมพันธ์ และเน้นกระบวนการทบทวนเพื่อปรับปรุงให้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องมีประชาชนได้ทราบและเข้าใจเพื่อการดำเนินงานได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพของทั้งในส่วนสถานประกอบการ ผู้จ้างงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

สำหรับปัญหาของการสร้างรายได้แบบกลุ่มในประเด็นที่ศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- ๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้กำหนดเรื่องการรวมกลุ่มไว้ทำให้ยากต่อการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มตามที่กฎหมายนี้กำหนด
- ๒) ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องการให้มีการส่งเสริมความรู้ ความสามารถ ทักษะ และส่งเสริมฝีมือการทำงานรวมถึงความคุ้มครองแบบกลุ่มที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม
- ๓) ขาดกลไกการมีส่วนร่วมของผู้แทนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้าร่วมในระดับนโยบาย โดยขอให้ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการไตรภาคีด้านแรงงานด้วย

### ข้อเสนอแนะและแนวทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแบ่งออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย การจัดการด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ และการประชาสัมพันธ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ๑. ข้อเสนอในการจัดการระดับนโยบาย

๑.๑ กำหนดให้การสร้างรายได้ให้ประชาชนโดยการส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้านเป็นวาระแห่งชาติ ควรแปลงแผนงานไปสู่แผนการปฏิบัติที่ต้องทำให้ชัดเจน จริงจัง และต่อเนื่อง

โดยการส่งเสริมกลุ่มเปราะบาง และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยให้กลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นผู้ให้คำปรึกษา

๑.๒ ตั้งคณะกรรมการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายของแรงงานนอกระบบ ให้มีกลไกไปสู่การปฏิบัติ

๑.๓ ปรับโครงสร้างการทำงาน กระทรวงแรงงานควรประสานนโยบายกับกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น เพื่อทำแผนร่วมกันในเรื่องฐานข้อมูลการจ้างงาน การส่งเสริมทักษะอาชีพ การส่งเสริมเครือข่ายการรวมกลุ่มและการคุ้มครองคนทำงาน โดยการมีส่วนร่วม ขององค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคอุตสาหกรรม โดยการถ่ายโอน ภารกิจบางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

๑.๔ จัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุน ส่งเสริมและพัฒนา ศักยภาพ ทักษะ องค์กรความรู้ การฝึกอาชีพ การสร้างเสริมอาชีพ รายได้ ตลอดจนเพิ่ม ช่องทางการเข้าสู่แรงงานทั้งในระบบและแรงงานนอกระบบ รวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยในระดับเร่งด่วน ควรดำเนินกับกลุ่มแรงงานที่เป็นเยาวชนที่มีอายุระหว่าง ๑๕ - ๒๔ ปี เนื่องจากไม่มียุทธศาสตร์นโยบายที่ชัดเจน ควรมีนโยบายและแผนในการดูแล รวมถึง การคุ้มครองแรงงาน การพัฒนาทักษะให้กับกลุ่มนี้มากขึ้น และดำเนินการกับกลุ่มแรงงานผู้รับ งานไปทำที่บ้านทุกกลุ่ม

๑.๕ จัดทำนโยบายส่งเสริมให้บริษัท ภาคเอกชน องค์กรที่แสวงหากำไร สามารถ ลดหย่อนภาษีได้ หากมีการดำเนินการจ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง และกลุ่มด้อยโอกาส

๑.๖ สนับสนุนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสวัสดิการ ค่าจ้างที่เป็นธรรม ความคุ้มครอง การบริหารจัดการให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความเป็นธรรม สำหรับเรื่องการจ่ายภาษี

๑.๗ นโยบายในการจัดทำฐานข้อมูลผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานนอกระบบ ให้ชัดเจน โดยจะใช้เป็นฐานข้อมูลกลางของแต่ละพื้นที่และสามารถที่จะรวบรวมเป็นฐานข้อมูล ของประเทศได้

๑.๘ นโยบายการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อบ่งบอกถึงอาชีพ การเชื่อมโยงกับรหัสอาชีพ ที่เป็นระบบสากล และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างเสริมทักษะพิเศษ เพิ่มความเชี่ยวชาญ ชำนาญการ และเป็นการเพิ่มมูลค่าค่าจ้างมากยิ่งขึ้น รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่มูลค่าเพิ่มความเชี่ยวชาญ ชำนาญการ และเป็นการเพิ่มมูลค่าค่าจ้างมากยิ่งขึ้น รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มมูลค่า โดยการเชื่อมโยงและส่งเสริมทักษะให้สอดคล้องกับรหัสอาชีพสากล ภูมิปัญญาท้องถิ่น การเชื่อมโยงอาชีพและส่งเสริมทักษะให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด

๑.๙ สร้างการรับรู้ และตระหนัก ด้วยการให้ความรู้ความเข้าใจกับทุกภาคส่วน และติดตามผลเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้าง ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป

ยังขาดความรู้และความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ หรือสิทธิที่ตนพึงได้รับจากกฎหมายฉบับนี้

๑.๑๐ ควรจัดทำมาตรฐานค่าจ้างโดยเทียบกับลักษณะงานที่เป็นแบบเดียวกัน คุณภาพเหมือนกัน รัฐควรกำหนดค่าจ้างที่เป็นธรรมทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างโดยดูรายละเอียดของลักษณะงานที่เหมาะสม เนื่องจากการจ่ายค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และไม่มีการจัดทำเอกสารสัญญาการจ้างงานตามรูปแบบที่กำหนดไว้

## ๒. ข้อเสนอการดำเนินการด้านกฎหมาย

การดำเนินการด้านกฎหมาย โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นหลัก

๒.๑ ควรปรับปรุงกลไกกฎหมาย เพื่อให้มีการส่งเสริม พัฒนา การสร้างอาชีพ การสร้างรายได้ การทำงานเพื่อรวมถึงความต่อเนื่องเกี่ยวข้องกับแรงงาน กลุ่มเปราะบางและกลุ่มด้อยโอกาส เช่น การปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ การปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ และฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติวิสาหกิจสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒

๒.๒ ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้มีความครอบคลุมลักษณะงานให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย และสอดคล้องกับหลักการมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน และอนุสัญญาสำหรับข้อเสนอแนะ ฉบับที่ ๑๘๔ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน (International Labour Recommendation No. 184)

๒.๓ บริหารจัดการด้านกฎหมาย โดยเชื่อมโยงมาตรการและกลไก การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ กับกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มเศรษฐกิจนอกระบบ

๒.๔ การใช้กฎหมายบางประการที่เกี่ยวข้องในประเด็นการควบคุม บังคับ ลงโทษ ยังไม่เหมาะสม จึงควรมีกระบวนการตรวจสอบติดตาม เปลี่ยนเป็นกระบวนการให้คำปรึกษา แนะนำ การเป็นตัวอย่างที่ดีและให้รางวัล รวมทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้แรงงานเข้าถึงทรัพยากร และสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายได้อย่างเหมาะสม

๒.๕ ควรจัดทำมาตรฐานค่าจ้างโดยเทียบกับลักษณะงานที่เป็นแบบเดียวกัน คุณภาพเหมือนกัน

๒.๖ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เป็นปัจจุบัน สอดรับกับสถานการณ์จริง และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น ปรับปรุงกฎหมายแก้ไขระเบียบการกู้ยืมเงินกองทุน

๒.๗ กำหนดค่านิยามให้มีความครอบคลุม ครบถ้วน และชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น นิยามของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” “ผู้รับเหมาช่วง” และบทบัญญัติให้ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วง โดยเทียบเคียงกับหลักการของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หรือมาตรฐานเพื่อการปฏิบัติที่ดีในสากลที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับไปทำที่บ้าน

๒.๘ ควรมีกลไกให้คำแนะนำ ปรีกษาหารือ การแก้ไขข้อขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนรวมถึงชุมชน

### ๓. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเชิงบริหารจัดการ

๓.๑ ปรับระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติงานในห้างยและรวดเร็ว จัดทำเป็นศูนย์จดทะเบียน รับทราบปัญหา แก้ไขปัญหา และสามารถแก้ปัญหาในเชิงคุณภาพ เชิงพื้นที่ เชิงประเด็น รวมถึงมีศูนย์บริหารจัดการด้านแรงงานแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งสามารถจัดทำในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ทุกแห่ง

๓.๒ หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรต่าง ๆ ควรเข้าไปช่วยเหลือและให้การสนับสนุนให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนได้

๓.๓ ควรให้มีการจัดฝึกอบรม พัฒนาทักษะของผู้ดูแลองค์กร และบุคลากรภาครัฐ ที่ดูแลองค์กรเหล่านี้ ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถแก้ไขปัญหาและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันได้ทันที่

๓.๔ บูรณาการการบริหารจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน มีภารกิจหลักภารกิจรอง รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจไม่ได้ทำงานเชิงรุก

๓.๕ สร้างแนวปฏิบัติที่ดี การศึกษาวิจัย คู่มือ การถอดบทเรียน การนำตัวอย่างที่มาปฏิบัติ และมาตรฐานของการทำงานที่บ้านเพื่อเป็นตัวอย่าง และสร้างแรงบันดาลใจให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในการปรับปรุง พัฒนาระบบงานให้ดีขึ้น

๓.๖ การมอบหน้าที่ให้มีคนกลางเพื่อเชื่อมโยงงาน ภาระงาน การให้ความรู้ การจัดงาน ความรู้ด้านการตลาด รวมถึงเรื่องร้องเรียน โดยอาจจะจัดหาบุคลากรที่ทำหน้าที่เสมือนอาสาสมัครทางด้านแรงงาน ซึ่งอาจจะดูแลเรื่องความปลอดภัย ความมั่นคง อาชีพ การตลาด การเกษตร ฯลฯ ในระดับหมู่บ้าน เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือ ในฐานะคนกลาง

๓.๗ มีกระบวนการติดตามและประเมินผลอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

#### ๔. ข้อเสนอด้านการเผยแพร่ การมีส่วนร่วมสำหรับทุกภาคส่วน

๔.๑ ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจ รูปแบบการจ้างงานกรณีการรับงานไปทำที่บ้านที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักการสากลที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน

๔.๒ ควรหาตัวอย่างรูปแบบการดำเนินการที่ดี ดำเนินการได้สำเร็จและเผยแพร่เป็นตัวอย่างเป็นวงกว้าง

๔.๓ ควรมีรูปแบบและช่องทางให้ภาคเอกชนได้สามารถมีส่วนร่วมในโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility : CSR) และควรเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงาน ภาคเอกชน สภาอุตสาหกรรม สถาบันวิชาการสนับสนุนการจัดการเรื่องฐานข้อมูลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเรื่องอื่น ๆ เช่น การพัฒนาทักษะอาชีพ การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยเสริมการทำงาน รวมทั้งการแก้ไขข้อขัดแย้งโดยเน้นความสมานฉันท์ในการจ้างงาน

๔.๔ รูปแบบการทำงานของรัฐควรเน้นกระบวนการส่งเสริมมากกว่าบังคับ ควรเน้นกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาให้มาก รวมถึงการประสานชุมชน และเน้นให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ เพื่อลดภาระด้านงบประมาณ

\*\*\*\*\*

สารบัญ

	หน้า
รายนามกรรมการ.....	ก
รายนามอนุกรรมการ.....	จ
รายนามคณะทำงาน.....	ช
รายงานการพิจารณาศึกษา.....	ฉ
บทสรุปผู้บริหาร.....	ต
สารบัญ.....	บ
สารบัญตาราง.....	ผ
สารบัญภาพ .....	ฝ
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาของการศึกษา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์.....	๔
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา.....	๔
๑.๔ นิยามศัพท์เฉพาะ.....	๕
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๘
๑.๖ กรอบการพิจารณา.....	๙
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง.....	๑๓
๒.๑ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	๑๓
๒.๒ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักนโยบาย .....	๑๗
๒.๓ ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบของประเทศ.....	๑๘
๒.๔ ข้อมูลเกี่ยวกับอนุสัญญาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน.....	๒๓
๒.๕ ปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน .....	๓๐
๒.๖ ประเภทขององค์กรที่สร้างรายได้แบบกลุ่มเพื่อสังคม .....	๓๖
๒.๗ ลักษณะของการรับงานไปทำที่บ้านแบบกลุ่ม .....	๔๖
๒.๘ กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง .....	๔๙
๒.๙ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ .....	๕๒
๒.๑๐ กฎหมายต่างประเทศสำหรับการรับงานไปทำที่บ้าน .....	๗๐
บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา.....	๗๕
๓.๑ คณะกรรมการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง .....	๗๕
๓.๒ ผู้ซึ่งคณะกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความเห็น .....	๗๕
๓.๓ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง.....	๗๗
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๗๘
๓.๕ การจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูล .....	๗๙
๓.๖ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล .....	๘๐

บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษา .....	๘๑
๔.๑ สรุปสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรรับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	๘๒
๔.๒ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ .....	๘๔
๔.๓ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ .....	๘๖
๔.๔ การสร้างรายได้ อาชีพ แบบกลุ่มของกลุ่มเปราะบาง .....	๙๖
๔.๕ การส่งเสริมรายได้แบบกลุ่มด้วยการประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคม .....	๑๐๐
๔.๖ สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน .....	๑๐๑
๔.๗ สรุปประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง .....	๑๐๘
๔.๘ สรุปแนวทางการดำเนินการหรือการอำนวยความสะดวกแบบกลุ่มเพื่อช่วยเหลือผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน และสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ประชากรต่อหัวให้สูงขึ้น .....	๑๑๓
บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ.....	๑๑๕
๕.๑ สรุปผลรายงานการพิจารณาศึกษา.....	๑๑๕
๕.๒ ข้อเสนอแนะและแนวทางปฏิบัติ.....	๑๑๖
๕.๓ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเชิงบริหารจัดการ .....	๑๒๑
๕.๔ ข้อเสนอแนะด้านการเผยแพร่ การมีส่วนร่วมสำหรับทุกภาคส่วน .....	๑๒๒
บรรณานุกรม.....	๑๑๓
ภาคผนวก .....	๑๒๕
ภาคผนวก ๑ ข้อมูลเกี่ยวข้องกับประชากร แรงงาน กลุ่มเปราะบาง .....	๑๒๗
ภาคผนวก ๒ ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน	
ภาคผนวก ๓ สรุปการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและแรงงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายแรงงาน ต่างประเทศ .....	๑๕๓
ภาคผนวก ๔ ตัวอย่างการพัฒนาแรงงานนอกระบบเพื่อให้สามารถนำเสนอปัญหา และความต้องการของตนเองให้ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงาน ในท้องถิ่น .....	๑๗๕
ภาคผนวก ๕ คำสั่งแต่งตั้ง.....	๑๘๓

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒.๑	ข้อมูลสถานการณ์คนพิการในประเทศไทยในภาคต่าง ๆ ของประเทศ .....	๔๐
๒.๒	จำนวนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรทั่วประเทศ .....	๔๕

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
๑.๑ กรอบการพิจารณา .....	๙
๒.๑ ข้อมูลจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม .....	๑๙
๒.๒ ข้อมูลค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี ๒๕๖๒ จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ .....	๒๐
๒.๓ ข้อมูลจำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน .....	๒๑
๒.๔ ข้อมูลจำนวนของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บ จำแนกตามวิธีการรักษา .....	๒๑
๒.๕ ข้อมูลแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานที่ต้องไปรักษา ในสถานพยาบาล จำแนกตามการใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล .....	๒๒
๒.๖ ข้อมูลจำนวนวิสาหกิจที่จดทะเบียนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .....	๓๗
๒.๗ ข้อมูลจำนวนวิสาหกิจเพื่อสังคมที่จดทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม แบ่งตามประเภทการจดทะเบียน .....	๓๙
๒.๘ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการแต่ละช่วงอายุ .....	๔๑
๒.๙ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการจากการประกอบอาชีพ .....	๔๑
๒.๑๐ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการแบ่งตามลักษณะการประกอบอาชีพ .....	๔๒
๒.๑๑ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการด้านการได้รับศึกษา .....	๔๒
๒.๑๒ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการด้านระดับการศึกษา .....	๔๓

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาของการพิจารณาศึกษา

การจ้างงานด้วยวิธีการให้รับงานไปทำที่บ้านเป็นการจ้างงานนอกระบบที่มีมานาน มีลักษณะเป็นงานหัตถกรรมครัวเรือน หรืองานที่ไม่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนในการผลิต มีการตัดชิ้นตอน บางชิ้นตอน หรือชิ้นส่วนของงานบางชิ้นไปทำการผลิตหรือผลิตทั้งหมด ในอดีตการรับงานไปทำที่บ้าน เป็นเพียงอาชีพเสริม แต่ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านได้กลายมาเป็นอาชีพหลัก ของครอบครัวและสามารถเป็นแรงงานเสริมที่ช่วยให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตมากขึ้น สามารถทดแทนแรงงานบางสาขาอาชีพที่ขาดหายไป เป็นการจ้างงานรูปแบบหนึ่งซึ่งช่วยให้ ผู้ที่อยู่ที่บ้านสามารถมีอาชีพ มีรายได้ เป็นการประกอบอาชีพที่ผู้จ้างงานจะเป็นผู้จัดส่งงาน ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านและเมื่อทำงานเสร็จแล้ว และส่งคืนงานให้กับผู้จ้างงานแล้ว ผู้รับงาน ไปทำที่บ้านจะได้ค่าตอบแทนกลับมาซึ่งลักษณะของงานจะเป็นงานที่เน้นการใช้ภูมิปัญญา ท้องถิ่น ใช้แรงงานคนในการผลิตมากกว่าเครื่องจักรไม่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อน เป็นการผลิต ในครัวเรือน เช่น การทำกระเป๋า รองเท้า หมอน เสื้อ ตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ดอกไม้ประดิษฐ์ เจียรระโนพลอย แหวน ประกอบเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า และงานด้านการเกษตร เป็นต้น การรับงานไปทำที่บ้านเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งและอยู่กับประเทศไทยมานาน ดังความหนึ่งในพระบรมราโชวาทแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบอาชีพ การสร้างงาน สร้างอาชีพให้กับประชาชน ดังพระบรมราโชวาทของ พระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตรในพิธีพระราชทานปริญญาบัตร ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันศุกร์ที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๑๗

“... การช่วยเหลือสนับสนุนประชาชนในการประกอบอาชีพ และตั้งตัวให้มีความพอกิน พอใช้ ก่อนอื่นเป็นพื้นฐานนั้น เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะผู้ที่มีอาชีพและฐานะ เพียงพอที่จะพึ่งตนเอง ย่อมสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าระดับที่สูงได้ต่อไปโดยแน่นอน ส่วนการถือหลักที่จะส่งเสริมความเจริญให้ค่อยเป็นไปตามลำดับ ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและประหยัดนั้นก็เพื่อป้องกันความผิดพลาดล้มเหลวและเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ได้แน่นอนบริบูรณ์...”

การรับงานไปทำที่บ้านมีอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศทั้งในเขตเมืองและชนบท มีลักษณะการทำงานเป็นระบบมากขึ้น จำนวนผู้รับงานมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภายหลังวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อกลางปี ๒๕๔๐ ส่งผลให้อุตสาหกรรมการผลิต หลายประเภทจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตใหม่ โดยปรับลดขนาดกิจการลง ส่งผลให้มีสถานประกอบการขนาดเล็กเพิ่มขึ้น และพบว่าสถานประกอบการขนาดเล็กมีการรับช่วง

การผลิตมาทำเป็นทอด ๆ มีการกระจายการผลิตสู่การใช้แรงงานตามหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ “ระบบการรับงานไปทำที่บ้าน” ที่เติบโตขึ้น

แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตและเป็นทุนที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับส่วนย่อย (Micro) ของระบบเศรษฐกิจ อันได้แก่ แรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ เช่น แรงงานในภาคการเกษตรกรรม แรงงานในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม และแรงงานในภาคบริการ รวมทั้งในระดับภาพรวม (Macro) ของประเทศ โดยหากแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ มีความรู้ความสามารถ และมีศักยภาพที่ดีย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตและเกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนาภาคการผลิตนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาในภาพรวมของประเทศ ดังนั้น แรงงานจึงมีคุณค่าต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง และในสภาพของการพัฒนาของทุกประเทศความจำเป็นที่แรงงานจะต้องได้รับการเอาใจใส่ดูแลอย่างพอเหมาะพอควร มีศักดิ์ศรีสามารถดำรงตนอยู่อย่างเท่าเทียมกันกับทุกกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมได้ จึงนับเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตามการที่แรงงานมีความหลากหลายแยกไปตามภาคการผลิตสาขาต่าง ๆ นั้น ทำให้การจัดการดูแลและการดำรงอยู่ของแรงงานมีความแตกต่างกันไปด้วย โดยเฉพาะในประเทศไทยที่มีแรงงานกระจายไปตามสาขาการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม และภาคบริการ จึงทำให้การบริหารทางด้านแรงงานมีความซับซ้อนตามไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในแต่ละภาคการผลิตจะมีบริบทที่แตกต่างกัน และโดยที่แรงงานในแต่ละภาคการผลิตยังแยกออกเป็นหลายระดับ เช่น แรงงานมีฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ รวมทั้งยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในหลากหลายมิติ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกลุ่มสถาบันทางสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจะมีความสัมพันธ์ทั้งในระดับทวิภาคีระหว่างแรงงานกับผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้าง และในระดับไตรภาคี ระหว่างแรงงาน ผู้ประกอบการ และรัฐ ดังนั้น รัฐจึงต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้านเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญกับแรงงานโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ ในการศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ดังรายละเอียดในบทที่ ๒ และในส่วนของปัญหาภาคแรงงาน เช่น แรงงานขาดอำนาจในการต่อรองค่าจ้างนั้นเป็นหนึ่งในความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในบางทฤษฎีเชื่อว่าความเจริญทางเศรษฐกิจจะมีกลไกไหลจากบนลงล่าง (Tickle-down Effect) ซึ่งส่งผลคือเกิดความเหลื่อมล้ำในหลายมิติและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น งานศึกษานี้จึงต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของไทยในมิติที่สำคัญ ได้แก่ มิติเชิงพื้นที่ และมิติอาชีพสำหรับกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา จากข้อมูลราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ มีจำนวนราษฎรทั่วประเทศทั้งสิ้น ๖๖,๕๕๘,๙๓๕ คน มีจำนวนผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย จากรายงานสถิติรายปี ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ การสรุปในด้านเศรษฐกิจประเทศไทยมีเศรษฐกิจแบบผสม มีรายได้หลักจากอุตสาหกรรม การส่งออกสินค้า การท่องเที่ยว

การบริการเกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติที่ทำรายได้ให้คนในประเทศ โดยภาพรวมทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ๑๖,๓๑๖.๔ พันล้านบาท ณ ราคาประจำปี ส่วนการส่งออกมีมูลค่า ๘,๐๙๓.๔ พันล้านบาท ในขณะที่นำเข้ามีมูลค่า ๘,๐๙๘.๑ พันล้านบาท

สำหรับโครงสร้างประชากรไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีรายละเอียดตามเอกสารดังนี้ จากข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๖๑ แนวโน้มประชากรไทยวัยทำงาน ร้อยละ ๕๑.๗๗ ในขณะที่มีประชากรวัยเยาว์ (๐ - ๑๔ ปี) ร้อยละ ๑๗.๒๑ ประชากรก่อนสูงวัย ร้อยละ ๑๔.๕๗ และประชากรสูงวัยทั้งช่วงต้น ช่วงกลาง ช่วงปลาย รวมร้อยละ ๑๗.๔๕ จากข้อมูลดังกล่าวแสดงถึงโครงสร้างประชากรของไทยมีประชากรวัยทำงาน ๑๕ ถึง ๔๙ ปี รวมวัยก่อนสูงวัย (๕๐ - ๕๙ ปี) คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๓๔ (ดังภาคผนวกที่ ๑)

จากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จากจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ๓๗.๕ ล้านคน พบว่าเป็นแรงงานนอกระบบหรือผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่เป็นหลักประกันทางสังคมจากการทำงานร้อยละ ๕๔.๓ (ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ร้อยละ ๕๕.๖) และอีกร้อยละ ๔๕.๗ เป็นผู้ทำงานที่ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือแรงงานในระบบผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบ และในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดทำการรวบรวมข้อมูล จำนวนแรงงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านของทั้งประเทศ

ในปัจจุบันสถานการณ์ภัยคุกคามจากภาวะโรคระบาดของไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-19) ทำให้เกิดปัญหาการเข้าถึงการจ้างงานของประชาชน ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องทำงานที่บ้านมากขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างที่ต้องทำให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ จึงจะมีประชาชนที่ต้องเข้าสู่สภาวะทำงานที่บ้านมากยิ่งขึ้น ขณะที่แต่เดิมนั้นมีแรงงานนอกระบบส่วนหนึ่งที่ต้องทำงานที่บ้านอยู่แล้วและประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นรายได้ สวัสดิการและความปลอดภัย ประชาชนกลุ่มนี้มักเป็นกลุ่มด้อยโอกาสที่จะเข้าสู่การจ้างงานปกติ ถึงแม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อมาคุ้มครองในเรื่องนี้ แต่กระนั้นปัญหาต่าง ๆ ก็ยังคงมีอยู่ มีผลต่อการเกิดความเหลื่อมล้ำในทางรายได้ และความมั่นคงของมนุษย์ในภาพรวม

ในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นการแก้ไขปัญหาโดยเลือกแนวทางการจัดทำข้อเสนอเพื่อการส่งเสริมรายได้แบบกลุ่มในกรณี “การรับงานไปทำที่บ้าน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยได้นำข้อมูลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้านในต่างประเทศมาศึกษา ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานรัฐภาคประชาสังคม รวมถึงได้มีการสอบถามผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องแรงงานนอกระบบและผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ จึงเน้นการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การสร้างรายได้ และการสร้างเสริมอาชีพแบบกลุ่ม

คณะอนุกรรมการการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ภายใต้คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำวุฒิสภา ได้ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงาน การเสริมรายได้แบบกลุ่ม การจ้างงาน การคุ้มครองของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นธรรม ซึ่งมีประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางซึ่งอยู่ในระบบแรงงานนอกระบบซึ่งมีอยู่ไม่น้อยกว่า ๒๐ ล้านคนนั้น มีส่วนสำคัญที่จะส่งเสริมให้กลุ่มคนเปราะบาง กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น ผู้สูงอายุที่ทำงานได้ ผู้พิการที่ทำงานได้ เกษตรกรหารายได้นอกฤดูกาล สามารถทำงานได้ที่บ้านหรือสถานที่ไม่ไกลจากบ้านนัก และรายงานนี้มีข้อเสนอสำคัญเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีข้อเสนอทั้งในเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและลดปัญหาความยากจน

## ๑.๒ วัตถุประสงค์

การศึกษามีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) ศึกษาสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๒) ศึกษาแนวทางสร้างรายได้แบบกลุ่มให้ประชาชนด้วยการทำงานที่บ้าน และศึกษาแนวทางการดำเนินการหรือการอำนวยความสะดวกเพื่อช่วยเหลือผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อเพิ่มรายได้ของประชากรต่อหัวให้เพิ่มขึ้น และสร้างโอกาสการทำงานและเป็นการเพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ

(๓) เสนอแนวทางแก้ไขปัญหามีเกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านและมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ประชาชนที่รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครอง ได้รับความเสมอภาคตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

## ๑.๓ ขอบเขตของการพิจารณา

### ๑.๓.๑ กำหนดขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะประเด็น การรับงานไปทำที่บ้าน ไม่รวมการจ้างงานปกติ หรือแรงงานนอกระบบรูปแบบอื่น ๆ เช่น เกษตรพันธสัญญา

### ๑.๓.๒ ระยะเวลาในการพิจารณา

เดือน ธันวาคม ๒๕๖๒ ถึง พฤศจิกายน ๒๕๖๓

### ๑.๓.๓ ประชากรที่ใช้ในการพิจารณา

กลุ่มประชากรทั่วไปและกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น กลุ่มคนจน กลุ่มคนพิการที่สามารถทำงานได้ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเพศหญิง กลุ่มคนที่ตกงาน กลุ่มเกษตรกรที่ทำงานนอกระบบ และกลุ่มเยาวชนอายุ ๑๔ - ๒๔ ปี ที่ด้อยโอกาส

การศึกษาจะเน้นกลุ่มเปราะบางที่เป็นแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน และเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ

#### ๑.๔ นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงานเพื่อรับทำงานอันเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน

“ผู้จ้างงาน” หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการซึ่งตกลงจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ไม่ว่าตกลงมอบงานโดยตนเองหรือโดยผ่านตัวแทนหรือกระทำในลักษณะผู้รับเหมาช่วงก็ตาม

เนื่องจากข้อมูลในเรื่อง “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ได้มีการพัฒนาในต่างประเทศเป็นระยะเวลานาน ในการศึกษานี้จึงได้นำนิยามและหลักการของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่มีการพัฒนามายาวนาน และผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ในกลุ่มที่ ๓ ของการแบ่งกลุ่มแรงงานนอกระบบของ ILO โดยมีรายละเอียด ดังนี้

นิยามตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) พ.ศ. ๒๕๓๘

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” (home work) หมายความว่า งานที่ทำโดยบุคคลหนึ่งในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่น ๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง มิใช่สถานที่ทำงานของผู้ว่าจ้างที่รับไปทำที่บ้าน (employer) เพื่อรับค่าตอบแทน ซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน (employer) กำหนดโดยไม่คำนึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ สัมภาระ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน

นอกจากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization :ILO) ร่วมกับสมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)) จัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ซึ่งที่ประชุมได้เห็นชอบร่วมกันที่จะให้มีการศึกษาถึงแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้การศึกษาฯ มีแนวทางอย่างชัดเจน ที่ประชุมได้เห็นชอบตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) เสนอให้มีการแบ่งประเภทแรงงานนอกระบบเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ ได้แก่ ผู้เป็นเจ้าของกิจการในกิจการขนาดเล็ก (Owner - employer of Micro Enterprise)

กลุ่มที่ ๒ ได้แก่ ผู้เป็นเจ้าของกิจการ และดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง (Own Account Worker)

กลุ่มที่ ๓ ได้แก่ ผู้ที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย (Dependent Worker) โดยอาจได้รับหรือไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งผู้ที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย (Dependent worker) นี้ หมายรวมถึงคนทำงานตามสัญญาจ้างเหมา (Contract Labour) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) และคนทำงานบ้านด้วย

นิยามโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

“แรงงานในระบบ” หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครอง หรือหลักประกันทางสังคม จากการทำงาน ได้แก่

๑. ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการ ส่วนท้องถิ่น

๒. ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

๓. ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

๔. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

๕. ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

๖. ผู้มีงานทำที่ประกันตนตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา ๓๓, ๓๔ และ ๔๐

“แรงงานนอกระบบ” หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกัน ทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

“ผู้มีงานทำ” หมายถึง บุคคลที่มีอายุ ๑๕ ปี ขึ้นไป และในสัปดาห์แห่งการสำรวจ มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑. ได้ทำงานตั้งแต่ ๑ ชั่วโมงขึ้นไปโดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร เงินปันผล ค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่น สำหรับผลงานที่ทำเป็นเงินสดหรือสิ่งของ

๒. ไม่ได้ทำงาน หรือทำงานน้อยกว่า ๑ ชั่วโมง แต่เป็นบุคคลที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (ซึ่งจะถือว่าเป็นผู้ที่ปกติมีงานประจำ)

๑) ยังได้รับค่าตอบแทน ค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่น ๆ หรือผลกำไรจากงาน หรือธุรกิจในช่วงที่ไม่ได้ทำงาน

๒) ไม่ได้รับค่าตอบแทน ค่าจ้าง หรือผลประโยชน์อื่น ๆ หรือผลกำไรจากงาน หรือธุรกิจในช่วงที่ไม่ได้ทำงาน แต่ยังมีงานหรือธุรกิจที่จะกลับไปทำ

๓) ทำงานอย่างน้อย ๑ ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้างในวิสาหกิจ หรือไร่นาเกษตร ของหัวหน้าครัวเรือนหรือของสมาชิกในครัวเรือน

“งาน” หมายถึง กิจกรรมที่ทำที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑. กิจกรรมที่ทำแล้วได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินหรือสิ่งของค่าตอบแทนที่เป็นเงิน อาจจ่ายเป็นรายเดือน รายสัปดาห์ รายวัน หรือรายชิ้น

๒. กิจกรรมที่ทำแล้วได้ผลกำไรหรือหวังที่จะได้รับผลกำไร หรือส่วนแบ่งเป็นการตอบแทน

๓. กิจการที่ทำให้กับธุรกิจของสมาชิกในครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือผลกำไรตอบแทนอย่างใด ซึ่งสมาชิกในครัวเรือนที่ประกอบธุรกิจนั้นจะมีสถานภาพการทำงานเป็นประกอบธุรกิจส่วนตัว หรือนายจ้าง

“อาชีพ” หมายถึง ประเภทหรือชนิดของงานที่บุคคลนั้นทำอยู่ การจัดจำแนกประเภทอาชีพ ใช้ตาม International Standard Classification of Occupation (ISCO – ๐๘) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

“สถานภาพการทำงาน” หมายถึง สถานะของบุคคลที่ทำงานในสถานที่ของบุคคลที่ทำงานในสถานที่ที่ทำงาน หรือธุรกิจ แบ่งออกเป็น ๕ ประเภท คือ

๑. นายจ้าง หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจของตนเองเพื่อหวังผลกำไรหรือส่วนแบ่ง และได้จ้างบุคคลอื่นมาทำงานในธุรกิจในฐานะลูกจ้าง นายจ้างในที่นี้ไม่ได้หมายถึงผู้ที่จ้างคนงานทำงานประเภทงานในบ้านเรือน ซึ่งไม่เกี่ยวกับธุรกิจ เช่น ผู้ที่จ้างคนมาทำอาหารในบ้าน ทำความสะอาดบ้าน ซักผ้า เป็นต้น

๒. ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจของตนเอง โดยลำพังผู้เดียวหรืออาจมีบุคคลอื่นมาร่วมกิจการด้วย เพื่อหวังผลกำไรหรือส่วนแบ่ง และไม่ได้จ้างลูกจ้างแต่อาจมีสมาชิกในครัวเรือนหรือผู้ฝึกงานมาช่วยทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอย่างอื่นสำหรับงานที่ทำ

๓. ช่วยธุรกิจของครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง หมายถึง ผู้ที่ช่วยทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างในไร่นาเกษตร หรือในธุรกิจของสมาชิกในครัวเรือน

๔. ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างตอบแทนเป็นรายเดือน รายสัปดาห์ รายวัน หรือรายชิ้นหรือเหมาจ่าย ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานอาจจะเป็นเงินหรือเป็นสิ่งของก็ได้ ลูกจ้างแยกเป็น ๓ ประเภท คือ

๔.๑ ลูกจ้างรัฐบาล หมายถึง ข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของรัฐบาล

๔.๒ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ หมายถึง ผู้ที่ทำงานให้กับรัฐวิสาหกิจ

๔.๓ ลูกจ้างเอกชน หมายถึง ผู้ที่ทำงานให้กับเอกชนหรือธุรกิจของเอกชน รวมทั้งผู้ที่รับจ้างทำงานบ้าน เช่น ซักรีดเสื้อผ้า เลี้ยงเด็ก ทำกับข้าว ทำความสะอาดบ้าน เป็นต้น

๕. การรวมกลุ่ม หมายถึง กลุ่มคนที่มาร่วมกันทำงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพึ่งตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สมาชิกแต่ละคนมีความเท่าเทียมกัน ในการกำหนดการทำงานทุกขั้นตอนไม่ว่าเป็นการลงทุน การขาย งานอื่น ๆ ของกิจการที่ทำตลอดจนการแบ่งรายได้ให้แก่สมาชิกตามที่ตกลงกัน (การรวมกลุ่มดังกล่าวอาจจดทะเบียนจัดตั้งในรูปสหกรณ์หรือไม่ก็ได้)

“ผู้ด้อยโอกาส” หมายถึง ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ

และภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบอันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่น

“คนยากจน” หมายถึง คนที่มีรายได้หรือค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน โดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหาร สินค้าและบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ปี ๒๕๕๔ เส้นความยากจนกำหนดไว้ที่ ๒,๔๒๒ บาท/คน/เดือน มีจำนวน ๘.๘ ล้านคน

“คนเร่ร่อน” หมายถึง บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง กินอยู่หลับนอนในที่สาธารณะ จึงมักหมายรวมถึงคนไร้ที่พึ่ง ขอนาน คนไร้บ้าน มีจำนวน ๗,๖๕๘ คน

“ผู้สูงอายุ” หมายถึง เป็นวัยบั้นปลายของชีวิต ดังนั้นปัญหาของผู้สูงอายุในทุกด้านโดยเฉพาะด้านสังคม และสาธารณสุขจึงแตกต่างจากคนในวัยอื่น ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในประเทศไทยและทั่วโลก ซึ่งรัฐบาลไทยและทั่วโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ จึงมีความพยายามและมีการรณรงค์อย่างต่อเนื่องให้ทุกคนตระหนัก เข้าใจ และพร้อมดูแลผู้สูงอายุให้ทัดเทียม เช่นเดียวกับการดูแลประชากรในกลุ่มอายุอื่น

## ๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (๑) เข้าใจถึงสถานการณ์ของผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน
- (๒) มีแนวทางในการส่งเสริมและแนะนำผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้และอำนาจในการใช้จ่ายในครัวเรือน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ
- (๓) แนวทางที่เหมาะสมสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านแบบกลุ่ม รวมถึงการปฏิรูปกฎหมายที่สอดคล้องในแต่ละรูปแบบ
- (๔) เพื่อให้เกิดการบูรณาการของข้อมูลและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (๕) ได้แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและการกำกับดูแลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

## ๑.๖ กรอบการพิจารณา

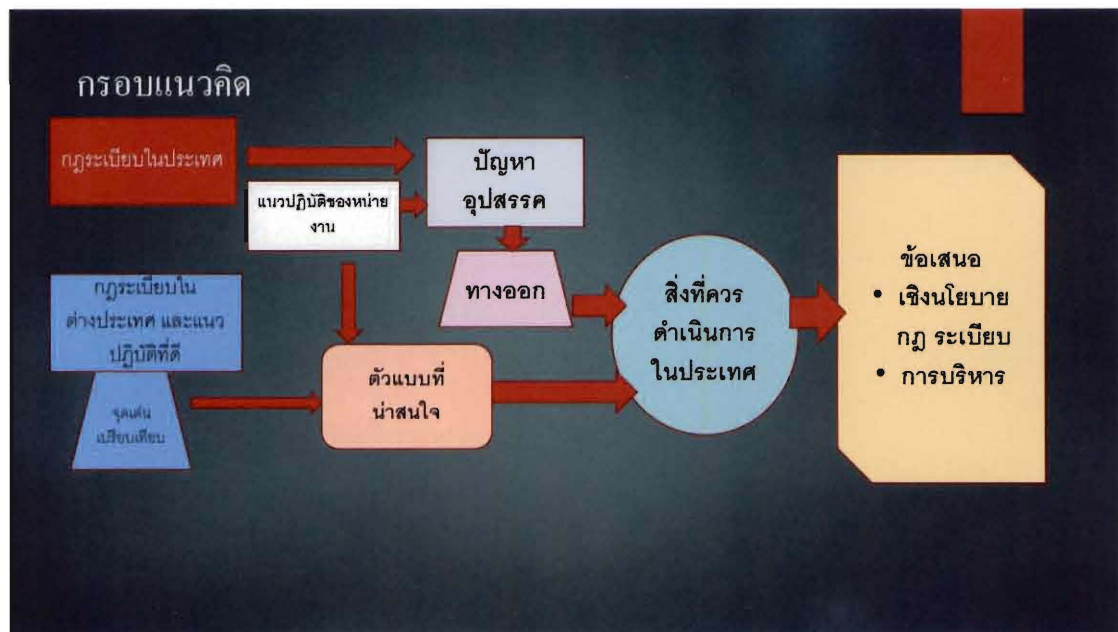
### ๑.๖.๑ มิติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ในการพิจารณาศึกษาเรื่องการสร้างรายได้ด้วยการรับงานมาทำที่บ้านเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้นได้ใช้กรอบแนวคิดในเรื่องของประเด็นนโยบาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาทั้งจุดเด่น ข้อจำกัดต่าง ๆ ของกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ดี การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวแบบที่น่าสนใจในการแก้ไขปัญหาความยากจนที่สามารถรองรับและสอดคล้องกับการทำงานที่บ้านเพื่อการสร้างรายได้ และการได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งการคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน

เพื่อพิจารณาถึงสิ่งที่จะต้องควรมีที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการต่อไป

การศึกษาทำตามนิยามของผู้รับงานไปทำที่บ้านขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International –Labor Organization)

โดยแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้น เป็นหนึ่งในแรงงานนอกระบบ และอยู่ในการศึกษาในกลุ่มที่ ๓ เฉพาะกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) ตามนิยามของ ILO โดยการศึกษาจะไม่ศึกษาแรงงานนอกระบบที่อยู่ในกลุ่มที่ ๑ ผู้เป็นเจ้าของกิจการในกิจการขนาดเล็ก (Owner-employer of Micro Enterprise) กลุ่มที่ ๒ ผู้เป็นเจ้าของกิจการ และดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง (Own Account Worker)



ภาพที่ ๑.๑ กรอบการพิจารณา

### ๑.๖.๒ กรอบความคิดรวบยอดที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ปัจจัยสำคัญของการบริหารนั้นประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญ ๔ ประการ คือ มนุษย์ เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด การรับงานไปทำที่บ้านเป็นการจ้างงานนอกระบบแต่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเหมือนแรงงานในระบบ ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านได้กลายมาเป็นอาชีพหลักของครอบครัวและสามารถเป็นแรงงานเสริมที่จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตมากขึ้น สามารถทดแทนแรงงานบางสาขาอาชีพที่ขาดหายไป เป็นการจ้างงานรูปแบบหนึ่งซึ่งช่วยให้ผู้อยู่ที่บ้านหรือทำให้เกิดการรวมกลุ่มทำงานกันในสถานที่แห่งหนึ่งเพื่อทำอาชีพเสริมหรืออาชีพหลักขึ้นได้

การสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ การพัฒนามนุษย์ การศึกษา ความสัมพันธ์ ความปลอดภัย มีความจำเป็นที่จะต้องป้องกันให้เกิดภัยคุกคามที่น้อยที่สุด สำหรับภัยคุกคามที่เรื้อรัง ได้แก่ ความหวาดหวั่น โรคติดต่อ การกดขี่ และความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งมนุษย์ควรได้รับการป้องกันจากเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันโดยครอบคลุม ๗ ด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านอาหาร ด้านสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านบุคคล ด้านชุมชน และด้านการเมือง

การพัฒนามนุษย์และความมั่นคงของมนุษย์มีองค์ประกอบร่วมกัน คือ เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีบริบทเฉพาะด้าน และเน้นวิธีการป้องกัน เพียงแต่ความมั่นคงของมนุษย์จะเน้นไปที่ “ภัยคุกคาม” เพื่อที่จะหามาตรการป้องกันภัยคุกคามเหล่านั้นได้ โดยที่การศึกษานี้เน้นที่นโยบายและวิธีการสร้างรายได้เพื่อการรับงานไปทำที่บ้าน การศึกษานี้จะไม่เน้นการศึกษาไปที่ความมั่นคงของมนุษย์และภัยคุกคามอย่างอื่นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น และการศึกษานี้ไม่เน้นการศึกษาไปที่การสร้างแนวคิดเกี่ยวกับมนุษย์ (human concepts) ซึ่งรวมแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ความต้องการของมนุษย์และการพัฒนามนุษย์ ประเด็นด้านสันติภาพ การพัฒนา สิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันในสิทธิพลเมือง รวมทั้งสิทธิทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอแนะต่อ การพัฒนามนุษย์และความมั่นคงของมนุษย์ต่างเน้นการสร้างเสริมพลัง (empowerment) ให้แก่ปัจเจกบุคคลและชุมชน

มีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการจัดการบริหารเพื่อการทำงานแบบปัจเจกบุคคลและในเชิงชุมชน โดยมีกลุ่มแรงงานที่รวมตัวกัน

ในการพิจารณาศึกษาเรื่องการสร้างรายได้ด้วยการรับงานมาทำที่บ้านแบบกลุ่มสามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้นได้ใช้กรอบแนวคิดในเรื่องของประเด็นนโยบาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาทั้งจุดเด่น ข้อจำกัดต่าง ๆ ของกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ดี การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวแบบที่น่าสนใจในการแก้ปัญหาความยากจนที่สามารถรองรับและสอดคล้องกับการทำงานที่บ้านเพื่อการสร้างรายได้ และการได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งการคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนเพื่อพิจารณาถึงสิ่งที่จะต้องจะมีที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการต่อไป

### ๑.๖.๓ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

ยุทธศาสตร์ชาติข้อที่ ๔ ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ข้อที่ ๔.๑.๔ ข้อที่ ๔.๒.๖ และข้อที่ ๔.๓.๒

ข้อที่ ๔.๑.๔ เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทย ให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพ และความริเริ่มสร้างสรรค์มีความปลอดภัยในการทำงาน

ข้อที่ ๔.๒.๖ การพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่ โดยการวางแผนกำลังคนที่สอดคล้องกับ แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัด และการพัฒนาทักษะอาชีพ

ข้อที่ ๔.๓.๒ การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ โดยเตรียมความพร้อมในทุกมิติ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม การจ้างงานผู้สูงอายุให้เหมาะสมกับวัยวุฒิ ประสบการณ์และสมรรถนะ

ยุทธศาสตร์ชาติข้อที่ ๒ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

ข้อที่ ๔.๑.๓ ข้อที่ ๔.๑.๔ - ข้อที่ ๔.๑.๕ และข้อที่ ๔.๒

ยุทธศาสตร์ชาติข้อที่ ๓ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

## บทที่ ๒

### เอกสาร และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

การเขียนสรุปสาระสำคัญผลการศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งที่ จะทำการศึกษา โดยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องศึกษาอย่างกว้างขวาง ครอบคลุม และเจาะลึก

การศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้นำเสนอ เป็นหัวข้อ ๑๐ หัวข้อ ดังนี้

#### ๒.๑ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง\*

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคล จะมีเกี่ยวข้องกับแรงงาน การทำงานแบบกลุ่มเพื่อสร้างรายได้ดีกว่าการทำงานเดี่ยว และแนวคิดการบริหารทรัพยากร บุคคลเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพแรงงานมากขึ้น เช่น การสรรหา ทรัพยากรบุคคลและจัดการด้านแรงงาน การอบรมและพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ ด้านอัตราจ้างงาน การบริหารจัดการด้านประสิทธิภาพของการทำงานตลอดจนการประ ผลการทำงาน การแก้ปัญหาและลดความขัดแย้ง และแรงงานสัมพันธ์

สำหรับแนวคิดนี้มีความเกี่ยวข้องแต่การศึกษานี้จะไม่ได้เน้นไปในเชิงการจัดการ ด้านแรงงาน

##### ๒.๑.๑ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล<sup>๒</sup>

ปัจจัยสำคัญของการบริหารนั้นประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญ ๔ ประการ คือ มนุษย์ เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ และการบริหารจัดการใน ๔ ประการนี้ส่วนที่มีความสำคัญที่สุด เพื่อให้บุคลากรสามารถดำเนินการทำงานตามหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเกิดปัญหาให้น้อยที่สุดรวมถึงการพัฒนาให้บุคลากรมีศักยภาพเพิ่มขึ้น เพื่อการปฏิบัติงาน ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อความสำเร็จขององค์กรที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

การบริหารจัดการในด้านความสามารถของบุคลากรนี้เป็นเรื่องที่ยังมองข้ามไม่ได้ เพราะนั่นเป็นปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนขององค์กร การบริหารจัดการในส่วนของบุคคลนี้

---

\* ดุษฎี อายุวัฒน์ และวณิชชา ณรงค์ชัย, “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงาน ของแรงงานนอกระบบ ในชนบทจังหวัดขอนแก่น Factor related to Understanding of Labour Right,” ในหนังสือ *Humanities & Social Sciences มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์*, จัดพิมพ์โดย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ขอนแก่น, ๒๕๕๓), น. ๑๗ – ๔๙.

<sup>๒</sup> HR NOTE.asia, “การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management : HRM) หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนองค์กรยุคปัจจุบัน ” สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๓ จาก <https://th.hrnote.asia/orgdevelopment/th-whatishrm-190117/>

ได้แก่ เรื่องทักษะการทำงาน, ประสบการณ์การทำงาน, ไปจนถึงเรื่องของลักษณะนิสัย หากทุกอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับการทำงานก็จะยิ่งทำให้ทำงานได้ราบรื่นไม่เกิดปัญหาใด ๆ แล้วสิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็สามารถฝึกอบรมได้เพื่อให้บุคลากรแต่ละคนพัฒนาศักยภาพของตัวเองให้สูงขึ้นได้เช่นกัน

ยุคก่อนที่จะมีการบริหารจัดการบุคคลนั้น มนุษย์ถูกมองว่าเป็นเพียง “แรงงาน” ซึ่งเป็นแค่หนึ่งปัจจัยในการผลิตเท่านั้น แต่ในยุคปัจจุบันได้มีการยกระดับแรงงานให้กลายเป็น “ทรัพยากร” ที่มีคุณค่าและความสำคัญขึ้น ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคใหม่นั้นคือขุมพลังสำคัญที่จะทำให้องค์กรเคลื่อนที่ไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ดีนั้นก็ย่อมส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน หากกล่าวถึงการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นถึงแม้ว่าศาสตร์นี้จะเพิ่งเกิดขึ้นมาบนโลกนี้ได้ไม่นาน แต่ก็มีการศึกษาและพัฒนาอย่างจริงจังเรื่อยมา สำหรับแนวความคิดที่เป็นเสมือนหลักวิชาการสนับสนุนนั้นได้มีนักวิชาการที่เริ่มต้นศึกษาเรื่องนี้มาตั้งแต่อดีต โดยขอบข่ายของแนวความคิดในด้านนี้แบ่งเป็น ๒ กลุ่มประเทศใหญ่ ๆ ที่สนใจศึกษาวิจัยอย่างจริงจังนั้นก็คือ ๑. กลุ่มนักคิดในสหรัฐอเมริกา และ ๒. กลุ่มนักคิดในสหราชอาณาจักร ซึ่งมีแนวคิดคล้าย ๆ กัน โดยสามารถจำแนกแนวความคิดต่างๆ ได้ดังนี้

กลุ่มนักคิดในสหรัฐอเมริกา มีกลุ่มนักคิดที่แบ่งออกเป็น ๒ สำนักใหญ่ ๆ ซึ่งมีตัวแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ดังนี้

๑) ตัวแบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มฮาร์วาร์ด (The Harvard Model) กลุ่มแนวคิดนี้บางครั้งถูกเรียกว่าแนวคิดแบบ “มนุษยนิยมเชิงพัฒนาการ (Developmental Humanism)” ซึ่งมีรากฐานทางความคิดมาจากสำนักคิดสาย “มนุษยสัมพันธ์” ที่เน้นเรื่องของการสื่อสารในองค์กร การสร้างระบบทำงานแบบทีม และการใช้ความสามารถของแต่ละบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งแก่นของแนวคิดนี้ก็ คือ การต้องสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคลากรในองค์กรให้มีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อบุคลากรได้รับการตอบสนองจากองค์กรที่ดีและเหมาะสมแล้ว ก็จะเกิดแรงจูงใจที่ดีในการทำงานมีความสุขในการทำงาน สังคมการทำงานก็ดี งานมีประสิทธิภาพขึ้น และสุดท้ายแล้วผลประโยชน์ขององค์กรก็ดีขึ้น องค์กรมีศักยภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้ค่อนข้างจะเป็นแนวคิดกระแสหลักและทรงอิทธิพลมากที่สุด ทั้งยังมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายที่สุดด้วย

๒) หลักการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของสำนักมิชิแกน (The Michigan School) กลุ่มแนวคิดนี้บางครั้งถูกเรียกว่าแนวความคิดแบบ “บริหารจัดการนิยม (Managerialism)” ซึ่งจะเน้นไปที่การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์มากกว่าการบริหารจัดการเชิงบุคคล ซึ่งแนวคิดกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับฝ่ายจัดการมากกว่า โดยมองทรัพยากรมนุษย์เป็นเพียงเครื่องมือในกระบวนการทำงานหนึ่ง แต่ก็มีกระแสที่เข้มแข็งมากกว่าแต่ก่อน แนวความคิดนี้จะมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับเป็นหลัก ซึ่งบางครั้ง

แนวความคิดนี้ก็ถูกเรียกว่า “ประโยชน์-กลไกนิยม (Utilitarian-instrumentalism)” คือมองผลประโยชน์ขององค์กรหรือผลประกอบการของบริษัทเป็นหลัก แต่ก็มีการบริหารทรัพยากรบุคคลอันเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนให้องค์กรประสบผลสำเร็จ

### บทบาทและความรับผิดชอบในข่างานของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Roles and Responsibilities of Human Resource Management)

ทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อองค์กรมากที่สุดก็คือทรัพยากรมนุษย์ ยุคปัจจุบันหลายองค์กรหันมาใส่ใจเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง โดยการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นมีหลากหลายมิติซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบในขอบข่ายงานดังนี้

#### สรุปบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบในขอบข่ายงาน มีดังนี้

๑. การสรรหาทรัพยากรบุคคลและจัดการด้านแรงงาน (Recruitment and Staffing)
๒. อบรมและพัฒนาบุคลากร (Training and Development)
๓. การบริหารจัดการด้านอัตราจ้างงาน (Payroll Management)
๔. การบริหารจัดการด้านประสิทธิภาพของการทำงานตลอดจนการประเมินผลการทำงาน (Appraisals and Performance Management)
๕. การแก้ปัญหาและลดความขัดแย้ง (Conflict Resolution)
๖. แร้งงานสัมพันธ์ (Employee Relation)

#### ๒.๑.๒ แนวคิดพื้นฐานในการคุ้มครองแรงงาน

เป็นแนวคิดพื้นฐานในการคุ้มครองแรงงาน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและให้ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้แรงงาน นักวิชาการส่วนใหญ่ มักกล่าวถึงสิทธิแรงงานว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างที่พึงได้รับจากระบบการจ้างงาน หรือมาตรฐานแรงงาน นอกจากนี้ยังมองว่าเป็นสิทธิตามหลักมนุษยชนที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและนายจ้าง โดยแรงงานมักใช้การเจรจาต่อรองเพื่อประโยชน์ที่ตนจะได้รับตามความชอบธรรม (International Labour Organization, ๒๐๐๖; Organization for Economic Co-operation and Development, ๑๙๙๖) สำหรับประเทศไทย ราชบัณฑิตยสถานซึ่งเป็นผู้บัญญัติศัพท์ ยังไม่ได้ให้ความหมาย คำว่าสิทธิแรงงานที่ชัดเจน แต่ได้ให้ความหมายคำว่า “มาตรฐานแรงงาน” (Labour Standard) ว่าหมายถึง สิ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้เป็นหลักหรือบรรทัดฐาน เกี่ยวกับการแรงงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน การศึกษา การฝึกอบรม สุขภาพ อนามัยความปลอดภัย และภาวะการทำงาน มาตรฐานแรงงานนี้อาจเกิดขึ้นได้ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดและตราขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับทั่วไป หรืออาจเกิดขึ้นโดยการตกลงระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายคนงานหรือสหภาพแรงงาน หรืออาจเกิดขึ้นโดยองค์การกรรมกรระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดขึ้น (ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๙) นอกจากนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๒๕๔๙) และ บัณฑิตย ันชัยเศรษฐกิจ (๒๕๕๐) ให้ความหมายของคำว่า

“สิทธิแรงงาน” หมายถึง สิทธิมนุษยชน ที่ครอบคลุมสิทธิเสรีภาพ ๕ ด้าน ได้แก่ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม

การวิจัยมุ่งศึกษาสิทธิแรงงานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับการคุ้มครอง จากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยศึกษาความเข้าใจ ของแรงงานนอกระบบ ใน ๔ หมวด ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบโดยตรง ได้แก่

(๑) หมวดว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน รายละเอียดของเอกสาร ตลอดจน รายละเอียดของเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน

(๒) หมวดว่าด้วยค่าตอบแทน มีเนื้อหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ่ายค่าตอบแทน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน และการกำหนดค่าตอบแทน

(๓) หมวดว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานที่ห้ามให้หญิงมีครรภ์หรือเด็ก ซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ทำงานที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลักษณะหรือประเภทของงาน ตามกฎกระทรวง ตลอดจนสวัสดิการและความคุ้มครองที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านพึงได้รับ และ

(๔) หมวดว่าด้วยบทกำหนดโทษ กรณีผู้จ้างงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตราต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิแรงงานในการวิจัยนี้ จึงหมายถึงการที่แรงงาน นอกระบบที่รับงานไปทำที่บ้าน สามารถเข้าใจประโยชน์ที่กฎหมายแรงงานคุ้มครอง ให้แก่คนงานหรือลูกจ้างในอันที่สมควรจะได้รับ อาทิ สัญญาการจ้างงาน ค่าจ้างที่เป็นธรรม การประกันสังคม การคุ้มครองด้านการทำงาน การบริการรักษาพยาบาลในกรณีเจ็บป่วย จากการทำงาน การได้รับเงินทดแทนหรือเงินชดเชยในกรณีต่าง ๆ ตลอดจนการได้รับบริการ หรือความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าปัจจัยดังต่อไปนี้ น่าจะมีความสัมพันธ์ กับความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบผู้รับงานไปทำที่บ้าน

คุณลักษณะของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา จำนวน ภาระเลี้ยงดู อาชีพหลักในชุมชน และรายได้รวมต่อเดือน

ปัจจัยประสพการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ ประสพการณ์ การย้ายถิ่นและประเภทงานที่ทำเดิม

ปัจจัยการรับงานไปทำที่บ้านของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ เหตุผล ที่รับงานไปทำที่บ้าน แหล่งข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้าน ลักษณะงานที่รับมาทำที่บ้าน ประสพการณ์การรับงานไปทำที่บ้าน ลักษณะ การทำงาน ระยะเวลาที่ทำงานโดยเฉลี่ยต่อวัน ผู้จ้างงานที่จ่ายค่าตอบแทน ค่าตอบแทนรวมจากงานที่รับมาทำที่บ้าน

ปัจจัยด้านจิตวิทยาสังคม ได้แก่ การรับรู้ความเดือดร้อนจากการทำงาน นอกระบบ ความคาดหวังต่อการใช้สิทธิแรงงานนอกระบบ และการได้รับสนับสนุนทางสังคม เพื่อช่วยเหลือในการใช้สิทธิแรงงานนอกระบบ

## ๒.๒ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักนโยบาย

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒

โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม รวมทั้งปัจจัยการพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องส่งผลต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศและการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อให้บรรลุผลของยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” พร้อมทั้ง แนวยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ และเพื่อเป็นกรอบของการพัฒนาอย่างบูรณาการบนพื้นฐาน ความร่วมมือของทุกภาคส่วน ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ และทางเศรษฐกิจ การสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงานไปทำที่บ้านนั้น สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)<sup>๓</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ได้กล่าวถึงแรงงานนอกระบบ ซึ่งอยู่ใน ส่วนที่ ๔ ยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ ในยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด

เป้าหมายที่ ๒ เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

ตัวชี้วัด ๒.๓ สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคม (ผู้ประกันตน ตามมาตรา ๔๐) และที่เข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติต่อกำลังแรงงานเพิ่มขึ้น

๓.๒ กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการ ที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง

๓.๓ เร่งรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบตระหนักถึงประโยชน์ของการ สร้างหลักประกันในวัยเกษียณและประโยชน์จากระบบประกันสังคม รวมถึงการขยายความ ครอบคลุมของสวัสดิการด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงได้ในทุกพื้นที่มองว่าความเหลื่อมล้ำในหลายมิติเป็นหนึ่งในความท้าทายต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมไทย ซึ่งภาครัฐควรหันมาดูแลการกระจายรายได้มากขึ้น แต่อีกด้านหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล Angus Deaton กล่าวว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นอาการ ไม่ใช่สาเหตุของปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยสาเหตุที่แท้จริงนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหา โครงสร้างเศรษฐกิจทั้งจากการบริหารจัดการของภาครัฐและกลไกการทำงานของตลาด ที่ยังทำงานไม่ดีพอ อาทิ แรงงานขาดอำนาจต่อรองค่าจ้าง ธุรกิจขนาดใหญ่ผูกขาดตลาด และกีดกันการแข่งขันจากรายเล็ก ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุข และการศึกษาที่มีคุณภาพ และกลไก Trickle-down effect ที่เชื่อว่าความเจริญ

<sup>๓</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, “ความเหลื่อมล้ำไทย ทำไม่ไม่เท่าเทียม” สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๓ จาก [https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Inequality\\_1Summary.PDF](https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Inequality_1Summary.PDF)

ทางเศรษฐกิจจะไหลลงจากบนลงล่างยังไม่ค่อยทำงาน ซึ่งส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในหลายมิติมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น กลายเป็นอุปสรรคต่อการเผชิญหน้ากับความท้าทายทางเศรษฐกิจจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวได้ งานศึกษานี้จึงต้องการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของไทยในมิติที่สำคัญ ได้แก่ มิติเชิงพื้นที่ และมิติอาชีพ สาเหตุปัญหาของความเหลื่อมล้ำและแนวทางการแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำในมิติดังกล่าว โดยจะแบ่งออกเป็น ๓ งานศึกษา งานศึกษาแรก ภาพรวมเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของไทยในศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งพบว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ งานศึกษาที่ ๒ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เชิงพื้นที่ (Spatial income inequality) และงานศึกษาที่ ๓ ทำความเข้าใจถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในมิติอาชีพ

จากรายงานความไม่เป็นธรรมของปัจจัยสังคมที่กำหนดสุขภาพ (Social determinants of Health Inequity Report of Thailand) จัดทำโดยมูลนิธิเพื่อการพัฒนา นโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ – ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๑) พบว่าเกิดความไม่เป็นธรรมของปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ ซึ่งหมายถึงสภาพแวดล้อม การทำงาน การเลี้ยงดู ปัจจัยทางเพศและเพศภาวะ ปัจจัยนโยบายสาธารณะ สภาพเศรษฐกิจ และระบบการเมืองการปกครอง เนื่องจากความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ การศึกษานี้จะเน้นปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพที่มาจากการทำงาน สภาพเศรษฐกิจ

