



รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครอง
และเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขอ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน
MODEL OF SOCIAL WELFARE STANDARDS TO SYSTEM
DEVELOPMENT AND STRENGTHEN THE SECURITY PROTECTION
FOR INFORMAL WORKERS OF LOCAL ADMINISTRATIVE
ORGANIZATION IN UPPER NORTHERN THAILAND

พุทธินันท์ บุญเรือง*
Buddhinan Boonruang

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน เพื่อพัฒนารูปแบบและตรวจสอบรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเลือกแบบหลายขั้นตอน (multi-stage random sampling) ด้วยการสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) และสถิติเชิงอนุมาน (inferential statistics) ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพและปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน พบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความพร้อมระดับค่อนข้างน้อย ทั้งด้านการบริหารจัดการ

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ e-Mail: nanfa16@hotmail.com



ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร เช่น นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา นอกจากนี้บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านจิตสวัสดิการสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการทำงานด้านสวัสดิการสังคม สำหรับด้านงบประมาณและด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความพร้อมแตกต่างกัน

2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน คือ “ME-HOPE Model”

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสำหรับแรงงานนอกระบบ หรือพัฒนาเครือข่ายสวัสดิการแรงงานนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาส่งเสริมอาชีพที่หลากหลายในพื้นที่ให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันโดยการมีส่วนร่วม ตลอดจนการส่งเสริมแนวทางการให้บริการจัดการและแหล่งทุน ควรให้ความสำคัญในการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน การกำหนดมาตรการหรือแนวนโยบายทางสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสำหรับแรงงานนอกระบบ พัฒนาระบบคุ้มครองแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ให้มีความชัดเจน เข้าถึงง่าย และรวดเร็ว

คำสำคัญ: การจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน, ระบบคุ้มครอง, ความมั่นคง, แรงงานนอกระบบ

ABSTRACT

The purposes of this research were to study problems and readiness of the local administration of social welfare standards to develop and strengthen protection for workers in the northern district. As well as investigate model development and validation of social welfare standards and to draft policy recommendations to government agencies. The sample was stakeholders, members of social development and human stability, public health, Sub-District Administration, and executive members. The sample groups were obtained through multi-stage random sampling using purposive sampling methodology. The research tools for quantitative data collection were questionnaires. Data was analyzed by descriptive statistics and inferential statistics. The result indicated that:

1. The problems and readiness of the local administration of social welfare standards to develop and strengthen protection for workers in the northern indicated that local administration organization was low on budget management and personnel such as social welfare specialists and psychologists. Besides the people who perform



the task were lack of knowledge, skills and experience on social welfare tasks. For the budget domain, such Local Administration Organization were differed in their readiness

2. The model development and validation of social welfare standards, to develop and strengthen protection for workers in the northern showed that the conference and the research used the strength and opportunity to set the model for social welfare management to state of health promotion and quality of life development to Elderly of Uttaradit Local Administration Organization, ME-HOPE Model.

3. Governments policy feedback should promote social welfare standards for workers or develop a network of welfare workers to effectively develop, promote careers in various areas, with the ability to compete by participating lenders. Promote guidelines for service management and capital resources should be a priority in the social welfare standards. The measures or policies in the social welfare system, social standards for workers in the area to protect workers effectively with the social changes that are clear, simple and fast access.

Keywords: social welfare standards, protection systems, security, workers.

บทนำ

การดำรงชีวิตในปัจจุบันของคนจำเป็นต้องมีสวัสดิการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดสถานะการดำรงชีวิตที่ดี มีสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถเข้าถึงการจัดบริการและทรัพยากรของรัฐอย่างเหมาะสม สวัสดิการไม่ได้มีความหมายอยู่ที่การจัดบริการทางสังคมเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หากแต่สวัสดิการเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต อยู่บนรากฐานของความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีความเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคล ครอบครัว เครือญาติ ชุมชนไปสู่ชุมชน ยิ่งใหญ่กว่าการให้การบรรเทาทุกข์ สวัสดิการมีความเกี่ยวข้องกับมิติที่หลากหลายของชีวิตคน และเป็นการจัดการทางสังคมที่บูรณาการครอบคลุมคุณภาพชีวิตของคนและสังคม ทั้งเรื่องสังคม เศรษฐกิจ สุขภาพสังคม ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงปลอดภัยทางสังคม สิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545, หน้า 1)

