

มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน
แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : ศึกษากรณีอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

วีรณัฐ วรพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2551

**The Legal Measures on Promotion of Welfare and Safety of Vulnerable Group
in Society: A Study on Independent Hire-Motorcycle Occupations.**



Weeranut Worapun

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2008

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูลและเอกสารอันเป็นประโยชน์ตลอดจนตรวจแก้วิทยานิพนธ์จนสำเร็จเรียบร้อย ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์อย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำพร้อมทั้งข้อคิดเห็นต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ บิดา มารดา ครอบครัว ที่เป็นกำลังใจอันสำคัญยิ่งให้แก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งขอขอบคุณ เพื่อนๆ พี่ๆ ทุกคนที่ได้ให้ความช่วยเหลือ และได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้าย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขอขอบพระคุณแต่บิดา มารดา และคณาจารย์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาตลอดจนผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน หากมีข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

วิรัช วรพันธ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของระบบการจัดสวัสดิการและคุ้มครอง ความปลอดภัยในการทำงานของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มผู้ประกอบ อาชีพอิสระ.....	6
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคม.....	6
2.1.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม.....	6
2.1.2 องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม.....	10
2.1.3 รูปแบบของสวัสดิการสังคม.....	11
2.1.4 หลักการของการจัดสวัสดิการสังคม.....	13
2.1.5 ทฤษฎีสวัสดิการ โดยรัฐ.....	18
2.1.6 แนวความคิดเสรีนิยมใหม่ และ โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม.....	19
2.2 แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมไทย และกฎหมายสวัสดิการสังคม.....	24
2.2.1 วิวัฒนาการของสวัสดิการสังคมไทย.....	25
2.2.2 แนวคิดปรัชญากฎหมายของสำนักต่างๆ.....	27
2.2.3 หลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการทางสังคม.....	29
2.3 แนวความคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของ	
ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ.....	30

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสังคม.....	30
2.3.2 การบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ.....	32
2.3.3 การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม.....	34
2.3.4 หลักความมั่นคงทางสังคม.....	38
2.3.5 การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net).....	39
2.4 สภาพและความเป็นมาของปัญหาของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่ม ผู้ประกอบอาชีพอิสระ(อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง).....	42
2.4.1 ประเภทของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระ.....	43
2.4.2 ความเป็นมาปัญหาของผู้ประกอบอาชีพอิสระ.....	43
2.4.3 ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง.....	45
2.5 กรณีศึกษาจากผู้ประกอบอาชีพอิสระอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง (สัมภาษณ์เจ้าของรถ).....	46
3. มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการสังคม สำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	48
3.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัย การทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของประเทศไทย.....	48
3.1.1 การคุ้มครองสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานแก่ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	48
3.1.2 การคุ้มครองสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาส ทางสังคมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.....	50
3.1.3 การคุ้มครองสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาส ทางสังคมพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546.....	55
3.1.4 การคุ้มครองสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาส ทางสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542.....	59

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.5 การคุ้มครองสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาส ทางสังคมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	60
3.1.6 การคุ้มครองสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาส ทางสังคมตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545.....	62
3.1.7 การคุ้มครองสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาส ทางสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2535	64
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัย ในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO) และของต่างประเทศ.....	66
3.2.1 มาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เกี่ยวกับการประกันสังคมและสวัสดิการสังคม.....	66
3.2.2 มาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศ.....	68
3.2.2.1 ประเทศอินเดีย.....	68
(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้.....	70
(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล.....	73
3.2.2.2 ประเทศฟิลิปปินส์.....	73
(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้.....	73
(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล.....	74
3.2.2.3 ประเทศญี่ปุ่น.....	75
(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้.....	76
(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล.....	78
3.2.2.4 ประเทศสวีเดน.....	79
(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้.....	80
(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล.....	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.2.5 ประเทศรัสเซีย.....	83
(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้.....	84
(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล.....	85
4. วิเคราะห์การจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาส	
ทางสังคมและแนวทางในการพัฒนากฎหมาย.....	87
4.1 ด้านประกันสังคม.....	88
4.2 ด้านประกันรายได้ และหลักประกันการมีงานทำ.....	90
4.3 ด้านการจัดสวัสดิการโดยรัฐ.....	94
4.3.1 ด้านการรักษาพยาบาล.....	95
4.3.2 ด้านการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน.....	98
5. สรุปและข้อเสนอแนะ.....	106
5.1 สรุป.....	106
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	108
บรรณานุกรม.....	113
ภาคผนวก.....	120
ภาคผนวก ก. กฎหมายประเทศอินเดีย.....	121
ภาคผนวก ข. แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้างสถานภาพ และความต้องการสวัสดิการ	
ของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ(มอเตอร์ไซค์รับจ้าง)	137
ประวัติผู้เขียน.....	141

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : ศึกษากรณีผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง
ชื่อผู้เขียน	วีรนุช วรพันธ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ)
ปีการศึกษา	2550

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ศึกษากรณีผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา สภาพและสาเหตุปัญหาของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง และศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีสวัสดิการสังคม และมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระ รวมถึงวิเคราะห์การจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมายของประเทศไทย กับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อค้นหามาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นกลุ่มอาชีพที่มีปัญหาในด้านสวัสดิการสังคม คือ มีปัญหาด้านการไม่ได้รับสวัสดิการด้านการประกันสังคม การไม่มีหลักประกันรายได้ และหลักประกันการมีงานทำ รวมทั้งการไม่ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานโดยรัฐ ทั้งในด้านการรักษาพยาบาลที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบหลักประกันสุขภาพ และสวัสดิการด้านการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะให้ความคุ้มครองแรงงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับความเท่าเทียมกันในสังคม

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ ในด้านการประกันสังคม ควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยกำหนดให้มีการขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง กำหนดอัตราเงินสมทบกรณีพิเศษ และขยายเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนเป็น 7 กรณี ในด้านการประกันรายได้ และหลักประกันการมีงานทำ ควรมีการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพ

มอเตอร์ไซค์รับจ้าง ในรูปของการจัดตั้งกองทุนมอเตอร์ไซค์รับจ้างโดยรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบวินัยมอเตอร์ไซค์รับจ้างให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีการกำหนดราคากลางที่เป็นธรรม และควรมีการออกระเบียบโครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างให้มีสิทธิได้ซื้อสินค้าราคาถูก เป็นการช่วยเหลือในการยังชีพโดยตรง ในด้านการรักษาพยาบาล ควรมีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 โดยกำหนดให้มีการลงทะเบียนสำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อรับสิทธิตามโครงการหลักประกันสุขภาพให้ใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขในโรงพยาบาลของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องระบุหน่วยบริการประจำ ในด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพความปลอดภัยในการทำงานควรขยายเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ว่าด้วยเรื่องบทลงโทษสำหรับผู้ปล่อยมลพิษทางอากาศ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่นต้องรับผิดชอบ และกำหนดให้ทางราชการช่วยจัดหาอุปกรณ์ป้องกันในการทำงาน เช่น ผ้าปิดจมูก ถุงมือ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ควรออกกฎหมายเฉพาะ เป็นพระราชบัญญัติสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง และกำหนดให้มีสหกรณ์ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเพื่อช่วยเหลือสมาชิกเป็นการประกันรายได้อีกทางหนึ่งด้วย

Thesis Title	The Legal Measures on Promotion of Welfare and Safety of Vulnerable Group in Society : A Study on Independent Hire-Motorcycle Occupations
Author	Weeranut Warapun
Thesis Advisors	Prof.Dr.Thira Srithamaraks
Department	Law (Private and Business Law)
Academic Year	2007

ABSTRACT

The purposes of this thesis were to study legal measures for promoting welfare and safety of handicapped persons in society : a study on Independent Hire-Motorcycle Occupations. Its' objectives are to study history, background, and cause of problems of vulnerable groups who are self employed and occupied with hired-motorcycle and study the concept and theory of social welfare and safety as well as legal measures for promoting the provision of welfare and safety for vulnerable groups of mentioned occupation. The study includes the analysis of the provision of welfare and safety for vulnerable groups under Thai and foreign laws in purpose of finding out the legal measures on social welfare and safety protection for vulnerable groups who are self-employed and occupied with hire-motorcycle.

The study found that with regard to the conditions and problems of vulnerable groups who are independently occupied in hired-motorcycle, there are problems with regard to medical treatment; they are unable to assess the health security and they are not provided with social welfare and safety under the social security system and security of a stable income. Moreover, vulnerable groups have not yet currently been provided the particular protection law in purpose of protecting right and equal of social security, public health, and welfare.

Therefore, the author would like to recommend that with regard to their social security, the Social Security Act, B.E. 2533 (1990) should be amended which to provide extension of protection for vulnerable groups and to determine the appropriate rate of additional money to social security fund. In addition, there should be expanded on the conditions of the right on receiving social security benefit to 7 conditions. Furthermore, earning and working security should provide to hire-motorcycle groups by establishing state hire-motorcycle fund purposed to

launch the rules and regulations of hire-motorcycle compliance with the laws, together with the determining of fair standard price and granting the help program for vulnerable groups, in particular, the hire-motorcycle groups could have the right to buy the cheap or reasonable price products which is the directly helpful of cost of living. With regard to medical treatment, there should be amendment of National Health Security Act, B.E. 2545 (2002) by registration for vulnerable group whose occupation is hire-motorcycle to be entitled to the right in joining the government health welfare program, even if they have no permanent residence and the right to obtain health services from the state-owned hospitals without having to specify the service care unit. Their welfare regarding safety should be promoted and extended the National Environmental Care Act, B.E. 2535 (1992) on the penalty of air pollutant which harm other people, should be responsible for that and government provide free safety equipments i.e., masks, gloves. Moreover, the state should grant the specified laws of Vulnerable Welfare Act and establish Hire-Motorcycle Aid Fund and Hire-Motorcycle Corporate to assist group members' earning security which is another way to help them.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพอิสระอาชีพหนึ่ง ซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะ สืบเนื่องจากปัญหาการจราจรติดขัดเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และตามต่างจังหวัดใหญ่ รวมทั้งที่ที่รถรับจ้างประจำทางเข้าไม่ถึงตรอก ซอยของที่พักอาศัย ผู้คนจำนวนมากจึงหันมาใช้บริการมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยส่งเสริมให้รถมอเตอร์ไซค์รับจ้างขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากจำนวนคิวมอเตอร์ไซค์รับจ้าง 900 คิว จำนวน 16,000 คัน ในปี พ.ศ. 2531 เป็น 1,570 คิว จำนวน 37,500 คัน ในปี พ.ศ.2537¹ และในปี 2546² มีจำนวนผู้ขับขี่มอเตอร์ไซค์รับจ้างประมาณมากกว่า 200,000 คัน 2,000 วินทั่วประเทศ ทั้งนี้เป็นวินมอเตอร์ไซค์ที่อยู่ในกรุงเทพฯประมาณ 1,800 วิน โดยมีจุดบริการตั้งอยู่ในบริเวณย่านชุมชนที่มีการจราจรติดขัดหรือจุดเปลี่ยนเส้นทางการเดินทาง เช่น บริเวณป้ายรถเมล์, ท่าเรือ และบริเวณสถานีรถไฟ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพหนึ่งในสังคมไทยที่นับวันยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในแต่ละปี ประชาชนสูญเสียชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน จากการบาดเจ็บเนื่องจากการชนส่ง เป็นจำนวนมากมหาศาล ผู้ขับขี่มอเตอร์ไซค์ที่มีผู้โดยสารจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งในการรับผิดชอบชีวิตของบุคคลอื่น โดยเฉพาะผู้ที่โดยสารไปด้วยทุกคน ดังนั้นการที่ผู้ขับขี่ทุกคนมีสุขภาพแข็งแรง มีสมรรถภาพร่างกายเหมาะสมแก่การขับขี่ และมีความเสี่ยงต่ำต่อการเจ็บป่วยขึ้นอย่างเฉียบพลัน จึงเป็นหลักประกันสุขภาพที่สำคัญยิ่งของผู้โดยสารตลอดจนผู้ร่วมใช้ทางสัญจรทุกคน

มอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพอิสระที่ทำงานเพื่อความอยู่รอดโดยไม่มีระบบการจ้างงานที่แน่นอนจึงจัดเป็น “แรงงานนอกระบบ” ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างมักเป็นคนยากจนมีการศึกษาน้อย มักต้องอยู่ในชุมชนแออัด และขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน จึงเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่เสี่ยงต่อการเกิดโรค หรือได้รับสารเคมี ฝุ่นละออง หรือได้รับ

¹ <http://www.info.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb4.htm>

² <http://www.scb.co.th/LIB/th/article/kra/2546/k1434.html>

ขาดเจ็บอันเนื่องมาจากการทำงาน และต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพเมื่อได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน และที่สำคัญถือเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมาย กลุ่มคนเหล่านี้จึงจัดอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งหมายถึง บุคคลผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข และไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย จำต้องดิ้นรนดำรงชีพมีความยากจนรอบด้าน ทั้งขาดรายได้ การศึกษาต่ำ บุตรขาดโอกาสในการศึกษา ขาดปัจจัยการผลิต อำนาจต่อรอง ถูกสังคมนาถูกเหยียดหยาม ไม่ได้รับการช่วยเหลือดูแลด้านสวัสดิการ

ปัจจุบันผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างจัดเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ซึ่งยังต้องเผชิญปัญหาที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองทางสวัสดิการและสวัสดิภาพทางสังคม ดังนี้

1. ไม่อยู่ในขอบข่ายประกันสังคมของรัฐ เนื่องจากไม่ได้เป็นลูกจ้างประจำ ส่วนสวัสดิการอื่นๆจากรัฐยังมีบางส่วนที่ไม่ได้รับความสะดวก เพราะส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีทะเบียนบ้านอยู่ต่างจังหวัด ต้องทำงานแข่งกับเวลา ไม่มีสวัสดิการประเภทเงินให้ฟรี หรือเงินกู้ดอกเบี่ยต่ำจากรัฐ ควรมีการสร้างมาตรการในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในด้านสวัสดิการให้ได้รับสิทธิอย่างเสมอภาค

2. ปัญหาความยากจนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพหลัก ที่จะนำรายได้มาสู่ครอบครัว เป็นอาชีพที่มีความไม่แน่นอน ไม่สม่ำเสมอ ทั้งในด้านปริมาณงานและรายได้ เมื่อเทียบรายจ่ายในชีวิตประจำวันสูง ไม่เพียงพอในการจุนเจือครอบครัว ทำให้สภาพเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นแบบพอมีพอกินไม่มีเงินออมและมีภาระหนี้สิน เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงิน เช่น เมื่อต้องจ่ายค่าเล่าเรียนให้บุตร การรักษาโรค จึงควรมีหลักประกันรายได้ที่พอเพียงแก่การดำรงชีวิต

3. ปัญหาสภาพแวดล้อมทางกายภาพและสังคม การมีที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด จึงก่อให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่าย เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ ที่แพงกว่าปกติ เนื่องจากไม่มีทะเบียนบ้าน หรือต้องเช่าบ้านอาศัยซึ่งรายได้ไม่เพียงพอ รัฐจึงควรมีโครงการบ้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ โดยให้มีทะเบียนบ้าน บ้านเลขที่ที่แน่นอนเพื่อลดค่าใช้จ่าย และสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต

4. ปัญหาความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัย ซึ่งอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงทั้งการได้รับสารพิษ ฝุ่นละออง ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจตามมา องค์การอนามัยโลกได้ประเมินว่า ในแต่ละปีทั่วโลกจะมีคนงานได้รับอุบัติเหตุจากการทำงานถึง 217 ล้านคน ในจำนวนนี้ต้องเสียชีวิต 330,000 คน และเป็นโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจรายใหม่เพิ่มขึ้นปีละ 50 ล้านคน เนื่องจากกลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะ

สุดคมสารพิษ ฝุ่นละออง มลภาวะทั้งจากงานที่ทำและที่อยู่อาศัย และโรคมะเร็งทางผิวหนัง เนื่องจากต้องทำงานตากแดดทุกวัน จึงควรได้รับการส่งเสริมในการตรวจร่างกาย และการได้รับคำแนะนำทางด้านสุขภาพจากการประกอบอาชีพอย่างจริงจัง

5. ปัญหาการได้รับการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย การขับขีมอเตอร์ไซค์รับจ้าง มีโอกาสเกิดอุบัติเหตุได้ตลอดเวลาเนื่องจากหลายปัจจัยด้วยกันซึ่งจะมีผลต่อการได้รับอันตรายจากอุบัติเหตุและเนื่องจากอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพอิสระ จัดอยู่ในแรงงานนอกระบบ ยังไม่มีระบบประกันสุขภาพและสวัสดิการ จึงยังเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐแม้จะมีบัตรสุขภาพ 30 บาท ตามหลักประกันสุขภาพ แต่เนื่องจากความยากจนและขาดความรู้ อาจไม่ทราบถึงการเข้าไปใช้บริการในโรงพยาบาลของรัฐ และที่สำคัญการจะเข้ารับบริการดังกล่าวนั้นจะต้องมีที่อยู่ที่เหมาะสม จึงจะสามารถเข้าระบบประกันสุขภาพได้ กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างจึงยังมีปัญหาในการได้รับบริการการรักษาพยาบาลเนื่องจากการเจ็บป่วย จึงควรมีสวัสดิการด้านการประกันสุขภาพให้แก่กลุ่มอาชีพนี้

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นปัญหาสำคัญของกลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ซึ่งเป็นอาชีพอิสระรายย่อยที่อยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งเสี่ยงที่จะประสบปัญหาสังคม เป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้รับโอกาสทางสังคมเท่าที่ควรจะได้รับ อย่างไรก็ตามกลุ่มคนเหล่านี้มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญต่อสังคมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในสังคมเมืองในปัจจุบัน อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างช่วยเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการสัญจรของกลุ่มคนซึ่งสามารถใช้บริการมอเตอร์ไซค์รับจ้างได้ เนื่องจากบางสถานที่ไม่สะดวกที่จะนำรถส่วนตัวในการเดินทาง และยังช่วยบรรเทาภาวะติดขัดของการสัญจรบนท้องถนน ซึ่งทุกวันนี้ปัญหาการจราจรติดขัดยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่สำคัญ นอกจากนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการเดินทางแล้วยังส่งผลไปยังสุขภาพจิต ผู้ที่ต้องเผชิญกับภาวะการจราจรติดขัดเป็นเวลานานย่อมมีผลกระทบต่อสุขภาพกายที่เหนื่อยล้าและสุขภาพของจิตใจอีกด้วย ดังนั้นอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างจึงเป็นงานบริการสาธารณะที่มีประโยชน์อย่างมากต่อสังคม และกลุ่มอาชีพนี้นับวันยังมีเพิ่มมากขึ้น

อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างที่นับวันยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นนั้น จึงถือได้ว่าเป็นอาชีพของคนกลุ่มใหญ่ในสังคม ดังนั้นหากกลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเป็นธรรมแล้วนั้น อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ จากสภาพปัญหาของผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ดังกล่าว ในงานวิจัยนี้จึงได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาในมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพต่างๆ ให้กับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กรณีศึกษาอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างให้ได้รับความเป็นธรรมทางสังคมในด้านสวัสดิการที่ดีต่อความเป็นอยู่ในสถานะเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยที่เกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ที่จะทำการวิจัยศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนได้รับความคุ้มครองสิทธิทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีสวัสดิการและการคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม
2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา สภาพปัญหาของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการในการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย และการจัดสวัสดิการให้กับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างได้รับความมั่นคงในการดำรงชีวิตและได้รับความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ

1.3 สมมุติฐาน

ในปัจจุบันผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่กลับไม่มีกฎหมายในการจัดสวัสดิการของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างโดยตรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคม เนื่องจากกลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นกลุ่มคนยากจน มีรายได้จากการรับจ้างที่ไม่แน่นอน อีกทั้งขาดสวัสดิการที่ดีทางสังคม จึงไม่ได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการในการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม รวมทั้งกฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานให้กับกลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขต่อไป

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งเน้นจะศึกษาถึงปัญหากฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ด้านสวัสดิการทางสังคม ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช พ.ศ.2550 ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนได้รับความคุ้มครองสิทธิทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

1. ดำเนินการศึกษาโดยการวิจัยด้านเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ ค้นคว้าบทความทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตำรา และวิทยานิพนธ์ และมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ ทั้งในด้านความปลอดภัยในการทำงาน สุขภาพอนามัย ทางสวัสดิการการรักษาพยาบาล หลักประกันรายได้และหลักประกันการมีงานทำของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

2. วิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เจาะลึก (In depth Interview) กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อเป็นข้อมูลนำมาวิเคราะห์ประกอบการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

4. ทำให้ทราบแนวทางในการออกกฎหมายสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของระบบการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัย ในการทำงานของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

ในบทนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวความคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสวัสดิการทางสังคม โดยกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคม ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมไทย และกฎหมายสวัสดิการสังคม แนวความคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาส รวมถึงสภาพและความเป็นมาของปัญหาของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ (อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง) และกรณีศึกษากลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง (สัมภาษณ์เจาะลึก)

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคม เป็นการศึกษาถึงความหมาย องค์ประกอบ รูปแบบ หลักการของสวัสดิการสังคม ทฤษฎีสวัสดิการโดยรัฐ และแนวความคิด เสรีนิยมใหม่และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม โดยมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม

คำว่า “สวัสดิการ” (Welfare) มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังจะกล่าวที่สำคัญดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 อธิบายความหมายของคำว่า “สวัสดิการ” หมายถึง “การให้สิ่งที่เอื้ออำนวยให้ผู้ทำงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย”¹

¹ ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. หน้า 1143.

สวัสดิการ หมายถึง ประโยชน์ต่างๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งอาจเป็นไปในรูปของเงินรายได้นอกเหนือจากเงินเดือน หรือค่าจ้างปกติที่หน่วยงานจัดให้อยู่แล้วเพื่อเป็นการช่วยเหลือในเรื่องเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การออกจากงานอย่างกะทันหัน ไม่ว่าจะเป็นการให้ความสะดวกสบายต่างๆ ก็ได้ เช่น การให้ลาพักผ่อนได้โดยได้รับเงินตามสมควร และการจัดสภาพแวดล้อมทั้งในและรอบๆ ที่ทำงานให้สะดวกสบายที่สุด²

สวัสดิการ (Welfare) มีความหมายหลายนัย อาจหมายถึง³

- 1) การกินคืออยู่ดี
- 2) ในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงการได้รับความพอใจ การได้รับอรรถประโยชน์จากการได้บริโภคสินค้าหรือได้รับบริการ
- 3) การได้รับผลประโยชน์ ได้รับสิ่งของเพื่อทำให้เกิดการกินคืออยู่ดี

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) หมายถึงระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการ และบริการทางสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการสังคมในทุกระดับ⁴

สวัสดิภาพ หรือภาวะการเป็นอยู่ที่ดี หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า การกินดีอยู่ดี หรือ Well-being ซึ่งเป็นเป้าหมายของนโยบายสังคมทั้งในระดับบุคคลและรัฐคำว่ารัฐสวัสดิการจึงหมายถึงรัฐที่ถึงพร้อมซึ่งการกินคืออยู่ดี เลวิส⁵ ได้ใช้คำว่าสวัสดิการในความหมายนี้เมื่อกล่าวถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสังคมไว้ว่า “เป็นนโยบายที่มีความเจตนาปรับปรุง

² ประทีน ไกรษรวิทย์. (2541). ความพึงพอใจในสวัสดิการแรงงานของลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม การผลิต ประเภทและขนาดต่างๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ. หน้า 22.

³ Gordon, D.F and Spuidker, P, 1999, p.143. อ้างถึงใน จตุพร ใ้วอาศัย. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : กรณีศึกษาผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย. หน้า 8.

⁴ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2545-2549.

⁵ สุรพล ปธานวนิช ก (2547). นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. หน้า 32.

สภาพการกินดีอยู่ดีทางสังคม (Social well-being) หรือสวัสดิภาพของพลเมือง (The welfare of citizens).”

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้นิยามความหมายไว้ว่า “สวัสดิการสังคม” (Social Welfare) หมายความว่า “ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ”⁶

“สวัสดิการสังคม” เป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่งในสังคม ในขณะที่ทุกสังคมมักจะประกอบด้วยอย่างน้อย 5 สถาบันหลัก ได้แก่⁷

1. สถาบันครอบครัว
2. สถาบันการศึกษา
3. สถาบันศาสนา
4. สถาบันการเมือง
5. สถาบันเศรษฐกิจ

สวัสดิการสังคมนับเป็นสถาบันที่ 6 ที่มีภาระหน้าที่อย่างสำคัญเด่นชัดในสังคม และมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับสถาบันทั้ง 5 ข้างต้น

“สวัสดิการสังคม” เป็นระเบียบ นโยบาย ผลประโยชน์ และบริการซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดบริการต่างๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคมเป็นที่ยอมรับกันว่าสวัสดิการสังคมเป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและถาวรเปลี่ยนแปลงจากสภาวะที่เคยยากลำบากไปสู่สิ่งทีคาดหวังว่าดีกว่ำรวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ในที่สุด⁸

⁶ ราชกิจจานุเบกษา. (2546, 1 ตุลาคม). พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. เล่ม 120, ตอนที่ 94 ก. หน้า 6.

⁷ เฟเดอริโก Federico, 1980, pp.5-6. อ้างถึงใน ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชะนะภักย์. (2538). อนาคตประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม. หน้า 9.

⁸ เฟเดอริโก Federico, 1980, pp.5-6. อ้างถึงใน ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชะนะภักย์. เล่มเดิม. หน้า 13.

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายไว้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบของการบริการสังคมและสถาบันที่จัดตั้งขึ้นอย่างมีระเบียบ เพื่อช่วยให้บุคคลแต่ละคน และกลุ่มมีมาตรฐานของชีวิต และสุขภาพอนามัยในระดับที่พึงพอใจ ตลอดจนมีสัมพันธภาพส่วนตัว และสัมพันธภาพทางสังคมที่จะเปิดโอกาสให้แต่ละคนและกลุ่มมีความสามารถในการพัฒนาตนเอง และกลุ่มได้อย่างเต็มความสามารถ รวมทั้งมีโอกาเสริมสร้างการกินดีอยู่ดีของงานและกลุ่ม ให้สอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวและชุมชนด้วย⁹

สวัสดิการสังคม เป็นเรื่องของทุกคนในสังคม เพราะคำว่า สวัสดิการหรือสวัสดิภาพ มีความหมายในแง่การอยู่ดีกินดี (Social Well-being) ของทุกคนไม่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น คนทุกคนที่เกิดมาในโลกนี้ ตามปรัชญาสากลขององค์การสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชน กำหนดว่า คนทุกคนจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิที่ทุกคน จะต้องได้รับ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดบริการต่างๆ ไว้ให้ และความต้องการขั้นพื้นฐาน เป็นสิ่งที่ทุกคนรู้ว่าหมายถึง อาหารเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค เป็นปัจจัยพื้นฐานที่รัฐ จะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชน โดยจัดให้ประชาชนได้มีงานทำเพื่อมีเงินสำหรับซื้อเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค จัดให้มีสถานพยาบาลสำหรับประชาชนเมื่อเจ็บป่วย ไม่ว่าประชาชนคน นั้นจะอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่หรือในชนบทที่ห่างไกล¹⁰

จากคำนิยามที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการ ดำเนินการใดๆ ซึ่งจัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนในสังคมมีมาตรฐานความเป็นอยู่ในชีวิตที่ดี ทั้งกายใจ มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีที่อยู่อาศัย มีรายได้ มีความปลอดภัยในการทำงาน มีความมั่นคง ทางสังคม อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อนำพาซึ่งการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ทั้งระบบในสังคม

⁹ พรเพ็ญ พุทธิธโนปจัย. (2543). การจัดสวัสดิการสำหรับเด็กถูกจ้างกรรมกรก่อสร้าง. หน้า 9.

¹⁰ วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ. (2541). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์.

2.1.2 องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม

การจำแนกงานสวัสดิการสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมาก การกำหนดองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมเท่าที่พบมีอยู่ด้วยกัน 2 แบบ¹¹ คือ

- 1) กำหนดตามความหมายที่เป็น “สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม” หรือ “สวัสดิการสังคม” อันเป็นความหมายกว้าง และ
- 2) กำหนดตามความหมายที่เป็นกิจกรรม โครงการหรือบริการที่มีความหมายแคบกว่าความหมายแรก ซึ่งมักจะกำหนดตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น องค์ประกอบของสวัสดิการสังคมตามความหมายแรกหรือความหมายกว้างจะประกอบด้วย ปัจจัยด้านต่างๆ 7 ประการ โดยถือว่าประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้จำเป็นต้องคำนึงปัจจัยเหล่านี้ คือ

- 1) การศึกษา (Education)
- 2) สุขภาพอนามัย (Health)
- 3) ที่อยู่อาศัย (Housing)
- 4) การทำงานและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance)
- 5) ความมั่นคงทางสังคม (Social Security)
- 6) บริการสังคม (Social Services) และ
- 7) นันทนาการ (Recreation)

อย่างไรก็ตาม การจำแนกองค์ประกอบของสวัสดิการสังคม ยังมีความแตกต่างกันในเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องหลายๆ แห่ง เช่น มีผู้จำแนกองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- 1) การประกันสังคม (Social Security)
- 2) การสงเคราะห์ประชาชน (Public Assistance) และ
- 3) การบริการสังคม (Social Services)

ทั้งนี้ ผู้ที่จำแนกองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 ประการ ก็จะกล่าวถึงองค์ประกอบ 7 ประการ ตามความหมายกว้างไว้ในองค์ประกอบประการที่ 3 คือ การบริการสังคม

¹¹ วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 3.

จึงอาจสรุปได้ว่าสวัสดิการสังคมตามความหมายที่กว้างนั้น การสนองความต้องการขั้นมูลฐานในการดำรงชีวิต หรือการสนองปัจจัย 4 นั้นเอง และความต้องการด้านการศึกษาที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย และมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีในสังคม โดยมุ่งหมายให้สมาชิกในสังคมสามารถพึ่งพาตนเองได้ ส่วนความหมายที่แคบ คือการที่หน่วยงานจากภาครัฐ หรือหน่วยงานเอกชนบางหน่วยงานที่จัดบริการขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลบางกลุ่มที่ด้อยโอกาสในการดำรงชีวิตในสังคม เช่น ผู้สูงอายุ เด็กกำพร้า คนพิการ เป็นต้น

2.1.3 รูปแบบของสวัสดิการสังคม

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมตามหลักการทางทฤษฎีของทิตมัสส์ (Titmuss)¹²

ทิตมัสส์ (Titmuss) ได้ให้ความเห็นว่าสวัสดิการนั้นเป็นคำที่ความหมายกว้าง โดยกินความตั้งแต่มาตรการทางภาษีอากร การให้ผลตอบแทนจากการทำงานในอาชีพต่างๆ มาตรการด้านการเงินการคลังอื่นๆ ตลอดจนการให้บริการแก่ชุมชนและการแทรกแซงของรัฐในกรณีต่างๆ ซึ่งทิตมัสส์ได้แบ่งรูปแบบของสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ แบบ “เก็บตก” (Residual Model Of Welfare) 2) รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” (Industrial Achievement Performance หรือ Handmaids Model) 3) รูปแบบ “สถาบัน” (Institution Redistributive Model)

1) รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ แบบ “เก็บตก” (residual model of welfare) ได้แก่การจัดสวัสดิการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการ รูปแบบการจัดสวัสดิการแบบนี้จะปล่อยให้ประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนหรือมีความต้องการทางสังคมช่วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยประชาชนจะหันเข้าหาแหล่งทรัพยากรของตนเอง ด้วยการใช้เงินรายได้หรือเงินออมที่มีอยู่ซื้อหาบริการทางสังคมต่างๆ มาตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ ก็จะหันเข้าหาครอบครัวหรือญาติมิตร บุคคลที่ประสบปัญหาอย่างหนักเป็นพิเศษหรือประสบภัยพิบัติ เช่น อุทกภัย วิกฤตภัย อัครภัย เป็นต้น รัฐจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราว เท่ากับเป็นการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนเฉพาะในส่วนที่เหลือจากประชาชนที่มีอำนาจซื้อหาบริการในตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรี ที่นิยมให้กลไกตลาดทำหน้าที่ โดยรัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด มองในอีกด้านหนึ่งการจัดสวัสดิการแบบนี้มักเป็นการรอให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงจัดบริการในลักษณะ

¹² วีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชะนะภักย์. (2538). อนาคตประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม (รายงานการวิจัย). หน้า 42-45.

ตามแก้ไขปัญหา มากกว่าที่จะเป็นการป้องกันปัญหา หรือเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง สวัสดิการสังคมตามรูปแบบนี้ทำให้เกิดการรับรู้ว่า ประชาชนที่ใช้บริการของรัฐเป็นพวกที่ ช่วยตนเองไม่ได้ เป็นภาระของสังคมหรือเป็นส่วนที่ไม่ใช่กำลังที่จะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้เกิดจากความเชื่อว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างเต็มที่และอย่างรวดเร็วที่สุด เมื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตมากแล้วผลดีจากการพัฒนานี้จะตกแก่ประชาชนในสังคม เสมือนน้ำหยดซึมลงสู่เบื้องล่างที่เรียกว่า(Trickle-down effect) ซึ่งในที่สุดชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนจะดีขึ้นเอง

ดังนั้น สวัสดิการสังคมตามแนวคิด “เก็บตก” จึงมีลักษณะเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือ และเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้ามากกว่าจะเป็นการเอาใจจริงเอาใจกับการรุกเอาชนะความต้องการและปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนให้มากที่สุด ยิ่งไปกว่านั้นรูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ มักจะส่งผลให้เกิดการตำหนิตติเตียนผู้ที่ประสบปัญหาทางสังคมว่าเป็นผู้ผิดปกติ หรือมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน หรือเป็นคนชั่วร้ายเลวทราม เป็นขยะหรือกากเดนสังคม วิธีการที่ใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงอยู่ในรูปของการลงโทษ เอาความผิดกับผู้ประสบปัญหาสังคมในลักษณะการต่างๆ เช่น การกักขังเด็กเร่ร่อน คนขอทาน ตลอดจนกักกันโสเภณี เป็นต้น แนวคิดที่ใช้อธิบายปัญหาดังกล่าวสมัยใหม่เชื่อว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนคุณลักษณะร่วมของคนทั้งสังคม ผู้ที่ประสบปัญหาดังกล่าวมิใช่ผู้ที่เบี่ยงเบนหรือผิดปกติ หากแต่เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของคน การดำเนินการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งในด้านการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้น การแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูสภาพสังคม ตลอดจนการพัฒนาสังคมเพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคง และมีภูมิคุ้มกันทางสังคม จึงเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการกับทุกระบบในสังคมในรูปแบบของนโยบายสังคมที่ครอบคลุมแบบแผนพฤติกรรมของคนทั้งสังคม

2) รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” (Industrial Achievement Performance หรือ Handmaids Model) รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ เป็นการมองสวัสดิการสังคมเสมือนเป็นกลไกหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมตามรูปแบบนี้ถูกใช้ให้เป็นเครื่องตอบแทนแก่ผู้ที่เป็นกำลังในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต ซึ่งใช้เกณฑ์การจัดสรรโดยพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพหรือบทบาทการทำงาน ผลผลิตของงานเป็นสำคัญ ผู้ใดที่มีความสามารถในการทำงานสูง สามารถสร้างผลิตผลที่น่าพึงพอใจแก่ระบบเศรษฐกิจ ก็จะได้รับสวัสดิการที่ดีกว่า รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ได้รับ

อิทธิพลจากแนวคิดที่ถือว่า การให้รางวัล หรือให้คุณค่าให้โทษต่อบุคคล จะเป็นสิ่งจูงใจให้คนตั้งใจทำงาน สวัสดิการที่บุคคลควรได้รับ จึงควรพิจารณาจากคุณความดีตามผลงาน เพื่อให้เกิดทั้งแรงจูงใจในการทำงานและความจงรักภักดีต่อหน่วยงานนั้นๆ นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นค่านิยมด้านการทำงาน และเป็นการสร้างความชอบธรรมแก่ผู้ที่มีทักษะการทำงานที่ดีกว่า ได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า

ผลของการจัดสวัสดิการสังคมแบบนี้ก็คือ สวัสดิการสังคมที่เป็นระบบระเบียบมากกว่าแบบเก็บตก ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้ทั่วถึงกว่า อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้ก็ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในกลุ่มประชาชนที่มีได้มีส่วนร่วมเป็นกำลังการผลิตของสังคม

3) รูปแบบ “สถาบัน”(Institution Redistributive Model) รูปแบบนี้ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่ง ที่มีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดบูรณาการ(Integration) ในสังคม ซึ่งส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ แม้สังคมนั้นจะถือว่าเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพแล้วก็ตาม สวัสดิการแบบนี้ก็ต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมเศรษฐกิจอันเป็นธรรมชาติที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้จะเหมาะสมที่ดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อเป็นการคานากับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังกล่าว

แนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละสังคมนั้น ย่อมมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา สิ่งแวดล้อม และปัจจัยต่างๆ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมจึงย่อมแปรผันไปตามแนวความคิดของแต่ละสังคมเช่นกัน

2.1.4 หลักการของการจัดสวัสดิการสังคม

หลักการของงานสวัสดิการสังคมมี 4 ประการคือ¹³

1) การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องคำนึงถึงปัญหาหรือความต้องการบริการหรือความจำเป็น (Needs) ช่องทางการจัดสวัสดิการสังคมมี 5 ส่วน ได้แก่ ครอบครัว เครือญาติ นายจ้าง องค์กรการกุศล และรัฐบาล การจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านกุศล และรัฐบาล การจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านภาษีอากร รวมทั้งมาตรการด้านการกระจายรายได้

¹³ ดอนนิสัน (Donnison, 1961) และทิตมัสส์ Titmuss, 1974. อ้างถึงใน รพีพรรณ คำหอม. (2545). สวัสดิการกับสังคมไทย. หน้า 23-26.