### ๒.๓ ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบของประเทศ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า แรงงานนอกระบบว่า หมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) ในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข ได้ให้ความหมายของคำว่า แรงงานนอกระบบ ว่าหมายถึง ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาจ้างงาน หรือไม่มีนายจ้างตามกฎหมายแรงงาน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน

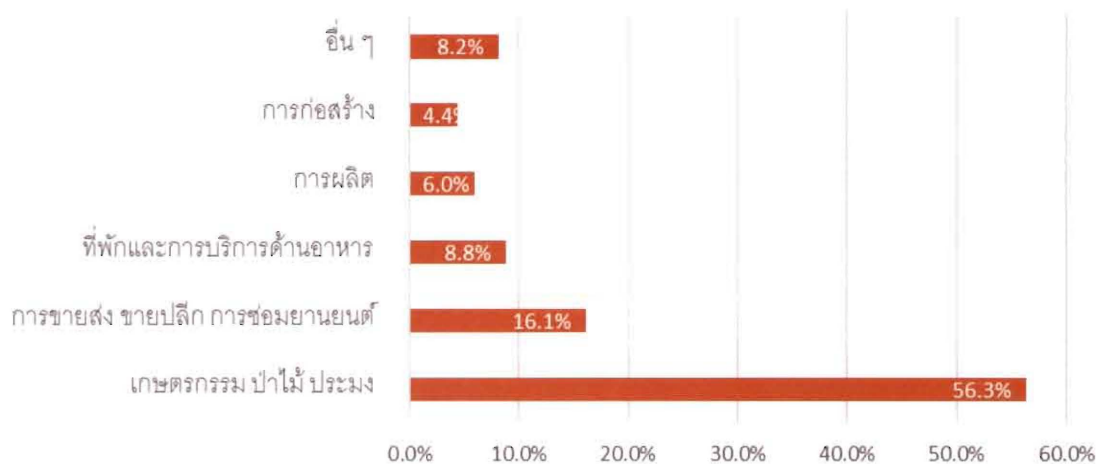
ดังนั้น จากการให้ความหมายของทั้ง ๒ หน่วยงาน กล่าวโดยสรุป คือ แรงงานนอกระบบคือกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป ที่ไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน และทำงานโดยไม่ได้รับการคุ้มครองจากราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

### ๒.๓.๑ จำนวนแรงงาน

จากผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ ประจำปี ๒๕๖๒<sup>๔</sup> สรุปผลการสำรวจได้ ดังนี้  
แรงงานในประเทศไทย แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ แรงงานในระบบและแรงงาน  
นอกระบบ โดยในปี ๒๕๖๒ จำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๗.๕ ล้านคน เป็นผู้ทำงานในระบบ  
จำนวน ๑๗.๑ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๗ ที่เหลืออีกร้อยละ ๕๔.๓ เป็นแรงงาน  
นอกระบบ จำนวน ๒๐.๔ ล้านคน

โดยผู้ทำงานนอกระบบส่วนใหญ่ ๓ อันดับแรก ทำงานอยู่ในสาขาเกษตรกรรมฯ  
ร้อยละ ๕๖.๓ รองลงมาเป็นสาขาการขายส่ง ขายปลีก การซ่อมแซมยานพาหนะและของใช้  
ร้อยละ ๑๖.๑ สาขาที่พักและบริการด้านอาหาร ร้อยละ ๘.๘ จะเห็นได้ว่า แรงงานนอกระบบ  
ส่วนมากเป็นผู้ทำงานในภาคการเกษตร (เกษตรกรรม ประมง ป่าไม้)

ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามอุตสาหกรรมที่สำคัญ พ.ศ. 2562



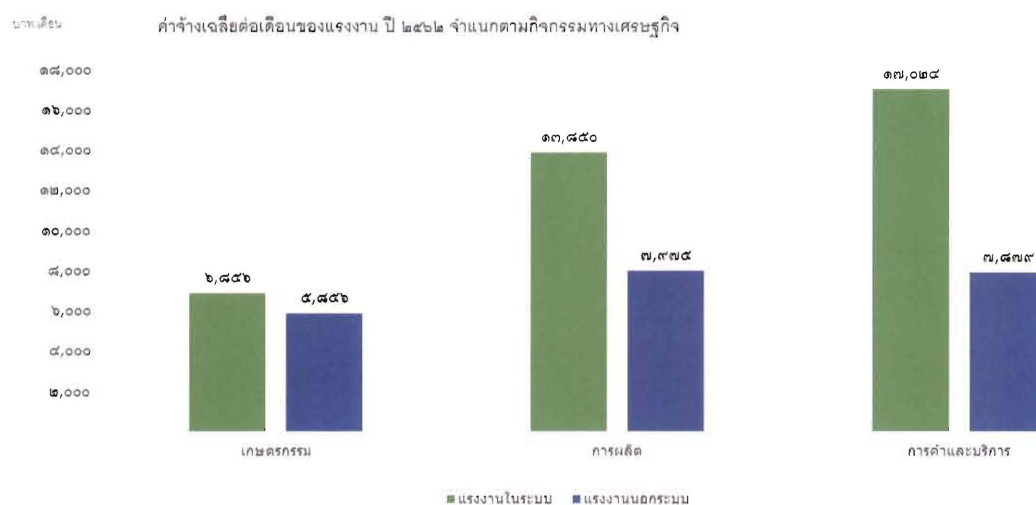
ภาพที่ ๒.๑ ข้อมูลจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม

### ๒.๓.๒ ค่าจ้างหรือเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี ๒๕๖๒ จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ในการสำรวจมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเฉพาะผู้มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้าง  
เท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างเอกชนและรัฐบาล โดยรวบรวมข้อมูลตามประเภทของค่าจ้าง  
ที่ได้รับ รายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน แล้วจึงทำการแปลงเป็นรายเดือน  
โดยแบ่งประเภทตามธุรกิจต่าง ๆ

<sup>๔</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, “สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ ประจำปี ๒๕๖๒”

ผลการสำรวจพบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานนอกระบบในทุกประเภทธุรกิจต่ำกว่าแรงงานในระบบ โดยในภาพรวมของทุกประเภทธุรกิจ ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานนอกระบบอยู่ที่ประมาณ ๗.๑๗๘ บาท/เดือน ในขณะที่แรงงานในระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย ๑๕,๐๖๒ บาท/เดือน หากพิจารณาในแต่ละประเภทธุรกิจ ค่าจ้างเฉลี่ยในภาคเกษตรกรรมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบยังต่ำกว่าภาคธุรกิจอื่น ๆ

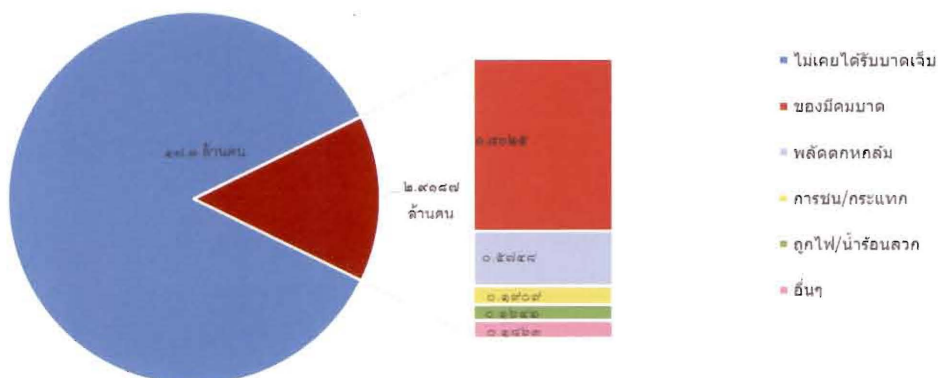


ภาพที่ ๒.๒ ข้อมูลค่าจ้าง/เงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี ๒๕๖๒  
จำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

### ๒.๓.๓ จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน

ผลการสำรวจพบว่า แรงงานนอกระบบจำนวนทั้งสิ้น ๒๐.๔ ล้านคน มีผู้ไม่เคยได้รับบาดเจ็บหรือเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน จำนวน ๑๗.๓ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๘ ของจำนวนแรงงานนอกระบบ และมีผู้ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานจำนวน ๒.๙ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๒ ของจำนวนแรงงานนอกระบบ โดยอุบัติเหตุจากการทำงานส่วนมาก ๓ อันดับแรกเกิดจากการถูกของมีคมบาด/ทิ่มแทง (จำนวน ๑.๘ ล้านคน) พลัดตกหกล้ม (จำนวน ๕.๗ แสนคน) และได้รับการชน/กระแทก (จำนวน ๑.๙ แสนคน)

จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน

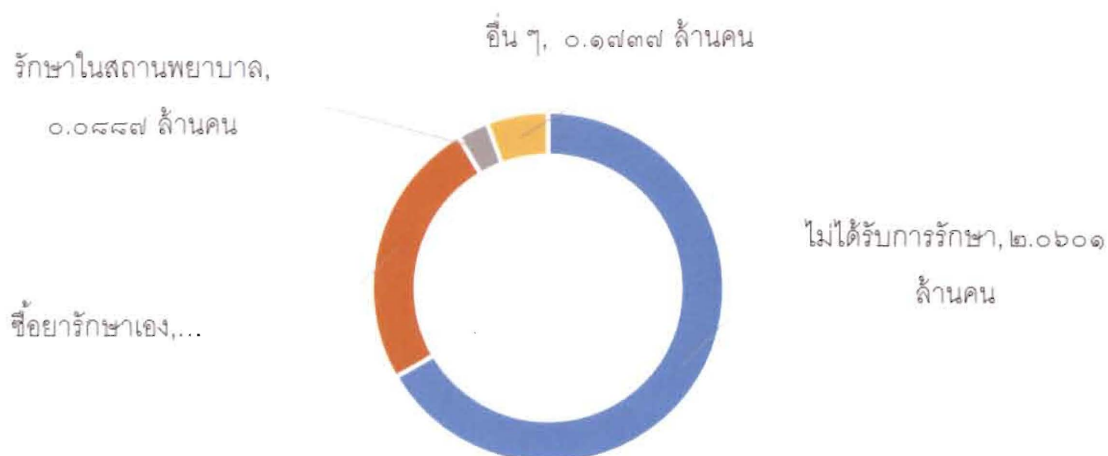


ภาพที่ ๒.๓ ข้อมูลจำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน

๒.๓.๓.๑ จำนวนของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บ จำแนกตามวิธีการรักษา

วิธีการรักษาของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน ส่วนใหญ่เป็นการบาดเจ็บเพียงเล็กน้อย ไม่ได้รับการรักษาเป็นจำนวน ๒.๑ ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ ๖๖.๖ ของจำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บ รองมาเป็นการซื้อยา จากร้านขายยาและนำไปรักษาเอง จำนวน ๗.๗ แสนคน หรือร้อยละ ๒๔.๙ ที่เหลือจำนวน ๘.๙ หมื่นคน หรือร้อยละ ๒ ต้องไปรับการรักษาในสถานพยาบาล

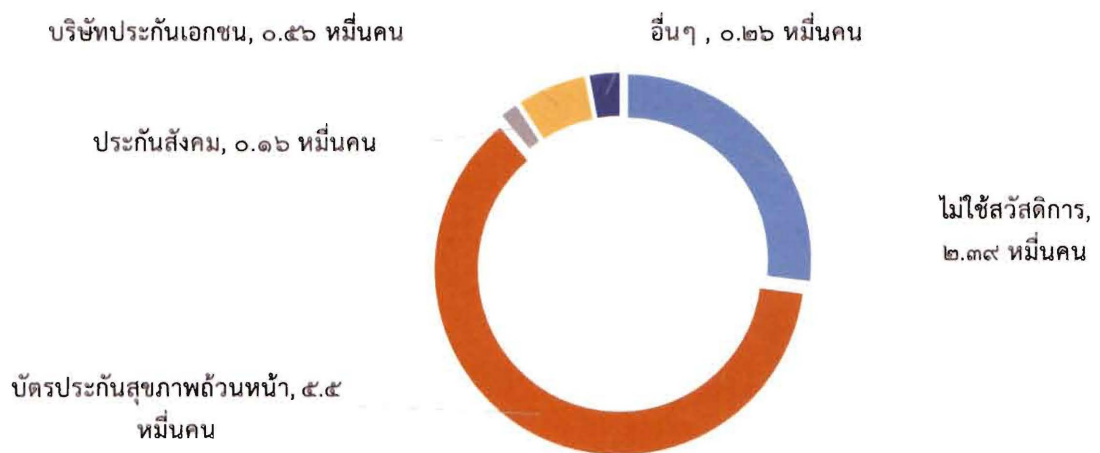
จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บ จำแนกตามวิธีการรักษา



ภาพที่ ๒.๔ ข้อมูลจำนวนของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บ จำแนกตามวิธีการรักษา

๒.๓.๓.๒ จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานที่ต้องไปรักษาในสถานพยาบาล จำแนกตามการใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล

แรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บและต้องไปรักษาในสถานพยาบาลส่วนใหญ่ใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน ๕.๕ หมื่นคน หรือร้อยละ ๖๒ รองมาใช้ประกันสุขภาพกับบริษัทประกันภัยเอกชน ๕.๖ พันคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๖.๓ และใช้สวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ จำนวน ๑.๖ พันคน หรือร้อยละ ๑.๗ ส่วนแรงงานนอกระบบที่ไม่มีสวัสดิการ ส่วนใหญ่จะจ่ายค่ารักษาเอง



ภาพที่ ๒.๕ ข้อมูลแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานที่ต้องไปรักษาในสถานพยาบาล จำแนกตามการใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล

### ๒.๓.๓.๓ ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๒ ปัญหาของแรงงานนอกระบบ ปัญหาของแรงงานนอกระบบปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่า เป็นผู้มีปัญหาจำนวน ๖.๒ ล้านคน หรือร้อยละ ๓๐.๔ ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด โดยมีปัญหาจากการทำงานร้อยละ ๗๒.๖ จากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ร้อยละ ๔๖.๘ และความไม่ปลอดภัยในการทำงานร้อยละ ๓๘.๗

จากการสำรวจพบว่า ปัญหาหลัก ๓ เรื่องของแรงงานนอกระบบ คือ

๑) ปัญหาจากการทำงาน โดยปัญหาที่พบมากที่สุด คือ ค่าตอบแทนต่ำ รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ทำงานหนัก ไม่มีสวัสดิการ

๒) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการได้รับสารเคมีเป็นพิษ รองลงมาคือ การทำงานกับเครื่องมือและเครื่องจักรที่เป็นอันตราย และได้รับอันตรายต่อระบบหูหรือตา

๓) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ปัญหาที่พบบ่อย คือ เรื่องอิริยาบถในการทำงาน รองลงมาคือ เรื่องฝุ่นละออง ครัน กลิ่น แสงสว่างไม่เพียงพอ สถานที่ทำงานไม่สะอาด

รายละเอียดแต่ละปัญหามีดังนี้ ปัญหาจากการทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทนร้อยละ ๕๓.๕ รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่องร้อยละ ๑๕.๓ และทำงานหนัก ร้อยละ ๑๓.๙ ที่เหลือเป็นอื่น ๆ เช่น ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด เป็นต้น

**ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงานที่แรงงานนอกระบบประสบมากที่สุด** คือ อิริยาบถในการทำงาน (ไม่ค่อยได้เปลี่ยนลักษณะท่าทางในการทำงาน) ร้อยละ ๔๕.๐ มีฝุ่นครัน กลิ่น ร้อยละ ๒๕.๔ และมีแสงสว่างไม่เพียงพอร้อยละ ๘.๘

**ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานที่แรงงานนอกระบบ ประสบเป็นส่วนใหญ่**คือได้รับสารเคมีเป็นพิษร้อยละ ๖๑.๓ เครื่องจักร เครื่องมือที่เป็นอันตราย

บทสรุปจากผลการสำรวจพบว่าในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้นจำนวน ๓๗.๕ ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบ ๒๐.๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๕๔.๓ ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นผู้ทำงานแต่ไม่มีหลักประกันสังคมใด ๆ ที่ได้จากการทำงานซึ่งผลการสำรวจแรงงานนอกระบบเป็นผู้ทำงานที่มีการศึกษาไม่สูงนักและทำงานในภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และยังพบอีกว่ารายได้ที่ได้รับค่อนข้างน้อย ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามาดูแลเป็นพิเศษเพื่อสร้างโอกาสหรือชดเชยด้านสวัสดิการสังคมจากการทำงานให้ดีขึ้น ทั้งนี้ หากแรงงานนอกระบบเหล่านี้ไม่ได้รับความช่วยเหลือ และสร้างโอกาสให้ดีขึ้น เมื่อมีอายุมากขึ้นจะส่งผลกระทบต่อสังคมในอนาคตต่อไป

## ๒.๔ ข้อมูลเกี่ยวกับอนุสัญญาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน

### ๒.๔.๑ ข้อมูลเกี่ยวกับอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน

วิวัฒนาการและแนวความคิดพื้นฐานของการรับงานไปทำที่บ้านขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในแรกเริ่มองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) มีแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง (Employee) ที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงานเป็นหลัก ต่อมาได้มีการขยายแนวความคิดออกไปถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน (Labour) ซึ่งรวมไปถึงลูกจ้าง คนทำงานบ้าน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และบุคคลอื่นใดที่ใช้แรงงานให้เกิดประโยชน์หรือเกิดมูลค่าขึ้นมา โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน

การศึกษาแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) อย่างจริงจังได้มีการดำเนินการโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization (ILO)) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งปรากฏตามเอกสารการศึกษาเรื่อง Employment, Income and Equality : A Strategy for the Increasing Productive Employment in

Kenya (Geneva. ๑๙๗๒) การศึกษาดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานนอกระบบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้รับการดูแล มีสภาพการทำงานที่ดี และมีการให้ความคุ้มครองที่เหมาะสม เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization (ILO)) ได้บัญญัติอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยผู้รับงานไปทำที่บ้าน (International Labour Convention No. ๑๗๗ Home Work)

อนุสัญญาสำหรับข้อเสนอแนะ ฉบับที่ ๑๘๔ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน (International Labour Recommendation No. ๑๘๔) โดยอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดนิยามคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” (home work) หมายความว่างานที่ทำโดยบุคคลหนึ่งในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่น ๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง มีใช้สถานที่ทำงานของผู้ว่าจ้างที่รับไปทำที่บ้าน (employer) เพื่อรับค่าตอบแทนซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการ ตามที่ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน (employer) กำหนดโดยไม่คำนึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ สัมภาระ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน ส่วนในข้อเสนอแนะได้กำหนดให้มีการกำหนดเวลาที่ให้ทำงานเสร็จสิ้นไม่ควรทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านขาดโอกาสที่จะได้หยุดพักผ่อนประจำวันและประจำสัปดาห์ ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถใช้สิทธิลาป่วยได้

สำหรับค่าจ้าง ควรมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติแต่สำหรับงานที่กำหนดจ่ายค่าจ้างตามหน่วยของงาน อัตราค่าจ้างควรเทียบเคียงกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการ นอกจากนี้ อนุสัญญาฉบับนี้ได้ ระบุให้ประเทศที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่มีความเท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับลูกจ้างกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การป้องกันอันตรายในการทำงาน ผลตอบแทนในการทำงาน การฝึกอบรม อายุขั้นต่ำของผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ทำงานและการคุ้มครองสตรีมีครรภ์

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจกับการใช้แรงงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงานภาคนอกระบบ ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๒ แล้ว เพราะเห็นว่าเป็นกิจกรรมของคนจนที่ทำงานหนัก แต่กลับเป็นแรงงานที่ไม่มีตัวตน มีเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม มีรายได้ไม่แน่นอน และมักไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลจากหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควร ทำให้ขาดการคุ้มครองทั้งทางด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคม รวมทั้งต้องเผชิญกับความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคมบ่อยครั้งกว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานในระบบ โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จำแนกกิจกรรมการใช้แรงงานออกเป็นกิจกรรมการใช้แรงงานภาคในระบบ (Formal Sector) และภาคนอกระบบ (Informal Sector)

กิจกรรมการใช้แรงงานภาคนอกระบบ (Informal Sector) มีลักษณะสำคัญคือ เป็นหน่วยประกอบการขนาดเล็กมักมีการใช้แรงงานในครอบครัวและใช้ทุนต่ำ

มีการใช้เทคโนโลยีและทักษะในการผลิตต่ำ มีการใช้แรงงานที่เข้มข้น เปิดดำเนินการได้โดยง่าย และมีการแข่งขันที่ค่อนข้างสูง ผลที่ตามมาคือ ผลิตภาพมักจะต่ำให้ผลตอบแทนต่ำ และไม่สม่ำเสมอ โดยกิจกรรมภาคนอกระบบเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและการว่างงาน ในช่วงที่โอกาสจ้างงานภาคในระบบมีจำกัด ความเชื่อในช่วงนั้นก็คือการประกอบอาชีพภาคนอกระบบจะหมดไปเมื่ออุตสาหกรรมมีการพัฒนาจนถึงขีดที่สามารถรองรับแรงงานได้ทั้งหมด

อย่างไรก็ตามกิจกรรมภาคนอกระบบซึ่งรวมถึงการรับงานไปทำที่บ้าน ก็ยังคงดำรงอยู่เรื่อยมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๙๘๐ เมื่อมีการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้การจ้างงานภาคในระบบลดลง เป็นผลให้กิจกรรมภาคนอกระบบมีความสำคัญมากขึ้น เพราะนอกจากจะมีรูปแบบของการผลิตที่ยืดหยุ่น ทำให้ต้นทุนต่ำแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนซึ่งมีความเสี่ยงต่อการไม่มีงานทำอันเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์การจ้างงานที่เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่แน่นอนของการผลิตของภาคในระบบ ซึ่งการคงอยู่และเพิ่มขึ้นของการจ้างงานภาคนอกระบบนี้ ส่งผลให้เกิดการทบทวนความหมายของกิจกรรมภาคนอกระบบใหม่ เพื่อให้ครอบคลุมถึงกิจกรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้วและในประเทศที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งพลวัตรของตลาดแรงงาน โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ปรับเปลี่ยนคำศัพท์ที่ใช้เรียกกิจกรรมดังกล่าว จากเดิมที่เรียกว่ากิจกรรมภาคนอกระบบ (Informal Sector) มาเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy)

สำหรับการรับงานไปทำที่บ้านนั้นแม้ว่าในช่วงที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมจะทำให้การรับงานไปทำงานที่บ้านบางประเภทหายไป เนื่องจากผู้ใช้แรงงานนิยมไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม แต่ก็มี การรับงานไปทำที่บ้านหลายประเภทที่ยังคงดำรงอยู่และมีแนวโน้มที่จะมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในทุกภาคเศรษฐกิจ ซึ่งในปีที่ผ่านมา ๆ มา นอกจากการรับงานไปทำที่บ้านจะมีการเจริญเติบโตอย่างมีนัยสำคัญ โดยได้รับการสะท้อนให้เห็นไม่เพียงแต่การกระตุ้นความสนใจในหมู่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสังคมและแรงงานเท่านั้น แต่ยังอยู่ในการตัดสินใจของหลาย ๆ รัฐบาลที่จะนำกฎระเบียบที่ออกแบบมาโดยมีรายละเอียดเพื่อให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่ผู้ทำงานประเภทนี้มาบังคับใช้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดแนวทางให้แก่ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ในการดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้เหมาะสม ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ

๑. อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน (Home Work Convention, C ๑๗๗, ๑๙๙๖) ถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีผลผูกพันประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบัน โดยประเทศผู้ให้สัตยาบันมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจนกว่าจะมีการบอกเลิกให้สัตยาบัน ในกรณี

ที่ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันแล้วได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญานั้น ๆ องค์การแรงงานระหว่างประเทศอาจใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับให้เกิดผลตามอนุสัญญาได้ แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกจะยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานับใดฉบับหนึ่งก็ตามประเทศนั้น ๆ ก็ย่อมนำเอาบทบัญญัติหรือข้อกำหนดของอนุสัญญาไปเป็นแนวทางในการออกกฎหมายภายในประเทศของตนได้ สาระสำคัญของอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๗๗ (Home Work Convention, C๑๗๗, ๑๙๕๖) ตามกรอบแนวคิดการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีหลักเกณฑ์ดังนี้

#### ๑.๑ คำนิยาม

๑) คำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายถึง งานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเรียกว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่น ๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเองที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้างเพื่อรับค่าตอบแทนซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ วัสดุ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน เว้นแต่บุคคลนั้นมีต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และสามารถพึ่งพาตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในอันที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระตามกฎหมายข้อบังคับแห่งชาติหรือคำพิพากษาของศาล

๒) ไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ไว้แต่ได้บัญญัติว่าบุคคลที่มีสถานะเป็นลูกจ้างและได้นำงานมาทำที่บ้านของตนเป็นครั้งคราวแทนที่จะทำ ณ สถานที่ทำงานประจำของตน บุคคลนั้นมิใช่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามนัยแห่งอนุสัญญานี้ เหตุที่อนุสัญญานับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” เพราะได้อธิบายไว้แล้วว่าบุคคลใดบ้างที่ได้รับความคุ้มครองจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้านในนิยาม “งานที่รับไปทำที่บ้าน”

ส่วนในข้อเสนอแนะ ได้กำหนดให้การกำหนดเวลาที่ให้ทำงานเสร็จสิ้นไม่ควรทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านขาดโอกาสที่จะได้หยุดพักผ่อนประจำวันและประจำสัปดาห์ ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถใช้สิทธิลาป่วยได้

สำหรับค่าจ้างนั้นควรมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติ แต่สำหรับงานที่กำหนดจ่ายค่าจ้างตามหน่วยของงาน อัตราค่าจ้างควรเทียบเคียงกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการ

นอกจากนี้ อนุสัญญานับนี้ได้ ระบุให้ประเทศที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่มีความเท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับลูกจ้างกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การป้องกันอันตรายในการทำงาน ผลตอบแทนในการทำงาน

จากความสำคัญของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยผู้รับงานไปทำที่บ้าน (International Labour Convention No. ๑๗๗ Home Work) ปัจจุบันมีสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว

จำนวน ๑๐ ประเทศ<sup>๕</sup> ได้แก่ ประเทศอัลบาเนีย อาร์เจนตินา เบลเยียม บอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา บัลกาเรีย ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ และประเทศเนเธอร์แลนด์ มาซิโดเนียตอนเหนือ และประเทศทาจิกิสถาน

นอกจากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization (ILO)) ร่วมกับสมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)) จัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ซึ่งที่ประชุมได้เห็นชอบร่วมกันที่จะให้มีการศึกษาถึงแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้การศึกษามีแนวทางอย่างชัดเจน ที่ประชุมได้เห็นชอบตามท้องที่การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) เสนอให้มีการแบ่งประเภทแรงงานนอกระบบเป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ ได้แก่ ผู้เป็นเจ้าของกิจการในกิจการขนาดเล็ก (Owner-employer of Micro Enterprise)

กลุ่มที่ ๒ ได้แก่ ผู้เป็นเจ้าของกิจการ และดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง (Owner Account Worker)

กลุ่มที่ ๓ ได้แก่ ผู้ที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย (Dependent Worker) โดยอาจได้รับหรือไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งผู้ที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย (Dependent worker) นี้หมายรวมถึงคนทำงานตามสัญญาจ้างเหมา (Contract Labour) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) และคนทำงานบ้านด้วย

จากข้อมูลอนุสัญญา C๑๗๗ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่กล่าวถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคนทำงานที่เรียกว่าการรับงานไปทำที่บ้าน เป็นที่ตั้งหรือสถานที่ทำงานที่กำหนดลักษณะตามผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานทำงานบ้านมี ๒ ประเภทหลัก

(๑) คนงานรับจ้างเหมาช่วงหรือขึ้นงานและสมาชิกครอบครัวที่มีส่วนช่วยยังเรียกว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านมีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าและบริการสำหรับตลาดในบ้านหรือในพื้นที่ใกล้เคียง พวกเขาอาจถูกทำสัญญาโดยบริษัทผู้ประกอบการรายย่อยผู้ค้าผู้รับเหมาช่วงหรือคนกลางอื่น ๆ และมักจะได้รับวัตถุดิบและได้รับเงินตามจำนวนที่ระบุต่อชิ้น

---

<sup>๕</sup> International Labour Organization, "ILO CONVENTION 177 ON HOME WORK AND WHY IT SHOULD BE RATIFIED", Retrieved on January 20 2020 From <https://hnsa.org.in/sites/default/files/ILO%20Convention%20177%20on%20homework%20and%20Why%20it%20should%20be%20ratified.pdf>

ที่ผลิต คนงานเหล่านี้ไม่ได้ติดต่อโดยตรงกับตลาดสำหรับสินค้าที่พวกเขาผลิต อนุสัญญา C ๑๗๗ ระบุถึงความต้องการและข้อกังวลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(๒) บัญชีพนักงานของตัวเอง ซึ่งประกอบอาชีพอิสระและซื้อวัตถุดิบของตัวเองและโดยทั่วไปจะติดต่อโดยตรงกับตลาด อนุสัญญา C ๑๗๗ เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

#### ๒.๔.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน

การวิจัยจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นในเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานนอกระบบในชนบทจังหวัดขอนแก่น<sup>๖</sup> กำหนดกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๓๔๓ คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยสุ่มพื้นที่ระดับอำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองขอนแก่น อำเภอหนองเรือ และอำเภอบ้านฝาง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมการผลิตนอกระบบในชุมชนที่หลากหลาย และในแต่ละอำเภอ ได้สุ่มพื้นที่เขตตำบลที่มีกิจกรรมการผลิตได้ตำบลตัวอย่าง รวม ๙ ตำบล ดำเนินการเก็บข้อมูลในเดือนมิถุนายน-สิงหาคม ๒๕๕๓ ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนา ด้วยค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานค่าต่ำสุดและค่าสูงสุด ส่วนการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานนอกระบบในชนบทจังหวัดขอนแก่น ใช้สถิติ Chi-square และใช้ค่า Contingency Coefficient (CC.) บ่งชี้ระดับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ผลการวิจัยการนำเสนอผลการวิจัยและการอภิปรายผล ประกอบด้วย ภูมิหลัง แรงงานนอกระบบที่รับงานไปทำที่บ้าน ความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานนอกระบบในชนบทจังหวัดขอนแก่น ปัจจัยการรับงานไปทำที่บ้านของแรงงานนอกระบบ ปัจจัยประสบการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานนอกระบบ และปัจจัยด้านจิตวิทยาสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑. ภูมิหลังแรงงานนอกระบบที่รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานนอกระบบในชนบทจังหวัดขอนแก่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นหญิงมากถึงร้อยละ ๘๗.๒ อายุเฉลี่ย ๔๘.๑ ปี โดยมีอายุน้อยที่สุดเพียง ๑๖.๐ ปี และอายุมากที่สุดคือ ๘๐.๐ ปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการรับงานไปทำที่บ้านนี้ เปิดโอกาสให้แรงงานเข้าร่วมการผลิตได้แม้ว่าจะอายุมากก็ตาม และพบว่ากว่าร้อยละ ๗๐ มีสถานภาพสมรส/อยู่ด้วยกันกับสามีภรรยา ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษา ระดับประถมศึกษา กว่าร้อยละ ๘๐ มีภาระต้องเลี้ยงดูสมาชิกวัยพึ่งพิง โดยมีภาระเลี้ยงดูเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี มากที่สุดคือ ๕ คน และกว่าร้อยละ ๗๐ มีภาระเลี้ยงดูผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่าการเข้าร่วมการผลิตในฐานะแรงงานนอกระบบนั้น มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ ม.ค. - เม.ย. ๕๖

<sup>๖</sup> ดุษฎี อายุวัฒน์ และวณิชชา ณรงค์ชัย, “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบ ในชนบทจังหวัดขอนแก่น Factor related to Understanding of Labour Right,” ในหนังสือ Humanities & Social Sciences มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์, จัดพิมพ์โดยคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ขอนแก่น, ๒๕๕๓), น. ๑๗ - ๔๙.

เป็นความจำเป็นเพราะแรงงานนอกระบบมีภาระเลี้ยงดูสมาชิกวัยพึ่งพิง แรงงานนอกระบบมีรายได้รวมเฉลี่ยเดือนละ ๕,๓๐๒.๓ บาท โดยมีรายได้จากเงินค่าจ้าง งานนอกระบบเฉลี่ย ๔,๑๘๒.๔ บาทต่อเดือน ซึ่งให้เห็นว่าการรับงานไปทำที่บ้านของแรงงานนอกระบบก่อให้เกิดรายได้ที่ใกล้เคียงกับรายได้ขั้นต่ำต่อวันของจังหวัดขอนแก่น (๑๖๗ บาทต่อวัน ณ ช่วงเวลาที่เก็บข้อมูล) แรงงานนอกระบบมีโอกาสดำเนินชีวิตที่ดีกว่าจากชุมชน/ท้องถิ่น/รัฐ โดยส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการ บัตรทองรองลงมาคือสวัสดิการด้านกองทุนฌาปนกิจหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๓ และ ๓๔.๗ ตามลำดับ แม้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่เคยมีประสบการณ์การย้ายถิ่น แต่ราวร้อยละ ๔๘.๖ มีประสบการณ์การไปทำงานต่างถิ่น โดยส่วนใหญ่ย้ายถิ่นไปทำงานกรุงเทพฯ และปริมณฑล รองลงมาคือ ย้ายถิ่นไปทำงานในตัวจังหวัดขอนแก่นราว ร้อยละ ๓๙.๗ ขณะที่ร้อยละ ๔.๑ ของแรงงานนอกระบบเคยไปทำงานต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่าการรับงานไปทำที่บ้านของแรงงานนอกระบบเป็นทางเลือกหนึ่งของแรงงานที่มีประสบการณ์ย้ายถิ่นเมื่อต้องกลับคืนถิ่นเดิมกว่าร้อยละ ๖๐.๐ เคยทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม รองลงมาคือ ทำงานก่อสร้าง/รับจ้างทั่วไป และทำงานในภาคบริการ คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๒ และ ๕.๕ ตามลำดับ ทั้งนี้สาเหตุที่ต้องเลิกทำงานดังกล่าวเพื่อเข้าสู่งานนอกระบบ เพราะต้องการดูแลบุตรที่เล็ก หรือพ่อแม่ที่อายุมาก ตลอดจนครอบครัวต้องการให้กลับมาอยู่ร่วมกัน คิดเป็นร้อยละ ๓๕.๖ และ ๒๖.๐ ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจำนวนภาระการเลี้ยงดูที่แรงงานนอกระบบต้องดูแล

๒. ปัจจัยการรับงานไปทำที่บ้านของแรงงานนอกระบบ การรับงานไปทำที่บ้านของแรงงานนอกระบบในชนบทจังหวัดขอนแก่น พบว่ากว่าร้อยละ ๕๐ ของแรงงานนอกระบบประกอบอาชีพหลักเกษตรกรรม (ทำนา ทำสวน) รองลงมา คือ ทำงานรับจ้าง คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๗ แรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่ให้เหตุผลที่รับงานไปทำที่บ้านเพราะถือว่าเป็นงานอดิเรกเสริมรายได้ให้กับครอบครัว ต้องดูแลบุตรที่เล็กหรือพ่อแม่ที่อายุมาก คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๒ และ ๒๑.๖ ตามลำดับ โดยราวร้อยละ ๒๙.๔ ได้รับข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้านจากเพื่อนบ้าน ในชุมชนเดียวกัน รองลงมา คือ รับทราบข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้านจากผู้จ้างงานเข้ามาติดต่อโดยตนเอง ส่วนหนึ่งก็รับทราบข้อมูลด้วยตนเอง หรือการแสวงหาแหล่งข้อมูลเรื่องงานด้วยตนเอง คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๗ และ ๒๗.๔ ตามลำดับ ปัจจุบันแรงงานนอกระบบรับงานประเภทสิ่งทอมาทำที่บ้านมากถึงร้อยละ ๘๐.๒ โดยกว่าร้อยละ ๕๐ เป็นงานเกี่ยวกับการทำอวน อาทิ การถักอวน ปะอวน ซ่อมอวน ถ่ายอวน เข้ายางอวน ใส่ตะกั่วอวน เป็นต้น แรงงาน มีประสบการณ์ในงานที่รับไปทำที่บ้านเฉลี่ย ๑๔.๓ ปี โดยแรงงานที่มีประสบการณ์ทำงานมากที่สุดคือทำมากกว่า ๖๐ ปี ทั้งนี้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ได้รับการฝึกทักษะและเรียนรู้จากญาติพี่น้อง/เพื่อนในชุมชน และเรียนรู้ด้วยตนเอง ถึงร้อยละ ๔๐.๒ และ ๓๗.๙ ตามลำดับ ทั้งนี้แรงงานนอกระบบเป็นผู้จัดหาวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ สำหรับทำงานด้วยตนเองถึงร้อยละ ๖๔.๘ ส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบที่รับงานไปทำที่บ้านมีลักษณะการทำงานแบบไม่มีเวลาที่แน่นอน โดยใน ๑ วันทำงานเฉลี่ย ๗.๘ ชั่วโมง และมีระยะเวลาทำงานยาวนาน

มากที่สุดคือทำงาน ๑๘ ชั่วโมงต่อวัน และกว่าร้อยละ ๘๐ ทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด โดยส่วนใหญ่ต้องส่งงานที่รับไปทำใน ๗ วันต่อครั้ง ทั้งนี้แรงงานนอกระบบรับค่าตอบแทนจากพ่อค้าคนกลางหรือนายหน้าหรือตัวแทนที่หักค่าคอมมิสชั่นมากที่สุดถึงร้อยละ ๔๔.๙ รองลงมาคือ รับเงินค่าตอบแทนจากตัวแทนบริษัทแม่หรือตัวแทนจากบริษัทที่ทำการผลิตเบ็ดเสร็จ คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๘ โดยค่าตอบแทนที่ได้รับจากการรับงานไปทำที่บ้านต่อเดือนเฉลี่ย ๔,๒๑๗ บาท และส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบได้รับค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น ส่วนใหญ่ราคาชิ้นละ ๕.๐ บาท โดยค่าตอบแทนน้อยที่สุด คือ ชิ้นละ ๐.๒๕ บาท (๒๕ สตางค์) และมากที่สุด คือ ชิ้นละ ๑๕.๐๐ บาท ในกรณีที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนหรือเงินเดือน ส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบรับค่าตอบแทนเดือนละ ๒,๘๐๐ บาท ส่วนกรณีที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายวัน ส่วนใหญ่ได้รับวันละ ๑๕๐ บาท นอกจากนี้แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิและสวัสดิการเพียงวัตถุดิบและอุปกรณ์สำหรับการทำงาน คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๖

## ๒.๕ ปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

จากเนื้อหาบทสรุปสำหรับผู้บริหารของการศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม<sup>๗</sup> ซึ่งเป็นงานศึกษาในช่วงก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงลักษณะสภาพการจ้างและการทำงานในแต่ละประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงาน แหล่งการจ้างงาน สถานประกอบกิจการของนายจ้าง สถานที่ทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม รวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน ๑๕,๗๖๔ ตัวอย่างใน ๗๖ จังหวัดทั่วประเทศ ประกอบด้วย นายจ้างคนกลางในงานที่รับไปทำที่บ้านจำนวน ๒๙๘ ราย ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน จำนวน ๓,๗๑๐ ราย นายจ้างในงานเกษตรกรรม จำนวน ๑,๒๔๓ ราย และลูกจ้างในงานเกษตรกรรม จำนวน ๑๐,๕๑๓ ราย ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

<sup>๗</sup> สำนักวิจัยกฎหมายและแรงงาน, บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด “รายงานผลการศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม” สิงหาคม ๒๕๕๔

## ๒.๕.๑ งานรับไปทำที่บ้าน

### ๑) บุคคลที่เกี่ยวข้อง

นายจ้าง/คนกลางในงานที่รับไปทำที่บ้านทำการสำรวจทั้งหมด จำนวน ๒๙๘ ราย ส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า ๓๐ ปี ขึ้นไป จบการศึกษาระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ส่วนใหญ่ทำธุรกิจในรูปแบบบุคคลธรรมดา โดยทำธุรกิจนานกว่า ๓ ปีขึ้นไป เป็นกิจการขนาดเล็ก มีลูกจ้างอยู่ระหว่าง ๑๕๐ คน ผลผลิตหลักที่ทำส่วนใหญ่เป็นสิ่งถักทอ/เครื่องนุ่งห่ม ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านทำการสำรวจทั้งหมด จำนวน ๓,๗๑๐ ราย ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า ๒๑ ปีขึ้นไป และมีลูกจ้างเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี อยู่บ้างเป็นส่วนน้อย จบการศึกษาระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ ๓๕.๗ ยึดอาชีพรับงานไปทำที่บ้านเป็นอาชีพหลัก ผลผลิตหลักที่ทำส่วนใหญ่เป็นสิ่งถักทอเครื่องนุ่งห่ม โดยมีรายได้ใกล้เคียงกับรายจ่ายเฉลี่ยครอบครัวละ ๓,๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐ บาทเดือน

### ๒) สภาพการจ้างและสภาพการทำงาน

๒.๑) ลูกจ้างส่วนใหญ่รับงานจากนายจ้างโดยตรงและรับงานจากคนกลาง

๒.๒) การทำสัญญาจ้างส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาไม่มีสัญญาจ้าง เนื่องจากนายจ้าง/คนกลาง กับลูกจ้างส่วนใหญ่รู้จักคุ้นเคยกันดีอาศัยความไว้นั่นเชื่อใจกัน และถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันเรื่อยมา

๒.๓) ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ต้องใช้หลักประกันในการทำงาน เนื่องจากการทำงานไม่เกี่ยวข้องกับด้านการเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ของนายจ้างคนกลาง

๒.๔) เครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงาน และวัตถุดิบ ส่วนใหญ่ นายจ้างคนกลางเป็นผู้จัดหาแต่ถ้าราคาไม่สูงมาก และหาซื้อง่ายลูกจ้างจะเป็นผู้จัดหาเอง

๒.๕) ค่าซ่อมบำรุงรักษาเครื่องมืออุปกรณ์ ส่วนใหญ่ลูกจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ หากมีค่าใช้จ่ายไม่สูงมาก แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสาเหตุของความเสียหายชำรุดว่าเกิดจากการกระทำของลูกจ้างหรือตามอายุการใช้งาน

๒.๖) ลูกจ้างส่วนใหญ่ทำงานเฉพาะบางขั้นตอนของกระบวนการผลิต หรือทำเฉพาะบางชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์

๒.๗) การส่งมอบงานที่ทำเสร็จ มี ๒ ลักษณะ คือ ใช้วันเวลาเป็นตัวกำหนด และใช้จำนวนผลผลิตเป็นตัวกำหนดในสัดส่วนเท่า ๆ กัน

๒.๘) ผู้กำหนดอัตราค่าจ้างส่วนใหญ่จะเป็นนายจ้าง/คนกลาง

๒.๙) สถานที่จ่ายค่าจ้างส่วนใหญ่จะเป็นสถานที่ทำงานของลูกจ้าง

๒.๑๐) ระยะเวลาในการจ่ายค่าจ้างส่วนใหญ่จ่ายไม่เกิน ๑ วัน นับแต่วันที่ถูกจ้างส่งมอบงานให้นายจ้าง/คนกลาง

๒.๑๑) ลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างตามชิ้นงานที่ทำ และไม่มีค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ สำหรับลูกจ้างที่รวมกลุ่มกันทำจะแบ่งผลประโยชน์ตามผลงานของแต่ละคน

๒.๑๒) อัตราค่าจ้างมีความแตกต่างกันทั้งในแต่ละภูมิภาคและประเภทกิจการ ไม่สามารถเปรียบเทียบกับอัตราจ้างขั้นต่ำได้เนื่องจากถูกจ้างได้ค่าจ้าง ตามชิ้นงานที่ทำ

๒.๑๓) ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ถูกหักค่าจ้าง แต่มีบางส่วนที่ถูกหักค่าจ้าง เพื่อเป็นค่าภาษี ชดเชยค่าเสียหาย และค่าประกันผลงาน ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของค่าจ้าง โดยไม่ได้ทำหนังสือยินยอม

๓) ชั่วโมงการทำงาน และวันหยุดต่าง ๆ

ลูกจ้างส่วนใหญ่ ทำงานวันละไม่เกิน ๗ ชั่วโมง สัปดาห์ละ ๖ วัน หยุด ๑ วัน แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ามีงานทำต่อเนื่องหรือไม่

๔) แรงงานหญิง และเด็ก

นายจ้าง/คนกลาง ไม่มีการล่วงเกินทางเพศกับลูกจ้างหญิงและเด็ก และไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิง

๕) สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน

๕.๑) ลูกจ้างส่วนใหญ่ทำงานที่บ้านของตนเอง และมีบางส่วนทำงานที่บ้านของผู้นำกลุ่ม

๕.๒) สถานที่ทำงานส่วนใหญ่มีความมั่นคงแข็งแรง มีแสงสว่างเพียงพอ และมีอากาศถ่ายเทสะดวก

๕.๓) ลูกจ้างส่วนใหญ่ทำงานไม่เกี่ยวกับงานผลิต ประกอบ บรรจุ แปรรูปวัสดุ ระเบิดหรือวัตถุไวไฟ มีเพียงส่วนน้อยที่ทำงานเกี่ยวกับวัตถุไวไฟ

๕.๔) ลูกจ้างส่วนใหญ่ทำงานไม่เกี่ยวกับงานผลิตหรือบรรจุสารเคมีเป็นอันตรายหรือวัตถุมีพิษ

๕.๕) นายจ้างคนกลาง ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดหาเครื่องมือ/อุปกรณ์ เพื่อความปลอดภัยในการทำงาน เนื่องจากนายจ้าง/คนกลางส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดเล็ก มีเงินทุนน้อยไม่สามารถจัดหาได้ ประกอบกับงานส่วนใหญ่ไม่มีอันตราย จึงไม่เห็นความสำคัญ

๕.๖) ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่เคยเจ็บป่วยหรือเป็นโรคเนื่องจากการทำงาน เนื่องจากเป็นงานใช้ฝีมือและเป็นงานเบา

๕.๗) ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่เคยประสบอันตรายจากการทำงาน เนื่องจากการทำงานไม่มีการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่หรือวัตถุอันตราย

๕.๘) ลูกจ้างส่วนใหญ่มีอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อเนื่องจากการทำงานในอิริยาบถ เดียวซ้ำ ๆ ซึ่งไม่รุนแรงมาก เมื่อพักผ่อนก็จะหายเป็นปกติ

๕.๙) นายจ้างคนกลาง ส่วนใหญ่ไม่มีการอบรม หรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันอันตรายจากสารเคมี

๕.๑๐) ลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้างเมื่อประสบอุบัติเหตุ และเป็นโรคจากการทำงาน เนื่องจากส่วนใหญ่จะใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพ (โครงการ ๓๐ บาท

รักษาทุกโรค) และมีเพียงบางส่วนที่ได้รับความช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลบางส่วนจากนายจ้าง/คนกลาง

๖) แรงงานสัมพันธ์

นายจ้าง/คนกลางกับลูกจ้าง ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหาความขัดแย้งกัน เนื่องจากเป็นคนที่รู้จักคุ้นเคยกันดี เมื่อมีปัญหาจะใช้วิธีประนีประนอมกัน

๗) ปัญหาอุปสรรค/ข้อคิดเห็นของนายจ้างและลูกจ้าง

๗.๑) นายจ้างและลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีการทบทวนว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๔๗

๗.๒) ลูกจ้างส่วนใหญ่ประสบปัญหาความไม่แน่นอนของงานที่ทำให้มีรายได้ไม่สม่ำเสมอ

๗.๓) นายจ้างส่วนใหญ่ประสบปัญหาปริมาณงานที่ทำไม่แน่นอนต่อเนื่อง และคุณภาพงานที่ลูกจ้างทำยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ

๗.๔) สิ่งที่นายจ้างและลูกจ้างต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือคือ หางานให้ทำต่อเนื่องและให้มีการทำประกันสังคมให้

๒.๕.๒). งานเกษตรกรรม

๑) บุคคลที่เกี่ยวข้อง

นายจ้างที่ทำการสำรวจในงานเกษตรกรรมทั้งหมด ๑,๒๔๓ รายเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง ส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า ๓๐ ปี ขึ้นไป จบการศึกษาระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ทำกิจการเพาะปลูกมากที่สุด ดำเนินธุรกิจในรูปแบบบุคคลธรรมดา ระยะเวลาการดำเนินธุรกิจมากกว่า ๓ ปีขึ้นไป และมีพื้นที่ทำการเกษตรกรรมมากกว่า ๖ ไร่

ลูกจ้างที่ทำการสำรวจในงานเกษตรกรรมทั้งหมด ๑๐,๕๑๓ รายเป็นเพศชายใกล้เคียงกับเพศหญิง และมีลูกจ้างต่างดาวอยู่บางส่วน จบการศึกษาระดับประถมศึกษา งานส่วนใหญ่ที่รับจ้างเป็นงานเพาะปลูก ลูกจ้างมีรายได้และรายจ่ายใกล้เคียงกัน คือ เฉลี่ยครอบครัวละ ๓,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน

๒) สภาพการจ้างและสภาพการทำงาน

๒.๑) ลูกจ้างส่วนใหญ่ติดต่อเข้าทำงานกับนายจ้างโดยตรง และมีบางส่วนติดต่อผ่านหัวหน้ากลุ่มแรงงาน เช่นในขั้นตอนเก็บเกี่ยวผลผลิตที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก เป็นต้น

๒.๒) ลูกจ้างส่วนใหญ่เป็นประเภทลูกจ้างรายวันและจ้างเหมา เนื่องจากงานเกษตรกรรมใช้ระยะเวลาทำงานสั้น หากจ้างเป็นรายเดือนจะเสียค่าใช้จ่ายสูง และเป็นงานที่ไม่สามารถทำต่อเนื่องได้ตลอดทั้งปี

๒.๓) ลูกจ้างส่วนใหญ่ทำงาน วันละไม่เกิน ๘ ชั่วโมง และมีจำนวนชั่วโมงพักวันละ ๑ ชั่วโมง แต่ทั้งนี้จำนวนชั่วโมงทำงานและจำนวนชั่วโมงพักจะมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับประเภทของงานและแต่ละขั้นตอนของการทำงาน โดยส่วนใหญ่ นายจ้างจะไม่เข้มงวด

ในเรื่องเวลาพัก ลูกจ้างเมื่อทำงานไปได้ระยะหนึ่งถ้าเหนื่อยมากก็พักได้พอหายเหนื่อยก็ทำงานต่อไป ทำเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนงานเสร็จ

๒.๔) นายจ้างส่วนใหญ่จะไม่มี การเรียกเก็บเงินประกันการทำงาน จากลูกจ้างเนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่มีฐานะยากจน และการทำงานไม่ได้เกี่ยวข้องกับด้านการเงินหรือทรัพย์สินของนายจ้าง

๒.๕) อัตราจ้างที่ลูกจ้างได้รับโดยเฉลี่ย ๑๖๖.๔๔ บาท คน/วัน โดยในแต่ละภูมิภาคมีอัตราจ้างไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางภูมิศาสตร์ และแต่ละขั้นตอนของการทำงานนั้น ๆ

๒.๖) ลักษณะการจ่ายค่าจ้างส่วนใหญ่จะเป็นแบบรายวัน และจ่ายเมื่อทำงานเสร็จเนื่องจากเป็นการจ้างแบบรายวันและจ้างเหมาสถานที่จ่ายค่าจ้างส่วนใหญ่จะเป็นสถานที่ทำงานของลูกจ้างและไม่มีหลักฐาน การจ่าย - รับค่าจ้าง

๒.๗) การจ้างส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เนื่องจากเป็นการทำงานในระยะเวลานั้น ๆ

๒.๘) ลูกจ้างส่วนใหญ่ทำงานปีละเฉลี่ย ๒๑๔ วัน ตามฤดูกาล ทำให้มีเวลาว่างมากเป็นสาเหตุทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน

๓) วันหยุด วันลา และค่าตอบแทนพิเศษ

๓.๑) งานเกษตรกรรม ส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดวันหยุดพักผ่อน วันลาป่วย วันลากิจ วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณี โดยลูกจ้างสามารถลาหยุดได้เพียงบอกกล่าวด้วยวาจาให้นายจ้างรับทราบเท่านั้น

๓.๒) ลูกจ้างที่ลาหยุดประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าจ้างในวันที่หยุดงาน

๓.๓) ลูกจ้างที่ทำงานในวันหยุดพักผ่อนตามสิทธิส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้าง

เท่ากับอัตราวันทำงานปกติ

๔) การจ้างแรงงานหญิง

๔.๑) นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ให้ลูกจ้างหญิงทำงานที่มีอันตราย แต่ก็มีส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อยที่ให้ทำงานอันตราย

๔.๒) มีนายจ้างส่วนน้อยที่ให้ลูกจ้างหญิงทำงานช่วงเวลา ๒๔.๐๐ - ๐๖.๐๐ นาฬิกา เช่น การกรีดยาง เป็นต้น

๔.๓) มีนายจ้างส่วนน้อยที่จ้างลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงาน ประเภทแบก หาม หาบ หุ่น ลาก หรือเข็นสิ่งของซึ่งมีน้ำหนักเกิน ๑๕ กิโลกรัมและให้ทำงานในช่วงเวลา ๒๒.๐๐ - ๐๖.๐๐ นาฬิกา.

๕) การจ้างแรงงานเด็ก

๕.๑) นายจ้างส่วนน้อยมีการจ้างเด็กอายุ ๑๓ ปี ถึงต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ทำงานในช่วงปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียนโดยไม่ได้ขออนุญาตผู้ปกครอง

๕.๒) นายจ้างส่วนน้อยมีการจ้างเด็กชาย และเด็กหญิงอายุ ๑๕ ปี ถึงต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ทำงานที่มีอันตราย และทำงานในช่วงเวลา ๒๒.๐๐ - ๐๖.๐๐ นาฬิกา

๖) สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน

๖.๑) งานเกษตรกรรมประเภทเพาะปลูกส่วนใหญ่ทำงานกลางแจ้ง อากาศร้อน และมีฝุ่นละออง แต่งานประเภทเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่ทำงานในโรงเรือน

๖.๒) นายจ้างส่วนใหญ่ไม่จัดให้มีเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานเนื่องจากงานเกษตรกรรมมีอันตรายน้อย ลูกจ้างส่วนใหญ่จะเตรียมอุปกรณ์ป้องกันแสงแดดและความร้อนมาเอง

๖.๓) การเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย หรือเป็นโรคเนื่องจากการทำงาน มีเป็นส่วนน้อยและไม่รุนแรง ที่รุนแรงส่วนใหญ่เกิดจากสัตว์มีพิษทำร้าย เช่น งู ตะขาบ แมงป่อง เป็นต้น

๖.๔) การให้ความช่วยเหลือของนายจ้างเมื่อลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วย หรือเป็นโรคเนื่องจากการทำงาน มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงและฐานะของนายจ้างนั้น ๆ

๖.๕) การฝึกอบรมเกี่ยวกับอันตรายจากสารเคมีและวิธีป้องกันภัยมีเพียงส่วนน้อยที่ได้รับจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๗) สวัสดิการ ลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการ น้ำสะอาดสำหรับดื่ม รองลงมา มีห้องน้ำ ห้องสุขา ยาสามัญประจำบ้าน และที่ปิดจมูกกันฝุ่น แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของงานที่ทำและฐานะของนายจ้างนั้น ๆ ที่สามารถจัดให้ได้

๘) แรงงานสัมพันธ์ นายจ้างกับลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหาความขัดแย้งกัน เนื่องจากจะรู้จักคุ้นเคยกันดีส่วนใหญ่จะแก้ปัญหาด้วยวิธีประนีประนอม

๙) ปัญหาอุปสรรค และข้อคิดเห็น

๙.๑) นายจ้างและลูกจ้างส่วนใหญ่ ไม่ทราบว่ามีกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๗

๙.๒) ปัญหาอุปสรรคของนายจ้างส่วนใหญ่คือแรงงานหายากเข้าออกบ่อยและไม่ตั้งใจทำงาน

๙.๓) ปัญหาอุปสรรคของลูกจ้าง ส่วนใหญ่ คือ การมีงานทำไม่ต่อเนื่อง ทำให้มีรายได้ไม่สม่ำเสมอ และอัตราค่าจ้างต่ำ

๙.๔) นายจ้างส่วนใหญ่ ต้องการให้ภาครัฐ จัดทำศูนย์ข้อมูลแรงงานรับจ้างในท้องถิ่นและให้มีการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

๙.๕) ลูกจ้างส่วนใหญ่ ต้องการให้ภาครัฐ ปรับค่าแรงให้สูงขึ้นและหางานให้ทำอย่างต่อเนื่อง

## ๒.๖ ประเภทขององค์กรที่สร้างรายได้แบบกลุ่มเพื่อสังคม

### ๒.๖.๑ วิสาหกิจชุมชน<sup>๔</sup>

ความหมายของวิสาหกิจชุมชนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายถึง “กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิตិบุคคลในรูปแบบใด หรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด” วิสาหกิจชุมชนสามารถจำแนกตามกิจการได้ ๓ ประเภท คือ

- ๑) กิจการการผลิตสินค้า
- ๒) กิจการการให้บริการ
- ๓) กิจการอื่นที่ทำให้เกิดการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาชุมชน

วิสาหกิจชุมชนที่ขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ต้องจดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตร โดยต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(๑) เป็นกิจการที่ดำเนินการหรือประสงค์จะดำเนินการร่วมกันในชุมชน โดยคณะบุคคลที่เป็นนิติบุคคลหรือนิติบุคคล และประกอบด้วยสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในชุมชน ไม่น้อยกว่า ๗ คน โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน และไม่มีรายชื่อปรากฏในทะเบียนบ้านเดียวกัน

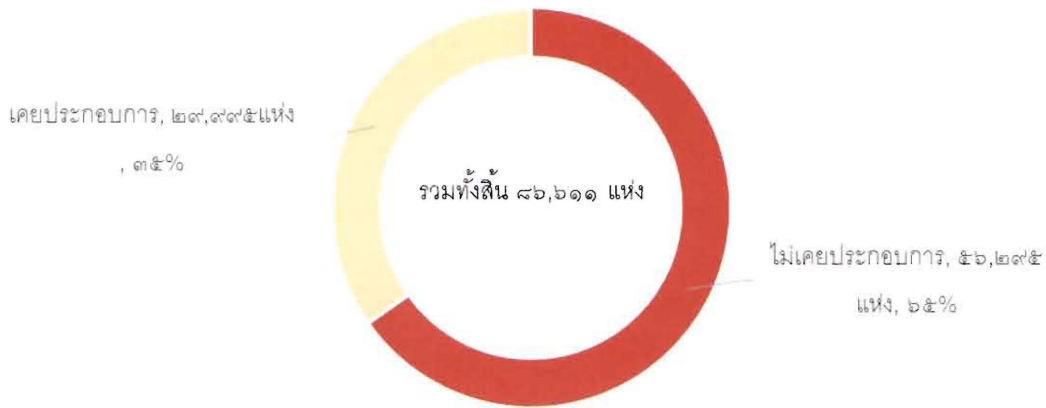
(๒) เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่นที่ทำให้เกิดการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของชุมชน

(๓) เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ เพื่อการพึ่งพาตนเอง และเพื่อประโยชน์สุขของคนในชุมชน

(๔) เป็นกิจการที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน

จำนวนวิสาหกิจชุมชนที่ได้รับการอนุมัติให้จดทะเบียนแล้ว (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๑) มีจำนวนทั้งสิ้น ๘๖,๖๑๑ แห่ง มีจำนวนสมาชิก ๑,๔๙๐,๕๘๘ ราย ซึ่งเมื่อจำแนกตามกิจการแล้ว ส่วนใหญ่เป็นกิจการผลิตสินค้า ได้แก่ การผลิตพืช (ร้อยละ ๒๕.๖) การผลิตปศุสัตว์ (ร้อยละ ๒๐.๓) การแปรรูปและผลิตอาหาร (ร้อยละ ๑๑.๑) ส่วนกิจการการให้บริการที่จดทะเบียนมากที่สุด ได้แก่ ออมทรัพย์ชุมชน (ร้อยละ ๒๘.๒) ร้านค้าชุมชน (ร้อยละ ๑๒.๕) และท่องเที่ยว (ร้อยละ ๖)

<sup>๔</sup> นางสุภัทร คำมุงคุณ, “การส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนจากภาครัฐ”, เอกสารวิชาการ, (สิงหาคม ๒๕๖๑)



ภาพที่ ๒.๖ ข้อมูลจำนวนวิสาหกิจที่จดทะเบียนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากข้อมูลพบว่า มีวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนแล้วแต่ไม่เคยประกอบการ จำนวน ๕๖,๒๙๕ แห่ง และที่เคยประกอบการ จำนวน ๒๙,๔๗๕ แห่ง แบ่งเป็น **วิสาหกิจชุมชนที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคล ๒๙,๔๗๕ แห่ง (ร้อยละ ๙๘.๒๖)** เป็นนิติบุคคล จำนวน ๕๒๐ แห่ง (ร้อยละ ๑.๗๓)

วิสาหกิจชุมชนหลายแห่ง ยังคงมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการสรุปได้ ดังนี้

- ปัญหาด้านการตลาด เป็นปัญหาที่พบมากที่สุด เนื่องจากไม่สามารถขยายตลาดได้ วิสาหกิจชุมชนบางแห่งมีการแข่งขันกับคู่แข่งรายใหญ่
- ปัญหาด้านการเงินและด้านบัญชี เช่น ขาดเงินลงทุน ขาดกระแสเงินสดหมุนเวียน ไม่มีระบบบัญชีที่ดี
- ปัญหาด้านการบริหารจัดการ เช่น ความไม่พร้อมเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม ขาดความเชื่อถือในผู้นำกลุ่ม ขาดการพัฒนาผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่อง ขาดการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาดำเนินงาน ทั้งในด้านการประชาสัมพันธ์และด้านการจัดการบัญชี
- ปัญหาด้านข้อกฎหมาย เช่น วิสาหกิจชุมชนบางกลุ่มอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย โดยเจ้าของกิจการนำลูกจ้างของตนเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม เพื่อให้ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนด้านแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำจากภาครัฐ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการส่วนตัว

จากปัญหาดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในปี ๒๕๖๒ เพื่อช่วยให้วิสาหกิจชุมชนสามารถเข้าถึงและได้รับสิทธิประโยชน์จากหน่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้น ต้นทุนในการดำเนินการด้านเงินลงทุนลดลง และเพิ่มบทลงโทษทางปกครองต่อผู้อ้างชื่อวิสาหกิจชุมชนไปใช้โดยไม่ได้จดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชน

## ๒.๖.๒ วิสาหกิจเพื่อสังคม<sup>๙</sup>

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “วิสาหกิจเพื่อสังคม” หมายถึง บริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ซึ่งดำเนินกิจการเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่ายสินค้า หรือการบริการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมเป็นเป้าหมายหลักของกิจการและได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกิจการที่จะจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมตามกฎหมายนี้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมเป็นเป้าหมายหลักของกิจการ และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการจ้างงานแก่บุคคลผู้สมควรได้รับการส่งเสริมเป็นพิเศษ การแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาชุมชน สังคม หรือสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอื่นหรือคืนประโยชน์ให้แก่สังคมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๒) มีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ มาจากการจำหน่ายสินค้าหรือการบริการ เว้นแต่กิจการที่ไม่ประสงค์จะแบ่งปันกำไรให้แก่ผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอาจมีรายได้น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ มาจากการจำหน่ายสินค้าหรือการบริการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๓) นำผลกำไรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตาม ๑) และแบ่งปันกำไรให้แก่ผู้เป็นเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของผลกำไรทั้งหมด โดยให้ถือว่าการลงทุนในกิจการของตนเองซึ่งมีกระบวนการผลิตหรือการบริการที่มีลักษณะตาม ๒) หรือการขยายกิจการเพื่อวัตถุประสงค์ตาม ๒) ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนดเป็นการนำผลกำไรไปใช้เพื่อสังคม

๔) มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี

๕) ไม่เคยถูกเพิกถอนการจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม เว้นแต่พ้นกำหนด ๒ ปี นับถึงวันยื่นคำขอจดทะเบียนเพื่อขอรับการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้

๖) ไม่มีหุ้นส่วนกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล หรือผู้ถือหุ้นซึ่งถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ ๒๕ ขึ้นไป ซึ่งเคยเป็นหุ้นส่วนกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล หรือผู้ถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ ๒๕ ขึ้นไป ในกิจการที่เคยถูกเพิกถอนการจดทะเบียนตาม ๕) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นกับการกระทำของนิติบุคคลที่เป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนการจดทะเบียน

จากนิยามและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ จะเห็นได้ว่าเป็นการพัฒนาการดำเนินธุรกิจในรูปแบบที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างสมดุลระหว่างการแสวงหากำไรทางธุรกิจ และการช่วยเหลือสังคมไปพร้อม ๆ กัน ตัวอย่างวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ประสบความสำเร็จ เช่น อภัยภูเบศร ซึ่งจัดตั้ง

<sup>๙</sup> ประพิน นุชเปี่ยม, ตัญทรศน์ ประทีป, และพรณรงค์บงกช เจนจรัสสกุล “วิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย: ข้อสังเกตบางประการต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม Social Enterprise in Thailand: Some Observations on the Social Enterprise Promotion Bill” ในหนังสือวารสาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๑, น. ๑๐๙ - ๑๔๑.