ปัจจุบันสถานการณ์ของปัญหาได้เปลี่ยนแปลงไป มีความยุ่งยากซับซ้อนของเหตุปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ประกอบกับทรัพยากรของรัฐมีจำกัด การจัดรูปแบบงานสวัสดิการสงเคราะห์ที่เน้นการให้ การปรับพฤติกรรมเชิงปัจเจกจึงไม่เพียงพอ ไม่เท่าทันต่อการแก้ปัญหา การจัดสวัสดิการเพื่อดูแลคนที่ยากลำบากหรือด้อยโอกาส จำเป็นต้องมีการทบทวนรูปแบบและแนวทางให้บริการ



ที่กว้างไกลและลึกซึ้งกว่าการสงเคราะห์ด้านเดียว ไม่ควรให้การให้เป็นรูปแบบหลักแบบเดียว ระบบสวัสดิการสังคมไทยจึงควรมีการออกแบบที่หลากหลาย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหา และเข้าถึงความยากลำบากและซับซ้อนของคนที่มีประสบปัญหาต่างกลุ่มต่างความต้องการมากขึ้น ปัญหาที่แรงงานนอกระบบประสบอยู่ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิการที่นอกเหนือกฎหมาย เช่น การส่งเสริมสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ ทั้งที่พักอาศัย การประกอบอาชีพ/การมีงานทำ การเพิ่มรายได้ ความก้าวหน้าในอาชีพ การศึกษา ขาดทักษะฝีมือ หรือด้านสุขภาพ/การรักษาพยาบาล ความต้องการความคุ้มครองด้านการถูกหลอกลวง การถูกเอารัดเอาเปรียบ การถูกกลั่นแกล้ง/การช่วยเหลือเกี่ยวกับภาระหนี้สิน เป็นต้น เพื่อที่จะปรับปรุง พัฒนา และหาแนวทางในการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่แนวทางหรือนโยบายการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบอย่างเหมาะสม (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2550, หน้า 12)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการและการบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น ที่ผ่านมามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีการส่งเสริมสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบในพื้นที่โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบในท้องถิ่น เพื่อให้เป็นเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับชุมชน สังคม และท้องถิ่น จึงสมควรพัฒนาแรงงานนอกระบบในพื้นที่ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพร้อมเข้าสู่กระแสของการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหาและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน
2. เพื่อพัฒนารูปแบบและตรวจสอบรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน



ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่

1. รูปแบบและประเภทของสวัสดิการที่แรงงานนอกระบบได้รับในปัจจุบันและที่เหมาะสมในยุคโลกาภิวัตน์
2. สถานการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการจัดสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ของแรงงานนอกระบบ รวมถึงศึกษาการถกฉวยผลประโยชน์จากรัฐสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับประชาชน
3. นโยบาย แนวทาง และรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวน 869 แห่ง กลุ่มตัวอย่าง 274 แห่ง ใช้สูตรการคำนวณของ ทาโร่ ยามาเน่ (Yamane, 1973, pp. 727-728)
2. แรงงานนอกระบบที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน จำนวน 650 คน โดยการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน โดยใช้การวิจัยแบบผสม (mixed methodology research) มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 สภาพ ปัญหาและความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน ใช้รูปแบบการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนี้

การศึกษาเชิงปริมาณ ประกอบด้วย การสอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ แรงงานนอกระบบ จำนวน 650 คน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 274 คน ใช้แบบสอบถามและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ การศึกษา รายได้ สถานภาพ และความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพ ปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน ใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความถี่ และร้อยละ

การศึกษาเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน ทั้งแนวทางและปัญหาในการดำเนินการ วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา (content analysis and content synthesis) แล้วนำเสนอในรูปแบบพรรณนาความเรียง



ขั้นตอนที่ 2 พัฒนารูปแบบและตรวจสอบรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาสภาพ ปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน มาสนทนากลุ่ม (focus group) กับกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วยพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 คน เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเอกสารประกอบการสนทนากลุ่มที่มีลักษณะเป็นแบบสอบถาม การแสดงความคิดเห็น วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT analysis) แล้ววิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อหาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบที่พัฒนาขึ้น