2) การใช้มาตรการของงานสวัสดิการจากงานอาชีพ(Occupational Measure) โดยใช้หลักการสากล(UNIVERSAL COVERAGE) ครอบคลุมเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบริการสวัสดิการ

3) การใช้มาตรการบริการสังคม(Social Services Measure) ในฐานะพลเมืองของรัฐ ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมจากรัฐเพื่อให้อันมีความมั่นคงทางสังคม

4) ระบบการจัดสวัสดิการสังคมมี 3 ด้าน ได้แก่ การสงเคราะห์ประชาชน การประกันสังคม และการบริการสังคม

ทั้งนี้ หลักการในการจัดสวัสดิการสังคมที่ให้เกิดประโยชน์ต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ ได้แก่ ความต้องการ ความเป็นพลเมือง สิทธิและความรับผิดชอบ ความเสมอภาคและความยุติธรรม¹⁴

1) ความต้องการ(Needs)

ตามแนวคิดของ มาสโลว์(Maslow) กล่าวว่า ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่สำคัญมี 5 ด้าน ได้แก่ ความต้องการทางกายภาพ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการความเป็นเจ้าของและความรัก ความต้องการมีชื่อเสียง รวมทั้งความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิตและมีผู้แบ่งความต้องการโดยใช้ความรู้สึก ปทัศฐานทางสังคม และการเปรียบเทียบกับกลุ่มต่างๆ ดังนี้ คือ

- (1) ความต้องการที่รู้สึกได้ (Felt Need) เช่น ปังจยี่
- (2) ความต้องการที่แสดงออกมา (Expressed Need)
- (3) ความต้องการตามปทัศฐาน (Normative Need)
- (4) ความต้องการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม (Comparative Need)

2) ความเป็นพลเมือง (Citizenship)

หลักการของการจัดสวัสดิการสังคม คือ การที่คนต้องได้รับบริการสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ โดยเฉพาะการได้รับบริการพิเศษ (Special Services) ที่จัดให้เฉพาะกลุ่มบริการพื้นฐานที่ทุกคนควรได้รับ เช่น น้ำสะอาด อาหารที่เพียงพอ สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคม ขณะที่นักวิชาการบางท่าน เห็นว่าการจัดบริการสังคมควรคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของคนในรัฐทุกรุ่น(Generational Equity)

¹⁴ โสภิตา วิชาศิริกุล. (2545). การศึกษาเปรียบเทียบความต้องการสวัสดิการด้านนันทนาการของผู้ต้องขังระหว่างกับผู้ต้องขังเด็ดขาดเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร. หน้า 16-17.

3) สิทธิและความรับผิดชอบ ความเสมอภาค และความยุติธรรม(Rights and Responsibility Equity and Fairness)

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล และครอบครัวที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐจะจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะที่เป็นความต้องการร่วมกันของคนในสังคม โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการให้คนในสังคมแทนองค์รัฐจัดให้ หลักการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ปรากฏชัดเจนในประเทศต่อไปนี้ เช่น ประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รัสเซีย สหรัฐอเมริกา ที่มองว่าสวัสดิการสังคมเป็นสิทธิและทุกคนต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน โดยคำนึงถึงความเท่าเทียม และความยุติธรรม

หลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการสังคมในแง่ของประชาชน มีประเด็นที่สำคัญ 5 ประการดังนี้¹⁵

1) การจัดสวัสดิการให้ตรงตามความต้องการของประชาชน

การจัดสวัสดิการนั้นต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นประการสำคัญที่จะนำมาพิจารณาเพื่อให้บริการนั้นเป็นประโยชน์แก่ประชาชน สามารถช่วยเหลือประชาชนได้จริง ก่อให้เกิดผลที่คุ้มค่ากับการลงทุน การจัดสวัสดิการที่ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจเพื่อหาความต้องการของประชาชนว่ามีความต้องการให้จัดสวัสดิการในเรื่องใด อย่างไร โดยรวบรวมปัญหาและความต้องการที่จะเป็นประโยชน์ในการจัดสวัสดิการเพื่อจัดสวัสดิการได้อย่างถูกต้องตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง

2) การให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบ

การจัดสวัสดิการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ รัฐและเอกชน รวมถึงผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ควรร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาและแสดงความคิดเห็น จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบ ประชาชนจะให้การสนับสนุนลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น เกิดความกระตือรือร้น และมีความสนใจที่จะร่วมกิจกรรมนั้น

3) การจัดสวัสดิการให้ประชาชนทุกระดับโดยเท่าเทียมกัน

ความเสมอภาคเท่าเทียมกันเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ ไม่ว่าผู้รับบริการจะอยู่ในฐานะหรือความเป็นอยู่อย่างไร รัฐควรจัดสวัสดิการให้อย่างยุติธรรม เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างประชาชน ไม่เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก ซึ่งยากแก่การควบคุม และนำไปสู่การแตกร้างในหมู่คณะ ชุมชนด้วยกัน

¹⁵ วีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชะนะภักย์. เล่มเดิม. หน้า 52-53.

4) ความสม่ำเสมอ

การจัดสวัสดิการที่ดีนั้น ควรจัดให้ได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดแก่ประชาชนและก่อให้เกิดความผูกพันที่ดีระหว่างรัฐกับประชาชน

5) การไม่เป็นภาระแก่ประชาชน

การจัดสวัสดิการเพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อน และเสริมสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน ดังนั้นการจัดสวัสดิการไม่ควรเป็นภาระแก่ประชาชน

2.1.5 ทฤษฎีสวัสดิการโดยรัฐ (Theories of State Welfare)

แนวความคิดและทฤษฎีที่พัฒนาโดย เจมส์ มิดเกิ้ลีย์ (James Midgley) เกี่ยวกับสวัสดิการโดยรัฐ มีรายละเอียดดังนี้¹⁶

นโยบายสังคมจะให้ความสำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่

1. การสร้างแนวคิดที่เป็นตัวแทนของการจัดสวัสดิการโดยรัฐเป็นความพยายามแปลสถานการณ์ในโลกที่เป็นจริงให้มีลักษณะเป็นนามธรรมเพื่อประโยชน์ในการแจกแจงการตีความ และการทำความเข้าใจกับการจัดสวัสดิการโดยรัฐ

2. การบรรยายถึงจุดกำเนิดและหน้าที่ของการจัดสวัสดิการโดยรัฐซึ่งเป็นความพยายามค้นหาว่า เพราะเหตุใดรัฐบาลจึงได้เสนอและขยายแผนงานทางสังคมและทำหน้าที่ทางสังคม

3. การสร้างทฤษฎีเชิงปทัสฐาน (Normative Theory) ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบเค้าโครงแนวคิดสำหรับการพัฒนานโยบาย และการระบุเกณฑ์ที่สามารถใช้ประเมินแผนงานทางสังคมของรัฐบาล ทฤษฎีนี้มีความเชื่อเชิงอุดมการณ์เกี่ยวกับวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดรูปแบบสังคม

2.1.5.1 การสร้างรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการ หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง เป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ให้กับคนในรัฐนั้นๆ อาจกล่าวได้ว่ารัฐจะทำหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนตาย

สำนักคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย ได้กล่าวถึงหลักการของแนวคิดรัฐสวัสดิการที่สำคัญไว้ดังนี้

¹⁶ รพีพรรณ คำหอม. (2545). สวัสดิการกับสังคมไทย. หน้า 145.

1) ความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Solidarity) แนวคิดนี้เชื่อว่า หากรัฐทำหน้าที่จัดบริการสวัสดิการให้กับคนในสังคม จะมีส่วนในการสนับสนุนให้คนในสังคมนั้นๆ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เดิมแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากสำนักคิดสังคมนิยม ซึ่งได้ปรับแนวคิดมาสู่สังคมนิยมประชาธิปไตยมากขึ้น เห็นได้จากการล่มสลายของประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย การที่สังคมจะเกิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคมได้นั้น รัฐจึงต้องมีพันธะที่จะช่วยเหลือคนจน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส

2) สิทธิของประชาชน (Civil Right) แนวความคิดนี้เชื่อว่า การจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ เพราะคนในสังคมต่างมีส่วนในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐ ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐจึงควรได้รับสิทธิในบริการสังคมอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

รูปแบบ (Typologies) ของรัฐสวัสดิการ

ไวเลนสกี และเลอโบ ได้จำแนกรัฐสวัสดิการหรือวิธีการจัดการสังคม ออกเป็น 2 แนวคิด ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญที่สุดในการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ได้แก่¹⁷

1) แนวคิดส่วนที่เก็บตก (Residual Conception)

สถาบันสวัสดิการสังคมจะเข้ามามีบทบาทต่อการจัดสวัสดิการสังคมเมื่อโครงสร้างอุปทาน (Supply) ของครอบครัวและของตลาดไม่สามารถทำหน้าที่จัดสวัสดิการได้ รัฐจึงจะเข้ามาทำหน้าที่จัดสวัสดิการอย่างจำกัดโดยมีการทดสอบความจำเป็นของผู้ที่เดือดร้อน (Means-tested) ซึ่งจะเป็นการจัดสวัสดิการแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้ขาดแคลน

2) แนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Conception)

แนวคิดนี้มองว่า บริการสวัสดิการเป็นหน้าที่เบื้องต้นแรกตามปกติของสังคมอุตสาหกรรม รัฐจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันสวัสดิการสังคมขึ้นมาทำหน้าที่ให้บริการกับประชาชนทุกคน ไวเลนสกี และเลอโบ แย้งว่าสังคมอเมริกันกำลังวิวัฒนาการจากแนวคิดส่วนที่เก็บตกไปสู่แนวคิดเชิงสถาบันอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสังคมอเมริกันพัฒนาไปสู่การทำให้เป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น

¹⁷ รพีพรรณ คำหอม. เล่มเดิม. หน้า 145.

2.1.5.2 ผลปัจจัยกำหนดสวัสดิการสังคม

การสร้างความเท่าเทียมของสวัสดิการสังคม ตลอดจนเป็นการสร้างรากฐานเกี่ยวกับการศึกษาด้านนโยบายสังคมที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ¹⁸ คือ

1) การสร้างความเท่าเทียม ไวลเลนสกีได้พิสูจน์ให้เห็นว่าผลของสวัสดิการทางสังคม สามารถจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่หรือเพิ่มความเท่าเทียมในระยะสั้นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ภาวะเงินเฟ้อไม่มีผลหรืออิทธิพลต่อสวัสดิการสังคมในการสร้างความเท่าเทียม โดยเฉพาะในประเทศที่ร่ำรวย ที่เป็นเช่นนี้เพราะอัตราการเพิ่มของงบประมาณด้านสวัสดิการและสาธารณสุขมีมากกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) นอกจากนี้บางประเทศยังมีมาตรการให้เงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้นตามค่าครองชีพโดยอัตโนมัติ

2) ทฤษฎีหลัก (Grand Theory) ด้านปัจจัยร่วมการศึกษาเรื่องนี้มิได้มีขอบเขตเพียงผลลัพธ์จากสวัสดิการสังคมในด้านการเพิ่มความเท่าเทียมเท่านั้น แต่วิธีการศึกษาที่พยายามระบุความสัมพันธ์ระหว่างภาระค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางสังคมกับปัจจัยเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองยังช่วยให้ข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดสวัสดิการสังคม ความจริงแล้วผลการศึกษาของไวเลนสกีและเลอบในปี 1958 ได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมแล้ว แต่การศึกษาครั้งนี้แสดงผลต่อไปว่าปัจจัยเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของรัฐสวัสดิการได้ในระดับใด ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าความเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับรูปแบบทางการเมืองการปกครอง อายุของประชากร และอายุของระบบความมั่นคงทางสังคมแล้วสามารถส่งผล หรืออธิบายปริมาณค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางสังคม (ต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ) ได้อย่างชัดเจน แม้จะมีการศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อนโยบายสังคมมาก่อนหน้านี้แล้ว แต่ผลงานของไวเลนสกีก็ได้รับการกล่าวถึงบ่อยจนทำให้มีผู้กล่าวว่าไวเลนสกีเป็นผู้หนึ่งสร้างทฤษฎีแม่บทเกี่ยวกับอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่ใช้ในการตั้งสมมุติฐานด้านรัฐสวัสดิการ

3) ทฤษฎีการบรรจบกัน (Convergence) ของรัฐสวัสดิการ ผลงานของไวเลนสกีชี้ให้เห็นถึงปัจจัยร่วมที่จะกำหนดรูปแบบของรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะปัจจัยด้านความเติบโตทางเศรษฐกิจ ไวลเลนสกีกล่าวไว้ว่า¹⁹

¹⁸ สุรพล ปธานวนิช. เล่มเดิม. หน้า 81-82.

¹⁹ Wilensky, H.L. *The Welfare State and Equality Structure and Ideological Roots of Public Expenditures*. University of California Press, 1975, P.50.

“...ถ้าประเทศที่ร่ำรวยมีคุณลักษณะของโครงสร้างเหล่านี้คล้ายกันเท่าใด ประเทศร่ำรวยเหล่านี้ก็จะพัฒนาอุดมการณ์และการปฏิบัติเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่คล้ายคลึงกันเท่านั้น”

4) วิธีการศึกษานโยบายสังคม การประยุกต์วิธีใช้การวิเคราะห์ถดถอนเชิงพหุ และเส้นทางความสัมพันธ์ (Part Analysis) ของไวเลนสกีได้กลายเป็นแบบอย่างของการวิเคราะห์นโยบายสังคมเชิงปริมาณแทน ที่เป็นวิธีการแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับของการเป็นรัฐสวัสดิการ ขณะเดียวกันตัวแปรที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์สูงก็จะเป็นตัวชี้วัดของรัฐสวัสดิการ ดังนั้นสิ่งที่ไวเลนสกีวางแนวทางไว้สำหรับการศึกษาด้านนโยบายสังคมหรือรัฐสวัสดิการ จึงไม่ได้มีเพียงสาระในทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ ด้านนโยบายสังคมที่นักวิชาการคนอื่นๆ ได้ดำเนินรอยตามในภายหลัง

2.1.6 แนวความคิดเสรีนิยมใหม่ และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)

เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการนำแนวความคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์มาใช้ โดยมีหลักการว่า การใช้จ่ายภาครัฐหรือการลงทุนภาครัฐและการรักษาระดับการมีงานทำเป็นนโยบายที่สำคัญในการทำให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนเจริญเติบโตต่อไปได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีบทบาทสูงสุดของรัฐบาล คือ การใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม จึงได้มีการจัดตั้งเป็นรัฐสวัสดิการให้เป็นแบบอย่างของรัฐบาลที่อำนาจรัฐควบคุมโดยพรรคการเมืองของคนชั้นล่าง ที่เน้นนโยบายสวัสดิการสังคมทั่วหน้า เน้นนโยบายการมีงานทำอย่างเต็มที่ เพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชนที่เกิดในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ในขณะที่ประเทศในกลุ่มยากจนซึ่งมีรายได้น้อย ไม่สามารถที่ใช้ระบบสวัสดิการได้ องค์กรระหว่างประเทศต่างๆ จึงต้องยอมรับให้มีการช่วยเหลือประเทศยากจน และยอมรับให้รัฐมีส่วนเข้าไปจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนจน อย่างไรก็ตามสวัสดิการสังคมตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ เป็นสวัสดิการเฉพาะเจาะจงสำหรับคนจนบางกลุ่มที่เห็นว่าจำเป็นต้องมีสวัสดิการสังคมให้ และสวัสดิการสังคมที่ให้เป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำ ที่เรียกว่าโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)²⁰ คือ สวัสดิการสังคมในระดับที่พอทำให้คนยากจนอยู่รอดปลอดภัย ไม่ล้มตายจากไปด้วยการเจ็บป่วยและขาดอาหาร ซึ่งแนวความคิดนี้ยอมรับให้มีการช่วยเหลือคนบางกลุ่มให้อยู่รอดได้ในสังคม โดยเฉพาะในช่วงเกิดวิกฤติทาง

²⁰ นรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ก (2546). บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. หน้า 15.

เศรษฐกิจ และสังคม แต่เป็นการช่วยในระดับที่จำกัด เพียงแค่จะทำให้คนกลุ่มนั้นรอดอยู่ได้ และคืนรถต่อสู้เพื่อช่วยตนเองต่อไป

อาจสรุปได้ว่า แนวคิดเสรีนิยมใหม่เน้นให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง โดยพยายามให้ภาครัฐเข้ามามีช่วยเหลือที่น้อยที่สุด แนวคิดนี้เริ่มต้นจากพวกเสรีนิยมใหม่ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยถูกนำมาเป็นนโยบาย โดยเฉพาะในอังกฤษยุคนางมาการีต แชนเซอร์ และในสหรัฐอเมริกา ยุคนายโรนัลด์ เรแกน และแพร่ขยายผ่านธนาคารโลก²¹ และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จนกระทั่งมีอิทธิพลเหนือนโยบายสังคมของประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทย

2.1.6.1 ความหมาย

ในการประชุมที่กรุงมนิลา ILO ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม” (Social Safety Net) ว่าหมายถึง²²

“เครื่องมือต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ไร้แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมีไว้เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วมทางสังคมและการกระจายรายได้อีกด้วย”

ธนาคารโลก ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การบริการของรัฐด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ การช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่คนจน คนด้อยโอกาส โครงการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้น โดยความร่วมมือของลูกจ้างและนายจ้าง และยังรวมถึงโครงการต่างๆ ที่เอกชนและกลุ่มประชาชนต่างๆ จัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน²³ ซึ่งโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมสามารถจำแนกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1) บริการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิการของประชาชน ที่สามารถจำแนกได้เป็น 3 ด้าน คือ บริการพื้นฐาน ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย ไฟฟ้า ประปา และ

²¹ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. เล่มเดิม. หน้า 16.

²² ICFTU-APRO. การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิกเพื่อพรุ่งนี้ที่ดีกว่า ; แลกเปลี่ยนและข้อเสนอแนะ.

²³ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ข (2543). บทความโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม. หน้า 14.

บริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น บริการของตำรวจ ข่าวสารเพื่อสวัสดิการของประชาชน บริการของทหารในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ เป็นต้น

2) การสังคมสงเคราะห์ หรือการประชาสงเคราะห์ หมายถึง การให้ความช่วยเหลือจากทางภาครัฐและเอกชนแก่ประชาชนผู้ที่มีปัญหาความเดือดร้อน และอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ หลักการให้ความช่วยเหลือจะมีการทดสอบหรือตรวจสอบให้แน่ชัดว่าผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นผู้ที่เดือดร้อนจริงๆ เช่น คนที่ต้องประสบภัยน้ำท่วม ไฟไหม้ พายุถล่ม เป็นต้น

3) ประกันสังคม หรือโครงข่ายความมั่นคงทางสังคม เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนและได้รับประโยชน์ทดแทน เมื่อประสบปัญหาในการเลี้ยงชีพ ปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุ หรือโรคร้ายจากการทำงาน ชราภาพ ว่างาน และการมีบุตรที่ยังเลี้ยงตนเองไม่ได้ ทั้งนี้ในการประชุมที่กรุงมินนิลา ILO²⁴ ได้ให้คำจำกัดความการประกันสังคมว่าหมายถึง

“การคุ้มครอง ซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้นๆ ด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ของรัฐ เพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและการบาดเจ็บในการทำงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ มรณภาพ ตลอดจนการจัดให้มีบริการรักษาพยาบาลและการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรด้วย”

4) โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยเอกชน เช่น โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทเอกชน การทำงานสาธารณกุศลของมูลนิธิเอกชน กิจกรรมช่วยเหลือและพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization: NGO) และรวมไปถึงการช่วยเหลือกันเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายของครอบครัวและญาติมิตร

จากการจำแนกประเภทข้างต้นจะเห็นว่า โครงข่ายความมั่นคงทางสังคมมีความหมายเช่นเดียวกับสวัสดิการสังคม ที่หมายถึงบริการหรือโครงการที่ทั้งภาครัฐและเอกชนจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และมีความหมายเหมือนกับการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่ชีวิต ดังนั้นการที่จะนำหลักการแนวความคิดใดมาใช้ ย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชน คนจน และผู้ด้อยโอกาสทั้งสิ้น ที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

²⁴ ICFTU-APRO. เล่มเดิม. หน้า 6.

2.1.6.2 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ เนื่องจากเมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองต่อสิ่งที่ตนเองต้องการแล้ว ปัจจัยต่อไปที่มนุษย์คำนึงถึงคือ ความมั่นคงต่อสิ่งที่ตนเองได้รับการตอบสนอง และความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากบุคคลนั้น มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความว่ามีความรู้สึกรับรู้ของการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลแต่ละคน ซึ่งจะสอดคล้องกับการที่บุคคลมีความพอใจต่อการตอบสนองต่อความจำเป็น และความต้องการในตัว รวมถึงความสุขสมบูรณ์ทั้งในด้านความเป็นอยู่และในด้านจิตใจ แต่ปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจสำหรับผู้นั้น รวมทั้งมาตรการในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีปัจจัยในหลายกรณีทั้งที่เกิดจากตัวบุคคลเหล่านั้นเองและที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม และปัจจัยอื่นที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ส่วนความมั่นคงทางสังคมนั้นจัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเกิดขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคมนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล²⁵ ระบบความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นมาตรการของรัฐบาลเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคลครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามสมควรแก่สภาพ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization ILO)²⁶ ให้ความหมายคำว่า ความมั่นคงทางสังคม ว่าหมายถึง “การคุ้มครองที่สังคมมีให้แก่สมาชิกในสังคมผ่านทางมาตรการสาธารณะ เพื่อต่อสู้กับความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเกิดจากการขาดรายได้หรือรายได้ลดลงมาก อันเป็นผลจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร บาดเจ็บจากการทำงาน ว่างานทุพพลภาพ ชราภาพ และตาย การจัดหาบริการทางการแพทย์ และการจัดหาเงินอุดหนุนสำหรับครอบครัวและเด็ก”

ดังนั้นความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีรูปแบบและวิธีการแก้ปัญหาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับรูปแบบนโยบายสังคมแต่ละประเทศ และความพยายามในการแสวงหาสิ่งที่จำเป็นและดีที่สุดเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต

²⁵ สักคีศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). ระบบความมั่นคงทางสังคม. หน้า6-7.

²⁶ www.ilo.org/public

2.1.6.3 การจำแนกชั้นลำดับของระบบสวัสดิการสังคมและโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) อดีตประธานาธิบดีประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีความต้องการอย่างแท้จริงโดยไม่ตัดความช่วยเหลือจากโครงการช่วยเหลือในการพุงรายได้สำหรับประชาชน โครงการเหล่านี้ได้แก่ ความมั่นคงทางสังคม การให้ประโยชน์ชดเชยกรณีการว่างงาน การให้สิทธิประโยชน์ทหารผ่านศึก การจัดโครงการเสริมรายได้สำหรับประชาชน โครงการเลี้ยงอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนในโรงเรียนที่ยากจน เป็นต้น ซึ่งได้แบ่งระบบสวัสดิการสังคมเป็น 2 ระดับ²⁷ ได้แก่

1) สวัสดิการสังคมระดับบน (Upper Tier Social Welfare)

ครอบคลุมถึงโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมซึ่งประกอบไปด้วยระบบการประกันสังคม ซึ่งให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนโดยสิทธิประโยชน์นั้นไม่ขึ้นกับระดับรายได้ของบุคคล แต่กลับขึ้นกับการจ่ายเงินสมทบให้รัฐบาล นอกจากนี้ความมั่นคงทางสังคม การดูแลสุขภาพ การให้สิทธิประโยชน์แก่ทหารผ่านศึกเหล่านี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมทั้งสิ้นและเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายด้านโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบ คือ ผู้ที่รับบริการฟรี หรือโครงการแบบให้เปล่า เช่น การเลี้ยงอาหารกลางวันแบบให้เปล่า การช่วยสงเคราะห์ผู้พิการ เป็นต้น เนื่องจากไม่ได้อยู่ในระบบประกัน

2) สวัสดิการสังคมระดับล่าง (Lower Tier Social Welfare) เป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่มุ่งเน้นช่วยเหลือคนยากจน และผู้รับบริการที่มีศักยภาพจะต้องมีหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าตนยากจนจริง เพื่อให้ตนอยู่ในข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือ โครงการเหล่านี้ถือว่าไม่จัดอยู่ในโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมโดยตรงเพราะเป็นโครงการที่ช่วยเหลือคนยากจน เช่น การให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่มีเด็กภายใต้การดูแล (Aid to Families with Dependent children) โครงการอุปถัมภ์อาหาร (Food Stamps) การรักษาพยาบาลแบบให้เปล่า (Medicaid) เป็นต้น

²⁷ สักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. เล่มเดิม. หน้า 36.

2.1.6.4 การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทางสังคม

แอตกินสัน²⁸ ได้กล่าวถึงมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับทางสังคม หรือสวัสดิการขั้นต่ำ เป็นระดับขั้นต่ำของแต่ละสังคม มี 3 ประการ

1) ขั้นต่ำทางสังคมในสังคมหนึ่งอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าในสังคมอื่นๆ ก็ได้ เช่น ขั้นต่ำของประเทศสหรัฐอเมริกาต่ำกว่าขั้นต่ำของประเทศเยอรมันแต่สูงกว่าขั้นต่ำของประเทศเม็กซิโก เป็นต้น

2) ขั้นต่ำ หมายถึงมูลค่าของสวัสดิการแต่ละประเภท ไม่ได้หมายถึงประเภทของสวัสดิการเท่านั้น กล่าวคือ แม้ประเภทของสวัสดิการจะมีครบถ้วน คือทั้งด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ แต่ในแต่ละประเภทจะจัดสรรให้ในระดับขั้นต่ำของสังคมนั้นๆ

3) ขั้นต่ำ ในระดับFloor ที่ตรงข้ามกับคำว่า เพดาน หรือ ขั้นสูง เป็นการรักษาระดับมาตรฐานขั้นต่ำของการครองชีพ นั่นคือ จะต้องไม่ต่ำกว่าระดับที่กำหนด

จากแนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม จึงสรุปได้ว่าเป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเปราะบางหรือกลุ่มคนยากจน คนที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และสวัสดิการนั้นครอบคลุมสามด้านหลักๆ คือ บริการสังคม เช่น การรักษาพยาบาล ที่กำหนดให้ทุกคนต้องจ่าย 30 บาท ในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การศึกษา ที่ประเทศไทยมีการกำหนดขั้นต่ำ การศึกษาภาคบังคับถึงระดับมัธยมศึกษา การประชาสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์สังคม คือการช่วยเหลือให้เปล่าแก่ผู้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และการประกันสังคม ซึ่งผู้เอาประกันจะต้องมีส่วนออกค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นด้วย เช่น การกำหนดให้พนักงาน และนายจ้างต้องสมทบเงินเข้ากองทุนร้อยละ 6 เป็นต้น

2.2 แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมไทย และกฎหมายสวัสดิการสังคม

แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม เป็นการศึกษาถึงวิวัฒนาการของสวัสดิการสังคม แนวคิดปรัชญากฎหมายของสำนักต่างๆ และหลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพทางสังคม

²⁸ Atkinson T. **Toward a European Social Net.** *Fiscal Studies*. Vol. 13 No 2. August, PP.41-53, Available. from <http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf>.

2.2.1 วิวัฒนาการของสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

สังคมไทยมีการนำระบบสวัสดิการสังคมมาใช้ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ.2483 โดยมุ่งหวังให้เป็น กรมสร้างชาติ คู่มืองานสวัสดิการสังคมทั้งระบบจนแตกแขนงออกเป็นหน่วยงานด้านสวัสดิการ ต่างๆ อยู่ในหลายกระทรวง ทบวง กรม มีการตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ.2497 และมีการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ขึ้น เพื่อดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมในภาพรวม โดยมีการเปลี่ยนชื่อกรม ประชาสงเคราะห์เป็นกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่ให้สิทธิด้านสวัสดิการแก่ประชาชนในหลายเรื่อง รวมทั้งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระบบส่งเสริมและสนับสนุนการจัด สวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐและองค์กร สาธารณประโยชน์ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ทำให้งานสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่ถูกภาคส่วน ต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ บนพื้นฐานของการคำนึงถึงสิทธิและสวัสดิการที่ประชาชนทั่วไป พึงได้รับและตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถ พึ่งตนเองได้²⁹

อย่างไรก็ตามสวัสดิการสังคมเพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) โดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันสังกัดในกระทรวงพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาทางสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2530-2534) เพื่อเป็นแผนแม่บทชี้แนะแนวทางการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ให้กับภาครัฐ และเอกชนนำไปใช้ได้ เพื่อเข้าสู่แผนพัฒนาทางสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้มีการ เปลี่ยนชื่อแผนเป็น “แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535-2539) ปัจจุบันกำลังเข้าสู่แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) โดยอยู่ภายใต้บทบาทของรัฐเป็นสำคัญ พัฒนาการของงานสวัสดิการ สังคมไทยแบ่งได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

²⁹ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). สวัสดิการสังคมใน ประเทศไทย.

1) ยุคแรก (ก่อน พ.ศ. 2475-2499) ยุคแรกนี้เป็นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยจนถึงหลังการเปลี่ยนแปลงซึ่งพัฒนาการของงานสวัสดิการในช่วงนี้ถือเป็นรากฐานสำคัญของงานสวัสดิการสังคมในยุคต่อไป

2) ยุคที่สอง (พ.ศ. 2500-2534) เป็นช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) โดยในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้จัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น รัฐบาลให้ความสำคัญกับงานสวัสดิการสังคมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) และเริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาทางสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2530-2534) ขึ้นเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) การพัฒนาสังคมจึงเป็นผลลัพธ์ที่ได้รับจากการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลให้การดูแลสงเคราะห์ประชาชนที่เดือดร้อนเป็นหลัก ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมเพื่อรองรับการเป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม

3) ยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2535-ปัจจุบัน) ยุคปัจจุบันเป็นช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) หลังจากการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม ส่งผลให้สังคมไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบพองสบู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) และมีปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทย ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ และการเกิดปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาสังคมอีกมากมาย เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่ระบบสวัสดิการสังคม และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่มีอยู่นั้นยังไม่ครอบคลุม และเข้มแข็งเพียงพอที่จะรองรับปัญหาต่างๆ เหล่านั้นได้

สังคมไทยในอนาคต จึงควรได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และขยายขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างขวางอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เนื่องจากภาครัฐต่างให้ความสนใจในทุกข์สุขของประชาชนผ่านทางนโยบายด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งการนำเอาแนวความคิด รูปแบบสวัสดิการใดมาใช้ นั้น ต้องรู้จักวิธีการนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมือง และวัฒนธรรมในสังคมนั้นๆ ในสังคมไทยโดยพื้นฐานเป็นสังคมที่มีความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน จึงมีความเหมาะสมในการดูแลสวัสดิการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

2.2.2 แนวคิดปรัชญากฎหมายของสำนักต่างๆ

2.2.2.1 สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical school of law)

นักปราชญ์ (Friedrich Carl Saving) อ้างใน Julius Stone (1966) ถือว่ากฎหมายเป็นผลผลิตภายในของสังคมมีรากฐานอยู่ที่ประวัติศาสตร์ ที่เติบโตมาจากประสบการณ์และหลักความประพฤติของประชาชนซึ่งปรากฏอยู่ในประเพณี หรือ “จิตสำนึกร่วมของประชาชน” (Common Consciousness of the People) และตัวกำหนดกฎหมายคือลักษณะเฉพาะของชาติหนึ่งๆ และการบัญญัติกฎหมายต้องสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน

2.2.2.2 ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ

ตามปรัชญานี้ถือว่ากฎเกณฑ์ซึ่งใช้เป็นตัวควบคุม “แก่นสารของชีวิต” มีปรากฏอยู่แล้วในธรรมชาติ กฎหมายธรรมชาติเป็นความคิดหรือ “แบบ” ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการปกครองบ้านเมือง กฎหมายที่ตราขึ้นต้องสอดคล้องกับแบบธรรมชาตินี้และเชื่อว่าเหตุผลของมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ขณะที่สำนักออสติก ถือว่า “เหตุผล” หรือความเป็นเหตุผลเป็นเสมือนกฎเกณฑ์ธรรมชาติที่มีลักษณะแน่นอน ทัวไปหรือเป็นระเบียบสม่ำเสมอ มีการพยายามโยงเรื่องของเหตุผลเข้ากับเจตจำนงของพระเจ้า โดยถือว่าเหตุผลที่สมบูรณ์ถูกต้องที่ใช้เป็นเครื่องมือค้นหากฎหมายธรรมชาติปรากฏอยู่ใน “เหตุผลของพระเจ้า” และถือว่าเหตุผลและสติปัญญาปรากฏอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์เอง

ใน Natural Law นักปราชญ์ชื่อ Lon L.Fuller³⁰ เน้นความสำคัญเรื่อง “วัตถุประสงค์” และถือว่าวัตถุประสงค์เป็นสาระสำคัญที่จำเป็นของกฎหมาย และนอกจากนี้ John Finnis (1980) พิจารณาถึง “คุณประโยชน์พื้นฐาน” และ “สิ่งจำเป็นเชิงวิธีการพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายเชิงปฏิบัติ” ทั้งสองสิ่งนี้จะประกอบขึ้นมาเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ โดยการนำเรื่อง “สิ่งจำเป็นเชิงวิธีการพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายเชิงปฏิบัติ” มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อมุ่งสู่การได้มาซึ่งสิ่งที่ เป็น “คุณประโยชน์พื้นฐาน” ของสังคม

³⁰ www.utm.Edulresearch/iep/n/natlaw.hem~/5/2003/

2.2.2.3 ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) นักปราชญ์ Rudolf Von Jhering (1818-1892), Leon Duguit โดยสรุป ทฤษฎีนี้เชื่อมั่นว่าต้นกำเนิดของกฎหมายวางอยู่ที่เงื่อนไขทางสังคมวิทยา ถือว่ารากฐานอันแท้จริงของ “สิทธิ” อยู่ที่ “ผลประโยชน์” และอธิบายว่ากฎหมายเป็นเพียงกลไกที่มีหน้าที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์จึงเป็นเสมือนแหล่งกำเนิดของกฎหมาย และเน้นว่าต้นเหตุสำคัญของกฎหมายอยู่ที่การเป็นเครื่องมือเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม วัตถุประสงค์ของกฎหมายอยู่ที่การปกป้องหรือขยายการปกป้องผลประโยชน์ของสังคมโดยยึดหลัก “ความสมานฉันท์ของสังคม” ที่ถือเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของกฎหมายต่าง ๆ

2.2.2.4 สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) นักปราชญ์ John Austin ใน Stanford Encyclopedia of Philosophy : John Austin โดยสรุป สำนักนี้พิจารณาลักษณะภายนอกของกฎหมายคือประสิทธิภาพของคำสั่งและบทลงโทษ ซึ่งทำให้คนต้องปฏิบัติตาม และถือว่ากฎหมายคือเจตจำนงหรือคำสั่งของรัฐาธิปไตย และต้องมีสภาพบังคับ และเชื่อว่ากฎหมายที่เป็นอยู่ (Law as it is) มากกว่ากฎหมายที่ควรจะเป็น (Law as it ought to be)

2.2.2.5 ลัทธิอรรถประโยชน์ (Utilitarianism) นักปราชญ์ ได้แก่ John Stuart Mill, Jeremy Bentham, David Hume โดยสรุป ลัทธินี้เป็นลัทธิที่เชื่อว่าคุณค่าของการกระทำใดๆ ล้วนต้องพิจารณาจากผลลัพธ์ในแง่อรรถประโยชน์หรือความสุขที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้น กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักอรรถประโยชน์ก็คือกฎหมายที่ทำให้เกิดปริมาณความสุขมากที่สุดแก่เอกชนในสังคม ลัทธินี้อธิบายว่าเหตุผลไม่อาจบอกได้ว่าควรแสวงหาหรือควรกระทำอย่างไร ดังนั้นการตัดสินใจเลือกหรือสรุปว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรเป็นไปตามมูลเหตุจูงใจนิสัยหรือการเลือกตามใจชอบ นอกจากนี้ถือว่าธรรมชาติของมนุษย์ถูกกำหนดด้วยความสุขซึ่งเป็นตัวก่อบรรทัดฐานแห่งอรรถประโยชน์ที่ใช้ตรวจสอบความถูกต้องของการกระทำ มิใช่หมายถึงความสุขของคนใดคนหนึ่ง แต่หมายถึงสังคม ดังนั้นกฎหมายควรให้ความสุขหรือผลประโยชน์ของเอกชนทุกคนและมีความกลมกลืนมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้กับผลประโยชน์ของส่วนรวม

2.2.3 หลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการทางสังคม

สวัสดิการสังคม เป็นการดำเนินงาน หรือการออกมาตรการทางกฎหมายจากภาครัฐ เพื่อความสะดวกสบายของประชาชน และให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ เป็นสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 กล่าวว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย” (มาตรา 52) จากหลักดังกล่าวกฎหมายมุ่งเน้นให้ประชาชนทุกคนได้รับการบริการทางสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกัน และมีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การบริการทางสาธารณสุข จึงเป็นงานบริการสาธารณะที่ส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมแก่ประชาชน จึงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน การใช้หลักเกณฑ์ในการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพที่เป็นบริการสาธารณะนั้น ได้มีผู้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

Louise Rolland แห่ง Ecole de Bordeaux³¹ ได้วางหลักในกฎหมายบริการสาธารณะไว้ดังนี้

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดการนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำให้บุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพที่เป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพอย่างเสมอภาคกัน

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

ความต่อเนื่องเป็นหัวใจของการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากการบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน ดังนั้น จึงต้องมีความต่อเนื่องในการให้บริการ และมีบริการอย่างถาวร

³¹ สันติ ศิริธีราเกษย์. (2543). มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย. หน้า 35-37.