ในรูปแบบของมูลนิธิ และเป็นส่วนหนึ่งของโรงพยาบาลเจ้าพระยาอภัยภูเบศร โดยกำไรส่วนใหญ่ที่ได้จากการขายสินค้าสมุนไพรจะส่งให้โรงพยาบาลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ วิสาหกิจเพื่อสังคมในรูปแบบของสหกรณ์ที่ประสบความสำเร็จมาก คือ ร้านเลมอนฟาร์ม ซึ่งจำหน่ายสินค้าและอาหารที่ปลอดภัยไม่ใช้สารเคมี เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเลมอนฟาร์ม มีนโยบายที่จะรับซื้อสินค้าจากวิสาหกิจเพื่อสังคมอื่น ๆ โดยหนึ่งในคู่ค้านั้นคือ อุดมชัยฟาร์ม ซึ่งเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดมชัยฟาร์มมีชื่อเสียงในการเลี้ยงไก่ให้อารมณ์ดี ไก่ที่ออกมาแม้จะมีขนาดเล็กกว่าท้องตลาด แต่มีความปลอดภัย และกระบวนการเลี้ยงไก่ไข่ก็ไม่เป็นการทารุณสัตว์ด้วย นอกจากนี้วิสาหกิจเพื่อสังคมจำนวนมาก เลือกที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัท เพราะไม่ต้องการที่จะพึ่งพาความช่วยเหลือภาครัฐอย่างเดียว แต่ยังสามารถแข่งขันกับธุรกิจทั่วไปได้ ตัวอย่างเช่น ร้านอาหาร cabbage & condoms นิตยสารรักลูก และสำนักพิมพ์สวนเงินมีนา เป็นต้น

ตามประกาศสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม มีกิจการยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมทั้งสิ้น ๑๓๐ แห่ง แบ่งเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ไม่ประสงค์จะแบ่งปันกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้น จำนวน ๑๑๒ แห่ง และเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ประสงค์จะแบ่งปันกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้น จำนวน ๑๘ แห่ง (ข้อมูลเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๓)



ภาพที่ ๒.๗ ข้อมูลจำนวนวิสาหกิจเพื่อสังคมที่จดทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม แบ่งตามประเภทการจดทะเบียน

ในประเด็นด้านความท้าทายที่ Social Enterprise (SE) จะต้องเผชิญ ผศ.ดร.พิชญ์วดี กิตติปัญญางาม อาจารย์ประจำคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวถึงผลการวิจัยที่ตนได้มีส่วนร่วมในการศึกษาว่า การขาดทักษะในการบริหารธุรกิจ (business acumen) เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ SE ในประเทศไทย ล้มเหลว ทั้งนี้เพราะการจะบริหาร SE ให้อยู่รอดได้นั้น ไม่ใช่แค่การสร้างโมเดลทางธุรกิจ แต่ผู้ประกอบการยังต้องพยายามเปลี่ยนพฤติกรรม ความเชื่อของผู้ผลิตและผู้บริโภค

และสร้างความเข้าใจไปพร้อม ๆ กันด้วย ด้าน ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นที่สอดคล้องกับงานวิจัย ของ ผศ.ดร.พิชญ์วดี กิตติปัญญางามว่าผู้ประกอบการจำนวนมากมีความต้องการที่จะแก้ปัญหา ทางสังคม แต่ขาดทักษะทางธุรกิจ ทำให้วิสาหกิจสังคมกลายเป็นฝูงปลาตัวเล็กในทะเลเท่านั้น ซึ่งความท้าทายนี้ ต้องอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนจากหลากหลายภาคส่วนเพื่อให้ SE สามารถก้าวข้ามอุปสรรคไปได้

### ๒.๖.๓ องค์กรเพื่อคนพิการ

สถานการณ์คนพิการในประเทศไทย ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓ สรุปได้ดังนี้ จำนวนผู้พิการที่ได้รับการออกบัตรประจำตัวคนพิการ จำนวน ๒,๐๒๗,๕๐๐ คน (ร้อยละ ๓.๐๕ ของประชากรทั้งประเทศ) เป็นเพศชายจำนวน ๑,๐๕๘,๔๐๕ คน (ร้อยละ ๕๒.๒) และเพศหญิงจำนวน ๙๖๙,๐๙๕ คน (ร้อยละ ๔๗.๘)

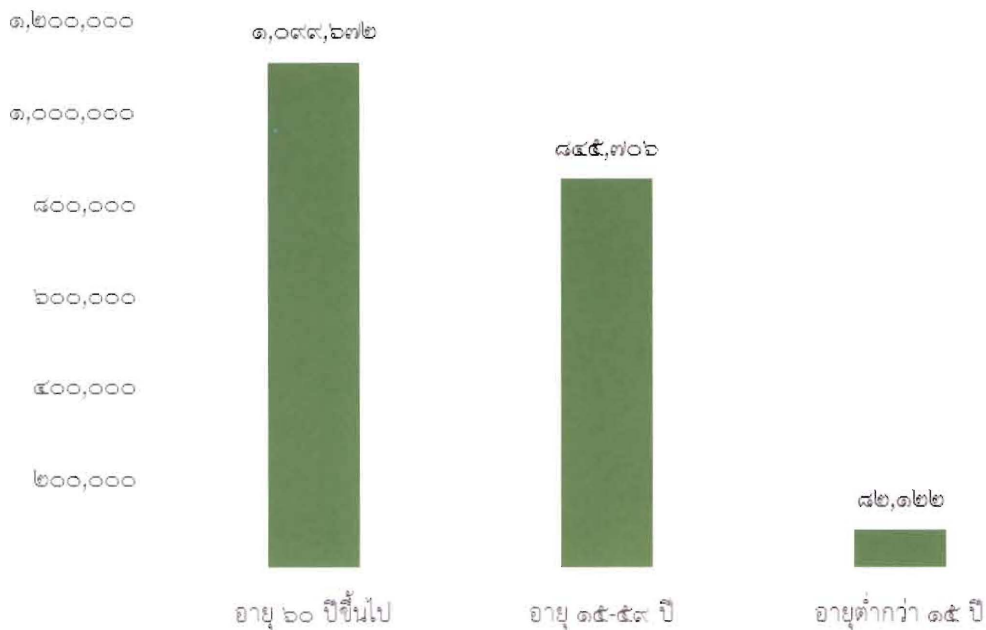
อันดับ	ภูมิภาค	จำนวน (คน)	ร้อยละ
	ภาค		
๑	ตะวันออกเฉียงเหนือ	๘๑๖,๖๐๙	๔๐.๒๘
๒	ภาคเหนือ	๔๔๗,๘๓๔	๒๒.๐๙
๓	ภาคกลาง	๔๑๙,๗๓๙	๒๐.๗๐
๔	ภาคใต้	๒๔๔,๓๐๑	๑๒.๐๕
๕	กรุงเทพ	๙๒,๓๒๔	๔.๕๕
	ข้อมูลรอกการยืนยัน	๖,๖๙๓	๐.๓๓
	<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๒,๐๒๗,๕๐๐</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>

เพศ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศชาย	๑,๐๕๘,๔๐๕	๕๒%
เพศหญิง	๙๖๙,๐๙๕	๔๗%

### ตารางที่ ๒.๑ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการในประเทศไทยในภาคต่าง ๆ ของประเทศ

ในจำนวนผู้พิการทั้งสิ้น ๒.๐๓ ล้านคน เป็นผู้พิการที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๑,๐๙๙,๖๗๒ คน (ร้อยละ ๕๔.๒๔) อายุ ๑๕-๕๙ ปี (วัยทำงาน) จำนวน ๘๔๕,๗๐๖ คน (ร้อยละ ๔๑.๗๑) และอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี จำนวน ๘๒,๑๒๒ คน (ร้อยละ ๔.๐๕)



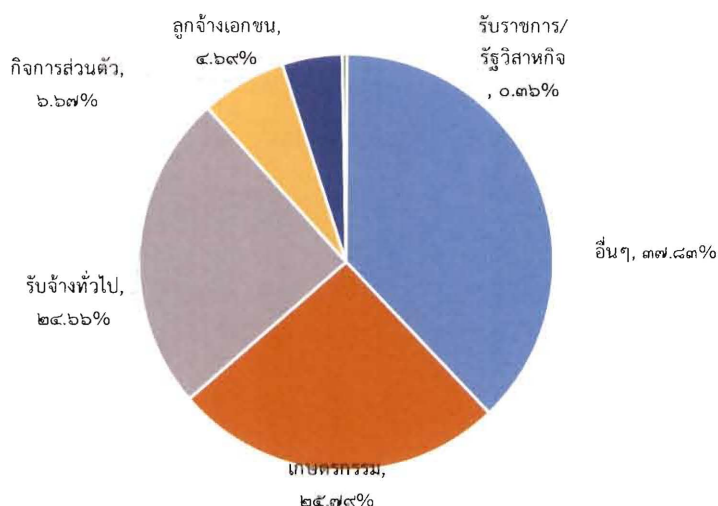
ภาพที่ ๒.๘ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการแต่ละช่วงอายุ

ผู้พิการในวัยทำงานทั้งสิ้น ๘๔๕,๗๐๖ คน แบ่งเป็น

ผู้พิการวัยทำงาน	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ประกอบอาชีพ	๒๖๖,๔๘๔	๓๑.๕๑
ไม่มีอาชีพ	๑๙๖,๔๔๖	๒๓.๒๓
ประกอบอาชีพไม่ได้	๕๔,๔๖๗	๖.๔๔
ไม่ให้ข้อมูล	๓๒๘,๓๐๙	๓๘.๘๒
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๘๔๕,๗๐๖</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>

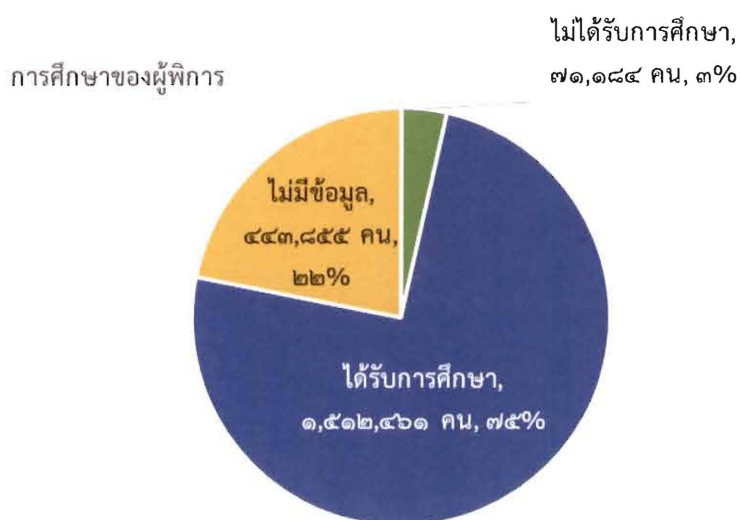
ภาพที่ ๒.๙ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการจากการประกอบอาชีพ

### ลักษณะการประกอบอาชีพของผู้พิการ



ภาพที่ ๒.๑๐ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการแบ่งตามลักษณะการประกอบอาชีพ

ข้อมูลด้านการศึกษาของผู้พิการทั้งหมด ๒.๐๗ ล้านคน



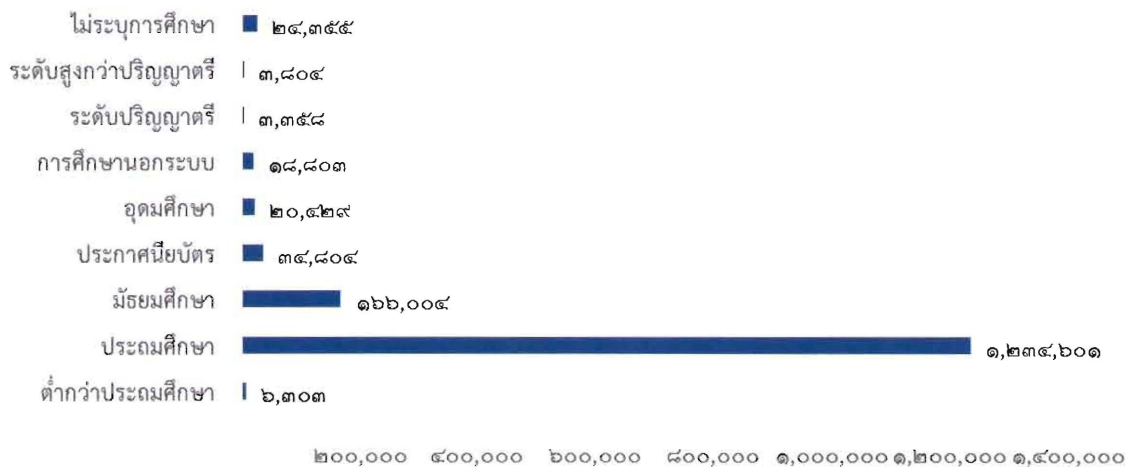
ภาพที่ ๒.๑๑ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการด้านการได้รับศึกษา

จากการศึกษา พบว่ายังมีความขาดแคลนบริการทางการศึกษาและการฝึกอาชีพ สำหรับคนพิการที่มีคุณภาพ สถานศึกษาและสถานฝึกอาชีพสำหรับคนพิการมีจำนวน

ไม่เพียงพอ นอกจากนั้นการจัดการศึกษาไม่มีการเชื่อมโยงหรือสนับสนุนด้านวิชาชีพ ในขณะที่คนพิการก็ต้องการพัฒนาความรู้ความสามารถของตนให้เต็มศักยภาพ

รัฐบาลมีความพยายามที่จะเพิ่มสิทธิของคนพิการมากขึ้น โดยกระทรวงแรงงานได้มีการออกกฎกระทรวงฯ กำหนดให้นายจ้างรายใดที่มีจำนวนลูกจ้างที่มีใช้คนพิการ ๑๐๐ คนขึ้นไป โดยให้นับจำนวนลูกจ้าง ณ วันที่ ๑ ตุลาคมของปีก่อนหน้า แล้วนำมาคำนวณหาจำนวนคนพิการที่ต้องจ้างในสัดส่วนที่มีใช้คนพิการ ๑๐๐ คน ต่อคนพิการ ๑ คน เศษที่เกิน ๕๐ คน ต้องรับคนพิการเพิ่มอีก ๑ คน หากไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามที่กำหนด นายจ้างจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นรายปี ทำให้หลาย ๆ องค์กรเลือกวิธีการส่งเงินเข้ากองทุนแทน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้มีการจ้างงานคนพิการเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมของสังคม และให้คนพิการมีความภาคภูมิใจในตนเองว่ามีได้เป็นภาระของสังคมแต่อย่างใด

#### ระดับการศึกษาของผู้พิการที่ได้รับการศึกษา



#### ภาพที่ ๒.๑๒ ข้อมูลสถานการณ์คนพิการด้านระดับการศึกษา

##### ๒.๖.๔ สหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดนิยามคำว่า “สหกรณ์” ว่าหมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามกฎหมายนี้

##### ๑) ประเภทของสหกรณ์

๑.๑) สหกรณ์การเกษตร เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีสมาชิกส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรกรรม วัตถุประสงค์ เพื่อช่วยสมาชิกดำเนินกิจการร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

๑.๒) สหกรณ์นิคม เป็นสหกรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวของสมาชิกผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐ

๑.๓) สหกรณ์ประมง เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวประมง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ซึ่งชาวประมงแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ตามลำพัง

๑.๔) สหกรณ์ร้านค้า เป็นสหกรณ์ที่มีผู้บริโภคร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป

๑.๕) สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินแบบหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลซึ่งมีอาชีพอย่างเดียวกันหรือที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์ และให้กู้ยืมเมื่อเกิดความจำเป็น

๑.๖) สหกรณ์บริการ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีประชาชนไม่น้อยกว่า ๑๐ คน ที่มีอาชีพอย่างเดียวกัน ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันรวมตัวกัน โดยยึดหลักการประหยัด การช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงในอาชีพต่อไป

๑.๗) สหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ ตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของสมาชิกที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน เช่น อาศัยในชุมชนเดียวกัน ประกอบอาชีพเดียวกันหรือในสถานที่เดียวกัน หรือมีกิจกรรมร่วมกัน เพื่อการรู้จักช่วยเหลือตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นให้สมาชิกประหยัดและออมเงิน เพื่อการรู้จักช่วยตนเองเป็นเบื้องต้น และเป็นพื้นฐานในการสร้างความมั่นคงแก่ตนเองและครอบครัว

๑.๘) กลุ่มเกษตรกร เป็นบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก จำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐ คน และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพ อาจร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรและจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗

## จำนวนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรทั่วประเทศ

ประเภท	จำนวนสหกรณ์		จำนวนสมาชิก	
	แห่ง	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
สหกรณ์เกษตร	๔,๒๘๕	๕๓.๒๖	๑,๒๖๔,๒๑๐	๒๓.๔๘
สหกรณ์ประมง	๑๐๓	๑.๒๘	๕,๕๔๓	๐.๑๐
สหกรณ์นิคม	๙๑	๑.๑๓	๔๗,๖๔๕	๐.๘๘
สหกรณ์ร้านค้า	๑๙๘	๒.๔๖	๓๒๖,๙๐๘	๖.๐๗
สหกรณ์บริการ	๑,๒๖๘	๑๕.๗๖	๒๘๒,๐๙๑	๕.๒๔
สหกรณ์ออมทรัพย์	๑,๔๗๖	๑๘.๓๕	๒,๙๔๑,๘๓๙	๕๕.๖๔
สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	๖๒๔	๗.๗๖	๕๑๕,๗๘๗	๙.๕๘
<b>รวมสหกรณ์</b>	<b>๘,๐๔๕</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>	<b>๕,๓๘๔,๐๒๓</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>
กลุ่มเกษตรกร	๔,๕๓๒		๘๖,๓๙๖	
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๑๒,๕๗๗</b>		<b>๕,๔๗๐,๔๑๙</b>	

## ตารางที่ ๒.๒ จำนวนสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรทั่วประเทศ

(ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓)

## ๒) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์

๒.๑) ปัญหาด้านการขาดแหล่งเงินทุน ถึงแม้จะมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แล้วก็ตาม แต่ ธ.ก.ส. ให้บริการเฉพาะสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น สำหรับสหกรณ์ประเภทอื่นไม่มีสถาบันการเงินโดยเฉพาะ แหล่งเงินทุนจึงต้องอาศัยธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ซึ่งดอกเบี้ยสูง

๒.๒) ปัญหาด้านการตลาด เช่น ราคาผลผลิตไม่แน่นอน ขาดประสิทธิภาพในการจัดการทำให้แข่งขันกับพ่อค้าคนกลางหรือนายทุนไม่ได้ ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญในทางการค้า

๒.๓) ปัญหาด้านสมาชิกของสหกรณ์ไม่มีวินัยและความรับผิดชอบ เช่น กู้เงินเพื่อไปประกอบอาชีพแต่กลับนำเงินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

๒.๔) ปัญหาด้านการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ จากเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารสหกรณ์รวมถึงการที่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มาบริหารจัดการสหกรณ์ ทำให้สมาชิกเสียผลประโยชน์จากดำเนินงาน

## ๒.๗ ลักษณะการรับงานไปทำที่บ้านแบบกลุ่ม

ลักษณะของการทำงานนอกสถานที่ของผู้จ้าง อาจมีรูปแบบตามประเภทขององค์กร เพื่อสังคม เช่น วิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจสังคม สหกรณ์

### ๑) การจดทะเบียนจัดตั้งการรับงานไปทำที่บ้าน<sup>๑๐</sup>

การจ้างงานด้วยวิธีการให้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นการจ้างงานนอกระบบ ที่มีมานานมีลักษณะเป็นงานหัตถกรรมครัวเรือน หรืองานที่ไม่ใช้เทคโนโลยี ชับซ้อนในการผลิต มีการตัดชิ้นตอนบางขั้นตอน หรือชิ้นส่วนของงานบางชิ้นไปทำการผลิตหรือผลิตทั้งหมด

ในอดีตการรับงานไปทำที่บ้านเป็นเพียงอาชีพเสริม แต่ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านได้กลายมาเป็นอาชีพหลักของครอบครัว

ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านที่อยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศทั้งในเขตเมือง และชนบท มีลักษณะการทำงานเป็นระบบมากขึ้นจำนวนผู้รับงานก็มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะภายหลังที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อกลางปี ๒๕๔๐ ส่งผลให้อุตสาหกรรมการผลิตหลายประเภทจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตใหม่โดยการปรับลดขนาดกิจการลง ส่งผลให้มีสถานประกอบการขนาดเล็กเพิ่มขึ้น และพบว่าสถานประกอบการขนาดเล็กจะมีการรับช่วงการผลิตมาทำเป็นทอด ๆ มีการกระจายการผลิตสู่การใช้แรงงานตามหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ “ระบบการรับงานไปทำที่บ้าน” ที่โตขึ้น

### ๒) ความหมายของการรับงานไปทำที่บ้าน

งานที่รับไปทำที่บ้าน หมายความว่า งานที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อมหรือแปรรูปสิ่งของในบ้านของลูกจ้าง หรือสถานที่อื่น ที่มีใช้สถานประกอบการกิจการของนายจ้างตามที่ได้ตกลงกันเพื่อรับค่าจ้าง โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน และโดยปกติ การทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมด ในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง

### ๓) ลักษณะและประเภทของการรับงานไปทำที่บ้าน

ลักษณะของการรับงานไปทำที่บ้านเป็นงานที่ไม่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนในการผลิต มีการตัดชิ้นตอนบางขั้นตอน หรือชิ้นส่วนของงานบางชิ้นไปทำการผลิตหรือผลิตทั้งหมด ลักษณะงานที่ส่งให้ทำเป็นงานที่สามารถเรียนรู้ได้ง่าย เป็นงานที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มักใช้แรงงานคนทำการผลิตมากกว่าใช้เครื่องจักร สำหรับประเภทของการรับงานไปทำที่บ้าน

<sup>๑๐</sup> กระทรวงแรงงาน, “รับงานไปทำที่บ้าน” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓, จาก <https://lb.mol.go.th/คนหางาน-คนว่างงาน/แนะแนวอาชีพ/รับงานไปทำที่บ้าน>

มีทั้งประเภทงานที่ผลิตหรือประกอบขึ้นเพื่อใช้ภายในประเทศ หรือเพื่อการส่งออก เช่น การทำ กระจ่า ร่องเท้า เข็มขัด ซองโทรศัพท์มือถือ ประกอบไฟแช็ค วิกผม ตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ดอกไม้ประดิษฐ์ เจียรระโนพลอย แหวน และประกอบเครื่อง อุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น

#### ๔) การส่งเสริมและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน

เพื่อให้การส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้านเป็นไปอย่างต่อเนื่องยั่งยืน กว้างขวาง และครอบคลุมทุกจังหวัด กรมการจัดหางานจึงได้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้น ณ สำนักงานจัดหางานกรุงเทพทุกแห่งและสำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่ม ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้คำปรึกษา และแนะนำเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านและกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่งเสริมและพัฒนาการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความมั่นคงในการทำงาน และพัฒนาทักษะ ฝีมือของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

#### ๕) การจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

การจดทะเบียนกลุ่มเป็นการส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้านเป็นประการหนึ่ง ที่เสริมสร้างการรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านให้เข้มแข็ง สร้างความมั่นคง ในการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เพื่อประโยชน์ในการรับงานไปทำที่บ้าน และสะดวก ต่อการส่งเสริมพัฒนาความรู้ ทักษะ ฝีมือของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยให้ผู้นำกลุ่ม ยื่นขอจดทะเบียน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพในพื้นที่ ที่กลุ่มตั้งอยู่ ซึ่งกลุ่มต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (๑) มีสมาชิกไม่ต่ำกว่า ๑๐ คน
- (๒) สมาชิกต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์
- (๓) มีผู้นำกลุ่ม
- (๔) มีวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ชัดเจน

#### ๖) หลักฐานที่ใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งกลุ่ม

- (๑) สำเนาทะเบียนบ้านของสมาชิกทุกคน
- (๒) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของสมาชิกทุกคน

#### ๗) กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน

##### วัตถุประสงค์

กองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทั่วไปซื้อวัตถุดิบ และอุปกรณ์ในการผลิตหรือขยายการผลิตเพื่อสร้างอาชีพ และสร้างรายได้ ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน หลักเกณฑ์และวิธีการขอู้

#### ๘) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้

- (๑) เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางาน
- (๒) เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการจัดการที่ชัดเจน
- (๓) เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ดำเนินการร่วมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน

(๔) เป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีทรัพย์สินหรือเงินทุนรวมกันไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท

(๕) มีสถานประกอบการที่สามารถติดต่อได้

**๙) วงเงินกู้และการชำระคืน**

**วงเงินกู้**

กู้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท

กู้เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

กู้เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทแต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

**การชำระคืน**

กำหนดชำระคืนภายใน ๒ ปี

กำหนดชำระคืนภายใน ๔ ปี

กำหนดชำระคืนภายใน ๕ ปี

**๑๐) อัตราดอกเบี้ย**

กำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี

**๑๑) หลักประกันการกู้เงิน**

หลักประกันการกู้เงินให้ใช้บุคคลค้ำประกัน และต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี เมื่อรวมอายุผู้ค้ำประกันกับระยะเวลาที่ชำระเงินกู้แล้ว ต้องไม่เกิน ๖๐ ปี และ

(๒) เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรของรัฐ ซึ่งมีเงินเดือน ไม่ต่ำกว่าเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท ไม่น้อยกว่า ๒ คน หรือสมาชิกกลุ่มไม่น้อยกว่า ๓ คน สำหรับเงินกู้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท หรือ

(๓) เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรของรัฐ ซึ่งมีเงินเดือน ไม่ต่ำกว่าเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ไม่น้อยกว่า ๒ คน หรือสมาชิกกลุ่มไม่น้อยกว่า ๔ คน สำหรับเงินกู้เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือ

(๔) เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรของรัฐ ซึ่งมีเงินเดือนไม่ต่ำกว่าเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ไม่น้อยกว่า ๓ คน หรือสมาชิกกลุ่มไม่น้อยกว่า ๕ คน สำหรับเงินกู้ ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

**๑๒) เอกสารประกอบการยื่นกู้**

(๑) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ยื่นกู้และผู้ค้ำประกัน หรือหลักฐานอื่น ที่ทางราชการ ออกให้ซึ่งแสดงได้ว่าระบุถึงตัวผู้นั้น

(๒) สำเนาทะเบียนบ้าน

(๓) โครงการที่ขอกู้ และรายละเอียดการประกอบกิจการของกลุ่ม

(๔) แผนผังที่อยู่อาศัยของผู้ยื่นกู้และที่ตั้งของสถานที่ทำงานของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(๕) สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนกลุ่ม

(๖) หนังสือยินยอมของคู่สมรส

## ๒.๘ กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๘.๑ กฎหมายแรงงาน<sup>๑๑</sup>

ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ได้กล่าวมาภาครัฐจึงต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งในกลุ่มกฎหมายด้านแรงงานมีกฎหมายที่ส่งเสริม สนับสนุน ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งผู้รับจ้างหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑) การรับรองสิทธิด้านแรงงานตามรัฐธรรมนูญ

๒) สิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แรงงานหรือบุคคลซึ่งทำงานเป็นลูกจ้างจะต้องมีนิติสัมพันธ์โดยการตกลงทำสัญญาที่จะทำงานให้กับนายจ้างเพื่อรับค่าจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานตลอดเวลาที่ทำงานให้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการทำสัญญาจ้างแรงงาน และทำให้นายจ้างและลูกจ้างมีสิทธิและหน้าที่ที่พึงปฏิบัติต่อกันตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ เอกเทศสัญญา ลักษณะ ๖ จ้างแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการโอนสิทธิของนายจ้างหรือการโอนสิทธิของลูกจ้าง เงื่อนไขที่ทำให้นายจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้าง การบอกกล่าวล่วงหน้าในการเลิกสัญญาจ้างสิทธิของลูกจ้างที่จะได้รับใบสำคัญแสดงการทำงานหรือใบผ่านงาน สิ่งเหล่านี้ถือเป็นสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

๓) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

เมื่อสภาพการณ์เกี่ยวกับการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในสถานประกอบกิจการ เป็นการจ้างโดยการมอบงานให้ผู้รับงานไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการของนายจ้าง แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่รวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๔) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นการคุ้มครองแรงงานให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านขึ้นโดยเฉพาะ โดยกำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเกี่ยวกับการจ้าง การเลิกจ้าง การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน และกำหนดมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๕) พระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๒ ครอบคลุม และคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดกลไกการเฝ้าระวัง การป้องกัน และการควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม โดยใช้ระบบการแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าระวัง การป้องกัน

<sup>๑๑</sup> สำนักงานกฤษฎีกา, “กฎหมายไทย”. ล. ๓๓ แรงงานและวิชาชีพ. วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

และการควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพแก่ลูกจ้าง หรือโรคจากสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับมลพิษ ให้มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และกำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่แจ้งหรือรายงานเกี่ยวกับการพบหรือมีเหตุสงสัยว่าเกิดโรคจากการประกอบอาชีพหรือโรคจากสิ่งแวดล้อมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือกรมควบคุมโรค

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และให้หมายความรวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

“แรงงานนอกระบบ” หมายความว่า บุคคลที่มีงานทำแต่ไม่รวมถึงบุคคลซึ่งเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๖) พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘

สำหรับแรงงานที่ทำงานบนเรือเดินทะเล มีลักษณะและสภาพของงานที่แตกต่างไปจากลูกจ้างทั่วไป การให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่สามารถทำให้ลูกจ้างบนเรือได้รับความเป็นธรรมและมีสภาพการจ้างและสภาพการทำงานที่เหมาะสม ปัจจุบันจึงมีการตราขึ้นใช้บังคับกับการจ้างงานระหว่างเจ้าของเรือกับคนประจำเรือเป็นกรณีเฉพาะ

๗) พระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓

๘) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจจัดหางานให้แก่คนหางาน โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดหางานให้แก่คนหางานหรือหาลูกจ้างให้แก่นายจ้างไม่ว่าจะเป็นการจัดหางานในประเทศหรือเพื่อทำงานต่างประเทศจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศประกอบด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ นายจ้างหรือคนหางานส่งเข้ากองทุน เพื่อใช้จ่ายในการจัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย และการสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศ

๙) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

หลักประกันในการทำงานและการดำรงชีวิต บุคคลทุกคนจำเป็นต้องมีหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตตั้งที่รัฐธรรมนูฯ รับรองไว้สำหรับกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน ให้กับบุคคลซึ่งเป็นลูกจ้างและบุคคลซึ่งมิใช่ลูกจ้าง โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นที่ประกอบด้วยเงินสมทบจากรัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตน (ในกรณีผู้ประกันตนมิใช่ลูกจ้าง เงินสมทบจะประกอบด้วยส่วนของ

รัฐบาลและผู้ประกันตนท่านั้น) เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้กับผู้ประกันตนให้ได้รับประโยชน์ทดแทน ในกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน

๑๐) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗

ในส่วนของหลักประกันความมั่นคงสำหรับกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน วางหลักประกันเฉพาะให้กับบุคคลซึ่งเป็นลูกจ้าง โดยบัญญัติให้เป็นความรับผิดชอบของนายจ้างในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิในกรณีที่ลูกจ้างประสบกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน ได้แก่ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพหรือสูญเสียสมรรถภาพ และกรณีตายหรือสูญหาย และเพื่อให้มีหลักประกันในการจ่ายเงินทดแทนในกรณีดังกล่าว จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น ซึ่งประกอบด้วยเงินที่นายจ้างมีหน้าที่จ่ายสมทบ เพื่อเป็นทุนในการจ่ายเงินทดแทนแทนนายจ้าง

๑๑) พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ นอกจากหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตดังกล่าวแล้ว ลูกจ้างควรมีหลักประกันการดำรงชีวิตหลังจากพ้นวัยทำงานแล้ว จึงบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจัดตั้งขึ้น และนายจ้างและลูกจ้างต่างก็มีหน้าที่จ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน ที่จะมีเงินไว้ใช้จ่ายในการดำรงชีวิตต่อไป

๑๒) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติวิธีการเจรจาทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงาน รวมทั้งกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในกรณีที่ไม่อาจเจรจาดตกลงกันได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย

๑๓) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงบัญญัติให้เจ้าของสถานประกอบการต่าง ๆ หรือบุคคลที่มีความพร้อมสามารถประกอบกิจการพัฒนาฝีมือแรงงานได้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการฝึกอบรมแรงงานหรือการดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานให้กับบุคคลทั่วไปหรือลูกจ้างของเจ้าของสถานประกอบการ โดยต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน การดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานหรือการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ส่วนการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการประกอบกิจการพัฒนาฝีมือแรงงาน กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่ประกอบด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

๑๔) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎหมายบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลแรงงานและกำหนดวิธีพิจารณาคดีในศาลแรงงานขึ้น โดยเฉพาะ โดยให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คดีพิพาทเกี่ยวกับด้วย

สิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงาน กำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับผู้ใช้งานหรือลูกจ้าง และบุคคลซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง

๑๕) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐

๑๖) พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๙๓

การควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร ให้มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ตามการควบคุมการเข้ามาและการมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๑๗) พระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๓๐

๑๘) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม

๑๙) พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๒๒

๒๐) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

การกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติต่อเด็ก เพื่อให้เด็กได้รับการอุปการะเลี้ยงดูอบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสม รวมทั้งป้องกันมิให้เด็กถูกทารุณกรรมตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ หรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

## ๒.๙ งานวิจัยเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓<sup>๑๒</sup>

### ๒.๙.๑ คำนิยาม

ปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานและการทำงานจากการทำงานในโรงงานหรือสถานประกอบกิจการมาเป็นการทำงานที่บ้านมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งมีหลักการเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากงานที่รับไปทำที่บ้านเป็นการจ้างงานนอกระบบแบบหนึ่งที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้าง ทำให้ไม่มีนิติสัมพันธ์กันในฐานะนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน โดยมีสาระสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

#### ๑) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

“ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงานเพื่อรับทำงานอันเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน

<sup>๑๒</sup> นางสาวชฎานี กลีบบัว, “การรับงานไปทำที่บ้าน”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘)

## ๒) นายจ้าง

“ผู้จ้างงาน” หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการซึ่งตกลงจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ไม่ว่าตกลงมอบงานโดยตนเองหรือโดยผ่านตัวแทนหรือกระทำในลักษณะผู้รับเหมาช่วงก็ตาม

### ๓) ลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้าน

ตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ว่า

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

การพิจารณาว่างานใดเป็นการที่รับไปทำที่บ้านมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) เป็นงานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำเพื่อผลิตหรือประกอบ บรรจุ ซ่อมแซม ปรับปรุง

(๒) สถานที่ทำงานอาจเป็นที่บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือสถานที่อื่น ๆ ซึ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านเลือกเอง และมีใช้สถานประกอบกิจการของผู้จ้างงาน

(๓) เพื่อรับค่าตอบแทน

(๔) งานที่มอบหมายต้องเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิต หรือธุรกิจ ในความรับผิดชอบของผู้จ้างงาน

โดยลักษณะของการรับงานไปทำที่บ้านว่า เป็นงานที่ไม่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนในการผลิต มีการตัดชิ้นตอนบางชิ้นตอน หรือชิ้นส่วนของงานบางชิ้นไปทำการผลิตหรือผลิตทั้งหมด ลักษณะงานที่ส่งให้ทำเป็นงานที่สามารถเรียนรู้ได้ง่าย เป็นงานที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มักใช้แรงงานคนทำการผลิตมากกว่าใช้เครื่องจักร สำหรับประเภทของการรับงานไปทำที่บ้านมีทั้งประเภทงานที่ผลิตหรือประกอบขึ้นเพื่อใช้ภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก เช่น การทำกระเป๋า รองเท้า เข็มขัด ซองโทรศัพท์มือถือ ดอกไม้ประดิษฐ์ วิกผม ตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป เจียรระโนพลอย แหวน ประกอบไฟแช็ค และประกอบเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า

### ๒.๙.๒ สัญญาจ้างแรงงาน<sup>๑๓</sup>

๑) กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานมีหลายฉบับด้วยกัน แต่กฎหมายลักษณะจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังคงเป็นกฎหมายหลัก เป็นที่มาและเป็นบ่อเกิดของความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ต่อกันตามกฎหมายทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายแรงงานแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้อง การศึกษากฎหมายลักษณะจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>๑๓</sup> Maiper, “บทที่ ๓ สัญญาจ้างแรงงาน”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ จาก <https://sites.google.com/site/maipercom/home/02>

โดยไม่มีการศึกษากฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องอาจทำให้ความเข้าใจการใช้และการตีความกฎหมายคลาดเคลื่อนหรือผิดเพี้ยนไปได้

๒) สัญญาจ้างแรงงาน นอกจากจะเป็นสัญญาที่มีลักษณะทั่วไปเช่นเดียวกับเอกเทศสัญญาลักษณะอื่นแล้วยังเป็นสัญญาที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากเอกเทศสัญญาลักษณะอื่น ซึ่งอาจจำแนกได้สามประเภท คือ เป็นสัญญาต่างตอบแทน เป็นสัญญาที่ไม่มีแบบและเป็นสัญญาเฉพาะตัวนอกจากนี้หากคู่สัญญาอยู่ในขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายแรงงานฉบับใด ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานฉบับนั้นด้วย

๓) สัญญาจ้างแรงงานอาจแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทตามระยะเวลาการจ้างคือ สัญญาจ้างแรงงานที่กำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอนประเภทหนึ่ง และสัญญาจ้างแรงงานที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอนอีกประเภทหนึ่ง

๔) เมื่อเกิดสัญญาจ้างแรงงานขึ้น นายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญา ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันทั้งสิทธิและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ เฉพาะนายจ้างและลูกจ้างที่อยู่ในขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายแรงงานฉบับนั้น ๆ

๕) สัญญาจ้างแรงงานอาจสิ้นสุดลงได้หลายกรณีด้วยสาเหตุแตกต่างกัน ซึ่งในหน่วยนี้จะแบ่งออกเป็นสองประเภท คือความสิ้นสุดของสัญญาจ้างแรงงานโดยทั่วไป ซึ่งหมายถึงสัญญาจ้างแรงงานที่สิ้นสุดลงโดยไม่ต้องบอกเลิกสัญญา ไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า หรือจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า และความสิ้นสุดของสัญญาจ้างแรงงานโดยการบอกเลิกสัญญา ซึ่งอาจเกิดจากความผิดของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งการเลิกจ้าง หรือไล่ลูกจ้างออกจากงานซึ่งอาจทำให้นายจ้างต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ ความเบื้องต้น

### ๒.๙.๓ ประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้าน

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้มีการแยกประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้านเอาไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การทำงานทุกประเภทที่เป็นงานที่รับไปทำที่บ้านตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากงานจากวิทยานิพนธ์<sup>๙๔</sup> ได้เห็นว่าการแบ่งประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้านสามารถจำแนกออกได้เป็นหลายประเภท โดยอาจจำแนกตามแหล่งการทำงาน ลักษณะการประกอบกิจการ ประเภทอุตสาหกรรม หรือผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ดังนี้

<sup>๙๔</sup> ขณานิ กสิบบัว, อ่างแล้ว เชิงอรรมที่ ๑๒, น.๕๒ - ๕๕.

### ๑) งานที่รับไปทำที่บ้านจำแนกตามแหล่งการทำงาน

(๑) งานที่รับไปทำที่บ้านที่ทำในชนบท มักมีผู้ประกอบการในเมืองหรือตัวแทนในท้องถิ่นเป็นผู้จ้างงาน ส่วนผู้รับงานไปทำที่บ้านคือครัวเรือนในหมู่บ้านหรือในบางกรณีจะทำงานผ่านกลุ่มผู้ผลิต

(๒) งานที่รับไปทำที่บ้านที่ทำในเมือง มักจะเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการหลายขนาดและหลายพื้นที่ โดยอาจจะผ่านผู้ประกอบการขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กหรือผ่านตัวแทนผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งอาจเป็นครัวเรือนหรือเจ้าของกิจการขนาดเล็กหรืออาจเป็นการทำงานให้กับผู้รับช่วงอีกทอดหนึ่ง

(๓) งานที่รับไปทำที่บ้านที่ทำในฟาร์มของเกษตรกร เกิดจากธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ว่าจ้างให้เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรทำการผลิตสินค้าการเกษตรให้เรียกว่า การเกษตรแบบพันธสัญญา (Contract Farming) ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้อง ๓ กลุ่มใหญ่ คือ กิจการการเกษตรขนาดใหญ่ซึ่งจะทำธุรกิจการเกษตรแบบครบวงจร ตัวแทนหรือพ่อค้าคนกลาง และเกษตรกรซึ่งอาจเป็นผู้ผลิตอิสระหรือกลุ่มเกษตรกร

### ๒) งานที่รับไปทำที่บ้านจำแนกตามลักษณะการประกอบการ

(๑) งานที่รับไปทำที่บ้านของครัวเรือน เป็นกรณีที่ครัวเรือนทำงานที่รับไปทำที่บ้านโดยการติดต่อโดยตรงกับผู้จ้างงานหรือติดต่อผ่านทางตัวแทน หรือผู้รับเหมาช่วงรายเล็ก ๆ ในท้องถิ่น เมื่อรับงานไปแล้วผู้รับงานอาจทำงานคนเดียวหรือทำงานช่วยกันโดยสมาชิกในครัวเรือน

(๒) งานที่รับไปทำที่บ้านของกลุ่ม เป็นกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รวมกลุ่มกัน โดยหัวหน้ากลุ่มหรือผู้แทนกลุ่มจะรับงานมาจากผู้จ้างงานและนำมาแจกจ่ายให้กับสมาชิก เมื่อสมาชิกรับงานมาแล้วอาจทำงานในสถานที่เดียวกัน เช่น ที่ทำการกลุ่มที่บ้านของหัวหน้ากลุ่ม หรืออาจจะทำงานที่บ้านของตนเองก็ได้

(๓) งานที่รับไปทำที่บ้านของผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวหรือผู้รับช่วงการผลิตขนาดเล็ก เป็นกรณีที่ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวที่มีกิจการเป็นของตนเองทำการผลิตสินค้าหัตถกรรมหรืออุตสาหกรรม โดยใช้แรงงานและอุปกรณ์ของครัวเรือน ซึ่งผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวอาจกลายเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ เมื่อมีกิจการขนาดใหญ่กว่ามาติดต่อจ้างให้ทำการผลิต

### ๓) งานที่รับไปทำที่บ้านจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม

(๑) การผลิต เช่น เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายและสิ่งทอ ผลิตภัณฑ์จากไม้และกระดาษ เครื่องประดับเพชรพลอย สินค้าเบ็ดเตล็ด ดอกไม้ประดิษฐ์ รม ไม้กวาดมาลัย เครื่องใช้ที่ทำด้วยหนัง อาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ เพอร์นิเจอร์ โลหะขั้นมูลฐาน โลหะประดิษฐ์ การพิมพ์โฆษณา ผลิตภัณฑ์เคมียางและพลาสติก ของเล่นเด็ก ผลิตภัณฑ์เซรามิก และเครื่องแก้ว เครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า

(๒) การขายส่ง การขายปลีกของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน

(๓) เกษตรกรรม

(๔) กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์และกิจกรรมทางธุรกิจ

(๕) กิจกรรมด้านบริการชุมชน และบริการส่วนบุคคล

(๖) อื่นๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมกรรมการก่อสร้าง โรงแรมและภัตตาคาร การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ รวมทั้งประกันสังคมภาคบังคับ งานด้านสุขภาพ และงานด้านสังคมสงเคราะห์และการศึกษา

๔) งานที่รับไปทำที่บ้านจำแนกตามผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

(๑) ผลิตภัณฑ์แปรรูปอาหาร เช่น การทำปลาร้า การทำผักและผลไม้ดอง การปอกและบรรจุหัวกระเทียม การทำพริกแกง การผลิตและบรรจุชาใบหม่อน การทำขนม การทำเครื่องต้ม การทำอาหารสุนัข

(๒) ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป เสื้อ กางเกง การถักร้อย การทำผ้าปูโต๊ะ การทอผ้าไหม การทอผ้าฝ้าย การสาวไหม การกรอไหมมัดหมี่ การย้อมผ้า การทำแหวน

(๓) ผลิตภัณฑ์รองเท้าและเครื่องหนัง เช่น การตัดเย็บรองเท้าหนังแท้และหนังเทียม การทำรองเท้ายาง การตัดเย็บกระเป๋าและเข็มขัด เป็นต้น

(๔) ผลิตภัณฑ์จากพืช เช่น การทำประตูหน้าต่าง การทำเฟอร์นิเจอร์ไม้ การทำโต๊ะ เก้าอี้ ตู้ เตียงนอน การทำไม้ปิ้งไก่ ไม้เสียบลูกชิ้น ก้านธูป ไม้จิ้มฟัน การจักสานไม้ไผ่ หวาย เถาวัลย์ การทำภาชนะบรรจุผลิตภัณฑ์เกษตร ภาชนะบรรจุอาหาร หมวก ไม้กวาด เสื้ออก เสื้อพลาสติก ตะกร้า เครื่องตกแต่งสำนักงาน ผลิตภัณฑ์จากผักตบชวา ตะกร้า กรงนก กรงแมว ผลิตภัณฑ์จากย่านลิเภา

(๕) ผลิตภัณฑ์จากกระดาษและดอกไม้ประดิษฐ์ เช่น การทำดอกไม้ประดิษฐ์ด้วยกระดาษ ผ้า พลาสติก และเยื่อไม้ การทำดอกไม้จันทน์ กระดาษไหว้เจ้า การทำพัดกระดาษ การทำกระดาษสา การทำร่ม

(๖) ผลิตภัณฑ์โลหะ เช่น การทำอิฐ การทำกระถางปลูกต้นไม้ การทำตุ๊กตาชาววัง การทำเตา การทำผลิตภัณฑ์แกะสลักหินและปูนปั้น

(๗) ผลิตภัณฑ์โลหะ เช่น การหล่อโลหะ การทำชิ้นส้อม การทำของชำร่วยจากโลหะ การทำเครื่องมือการเกษตร การตีมีด การทำผลิตภัณฑ์เครื่องทองเหลือง

(๘) ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ไฟฟ้า เช่น การทำไฟกระพริบและไฟประดับ การทำอะไหล่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

(๙) ผลิตภัณฑ์เครื่องประดับ เช่น การเจียรระโนนิล พลอย เพชร การทำเครื่องทองทั้งของแท้และของเทียม

(๑๐) ผลิผลเกษตรกรรม เป็นการทำเกษตรแบบพันธสัญญา (Contract Farming) คือ เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านปลูกพืช เพาะเมล็ด ขยายปริมาณเมล็ดพันธุ์ได้ตามข้อกำหนดในสัญญา ผู้จ้างงานจะรับซื้อคืน ซึ่งมีทั้งการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ เช่น การปลูก

หน่อไม้ฝรั่ง ถั่ว ข้าว มะเขือเทศ สับปะรด แตงโม ข้าวโพดอ่อน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงกุ้ง  
สุกร ไก่ เป็ด

(๑๑) ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เช่น การบรรจุผลิตภัณฑ์และการปิดฉลาก การบรรจุแท่งสีน้ำมันลงกล่อง การร้อยลูกปัด การทำวิกผม เส้นผมเทียม การทำผ้าห่มนวม หมอน การทำตุ๊กตา ของเล่นเด็ก อุปกรณ์การศึกษา การทำของที่ระลึกต่าง ๆ

#### ๒.๙.๔ คำตอบแทน

##### ๑) คำตอบแทนในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มิได้ให้นิยามว่า “คำตอบแทน” ที่ชัดเจนว่ามีความหมายอย่างไร ซึ่ง ชนาธิป ชินะนาวิน<sup>๑๕</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า “คำตอบแทน คือ เงินที่ผู้จ้างงานจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงาน มิใช่ค่าจ้าง เพราะเป็นการตอบแทนผลงานที่ได้ทำสำเร็จ มิใช่ตอบแทนการทำงานดังเช่นค่าจ้าง

ณัชชา เมืองสง<sup>๑๖</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า “คำตอบแทน” หมายความว่า เงินที่ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านตกลงกันจ่ายเป็นคำตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือจ่ายโดยคำนวณตามผลงานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำได้

การกำหนดอัตราคำตอบแทนในการทำงานที่รับไปทำที่บ้านเกิดจากการตกลงกันระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นไปตามหลักเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา ตามหลักการพื้นฐานสำคัญในการทำสัญญาว่าผู้ที่เข้าทำสัญญาจะตกลงทำสัญญากับใคร และจะตกลงอย่างไรก็ย่อมได้ทั้งสิ้น เพียงแต่ต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ดังนั้นคู่สัญญาจะตกลงกันเท่าไรก็ได้ขึ้นอยู่กับความพอใจของทั้งสองฝ่าย ถ้าฝ่ายผู้จ้างงานกำหนดคำตอบแทนแล้วฝ่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านเห็นว่าต่ำเกินไป ผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ไม่จำเป็นต้องผูกพันตนเข้าทำสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านนั้น การคำนวณค่าจ้างของลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบกิจการของนายจ้าง นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันจ่ายค่าจ้างในการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยคำนวณตามระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง เป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือคำนวณเป็นหน่วยตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้

##### ๒) การคำนวณคำตอบแทนในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน<sup>๑๗</sup>

สำหรับการรับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นสัญญาที่ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านตกลงทำขึ้นโดยคำนึงถึงผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ ประกอบกับโดยลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นผู้รับงานไปทำที่บ้านจะทำงานเมื่อไรก็ได้ และจะทำงานวันละ

<sup>๑๕</sup> ชนาธิป ชินะนาวิน, “การคุ้มครองแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓,” บทบัณฑิตย, เล่ม ๖๖ ตอน ๑, น. ๙๖ (มีนาคม ๒๕๕๓)

<sup>๑๖</sup> ณัชชา เมืองสง, “การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖)

<sup>๑๗</sup> ชญานี กลีบบัว, *อ่างแล้ว เข็จจรรกที่* ๑๒, น.๕๗ - ๕๙.

ก็ชั่วโมงก็ได้ขึ้นอยู่กับความสะดวกของตน เพียงแต่ต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ในการส่งมอบงานเท่านั้น โดยผู้จ้างงานไม่ได้เข้ามามีอำนาจในการบังคับบัญชาหรือควบคุมดูแล ในระหว่างการทำงาน ทำให้ในการคำนวณค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน มักจะคำนวณเป็นหน่วยตามผลสำเร็จของงาน

### ๓) การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายสำหรับการกำหนดค่าตอบแทนในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการบัญญัติ ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับการทำงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ใน มาตรา ๑๖ ดังนี้

“มาตรา ๑๖ การกำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน หากงาน ที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้ผู้จ้างงานกำหนด ค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนดและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

ให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินตราไทย เว้นแต่ได้รับความยินยอม จากผู้รับงานไปทำที่บ้านให้จ่ายเป็นตัวเงินหรือเงินตราต่างประเทศ”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๖ จะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราค่าตอบแทน สำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตรา ค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) กรณีการจ้างงานที่มีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านหลายรายหรือหลายกลุ่ม การกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงาน ไปทำที่บ้านจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

(๓) การจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะต้องจ่ายเป็นเงินตราไทย เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากผู้รับงานไปทำที่บ้านให้จ่ายเป็นตัวเงินหรือเงินตราต่างประเทศ

(๔) การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานแล้วเสร็จและได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้จ้างงาน ผู้จ้างงานมีหน้าที่ในการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๗ บัญญัติกำหนด เกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนการรับงานไปทำที่บ้าน ดังนี้

“มาตรา ๑๗ ให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในขณะที่ส่งมอบงานที่ทำหรือตามกำหนดที่ตกลงกันแต่ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำ ที่บ้านส่งมอบงานที่ทำนั้น”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๑๗ จะเห็นได้ว่าการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน ที่รับไปทำที่บ้าน มีหลักเกณฑ์ในการจ่าย ดังนี้

- (๑) จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในขณะที่ส่งมอบงานที่ทำ  
 (๒) จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามที่กำหนดที่ตกลงกันแต่  
 ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำ

๔) แนวทางการกำหนดค่าตอบแทน<sup>๑๘</sup>

จากผลการศึกษา ผู้ศึกษาเสนอแนวทางการกำหนดค่าตอบแทน ๒ วิธีการ ดังนี้  
 ๔.๑) กำหนดเป็นค่าตอบแทนมาตรฐานรายชิ้น

๔.๑.๑) การเลือกงานที่จะนำมากำหนดค่าตอบแทน

แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าตอบแทนไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน แต่ไม่ได้หมายความว่าควรกำหนดค่าตอบแทนมาตรฐานสำหรับทุกลักษณะงาน เนื่องจากบางงานไม่ได้มีการผลิตแพร่หลายและต่อเนื่องทั้งปี หรือเป็นงานที่ทำในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านจำนวนไม่มาก เช่น งานหั่นผักกาดในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร งานลักษณะนี้หากมีการกำหนดราคามาตรฐาน ควรเป็นการกำหนดในพื้นที่มากกว่าการกำหนดให้เป็นราคากลาง

การเลือกงานที่จะนำมากำหนดค่าตอบแทน จึงควรมีข้อพิจารณาประการใดประการหนึ่งหรือทั้ง ๓ ประการ ดังนี้

- (๑) เป็นงานที่มีกระบวนการผลิตเป็นมาตรฐานชัดเจน  
 (๒) เป็นลักษณะงานที่มีการผลิตในโรงงานด้วยทำให้สามารถเปรียบเทียบกระบวนการทำงาน และค่าตอบแทนได้  
 (๓) เป็นงานที่มีค่าตอบแทนต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำและมีการทำงานสม่ำเสมอ ไม่ใช่เฉพาะฤดูกาล

๔.๑.๒) การเลือกตัวแทนการศึกษากระบวนการทำงานและเวลาการทำงาน

เพื่อกำหนดค่าตอบแทน ในทางทฤษฎีการเลือกตัวแทนในการศึกษากระบวนการทำงานและเวลาการทำงาน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการศึกษาเวลาและการเคลื่อนไหวหรือ การหารือร่วมกับผู้รับงาน ระบุเพียงว่าควรเลือกผู้ที่มีความสามารถในการผลิตในระดับปานกลางเท่านั้น การศึกษาครั้งนี้ พบว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีลักษณะที่หลากหลายทั้งในด้าน เพศ อายุ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อปริมาณและคุณภาพของงานที่ผลิต นอกจากนั้นพื้นที่การทำงานมีผลเช่นกันต่อการใช้วิธีนี้ เนื่องจากงานบางงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านในพื้นที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น การปอกกระเทียม ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ทำงานในภาคเหนือย่อมมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านในภาคอื่น

<sup>๑๘</sup> นฤมล นิราทร (๒๕๕๘) “การศึกษาการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย” สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สืบค้นจาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swjournal/article/view/170144/122330>

หรืองานใส่หุ่น ใส่ตะกั่วในการผลิตแหวน ผู้รับงานไปทำที่บ้านในจังหวัดขอนแก่น มีความเชี่ยวชาญมาก ย่อมใช้เวลาในการผลิตเฉลี่ยน้อยกว่า การเลือกตัวแทนการศึกษา จึงต้องนำตัวแปรเหล่านี้มาพิจารณาด้วย

การศึกษาเวลาการทำงานจำเป็นต้องพิจารณาถึงเทคโนโลยี และอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตในลักษณะงานประเภทเดียวกัน หากใช้เครื่องมือการผลิตที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อเวลาในการทำงาน ยกตัวอย่าง เช่น ในงานตัดเย็บเสื้อผ้า ของใช้ คุณภาพของจักรเย็บผ้าส่งผลโดยตรงต่อเวลาในการทำงาน

การศึกษาเวลาการทำงานในงานที่กระบวนการผลิตใช้เวลา มากกว่า ๑ วัน จำเป็นต้องทำด้วยความระมัดระวังงานเหล่านี้มีทั้งที่ต้องใช้เวลาเตรียมการผลิต เช่น งานจักสาน หรือเป็นงานที่กระบวนการผลิตใช้เวลามาก เช่น งานถักวิกผม เป็นต้น การศึกษาเวลาทำงานของงานเหล่านี้อาจจำเป็นต้องนำตัวแปรอื่นเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทกอลงร่วมกันของผู้จ้างงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้เชี่ยวชาญ

ควรมีการทบทวนเวลาที่ใช้ในการทำงาน รวมทั้งค่าตอบแทนที่กำหนดจากเวลาการทำงาน เนื่องจากความเป็นพลวัตของเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต และค่าครองชีพ

#### ๔.๒) กำหนดเป็นกระบวนการกำหนดค่าตอบแทน

จากธรรมชาติของการรับงานไปทำที่บ้านที่มีความยืดหยุ่นสูง และความหลากหลายของลักษณะงาน ในประเภทงานย่อยที่ทำให้มีข้อจำกัดในการกำหนด ขั้นตอนการผลิตที่เป็นมาตรฐานและค่าใช้จ่ายในการผลิตที่เป็นมาตรฐาน (เช่น ในประเภทงานย่อยตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องแต่งกาย มีลักษณะงานย่อย เช่น เสื้อongsกรานต์ เสื้อโปโล เสื้อเชิ้ต) งานเหล่านี้แม้จะมีขั้นตอนการทำงานที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน แต่ก็มีบางขั้นตอนที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นมาตรฐานทำได้ยาก ทางเลือกในการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับลักษณะงานเหล่านี้ จึงได้แก่การกำหนด “กระบวนการกำหนดค่าตอบแทน” แทนที่จะกำหนดค่าตอบแทนในลักษณะตายตัว กระบวนการกำหนดค่าตอบแทนควรประกอบด้วย การกำหนดค่าตอบแทนจากการศึกษากระบวนการทำงาน และเวลาที่ใช้ในการทำงาน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด และการหารือร่วมระหว่าง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ คือ ผู้รับงาน ผู้จ้างงาน และ คนกลาง ซึ่งในที่นี้ คือ ผู้รับเหมาช่วงการผลิต

๕) พื้นฐานแนวทางข้อค้นพบเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน<sup>๑๙</sup>

วิธีการกำหนดค่าตอบแทน

ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดค่าตอบแทนสำหรับการรับงานไปทำที่บ้าน ใช้วิธีการต่าง ๆ กัน ดังนี้

(๑) กำหนดโดยใช้การศึกษาเวลาและการเคลื่อนไหว การกำหนดตามแนวทางนี้ทำให้ได้คำตอบสำคัญ ๒ ระดับ

ระดับแรก คือ เวลาที่ใช้ในการทำงานแต่ละชิ้น

ระดับที่สอง คือ ค่าตอบแทนที่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ควรได้รับเมื่อนำเวลาที่ใช้ในการทำงานไปคำนวณคำตอบโดยใช้ฐานค่าจ้างขั้นต่ำ

การกำหนดโดยใช้วิธีนี้ นำเอาเวลาทั้งหมดที่ใช้ในกระบวนการผลิต ทั้งก่อนการผลิต ระหว่างการผลิต และหลังการผลิตเข้ามาร่วมพิจารณา และพิจารณาด้านทุน ค่าวัสดุุดิบและอุปกรณ์ในการทำงาน จึงเป็นการคำนวณที่มีรายละเอียดที่ครอบคลุมกระบวนการทำงานและต้นทุนการทำงาน

ผลการศึกษา พบว่าในบางกรณีผู้จ้างงานหรือบริษัทที่เป็นเจ้าของงาน ศึกษาเวลาการทำงาน เพื่อกำหนดค่าตอบแทนที่ควรเป็นสำหรับลักษณะงานที่ส่งให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ก่อนส่งงานให้ผู้รับเหมาช่วง การผลิตเพื่อกระจายให้ผู้รับงาน ค่าตอบแทนนี้จึงรวมค่าตอบแทนของผู้รับเหมาช่วงการผลิตและผู้รับงาน โดยที่ผู้จ้างงานอาจไม่ทราบว่าผู้รับงานได้รับค่าตอบแทนเท่าใดและผู้รับงานก็ไม่ทราบว่าโรงงานหรือผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนเท่าไร ดังพบจากการศึกษาว่าผู้รับงานเสนอให้ผู้รับเหมาช่วงการผลิตต่อรองราคากับบริษัทหรือโรงงาน ข้อค้นพบนี้ทำให้ได้ข้อสรุปว่าค่าตอบแทนของผู้รับงานขึ้นอยู่กับ

(๑.๑) การกำหนดของผู้จ้างงาน หรือบริษัทที่เป็นเจ้าของงาน

(๑.๒) การกำหนดของผู้รับเหมาช่วงการผลิต

(๑.๓) นอกจากการศึกษาการทำงาน ผู้จ้างงานบางรายใช้ปัจจัยต้นทุนการผลิตกำหนดค่าตอบแทน การกำหนดลักษณะนี้ผู้จ้างงานมีบทบาทสำคัญเพราะเป็นผู้ที่มีข้อมูลต้นทุนการผลิต

(๒) กำหนดโดยพิจารณาจากราคาขายของสินค้า ซึ่งเป็นวิธีการที่นำเอามิติ “ราคาสินค้า” เข้ามาพิจารณานอกเหนือจากบทบาทต้นทุนการผลิต การกำหนดในลักษณะนี้สะท้อนความสำคัญของผู้บริโภคซึ่งในความเป็นจริง มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ความสอดคล้องระหว่างต้นทุนการผลิตและ “ราคา” ที่ผู้บริโภคพร้อมที่จะจ่ายสำหรับผลิตภัณฑ์หนึ่ง ๆ เป็นปัจจัยที่กำหนดความอยู่รอดของผลิตภัณฑ์ รวมทั้งการมีงานทำของผู้รับงาน ดังนั้นหากค่าตอบแทนสำหรับผู้รับงานส่งผล

<sup>๑๙</sup> เฟิงอ้วง.