ผลการวิจัย

สภาพ ปัญหาและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน

ข้อมูลของแรงงานนอกระบบ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศหญิง จำนวน 374 คน เป็นเพศชาย จำนวน 276 คน ส่วนใหญ่อายุ 60 ปีขึ้นไป มีสถานภาพสมรส มีบุตร การศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา ลักษณะอาชีพเป็นงานประจำ ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอิสระ/ธุรกิจส่วนตัว ทำงานวันละ 7-8 ชั่วโมง รายได้รวมแล้วเฉลี่ยจากการประกอบอาชีพ (ต่อเดือน) อยู่ระหว่าง 1,917-5,000 บาท และ 5,001-10,000 บาท หลังจากหักค่าใช้จ่ายไม่มีการออม มีหนี้สินในระบบส่วนใหญ่เป็นกองทุนหมู่บ้าน/สหกรณ์/กลุ่มออมทรัพย์ และหนี้สินนอกระบบ มีหนี้สินอยู่ระหว่าง 501-1,000 บาท ต่อเดือน โดยแรงงานนอกระบบต้องการระบบคุ้มครองการประกันชีวิตภาคเอกชน ในด้านการเจ็บป่วย การเสียชีวิต และการคุ้มครองความพิการ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แรงงานนอกระบบต้องการให้มีการดูแลด้านความเจ็บป่วย มีระบบคุ้มครองทางสังคมและการคุ้มครองด้านการเสียชีวิต ซึ่งแรงงานนอกระบบมีความสามารถในการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการค่อนข้างน้อย แต่สามารถจ่ายเงินสมทบในการร่วมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการในระดับปานกลาง

ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 160 คน เป็นเพศชาย จำนวน 114 คน อายุ 31-35 ปี การศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี จำนวน 3124 คน มีรายได้ 10,001-15,000 บาท ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 180 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล จำนวน 73 แห่ง เป็นเทศบาลเมือง จำนวน 11 แห่ง เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 10 แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จำนวน 234 แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง จำนวน 112 แห่ง และเป็น



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จำนวน 82 แห่ง หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ

การพัฒนารูปแบบและตรวจสอบรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน

พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในระดับค่อนข้างน้อย ทั้งด้านการบริหารจัดการงบประมาณและด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่มีแนวทางในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ซึ่งแต่ละแห่งมีขนาดแตกต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความพร้อมในการดำเนินการต่างกัน จากการวิเคราะห์ข้อมูล สามารถกำหนดรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐาน สู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในเขตภาคเหนือตอนบน คือ ME-HOPES Model มีองค์ประกอบดังนี้

M: Multi Service Approach คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนต้องให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่หลากหลายวิธีการ

E: Environment and Economic Sufficiency คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนต้องให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในการทำงานให้เหมาะสมกับสุขภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในชุมชน การจัดการเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมแรงงานนอกระบบให้ดำรงตนบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง

H: Heath คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนต้องให้ความสำคัญกับการจัดการระบบสุขภาพ อาชีวอนามัยในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ

O: Occupation คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างการมีงานทำ และการพัฒนาศักยภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบ

P: Participate คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ

E: Education คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนต้องให้ความสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบมีการศึกษา ส่งเสริมการศึกษา การเรียนรู้ การพัฒนา และฝีมือ

S: Safety คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบนต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความปลอดภัยในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ