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การจัดบริการทางด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลาเพื่อเหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาผลประโยชน์ในการให้สวัสดิการและคุ้มครองสวัสดิภาพกับทุกคน หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสวัสดิการสังคมที่จัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

จากหลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีความจำเป็นในการนำมาใช้ในส่วนการจัดสวัสดิการที่รัฐจัดทำขึ้น โดยผ่านมาตรการ และโครงการต่างๆ ซึ่งผู้ด้อยโอกาสมิสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการเหล่านั้นอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 โดยโครงการต่างๆ จะมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ และจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญในการดำเนินงานเพื่อผู้ด้อยโอกาสในเรื่องของมาตรการสวัสดิการต่างๆ ที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน

2.3 แนวความคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสังคม ศึกษาถึงความหมาย ประเภทของงานบริการสวัสดิการสังคม ดังต่อไปนี้

2.3.1.1 ความหมายของการบริการสังคม

บริการสังคม (Social Services) เป็นบริการที่รัฐ หรือเอกชน ที่มีความพร้อมทำหน้าที่จัดให้มีบริการสังคมขึ้น บริการสังคมจึงเป็นบริการทางเลือกที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบสังคมโดยจัดบริการให้กับประชาชน

แท่นรัฐ บริการสังคมเป็นบริการที่มุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคม ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข³²

บริการสังคม หมายถึง บริการทางด้านการศึกษา บริการด้านสาธารณสุขและอนามัย บริการด้านที่อยู่อาศัย บริการด้านให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน บริการเหล่านี้มีตั้งแต่ระดับการให้บริการฟรีไปจนถึงระดับการคิดค่าบริการสูงๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะของบริการ กลุ่มคนเป้าหมาย และระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ของแต่ละประเทศ บริการสังคมเป็นส่วนหนึ่งในสามส่วนของระบบสวัสดิการสังคม อันประกอบด้วย บริการสังคม การสังคมสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือสังคม (ฟรี) และการประกันสังคม³³

2.3.1.2 ประเภทของงานบริการสวัสดิการสังคม

การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ประกอบด้วยการจัดบริการต่างๆ 6 สาขา ดังนี้³⁴

- 1) ด้านการศึกษา การปูพื้นฐานที่ดีด้านการศึกษาเป็นหน้าที่หลักที่สำคัญที่สุดของภาครัฐ เนื่องจากการศึกษาพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ และสามารถนำความรู้ไปพัฒนาสู่การประกอบอาชีพ เพื่อเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น
- 2) ด้านการสาธารณสุข การบำบัดรักษา และการป้องกันโรคให้แก่ประชาชน เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดูแลจัดทำอย่างทั่วถึง เพราะการจัดให้มีการบริการสาธารณสุขก็เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ
- 3) ด้านการจัดที่พักอาศัย ภาครัฐให้การสงเคราะห์ประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัย โดยสนับสนุนและช่วยให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่สะดวกสบาย เหมาะสม และถูกต้อง โดยจัดหาที่พักอาศัยให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยได้พักอาศัยในราคาถูกลง หรือให้เช่าซื้อในราคาย่อมเยา
- 4) ด้านการประกันรายได้ เพื่อการสนองความต้องการในการดำเนินชีวิตของประชาชนจึงต้องจัดให้มีการประกันรายได้ให้บุคคลเหล่านั้น ดำรงชีพได้อย่างปกติสุข เมื่อประสบเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการขาดรายได้ของครอบครัวอันเนื่องมาจากสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือให้แต่ละครอบครัวสามารถคงรายได้ต่อไป โดยมี 2 วิธี คือ ด้านการป้องกันความ

³² ระพีพรรณ คำหอม. เล่มเดิม. หน้า 17.

³³ <http://www.hppthai.org>

³⁴ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม ก (2546). แนวคิดและหลักการประกันสังคม.

ขาดแคลน ใช้วิธีการของการประกันสังคมให้ผู้มีรายได้น้อย และด้านการช่วยเหลือสงเคราะห์ สำหรับบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพราะความไม่สมบูรณ์ ขาดแคลนปัจจัยในการประกอบอาชีพ โดยใช้งบประมาณรัฐ

5) ด้านการจ้างแรงงาน โดยการจัดให้คนในสังคมมีงานทำ รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพและสวัสดิการของการทำงานที่ดี โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กำหนดชั่วโมงการทำงาน รวมถึงสภาพแวดล้อมในการทำงาน

6) ด้านการบริการสังคม หมายถึง การจัดบริการที่ให้แก่บุคคลและครอบครัว ให้สามารถปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในสังคมได้ดีด้วยดี รวมทั้งบริการที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมการใช้ชีวิตร่วมกันเป็นกลุ่มและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละบุคคลให้ดีขึ้นด้วย บริการสังคมนี้ประกอบด้วย บริการครอบครัว สวัสดิภาพเด็ก ด้านการฟื้นฟู บริการชุมชน

การบริการด้านสวัสดิการสังคมนั้น สามารถสรุปลักษณะที่สำคัญได้ 2 ประการดังนี้ ประการแรก เป็นเรื่องของการใช้มาตรการต่างๆ ทางสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นการช่วยเหลือและเสริมสร้างครอบครัว ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันสังคมระดับพื้นฐานที่สำคัญที่สุด ประการที่สอง เป็นการช่วยเหลือสนับสนุนค้ำจุน แต่ละบุคคลให้ใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ให้เกิดประโยชน์แก่การดำรงชีพของตนให้มากที่สุด

2.3.2 การบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ

ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็ก หรือแรงงานแบบรับจ้างทั่วไป ไม่ใช่ลูกจ้างมีรายได้น้อยประจำ และไม่รวมเกษตรกร ส่วนใหญ่คืองานที่ไม่ใช่ภาคทางการอยู่ในเมือง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้³⁵

- 1) หาบเร่ แผงลอย ผู้ค้าขายรายย่อยรูปแบบต่างๆ
- 2) คนเก็บของเก่าจากกองขยะขาย
- 3) ผู้ขับจักรยานรับจ้างทุกประเภท
- 4) ช่างฝีมือ หัตถกรรม ศิลปิน รับจ้างทั่วไป
- 5) เลี้ยงสัตว์ ประมงรายย่อย

³⁵ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2548). คู่มือรณรงค์การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน. หน้า27.

การจัดสวัสดิการสังคม และบริการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ สามารถสรุปหลักการของสวัสดิการสังคมไทยที่สำคัญ³⁶ ได้แก่

1) สิทธิมนุษยชน (Human Rights)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคล สิทธิของเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพที่เน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้องคุ้มครอง สิทธิของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวโดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรจะได้รับ เช่น บริการการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี บริการประกันสุขภาพจากโครงการ 30 บาท รักษาทุโรค เป็นต้น

2) ความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs)

ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐบริการที่มุ่งตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนในสังคม โดยทั่วไปบริการพื้นฐานมักจะถือเป็นบริการขั้นต่ำสุด (Minimum Needs) ที่รัฐต้องจัดให้กับคนในสังคม เช่น การศึกษาภาคบังคับ บริการสุขภาพอนามัยของรัฐ เป็นต้น ซึ่งรัฐได้กำหนดให้มีเครื่องชี้วัดถึงความจำเป็นพื้นฐาน เพื่อให้สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของคนในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

3) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

หลักการสำคัญข้อนี้ บริการสวัสดิการสังคมที่ดีจะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคม บริการที่ไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็น เพศ ชนชั้น สีผิว ศาสนา วัฒนธรรม ซึ่งหลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุมครบถ้วนของบริการที่ประชาชนพึงจะได้รับการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกตัดโอกาสออกไป

4) การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation)

สังคม เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิดค้นปัญหา ร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการที่จัดให้ว่าเป็นที่พึงพอใจ และสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคมมากน้อยเพียงใด

³⁶ คาวิน ชายชีวินลิขิต. (2548). แนวทางการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนของประเทศไทย. หน้า 28.

5) ความโปร่งใส (Transparency)

หลักการข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้องความเหมาะสมของโครงการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้ให้บริการเป็นหลัก โดยองค์กรจะต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตยเข้ามาในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เช่น การมีตัวแทนเข้ามาเป็นปากเสียงการติดตามตรวจสอบผลงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

2.3.3 การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ศึกษาถึงความหมายของผู้ด้อยโอกาส การบริการและขอบเขตของการจัดสวัสดิการสังคม ดังต่อไปนี้

2.3.3.1 ผู้ด้อยโอกาส

คำว่า “ผู้ด้อยโอกาส” หมายถึง ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย รวมทั้งผู้ที่ประสบปัญหาในรูปแบบต่างๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมได้ตามปกติ หรือจำเป็นต้องได้รับการดูแลช่วยเหลือ รวมทั้งผู้ถูกทอดทิ้งทางสังคม ได้แก่ ผู้ที่หลุดจากกลไกทางสังคม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมได้ หรือถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม หรือทางการเมือง ขาดสิทธิประโยชน์และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น³⁷

ผู้ด้อยโอกาส หมายถึง ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย รวมทั้งผู้ที่ประสบปัญหาในรูปแบบต่างๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมได้ตามปกติ หรือจำเป็นต้องได้รับการดูแลช่วยเหลือ รวมทั้ง ผู้ที่ถูกทอดทิ้งทางสังคม ได้แก่ ผู้ที่หลุดจากกลไกทางสังคม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมได้ หรือถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคมหรือทางการเมือง ขาดสิทธิ ประโยชน์ และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น³⁸

³⁷ แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549). หน้า 3.

³⁸ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2545-2549. เล่มเดิม.

ผู้ด้อยโอกาส คือ ผู้ที่ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อนในการดำรงชีวิตประจำวัน และครอบครัวยังขาดความมั่นคงเพียงพอในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ ป้องกันและพัฒนา อีกทั้งไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมตามมาตรฐานของการพัฒนาคุณภาพชีวิตอีกด้วย³⁹

กลุ่มบุคคลที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นกลุ่มเป้าหมายของการจัดสวัสดิการสังคมอันเป็นกลุ่มเฉพาะ ซึ่งอาจเรียกโดยรวมว่าเป็นกลุ่มผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในสังคม จึงต้องอยู่ในความช่วยเหลือและต้องได้รับการดูแลจากรัฐเป็นกรณีพิเศษ อีกทั้งรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมจะต้องดำเนินการเป็นพิเศษแตกต่างจากประชาชนทั่วไป และต้องคำนึงถึงหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยรัฐจะปฏิบัติต่อประชาชนของรัฐอันเป็นการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ เพราะฉะนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสจะต้องได้รับการช่วยเหลือและการสงเคราะห์จากรัฐอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) การไม่เลือกปฏิบัติ และ
- 2) ความเท่าเทียมกันในโอกาส

2.3.3.2 การบริการสวัสดิการสังคม

การบริการสังคม คือ การบริการจากภาครัฐที่จัดสรรขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มุ่งส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข เสริมสร้างและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่อัตภาพ

2.3.3.3 ขอบเขตของการจัดสวัสดิการสังคม

การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ สามารถแยกเป็นด้านต่างๆ ได้ดังนี้⁴⁰

- 1) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยสำหรับประชาชนถือเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการบริการรักษาพยาบาลที่ได้มาตรฐาน ทว่าถึง มีประสิทธิภาพ

³⁹ กรมประชาสงเคราะห์และคณะกรรมการพิจารณาหาตัวชีวิตผู้ด้อยโอกาส. (2536). การกำหนดเครื่องชี้วัดผู้ด้อยโอกาสทางสังคม. หน้า19.

⁴⁰ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่9 (พ.ศ.2545-2549), จาก www.civilsociety.or.th

ผู้ยากไร้ได้รับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 52 และถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้บริการดังกล่าวตาม มาตรา 80 ซึ่งรัฐบาลได้จัดบริการด้านนี้แก่ประชาชนยากจนได้แก่ โครงการบัตรประกันสุขภาพ โครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย โครงการจัดบริการสุขภาพแก่ผู้พิการและทุพพลภาพ การให้บริการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าแก่กลุ่มเป้าหมายที่สังคมควรเกื้อกูล เช่น เด็กอายุแรกเกิดถึง 12 ปี นักเรียนมัธยมต้น ผู้สูงอายุ พระสงฆ์ ทหารผ่านศึก การจัดบริการทางสุขภาพแก่ผู้ติดเชื้อเอชไอวี เป็นต้น

2) การประกันสังคม

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านการประกันสังคมสำหรับประชาชน ได้แก่ โครงการกองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ในกรณีที่ประสบอันตรายที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน เจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิตและคลอดบุตร โครงการกองทุนเงินทดแทน จัดตั้งขึ้นเพื่อการคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างโดยการคุ้มครองจะรวมถึงการดูแลเมื่อเจ็บป่วยเงินทดแทนการขาดรายได้ในกรณีหยุดงาน สูญเสียอวัยวะทุพพลภาพและเสียชีวิต

3) สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชน รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลังร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมอบหมายให้การเคหะแห่งชาติจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้มีรายได้น้อย รวมถึงข้าราชการชั้นผู้น้อย และพนักงานหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้เช่าซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาที่สามารถรับภาระได้จำนวนทั้งสิ้น 600,000 หน่วย ภายในระยะเวลา 5 ปี (2546-2550) และให้การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยในทุกสาขาอาชีพ รวมทั้งข้าราชการ ชั้นผู้น้อย พนักงานหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงานและผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เป็นธุรกิจขนาดย่อมโดยให้ใช้หลักวิชาการพัฒนาเมือง (Urban Development) รวมทั้งดำเนินการสำรวจกลุ่มเป้าหมาย (Focus Group) ก่อนการจัดทำโครงการเพื่อคัดเลือกทำเลที่ตั้ง โครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และให้พิจารณาแนวทางการร่วมมือกับภาคเอกชนในการผลิตที่อยู่อาศัยในระบบอุตสาหกรรม (Mass Production) รวมทั้งการแสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจ (Alliance) ร่วมดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยได้ซื้อที่อยู่อาศัยพร้อมอุปกรณ์ตกแต่งที่จำเป็นในราคาถูกลง รวมทั้งเห็นชอบให้ธนาคาร

อาคารสงเคราะห์จัดตั้งวงเงินหมุนเวียน จำนวน 300 ล้านบาท เพื่อให้การเคหะแห่งชาติใช้ในการซื้ออาคารคืน และนำกลับมาขายใหม่ในกรณีที่มีผู้เช่าซื้อขาดการชำระติดต่อกันเกิน 3 เดือน โดยรัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ย⁴¹

4) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สำหรับประชาชน นับเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ควรป้องกันแก้ไข ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยได้เน้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเร่งด่วนรัฐบาลได้มีนโยบายเร่งด่วนตาม โครงการจัดระเบียบสังคมในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยเน้นปราบปรามแหล่งผลิตและผู้ค้ารายใหญ่ การบำบัดผู้ติดยาเสพติด การป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดตามยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง การควบคุมดูแลสถานบริการโดยจำกัดเวลาการให้บริการและอายุของผู้มาใช้บริการอย่างจริงจัง การให้การคุ้มครองเด็ก โดยการออกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้การคุ้มครองในการสืบพยานที่เป็นเด็ก อย่างไรก็ตามปัญหาการทารุณกรรมเด็ก ปัญหาการฆ่าตัวตายและสถิติผู้ต้องโทษประหารชีวิตสูงขึ้น

5) สวัสดิการด้านรายได้

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านการแรงงานสำหรับประชาชน ได้แก่ โครงการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง โดยเริ่มในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในกรณีลาออก จะได้รับเงินที่เป็นเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากเงินข้างต้น ในกรณีเสียชีวิต จะได้รับเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากเงินข้างต้นแก่ครอบครัว ในกรณีถูกเลิกจ้าง และนายจ้างไม่สามารถจ่ายเงินได้ตามกฎหมายแรงงานได้จะได้รับเงินชดเชยเป็นเวลา 1 เดือน และกรณีอื่น จะได้รับเงินตามอัตรา และระยะเวลาที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการจัดสวัสดิการเลี้ยงดูบุตร โครงการกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน จะให้การสนับสนุนในด้านการฝึกอบรมอาชีพแรงงานที่ถูกเลิกจ้างแรงงานในระบบและแรงงานที่กำลังเข้าสู่ระบบการทำงาน

⁴¹ http://www.nhanet.or.th/arthorn_01.doc.

2.3.4 หลักการสร้างความมั่นคงทางสังคม

การสร้างความมั่นคงทางสังคมหรือการจัดสวัสดิการสังคม รัฐจะต้องกระทำโดยเน้นให้เห็นถึงเป้าหมาย ลักษณะของงานและมาตรการหรือโครงการจัดกิจกรรมด้าน สวัสดิการสังคม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือสมาชิกในสังคมโดยส่วนรวมเป็นหลัก โดยแยกอธิบายในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมในแต่ละด้านได้ดังนี้

1) หลักการประกันสังคม หรือ การประกันสังคม (Social Insurance)

เป็นวิธีการที่รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนทำการประกันรายได้ของตนไว้กับรัฐบาลและมินายจ้างเข้าร่วมออกเงินสมทบด้วย การที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนประกันรายได้ไว้ก็ เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันเองว่าในยามที่ผู้นั้นขาดรายได้ขึ้นมาจะได้ไม่เดือดร้อนยังคงมีผลประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคมมาเป็นรายได้ใช้จ่ายเลี้ยงตนเองและครอบครัว ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของน้ำพักน้ำแรงของผู้ประกันตนนั่นเอง

2) หลักการสงเคราะห์ หรือ สาธารณูปการ (Social Assistance)

เป็นการช่วยเหลือโดยทั่วๆ ไป แก่ประชาชน หรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ โดยจะต้องมีการสอบข้อเท็จจริงหรือทดสอบความจำเป็น (Means Test) ก่อนที่จะให้ความช่วยเหลือ ซึ่งมีหลายวิธีแล้วแต่ว่ามีความจำเป็นแก่การทดสอบเพียงใด ถ้ากรณีที่ปรากฏชัดว่าบุคคลใดประสบความทุกข์ยากจริง เช่น ประสบอุบัติเหตุ ว่างงาน อักเสบ ซึ่งเราเห็นชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องทำการทดสอบความจำเป็นก็ให้ความช่วยเหลือได้ทันที เพียงแต่ดูว่าเขาอยู่ในสถานการณ์นั้นจริงหรือไม่เท่านั้น

ซึ่งหลักในการให้ความช่วยเหลือแบบการสงเคราะห์หรือสาธารณูปการ มีหลัก 4 ประการคือ

(1) ช่วยเหลือเป็นเงิน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือช่วยเป็นครั้งคราวระยะหนึ่งพอให้ผู้ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนตั้งตัวได้ใหม่ เช่น ผู้ประสบภัย ได้รับความเดือดร้อนจากไฟไหม้ น้ำท่วม เป็นต้น

(2) ช่วยเหลือเป็นสิ่งของ ซึ่งจะต้องพิจารณาตามความจำเป็นในสิ่งที่เขาจำเป็นจริงๆ เพื่อนำไปใช้ในการบำบัดความต้องการอย่างแท้จริง

(3) ช่วยเหลือแบบรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือบุคคลหลายประเภท เช่น สถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถาของรัฐบาล รับอุปการะเลี้ยงดูให้การศึกษาบรมเด็กเหล่านี้ตามนโยบายของรัฐบาล

(4) ช่วยเหลือในรูปแบบของบริการเป็นการช่วยเหลือบริการให้คำแนะนำ ปรึกษา หน่วยงานให้ทำ การจัดสรรที่ดินให้อยู่ทำกินในนิคมสร้างตนเอง และการฝึกอาชีพให้เพื่อจะได้มีทางทำมาหากิน

3) หลักการจัดสวัสดิการสังคมหรือบริการสาธารณะ (Social Services)

เป็นวิธีการที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นการทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงว่าผู้นั้นจะต้องมีความเดือดร้อนจริงๆ หรือไม่ และผู้รับบริการก็ไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วม ปรึกษสมทบเหมือนการประกันสังคม การให้บริการลักษณะนี้ เช่น การให้บำนาญคนชราทั่วไป ซึ่งความจริงคนชรานั้นอาจไม่เดือดร้อนก็ได้ การช่วยเหลือหญิงหม้าย เป็นต้น

2.3.5 การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม เป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเปราะบาง หรือกลุ่มคนยากจน คนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และสวัสดิการนั้นครอบคลุมเป็น 3 ด้านหลักๆ คือ บริการสังคม เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การประชาสงเคราะห์หรือสังคมสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือให้เปล่าแก่ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และการประกันสังคม ซึ่งผู้เอาประกันจะต้องมีส่วนออกค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นด้วย การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม จึงเป็นกลยุทธ์แบบหนึ่งในการตอบสนองต่อภัย ซึ่งเกิดจากความเสี่ยงทางสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเป็นผู้ยากไร้และสามารถดำรงชีพได้ตามสมควร โดยรูปแบบการให้การช่วยเหลือ ขึ้นตอน และการจัดการเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคม⁴² มีดังนี้

2.3.5.1 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ ที่พบได้ทั่วไปในสากลอาจสรุปได้ดังนี้

- ก. การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินสดตามความจำเป็น (Need Based Cash Transfer)
- ข. การให้เงินสดอย่างมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer)
- ค. การให้ตัวหรือเอกสารที่ให้แทนเงินได้ (Near-Cash Transfer)
- ง. การให้อาหารเสริมสำหรับแม่ และเด็ก (Maternity & Children Health Supplemental Feeding)

⁴² ไมตรี วสันตวิงศ์. (2545, พฤษภาคม- มิถุนายน). “นโยบายโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม.” นิตยสารการประชาสงเคราะห์, 45, 3. หน้า 14-17.

จ. การเลี้ยงอาหารเด็กในโรงเรียน (School Feeding)
 ฉ. การกำหนดส่วนลดราคาอาหาร (Food Price Subsidies)
 ช. การยกเว้นค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม (Fee Waivers for Health and Education)

ซ. การจัดให้ทำงานของรัฐ (Public Work Jobs)

ฅ. การรับเข้าดูแลในสถานสงเคราะห์ (Residential Care)

รูปแบบของโครงการช่วยความปลอดภัยทางสังคมของแต่ละชุมชน ภูมิภาค หรือแต่ละประเทศนั้น ย่อมแตกต่างกันตามสภาพของปัญหา และลักษณะความเสี่ยงภัยทางสังคมที่เผชิญ ซึ่งแต่ละสังคมนั้นย่อมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน

2.3.5.2 ขั้นตอนในการวางแผนโครงการช่วยความปลอดภัยทางสังคมของประเทศ ดังนี้

1) ประเมินความจำเป็นหรือประเมินความเสี่ยงทางสังคม ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ประเภทของความรุนแรงของภัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสังคม และศึกษากลุ่มประชากรที่ต้องรับหรือเผชิญต่อความเสี่ยงดังกล่าวว่าเป็นกลุ่มใด มีลักษณะสมบัติทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และสังคมศาสตร์ อย่างไร เพื่อกำหนดลักษณะของปัญหาและภัย หรือความเสี่ยงต่างๆ ที่จะต้องจัดการ

2) ประเมินรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ หรือการสงเคราะห์ว่ารูปแบบใด จะมีประสิทธิผลต่อการแก้ปัญหาต่อภัยหรือความเสี่ยง ตามข้อ 1 รวมทั้งประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานตามรูปแบบต่างๆ ที่ศึกษา

3) ตัดสินใจเลือกองค์ประกอบ หรือส่วนผสมของโครงการหรือวิธีการที่จะใช้โดยที่ปัญหา หรือความเสี่ยงทางสังคมที่มีนั้น มักจะมีหลายชนิด หลายลักษณะ และมีความสลับซับซ้อน โครงการหรือกิจกรรมเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง มักจะไม่สามารถรองรับความเสี่ยง หรือแก้ปัญหาของสังคมได้อย่างครบถ้วน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาในองค์รวมจึงมักต้องมีการดำเนินการร่วมมือ หรือกิจกรรม โดยถักทอเป็นโครงข่ายที่ประสานกันเพื่อรับรอง หรือแก้ปัญหาให้กับประชาชนที่ถูกกระทบโดยภัย อันเนื่องมาจากความเสี่ยงทางสังคมส่วนผสมที่ตัดสินใจเลือกนี้ เมื่อนำมาเทียบกับกิจกรรมที่รัฐดำเนินการอยู่อาจจะหมายถึง การยกเลิกบางกิจกรรม หรือการตัดแปลงบางกิจกรรม หรือการเพิ่มกิจกรรมใหม่บางอย่าง

4) กำหนดแผนการดำเนินงาน โดยการนำส่วนผสมของโครงการหรือกิจกรรมที่เลือกใน ข้อ 3 มาจัดทำแผนการดำเนินงานโครงการความปลอดภัยทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยแผนปฏิบัติงานงบประมาณ บุคลากร หน่วยงานรับผิดชอบเครื่องมือ อุปกรณ์ และระบบการจัดการ เป็นต้น

2.3.5.3 การจัดโครงการความปลอดภัยทางสังคม

การจัดการโครงการความปลอดภัยทางสังคม ควรจะมีการดำเนินงานให้ครบถ้วนตามวงจรของการดำเนินนโยบายดังนี้

1) กำหนดวัตถุประสงค์ ของนโยบาย หรือโครงการ ซึ่งสามารถตอบคำถามต่อไปนี้

ก. โครงการมีเป้าหมายต้องการให้เกิดอะไร

ข. การดำเนินงานอยู่ในกลุ่มส่วนใดของประชากร เช่น คนยากจน ประชากรในชนบทประชากรในชุมชนแออัด เป็นต้น

ค. กลุ่มเป้าหมายเป็นใคร และกำหนดอย่างไร เช่นการดำเนินงานกับกลุ่มคนยากจนในชนบท โดยกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

จ. มีการกำหนดตัวชี้วัดที่จะใช้ในการประเมินผลอย่างไร

2) กำหนดเครื่องมือที่จะใช้ในการดำเนินงาน เช่น

ก. ชนิดหรือประเภทของความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ที่จะให้

ข. เงื่อนไขสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการช่วยเหลือ เช่น การมีรายได้น้อยกว่าขีดความยากจนครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวเป็นสตรี เป็นต้น

ค. เครื่องมือที่ใช้ในการพิสูจน์เงื่อนไขสำหรับการได้รับบริการ เช่น การใช้ Means Test, Proxy Means Test, การแสดงหลักฐานต่างๆ Community-based, Self Targeting ฯลฯ

ง. วิธีการ หรือช่องทางที่จะกระจาย บริการหรือความช่วยเหลือให้ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมาย

3) การเงินได้แก่ การจัดสรรเงินทุน การจัดการเงินทุน และระบบการติดตามบันทึกทางการเงิน

4) การปฏิบัติ ได้แก่ บุคลากร คู่มือวิธีการปฏิบัติ และการกำหนดความรับผิดชอบ

5) การติดตามตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ นโยบายและเงื่อนไขของโครงการ

6) การติดตามวัดผลการดำเนินงาน เป็นการประเมินว่า การดำเนินโครงการนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแก้ปัญหา หรือต่อความเสี่ยงทางสังคมจริงหรือไม่ อย่างไรก็ตามการประเมินผลครั้งนี้ควรจะพยายามประเมินอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการเปรียบเทียบระหว่างการมีการให้ความช่วยเหลือ เทียบกับการไม่มีการให้ความช่วยเหลือว่าแตกต่างกันอย่างไร ความแตกต่างระหว่างเงื่อนไข 2 ประการ ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นผลกระทบของการดำเนินโครงการ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของเด็กที่ได้รับการช่วยเหลืออาหารกลางวันในโรงเรียน มีผลการเรียนและพัฒนาการไม่แตกต่าง(อย่างมีนัยทางสถิติ) กับเด็กที่มีคุณสมบัติเหมือนกัน ที่ไม่ได้รับความช่วยเหลืออาหารกลางวัน กรณีเช่นนี้อาจประเมินได้ว่า การให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายแต่อย่างใด เป็นต้น การประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมนี้ มักจะต้องใช้วิธีการทางสถิติ และความเป็นไปได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีข้อมูลที่สมบูรณ์

2.4 สภาพและความเป็นมาของปัญหาของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มอาชีพอิสระ (อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง)

ผู้ด้อยโอกาส⁴³ หมายถึง ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน และได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจสังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาส ที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบอันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่น ซึ่งบุคคลเหล่านี้จัดอยู่ในกลุ่มที่มีความยากจนอันได้แก่ บุคคลที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอในการใช้จ่ายเพื่อสนองตอบความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำ ที่ทุกคนในสังคมควรได้รับเพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีความสุขตามอัตภาพ โดยความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำนั้นสามารถกำหนดให้เป็นค่าของจำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้ในการหาซื้ออาหารที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ซึ่งค่าของจำนวนเงินดังกล่าวเรียกว่า “เส้นความยากจน” บุคคลใดที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นความยากจน บุคคลนั้นถือว่าเป็นคนจน (สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ) หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว จะพบว่า ปัญหาความยากจนจะเป็นต้นตอของความยากลำบาก หรือ การขาดโอกาสของประชาชนกลุ่มนี้

⁴³ ข้อมูลจากสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส.

2.4.1 ประเภทของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระ

ผู้ด้อยโอกาสจัดเป็นผู้ที่มีความยากจน ซึ่งอาจสรุปได้เป็น 4 กลุ่ม⁴⁴ ได้แก่

1) คนที่ไม่มีทรัพย์สิน ขาดแคลนปัจจัยการผลิต ปัจจัยการยังชีพที่เหมาะสม หรืออาชีพการงานที่จะก่อให้เกิดรายได้เพียงพอหรือสามารถสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นขั้นต่ำสำหรับอาหารที่มีคุณค่า ที่อยู่อาศัยและเครื่องอุปโภคบริโภคที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ เช่น เกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีอุปกรณ์การผลิตของตนเอง ไม่มีที่ดิน ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย คนตกงาน ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

2) คนที่มีรายได้หรือความสามารถในการตอบสนองความต้องการในชีวิตที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคมเดียวกัน หากมองคนยากจนในเชิงเปรียบเทียบในแง่แล้ว คนจนจะกินความหมายกว้างถึงคนที่มีรายได้ต่ำสุด 80% ซึ่งมีสัดส่วนในรายได้เพียง 41.5% ของรายได้ของคนทั้งประเทศ และมีรายได้เฉลี่ย ต่อคน/ต่อเดือน ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งอยู่ที่ 3,508 บาท ต่อคน / ต่อเดือน ในปี 2542

3) คนชายขอบที่มีสถานะหรืออำนาจต่อรองทางการเมืองและสังคม ต่ำกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ รวมทั้งคนที่สังคมมีอคติหรือความเชื่อที่กีดกันพวกเขาให้ไม่ได้รับสิทธิเสมอภาค เช่น คนที่อยู่ชนบทห่างไกล คนที่ไม่มีทะเบียนบ้าน ผู้หญิง (โดยเฉพาะผู้หญิงที่ยากจนหรือการศึกษาต่ำ) คนในชุมชนแออัด คนที่มีอาชีพที่สังคมถือว่าต่ำต้อย เป็นต้น

4) คนชายขอบที่ไม่มีสิทธิหรือโอกาสที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา โอกาสในการประกอบอาชีพ บริการทางสาธารณสุข และบริการอื่นๆ ทัดเทียมกับคนอื่น เช่น ผู้ป่วยเรื้อรัง เด็กกำพร้า คนพิการ เป็นต้น

2.4.2 ความเป็นมาปัญหาของผู้ประกอบอาชีพอิสระ

เนื่องจากการพัฒนาประเทศ ซึ่งทำให้โครงสร้างและกลไกทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป อันเป็นสาเหตุในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม หลังจากประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ทำให้ประชากรเปลี่ยนจากอาชีพเกษตรมาทำอาชีพในภาคอุตสาหกรรมการค้าและบริการเพิ่มขึ้นตามลำดับ

อาจกล่าวได้ว่า เงื่อนไขที่ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีความยากจนที่สำคัญนั้นเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ โครงสร้างและกลไกทางสังคม โครงสร้างระบบเศรษฐกิจการเมือง

⁴⁴ วิทยากร เชียงกุล. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส ; กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย. หน้า20.

รวมทั้งนโยบายการพัฒนาของรัฐ กรอบคิดทฤษฎีการพัฒนาทางเลือกที่นิยามความยากจนในเชิงคุณภาพชีวิตได้วิเคราะห์ว่า มีเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความยากจน⁴⁵ คือ

1) ขาดแคลนปัจจัยการผลิตและปัจจัยการยังชีพที่เหมาะสม เช่น ไม่มีที่ดิน ที่ดินไม่ดี ขาดน้ำ ไม่มีเงินทุน ไม่มีอุปกรณ์การผลิตของตนเอง ไม่มีที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะต้องกู้หนี้ยืมสิน ต้องเช่าต้นทุนสูง ประสิทธิภาพต่ำ ผลตอบแทนต่ำ การบริโภคต้องซื้อมากขึ้นไม่มีป่า ทะเล สภาพแวดล้อมที่จะหาอาหารจากธรรมชาติหรือผลิตเองได้เหมือนในอดีต

2) ไม่ได้รับการศึกษาอบรมชนิดที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิต การมีงานทำ และวิถีชีวิตที่เหมาะสม ส่วนใหญ่คือ หัวหน้าครอบครัวได้รับการศึกษาต่ำ ระดับลูกหลานที่ได้รับการศึกษาสูงขึ้นมาน้อย ก็มักเป็นการศึกษาแบบสามัญที่ใช้แก้ปัญหา หรือสร้างงานให้ตัวเอง ไม่ได้หากไม่มีใครจ้าง

3) เป็นผู้เสียเปรียบจากระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาด การที่เกษตรกรไทยถูกชักจูงจากนโยบายการพัฒนาและเศรษฐกิจระบบตลาด เปลี่ยนวิถีการผลิตจากการปลูกข้าวและทำเกษตรผสมผสาน เพื่อกินเพื่อใช้ มาเป็นการปลูกพืชเดี่ยวเพื่อขาย ทำให้ต้นทุนการผลิตเกษตรกรสูงขึ้น แต่ได้ผลตอบแทนต่ำ เพราะระบบพ่อค้าผูกขาด การเป็นหนี้เรื้อรัง และเสียดอกเบี้ยสูง การเสียเปรียบในเรื่องซื้อปัจจัยการผลิตแพงแต่ขายพืชผลได้ถูก

4) เป็นผู้เสียเปรียบจากระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอำนาจนิยม การเล่นพวก และการนับถือเงินเป็นพระเจ้า เช่น ปัจจัยของที่ดินก็มักจะเสียเปรียบถูกโกง ถูกไล่ที่ คนจนผู้มักจะมีความรู้น้อย อำนาจต่อรองน้อย ยังเป็นผู้ถูกเอารัดเอาเปรียบง่ายแทบทุกด้าน คนจนต้องจ่ายค่าบริการแพงกว่าคนอื่น ต้องจ่ายภาษีเดือน หรือค่านายหน้าให้กับผู้มีอำนาจมากกว่า และจ่ายภาษีทางอ้อมคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของพวกเขาในอัตราสูงกว่าคนอื่น ๆ เช่น คนค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ต้องถูกกรีดไถจากตำรวจเทศกิจ คนขับมอเตอร์ไซค์รับจ้างต้องจ่ายภาษีเดือน คนชุมชนแออัดต้องเสียด่านไฟฟ้า ค่าน้ำ แพงกว่าคนอื่น ๆ

5) เป็นผู้เสียเปรียบและพ่ายแพ้ในระบบโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบทุนนิยมใหม่ ทั้งในด้านการผลิตและการบริโภค เช่น โครงการสาธารณะ การสร้างเขื่อนของรัฐ ทำให้อพยพสูญเสียที่ทำกิน ทำงานแข่งขันในระบบทุนนิยมสู้เขาไม่ได้ เพราะเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กกว่า มีทุนน้อยกว่า มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการผลิตการตลาดน้อยกว่า ต้นทุนสูงกว่า ประสิทธิภาพต่ำกว่า ล้มละลาย ขาดทุน ตกลงงาน ฯลฯ หรือในด้านการใช้ชีวิต การบริโภคก็ปรับตัวไม่เป็น ไม่รู้จักถอดออม บริโภคสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์ เช่น เหล้า บุหรี่ การเล่นเกม และ

⁴⁵ วิทยากร เชียงกุล. เล่มเดิม. หน้า 21.

การพนันอื่นๆ ซื้อสินค้าเงินผ่อนหรือเป็นหนี้หลายต่อ แบบหมุนเงินไปใช้วันๆ ทำให้เสียดอกเบี้ยสูง ค่าใช้จ่ายในการบริโภคสูงโดยไม่คุ้มค่า การเสียเปรียบและพ่ายแพ้ในเชิงโครงสร้าง เช่นนี้เป็นการซ้ำเติมให้ผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้ว ยิ่งจนซ้ำซากเรื้อรังอย่างไม่มีทางออก

6) เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่ตกงาน ชราภาพ พิการ เป็นเด็กที่ไม่มีคนดูแลที่เหมาะสม เป็นหม้าย เป็นหัวหน้าครอบครัวที่ต้องดูแลหลานมาหลายๆ โดยไม่มีงาน ทุนทรัพย์ ความสามารถที่จะหางาน รายได้ หรือความช่วยเหลือเพียงพอแก่การยังชีพในเกณฑ์มาตรฐาน (สถิติคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ รายงานว่า ในปี 2546 มีคนจนที่เป็นผู้เกษียณอายุ 15.88 % และ คนพิการ 1.31 % ของคนจนทั้งหมด)

จากปัญหาความยากจนที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นว่า “คนยากจน”⁴⁶ เป็นประชากรกลุ่มใหญ่ของสังคมที่กำลังประสบปัญหาซึ่งมีความสลับซับซ้อน รุนแรง หนักหน่วง การจัดการต่อปัญหาความยากจน จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจอย่างชัดเจนต่อความหมายและขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว และสาเหตุที่แท้จริงยังเป็นที่มาของปัญหาความยากจน สรุปได้ว่าคนยากจนเป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่มีลักษณะของการจนได้แก่ จนเงิน จนทรัพย์สิน จนทรัพยากร จนรายได้ โดยมีกำหนดให้ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 1,234 บาทต่อเดือนต่อคน เป็นคนยากจน การจนด้านการเมือง ได้แก่ การจนอำนาจ ต่อรอง การจนสิทธิ การจนด้านสังคมได้แก่ จนโอกาส จนศักดิ์ศรีและส่งผลทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐและถูกระงับ ถูกกดขี่และถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้อื่นในสังคม

2.4.3 ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพอิสระรายย่อยในสังคมไทย

กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยในสังคมไทยปัจจุบันมีประมาณร้อยละ 25 ของประชากรในเขตเทศบาลทั่วประเทศ⁴⁷ ซึ่งมีมากมายหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มเก็บของเก่าขาย กลุ่มรับจ้างทั่วไป ที่เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการของรัฐได้ อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพหนึ่งในกลุ่มนี้ ซึ่งน่าสนใจและควรทำการศึกษา เนื่องจากเป็นงานบริการสาธารณะที่มีประโยชน์ มีอยู่ทั่วไปในสังคมไทยและนับวันยังเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่ผู้ประกอบการมอเตอร์ไซค์รับจ้างส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาส เพราะเป็นอาชีพใช้

⁴⁶ ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และรพีพรรณ คำหอม. (2549). องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). หน้า 23.

⁴⁷ วิทยากร เชิงกุล. เล่มเดิม. หน้า 1.