ให้ราคาของผลิตภัณฑ์ เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมมีโอกาสสูงที่จะกระทบต่อการมีงานทำของผู้รับงาน

(๓) กำหนดโดย “ราคาที่จ่ายในตลาด” หรือ อ้างอิงกับราคาตลาด การกำหนดลักษณะนี้ พบในกรณีที่ในพื้นที่ที่มีการผลิตในลักษณะงานเดียวกันจำนวนมาก ทำให้ผู้จ้างงานสามารถอ้างอิงอัตราการจ่ายกับราคา ตลาดที่จ่ายกันในพื้นที่ได้ เช่น ในกรณีการขึ้นรูปผลิตภัณฑ์ในงานผลิตเซรามิก เป็นต้น การกำหนดราคา ในลักษณะนี้ สะท้อนถึงความสำคัญของการมีผู้กำหนด “ราคากลาง” ที่ผู้จ้างงานสามารถอ้างอิงได้ โดยราคานี้ เป็นราคาที่จ่ายให้ผู้รับงาน

(๔) กำหนดโดยการตกลงร่วมกันระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงาน ซึ่งพบทั้งในกรณีที่เป็นงานใช้ทักษะฝีมือ และไม่ใช้ทักษะฝีมือ การตกลงจะนำไปสู่การจ่ายค่าตอบแทนรายขึ้นที่เป็นธรรมหากผู้รับงานมีอำนาจต่อรองเพียงพอ

(๕) กำหนดจากราคาประมูล ค่าตอบแทนที่กำหนดในลักษณะนี้ถูกกำกับด้วยราคาประมูล ซึ่งโดยทั่วไปเป็นราคาที่ต่ำ เนื่องจากผู้จ้างงานต้องแข่งขันด้านราคา และไม่มีโอกาสต่อรองมากนัก ผู้รับงาน มีโอกาสได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

## ๖) ปัจจัยที่ควรใช้กำหนดค่าตอบแทน<sup>๒๐</sup>

ผลการศึกษาชี้ว่าผู้จ้างงานและผู้รับงานมีทัศนะต่อปัจจัยที่ควรใช้ในการกำหนดค่าตอบแทนทั้งที่เหมือนกันและต่างกัน ที่เหมือนกันก็คือ ทั้งผู้จ้างงานและผู้รับงานให้ความสำคัญต่อการใช้ปัจจัยทักษะฝีมือในการกำหนดค่าตอบแทน การศึกษาครั้งนี้พบว่าผู้รับงานที่ทำงานที่ใช้ทักษะฝีมือสูงได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ปัจจัยที่เห็นต่างกันคือ ปัจจัยด้านค่าครองชีพ ความยากง่ายของงาน และต้นทุน ซึ่งผู้รับงานเป็นผู้เสนอ และปัจจัยด้านการศึกษาเวลาการทำงาน และค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งผู้จ้างงานเป็นผู้เสนอทัศนะของผู้รับงานและผู้จ้างงาน

### ๗) ทัศนะของผู้รับงานต่อปัจจัยที่กำหนดค่าตอบแทน

๗.๑) ผู้รับงานให้ความสำคัญต่อค่าครองชีพ ซึ่งหมายความว่า ค่าตอบแทนจำเป็นต้องมีการปรับตามอัตราเงินเฟ้อ ในทางปฏิบัติค่าครองชีพมีพลวัตมากกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

๗.๒) ผู้รับงานให้ความสำคัญต่อปัจจัยความยากง่ายของงาน แต่ความยากง่ายของงานอาจไม่ได้ถูกพิจารณาในการศึกษาเวลาการทำงาน แม้โดยสามัญสำนึกงานที่ยากย่อมใช้เวลาในการผลิตมากกว่างานที่ง่าย แต่หากการศึกษาเวลาการทำงานพิจารณาจากผู้รับงานที่ทำงานในอัตราความเร็วเฉลี่ยแล้ว ก็หมายความว่า ปัจจัยด้านความยากง่ายไม่มีผลต่อเวลาการทำงาน ดังนั้นแม้จะมีการศึกษาเวลาการทำงาน แต่ปัจจัยความยากง่ายของงานอาจไม่ได้ถูกนำมาพิจารณา “การศึกษาการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย” ผู้รับงานให้ความสำคัญกับต้นทุนการผลิต ซึ่งหมายถึง ค่าเสีย

<sup>๒๐</sup> เฝิงอ่าว.

การผลิตที่ผู้รับงานต้องรับภาระ โดยหลักการคำนวณค่าตอบแทน ค่าโสหุ้ยการผลิตนี้ ต้องถูกนำไปรวมกับค่าตอบแทนที่คำนวณจากเวลาที่ใช้ในการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติ ผู้จ้างงานอาจไม่ได้รวมค่าโสหุ้ยนี้ในค่าตอบแทน ดังที่พบจากการศึกษาว่า ส่วนใหญ่ค่าตอบแทน ไม่รวมค่าวัสดุที่ผู้รับงานรับผิดชอบ

๗.๓) ผู้จ้างงานให้ความสำคัญกับการศึกษาเวลาในการทำงาน เพราะเป็นวิธีที่เป็นมาตรฐานที่สุด ในการกำหนดค่าตอบแทน อย่างไรก็ตามผลการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่า การศึกษาเวลาการทำงานไม่ได้เป็นเครื่องประกันการได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม และเป็นธรรม เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบการรับงานไปทำที่บ้าน ไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้จ้างงาน และผู้รับงานเท่านั้น แต่ยังมี “คนกลาง” คือ ผู้รับเหมาช่วงการผลิตด้วยการศึกษา เวลาทำงาน จึงครอบคลุมเฉพาะกระบวนการทำงานเท่านั้น แต่ไม่ได้นำตัวแปรเกี่ยวกับค่าตอบแทน ของ “คนกลาง” มาพิจารณาด้วย

๗.๔) ผู้จ้างงานจำนวนหนึ่งจะเสนอการใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นปัจจัยหนึ่ง ในการกำหนดค่าตอบแทน แต่ผลการศึกษา พบว่ามีการตั้งคำถามต่อความเหมาะสม ในการใช้เกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานในการคำนวณค่าตอบแทน เนื่องจากเหตุผลที่ว่า

(๑) การทำงานที่บ้านมีเงื่อนไขแตกต่างจากการทำงานในโรงงาน อุตสาหกรรม ไม่ต้องมีการกำกับดูแล ทั้งในประเด็นวิธีการทำงานและเวลาที่ใช้ในการทำงาน จึงไม่ควรใช้เกณฑ์กำหนดค่าตอบแทนเดียวกับแรงงานที่ทำงานในโรงงาน

(๒) งานบางงานไม่สามารถใช้เวลาทำงานถึง ๘ ชั่วโมง เนื่องจาก เป็นงานหนัก การใช้เกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดค่าตอบแทนอาจทำให้ผู้รับงานได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

(๓) การใช้ฐานค่าจ้างขั้นต่ำอาจทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น โดยเฉพาะ ในงานที่มีอัตราค่าตอบแทนต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้ว อาจส่งผลกระทบต่อภารกิจงานทำ ของผู้รับงาน

(๔) ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยในการกำหนดค่าตอบแทนในการทำงาน ทำให้ได้ข้อสรุปว่าปัจจัยเหล่านี้ มีความสำคัญต่อการกำหนดค่าตอบแทน

#### ๘) บทบาทของ “คนกลาง” ต่อค่าตอบแทนของผู้รับงาน<sup>๒๑</sup>

แม้งานศึกษานี้จะให้ความสำคัญเป็นเบื้องต้นต่อกระบวนการทำงานและการ กำหนดค่าตอบแทนจากกระบวนการทำงาน แต่ข้อค้นพบจากการศึกษาทำให้เข้าใจถึง ความสำคัญของ “คนกลาง” ซึ่งหมายถึง ผู้รับเหมาช่วงการผลิตที่มีต่อค่าตอบแทนที่ผู้รับงาน ได้รับข้อค้นพบนี้สะท้อนความเป็นจริงที่ว่า การกำหนด “การศึกษาการกำหนดอัตราค่าตอบแทน ของผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย” ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมด้วยการศึกษาเวลาและการ เคลื่อนไหว หรือการหารีอร่วมกับผู้รับงาน ไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าผู้รับงานจะได้รับ

<sup>๒๑</sup> เฝิงอ้วง.

ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เนื่องจากมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการผลิตมิได้มีเฉพาะผู้รับงานและผู้จ้างงานเท่านั้น วรรณกรรมเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับผู้รับงาน มักจะแยกพิจารณาหลักการกำหนดค่าตอบแทน ออกจากการนำค่าตอบแทนไปบังคับใช้ ส่งผลให้บทบาทของ “คนกลาง” ต่อค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านถูกมองข้าม และอาจเป็นด้วยเหตุนี้เองที่อนุสัญญา ฉบับที่ ๑๗๗ ระบุให้มีการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนของ “คนกลาง” ไว้ให้ชัดเจน ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของ “คนกลาง” ต่อการกำหนดค่าตอบแทน การศึกษาครั้งนี้ พบว่า ในหลายกรณี บทบาทของ “คนกลาง” ไม่ได้จำกัดที่การเป็น “ตัวกลาง” ในการเชื่อมโยงระหว่างผู้จ้างงานหรือเจ้าของงานกับผู้รับงานเท่านั้น แต่ยังต้องรับผิดชอบต่อการประกันชิ้นงาน การประกันคุณภาพของผลผลิต รวมทั้งเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงแทนผู้จ้างงานหรือเจ้าของงานด้วย “คนกลาง” ได้รับค่าตอบแทนจากการทำหน้าที่นี้ และในบางกรณี ห่วงโซ่การผลิตของการรับงานไปทำที่บ้านอาจมี “คนกลาง” มากกว่า ๑ ช่วง ดังนั้น หากผู้จ้างงานหรือเจ้าของงาน กำหนดค่าตอบแทนสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยจำแนกค่าตอบแทน สำหรับ “คนกลาง” ไว้ชัดเจน ผู้รับงานมีแนวโน้มได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม หากผู้จ้างงาน กำหนดค่าตอบแทนเบื้องต้นจากการศึกษาการทำงานตามหลักการที่ควรจะเป็น

๔) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานการกำหนดค่าตอบแทน<sup>๒๒</sup>

แม้ผู้จ้างงานจำนวนหนึ่งเห็นชอบกับการใช้ค่าจ้างขั้นต่ำในการกำหนดค่าตอบแทน แต่ผู้จ้างงานจำนวนไม่น้อยที่แสดงความไม่เห็นด้วย การจ่ายโดยใช้ฐานค่าจ้างขั้นต่ำยังหมายถึงต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ทั้งผู้รับงานก็เข้าใจถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานในการคำนวณค่าตอบแทน ผู้จ้างงาน บางรายระบุชัดเจนว่า แนวทางหนึ่งในการปรับตัวให้อยู่รอดได้ คือ ลดการส่งงานออกให้ผู้รับงาน ดังนั้น แม้การใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานในการกำหนดค่าตอบแทนจะเป็นหลักการสากล และยังปรากฏชัดเจนในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็ตาม การนำไปปฏิบัติพึงกระทำด้วยความระมัดระวัง

### ๒.๙.๕ ความปลอดภัยในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

สำหรับการทำงานที่รับไปทำที่บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้าน สามารถแยกพิจารณาออกเป็นมาตรการในการป้องกันอันตรายจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน และมาตรการในการเยียวยาผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

<sup>๒๒</sup> เฟิงอ้วง.

**๑) มาตรการในการป้องกันอันตรายจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน**

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติกำหนดมาตรการในการป้องกันอันตรายจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยมีเจตนาที่จะทำเพื่อเป็นการคุ้มครองและป้องกันมิให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับอันตรายอันเกิดจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ดังนี้

**๒) งานที่ห้ามมิให้มีการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน**

มาตรา ๒๑ วางหลักการห้ามมิให้ผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานบางประเภท ดังต่อไปนี้

- (๑) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
- (๒) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย
- (๓) งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัดอันอาจเป็นอันตราย
- (๔) งานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยข้อห้ามดังกล่าวเป็นการห้ามไม่ให้ทำงานอย่างเด็ดขาด เนื่องจากเป็นงานที่อาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานในสถานที่ที่มีความเหมาะสม การที่รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่มีความเหมาะสมในด้านสถานที่อย่างเพียงพอ

**๓) งานที่ห้ามมิให้มีการจัดหาหรือส่งมอบวัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงาน**

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้วางหลักการห้ามมิให้ผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบวัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานไว้ในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบวัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน บุคคลในบ้าน ผู้มาติดต่อ รวมทั้งชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมใกล้เคียงเด็ดขาด ตามความในมาตรา ๒๒

(๒) ผู้จ้างงานต้องแจ้งเตือนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้วัตถุอันตราย อุปกรณ์ และสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงาน ตลอดจนวิธีการในการป้องกันแก้ไขอันตรายดังกล่าว และจัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมกับลักษณะงานให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ การใช้อุปกรณ์ที่ผู้จ้างงานจัดหาให้ ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องใช้ อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดให้ และเมื่องานที่รับมอบหมายสำเร็จแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องส่งคืนอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยที่เหลืออยู่แก่ผู้จ้างงาน

**๔) มาตรการในการเยียวยาผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน**

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติถึงมาตรการในการเยียวยาผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ในมาตรา ๒๔ ดังนี้

“มาตรา ๒๔ ให้ผู้จ้างงานเป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ ในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการใช้วัตถุอันตราย หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบให้ หรือเนื่องจากผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน หรือกรณีอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงาน ทั้งนี้ การจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่การประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง”

ดังนั้นตามความมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ๓ ประเภท คือ ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ แต่หากมีความเสียหายอย่างอื่นผู้รับงานไปทำที่บ้านก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง เช่น ประสบอันตรายจนไม่สามารถทำงานได้ กรณีสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะ ทั้งนี้ การประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายของผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะต้องเกิดขึ้นเนื่องจากกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้วัตถุอันตราย อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงานที่ผู้จ้างงานจัดหาหรือส่งมอบให้

(๒) ผู้จ้างงานไม่จัดให้มีอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน

(๓) อุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน ณ สถานที่ทำงาน

**๕) การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นหญิงและเด็ก**

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นหญิงและเด็กไว้ในมาตรา ๒๐ ดังนี้

“มาตรา ๒๐ ห้ามผู้ใดให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีทำงานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปี

งานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

โดยผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ในการกำหนดห้ามผู้ใดให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีทำงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย โดยคำว่า “ผู้ใด” นอกจากจะหมายถึงผู้จ้างงานแล้ว ยังหมายความรวมถึงบุคคลอื่นด้วย เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือบุคคลในครอบครัวที่นำงานที่รับไปทำที่บ้านไปให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีทำงาน

### ๒) สวัสดิการในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสวัสดิการของผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้ เนื่องจากลักษณะของสัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน ไม่มีลักษณะเป็นการจ้างแรงงาน แต่เป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการจ้างทำของ จึงทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้างและไม่ได้รับสวัสดิการตามระบบกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งผู้จ้างงานก็ไม่ได้มีสถานะเป็นนายจ้างจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีสวัสดิการตามระบบกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเช่นกัน

### ๒.๙.๖ การหลีกเลี่ยงรูปแบบการจ้างงาน

ในประเทศในกลุ่มศึกษาได้มีการออกกฎหมายเพื่อจำกัดการจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านที่มีระยะเวลาการจ้างแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านแบบชั่วคราวหรือการจ้างแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านที่มีการกำหนดระยะเวลา เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างอาศัยช่องทางในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

สำหรับประเทศไทยไม่มีบทลงโทษทางอาญาแก่นายจ้างที่หลีกเลี่ยงรูปแบบการจ้างแรงงานสำหรับผู้รับงานที่รับไปทำที่บ้านภายใต้ความสัมพันธ์การว่าจ้างงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งมีผลทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิพื้นฐาน และสวัสดิการแรงงานอื่น ๆ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และตามกฎหมายประกันสังคม อย่างไรก็ตาม การได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๗ เกิดจากความสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง จึงเห็นว่าหากประสงค์จะโน้มน้าวให้นายจ้าง (ผู้จ้างงาน) จัดทำข้อตกลงการจ้างงานในลักษณะการรับงานไปทำที่บ้านให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อเพิ่มการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน อาจจำเป็นต้องใช้มาตรการการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านของประเทศไทย

### ๒.๙.๗ ความสิ้นสุดของสัญญาจ้างให้รับไปทำที่บ้าน

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติเกี่ยวกับความสิ้นสุดของสัญญาจ้างให้รับไปทำที่บ้าน ไว้ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑) กรณีงานที่รับไปทำที่บ้านยังไม่แล้วเสร็จและยังอยู่ในระยะเวลาที่ตกลงกัน

“มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่งานที่รับไปทำที่บ้านยังไม่แล้วเสร็จและอยู่ในระยะเวลาที่ตกลงกัน ผู้จ้างงานจะบอกเลิกการจ้างไม่ได้ เว้นแต่เป็นความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือผู้จ้างงานมีเหตุจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้จะต้องบอกเลิกการจ้างโดยผู้จ้างงานจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน”

เจตนารมณ์ของกรณีในการกำหนดไว้ดังกล่าวเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ไม่ให้ผู้จ้างงานเลิกสัญญาในช่วงระยะเวลาที่ตกลงกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ถ้าผู้ว่าจ้างงานฝ่าฝืนบอกเลิกสัญญาในช่วงระยะเวลาเท่ากับว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่มีสิทธิ ส่งผลให้สัญญาจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่เลิกกัน ดังนั้นโดยหลักแล้วในขณะที่งานที่รับไปทำที่บ้านยังไม่แล้วเสร็จและยังอยู่ในระยะเวลาที่ตกลงกัน ผู้จ้างงานจะบอกเลิกการจ้างไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑.๑) เป็นความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งผู้จ้างงานสามารถบอกเลิกการจ้างได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(๑.๒) ผู้จ้างงานมีเหตุจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งผู้จ้างงานสามารถบอกเลิกการจ้างได้ แต่ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย

๒) กรณีมีเหตุอันอาจคาดหมายได้ว่างานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

“มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจคาดหมายได้ว่างานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านแจ้งให้ผู้จ้างงานทราบโดยเร็วเพื่อตกลงกันขยายเวลาส่งมอบงานให้แก่ผู้จ้างงาน

ในกรณีที่ผู้จ้างงานไม่ตกลงขยายเวลาส่งมอบงาน และผู้จ้างงานจะได้รับความเสียหายจากความล่าช้าในการส่งมอบงานโดยไม่ใช้ความผิดของผู้จ้างงาน ผู้จ้างงานมีสิทธิบอกเลิกการจ้างและมอบงานให้ผู้อื่นรับงานนั้นไปทำแทนได้”

เจตนารมณ์ของกรณีในการกำหนดไว้ดังกล่าว เพื่อเปิดช่องให้ผู้จ้างงานจึงมีสิทธิบอกเลิกการจ้างและมอบงานไปให้ผู้อื่นทำแทนได้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรคาดหมายได้ว่างานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา และผู้จ้างงานจะได้รับความเสียหายจากความล่าช้าในการส่งมอบงานโดยไม่ใช้ความผิดของผู้จ้างงาน โดยก่อนที่จะมีการบอกเลิกการจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจขอขยายระยะเวลาในการส่งมอบงานต่อผู้จ้างงานได้ โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านจะต้องแจ้งให้ผู้จ้างงานทราบโดยเร็วเมื่อเกิดเหตุอันอาจ

คาดหมายได้ว่างานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งตามกฎหมายมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขยายระยะเวลาในการส่งมอบงานเอาไว้ ดังนั้นสิทธิในการขยายระยะเวลาในการส่งมอบงานขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้จ้างงาน แต่หากผู้จ้างงานตกลงขยายระยะเวลาในการส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว ผู้จ้างงานย่อมไม่มีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาเพราะเหตุที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้อีก เว้นแต่จะเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ผู้จ้างงานมีสิทธิในการบอกเลิกสัญญาขึ้นใหม่ ผู้จ้างงานย่อมมีสิทธิที่บอกเลิกสัญญาหรือจะตกลงขยายระยะเวลาในการส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านอีกก็ได้ หรือผู้จ้างงานตกลงขยายระยะเวลาในการส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ถ้าหากผู้จ้างงานมีเหตุจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้จนต้องบอกเลิกสัญญา ซึ่งผู้จ้างงานจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

นอกจากนี้เมื่อมีการบอกเลิกการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว คู่สัญญาฝ่ายที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิในเรียกค่าเสียหาย ดังนี้

“มาตรา ๑๒ การบอกเลิกการจ้างตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ วรรคสอง ไม่ตัดสิทธิฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่จะเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในเหตุแห่งการนั้น”

ดังนั้นในกรณีที่ผู้จ้างงานบอกเลิกการจ้างในขณะงานที่รับไปทำที่บ้าน ยังทำไม่แล้วเสร็จและยังอยู่ในระยะเวลาที่ตกลงกันหากเป็นการเลิกจ้างเนื่องจากความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้านผู้จ้างงานย่อมเรียกค่าเสียหายจากผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในเหตุแห่งการเลิกสัญญาได้ ส่วนในกรณีที่ผู้จ้างงานมีเหตุจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้จนต้องบอกเลิกการจ้างนอกจากผู้จ้างงานจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หากผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความเสียหายอย่างอื่น ผู้รับงานไปทำที่บ้านย่อมเรียกค่าเสียหายจากผู้จ้างงานซึ่งเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในเหตุแห่งการเลิกสัญญาได้

ส่วนในกรณีที่ผู้จ้างงานบอกเลิกการจ้างเนื่องจากมีเหตุอันอาจคาดหมายได้ว่างานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และผู้จ้างงานจะได้รับความเสียหายจากความล่าช้าในการส่งมอบงานตามมาตรา ๑๑ ถ้าเหตุอันอาจคาดหมายได้ว่างานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้วเสร็จเกิดขึ้นเนื่องจากความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้านผู้จ้างงานย่อมเรียกค่าเสียหายจากผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในเหตุแห่งการเลิกสัญญาได้

### ๒.๙.๙ การควบคุมการประกอบธุรกิจในลักษณะที่มีการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน

เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถตรวจสอบเกี่ยวกับการจ้างให้ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน และสามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงกำหนดมาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจลักษณะการจ้างให้ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ไว้ในมาตรา ๙ ดังนี้

“มาตรา ๙ ผู้จ้างงานต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน เป็นภาษาไทย มอบให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านฉบับหนึ่งและเก็บไว้ที่สถานประกอบกิจการ หรือสำนักงานของผู้จ้างงานอีกฉบับหนึ่งขณะที่มอบหมายงานนั้น และพร้อมที่จะให้พนักงาน ตรวจแรงงานตรวจเอกสารได้ในเวลาทำงานเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านอย่างน้อย ต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ ที่อยู่ เพศ และอายุของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในกรณีทำงานเป็นกลุ่ม ต้องมี ชื่อ ที่อยู่ เพศ และอายุของทุกคนในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(๒) ชื่อ และที่อยู่ของผู้จ้างงาน ในกรณีที่มีการจ้างงานผ่านตัวแทน หรือผู้รับเหมาช่วง ให้บันทึกชื่อและที่อยู่ของตัวแทนหรือผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปด้วย

(๓) อัตราค่าตอบแทนและจำนวนค่าตอบแทนที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับ วิธีการคำนวณค่าตอบแทน วิธีการหักค่าตอบแทน และจำนวนหลักประกันที่ได้รับจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(๔) ประเภท ปริมาณ และมูลค่าของงานที่รับไปทำที่บ้าน

(๕) กำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของการทำงานแต่ละงวด

(๖) กำหนดวันส่งมอบงานที่ทำให้แก่ผู้จ้างงานและวันจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(๗) ลายมือชื่อของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ให้ผู้จ้างงานเก็บรักษาเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านไว้ไม่น้อยกว่า สองปีนับแต่วันที่จ่ายค่าตอบแทน”

สำหรับองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและควบคุม การประกอบธุรกิจในการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้าน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี ที่มีที่มาจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้จ้างงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยคณะกรรมการคุ้มครอง การรับงานไปทำที่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบาย การคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน มาตรการพัฒนาฝีมือแรงงาน มาตรการ ในการป้องกันการประสบอันตรายเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน และการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งเสนอแนะเกี่ยวกับการ ออกกฎกระทรวงหรือประกาศเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำ ที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ รวมทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำ ที่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านในการสร้างแนวทางปฏิบัติที่ดี ในการทำงาน ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับไปทำที่บ้าน และติดตามตรวจสอบ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับไปทำที่บ้านจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(๒) พนักงานตรวจแรงงาน เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีอำนาจเข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของผู้จ้างงานหรือสถานที่ทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านในเวลาทำงาน เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านและสอบถามข้อเท็จจริง ภาพถ่าย ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านหรือการจ่ายค่าตอบแทน รวมทั้งเก็บตัวอย่างวัตถุอันตรายหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำ เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน โดยในการเก็บตัวอย่างนั้นพนักงานตรวจแรงงานต้องได้รับความยินยอมจากผู้จ้างงาน หรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายด้วย

นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น และมีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

### ๒.๙.๑๐ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบ

รายงานการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของ แรงงานนอกระบบ ในชนบทจังหวัดขอนแก่น<sup>๒๓</sup> จากงานวิจัยคณะมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ม.ค. - เม.ย. ๕๖) การวิจัยนี้กำหนดกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๓๔๓ คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยสุ่มพื้นที่ระดับ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองขอนแก่น อำเภอหนองเรือ และอำเภอบ้านฝาง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมการผลิตนอกระบบในชุมชนที่หลากหลาย และในแต่ละอำเภอได้สุ่มพื้นที่เขตตำบลที่มีกิจกรรมการผลิตได้ตำบลตัวอย่าง รวม ๙ ตำบล ดำเนินการเก็บข้อมูลในเดือนมิถุนายน-สิงหาคม ๒๕๕๓ ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนา ด้วยค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าต่ำสุด และค่าสูงสุด

ส่วนเมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบในกรณีผู้รับงานไปทำที่บ้าน ศึกษาด้วยวิธีทางสถิติการหาความสัมพันธ์ของตัวแปร (Chi-square) และใช้ค่าคำนวณหาตัวชี้เพื่อใช้วัดระดับความสัมพันธ์ของตัวแปร โดยใช้สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (correlation coefficient) หรือค่าสัมประสิทธิ์ที่แสดงขนาดของความสัมพันธ์ของตัวแปร พบว่าความสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ กับระดับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ ๐.๐๕ โดยเรียงผลลัพธ์

<sup>๒๓</sup> ดุษฎี อายุวัฒน์ และวณิชชา ณรงค์ชัย, “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบ ในชนบทจังหวัดขอนแก่น Factor related to Understanding of Labour Right,” ในหนังสือ *Humanities & Social Sciences มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์*, จัดพิมพ์โดยคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ขอนแก่น, ๒๕๕๓), น. ๑๗ - ๔๙.

ของความสัมพันธ์ที่มากที่สุด ดังนี้ ลักษณะงานที่รับไปทำที่บ้านกับระดับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานนอกระบบมีระดับความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างต่ำเพียง ๐.๒๘๗ เหตุผลของแรงงานนอกระบบที่รับงานไปทำที่บ้านมีระดับความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างต่ำเพียง ๐.๒๕๗ ประเภทของผู้จ้างงานมีระดับความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างต่ำ ๐.๒๕๐ อาชีพหลักในชุมชนของแรงงานนอกระบบมีระดับความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างต่ำ ๐.๒๔๔ ระดับการได้รับสนับสนุนทางสังคมเพื่อช่วยเหลือในการใช้สิทธิแรงงานนอกระบบพบว่า มีระดับความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างต่ำ ๐.๒๐๙ รายได้รวมของแรงงานนอกระบบ มีระดับความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างต่ำ ๐.๑๘๙

ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นหญิงมากกว่าผู้ชาย การรับงานไปทำที่บ้านเปิดโอกาสให้แรงงานเข้าร่วมการผลิตได้แม้ว่าจะอายุแตกต่างกันมาก เช่น เด็กอายุ ๑๖ ปี และผู้ใหญ่อายุ ๘๐ ปี

สำหรับสาเหตุที่ต้องรับงานมาทำที่บ้าน เนื่องจากผลตอบแทนจากการทำงานมากกว่า มีภาวะสุขภาพร่างกายไม่สมบูรณ์ ต้องดูแลบุตรที่เล็ก/พ่อแม่ที่อายุมาก เป็นงานอดิเรก เสริมรายได้ให้ครอบครัว อายุมากขึ้น ทำงานได้ไม่มาก และชาวบ้านในชุมชนชักชวน

แต่เนื่องจากการเก็บข้อมูลงานวิจัยนี้ดำเนินการเก็บข้อมูลในเดือนมิถุนายนถึงสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีกฎหมายที่สำคัญ ๒ ฉบับออกไปเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๗ และการศึกษาวิจัยนี้เป็นช่วงก่อนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ จะประกาศใช้ (ประกาศราชกิจจานุเบกษาในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๓)

การศึกษาวิจัยนี้พบว่าแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ในระดับต่ำและระดับปานกลาง ถึงร้อยละ ๕๒.๕ และร้อยละ ๔๑.๗ ตามลำดับเมื่อพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบ เป็นรายชื่อ พบว่า ๒ ใน ๓ ของแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่ไม่มีความเข้าใจทั้งในส่วนของกฎหมายที่ให้การคุ้มครองและในส่วนของการส่งเสริมสิทธิแรงงาน สำหรับในด้านสิทธิและหน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านพบว่ากว่า ๒ ใน ๓ ของแรงงานนอกระบบไม่มีความเข้าใจเรื่องการทำสัญญาจ้าง รายละเอียดของสัญญาจ้างงาน นอกจากนี้ในด้านความปลอดภัยในการทำงาน ยังพบว่า ร้อยละ ๖๐.๑ ของแรงงานนอกระบบ ไม่ทราบว่า มีมาตรการห้ามให้เด็กต่ำกว่าอายุ ๑๕ ปี และหญิงมีครรภ์รับงานไปทำที่บ้าน และไม่ทราบว่าผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ในกรณีที่แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการใช้อุปกรณ์ที่ผู้จ้างงานส่งมอบให้

๒.๑๐ กฎหมายต่างประเทศสำหรับการรับงานไปทำที่บ้าน

ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศสำหรับการรับงานไปทำที่บ้าน สามารถดูรายละเอียดได้ใน ภาคผนวก ๒

## บทที่ ๓ วิธีการพิจารณาศึกษา

การกำหนด วิธีการ กิจกรรมต่าง ๆ และรายละเอียดการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล นับตั้งแต่ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูล จนถึงสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ข้อมูลการเขียน วิธีการพิจารณาศึกษา มีเป้าหมายที่สำคัญคือ การได้มาซึ่งข้อมูลที่สามารถ ตอบปัญหาของการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้

การพิจารณาศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลชุดวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาศึกษา และประมวลผลข้อมูล เพื่อให้ทราบองค์ความรู้ของประเด็นที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะ แนวทางปฏิบัติที่ดีของทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อศึกษา เสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการได้กำหนดให้มีวิธีการ ดำเนินการพิจารณาศึกษา ดังนี้

### ๓.๑ กรรมการธิการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ได้มอบหมาย ให้คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ด้านเศรษฐกิจ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการสร้างงานสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำ ที่บ้านเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำซึ่งคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการโดยตั้งคณะทำงาน ศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน เพื่อพิจารณา รวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ในการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการเห็นว่าเพื่อให้ผลการพิจารณาศึกษา มีความละเอียดรอบคอบ จึงได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงาน องค์กรภาคประชาชน ผู้แทน ภาคประชาชนซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบและผู้รับงานไปทำที่บ้านมาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานประกอบการ พิจารณาด้วย

### ๓.๒ ผู้ซึ่งคณะกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความเห็น

#### สำนักนายกรัฐมนตรี

#### สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม

๑. นางนภา เศรษฐกร

๒. นางสาวอนัดดา อร่ามเรือง

๓. นายเชษฐากร เกิดเทศ

ผู้อำนวยการสำนักงาน

นักพัฒนาสังคมปฏิบัติการ

เจ้าหน้าที่สนับสนุนปฏิบัติงาน

วิเคราะห์นโยบายและแผน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กรมส่งเสริมการเกษตร

- |                         |                                   |
|-------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นางปัทมา เพ็ชรสุวรรณ | นักวิชาการส่งเสริมเกษตรกรชำนาญการ |
| ๒. นายญี่ปุ่น จารุพงศกร | นักวิชาการส่งเสริมเกษตรกรชำนาญการ |

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กรมกิจการเด็กและเยาวชน

- |                      |                                   |
|----------------------|-----------------------------------|
| ๑. นางภาวิณี สุนทร   | ผู้เชี่ยวชาญด้านเยาวชน            |
| ๒. นายธงชัย มูลพันธ์ | ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน |

กรมกิจการผู้สูงอายุ

- |                               |                                     |
|-------------------------------|-------------------------------------|
| ๑. นางศิริลักษณ์ มีมาก        | ผู้เชี่ยวชาญด้านเฉพาะด้านผู้สูงอายุ |
| ๒. นางสาวจรรุวรรณ ศรีภักดี    | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์ |
| ๓. นายวีรศักดิ์ แจ่มกระจ่าง   | นักพัฒนาสังคมชำนาญการ               |
| ๔. นางสาวมณฑิมา บุภาศรัมย์    | เจ้าหน้าที่โครงการ                  |
| ๕. นางสาวธัญสุดา ณ ตะกั่วทุ่ง | เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั่วไป         |

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

- |                             |                                     |
|-----------------------------|-------------------------------------|
| ๑. นางสาวเสาวลักษณ์ วิจิตร  | ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน   |
| ๒. นายพิชญะ ใหญ่แก่นทราย    | นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ          |
| ๓. นางสาวนฤณธร รอดทอง       | นักพัฒนาสังคม                       |
| ๔. นายรัฐดนัย เลิศเจริญสกุล | ปฏิบัติงานด้านผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ |

กระทรวงแรงงานสำนักงานปลัดกระทรวง

- |                                |                                    |
|--------------------------------|------------------------------------|
| ๑. นายนิยม สองแก้ว             | ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน         |
| ๒. นางสาววิจิตรพร จันทร์สุวรรณ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ |

กรมการจัดหางาน

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| ๑. นางสาวกาญจนา หันชัยศรี  | ผู้ตรวจราชการกรม                            |
| ๒. นางวิชชุลา เจนเกียรติฟู | ผู้อำนวยการกองส่งเสริมการมีงานทำ            |
| ๓. นางสาวธันยพร ภูครองตา   | หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้าน |

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

- |                          |                                    |
|--------------------------|------------------------------------|
| ๑. นายวิรัช คันสร        | ผู้ตรวจราชการกรม                   |
| ๒. นายวินัย ประสานส่วน   | ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายและแผนงาน |
| ๓. นายสุรศักดิ์ ขามรัตน์ | เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป         |

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

- นางสาวบุศรา บุศยะรัฐ

ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์  
คุ้มครองแรงงานนอกระบบมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ

- นางสุนทรี หัตถ์ แข่งกิ่ง

รองประธานมูลนิธิ

ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ จังหวัดสมุทรปราการ

- นางสาวอุบล ร่มโพธิ์ทอง

ผู้ประสานงาน

-

สมาคมส่งเสริมศักยภาพสตรีพิการ

- นางสาวเสาวลักษณ์ ทองก๊วย

นายกสมาคม

-

สมาพันธ์ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งประเทศไทย

- นางสุจิน รุ่งสว่าง

**๓.๓ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง**

บุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ด้านกฎหมาย  
ด้านแรงงาน ให้ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์เพิ่มเติม มีรายชื่อดังต่อไปนี้

๑. นายวรานนท์ ปิติวงษ์

รองปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน

๒. นายปิ่น วรรณพินิจ

อดีตเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

อดีตที่ปรึกษาอดีตตมศักดิ์ คณะกรรมการธิการ

การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการแรงงาน

สถานติบัญญัติแห่งชาติ

๓. ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่รับงานไปทำที่บ้าน

๔. ศาสตราจารย์ชานแล ดิลกวิทยรัตน์

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕. นายชฤทธิ์ มีสิทธิ์

นักกฎหมายด้านแรงงาน

๖. นายมณฑิธร บุญตัน

สมาชิกวุฒิสภา

๗. นายอานนท์ จิตรมีศิลป์

กรรมการบริษัทชุดนักเรียนน้อมจิตต์

### ๓.๔. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น ๒ ขั้นตอนดังนี้

#### ๓.๔.๑ การเก็บข้อมูลในขั้นตอนที่ ๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ

๓.๔.๑.๑ ผู้ศึกษาใช้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษาจากงานวิจัยที่มีผู้ทำการศึกษาไว้แล้ว และได้ทำการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางราชการ บทความ ข่าว หนังสืออ้างอิงต่าง ๆ มาพิจารณาศึกษา

๓.๔.๑.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ

#### ๓.๔.๒ การเก็บข้อมูลในขั้นตอนที่ ๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลปฐมภูมิ

๓.๔.๒.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการขอข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริงจากบุคคล และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

๑) คณะกรรมการสิทธิบุคคล หน่วยงานมาชี้แจงให้ข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริง

๒) ผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้จากการจดบันทึกและข้อมูลเทปบันทึกเสียง มาวิเคราะห์เนื้อหาและสรุปความคิดเห็น

๓) การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้อง โดยตรง

๓.๔.๒.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชุมร่วมกับผู้ที่มีส่วนได้เสีย ดังนี้ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมการค้าและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สำนักงานปลัดกระทรวง แรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ จังหวัด สมุทรปราการ สมาคมส่งเสริมศักยภาพสตรีพิการและสมาพันธ์ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งประเทศไทย

๓.๔.๒.๓ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการประชุมร่วมกับคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ คณะกรรมการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

๓.๔.๒.๔ การเก็บข้อมูลโดยใช้การจัดทำรูปแบบตัวอย่าง

หาตัวอย่าง ข้อมูลหรือรูปแบบในการจัดการเพื่อเป็นแบบอย่าง เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติ ทางเลือกของแนวทางที่ปฏิบัติเพื่อความเหมาะสมทั้งในเชิงโครงสร้าง ประเด็น และพื้นที่

ในการศึกษานี้จะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑) แหล่งปฐมภูมิ (Primary Source) โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลด้านแรงงาน ประกอบด้วย

๑.๑) ผู้แทนจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทำหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

๑.๒) ผู้แทนจากกรมการจัดหางาน ทำหน้าที่หลักในการจัดหางานให้ประชาชน และสนับสนุนเงินกองทุนเพื่อผู้ที่รับงานไปทำที่บ้าน

๑.๓) ผู้แทนจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ทำหน้าที่หลักในการฝึกอาชีพยกระดับฝีมือแรงงาน

๑.๔) ตัวแทนภาคผู้ใช้แรงงานนอกระบบจำนวน ๔ หน่วยงาน ได้แก่ มาให้ข้อเท็จจริงในการทำงานนอกระบบ ปัญหา อุปสรรคที่พบจากการทำงาน พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบอย่างเป็นระบบ

๑.๕) ผู้แทนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้รับผิดชอบในส่วนวิสาหกิจสังคมวิสาหกิจชุมชน

๒) แหล่งทุติยภูมิ (Secondary Source) โดยได้ทำการศึกษาข้อมูลสถิติด้านแรงงานในประเทศไทยจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย และเว็บไซต์ต่าง ๆ จากระบบ Internet ซึ่งมีผู้ที่ได้ทำการศึกษาไว้แล้วมาพิจารณาประกอบการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

๓.๔.๒.๕ ศึกษาข้อมูลที่ได้จากการจดบันทึกและข้อมูลเทปบันทึกเสียงมาวิเคราะห์เนื้อหาและสรุปความคิดเห็น

### ๓.๕ การจัดทำและการวิเคราะห์ข้อมูล

#### ๓.๕.๑ ประเภทการศึกษาตามชนิดของข้อมูล

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

โดยใช้ฐานข้อมูลผลงานวิจัยที่ทำไว้แล้วซึ่งเป็นการวิจัยที่มีรูปแบบเชิงปริมาณ (Quantitative research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการวิจัยที่เน้นหารายละเอียดต่าง ๆ อย่างลึกซึ้งไม่ได้มุ่งเก็บตัวเลขมาวิเคราะห์ให้ได้คำตอบที่ใช้ได้อย่างกว้างขวางอาจเรียกว่า “การวิจัยทางมนุษยวิทยา” หรือ “การวิจัยแบบเจาะลึก” เก็บข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อสรุปใช้ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิประกอบ โดยได้ข้อมูลมาจากการสัมภาษณ์เชิงกลุ่มในระดับนโยบายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

### ๓.๕.๒ การดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล

๓.๕.๒.๑ ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

๓.๕.๒.๒ ข้อมูลทั่วไปของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓.๕.๒.๓ ข้อมูลจากความเห็นในที่ประชุมของคณะกรรมการวิชาการ คณะอนุกรรมการวิชาการ ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นและรับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะจากบุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

๓.๕.๒.๔ ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ ศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับ “แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน”

๓.๕.๒.๕ กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ ประชุม ข้อมูลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ และข้อมูลที่ได้จากข้อมูลปฐมภูมิใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

๓.๕.๒.๖ การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลสามเส้า (Data Triangulation) เป็นการพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งที่มาต่าง ๆ โดยพิจารณาแหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคลที่แตกต่างกัน

### ๓.๖. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาเชิงคุณภาพ จึงไม่ใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล

## บทที่ ๔ ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเรื่องรายงานการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้านเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจะนำเสนอโดยการสรุปผลการศึกษาออกเป็น ๓ หัวข้อตามวัตถุประสงค์ คือ

(๑) ศึกษาสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ จะปรากฏรายละเอียดที่ได้ข้อมูลจากปฐมภูมิ และทุติยภูมิ ซึ่งมีรายละเอียดในหัวข้อ ๔.๑ ข้อ ๔.๒ และข้อ ๔.๓

(๒) ศึกษาแนวทางสร้างรายได้แบบกลุ่มด้วยการทำงานที่บ้าน และศึกษาแนวทางการดำเนินการหรือการอำนวยความสะดวกแบบกลุ่มเพื่อช่วยเหลือผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อเพิ่มรายได้ของประชากรต่อหัวให้เพิ่มขึ้น และสร้างโอกาสการทำงานและเป็นการเพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ โดยจะมีรายละเอียดในบทที่ ๔ หัวข้อ ๔.๔

(๓) เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านและมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ประชาชนที่รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครอง ได้รับความเสมอภาคตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยจะมีรายละเอียดในบทที่ ๕

### ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

กลุ่มเปราะบาง หรือผู้ด้อยโอกาส ที่สามารถทำงานได้ ได้แก่ คนยากจน คนที่มีรายได้หรือค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน โดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหาร สินค้าและบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ปี ๒๕๕๔ เส้นความยากจนกำหนดไว้ที่ ๒,๔๒๒ บาท/คน/เดือน มีคนจนจำนวน ๘.๘ ล้านคน<sup>๑</sup> คนเร่ร่อน หมายถึง บุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง กินอยู่หลับนอนในที่สาธารณะ จึงมักหมายรวมถึง คนไร้ที่พึ่ง คนขอทาน คนไร้บ้าน มีจำนวน ๗,๖๕๘ คน<sup>๒</sup> คนพิการมีจำนวนทั้งสิ้น ๘๕๐,๔๐๐ คนที่สามารถทำงานได้ จำนวน ๑๙๐,๐๐๐ คน และอีกจำนวนหนึ่งยังไม่มียานที่เหมาะสม จำนวน ๓๔๐,๐๐๐ คน และเป็นคนพิการรุนแรง ออกกำลังกายไม่ได้ จำนวน ๕๔,๐๐๐ คน ผู้สูงอายุมีทั้งหมด ๑๑.๑๓ ล้านคน<sup>๓</sup> ผู้สูงอายุที่ยังคงทำงาน ๔.๔ ล้านคน เป็นผู้สูงอายุทำงานในระบบ จำนวน ๕๑๔,๘๐๐ คน มีผู้สูงอายุอีกจำนวน ๖.๗ ล้านคน ที่อาจสามารถทำงานได้และในจำนวนนี้เป็นผู้ป่วย (ติดเตียง) จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ คน และเป็นผู้ที่ทำงานนอกระบบ

<sup>๑</sup> สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สศช., ๒๕๕๔

<sup>๒</sup> มูลนิธิอิสรชน, ๒๕๕๔

<sup>๓</sup> จำนวนผู้สูงอายุ (กรมการปกครอง ปี ๒๕๖๒)

#### ๔.๑ สรุปสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การรับงานไปทำที่บ้าน เป็นการจ้างงานด้วยวิธีการให้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นการจ้างงานนอกระบบที่มีอยู่ในประเทศไทยมานานมีลักษณะเป็นงานหัตถกรรมครัวเรือน หรืองานที่ไม่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนในการผลิต มีการตัดชิ้นตอนบางชิ้นตอน หรือชิ้นส่วนของงานบางชิ้นไปทำการผลิตหรือผลิตทั้งหมด ในอดีตการรับงานไปทำที่บ้านเป็นเพียงอาชีพเสริมแต่ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านได้กลายมาเป็นอาชีพหลักของครอบครัว

ในปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้านอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศทั้งในเขตเมืองและชนบท มีลักษณะการทำงานเป็นระบบมากขึ้น จำนวนผู้รับงานก็มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะภายหลังที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อกลางปี ๒๕๔๐ ส่งผลให้อุตสาหกรรมการผลิตหลายประเภทจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิตใหม่ โดยการปรับลดขนาดกิจการลง ส่งผลให้มีสถานประกอบการขนาดเล็กเพิ่มขึ้น และพบว่าสถานประกอบการขนาดเล็กจะมีการรับช่วงการผลิตมาทำเป็นทอดๆ มีการกระจายการผลิตสู่การใช้แรงงานตามหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ “ระบบการรับงานไปทำที่บ้าน” ที่โตขึ้นตามความหมายของการรับงานไปทำที่บ้าน

จำนวนแรงงานโดยในปี ๒๕๖๒ จำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๗.๕ ล้านคน เป็นผู้ทำงานในระบบ จำนวน ๑๗.๑ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๗ ที่เหลืออีกร้อยละ ๕๔.๓ เป็นแรงงานนอกระบบ จำนวน ๒๐.๔ ล้านคน สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบในช่วงที่ผ่านมา พบว่าแรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่ยังเป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา รองลงมาเป็นระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา ตามลำดับ

ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในแรงงานนอกระบบ แต่ในปัจจุบันยังไม่ทราบจำนวนที่แน่นอนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากยังไม่มีมีหน่วยงานใดรวบรวมจำนวนของผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งหมดทั่วประเทศ และยังไม่ทราบจำนวนประเภทงานที่รับไปทำที่บ้านที่ชัดเจน

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในอดีตส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลัก คือ เกษตรกรรม (ทำนา ทำสวน) รองลงมา คือ ทำงานรับจ้าง ส่วนใหญ่ให้เหตุผลที่รับงานไปทำที่บ้านเพราะถือว่าเป็นงานอดิเรกเสริมรายได้ให้กับครอบครัว ต้องดูแลบุตรที่เล็กหรือพ่อแม่ที่อายุมาก ได้รับข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้านจากเพื่อนบ้านในชุมชนเดียวกัน รองลงมา คือ รับทราบข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้าน ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบจากผู้จ้างงานเข้ามาติดต่อโดยตนเองส่วนหนึ่งก็รับทราบข้อมูลด้วยตนเอง หรือการแสวงหาแหล่งข้อมูลเรื่องงานด้วยตนเองตามลำดับ

สำหรับปัจจุบันการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบเมื่อพิจารณาถึงประเภทการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ แรงงาน

นอกระบบร้อยละ ๕๖.๔ ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม รองลงมาเป็นภาคการบริการ และการค้าร้อยละ ๓๓.๑ และ ภาคการผลิตร้อยละ ๑๐.๕ ตามลำดับ

ในการศึกษานี้จะเน้นศึกษาโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและกลุ่มด้อยโอกาสที่ทำงาน “รับงานไปทำที่บ้าน” ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนพิการ กลุ่มเกษตรกรที่ทำงานนอกฤดูกาลเกษตร กลุ่มเด็กและเยาวชน เนื่องจากการศึกษานี้ตระหนักถึงความเสมอภาคตามสิทธิมนุษยชนสากล จึงนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านที่ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ศึกษาไว้มาเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาและวิเคราะห์

การรับงานไปทำที่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) ตามนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จัดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ในกลุ่มประเภทที่ ๓ ถือว่าเป็นกลุ่มเล็กที่ทาง ILO ซึ่งได้ระบุว่ากลุ่มประเภทที่ ๑ (ผู้เป็นเจ้าของกิจการในกิจการขนาดเล็ก (Owner-employer of Micro Enterprise)) และกลุ่มประเภทที่ ๒ (ผู้เป็นเจ้าของกิจการ และดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง (Own Account Worker))

โดยกลุ่มประเภทที่ ๓ ได้แก่ ผู้ที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย (Dependent Worker) โดยอาจได้รับหรือไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งผู้ที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย (Dependent worker) นี้หมายรวมถึงคนทำงานตามสัญญาจ้างเหมา (Contract Labour) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home Worker) และคนทำงานบ้านด้วย

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน นับวันจะมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น เพราะบริษัทปรับตัวที่จะไม่แบกรับภาระการเป็นลูกจ้างแรงงานในระบบ กลายเป็นผู้รับไปทำงานที่บ้านเป็นผู้มีรายได้ให้กับเศรษฐกิจฐานราก ทั้งนี้ นิยามต่าง ๆ ยังไม่เข้ากับบริบททางกฎหมายตามความเป็นจริงของสังคม ผู้รับงานไปทำงานที่บ้านประสบปัญหาส่วนใหญ่เป็นผู้หาเช้ากินค่ำ การลงทุนที่ไม่ได้เลือกสถานที่หรือไม่มีทำเล

แนวโน้มอนาคตกำลังแรงงานจำนวนมากของประเทศในชนบท มีแนวโน้มจะประกอบอาชีพรับงานไปทำที่บ้านในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาให้เป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น ดังนั้นการพิจารณาเลือกรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะเข้ามาสู่หมู่บ้านในชนบท ให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพที่มีในชุมชนจึงมีความสำคัญ

## ๔.๒ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ

### ๔.๒.๑ ผลการศึกษาสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน

#### ๔.๒.๑.๑ สรุปสถานการณ์ของแรงงานนอกระบบและการรับงานไปทำที่บ้าน

การรับงานไปทำที่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบการรับงานไปทำที่บ้าน<sup>๔</sup> มีลักษณะงานที่ส่งให้ทำเป็นงานที่สามารถเรียนรู้ได้ง่าย เป็นงานที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมักใช้แรงงานคนทำการผลิตมากกว่าใช้เครื่องจักร สำหรับประเภทของการรับงานไปทำที่บ้านมีทั้งประเภทงานที่ผลิตหรือประกอบขึ้นเพื่อใช้ภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก เช่น การทำกระเป่า รองเท้า เข็มขัด ซองโทรศัพท์มือถือ ดอกไม้ประดิษฐ์ วิกผม ตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป เจียรไนพลอย แหวน ประกอบไฟแช็ค และประกอบเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่เคยมีประสบการณ์การย้ายถิ่น แต่ประมาณร้อยละ ๔๘.๖ มีประสบการณ์การทำงานต่างถิ่น โดยส่วนใหญ่ย้ายถิ่นไปทำงานกรุงเทพฯ และปริมณฑล รองลงมาคือ ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างจังหวัดขอนแก่น ประมาณร้อยละ ๓๙.๗ ขณะที่ร้อยละ ๔.๑ ของแรงงานนอกระบบเคยไปทำงานต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่าการรับงานไปทำที่บ้านของแรงงานนอกระบบเป็นทางเลือกหนึ่งของแรงงานที่มีประสบการณ์ย้ายถิ่นเมื่อต้องกลับคืนถิ่นเดิมกว่าร้อยละ ๖๐.๐ เคยทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม รองลงมาคือ ทำงานก่อสร้าง/รับจ้างทั่วไป และทำงานในภาคบริการ คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๒ และ ๕.๕ ตามลำดับ

การได้รับข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้านจากเพื่อนบ้านในชุมชนเดียวกัน รองลงมา คือ รับทราบข้อมูลการรับงานไปทำที่บ้านจากผู้จ้างงานเข้ามาติดต่อโดยตนเอง ส่วนหนึ่งก็รับทราบข้อมูลด้วยตนเอง หรือการแสวงหาแหล่งข้อมูลเรื่องงานด้วยตนเอง

ปัจจุบันแรงงานนอกระบบรับงานประเภทสิ่งทอมาทำที่บ้านมากถึงร้อยละ ๘๐.๒ โดยกว่าร้อยละ ๕๐ เป็นงานเกี่ยวกับการทำอวน อาทิ การถักอวน ปะอวน ซ่อมอวน ถ่ายหูอวน เข้ายางอวน ใส่ตะกั่วอวน เป็นต้น แรงงานมีประสบการณ์ในงานที่รับไปทำที่บ้านเฉลี่ย ๑๔.๓ ปี โดยแรงงานที่มีประสบการณ์ทำงานมากที่สุด คือ ทำมากกว่า ๖๐ ปี

ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ได้รับการฝึกทักษะและเรียนรู้จากญาติพี่น้อง/เพื่อนในชุมชน และเรียนรู้ด้วยตนเอง ถึงร้อยละ ๔๐.๒ และ ๓๗.๙ ตามลำดับ ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบเป็นผู้จัดหาวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ สำหรับทำงานด้วยตนเอง ถึงร้อยละ ๖๔.๘

ส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบที่รับงานไปทำที่บ้านมีลักษณะการทำงานแบบไม่มีเวลาที่แน่นอน โดยใน ๑ วันทำงานเฉลี่ย ๗ - ๘ ชั่วโมง และมีระยะเวลาทำงาน

<sup>๔</sup> กระทรวงแรงงาน, “รับงานไปทำที่บ้าน” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓, จาก <https://lb.mol.go.th/คนหางาน-คนว่างงาน/แนะแนวอาชีพ/รับงานไปทำที่บ้าน>

ยาวนานมากที่สุดคือทำงาน ๑๘ ชั่วโมงต่อวัน และกว่าร้อยละ ๘๐ ทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด โดยส่วนใหญ่ต้องส่งงานที่รับไปทำใน ๗ วันต่อครั้ง

แรงงานนอกระบบรับค่าตอบแทนจากพ่อค้าคนกลางหรือนายหน้าหรือตัวแทนที่หักค่าคอมมิชชั่นมากที่สุด ถึงร้อยละ ๔๔.๙ รองลงมาคือ รับเงินค่าตอบแทนจากตัวแทน บริษัทแม่หรือตัวแทนจากบริษัทที่ทำการผลิตเบ็ดเสร็จ คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๘ โดย ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการรับงานไปทำที่บ้านต่อเดือน เฉลี่ย ๔,๒๑๗ บาท และส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบได้รับค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น ส่วนใหญ่ราคาชิ้นละ ๕.๐ บาท โดยค่าตอบแทนน้อยที่สุด คือ ชิ้นละ ๐.๒๕ บาท (๒๕ สตางค์) และมากที่สุด คือ ชิ้นละ ๑๕.๐๐ บาท ในกรณีที่รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนหรือเงินเดือน ส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบรับค่าตอบแทนเดือนละ ๒,๘๐๐ บาท ส่วนกรณีที่รับค่าตอบแทน เป็นรายวัน ส่วนใหญ่ได้รับวันละ ๑๕๐ บาท นอกจากนี้แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิ และสวัสดิการเพียงวัตถุดิบและอุปกรณ์สำหรับการทำงาน คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๖

#### ๔.๒.๑.๒ สรุปปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของไทย

ส่วนใหญ่ มีปัญหาจากการทำงาน รองลงมาเป็นปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน และความไม่ปลอดภัยในการทำงาน เรียงตามลำดับโดยมีรายละเอียดดังนี้

๑) ปัญหาจากการทำงาน โดยปัญหาที่พบมากที่สุด คือ ค่าตอบแทนต่ำ รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ทำงานหนัก ไม่มีสวัสดิการ

๒) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ปัญหาที่พบมาก คือ เรื่องอิริยาบถในการทำงาน รองลงมาคือ เรื่องฝุ่นละออง คิว้น กลิ่น แสงสว่างไม่เพียงพอ และสถานที่ทำงานไม่สะอาด

๓) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการได้รับสารเคมีเป็นพิษ รองลงมาคือ การทำงานกับเครื่องมือและเครื่องจักรที่เป็นอันตราย และได้รับอันตรายต่อระบบหูหรือตา

๔) แรงงานนอกระบบขาดความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บทสรุปจากผลการสำรวจพบว่าในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๗.๕ ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบ ๒๐.๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๕๔.๓ ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นผู้ทำงานแต่ไม่มีหลักประกันสังคม

๕) ส่วนใหญ่แรงงานนอกระบบที่ทำงานมีการศึกษาไม่สูงนัก

๖) ความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานนอกระบบ

### ๔.๓. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ

#### ๔.๓.๑ สรุปข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะอนุกรรมการการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ภายใต้คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ได้เชิญผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาสังคมที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาและการส่งเสริมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อรับฟังปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ จำนวน ๓ ครั้ง รวมถึงได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยสามารถสรุปข้อมูลได้ดังนี้

**๔.๓.๑.๑ สรุปความคิดเห็นจากการประชุมร่วมกับหน่วยงานรัฐในประเด็นสถานการณ์ ปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน**

จากการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการ เพื่อรับทราบข้อมูลเรื่องการศึกษาแนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สำหรับสรุปความคิดเห็นจากการประชุมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐสามารถสรุปได้ ๗ ประเด็นโดยมีรายละเอียดแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่ ๑** ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีหลายอาชีพและมีหลายหน่วยงานดูแลแรงงานนอกระบบมีจำนวนประมาณ ๒๑ ล้านคน ส่วนใหญ่ไม่มีสัญญาจ้างงานที่เป็นทางการ โดยแบ่งได้เป็น แรงงานภาคการเกษตร แรงงานอิสระ รวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ด้วย สำหรับแรงงานนอกระบบเหล่านี้ มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง ตลอดจนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามภารกิจความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงกระทรวงแรงงานทำให้ต้องมีการบูรณาการทั้งข้อมูลและการบริหารเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีรูปธรรมและมีประสิทธิภาพในเชิงองค์รวมมากขึ้น

**ประเด็นที่ ๒** การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ทั้งผู้จ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเพียงพอ

ข้อมูลจากผู้แทนกลุ่มงานยุทธศาสตร์การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน นับตั้งแต่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน ได้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ตรวจแรงงานนอกระบบเพื่อให้ผู้จ้างงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านปฏิบัติตามกฎหมาย และป้องกันปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม กิจกรรมให้คำปรึกษา แนะนำแก่แรงงานนอกระบบเพื่อสนับสนุนให้องค์ความรู้ด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน พบว่ามีการตรวจแรงงาน

ผู้จ้างงาน ๑,๔๗๑ ครั้ง มีสถานประกอบการผู้จ้างงานผ่านการตรวจจำนวน ๑,๓๑๘ แห่ง และมีผู้รับงานไปทำที่บ้านผ่านการตรวจ จำนวน ๑๘,๕๗๔ คน โดยในการตรวจแรงงาน พบการปฏิบัติที่ถูกต้องของสถานประกอบการผู้จ้างงานจำนวน ๑,๒๕๙ แห่ง รับงานไปทำที่บ้านจำนวน ๑๗,๖๓๑ คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๙๕.๕๒ ของการตรวจทั้งหมด ซึ่งพบปัญหาว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ไม่ให้อข้อมูลเกี่ยวกับผู้จ้างซึ่งเป็นความประสงค์ของผู้ว่าจ้างเอง เนื่องจากมีความเป็นห่วงกังวลเกี่ยวกับการเสียภาษี จึงทำให้มีข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูล หรือสถิติเกี่ยวกับผู้จ้างงานที่แท้จริง

**ประเด็นที่ ๓** ขาดการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน  
ทั้งระบบ

กระทรวงแรงงานยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้จ้างงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ไม่มีฐานข้อมูลที่รวบรวมในภาพรวมไว้อย่างชัดเจนโดยขณะนี้กรมการจัดหางาน และกลุ่มงานยุทธศาสตร์คุ้มครองแรงงานนอกระบบได้พยายามรวบรวมจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน จากการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบแรงงานนอกระบบ และการที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านกู้เงินจากกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทั้งในส่วนกู้ยืมในนามบุคคล และรวมกลุ่มกู้ยืม ซึ่งจะมีการเพิ่มและขยายพื้นที่การตรวจแรงงานนอกระบบให้มากยิ่งขึ้น โดยที่จะไม่ตรวจซ้ำในพื้นที่เดิมและกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านกลุ่มเดิม ทั้งนี้ข้อมูลยังไม่ครบถ้วนเนื่องจากการไม่ได้รับความร่วมมือทั้งจากผู้จ้างงานเนื่องจากเป็นกังวลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ประกอบกับผู้รับงานไปทำที่บ้านบางส่วนไม่ให้ข้อมูลของผู้ว่าจ้างที่แท้จริงเพราะกลัวการไม่ได้รับการว่าจ้างงาน รวมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นแรงงานในระบบแต่รับงานไปทำที่บ้านเพื่อเป็นอาชีพเสริม ดังนั้น การจัดทำข้อมูล และสถิติเกี่ยวกับการจ้างงานผู้จ้างงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงมีข้อจำกัด

**ประเด็นที่ ๔** ปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้กฎหมายที่ล้าสมัย

กลุ่มงานยุทธศาสตร์การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ  
ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

๑) บทนิยามความหมาย “งานที่รับไปทำที่บ้าน”

ยังไม่สอดคล้องกับความจริง

หากตีความโดยเคร่งครัดงานที่รับไปทำที่บ้านที่กำหนดว่าต้องเป็น “กิจการอุตสาหกรรม” ซึ่งมีความหมายที่แคบมากไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงซึ่งอาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเปิดช่องและขยายให้การรับงานไปทำที่บ้านมีความครอบคลุมถึงกิจการอื่น ๆ ด้วย เช่น พาณิชยกรรม การเกษตรกรรม และเป็นการตอบสนองนโยบายการทำงานที่บ้านของรัฐด้วย

๒) บทบัญญัติบางมาตราเปิดกว้างเกินไป หรือยังไม่มี บทบัญญัติที่คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเพียงพอ อาจมีการเอาเปรียบผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ย กรณีการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

๓) การยุติข้อพิพาทระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน วิธีระงับข้อพิพาทมีเพียง ๒ วิธี คือ ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานและนำคดีสู่ศาลแรงงาน แต่เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านค่อนข้างมีความละเอียดอ่อน หากมีข้อพิพาทกันจะทำให้ผู้จ้างงานและผู้รับงานไม่สามารถทำงานด้วยกันต่อไปได้ ไม่ว่าจะฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายชนะคดี ซึ่งย่อมเป็นผลร้ายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพราะไม่กล้าเรียกร้องสิทธิใด ๆ ด้วยเกรงว่าจะไม่ได้รับมอบงานให้ทำอีกและต้องขาดรายได้

๔) ผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่ทราบเงื่อนไขของกฎหมาย เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับงานไปทำที่บ้าน ได้กำหนดให้อายุขั้นต่ำในการทำงานต้องเกินกว่า ๑๕ ปี ซึ่งยังมีผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ทราบข้อกำหนดนี้

ประเด็นที่ ๕ แนวทางการจัดสวัสดิการให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเฉพาะการเข้าถึงกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่ทั่วถึง

ประเด็นที่ ๖ พบว่าแนวทางการส่งเสริมช่วยเหลือ และพัฒนาแรงงานที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบอื่น ๆ ภายหลังวิกฤติการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพื่อรองรับพฤติกรรมและรูปแบบการทำงานในรูปแบบใหม่ (New Normal) ยังไม่ทั่วถึง

การหาแนวทางที่จะช่วยเหลือและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แม่บ้าน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ที่อยู่ระหว่างรอทำงานให้มีรายได้ เพื่อเสนอแนะแนวทางการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมต่อรัฐบาล แนวทางการส่งเสริมช่วยเหลือ และพัฒนาแรงงานที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบอื่น ๆ ภายหลังจากที่วิกฤติการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ผ่านพ้นไปแล้ว ว่ากระทรวงแรงงานได้มีการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับพฤติกรรมและรูปแบบการทำงานในรูปแบบใหม่ (New Normal) โดยเฉพาะการทำงานที่บ้าน (Work From Home) อย่างไร

ประเด็นที่ ๗ การดำเนินการให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นการเฉพาะ

เนื่องจากกลุ่มแรงงานนอกระบบถือเป็นกลุ่มแรงงานหลักของประเทศ และยังไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะ กระทรวงแรงงานได้เล็งเห็นถึงความสำคัญกับแรงงานนอกระบบ จึงมุ่งที่จะให้ส่งเสริม คุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ และส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการสร้าง

การมีส่วนร่วม การรวมกลุ่ม และการสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ โดยในขณะนี้อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ....