อภิปรายผล

การศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนากระบวนการคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน ทำให้เห็นว่าสถานภาพของแรงงานนอกระบบเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อแรงงานนอกระบบมีความรู้สึกที่ไม่มั่นคง ก็จะพยายามแสวงหาการทำงานที่ทำให้มีความรู้สึกถึงความมั่นคงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความรู้สึกไม่มั่นคงด้านสวัสดิการ และไม่มีหลักความมั่นคงทางรายได้ โดยเฉพาะการปลูกพืชที่ต้องขึ้นอยู่กับสภาพอากาศ ยังมีความแปรปรวนของสภาพอากาศมากเท่าไร ยังมีความรู้สึกไม่มั่นคงมากขึ้น สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2552) ได้ศึกษาสภาพความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม เฉพาะกรณีเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า พบว่ามีการจ้างแรงงานเด็กในกิจการเพาะปลูก (อ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง และส้ม) และในกิจการเลี้ยงสัตว์ (ไก่และกุ้ง) แต่ไม่พบว่าการจ้างแรงงานเด็กในกิจการเลี้ยงสุกร แรงงานเด็กที่ถูกว่าจ้างส่วนใหญ่จะเป็นลูกหลานของเกษตรกรหรือเพื่อนเกษตรกรที่อยู่ในละแวกนั้น และลูกหลานของแรงงาน (ผู้ใหญ่) ที่ติดตามพ่อแม่หรือครอบครัวมา แรงงานเด็กเหล่านี้มีอายุอยู่ในช่วง 10-17 ปี งานที่เกษตรกรจ้างเด็กมาทำงานจะเป็นงานเบาและงานทั่วไป แต่ถ้าเป็นงานอันตราย เช่น งานใช้เครื่องยนต์หรือเครื่องจักรกลการเกษตร จะไม่ใช่แรงงานเด็ก ข้อเสนอแนะคือในกิจการเพาะปลูก การว่าจ้างแรงงานส่วนใหญ่เป็นงานเบา เช่น งานเหมาเก็บเกี่ยวผลผลิต ผู้ว่าจ้างจึงไม่สนใจว่าจะมีแรงงานเด็กมาด้วยหรือไม่ ส่วนกิจการเลี้ยงสัตว์ไม่นิยมว่าจ้างแรงงานเด็ก เพราะเด็กยังขาดความรู้และประสบการณ์ หากทำงานผิดพลาดอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของสัตว์ได้ ข้อค้นพบนี้ สอดคล้องกับข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ระบุว่า งานเกษตรกรรมเป็นงานที่มีลูกหลานช่วยทำงานมากถึงร้อยละ 70 โดยไม่ได้เป็นการว่าจ้าง สอดคล้องกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2546) ที่พบว่ากลุ่มหาบเร่แผงลอย ประกอบด้วย พ่อค้า-แม่ค้าเดินเร่ขายของ ขับขี่รถเข็น ฯลฯ ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกิจการของตนเอง มักขายสินค้าประเภทอาหาร พืชผักผลไม้ เครื่องดื่ม ดอกไม้ พวงมาลัย สลากกินแบ่งรัฐบาล ของใช้ประจำวัน เครื่องประดับ หนังสือพิมพ์ อาชีพนี้ขยายตัวตามการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ซึ่งมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด ส่วนหนึ่งเพราะเป็นอาชีพที่ไม่ต้องการความรู้ ทักษะ หรือทุนมากนัก ทั้งยังเป็นอาชีพที่ผู้ทำรู้สึกอิสระ ไม่ต้องเป็นลูกจ้างใคร สอดคล้องกับการศึกษาของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2550) พบว่าความยากจนมี 4 มิติ ได้แก่ (1) จนทรัพย์สิน คือขาดรายได้ ขาดปัจจัยการผลิต ขาดปัจจัยยังชีพ (2) จนสิทธิและโอกาส คือมีความด้อยสิทธิ ไม่ได้รับสิทธิ ถูกตัดสิทธิทางสังคม ไม่มีโอกาสทางการศึกษา เข้าไม่ถึงสิทธิทางสาธารณสุข (3) จนอำนาจ คือขาดอำนาจการต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบไม่เสมอภาค ถูกเอาเปรียบ ถูกขูดรีด ไร้อำนาจป้องกันตัว และ (4) จนศักดิ์ศรี ถูกแบ่งแยกแตกต่าง ถูกเบียดเบียนจากสังคม ถูกดูถูกเหยียดหยาม แนวทางในการจัดระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส สอดคล้องกับการศึกษาของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2548) ที่พบว่าเกษตรกร