แรงงานที่รับค่าจ้างเป็นรายวัน จึงมีรายได้ไม่แน่นอน เป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงเนื่องจากมีโอกาสเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานสูง และเป็นแรงงานนอกระบบจึงไม่มีหลักประกันสวัสดิการด้านความปลอดภัยและสุขภาพ จึงส่งผลกระทบต่อชีวิตต่อตนเองและครอบครัวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผู้ประกอบอาชีพนี้ยังประสบกับปัญหาความยากลำบากอันเป็นปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง คือความไม่มั่นคงในอาชีพและรายได้ ทั้งนี้ยังไม่มีหน่วยงานใดของรัฐ ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นช่องทางเปิดโอกาสให้มีผู้มีอิทธิพลเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ในปี 2545 ได้มีนักวิจัยสำรวจข้อมูลของผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างในจังหวัดชลบุรี⁴⁸ มีปัญหาสำคัญคือรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายทำให้มีภาระหนี้สินจากการกู้ยืมในระบบในอัตราดอกเบี้ยที่สูงคือร้อยละ 20 ต่อเดือน ปัญหาด้านสุขภาพที่ต้องเผชิญกับมลภาวะเป็นพิษที่ต่อเนื่องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หรือจากบทสัมภาษณ์ คนขับมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

ชายโสด อายุ 30 ปี กล่าวว่า “ผมมีภาระต้องดูแลแม่ที่แก่ชราและมีความเจ็บป่วยอยู่เงินที่หาได้แทบไม่พอใช้จ่าย และสภาพยากจนลำบากอยู่เช่นนี้ ผมแทบไม่คิดถึงเรื่องแต่งงานเลยต้องเจียมตัว โดยไม่ต้องไปคิดไกลถึงว่าผู้หญิงจะคิดรังเกียจหรือยอมรับเราหรือไม่”

อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพอิสระรายย่อยที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความเป็นอยู่ที่เปราะบาง มีผู้สูงอายุที่ต้องดูแล ซึ่งปัจจุบันกลุ่มคนเหล่านี้ยังไม่ได้รับการดูแลจากรัฐอย่างเต็มที่ ตามสิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้ผู้เขียนจึงได้นำเอากลุ่มอาชีพอิสระอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นกรณีศึกษาหนึ่งของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในสังคมไทย

2.5 กรณีศึกษากลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

จากการรวบรวมโดยการสัมภาษณ์ โดยใช้แบบสอบถามในการสัมภาษณ์ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง 20 ราย สรุปได้ดังนี้

กลุ่มผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างบริเวณชุมชนซอย 8 สถานที่ในการทำงาน ช่วงเช้า-เย็น จะจอดรอผู้โดยสารอยู่บริเวณด้านหน้าซอย ส่วนช่วงเที่ยงจะย้ายเข้าไปจอดรอผู้โดยสารบริเวณกลางซอยริมถนนหน้าร้านเซเว่นอีเลเว่นโดยนั่งรอผู้โดยสารบนรถมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ไม่มีสถานที่เป็นที่พัก สามารถรอรับผู้โดยสารจากวินของตนเองไปยังทุกที่ที่ผู้โดยสาร

⁴⁸ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ และ กณะ. (2546). รวมบทคัดย่อรายงานวิจัยกรณีศึกษา การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. หน้า 111.

ต้องการ แต่ไม่สามารถแวะรับผู้โดยสารระหว่างทางกลับได้ ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีครอบครัวขนาดใหญ่ มีรายได้ที่ไม่แน่นอน และไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงครอบครัว บ้างต้องใช้วิธีกู้เงินนอกระบบเพื่อให้เพียงพอต่อการยังชีพ ขาดสวัสดิการทั้งด้านการรักษาพยาบาล สุขภาพอนามัย และการประกันสังคม ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างบางส่วนต้องการให้รัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย โดยให้มีบ้านเอื้ออาทรสำหรับผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเป็นเพศชาย มีอายุ 20-42 ปี สมรส ร้อยละ 50.0 การศึกษาไม่ได้เรียน และต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4 ร้อยละ 25.0 ภูมิลำเนาจากต่างจังหวัด ร้อยละ 80.0 เข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานคร อยู่ในช่วง 5-20 ปี ขนาดสมาชิกในครอบครัว 4-6 คน ร้อยละ 60.0 สมาชิกในครอบครัว สามเณร ร้อยละ 50.0 มีบุตรด้วย ร้อยละ 65.0 พักอาศัยอยู่กับบิดา มารดา ร้อยละ 35.0 ส่วนใหญ่มีรายได้ต่อวัน 200-300 บาท ร้อยละ 80.0

โดยสภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไป พบว่า รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในครอบครัว ร้อยละ 80.0 อาศัยอยู่ในชุมชนไม่มีบ้านเลขที่ ร้อยละ 35.0 ด้านสุขภาพ พบว่า มีสุขภาพดี ร้อยละ 50.0 ไม่มีบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค ร้อยละ 50.0

ด้านบริการสังคมที่ต้องการ พบว่ามีความต้องการในด้านรายได้ และด้านการรักษาพยาบาลมากที่สุด ร้อยละ 100.0 รองลงมาคือ ด้านประกันสังคม ร้อยละ 80.0 และด้านที่อยู่อาศัย ร้อยละ 60.0

จากการสำรวจข้างต้น จึงสรุปได้ว่าผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ยังประสบปัญหาทั้งด้านสภาพความเป็นอยู่ ความมั่นคงทางรายได้ อีกทั้งสวัสดิการจากรัฐ ในด้านการรักษาพยาบาล และการเข้าถึงประกันสังคม จึงควรศึกษาถึงสภาพปัญหา และเสนอแนวทางเพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างได้รับความเท่าเทียมกันทางสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบต่อไป

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของประเทศไทยและต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นเรื่องเปรียบเทียบเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย ในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย สำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในบทกฎหมายต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.1.1 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติ เพื่อให้มีการออกกฎหมายมารองรับในด้านต่างๆ ที่เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ควรจะได้รับ จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้พบว่ายังคงหลักการแนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติเป็นสาระสำคัญไว้ในมาตรา 51 มาตรา 52 – มาตรา 55 และมาตรา 80 ดังนี้¹

1) กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสม ได้มาตรฐาน เป็นไปอย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพ ได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายอย่างเหมาะสมไม่เสียค่าใช้จ่าย และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับรักษาพยาบาลจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 51)

¹ ก้นดพงศ์ รั้งมีสว่าง. (2550). วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. หน้า 33.

2) กำหนดให้เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการอยู่รอด ได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม (มาตรา 52 วรรคหนึ่ง)

3) กำหนดให้เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง จากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และมีสิทธิได้รับการบำบัด พิ้นฟูในกรณีมีเหตุดังกล่าว (มาตรา 52 วรรคสอง)

4) กำหนดให้เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรม ที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 52 วรรคสี่)

5) กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 53)

6) กำหนดให้บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จาก สวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และบุคคลวิกลจริต ย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 54)

7) กำหนดให้บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับ ความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 55)

8) แนวนโยบายในการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่น ของสถาบันครอบครัวและชุมชน สงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือ ทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ (มาตรา 80 (1))

9) แนวนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพ ให้ประชาชน ได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เอกชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข (มาตรา 80(1))

10) แนวนโยบายในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและ ทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษา แห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากร ทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลง (มาตรา 80 (3))

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติข้างต้น เป็นบทบัญญัติเพื่อให้มีการออกกฎหมายมารองรับในด้านต่างๆ ที่เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ควรจะได้รับ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสของไทยกลุ่มอาชีพอิสระ และตามการส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาสได้มีนโยบายดังต่อไปนี้²

- 1) พัฒนาระบบการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน และสามารถตอบสนองปัญหาความต้องการของผู้ด้อยโอกาสได้อย่างแท้จริง
- 2) ส่งเสริมสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมั่นคงและปลอดภัย
- 3) ค้ำครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน และเป็นธรรม
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการจัดสวัสดิการสังคม และพัฒนาศักยภาพผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

3.1.2 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541³

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในมาตรา 80 มาตรา 82 และมาตรา 86 จากหลักที่ว่า รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้รวมทั้ง รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม และต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรมนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดที่ออกมารองรับ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงสำหรับผู้ด้อยโอกาส ในเรื่องหลักประกันรายได้ แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่เป็นหลักประกันรายได้เมื่อออกจากงาน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง และอัตราค่าจ้างไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ดังนี้

บทบัญญัติในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้(มาตรา 5) และ

² <http://oppp.opp.go.th/,2548>.

³ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน” หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีการกำหนดงานบางประเภทตาม มาตรา 22 งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดใน กฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2548 ใหม่ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2548 ตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ(ฉบับที่ 5)ลงวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ.2548 ดังนี้⁴

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ(ฉบับที่ 5) ด้วยคณะกรรมการค่าจ้าง ได้มีการศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ประกอบกับข้อเท็จจริง อื่นตามแนวทางในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด และมีมติเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2548 ให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำทั่วประเทศตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ.2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ(ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2547

ข้อ 2 ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นเงินวันละหนึ่งร้อยสามสิบเก้าบาท

ข้อ 3 ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละหนึ่งร้อยแปดสิบเอ็ดบาทในท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

และนอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังมีการกำหนดให้มีการ จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่เป็นหลักประกันรายได้ เมื่อออกจากงานไว้ในหมวดที่ 13 โดยมีบทบัญญัติดังนี้ คือ

กฎหมายกำหนดให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงาน หรือตาย หรือ ในกรณีอื่นตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (มาตรา 126)

⁴ <http://www.thaigov.go.th>.

หลักเกณฑ์ว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้(มาตรา 129)ถือว่าเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่กำหนดเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ให้มีคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างสำหรับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นไม่ใช้ในกรณีกิจการที่นายจ้างได้จัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจัดให้มีการสงเคราะห์แก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานหรือตาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่ลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างน้อยกว่าสิบคนโดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างอาจออกระเบียบเพื่อกำหนดให้ลูกจ้างสำหรับกิจการที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้ หากลูกจ้างต้องการจะเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยความยินยอมของนายจ้างและให้นายจ้างมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เสมือนเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้

ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามวรรคหนึ่งยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อบุคคลและรายละเอียดอื่นๆ เมื่อนายจ้างยื่นแบบรายการดังกล่าวแล้วให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนให้แก่ นายจ้าง

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการแสดงรายชื่อบุคคลที่ได้ยื่นไว้เปลี่ยนแปลงไป นายจ้างจะต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมแบบรายการดังกล่าว

การยื่นขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมแบบรายการแสดงรายชื่อบุคคล และการออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนให้แก่ นายจ้าง ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด

ให้ถือว่าผู้ซึ่งยื่นแบบรายการ หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมแบบรายการ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ได้ปฏิบัติตามความในวรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ดของ มาตรา 130)

นับจากวันที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างให้ ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบ โดยให้นายจ้างหักจากค่าจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ ลูกจ้าง ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้าง และถ้า นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย นายจ้างมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินสะสมและเงินสมทบ และให้ถือว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว (มาตรา 131)

ทั้งนี้หากนายจ้างไม่ส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่ กำหนดไว้ ให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มให้แก่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในอัตราร้อยละห้าต่อเดือนของ จำนวนเงินสะสมหรือเงินสมทบที่ยังไม่ได้้นำส่งหรือยังขาดอยู่นับแต่วันที่ต้องนำส่งเงินดังกล่าว สำหรับเศษของเดือนถ้าถึงสิบห้าวันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งเดือน ถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง ทั้งนี้ห้ามนายจ้างไม่ให้อ้างเหตุที่ไม่ได้หักค่าจ้าง หรือหักไปแล้วแต่ไม่ครบจำนวนเพื่อให้พ้นความ รับผิดชอบที่ต้องนำส่งเงินดังกล่าว

การนำส่งเงินสะสม เงินสมทบ และเงินเพิ่มเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด

ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบหรือนำส่งไม่ครบตามกำหนดเวลา ให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำเตือนเป็นหนังสือ จากนั้นให้นายจ้างนำเงินที่ค้างจ่ายมาชำระภายใน กำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับหนังสือนั้น (มาตรา 132)

ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานได้มีคำเตือนแล้ว ถ้าไม่ทราบจำนวนค่าจ้างที่แน่นอน ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจประเมินเงินสะสมและเงินสมทบที่นายจ้างจะต้องนำส่งได้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด

กฎหมายกำหนดว่า ในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงาน ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในส่วนที่เป็นเงินสะสม เงินสมทบ และดอกผลจาก เงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้าง

ในกรณีที่ลูกจ้างตาย ถ้าลูกจ้างไม่ได้กำหนดบุคคลผู้ที่จะได้รับเงินจากกองทุน สงเคราะห์ลูกจ้างไว้โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดมอบไว้แก่กรมสวัสดิการ และ คุ้มครองแรงงาน หรือได้กำหนดไว้แต่บุคคลผู้นั้นตายก่อน ให้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตามวรรคหนึ่งให้แก่บุตร สามี ภรรยา บิดา มารดา ที่มีชีวิตอยู่คนละส่วนเท่าๆ กัน

ถ้าผู้ตายไม่มีบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามวรรคสองให้เงินดังกล่าวนั้นตกเป็นของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (มาตรา 133)

การจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีอื่นนอกจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 133 โดยกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนดระเบียบการจ่ายเงินสงเคราะห์ ซึ่งอัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่ายโดยพิจารณาจากจำนวนเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างส่วนที่ไม่ใช่เงินที่จะต้องนำไปจ่ายตามมาตรา 133 (มาตรา 134)

ในกรณีที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 134 แล้ว ในมาตรา 135 กำหนดให้กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีสิทธิเรียกให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างชดใช้เงินที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้จ่ายไปพร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี

สิทธิเรียกร้องของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างให้มีอายุความสิบปีนับแต่วันที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจ่ายเงินไปตามวรรคหนึ่ง

ในมาตรา 136 วางหลักเกณฑ์ไว้โดยให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน หรือเงินที่ต้องจ่ายตามมาตรา 135

การมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาวรรคหนึ่งนั้น สามารถทำได้ต่อเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายนำเงินสะสม เงินสมทบ เงินที่ค้างจ่าย หรือเงินที่ต้องจ่ายตามมาตรา 135 มาจ่ายภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำเตือนนั้นและไม่จ่ายภายในเวลาที่กำหนด

กฎหมายกำหนดว่าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเสนองบดุล และรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในปีที่ผ่านมาต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบรับรองก่อนเสนอต่อรัฐมนตรี

งบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 138)

3.1.3 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546⁵

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 80 กำหนดให้รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนั้นเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิง และชาย เสริมสร้างพัฒนาให้ครอบครัวและชุมชนเข้มแข็ง เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีแก่คนในสังคม จึงได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ขึ้นเป็นกฎหมายแม่บทในการส่งเสริมและประสานงานการจัดสวัสดิการสังคมทุกประเภท เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ

โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ได้กำหนดว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ (มาตรา 3) ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมถึง

1) ระบบการจัดบริการทางสังคมทั้งจากภาครัฐและเอกชนในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ความเป็นอยู่ การทำงาน การมีรายได้รวมถึงบริการทางสังคมทั่วไป โดยกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรีด้อยโอกาส คนพิการหรือทุพพลภาพ ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ และผู้ถูกละเมิดทางเพศ เป็นต้น

2) เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน

3) เพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหา รวมถึงการพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม

4) การคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนควรได้รับ และส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันครอบครัว ชุมชนมีความเข้มแข็งเป็นปึกแผ่น และผาสุกในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

⁵ กองนิติการสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ประกอบด้วย 5 หมวดรวม 43 มาตรา ดังต่อไปนี้

หมวด 1 วางแผนการจัดสวัสดิการสังคม ให้คำนึงถึงผู้รับบริการสวัสดิการสังคม กำหนดสาขา ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคม การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมและให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด ตามมาตรา 5 บัญญัติหลักกฎหมายไว้ว่า

ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ให้คำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) สาขาต่างๆ ที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการและกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

2) ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนาการสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น

ในการจัดสวัสดิการสังคมตามวรรคหนึ่ง มุ่งเน้นให้ส่งเสริมและสนับสนุนบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา ให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

หมวด 2 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ แผนงาน แนวการจัดสวัสดิการสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานองค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร วางระเบียบการจัดสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับการประสาน การส่งเสริมและสนับสนุน การควบคุมและการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

หมวด 3 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

หมวด 4 กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนและอนุมัติจ่ายเงินสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมหรือปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม และจัดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนด้วย มีบทบัญญัติดังนี้

ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 24)

ซึ่งกองทุนดังกล่าวประกอบด้วย (มาตรา 25)

- 1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- 2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- 4) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 5) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมาย

หรือโดยนิติกรรมอื่น

- 6) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

มาตรา 26 วางหลักว่าให้เงินและดอกผลตามที่กำหนดในมาตรา 25 นั้นไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนซึ่งประกอบด้วย

- 1) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ
- 2) อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นรองประธานกรรมการ
- 3) ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรุงเทพมหานคร
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนห้าคน ในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์อย่างน้อยสองคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยหนึ่งคน ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 27)

ในมาตรา 28 กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 14 มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมและการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม

อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการบริหารกองทุนตามที่กำหนดในมาตรา 29 มีดังต่อไปนี้

1) การบริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

2) ให้พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามระเบียบที่ คณะกรรมการกำหนด

3) ให้รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 30)

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ กองทุนจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะกรรมการ โดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและ ประสบการณ์ด้านการเงิน การจัดสวัสดิการสังคม และการประเมินผล ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลจำนวนสองคน และให้ผู้อำนวยความสะดวกเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 มาใช้บังคับกับ กรรมการประเมินผลและการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 31)

คณะกรรมการ ประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ใน มาตรา 32 ดังต่อไปนี้

- 1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- 2) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับ กองทุนจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผลได้ และให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลและบัญชีทำการส่งผู้สอบ บัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี (มาตรา 33)

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนทุกรอบปีแล้ว ทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการ ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีเพื่อคณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

จากนั้นให้รายงานผลการสอบบัญชีให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

หมวด 5 จัดให้มีการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์มูลนิธิ หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดอาจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์และขอรับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมได้

3.1.4 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542

การประกันสังคม⁶ เป็นโครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวที่รัฐดำเนินการ โดยให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตัวเองหรือครอบครัวโดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยาก เดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ทางสังคมด้วยการออกเงินสมทบกองทุน เรียกว่า “กองทุนประกันสังคม” โดยกองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างงาน ชราภาพ เป็นต้น โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ การประกันสังคมจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ยึดหลักการพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชนโดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตแม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการจัดสวัสดิการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกอบด้วย

กองทุนเงินทดแทน เป็นกองทุนที่จัดขึ้นโดยรัฐบาล เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างเมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย สูญเสียอวัยวะ ทูพพลภาพ ตาย หรือสูญหายจากการทำงาน หรือป้องกันผลประโยชน์ของนายจ้าง และเจ็บป่วยหรือเป็นโรคจากการทำงาน ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ประเภทกิจการที่มีจำนวนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

กองทุนประกันสังคม เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการออมและเสียสละเพื่อส่วนรวม เพื่อช่วยเหลือตนเอง

⁶ กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม ข (ม.ป.ป.). การประกันสังคมและการประชาสัมพันธ์.

และครอบครัวในยามที่ไม่มีรายได้ รายได้ลดลง หรือรายจ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่เป็นภาระให้ผู้อื่นและสังคม โดยได้รับเงินทุนสมทบเข้ากองทุนจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นการให้บริการแก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมจำนวนผู้ใช้บริการของผู้ประกันตน จำนวนสถานพยาบาล โครงการประกันสังคม ประเภทการลงทุนของเงินกองทุนประกันสังคม เป็นต้น โดยครอบคลุมสวัสดิการให้แก่ผู้ที่มีรายได้ประจำในด้านการรักษาพยาบาล ทูพพลภาพ คลอดบุตร ตาย ชราภาพและว่างงาน

ในปี 2549⁷ ได้มีโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ โดยกำหนดให้ผู้มีรายได้และมีงานทำหลากหลายสาขาอาชีพอิสระอายุระหว่าง 15-60 ปี สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจ รับผิดชอบประโยชน์ขั้นพื้นฐาน 3 กรณี ส่งเงินสมทบอัตราเดียวกันเท่ากันหมดทุกสาขาอาชีพ สำคัญคือ ให้ความคุ้มครองกลุ่มแรงงานไทยทำงานถูกกฎหมายมีรายได้ และยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม เช่น คนรับงานไปทำที่บ้าน คนรับจ้างตามฤดูกาล ได้แก่ คนงานตัดอ้อย กรีดยาง เกี่ยวข้าว แรงงานกิจการประมง ได้แก่ ตังเกเรือ คนคัดแยกปลา คนขับแท็กซี่ สามล้อ หรือตุ๊กตุ๊ก จักรยานยนต์ จักรยานสามล้อ ลีล่อเล็ก คนขายของทั้งที่หาบเร่ แผงลอย หรือร้านขายของชำต่างๆ ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา และผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่มีนายจ้างหรือฟรีแลนซ์ ได้แก่ ทนายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ หรือแพทย์ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้คือแรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวนถึง 24 ล้านคน ยังไม่ได้รับความคุ้มครองประกันสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพและธุรกิจที่สร้างงานและสร้างรายได้แก่ประเทศ และมีความเสี่ยงทั้งด้านการมีงานทำและความมั่นคงทางสังคม

3.1.5 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 สรุปได้ดังนี้⁸

1) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การจัดการและควบคุม

⁷ ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. สปส.เจริญชนแรงงานนอกระบบเข้าสู่ประกันสังคมรับปี 2549. เอกสารเลขที่ 86/2548

⁸ <http://laws.anamai.moph.go.th/ARTICLE/phlaw.doc>.

ปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

2) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้โดยถือว่า ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ใกล้เคียงประชาชน ซึ่งน่าจะปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

3) พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดเพื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามบทบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัยสั่งการ หรือออกคำสั่ง เป็นต้น

4) กำหนดให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุข” เป็นองค์กรส่วนกลาง มีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอแนะแผนงาน นโยบาย และมาตรการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการออกกฎกระทรวง และประกาศกระทรวง แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

5) กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์กรระดับท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ในด้านสุขาภิบาล สาธารณูปโภค และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งคุ้มครองประชาชนด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อให้เกิดสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการบัญญัติควบคุมเรื่องที่สำคัญไว้ 5 ประเภท คือ สุขาภิบาล การแต่งผมสัตว์ซึ่งเป็นเหตุรำคาญ และอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน น้ำ และการค้าอาหาร น้ำแข็ง และสิ่งของอย่างอื่น ดังนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงเป็นบทบัญญัติที่จะมีส่วนอย่างมากต่อการควบคุมปัจจัยด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม มีบทลงโทษต่อผู้ก่อมลพิษ และเป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของประชาชน

ทุกคนที่เป็นผลกระทบจากสภาพแวดล้อม ถึงแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการบัญญัติโดยตรงถึงผู้ด้อยโอกาส แต่ตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้หมายรวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย ตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

3.1.6 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 52 และ 82 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน ให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัตินี้จึงมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐาน โดยมีองค์กรกำกับดูแลซึ่งจะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานด้วยกันอย่างเสมอภาค โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายประการ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

คำนิยามที่สำคัญ⁹ ได้แก่

“บริการสาธารณสุข” หมายความว่า บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขซึ่งให้โดยตรงแก่บุคคลเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ที่จำเป็นต่อสุขภาพการดำรงชีวิต ทั้งนี้ให้รวมถึงการบริการการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ของเอกชน และของสภาวิชาชีพไทย หน่วยบริการการประกอบโรคศิลปะสาขาต่างๆ และสถานบริการสาธารณสุขอื่นที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม

“หน่วยบริการ” หมายความว่า สถานบริการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตาม พระราชบัญญัตินี้

“เครือข่ายหน่วยบริการ” หมายความว่า หน่วยบริการที่รวมตัวกันและขึ้นทะเบียนเป็นเครือข่ายหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้

“ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข” หมายความว่า ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ ได้แก่

⁹ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545

- 1) ค่าสร้างเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค
 - 2) ค่าตรวจวินิจฉัยโรค
 - 3) ค่าตรวจและรับฝากครรภ์
 - 4) ค่าบำบัดและบริการทางการแพทย์
 - 5) ค่ายา ค่าเวชภัณฑ์ ค่าอวัยวะเทียม และค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์
 - 6) ค่าทำคลอด
 - 7) ค่ากินอยู่ในหน่วยบริการ
 - 8) ค่าบริบาลทารกแรกเกิด
 - 9) ค่ารพพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย
 - 10) ค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ
 - 11) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกาย และจิตใจ
 - 12) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นเพื่อการบริการสาธารณสุขตามที่คณะกรรมการกำหนด
- “กองทุน” หมายความว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สรุปได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ยากไร้ หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ได้รับสิทธิพิเศษในการเข้ารับบริการสาธารณสุข โดยไม่ต้องจ่ายค่าบริการ ส่วนบุคคลทั่วไปมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในอัตราที่กำหนดให้แก่หน่วยบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับบริการ โดยผู้รับบริการต้องจ่าย 30 บาท (มาตรา 5 มาตรา 6)

สิทธิการรับบริการกรณีฉุกเฉิน บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้วให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขได้จากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการ ปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควร หรือกรณีอุบัติเหตุหรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้บุคคลนั้นมีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของผู้ใช้สิทธิรับบริการ และให้สถานบริการที่ให้บริการนั้นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน (มาตรา 7)

3.1.7 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน โดยการมุ่งเน้นในด้านการควบคุมมลพิษต่างๆ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อความปลอดภัยในด้านสุขภาพอนามัยแก่ประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติได้นิยามคำสำคัญไว้ดังต่อไปนี้

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายถึง คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายถึง ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสถานะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

“ภาวะมลพิษ” หมายความว่า ภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสารหรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

“อากาศเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอ กลิ่นควัน ก๊าซ เหม่า ฝุ่นละออง ฝ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียด บางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

“ผู้ควบคุม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ เครื่องมือใช้สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษอื่นใด ซึ่งเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดสร้าง

ให้มีขึ้นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสีย หรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง

โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อกำหนดมาตรฐานในการควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ เช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือน ซึ่งในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะต้องอาศัยหลักวิชาการกฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานและจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องประกอบกัน โดยคณะกรรมการมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ และได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดมาตรฐานควบคุม มลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ (มาตรา 55)

ยานพาหนะที่จะนำมาใช้ในการขับขี่ จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิดตามที่กฎหมายกำหนด และหากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้นโดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุง

กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รั้วสี หรือมลพิษอื่นใด ที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศในรูปแบบไดออกไซด์บรรยากาศ ไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนด หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย หรือมาตรฐาน ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ กำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษ หากแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดมาจากผู้ใด ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะมีระบบอุปกรณ์หรือเครื่องมือ ที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสภาพ และทดลองแล้วว่ายังใช้การได้อยู่แล้วเพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุม

มลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ได้มุ่งเน้นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อให้ปลอดภัยจากมลภาวะที่เป็นพิษจากสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ทั้งด้านเสียง อากาศ โดยควบคุมจากแหล่งกำเนิดมลภาวะนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และของต่างประเทศ

3.2.1 มาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่เกี่ยวกับการประกันสังคมและสวัสดิการสังคม

อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ.1952 (Convention No.102 Concerning Social Security (Minimum Standards), 1952)

แนวความคิดดั้งเดิมของการประกันสังคม ปรากฏในมาตรการต่างๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศคือ ข้อแนะนำด้านความมั่นคงทางรายได้ ปี 1944 (ฉบับที่ 67) ข้อแนะนำการรักษาพยาบาล ปี 1944 (ฉบับที่ 69) และอนุสัญญา ฉบับที่ 102 เรื่อง การประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ปี 1952 ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ระบุถึงการประกันสังคม 9 กรณี คือ การรักษาพยาบาลและความเจ็บป่วย การว่างงาน การชราภาพ การบาดเจ็บจากการทำงาน การสงเคราะห์ครอบครัว การคลอดบุตร การทุพพลภาพ และประโยชน์ทดแทนของผู้อยู่ในอุปการะ แต่เดิมนั้นการประกันสังคมรวมถึงโครงการประกันสังคมแห่งชาติแบบบังคับ (บนพื้นฐานของบทบัญญัติการจ่ายเงินสมทบ) ความช่วยเหลือทางสังคม (ประโยชน์ทดแทนที่ใช้จ่ายจากเงินภาษีที่จัดให้แก่ผู้มีรายได้ขั้นต่ำ) และประโยชน์ทดแทน เพื่อคุ้มครองประชาชนทุกคน (ประโยชน์ทดแทนที่ใช้จ่ายจากเงินภาษี โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบรายได้)

อย่างไรก็ตาม มีการตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องขยายแนวความคิดของการประกันสังคมเพื่อรับมือกับปัญหาซึ่งประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญและความเป็นจริงในเศรษฐกิจนอกระบบ เนื่องจากการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นและไม่มั่นคงและการที่คนงานในเศรษฐกิจนอกระบบเพิ่มมากขึ้น สิ่งที่เป็นคือ แนวคิดเรื่อง “การคุ้มครองทางสังคม” ที่ครอบคลุมมากขึ้น โดยหมายรวมถึงการประกันสังคมและโครงการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ รวมถึงประเภทต่างๆ ของโครงการการจ่ายเงินสมทบแบบใหม่ สมาคมที่มีประโยชน์ทดแทนร่วมกันและโครงการของประชาชนและชุมชนสำหรับคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ

ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้จัดให้มีขึ้น ณ นครเจนีวา โดยได้ประชุมกันในสมัยประชุมที่สามสิบห้า เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ.1952 โดยได้ตัดสินใจรับข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม ซึ่งรวมอยู่ในเรื่องที่ทำของระเบียบวาระการประชุม และได้กำหนดให้ข้อเสนอเหล่านี้อยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ จึงได้รับรองอนุสัญญาต่อไปนี้ ซึ่งเรียกว่า อนุสัญญาว่าด้วยประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ในปี ค.ศ. 1952 โดยสรุปสาระสำคัญของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 102 ดังนี้

- 1) บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 นี้ คือประชาชนหรือลูกจ้างตามที่ระบุ รวมไปถึงภรรยาและบุตรที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นจำนวน 2 คน
- 2) การจัดเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างรวมแล้วจะต้องไม่เกิน 50 เปอร์เซ็นต์ของเงินกองทุนทั้งหมดที่จะนำมาจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ ลูกจ้าง ภรรยาและบุตร
- 3) ประโยชน์ทดแทนที่อยู่ภายใต้สัญญามีทั้งหมด 9 ประเภท ได้แก่
 - (1) การรักษาพยาบาล
 - (2) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย
 - (3) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน
 - (4) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
 - (5) ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายจากการทำงาน
 - (6) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว
 - (7) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร
 - (8) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ
 - (9) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ

แนวความคิดที่กว้างขึ้นด้านการคุ้มครองทางสังคม เป็นสิ่งที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้การรับรองซึ่งใกล้เคียงเป้าหมายและแนวคิดเรื่องงานที่มีคุณค่าและมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประชาชนทุกคนจากความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงาน แนวคิดเรื่องงานที่มีคุณค่านี้ปรากฏชัดในมติและข้อสรุปเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมที่รับรองในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี วาระที่ 89 ในปี 2001 ซึ่งระบุว่า การประกันสังคมมีความสำคัญอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน ครอบครัว และชุมชนของพวกเขาและเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการสร้างสามัคคีในสังคม ทำให้เกิดความสงบสุขและการรวมตัวกันในสังคม การประกันสังคมเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อนโยบายทางสังคมของรัฐบาลและเป็นเครื่องมือที่สำคัญ

ในการป้องกันและบรรเทาความยากจน การประกันสังคมสามารถส่งเสริมความมีเกียรติของมนุษย์ ความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคมด้วยความเป็นปึกแผ่นของคนในชาติและการจัดสรรภาระหน้าที่อย่างยุติธรรม การประกันสังคมเป็นสิ่งสำคัญของการรวมกลุ่มทางการเมือง การมอบอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยถ้ามีการจัดการด้านการประกันสังคมอย่างเหมาะสมโดยการ จัดให้มีการรักษาพยาบาล ความมั่นคงทางรายได้และบริการทางสังคม ผลผลิตภาพโดยรวมน่าที่จะเพิ่มมากขึ้น ในส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจและนโยบายตลาดแรงงาน การประกันสังคมเป็น เครื่องมือเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจอย่างคืบคลาน และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทาง โครงสร้าง และเทคโนโลยีที่ต้องการความสามารถในการปรับตัวและการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงาน ซึ่งน่าสังเกต ว่าในขณะที่การประกันสังคมเป็นค่าใช้จ่ายอย่างหนึ่งของสถานประกอบการ แต่ก็ถือว่าเป็นการ ลงทุนหรือการช่วยเหลือประชาชนอย่างหนึ่ง

3.2.2 มาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศ

ในบทนี้ได้ศึกษาถึงมาตรการประเทศอินเดีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสวีเดน และประเทศรัสเซีย ในเรื่องหลักประกันรายได้และกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพ อนามัยและการรักษาพยาบาลโดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.2.1 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียเป็นหนึ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา ชาวอินเดียถือว่าครอบครัว เป็นสถาบันทางสังคมที่มีความสำคัญที่สุด ระบบครอบครัวของอินเดียเป็นระบบครอบครัวร่วม หรือครอบครัวขนาดใหญ่ แม้สังคมของอินเดียยังคงมีความนับถือเรื่องวรรณะอยู่ แต่ก็ปรากฏไม่ มากเท่าอดีต การดำเนินชีวิตของชาวอินเดียจะยึดถือศาสนาเป็นสิ่งสำคัญกว่าร้อยละ 83 ของ ประชากรนับถือศาสนาฮินดู¹⁰ ในอดีตระบบการสงเคราะห์ หรือให้การช่วยเหลือ เกิดจากคำสอน ในทางศาสนาของฮินดูโดยเน้นคุณค่าของความเมตตากรุณา การทำบุญ และการช่วยเหลือซึ่งกัน และในรัชสมัยของพระเจ้าอโศกมหาราช โกปา หรือนักสังคมสงเคราะห์มีหน้าที่ที่จะต้องให้การ ช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาส ต่อมาในสมัยของราชวงศ์โมกุล ในศตวรรษที่ 16 และ 17 มีการก่อตั้ง หน่วยงานของรัฐขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยทำหน้าที่ให้การสงเคราะห์คนยากจนและให้บริการด้าน การบรรเทาทุกข์ นอกจากนี้ประเทศอินเดียยังได้รับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมจาก ประเทศอังกฤษ เนื่องจากเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ ในเรื่องของความเสมอภาค ความเชื่อ

¹⁰ ข้อมูลจากจากวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. <http://th.wikipedia.org/>.

ในศักดิ์ศรี และมีกลุ่มองค์กรอาสาสมัครมากมาย และมีชนนารีต่างๆ ได้มีส่วนในการช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการแก่ผู้เดือดร้อนและผู้ที่ย้อยโอกาส

ระบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศอินเดียนั้น เกิดขึ้นบนพื้นฐานปัจจัยต่างๆ¹¹ ได้แก่การบริการสังคมและการช่วยเหลือทางสังคมแบบดั้งเดิม ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบสังคมและศาสนาของชาวอินเดีย มีการปฏิบัติทางสังคมตามแนวทางของคานธีที่เน้นการทำงานอย่างสร้างสรรค์ และมีความคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับรัฐสวัสดิการโดยเน้นไปยังส่วนที่อ่อนแอของชุมชน นอกจากนี้ชาวอินเดียยังมีระบบอาสาสมัครในการพัฒนาสังคม มีความเป็นวิชาชีพของงานสังคมสงเคราะห์ และมีนโยบายสังคมที่มาจากแผนพัฒนาประเทศ

ในปี ค.ศ. 1947 ประเทศอินเดียได้รับอิสรภาพจากการเป็นเมืองขึ้น และได้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับแรกขึ้นในปี ค.ศ.1970 อินเดียเริ่มมีการจัดวางระบบเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมโดยใช้การออกนโยบายที่ใช้หลักการเชิงคำสั่งให้ปฏิบัติ ซึ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ย้อยโอกาสในสังคม ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาสังคม ได้มีการกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรมและคำนึงถึงมนุษยธรรม มีการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ให้การส่งเสริมผู้ที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบทางสังคม โดยมีมาตรการในการจัดสวัสดิการสังคมในแต่ละด้านตามวิสัยทัศน์รัฐบาลได้มีการส่งเสริมดังนี้¹²

- 1) การนำระบบกระจายเพื่อสาธารณะมาใช้และการปรับปรุงระบบกองทุนบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ ผู้ที่ย้อยโอกาส และผู้ที่เป็นหม้าย การมีงานทำอย่างเข้มแข็งเพื่อจัดความยากจนให้หมดไป
- 2) การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ที่ย้อยโอกาส และการพัฒนากลุ่มผู้ที่ย้อยโอกาส โดยใช้กลยุทธ์เฉพาะที่เป็นการสร้างความสามารถ การจัดหาให้มีการเข้าถึงบริการของรัฐ
- 3) การพัฒนาให้มีการกลับไปสู่การปรับปรุงพัฒนาทางการศึกษา และสุขอนามัย
- 4) การทำให้เกิดความเสมอภาคกันในโอกาสและการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทางสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ที่ย้อยโอกาส

¹¹ ชุณยะ รุ่งปัจฉิม. (2545). การจัดสวัสดิการครอบครัวและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา. หน้า186-187

¹² Progress and Prosperity through Poverty Eradication and Social Welfare, from http://66.102.7.104/search?q=cache'OcVCJWEedfgJ'unpan1.un..org/intradoc/groups/public/document/APCITY/UNPANO13213.pdf+vulnerable+people+welfare++Act++INDIA&hl=th&lr=lung_en,2548.

การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในอินเดีย ส่วนใหญ่มีการจัดตั้งเป็นมูลนิธิในเครือข่ายของ NGO ที่เป็นองค์กรที่ไม่หวังผลประโยชน์ เช่น มูลนิธิฟอร์ดรา ตั้งขึ้นในปี 1994 มีการดำเนินการและปฏิบัติงานเพื่อลดความยากจนในอินเดีย โดยมีการจัดตั้งกองทุนการเงิน การจ้างแรงงานหญิง และโครงการธุรกิจขนาดเล็กในการพัฒนาชนบท ในปี 1996 ฟอร์ดราได้ทำงานร่วมกับครอบครัวที่อยู่ในสลัม กลุ่มชุมชนรายได้ต่ำที่ย้ายถิ่นฐานมา โดยการนำชุมชนให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เป็นการลดปัญหาความยากจนและความอดอยาก และให้มีสุขภาพอนามัยที่ดีขึ้น

(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้

1) เรื่องการจ้างงาน

โครงการการจ้างงานเพื่อสาธารณะในชนบท มีวัตถุประสงค์ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นที่มีความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้กับคนทำงาน วิธีการหลัก คือ การให้หลักประกันทางด้านอาหารสำหรับคนยากจน ร้อยละ 80 ของประชาชนในชนบทเป็นคนยากจน เนื่องจากไม่มีงานทำในช่วงหมดฤดูการเก็บเกี่ยวได้มีการออกนโยบายการสร้างงานกับผู้ที่มีรายได้น้อย หรือยากจน โดยผ่านการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการขจัดความยากจน และการจ้างงานเพื่อสาธารณะ เช่น The Jawahar Rojgar Yojana ที่เป็นหลักประกันว่าคนยากจนจะมีงานทำและโครงการความจำเป็นขั้นต่ำสุดและรัฐบาลจะทำให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายคนยากจนให้มีงานทำ มีอาหาร และปัจจัยพื้นฐานอย่างเพียงพอในการดำรงชีวิต

กฎหมายแรงงานของอินเดีย EST Act เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นไปตามฤดูกาล ที่มีการใช้แรงงาน 10 คน หรือมากกว่า ที่ได้รับค่าตอบแทน ประมาณ 7500 รูปี¹³/เดือน ที่ครอบคลุมในกิจการประเภทร้านค้า โรงแรม กวดาคาร คลับ โรงภาพยนตร์ หนังสือพิมพ์ การขนส่ง

บทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบด้วยด้านกองทุน ลูกจ้างจะต้องนำเงินสมทบเข้ากองทุน ถ้าพนักงานมีรายได้ 40 รูปี/วัน ไม่ต้องส่งเงินสมทบ แต่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม (Social Security Benefit) อัตราเงินสมทบลูกจ้าง 1.75% ของรายได้ และนายจ้าง 4.75% ของค่าจ้าง โดยจ่ายทุกวันที่ 21 ของเดือน รัฐบาลสมทบเงินค่าใช้จ่ายในการบริการทางแพทย์ 12.5 % ที่ได้จากผลประโยชน์จาก EST

¹³ 1 รูปี เป็นเงินไทย ประมาณ .82 บาท ข้อมูลเดือนมีนาคม,2551.

ดังนี้

จากบทบัญญัติดังกล่าว ประชาชนได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย EST

- 1) การรักษาพยาบาลทั้งตนเอง และครอบครัว
- 2) การได้รับการตรวจรักษาและการคลอดบุตร
- 3) กรณีการเสียชีวิต
- 4) กรณีทุพพลภาพ หรือไม่สามารถทำงานได้ ขณะมีครรภ์
- 5) ค่าทำศพ

ข้อ 1 การช่วยเหลืออาหารสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย

ระบบการกระจายเพื่อสาธารณะ (Public Distribution System-PDS)
ว่าด้วยเรื่องอาหาร ในกฎหมาย The Essential Commodities Act 1955¹⁴

ข้อ 2 กำหนดความหมาย ดังนี้

(d) APL (Above Poverty Line Families) หมายถึง ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน จะได้รับอาหารภายใต้ระบบ PDS

(e) Antyadaya Family หมายถึง ครอบครัวที่ยากจนในระดับเส้น BPL (Below Poverty Line Families) ที่ควรได้รับการจัดสรรอาหาร

(f) Below poverty line families หมายถึง ครอบครัวที่กำหนดโดยรัฐในการได้รับอาหารตามสัดส่วนที่กำหนด ที่ออกโดยรัฐบาลกลาง

(i) Essential Commodities หมายถึง สิ่งที่เป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการดำรงชีวิต

(j) ร้านราคายุติธรรม (Fair Price Shop) หมายถึง ร้านที่มีการจัดจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อการดำรงชีวิตของผู้ที่มีรายได้น้อยหรือเท่ากับเส้นความยากจน

(l) ระบบ Public Distribution System – PDS หมายถึง ระบบเพื่อการกระจายสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อการดำรงชีวิตกับผู้ถือบัตร โดยการซื้อผ่านร้านราคายุติธรรม เช่น ข้าว น้ำมัน น้ำตาล อื่นๆ

(m) บัตร Ration หมายถึง บัตรที่ออกโดยอำนาจรัฐเพื่อใช้ซื้อสินค้าราคาถูกจากร้านราคายุติธรรมตามระบบ PDS

¹⁴ To be published in the Gazette of India, extra-ordinary Part-II, section 3(i), Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, New Delhi, 2001.

ข้อ 5 การกระจายอาหาร (Distribution)

(1) วิธีการกระจายอาหารโดยบริษัทอาหารในอินเดียให้รัฐบาล หรือจากการบริจาค ควรเป็นไปตามที่กำหนด

(2) เจ้าของร้านค้ารายค้ายุติธรรม ต้องทำการส่งสินค้าจากผู้บริจาค หรือที่ได้จากรัฐ เพื่อแน่ใจว่ามีสินค้าในร้านค้ารายค้ายุติธรรม ในทุกสัปดาห์แรกของเดือน

ข้อ 6 การเฝ้าติดตาม (Monitoring)

รัฐบาลกำหนดวิธีการเฝ้าตรวจติดตามที่เหมาะสมในร้านค้ารายค้ายุติธรรม ทุกๆ 6 เดือน (1) และให้มีการประชุมคณะกรรมการในระบบ PDS ที่จังหวัด อำเภอ ตำบล ช่วงเวลาการประชุมไตรมาสละ 1 ครั้ง การกำหนดหน้าที่การรายงานข้อมูล โดยร้านค้ารายค้ายุติธรรม (i) รายงานให้ผู้มีอำนาจท้องถิ่นทุกวันที่ 7 ของทุกเดือน (ii) ผู้มีอำนาจท้องถิ่นรายงานให้จังหวัดทุกวันที่ 15 ของเดือน และ (iii) จังหวัดรายงานให้รัฐบาลกลางทุกสิ้นเดือน นอกจากนี้ รัฐบาลต้องให้ความรู้ในเรื่องสิทธิและประโยชน์ที่ได้ของผู้ถือบัตรภายใต้ระบบ PDS โดยมีการประกาศทางบอร์ดสิ่งพิมพ์ บริเวณร้านค้ารายค้ายุติธรรม

ตามระบบ PDS มีการกำหนดประชาชนที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน และกำหนดบัตรไว้ดังนี้¹⁵

1. ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน หากอาศัยอยู่ในเมือง ได้แก่ ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 15000 รูปี/ปี ไม่มีที่ดินเกษตร หรือทำเกษตรเล็กน้อย แรงงานจ้างตนเอง รวมถึงผู้สูงอายุ และคนพิการ ส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบท ได้แก่ ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 15000 รูปี/เดือน อาศัยอยู่ในสลัม หรือหาเลี้ยงตนเองรายวัน เช่น แรงงานก่อสร้าง เป็นต้น

2. การถือบัตร ลักษณะบัตรมี 2 สี คือ สีชมพู และสีเหลือง

— สีชมพู มีสิทธิซื้อข้าว และสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาที่กำหนดของรัฐบาลกลาง สูงสุด 20 กิโลกรัมต่อเดือนต่อครอบครัว

— สีเหลือง มีสิทธิซื้อสินค้าอื่น ยกเว้นข้าว

¹⁵ CITIZEN CHARTER Cooperation, Food and Consumer Protection Department TARGETED PUBLIC DISTRIBUTION SYSTEM, http://www.tn.gov.in/citizen/tds_ctr.htm.

(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล

ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย มักเป็นกลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาสที่อาศัยอยู่ในชนบท ที่ยังไม่ได้รับการบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ยังไม่ได้รับการบริการด้านการรักษาพยาบาลอย่างทั่วถึง เช่น แพทย์ พยาบาล รวมถึงอุปกรณ์ทางการแพทย์ ซึ่งเป็นผลให้อัตราการเสียชีวิตและการเสียชีวิตของเด็กแรกเกิดสูง ดิฉันเชื่อได้ง่ายจากระบบทางเดินหายใจ รวมทั้งประชากรกลุ่มนี้ยังขาดสุขลักษณะที่ดี การเข้าถึงบริการสาธารณสุข ทำให้เกิดภาวะการขาดสารอาหาร

ส่วนภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหา และได้มีการจัดให้กลุ่มเหล่านี้เข้าถึงบริการด้านสุขภาพพื้นฐาน โดยมีการจัดกลุ่มทำงานสุขภาพชุมชนขึ้นเพื่อให้คำแนะนำ และบริการด้านสุขภาพอนามัยให้กับกลุ่มด้อยโอกาส การให้คำแนะนำในด้านโภชนาการ การให้การศึกษา และการตรวจสุขภาพอย่างต่อเนื่อง

3.2.2.2 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของชาติตะวันตก ซึ่งก่อนจะได้มีโอกาสพัฒนาวัฒนธรรมของตัวเอง ด้านวัฒนธรรม ประเทศฟิลิปปินส์จะมีส่วนคล้ายกับประเทศในละตินอเมริกา ประชาชนแบ่งออกเป็นชุมชนทางเชื้อชาติและภาษาที่แตกต่างกัน

ระบบบริการสุขภาพของประเทศฟิลิปปินส์ ยังเป็นระบบบริการสุขภาพของรัฐ โดยรัฐมีบทบาทในการดูแลสุขภาพของประชาชนทุกคน โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ประชาชนทุกคนต้องเข้าร่วมในการประกันสุขภาพโดยไม่มีข้อยกเว้น เพื่อเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยอยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Program , NHIP) นอกจากนี้ประชาชนยังได้รับสิทธิประโยชน์ตามโครงการประกันสุขภาพอื่นๆ ได้แก่ ประกันสังคม ประกันข้าราชการ และประกันในระบบ (OWWA)¹⁶

(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้

ตามกฎหมาย Republic Act No. 6727 ได้มีการบัญญัติถึงการจ้างและอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในระบบ ทั้งที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม แต่ไม่มีการบัญญัติถึงหลักประกันรายได้สำหรับผู้ด้อยโอกาส ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์สำคัญไว้ดังนี้

¹⁶ สจวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ. (2545). การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์. หน้า 188-189.

การประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ¹⁷ เป็นไปตามกฎหมายอัตราค่าจ้างแห่งชาติ ภายใต้ กฎหมาย Republic Act No. 6727 มาตรา 2 ประกาศนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแห่งชาติ และส่งเสริมการปรับปรุงผลผลิต และการวัดถึงมาตรฐานการดำรงชีพของแรงงานและครอบครัว สิทธิแรงงาน การจ้างงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีการปรับเพื่อความยุติธรรม และเท่าเทียมกัน ตามปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ

มาตรา 4 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับภาคเอกชน ทั้งเกษตรกรและมิใช่ เกษตรกรควรมีการเพิ่มขึ้นอีก 25.00 เปโซ¹⁸/วัน ยกเว้นโรงงานเกษตรกรรมที่อยู่นอกเขตการ ส่งเสริมการลงทุนของรัฐ ที่มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านดอลลาร์ ที่มีอัตราค่าจ้าง 20.00 เปโซ และ ยกเว้นแรงงานลูกจ้าง อุตสาหกรรมหัตถกรรม ธุรกิจ โรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ ค้าขาย ที่มีแรงงานไม่เกิน 10 คน และธุรกิจที่มีเงินลงทุนที่ไม่เกิน 5 แสน เปโซ และมีพนักงานไม่เกินกว่า 20 คน ที่อยู่นอกเขตส่งเสริมการลงทุน ต้องจ่ายเพิ่มอีก 15.00 เปโซ/วัน

c) ไม่รวมผู้ช่วยเหลืองานบ้านและงานบริการในบ้าน เช่น คนขับรถ ธุรกิจบริการค้าขายที่จ้างงานไม่เกิน 10 คน

และตามกฎหมายแรงงาน Labour Code มาตรา 3 กำหนดอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ หมายถึง อัตราค่าจ้างพื้นฐานที่ผู้ว่าจ้างให้กับแรงงาน ตามที่คณะกรรมการกำหนด และ ต้องไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 99 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับเกษตรกร และที่มิใช่เกษตรกร และแรงงานในทุกภาค เป็นไปตามคณะกรรมการอัตราค่าจ้าง (มาตรา 120)

(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล

โครงการประกันสุขภาพในประเทศฟิลิปปินส์ ผู้ประกันตนที่มีเงินเดือน ประจำไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของรัฐบาล หรือเอกชนจ่ายไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินเดือน และผู้มีอาชีพ อิสระจ่ายไม่เกิน ร้อยละ 3 ของการประมาณการรายได้ในปีที่ผ่านมา สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือ กลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูลนั้นกฎหมายกำหนดว่าต้นทุนในการให้บริการดังกล่าว เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นในการจ่ายเบี้ยประกันให้แก่ผู้ยากไร้ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูล โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะจัดงบประมาณช่วยเหลือประชาชนกลุ่มด้อยโอกาส งบประมาณนี้มาจากการจ่ายเงินสมทบจากเงินเดือนของข้าราชการ คนงาน หรือลูกจ้างทั้งในภาครัฐ

¹⁷ Phillip labor Circular. (2005). www.chanrobles.com/legal6title58.htm

¹⁸ 1 เปโซ คิดเป็นเงินไทย ประมาณ .77 บาท ข้อมูลเดือนมีนาคม, 2551.

และเอกชน สำหรับประชาชนผู้ยากไร้ รัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจะให้การอุดหนุนและจ่ายเงินสมทบให้แทน และมาจากงบประมาณ 25% จากส่วนเพิ่มของรายได้รัฐจากพระราชบัญญัติภาษี

สิทธิประโยชน์ ต้องจ่ายอย่างน้อย 6 เดือน ที่คุ้มครองถึงคู่สมรส บุตรที่มีอายุไม่เกิน 21 ปี บุตรที่พิการ โดยได้รับการรักษาพยาบาล ค่ายา ค่าบริการการป้องกัน

การจ่ายเบี้ยประกัน โทษปรับ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่ได้จ่ายเบี้ยประกัน ต้องถูกทำโทษด้วยการปรับเงินไม่น้อยกว่า 500 เปโซ แต่ไม่เกิน 1,000 เปโซในช่วงแรกก่อนการปฏิรูประบบประกันสุขภาพในปี 1995 นั้นอยู่ภายใต้โครงการประกันสุขภาพ Medicare มีนโยบายเพื่อจัดบริการสุขภาพแบบครอบคลุมให้กับประชาชนทุกคน โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ โครงการแรกครอบคลุมข้าราชการและครอบครัว ลูกจ้างที่มีรายได้ประจำทั้งในภาครัฐและเอกชน และสมาชิกในครอบครัวของผู้ประกันตน และโครงการที่สอง ครอบคลุมทุกคนที่ยังไม่ได้รับการครอบคลุมจากโครงการที่ 1 ได้แก่ คนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ต่อมาได้ปรับเป็นระบบประกันสังคม (Social Security Scheme: SSS) ตามกฎหมายประกันสังคม (Republic Act No. 6111)

กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติของฟิลิปปินส์ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1995 โดยมีหลักการและนโยบายว่า รัฐพึงดำเนินการในหลายๆ ทางเพื่อบรรลุถึงการพัฒนาทางด้านสุขภาพและพยายามจะให้การรักษา จัดหา สิ่งของและบริการสังคมแก่ประชาชนในต้นทุนที่ประชาชนสามารถจ่ายได้ มุ่งเน้นความสำคัญกับผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส

3.2.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศในแถบเอเชียที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมไปอย่างรวดเร็ว มีการจัดสวัสดิการเช่น บริการทางการแพทย์ และมีระบบสาธารณสุขให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากเป็นประเทศที่มีภาวะเศรษฐกิจที่ค่อนข้างมั่นคง มีระดับการพัฒนาสูง มีสัดส่วนคนที่อาศัยในเขตเมืองสูง มีรายได้ประชากรเฉลี่ยต่อหัวสูง รวมทั้งมีทรัพยากรสาธารณสุขสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประชากรแล้วค่อนข้างสูง จึงมีภาวะสุขภาพที่ดี ญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่มีอายุขัยเฉลี่ยประชากรสูงที่สุดและมีสัดส่วนของผู้สูงอายุสูงกว่าประเทศอื่นๆ มาก

(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้

การคุ้มครองแรงงานทั่วไป กฎหมาย The Labour Standards Law¹⁹ ให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ “คนทำงาน” ซึ่งได้กำหนดคำนิยามว่า หมายความว่ารวมถึงบุคคลที่ถูกว่าจ้างให้ทำงานในสถานประกอบการหรือสถานดำเนินธุรกิจ และได้รับค่าจ้างโดยไม่คำนึงว่าทำงานประเภทใด

ค่าจ้าง มีการให้คำนิยามไว้กว้างๆว่าหมายถึง ค่าจ้าง เงินเดือน เงินช่วยเหลือ โบนัส และการจ่ายเงินอื่นใดจากผู้ว่าจ้างให้แก่คนทำงาน เพื่อตอบแทนการใช้แรงงานในการทำงาน โดยไม่คำนึงว่าจะเรียกชื่อการจ่ายเงินดังกล่าวว่าอย่างไร

การคุ้มครองอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมาย The Minimum Law กำหนดให้คณะกรรมการที่เรียกว่า The Central Minimum Wages Council ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจาก นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้แทนสาธารณะ มีอำนาจพิจารณาและกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับการทำงานในแต่ละภูมิภาค และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับการทำงานเป็นรายกิจการหรือรายอุตสาหกรรม เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับคนทำงานที่ทำงานอยู่ในภูมิภาคและประเภทกิจการดังกล่าว

นอกจากนี้ยังมีระบบสวัสดิการในด้านเงินบำนาญซึ่งได้แก่²⁰ “ระบบประกันเงินบำนาญสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง” ซึ่งระบบนี้มีจุดประสงค์หลักคือ เป็นเงินบำนาญให้ลูกจ้างเก็บไว้ใช้เมื่อยามชราภาพ นอกจากนี้ยังเป็นเงินที่ให้เมื่อลูกจ้างไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากเจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บ รวมทั้งเป็นระบบที่ช่วยเหลือครอบครัวของลูกจ้างที่เสียชีวิตด้วย บริษัทเอกชนทุกแห่งจะต้องทำประกันนี้ โดยพนักงานทุกคนในบริษัทจะต้องทำประกันยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างที่ทำงานรายวันค่าประกันจะจ่ายโดยพิจารณาจากเงินเดือนของลูกจ้าง โดยลูกจ้างกับนายจ้างจะจ่ายค่าประกันคนละครึ่งนอกเหนือจากการจ่ายเงินประกันสังคมที่สมาคมประกันสุขภาพ แล้ว จะต้องดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประกันสังคมที่สำนักงานประกันสังคม หากผู้ที่ไม่ได้ทำประกันสังคมนี้ จะต้องทำประกันในระบบเงินบำนาญของประชาชน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายคล้ายๆ กัน คือ “ระบบเงินบำนาญของประชาชน” ระบบนี้เป็นระบบที่ให้บำนาญพื้นฐานแก่ประชาชนทุกคนเพื่อเป็นหลักประกันรายได้ในกรณีที่ชราภาพ พิการ หรือเสียชีวิต ประชากรของประเทศญี่ปุ่นที่มีอายุ 20 – 59 ปี รวมถึงคนต่างชาติด้วย จะต้องเข้าทำประกันระบบ

¹⁹ <http://matlec.ilo.org/tet/E95JPO1.htm>.

²⁰ Ibaraki International Association (I.I.A) , from [http://www.ia-](http://www.ia-ibaraki.or.jp/kokusai/thai/life/guide/07-01.html)

บ้านานูนี้เพิ่มเติมจากการทำระบบเงินประกันบ้านานูประชาชนแล้ว ยังอาจจะทำประกันเงิน บ้านานูสวัสดิการของที่ทำงาน หรือเงินประกันบ้านานูอื่นๆ รวมด้วย ซึ่งประชาชนสามารถ ติดต่อได้ ณ ที่ว่าการอำเภอในท้องที่

สวัสดิการช่วยเหลือในการครองชีพ สวัสดิการประเภทนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือครอบครัวที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น ผู้ที่หารายได้เลี้ยงครอบครัวขาดเงินเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตลงทำให้ครอบครัวขาดรายได้ที่จะมาจุนเจือ โดยภาครัฐจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือขั้นต่ำที่สุดเพื่อที่จะให้ครอบครัวครองชีพอยู่ได้ตามกฎหมายว่าด้วยการขอรับสวัสดิการช่วยเหลือนั้น ก่อนที่จะมีสิทธิขอสวัสดิการช่วยเหลือที่กล่าวมา สมาชิกทุกคนในครอบครัว ต้องแสดงให้เห็นว่า แต่ละคนได้ใช้ความพยายามถึงที่สุดแล้วที่จะรักษาการครองชีพของครอบครัว ซึ่งอยู่ในสภาวะย่ำแย่ แต่ก็ไม่สามารถระคับประคองได้ รัฐจึงจะให้ความช่วยเหลือ (กฎหมายการสงเคราะห์ค่าครองชีพ ข้อที่4[หลักเกณฑ์การช่วยเหลือ]) โดยผู้ที่สามารถจะยื่นขอสวัสดิการนี้ได้แก่ พลเมืองชาวญี่ปุ่น ผู้ที่ถือวีซ่าอยู่อาศัยถาวร คนต่างชาตินที่เป็นคู่สมรสของคนญี่ปุ่นและผู้ที่ได้รับอนุญาตพิเศษให้อยู่อาศัยถาวร โดยประเภทของการช่วยเหลือหรือสวัสดิการช่วยเหลือที่จะมีให้ นั้นมีให้ในหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับความจำเป็นของผู้ขอ ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- ความช่วยเหลือด้านการครองชีพช่วยเหลือด้านการเงินในการซื้อหาเครื่องอุปโภคบริโภคประจำวัน
- ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยช่วยเหลือด้านการเงินในการจ่ายค่าเช่าค่าที่ หรือค่าซ่อมแซมบ้านเรือนให้รักษาสภาพอยู่ได้
- ความช่วยเหลือด้านการศึกษาช่วยเหลือด้านการเงินในการจัดหาข้าวกลางวันหรืออุปกรณ์การเรียนต่างๆ(ความช่วยเหลือนี้จะให้เฉพาะการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น)
- ความช่วยเหลือด้านการดูแลรักษาผู้ป่วย คนชราช่วยเหลือด้านการเงินในการใช้บริการการดูแลรักษาผู้ป่วย หรือ คนชรา
- ความช่วยเหลือด้านการแพทย์ช่วยเหลือด้านการเงินในค่าโรงพยาบาล ค่าตรวจวินิจฉัย และค่ายาต่าง ๆ
- ความช่วยเหลือชั่วคราวช่วยเหลือด้านการเงินในกรณีที่ต้องการเป็นพิเศษ ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือภายในระยะเวลาและจำนวนเงินที่กำหนดไว้เท่านั้น
- ความช่วยเหลือด้านอื่นๆ ยกเว้นค่าธรรมเนียมพื้นฐาน เช่น ค่าน้ำ ค่าประกันภัยในการจราจร ค่ารับสัญญาณถ่ายทอดของสถานี NHK เป็นต้น

(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล

ระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่นเริ่มมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 1922²¹ และเริ่มมีกฎหมายประกันสุขภาพในปี 1927 ในระยะแรกก่อนที่จะมีกฎหมายนั้น มีเฉพาะการจัดบริการให้กับลูกจ้างของภาคอุตสาหกรรมในลักษณะของสวัสดิการ การเกิดกฎหมายประกันสุขภาพเกิดจากการเคลื่อนไหวของแรงงานที่ต้องการมีการประกันสุขภาพแก่ลูกจ้าง หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการขยายของการประกันสุขภาพอย่างรวดเร็วเนื่องจากรัฐบาลต้องการให้ภาคแรงงานเข้มแข็งขึ้นซึ่งเป็นภาคการผลิตที่สำคัญสำหรับการต่อสู้ในสงคราม จากนั้นระบบความมั่นคงด้านสังคมได้เริ่มขึ้นและมีการพัฒนาโดยตลอด และระบบประกันสุขภาพจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบความมั่นคงด้านสังคม ในปี 1947 ได้เริ่มมี Labor Standard Law and Workers' Accident Compensation Law. ในปี 1954 เป็นปีแรกที่ระบบประกันสุขภาพต้องประสบกับปัญหารายจ่ายมากกว่ารายรับและรัฐบาลต้องให้เงินสนับสนุนสำหรับระบบประกันสุขภาพที่ดำเนินการโดยรัฐบาลเอง ปี 1961 เป็นปีที่ขยายระบบประกันสุขภาพคือ รักษากระดับของรายจ่ายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และเริ่มให้มีส่วนร่วมจ่ายของประชาชน 10% และเริ่มมีระบบบริการทางการแพทย์สำหรับผู้เกษียณ และเริ่มมีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อให้ความสมดุลของรายจ่ายระหว่างภูมิภาคต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ระบบมีความมั่นคงมากขึ้น

ระบบสุขภาพในปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่น²² มีระบบประกันสุขภาพภาคบังคับ ซึ่งเป็นระบบที่ผูกติดกับระบบความมั่นคงทางสังคม โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทหลัก ประเภทแรกได้แก่ ระบบประกันสำหรับลูกจ้าง (Employee-based) ซึ่งประกอบด้วย 1) ระบบประกันสุขภาพที่ดำเนินการโดยรัฐบาล (Government-managed Health Insurance) และ 2) ระบบประกันสุขภาพที่ดำเนินการโดยเอกชนแบบไม่แสวงกำไร (Society-managed Health Insurance) และประเภทที่ 2 ได้แก่ ระบบประกันสุขภาพในชุมชน (Community-based Insurance) หรือระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance, NHI) สำหรับประชาชนที่ประกอบอาชีพอิสระ ทั้งสามกลุ่มครอบคลุมประชากรใกล้เคียงกันประมาณอย่างละหนึ่งในสาม

²¹ ณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา. (2541-2542). หลักประกันสุขภาพกับความมั่นคงแห่งชาติ:ทางเลือกเชิงนโยบาย. หน้า 49.

²² เสาวคนธ์ รัตนวิจิตรศิลป์. (2544). ระบบหลักประกันสุขภาพ:ประสบการณ์จาก 10 ประเทศ. หน้า 50.

เมื่อคนทำงานเกษียณจะออกจากระบบประกันสุขภาพแบบ Employee-based Insurance และย้ายมาสู่ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ ขึ้นกับกองทุน Retired Person Insurance ถ้าอายุเกิน 70 ปี จะย้ายเข้าสู่กองทุน Health Service for the Elderly ทั้งสองกองทุนจัดอยู่ในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ ปัจจุบันสัดส่วนจำนวนผู้ประกันตนที่เป็นผู้สูงอายุในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติสูงมาก กองทุนต่างๆ ไม่มีการกระจายความเสี่ยงระหว่างกัน กองทุนซึ่งมีสมาชิกที่มีอำนาจจ่ายมากก็สามารถให้สิทธิประโยชน์มาก หรือลดอัตราเบี้ยประกันของตนลง

ผู้ให้ประกัน ไม่ได้มีการทำสัญญาการซื้อขายบริการสุขภาพกับสถานพยาบาลโดยตรง แต่รัฐบาลจังหวัด (Prefecture Government) เป็นผู้กำหนดว่าสถานพยาบาลใดจะเป็นสถานพยาบาลที่ให้บริการกับผู้ประกันตน โดยสถานพยาบาลเหล่านี้มีหน้าที่ในการให้บริการตามการควบคุมของรัฐบาล ค่าบริการจะจ่ายโดยองค์กรประกัน ผ่านมายังองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ประมวลผลการเรียกเก็บก่อนที่จะทำการจ่ายเงินให้ต่อไป เนื่องจากมีหน่วยงานที่เป็นผู้ให้การประกันจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็มีจำนวนสถานพยาบาลจำนวนมาก ถึงเกือบสองแสนแห่ง ในขณะที่ประชาชนมีอิสระในการเลือกใช้บริการ ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและคำนวณใบเรียกเก็บเงินให้ในลักษณะของ Clearing house ซึ่งมีสองหน่วยงานได้แก่ Social Insurance Medical Fee Payment Fund ดูแลและให้บริการกับระบบประกันที่อิงกับระบบการจ้างงานและ Federation of National Health Insurance Association ซึ่งให้บริการกับระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ

สิทธิประโยชน์มีทั้งประเภทบังคับที่กำหนดตามกฎหมาย และสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมจากกองทุนในแต่ละแห่งที่เพิ่มให้แก่ผู้ประกัน ประเภทของสิทธิประโยชน์ที่กำหนดตามกฎหมายมีเช่นบริการทางการแพทย์ เงินชดเชยสำหรับการเจ็บป่วยและบาดเจ็บ การคลอดการดูแลบุตร รวมทั้งค่าเดินทางด้วย ไม่ครอบคลุมค่าห้องพิเศษ ค่าพยาบาลเฝ้าไข้ และค่าวัสดุทันตกรรม การคุ้มครองรวมไปถึงครอบครัวของผู้มีสิทธิด้วย

3.2.2.4 ประเทศสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดน (สวีเดน : Konungariket Serge) เป็นประเทศกลุ่มนอร์ดิก ตั้งอยู่บนคาบสมุทรสแกนดิเนเวียในยุโรปเหนือ ช่วงทศวรรษ 1890 ประเทศสวีเดนได้เริ่มพัฒนาด้านอุตสาหกรรมขั้นสูง ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ได้เกิดระบบสวัสดิการของรัฐบาลขึ้น ปัจจุบันสวีเดนมีความโน้มเอียงในทางเสรีนิยม และความต้องการความเท่าเทียมกันในสังคม และ

มักจะเป็นชาติที่อยู่ในอันดับต้นๆ ของดัชนีการพัฒนามนุษย์ของสหประชาชาติ จากการศึกษา ค้นคว้าเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบสวัสดิการของประเทศสวีเดน ปรากฏว่ามีกฎหมายที่สำคัญดังนี้²³

(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้

ประเทศสวีเดนเริ่มมีการใช้กฎหมายประกันสังคม ครั้งแรกในปี พ.ศ.2456 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในปี พ.ศ.2505 พ.ศ.2519 (บำนาญบางส่วนบนฐานของงานนอกเวลา) และพ.ศ.2541 (ดำเนินการในปี พ.ศ.2542) โดยโครงการประกันสังคมเป็นระบบคู่ ระหว่างระบบที่คุ้มครองประชาชนทุกคน และระบบประกันสังคม(ระบบเก่า) และการประกันสังคมบวกกับระบบบัญชีรายบุคคลแบบบังคับ(ระบบใหม่) ซึ่งเป็นการประกันสังคมบวกกับระบบบัญชีรายชื่อบุคคลแบบบังคับซึ่งเก็บเบี้ยประกัน มีการถ่ายโอนจากระบบเก่าไปสู่ระบบใหม่ สำหรับบุคคลที่เกิดระหว่าง พ.ศ.2481 และ พ.ศ.2496 บุคคลที่เกิดในปี พ.ศ.2497 และหลังจากนี้จะเข้าไปอยู่ในระบบใหม่โดยสมบูรณ์ บุคคลที่เกิดในปี พ.ศ.2480 หรือเกิดก่อนหน้านี้นี้ยังคงอยู่ในระบบเก่า

เงื่อนไขการเกิดสิทธิบำนาญผู้อยู่ในอุปการะเป็นกรณีคุ้มครองประชาชนทุกคน ผู้ประกันตนจะต้องอาศัยในสวีเดน หรือ ได้รับเครดิตบำนาญอย่างน้อยที่สุด 3 ปี สำหรับบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้ ผู้ตายต้องเป็นผู้รับบำนาญ หรืออยู่ในขอบข่ายความคุ้มครองมาแล้ว 3 ปี (หลักเกณฑ์การถ่ายโอนจากระบบเก่า นำมาใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2533 ในโครงการบำนาญของผู้อยู่ในอุปการะ)

แหล่งเงินทุน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 ทั้งระบบเก่าและระบบใหม่มีแหล่งเงินทุนจากที่เดียวกัน โดยผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 7 ของรายได้ประเมิน(ไม่เกิน 7.5 เท่าของจำนวนเงินทวิคูณที่ใช้เป็นฐาน) ผู้ประกอบอาชีพอิสระจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 10.21 ของรายได้ประเมิน นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 10.21 ของบัญชีเงินเดือน (จำนวนเงินสมทบรวมทั้งหมดของผู้ประกันตนและนายจ้างที่จ่ายเงินสมทบ คือร้อยละ 16 สำหรับส่วนที่สัมพันธ์กับรายได้และร้อยละ 2.5 สำหรับส่วนที่เป็นเบี้ยประกันบำนาญ) ส่วนรัฐบาลจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายทั้งหมดของการรับประกันบำนาญในระบบใหม่ บำนาญที่คุ้มครองประชาชนทุกคนสำหรับบุคคลที่ไม่ได้รับบำนาญที่สัมพันธ์กับรายได้ในระบบเก่าและบำนาญบางส่วน

บำนาญผู้อยู่ในอุปการะที่คุ้มครองประชาชนทุกคน จะจ่ายบำนาญที่มีการปรับแล้วให้ 6 เดือน กรณีแต่งงาน หรืออยู่กินฉันท์สามีภรรยาแล้วอย่างน้อยที่สุด 5 ปี (ภายใต้

²³ กองแผนงานและสารสนเทศ สำนักงานประกันสังคมฝ่ายวิเทศสัมพันธ์. (2547). ระบบความมั่นคงทางสังคมของยุโรป. หน้า 345.

เงื่อนไขที่กำหนด) หรือจ่ายเงินให้ตลอดระยะเวลาที่อยู่กับบุตรอายุต่ำกว่า 12 ปี บำนาญขั้นสูงสุดคือร้อยละ 90 ของจำนวนเงินลดส่วนที่ใช้เป็นฐาน จะจ่ายบำนาญพิเศษของผู้อยู่ในอุปการะให้ถ้าเจ็บป่วย หรือว่างงาน

กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัว

กฎหมายฉบับแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2490 และได้มีการใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นระบบให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคน ที่มีบุตร 1 คน หรือมากกว่า โดยรัฐบาลจะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด ผู้ประกันตนและนายจ้างไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ กรณีจะได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัวบุตรจะต้องมีอายุต่ำกว่า 16 ปี (อายุต่ำกว่า 20 ปี ถ้าเป็นนักเรียน อายุ 23 ปี ถ้าศึกษาในโรงเรียนสำหรับเด็กที่มีความยากลำบากในการเรียนรู้) เงินสงเคราะห์ครอบครัวจะได้รับ 950 โครน²⁴ ต่อเดือนต่อบุตร 1 คน เงินเสริมจะจ่ายให้ครอบครัวที่มีบุตร 3 คน หรือมากกว่า

กรณีว่างงาน

กฎหมายฉบับแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2477 และ พ.ศ.2541 เป็นโครงการช่วยเหลือโครงการเดียวประกอบด้วยประกันพื้นฐานและระบบการประกันซึ่งเป็นการรวมตัวกันโดยสมัครใจ

ขอบข่ายความคุ้มครอง โครงการแบบสมัครใจ ให้ความคุ้มครองลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีอายุต่ำกว่า 65 ปี ส่วนโครงการพื้นฐานโดยลูกจ้างและผู้ที่กำลังหางานทำถ้าอายุมากกว่า 20 ปี และอายุต่ำกว่า 65 ปี และไม่มีสิทธิได้รับการประกันแบบรวมตัวกันเป็นกองทุน ปกติแล้วสมาชิกสหภาพจะเป็นสมาชิกของกองทุนประกันการว่างงานโดยบังคับ แต่กองทุนทั้งหมดต้องเปิดให้ลูกจ้างที่ทำงานหรือมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมโดยสมัครใจ กองทุนเสริมจะเปิดให้ลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระทุกคนเข้าร่วมโดยไม่คำนึงถึงสาขาของกิจกรรม ประมาณร้อยละ 80 ของลูกจ้างทั้งหมดเป็นสมาชิกของกองทุนประกันการว่างงาน โครงการแบบสมัครใจ ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงิน 69-238 โครน ต่อเดือน ส่วนโครงการพื้นฐานไม่มีการเรียกเก็บเงินสมทบ นอกจากนี้รัฐบาลยังให้เงินสนับสนุนประมาณร้อยละ 93 ของค่าใช้จ่ายโดยการตั้งงบประมาณ

ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทน 270 โครนต่อวัน ประโยชน์ทดแทนจ่ายจากเงินภาษีไม่เกิน 300 วันต่อการว่างงาน 5 วันต่อสัปดาห์

²⁴ 1 โครน เป็นเงินไทยประมาณ 5.23 บาท ข้อมูลเดือนมีนาคม, 2551.