#### ๔.๓.๑.๒ สรุปความคิดเห็นจากองค์กรภาคประชาสังคมในประเด็นสถานการณ์ และปัญหาของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

จากการประชุมร่วมกับผู้แทนภาคประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ จังหวัดสมุทรปราการ สมาคมส่งเสริมศักยภาพสตรีพิการ และสมาพันธ์ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งประเทศไทย สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ ๗ ประเด็น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่ ๑** ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย : ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนในอัตราที่ไม่เป็นธรรม และไม่กล้าร้องเรียนความไม่เป็นธรรมที่ได้รับ และนิยามของ “งานที่รับงานไปทำที่บ้าน”

##### ข้อมูลจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีเจตนารมณ์คุ้มครองแรงงานนอกระบบประเภทผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยมุ่งคุ้มครองให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนในอัตราที่เป็นธรรม เนื่องจากการคิดค่าจ้างจากงานที่รับไปทำที่บ้านส่วนใหญ่จะคิดเป็นรายชิ้นดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดไว้ว่า “การกำหนดค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน หากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากันให้ผู้จ้างงานกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนด” และคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน เช่น การห้ามผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงาน ในงานที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความสิ้นสະเทือนอันอาจเป็นอันตราย งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตราย หรืองานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี ที่ผ่านมาพบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการจ่ายค่าจ้างที่เป็นธรรมของผู้จ้างงานต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากนายจ้างไม่ยอมรับและปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เพราะลักษณะและประเภทของการรับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ไม่มีขั้นตอนยุ่งยากหรือซับซ้อน เรียนรู้ได้ง่าย หรือใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มักใช้แรงงานคนทำการผลิตมากกว่าใช้เครื่องจักร เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้าหรือชิ้นส่วนของเสื้อผ้าสำเร็จรูป การประดิษฐ์ดอกไม้ ซึ่งเป็นงานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านใช้เพียงทักษะพื้นฐานในการทำงาน ทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อรองเกี่ยวกับการจ้างและค่าจ้างกับผู้จ้างงานได้ กล่าวคือ การจ้างงานและอัตราค่าจ้างผู้ว่าจ้างงานจะเป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ยังถูกเอาเปรียบจากผู้จ้างงานและได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม แต่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการเอาผิดหรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากการที่จะดำเนินการเอาผิดกับผู้จ้างงานได้ เพราะผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นผู้เสียหายจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องทุกข์ด้วยตนเองต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานอยู่หรือผู้จ้างงานมีภูมิลำเนาอยู่ ซึ่งการกำหนดในลักษณะดังกล่าว เป็นการสร้างภาระให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง และเป็นกรณีที่ขัดแย้งกับการดำเนินการในทางปฏิบัติ เนื่องจากการยื่นคำร้องทุกข์เอาผิดผู้จ้างงานเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน เพราะว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะยื่นคำร้องเพื่อเอาผิดกับผู้ว่าจ้างได้ เนื่องจากผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะยากจน มีรายได้น้อย และมีการศึกษาไม่สูงมากนัก ทั้งยังมีความต้องการที่จะได้รับการจ้างงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว หากมีการร้องทุกข์จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นอย่างมากและส่งผลกระทบต่อโอกาสที่จะได้รับงานไปทำงานที่บ้านต่อไปด้วย

ดังนั้น การยื่นคำร้องทุกข์เพื่อให้ผู้จ้างจ่ายค่าจ้างในอัตราที่เป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดในทางปฏิบัติเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้น้อยมาก และเมื่อผู้รับจ้างได้รับความไม่เป็นธรรมก็ไม่กล้าร้องทุกข์อีกด้วย

ปัญหาจากนิยาม “งานที่รับไปทำที่บ้าน” อาจจะครอบคลุมแต่งานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหากมีการตีความที่แคบ

บทนิยามคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่างานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ทำให้เกิดการตีความที่แคบว่าจะต้องเป็นงานในกิจการอุตสาหกรรมเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาการไม่ครอบคลุมในกิจการอื่น ๆ เช่น งานพาณิชย์กรรม งานบริการ หรืองานด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะงานด้านเกษตรกรรมที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีการจ้างให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านดำเนินการแทน เช่น การผลิต การแปรรูป สินค้าเกษตรที่ไม่จำเป็นต้องใช้เครื่องจักรที่อยู่ในสถานประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง ดังนั้น เพื่อเป็นการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมผู้รับงานไปทำที่บ้านทุกกลุ่ม อาชีพควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำดังกล่าวโดยขยายให้การรับงานไปทำที่บ้านให้ครอบคลุมถึงกิจการอื่น ๆ เช่น พาณิชยกรรม การเกษตรกรรม และการบริการด้วย

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้กำหนดในเรื่องการรวมกลุ่มไว้ทำให้ยากต่อการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มตามที่กฎหมายนี้กำหนด

จากข้อมูลจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ได้มีความพยายามดำเนินการเพื่อให้กฎหมายบังคับได้จริง โดยเสนอและเรียกร้อง ตลอดจนดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าจ้างที่เป็นธรรมอย่างจริงจัง แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐให้เหตุผลว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงเกรงกลัวในการรวมกลุ่ม

ข้อมูลจากสมาพันธ์ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งประเทศไทย ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่จะได้รับค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม และเข้าไม่ถึงสวัสดิการ แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้ความคุ้มครองไว้แล้วก็ตาม ดังนั้น การรวมตัวกันของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะเป็นการสร้างอำนาจต่อรองในเรื่องค่าจ้างกับผู้จ้างงานได้ แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับรูปแบบของการรวมกลุ่มเป็นองค์กรของผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้ในทำนองเดียวกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จึงอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่มีช่องทางการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งและอำนาจต่อรองเกี่ยวกับค่าจ้างกับผู้จ้างงานได้

นอกจากนี้ สำหรับกระบวนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อรับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองในด้านต่าง ๆ จะต้องติดต่อประสานงานกับหลายหน่วยงานที่แบ่งแยกหน้าที่และอำนาจกันอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนเกิดความยุ่งยากและสับสนในขั้นตอนการดำเนินการ อันเป็นสร้างภาระให้กับประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐขาดการบูรณาการและการร่วมมือกันทำงานเพื่อประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก และลดขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยากให้กับประชาชน หน่วยงานของรัฐจะต้องการบูรณาการและการร่วมมือกันทำงานในงานด้านแรงงาน เช่น การบริการแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (One Stop Service) ในงานด้านการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ

ประเด็นที่ ๓ ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องการให้มีการส่งเสริมความรู้ ความสามารถและส่งเสริมฝีมือ รวมถึงความคุ้มครองที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

การพัฒนาความรู้ความสามารถ และส่งเสริมฝีมือแรงงานนอกระบบให้มีมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับ ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นและมีความสำคัญในอันที่จะทำให้แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองมากยิ่งขึ้นด้วย

ประเด็นที่ ๔ ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ และแรงงานจากคนพิการ ไม่มีสัญญาการจ้างงานเป็นทางการ

ข้อมูลจากสมาคมส่งเสริมศักยภาพสตรีพิการ

แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่กระจาย และอยู่ในชุมชนในระดับพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มีความสามารถพื้นฐาน ความรู้น้อย และมีความแตกต่างทางด้านอัตลักษณ์ เป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคม ซึ่งบางครั้งมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบและได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากการรับงานไปทำที่บ้าน ไม่มีสัญญาการจ้างงานที่เป็นทางการ รวมไปถึงไม่ทราบตัวนายจ้างที่ชัดเจน เพราะเป็นการทำงาน

นอกสถานประกอบการของนายจ้าง ดังนั้น ควรมีกกลไกการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น เรื่องค่าตอบแทน ความปลอดภัยจากการทำงาน ที่บ้าน หรือการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยการกำหนดให้มีกฎหมายลำดับรองเพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ และใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งจะทราบข้อมูลด้านต่าง ๆ ของแรงงานในแต่ละพื้นที่ของตนเองได้ เป็นอย่างดี การดำเนินการของกลไกดังกล่าวสามารถทำได้โดยการบูรณาการและประสาน ความร่วมกับหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบหลัก ในระดับจังหวัด อำเภอ และระดับท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยลักษณะการทำงานจะต้องเป็นการทำงานในเชิงรุก เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้

#### ข้อมูลจากผู้ประสานงานศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ จังหวัดสมุทรปราการ

ในการรับงานไปทำที่บ้านที่ผ่านมาผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ จะไม่ทราบตัวผู้จ้างงานที่แท้จริงว่าเป็นใครและไม่มีการจัดทำเอกสารสัญญาการจ้างงาน เพื่อหลักฐานการจ้างงานไว้แต่อย่างใด อาศัยความไว้นื้อเชื่อใจเป็นสำคัญ ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้ ก็เป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงกองทุนด้วยเช่นกัน

**ประเด็นที่ ๕** การทำงานยังขาดกลไกการประสานงานกับหน่วยงาน ต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและในต่างประเทศ

#### ข้อมูลจากสมาพันธ์ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งประเทศไทย และผู้ประสานงานศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ จังหวัดสมุทรปราการ

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครองและการรักษาผลประโยชน์ ของแรงงานมีกลไกอย่างหนึ่งที่ว่า “อาสาสมัครแรงงาน” คือ ผู้ที่สมัครใจทำงานให้กับ กระทรวงแรงงาน เพื่อประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และประชาชนทั่วไป โดยมีบทบาท หน้าที่ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและในต่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือด้านแรงงานแก่ประชาชน หรือผู้ใช้ แรงงานที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ซึ่งขณะนี้มีการดำเนินงานที่กระจายไปในทุกจังหวัด

“โครงการบัณฑิตแรงงาน” ซึ่งเป็นผู้ที่จบปริญญาตรีและสมัครใจทำงาน ให้แก่กระทรวงแรงงาน เพื่อให้เกิดสันติสุขด้านแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง ลูกจ้าง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการให้ความช่วยเหลือ แก่ประชาชน หรือผู้ใช้แรงงานที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านแรงงานในพื้นที่ ดังนั้น การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดยมอบหมายภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม

สนับสนุน ช่วยเหลือ และพัฒนาแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ จะทำให้การดำเนินการเรื่องดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อแรงงานไทยทั้งระบบด้วยอีกทางหนึ่ง

**ประเด็นที่ ๖** ขาดกลไกการมีส่วนร่วมของผู้แทนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้าร่วมในระดับนโยบาย โดยขอให้ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการไตรภาคีด้านแรงงานด้วย

**ข้อมูลจากศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ จังหวัดสมุทรปราการ**  
แรงงานนอกระบบเป็นผู้ทำงานแบบที่ไม่ได้รับความคุ้มครองขาดสถานะทางกฎหมาย มีการจ้างงานที่ไม่มั่นคง มีวิธีการจ้างงานที่แตกต่างไปจากแบบแผนทั่วไป มีรายได้จำกัด/ไม่สม่ำเสมอ มีความเสี่ยงสูง และไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเหมือนกับแรงงานในระบบ แต่เนื่องจากมีแรงงานนอกระบบบางส่วนที่ประสงค์และสมัครใจเป็นผู้ประกันตนตามความในมาตรา ๔๐ ของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ดังนั้น ควรมีการเปิดช่องให้แรงงานนอกระบบมีส่วนร่วมในคณะกรรมการไตรภาคีด้านแรงงาน เพื่อมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านแรงงานและงานด้านประกันสังคม โดยเฉพาะในเรื่องการได้รับความคุ้มครองด้านความปลอดภัยจากการทำงาน และเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในทำนองเดียวกับแรงงานในระบบด้วย

**ประเด็นที่ ๗** ผู้รับงานไปทำที่บ้านดำเนินการแบบบุคคล และที่ไม่มีสัญญาจ้าง ทำให้ยากที่จะเข้าถึงกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านเพราะมีเงื่อนไขที่มีผู้ค้าประกันจะต้องเป็นข้าราชการพนักงานของรัฐ และไม่มีส่วนร่วมระดับนโยบายที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน

**ข้อมูลสมาพันธ์ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งประเทศไทย**  
การเข้าถึงกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่จะดำเนินการในลักษณะของการรวมกลุ่ม เพื่อขอกู้ยืมเงินจากกองทุนนำมาใช้สำหรับเป็นทุนในการทำงานของตนเอง และมีบางส่วนที่มีการขอกู้ยืมในกรณีบุคคลคนเดียวเป็นผู้ขอกู้ แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าผู้ค้าประกันจะต้องเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ ดังนั้น การเข้าถึงกองทุนในกรณีบุคคลจึงยังมีข้อจำกัดในเรื่องผู้ค้าประกัน

แหล่งทุนที่ทางรัฐให้ นั้น มีหลายด้านจากกระทรวงแรงงาน โดย กรมการจัดหางาน เป็นหน่วยงานโดยตรงที่ดำเนินงานในเรื่องกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน ภายใต้ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๙ และกองทุนบริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยกองทุนฯ มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียน มีวัตถุประสงค์สำหรับให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจะกระจายไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้รับงานไปทำที่บ้านในระดับฐานราก กู้ยืมไปซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตหรือขยายการผลิต

เพื่อสร้างอาชีพ และสร้างรายได้ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่จำนวนทุนหมุนเวียนในแต่ละปี เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน จำนวน ๒๕.๙๙ ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยมาก และมีประชาชนเข้าใช้กองทุนจำนวนน้อย

การบริหารจัดการกองทุนฯ ที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่มีผู้แทนของแรงงานในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการรับรู้ และรับทราบ นโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานที่แน่นอน และชัดเจนของกองทุนดังกล่าว ทั้งนี้ลักษณะการบริหารจัดการไปในทางที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ ในทางธุรกิจมากกว่าการมุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือหรือพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีตัวแทนของแรงงานในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นกรรมการ ในคณะกรรมการกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเห็นว่าควรจะมีการปรับทัศนคติ หรือมุมมองในการบริหารกองทุนโดยให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวยังเป็นผู้ที่ต้องได้รับการช่วยเหลือและพัฒนา ทั้งในด้านความรู้ความสามารถอันจะทำให้แรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถพึ่งพาตนเองได้

๔.๓.๒ สรุปความเห็นจากการประชุมร่วมกับหน่วยงานโดยแยกตามประเด็นของกลุ่มเปราะบาง

ทางคณะอนุกรรมการฯ ได้เรียนเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ ปัญหา การสร้างรายได้แบบกลุ่ม รวมถึงข้อเสนอแนะของกลุ่มเปราะบาง ซึ่งสามารถสรุปเป็นข้อมูลเฉพาะกลุ่มเยาวชน และกลุ่มคนพิการ ดังมีรายละเอียดสรุปดังต่อไปนี้

#### ๔.๓.๒.๑ สรุปสถานการณ์ปัญหารายกลุ่ม

##### ๑) กลุ่มเยาวชน (อายุ ๑๕-๒๔ ปี)

ผู้แทนกรมกิจการเด็กและเยาวชน ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่าภารกิจหลักของกรมกิจการเด็กและเยาวชน คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของเด็กและเยาวชน การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเด็กและเยาวชน การส่งเสริมสวัสดิการเด็กและครอบครัว สำหรับการส่งเสริมศักยภาพเด็กและเยาวชน จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ โดยสนับสนุนด้านงบประมาณให้กับเด็กและเยาวชนในการรวมกลุ่มและจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชน ซึ่งจะมีตั้งแต่ระดับสภาเด็กและเยาวชนตำบลไปจนถึงสภาเด็กและเยาวชนจังหวัด เพื่อส่งเสริม สนับสนุน ให้เด็กและเยาวชนได้แสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกอย่างสอดคล้องกับความรู้ความสามารถที่พัฒนาไปตามวัยของเด็กหรือเยาวชน โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน นอกจากนั้นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ คือ การพัฒนาทักษะชีวิต การให้ความรู้เกี่ยวกับป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น

## ๒) คนพิการ

ผู้แทนกองยุทธศาสตร์และแผนงานกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ขณะนี้จำนวนผู้พิการที่ลงทะเบียนผู้พิการมีจำนวนประมาณ ๒,๐๓๐,๘๐๐ คน โดยแบ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่มีอายุ ตั้งแต่ ๑๘ - ๕๙ ปี มีจำนวนประมาณ ๘๓๐,๐๐๐ คน ซึ่งกรมได้ส่งเสริมให้คนพิการได้พัฒนาคุณภาพชีวิตใน ๒ ด้าน คือ ด้านการดำเนินการเพื่อขอจัดอุปสรรคในการดำรงชีวิตของคนพิการและด้านการดำเนินการเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพของผู้พิการให้มีรายได้และมีงานทำ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยการจ้างงานคนพิการ ในดังต่อไปนี้

๒.๑) กรณีการกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงาน ในกรณีที่มีการจ้างลูกจ้างทั่วไป จำนวน ๑๐๐ คน นายจ้างหรือสถานประกอบการจ้างผู้พิการเข้าทำงาน ๑ คน ตามมาตรา ๓๓

๒.๒) กรณีการกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยเงินส่วนหนึ่งของกองทุนจะถูกไปใช้สำหรับให้ผู้พิการที่ประสงค์จะประกอบอาชีพกึ่งเต็ม ซึ่งวงเงินกึ่งเต็มสูงสุด จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ บาท โดยที่ผ่านมามีผู้พิการที่กึ่งเต็มเงินจากกองทุน จำนวนประมาณ ๑๓๔,๐๐๐ คน ตามมาตรา ๓๔

๒.๓) กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน หรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงาน รวมทั้งไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุน หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการก็ได้ ตามมาตรา ๓๕

ปัจจุบันมีเจ้าของสถานประกอบการ หน่วยงานของรัฐจ้างผู้พิการให้ทำงานในสถานประกอบการแล้ว มีจำนวนประมาณ ๖๐,๐๐๐ แห่ง จากเป้าหมายที่กรมวางแผนไว้ จำนวน ๘๐,๐๐๐ แห่ง และมีเจ้าของสถานประกอบการให้สัมปทานโดยการจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการสำหรับผู้พิการแล้ว จำนวนประมาณ ๑๓,๙๓๕ ราย ดังนั้น เมื่อพิจารณาผู้พิการที่ได้รับการส่งเสริมให้มีอาชีพและมีงานทำตามกฎหมายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มีจำนวนประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน และยังมีผู้พิการที่ยังไม่ได้รับการจ้างงานอีกจำนวนหนึ่ง โดยในจำนวนดังกล่าวจะประกอบด้วยผู้พิการที่อยู่ระหว่างการศึกษาผู้พิการติดเตียง ผู้ที่มีความพิการมากจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้รวมอยู่ด้วย

#### ๔.๔ การสร้างรายได้ อาชีพ แบบกลุ่มของกลุ่มเปราะบาง

การส่งเสริมการสร้างรายได้จากหน่วยงานรัฐตามหน้าที่และบทบาทของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### ๔.๔.๑) กลุ่มสตรี

ผู้แทนจากกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๑) มีแผนปฏิบัติการในการส่งเสริมการสร้างรายได้โดยการสร้างโอกาสในการจ้างงานสำหรับสตรี

๒) การฝึกอาชีพโดยศูนย์เรียนรู้การพัฒนาศตริและครอบครัวกับกลุ่มสตรีในวัยแรงงานที่ยังว่างงาน หรือที่ต้องการรายได้เสริม หรือมีภาวะยากลำบาก เช่น แม่ค้าคุณแม่เลี้ยงเดี่ยว หรือกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกล่อลวงค้าประเวณี ค้ามนุษย์ ซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปี เป็นต้นไป โดยเฉพาะในอาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาด เช่น ทำเล็บ ทำขนม นวด สปา หรือแม่ครัว พ่อครัว เชฟ งานบริการด้านโรงแรมส่วนใหญ่จะเป็นการฝึกอาชีพระยะสั้นประมาณ ๕ - ๗ วัน ซึ่งที่ผ่านมาผู้สนใจเข้ารับการฝึกอาชีพอย่างต่อเนื่อง และผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมส่วนใหญ่จะสามารถประกอบอาชีพได้ รวมทั้งได้รับการจ้างงาน นอกจากนี้ยังมีหลักสูตรการฝึกอาชีพระยะยาวประมาณ ๑๐๔ วัน สำหรับผู้ที่ยังไม่เคยรับการฝึกอบรมในหลักสูตรใดเลย และเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงทางกรรมได้มีการพัฒนาหลักสูตรการสอนอาชีพผ่านทางออนไลน์เพิ่มเติม เช่น การทำหน้ากากอนามัย ใช้เวลาในการฝึกอบรมน้อยผู้เข้าฝึกอบรมสามารถทำตามได้ง่ายและนำไปผลิตไว้ใช้เองในบ้านและชุมชนได้

โครงการพัฒนาทักษะอาชีพแก่สตรีและครอบครัว ประกอบด้วย ๑. กิจกรรมพัฒนาทักษะอาชีพแก่สตรีกลุ่มเสี่ยงในสถาบัน ๒. กิจกรรมสร้างชีวิตใหม่ให้แก่สตรีและครอบครัว ๓. กิจกรรมสนับสนุนการรวมกลุ่มประกอบอาชีพ ๔. กิจกรรมเสริมสร้างโอกาสในการดำเนินธุรกิจแก่สตรี โครงการพัฒนาทักษะอาชีพแก่สตรีและครอบครัวของศูนย์เรียนรู้การพัฒนาศตริและครอบครัว กองคุ้มครองและพัฒนาอาชีพปีงบประมาณ ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓ พบว่าสถิติผู้เข้ารับการฝึกอาชีพในกิจกรรมพัฒนาทักษะอาชีพแก่สตรีกลุ่มเสี่ยงในสถาบัน เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผู้จบการศึกษา ๕,๓๕๙ คน เป็นผู้มีงานทำ ๓,๒๘๘ คน มีผู้ศึกษาต่ออีก ๑,๐๗๓ คน

พื้นที่ความรับผิดชอบของศูนย์เรียนรู้การพัฒนาศตริและครอบครัว มีดังนี้ ศูนย์ฯ เชียงราย (๕ จังหวัด) ศูนย์ฯ ลำพูน (๔ จังหวัด) ศูนย์ฯ ลำปาง (๘ จังหวัด) ศูนย์ฯ ขอนแก่น (๑๐ จังหวัด) ศูนย์ฯ ศรีสะเกษ (๑๐ จังหวัด) ศูนย์ฯ สงขลา (๑๔ จังหวัด) ศูนย์ฯ ชลบุรี (๑๑ จังหวัด) และศูนย์ฯ นนทบุรี (๑๕ จังหวัด)

##### ๓) ให้ความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์

นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมกลุ่มอาชีพในชุมชน โดยศูนย์เข้าไปดูแลในการจัดหาวิทยากรและเงินอุดหนุนในการฝึกอาชีพ พัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่าย รวมถึง

การร่วมมือกับเอกชนในการอบรมการค้าขายผ่านออนไลน์ ซึ่งได้มีการลงนามความร่วมมือกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและกระทรวงแรงงาน เพื่อสำรวจผลิตภัณธ์ในการสร้างเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้า นอกจากนี้ก่อนที่จะดำเนินการฝึกอบรม กรมจะดำเนินการสำรวจความต้องการพื้นฐานของคนในชุมชนว่ามีความประสงค์ที่จะประกอบอาชีพใด โดยอย่างน้อยจะต้องมีผู้สนใจเข้าร่วมฝึกอบรมครั้งละไม่น้อยกว่า ๓๐ คน

#### ๔.๔.๒) กลุ่มคนพิการ

การส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้พิการนอกจากจะเป็นไปตามกฎหมายแล้วยังมีการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ชาติ ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดย

๑) ดำเนินการเสริมพลังให้คนพิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ จากสิทธิ สวัสดิการ ตลอดจนสนับสนุนองค์กร ด้านคนพิการให้มีศักยภาพ ความเข้มแข็ง เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างยั่งยืน

๒) การดำเนินการตามยุทธศาสตร์สร้างหลักประกันทางสังคม ผ่านโครงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพคนพิการ โดยการพัฒนาทักษะทางสังคมแก่คนพิการให้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ รวมทั้งฝึกอบรมอาชีพให้แก่คนพิการ เพื่อให้ผู้พิการที่ยังไม่มีงานทำหรือยังไม่มี การจ้างงานให้สามารถเข้าทำงานในสถานประกอบการของนายจ้างได้ผ่านการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาศักยภาพและอาชีพคนพิการ ซึ่งมีทั้งหมด ๘ แห่งทั่วประเทศ

๓) มีกลไกการรวมกลุ่มผู้พิการที่อยู่ในชุมชน จำนวน ๒๐ คนขึ้นไป เพื่อฝึกอบรมอาชีพ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการเป็นรายปี เมื่อผู้พิการผ่านการฝึกอบรมและประสงค์จะประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการโดยตนเอง สามารถกู้ยืมเงินของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเพื่อสร้างอาชีพได้

๔) การส่งเสริมและพัฒนาผู้พิการผ่านการดำเนินการขององค์กรด้านคนพิการ ทั้ง ๗ ประเภทของผู้พิการ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรแต่ละองค์กร สามารถเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเพื่อพัฒนา ศักยภาพสมาชิกขององค์กรให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเพื่อสร้างอาชีพได้

#### ๔.๔.๓) กลุ่มผู้สูงอายุ

ข้อมูลจากกรมกิจการผู้สูงอายุ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัจจุบันผู้สูงอายุ กำลังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งภายใต้บังคับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ (๓) กำหนดว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม” รัฐจึงได้ให้ความสำคัญกับการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิต กรมกิจการผู้สูงอายุ จึงดำเนินงานตามแผนการส่งเสริมการมีรายได้และมีงานทำของผู้สูงอายุ ตามนโยบายประชารัฐเพื่อสังคม โดยแบ่งเป็น

๑) รมรณรงค์ให้เกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อส่งเสริมรายได้ให้กับผู้สูงอายุ รวมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ มีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ การส่งเสริมการมีรายได้ และมีงานทำของผู้สูงอายุ ในกลุ่มธุรกิจบริการ และกลุ่มธุรกิจอื่น การรณรงค์ ส่งเสริม สนับสนุน การจ้างงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน โดยการรณรงค์ สร้างแรงกระตุ้นแก่สังคม ในหัวข้อ “ร่วมมือร่วมใจ จ้างผู้สูงวัยทำงาน” หน่วยงานรับผิดชอบหลัก ได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งกรมกิจการผู้สูงอายุจะทำหน้าที่เป็น หน่วยงานรับผิดชอบในการสนับสนุนการดำเนินการกิจดังกล่าว รวมทั้งในกรณีแรงงานนอกระบบ มีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ การผลักดันส่งเสริมการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน และต่อยอด ให้วิสาหกิจชุมชนเดิมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุ การผลักดันการมีรายได้และมีงานทำ ของผู้สูงอายุในหน่วยงานอื่น ทั้งในชุมชนและนอกชุมชน การส่งเสริมการดูแลผู้สูงอายุ ในชุมชน (Care giver) หน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ กรมกิจการผู้สูงอายุ ประสานข้อมูล จากกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานอื่น ๆ

๒) มาตรการใช้หลักประกันด้านรายได้เพื่อผู้สูงอายุ

การดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๖๔) ซึ่งมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุ คือ ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนา ผู้สูงอายุซึ่งมีมาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อผู้สูงอายุ มาตรการหลักประกันด้านรายได้ เพื่อผู้สูงอายุ มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ รวมทั้งมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา บุคลากรด้านผู้สูงอายุ

๓) การส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานโดยยกเว้นภาษีให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน นิติบุคคลที่จ้างงานผู้สูงอายุ

การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรับผิดชอบมาตรการรองรับ สังคมผู้สูงอายุ กรณีการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยการอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ เป็นการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงินได้เป็นจำนวน ร้อยละ ๑๐๐ ของรายจ่ายที่ได้จ่ายเพื่อการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเข้าทำงาน ทั้งนี้ เฉพาะรายจ่ายที่ได้จ่ายเพื่อการจ้างผู้สูงอายุในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของจำนวนลูกจ้าง ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น

๔) การหาโอกาสในตำแหน่งจ้างงานเพิ่มเติมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุโดยการทำ ข้อตกลงโดยภาคเอกชน การทำความตกลงร่วมกับภาคเอกชนในการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น ห้างสรรพสินค้า ร้านขายหนังสือ

- ๕) การส่งเสริมผลักดันแนวทางการเสริมสร้างรายได้โดยใช้กฎหมาย  
การดำเนินการในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ  
โดยผลักดันการดำเนินการตามกฎหมาย แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ อย่างเข้มแข็ง
- ๖) การส่งเสริมรายได้โดยการผลักดันมาตรการขับเคลื่อนสังคมสูงวัยโดยผ่าน  
การกู้ยืมเงินปลอดดอกเบี้ย

การผลักดันมาตรการขับเคลื่อนสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืน ๔ มิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สุขภาพ และสังคม โดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมสนับสนุน การขับเคลื่อนงานทุกมิติ การขับเคลื่อนกลไกการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุ กรณีการให้ ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินโดยปลอดดอกเบี้ย ซึ่งในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID - ๑๙) ได้ช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้สูงอายุโดยการชำระหนี้

๗) การเพิ่มช่องทางการขายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของกลุ่มวิสาหกิจเพื่อชุมชน ของผู้สูงอายุ หรือกลุ่มผู้สูงอายุ ในตลาดขายสินค้าต่าง ๆ เช่น Market Place และตลาดสินค้า ออนไลน์

๘) พัฒนาทักษะด้านความรู้ ความสามารถในการใช้เทคโนโลยี เพื่อให้สามารถสร้างเรื่องราวเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ เพื่อเพิ่มโอกาสให้สามารถขายสินค้าได้มากขึ้น

#### ๔.๔.๔) กลุ่มเกษตรกร

##### ๑) การส่งเสริมเพิ่มรายได้โดยการร่วมมือกันในกลุ่มชุมชน ใช้วิสาหกิจชุมชน

ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการเกษตร กล่าวถึงหน้าที่หนึ่งของกรมส่งเสริม การเกษตร คือ การส่งเสริมให้ชุมชนมีการรวมตัวกันเพื่อประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเฉพาะการส่งเสริมการจัดตั้ง การให้ความรู้ การศึกษาวิจัย ในการนำทุนชุมชนมาใช้เหมาะสม การร่วมมือกันในกลุ่มชุมชน เพื่อให้ชุมชน มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ ส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การรักษาคุณภาพ การศึกษาวิจัย เทคโนโลยีและการตลาด การสร้างความเชื่อถือทางธุรกิจ และความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค การประสานงานแหล่งเงินทุน เพื่อให้สามารถเป็นผู้ประกอบการหรือพัฒนาไปสู่การประกอบ ธุรกิจที่สูงขึ้นต่อไป

เพื่อให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มเติมนอกเหนือจากรายได้จากอาชีพหลัก ซึ่งข้อมูล การจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจเพื่อชุมชน ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ มีจำนวน ๘๙,๖๓๔ แห่ง มีสมาชิกทั้งหมดจำนวน ๑,๕๑๘,๒๓๓ ราย และจดทะเบียนเป็นเครือข่ายวิสาหกิจเพื่อชุมชน จำนวน ๕๓๙ มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๒,๒๕๙ ราย ซึ่งแบ่งประเภทของภารกิจการเป็น วิสาหกิจประเภทการผลิตสินค้า การให้บริการ สถาบันเกษตรกร ซึ่งแนวทางในการส่งเสริมให้มี การเพิ่มรายได้และกระจายรายได้ให้กับชุมชน

##### ๒) การส่งเสริมรายได้เพิ่มเติมให้กับกลุ่มเกษตรกร โดยการรับงานไปทำที่บ้าน

สำหรับผู้สูงอายุส่งเสริมให้มีรายได้เพิ่มโดยการรับงานไปทำที่บ้าน เช่น การเย็บผ้า งานฝีมืออื่น ๆ นอกจากนั้น ยังได้มีการร่วมมือกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ในการส่งเสริมให้เยาวชนในชุมชนเข้าร่วมอบรมเพื่อทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์น้อยสำหรับการท่องเที่ยวในชุมชน

### ๓) การให้ความรู้ผ่านช่องทางตลาดสินค้าออนไลน์

ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID – ๑๙) กรมส่งเสริมการเกษตรได้มีแนวทางส่งเสริมให้มีการเพิ่มช่องทางการกระจายสินค้าจากชุมชนผ่านช่องทางตลาดขายสินค้าออนไลน์ E-Commerce Platform โดยร่วมมือกับ SHOPEE และ LAZADA ในการเป็นวิทยากรให้ความรู้ในการฝึกอบรมเกี่ยวกับวิธีการขายสินค้าออนไลน์ โดยสินค้าที่จำหน่ายส่วนใหญ่จะเป็นผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรของชุมชน

#### ๔.๔.๕) กลุ่มเยาวชน

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมเด็กและเยาวชนให้มีความรู้และทักษะการทำงานโดยการทำงานที่บ้านนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของกรมกิจการเด็กและเยาวชน ซึ่งขณะนี้ยังไม่มี การกำหนดโครงการ แผนปฏิบัติงาน รวมถึงไม่มีงบประมาณเพื่อดำเนินการ

### ๔.๕ การส่งเสริมรายได้แบบกลุ่ม ด้วยการประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคม

#### สถานการณ์และปัญหา

ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ภายใต้ส่วนราชการไม่สังกัด สำนักราชมนตรี ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ในประเทศไทยมีการดำเนินการประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise : SE ) มาก่อนที่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ แต่การส่งเสริมการประกอบกิจการของ SE ในขณะนั้นยังไม่มีกรอบแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันผู้มีประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคมจดทะเบียนกับสำนักงานแล้วทั้งสิ้น ๑๓๐ กิจการ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงกำหนดให้รัฐให้การส่งเสริมการประกอบกิจการของ SE ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดความหมายของคำว่า วิสาหกิจเพื่อสังคม กลุ่มกิจการเพื่อสังคม การกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม โดยการประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคมเป็นรูปแบบการประกอบธุรกิจแนวใหม่ เป็นการทำการกิจการเพื่อสังคมและการกุศลที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร ส่วนใหญ่เกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชน ซึ่งจะสามารถเชื่อมโยงกับการรวมกลุ่มเพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนทั้งในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรณีกลุ่มเปราะบางกลุ่มต่าง ๆ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีการประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อชุมชน เมื่อการประกอบกิจการมีความมั่นคง และช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้แล้วก็สามารถพัฒนารูปแบบการประกอบธุรกิจ เพื่อช่วยเหลือผู้อื่นและสังคมในอนาคตต่อไป

สำนักงานได้ตระหนักถึงการส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการ SE โดยเฉพาะ ผู้ประกอบกิจการ SE ขนาดเล็ก เพื่อให้การประกอบกิจการสามารถดำเนินการคงอยู่และเติบโตต่อไปได้อย่างยั่งยืน โดยที่ผ่านมามีการจัดกิจกรรม “ติดปีกให้ SE” พบว่า มีอุปสรรคเกี่ยวกับ

การเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมถึงความซับซ้อนของการสนับสนุนเชิงภาษี ภาครัฐควรปรับปรุงเกณฑ์บางส่วนที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงการให้ภาครัฐและภาคเอกชนที่สนับสนุน SE ปรับกระบวนการและมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างให้หันมาใช้สินค้าหรือบริการจากธุรกิจเพื่อสังคมมากขึ้น โดยการพัฒนา SE อย่างยั่งยืนต้องติดอาวุธ องค์ความรู้หลายด้านให้กับผู้ประกอบการเช่น บัญชี/การเงิน การระดมทุน กฎหมาย การตลาดทั้งออนไลน์และออฟไลน์ ทั้งในและต่างประเทศ ความรู้ด้านดิจิทัล การบริหารจัดการองค์กร และการพัฒนาบุคลากร โดยในขณะนี้อยู่ระหว่างที่สำนักงานดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเจรจากับสถาบันการเงินทั้งของภาครัฐและเอกชน เพื่อหาแหล่งเงินทุนสำหรับ SE การหารือร่วมกับ กรมบัญชีกลาง กรมสรรพากร หาแนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการ SE ในด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษี และเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาหาแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลที่ให้การสนับสนุนผู้ประกอบการ SE ด้วย ซึ่งในเบื้องต้น ได้มีการหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) แล้ว ก.ล.ต. เห็นว่าเพื่อเป็นแนวทางการระดมทุนให้กับ SE จึงอนุญาตให้ผู้ให้การสนับสนุนหรือบริจาคเงินให้กับวิสาหกิจเพื่อสังคม และผู้ถือหุ้นของวิสาหกิจเพื่อสังคม สามารถออกและเสนอขายหุ้น ต่อประชาชนได้ โดยไม่ต้องยื่นขออนุญาตและแบบแสดงรายการข้อมูล หรือเอกสารใด ๆ ต่อ ก.ล.ต. ทั้งนี้ จะต้องเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ผ่านการขึ้นทะเบียนรับรองจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม (สวส.) ด้วย

ทั้งนี้การส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือ SE จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ตามที่กฎหมายกำหนดได้ สำนักงานจะต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด ๒๖ ฉบับ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร การให้สิทธิประโยชน์ตามมาตรการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และขณะนี้อยู่ระหว่างการเริ่มต้นของการจัดตั้งสำนักงาน จึงจำเป็นต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการกำหนดงบประมาณ โครงสร้าง และกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ซึ่งต้องได้รับการเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเนื่องจากปัจจุบันสำนักงานมีบุคลากร เพียง ๖ คน ดังนั้น เพื่อให้สำนักงานมีความพร้อมสำหรับรองรับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของต่อไป

#### ๔.๖ สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

จากข้อมูลเชิงปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ และเชี่ยวชาญ ในด้านแรงงาน ด้านกฎหมาย ด้านนโยบายแรงงาน ด้านการบริหารจัดการในฐานะผู้ประกอบการ ด้านผู้ประสานแรงงาน กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ข้อมูลโดยสรุปดังต่อไปนี้

#### ๔.๖.๑ ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

๑) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้ครอบคลุมและคุ้มครองแรงงานนอกระบบด้วย

๒) ควรเน้นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นถึงสำคัญและประโยชน์ของการประกันตนเองตามความในมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

๓) วิธีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของผู้ประกันตน ตามความในมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ควรทำให้คล่องตัวขึ้น ในระดับหมู่บ้านให้ผู้ประกันตนสามารถส่งเงินสมทบกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านได้ โดยมีระบบการตรวจสอบผลการส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม

๔) ควรกำหนดกฎหมายเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องการเช่าช่วง เพราะเป็นสิ่งสำคัญและยังไม่ได้บัญญัติในกฎหมาย

๕) ควรส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ ประโยชน์ของกฎหมายประกันสังคมอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

๖) ควรพิจารณากฎหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมผู้พิการ ให้สอดคล้องกับเนื้อหาในมาตรา ๓๕ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เช่น ให้นำหน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายหรือบริการจัดจ้างเหมาะสมช่วงงาน ฝากงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใด แก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

๗) หน่วยงานรัฐควรกำหนดในกฎหมายเพื่อให้เกิดการบริหารงานด้านแรงงานให้มีหน่วยงานดูแลติดตามและแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

๘) ควรวางยุทธศาสตร์ด้านกฎหมายแรงงาน รวมถึงกำหนดเป้าหมายในการคุ้มครองแรงงานให้มากขึ้น รวมถึงควรคำนึงถึงกลุ่มที่ยังขาดความคุ้มครองให้ได้รับความคุ้มครองแรงงานอย่างทั่วถึง เช่น กลุ่มที่มีความสัมพันธ์กัน กลุ่มที่มีคู่สัญญากัน กลุ่มแผงค้าในห้างสรรพสินค้า

๙) ควรนำมาตรการที่ส่งเสริมผู้ประกอบการของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาส่งเสริมในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ตัวอย่างในกรณีส่งเสริมมาตรการลดภาษีให้กับผู้ประกอบการมาพิจารณาเพิ่มเติม พระราชบัญญัติควบคุมการขอตาน พ.ศ. ๒๕๕๙ ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการสอนให้คนขอตานเล่นดนตรี การเล่นเป็นวงดนตรี เป็นต้น

๑๐) ควรให้การสนับสนุนกฎหมาย เช่น การลดภาษีเงินได้เมื่อผู้ประกอบการได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการรับงานไปที่บ้านและมีผลการดำเนินการที่ดี

๑๑) ควรสนับสนุนกฎหมายเพื่อให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ในขนาดใหญ่เพื่อรองรับการผลิตที่มีจำนวนมากได้

๑๒) ควรพิจารณากฎหมายในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนแบบกลุ่มและระบบการชำระภาษีที่เป็นธรรมสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๑๓) การลงโทษสำหรับบางกรณี อาจใช้กระบวนการลงโทษทางสังคม(Social Sanction)

#### ๔.๖.๒ ข้อเสนอแนะด้านการบริหารเชิงองค์กร

๑) ควรเน้นการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก ประสานความร่วมมือกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงมหาดไทย กลไกการทำงานควรทำงานแบบร่วมกัน เช่น วิสาหกิจ ลูกจ้าง ราชการ เอกชน

๒) ควรมีมาตรการส่งเสริมในการสร้างรายได้ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านทำแบบกลุ่ม สนับสนุนให้เกิดในเชิงองค์กร เช่น วิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม ในกรณีที่มีการจ้างกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ให้มีการทำงานบูรณาการกันระหว่างหน่วยงาน เช่น วิสาหกิจชุมชน รับผิดชอบโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีกลไกของกระทรวงมหาดไทยเข้าไปดำเนินการ โดยคำนึงถึงประเด็นในเรื่องพาณิชย์ การตลาดด้วย ซึ่งเกี่ยวกับทุน การผลิต การตลาด และบุคลากร

๓) มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน การรวมกลุ่ม ควรใช้มาตรการในเชิงส่งเสริมได้รับการยกเว้นภาษีในการดำเนินการในระยะเวลา ๕ ปีแรกของวิสาหกิจชุมชนหรือวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น

๔) ในการดำเนินการใดใดควรมีทางเลือกในการปฏิบัติให้หลากหลายที่เหมาะสมกับรูปแบบแต่ละกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๕) ควรพิจารณาให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนพิการ กลุ่มเปราะบางควรเน้นเรื่องการสร้างงาน สำหรับกลุ่มนักศึกษา ผู้สูงอายุ ควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ คนพิการที่ทำงานแบบเต็มเวลา ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม แต่อาจจะได้รับสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการที่แตกต่างจากแรงงานในระบบก็ได้ และควรมีสวัสดิการได้รับประโยชน์อย่างอื่นโดยรัฐเป็นผู้สนับสนุน

๖) ควรมีมาตรการส่งเสริม ให้รางวัลกับนายจ้างที่สนับสนุนโดยจ้างงานกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมถึงนายจ้างที่มีแนวทางการปฏิบัติที่ดีต่อกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๗) สนับสนุนให้มีการลงทะเบียนแรงงานไปถึงการพัฒนาทักษะอาชีพ เพื่อส่งเสริมและให้ความสำคัญในการพัฒนาความสามารถทักษะวิชาชีพเฉพาะบุคคล

๘) ส่งเสริมกลไกการตลาดเพื่อสนับสนุนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเหมาะสม โดยคำนึงตามศักยภาพของพื้นที่ของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๙) ในการผลิตสินค้าใดใดของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านควรคำนึงถึงฐานความต้องการสินค้าของตลาดด้วย

๑๐) รัฐควรจัดให้มีอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรมหรือเป็นอัตราสากลอ้างอิง เช่น อัตราค่าจ้างรายชิ้นที่เป็นธรรม สำหรับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่สามารถผลิตสินค้าได้ตามมาตรฐาน

๑๑) ส่งเสริมเผยแพร่ สนับสนุน รณรงค์ให้มีตัวอย่างที่ดี พร้อมกับการประชาสัมพันธ์ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านให้กับผู้ประกอบการและกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๑๒) ฐานข้อมูลและทะเบียนของผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่สมบูรณ์ การรวบรวมข้อมูลในเรื่องของผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะมีหน่วยงานที่เข้ามาดูแลหลายหน่วย ควรให้หน่วยงานที่ได้ทำงานใกล้ชิดกลุ่มนั้นมากที่สุดเป็นหน่วยงานที่ดูแลคนกลุ่มนั้น เพื่อให้มีการรวบรวมข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้ได้และใช้เป็นฐานข้อมูลเดียวกัน

๑๓) ควรนำรูปแบบการบริหารแบบศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (ศบค.) กระทรวงมหาดไทย มาพิจารณาเป็นต้นแบบหรือตัวอย่างในการบริหารงาน

๑๔) การตั้งกลไกของแรงงานโดยสมัครใจตามธรรมชาติ เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มสภาแรงงาน การตั้งสมาพันธ์รัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย โดยไม่ต้องจดทะเบียน ก็เป็นการร่วมสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้

๑๕) ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของคนเก่ง คนที่มีทักษะฝีมือ ร่วมกับแรงงานไร้ฝีมือ ในอาชีพเดียวกันก็สามารถรวมเป็นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ดีได้และเป็นกลไกที่มีศักยภาพได้แบบหนึ่ง

๑๖) การดำเนินการกระบวนการในเรื่องแรงงาน ควรเน้นเรื่อง ความสมัครใจ ความรัก และความถนัด

๑๗) ควรมีสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งเพื่อให้เกิดกลไกด้านค่าจ้างระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างที่เหมาะสม

๑๘) รัฐควรทำตัวเป็นกลาง ควรให้สวัสดิการ เช่น การประกันการว่างงาน สวัสดิการทำงาน พิจารณาเรื่องสิทธิประโยชน์คนงาน การต่อรอง การสร้างงาน

๑๙) การจัดกลุ่มและระบบฐานข้อมูลควรเน้นที่อาชีพ เป็นการจัดการข้อมูล และระบบที่ดี ควรจัดกลุ่มคนแบบเดียวกันไว้ในกลุ่มเดียวกัน เช่น การทอผ้า เกี่ยวข้อง การพัฒนาฝีมือแรงงาน สามารถจัดกลุ่ม (Classification) ได้ง่าย การจัดการระบบข้อมูล ควรเน้นที่อาชีพไม่ใช่เน้นประเภทการผลิต เพราะการเน้นที่อาชีพจะทำให้เกิดการพัฒนากิจกรรม ในเรื่องความสามารถทางด้านอาชีพ และยกระดับมาตรฐานอาชีพได้ง่าย ยกตัวอย่าง ประเทศ ญี่ปุ่น เมื่อก่อนมีสภาพแรงงานที่เข้มแข็งมาก แต่ปัจจุบันแบ่งออกเป็นสภาพแรงงานรถยนต์ ทำให้ถูกแบ่งแยก เป็นสภาพแรงงานรถยนต์แต่ละยี่ห้อ ทำให้การรวมตัวเป็นกลุ่มที่เล็กลง

๒๐) การรวมกลุ่มด้านอาชีพสำคัญกว่าการรวมกลุ่มด้านการผลิต เอาคนเป็นตัวตั้ง ไม่ใช่เอาสถานประกอบการเป็นตัวตั้ง

๒๑) ภาระงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล ถ้าเน้นภาระงานจะได้ความสุข ซึ่งเป็นสิ่งยั่งยืน แต่ถ้าเน้นที่การผลิต หรือ Product จะได้ ประสิทธิภาพมากกว่าความสุข

๒๒) ควรมีกระบวนการอบรมสอนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นบุคคลากรต้นแบบ สามารถถ่ายทอดความรู้กับกลุ่มๆ ได้ ( Train the trainer ) โดยให้กระทรวงแรงงาน เป็นกระทรวงหลัก

๔.๖.๓ ข้อสรุปเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยเอกชน ในฐานะผู้จ้างงานกับผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน

๑) ควรส่งเสริม สนับสนุนการให้รางวัลผู้ประกอบการในฐานะผู้จ้างแรงงาน ในกรณีที่มีประวัติด้านการจ้างงานดีเด่น

๒) ภาครัฐควรเร่งให้เกิดความร่วมมือการลงทุนร่วมกับภาคเอกชน และมีการให้ รางวัลเชิดชูเกียรติสำหรับบริษัทหรือผู้ประกอบการต้นแบบที่ดีในการส่งเสริมเรื่องผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน

๓) ควรให้การสนับสนุนโดยการลดภาษีเงินได้เมื่อผู้ประกอบการได้มีส่วนร่วม ในการสนับสนุนการรับงานไปที่บ้านและมีผลการดำเนินการที่ดี

๔) ผู้ประกอบการสนับสนุนและประสานให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้รับงานไปทำ ที่บ้านในจำนวนแรงงานที่มากสำหรับกลุ่มใหญ่ ๆ สามารถรองรับการผลิตได้จำนวนมากจะทำให้ ผู้ประกอบการประหยัดเวลาในการประสานงาน การฝึกทักษะเพื่อได้ผลิตภัณฑ์ที่ได้มาตรฐาน

รวมถึงได้ผลผลิตในจำนวนที่มากซึ่งมีความคุ้มค่าทั้งเวลาและงบประมาณมากกว่าการทำงานแบบกลุ่มของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีแรงงานขนาดเล็ก

๕) การจ่ายค่าตอบแทนแบบกลุ่มให้กับหัวหน้ากลุ่ม คนใดคนหนึ่งของกลุ่ม ซึ่งรับรายได้แทนทั้งกลุ่ม อาจเกิดปัญหาในเรื่องการจ่ายภาษีคนเดียว ซึ่งไม่เป็นธรรม ควรมีมาตรการรองรับในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับสมาชิกในกลุ่มโดยตรงและสะดวกในการบริหารจัดการ

๖) การรวมกลุ่มในการจ้างงานที่ต้องการปริมาณมากมาก บางครั้งหากลูกจ้างที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านของคนไทยทำไม่ได้มากเพียงพอ เนื่องจากการรวมกลุ่มเล็กเกินไป ทำให้ไม่สามารถจ้างได้ ดังนั้นการรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านจะเป็นการลดการใช้แรงงานต่างด้าวในงานที่คนไทยสามารถทำได้อีกด้วย ปัจจุบันได้มีโรงงานหลายโรงงานที่จ้างกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น โรงงานทำรองเท้าในเครือสหพัฒน์ โดยจ่ายเงินเป็นรายชิ้น คຸ້ມ ครอบ ลูกจ้างตามเวลา

๔.๖.๔ ข้อสรุปสำหรับแนวคิดในเรื่องกระบวนการตรวจสอบ ติดตามของระบบแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๑) การสร้างกลไกที่เป็นสื่อกลางด้านแรงงานในระดับหมู่บ้าน เช่น อาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน เพื่อเป็นผู้แทนด้านแรงงานในพื้นที่มีความสำคัญ

๒) ควรมีอาสาสมัครแรงงาน ทำหน้าที่และมีบทบาทโดยเฉพาะเรื่องคุ้มครองแรงงาน การละเมิด เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน โดยเป็นผู้ที่แจ้งปัญหา แจ้งพบเหตุต่าง ๆ แทนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างผู้จ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อแก้ปัญหาไม่ให้ลูกจ้างได้รับผลกระทบจากการร้องเรียนกรณีเกิดปัญหาคุ้มครองแรงงานที่ไม่เป็นธรรม และอาสาสมัครแรงงานควรมีหน้าที่เป็นคนติดตามการดำเนินการที่รัฐดำเนินการแก้ไข รวมถึงการแจ้งข่าวประชาสัมพันธ์การฝึกงาน มีภารกิจคุ้มครองแรงงาน

๓) ควรตรวจสอบการจ้างงานไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ขอให้ภาครัฐโดยเฉพาะกระทรวงแรงงาน ลงมือปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง

๔) การตั้งอาสาสมัครแรงงาน (อสร.) อาจจะไปดู อสร. เหมือนเจ้าหน้าที่ดูแลด้านความปลอดภัยชุมชน (จป.ชุมชน)

๕) การรวบรวมข้อมูลราคาค่าจ้างรายชิ้นที่เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นข้อมูลในการเปรียบเทียบอ้างอิง

#### ๔.๖.๕ การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วมสำหรับทุกภาคส่วน

- ๑) ควรมีการหาตัวอย่างรูปแบบการดำเนินการที่ดี ดำเนินการได้สำเร็จ พร้อมทั้งเผยแพร่เป็นตัวอย่างให้รับทราบเป็นวงกว้าง
- ๒) ควรมีรูปแบบที่ภาคเอกชนได้สามารถมีส่วนร่วมในโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility : CSR) และควรเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงาน ภาคเอกชน สภาอุตสาหกรรม สถาบันวิชาการ สนับสนุนการจัดการเรื่องฐานข้อมูลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- ๓) รูปแบบการทำงานของรัฐควรเน้นกระบวนการส่งเสริมมากกว่าบังคับ พร้อมทั้งมุ่งเน้นกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาเป็นสำคัญ
- ๔) บุคคลที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นคนกลางเชื่อมระหว่างผู้จ้างและลูกจ้างเป็นผู้มีความสำคัญมาก ควรใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
- ๕) เน้นกระบวนการที่มีรูปแบบของงาน ทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติให้เปลี่ยนแปลงได้
- ๖) การประสานชุมชน และเน้นให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ เพื่อลดภาระด้านงบประมาณ

#### ๔.๖.๖ การขยายการปฏิบัติสู่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

- ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้การส่งเสริม สนับสนุน กลุ่มอาชีพในชุมชน และแรงงานนอกระบบให้มาก มีการคำนึงถึงสุขภาพ ความปลอดภัยของรับงานไปทำที่บ้าน
- ๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำความเข้าใจกลุ่มอาชีพและแรงงานในพื้นที่ให้การฝึกอบรม ฝึกทักษะมากยิ่งขึ้น
- ๓) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หรืออาสาสมัครหมู่บ้าน อาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน (อสร.) เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นกลไกการบริหารจัดการในเรื่องแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ควรมอบอำนาจให้องค์การบริหารตำบล (อบต.) ในแต่ละพื้นที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการ)
- ๔) กระทรวงแรงงานควรประสานอย่างจริงจังกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในองค์การบริหารตำบล (อบต.) ซึ่งมีข้อมูลเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้านมากมาย พร้อมทั้งควรมีหน่วยงานให้ความรู้ ความเข้าใจ
- ๕) กระทรวงแรงงานควรกระจายอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ และแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำงานร่วมกัน

๖) ควรมีกลไกเชื่อมอาชีพในพื้นที่

๗) ตัวอย่างรายงานการพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วมและแรงงานนอกระบบ

ตัวอย่าง โครงการรายงานการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โครงการพัฒนาเมืองเพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบ<sup>๕</sup> เสนอต่อมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพและสมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) ภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณดำเนินการโดย สหภาพยุโรป (The European Union-EU) มีนาคม ๒๕๖๓

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรแรงงานนอกระบบเพื่อให้สามารถนำเสนอปัญหาและความต้องการของตนเองให้ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานในท้องถิ่น ๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนพัฒนาเมืองที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบ และ ๓) พัฒนาความรู้ ความสามารถของแรงงานนอกระบบให้สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่จัดโดยภาครัฐ

เป้าหมายของโครงการ คือ เมืองเป้าหมายทั้ง ๘ เมือง มีความตระหนักในประเด็นแรงงาน (หญิง) นอกระบบเพิ่มมากขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาแผนงานสนับสนุนด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย โครงสร้างพื้นฐาน และบริการทางสังคม

พื้นที่เป้าหมาย คือ ๘ เมือง ได้แก่ เทศบาลนคร ๔ แห่ง คือ เทศบาลนครเชียงราย เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลนครสงขลา เทศบาลเมือง ๓ แห่ง คือ เทศบาลเมืองพะเยา เทศบาลเมืองมหาสารคาม และเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม และมหานคร ๑ แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร ดังรายละเอียดในภาคผนวกที่ ๓

#### ๔.๗ สรุปประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สรุปประเด็นปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ดังนี้

๑) ปัญหาเรื่องกฎหมายแรงงาน มีการกำหนดแยกประเภทแรงงานในกฎหมาย ยังไม่มีกฎหมายรวมแรงงานทั้งระบบ โดยเฉพาะกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานในระบบ ไม่รวมแรงงานนอกระบบ

๒) กฎหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ทำงานที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

<sup>๕</sup> สีนี ช่วงฉ่ำ ,โครงการรายงานการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โครงการพัฒนาเมืองเพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบ เสนอต่อ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพและสมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) ภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณดำเนินการโดย สหภาพยุโรป (The European Union-EU) มีนาคม ๒๕๖๓

คำนิยาม ของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” จากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้เกิดการตีความที่แคบได้ ทำให้เกิดการปฏิบัติและความเข้าใจไม่ถูกต้องได้ง่าย

- ๓) ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเลือกสถานที่ทำงานได้ด้วยตนเอง
- ๔) ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาการจ้างงาน การควบคุมการจ้างและการรับงานไปทำที่บ้าน
- ๕) กฎหมายไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับเหมาช่วง
- ๖) กรณีผู้ว่าจ้างไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผู้ว่าจ้างไม่จัดทำสัญญาจ้างให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน อัตราค่าจ้างไม่เหมาะสม ปัญหาสภาพแวดล้อมของการทำงานไม่เหมาะสม ผู้จ้างไม่เป็นธรรม และผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ไม่กล้าที่จะแย้งเพราะกลัวว่าจะไม่ได้รับค่าจ้างต่อ การยุติข้อพิพาทระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เหมาะสม มีความละเอียดอ่อนเพื่อให้กระทบต่อการจ้างงานน้อยที่สุด
- ๗) ปัญหาในเรื่องการคุ้มครองค่าตอบแทนขั้นต่ำในการรับงานไปทำที่บ้าน
- ๘) การคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงาน (ชั่วโมงการทำงานและวันหยุด วันลา)
- ๙) ปัญหาในเรื่องการคุ้มครองค่าตอบแทนขั้นต่ำในการรับงานไปทำที่บ้าน
- ๑๐) การคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงาน (ชั่วโมงการทำงานและวันหยุด วันลา)
- ๑๑) การคุ้มครองเกี่ยวกับชื่อนามยี่ห้อและความปลอดภัยในการทำงาน
- ๑๒) การเลิกจ้าง หากผู้จ้างบอกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ลูกจ้างที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งต้องร้องเรียนให้คณะกรรมการฯ ทราบ แต่ลูกจ้างกลัวว่าไม่ได้ทำงานต่อจึงอาจไม่ร้องเรียน

สำหรับการเปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายไทยโดยเฉพาะเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ กรณี ผู้รับงานไปทำที่บ้าน กับกฎหมายของต่างประเทศมีรายละเอียดหลายประการ ซึ่งจะสามารถสรุปและมีรายละเอียดในภาคผนวกที่ ๒

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน สำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีดังต่อไปนี้

#### ๑. ปัญหาเรื่องกฎหมายแรงงาน

ประเทศไทย – ไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งระบบ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ  
ต่างประเทศ – มีกฎหมายให้ความคุ้มครองแรงงานโดยไม่แยกระหว่างแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ

ปัญหาเรื่องกฎหมายแรงงาน มีการกำหนดแยกประเภทแรงงานในกฎหมาย ยังไม่มีกฎหมายรวมแรงงานทั้งระบบ โดยเฉพาะกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานในระบบ ไม่รวมแรงงานนอกระบบ ในขณะที่ต่างประเทศมีกฎหมายให้ความคุ้มครองแรงงานโดยไม่แยกระหว่างแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ

สิ่งที่พบกฎหมายแรงงานในประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทย มีจำนวนทั้งสิ้นอย่างน้อย ๒๑ ฉบับ แต่ละฉบับระบุเฉพาะแต่ละกลุ่ม ยังไม่มีกฎหมายแรงงาน ที่ให้ความคุ้มครองแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบที่อยู่ในฉบับเดียวกัน ดังนั้นการที่ กฎหมายแรงงานไทยแยกการบังคับใช้ระหว่างแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ อาจจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมขึ้นได้ โดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองแรงงาน

## ๒. สรุปกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ทั้งหมด

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ รวมถึงการรับงานไปทำที่บ้าน จำนวน ๗ ฉบับ ได้แก่

### ๑) รัฐธรรมนูญ มีมาตราที่เกี่ยวข้อง จำนวน มาตรา ๙ มาตรา

- มาตรา ๔ ได้กล่าวถึงการกำหนดหลักประกันเพื่อคุ้มครองความเท่าเทียมกัน ของบุคคล สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลและปวงชนชาวไทย

- มาตรา ๒๕ กำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนได้รับความคุ้มครอง

- มาตรา ๒๗ ได้กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

- มาตรา ๔๐ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนด เงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขต ของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพมิให้เป็นการก้าวก่ายการจัดการศึกษา

- มาตรา ๔๑ กำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสาร สาธารณะของรัฐ การร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำ

- มาตรา ๖๘ กำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศไทยมีระบบการบริหารงาน ในกระบวนการยุติธรรมที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

- มาตรา ๗๑ กำหนดหลักการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว การส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การให้ความช่วยเหลือ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส และหลักในการจัดสรรงบประมาณเพื่อความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงเพศ วัย และสภาพของบุคคล

- มาตรา ๗๓ กำหนดให้รัฐมีมาตรการหรือกลไกช่วยเหลือเกษตรกร

- มาตรา ๗๔ กำหนดหลักการให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ คุ้มครองและ ช่วยเหลือผู้ใช้แรงงาน และการดูแลเมื่อพ้นวัยทำงาน

### ๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็นกฎกระทรวงและประกาศ จำนวน ๑๑ ฉบับ และระเบียบอีก ๑ ฉบับ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๑) กฎกระทรวงกำหนดงานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปี พ.ศ. ๒๕๖๐

๒.๒) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน

๒.๓) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

๒.๔) ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน เรื่อง อัตราค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน

๒.๕) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง แบบบัตรประจำตัวกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้านและอนุกรรมการ

๒.๖) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการฝึกอบรมความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับไฟฟ้าสำหรับลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับไฟฟ้า

๒.๗) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ประสงค์จะเลือกผู้แทน เป็นกรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน

๒.๘) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการผู้แทนผู้จ้างงาน และกรรมการผู้แทนผู้รับงานไปทำที่บ้านในคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน

๒.๙) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน

๒.๑๐) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แบบคำร้องและแบบคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑๑) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง แบบบัตรประจำตัวพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๑๒) ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๘

๓) พระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๒

นิยามของแรงงานนอกระบบในกฎหมายฉบับนี้มีความครอบคลุมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านและมีมาตรการที่ให้ความคุ้มครองกับแรงงานนอกระบบรวมทั้งผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนี้

“แรงงานนอกระบบ” หมายความว่า บุคคลที่มีงานทำ แต่ไม่รวมถึงบุคคลซึ่งเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย

อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และผู้รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

หมวด ๕ การเฝ้าระวังโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๒๗ เพื่อประโยชน์ในการเฝ้าระวังโรคจากการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ ให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับการตรวจสุขภาพ โดยหน่วยบริการที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๒๕

การตรวจสุขภาพตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๘ เพื่อประโยชน์ในการเฝ้าระวังโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม ให้หน่วยบริการที่ได้ขึ้นทะเบียนที่ดำเนินการตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แจ้งข้อมูลการตรวจสุขภาพของลูกจ้างหรือแรงงานนอกระบบหรือการเฝ้าระวังสุขภาพของประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับมลพิษ แล้วแต่กรณี ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รายงานต่อกรมควบคุมโรคและคณะกรรมการควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อมจังหวัดหรือคณะกรรมการควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

เพื่อประโยชน์ในการเฝ้าระวังโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม ให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของเอกชนสามารถขอข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ ได้

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่บุคคลดังต่อไปนี้พบผู้ซึ่งเป็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคจากการประกอบอาชีพหรือโรคจากสิ่งแวดล้อม ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑) นายจ้าง ในกรณีที่พบลูกจ้างซึ่งเป็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคจากการประกอบอาชีพในสถานประกอบกิจการ

(๒) ผู้รับผิดชอบในสถานพยาบาล ในกรณีที่พบลูกจ้าง แรงงานนอกระบบ หรือประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับมลพิษตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ซึ่งเป็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคจากการประกอบอาชีพหรือโรคจากสิ่งแวดล้อมในสถานพยาบาล

หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

#### ๔) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

จากนิยามของคำว่า “จัดหางาน” หมายความว่า ประกอบธุรกิจจัดหางาน ให้แก่คนหางานหรือหาลูกจ้างให้แก่ นายจ้าง โดยจะเรียกหรือรับค่าบริการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

และให้หมายรวมถึงการเรียกเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจัดหางานให้คนหางาน  
ดังนั้น การจัดหางาน ในกฎหมายนี้ สามารถครอบคลุมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านได้

**๕) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐)**

มาตรา ๓๙ ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้ว  
ไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒)  
ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบ  
ที่เลขาธิการกำหนดภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

จำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่ง  
ต้องนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๔๖ วรรคสาม ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง  
ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย

ให้ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเดือนละครั้ง  
ภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดไป

ผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งซึ่งไม่ส่งเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลา  
ที่กำหนดตามวรรคสาม ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบ  
ที่ยังมิได้นำส่งหรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ  
สำหรับเศษของเดือนถ้าถึงสิบห้าวันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งเดือน ถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง

มาตรา ๔๐ บุคคลใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ หรือไม่อยู่ในบังคับ  
แห่งพระราชบัญญัตินี้อาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยแสดงความจำนง  
ต่อสำนักงาน ทั้งนี้ คุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตน ประเภทของประโยชน์  
ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา ๕๔ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์  
ทดแทน ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกิน  
กึ่งหนึ่งของเงินสมทบที่ได้รับจากผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่ง

**๖) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕**

**๗) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.๒๕๒๒**

สำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและแรงงาน  
ผู้รับงานไปทำที่บ้าน สามารถดูรายละเอียดได้ในภาคผนวกที่ ๓

**๔.๘ สรุปแนวทางการดำเนินการหรือการอำนวยความสะดวกเพื่อช่วยเหลือผู้รับงาน  
ไปทำที่บ้าน และสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ประชากรต่อหัวให้สูงขึ้น**

จากข้อมูลทางสถิติของแรงงานนอกระบบ พบว่า ตลาดแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญ  
ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงาน

นอกระบบที่ยังได้รับความคุ้มครองทางสวัสดิการด้านต่าง ๆ ในการทำงานที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบ จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในด้านสวัสดิการต่าง ๆ พัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตในการทำงาน พร้อมยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกลไกหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนการทำงานของภาครัฐเพื่อช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ คือ การใช้องค์กรเพื่อสังคมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นตัวแทนภาครัฐในการกระจายความช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ และรวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เบื้องต้นจึงได้ทำการศึกษาประเภทขององค์กรเพื่อสังคมที่มีความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนนโยบายแนวทางการให้ความช่วยเหลือแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีองค์กรเพื่อสังคมที่ผู้วิจัยพิจารณาแล้วมีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการ ประกอบด้วย

๑) วิสาหกิจชุมชน เป็นการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนเพื่อประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่มีดำเนินการโดยสมาชิกที่มีความผูกพันกัน

๒) วิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นการดำเนินงานของกิจการใดกิจการหนึ่ง โดยที่วัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการนั้นเป็นไปเพื่อสังคมเป็นหลัก และได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒

๓) องค์กรเพื่อคนพิการ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้พิการในประเทศ

๔) สหกรณ์ เป็นการรวมตัวของสมาชิกเพื่อให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินกิจการเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

ซึ่งทั้ง ๔ องค์กรนี้ เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ ให้การสนับสนุน การประกอบธุรกิจของประชาชนครอบคลุมทุกประเภทธุรกิจ และทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยภาครัฐสามารถผลักดันนโยบายด้านต่าง ๆ ที่ต้องการผ่านองค์กรเหล่านี้ เช่น การขยายโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การจัดอบรมพัฒนาเสริมสร้างทักษะฝีมือแรงงาน และการขยายช่องทางการเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานของภาครัฐ เป็นต้น

## บทที่ ๕ สรุปผลและข้อเสนอแนะ

### ๕.๑ สรุปผลรายงานการพิจารณาศึกษา

ตลาดแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบที่ยังได้รับความคุ้มครองทางสวัสดิการด้านต่าง ๆ ในการทำงานที่น้อยกว่าแรงงานในระบบ จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในด้านสวัสดิการต่าง ๆ พัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตในการทำงาน พร้อมยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งภาครัฐต้องมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย วิธีการทำงาน การกระจายอำนาจและงานที่จำเป็นให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการเข้าถึง เพราะแรงงานส่วนใหญ่เป็นคนยากจน และมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่น้อยมาก

สำหรับแรงงานนอกระบบเหล่านี้ มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง ตลอดจนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามภารกิจความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกระทรวงแรงงาน โดยมีบทบาท หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนภารกิจด้านแรงงานในด้านต่าง ๆ

คณะอนุกรรมการการศึกษา เสนอแนะ แก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ภายใต้คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำวุฒิสภา มีข้อค้นพบที่ประเด็นสำคัญ ดังนี้

กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในแรงงานนอกระบบ โดยแรงงานที่อยู่ในวัยทำงานมีจำนวนประมาณ ๓๘ ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ คือ ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครอง หรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน จำนวนประมาณ ๑๗ ล้านคน ส่วนแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ใช้แรงงานและทำงานโดยไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีจำนวนประมาณ ๒๑ ล้านคน ในปัจจุบัน (กันยายน ๒๕๖๓) ยังไม่ทราบจำนวนของประชากรแรงงานโดยเฉพาะกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นที่แน่นอน เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานใดรวบรวมข้อมูลและมีฐานทะเบียนข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมด

การเสนอเชิงมาตรการนี้เป็นการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มเปราะบางที่ควรส่งเสริม เพื่อแก้ปัญหาที่ตรงจุดของกลุ่มเป้าหมาย หาทางเลือกที่เหมาะสม มีรูปแบบโมเดลสำหรับทางเลือกที่ปฏิบัติได้ และควรมีการทดสอบที่จะลองเพื่อหาจุดเหมาะสม มีการแก้ไขให้เกิดการสร้างรายได้โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับประโยชน์มากที่สุด

แนวทางปฏิบัติควรเป็นทางเลือกสำหรับแต่ละกลุ่มและแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีความเหมาะสม เฉพาะกลุ่มที่แตกต่างกัน ควรมีทางเลือกที่หลากหลายเพื่อความเหมาะสมแต่ละกลุ่มที่มีความแตกต่าง

สำหรับภาพรวมของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งหมดนั้น จากข้อมูลที่ได้รับจากภาครัฐและภาคประชาสังคม ยังไม่สามารถสรุปได้ว่ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ทำงานที่ไหนบ้าง มีจำนวนเท่าไร ทำอาชีพอะไร ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำฐานข้อมูลสำหรับกลุ่มนี้ให้ได้ทราบแน่ชัด

สำหรับข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษาแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายและโครงสร้าง ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเชิงบริหารจัดการ และข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเชิงกฎหมาย และข้อเสนอแนะด้านการประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะและแนวทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะแบ่งออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบาย การจัดการด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ และการประชาสัมพันธ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะในการจัดการระดับนโยบาย

๕.๒.๑.๑ กำหนดให้การสร้างรายได้ให้ประชาชนด้วยการส่งเสริมการทำงานที่บ้านเป็นวาระแห่งชาติ ควรแปลงแผนงานไปสู่แผนการปฏิบัติที่ต้องทำให้ชัดเจน จริงจัง และต่อเนื่อง โดยการส่งเสริมกลุ่มเปราะบาง และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยให้กลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้ให้คำปรึกษา

#### กลไกที่เป็นไปได้

๑) บูรณาการการทำงานทุกภาคส่วนเข้าด้วยกันอย่างเป็นรูปธรรมให้กระทรวงแรงงานทำหน้าที่ประสานกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องรวมถึงภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) การใช้กฎหมายบางประการที่เกี่ยวข้องในประเด็นการควบคุม บังคับลงโทษยังไม่เหมาะสม จึงควรมีกระบวนการตรวจติดตาม เปลี่ยนเป็นกระบวนการให้คำปรึกษา แนะนำ การเป็นตัวอย่างที่ดีและให้รางวัล ควรนำระบบกระบวนการให้คำปรึกษา การให้คำแนะนำ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กระบวนการที่เกิดการสมานฉันท์ และกลไกที่เป็นตัวอย่างที่ดีเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ความสามัคคี ระหว่างนายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือแรงงานนอกระบบ ควรมีโครงการตัวอย่างมานำร่องรวมถึงการประชาสัมพันธ์ และขยายผลรูปแบบออกไปสู่สาธารณะ

๕.๒.๑.๒ ตั้งคณะกรรมการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายของแรงงานนอกระบบให้มีกลไกไปสู่การปฏิบัติ

๕.๒.๑.๓ ปรับโครงสร้างการทำงาน กระทรวงแรงงานควรประสานนโยบายกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำแผนร่วมกันในเรื่องฐานข้อมูลการจ้างงาน การส่งเสริมทักษะอาชีพ การส่งเสริมเครือข่ายการรวมกลุ่มและการคุ้มครองคนทำงาน โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม

และภาคอุตสาหกรรมโดยการถ่ายโอนภารกิจบางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

๕.๒.๑.๔ จัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพ ทักษะ องค์ความรู้ การฝึกอาชีพ การสร้างเสริมอาชีพ รายได้ ตลอดจน เพิ่มช่องทางการเข้าสู่แรงงานทั้งในระบบและแรงงานนอกระบบ รวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยในระดับเร่งด่วน ควรดำเนินการกับกลุ่มแรงงานที่เป็นเยาวชนที่มีอายุระหว่าง ๑๕ - ๒๔ ปี เนื่องจากไม่มียุทธศาสตร์นโยบายที่ชัดเจน ควรมีนโยบายและแผนในการดูแล รวมถึง ความคุ้มครองแรงงาน การพัฒนาทักษะให้กับกลุ่มนี้มากขึ้น และดำเนินการกับกลุ่มแรงงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้านทุกกลุ่ม

๑) ระดับเร่งด่วน ควรดำเนินการกับกลุ่มแรงงานที่เป็นเยาวชนที่มีอายุ ระหว่าง ๑๕ - ๒๔ ปี เนื่องจากไม่มียุทธศาสตร์นโยบายที่ชัดเจน ควรมีนโยบายและแผน ในการดูแล รวมถึงความคุ้มครองแรงงาน การพัฒนาทักษะให้กับกลุ่มนี้มากขึ้น

๒) กลุ่มแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านทุกกลุ่ม

๕.๒.๑.๕ จัดทำนโยบายส่งเสริมให้บริษัทภาคเอกชน องค์กรที่แสวงหากำไร สามารถได้รับสิทธิในการลดหย่อนภาษีได้ หากในการดำเนินการมีการจ้างงานกับผู้รับงาน ไปทำที่บ้านโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง และกลุ่มด้อยโอกาส

เนื่องจากผู้ประกอบการ นายจ้างขาดแรงจูงใจในการให้ข้อมูล ขาดความร่วมมือในการทำสัญญาจ้าง และยังไม่เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการข้อมูล ของภาครัฐเกรงว่าจะมีเรื่องภาษีเงินได้เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ภาครัฐไม่มีฐานข้อมูลของผู้ใช้ แรงงานนอกระบบที่เป็นปัจจุบัน และลูกจ้างไม่มีสัญญาจ้างงาน โดยออกแบบระบบภาษีเงินได้ สำหรับผู้ใช้แรงงานนอกระบบที่ยังไม่อยู่ในระบบภาษีเงินได้ให้เข้าระบบ เพื่อสิทธิในการได้รับ สวัสดิการของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น และให้ส่วนลดหย่อนทางภาษีกับผู้จ้าง

๕.๒.๑.๖ สนับสนุนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสวัสดิการ ค่าจ้างที่เป็นธรรม ความคุ้มครองการบริหารจัดการให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความเป็นธรรม สำหรับเรื่องการจ่ายภาษี

๑) จัดหาแหล่งศูนย์กลางประจำท้องถิ่นประจำหมู่บ้าน ตำบล โดยเชื่อมศูนย์กลางย่อยในระดับชุมชน หมู่บ้าน มีศูนย์กลางดูแลหลักและย่อยในเรื่อง การจ้างงาน การจ่ายงาน ทำการตลาด สร้างรายได้อย่างยั่งยืนผ่านกลไกหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ เช่น วิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม สหกรณ์ จุดศูนย์กลางการจัดหางานระดับหมู่บ้าน และตำบล (Work station/work center)

๒) ทบทวนการสนับสนุนให้มีสวัสดิการด้านต่าง ๆ ของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๓) ออกแบบระบบภาษีเงินได้สำหรับผู้รับงานนอกระบบที่ยังไม่อยู่ใน ระบบภาษีเงินได้ให้เข้าระบบ เพื่อสิทธิในการได้รับสวัสดิการของรัฐที่เพิ่มมากขึ้น

๕.๒.๑.๗ นโยบายในการจัดทำฐานข้อมูลผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานนอกระบบให้ชัดเจน โดยจะใช้เป็นฐานข้อมูลกลางของแต่ละพื้นที่และสามารถที่จะรวบรวมเป็นฐานข้อมูลของประเทศได้

๕.๒.๑.๘ นโยบายการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อบ่งบอกถึงอาชีพ การเชื่อมโยงกับรหัสอาชีพที่เป็นระบบสากล และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างเสริมทักษะพิเศษ เพิ่มความเชี่ยวชาญ ชำนาญการ และเป็นการเพิ่มมูลค่าค่าจ้างมากยิ่งขึ้น รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มมูลค่า

- ๑) การเชื่อมโยงและส่งเสริมทักษะให้สอดคล้องกับรหัสอาชีพสากล
- ๒) การเชื่อมโยงอาชีพและส่งเสริมทักษะให้สอดคล้องกับภูมิปัญญา

ท้องถิ่น

- ๓) การเชื่อมโยงอาชีพและส่งเสริมทักษะให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์

จังหวัด

๕.๒.๑.๙ สร้างการรับรู้ และตระหนัก ด้วยการให้ความรู้ความเข้าใจกับทุกภาคส่วนและติดตามผลเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้าง ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้และความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ หรือสิทธิที่ตนพึงได้รับจากกฎหมายฉบับนี้

**กลไกที่เป็นไปได้**

สื่อสารบูรณาการ ทุกช่องทางอย่างทั่วถึง และมีตัวชี้วัด รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม มีคู่มือและบุคลากรคอยให้ความรู้แบบเข้าถึงได้โดยเฉพาะความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕.๒.๑.๑๐ ควรจัดทำมาตรฐานค่าจ้างโดยเทียบกับลักษณะงานที่เป็นแบบเดียวกัน คุณภาพเหมือนกันรัฐควรกำหนดค่าจ้างที่เป็นธรรมทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างโดยดูรายละเอียดของลักษณะงานที่เหมาะสมเนื่องจากการจ่ายค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และไม่มีการจัดทำเอกสารสัญญาการจ้างงานตามรูปแบบที่กำหนดไว้

**กลไกที่เป็นไปได้**

อกระเบียบและข้อกำหนดโดยมีกลไกของแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้านได้มีส่วนร่วมในการกำหนดระดับนโยบาย และข้อปฏิบัติ มีข้อมูลเชิงเปรียบเทียบค่าจ้างที่เป็นธรรม

## ๕.๒.๒ ข้อเสนอการดำเนินการด้านกฎหมาย

การดำเนินการด้านกฎหมาย โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นหลัก

๕.๒.๒.๑ ควรปรับปรุงกลไกกฎหมาย เพื่อให้มีการส่งเสริม พัฒนา การสร้างอาชีพ การสร้างรายได้ การทำงานเพื่อรวมถึงความต่อเนื่องเกี่ยวข้องของลักษณะเฉพาะกับแรงงานกลุ่มเปราะบางและกลุ่มด้อยโอกาส เช่น การปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงาน

ไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ การปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ และฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติวิสาหกิจสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒

#### แนวทางแก้ไข

๑. การปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒. การปรับปรุงพระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓. การผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### กลไกที่เป็นไปได้

๑. เติบมาตรฐานกับข้อมูลองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และคำแนะนำข้อเสนอแนะของต่างประเทศ

๒. เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเป็นกลุ่ม การสร้างความเข้มแข็งให้เกิดแรงงานวิชาชีพแบบกลุ่ม และปรับปรุงข้อกำหนดทางกฎหมายให้เอื้อต่อการทำธุรกิจแบบกลุ่มรวมถึงการศึกษาศักยภาพต่ออาชีพและการสร้างรายได้ให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๓. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประชุมร่วมกัน ซึ่งควรพิจารณาถึงความสอดคล้องทั้งในเชิงยุทธศาสตร์ แผนแม่บท แผนปฏิบัติการระดับประเทศ ภูมิภาค จนถึงพื้นที่โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ร่วมกันปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องดูปัจจัยในเชิงประเด็นของแต่ละกลุ่มเปราะบาง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเปราะบางและกลุ่มด้อยโอกาสด้วย

๕.๒.๒.๒ ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้มีความครอบคลุมลักษณะงานให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย และสอดคล้องกับหลักการมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน และอนุสัญญาสำหรับข้อเสนอแนะ ฉบับที่ ๑๘๔ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน (International Labour Recommendation No.184)

#### แนวทางแก้ไข

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ชุมชน ให้ความเห็นและแสดงความต้องการในการพัฒนาในพื้นที่ และเป็นการบูรณาการให้เกิดการส่งเสริม สนับสนุนการทำงานและการสร้างรายได้แบบกลุ่ม

### กลไกที่เป็นไปได้

การประชุมร่วมกัน และนำข้อเสนอไปทดลองปฏิบัติเพื่อหาแนวทางเลือก แนวทางการสร้างโอกาสที่มาหลายรูปแบบ ที่เหมาะกับพื้นที่ กลุ่มชุมชน และเฉพาะกลุ่ม เปราะบางและด้อยโอกาส

๕.๒.๒.๓ บริหารจัดการด้านกฎหมาย โดยเชื่อมโยงมาตรการและกลไก การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ กับกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๒) พระราชบัญญัติส่งเสริม วิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร กลุ่มแรงงานนอกระบบ กลุ่มเศรษฐกิจนอกระบบ

๕.๒.๒.๔ การใช้กฎหมายบางประการที่เกี่ยวข้องในประเด็นการควบคุม บังคับ ลงโทษยังไม่เหมาะสม จึงควรมีกระบวนการตรวจสอบติดตาม เปลี่ยนเป็นกระบวนการ ให้คำปรึกษา แนะนำ การเป็นตัวอย่างที่ดีและให้รางวัล รวมทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้แรงงาน เข้าถึงทรัพยากรและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายได้อย่างเหมาะสม

เนื่องจาก กฎ ระเบียบ ที่ไม่เป็นปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพ การทำงานจริง จึงไม่เอื้อต่อการทำงานที่บ้านอย่างมีคุณภาพ เช่น กฎหมายไม่ได้กำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับเหมาช่วง

### กลไกที่เป็นไปได้

๑. ปรับปรุงกฎหมายแก่ระเบียบการกู้ยืมเงินกองทุน
๒. ปรับคำจำกัดความ และโครงสร้างคณะกรรมการให้มีภาคองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ ประชาสังคมเข้ามามากขึ้น เพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ต่าง ๆ ครอบคลุมกับประเด็นปัญหาและสภาพการณ์ในปัจจุบัน สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

๕.๒.๒.๕ ควรจัดทำมาตรฐานค่าจ้างโดยเทียบกับลักษณะงานที่เป็นแบบเดียวกัน คุณภาพเหมือนกัน

เนื่องจากคำจำกัดความ นิยามที่ไม่ครอบคลุม นิยามความหมาย ยังไม่ครอบคลุมที่เพียงพอ เช่น นิยามของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” “ผู้รับเหมาช่วง” และบทบัญญัติให้ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วง

### กลไกที่เป็นไปได้

เทียบมาตรฐานกับข้อมูลองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และคำแนะนำข้อเสนอแนะของต่างประเทศ

๕.๒.๒.๖ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เป็นปัจจุบัน สอดรับกับสถานการณ์จริง และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น ปรับปรุงกฎหมายแก่ระเบียบ การกู้ยืมเงินกองทุน

๕.๒.๒.๗ กำหนดค่านิยามให้มีความครอบคลุม ครบถ้วน และชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น นิยามของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” “ผู้รับเหมาช่วง” และบทบัญญัติให้ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วง โดยเทียบเคียงกับหลักการของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หรือมาตรฐานเพื่อการปฏิบัติที่ดีในสากลที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับไปทำที่บ้าน

๕.๒.๒.๘ ควรมีกฎไกให้คำแนะนำ ปรีกษาหารือ การแก้ไขข้อขัดแย้งเชิงสมานฉันท์โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนรวมถึงชุมชน

### ๕.๓ ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเชิงบริหารจัดการ

๕.๓.๑ ปรับระดับขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ง่ายและรวดเร็ว จัดทำเป็นศูนย์จดทะเบียนรับทราบปัญหา แก้ไขปัญหา และสามารถแก้ปัญหในเชิงคุณภาพ เชิงพื้นที่ เชิงประเด็น รวมถึงมีศูนย์บริหารจัดการด้านแรงงานแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งสามารถจัดทำในพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล ทุกแห่ง

๕.๓.๒ หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรต่าง ๆ ควรเข้าไปช่วยเหลือและให้การสนับสนุนให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนได้

๕.๓.๓ ควรให้มีการจัดฝึกอบรม พัฒนาทักษะของผู้ดูแลองค์กร และบุคลากรภาครัฐที่ดูแลองค์กรเหล่านี้ ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถแก้ไขปัญหาและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันได้ทันทั่วถึง

๕.๓.๔ บูรณาการการบริหารจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน มีภารกิจหลักภารกิจรอง รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจไม่ได้ทำงานเชิงรุก

๑. สร้างการมีส่วนร่วมและบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน ปรับขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นการทำงานเชิงรุกมากขึ้น เช่น เรื่องค่าจ้างไม่เป็นธรรม ไม่จำเป็นต้องให้มีการร้องเรียนจากผู้รับจ้าง แต่ใช้วิธีการสุ่มตรวจเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง

๒. ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบมากขึ้น

๓. เสริมสร้างให้มีหุ้นส่วนในการดำเนินการกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าถึงผู้ใช้แรงงานนอกระบบ หรือผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ง่ายและทั่วถึงขึ้น

๕.๓.๕ สร้างแนวปฏิบัติที่ดี และมาตรฐานของการทำงานที่บ้านเพื่อเป็นตัวอย่าง และสร้างแรงบันดาลใจให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในการปรับปรุง พัฒนากระบวนการงานให้ดีขึ้น

๑. ศักยภาพวิจัย ดูงาน เพื่อค้นหาแนวทางปฏิบัติที่ดีและให้มีความหลากหลายครอบคลุมในทุกสายอาชีพ และควรกำหนดมาตรฐานของการทำงานที่บ้านที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศและหลักสากล เพื่อให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

๒. วิจัย และถอดบทเรียนจากแนวปฏิบัติที่ดี ทั้งในและต่างประเทศ ทำคู่มือตัวแบบที่ดี เผยแพร่ และจัดทำมาตรฐานการทำงานที่บ้านบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และสื่อสารอย่างทั่วถึง

๓. นำตัวอย่างที่ดีของกลุ่มแรงงานที่มีผู้จ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านมาเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์เพื่อเป็นตัวอย่างกับกลุ่มอื่น ๆ นำไปสู่การปฏิบัติ

๕.๓.๖ การมอบหน้าที่ให้มีคนกลางเพื่อเชื่อมโยงงาน ภาระงาน การให้ความรู้ การจัดหางาน ความรู้ด้านการตลาด รวมถึงเรื่องร้องเรียน โดยอาจจะจัดหาบุคลากรที่ทำหน้าที่เสมือนอาสาสมัครทางด้านแรงงาน ซึ่งอาจจะดูแลเรื่องความปลอดภัย ความมั่นคง อาชีพ การตลาด การเกษตร ฯลฯ ในระดับหมู่บ้าน เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือ ในฐานะคนกลาง

๕.๓.๗ สร้างกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล อย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้าง ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปยังขาดกระบวนการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

#### ๕.๔ ข้อเสนอด้านการเผยแพร่ การมีส่วนร่วมสำหรับทุกภาคส่วน

๕.๔.๑ ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจ รูปแบบการจ้างงานกรณีการรับงานไปทำที่บ้านที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักการสากลที่ข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน

๕.๔.๒ ควรหาตัวอย่างรูปแบบการดำเนินการที่ดี ดำเนินการได้สำเร็จและเผยแพร่เป็นตัวอย่างเป็นวงกว้าง

๕.๔.๓ ควรมีรูปแบบและช่องทางให้ภาคเอกชนได้สามารถมีส่วนร่วมในโครงการความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility : CSR) และควรเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงาน ภาคเอกชน สภาอุตสาหกรรม สถาบันวิชาการสนับสนุนการจัดการเรื่องฐานข้อมูลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเรื่องอื่น ๆ เช่น การพัฒนาทักษะอาชีพ การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยเสริมการทำงาน รวมทั้งการแก้ไขข้อขัดแย้งโดยเน้นความสมานฉันท์ในการจ้างงาน

๕.๔.๔ รูปแบบการทำงานของรัฐควรเน้นกระบวนการส่งเสริมมากกว่าบังคับ ควรเน้นกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาให้มาก รวมถึงการประสานชุมชน และเน้นให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ เพื่อลดภาระด้านงบประมาณ

### บรรณานุกรม

- กระทรวงแรงงาน. รัฐบาลไปทำที่บ้าน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓, จาก <https://lb.mol.go.th/คนหางาน-คนว่างงาน/แนะแนวอาชีพ/รัฐบาลไปทำที่บ้าน>
- ชญาณี กลีบบัว.(๒๕๕๘). “การรัฐบาลไปทำที่บ้าน”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.).
- ชนาธิป ชินะนาวิน.(๒๕๕๓) “การคุ้มครองแรงงานที่รัฐบาลไปทำที่บ้านตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รัฐบาลไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓,” บทบัณฑิตย, เล่ม ๖๖ ตอน ๑, น. ๙๖.
- ณัชชา เมืองสง (๒๕๕๖). “การคุ้มครองผู้รัฐบาลไปทำที่บ้าน”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.).
- ดุขุฎี อายุวัฒน์ และวณิชชา ณรงค์ชัย.(๒๕๕๓). “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องสิทธิแรงงานของแรงงานนอกระบบ ในชนบทจังหวัดขอนแก่น Factor related to Understanding of Labour Right, ” ในหนังสือ *Humanities & Social Sciences มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์*, (น. ๑๗ – ๔๙). ขอนแก่น : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “ความเหลื่อมล้ำไทย ทำไม่ไม่เท่าเทียม” สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๓ จาก [https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Inequality\\_1Summary.PDF](https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Inequality_1Summary.PDF)
- นฤมล นีราทร , (๒๕๕๘). การศึกษาการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของผู้รัฐบาลไปทำที่บ้านในประเทศไทย”. สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, <https://so04.tci-haijo.org/index.php/swjournal/article/view/170144/122330%20it%20should%20be%20ratified.pdf>
- ประพิน นุชเปี่ยม, ตัญทรศน์ ประทีป, และพรณรงค์บงกช เจนจรัสสกุล. วิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย: ข้อสังเกตบางประการต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม Social Enterprise in Thailand: Some Observations on the Social Enterprise Promotion Bill. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๑, น. ๑๐๙ – ๑๔๑.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “กฎหมายไทย”. ล. ๓๓ แรงงานและวิชาชีพ, ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ.(๒๕๖๒). สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ.
- สำนักวิจัยกฎหมายและแรงงาน. (๒๕๕๙). รายงานผลการศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม. บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด.

สินี ช่วงฉ้า.โครงการรายงานการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โครงการพัฒนาเมือง เพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบ เสนอต่ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ และสมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ(ประเทศไทย) ภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณดำเนินการโดย สหภาพยุโรป (The European Union-EU) มีนาคม ๒๕๖๓ สุภัทร คำมุงคุณ. (๒๕๖๑).“การส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนจากภาครัฐ. เอกสารวิชาการ HR NOTE.asia. การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management : HRM) หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนองค์กรยุคปัจจุบัน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๓ จาก <https://th.hrnote.asia/orgdevelopment/th-whatishrm-190117/> International Labour Organization. ILO CONVENTION 177 ON HOME WORK AND WHY IT SHOULD BE RATIFIED., Retrieved on January 20 2020 From <https://hnsa.org.in/sites/default/files/ILO%20Convention%20177%20on%20homework%20and%20Why> Maiper.“บทที่ ๓ สัญญาจ้างแรงงาน”, สืบค้นเมื่อ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ จาก <https://sites.google.com/site/maipercom/home/02>

๑๒๕

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑

ข้อมูลเกี่ยวข้องกับประชากร แรงงาน กลุ่มเปราะบาง

## ภาคผนวก ๑

## ข้อมูลเกี่ยวข้องกับประชากร แรงงาน กลุ่มเปราะบาง

ข้อมูลราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๖๒ จำนวนราษฎรทั่วประเทศมีทั้งสิ้น ๖๖,๕๕๘,๙๓๕ คน เป็นคนในสัญชาติไทย จำนวน ๖๕,๖๑๔,๑๕๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๘.๕๘ (แบ่งเป็นผู้ชาย จำนวน ๓๒,๑๑๐,๗๗๕ คน (ร้อยละ ๔๘.๙๔) ผู้หญิง จำนวน ๓๓,๕๐๓,๓๘๒ คน (ร้อยละ ๕๘.๐๖) และไม่ได้สัญชาติไทยรวม ๙๔๔,๗๗๘ คน (ร้อยละ ๑.๔๒) (แบ่งเป็นผู้ชาย ๔๙๔,๓๒๕ คน (ร้อยละ ๕๒.๓๒) ผู้หญิง ๔๕๐,๔๕๓ คน (ร้อยละ ๔๗.๖๘)

จากรายงานสถิติรายปี ประเทศไทย พ.ศ.๒๕๖๒ การสรุปในด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีเศรษฐกิจแบบผสม มีรายได้หลักจากอุตสาหกรรม การส่งออกสินค้า การท่องเที่ยว การบริการเกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติที่ทำรายได้ให้คนในประเทศ โดยภาพรวมทางเศรษฐกิจ พ.ศ.๒๕๖๑ มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ๑๖,๓๑๖.๔ พันล้านบาท ณ ราคาประจำปีส่วนการส่งออกมีมูลค่า ๘,๐๙๓.๔ พันล้านบาท ในขณะที่นำเข้ามีมูลค่า ๘,๐๙๘.๑ พันล้านบาท

ด้านเกษตรกรรม ประเทศไทยส่งออกยางพาราเป็นอันดับ ๑ นอกจากนั้นยังมีพืชผลทางเกษตรอื่น ๆ ได้แก่ ข้าว ผัก และผลไม้ต่าง ๆ มีการเพาะเลี้ยงปศุสัตว์ เช่น วัว สุกร เป็ด ไก่ สัตว์น้ำมีทั้งประมงน้ำจืด และประมงน้ำทะเล

ด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ และรถยนต์ เป็นต้น

ด้านการท่องเที่ยว ทำรายได้ให้ประเทศสูงมาก เพราะมีสถานที่ท่องเที่ยวและบริการด้านโรงแรมที่อำนวยความสะดวกและสวยงามอยู่ทุกจังหวัด โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร พัทยา ภาคใต้ฝั่งทะเลอันดามัน และจังหวัดเชียงใหม่ในภาคเหนือ เป็นต้น

ทรัพยากรธรรมชาติ มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ เช่น หินปูน ยิปซัม ทรายแก้ว หินอ่อน ดีบุก และก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

สำหรับโครงสร้างประชากรไทย พ.ศ.๒๕๔๑ ๒๕๕๑ และ ๒๕๖๑ มีรายละเอียดดังเอกสาร ดังนี้ จากข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๖๑ แนวโน้มประชากรไทยวัยทำงาน ร้อยละ ๕๑.๗๗ ในขณะที่มีประชากรวัยเยาว์ (๐-๑๔ ปี) ร้อยละ ๑๗.๒๑ ประชากรก่อนสูงวัย ร้อยละ ๑๔.๕๗ และประชากรสูงวัยทั้งช่วงต้น กลาง ปลาย รวมร้อยละ ๑๗.๔๕ ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

โครงสร้างประชากรไทย			
	พ.ศ. ๒๕๔๑	พ.ศ. ๒๕๕๑	พ.ศ. ๒๕๖๑
ประชากรวัยเยาว์ (๐-๑๔ ปี)	๒๓.๘๒%	๒๐.๖๓%	๑๗.๒๑%
ประชากรวัยทำงาน (๑๕-๔๙ ปี)	๕๙.๘๗%	๕๗.๐๖%	๕๑.๗๗%
ประชากรก่อนสูงวัย (๕๐-๕๙ ปี)	๕.๒๖%	๑๑.๑๕%	๑๔.๕๗%
ประชากรสูงวัยช่วงต้น (๖๐-๖๙ ปี)	๕.๒๖%	๖.๑๐%	๙.๓๖%
ประชากรสูงวัยช่วงกลาง (๗๐-๗๙ ปี)	๒.๔๔%	๓.๖๗%	๔.๖๖%
ประชากรสูงวัยช่วงปลาย (๘๐ ปีขึ้นไป)	๑.๐๗%	๑.๔๐%	๒.๔๓%

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงถึงโครงสร้างประชากรของไทยมีประชากรวัยทำงาน ๑๕ ถึง ๔๙ ปี รวมวัยก่อนสูงวัย (๕๐-๕๙ ปี) คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๓๔

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลแรงงานนอกระบบในไตรมาสที่ ๓ เดือนกรกฎาคม - กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่ามีแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นผู้ที่ทำงาน แต่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานถึงร้อยละ ๕๔.๓ ของผู้ทำงานทั้งหมด ๓๗.๕ ล้านคน และจากผลการสำรวจยังพบว่าแรงงานนอกระบบเหล่านี้ อยู่ในภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และมีการศึกษาไม่สูงนัก ลักษณะที่สำคัญของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ อายุ เพศ การศึกษา อาชีพ ลักษณะกิจกรรมในการผลิต ชั่วโมงการทำงาน รายได้ และปัญหาจากการทำงาน

แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตและเป็นทุนที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาในทุกระดับ<sup>๑</sup> ตั้งแต่ระดับส่วนย่อย (Micro) ของระบบเศรษฐกิจ อันได้แก่ แรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ เช่น แรงงานในภาคการเกษตรกรรม แรงงานในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรมและแรงงานในภาคบริการรวมทั้งในระดับภาพรวม (Macro) ของประเทศ โดยหากแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ มีความรู้ความสามารถ และมีศักยภาพที่ดีย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตและเกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนาภาคการผลิตนั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาในภาพรวมของประเทศ ดังนั้นแรงงานจึงมีคุณค่าต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง และในสภาพของการพัฒนาของทุกประเทศความจำเป็นที่แรงงานจะต้องได้รับการเอาใจใส่ดูแลอย่างเหมาะสมพอควร มีศักดิ์ศรีสามารถดำรงตนอยู่อย่างเท่าเทียมกันกับทุกกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมได้ จึงนับเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตามการที่แรงงานมีความหลากหลายแยกไปตามภาคการผลิตสาขาต่าง ๆ นั้น ทำให้การจัดการดูแลและการดำรงอยู่ของแรงงานมีความแตกต่างกันไปด้วย โดยเฉพาะในประเทศไทยที่มีแรงงานกระจายไปตามสาขาการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรม

<sup>๑</sup> แรงงานและสวัสดิการสังคม ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐

ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม และภาคบริการ จึงทำให้การบริหารทางด้านแรงงานมีความซับซ้อนตามไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในแต่ละภาคการผลิตจะมีบริบทที่แตกต่างกัน และโดยที่แรงงานในแต่ละภาคการผลิตยังแยกออกเป็นหลายระดับ เช่น แรงงานมีฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ รวมทั้งยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันในหลากหลายมิติ ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกลุ่มสถาบันทางสังคมอื่น ๆ โดยเฉพาะแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจะมีความสัมพันธ์ทั้งในระดับทวิภาคีระหว่างแรงงานกับผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้างและในระดับไตรภาคี ระหว่างแรงงาน ผู้ประกอบการ และรัฐ ดังนั้น รัฐจึงต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การประกอบกิจการอาชีพงานต่าง ๆ มีดังนี้ ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และการบริการ

#### ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.๒๕๖๒

จากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จากจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ๓๗.๕ ล้านคน (ปี พ.ศ.๒๕๕๙ ร้อยละ ๓๘.๓) พบว่าเป็นแรงงานนอกระบบหรือผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานร้อยละ ๕๔.๓ (ปี พ.ศ.๒๕๕๙ ร้อยละ ๕๕.๖) และอีกร้อยละ ๔๕.๗ เป็นผู้ทำงานที่ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือแรงงานในระบบ ผลการสำรวจนอกระบบ จากผลการสำรวจพบว่าแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ.๒๕๖๒ มีแรงงานนอกระบบ ๒๑.๒ ล้านคน ในปี พ.ศ.๒๕๖๑ เป็น ๒๐.๔ ล้านคน และในปี พ.ศ.๒๕๕๙ มี ๒๑.๓ ล้านคน

สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบปี พ.ศ.๒๕๖๒ พบว่าส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา ร้อยละ ๓๐.๘ รองลงมาเป็นแรงงานนอกระบบที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ ๒๗.๕ มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ ๑๗.๑ มัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ ๑๔.๖ และอุดมศึกษาร้อยละ ๙.๗ ตามลำดับ โดยแรงงานนอกระบบที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษาและสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษามีสัดส่วนลดลง ในขณะที่ระดับมัศึกษามีสัดส่วนเพิ่มขึ้นแต่อย่างไรก็ตามระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบในช่วงที่ผ่านมาอยู่ในกลุ่มของผู้มีการศึกษาขั้นต้น

การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณาถึงประเภทการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒.แรงงานนอกระบบร้อยละ ๕๖.๔ ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม รองลงมาเป็นภาคการบริการและการค้าร้อยละ ๓๓.๑ และ การผลิต ร้อยละ ๑๐.๕ ตามลำดับ

จากข้อมูลเพื่อศึกษาหากกลุ่มที่เปราะบางเพื่อให้การสนับสนุน โดยดูข้อมูลจากตัวชี้วัดที่สำคัญ ดังนี้

ตัวชี้วัด	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑
ร้อยละประชากรเมือง <sup>๒</sup>	๓๔.๒	๓๔.๓	๓๔.๓	๓๔.๓	๓๔.๓
อัตราเพิ่มของประชากรไทย <sup>๓</sup>	๐.๕๒	๐.๙๓	๐.๓๑	๐.๓๙	๐.๓๔
จำนวนผู้มีงานทำ (๑,๐๐๐ คน)	๓๘,๔๒๑	๓๘,๓๓๐.๔	๓๘,๒๖๓.๐	๓๗,๖๔๖.๙	๓๘,๓๐๑.๐
อัตราการมีงานทำ(ร้อยละ)	๗๐.๐	๖๙.๓	๖๘.๗	๖๗.๒	๖๘.๐
อัตราการว่างงาน(ร้อยละ)	๐.๘	๐.๙	๐.๙	๑.๒	๑.๐
ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จากจำนวนผู้มีงานทำ <sup>๔</sup>	๕๗.๖	๕๕.๙	๕๕.๖	๕๕.๒	๕๕.๓
รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน (บาท)		๒๖,๙๑๕		๒๖,๙๔๖	
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน (บาท)	๒๐,๘๙๒	๒๑,๑๕๗	๒๑,๑๔๔	๒๑,๔๓๗	๒๑,๓๔๖
หนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน (บาท)		๑๕๖,๗๗๐		๑๗๘,๙๙๔	
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	๒,๖๔๗	๒,๖๔๔	๒,๖๖๗	๒,๖๘๖	
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	๑๐.๕๓	๗.๒๑	๘.๖๑	๗.๘๗	
จำนวนคนจน (ล้านคน)	๗.๑	๔.๘	๕.๘	๕.๓	
จำนวนผู้ประกันตนที่ประสบภัยอันตราย/เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน (พันคน)	๑๐๐.๒	๙๕.๗	๘๙.๕	๘๖.๓	
จำนวนประชากรที่มีประกันสังคม -บังคับโดยกฎหมาย	๑๐,๐๒๙.๘	๑๐,๓๙๑.๘	๑๐,๕๑๑.๘	๑๐,๘๔๐.๖	๑๑,๕๙๙.๓

<sup>๒</sup> กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

<sup>๓</sup> เฟิ่งอ้าง.

<sup>๔</sup> สํารวจอนามัยและสวัสดิการ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตัวชี้วัด	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑
ตามมาตรา ๓๓ (๑,๐๐๐ คน)					
-โดยความสมัครใจ ตามมาตรา ๓๙ และ มาตรา ๔๐ (๑,๐๐๐ คน)	๓,๕๙๕.๙	๓,๓๙๗.๔	๓,๕๒๙.๙	๓,๘๐๖.๕	๔,๓๙๕.๓

จากตารางข้างต้นและเพื่อให้ข้อมูลที่จะศึกษาเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้น สอดคล้องและมุ่งเพื่อแก้ไขปัญหา ดังนั้นผู้ศึกษาจะศึกษาใน ๒ ระดับคือ กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ เช่น เกษตรกร และผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

ภาคผนวก ๒

ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน

## ๒. ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศสำหรับการรับงานไปทำที่บ้าน

### ๒.๑ อนุสัญญาการรับงานไปทำที่บ้านฉบับที่ ๑๗๗

สำหรับองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงได้กำหนดกติกาหรือมาตรการระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในรูปของอนุสัญญาโดยเมื่อวันที่ ๔ เดือนมิถุนายน ค.ศ.๑๙๕๖ ในสมัยประชุมที่ ๘๓ ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งจัดขึ้น ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เห็นว่าอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับที่กำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ของการปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ซึ่งได้นำมาปรับใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วยนั้นอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะเฉพาะ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงและเพิ่มเติมสาระัตถะบางประการในมาตรฐานแรงงานให้เหมาะสมกับลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้าน ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้พิจารณารับข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน และได้กำหนดให้ข้อเสนอนี้อยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยได้มีมติ ณ วันที่ ๒๐ เดือนมิถุนายน ค.ศ.๑๙๕๖ ให้รับรองอนุสัญญานี้ โดยเรียกว่า อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ.๑๙๕๖ (C๑๗๗ - Home Work Convention, ๑๙๕๖ (No. ๑๗๗)) แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่ได้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้

นอกจากนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ.๑๙๕๖ (C๑๗๗ - Home Work Convention, ๑๙๕๖ (No. ๑๗๗)) องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๘๔ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ.๑๙๕๖ (R๑๘๔ - Home Work Recommendation, ๑๙๕๖ (No. ๑๘๔)) เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ในการดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้เหมาะสม ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ

สาระสำคัญของอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๗๗ (Home Work Convention, C๑๗๗, ๑๙๕๖) ตามกรอบแนวคิดการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีดังนี้

#### ๒.๑.๑ คำนิยาม

๑) คำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายถึง งานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เรียกว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่น ๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง ที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้างเพื่อรับค่าตอบแทนซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ วัสดุ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน เว้นแต่บุคคลนั้นไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และสามารถพึ่งพาตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในอันที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระตามกฎหมายข้อบังคับแห่งชาติหรือคำพิพากษาของศาล

๒) ไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ไว้แต่ได้บัญญัติว่าบุคคลที่มีสถานะเป็นลูกจ้างและได้นำงานมาทำที่บ้านของตนเป็นครั้งคราวแทนที่จะทำ ณ สถานที่ทำงานประจำของตน บุคคลนั้นมีใช้ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามนัยแห่งอนุสัญญานี้

สาเหตุที่อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” เพราะได้อธิบายไว้แล้วว่าบุคคลใดบ้างที่ได้รับความคุ้มครองจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้านในนิยาม “งานที่รับไปทำที่บ้าน”

๓) “นายจ้าง” หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านคนกลาง และไม่ว่ากฎหมายแห่งชาติจะบัญญัติให้มีคนกลางหรือไม่ก็ตาม

### ๒.๑.๒ คำตอบแทน

คำตอบแทน อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคำตอบแทนโดยตรง แต่มีบทบัญญัติให้นโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน จะต้องส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ทำงานรับค่าจ้างอื่น ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ในด้านคำตอบแทน โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้านและเงื่อนไขที่จะนำมาปรับใช้กับประเภทของงานที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันที่ดำเนินการในสถานประกอบการตามความเหมาะสม

### ๒.๑.๓ การบังคับใช้

การบังคับใช้อนุสัญญานี้บังคับใช้กับทุกคนที่ทำงานที่รับไปทำที่บ้านตามนัยของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน”

### ๒.๑.๔ ข้อเสนอแนะอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๔ ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน

ข้อเสนอแนะอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๔ ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน (Home Work Recommendation, R๑๘๔ ๑๘๘๖) ถือได้ว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่มีการกำหนดให้ต้องมีการให้สัตยาบันเนื่องจากข้อเสนอแนะมีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมให้มีการนำเอาบทบัญญัติในอนุสัญญาไปปรับใช้ในการออกกฎหมายของประเทศสมาชิกประเทศต่าง ๆ สามารถนำข้อเสนอแนะไปเป็นแนวทางในการตรากฎหมายภายในของประเทศของตนโดยไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันแต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะที่เป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศนั้นซึ่งออกโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับอนุสัญญาทางด้านแรงงาน ซึ่งข้อเสนอแนะจะมีรายละเอียดมากกว่าอนุสัญญา ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายของข้อเสนอแนะนั้นต้องการเสนอให้มีการปฏิบัติเป็นสำคัญ

### ๒.๑.๕ หลักการของอนุสัญญาข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๘๔

สาระสำคัญของข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๘๔ ที่ได้ขยายความของหลักการให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น มีดังต่อไปนี้

๑) งานที่รับไปทำที่บ้าน หมายถึง งานที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิได้มีสถานะเป็นลูกจ้างของนายจ้าง รับงานไปทำที่บ้านของบุคคลนั้นหรือในสถานที่อื่น ๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเองและมีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้าง เพื่อรับค่าตอบแทนโดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์วัสดุ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่นำมาใช้ในการทำงาน

๒) นายจ้าง หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตนไม่ว่าโดยตรงหรือผ่านคนกลาง และไม่ว่ากฎหมายแห่งชาติจะบัญญัติให้มีคนกลางหรือไม่ก็ตาม

๓) ข้อมูลลักษณะของงานที่รับไปทำที่บ้าน ควรประกอบไปด้วยข้อมูลจำแนกตามเพศ ชื่อและที่อยู่ของนายจ้างและคนกลาง อัตราค่าจ้างได้ขยายหลักการดังกล่าวให้ชัดเจน และกว้างมากยิ่งขึ้น ค่าตอบแทนและวิธีการคำนวณค่าจ้างและประเภทของงานที่ทำ

๔) การควบคุมงานที่รับไปทำที่บ้าน ควรกำหนดให้มีการจดทะเบียนนายจ้างกับคนกลางที่นายจ้างมอบหมาย และข้อมูลอื่นของนายจ้าง ให้นายจ้างจัดทำทะเบียนของผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยจำแนกตามเพศ ในการเก็บรักษาทะเบียนของผู้รับงานไปทำที่บ้านที่อย่างน้อยต้องมีภาระเวลา อัตราค่าตอบแทน การหักค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่ถึงกำหนดชำระ และค่าตอบแทนที่จ่ายไปและกำหนดวันที่จ่ายค่าตอบแทนด้วย

๕) การจัดทำทะเบียน เมื่อมีการจัดทำทะเบียนของผู้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว ให้สำเนาแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย

๖) การจ่ายค่าจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับค่าจ้างเมื่อมีการส่งมอบงานที่เสร็จสมบูรณ์แล้ว หรือจ่ายตามกำหนดระยะเวลาปกติไม่เกินหนึ่งเดือน ในกรณีที่มีการใช้คนกลาง คนกลางและนายจ้างควรร่วมกันรับผิดชอบในการจ่ายค่าตอบแทนที่จะถึงกำหนดชำระแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในกรณีที่เกิดข้อบกพร่องเกี่ยวกับงานหรือวัสดุที่เสียหาย ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการหักค่าจ้างโดยมีเหตุผลอันสมควร

๗) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรได้รับการกำหนดตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติโดยให้มีการกำหนดโดยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้การปรึกษากับผู้แทนฝ่ายองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ให้มีการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม ส่วนค่าตอบแทนของผู้รับงานนั้นที่ต้องคำนวณเป็นหน่วยควรต้องกำหนดให้เท่ากับคนที่ทำงานในสถานประกอบการ ที่สำคัญคือควรนำมาตรการคุ้มครองค่าจ้างในระดับนโยบายมาใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในกรณีของการหักค่าจ้างและการจ่ายค่าจ้าง ควรมีมาตรการคุ้มครองผู้รับงานเมื่อส่งมอบงาน

๘) ค่าตอบแทน ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับค่าตอบแทนสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการใช้ไฟฟ้าและน้ำ การติดต่อสื่อสาร และการดูแลรักษาเครื่องจักรอุปกรณ์ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดูแลรักษาอุปกรณ์ดังกล่าว และการดำเนินการอื่น ๆ

๙) หน้าที่ของผู้จ้างงาน ควรกำหนดว่าให้ต้องแจ้งให้ทราบโดยทั่วกันว่างานไหนที่เป็นอันตรายกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ข้อห้ามของการรับงานไปทำที่บ้าน จึงคาดหมายได้ว่าหากรับงานไปแล้วนั้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้รับงาน ครอบครัวหรือสาธารณะ ตลอดจนวิธีป้องกันและจัดหาอุปกรณ์ความปลอดภัยที่จำเป็นให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๑๐) การกำหนดการส่งมอบงาน ไม่ควรกำหนดเวลาการส่งมอบงานที่แล้วเสร็จในกรณีที่อาจส่งกระทบต่อการหยุดพักผ่อนประจำปี ประจำสัปดาห์ เมื่อเปรียบเทียบกับคนงานประเภทอื่น ๆ ได้รับ ส่วนในวันหยุดอย่างอื่น ๆ ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรกำหนดให้ได้รับประโยชน์ เช่นเดียวกับที่คนงานประเภทอื่น ๆ คือได้รับค่าจ้างในวันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันลาป่วย

๑๑) การคุ้มครองทางประกันสังคม ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับการคุ้มครองทางประกันสังคม โดยอาจขยายบทบัญญัติต่าง ๆ ให้ครอบคลุม รวมทั้งการพัฒนาและปรับแผนการของประกันสังคม เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่นเดียวกับคนงานประเภทอื่น ๆ

๑๒) การคุ้มครองในกรณีการเลิกจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองในกรณีการเลิกจ้างเช่นเดียวกับที่คนงานประเภทอื่น ๆ ที่ได้รับ

๑๓) การยุติข้อพิพาทระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับนายจ้างหรือตัวกลางที่ได้รับมอบหมายจากนายจ้างควรได้รับการกำหนดกลไกไว้

๑๔) การส่งเสริมสนับสนุน ควรมีโครงการต่าง ๆ เพื่อจะช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น เรื่องการประชาสัมพันธ์ในเรื่องสิทธิการจัดฝึกอบรมพัฒนาและทักษะเพื่อประสิทธิภาพในการผลิตปรับปรุงด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย สนับสนุนองค์การของผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งนี้รวมทั้งสหกรณ์ด้วย และช่วยเหลือจัดตั้งกลุ่มเครือข่าย สนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย จัดโครงการ การใช้แรงงานเด็กที่รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น

ที่กล่าวมาเป็นข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ประเทศต่าง ๆ จะนำไปใช้ในการออกกฎหมายของตนเองได้ ซึ่งข้อเสนอแนะ ๑๘๔ (Home Work Recommendation, R๑๘๔ ๑๙๙๖) เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ออกมาเพื่อให้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับประเทศสมาชิกต่าง ๆ ให้นำเอาไปบัญญัติไว้ในกฎหมายของแต่ละประเทศนั่นเอง

## ๒.๒ ข้อมูลกฎหมายการรับงานไปทำที่บ้านของประเทศสหรัฐอเมริกา

วิวัฒนาการของการรับงานไปทำที่บ้านในประเทศสหรัฐอเมริกาในอุตสาหกรรมแต่ละประเภทจะมีประวัติความเป็นมาคล้ายคลึงกัน มีอุตสาหกรรมเพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้นที่มีประวัติความเป็นมาที่แตกต่างออกไป ซึ่งโดยทั่วไปนั้นอุตสาหกรรมการรับงานไปทำที่บ้านที่อยู่รอดมาจนถึงปัจจุบัน เป็นร่องรอยที่ปรากฏมาก่อนยุคที่จะเลิกการทำงานฝีมือที่บ้านไปสู่ยุคที่มีการใช้ประโยชน์จากเครื่องจักรกล โดยอุตสาหกรรมที่เก่าแก่ที่สุด คืออุตสาหกรรมถักนิตซึ่งถูกพบตั้งแต่สมัยอาณานิคม โดยมีเมืองฟุลตัน (Fulton County) ซึ่งตั้งอยู่ในมลรัฐนิวยอร์กเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมถักนิต โดยก่อนหน้านั้นชาวอินเดียแดงซึ่งเป็นชนพื้นเมืองอเมริกันจะใช้หนังกวางเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เพื่อติดต่อทางธุรกิจการค้ากับผู้ที่เข้ามาตั้งรกรากอาศัยอยู่ ซึ่งหนังกวางดังกล่าวนิยมนำมาทำเป็นถักนิตและขายให้กับคนตัดไม้ในพื้นที่โดยรอบ ต่อมาในช่วงกลางของศตวรรษที่สิบแปด ช่างฝีมือชาวสก็อตถูกดึงดูดมายังพื้นที่นี้และทำให้การผลิตถักนิตหนึ่งเริ่มมีคุณภาพดีขึ้น หลังจากนั้นจึงมีการนำถักนิตไปจำหน่ายในตลาด โดยผู้ผลิตมักจะทำเพียงแต่จัดตั้งร้านค้า และมีการแจกจ่ายงานไปตามบ้านเรือน ต่อมาในปี ค.ศ.๑๙๖๐ เริ่มมีการนำเครื่องจักรเข้ามาใช้ ทำให้มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ขึ้นมากมาย หลังจากนั้นไม่นานก็เริ่มมีผู้ทำงานจำนวนหนึ่งซื้อเครื่องจักรเป็นของตนเองและทำงานอยู่ในบ้านของพวกเขา ซึ่งผู้ทำงานเหล่านี้ยังคงทำงานโดยใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ทางโรงงานจัดหาให้ โดยอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการรับงานไปทำที่บ้านก็มักจะได้รับการพัฒนามาในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่กล่าวมาข้างต้น

สำหรับแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในระยะเริ่มแรกกฎระเบียบเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านถูกกำหนดขึ้นภายในแต่ละมลรัฐ โดยในปี ค.ศ.๑๘๗๑ ถึงปี ค.ศ.๑๙๐๔ มลรัฐสิบสองแห่งได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งการตรวจสอบและการลงทะเบียนการรับงานไปทำที่บ้าน ต่อมาในปี ค.ศ.๑๙๓๘ สภาคองเกรสได้มีการผ่านกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม ค.ศ.๑๙๓๘ (The Fair Labor Standards Act of ๑๙๓๘: FLSA) โดยกฎหมายดังกล่าวนี้ครอบคลุมคนทำงานไม่ว่าจะทำงานที่บ้านหรือในโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ตามกฎหมายดังกล่าวได้มีการบัญญัติให้เลขาธิการแรงงาน (The Secretary of Labor) มีอำนาจที่จะออกกฎระเบียบและคำสั่งใด ๆ เพื่อวางระเบียบ ควบคุม จำกัด หรือห้ามการรับงานไปทำที่บ้านในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจำเป็นและเหมาะสมเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยอาศัยอำนาจดังกล่าวเลขาธิการแรงงานจึงได้ออกกฎระเบียบเรื่อง ๒๙ ของประมวลกฎระเบียบของสหพันธรัฐ ส่วนที่ ๕๓๐ การจ้างงานผู้รับงานไปทำที่บ้านในกิจการอุตสาหกรรม (Title ๒๙ CFR Part ๕๓๐ - Employment of Homeworkers in Certain Industries) โดยตามกฎหมายดังกล่าวมีการวางข้อจำกัดเกี่ยวกับการจ้างให้รับงานไปทำที่บ้านในกิจการ