และแรงงานรับจ้างส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า สมาชิกครัวเรือนเกษตรกรที่สำเร็จการศึกษาระดับสูงมักจะไม่กลับมาทำงานในภาคเกษตรกรรม และเกษตรกรในพื้นที่ต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐให้รวมกลุ่มกันเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอาชีพและการผลิตร้อยละ 77.44 ของเกษตรกรเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มอาชีพชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มชาวสวนยาง กลุ่มชาวนา กลุ่มเลี้ยงกุ้ง เป็นต้น และได้รับการช่วยเหลือด้านสวัสดิการบางส่วนจากกลุ่ม อาทิ เงินฌาปนกิจ แต่การรวมกลุ่มดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองทางสังคม ในส่วนของแรงงานรับจ้างยังไม่มีการรวมกลุ่มอย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่แรงงานรับจ้างส่วนใหญ่คือเกษตรกรที่ออกมาจ้างทำงานนั่นเอง เกษตรกรไม่ว่าจะเป็นชาวนา หรือชาวประมง ส่วนใหญ่มักประสบปัญหาคล้ายกันคือ ไม่มีที่ดินหรือเครื่องมือทำกินเป็นของตนเอง มีหนี้สิน ต้องเผชิญกับความผันผวนของราคาผลผลิต มีความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของสภาพอากาศ และปัญหาสุขภาพจากการทำงานหนัก ส่วนแรงงานรับจ้างทางการเกษตรจะมีปัญหาเรื่องค่าจ้างต่ำ งานหนัก ความไม่แน่นอนของการจ้างงาน ขาดสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้รับเงินชดเชยจากการลาหยุด ลาคลอด หรือกรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมมักเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น การใช้สารเคมีทางการเกษตร ฝุ่นละอองที่มีผลต่อทางเดินหายใจและผิวหนัง รวมทั้งอันตรายจากการใช้เครื่องจักรในการผลิตหรือเครื่องเก็บเกี่ยวผลผลิต และปัญหาสุขภาพอื่น ๆ เช่น ปวดกล้ามเนื้อและกระดูกจากการทำงานทำเดี่ยวเป็นเวลานาน รวมทั้งการใช้เครื่องมือการเกษตรที่ไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย

การศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน จะเห็นได้ว่า แนวโน้มของการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยใช้รูปแบบ ME-HOPES Model องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่สามารถดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมได้ โดยการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเพื่อความมั่นคงของแรงงานนอกระบบให้เหมาะสมกับสภาพสถานการณ์และบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ สิ่งสำคัญคือความต้องการสวัสดิการสังคมพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตและการทำงานของแรงงานนอกระบบ รวมทั้งความมั่นคงของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ผลจากการวิจัยรูปแบบเป็นเพียงข้อมูลด้านหนึ่งเท่านั้น ควรมีการศึกษารูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างไรในเชิงลึกด้านต่าง ๆ



2. การวิจัยนี้เป็นเพียงการศึกษาเฉพาะการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน ยังขาดรายละเอียดในเชิงลึก ได้แก่ ด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ แนวโน้มการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ และแนวโน้มการพัฒนาสวัสดิการสังคมในเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน ไปใช้ในการบริหารจัดการ การจัดกระบวนการเรียนรู้ และการนำไปใช้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำข้อมูลจากการวิจัยไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติงานประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน มีหลากหลาย ควรนำวิธีการบริหารงานมาเปรียบเทียบกับเพื่อค้นหาวิธีการที่เหมาะสม

2. ควรวิจัยเกี่ยวกับตัวแปรของปัจจัยนำเข้าและกระบวนการแปลงสภาพที่มีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน

3. ควรศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการการจัดสวัสดิการสังคมมาตรฐานสู่การพัฒนาระบบคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนางานต่อไป

บรรณานุกรม

- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). *บทสังเคราะห์ภาพรวม: การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2545). *สวัสดิการครอบครัวและสังคม*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (2552). *สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ: นโยบายและแนวทางการส่งเสริมสวัสดิการให้แรงงานนอกระบบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.



ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 เดือนกรกฎาคม-กันยายน 2562

- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. (2546). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจองค์ความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาทและความสำคัญต่อสังคมของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (social safety net)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2548). *การทบทวนเอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย โครงการเศรษฐกิจนอกระบบ ความยากจน และการจ้างงาน*. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- Yamane, Taro. (1973). *Statistics: An introductory analysis* (3rd ed.). New York, NY: Harper and Row.