(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล

กฎหมายฉบับแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2434 (ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินทดแทนการขาดรายได้) และพ.ศ.2474 (ประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาล) กฎหมายปัจจุบันในพ.ศ.2505 และ พ.ศ.2534 (พระราชบัญญัติการจ่ายเงินกรณีเจ็บป่วย)

ประเภทโครงการ เป็นระบบคู่ระหว่างการประกันสังคม (ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินทดแทนการขาดรายได้) และระบบที่คุ้มครองประชาชนทุกคน (การรักษาพยาบาล) โดยจะให้ความคุ้มครองด้านประโยชน์ทดแทนในรูปเงินทดแทนการขาดรายได้สำหรับบุคคลที่มีรายได้ 6,000 โครนต่อปี หรือมากกว่า และประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาล สำหรับประชาชนทุกคน

แหล่งทุน ในด้านประโยชน์ทดแทนในรูปเงินทดแทนการขาดรายได้สำหรับลูกจ้าง ไม่เรียกเก็บเงินสมทบ ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 8.23 ของรายได้ ในด้านประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาลนั้น ไม่มีการเรียกเก็บเงินสมทบ นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 7.5 ของเงินเดือน สำหรับประโยชน์ทดแทนในรูปเงินทดแทนการขาดรายได้ และในส่วนของรัฐบาล ได้มอบหมายให้สภาประจำภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดด้านการรักษาพยาบาล

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยในรูปเงินทดแทนการขาดรายได้ ผู้มีสิทธิได้แก่ บุคคลที่มีรายได้จากการจ้างงาน เว้นแต่ว่างงานโดยไม่สมัครใจ

ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย ลูกจ้างจะได้รับเงินร้อยละ 80 ของรายได้ที่สูญเสียไปตั้งแต่วันที่ 15 ไม่เกิน 7.5 เท่าของจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐาน จ่ายเงินให้ตั้งแต่วันที่ 15 ของการไร้ความสามารถในช่วงเวลาที่เจ็บป่วย 7 วันต่อสัปดาห์ ผู้รับบำนาญที่มีรายได้จากการทำงานจ่ายไม่เกิน 180 วัน (นายจ้างจะจ่ายเงินให้ร้อยละ 80 ของรายได้ที่สูญเสียไปวันที่ 2-14) ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระและผู้มีสิทธิที่ไม่ใช่ลูกจ้างคนอื่นๆ จะได้รับเงินร้อยละ 80 ของรายได้ที่สูญเสียไปตั้งแต่วันที่ 2 ประโยชน์ทดแทนสูงสุดต่อวัน คือ 623 โครน ซึ่งมาจากเงินภาษี

ประโยชน์ทดแทนในการรักษาพยาบาลของลูกจ้าง ด้านการให้คำปรึกษาของแพทย์ ผู้ป่วยจ่ายเงิน 100-260 โครนในการตรวจอาการ 1 ครั้ง (เพิ่มอีก 30-80 โครนเมื่อไปตรวจอาการที่บ้าน) สำหรับการพักรักษาตัวที่โรงพยาบาลรัฐ (รวมถึงห้องคลอด) ผู้ป่วยจะจ่ายเงินไม่เกิน 80 โครนต่อวัน (จะลดลงสำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำ) ประโยชน์ทดแทนอื่นๆ รวมถึงการเบิกคืนเงินในส่วนของค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เด็กอายุไม่เกิน 18 ปี จะไม่เสียค่าทันตกรรมเงินช่วยเหลือที่กำหนดไว้สำหรับการดูแลด้านทันตกรรม การกำหนดค่าใช้จ่ายขั้นสูงสำหรับการดูแลรักษาอวัยวะเทียม และไม่เสียค่าใช้จ่ายค่าอินซูลิน ผู้ป่วยจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยาอื่นๆ

เต็มจำนวนไม่เกิน 900 โครนในระยะเวลา 12 เดือน อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายบางส่วนนอกเหนือจากนี้แต่ไม่เกิน 1,800 โครนต่อปีมากที่สุด 900 โครนต่อปี สำหรับการรักษาพยาบาลประเภทอื่นๆ ผู้รับบำนาญจะจ่ายเงินไม่เกิน 80 โครนต่อวันสำหรับการดูแลรักษาที่โรงพยาบาล (กำหนดไว้ 1 ใน 3 ของจำนวนบำนาญที่ได้รับ

กรณีประสบอันตรายจากการทำงาน

กฎหมายฉบับแรกเกิดขึ้นในปี 2444 ส่วนฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน พ.ศ.2505 (ประกันสังคม) พ.ศ.2519 และ พ.ศ.2534 (การจ่ายเงินกรณีลาป่วย) ซึ่งเป็นกฎหมายด้านระบบประกันสังคม ที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระทุกคนกรณีประสบอันตรายจากการทำงาน โดยลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ส่วนผู้ประกอบอาชีพอิสระ ต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 1.38 นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 1.38 ของบัญชีเงินเดือน

กรณีเงินสงเคราะห์ครอบครัว

กฎหมายฉบับแรกเกิดขึ้นในปี 2490 และเป็นกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน เป็นระบบที่คุ้มครองประชาชนทุกคน โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนที่มีบุตร 1 คนหรือมากกว่า ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด เงื่อนไขการให้เงินสงเคราะห์ จะได้รับเมื่อบุตรมีอายุต่ำกว่า 16 ปี (อายุต่ำกว่า 20 ปี ถ้าเป็นนักเรียน อายุ 23 ปี ถ้าศึกษาในโรงเรียนสำหรับเด็กที่มีความยากลำบากในการเรียนรู้) ประโยชน์ทดแทนจากเงินสงเคราะห์ครอบครัว จะได้รับ 950 โครนต่อเดือน ต่อบุตร 1 คน เงินเสริมจะจ่ายให้แก่ครอบครัวที่มีบุตร 3 คนหรือมากกว่า โดยกฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้การบริหารงานจากส่วนกลางและการกำกับดูแลของคณะกรรมการประกันสังคมแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคมประจำภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้บริหารโครงการ

3.2.2.5 ประเทศรัสเซีย

รัสเซีย หรือ สหพันธรัฐรัสเซีย (Russian Federation) เป็นประเทศที่มีอาณาบริเวณตั้งแต่ทางตะวันออกของทวีปยุโรป และทางเหนือของทวีปเอเชีย เป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดในโลก เดิมเป็นสมาชิกของสหภาพโซเวียต และเป็นรัฐที่ใหญ่ที่สุด มีอิทธิพลที่สุดของโซเวียต จากการศึกษาถึงกฎหมายด้านสวัสดิการของประเทศรัสเซีย ปรากฏว่ามีหลักการที่สำคัญดังนี้²⁵

²⁵ แหล่งเดิม.

(1) กฎหมายเรื่องหลักประกันรายได้

ในระบบประกันสังคมของประเทศไทย ได้มีกฎหมายฉบับแรกเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2465 ต่อมาในปี พ.ศ.2538 พ.ศ.2539 และปี พ.ศ.2544 (บำนาญของรัฐ; บำนาญแรงงาน การประกันสังคมกรณีบำนาญโดยบังคับ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน โดยให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และชาวนา และมีระบบคุ้มครองพิเศษสำหรับข้าราชการ ทหาร ตำรวจทหารผ่านศึก และกลุ่มเฉพาะอื่นๆ ซึ่งผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ส่วนผู้ประกอบอาชีพอิสระและชาวนา จะต้องจ่ายเงินสมทบจำนวน 150 รูเบิล²⁶ ต่อเดือน นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 28 ของค่าจ้าง ในจำนวนนี้ ร้อยละ 14 เป็นภาษีสังคมซึ่งนำมาสนับสนุนการเงินกรณีบำนาญพื้นฐานของแรงงานและอีกร้อยละ 14 โอนเข้ากองทุน ในส่วนที่เป็นการประกันบำนาญโดยบังคับเพื่อนำไปเป็นเงินสะสมให้ลูกจ้าง สถานประกอบการในภาคเกษตรกรรม จ่ายร้อยละ 20.6 ของรายได้ องค์กรสำหรับผู้ทุพพลภาพ และ ผู้เกษียณอายุได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายภาษีบังคับ แต่ต้องจ่ายเงินสมทบการประกันกรณีบำนาญโดยบังคับ ร้อยละ 35.6 ของภาษีสังคมนำมาจ่ายบำนาญภายใต้กฎหมายประกันสังคม บำนาญชราภาพของรัฐ และบำนาญพื้นฐานประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ตลอดจนการบริการทางการแพทย์ เงินสมทบส่วนของนายจ้างถูกรวมอยู่ในอัตรานี้ด้วย อัตราเงินสมทบจะลดลงถ้ารายได้ต่อปีเกิน 100,000 รูเบิล นายจ้างสามารถจัดสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมของ คนงานจากงบประมาณของตนเองและรัฐบาล ต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนของบำนาญสังคมเต็มจำนวนและบำนาญสำหรับข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และอาชีพกลุ่มเฉพาะอื่นๆ หน่วยงานรัฐและ องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถให้ประโยชน์ทดแทนเพิ่มเติมจากงบประมาณของตนเอง ผู้มีสิทธิรับ ประโยชน์จากบำนาญแรงงานได้แก่ ชายอายุ 60 ปี หญิงอายุ 55 ปี และประกันตนอย่างน้อย ที่สุด 5 ปีเงื่อนไขจะลดลงสำหรับบุคคลผู้ทำงานห่างไกลในภาคเหนือหรืองานที่เสี่ยงหรืออันตราย สำหรับมารดาที่มีบุตร 5 คน หรือมากกว่า หรือบุตรพิการ

ประโยชน์ทดแทนในรูปเงินทดแทนการขาดรายได้

กองทุนประกันสังคมของสหพันธ์รัสเซีย และกองทุนประกันสังคม ประจําภูมิภาค บริหารประโยชน์ทดแทนในรูปเงินทดแทนการขาดรายได้ในกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร หน่วยงานคุ้มครองทางสังคมส่วนภูมิภาค บริหารประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร สำหรับผู้ว่างงานและผู้ไม่มีงานทำอื่นๆ สถานประกอบการและนายจ้างบริหารจัดการและ จ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ลูกจ้างของตนเอง

²⁶ 1 rubles เป็นเงินไทยประมาณ 1.32 บาท ข้อมูลเดือนมีนาคม, 2551.

กรณีว่างงาน

ระบบประกันสังคมของประเทศไทยให้ความคุ้มครองแก่ประชากรอายุระหว่าง 16-29 ปี (ผู้ชาย) หรือ 16-54 ปี (ผู้หญิง) โดยมีรัฐบาลให้เงินสนับสนุนจากสหพันธรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น สาธารณรัฐ และรัฐบาลส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมสำหรับผู้ว่างงาน และผู้อยู่ในอุปการะนอกเหนือจากงบประมาณที่มีอยู่

กรณีสงเคราะห์ครอบครัว

การสงเคราะห์ครอบครัวของประเทศไทย เป็นระบบที่คุ้มครองประชาชนทุกคน ที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือจนกระทั่งสำเร็จการศึกษาไม่เกินอายุ 18 ปี โดยรัฐบาลจะมีงบประมาณของรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่นจ่าย สำหรับสิทธิประโยชน์ส่วนที่เหลือ สาธารณรัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่น สามารถจัดสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากงบประมาณที่มีอยู่ ซึ่งจะช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่มีบุตรและมีระดับค่าครองชีพต่ำกว่าระดับการครองชีพขั้นต่ำ

(2) กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล

สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล กรณีเจ็บป่วย ประเทศไทยมีกฎหมายด้านการประกันสังคมโดยบังคับในปี พ.ศ.2527 พ.ศ.2536 พ.ศ.2538 และปี พ.ศ.2542 กรณีรักษาพยาบาล ในปี พ.ศ.2535 และพ.ศ.2536 เป็นประเภทโครงการประกันสังคมระบบคู่ (เงินทดแทนการขาดรายได้เงินสด) และระบบคุ้มครองประชากรทุกคน (บริการทางการแพทย์) การดำเนินงานด้านบริการทางการแพทย์ เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนที่เพิ่มเติมจะเป็นการประกันกับเอกชนโดยสมัครสมัครใจ ประชาชนผู้มีรายได้ทุกคนจะได้รับความคุ้มครองประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสด ส่วนบริการทางด้านกายภาพบำบัดพลเมืองทุกคนรวมถึงผู้อพยพ จะได้รับความคุ้มครองทั้งหมด

ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย

ผู้ประกันตนจะได้รับเงินร้อยละ 60 ของรายได้ปัจจุบัน ถ้าประกันตนมาน้อยกว่า 5 ปีของจ่ายคุ้มครอง และจะได้รับเงินร้อยละ 80 หากอยู่ในข่ายคุ้มครอง 5 ปีถึง 8 ปี ร้อยละ 100 ถ้าอยู่ในข่ายคุ้มครองเกิน 8 ปี (หรือถ้าผู้ประกันตนมีบุตรที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ 3 คนหรือมากกว่านั้น) ประโยชน์ทดแทนต่ำสุด คือร้อยละ 90 ของค่าจ้างขั้นต่ำตามที่ใช้กับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย

จากการศึกษากฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย ให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานในระบบ หรือเศรษฐกิจในระบบ (Formal Sector) ตามมาตรฐานแรงงานไทย โดยแรงงานในระบบจะได้รับความคุ้มครองทั้งด้านสภาพการจ้างงาน การใช้แรงงานทั่วไป การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน การคุ้มครองการจ่ายเงินทดแทน และการคุ้มครองการจ่ายเงิน

ประกันสังคมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่สามารถให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมถึงกลุ่มอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ซึ่งในส่วนของภาครัฐควรให้ความสำคัญเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ และการที่จะทำให้แรงงานนอกระบบเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ จึงควรดำเนินการออกกฎหมายเฉพาะ และปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง อย่างเป็นธรรม

บทที่ 4

วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ และคุ้มครองความปลอดภัย แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และแนวทางในการพัฒนากฎหมาย

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ และคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในประเทศไทยนั้นยังคงมีปัญหา และอุปสรรคหลายประการ โดยในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์กฎหมายในด้านสวัสดิการในประเทศไทย และนอกจากนี้ยังได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอินเดีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสวีเดน และประเทศรัสเซีย ทั้งนี้เพื่อเปรียบเทียบการคุ้มครองสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล สุขภาพอนามัย และหลักประกันรายได้ รวมทั้งแนวทางการพัฒนากฎหมายของไทย

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม และห้ามไม่ให้ผู้ใดจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เว้นแต่อำนาจตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน นอกจากนี้ยังบัญญัติถึงสิทธิของบุคคล ในการเข้าถึงบริการด้านการสาธารณสุขจากรัฐที่ได้มาตรฐาน และสิทธิที่ผู้ด้อยโอกาสจะได้รับในการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ การมีรายได้ที่เป็นธรรม และการได้รับการส่งเสริมสุขภาพอนามัยที่ดีด้วยความเสมอภาคทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ซึ่งมีขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายแม่แบบในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมและส่งเสริมสวัสดิการแก่ประชาชนทุกคนได้อย่างทั่วถึงและจริงจัง ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์การจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และแนวทางในการพัฒนากฎหมายดังนี้

4.1 ด้านประกันสังคม

ด้านการประกันสังคม ระบบประกันสังคมถือเป็นสวัสดิการที่สำคัญที่สุดของผู้ใช้แรงงาน ตามอนุสัญญาที่ 102 ว่าด้วย ประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันด้วยการกำหนดให้มีความคุ้มครองการประกันสังคมอย่างน้อย 3 กรณี โดยเลือกจากการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วย กรณีชราภาพ กรณีว่างงาน กรณีประสบอันตรายจากการทำงาน กรณีสงเคราะห์ครอบครัว กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ และจะต้องเลือกให้มีความคุ้มครองอย่างน้อย 1 กรณี ดังนี้ คือ กรณีว่างงาน กรณีชราภาพ กรณีประสบอันตรายจากการทำงาน กรณีทุพพลภาพ และสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ นอกจากนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ยังมีข้อกำหนดว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในด้านประกันสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ให้การรับรองการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อคนในชาติและต่างชาติด้านประกันสังคม ทุกสาขา หลักเกณฑ์คุ้มครองการจ่ายเงินประกันสังคม ยังรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้ลี้ภัย ทั้งที่เป็นแรงงานในระบบและนอกระบบ

ในประเทศฟิลิปปินส์ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่สังคมต้องให้ความเกื้อหนุน กฎหมายกำหนดว่าค่าประกันในการให้บริการด้านประกันสังคม เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นในการจ่ายเบี้ยประกันให้แก่ผู้ยากไร้หรือกลุ่มที่สังคมต้องให้ความเกื้อกูล จึงเป็นการให้สิทธิประโยชน์อย่างมากแก่ผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อหนุน ได้เข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมของรัฐ และตามบทบัญญัติการจ่ายเบี้ยประกัน ได้เพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ชำระเบี้ยประกัน มีโทษปรับ สำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่ได้จ่ายเบี้ยประกัน มีบทลงโทษด้วยการปรับเงินไม่น้อยกว่า 500 เปโซ แต่ไม่เกิน 1,000 เปโซ สำหรับประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็น ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน”

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 ดังกล่าว เป็นการกำหนดให้ผู้มีรายได้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุน โดยเรียกผู้มีรายได้ว่าผู้ประกันตน โดยกำหนดให้ผู้ประกันตน รัฐบาล นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อที่จะให้มีการคุ้มครองในด้านการเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ทุพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมถึงการคลอดบุตร ตาย ชราภาพ และการว่างงาน สำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป และได้มีโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้ผู้มีรายได้และมีงานทำหลากหลายสาขาอาชีพอิสระได้แก่ คนงานตัดอ้อย กรีดยาง

เกี่ยวข้าว แรงงานกิจการประมง ได้แก่ ตังแกเรือ คนคัดแยกปลา คนขับแท็กซี่ สามล้อ หรือ ตู๊กตุ๊ก จักรยานยนต์ จักรยานสามล้อ ลีล่อเล็ก คนขายของทั้งที่หาบเร่ แผงลอย หรือร้านขายของ ซ้ำต่างๆ ซ่างเสริมสวย ซ่างตัดผม ซ่างซ่อมรองเท้า ซ่อมนาฬิกา และผู้ประกอบการอาชีพอิสระไม่มี นายจ้างหรือฟรีแลนซ์ คือ ทนายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์หรือแพทย์ เป็นต้น ที่มีอายุ ระหว่าง 15-60 ปี สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจ รับสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน 4 กรณี ส่งเงินสมทบอัตราเดียวกันเท่ากันหมดทุกสาขาอาชีพ สาระสำคัญ คือ ให้ความคุ้มครองกลุ่ม แรงงานไทยที่ทำงานถูกกฎหมาย มีรายได้ และยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม โดยกำหนดให้จ่ายเงินสมทบตามที่กำหนดในอัตราเดียวกันเท่ากันทุกกลุ่มอาชีพคือ ปีละ 3,360 บาท ก็สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ เนื่องจากเป็นระบบสมัครใจ โดยในระยะแรกให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐาน 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชราภาพ และตาย แต่เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอน ตลอดจนความแตกต่าง ของฐานรายได้ คือ มีทั้งผู้มีรายได้น้อยจนถึงมีรายได้สูง ทั้งนี้ เพื่อให้มีหลักประกันความมั่นคงของ ชีวิตภายใต้ระบบประกันสังคมไทย เมื่อผู้ทุพพลภาพไม่สามารถทำงานได้ และเมื่อเสียชีวิตก็มีค่า ทำศพให้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง อยู่ในกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ที่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ โดยสมัครใจ

แม้ว่าจะมีการดำเนินการอย่างมีระบบ แต่ในปัจจุบันแรงงานส่วนใหญ่ ในปี พ.ศ.2550 ยังพบว่ามิใช่แรงงานอีกมากกว่าร้อยละ 75 ของกำลังแรงงานที่มีงานทำ เป็นกลุ่มที่เข้าไม่ถึงระบบ ประกันสังคม ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่มีรายได้น้อย จากการสัมภาษณ์ ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมได้ เนื่องจาก รายได้ต่ำและไม่แน่นอนทำให้ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบตามที่กฎหมายกำหนดได้ ผู้เขียนมีความเห็นควรให้

1) ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยการเสนอให้ ปรับปรุง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรตราเป็นพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยเป็นการเฉพาะ และรูปแบบการประกันสังคมควร เป็นการประกันสังคมภาคบังคับ เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม อย่างทั่วถึง

2) ในส่วนเงินสมทบที่จะต้องจ่ายเข้ากองทุนนั้น ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบสมัครใจ และต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี ในอัตราเดียว คือปีละ 3,360 บาทนั้น เนื่องจาก ผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างมีรายได้น้อยยังประสบปัญหาในการจ่ายเงินสมทบ วิธีการดังกล่าวจึงเป็นข้อเสียสำหรับผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อยทำให้มีภาระมาก จึงควรได้รับการช่วยเหลือ โดยให้มีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพียงจำนวนเล็กน้อยโดยเฉลี่ยผ่อนจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนๆ ละ 150-200 บาท และได้รับความช่วยเหลือด้านการจ่ายเงินสมทบจากรัฐมากเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่เพื่อการพัฒนา ระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบต้องหาวิธีการที่แตกต่างไปจากระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานในระบบ

3) ในด้านสิทธิประโยชน์ควรให้มีการขยายความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนสำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ให้ครอบคลุมทั้ง 7 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน เพื่อให้กลุ่มอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม และได้รับความคุ้มครอง มีหลักประกันครอบคลุมทุกกรณี เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ชีวิต

4.2 ด้านประกันรายได้ และหลักประกันการมีงานทำ

อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นหนึ่งในกลุ่มอาชีพอิสระ ที่ไม่มีใครเป็นนายจ้าง มีรายได้จากการทำงานของตนเอง ซึ่งจัดอยู่ในแรงงานนอกระบบ ซึ่งการทำงานของบุคคลกลุ่มนี้เป็นงานบริการที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพของประชาชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระเหล่านี้มีเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มียกกฎหมายใดให้ความคุ้มครองแก่บุคคลกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ อย่างน้อยเพื่อเป็นการประกันรายได้ให้เกิดความมั่นคงแก่ชีวิต เช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่น จากการศึกษาในประเทศต่างๆ ไม่มีการบัญญัติหลักประกันรายได้ สำหรับผู้ด้อยโอกาสในกลุ่มอาชีพอิสระไว้โดยตรง ของไทยมีแต่การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานในระบบซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยใช้บังคับแก่นายจ้าง ลูกจ้างในการจ้างงานทุกรายที่มีสัญญาจ้างจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้กล่าวคือ เป็นสัญญาระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ลูกจ้าง” ตกลงทำงานให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า “นายจ้าง” และเป็นสัญญาต่างตอบแทน คือ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีหน้าที่ซึ่งต้องชำระต่อกัน โดยลูกจ้างมีหน้าที่ต้องทำงานให้นายจ้างภายใต้การบังคับบัญชาของนายจ้าง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดอัตราค่าจ้างในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างจึงมิใช่อาชีพรับจ้างที่จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ยังไม่มีบทบัญญัติใน

เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระไว้โดยเฉพาะ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ที่ได้มีกฎหมาย The Minimum Law ในเรื่องการคุ้มครองอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีการกำหนดให้ คณะกรรมการที่เรียกว่า The Central Minimum Wages Council ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจาก นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้แทนสาธารณะ มีอำนาจพิจารณาและกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยแบ่ง ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับการทำงานในแต่ละภูมิภาค และอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำสำหรับการทำงานเป็นรายกิจการหรือรายอุตสาหกรรม เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับ คนทำงานที่ทำงานอยู่ในภูมิภาคและประเภทกิจการดังกล่าว รวมทั้งประเทศฟิลิปปินส์ การประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปตามกฎหมายอัตราค่าจ้างแห่งชาติภายใต้ กฎหมาย Republic Act No.6727 ที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมทั้งเกษตรกร และที่ไม่ใช่เกษตรกร รวมถึงแรงงานทุก ภูมิภาค และกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละภาคธุรกิจแตกต่างกัน เช่น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับ ภาคเอกชน ทั้งเกษตรกรและมิใช่เกษตรกรควรมีการเพิ่มขึ้นเป็น 25.00 เปโซ/วัน และโรงงาน เกษตรกรรมที่อยู่นอกรัฐที่ลงทุนมีรายได้ไม่น้อยกว่า 5 ล้านเปโซ ที่มีอัตราค่าจ้าง 20.00 เปโซ แรงงานลูกจ้างอุตสาหกรรมหัตถกรรม โรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ ค้าขายที่มีแรงงาน ไม่เกิน 10 คน และธุรกิจที่มีเงินลงทุนไม่เกิน 5 แสน เปโซ และมีพนักงานไม่เกินกว่า 20 คน ที่อยู่ในเขตรัฐส่งเสริมการลงทุน ที่มีอัตราค่าจ้าง 15.00 เปโซ โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้ ไม่รวม ผู้ช่วยเหลืองานบ้านและงานบริการในบ้าน เช่น คนขับรถ ธุรกิจบริการค้าขายที่จ้างงานไม่เกิน 10 คน เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้แต่ประเทศในเอเชียในปัจจุบัน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น ก็ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการประกันรายได้ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ยากจนไว้ โดยตรง อย่างไรก็ตามในแต่ละประเทศ ได้มีบทบัญญัติที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาสในกรณีที่มี รายได้ต่ำกว่าเส้นฐานความยากจน ดังนี้

ประเทศอินเดีย มีการช่วยเหลือสงเคราะห์สำหรับผู้ด้อยโอกาสที่มีรายได้น้อย เป็นการ ป้องกันและสร้างหลักประกันการมีรายได้ที่เพียงพอ โดยมีการออกกฎหมายในการช่วยเหลือ สำหรับผู้ยากจนที่ด้อยโอกาสโดยตรง ที่มีการกระจายสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาถูกให้ ถึงแม้ว่า จะไม่ได้เป็นการสร้างหลักประกันรายได้ แต่เป็นการช่วยเหลือให้มีรายได้ที่เพียงพอกับการ ดำรงชีวิต โดยมีการขึ้นทะเบียนคนยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือ รัฐบาลกลางของประเทศ อินเดียมีการกำหนดให้มีร้านค้ารายคาชิตธรรม ซึ่งเป็นสินค้าราคาถูกจำหน่ายให้กับคนถือบัตรให้ซื้อ ข้าวได้ในราคาพิเศษ อีกกลุ่มหนึ่งจะได้ซื้อน้ำตาล ก๊าซหุงต้ม ที่เป็นหลักประกันได้ว่ามีข้าวกิน แน่แน่นอน

ประเทศไทย มีกรมประชาสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือ โดยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะพิจารณาให้การสงเคราะห์ครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนครอบครัวๆ ละไม่เกิน 2,000 บาท ติดต่อกันไม่เกิน 3 ครั้งเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพ หรือ ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษา และให้บริการแก่ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยในแหล่งชุมชนต่างๆ โดยมีการจัดหน่วยสงเคราะห์ครอบครัวเคลื่อนที่ ซึ่งการช่วยเหลือดังกล่าว เป็นการช่วยเหลือเป็นครั้งคราวเท่านั้นที่เป็นการแก้ปัญหามากกว่าการป้องกัน จะเห็นได้ว่ารูปแบบการให้ความช่วยเหลือ หรือการสงเคราะห์สำหรับผู้ด้อยโอกาสทั้งของไทยและต่างประเทศ ได้นำแนวคิดเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคมมาใช้ที่หลากหลาย เช่น การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินสดตามความจำเป็นอย่างการให้เงินสงเคราะห์ของประเทศไทย การกำหนดส่วนลดราคาอาหาร เช่น กฎหมายของประเทศอินเดีย การยกเว้นค่าบริการ ซึ่งการช่วยเหลือเหล่านี้เป็นการช่วยเหลือที่เป็นหลักประกันรายได้ที่มีเงินเพียงพอแก่การดำรงชีพ

จากการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างยังมีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อยจากการทำงานแต่ละครั้ง และยังคงมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าเสื่อวิน ค่าคิว ที่ต้องจ่ายให้กับหัวหน้าหรือผู้คุมกิจการในพื้นที่ หากเกิดเจ็บป่วยต้องหยุดงานก็ทำให้ขาดรายได้ในวันนั้นไป จึงไม่มีหลักประกันรายได้นอกจากนี้ยังต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ซึ่งไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองผลประโยชน์ที่ได้รับในทางกฎหมาย ผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ไม่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ทั้งตามประกาศกฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 ที่จะมีการขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น กลุ่มที่ไม่มีนายจ้างหรือจ้างตนเอง คือทนายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบอาชีพนี้ไม่มีหลักประกันใดๆเลย ดังนั้นรัฐจึงควรให้ความช่วยเหลือโดยการสร้างมาตรการระบบการออมเพื่อสวัสดิการ และการประกันรายได้ในยามชรา เป็นการจัดทำกองทุนสวัสดิการภาคประชาชน โดยให้สมาชิกสมทบเงินออมวันละ 1 บาท ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างหลักประกันรายได้แก่ประชาชนในชุมชนซึ่งเป็นการสร้างหลักประกันรายได้ทางหนึ่ง ในด้านหลักประกันการมีงานทำ ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างนับว่ามีความเสี่ยงต่อการว่างงาน เนื่องจากสภาพสังคมที่ยังมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องในระบบการทำงานและยังไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาคุ้มครองอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้ามาแสวงหารายได้จากอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ที่เป็นผู้มีรายได้น้อยไม่มีหลักประกันในการทำงานเช่นเดียวกับอาชีพอื่นในสังคม ผู้เขียนเห็นว่ามีความ

จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านี้ โดยการขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคม ให้กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเข้าสู่ระบบประกันสังคม และได้รับความคุ้มครอง 7 กรณีเช่นเดียวกับผู้ประกันตน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพนี้ได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคม ทำให้มีหลักประกันการมีงานทำนอกจากนี้รัฐบาลควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระเบียบวินมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยจัดเป็นระบบที่มีการขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกิจการมอเตอร์ไซค์รับจ้าง หากรัฐเข้ามาจัดระบบจะทำให้ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างมีรายได้เพิ่มขึ้น เพราะไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายในส่วนที่ต้องจ่ายให้กับผู้คุมกิจการ และรัฐควรกำหนดราคาค่าโดยสารที่เป็นกลาง ให้เป็นมาตรฐาน โดยคำนวณจากระยะทาง และมีการติดประกาศให้ผู้โดยสารทราบที่ชัดเจน จะทำให้ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และผู้โดยสารมีความมั่นใจในการใช้บริการมากขึ้น จึงเป็นการคุ้มครองด้านการประกันรายได้ เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้รัฐบาลควรที่จะให้มีการช่วยเหลือ ผู้ค้าโอกาสกลุ่มต่างๆ เป็นพิเศษ รวมถึงผู้ค้าโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ให้เข้าถึงสวัสดิการด้านอาหารให้ทั่วถึง โดยให้ซื้อสินค้าราคาถูก เพื่อเป็นการช่วยเหลือในการยังชีพโดยตรง ในส่วนของประเทศไทย เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ มีกรมการค้าภายใน เป็นหน่วยงานที่จะให้ความช่วยเหลือการขายสินค้าราคาถูกแก่ประชาชนทั่วไป ได้แก่ โครงการธงฟ้า ซึ่งจำหน่ายสินค้าราคาถูกกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ดังนั้นหากรัฐบาลจะได้มีการกำหนดให้ ร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน และร้านค้าตามโครงการธงฟ้า รวมถึงมีการประกาศให้ร้านค้าย่อยที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการมาจดทะเบียนเพิ่มเติม ตามระเบียบ เพื่อจะจำหน่ายสินค้าราคาถูกพิเศษ แก่ผู้ค้าโอกาสกลุ่มต่างๆ ซึ่งรวมถึงผู้ค้าโอกาส ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยมีการกำหนดออกมาเป็นประกาศกระทรวง หรือระเบียบในการตั้งร้านค้าราคาถูก สำหรับกลุ่มผู้ค้าโอกาสโดยตรงที่มีบทบาทเจ้าของร้านค้า และจำหน่ายสินค้าราคาถูกยุติธรรมตามที่รัฐบาลกำหนด ให้ผู้ค้าโอกาสที่ขึ้นทะเบียนมีสิทธิในการซื้อสินค้าราคาถูกพิเศษกว่าสินค้าราคาปกติตามท้องตลาด ตามโควต้าที่กำหนดไว้ในระเบียบ และผู้ค้าโอกาสต้องมีการลงทะเบียนเพื่อแสดงตนว่ามีความจำเป็นจริงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จึงจะได้บัตรในการใช้สิทธิซื้อสินค้าได้ ตามแนวทางที่ รัฐบาลอินเดียใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับร้านค้ายุติธรรม ตามระบบ PDS ที่มีการกำหนดประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน แบ่งเป็น 2 กลุ่มคือพวกมีบัตรสีชมพู มีสิทธิซื้อข้าว และสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาที่กำหนดของรัฐบาลกลาง สูงสุด 20 กิโลกรัมต่อเดือนต่อครอบครัว และพวกมีบัตรสีเหลือง มีสิทธิซื้อสินค้าอื่น ยกเว้นข้าว เช่น น้ำตาล 3 กิโลกรัม หรือก๊าซ 5 ลิตร

โดยผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดหลักเกณฑ์ จะต้องควบคุมร้านค้าย่อย และการกำหนดผู้ค้าโอกาส อาจทำได้โดยการออกเป็นบัตรซื้อสินค้าราคาควบคุม ให้แก่ผู้ค้าโอกาส โดยต้องระบุชื่อ มีภาพผู้ถือบัตรที่ชัดเจน กำหนดจำนวน สินค้าที่สามารถซื้อได้ ในราคาควบคุม เช่น ข้าวสาร น้ำตาล นม สบู่แปรงสีฟัน ยาสีฟัน ฯลฯ เป็นต้น บัตรที่ออกให้ มีการตรวจสอบจดทะเบียน เพื่อเป็นการป้องกันและสร้างหลักประกันรายได้ที่เพียงพอแก่ผู้ค้าโอกาสทางสังคม

4.3 ด้านการจัดสวัสดิการโดยรัฐ

การจัดสวัสดิการอย่างทั่วถึงและทั่วด้านมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการลดปัญหาสังคม และการพัฒนาระบบสวัสดิการ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาอื่นๆ อันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน “สวัสดิการ” จึงเป็นปัจจัยของการสร้างโอกาส การจัดสวัสดิการให้กับประชาชนเป็นการนำแนวคิด โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) มาเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการ ที่เป็นการให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมาย รวมทั้งระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ไร้แรงงาน และผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม เป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วมทางสังคม และการกระจายรายได้อีกด้วย ซึ่งแนวคิดนี้เป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเปราะบางหรือกลุ่มคนยากจน โดยครอบคลุมสามด้านหลักๆ คือ บริการสังคม การศึกษาพยาบาล และการประกันสังคม

กฎหมายด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม จัดเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะ ได้นำทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา มาเป็นแนวทางในการตรากฎหมายสวัสดิการสังคม โดยทฤษฎีนี้เชื่อว่า “สิทธิ” อยู่ที่ “ผลประโยชน์” และกฎหมายเป็นเพียงกลไกที่มีหน้าที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเน้นว่าต้นเหตุสำคัญของกฎหมายอยู่ที่การเป็นเครื่องมือเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม วัตถุประสงค์ของกฎหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ของสังคม และรัฐควรยึดหลักบริการสาธารณะเพื่อให้สวัสดิการต่างๆ อำนวยประโยชน์อย่างดีที่สุด ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จากแนวคิดข้างต้น นำมาซึ่งการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 อย่างไรก็ตามการตรากฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ครอบคลุมและส่งเสริมประชาชนทุกคนได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ค้าโอกาส และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พระราชบัญญัติสาธารณสุข โดยแยกในแต่ละด้านดังนี้

4.3.1 ด้านการรักษาพยาบาล

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยสำหรับประชาชน ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ควรจะได้รับ การบริการรักษาที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ ผู้ยากไร้จะต้องได้รับการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 โดยมีหลักว่า รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งพาตนเองได้

การได้รับการรักษาพยาบาลตามหลักประกันสุขภาพโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค หลักการประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องการให้คนไทยมีหลักประกันสุขภาพ โดยสามารถรับบริการตรวจรักษารวมถึงได้รับยา เพื่อรักษาโรคโดยไม่ต้องกังวลในเรื่องค่ารักษาพยาบาล จนทำให้ขาดโอกาสรักษาตัว โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายค่ารักษาพยาบาลแทนตามวิธีการที่กำหนด โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค เพื่อป้องกันความเจ็บป่วย ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 เพื่อให้คนไทยมีหลักประกันสุขภาพด้านการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพ และการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐานภายใต้ระบบเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน มีความมั่นคงและยั่งยืน และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 กล่าวถึงหลักเกณฑ์สำคัญว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับการบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในอัตราที่กำหนดให้แก่หน่วยบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับการบริการ เว้นแต่ผู้ยากไร้หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่ต้องจ่ายค่าบริการ สำหรับประเภทและขอบเขตของบริการสาธารณสุขที่บุคคลจะมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด(มาตรา 5)

บุคคลใดที่ประสงค์จะใช้สิทธิตามมาตรา 5 ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อสำนักงานหรือหน่วยงานที่สำนักงานกำหนด เพื่อเลือกหน่วยบริการเป็นหน่วยบริการประจำการขอลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการประจำ การขอเปลี่ยนแปลงหน่วยบริการประจำและหน้าที่ของหน่วยบริการประจำที่พึงมีต่อผู้รับบริการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของบุคคลเป็นสำคัญ

ในกรณีที่บุคคลใดมีสิทธิเลือกหน่วยบริการเป็นอย่างอื่นตามหลักเกณฑ์การได้รับสวัสดิการหรือตามสิทธิที่บุคคลนั้นได้รับอยู่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่นใด ให้การใช้สิทธิเข้ารับการบริการสาธารณสุขในหน่วยบริการเป็นไปตามหลักเกณฑ์

การได้รับสวัสดิการหรือสิทธิของบุคคลนั้น (มาตรา 6) และตามมาตรา 7 วางหลักไว้ว่า บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้ว ให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขได้จากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควร หรือกรณีอุบัติเหตุ หรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้บุคคลนั้นมีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของผู้ใช้สิทธิรับบริการ และให้สถานบริการที่ให้บริการนั้นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

จากหลักกฎหมายข้างต้น ตามที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้กำหนดข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้สิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่น กรณีที่มีเหตุสมควรตามข้อบังคับข้อ 13 ว่า “กรณีที่ได้รับสิทธิหรือญาติประสงค์จะย้ายไปรับบริการที่หน่วยบริการประจำของตน หน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่าย หรือหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำเห็นชอบ ให้หน่วยบริการอื่นอำนวยความสะดวกในการนำส่งผู้มีสิทธิไปรับบริการที่หน่วยบริการนั้น และถ้าหน่วยบริการประจำไม่สามารถรับย้ายผู้มีสิทธิหรือไม่สามารถจัดหาหน่วยบริการอื่นให้ได้ หน่วยบริการประจำต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้รับทราบความประสงค์ขอย้ายให้แก่สถานบริการอื่น” และต่อมา คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ สปสช 06/ว479 ลงวันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2548 เพิ่มเติมรายละเอียดในความหมาย ของการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของหน่วยบริการประจำไว้ว่า “หากเกิดกรณีที่ ผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพทั่วหน้าไปใช้สิทธิ ณ สถานบริการอื่น ตามข้อบังคับ มีหลักเกณฑ์ตามข้อ 3 เงื่อนไขการขอรับชดเชย ต้องเป็นการให้บริการในกรณีดังต่อไปนี้ ในข้อ 3.1 กรณีที่มีเหตุสมควร ให้หน่วยบริการประจำและผู้มีสิทธิเห็นชอบร่วมกัน ทั้งนี้หน่วยบริการประจำต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้กับสถานบริการอื่น”

จากข้อบังคับของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดังกล่าว เมื่อผู้มีสิทธิรับบริการสาธารณสุขเจ็บป่วย และขอเข้ารับบริการจากหน่วยบริการอื่น ที่มีใ้หน่วยบริการประจำพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรหรือไม่ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยบริการประจำด้วย ซึ่งโดยปกติหากผู้มีสิทธิรับบริการสาธารณสุข เจ็บป่วยทั่วไป แล้วต้องการได้รับการบริการในสถานบริการที่ใกล้แม้สถานบริการที่ใกล้นั้นจะสามารถให้บริการได้ แต่มักจะได้รับการพิจารณาจากสถานบริการประจำว่า ยังไม่มีเหตุสมควรให้กลับไปใช้สถานบริการประจำ ซึ่งหากผู้มีสิทธิรับบริการสาธารณสุขยังต้องการได้รับการบริการในสถานบริการที่ใกล้นั้นก็จะต้องชำระ

ค่ารับบริการรักษาพยาบาลนั้นต่างหากจะใช้สิทธิเสียค่าธรรมเนียม 30 บาทตามโครงการหลักประกันสุขภาพ 30 บาทไม่ได้

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ยังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ส่วนใหญ่แล้วจะมีที่อยู่ไม่แน่นอนบ้างก็มาจากต่างจังหวัด จึงมีที่พักไม่ตรงตามทะเบียนบ้าน ทั้งยังขาดโอกาสในการรับข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนประกอบกับผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระเหล่านี้มักด้อยโอกาสด้านการศึกษา ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงเสียสิทธิที่จะเข้ารับการรักษาพยาบาล โดยเสียค่าธรรมเนียม 30 บาท ตามที่ได้ระบุไว้ในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า และหากเกิดเจ็บป่วยทั่วไปที่มีใช้อุบัติเหตุและต้องการเข้ารับการรักษาพยาบาล จากสถานที่อยู่ใกล้ๆก็มักจะได้รับการปฏิเสธ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคกับบุคคลทั่วไปหรือบุคคลที่เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลที่ตรงกับที่สถานพยาบาลประจำตามที่กำหนดในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า

จากการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า กลุ่มอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ส่วนใหญ่ยังไม่มีบัตร 30 บาท ในการเข้ารับรักษาพยาบาล ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากต่างจังหวัด พักอาศัยตามบ้านเช่าซึ่งบางแห่งยังไม่มีบ้านเลขที่ จึงไม่สามารถขอบัตร 30 บาทรักษาโรคได้ อีกทั้งยังขาดความรู้และโอกาสที่จะเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐได้ จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ยังไม่ได้รับการส่งเสริมสวัสดิการในด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพและอนามัยเท่าที่ควรจะได้รับ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ควรได้รับบริการทางสาธารณสุข รายได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียมกันกับประชาชนทุกคน ตามหลักแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น มีระบบประกันสุขภาพภาคบังคับ ซึ่งเป็นระบบที่ผูกติดกับความมั่นคงทางสังคม โดยมีทั้งระบบประกันสำหรับลูกจ้าง และระบบประกันสุขภาพในชุมชน หรือระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยระบบประกันสุขภาพประเภทนี้มีขึ้นสำหรับประชาชนที่ประกอบอาชีพอิสระ ที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนครอบคลุมถึงอาชีพอิสระซึ่งในประเทศไทยยังไม่มี

ในด้านการบริการสุขภาพตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ยังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึง ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์มีรัฐเข้ามามีบทบาทในการดูแลสุขภาพของประชาชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง ซึ่งกำหนดให้ประชาชนทุกคนต้องเข้าร่วมในการประกันสุขภาพโดยไม่มีข้อยกเว้น เพื่อป้องกันการไม่เท่าเทียมกันในสังคม ระบบสุขภาพของประเทศฟิลิปปินส์นี้ครอบคลุมทั้งด้านการรักษาพยาบาล โครงการประกันสุขภาพซึ่งให้โอกาสผู้ยากไร้หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสใช้สิทธิโดยไม่ต้องจ่ายเบี้ยประกัน ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นผู้ที่มียานได้น้อยและไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพอยู่แล้วหากเกิดเจ็บป่วยก็จะต้องเดือดร้อนในเรื่องการชำระค่ารักษาพยาบาล ซึ่งมีความจำเป็น ต้องได้รับสวัสดิการจากรัฐ และจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มาจากต่างจังหวัด และเช่าบ้านอยู่อาศัยซึ่งมักจะไม่มีบ้านเลขที่ การกำหนดสถานบริการประจำซึ่งถูกระบุไว้เป็นการเฉพาะในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า จึงเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิ จะเห็นได้ว่า ในกฎหมายด้านสวัสดิการรักษายาบาลของไทยนั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าจะใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ ก็ควรมีการออกข้อบังคับ โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพ ว่าด้วยการใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยให้มีลักษณะพิเศษ คือ ให้สามารถเข้ารับบริการจากหน่วยบริการสาธารณสุขที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพได้ทุกแห่ง โดยไม่ต้องมีการระบุหน่วยบริการประจำ และควรให้หน่วยบริการที่ให้การรักษาสสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้โดยตรงจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังนั้นจึงควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยการกำหนดให้ใช้สถานพยาบาลอื่นได้โดยไม่ต้องมีการระบุไว้ในบัตรประกันสุขภาพ ดังนี้

“บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้ว สามารถใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขได้จากหน่วยบริการสาธารณสุขที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพของรัฐทุกแห่ง และให้หน่วยบริการที่ให้บริการเบิกค่ารักษาพยาบาลได้โดยตรงจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ”

ทั้งนี้เพื่อเป็นการขยายโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างได้เข้าถึงสวัสดิการจากรัฐอย่างทั่วถึง และครอบคลุม เพื่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรจะได้รับในการสาธารณสุข ด้านการรักษาพยาบาล และการที่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม และได้รับสิทธิประโยชน์ 7 ประการ ตามที่ผู้เขียนเสนอนั้น เป็นประโยชน์ด้านสิทธิในการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วยอีกประการหนึ่ง ซึ่งผู้ประกอบการที่มีความเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจากการทำงานสูง กลุ่มคนเหล่านี้ควรได้รับบริการทางสาธารณสุข เพื่อจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียมกันกับประชาชนทุกคน

4.3.2 ด้านการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีบทบัญญัติที่บัญญัติไว้โดยตรงในเรื่องสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในการทำงานสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มอาชีพอิสระที่จัดเป็นแรงงานนอกระบบ เช่นเดียวกับอาชีพอื่นๆ กลุ่มแรงงานในระบบที่รัฐยื่นมือเข้าไปคุ้มครองเป็นการเฉพาะ ทั้งในด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ดังปรากฏ

ในเรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ.2515 โดยมีการกำหนดในด้านสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง พ.ศ.2528 ซึ่งได้ให้ความหมายของความปลอดภัยในการทำงานไว้ว่า สภาพการทำงานซึ่งปลอดภัยจากเหตุอันจะทำให้เกิดอุบัติเหตุ การประสบอันตราย โรค การเจ็บป่วย หรือความเดือดร้อน รัวสาเหตุเนื่องจากการทำงานหรือเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน แต่ประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยแก่ประชาชน

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษ จัดการและควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งมีการกำหนดเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนได้แก่ การกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือเหตุอื่น จนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ โดยกฎหมายกำหนดให้พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการห้าม ระวังผู้ก่อเหตุ นั้นๆ และปรับปรุงแก้ไขให้กลับสู่สภาพเดิม หากผู้ก่อเหตุไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องของการควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียง ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่า ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษ หากผู้ใดฝ่าฝืนให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้น โดยเด็ดขาด หรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุง ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ตามจากการรวบรวมสถิติตรวจวัดคุณภาพอากาศ ในปี 2548¹ ปรากฏว่ายังคงมีฝุ่นขนาด เล็กกว่า 10 ไมครอนเป็นปัญหาหลัก เพราะมีค่าเกินมาตรฐานในหลายพื้นที่ทั้งในเขตชุมชนเมือง และย่านอุตสาหกรรม โดยมีแหล่งกำเนิดสำคัญจากยานพาหนะ ดังนั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงมากที่สุด คือ ผู้ที่ประกอบอาชีพริมถนน ผู้ที่ทำงานกลางแจ้ง ซึ่งอยู่ในกลุ่มผู้ก่ออาชีพอิสระรวมถึงอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยแรงงานนอกระบบในกลุ่มนี้ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2548). **สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย.**

เมื่อได้รับผลกระทบ เป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเกิดโรคทางเดินหายใจ จะเห็นได้ว่า ปัญหามลพิษในอากาศยังเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งยานพาหนะเป็นแหล่งกำเนิดหลักที่ต้องแก้ปัญหา โดยการปรับปรุงมาตรฐานมลพิษจากยานพาหนะใหม่ ตามบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้บังคับใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงไม่เป็นการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีสิทธิ และความเสมอภาคในการได้รับบริการของรัฐในการคุ้มครอง สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

เมื่อรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน พบว่ามีแต่เพียงการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เฉพาะกลุ่มแรงงานในระบบที่เป็นลูกจ้างเท่านั้น ยังไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติถึงด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับกลุ่มประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ ไว้ รวมทั้ง กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ถึงแม้ว่ากระทรวงสาธารณสุขจะมีบทบาทในการส่งเสริมสุขภาพในการให้ตรวจร่างกายฟรี และมีการให้คำแนะนำในการส่งเสริมสุขภาพของตนเองเป็นระยะๆ แต่กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างก็ไม่อาจเข้าถึง และได้รับการส่งเสริมสุขภาพ ในการเข้าไปตรวจร่างกายและการให้คำแนะนำในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ที่เป็นความเสี่ยงจากการได้รับสารพิษ ฝุ่นละอองจากมลภาวะที่อาจต้องควบคุมจากผู้ก่อมลพิษจากยานพาหนะโดยตรง ที่บังคับให้ประชาชนต้องได้รับการตรวจสอบคุณภาพของยานพาหนะที่ใช้ต้องอยู่ในสภาพสมบูรณ์ และมีการระบายนพิษที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน หากก่อให้เกิดมลภาวะเป็นพิษ จะต้องได้รับการควบคุมและลงโทษ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย ควรเป็นหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐในการช่วยควบคุมโดยการออกกฎหมายที่มีสภาพบังคับดังนี้

1) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน โดยการมุ่งเน้นในด้านการควบคุมมลพิษต่างๆ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อความปลอดภัยในด้านสุขภาพอนามัยแก่ประชาชน โดยการขยายให้

(1) ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเฝ้าตรวจตราผู้ที่ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นพิษทั้งทางเสียง หรือทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากยานพาหนะ โดยกำหนดสถานที่ วัน เวลาที่ชัดเจนเพื่อเป็นการควบคุมให้ได้ผลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(2) ควรมีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ที่ก่อมลพิษอันเป็นสาเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายต่อสุขภาพ โดยต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามที่กำหนด

(3) ควรมีการส่งเสริมการใช้ยานพาหนะมลพิษต่ำ ปรับปรุงคุณภาพน้ำมันเบนซิน และดีเซล โดยลดปริมาณกำมะถัน และอะโรติคลง และส่งเสริมการใช้เชื้อเพลิงจากพืชและเชื้อเพลิงสะอาด เช่น แก๊สโซฮอล์ ไบโอดีเซล ก๊าซธรรมชาติ เพื่อเป็นการบำรุงรักษาเชิงป้องกัน และมีระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี

2) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

โดยให้มีการขยายในเรื่องบทลงโทษสำหรับผู้ก่อมลพิษ ทางเสียง สิ่งมีพิษ ฝุ่นละออง เหม่า เถ้าหรืออื่นๆ จนเป็นเหตุให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต้องรับผิดชอบในการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยให้กับกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่สัมผัสได้รับมลพิษโดยตรง ควรเพิ่มบทบัญญัติ คือ

(1) ในด้านสุขภาพอนามัย ควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมสุขภาพสำหรับบุคคลที่เสี่ยงต่อการสัมผัสมลพิษ โดยการจัดหาหน่วยแพทย์ หรือสาธารณสุขในการตรวจร่างกายบุคคลที่ใกล้ชิดกับมลภาวะเป็นพิษนั้นๆ

(2) ในด้านการป้องกัน ควรจัดหาเครื่องป้องกัน เช่น ผ้าปิดจมูก ถุงมือ รวมทั้งการให้ข้อมูลแนะนำ ไม่ใช่เฉพาะสำหรับประชาชนทั่วไปเท่านั้น แต่ยักรวมถึงกลุ่มที่เสี่ยงต่อการได้รับมลพิษ คือ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างด้วย

ปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพในความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยเนื่องจากชีวิตความเป็นอยู่ ที่มักจะมีสภาพเป็นชุมชนแออัด อีกทั้งสภาพการทำงานของผู้ประกอบการอาชีพนี้มีความเสี่ยงสูงจากการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน รวมถึงสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ต้องอยู่ในสถานที่ที่มีมลภาวะเป็นพิษ ฝุ่นละออง และแสงแดด ซึ่งต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เนื่องจากความจำเป็นในชีวิต โดยที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการวางแผนให้คำแนะนำ เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพความปลอดภัยในการทำงาน

การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นความสำคัญของการคุ้มครองเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน จึงกำหนดข้อบังคับห้ามแรงงานนอกระบบหรือผู้รับงานทำงานบางประเภท สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ ให้กฎหมายแรงงานทั่วไปคุ้มครองแรงงานทุกประเภท รวมถึงการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานทั่วไป

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดเพิ่มเติม โดยให้มีการให้ความรู้แก่ผู้เกี่ยวข้อง มีการกำหนดการอบรม วิธีการป้องกัน รวมทั้งการส่งเสริมสวัสดิการแก่ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์

รับจ้าง โดยต้องให้ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างทราบถึงกฎเกณฑ์ ข้อบังคับด้านการจราจร ด้านการขับขี่ที่ปลอดภัย ด้านการป้องกันอันตรายจากสภาวะมลพิษทางอากาศโดยให้คำแนะนำถึงอันตรายจากสารพิษ และวิธีการป้องกัน ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับอาชีพ

สวัสดิการสังคมเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนทุกคนในสังคม จากการศึกษาถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 พบว่าคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติยังมิได้กำหนดกลุ่มบุคคล หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมไว้อย่างชัดเจน จึงไม่สามารถคุ้มครองผู้ประกอบอาชีพอิสระ มอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยตรง นอกจากนี้เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายที่มุ่งส่งเสริม ไม่มีสภาพบังคับและบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม หรือฝ่าฝืน กฎหมายฉบับนี้ แต่เป็นการขอความร่วมมือเท่านั้น ทั้งนี้ ชีระ ศรีธรรมรักษ์² มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 นี้ แยกออกเป็นกฎหมาย 3 ฉบับ ที่ทำให้ กระบวนการจัดสวัสดิการของรัฐมีความสมบูรณ์มากขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม ที่เป็นการกำหนดกรอบหรือแนวทางที่แน่นอนของรัฐ ในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน ในเรื่องใดบ้าง ที่เป็นนโยบายการคุ้มครองช่วยเหลือเยียวยาโดยการออกกฎหมายกำหนดมาตรการ การช่วยเหลือ และกฎหมายนี้ไม่มีสภาพบังคับ ส่วนพระราชบัญญัติ สวัสดิการสังคม เป็นกฎหมายที่ช่วยเหลือผู้ยากไร้ ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคมหรือผู้ด้อยโอกาส กฎหมายนี้มี สภาพบังคับ มีบทลงโทษ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เป็นกฎหมายที่รัฐจะ ไม่ดำเนินการเอง เป็นเพียงการส่งเสริมสนับสนุน หรือจัดให้มีองค์กรสาธารณประโยชน์ดำเนินการจัด สวัสดิการให้กับประชาชน เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า คำพิงกฎหมายที่รัฐดำเนินการเอง มีการกำหนดสภาพ บังคับบทลงโทษที่ชัดเจน ยังมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของรัฐ เช่น การฝ่าฝืนของนายจ้าง ตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงาน ดังนั้น หากรัฐมอบหมายให้คนอื่นไปดำเนินการโดยขอความร่วมมือขอความช่วยเหลือ ในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนแล้ว ย่อมไม่บรรลุผลตามจุดประสงค์ของรัฐ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็น ควรให้ตรากฎหมายใหม่ เป็นกฎหมายสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยให้ครอบคลุมถึง ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อสามารถใช้บังคับกับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง และมีบทลงโทษ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ สวัสดิการของ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะ โดยสาระสำคัญที่ควรมีการบัญญัติ คือ

² ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2546). มุมมอง และข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการ สังคม พ.ศ. 2546. หน้า 7-8.

- 1) การกำหนดค่านิยาม มีขอบเขตของผู้ด้อยโอกาส โดยให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ทั้งนี้ ควรกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน และความหมายและขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 2) การกำหนดหลักประกันรายได้โดยการกำหนดราคากลางไว้
- 3) การจัดตั้งสหกรณ์สำหรับ ผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง
- 4) กำหนดการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเรื่องค่าเชื้อเพลิง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และการจัดหาอาหารฟรีให้กับครอบครัว และบุคคลที่อยู่ในความดูแล บิดา มารดา บุตร
- 5) การกำหนดการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย
- 6) การกำหนดให้มีการลงทะเบียนผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยการจดทะเบียนอาจเป็นการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง หรือเป็นรายบุคคล เพื่อทราบจำนวนและสามารถกำหนดนโยบายให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการและสวัสดิภาพเป็นการเฉพาะ การกำหนดหลักการในการขึ้นทะเบียนแรงงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ตามกฎหมายฉบับนี้ให้เป็นความสมัครใจ
- 7) การกำหนดการคุ้มครองในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย จากการทำงาน เนื่องจากความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ต้องเผชิญกับฝุ่นควันตลอดเวลา และการได้รับการตรวจสุขภาพประจำปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งให้มีหน่วยงานของรัฐ ให้คำแนะนำวิธีการป้องกันอันตรายจากการทำงาน
- 8) ให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

จากการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างมีความเสี่ยงในเรื่องของความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยอยู่ในเกณฑ์ที่สูง เนื่องจากสภาพการทำงานที่ต้องเผชิญกับแสงแดด ฝุ่นควันจากท่อไอเสีย ซึ่งเป็นมลภาวะที่เป็นพิษ จึงสมควรที่จะกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง สำหรับการขยายบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ และกฎระเบียบอื่นๆ ควรที่จะได้มีการพิจารณาดำเนินการในระยะต่อไป และรวมทั้งการกำหนดถึงการขยายการคุ้มครองในเรื่องหลักประกันรายได้ ให้มีรายได้ที่เพียงพอ ที่เป็นการขยายการคุ้มครองด้านสวัสดิการให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับอย่างทั่วถึง เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต่อไป

พระราชบัญญัติสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามที่ผู้เขียนเสนอแนวทางข้างต้น ในข้อย่อ 3) ผู้เขียนได้เสนอให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น ด้านการรักษาพยาบาล การขาดรายได้ และการไม่มีที่อยู่อาศัย ส่งเสริมด้านการออมเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการบริหารสหกรณ์ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างดังนี้

การจัดตั้งสหกรณ์นี้ใช้หลักการเดียวกันกับการจัดตั้งสหกรณ์บริการ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ประกอบอาชีพอย่างเดียวกันรวมตัวกัน ยึดหลักประหยัด การช่วยตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆทั้งในส่วนของ การส่งเสริมอาชีพให้เกิดความมั่นคง นอกจากนี้ยังเป็นการจัดระเบียบการเดินทางให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก และพระราชบัญญัติสหกรณ์ ทั้งนี้การจัดตั้งเป็นสหกรณ์ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุน โดยวิธีประกันสังคมระดับกลุ่มย่อยนี้ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระจ่ายเงินจำนวนน้อยกว่าการจ่ายเข้ากองทุนใหญ่เช่น ระบบประกันสังคมระดับประเทศ มีบทบัญญัติดังนี้

1) กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างทุกคนมีหลักประกันรายได้อีกทางหนึ่งโดยการออมเงิน ฝากเงินจากสมาชิก ให้ผู้ยืมเงินแก่สมาชิกในกรณีมีเหตุจำเป็น เช่น ค่ารักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย ค่าอุปกรณ์การศึกษาแก่บุตร เป็นต้นช่วยเหลือสมาชิกในด้านกฎหมายรวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ และความรู้เบื้องต้นด้านกฎหมายทั่วไป ส่งเสริมสวัสดิการของสมาชิกและครอบครัว รวมทั้งการเสริมสร้างความสามัคคีในการแก้ไขปัญหาในหมู่สมาชิก และร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อกิจการความก้าวหน้าของสหกรณ์ หรือในกรณีอื่นตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการดำเนินการ

2) สหกรณ์มอเตอร์ไซค์รับจ้าง ประกอบด้วย

- (1) เงินฝากจากสมาชิก
- (2) เงินอุดหนุนสมทบจากรัฐบาล
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (4) เงินรายได้อื่น
- (5) เงินดอกผลหรือเงินปันผลของสหกรณ์

3) ให้สหกรณ์จัดให้มีบัญชี

4) ตั้งคณะกรรมการดำเนินการจากสมาชิกอย่างน้อย 14 คน

- 5) ให้ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นสมาชิกสหกรณ์ โดยคณะกรรมการดำเนินการออกกฎระเบียบเพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์
- 6) ให้สหกรณ์จัดสถานที่ในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างให้เหมาะสม และถูกสุขลักษณะตามมติของสมาชิก
- 7) ให้สหกรณ์เก็บเงินอุดหนุนที่ได้จากรัฐบาล และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคไว้เป็นทุนสำรองตามส่วนที่คณะกรรมการดำเนินการกำหนด

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา ในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างที่ยังประสบปัญหาทั้งการขาดสวัสดิการด้านประกันสังคม ไม่มีหลักประกันรายได้และหลักประกันการมีงานทำ ไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะด้านการรักษาพยาบาลและด้านการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างควรได้รับสวัสดิการซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับอย่างเท่าเทียมกันทั่วถึงและเหมาะสม จึงควรกำหนดมาตรการต่างๆ ที่สามารถช่วยเหลือกลุ่มอาชีพนี้ และควรให้มีกฎหมายเข้ามาคุ้มครองให้อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเป็นอาชีพหนึ่งที่มีความมั่นคง สามารถเป็นอาชีพหลักที่สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตได้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่ใช่วิชาชีพที่รับรองโดยกฎหมาย จัดเป็นแรงงานนอกระบบซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนหางานทำได้ยาก บ้างก็อพยพมาจากต่างจังหวัดเพื่อหางานทำ มักอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดหรือบ้านเช่าราคาถูก กลุ่มคนเหล่านี้จัดอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส อันได้แก่ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข และไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมของรัฐได้ หรือการขาดสิทธิประโยชน์ และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น ดังนั้นในการวิจัยนี้ จึงได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ศึกษากรณีอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาสภาพ และสาเหตุปัญหาของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง แนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคม มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระของไทย รวมทั้งวิเคราะห์การจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสตามกฎหมายของไทย กับกฎหมายต่างประเทศเพื่อศึกษา ค้นหามาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคม และคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่สำคัญของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง คือ มีรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอ ไม่แน่นอน คุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน มีสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่แออัด ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ ของรัฐได้ทัดเทียมเท่ากับคนอื่น เนื่องจากขาดหลักฐานทะเบียนบ้าน มีเพียงไม่กี่คนที่มียศบัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค ไม่มีเงินจ่ายเข้าสมทบในระบบประกันสังคม ไม่จัดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากเป็นอาชีพอิสระ

สภาพการทำงานที่ต้องเผชิญมลพิษจากฝุ่นละออง สารเคมี อากาศเสีย และมลภาวะทางเสียง ที่ต้องเผชิญความเสี่ยงในด้านสุขภาพ สถานภาพ ส่วนมากสมรสแล้ว และอยู่ด้วยกันและมีบุตร แต่ยังประสบปัญหาด้านค่าใช้จ่ายค่าเล่าเรียน อุปกรณ์การเรียนบุตร นอกจากนี้ยังมีภาระค่ารักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย จึงมีรายได้ไม่เพียงพอในการหาเลี้ยงครอบครัว

อาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นงานบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อสังคม สืบเนื่องจากปัญหาการจราจรติดขัด โดยเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และตามต่างจังหวัด ใหญ่ รวมทั้งที่ที่รถรับจ้างประจำทางเข้าไม่ถึงตรอก ซอยของที่พักอาศัย จึงเป็นประโยชน์ต่อ ผู้โดยสารที่ต้องการความสะดวกรวดเร็ว ผู้คนจำนวนมากจึงหันมาใช้บริการมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยส่งเสริมให้รถมอเตอร์ไซค์รับจ้างขยายตัวอย่างรวดเร็วจนถึงได้ว่าเป็น แรงงานกลุ่มใหญ่ในสังคม

จากการศึกษากฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาส ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการส่งเสริมสวัสดิการต่างๆ ให้กับผู้ด้อยโอกาส กรณีผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างนั้น พบว่า ในปัจจุบันนี้กฎหมายดังกล่าวมี บทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างโดยตรง ทำให้ ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ไม่ได้รับการส่งเสริมทางด้าน สวัสดิการจากรัฐ มีปัญหาในการเข้าใช้บริการด้านการรักษาพยาบาล การไม่ได้รับการบริการ ด้านการประกันสังคม การไม่ได้รับการส่งเสริมความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ และมีรายได้ที่น้อยกว่าเส้นความยากจน ดังนั้นควรมีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และการเพิ่มหลักประกันรายได้ โดยรัฐบาลส่งเสริมการจ้างงาน หรือตราเป็น พระราชบัญญัติสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะ ที่สามารถ ส่งเสริมในด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการสังคม ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยและ ด้านรายได้ ให้ขยายไปยังผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้างได้อย่างทั่วถึง

จากการศึกษาสภาพและปัญหาของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เฉพาะผู้ประกอบการอาชีพ มอเตอร์ไซค์รับจ้าง จากบทความ งานวิจัยต่าง ๆ และจากการสำรวจกรณีศึกษาผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง จะเห็นได้ว่าผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ มอเตอร์ไซค์รับจ้าง ยังมีปัญหาทั้งการรักษาพยาบาล ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ ทั้งในการเข้า ระบบประกันสุขภาพตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และระบบประกันสังคมที่ต้องมีการ สมทบเงินเข้ากองทุน ไม่ได้รับสวัสดิการของรัฐเท่าที่ควรจะได้รับ และนอกจากนี้ยังไม่ได้รับการ

คุ้มครองสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการวางแผนให้คำแนะนำเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานอย่างจริงจัง

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 ที่จะมีการขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระสาขาอาชีพต่างๆ ที่ไม่มีนายจ้าง หรือมีลักษณะจ้างตนเอง ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร ผู้รับเหมาก่อสร้าง กลุ่มคนขับรถรับจ้าง กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือสูง เช่น ทนายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ หรือแพทย์ เป็นต้น แต่ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างยังประสบปัญหา เนื่องจากมีรายได้น้อยจึงไม่สามารถจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในระบบประกันสังคมได้

ผู้เขียนเห็นว่า กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นกลุ่มที่มีประโยชน์ต่อสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะด้านการบริการสังคม จึงเป็นอาชีพที่ควรได้รับการคุ้มครองสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย และการรักษาพยาบาลฟรีเหมือนเช่นผู้ใช้แรงงานในระบบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนใคร่มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) ในประเด็นประกันสังคม ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ในมาตรา 40 โดยขยายความคุ้มครองเรื่องหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทประโยชน์ทดแทน รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่ใช่ลูกจ้าง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นกลุ่มอาชีพที่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับแรงงานนอกระบบที่จะได้รับการคุ้มครองจากมาตรการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ และควรขยายประโยชน์ทดแทนเป็น 7 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ผู้ประกอบการอาชีพนี้เป็นผู้ที่มีรายได้น้อย จำกัด และไม่สม่ำเสมอ จึงควรได้รับความช่วยเหลือด้านการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบแบ่งจ่ายเป็นรายเดือน ควรเป็นเดือนละ 150-200 บาท และรัฐควรช่วยเหลือในส่วนของเงินสมทบเป็นกรณีพิเศษ สำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มนี้ และควรกำหนดให้มีการแยกกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ด้านการบริหารกองทุนควรแยกเงินกองทุนสำหรับประโยชน์ทดแทนในแต่ละกรณีออกจากกันเพื่อ

เสถียรภาพในระยะยาว และแยกการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมออกจากระบบปัจจุบัน ในส่วนของรูปแบบการประกัน ควรเป็นการประกันสังคมแบบบังคับ เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้อย่างทั่วถึง และทำเทียมกับแรงงานประเภทอื่นๆ

2) ในประเด็นเรื่องการประกันรายได้และหลักประกันการมีงานทำ ควรมีการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ในรูปของการจัดตั้งกองทุนมอเตอร์ไซค์รับจ้างโดยรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบวินมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ให้ถูกต้องตามกฎหมายมีการบริหารกองทุนโดยมีผู้ตรวจสอบ ดูแล การดำเนินงาน กำหนดราคากลางที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้โดยสาร และผู้ขับขี่มอเตอร์ไซค์รับจ้าง รัฐควรให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้มีรายได้ที่เพียงพอ โดยออกระเบียบโครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างเพื่อให้ได้ซื้อสินค้าราคาถูก ให้เข้าถึงสวัสดิการด้านอาหารโดยทั่วถึง การซื้อสินค้าราคาถูก เป็นการช่วยเหลือในการยังชีพโดยตรง โดยกำหนดให้ร้านค้าย่อยที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการมาจดทะเบียน และผู้ด้อยโอกาสลงทะเบียนเพื่อให้สิทธิในการซื้อสินค้าราคาถูก พิเศษกว่าสินค้าราคาปกติตามท้องตลาด ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ และหลักประกันการมีงานทำให้กับกลุ่มอาชีพนี้ต่อไป

3) สำหรับในประเด็นการจัดสวัสดิการโดยรัฐ สามารถแยกข้อเสนอแนะเป็น 2 ประเด็นดังนี้

(1) การส่งเสริมสวัสดิการ ด้านการรักษาพยาบาล

ผู้เขียนเห็นว่าผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างยังขาดสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล จึงควรให้มีการออกข้อบังคับว่าด้วยการใช้สิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาล และการเข้ารับบริการสาธารณสุข จากสำนักงานหลักประกันสุขภาพ โดยมีลักษณะพิเศษ ให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อเข้ารับสิทธิใช้บริการตามโครงการ 30 บาท และสามารถเข้ารับบริการจากหน่วยบริการสาธารณสุขของรัฐที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพได้ทุกแห่ง โดยไม่ต้องระบุนหน่วยบริการเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในปัจจุบัน ที่เป็นปัญหาต่อผู้ประกอบการอาชีพนี้มาก เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพนี้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านการรักษาพยาบาลจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

(2) การส่งเสริมสวัสดิการ ด้านสวัสดิภาพความปลอดภัยในการทำงาน

ผู้เขียนเห็นว่าในการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย ควรเป็นหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบ โดยการขยายเพิ่มเติมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ว่าด้วยเรื่อง

1) บทลงโทษสำหรับผู้ปล่อยมลพิษทางอากาศ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่นต้องรับผิดชอบ

2) ให้ทางราชการช่วยจัดหาอุปกรณ์ป้องกันในการทำงาน เช่น ผ้าปิดจมูก โดยรัฐควรจัดหาให้ฟรี โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

ด้านความปลอดภัยในการทำงาน ควรมีการให้ความรู้ จัดอบรมด้านการขับขี่มอเตอร์ไซค์ด้วยความปลอดภัย และถูกต้องตามกฎหมายจราจรอย่างสม่ำเสมอ ให้ความรู้ด้านการป้องกันอันตรายจากมลพิษทางเสียง ทางอากาศ เพื่อให้ทราบถึงอันตรายและวิธีป้องกันอย่างถูกต้อง เพื่อความปลอดภัยด้านสุขภาพอนามัย

4) ควรให้คำนิยามของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

ปัญหาเรื่องความชัดเจนของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพถือกลุ่มบุคคลกลุ่มใด และจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานใดได้บ้าง อีกทั้งจะได้รับการช่วยเหลืออย่างไร เนื่องจากกฎหมายได้นิยามความหมายเพียงว่า “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” หมายความว่า “บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศ หรือกลุ่มบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กำหนดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคม แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิและวิธีการให้สิทธิของบุคคล ที่ได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสงเคราะห์จากรัฐไว้โดยตรง หรือมิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการสงเคราะห์ของรัฐที่จะให้แก่บุคคลที่เป็นผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ตามเจตนารมณ์ จากนโยบายพื้นฐานของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเห็นได้ว่าการนิยามความหมายที่กว้างเกินไปไม่เจาะจงให้ชัดเจนทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์การสวัสดิการสังคมไม่อาจจะดำเนินการตามความมุ่งหมายได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขความหมายของคำว่า “ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม” โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะยากลำบากหรือจำที่ต้องได้รับความช่วยเหลือที่เป็นผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสเป็นบุคคลกลุ่มใด ทั้งนี้ให้พิจารณาจาก

รายได้ต่อคนต่อปี และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์สำหรับเป็นคู่มือในการปฏิบัติขององค์กรสาธารณประโยชน์ต่อผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสซึ่งอยู่ในสถานะยากลำบากหรือจำที่ต้องได้รับความช่วยเหลือ โดยระบอบอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างให้อยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

5) ควรจัดให้มีการคุ้มครองสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

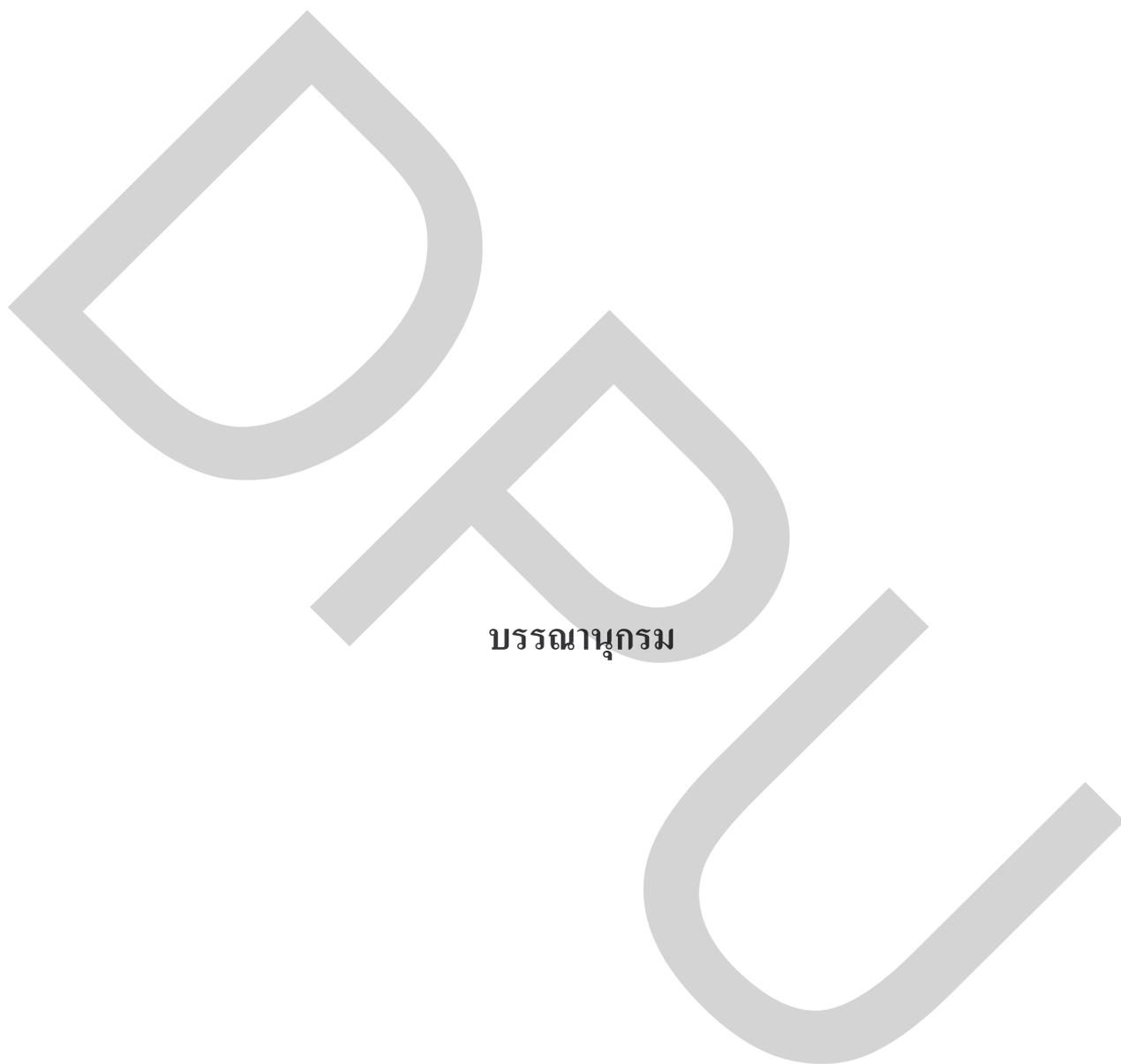
ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ตรากฎหมายใหม่ เป็นกฎหมายสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยให้ครอบคลุมถึงผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อสามารถใช้บังคับกับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง และมีบทลงโทษ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะ ให้มีการกำหนดคำนิยามขอบเขตของผู้ด้อยโอกาส โดยครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ทั้งนี้ควรกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน และความหมายและขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีการกำหนดหลักประกันรายได้ โดยการกำหนดราคากลาง มีข้อกำหนดในการจัดตั้งสหกรณ์สำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง กำหนดการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเรื่องค่าเช่าเพลิง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และการจัดหาอาหารฟรีให้กับครอบครัว และบุคคลที่อยู่ในความดูแล บิดา มารดา บุตร มีการกำหนดการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย มีการกำหนดให้มีการลงทะเบียนผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบการอาชีพอิสระมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อทราบจำนวนและสามารถกำหนดนโยบายให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการและสวัสดิภาพเป็นการเฉพาะ การกำหนดหลักการในการขึ้นทะเบียนแรงงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ตามกฎหมายฉบับนี้ให้เป็นความสมัครใจ กำหนดให้มีกองทุนสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เพื่อเป็นกฎหมายที่คุ้มครองผู้ด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ

6) ควรจัดให้มีกองทุนสวัสดิการสังคม ให้กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์สำหรับผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยรัฐ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง กำหนดคณะกรรมการบริหารกองทุน หน่วยงานจากรัฐ การจัดทำบัญชี อำนวยการบริหารกองทุนกำหนดการเข้าเป็นสมาชิกกองทุน การจ่ายเงินสมทบ การช่วยเหลือสมาชิกของกองทุนในด้านต่างๆ โดยกองทุนจะได้รับเงินสมทบจากรัฐ เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างมีหลักประกันการช่วยเหลือในการดำรงชีพอย่างมั่นคง

7) ควรจัดให้มีสหกรณ์ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง

ผู้เขียนเห็นว่าควรให้มีการส่งเสริมการรวมกลุ่มช่วยเหลือกัน ในด้านต่างๆ เช่น ด้านการรักษาพยาบาล การขาดรายได้ และการไม่มีที่อยู่อาศัย ส่งเสริมด้านการออมเพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ ดังนั้นจึงเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการบริหารสหกรณ์ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้าง โดยใช้หลักการเดียวกันกับการจัดตั้งสหกรณ์บริการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เพื่อการช่วยตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆทั้งในส่วนของส่งเสริมอาชีพให้เกิดความมั่นคง นอกจากนี้รัฐควรให้เงินอุดหนุน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพมอเตอร์ไซค์รับจ้างทุกคนมีหลักประกันรายได้อีกหนึ่งทางหนึ่งโดยการออมเงิน รับฝากเงินจากสมาชิก ให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกในกรณีมีเหตุจำเป็น เช่น ค่ารักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย ค่าอุปกรณ์การศึกษาแก่บุตร ช่วยเหลือสมาชิกในด้านกฎหมายรวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ และความรู้เบื้องต้นด้านกฎหมายทั่วไป ส่งเสริมสวัสดิการของสมาชิกและครอบครัว รวมทั้งการเสริมสร้างความสามัคคีในการแก้ไขปัญหาในหมู่สมาชิก และร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อกิจการความก้าวหน้าของสหกรณ์ หรือในกรณีอื่นตามที่กำหนด



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- วิทยากร เชียงกุล. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. (2546). แนวคิดและหลักการประกันสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม.
- _____. (ม.ป.ป.). การประกันสังคมและการประชาสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม.
- กองแผนงานและสารสนเทศ สำนักงานประกันสังคมฝ่ายวิเทศสัมพันธ์. (2547). ระบบความมั่นคงทางสังคมของยุโรป. กรุงเทพฯ : สำนักงานประกันสังคม.
- ชุนษะ รุ่งปัจฉิม. (2545). การจัดสวัสดิการครอบครัวและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา. กรุงเทพฯ.
- ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และรพีพรรณ คำหอม. (2549). องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส. สทอ.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2549). กฎหมายแรงงานกับปัญหาแรงงาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชะนะภักย์. (2538). อนาคตประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2543). บทความโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2546). บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : เอคิสันโปรดักส์.
- _____. (2548). คู่มือรณรงค์การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา. (2541-2542). **หลักประกันสุขภาพกับความมั่นคงแห่งชาติ : ทางเลือกเชิงนโยบาย**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- รพีพรรณ คำหอม. (2545). **สวัสดิการกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : อารยัน มีเดีย จำกัด.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542**. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน.
- วันทนี วาสิกะสิน และคณะ. (2541). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ (พิมพ์ครั้งที่ 5)**. กรุงเทพฯ.
- วิจิตรา(ฟูงัดดา) วิเชียรชม. (2538). **หลักกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริพร ยอดกมลศาสตร์ และคณะ. (2546). **รวมบทความอำนวยการวิจัยกรณีศึกษาการพัฒนากระบวนการสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย**. คณะเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ. (2545). **การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์**. กรุงเทพฯ : สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). **นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสาวคนธ์ รัตนวิจิตราศิลป์. (2544). **ระบบหลักประกันสุขภาพ:ประสบการณ์จาก 10 ประเทศ**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- อัญชญา ณ ระนอง และ วิโรจน์ ณ ระนอง. (2545). **การวิจัยประเมินผลการปฏิรูประบบการเงินการคลัง โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.)**. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บทความ

- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2543). “บทความโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม.” คณะทำงานวิชาการสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ
- ไมตรี วสันตวิวงศ์. (2545, พฤษภาคม-มิถุนายน). “นโยบายโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม.” **นิตยสารการประชาสงเคราะห์**, 45, 3. หน้า 14-17.
- สถาบันยุทธศาสตร์การค้า. (2546, 28 พฤษภาคม) “มอเตอร์ไซค์รับจ้าง : เงินสะพัด.” **กระแสรตศน์**, 9, 1434 .