อุตสาหกรรมบางประเภท นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ทั้งนายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ต้องได้รับอนุญาตให้มีการรับงานไปทำที่บ้านสำหรับกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทด้วย

การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านภายใต้กฎหมาย The Fair Labor Standards Act of ๑๙๘๓ (FLSA) ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ประกอบกับกฎหมายบางฉบับที่ใช้บังคับกับลูกจ้างทั่วไป เช่น กฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างและเวลาทำงาน กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในที่ทำงาน The Fair Labor Standards Act of ๑๙๘๓ (FLSA) มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

### ๒.๒.๑. บทนิยามความหมาย

๑) งานอุตสาหกรรมที่รับไปทำที่บ้าน หมายถึง การผลิตสินค้า โดยบุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะทำงานในบ้าน อพาร์ทเมนต์ ห้องเช่า หรือห้องพัก ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของตน เมื่อผู้จ้างงานซึ่งได้รับอนุญาตในการผลิตสินค้าดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่มาของวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้น และไม่ว่าวัตถุดิบหรืออุปกรณ์นั้น ผู้จ้างงานจะเป็นผู้จัดหาให้หรือไม่ก็ตาม (สหรัฐอเมริกาเน้นการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในงานอุตสาหกรรมเป็นหลัก)

๒) ลูกจ้างตามบทบัญญัติในส่วนนี้ หมายถึง ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานในงานอุตสาหกรรมที่รับไปทำที่บ้าน ผู้รับงานไปทำที่บ้านในงานอุตสาหกรรมชนิดเดียวกันจะมีผู้จ้างงานเกินกว่า ๑ คนไม่ได้

### ๒.๒.๒. การควบคุมการจ้างและการรับงานไปทำที่บ้าน

การทำงานรับงานไปทำที่บ้าน ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องให้คำรับรองว่า มีความจำเป็นต้องทำงานที่บ้าน เนื่องจากผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่สามารถทำงานในโรงงานได้ เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องอายุ หรือความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ หรือต้องทำงานที่บ้านเนื่องจากต้องดูแลผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ และผู้จ้างงานต้องให้คำยืนยันเป็นหนังสือว่าจะปฏิบัติตามกฎหมาย The Fair Labor Standards Act of ๑๙๘๓ (FLSA) กล่าวคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านทุกคนต้องได้รับค่าตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องมีการจัดทำบันทึกการทำงาน และมีการจ่ายค่าตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด โดยในบันทึกดังกล่าวต้องระบุ ชื่อผู้จ้างงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน จำนวนชั่วโมงในการทำงาน ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับการทำงาน รวมทั้งวิธีคำนวณค่าตอบแทนในการทำงาน

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบเอกสารดังกล่าวและอาจขอสำนวนได้ด้วย หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับค่าตอบแทนในการทำงานครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกให้ผู้จ้างงานวางหลักประกันการปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่เรียกได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ด้วย

การจ้างงานในกิจการที่เป็นงานอุตสาหกรรมบางประเภท กฎหมายบัญญัติว่าจะต้องขออนุญาตก่อนจึงจะทำงานได้ โดยแบ่งเป็นงานที่ผู้จ้างงานต้องขออนุญาต

(งานอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องนุ่งห่มสตรี เครื่องประดับ เสื้อกันหนาว ถุงมือ ผ้าเช็ดหน้า งานเย็บปักถักร้อย และงานผลิตกระดุมและหัวเข็มขัด) และงานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ต้องขออนุญาต (เครื่องนุ่งห่มสตรี และ งานผลิตเครื่องประดับ) เงื่อนไขสำคัญในการขออนุญาต คือ ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องชี้แจงเหตุผลที่ต้องทำงานที่บ้าน เช่น ไม่สามารถทำงานที่สถานประกอบกิจการของนายจ้างได้เพราะมีความจำเป็นต้องดูแลครอบครัว หรือดูแลบุตรที่ยังเล็ก หรือ มีปัญหาเกี่ยวกับร่างกายพิการ เป็นต้น

#### ๒.๒.๓. การคุ้มครองค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน

ผู้จ้างงาน (นายจ้าง) ต้องจ่ายค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้านตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งเป็นอัตราที่รัฐกลางกำหนด และหากในรัฐที่ทำงานนั้นมีกฎหมายของมลรัฐกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วย ก็ต้องจ่ายค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่า และต้องจ่ายสำหรับเวลาทำงานทั้งหมด และถ้ามีการทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด ก็ต้องจ่ายค่าล่วงเวลา หรือค่าทำงานในวันหยุดด้วย แล้วแต่กรณี ถ้ามีการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนวณตามชิ้นงาน ผู้จ้างงานจะต้องศึกษาระยะเวลาในการทำงานเปรียบเทียบกับลูกจ้างทั่วไป แล้วคำนวณเป็นค่าตอบแทนผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่ลูกจ้างทั่วไปได้รับ และผู้จ้างงานต้องเก็บเอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าตอบแทนไว้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจได้

#### ๒.๒.๔. การคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงาน (ชั่วโมงการทำงานและวันหยุด วันลา)

ผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้าง และเวลาทำงาน ซึ่งกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างทุกประเภทคือต้องไม่เกินสี่ปดาร์ตละ ๔๐ ชั่วโมง

#### ๒.๒.๕. การคุ้มครองเกี่ยวกับชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องจัดการให้สถานที่ทำงานที่ปลอดภัย ปราศจากอันตรายในการทำงาน และผู้จ้างงานต้องจัดหาอุปกรณ์ความปลอดภัยในการทำงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย และต้องมีการอบรมเกี่ยวกับอันตรายในการทำงานที่อาจเกิดขึ้น โดยจะต้องมีการอบรมให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทุกคน ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health Act ๑๙๗๐)

#### ๒.๒.๖. การเลิกจ้าง

ไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจในการบอกเลิกสัญญาของผู้จ้างงาน ดังนั้นผู้จ้างงานอาจเลิกสัญญาเมื่อใดก็ได้ ภายใต้หลักกฎหมายเรื่องสัญญา และเมื่อมีการตกลงจ้างกันแล้ว คู่กรณีก็ต้องผูกพันตามสัญญานั้น ถ้าฝ่ายใดจะบอกเลิกสัญญาก่อนงานสำเร็จก็ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่อีกฝ่ายอาจได้รับตามหลักเรื่องสัญญาทั่วไป

ในทางปฏิบัติการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายนี้มีอุปสรรคเช่นกัน เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ผู้จ้างงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่ถือว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นลูกจ้าง แต่ถือว่าเป็นผู้รับเหมางาน ผู้จ้างงานยังไม่ได้รวบรวมสถิติเกี่ยวกับ

การทำงาน หรือไม่ได้กำกับให้ผู้รับงานกรอกข้อมูลลงในคู่มือการรับงานไปทำที่บ้าน ผู้จ้างงานบางคนปฏิเสธการจ่ายค่าตอบแทนขั้นต่ำ และบางรายไม่นับรวมกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไว้ในกระบวนการทำงาน ส่งผลต่อการคำนวณเวลาที่ใช้ในการทำงานและจำนวนผลผลิต และมีผู้จ้างงานที่จ้างงานในอุตสาหกรรมโดยที่ไม่มีใบรับรอง

### ๒.๓ ข้อมูลกฎหมายการรับงานไปทำที่บ้านของประเทศเยอรมนี

วิวัฒนาการของการรับงานไปทำที่บ้านในประเทศเยอรมนีมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรป คือมีการเริ่มต้นมาจากการทำงานที่บ้านในหมู่งานหัตถกรรมหรืองานฝีมือในสังคมาการทำงานแบบดั้งเดิม จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้การทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นที่นิยมมากขึ้น จนการรับงานไปทำงานที่บ้านบางประเภทหายไป แต่ก็มีกิจกรรมหลายประเภทที่ยังคงอยู่รอดมาได้เพราะฝีมือของแรงงาน โดยเฉพาะงานที่ต้องใส่ใจในรายละเอียดและต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ เช่น งานเย็บปักถักร้อย งานเจียรไนเครื่องประดับประเภทคริสตัล เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีกำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นบุคคลที่ถูกจัดให้มีสถานะเช่นเดียวกับลูกจ้าง (Employee-like Person) โดยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเป็นพิเศษ คือ กฎหมายว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้านซึ่งถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๑๑ และต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มีรากฐานมาจากกฎหมายว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ (The Home Work Act ๑๙๕๑) ซึ่งล่าสุดได้มีการปรับปรุงใน ปี ค.ศ. ๒๐๐๖ อย่างไรก็ตามในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้ ผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ยังคงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการ

บทบัญญัติ Home Work Act ๑๙๕๑ (Heimarbeitergesetz – กฎหมายการรับงานไปทำที่บ้าน) มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

#### ๒.๓.๑. บทนิยามความหมาย

๑) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลใด ๆ มีสิทธิเลือกสถานที่ทำงานได้ด้วยตนเองโดยอาจทำงานในที่พักของตนหรือสถานที่อื่นที่ตนเลือก และอาจทำงานคนเดียวหรือทำงานกับสมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้ งานต้องเกี่ยวกับการค้าหรืออุตสาหกรรมตามคำสั่งของผู้ทำการค้า หรือตามคำสั่งของคนกลาง หรือคนที่นำงานไปส่งให้ผู้อื่น หรือสถาบันอื่น โดยไม่ต้องคำนึงว่า มีการจัดหาวัตถุดิบให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือไม่ก็ตาม

๒) ผู้รับเหมาช่วง (คนกลาง) คือ บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างของผู้จ้างงานซึ่งทำหน้าที่นำงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้จ้างงานไปมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเมื่องานเสร็จแล้วก็นำงานนั้นส่งคืนแก่ผู้จ้างงาน

### ๒.๓.๒. บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับเหมาช่วงหรือคนกลาง

มีบทบัญญัติให้ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วง กล่าวคือ กรณีที่ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับเหมาช่วงโดยรู้ว่าจำนวนเงินนั้นไม่พอจ่ายให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับเหมาช่วงทั้ง ๆ ที่รู้ว่าผู้รับเหมาช่วงเป็น ผู้ที่ไม่น่าไว้วางใจ เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านได้เงินค่าตอบแทนไม่ครบ ผู้จ้างงาน ก็ยังจำเป็นต้องร่วมรับผิดชอบในจำนวนเงินที่ขาดนั้นด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติที่กล่าวถึงหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของผู้จ้างงานมักจะบัญญัติถึงผู้ที่ผ่านงานไปสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย แสดงให้เห็นถึงว่า แม้ไม่ใช่ผู้มอบงาน (ผู้จ้างงาน) ก็รวมถึงผู้รับมอบงานมาเพื่อนำไปมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านอีกต่อหนึ่ง

### ๒.๓.๓. การควบคุมการจ้างและการรับงานไปทำที่บ้าน

ผู้จ้างงานมีหน้าที่จัดทำบันทึกการมอบงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยระบุว่า ได้มอบงานให้ใคร งานอะไร กรณีมีผู้รับเหมาช่วงต้องระบุตัวผู้รับเหมาช่วงด้วย และต้องติดบันทึกดังกล่าวไว้ในบริเวณซึ่งสามารถเห็นได้ง่าย และต้องส่งบันทึกดังกล่าว ให้สำนักงานที่รับผิดชอบทุก ๆ ๖ เดือน และในกรณีที่สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงาน ที่เกี่ยวข้องต้องการสำเนา ก็ต้องส่งสำเนาให้ด้วย

### ๒.๓.๔. การคุ้มครองค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน

ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านตามมาตรฐานขั้นต่ำ ที่กำหนดโดยคณะกรรมการงานรับงานไปทำที่บ้านซึ่งเป็นรูปแบบไตรภาคี ประกอบด้วยบุคคล ฝ่ายผู้จ้างงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ เจ้าพนักงานด้านแรงงานทำหน้าที่เป็นประธาน กรรมการ หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้คือ กำหนดอัตราค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน โดยเป็นการตกลงร่วมกันทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าตอบแทน ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องจัดทำ รายการแสดงการจ่ายค่าตอบแทน อัตราการคำนวณค่าตอบแทน และอาจจะบวริศคำนวณ ค่าตอบแทนไว้ด้วย พร้อมกันนั้น ผู้จ้างงานก็มีหน้าที่ต้องออกหนังสือรับรองการจ่ายค่าตอบแทน เพื่อเป็นหลักฐานการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านแต่ละคนด้วย

### ๒.๓.๕. การคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงาน (ชั่วโมงการทำงานและวันหยุด วันลา)

การมอบงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้จ้างงานจะต้องศึกษาเวลาในการทำงาน กับปริมาณงานที่มอบให้ โดยพิจารณาจากการทำงานประเภทและชนิดเดียวกัน ในสถานประกอบการ ดังนั้น ผู้จ้างงานจะต้องไม่มอบงานมากเกินไปในระยะเวลาเวลาจำกัด และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเวลาการทำงานด้วย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับ ผู้เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยสรุปแล้วผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องมีระยะเวลาการทำงาน ไม่เกินวันละ ๘ ชั่วโมง ซึ่งอาจขยายออกไปได้ แต่โดยรวมต้องไม่เกินวันละ ๑๐ ชั่วโมง โดยจะต้องมีเวลาพักตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ส่วนเรื่องวันหยุดวันลา ต้องบังคับตามหลักเกณฑ์เดียวกับลูกจ้างในสถานประกอบการ เช่น ลูกจ้างในสถานประกอบการมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ เมื่อทำงาน

ต่อเนื่องมาเกินกว่า ๖ เดือน โดยมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า ๒๔ วันต่อปี ซึ่งในช่วงวันลาวันนั้นก็มิได้รับค่าจ้างด้วยโดยคำนวณจากค่าจ้าง ๑๓ สัปดาห์ก่อนมีการหยุดพักผ่อนประจำปี

### ๒.๓.๖. การคุ้มครองเกี่ยวกับชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

ผู้จ้างงานหรือคนกลางมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านก่อนลงมือทำงานให้ทราบถึงวิธีการใช้งานและอันตรายอันอาจเกิดขึ้นได้จากการทำงานนั้น รวมทั้งวิธีการป้องกันอันตรายดังกล่าวด้วยและผู้จ้างงานต้องให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านลงชื่อรับทราบการชี้แจงดังกล่าวด้วย สถานที่ทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมถึง อุปกรณ์เครื่องใช้ในการทำงานต้องมีการติดตั้งอย่างถูกวิธีและมีการบำรุงรักษาอย่างดี เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายใด ๆ แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้ร่วมงานนั้น

การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน รัฐมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดห้ามทำงานบางประเภทงานที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ นอกจากการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว หากการทำงานนั้นอาจมีอันตรายต่อสุขอนามัยของประชาชนในชุมชนหรือประชาชนทั่วไป รัฐก็มีอำนาจออกกฎหมายกำหนดห้ามทำงานบางประเภทหรือห้ามใช้วัตถุอันตรายที่เป็นอันตรายต่อประชาชนได้

### ๒.๓.๗. การเลิกจ้าง

ผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่ถ้าผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานไปแล้วเกินกว่า ๔ สัปดาห์ ไม่ว่าผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านจะเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้าซึ่งขึ้นกับระยะเวลาการจ้างงาน

### ๒.๓.๘. การร้องทุกข์และดำเนินคดี

กรณีที่ผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ปฏิบัติตามที่ตกลงกัน ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ และเมื่อเจ้าพนักงานพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ปฏิบัติตามจริง เจ้าพนักงานดังกล่าวก็มีอำนาจสั่งให้ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านชดเชยค่าตอบแทนที่ยังขาดอยู่ให้ครบถ้วนได้

## ๒.๔ ข้อมูลกฎหมายการรับงานไปทำที่บ้านของประเทศสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีผู้รับงานที่ผลิตที่บ้านสองประเภท คือ แรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระและแรงงานที่รับงานทำที่บ้าน ซึ่งประเภทหลังนี้ กฎหมายแรงงานถือว่ามีสถานะเป็นลูกจ้างและได้รับการคุ้มครองในฐานะลูกจ้าง ต้องได้รับค่าตอบแทนตามอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำ (กฎหมายค่าตอบแทนขั้นต่ำในสหราชอาณาจักรประกาศใช้ ใน พ.ศ. ๒๕๔๒) แม้ว่าลักษณะการจ่ายค่าตอบแทนจะเป็นการจ่ายค่าตอบแทนรายชิ้นก็ตาม

สหราชอาณาจักรมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนรายชิ้นสำหรับงานที่ผลิต โดยผู้จ้างงานต้องระบุขั้นตอนการกำหนดค่าตอบแทนตามเวลามาตรฐานและอัตราค่าตอบแทนมาตรฐาน โดยกำหนดให้ผู้จ้างงานการจ่ายค่าตอบแทน ๑.๒ เท่าของค่าตอบแทนตามเวลามาตรฐาน

เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่ผลิตได้ในจำนวนน้อยกว่าผลผลิตมาตรฐานจะได้รับค่าตอบแทนขั้นต่ำด้วย

ในทางปฏิบัติแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย เนื่องจากความไม่ชัดเจนในสถานภาพการทำงานและการขาดประสิทธิภาพผลในการบังคับใช้กฎหมาย การเอาเปรียบแรงงานที่คิดกันว่ามีแต่ในประเทศกำลังพัฒนาในทวีปเอเซียนั้น แท้จริงแล้ว ไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่แปลกใหม่ในประเทศพัฒนาแล้วเช่นกัน ดังที่พบว่ามีการเอาเปรียบค่าตอบแทนอย่างรุนแรงหน่วยงานของรัฐไม่สามารถคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ให้ได้รับสิทธิพื้นฐานตามกฎหมายในสหราชอาณาจักร ผู้รับงานไปทำที่บ้านพบได้มากในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า การประกอบสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ การบรรจุหีบห่อผลิตภัณฑ์ ส่วนผลิตภัณฑ์ประทัดขนาดเล็กซึ่งใช้ในช่วงเทศกาลคริสต์มาสนั้น ผลิตโดยผู้รับงานไปทำที่บ้านทั้งหมด

จากข้อมูลของหน่วยงานที่ให้บริการในด้านการให้คำปรึกษา การไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และการอนุญาโตตุลาการ (The Advisory Conciliation and Arbitration Service: ACAS) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลสหราชอาณาจักร (ซึ่งประกอบด้วยอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ) ระบุว่าในปี ค.ศ.๒๐๑๓ มีผู้รับงานไปทำที่บ้านในอุตสาหกรรมการผลิตในสหราชอาณาจักรมากกว่าล้านคน โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในอุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้า นอกจากนี้ยังมีการแพร่กระจายของการรับงานไปทำที่บ้านไปยังการทำงานซึ่งโดยทั่วไปมีการทำงานในสำนักงาน โดยการใช้อุปกรณ์ทางโทรศัพท์ในการเชื่อมต่อระยะไกลไปยังสถานที่ทำงาน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นมากขึ้นสำหรับพนักงานและเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจสำหรับองค์กร เช่น ค่าเช่า ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น

### ๒.๕ ข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านของประเทศญี่ปุ่น

แม้จะไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ แต่ญี่ปุ่นมีกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในภาคอุตสาหกรรม (Industrial Homework Law) ในกฎหมายระบุความหมายของการรับงานไปทำที่บ้านและคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านค่าตอบแทน ความปลอดภัยในการทำงานรวมทั้งการคุ้มครองด้านอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่ความสมดุลในชีวิตของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ในการจ้างงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน กฎหมายกำหนดให้มีรายงานสามลักษณะ ลักษณะแรกรายงานในสมุดบันทึกการว่าจ้าง (Homework Record Book) ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ชื่อของผู้จ้างงาน ลักษณะงาน อัตราค่าตอบแทน สถานที่จ่ายค่าตอบแทน ผู้จ้างงานต้องบันทึกทุกครั้งที่มีการจ้างงาน ลักษณะที่สองเป็นรายงานเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Report on the Situation of Entrustment) รายงานลักษณะที่สาม เป็นการรายงานกรณีเจ็บป่วย ประสบอันตรายหรือเสียชีวิตจากการทำงาน (Report on the Death, Injury or Disease of Homeworker)

หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ คณะกรรมการกลางรับงานไปทำที่บ้าน (Central Homework Council) ซึ่งจะประสานงานกับคณะกรรมการรับงานไปทำที่บ้านในระดับเขต ในการกำกับดูแลการรับงานไปทำที่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากการคุ้มครองตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังมีมาตรการสนับสนุนการประกอบอาชีพของผู้รับงานไปทำที่บ้านด้านต่าง ๆ เช่น รัฐบาลท้องถิ่นโตเกียวมีเงินช่วยเหลือสนับสนุนเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยรัฐบาลสนับสนุนบางส่วนและผู้รับงานไปทำที่บ้านออกค่าใช้จ่ายบางส่วน มีเงินกู้สำหรับค่าใช้จ่ายในการครองชีพ จัดตั้งสหกรณ์ให้ความช่วยเหลือระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วยกัน และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน

กฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในภาคอุตสาหกรรม ( Industrial Homework Law) ประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

### ๒.๕.๑. บทนิยามความหมาย

๑) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างให้ทำงานผลิตสินค้าเพื่อรับค่าตอบแทน ซึ่งอาจทำงานเพียงลำพังโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากผู้อื่น ยกเว้นญาติที่อาศัยอยู่ร่วมกัน โดยได้รับการจ้างจากผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือเจ้าของธุรกิจหรือบุคคลที่แสดงออกว่าเป็นธุรกิจของตน

๒) ผู้จ้างงาน หมายถึง ผู้ผลิต หรือผู้ขายสินค้า หรือทำสัญญาว่าจ้าง โดยเป็นธุรกิจของตนเอง และหมายความรวมถึงบุคคลอื่นที่เป็นผู้ผลิต ผู้ขายสินค้า หรือทำสัญญาว่าจ้าง โดยแสดงออกให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้าใจว่าเป็นธุรกิจของตนเอง หรือทำสัญญาว่าจ้าง โดยแสดงออกให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้าใจว่าเป็นธุรกิจของตนเอง ว่าจ้างให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านผลิตสินค้า รวมทั้งชิ้นส่วนและวัตถุดิบชิ้นต้นด้วย

### ๒.๕.๒. การจัดหาสัมภาระ รวมทั้งวัตถุดิบ อุปกรณ์ หรือ สิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงาน

ผู้จ้างงานมีหน้าที่จัดหาสัมภาระให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านและมอบหมายงานการผลิตสินค้าแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยใช้สัมภาระที่จัดให้นั้นเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตหรือเป็นวัตถุดิบ แปรรูป ซ่อมแซม ทำความสะอาด แยกประเภท บรรจุ หีบห่อ หรือการรื้อชิ้นส่วน หรือเป็นการขายสินค้าให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และให้สัญญากับผู้รับงานไปทำที่บ้านว่าจะรับซื้อสินค้าที่ผลิตขึ้นโดยใช้สัมภาระดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตสินค้า ไม่ว่าจะเป็นส่วนหรือวัตถุดิบ

### ๒.๕.๓. การควบคุมการจ้างและการรับงานไปทำที่บ้าน

ผู้จ้างงานต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำงาน โดยมีรายละเอียดที่จำเป็น เกี่ยวกับการทำงาน เช่น ลักษณะงาน อัตราค่าตอบแทน กำหนดวันจ่ายค่าตอบแทน และอื่น ๆ ตามข้อกำหนดของกระทรวงแรงงาน และต้องทำบันทึกเช่นเดียวกันเมื่อมีการส่งมอบงานที่จ้างและผู้จ้างงานต้องเก็บสมุดบันทึกซึ่งมีชื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านและจำนวนค่าตอบแทนที่จ่ายให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเรื่องอื่นตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด นอกจากนี้ ผู้จ้างงานต้องส่ง

รายงานเกี่ยวกับจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ตนมอบหมายงาน ปริมาณงาน จำนวนค่าตอบแทนที่จ่ายให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านและเรื่องอื่น ๆ ตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด และต้องส่งรายงานดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานมาตรฐานแรงงานประจำจังหวัดด้วย

#### ๒.๕.๔. การคุ้มครองค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน

ค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านอาจคิดคำนวณเป็นรายชิ้น และในกรณีที่มีการขายวัตถุดิบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แล้วซื้อกลับคืนเมื่อทำงานเสร็จแล้ว ค่าตอบแทนในการทำงานก็คือ ส่วนต่างระหว่างราคาขายกับราคาซื้อคืน ค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ต้องไม่น้อยกว่าอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการกลางการรับงานไปทำที่บ้านกำหนด ทั้งนี้ ค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน ต้องจ่ายเป็นเงิน และจ่ายเต็มจำนวน เว้นแต่กระทรวงแรงงานจะได้กำหนดเป็นการอื่น โดยจะต้องจ่าย ณ สถานที่ที่ส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เว้นแต่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความประสงค์เป็นอย่างอื่นหรือในกรณีพิเศษอื่น และ ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะต้องได้รับค่าตอบแทนภายใน ๑ เดือนนับจากวันที่งานเสร็จและได้ส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้จ้างงาน โดยไม่ต้องคำนึงว่า ผู้จ้างงานจะได้ตรวจรับงานนั้นหรือยัง

อัตราขั้นต่ำของค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ควรกำหนดให้เหมาะสมสำหรับงานที่รับไปทำที่บ้านแต่ละประเภทของสินค้า และอัตราดังกล่าวควรสอดคล้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้เป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่ทำงานลักษณะคล้ายกันและอยู่ในพื้นที่เดียวกัน

#### ๒.๕.๕. การคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงาน (ชั่วโมงการทำงานและวันหยุด วันลา)

ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องหลีกเลี่ยงการมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน ในลักษณะเป็นการบังคับให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้ช่วยของผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องทำงานในชั่วโมงทำงานที่นานกว่าชั่วโมงทำงานตามปกติ แม้กำหนดเวลาทำงานจะให้เป็นดุลพินิจของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยคำนึงถึงกำหนดเวลาทำงานของการจ้างแรงงานปกติ แต่ต้องไม่เกิน ๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่เกิน ๘ ชั่วโมงต่อวัน

#### ๒.๕.๖. การคุ้มครองเกี่ยวกับชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

ผู้จ้างงานต้องจัดมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย เมื่อมีการโอน ให้เช่า มอบหรือจัดหาเครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสัมภาระหรือสินค้าอย่างอื่น เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านใช้ในการทำงาน

กรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย เจ้าหน้าที่สำนักงานมาตรฐานแรงงานประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุติการมอบงาน หรือสั่งให้หยุดการใช้เครื่องจักรทั้งหมด หรือบางส่วนหรือสั่งให้หยุดการใช้สัมภาระหรือสินค้า หรือ สั่งให้ดำเนินการตามที่จำเป็นอื่น ๆ ตามสมควรได้

กรณีที่พนักงานตรวจแรงงานมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการละเมิดกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของผู้จ้างงานหรือสถานที่ทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อตรวจสอบเอกสารหรือสิ่งอื่น ตลอดจนสอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำสินค้าไปตรวจสอบคุณภาพในกรณีนี้อาจเกิดความไม่ปลอดภัยหรืออาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้ช่วย และพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งให้ผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านรายงานเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนและเรื่องอื่นที่จำเป็น ตลอดจนให้บุคคลนั้นไปพบที่สำนักงานได้

### ๒.๖ ข้อมูลกฎหมายการรับงานไปทำที่บ้านของประเทศฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์มีประมวลกฎหมายแรงงาน The Labor Code เป็นกฎหมายที่รวมกฎหมายแรงงานทั้งหมดในฉบับเดียว ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านจะบัญญัติอยู่ใน The Labor Code Book Three: Condition of Employment, Rule XIV Employment of Homeworkers. ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

#### ๒.๖.๑. บทนิยามความหมาย

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับบุคคลซึ่งรับงานไปทำที่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของกระบวนการผลิตสินค้าหรือวัตถุดิบ ซึ่งเป็นการควบคุมโดยตรงหรือโดยอ้อมจากผู้จ้างงาน และส่งคืนผู้จ้างงานหลังจากงานเสร็จ และผู้จ้างงาน จะต้องเป็นบุคคลที่ทำสัญญาจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน เพื่อเป็นการหาประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองเท่านั้น โดยไม่คำนึงว่า จะทำสัญญาในนามของบุคคลอื่นหรือผ่านตัวแทนหรือผู้รับเหมาช่วง

#### ๒.๖.๒. บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับเหมาช่วง

กรณีผู้รับเหมาช่วงไม่จ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ตามที่ตกลงกัน ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วงในค่าตอบแทนดังกล่าว และกรณีที่มีการจ้างผ่านผู้รับเหมาช่วง ให้ถือว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการจ้างจากผู้รับงานโดยตรงด้วย

#### ๒.๖.๓. การจัดหาสัมภาระรวมทั้งวัตถุดิบ อุปกรณ์ หรือ สิ่งอื่นที่ใช้ในการทำงาน

ผู้จ้างงานมีหน้าที่ส่งมอบวัตถุดิบเพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำการผลิตในบ้านหรือในบริเวณบ้านและส่งคืน หรือ โอน หรือจำหน่ายโดยเป็นไปตามที่ตนวางแผนไว้ หรือซื้อคืนกลับมาด้วยตนเองหรือโดยผ่านบุคคลอื่น

#### ๒.๖.๔. การควบคุมการจ้างและการรับงานไปทำที่บ้าน

เมื่อผู้จ้างงานจะมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อทำงานของตน ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องทำเอกสารสัญญา ระบุว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับค่าตอบแทนตามบทบัญญัตินี้ และในกรณีที่ผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงผิดสัญญาไม่จ่ายเงินค่าตอบแทนหรือเงินอื่นที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิได้รับตามกฎหมายนี้ ให้ถือว่าผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงในอันที่จะต้องจ่ายเงินดังกล่าว

### ๒.๖.๕. การคุ้มครองค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน

ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน สำหรับงานที่สำเร็จตามสัญญาจ้าง และ ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนทันทีที่ได้รับมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน และในกรณีมีการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับเหมาช่วงแล้ว ผู้รับเหมาช่วงต้องจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านภายในสัปดาห์เดียวกันนั้นที่ผู้รับเหมาช่วงได้รับเงินค่าสินค้าหรือสิ่งของแล้ว

ผู้จ้างงานมีสิทธิปฏิเสธการจ่ายค่าตอบแทนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้จ้างงานมีสิทธิคืนสินค้าที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำไว้ไม่เรียบร้อย ให้ไปทำใหม่เกินกว่า ๑ ครั้งก็ได้ โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนซ้ำอีก
- (๒) ผู้จ้างงาน หรือ ผู้รับเหมาช่วงไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านสำหรับสินค้าที่ส่งคืนแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเนื่องจากการทำงานที่ผิดพลาดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ห้ามผู้จ้างงานหรือผู้รับเหมางานหักค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน  
เว้นแต่

- (๑) มีหลักฐานปรากฏชัดว่าเป็นความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- (๒) มีการให้โอกาสในการชี้แจงถึงสาเหตุที่ไม่ควรมีการหักเงินค่าตอบแทน
- (๓) จำนวนเงินที่หักถูกต้องและเหมาะสมและไม่เกินกว่าค่าเสียหายตามจริง
- (๔) สามารถหักเงินได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านที่ได้รับต่อสัปดาห์

### ๒.๖.๖. การร้องทุกข์และดำเนินคดี

กรณีมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้จ้างงานหรือผู้รับเหมาช่วงเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน คู่กรณีมีสิทธิยื่นข้อร้องต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดได้ การตัดสินชี้ขาดต้องกระทำภายใน ๑๐ วันนับแต่ได้รับคำร้องดังกล่าว คำตัดสินดังกล่าวถือว่าถึงที่สุด จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

ภาคผนวก ๓

สรุปการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
กับแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน  
ระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายแรงงานต่างประเทศ

สรุปการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ  
และแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน  
ระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายแรงงานต่างประเทศ

๓.๑ การเปรียบเทียบกฎหมายแรงงานในด้านความคุ้มครอง

กฎหมายแรงงานของต่างประเทศส่วนใหญ่ กฎหมายแรงงานครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ และมีกฎหมายเฉพาะสำหรับแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านอีกด้วย

ตารางที่แสดงกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแรงงานในระบบและนอกระบบ

ประเทศที่ใช้กฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแรงงาน ในระบบและนอกระบบในฉบับเดียวกัน		
ประเทศ	กฎหมาย	ประเด็น
ประเทศสหรัฐอเมริกา	กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม ค.ศ. ๑๙๓๘ (The Fair Labor Standards Act of ๑๙๓๘: FLSA)	กฎหมายดังกล่าวนี้ครอบคลุมคนทำงานไม่ว่าจะทำงานที่บ้านหรือในโรงงานอุตสาหกรรม
ประเทศเยอรมนี	กฎหมายคุ้มครองแรงงาน	กฎหมายกำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นบุคคลที่ ถูกจัดให้มีสถานะเช่นเดียวกับลูกจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ยังคงได้รับความคุ้มครองตามเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการ
สหราชอาณาจักร	กฎหมายแรงงาน	แรงงานที่รับงานทำที่บ้านถือว่าเป็นลูกจ้างและได้รับการคุ้มครองในฐานะลูกจ้าง
ประเทศญี่ปุ่น	กฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในภาคอุตสาหกรรม (Industrial Homework Law)	กฎหมายระบุความหมายของการรับงานไปทำที่บ้านและคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านค่าตอบแทน ความปลอดภัยในการทำงานรวมทั้งการคุ้มครองด้านอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่ความสมดุลในชีวิตของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ประเทศที่ใช้กฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแรงงาน ในระบบและนอกระบบในฉบับเดียวกัน		
ประเทศ	กฎหมาย	ประเด็น
ประเทศ ฟิลิปปินส์	ประมวลกฎหมายแรงงาน The Labor Code เป็นกฎหมายที่ รวมกฎหมายแรงงานทั้งหมดใน ฉบับเดียว	บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะบัญญัติอยู่ใน The Labor Code Book Three: Condition of Employment, Rule XIV Employment of Homeworkers

๓.๒. คำนิยาม ของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” จากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ทำงาน  
ที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ ทำให้เกิดการตีความที่แคบได้ ดังรายละเอียดในตารางที่ ๓.๒

นิยามของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตารางที่ ๓.๒ การเปรียบเทียบ นิยาม  
ของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ของกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือ ประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้าง งานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง	งานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเรียกว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่น ๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง ที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้างเพื่อรับ ค่าตอบแทนซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการ ตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใด เป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ วัสดุ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน เว้นแต่บุคคลนั้นมีต้องอยู่ ภายใต้การบังคับบัญชา และสามารถพึ่งพา ตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในอันที่จะพิจารณาได้ ว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระตามกฎหมาย ข้อบังคับแห่งชาติหรือคำพิพากษาของศาล

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน  
รวมเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี แล้ว คำนิยาม “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ที่ระบุถึง “งานที่ผู้จ้างงาน  
ในกิจการอุตสาหกรรม” ในกฎหมายอาจจะทำให้เกิดการตีความที่แคบ เนื่องจากทั้งผู้จ้างและลูกจ้าง  
อาจตีความเฉพาะการทำงานในกิจการอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งปกติงานที่รับไปทำที่บ้าน  
จะมีงานในลักษณะ กิจการบริการ พาณิชยกรรม วิชาชีพ เกษตรกรรม ฯลฯ อีกด้วย

๓.๓. ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเลือกสถานที่ทำงานได้ด้วยตนเอง

ประเทศไทย – เมื่อตีความตามบทบัญญัติให้นิยามของสถานที่ทำงานของผู้รับงานกลับไปทำที่บ้าน คือ บ้าน เพียงเท่านั้น

ต่างประเทศ – ให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเลือกสถานที่ทำงานได้ด้วย

ตารางแสดงการเปรียบเทียบรายละเอียดของนิยาม “งานที่รับไปทำที่บ้าน”

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ กับ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	การให้คำนิยาม
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ประเทศไทย)	งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	งานที่ทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเรียกว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่น ๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเองที่มีใช้สถานที่ทำงานของนายจ้างเพื่อรับค่าตอบแทนซึ่งก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่นายจ้างกำหนด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ วัสดุ หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำงาน เว้นแต่บุคคลนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และสามารถพึ่งพาตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในอันที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระตามกฎหมายข้อบังคับแห่งชาติหรือคำพิพากษาของศาล
ประเทศสหรัฐอเมริกา	งานอุตสาหกรรมที่รับไปทำที่บ้าน หมายถึง การผลิตสินค้าโดยบุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะทำงานในบ้าน อพาร์ทเมนท์ ห้องเช่า หรือห้องพัก ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของตน เมื่อผู้จ้างงานซึ่งได้รับอนุญาตในการผลิตสินค้านี้ดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่มาของวัตถุดิบ หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้น และไม่ว่าวัตถุดิบหรืออุปกรณ์นั้น ผู้จ้างงานจะเป็นผู้จัดหาให้หรือไม่ก็ตาม (สหรัฐอเมริกาเน้นการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในงานอุตสาหกรรมเป็นหลัก)
ประเทศเยอรมันนี	ผู้รับงานไปทำที่บ้าน หมายถึง บุคคลใด ๆ มีสิทธิเลือกสถานที่ทำงานได้ด้วยตนเองโดยอาจทำงานในที่พักของตนหรือสถานที่อื่นที่ตนเลือก และอาจทำงานคนเดียวหรือทำงานกับสมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้งานต้องเกี่ยวกับการค้าหรืออุตสาหกรรมตามคำสั่งของผู้ทำการค้า หรือตามคำสั่งของคนกลาง หรือคนที่นำงานไปส่งให้ผู้อื่น หรือสถาบันอื่น โดยไม่ต้องคำนึงว่า มีการจัดหาวัตถุดิบให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือไม่ก็ตาม

### ๓.๔ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ ไม่ได้มีการแยกประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้านเอาไว้อย่างชัดเจน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการสร้างเสริมการทำงานให้มีตำแหน่งงานที่เพิ่มมากขึ้น การแยกประเภทของงานหรือการลงทะเบียนโดยจัดเป็นกลุ่มอาชีพ จะทำให้ทราบรายละเอียดของชนิด ประเภทของงาน สามารถเชื่อมมิติสัมพันธ์กับอาชีพเดียวกันในกลุ่มประเภทเดียวกัน ทำให้เกิดการขยายรายละเอียดตำแหน่งงานซึ่งจะทำให้ลูกจ้างสามารถทำงานที่ถนัดหรือชอบได้ ตรงกับความต้องการมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้เชื่อมโยงกับศักยภาพของบุคลากรโดยประชาชนที่มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ในชนิดงานที่มีการลงทะเบียนมากขึ้น ทำให้สามารถหาผู้ที่ทำงานได้ตรงกับงานมากขึ้น และผู้ทำงานก็มีความรู้ประสบการณ์ตรงกับงานที่ต้องการ

### ๓.๕ ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาการจ้างงาน การควบคุมการจ้างและการรับงานไปทำที่บ้าน

ข้อกำหนดเกี่ยวกับสัญญาการจ้างงาน โดยในบทบัญญัติในมาตรา ๙ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จ้างงานต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านเป็นภาษาไทย มอบให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านฉบับหนึ่งและเก็บไว้ที่สถานประกอบกิจการ หรือสำนักงานของผู้จ้างงานอีกหนึ่งฉบับขณะที่มอบหมายงานนั้น และพร้อมที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจเอกสารได้ในเวลาทำงาน ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าว

ปัญหา ประเทศไทยการรับงานไปทำที่บ้านไม่ค่อยมีสัญญาจ้าง

### ๓.๖. กฎหมายไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับเหมาช่วง

ประเทศไทย – ไม่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้รับจ้างผู้รับเหมาช่วง และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ต่างประเทศ – มีการกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้รับจ้างผู้รับเหมาช่วง และผู้รับงานไปทำที่บ้าน อย่างชัดเจน

ตารางแสดงการเปรียบเทียบรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้รับจ้างผู้รับเหมาช่วง และผู้รับงานไปทำที่บ้านในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ กับ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	การบัญญัติหน้าที่และความรับผิดชอบ
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ประเทศไทย)	ผู้รับเหมาช่วง ถูกกำหนดไว้ในนิยาม แต่ไม่มีข้อบัญญัติ ประกาศกระทรวงที่ประกาศในการกำหนดเรื่องนี้
ประเทศฟิลิปปินส์	กรณีผู้รับเหมาช่วงไม่จ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามที่ตกลงกัน ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วงในค่าตอบแทนดังกล่าว และกรณีที่มีการจ้างผ่านผู้รับเหมา

ประเทศ	การบัญญัติหน้าที่และความรับผิดชอบ
	ช่วง ให้ถือว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการจ้างจากผู้รับงานโดยตรงด้วย
ประเทศเยอรมันนี	<p>ผู้จ้างงานมีหน้าที่จัดทำบันทึกการมอบงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยระบุว่า ได้มอบงานให้ใคร งานอะไร กรณีมีผู้รับเหมาช่วงต้องระบุตัวผู้รับเหมาช่วงด้วย และต้องติดบันทึกดังกล่าวไว้ในบริเวณซึ่งสามารถเห็นได้ง่าย และต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้สำนักงานที่รับผิดชอบทุก ๆ ๖ เดือน และในกรณีที่สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานที่เกี่ยวข้องต้องการสำเนา ก็ต้องส่งสำเนา ให้ด้วย</p> <p>มีบทบัญญัติให้ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วง กล่าวคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑) กรณีที่ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับเหมาช่วงโดยรู้ว่าจำนวนเงินนั้นไม่พอจ่ายให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับเหมาช่วงทั้ง ๆ ที่รู้ว่าผู้รับเหมาช่วงเป็นผู้ที่ไม่น่าไว้วางใจ เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านได้เงินค่าตอบแทนไม่ครบ ผู้จ้างงานก็ยังจำเป็นต้องร่วมรับผิดชอบในจำนวนเงินที่ขาดนั้นด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติที่กล่าวถึงหน้าที่หรือความรับผิดชอบของผู้จ้างงานมักจะบัญญัติถึงผู้ที่ผ่านงานไปสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย แสดงให้เห็นถึงว่าแม้ไม่ใช่ผู้มอบงาน (ผู้จ้างงาน) ก็รวมถึงผู้รับมอบงานมา เพื่อนำไปมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านอีกต่อหนึ่ง</li> <li>๒) ผู้รับเหมาช่วง (คนกลาง) คือ บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างของผู้จ้างงาน ซึ่งทำหน้าที่นำงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้จ้างงานไปมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเมื่องานเสร็จแล้วก็นำงานนั้นส่งคืนแก่ผู้จ้างงาน</li> </ol>
สหราชอาณาจักร	สหราชอาณาจักรมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนรายชิ้นสำหรับงานที่ผลิตโดยผู้จ้างงานต้องระบุขั้นตอนการกำหนดค่าตอบแทนตามเวลามาตรฐานและอัตราค่าตอบแทนมาตรฐาน โดยกำหนดให้ผู้จ้างงานการจ่ายค่าตอบแทน ๑.๒ เท่าของค่าตอบแทนตามเวลามาตรฐาน เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่ผลิตได้ในจำนวนน้อยกว่าผลผลิตมาตรฐานจะได้รับค่าตอบแทนขั้นต่ำด้วย

จากนิยามของพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ “ผู้จ้างงาน” หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการซึ่งตกลงจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน ไม่ว่าจะตกลงมอบงานโดยตนเองหรือโดยผ่านตัวแทนหรือกระทำในลักษณะผู้รับเหมาช่วงก็ตาม

ผู้รับเหมาช่วง ถูกกำหนดไว้ในนิยาม แต่ไม่มีข้อบัญญัติ ประกาศกระทรวงที่ประกาศในการกำหนดเรื่องนี้

### ข้อปฏิบัติในต่างประเทศ

#### ประเทศฟิลิปปินส์

กรณีผู้รับเหมาช่วงไม่จ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามที่ตกลงกัน ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วงในค่าตอบแทนดังกล่าว และกรณีที่มีการจ้างผ่านผู้รับเหมาช่วง ให้ถือว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการจ้างจากผู้รับงานโดยตรงด้วย

#### ประเทศเยอรมันนี

ผู้จ้างงานมีหน้าที่จัดทำบันทึกการมอบงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยระบุว่า ได้มอบงานให้ใคร งานอะไร กรณีมีผู้รับเหมาช่วงต้องระบุตัวผู้รับเหมาช่วงด้วย และต้องติดบันทึกดังกล่าวไว้ในบริเวณซึ่งสามารถเห็นได้ง่าย และต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้สำนักงานที่รับผิดชอบทุก ๆ ๖ เดือน และในกรณีที่สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานที่เกี่ยวข้องต้องการสำเนา ก็ต้องส่งสำเนา ให้ด้วย

#### มีบทบัญญัติให้ผู้จ้างงานต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้รับเหมาช่วง กล่าวคือ

กรณีที่ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับเหมาช่วงโดยรู้ว่าจำนวนเงินนั้นไม่พอจ่ายให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับเหมาช่วงทั้ง ๆ ที่รู้ว่าผู้รับเหมาช่วงเป็นผู้ที่ไม่น่าไว้วางใจ เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านได้เงินค่าตอบแทนไม่ครบ ผู้จ้างงานก็ยังคงต้องร่วมรับผิดชอบในจำนวนเงินที่ขาดนั้นด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติที่กล่าวถึงหน้าที่หรือความรับผิดชอบของผู้จ้างงานมักจะบัญญัติถึงผู้ที่ผ่านงานไปสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย แสดงให้เห็นถึงว่าแม้ไม่ใช่ผู้มอบงาน (ผู้จ้างงาน) ก็รวมถึงผู้รับมอบงานมาเพื่อนำไปมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านอีกต่อหนึ่ง

๒) ผู้รับเหมาช่วง (คนกลาง) คือ บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างของผู้จ้างงาน ซึ่งทำหน้าที่นำงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้จ้างงานไปมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และเมื่องานเสร็จแล้วก็นำงานนั้นส่งคืนแก่ผู้จ้างงาน

#### สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีการกำหนดอัตราตอบแทนรายชิ้นสำหรับงานที่ผลิตโดยผู้จ้างงาน ต้องระบุขั้นตอนการกำหนดค่าตอบแทนตามเวลามาตรฐานและอัตราค่าตอบแทนมาตรฐาน โดยกำหนดให้ผู้จ้างงานการจ่ายค่าตอบแทน ๑.๒ เท่าของค่าตอบแทนตามเวลามาตรฐาน เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่ผลิตได้ในจำนวนน้อยกว่าผลผลิตมาตรฐานจะได้รับค่าตอบแทนขั้นต่ำด้วย

### เยอรมันนี

ผู้จ้างงานมีหน้าที่จัดทำบันทึกการมอบงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยระบุว่า ได้มอบงานให้ใคร งานอะไร กรณีมีผู้รับเหมาช่วงต้องระบุตัวผู้รับเหมาช่วงด้วย และต้องติดบันทึกดังกล่าวไว้ในบริเวณซึ่งสามารถเห็นได้ง่าย และต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้สำนักงานที่รับผิดชอบทุก ๆ ๖ เดือน และในกรณีที่สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานที่เกี่ยวข้องต้องการสำเนา ก็ต้องส่งสำเนา ให้ด้วยสิ่งที่พบในประเทศเยอรมนี

กรณีที่ผู้จ้างงานหรือผู้รับเหมาช่วงจ่ายเงินค่าตอบแทนไม่ครบตามที่ตกลงกัน ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ และเมื่อเจ้าพนักงานพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้จ้างงานหรือผู้รับเหมาช่วงจ่ายค่าตอบแทนไม่ครบจริง เจ้าพนักงานดังกล่าวก็มีอำนาจสั่งให้ผู้จ้างงานและผู้รับเหมาช่วงจ่ายเงินที่ยังขาดอยู่ให้ครบถ้วนได้

### ฟิลิปปินส์

ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านสำหรับงานที่สำเร็จตามสัญญาจ้าง และ ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนทันทีที่ได้รับมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน และในกรณีมีการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับเหมาช่วงแล้ว ผู้รับเหมาช่วงต้องจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านภายในสัปดาห์เดียวกันนั้นที่ผู้รับเหมาช่วงได้รับเงินค่าสินค้าหรือสิ่งของแล้ว

กรณีมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้จ้างงานหรือผู้รับเหมาช่วงเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน คู่กรณีมีสิทธิยื่นข้อร้องต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดได้ การตัดสินชี้ขาดต้องกระทำภายใน ๑๐ วันนับแต่ได้รับคำร้องดังกล่าว คำตัดสินดังกล่าวถือว่าถึงที่สุด จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

### ๓.๕. กรณีผู้ว่าจ้างไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

จากข้อมูลสำหรับการไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ส่วนใหญ่พบว่าผู้ว่าจ้างไม่จัดทำสัญญาจ้างให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน อัตราค่าจ้างไม่เหมาะสม และปัญหาสภาพแวดล้อมของการทำงานไม่เหมาะสม ผู้จ้างไม่เป็นธรรม และผู้รับงานไปทำที่บ้านก็ไม่กล้าที่จะแย้ง เพราะกลัวว่าจะไม่ได้รับการจ้างต่อ

การยุติข้อพิพาทระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน วิธีระงับข้อพิพาทมีเพียง ๒ วิธี คือ ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานและนำคดีสู่ศาลแรงงาน แต่เนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านค่อนข้างมีความละเอียดอ่อน หากมีข้อพิพาทกันจะทำให้ผู้จ้างงานและผู้รับงานไม่สามารถทำงานด้วยกันต่อไปได้ ไม่ว่าฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายชนะคดีซึ่งย่อมเป็นผลร้ายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพราะไม่กล้าเรียกร้องสิทธิใด ๆ ด้วยเกรงว่าจะไม่ได้รับมอบงานให้ทำอีกและต้องขาดรายได้

### ข้อปฏิบัติในต่างประเทศ

#### ตัวอย่างของประเทศฟิลิปปินส์ ที่ได้กำหนดเรื่องสัญญาจ้าง

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับบุคคลซึ่งรับงานไปทำที่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของกระบวนการผลิตสินค้าหรือวัตถุดิบ ซึ่งเป็นการควบคุมโดยตรงหรือโดยอ้อมจากผู้จ้างงาน และส่งคืนผู้จ้างงานหลังจากงานเสร็จ และ ผู้จ้างงาน จะต้องเป็นบุคคลที่ทำสัญญาจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน เพื่อเป็นการหาประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองเท่านั้น โดยไม่คำนึงว่า จะทำสัญญาในนามของบุคคลอื่นหรือผ่านตัวแทนหรือผู้รับเหมาช่วง

#### ประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลผู้รับงานไปทำที่บ้าน

หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ คณะกรรมการกลางรับงานไปทำที่บ้าน (Central Homework Council) ซึ่งจะประสานงานกับคณะกรรมการรับงานไปทำที่บ้านในระดับเขต ในการกำกับดูแลการรับงานไปทำที่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย

#### องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การยุติข้อพิพาท ระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับนายจ้างหรือตัวกลางที่ได้รับมอบหมายจากนายจ้างควรได้รับการกำหนดกลไกไว้

#### สหรัฐอเมริกา

ในทางปฏิบัติการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายนี้มีอุปสรรคเช่นกัน เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ผู้จ้างงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่ถือว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นลูกจ้าง แต่ถือว่าเป็นผู้รับเหมางาน ผู้จ้างงานยังไม่ได้รวบรวมสถิติเกี่ยวกับการทำงานหรือไม่ได้กำกับให้ผู้รับงานกรอกข้อมูลลงในคู่มือการรับงานไปทำที่บ้าน ผู้จ้างงานบางคนปฏิเสธการจ่ายค่าตอบแทนขั้นต่ำ และบางรายไม่นับรวมกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไว้ในกระบวนการทำงาน ส่งผลต่อการคำนวณเวลาที่ใช้ในการทำงานและจำนวนผลผลิต และมีผู้จ้างงานที่จ้างงานในอุตสาหกรรมโดยที่ไม่มีใบรับรอง

#### ๓.๖. ปัญหาในเรื่องการคุ้มครองค่าตอบแทนขั้นต่ำในการรับงานไปทำที่บ้าน

ประเทศไทย – มีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนไว้ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๖ แต่ในทางปฏิบัติ อัตราค่าตอบแทนนั้นยังไม่เป็นธรรมกับผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ดี ซึ่งประเด็นปัญหานี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการกำหนดค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น แต่อยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดขึ้นอย่างไม่จริงจังด้วย

ต่างประเทศ – มีการกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้รับจ้างผู้รับเหมาช่วง และผู้รับงานไปทำที่บ้าน อย่างชัดเจน

ตารางแสดงการเปรียบเทียบรายละเอียดการคุ้มครองค่าตอบแทนขั้นต่ำ  
ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ กับ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	การบัญญัติการคุ้มครองค่าตอบแทนขั้นต่ำ
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ประเทศไทย)	การกำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน หากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้ผู้รับจ้างกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนดและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	<p>อัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรได้รับการกำหนดตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติโดยให้มีการกำหนดโดยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้การปรึกษากับผู้แทนฝ่ายองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ให้มีการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม ส่วนค่าตอบแทนของผู้รับงานนั้นที่ต้องคำนวณเป็นหน่วยควรต้องกำหนดให้เท่ากับคนที่ทำงานในสถานประกอบการ ที่สำคัญก็คือควรนำมาตรการคุ้มครองค่าจ้างในระดับนโยบายมาใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในกรณีของการหักค่าจ้างและการจ่ายค่าจ้าง ควรมีมาตรการคุ้มครองผู้รับงานเมื่อส่งมอบงาน</p> <p>ค่าตอบแทน ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับค่าตอบแทนสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการใช้ไฟฟ้าและน้ำ การติดต่อสื่อสาร และการดูแลรักษาเครื่องจักรอุปกรณ์ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดูแลรักษาอุปกรณ์ดังกล่าว และการดำเนินการอื่น ๆ</p>
ประเทศสหรัฐอเมริกา	ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้านตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายซึ่งเป็นอัตราที่รัฐกลางกำหนด และหากในรัฐที่ทำงานนั้นมีกฎหมายของมลรัฐกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วย ก็ต้องจ่ายค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่า และต้องจ่ายสำหรับเวลาทำงานทั้งหมด และถ้ามีการทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด ก็ต้องจ่ายค่าล่วงเวลา หรือค่าทำงานในวันหยุดด้วยแล้วแต่กรณี ถ้ามีการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนวณตามชิ้นงาน ผู้จ้างงานจะต้องศึกษาระยะเวลาในการทำงานเปรียบเทียบกับลูกจ้างทั่วไป แล้วคำนวณเป็นค่าตอบแทนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่ลูกจ้างทั่วไปได้รับ

ประเทศ	การบัญญัติการคุ้มครองค่าตอบแทนขั้นต่ำ
	<p>และผู้จ้างงานต้องเก็บเอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าตอบแทนไว้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจได้</p> <p>ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดโดยคณะกรรมการงานรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบไตรภาคี ประกอบด้วยบุคคลฝ่ายผู้จ้างงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ เจ้าพนักงานด้านแรงงานทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้คือ กำหนดอัตราค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน โดยเป็นการตกลงร่วมกันทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าตอบแทน ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องจัดทำรายการแสดงการจ่ายค่าตอบแทน อัตราการคำนวณค่าตอบแทน และอาจจะบุนิธีคำนวณค่าตอบแทนไว้ด้วยพร้อมกันนั้น ผู้จ้างงานก็มีหน้าที่ต้องออกหนังสือรับรองการจ่ายค่าตอบแทนเพื่อเป็นหลักฐานการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านแต่ละคนด้วย</p>
ประเทศญี่ปุ่น	<p>ค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านอาจคิดคำนวณเป็นรายชิ้นและในกรณีที่มีการขายวัตถุดิบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แล้วซื้อกลับคืนเมื่อทำงานเสร็จแล้ว ค่าตอบแทนในการทำงานก็คือส่วนต่างระหว่างราคาขายกับราคาซื้อคืน ค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ต้องไม่น้อยกว่าอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการกลางการรับงานไปทำที่บ้าน ทั้งนี้ค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน ต้องจ่ายเป็นเงินและจ่ายเต็มจำนวน เว้นแต่กระทรวงแรงงานจะได้กำหนดเป็นการอื่น โดยจะต้องจ่าย ณ สถานที่ที่ส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เว้นแต่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความประสงค์เป็นอย่างอื่นหรือในกรณีพิเศษอื่นและ ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะต้องได้รับค่าตอบแทนภายใน๑ เดือนนับจากวันที่งานเสร็จและได้ส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้จ้างงาน โดยไม่ต้องคำนึงว่า ผู้จ้างงานจะได้ตรวจรับงานนั้นหรือยัง</p> <p>อัตราขั้นต่ำของค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ควรกำหนดให้เหมาะสมสำหรับงานที่รับไปทำที่บ้านแต่ละประเภทของสินค้า และอัตราดังกล่าวควรสอดคล้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้เป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่ทำงานลักษณะคล้ายกันและอยู่ในพื้นที่เดียวกัน</p>

การกำหนดค่าจ้างและค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำงานที่บ้านยังไม่เป็นธรรม

ปัญหาค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้อยู่ที่การกำหนดค่าตอบแทนเท่านั้น แต่อยู่ที่การบังคับใช้ค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้นด้วย การนำค่าตอบแทนที่กำหนดไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ควรดำเนินการดังนี้

บทบัญญัติบางมาตราเปิดกว้างเกินไป หรือยังไม่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านอย่างเพียงพอ อาจมีการเอาเปรียบผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น การอัตราดอกเบี้ย กรณีการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

### ข้อปฏิบัติในต่างประเทศ

#### **องค์การแรงงานระหว่างประเทศ**

การจ่ายค่าจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับค่าจ้างเมื่อมีการส่งมอบงานที่เสร็จสมบูรณ์แล้ว หรือจ่ายตามกำหนดระยะเวลาปกติไม่เกินหนึ่งเดือน ในกรณีที่มีการใช้คนกลาง คนกลางและนายจ้างควรร่วมกันรับผิดชอบในการจ่ายค่าตอบแทนที่จะถึงกำหนดชำระแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในกรณีที่เกิดข้อบกพร่องเกี่ยวกับงานหรือวัสดุที่เสียหาย ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการหักค่าจ้างโดยมีเหตุผลอันสมควร

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรได้รับการกำหนดตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติโดยให้มีการกำหนดโดยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้การปรึกษากับผู้แทนฝ่ายองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ให้มีการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม ส่วนค่าตอบแทนของผู้รับงานนั้นที่ต้องคำนวณเป็นหน่วยควรต้องกำหนดให้เท่ากับคนที่ทำงานในสถานประกอบการ ที่สำคัญก็คือควรนำมาตรการคุ้มครองค่าจ้างในระดับนโยบายมาใช้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในกรณีของการหักค่าจ้างและการจ่ายค่าจ้าง ควรมีมาตรการคุ้มครองผู้รับงานเมื่อส่งมอบงาน

ค่าตอบแทน ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับค่าตอบแทนสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการใช้ไฟฟ้าและน้ำ การติดต่อสื่อสาร และการดูแลรักษาเครื่องจักรอุปกรณ์ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดูแลรักษาอุปกรณ์ดังกล่าว และการดำเนินการอื่น ๆ

ค่าตอบแทน อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าตอบแทนโดยตรง แต่มีบทบัญญัติให้นโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน จะต้องส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ทำงานรับค่าจ้างอื่น ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ ในด้านค่าตอบแทน โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้านและเงื่อนไขที่จะนำมาปรับใช้กับประเภทของงานที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันที่ดำเนินการในสถานประกอบการตามความเหมาะสม

### ประเทศอเมริกา

ผู้จ้างงาน (นายจ้าง) ต้องจ่ายค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้านตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายซึ่งเป็นอัตราที่รัฐกลางกำหนด และหากในรัฐที่ทำงานนั้นมีกฎหมายของมลรัฐกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วย ก็ต้องจ่ายค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่า และต้องจ่ายสำหรับเวลาทำงานทั้งหมด และถ้ามีการทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด ก็ต้องจ่ายค่าล่วงเวลา หรือค่าทำงานในวันหยุดด้วยแล้วแต่กรณี ถ้ามีการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนวณตามชิ้นงาน ผู้จ้างงานจะต้องศึกษาระยะเวลาในการทำงานเปรียบเทียบกับลูกจ้างทั่วไป แล้วคำนวณเป็นค่าตอบแทนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่ลูกจ้างทั่วไปได้รับ และผู้จ้างงานต้องเก็บเอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าตอบแทนไว้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจได้

ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดโดยคณะกรรมการงานรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบไตรภาคี ประกอบด้วยบุคคลฝ่ายผู้จ้างงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และ เจ้าพนักงานด้านแรงงานทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้คือ กำหนดอัตราค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน โดยเป็นการตกลงร่วมกันทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าตอบแทน ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องจัดทำรายการแสดงการจ่ายค่าตอบแทน อัตราการคำนวณค่าตอบแทน และอาจจะบุนิธีคำนวณค่าตอบแทนไว้ด้วย พร้อมกันนั้น ผู้จ้างงานก็มีหน้าที่ต้องออกหนังสือรับรองการจ่ายค่าตอบแทนเพื่อเป็นหลักฐานการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านแต่ละคนด้วย

### ประเทศญี่ปุ่น

ค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านอาจคิดคำนวณเป็นรายชิ้น และในกรณีที่มีการขายวัตถุดิบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แล้วซื้อกลับคืนเมื่อทำงานเสร็จแล้ว ค่าตอบแทนในการทำงานก็คือ ส่วนต่างระหว่างราคาขายกับราคาซื้อคืน ค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ต้องไม่น้อยกว่าอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการกลางการรับงานไปทำที่บ้าน ทั้งนี้ ค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน ต้องจ่ายเป็นเงินและจ่ายเต็มจำนวน เว้นแต่กระทรวงแรงงานจะได้กำหนดเป็นการอื่น โดยจะต้องจ่าย ณ สถานที่ที่ส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เว้นแต่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความประสงค์เป็นอย่างอื่นหรือในกรณีพิเศษอื่น และ ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะต้องได้รับค่าตอบแทนภายใน ๑ เดือนนับจากวันที่งานเสร็จ และได้ส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้จ้างงาน โดยไม่ต้องคำนึงว่า ผู้จ้างงานจะได้ตรวจรับงานนั้นหรือยัง

อัตราขั้นต่ำของค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน ควรกำหนดให้เหมาะสมสำหรับงานที่รับไปทำที่บ้านแต่ละประเภทของสินค้า และอัตราดังกล่าวควรสอดคล้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้เป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่ทำงานลักษณะคล้ายกันและอยู่ในพื้นที่เดียวกัน

### ประเทศฟิลิปปินส์

ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านสำหรับงานที่สำเร็จตามสัญญาจ้าง และ ผู้จ้างงานต้องจ่ายค่าตอบแทนทันทีที่ได้รับมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน และในกรณีมีการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับเหมาช่วงแล้ว ผู้รับเหมาช่วงต้องจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านภายในสัปดาห์เดียวกันนั้นที่ผู้รับเหมาช่วงได้รับเงินค่าสินค้าหรือสิ่งของแล้ว

กรณีมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้จ้างงานหรือผู้รับเหมาช่วงเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนในงานรับไปทำที่บ้าน คู่กรณีมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาคัดสินชี้ขาดได้ การตัดสินชี้ขาดต้องกระทำภายใน ๑๐ วันนับแต่ได้รับคำร้องดังกล่าว คำตัดสินดังกล่าวถือว่าถึงที่สุด จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

ผู้จ้างงานมีสิทธิปฏิเสธการจ่ายค่าตอบแทนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

#### ฟิลิปปินส์

(๑) ผู้จ้างงานมีสิทธิคืนสินค้าที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำไว้ไม่เรียบร้อยให้ไปทำใหม่เกินกว่า ๑ ครั้งก็ได้ โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนซ้ำอีก

(๒) ผู้จ้างงาน หรือ ผู้รับเหมาช่วงไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านสำหรับสินค้าที่ส่งคืนแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเนื่องจากการทำงานที่ผิดพลาดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ห้ามผู้จ้างงานหรือผู้รับเหมางานหักค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้าน เว้นแต่

(๑) มีหลักฐานปรากฏชัดว่าเป็นความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

(๒) มีการให้โอกาสในการชี้แจงถึงสาเหตุที่ไม่ควรมีการหักเงินค่าตอบแทน

(๓) จำนวนเงินที่หักถูกต้องและเหมาะสมและไม่เกินกว่าค่าเสียหายตามจริง

(๔) สามารถหักเงินได้สูงสุดไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านที่ได้รับต่อสัปดาห์

### ๓.๗. การคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงาน (ชั่วโมงการทำงานและวันหยุด วันลา)

ประเทศไทย – ไม่พบข้อกำหนดในเรื่องการกำหนดชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา สำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ระบุในกฎหมายไทย

ต่างประเทศ – มีการกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้รับจ้างผู้รับเหมาช่วง และผู้รับงานไปทำที่บ้าน อย่างชัดเจน

ตารางแสดงการเปรียบเทียบรายละเอียดการคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงานในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ กับ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	การบัญญัติการคุ้มครองสภาพการทำงาน
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ประเทศไทย)	ไม่มีการกำหนด
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	การกำหนดการส่งมอบงาน ไม่ควรกำหนดเวลาการส่งมอบงานที่แล้วเสร็จในกรณีที่อาจส่งกระทบต่อการหยุดพักผ่อนประจำวัน ประจำสัปดาห์ เมื่อเปรียบเทียบกับคนงานประเภทอื่น ๆ ได้รับ ส่วนในวันหยุดอย่างอื่น ๆ ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรกำหนดให้ได้รับประโยชน์ เช่นเดียวกับที่คนงานประเภทอื่น ๆ คือได้รับค่าจ้างในวันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันลาป่วย
ประเทศสหรัฐอเมริกา	กำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างและเวลาทำงาน ซึ่งกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างทุกประเภทคือต้องไม่เกินสัปดาห์ละ ๔๐ ชั่วโมง
ประเทศเยอรมันนี	<p>ผู้จ้างงานจะต้องศึกษาเวลาในการทำงานกับปริมาณงานที่มอบให้ โดยพิจารณาจากการทำงานประเภทและชนิดเดียวกันในสถานประกอบการ ดังนั้น ผู้จ้างงานจะต้องไม่มอบงานมากเกินไปในระยะเวลาเวลาจำกัด และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเวลาการทำงานด้วย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับผู้เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยสรุปแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินวันละ ๘ ชั่วโมง ซึ่งอาจขยายออกไปได้ แต่โดยรวมต้องไม่เกินวันละ ๑๐ ชั่วโมง โดยจะต้องมีเวลาพักตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย</p> <p>ส่วนเรื่องวันหยุดวันลา ต้องบังคับตามหลักเกณฑ์เดียวกับลูกจ้างในสถานประกอบการ เช่น ลูกจ้างในสถานประกอบการมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ เมื่อทำงานต่อเนื่องมาเกินกว่า ๖ เดือน โดยมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า ๒๔ วันต่อปี ซึ่งในช่วงวันลาวันนั้นก็ยังมีสิทธิได้รับค่าจ้างด้วยโดยคำนวณจากค่าจ้าง ๑๓ สัปดาห์ก่อนมีการหยุดพักผ่อนประจำปี</p>

ประเทศ	การบัญญัติการคุ้มครองสภาพการทำงาน
ประเทศญี่ปุ่น	ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องหลีกเลี่ยงการมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในลักษณะเป็นการบังคับให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้ช่วยของผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องทำงานในช่วงโมงทำงานที่นานกว่าช่วงโมงทำงานตามปกติ แม้กำหนดเวลาทำงานจะให้เป็นดุลพินิจของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยคำนึงถึงกำหนดเวลาทำงานของการจ้างแรงงานปกติ แต่ต้องไม่เกิน ๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่เกิน ๘ ชั่วโมงต่อวัน

ไม่พบข้อกำหนดในเรื่องการกำหนดชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา สำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ระบุในกฎหมายไทย

### ข้อปฏิบัติในต่างประเทศ

#### องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การกำหนดการส่งมอบงาน ไม่ควรกำหนดเวลาการส่งมอบงานที่แล้วเสร็จในกรณีที่อาจส่งกระทบต่อการหยุดพักผ่อนประจำปี ประจำสัปดาห์ เมื่อเปรียบเทียบกับคนงานประเภทอื่น ๆ ได้รับ ส่วนในวันหยุดอย่างอื่น ๆ ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรกำหนดให้ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับที่คนงานประเภทอื่น ๆ คือได้รับค่าจ้างในวันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันลาป่วย

#### ประเทศสหรัฐอเมริกา

กำหนดให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างและเวลาทำงาน ซึ่งกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างทุกประเภทคือต้องไม่เกินสัปดาห์ละ ๔๐ ชั่วโมง

#### ประเทศเยอรมนี

การคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงาน (ชั่วโมงการทำงานและวันหยุด วันลา) ของประเทศเยอรมันนี การมอบงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้จ้างงานจะต้องศึกษาเวลาในการทำงานกับปริมาณงานที่มอบให้ โดยพิจารณาจากการทำงานประเภทและชนิดเดียวกันในสถานประกอบการ ดังนั้น ผู้จ้างงานจะต้องไม่มอบงานมากเกินไปในระยะเวลาจำกัด และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเวลาการทำงานด้วย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับผู้เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยสรุปแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินวันละ ๘ ชั่วโมง ซึ่งอาจขยายออกไปได้ แต่โดยรวมต้องไม่เกินวันละ ๑๐ ชั่วโมง โดยจะต้องมีเวลาพักตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ส่วนเรื่องวันหยุดวันลา ต้องบังคับตามหลักเกณฑ์เดียวกับลูกจ้างในสถานประกอบการ เช่น ลูกจ้างในสถานประกอบการมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ เมื่อทำงานต่อเนื่องมาเกินกว่า ๖ เดือน โดยมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า ๒๔ วันต่อปี ซึ่งในช่วงวันลานั้นก็มีสิทธิได้รับค่าจ้างด้วยโดยคำนวณจากค่าจ้าง ๑๓ สัปดาห์ก่อนมีการหยุดพักผ่อนประจำปี

### ประเทศญี่ปุ่น

ผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องหลีกเลี่ยงการมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน ในลักษณะเป็นการบังคับให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้ช่วยของผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องทำงานในชั่วโมงทำงานที่นานกว่าชั่วโมงทำงานตามปกติ แม้กำหนดเวลาทำงานจะให้ป็นดุลพินิจของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยคำนึงถึงกำหนดเวลาทำงานของการจ้างแรงงานปกติ แต่ต้องไม่เกิน ๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่เกิน ๘ ชั่วโมงต่อวัน

### ๓.๘ การคุ้มครองเกี่ยวกับชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชประกันสังคม มาตรา ๔๐

#### ข้อปฏิบัติในต่างประเทศ

##### องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การคุ้มครองทางประกันสังคม ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับการคุ้มครองทางประกันสังคม โดยอาจขยายบทบัญญัติต่าง ๆ ให้ครอบคลุม รวมทั้งการพัฒนาและปรับแผนการของประกันสังคม เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่นเดียวกับคนงานประเภทอื่น ๆ

##### ประเทศสหรัฐอเมริกา

ผู้จ้างงานมีหน้าที่ต้องจัดการให้สถานที่ทำการงานปลอดภัย ปราศจากอันตรายในการทำงาน และผู้จ้างงานต้องจัดหาอุปกรณ์ความปลอดภัยในการทำงานให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย และต้องมีการอบรมเกี่ยวกับอันตรายในการทำงานที่อาจเกิดขึ้น โดยจะต้องมีการอบรมให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านทุกคน ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health Act ๑๙๗๐)

##### ประเทศเยอรมันนี

ผู้จ้างงานหรือคนกลางมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านก่อนลงมือทำงานให้ทราบถึงวิธีการใช้งานและอันตรายอันอาจเกิดขึ้นได้จากการทำงานนั้น รวมทั้งวิธีการป้องกันอันตรายดังกล่าวด้วยและผู้จ้างงานต้องให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านลงชื่อรับทราบการชี้แจงดังกล่าวด้วย สถานที่ทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมถึง อุปกรณ์เครื่องใช้ในการทำงานต้องมีการติดตั้งอย่างถูกวิธีและมีการบำรุงรักษาอย่างดี เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายใด ๆ แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้ร่วมงานนั้น

การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน รัฐมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดห้ามทำงานบางประเภทงานที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ นอกจากการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว หากการทำงานนั้นอาจมีอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชน

หรือประชาชนทั่วไป รัฐก็มีอำนาจออกกฎหมายกำหนดห้ามทำงานบางประเภท หรือห้ามใช้ วัสดุดิบที่เป็นอันตรายต่อประชาชนได้

### ประเทศญี่ปุ่น

ผู้จ้างงานต้องจัดมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย เมื่อมีการโอน ให้เช่า มอบหรือจัดหาเครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสัมภาระหรือสินค้า อย่างอื่น เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านใช้ในการทำงาน

กรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย เจ้าหน้าที่สำนักงานมาตรฐานแรงงาน ประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุติการมอบงาน หรือสั่งให้หยุดการใช้เครื่องจักรทั้งหมด หรือบางส่วนหรือสั่งให้หยุดการใช้สัมภาระ หรือสินค้า หรือ สั่งให้ดำเนินการตามที่จำเป็นอื่น ๆ ตามสมควรได้

กรณีที่พนักงานตรวจแรงงานมีเหตุอันควรเชื่อว่า มีการละเมิดกฎหมาย พนักงานตรวจ แรงงานมีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของผู้จ้างงานหรือสถานที่ทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อตรวจสอบเอกสารหรือสิ่งอื่น ตลอดจน สอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำสินค้าไป ตรวจสอบคุณภาพในกรณีที่น่าจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรืออาจเป็นอันตรายต่อผู้รับงานไปทำที่ บ้านหรือผู้ช่วย และพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจสั่งให้ให้ผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน รายงานเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนและเรื่องอื่นที่จำเป็น ตลอดจนให้บุคคลนั้นไปพบ ที่สำนักงานได้

### ๓.๙ การเลิกจ้าง

ในกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ ได้กำหนดใน เรื่องการเลิกจ้าง ไว้ในมาตรา ๑๐ ๑๑ และ ๑๒ ดังนี้

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่งานที่รับไปทำที่บ้านยังทำไม่แล้วเสร็จและอยู่ในระยะเวลา ที่ตกลงกัน ผู้จ้างงานจะบอกเลิกการจ้างไม่ได้ เว้นแต่เป็นความผิดของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือผู้จ้างงานมีเหตุจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้จะต้องบอกเลิกการจ้างโดยผู้จ้างงานจ่ายค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจคาดหมายได้ว่างานที่รับไปทำที่บ้านจะไม่แล้ว เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านแจ้งให้ผู้จ้างงานทราบโดยเร็วเพื่อตกลงกัน ขยายเวลาส่งมอบงานให้แก่ผู้จ้างงาน

ในกรณีที่ผู้จ้างงานไม่ตกลงขยายเวลาส่งมอบงาน และผู้จ้างงานจะได้รับความเสียหายจาก ความล่าช้าในการส่งมอบงานโดยไม่ใช่ความผิดของผู้จ้างงาน ผู้จ้างงานมีสิทธิบอกเลิกการจ้างและ มอบงานให้ผู้รับงานอื่นไปทำแทนได้

มาตรา ๑๒ การบอกเลิกการจ้างตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ วรรคสอง ไม่ตัดสิทธิฝ่าย หนึ่งฝ่ายใดที่จะเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในเหตุแห่งการนั้น

ปัญหาที่พบคือ หากผู้จ้างบอกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ลูกจ้างที่เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งต้องร้องเรียนให้คณะกรรมการฯ ทราบ แต่ลูกจ้างกลัวว่าไม่ได้ทำงานต่อจึงอาจไม่ร้องเรียนฯ

#### ข้อปฏิบัติในต่างประเทศ

##### องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การคุ้มครองในกรณีการเลิกจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้านควรได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองในกรณีการเลิกจ้างเช่นเดียวกับที่คนงานประเภทอื่น ๆ ที่ได้รับ

##### ประเทศสหรัฐอเมริกา

ไม่มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจในการบอกเลิกสัญญาของผู้จ้างงาน ดังนั้น ผู้จ้างงานอาจเลิกสัญญาเมื่อใดก็ได้ ภายใต้หลักกฎหมายเรื่องสัญญา และเมื่อมีการตกลงจ้างกันแล้ว คู่กรณีก็ต้องผูกพันตามสัญญานั้น ถ้าฝ่ายใดจะบอกเลิกสัญญาก่อนงานสำเร็จก็ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่อีกฝ่ายอาจได้รับตามหลักเรื่องสัญญาทั่วไป

##### เยอรมันนี

ผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่ถ้าผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานไปแล้วเกินกว่า ๔ สัปดาห์ ไม่ว่าผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านจะเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้าซึ่งขึ้นกับระยะเวลาการจ้างงาน

### ๓.๑๐. การรับงานไปทำที่บ้าน (กฎหมายต่างประเทศ)

วิวัฒนาการและแนวความคิดพื้นฐานของการรับงานไปทำที่บ้านขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในแรกเริ่มองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) มีแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง (Employee) ที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงานเป็นหลัก ต่อมาได้มีการขยายแนวความคิดออกไปถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน (Labour) ซึ่งรวมไปถึงลูกจ้าง คนทำงานบ้าน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และบุคคลอื่นใดที่ใช้แรงงานให้เกิดประโยชน์หรือเกิดมูลค่าขึ้นมา โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจกับการใช้แรงงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงานภาคนอกระบบซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๒ หรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะเห็นว่าเป็นกิจกรรมของคนจนที่ทำงานหนัก แต่กลับเป็นแรงงานที่ไม่มีตัวตน มีเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม มีรายได้ไม่แน่นอน และมักไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูจากหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควร ทำให้ขาดการคุ้มครองทั้งทางด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคม รวมทั้งต้องเผชิญกับความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคมบ่อยครั้งกว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานในระบบ โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ หรือ พ.ศ. ๒๕๓๖ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จำแนกกิจกรรมการใช้แรงงานออกเป็นกิจกรรมการใช้แรงงานภาคในระบบ (Formal Sector) และภาคนอกระบบ (Informal Sector)

นอกจากนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ.๑๙๙๖ (C๑๗๗ - Home Work Convention, ๑๙๙๖ (No. ๑๗๗)) องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะฉบับที่ ๑๘๔ ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ.๑๙๙๖ (R๑๘๔ - Home Work Recommendation, ๑๙๙๖ (No. ๑๘๔)) เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ในการดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้เหมาะสม ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ

ภาคผนวก ๔

ตัวอย่างการพัฒนาแรงงานนอกระบบ  
เพื่อให้สามารถนำเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง  
ให้ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานในท้องถิ่น



เสนอต่อ

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพและ  
สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ(ประเทศไทย)

ภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณดำเนินการโดย  
สหภาพยุโรป (The European Union-EU)

มีนาคม ๒๕๖๓

### บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ และ สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก สหภาพยุโรป (European Union) สำหรับดำเนินโครงการพัฒนาเมืองเพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ระยะเวลาดำเนินโครงการ ๔๘ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ตามแผนการดำเนินงาน โครงการฯได้กำหนดให้มีการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ โดยผู้ประเมินผลภายนอก ในกรณีนี้ เพื่อให้การประเมินผลเกิดประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการมากขึ้นตั้งแต่ระยะดำเนินการ โครงการฯจึงปรับให้ผู้ศึกษาเริ่มงานประเมินตั้งแต่ปลายปีที่ ๒ ของการดำเนินโครงการ(ระยะครึ่งโครงการ) ข้อมูลประกอบการประเมินผลครั้งนี้มาจากการศึกษาเอกสารรายงานต่าง ๆ ได้แก่ รายงานผลการศึกษานโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของ ๘ เมืองจัดทำโดยนักวิชาการที่โครงการว่าจ้างให้ทำการศึกษาในปี ๒๕๕๙ รายงานความก้าวหน้า และข่าวประชาสัมพันธ์ที่จัดทำโดยโครงการและ ๘ เมือง รวมทั้งเข้าร่วมการประชุมที่สำคัญบางรายการ เพื่อเรียนรู้ข้อมูลข้อคิดเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องระหว่างปฏิบัติการ เช่น การประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประจำปี การประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษา และการประชุมเจรจาต่อรองฯ ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนกลุ่มเป้าหมายสำคัญ ช่วงสิ้นสุดการดำเนินงานเดือนธันวาคม ๒๕๖๒-มกราคม ๒๕๖๓ ได้แก่ ผู้นำแรงงานนอกระบบ และคณะทำงานโครงการ รวมทั้งทีมงานขับเคลื่อนการดำเนินโครงการ และผู้แทนคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอผลการประเมินเมื่อสิ้นโครงการ ต่อที่ประชุมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของโครงการประจำปี ที่ ๔ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ณ โรงแรมกานต์มณี พาเลส กทม.

**วัตถุประสงค์**ของโครงการพัฒนาเมืองเพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบ คือ ๑. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรแรงงานนอกระบบเพื่อให้สามารถนำเสนอปัญหาและความต้องการของตนเองให้ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานในท้องถิ่น ๒. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนพัฒนาเมืองที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบ ๓. พัฒนาความรู้ ความสามารถของแรงงานนอกระบบให้สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่จัดโดยภาครัฐ

**เป้าหมาย**ของโครงการ คือ เมืองเป้าหมายทั้ง ๘ เมือง มีความตระหนักในประเด็นแรงงาน (หญิง) นอกระบบเพิ่มมากขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาแผนงานสนับสนุนด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย โครงสร้างพื้นฐาน และบริการทางสังคม

**พื้นที่เป้าหมาย** คือ ๘ เมือง ได้แก่ เทศบาลนคร ๔ แห่งคือ เทศบาลนครเชียงราย เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลนครสงขลา เทศบาลเมือง ๓ แห่ง คือ เทศบาลเมืองพะเยา เทศบาลเมืองมหาสารคาม และเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม และมหานคร ๑ แห่ง คือกรุงเทพมหานคร

กลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับประโยชน์โดยตรง พร้อมการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวังเมื่อสิ้นสุดโครงการ จำแนกเป็น ๒ กลุ่มหลัก คือ แรงงานนอกระบบจำนวนไม่ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ คน ใน ๘ เมืองที่มีการรวมกลุ่มในระบบฐานสมาชิกไม่น้อยกว่า ๕๐ กลุ่ม ในจำนวนนี้มี ๖-๗ กลุ่ม/เมือง ที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการ มีกฎระเบียบ มีการจ่ายค่าสมัครสมาชิก และสมัครเป็นสมาชิกสมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ มีผู้นำแรงงานนอกระบบ ๑๖๐ คน ที่มีความรู้และทักษะด้านการเป็นสื่อสารสาธารณะ มีผู้นำแรงงาน ๓๒ คน ที่ได้รับความรู้และใช้ความรู้เรื่องการเจรจาต่อรอง การเสนอปัญหา เกรงใจเชิงนโยบาย มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง โดยมีผู้นำแรงงานร่วมเป็นกรรมการระดับนโยบายและทำงานร่วมกับหน่วยงานอย่างน้อย ๒ คน/เมือง

อีกกลุ่มเป้าหมายคือ ข้าราชการท้องถิ่นใน ๘ เมืองจำนวน ๔๐ คน ที่มีความรู้ความเข้าใจสภาพปัญหาและมีประสบการณ์ในการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ และสนับสนุนการจัดทำแผนงานและการพัฒนาที่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ

โครงการได้จัดให้มีกลไกหลัก ๒ ส่วน ที่ต้องประสานทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการขับเคลื่อนโครงการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว ส่วนแรก คือ คณะทำงานของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ประกอบด้วยผู้ประสานงานโครงการภาค ๕ คน ประจำภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งงานมูลนิธิส่วนกลางคือ ผู้จัดการโครงการ และ เจ้าหน้าที่ธุรการและการเงิน ร่วมกันทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการและผลักดันการทำงานให้เป็นไปตามแผนทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย อีกกลไกคือ คณะทำงานโครงการระดับเมือง จำนวนเฉลี่ย ๕-๘ คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่เทศบาลและผู้แทนหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงด้านการพัฒนาอาชีพ การสาธารณสุข และการคุ้มครองแรงงาน ร่วมผลักดันการดำเนินงานในระดับเมือง ทั้ง ๒ กลไกนี้ทำงานภายใต้การให้คำแนะนำโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการ ผลการประเมินโครงการด้านการบรรลุผลเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด

ผลการประเมินโครงการแสดงให้เห็นว่าโครงการได้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงตามแผนงานที่กำหนด แม้มีการปรับระยะเวลาดำเนินการบางกิจกรรม เนื่องจากข้อห้ามในช่วงจัดการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศ ในส่วนงบประมาณดำเนินโครงการก็พบว่ามีข้อจำกัดมากขึ้นในช่วงปีที่ ๔ เนื่องจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนที่เงินบาทไทยแข็งค่าขึ้น

ในประเด็นด้านงบประมาณและทรัพยากรในการดำเนินการ มีข้อสังเกตว่า นอกจากงบโครงการ (EU) ที่เป็นงบหลักในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามแผน ได้ปรากฏว่ามูลนิธิฯ โดยสำนักงานส่วนกลางและผู้ประสานงานภาค รวมทั้งคณะทำงานโครงการระดับเมือง ได้ทำการประสานงานและได้รับการสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและทรัพยากรสำหรับการพัฒนากลุ่มแรงงานนอกระบบเป้าหมายได้ครอบคลุมตามความต้องการมากขึ้น เช่น WIEGO สนับสนุนการฝึกอบรมการเจรจาต่อรองให้กับคณะกรรมการสมาพันธ์เครือข่ายนอกระบบเพิ่มเติมจากผู้นำใน ๘ เมือง และความร่วมมือกับสถาบันวิชาการในท้องถิ่น เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระยา

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และการตลาด ตลอดจนการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประกันสังคมร่วมเป็นวิทยากรเรื่องสิทธิและให้บริการแรงงานนอกระบบให้เข้าถึงสิทธิ และกรณีเทศบาลเมืองพะเยา ทำ MOU กับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน จังหวัดเชียงราย เพื่อร่วมพัฒนาทักษะการทำผ้าดัดมือและการปรับปรุงกี่ทอผ้าให้กับกลุ่มผ้าดัดมือวัดเมืองชุม นอกจากนี้ ยังมีการใช้ขงเทศบาลและงบกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่นที่อยู่ในความดูแลของเทศบาลในบางเมือง เพื่อสนับสนุนการฝึกอบรมเรื่องการดูแลสุขภาพ อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานและการตรวจสุขภาพที่มีการเพิ่มกลุ่มอาชีพอื่นที่อยู่ในเขตเทศบาลเข้าร่วมการฝึกอบรมและตรวจสุขภาพด้วย ทำให้ผู้ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมที่จัดโดยโครงการ มีแรงงานนอกระบบนอกกลุ่มเป้าหมายเดิมได้รับประโยชน์ด้วย

สรุปผลการดำเนินโครงการและการเปลี่ยนแปลงหรือการบรรลุเป้าหมายทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพเปรียบเทียบก่อน-หลังการดำเนินโครงการ ดังต่อไปนี้

๑. เป้าหมายด้านเจ้าหน้าที่หน่วยงานท้องถิ่น	
๑.๑ เป้าหมายด้านจำนวน ๑) เจ้าหน้าที่หน่วยงานท้องถิ่นจำนวน ๔๐ คน จาก ๘ เมือง มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่า สิทธิของแรงงานนอกระบบ สภาพปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบ	๒. การบรรลุเป้าหมายด้านจำนวน : <i>ผลประเมินคือ “บรรลุตามเป้าหมาย”</i> ๑) เจ้าหน้าที่หน่วยงานในท้องถิ่นที่มีความรู้เรื่องแรงงานนอกระบบและมีส่วนร่วมกับโครงการประมาณ ๒๐ คนต่อเมือง/รวมประมาณ ๑๖๐ คนจาก ๘ เมือง
๒) เจ้าหน้าที่หน่วยงาน ๑๖ คน มีประสบการณ์และบทเรียนในการร่วมดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ	๒) เจ้าหน้าที่หน่วยงาน/คณะทำงานโครงการรวมประมาณ ๔๐ คน มีประสบการณ์และบทเรียนในการร่วมดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
๓) มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ๘ คน และผู้นำแรงงาน ๘ คนจาก ๘ เมือง ได้ไปศึกษาดูงานที่ประเทศอินเดีย	๓) มีผู้แทนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ๑๐ คน และผู้นำแรงงาน ๙ คน ได้ไปศึกษาดูงานที่ประเทศอินเดีย

<b>๑.๒ การเปลี่ยนแปลงด้านความรู้ความเข้าใจระดับบุคคล ผลประเมินในภาพรวม “ผ่าน”</b>	
<p><b>ก่อนการดำเนินโครงการ</b></p> <p>๑) “แรงงานนอกระบบ” เป็นเรื่องใหม่ ของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ ไม่ชัดเจนว่าเป็นกลุ่ม อาชีพใดบ้าง ไม่ทราบเรื่องสิทธิและ กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ไม่ ชัดเจนว่าแนวทางการพัฒนาเมืองที่ ครอบคลุมแรงงานนอกระบบต่างจากการ พัฒนากลุ่มอาชีพอย่างไร</p> <p>๒) เทศบาลทั่วไป มีนโยบาย และพันธกิจการพัฒนาและดูแลประชาชน ตามแผนงานการสร้างสังคมมีสุข การพัฒนา เศรษฐกิจชุมชน การสร้างทุนทางสังคม และการส่งเสริมสวัสดิการให้ประชาชน ในเขตเทศบาลอยู่ดีมีสุข มีเพียงเทศบาล นครเชียงรายและกทม. ที่ระบุว่าแรงงาน นอกระบบเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มเป้าหมาย</p> <p>๓) ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่า การเข้า ร่วมโครงการจะทำให้การทำงานของ เทศบาลครบถ้วนมากขึ้น</p> <p>๔) กระทรวงแรงงาน ระบุความครอบคลุม ของแรงงานนอกระบบเฉพาะผู้รับงาน ไปทำที่บ้านกับผู้ทำงานบ้าน มีการจัดทำ แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ด้านแรงงานนอกระบบระดับจังหวัด โดยยัง ไม่มีการร่วมมือกับเทศบาลเมือง/นคร ในงาน “แรงงานนอกระบบ”</p>	<p><b>ระหว่างดำเนินการ-สิ้นสุดโครงการ</b></p> <p><b>ระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น</b></p> <p>๑) มีการจัดตั้งคณะทำงานโครงการระดับ เมือง เป็นกลไกหนุนเสริมให้เกิดการบูรณาการ ระหว่างหน่วยงาน และร่วมขับเคลื่อนการดำเนิน โครงการในระดับ ๘ เมือง</p> <p>๒) ได้เรียนรู้จากการศึกษาดูงานที่อินเดีย การประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประจำปี เกี่ยวกับ แนวทางและบทเรียนการพัฒนาที่ครอบคลุม แรงงานนอกระบบ และการทำงานของเครือข่าย แรงงานนอกระบบ ทำให้มีแนวคิดกว้างขึ้น</p> <p>๓) ได้รู้จักและเรียนรู้ปัญหาของแรงงาน นอกระบบต่างกลุ่มอาชีพมากขึ้น</p> <p>๔) มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น และผู้นำแรงงานนอกระบบใกล้ชิดมากขึ้น</p> <p>๕) เกิดความร่วมมือจัดกิจกรรมส่งเสริม อาชีพ การให้ความรู้เรื่องสิทธิ ฝึกอบรม เรื่องอาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการ ทำงานและตรวจสุขภาพ (เช่น เทศบาลเมือง มหาสารคามจัดทำโครงการและใช้งบกองทุน หลักประกันสุขภาพท้องถิ่น ๓๕,๐๐๐ บาท เทศบาลนครขอนแก่นอนุมัติงบ ๔๐,๐๐๐ บาท สำหรับโครงการตรวจสุขภาพที่จัดทำโดย ผู้นำแรงงาน ฯ)</p> <p>๖) เกิดเครือข่ายแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นข้ามจังหวัด/ข้ามภูมิภาค</p> <p>๗) มีตัวอย่างรูปแบบการพัฒนาแรงงาน นอกระบบแบบบูรณาการทั้งด้านสุขอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน การดูแล สิ่งแวดล้อมและสังคม การคุ้มครองสิทธิ และการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ</p> <p>๘) การจัดทำแผนงานและโครงการ:</p>

	<p><b>๑.๒ การเปลี่ยนแปลงด้านความรู้ความเข้าใจระดับบุคคล ผลประเมินในภาพรวม “ผ่าน”</b></p> <p>เทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยกองสวัสดิการสังคม ได้จัดทำเทศบัญญัติโครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบเพื่อความยั่งยืนทางอาชีพ จำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท ตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ (ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาสังคมมีสุข และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, แผนพัฒนาท้องถิ่น ๒๕๖๑-๒๕๖๔) ส่วนเทศบาลอื่นยังอยู่ในระยะปฏิบัติการตามแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำไว้แล้วโดยยังไม่มีมีการปรับแผนหรือเทศบัญญัติโครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะ</p> <p><u>ระดับผู้บริหารเทศบาล: นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าส่วนงาน</u></p> <p>๑) เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการและที่ปรึกษาคณะทำงานโครงการร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเป็นวิทยากรด้านนโยบายและแผนของเมืองกับงานแรงงานนอกระบบในวาระต่าง ๆ</p> <p>๒) ได้รู้จักและเรียนรู้ปัญหาของแรงงานนอกระบบต่างกลุ่มอาชีพ มีแนวคิดกว้างขึ้นเกี่ยวกับแนวทางวิธีการพัฒนาเมืองเพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบ</p> <p>๓) มีบทบาทสนับสนุนด้านนโยบายกำกับติดตาม ให้คำแนะนำและแก้ไขข้อติดขัดในการทำงานของคณะทำงานโครงการและส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำเนินงานที่ต้องมีการบูรณาการหลายฝ่าย หลายระดับ</p>
--	---

<p>๓.๒.๒ เป้าหมายด้านการพัฒนาศักยภาพผู้นำแรงงานนอกระบบ การรวมกลุ่มอาชีพ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง และการมีตัวแทนแรงงานนอกระบบ เป็นกรรมการระดับนโยบายของเมือง</p>	
<p>๓.๒.๒.๑ เป้าหมายด้านจำนวนแรงงานนอกระบบและผู้นำแรงงาน</p>	<p>๓.๒.๒.๑ การบรรลุเป้าหมายด้านจำนวนแรงงานนอกระบบและผู้นำแรงงาน: <i>ผลการประเมิน คือ “บรรลุตามเป้าหมาย”</i></p>
<p>๑) มีการระบุแรงงานนอกระบบเป้าหมาย จำนวน ๖๐๐-๘๐๐ คน ในแต่ละเมือง (หรือประมาณ ๔,๒๐๐-๖,๔๐๐ คน)</p>	<p>๑) มีการสำรวจและกำหนดแรงงานนอกระบบเป้าหมาย ใน ๘ เมือง (ในปี ๒๕๕๙) รวม ๙๔ กลุ่ม มีสมาชิกรวม ๑๒,๗๘๐ คน เป็นชาย ๘,๖๔๐ คน (ร้อยละ ๖๗.๖๑) หญิง ๔,๑๔๐ คน (ร้อยละ ๓๒.๓๙)</p>
<p>๒) ผู้นำแรงงาน ๑๖๐ คน จาก ๘ เมืองมีความรู้: เรื่องงานที่มีคุณค่า การรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่ม/องค์กรบนฐานสมาชิก (Membership Based Organizations - MBOs) สิทธิและสวัสดิการ การเป็นผู้นำและทักษะด้านการสื่อสารสาธารณะและสามารถใช้ความรู้ในการทำงาน เพื่อสร้างการรับรู้การจัดตั้งกลุ่ม MBOs (อย่างน้อย ๕๐ กลุ่ม)และมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น</p>	<p>๒) มีการกำหนดตัวผู้นำแรงงานนอกระบบจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ (ในปี ๒๕๖๐) จำนวน ๓๐๔ คน เป็นหญิง ๒๑๘ คน (ร้อยละ ๗๑.๗๑) เป็นชาย ๘๖ คน (ร้อยละ ๒๘.๒๙)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้นำแรงงาน ๓๑๒ คนได้รับการอบรมเรื่องงานที่มีคุณค่า และการพัฒนาองค์กรในระบบฐานสมาชิก และได้ใช้ความรู้ในการปรับปรุงการบริหารจัดการกลุ่มตนเอง</li> <li>- ผู้นำแรงงาน ๒๙๑ คน หญิง ๒๒๗ คน (ร้อยละ ๗๘) ชาย ๖๔ คน (ร้อยละ ๒๒) ได้รับการอบรมความเป็นผู้นำและการสื่อสารสาธารณะ ได้นำความรู้ไปใช้ในการประสานงานและร่วมกิจกรรมรณรงค์ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน สถาบันวิชาการ และสื่อมวลชน เพื่อสร้างการรับรู้และร่วมเสนอข้อคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่าง ๆ รวมทั้งร่วมเป็นกรรมการในกองทุนต่าง ๆ</li> </ul>
<p>๓) ผู้นำแรงงาน ๓๒ คน (เมืองละ ๔ คน) ได้รับความรู้การวิเคราะห์และทักษะการรณรงค์เชิงนโยบาย และสามารถใช้ทักษะในการสร้างการรับรู้ การสนทนา</p>	<p>๓) มีผู้นำแรงงาน ๓๗ คน จาก ๘ เมืองได้รับการฝึกอบรมเรื่องทักษะการรณรงค์เชิงนโยบาย, และอบรมเรื่องการเจรจาต่อรอง ๓๔ คน นอกจากนี้ WIEGO ได้สนับสนุนจัดอบรมเจรจาต่อรองให้กับผู้นำสมาชิก</p>

<p>๓.๒.๒ เป้าหมายด้านการพัฒนาศักยภาพผู้นำแรงงานนอกระบบ การรวมกลุ่มอาชีพ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง และการมีตัวแทนแรงงานนอกระบบ เป็นกรรมการระดับนโยบายของเมือง</p>	
<p>หารือ และการเป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบในการทำแผนและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น</p> <p>ได้รับความรู้เรื่องการเจรจาต่อรอง และสามารถปฏิบัติการเจรจาต่อรองเพื่อสร้างเสริมการเข้าถึงบริการของรัฐและมาตรการคุ้มครองต่าง ๆ</p>	<p>แรงงานนอกระบบอีก ๒๑ คน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการจัดเจรจาต่อรองเป็นทางการที่มีการทำ MOU ไว้เป็นเอกสารอ้างอิง ๒ เมือง คือ เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลเมืองมหาสารคาม</li> <li>- ส่วนเมืองอื่น ๆ มีการใช้ความรู้ในการเจรจาแบบเป็นทางการ และการหารือแบบไม่เป็นทางการกับเทศบาล หน่วยงานรัฐ และภาคธุรกิจเอกชนในหลายวาระ เช่น การขอปรับปรุงพื้นที่ค้าขายที่ถนนคนเดิน การจัดที่จอดรถ การขอสนับสนุนกิจกรรมการรณรงค์ การเจรจากับภาคธุรกิจเพื่อขอพื้นที่ทำลานค้าสำหรับสมาชิกและผู้สนใจ ฯลฯ</li> <li>- เทศบาลนครเข็ยงราย เทศบาลเมืองพะเยา ได้ปรับการเจรจาต่อรองเป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายของแรงงานนอกระบบเสนอต่อเทศบาลตามความต้องการในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของเทศบาลสนับสนุนการจัดกิจกรรม</li> <li>- มีความร่วมมือกับองค์กรภาคีและสื่อมวลชน ในกิจกรรมรณรงค์ในวันแรงงานแห่งชาติ วันสตรีสากล และร่วมรณรงค์กับสมาชิกเครือข่ายที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมทำให้แรงงานนอกระบบเป็นที่รู้จักของสังคมมากขึ้น</li> <li>- โดยเฉพาะช่วงการเกิดผลกระทบจากการระบาดโควิด ๑๙ พบว่าจากการร่วมเรียกร้องของเครือข่ายและองค์กรภาคี ทำให้ทุกคนในประเทศรู้จักแรงงานนอกระบบและสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบมากขึ้น</li> </ul>

<p>๓.๒.๒ เป้าหมายด้านการพัฒนาศักยภาพผู้นำแรงงานนอกระบบ การรวมกลุ่มอาชีพ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง และการมีตัวแทนแรงงานนอกระบบ เป็นกรรมการระดับนโยบายของเมือง</p>	<p>รัฐบาลได้มีมาตรการบรรเทาความเดือดร้อน แก่แรงงานนอกระบบ ทั้งมาตรการเร่งด่วน และมาตรการฟื้นฟูต่าง ๆ</p>
<p>๔) แรงงานนอกระบบประมาณ ๕,๐๐๐ คน (ภายใต้ ๕๐ องค์กร/ประมาณ ๖- ๗ องค์กรต่อเมือง) เข้าถึงบริการ สาธารณะและมาตรการการคุ้มครอง</p>	<p>๔) มีแรงงานนอกระบบมากกว่า ๕,๐๐๐ คน ใน ๘ เมืองได้รับประโยชน์ จากกิจกรรมที่จัดทำโดยโครงการ เช่น การได้รับ ข้อมูลข่าวสาร ได้รับประโยชน์จากผลการเจรจา ต่อรองเรื่องการจัดพื้นที่และการจัดระบบการ จัดการที่เอื้อสำหรับผู้ค้า และผู้ประกอบการอาชีพ ในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ถนนคนเดินจังหวัดเชียงราย ถนนคนเดินทวารวดี-ศรีนครปฐม กลุ่มสโมสร เรือใบ-รถพ่วงข้างริมหาดสะมิहरา ชมรมผู้ขับขี่ รถมอเตอร์ไซค์รับจ้างเทศบาลนครสงขลาฯลฯ และผู้ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมการตรวจ สุขภาพและให้ความรู้เรื่องอาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน และความรู้ เรื่องสิทธิและการเข้าถึงสิทธิ เช่น กลุ่มอาชีพ แกะหอยแมลงภู่มุมชนบางจะเกร็ง ๒ ชมรม ช่างตัดผมและเสริมสวย จ.สมุทรสงคราม และจ.นครปฐม ชมรมผู้ขับขี่รถมอเตอร์ไซค์ รับจ้างเทศบาลเมือง สมุทรสงคราม และเครือข่ายแรงงานนอกระบบเทศบาลเมือง มหาสารคาม และ เทศบาลนครขอนแก่น และกลุ่มงานหัตถกรรมและแปรรูปอาหาร ฯลฯ</p>

<p>๓.๒.๒ เป้าหมายด้านการพัฒนาศักยภาพผู้นำแรงงานนอกระบบ การรวมกลุ่มอาชีพ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง และการมีตัวแทนแรงงานนอกระบบ เป็นกรรมการระดับนโยบายของเมือง</p>	
<p>๓.๒.๒. เป้าหมายด้านการรวมตัวเป็นกลุ่มอาชีพและเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง</p>	<p>๓.๒.๒.๑ การบรรลุด้านการรวมตัวกลุ่มอาชีพ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง: ผลการประเมิน จำแนกตามระดับการรวมตัว ดังนี้</p>
<p>๑) มีการรวมกลุ่มอาชีพ ๕๐ กลุ่ม ใน ๘ เมือง ครอบคลุมสมาชิกประมาณ ๕,๐๐๐ คน</p>	<p>๑) การรวมตัวระดับกลุ่มอาชีพแรงงานนอกระบบ: ผลการประเมินคือ “บรรลุตามเป้าหมาย”</p> <p>- แรงงานนอกระบบเป้าหมายในแต่ละเมืองมีจำนวนมากน้อยไม่เท่ากัน โดยรวมตั้งแต่เริ่มโครงการได้มีระบุกลุ่มอาชีพใน ๘ เมืองรวม ๙๔ กลุ่มมีสมาชิกรวม ๑๒,๗๘๐ คน และระหว่างดำเนินการ หลายกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสมาชิกที่ชัดเจนขึ้น บ้างลดลงเล็กน้อยเหลือเฉพาะผู้ทำงานจริง หลายกลุ่มมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นจากการชี้แจงชักชวนสมาชิกใหม่โดยผู้นำแรงงาน ประกอบกับเงื่อนไขของหน่วยงานที่เปิดให้มีการจัดแข่งขันทะเบียนเพื่อมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ค้า และเข้าร่วมในการจัดกิจกรรมพัฒนา และการเข้าถึงบริการต่าง ๆ</p>
<p>๒) มี ๖ - ๗ กลุ่ม ที่มีความรู้การจัดตั้งกลุ่ม MBOs และมีการใช้ความรู้ในการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการด้วยระบบสมัครสมาชิก และมีบทบาทส่งเสริมการเข้าถึงทรัพยากรท้องถิ่น</p>	<p>๒) ผลการประเมิน คือ “บรรลุตามเป้าหมาย โดยเฉพาะในกลุ่มอาชีพที่มีแกนนำแรงงาน”</p> <p>- กลุ่มระดับนำมีโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการกลุ่มที่ชัดเจนขึ้น มีการทำงานแบบองค์รวม ทั้งด้านการพัฒนาอาชีพด้านสิทธิ และการคุ้มครอง ด้านอาชีพอนามัยและความ</p>

<p>๓.๒.๒ เป้าหมายด้านการพัฒนาศักยภาพผู้นำแรงงานนอกระบบ การรวมกลุ่มอาชีพ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง และการมีตัวแทนแรงงานนอกระบบ เป็นกรรมการระดับนโยบายของเมือง</p>	<p>ปลอดภัยในการทำงาน บางกลุ่มมีการจัดกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์เพื่อแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ และสร้างความมั่นคงด้านการเงิน เพิ่มเติมจากระบบสวัสดิการของรัฐ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บางกลุ่มมีการยกระดับขยายความร่วมมือกับหน่วยงาน ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานให้เป็นวิทยากรการฝึกอบรมและเป็นพื้นที่ศึกษาดูงาน</li> <li>- บางกลุ่มมีการทำกิจกรรมทางสังคม โดยระดมทุน และความร่วมมือจากสมาชิก และจากบุคคลทั่วไป เพื่อทำกิจกรรมจิตอาสา ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย</li> </ul>
<p>๓) มีเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง</p>	<p>๓) ผลการประเมิน คือ “ยังไม่บรรลุอยู่ในระยะเตรียมการจัดตั้ง”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการประชุมหารือกับผู้นำแรงงาน เพื่อเตรียมกำหนดโครงสร้างการบริหารงาน กำหนดตัวบุคคลแบบไม่เป็นทางการไว้แล้ว รวมทั้งหารือกับคณะทำงานโครงการในแต่ละเมือง เพื่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอนการจดทะเบียนเครือข่ายและการเตรียมเอกสาร ซึ่งได้รับคำแนะนำว่าเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับเมืองควรจดทะเบียน</li> <li>- นอกจากนี้ โครงการฯ ได้มีการดำเนินการเชิงรุกมากกว่าที่วางแผนไว้ คือ ในระดับประเทศได้มีการรวมตัวและจัดตั้ง “สมาพันธ์เครือข่ายแรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย)” ขึ้นเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๙ โดยต่อมา ประธานสมาพันธ์ฯ และสมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ</li> </ul>

<p>๓.๒.๒ เป้าหมายด้านการพัฒนาศักยภาพผู้นำแรงงานนอกระบบ การรวมกลุ่มอาชีพ และเครือข่ายแรงงานนอกระบบข้ามอาชีพระดับเมือง และการมีตัวแทนแรงงานนอกระบบ เป็นกรรมการระดับนโยบายของเมือง</p>	
	<p>แห่งชาติชุดปัจจุบันด้วย ซึ่งเป็นกลไกระดับประเทศที่สามารถนำเสนอข้อมูลข้อคิดเห็นในนามผู้แทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบต่อการขับเคลื่อนงานแผนยุทธศาสตร์ชาติ และมีโอกาสรับทราบข้อมูลการดำเนินงานในภาพรวมของประเทศมาถ่ายทอดแก่สมาชิกแรงงานนอกระบบด้วย</p>
<p>๔) มีตัวแทนผู้นำแรงงานนอกระบบ ๒ คนต่อเมือง ร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น</p>	<p>๔) การบรรลุผลการมีตัวแทนการพัฒนาผู้นำแรงงานนอกระบบ: ผลการประเมิน คือ “อยู่ในระหว่างเตรียมการ”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการฝึกอบรมสร้างเสริมศักยภาพผู้นำแรงงานเรียบร้อยแล้ว และมีการประชุมผู้นำซึ่งทุกคนเห็นความสำคัญ และอยู่ระหว่างการเตรียมจัดตั้งเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบระดับเมืองและคัดเลือกผู้แทนของเครือข่ายดังกล่าวแล้ว</li> <li>- มีข้อสังเกตว่า ผู้นำแรงงานนอกระบบหลายคนทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการชุมชน ผู้นำชมรม/กลุ่มอาชีพที่มีบทบาทร่วมประชุมและร่วมทำงานกับเทศบาลอย่างใกล้ชิดอยู่แล้ว ดังนั้น ประธานกรรมการชุมชน/ผู้นำชมรมที่มีความรู้เรื่องแรงงานนอกระบบเหล่านี้ ก็สามารถทำหน้าที่ชี้แจงและเป็นผู้แทนของแรงงานนอกระบบได้ด้วย</li> </ul>

ผลสำเร็จสำคัญในการดำเนินโครงการไม่ได้หมายถึงเฉพาะถึงการดำเนินการเสร็จสิ้นตามแผนงานที่กำหนด หรือการบรรลุเป้าหมายเชิงปริมาณเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่น่าประทับใจในโครงการนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงที่ตัวแรงงานนอกระบบ จากการไม่เป็นที่รู้จัก

ไม่มั่นใจ แรงงานจำนวนมากเข้าไม่ถึงสิทธิและการคุ้มครอง ไม่มีช่องทางเสนอข้อคิดเห็น แต่กระบวนการดำเนินโครงการทำให้ตัวตนของแรงงานนอกระบบเป็นที่รู้จักมากขึ้น แรงงานนอกระบบเป้าหมายมีการพัฒนาตัวเอง เกิดการรวมตัว เข้าถึงสิทธิและการคุ้มครองมากขึ้น เกิดความมั่นใจ เกิดสายใยความร่วมมือระหว่างกัน แรงงานนอกระบบหลายกลุ่มเปลี่ยนจาก “ผู้รับการพัฒนาและการคุ้มครอง” เป็นผู้ให้ “สวัสดิภาพทางสังคม”

จากการสัมภาษณ์ในประเด็นคำถามว่า กลุ่มและแรงงานนอกระบบในแต่ละเมืองสามารถทำหน้าที่เป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับการขยายผลสู่เมืองอื่น ๆ และผู้สนใจหรือไม่ ผู้นำแรงงานทุกคนตอบว่า ยินดีและพร้อมที่จะบอกเล่าประโยชน์ของโครงการ บทเรียนการทำงานที่ผ่านมา ผลสำเร็จและประเด็นท้าทายที่ทุกคนต้องร่วมมือกันทำงานต่อไป

แม้จะยังมีข้อจำกัด ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการดำเนินโครงการได้ทั้งหมด และมีแรงงานนอกระบบอีกจำนวนมากที่ต้องเร่งสนับสนุนการพัฒนาต่อไป แต่บทเรียนจากการดำเนินโครงการอีกประการคือ ตัวอย่างรูปธรรมของการทำงานแบบครอบคลุมจากเดิมที่เน้นมิติการคุ้มครอง และการพัฒนาอาชีพเป็นหลัก โดยได้ขยายเพิ่มมิติด้านการร่วมนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ด้านส่งเสริมสุขภาพความปลอดภัยของผู้ผลิตและผู้บริโภค ความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบในการแสดงความคิดเห็น และร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ผ่านกระบวนการหารือและเจรจาต่อรอง

การดำเนินงานของโครงการมีส่วนสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ การสร้างเสริมคุณภาพชีวิตและสถานะทางสังคมของแรงงานนอกระบบเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) (ดูตาราง ๔-๑ สรุปความเชื่อมโยงของการขับเคลื่อนโครงการฯกับแผนงานระดับต่าง ๆ และการเปลี่ยนแปลงก่อนหลังการมีโครงการ)

**ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลสำเร็จสำคัญ ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และข้อเสนอแนะ**

๑) ควรพิจารณาสนับสนุนโครงการพัฒนาเมืองเพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง

บทเรียนจากโครงการระยะนำร่องที่กำหนดเทศบาลเป็นพื้นที่ปฏิบัติการพบว่า มีความเหมาะสม เพราะมีภารกิจการดูแลคุณภาพชีวิตประชากรในพื้นที่ และภายในองค์กร มีฝ่ายงานที่เกี่ยวข้องทั้งการส่งเสริมอาชีพ การดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อม การจัดการพื้นที่สาธารณะ แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการทำให้การดำเนินโครงการที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้งหมด โดยเฉพาะการจัดตั้งเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด เนื่องจากการทำงานกับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีข้อจำกัดมาก จำเป็นต้องใช้เวลาในการสร้างฐานรากคือกลุ่มอาชีพให้พร้อมก่อน ไม่สามารถเร่งรัดจัดตั้งเครือข่ายระดับเมืองโดยที่กลุ่มอาชีพ

สมาชิกไม่พร้อม เจ้าหน้าที่เทศบาลหลายคนก็คิดเห็นว่าการดำเนินงานของเทศบาลเอง ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายในการสนับสนุนให้มีผู้แทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบร่วมทำแผน และร่วมทำงานกับหน่วยงาน นอกจากนี้ มีข้อสังเกตจากหน่วยงานด้านสาธารณสุขว่า การให้คำแนะนำเรื่องการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม การดูแลสุขภาพและปรับอาชีวอนามัยในการทำงาน ต้องมีระยะเวลาสำหรับติดตามประเมินผลและการแนะนำอย่างต่อเนื่องนานกว่านี้ จึงจะเห็นผล และมีข้อสรุปรูปแบบการดูแลสุขภาพแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอาชีพที่ชัดเจน

อีกประการคือ ยังขาดการถอดชุดความรู้และบทเรียนในการทำงานของ กลุ่ม/ชมรม แรงงานนอกระบบที่มีการดำเนินงานระดับก้าวหน้า บทเรียนการทำงานของหน่วยงาน โดยเฉพาะคณะทำงานโครงการระดับเมือง และชุดความรู้-บทเรียนของมูลนิธิในการขับเคลื่อน งานทั้งในระดับพื้นที่และความร่วมมือในระดับนโยบาย ที่เป็นประโยชน์ต่อการเผยแพร่ความรู้ และใช้ประกอบการออกแบบแนวทางการขยายผลระยะต่อไป

นอกจากนี้ บทเรียนการดำเนินโครงการฯ พบว่า ปัจจุบันแรงงานนอกระบบจำนวนมาก จากหลากหลายกลุ่มอาชีพ มีการเคลื่อนย้ายจากนอกเขตเทศบาลมาทำงานในเขตเทศบาล และหรือจากในเขตออกนอกเขตเทศบาล ดังนั้นการดำเนินการจัดการโดยเทศบาลเมือง/นคร ร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นโดยลำพัง จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาแรงงานนอกระบบ อย่างเบ็ดเสร็จได้

ที่สำคัญคือ ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของการดำเนินโครงการได้เกิดการระบาดของโรคโควิด ๑๙ ที่เป็นวิกฤตใหม่ของคนมนุษยชาติ ซึ่งได้เริ่มมีผลกระทบต่อการทำงาน และวิถีชีวิตของคนทุกคน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มประชากรที่มีความอ่อนไหว ทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าผลกระทบจากการระบาดของโรคจะมีความรุนแรง และกินเวลายาวนานน้อยแค่ไหน และจะเป็นปัจจัยที่สร้างบริบทท้าทายใหม่ว่าการพัฒนา ความเข้มแข็งของแรงงานนอกระบบที่ผ่านมา จะสามารถทำให้เกิดภูมิคุ้มกันและแรงงาน นอกระบบจะสามารถปรับตัวสู่ภาวะนิวนอร์มัลต่อไปได้อย่างไร

#### ข้อเสนอแนะ

(๑) มูลนิธิจึงควรพิจารณาประสานให้มีการพัฒนาแนวทางสนับสนุนให้เกิด การดำเนินการพัฒนากลุ่มและเครือข่ายแรงงานนอกระบบในพื้นที่เป้าหมายเดิม ในความร่วมมือกับเทศบาลและหน่วยงานท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งศึกษาแนวทางการปรับตัวของแรงงานนอกระบบสู่ภาวะนิวนอร์มัล

(๒) ควรทำการถอดความรู้และบทเรียนการดำเนินงานจัดทำเป็นเอกสาร/สื่อเผยแพร่ รวมทั้งจัดทำเป็นคู่มือการส่งเสริมการพัฒนาเมืองเพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบ

(๓) การกำหนดขอบเขตพื้นที่ปฏิบัติการระยะขยายผล เสนอว่าควรดำเนินการแบบ กลุ่มพื้นที่(cluster) ระหว่างตำบลใกล้เคียงที่เป็นพื้นที่เชื่อมต่อกับเทศบาลเมือง/นคร ซึ่งจะทำให้มีการร่วมมือกันดูแลสุขภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบแบบไร้รอยต่อ พร้อมทั้ง

ควรสนับสนุนให้คณะทำงานระดับเมืองทำงานร่วมกับคณะทำงานแรงงานนอกระบบระดับจังหวัด คณะทำงานแรงงานนอกระบบจังหวัดอื่น ๆ และระดับประเทศด้วย

(๔) เสนอให้มีการพัฒนาหลักสูตรเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองเพื่อครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ในลักษณะฝึกอบรมศึกษาดูงานเพื่อสร้างเสริมความรู้และประสบการณ์ให้เจ้าหน้าที่หน่วยงาน ทั้งระดับนโยบายและสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

๒) มูลนิธิควรเร่งหรือกำกับการระดับนโยบายของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีข้อสรุปเรื่องการกำหนดขอบเขตบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำงานเรื่องแรงงานนอกระบบ ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และหน่วยงานส่วนกลาง รวมทั้งตัวชี้วัดการทำงาน และแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานในแต่ละระดับให้ชัดเจนโดยเร็ว

๓) ควรปรับปรุงการประชาสัมพันธ์และการสื่อสาร เพื่อสร้างการรับรู้ทั้งในระดับเมือง ระดับจังหวัด และระดับนโยบาย เรื่องความก้าวหน้า ความรู้ บทเรียน และเสียงสะท้อนจากแรงงานนอกระบบ อย่างสม่ำเสมอ

๔) ควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยในประเด็นที่จะสร้างเสริมความพร้อมและการปรับตัวของแรงงานนอกระบบ ด้วยวิธีการศึกษาแบบเสริมพลัง ได้แก่ ผลกระทบจากวิกฤตการระบาดของโควิด ๑๙ ต่อแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบกลุ่มเปราะบางศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและแนวทางพัฒนากลุ่มอาชีพช่างฝีมือ(ที่มีสมาชิกสูงอายุ) ให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน การพัฒนา platform สำหรับการบริการลูกค้าและการค้าขายสำหรับกลุ่มอาชีพต่าง ๆ

ภาคผนวกที่ ๕  
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทำงาน



คำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

ที่ ๒๓/๒๕๖๒

เรื่อง ตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน  
ด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน

ด้วยคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การสร้างเสริมโอกาส สิทธิ ความสามารถ การเข้าถึงทรัพยากร ความเท่าเทียม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การเข้าถึงบริการสวัสดิการ ของประชาชนและชุมชน เพื่อบูรณาการในการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งติดตามการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในทางปฏิบัติ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะ การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งคณะอนุกรรมการมีข้อเสนอขอให้ตั้งคณะทำงานขึ้นภายใต้คณะอนุกรรมการ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ จึงได้มีมติตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน โดยให้คณะทำงานประกอบด้วย

- |                                  |                          |
|----------------------------------|--------------------------|
| ๑. นางฉวีลวดิ บุรีกุล            | ประธานคณะทำงาน           |
| ๒. นางฉัตติกาญจน์ สุตพันธ์วิหิต  | คณะทำงาน                 |
| ๓. พลเรือโท ณะเตโช เกิดชูชื่น    | คณะทำงาน                 |
| ๔. นางสาวนาลินี ศรีภักดิ์กุล     | คณะทำงาน                 |
| ๕. นางสาวชญาณิศ สุทธิแสน         | คณะทำงาน                 |
| ๖. นางสาวดาลินี สิริสุวรรณกิจ    | คณะทำงาน                 |
| ๗. นางสาวยุพวรรณ ทองใบอ่อน       | คณะทำงาน                 |
| ๘. นางศรีสุวรรณ พยอมยงค์         | คณะทำงาน                 |
| ๙. นายอัศวิน โชติพันธ์           | เลขานุการคณะทำงาน        |
| ๑๐. นางสาววรรณันต์ มงคลนำสุวิทย์ | ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน |

ให้คณะทำงาน มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

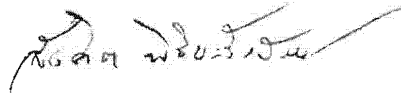
๑. พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงาน  
กลับมาทำที่บ้าน

๒. รายงานผลการศึกษาต่อคณะอนุกรรมการ

๓. ปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะอนุกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒



(นายสังสิต พิริยะรังสรรค์)

ประธานคณะกรรมการ

การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

วุฒิสภา



คำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา  
ที่ ๓/๒๕๖๓  
เรื่อง แต่งตั้งบุคคลเป็นคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหา  
ความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน เพิ่มเติม

ตามคำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา  
ที่ ๒๓/๒๕๖๒ เรื่อง ตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน  
ด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาศึกษาแนวทาง  
การสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน รายงานผลการศึกษา  
ต่อคณะกรรมการ และปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย นั้น

เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นไป  
อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในคราวประชุมคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลด  
ความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมจึงได้มีมติ  
แต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน  
ด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้านเป็นการเพิ่มเติม ดังนี้

๑. นายขจรวัชร สุวรรณละเอียด
๒. นางสาวรลิกา รูปทอง
๓. นายสุเทพ สิริพงษ์กุล
๔. นายศักดิ์เกษม นิยมวานิช

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายสังสิต พิริยะรังสรรค์)  
ประธานคณะกรรมการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
วุฒิสภา



คำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา  
ที่ ๒๒/๒๕๖๓  
เรื่อง แต่งตั้งบุคคลเป็นคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหา  
ความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน เพิ่มเติม

ตามคำสั่งคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา  
ที่ ๒๓/๒๕๖๒ เรื่อง ตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน  
ด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาศึกษาแนวทาง  
การสร้างรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน รายงานผลการศึกษา  
ต่อคณะกรรมการ และปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย นั้น

เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นไป  
อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในคราวประชุมคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจน  
และลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๓ (ครั้งที่ ๒๖) วันจันทร์ที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุม  
จึงได้มีมติแต่งตั้งนางสาวกัทลี อมาตยกุล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในคณะทำงานศึกษาแนวทางการสร้างรายได้  
เพื่อแก้ปัญหาความยากจนด้วยการรับงานกลับมาทำที่บ้าน เป็นการเพิ่มเติม

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายสังศิต พิริยะรังสรรค์)

ประธานคณะกรรมการ  
การแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ  
วุฒิสภา

## ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ

## จัดทำโดย

เจ้าหน้าที่ประจำกลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๕ โทระ ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๙ - ๓๐

- |                                     |                             |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายประเสริฐ สีเลิศ               | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน      |
| ๒. นายกวี จันทจิราภา                | นิติกรชำนาญการพิเศษ         |
| ๓. ว่าที่ ร.ต.ปฐมภรณ์ แป้นจรัสธีรมี | นิติกรชำนาญการ              |
| ๔. นางสาววรนนต์ มงคลนำสุวิทย์       | นิติกรชำนาญการ              |
| ๕. นายธารณ์ธรรม์ ธรรมวงศ์           | วิทยากรชำนาญการ             |
| ๖. นายเทียนชัย พันธุ์เลิศ           | วิทยากรปฏิบัติการ           |
| ๗. นางสาวสิริลักษณ์ เหมชาติสีอชัย   | วิทยากรปฏิบัติการ           |
| ๘. นางสาวอาติบะห์ อุปี              | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน   |
| ๙. นางสาววัลย์ณภัสร์ ยอดแยม         | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน   |
| ๑๐. นางสาวอังสนา เนตรทอง            | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน |

รายงานคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา  
เรื่อง แนวทางการสร้างรายได้ด้วยการรับงานไปทำที่บ้านเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ผู้รับผิดชอบ :

คณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา

ปีที่พิมพ์ :

พ.ศ. ๒๕๖๔

เบอร์โทร :

๐ ๒๘๓๑ ๙๒๒๙ - ๓๐

จัดพิมพ์โดย :

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักงานการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๘ - ๙



ออกแบบและพิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
○ ๒๘๓๑ ๙๔๑๕, ○ ๒๘๓๑ ๙๔๖๖,  
○ ๒๘๓๑ ๙๔๗๒, ○ ๒๘๓๑ ๙๔๗๖