วิทยานิพนธ์

- กัณฑ์พงศ์ รังษีสว่าง. (2550). **วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- จตุพร โคว์คาย. (2549). **มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : กรณีศึกษาผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ดาวิน ชายชีวินลิขิต. (2546). **แนวทางในการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ประทีน ไกรษรวิทย์. (2541). **ความพึงพอใจในสวัสดิการแรงงานของลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิต ประเภทและขนาดต่างๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์มหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.
- พรเพ็ญ พงษ์ธนโนปจัย. (2543). **การจัดสวัสดิการสำหรับเด็กลูกจ้างกรรมกรก่อสร้าง**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกริก.
- สันติ ศิริธีราเกษม. (2543). **มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โสภิตา วิชาศิริกุล. (2545). **การศึกษาเปรียบเทียบความต้องการสวัสดิการด้านนันทนาการของผู้ต้องขังระหว่างกับผู้ต้องขังเด็ดขาดเรือนจำพิเศษกรุงเทพฯ**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

การเคหะแห่งชาติ. (ม.ป.ป.) สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2551, จาก

http://www.nhanet.or.th/arthorn_01.doc.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2551, จาก

http://www.labour.go.th/lws/lws_duty_02.

_____. (ม.ป.ป.). มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2549, จาก

<http://www.labour.go.th/ilo/index.htm>

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2537, 4 เมษายน). ทำไมจึงเกิดมอเตอร์ไซค์รับจ้างในกรุงเทพฯ.

สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2550, จาก

<http://www.info.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb4.htm>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545–2549). สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2551,

จาก www.civilsociety.or.th

แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. (ม.ป.ป).

สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2551, จาก <http://www.hppthai.org>

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2549, จาก <http://th.wikipedia.org/>.

ศุภมล ศรีสุขวัฒนา และนันทรัฐหทัย ไตรรัตน์.(ม.ป.ป.). พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535.

สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2549, จาก

<http://laws.anamai.moph.go.th/ARTICLE/phlaw.doc>.

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2551, จาก

<http://laws.anamai.moph.go.th/ARTICLE/phlaw.doc>.

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี. (2548, 19 กรกฎาคม). ข่าวที่ 07/-1. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม

2549, จาก <http://www.thaigov.go.th>.

สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

(ม.ป.ป.) นโยบายของรัฐ. สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2549, จาก

<http://oppp.opp.go.th/2548>.

ห้องสมุดธนาคารไทยพาณิชย์. (2546, 28 พฤษภาคม). มอเตอร์ไซค์รับจ้าง : เงินสะพัด.

สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2551, จาก

<http://www.scb.co.th/LIB/th/article/kra/2546/k1434.html>

เอกสารอื่น ๆ

- กองนิติการสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ.
กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2548). **สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ.
- กรมประชาสัมพันธ์และคณะกรรมการพิจารณาหาตัวชี้วัดผู้ด้อยโอกาส. (2536). **การกำหนดเครื่องชี้วัดผู้ด้อยโอกาสทางสังคม**. หน้า 19.
- คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2545-2549**.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2546). **มุมมอง และข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546** (เอกสารอัดสำเนา). กรุงเทพฯ.
- แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2545-2549.
- ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. **สปส.เชิญชวนแรงงานนอกระบบเข้าสู่ประกันสังคมรับปี 2549**. เอกสารเลขที่ 86/2548.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). **สวัสดิการสังคมในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ
- ICFTU-APRO, (2542). **การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิกเพื่อพรุ่งนี้ที่ดีกว่า ; แลกเปลี่ยนและข้อเสนอแนะ**. ประชุม เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม – 1 สิงหาคม 2541, กรุงเทพฯ : สภาแรงงานแห่งประเทศไทย.

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ภาษาอังกฤษต่างประเทศ

BOOKS

Gordon, D.F and Spuicker, P. (1999). **The International Glossary on Poverty**. London.
London : Zed Book.

To be published in the Gazette of India, extra-ordinary Part-II,section 3(i) ,Ministry of Consumer
Affairs, Food and Public Distribution, 2001.

ELECTRONIC SOURCES

Atkinson T. **Toward a European Social Net. Fiscal Studies** (Vol. 13 No 2. August),
Retrieved September 10 2007, from

<http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf>

Available. from **<http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf>**

CITIZEN CHARTER Cooperation. Food and Consumer Protection Department TARGETED
PUBLIC DISTRIBUTION SYSTEM, Retrieved December 20 2007, from

http://www.tn.gov.in/citizen/tds_ctr.htm

<http://th.wikipedia.org>

<http://matlec.ilo.org/tet/E95JPO1.htm>

Ibaraki International Assosiation (I.I.A), Retrieved January 2 2007, from **<http://www.ia->**

[ibaraki.or.jp/kokusai/thai/life/guide/07-01.html](http://www.ia-ibaraki.or.jp/kokusai/thai/life/guide/07-01.html)

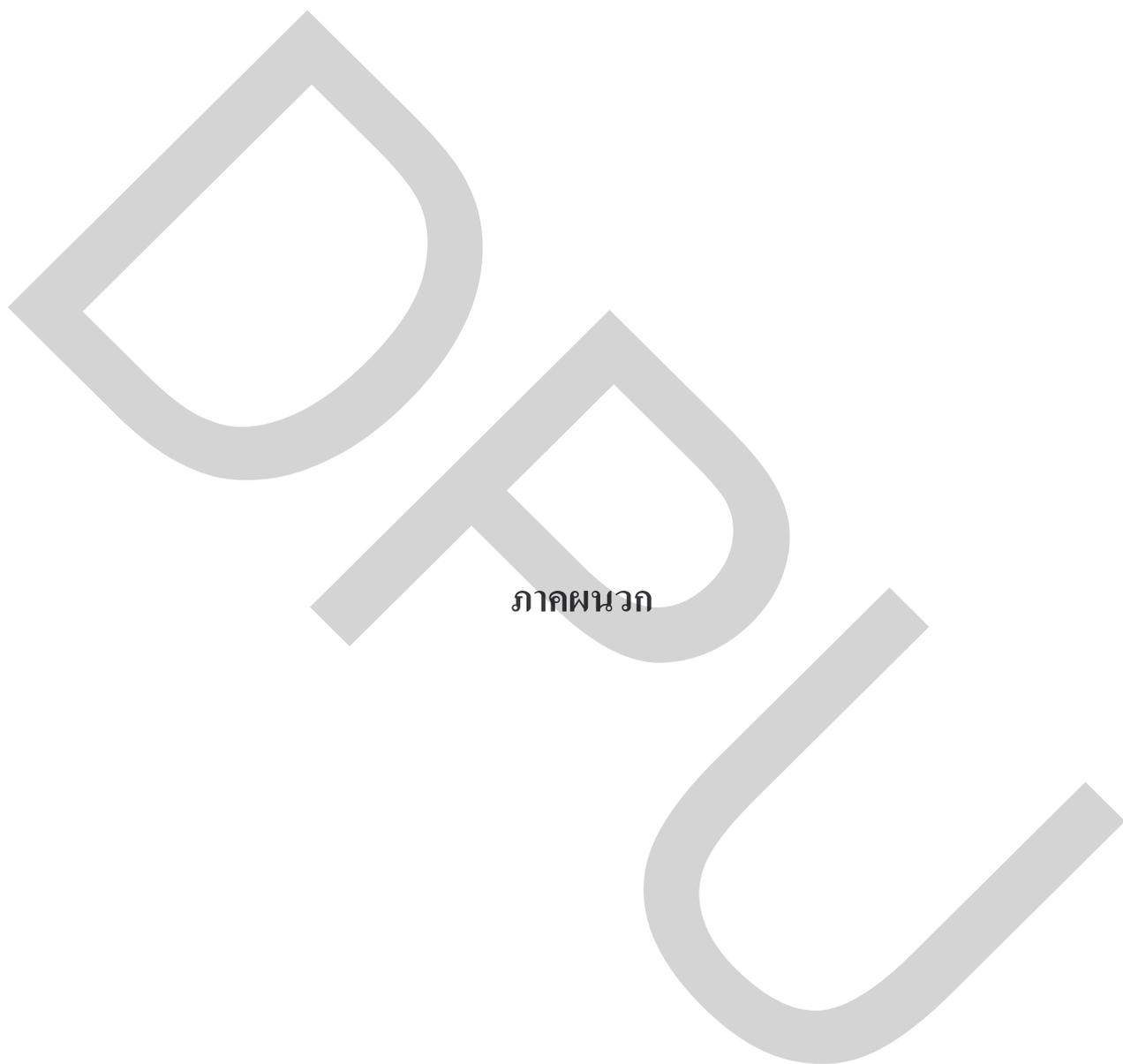
Progress and Prosperity through Poverty Eradication and Social Welfare, Retrieved September 10
2007, from

http://66.102.7.104/search?q=cache%22OcVCJWEedfgJ%22unpan1.un..org/intradoc/groups/public/document/APCITY/UNPANO13213.pdf+vulnerable+people+welfare++Act++INDIA&hl=th&lr=lung_en,2548.

Phillip labor Circular. (2005). Retrieved December 30 2007, from

www.chanrobles.com/legal6title58.htm.

The International Labour Organization (ILO). (n.d.). Retrieved December 20 2007, from **www.ilo.org/public**
www.utm.Edulresearch/iep/n/natlaw.hem~/5/2003/



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก.

กฎหมายประเทศไทย

1. กฎหมายประเทศไทย

[To be published in the Gazette of India, extra-ordinary Part-II, section 3(i), Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution]

New Delhi, 2001

ORDER

GSR No.630(E)-Whereas the Central Government is of the opinion that it is necessary and expedient so to do for maintaining supplies and securing availability and distribution of essential commodities under the Public Distribution System;

Now, therefore, in exercise of the powers conferred by section 3 of the Essential Commodities Act, 1955 (10 of 1955), the Central Government hereby makes the following order, namely: -

1. Short title, extent and commencement:-

- (1) This order may be called the Public Distribution System (Control) Order, 2001.
- (2) It extends to the whole of India.
- (3) It shall come into force on the date of its publication in the Official Gazette.

2. Definitions:-

- (a) "**Act**" means the Essential Commodities Act, 1955 (10 of 1955);
- (b) "**Appellate Authority**" means any authority appointed by the State Government to exercise the powers of the appellate authority under this Order;
- (c) "**authority**" means any officer not below the rank of Inspector in the State Government dealing with Food and Civil Supplies;
- (d) "**Above Poverty Line Families**" means those families who have been issued Above Poverty Line (APL) ration cards by the State Governments for issue of foodgrains under the Public Distribution System;
- (e) "**Antyodaya families**" means those poorest families from amongst Below Poverty Line (BPL) families identified by the State Governments and entitled to receive foodgrains under the Antyodaya Anna Yojana;
- (f) "**authorised nominee**" means the concerned Department of State Government or

a Corporation or a company owned by it or a co-operative;

(g) "**Below Poverty Line families**" means those families who have been identified by the State Government for issue of foodgrains at specially subsidized rates adopting the estimates of poverty given by the Central Government;

(h) "**eligible applicant**" means an individual who is resident of a State and fulfills the conditions for getting a ration card as may be prescribed by the State Government;

(i) "**essential commodities**" means essential commodities as defined under the Act;

(j) "**fair price shop**" means a shop, which has been licensed to distribute essential commodities by an order issued under section 3 of the Act, to the ration card holders under the Public Distribution System;

(k) "**fair price shop owner**" means a person and includes a cooperative society or a corporation or a company of a State Government or a Gram Panchayat or any other body in whose name a shop has been licensed to distribute essential commodities under the Public Distribution System;

(l) "**Public Distribution System**" means the system for distribution of essential commodities to the ration cardholders through the fair price shops, such as rice, wheat, sugar, edible oils, kerosene and such other commodities as are notified by the Central Government under clause (a) of section 2 of the Act;

(m) "**ration card**" means a document issued under an order or authority of the State Government for the purchase of essential commodities under the Public Distribution System from the fair price shop;

(n) "**State**" includes a Union territory;

(o) "**State Government**" includes Administration of a Union territory;

3. Identification of families living below the poverty line:

The State Governments shall identify families living Below Poverty Line as per paragraph 1 of the Annexe to this Order.

4. Ration Cards:

The State Government shall issue distinctive ration cards to Above Poverty Line, Below Poverty Line and Antyodaya families and shall conduct periodical review and checking of the ration cards as per paragraph 2 of the Annexe to this Order.

5. Scale of issue and issue price:

The Central Government shall make available to the State Governments foodgrains for distribution under the Public Distribution System at such scales and prices as provided in paragraph 3 of the Annexe to this Order.

6. Distribution:

(1) The procedure for distribution of foodgrains by the Food Corporation of India to the State Governments or their nominated agencies, shall be as per paragraph 4 of the Annexe to this Order.

(2) Fair price shop owners shall take delivery of stocks from authorised nominees of the State Governments to ensure that essential commodities are available at the fair price shop within first week of the month for which the allotment is made.

(3) The district authority entrusted with the responsibility of implementing the Public Distribution System shall ensure that the stocks allocated to the fair price shops are physically delivered to them by the authorized nominee within the stipulated time.

(4) The authority or person, who is engaged in the distribution and handling of essential commodities under the Public Distribution System, shall not willfully indulge in substitution or adulteration or diversion or theft of stocks from Central godowns to fair price shop premises or at the premises of the fair price shop.

Explanation

For the purpose of this clause:

(i) "**diversion**" means unauthorized movement or delivery of essential commodities released from central godowns but not reaching the intended beneficiaries under the Public Distribution System.

(ii) "**substitution**" means replacement of essential commodities released from central godowns with the same articles of inferior quality for distribution to the intended beneficiaries under the Public Distribution System.

7. Licensing:

(1) The procedure for issue of licenses or authorization to the fair price shops for the distribution of essential commodities under Public Distribution System and duties and responsibilities of the fair price shop owners shall be as per paragraph 5 of the Annexe to this Order.

(2) The ration card holder shall not be denied the supply as per entitlement of the essential commodities, lying in stock, by the fair price shop owner under the Public Distribution System;

(3) The fair price shop owner shall not retain ration cards after the supply of the essential commodities.

(4) A fair price shop owner shall provide the relevant extracts of the records maintained by him to the beneficiary on payment of the prescribed fee.

8. Monitoring:

The procedure for monitoring of the Public Distribution System including the functioning of the fair price shops by the State Governments shall be as per paragraph 6 of the Annexe to this Order.

9. Penalty:

If any person contravenes any provisions of this Order under clauses 3,4,6 and 7, he shall be liable to punishment under Section 7 of the Act.

10. Power of search and seizure :

(1) An authority authorised by State Government, shall be competent to inspect or summon such records or documents as may be considered by him necessary for examination and take extracts or copies of any records or documents produced before him.

(2) If the said authority has reason to believe that there has been any contravention of the provisions of this Order or with a view to securing compliance with this Order, he may enter, inspect or search the fair price shop or any premises relevant to transactions of business of the fair price shop.

(3) The said authority may also search, seize or remove such books of accounts or stocks of essential commodities where such authority has reason to believe that these have been used or will be used in contravention of the provisions of this order.

(4) The provisions of section 100 of the Code of Criminal Procedure 1973, relating to search and seizure shall so far as may be, apply to search and seizure under this Order.

11. Appeal:

(1) All appeals shall lie before the Appellate Authority appointed under paragraph 7 of the Annexe to this Order

(2) Any person aggrieved by an order of the designated authority denying the issue or renewal of a ration card or cancellation of the ration card may appeal to the Appellate Authority within thirty days of the date of receipt of the order.

(3) Any person aggrieved by an order of the designated authority denying the issue or renewal of the licence to the fair price shop owner, or cancellation of the licence may appeal to the Appellate Authority within thirty days of the date of receipt of the order.

(4) No such appeal shall be disposed of unless the aggrieved person has been given a reasonable opportunity of being heard.

(5) Pending the disposal of an appeal, the Appellate Authority may direct that the order under appeal shall not take effect until the appeal is disposed of.

12. Protection of action taken under Order:

No suit, prosecution or other legal proceeding shall lie against any person for anything which is in good faith done or intended to be done in pursuance of this Order.

13. Power of Central Government to give directions:

The Central Government may give such directions as it may deem necessary to State Government for execution of all or any of the provisions of this Order and the State Government shall comply with such directions.

14. Provisions of the Order to prevail over previous Orders of State Governments:

The provisions of this Order shall have effect notwithstanding anything to the contrary contained in any Order made by a State Government or by an officer of such State

Government before the commencement of this Order except as respects anything done, or omitted to be done there under before such commencement:

(S.C. BRAHMA)

JOINT SECRETARY TO THE GOVERNMENT OF INDIA

Annexe to the Public Distribution System Control Order,

2001

[See clauses 3,4,5,6,7, 8,10 & 12]

1. Identification of families living below the poverty line:

(1) State Governments shall formulate suitable guidelines for the purpose of identification of families living Below the Poverty Line (BPL), including the Antyodaya families, as per the estimates adopted by the Central Government. Care will be taken to ensure that the families so identified are really the poorest. The exercise of identification of BPL and Antyodaya families, wherever it has not been done already, shall be completed within three months of the issue of this Order.

(2) State Governments shall get the lists of BPL and Antyodaya families reviewed every year for the purpose of deletion of ineligible families and inclusion of eligible families.

(3) While undertaking the exercise of identification or review of BPL and Antyodaya families, each State Government shall prescribe a suitable proforma to be filled up by or on behalf of the head of a family.

(4) The data provided in the prescribed proforma shall be verified by the authority designated by the State Government for the purpose. The said authority shall also certify the correctness of the information contained in the proforma.

(5) Gram Sabhas shall finalise the list of beneficiaries belonging to BPL and Antyodaya categories drawn up by the designated authority in respect of the area under their respective jurisdiction.

(6) Where there are no Gram Sabhas, the local representative bodies shall finalise the list of beneficiaries belonging to BPL and Antyodaya categories within their respective jurisdiction.

(7) The designated authority of the State Government or the local representative bodies including Gram Sabhas and Gram Panchayats which have been entrusted with the task of identification of beneficiaries, shall verify and certify the information in the prescribed proforma for BPL and Antyodaya families.

2. Ration Cards:

(1) State Governments shall ensure that no eligible applicant is denied a ration card under the Public Distribution System.

(2) The ration card holder shall be entitled to draw essential commodities from a fair price shop on weekly basis.

(3) State Government shall issue distinctive ration cards to APL, BPL and Antyodaya families.

(4) The designated authority shall issue a ration card within one month of the date of receipt of the application after necessary checks and verification.

(5) State Governments shall specify a timeframe for making additions or alterations in the ration card. In case this time limit is not adhered to, the reasons therefor shall be intimated to the applicant in writing.

(6) State Government shall conduct periodical checking of ration cards to weed out ineligible and bogus ration cards and bogus units in ration cards.

(7) A ration card shall be valid for a specified period. A ration card shall be issued afresh or renewed after fresh verification of antecedents and such other checks as may be prescribed by the State Governments in this regard.

(8) Elimination of bogus ration cards as well as bogus units in the ration cards shall be a continuous exercise by the State Governments to check diversion of essential commodities.

(9) Ration cards shall not be used as documents of identity.

3. Scale of issue and issue price:

(1) The Central Government shall make available to the State Governments foodgrains for distribution under the Public Distribution System to various categories of beneficiaries at such scales and prices, as may be specified from time to time.

(2) The State Governments shall not divert the allocations made by the Central Government for distribution under the Public Distribution System.

4. Distribution:

(1) The Food Corporation of India (FCI) or any other agency designated for the purpose by the Central Government shall ensure physical delivery of foodgrains of fair average quality to State Governments for distribution under the Public Distribution System, as per the allocations made by the Central Government, within two weeks of the receipt of payment from the State Governments and issue of release orders.

(2) State Governments shall, on getting allocation of foodgrains from the Central Government, issue district-wise allocation orders authorising their agencies or nominees to draw foodgrains from the FCI within ten days of the receipt of allocation orders made by the Government of India

(3) The designated authority of the State Governments shall ensure delivery of one copy of allocation order made to the fair price shop simultaneously to Gram Panchayats or Nagar Palikas or Vigilance Committees or any other body nominated for monitoring the functioning of the fair price shops by the concerned State Government.

(4) Gram Panchayats or Nagar Palikas or Vigilance Committees or any other body nominated for monitoring the functioning of the fair price shop by State Governments shall display the stocks of essential commodities allotted during the month to the fair price shops on a notice board outside their office.

(5) While making monthly allocations to the fair price shops the designated authority of State Governments shall take into account the balance stock, if any, lying un-distributed with the fair price shop owners for the subsequent allocations.

(6) State Governments shall make arrangements for taking delivery of essential commodities issued by the Central Government by their designated agencies or nominees from the FCI depots/godowns and ensure further delivery to the fair price shop within the first week of the month for which allocation is made.

(7) Before making the payment to the FCI the representatives of State Governments or their nominees and the FCI shall conduct joint inspection of the stocks of foodgrains intended for issue to ensure that the stocks conform to the prescribed quality specifications.

(8) The FCI shall issue to the State Governments stack-wise sealed samples of the stocks of foodgrains supplied to them for distribution under the Public Distribution System at the time of despatch.

(9) State Governments shall exercise necessary checks to ensure that full quantity lifted by them reaches their godowns and in turn the fair price shops.

(10) State Governments shall ensure that stocks of essential commodities under the Public Distribution System, as issued from the FCI godowns, are not replaced by stocks of inferior quality during storage, transit or any other stage till delivery to the ration card holder.

5. Licensing:

State Governments shall issue an order under section 3 of the Act for regulating the sale and distribution of the essential commodities. The licenses to the fair price shop owner shall be issued under the said order and shall lay down the duties and responsibilities of the fair price shop owner. The responsibilities and duties of fair price shop owners shall include, inter alia:

(i) sale of essential commodities as per the entitlement of ration card holders at the retail issue prices fixed by the concerned State Government under the Public Distribution System;

(ii) display of information on a notice at a prominent place in the shop on daily basis regarding (a) list of BPL and Antodaya beneficiaries, (b) entitlement of essential commodities, (c) scale of issue, (d) retail issue prices, (e) timings of opening and closing of the fair price shop, (f) stock of essential commodities received during the month, (g) opening and closing stock of essential commodities and (h) the authority for redressal of grievances/lodging complaints with respect to quality and quantity of essential commodities under the Public Distribution System;

(iii) maintenance of records of ration card holders (APL, BPL and Antodaya), stock register, issue or sale register;

(iv) furnishing of copies of specified documents, namely, ration card register, stock register, sale register to the office of the Gram Panchayat or Nagar Palika or Vigilance Committee or any other body authorized by State Governments for the purpose;

(v) display of samples of foodgrains being supplied through the fair price shop;

(vi) production of books and records relating to the allotment and distribution of essential commodities to the inspecting agency and furnishing of such information as may be called for by the designated authority;

(vii) accountal of the actual distribution of essential commodities and the balance stock at the end of the month to the designated authority of the concerned State Government with a copy to the Gram Panchayat;

(viii) opening and closing of the fair price shop as per the prescribed timings displayed on the notice board.

6. Monitoring:

(1) State Governments shall ensure a proper system of monitoring of fair price shops and prescribe model sale register, stock register and ration card register.

(2) State Governments shall ensure regular inspections of fair price shops not less than once in six months by the designated authority. State Governments may issue orders specifying the inspection schedule, list of check points and the authority responsible for ensuring compliance with the said orders.

(3) Meetings of the Vigilance Committees on the Public Distribution System at the State, District, Block and FPS level shall be held on a regular basis. The date and periodicity shall be notified by State Governments. However, the periodicity shall not be less than one meeting a quarter at all levels.

(4) State Governments shall ensure a periodic system of reporting and the complete information in this regard shall be sent in the prescribed form as follows:

(i) By fair price shops to the District Authorities by the 7th of the month following the month for which allocation is made in Form 'A'.

(ii) By the District Authorities to State Government by the 15th of the month following the month for which allocation is made in Form 'B'.

(iii) By the State Government to the Central Government by the end of the month following the month for which allocation is made in Form 'C'.

(5) Future allocation of foodgrains to States shall be linked to the receipt of regular reports from the respective States and furnishing of utilization certificates by them within a period of two months from the month for which allocation is made.

(6) State Governments shall ensure monitoring of the functioning of the Public Distribution System at the fair price shop level through the computer network of the NIC installed in the District NIC centers. For this purpose computerized codes shall be issued to each FPS in the district.

(7) State Governments shall educate the ration card holders regarding their rights and privileges under the Public Distribution System by use of electronic and print media as well as display boards outside fair price shops.

(8) State Governments shall issue and adopt the Citizen's Charter based on the model Citizens Charter issued by the Central Government.

(9) The designated authority shall direct the concerned fair price shop owner to provide relevant extracts of the documents maintained by him on an application made by a beneficiary, on payment of a prescribed fee.

7. Appellate Authority:

The State Governments shall appoint the Appellate Authority for the purposes of this order.

CITIZEN CHARTER

Cooperation, Food and Consumer Protection Department

TARGETED PUBLIC DISTRIBUTION SYSTEM (TPDS)

1. We, the Government of Tamil Nadu view the Targeted Public Distribution System as an important constituent of the strategy for Poverty Eradication to ensure Food Security to the vulnerable sections of Society. We propose to implement the Public Distribution System to the best advantage of the beneficiaries with utmost transparency and efficiency.
2. For the purpose of categorization of cardholders under Public Distribution System, the Government have prescribed two colour cards viz., Pink and Yellow. The Pink colour cardholders will be entitled to rice and other essential commodities at prices as fixed by the Government from time to time. The Yellow Colour cardholders would draw their rations other than rice based on options. Those who opt out of rice can draw additional quantity of sugar or kerosene as the case may be, in lieu of rice at prices as fixed by the Government from time to time.

Among the aforesaid two categories of cards, families falling Below Poverty

Line (BPL) will be identified based on the norms as below:

i. Rural Areas

- a. Families getting an income upto Rs.15,000 per year.
- b. Landless agricultural labourers.
- c. Small and marginal farmers
- d. Self-employed rural artisans
- e. Old age pensioners and destitute widows, physically handicapped persons etc.

who are getting similar pension from Government. (In the case of items (b) to (e) the income limit of Rs.15,000/- per annum will apply)

ii. Urban Areas

- a. Families getting an income upto Rs.15,000/- per year.
- b. Generally people living in slums
- c. Daily wage-earners like Rickshaw-pullers, porters, fruit and flower sellers on pavements, domestic servants, construction workers and other similarly placed

(In the case of items (b) and (c) above the income limit of Rs.15,000/- per annum will apply)

2. The Government of Tamil Nadu promise to issue a maximum of 20 Kgs. of rice per month per family for the Pink colour cardholders at the Fair Price Shops indicated in the card. The yellow cardholders will not get rice and they will have the option to get additional 3 kgs of sugar or 5 litres of kerosene in lieu of rice. They will, continue to get other commodities at the scales as fixed for Pink colour cardholders.

3. The price of rice at the Fair Price shop will be Rs.2/- for common and Rs.3.75 for grade 'A' variety per Kg. and the price shall not be more than 50 paise over the issue price that may be fixed by the Government of India for the BPL population.

4. The rice supplied at Fair Price Shops will be of Fair Average Quality as prescribed by Government of India.

5. The Fair Price Shops will be open on all days of the month (except Government holidays) between 9.00 A.M. to 1.00 P.M. and 2.00 P.M. to 6.00 P.M. in the Districts and 8.30 A.M. to 12.30 P.M. and 3.00 P.M. to 7.00 P.M. in Chennai City and its belt area. The card holders

can get the commodities as per scale of supplies on any day and any time as mentioned above. The food grains due to the cardholders for the month will be supplied within the month either in one installment or in two installments, if the cardholder so chooses in so far as it relates to rice.

6. The Civil Supplies Department will ensure periodical checking of family cards to detect and eliminate the bogus cards and will take stern action against person found guilty of misuse of the PDS benefits in any manner.

7. The Civil Supplies Department will also carry out addition and deletion of the names of the family members, change in address, transfer of ration cards in a time bound manner.

1. FAIR PRICE SHOP

Every family residing in the State of Tamil Nadu will be entitled to a ration card under the Tamil Nadu Scheduled Commodities (Regulation of Distribution by Card System) Order, 1982 as prevalent from time to time. The following procedure will be followed for the issue of ration cards:-

1. The criteria prescribing eligibility and procedure for issue of ration card will be widely publicized and made available to any citizen on demand.

2. Simple application forms in easy language will be available at Taluk Supply Offices in District/Assistant Commissioner's office in Chennai city for being filled by the applicants for ration cards. Two passport size photographs (black and white) are required-one to be affixed in the application form and another for printing/affixing in the ration card.

3. Special arrangements will be made at the Taluk Supply offices in the District/Assistant Commissioner of Civil supplies office in Chennai city to help the applicants to fill up the forms and to explain the procedure followed before ration cards are issued in their favour.

4. Every application for ration card will be duly acknowledged on the spot and given a suitable registration number.

5. The acknowledgement slip will indicate the date on which the ration card can be collected in case all information as required have been correctly given.

6. In case the ration card is not ready for collection on the date specified in the acknowledgement slip, due to unavoidable administrative reasons or for re-verification of details etc, the reasons for the delay and the likely date by which the card will be available will also be invariably intimated.

7. All ration card holders will be suitably advised and given appropriate guidance regarding the FPS at which they could register their cards for obtaining supplies. Any difficulty faced by the cardholders as may be expressed in writing will be resolved within three days from the date of receipt of such grievances by deputing appropriate inspecting officials to the FPS under intimation to the cardholders.

8. The officials and staff who may have direct contact with the public in regard to issue of ration cards, will wear name-badges and will attend to the needs of the public courteously and promptly.

9. The names of officials, their designation, telephone numbers and addresses to whom grievances/complaints relating to delay or rejection of application for ration cards could be addressed, will be prominently displayed at the concerned office premises.

10. All grievances/complaints and other correspondence will be duly registered and acknowledged on the spot if made in person across the counter or and if received by post within 7 days from the date of receipt.

11. Final replies to such grievances/complaints will be issued within 30 days.

12. Stringent measures would be taken for detection of bogus and unauthorized Ration Cards through a system of surprise checks.

13. The criteria for identifying those Below Poverty Line to be covered in TPDS will be transparent.

14. Complaints/grievances regarding inclusion or non-inclusion in the Below Poverty Line target group will be dealt with by the Taluk Supply Officer in the District/Assistant Commissioner of Civil Supplies in Chennai City.

2) The Civil Supplies Department will formulate and implement fool-proof arrangements for delivery of food grains and other essential commodities to Fair Price Shops and for its subsequent distribution to the intended beneficiaries through the shop in a transparent and accountable manner. The State will devised credible financial and administrative arrangements, so as to ensure the physical movement of the allotted food grains to the Fair Price Shops and subsequent issue to the beneficiaries.

3) Inspection and Checking

To make the system more effective and efficient and to introduce an element of accountability, we have prescribed an inspection schedule for all offices under the Civil Supplies, Revenue and Co-operation Departments. During these inspection, the quality and quantity of commodities being supplied through Fair Price Shops, smooth functioning of the Fair Price Shops with reference to opening and closing time of Fair Price Shops, the premises of wholesalers of Kerosene etc., will be checked.

4) Right to Information

Under Clause (1) of section 2 of the Tamil Nadu Right to Information Act, 1997 (Tamil Nadu Act 24 of 1997), the Government have empowered the officers specified in Column (2) of the Table below working in the offices specified in the corresponding entries in Column(1) thereof, to be the Competent Authorities within their respective jurisdiction, for the purpose of the said Act as far as PDS is concerned

http://www.tn.gov.in/citizen/tds_ctr.htm

ภาคผนวก ข.

แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้างสถานภาพ และความต้องการสวัสดิการของ
กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ(มอเตอร์ไซค์รับจ้าง)

แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง

เรื่อง “สถานภาพและความต้องการสวัสดิการของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ (มอเตอร์ไซค์รับจ้าง)”

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ

1. เพศ

1. ชาย2. หญิง

2. อายุ.....ปี

3. สถานภาพสมรส

1. โสด2. สมรส3. หม้าย/หย่า

4. ระดับการศึกษา

1. ไม่ได้เรียน2. ต่ำกว่า ป.43. ป.4-ป.64. มากกว่า ป.6

5. ภูมิลำเนาเดิม จังหวัด.....

6. ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนในกรุงเทพมหานครและบริเวณชานเมือง.....ปี

7. เหตุผลของการย้ายเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานคร.....

8. ขนาดของสมาชิกในครอบครัว

1. 1-3 คน2. 4-6 คน3. 7-9 คน4. มากกว่า 9 คน

9. สมาชิกในครอบครัว ประกอบด้วย (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

1. สามี ภรรยา2. มีบุตร จำนวน.....คน3. พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย4. พี่ น้อง จำนวน.....คน5. เพื่อน จำนวน.....คน

ตอนที่ 2 ลักษณะงานมอเตอร์ไซค์รับจ้างและ สภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไป

1. รายได้จากการขี่มอเตอร์ไซค์รับจ้างโดยเฉลี่ย/วัน
 1. ต่ำกว่า 100 บาท
 2. 101-200 บาท
 3. 200-300 บาท
 4. มากกว่า 300 บาท
2. รายได้พอเพียงกับค่าใช้จ่ายในครอบครัวหรือไม่
 1. เพียงพอ
 2. ไม่เพียงพอ
3. ขี่มอเตอร์ไซค์รับจ้างทุกวันหรือไม่
 1. ทุกวัน
 2. ไม่ทุกวัน เพราะ.....
4. ลักษณะที่อยู่อาศัย
 1. เป็นกลุ่มชุมชน มีบ้านเลขที่
 2. เป็นกลุ่มชุมชน ไม่มีบ้านเลขที่
 3. ปลุกแยกอิสระ ไม่เป็นชุมชนแออัด ไม่มีบ้านเลขที่
 4. ปลุกแยกอิสระ ไม่เป็นชุมชนแออัด มีบ้านเลขที่
5. สุขภาพอนามัย
 1. ดี
 2. เจ็บป่วยนานครั้ง อาการเจ็บป่วย คือ.....
 3. เจ็บป่วยประจำ อาการป่วยคือ.....
6. ได้ใช้บริการทางแพทย์หรือไม่
 1. ได้ใช้ สถานที่.....
 2. ไม่ได้ใช้
7. มีบัตร 30 บาทรักษาทุกโรคหรือไม่
 1. มี สถานที่.....
 2. ไม่มี
8. มีบุตรหรือไม่
 1. มี
 2. ไม่มี

กรณีมีบุตรจำนวนบุตร.....คน

ก. บุตรที่เรียนหนังสือ.....คน

ข. บุตรที่ไม่ได้เรียนหนังสือ.....คน
9. บุตรได้รับบริการทางสาธารณสุขเช่น คำแนะนำในการรักษาสุขภาพอนามัย การตรวจร่างกาย หรือไม่
 1. ได้รับ จากหน่วยงาน.....
 2. ไม่ได้รับ เพราะ.....

ตอนที่ 3 การบริการสังคมที่ต้องการ

1. รายได้จากการขี่มอเตอร์ไซค์รับจ้าง

1. ต้องการ โดย 1. รับเงินค่าแรงรายวัน
2. อีสระ แต่ควรกำหนดราคาต่อระยะทาง เป็นมาตรฐานที่เท่ากัน
2. ไม่ต้องการ

2. ด้านการดูแลสุขภาพอนามัย

1. ต้องการ กือให้มี.....
(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
2. ไม่ต้องการ

3. ด้านการรักษาพยาบาล

1. ต้องการ กือให้มี.....
(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
2. ไม่ต้องการ

4. ด้านที่อยู่อาศัย

1. ต้องการ กือให้มี.....
(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
2. ไม่ต้องการ

5. อื่นๆ ได้แก่.....

ประวัติผู้เขียน

ชื่อผู้เขียน นางสาววีรนุช วรพันธ์
วันเดือนปีเกิด 13 มกราคม พ.ศ. 2524
ประวัติการศึกษา พ.ศ.2546 : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ประวัติผู้เขียน

ชื่อผู้เขียน นางสาววีรนุช วรพันธ์
วันเดือนปีเกิด 13 มกราคม พ.ศ. 2524
ประวัติการศึกษา พ.ศ.2546 : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์