

บทที่ 2

ทฤษฎี และวรรณกรรมปริทัศน์

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในระดับแผนงานวิจัย ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญ อันได้แก่ แนวคิดงานที่มีคุณค่า (Decent Work) แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) คำจำกัดความแรงงานนอกระบบ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการวิจัยมาทำการศึกษา ตลอดจนเอกสารต่างๆในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจโดยสาธารณะประเภทที่ กซี ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดงานที่มีคุณค่า (Decent Work)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ได้ให้ความหมายของงานที่มีคุณค่าว่าเป็นงานที่เป็นที่รวมของสิ่งพึงประสงค์ทั้งหมดในชีวิตการทำงานของมนุษย์ สิ่งที่พึงประสงค์นั้นรวมถึงตั้งแต่เรื่อง โอกาสความก้าวหน้า รายได้ที่เหมาะสมกับงานที่ทำ การได้เป็นส่วนหนึ่งของที่ทำงาน มีสิทธิมีเสียงและได้เป็นที่ยอมรับในที่ทำงาน เป็นงานที่ช่วยให้ชีวิตครอบครัวมีความมั่นคง ได้มีการพัฒนาศักยภาพของตนเอง และเป็นงานที่มีความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันไม่ว่าเป็นชายหรือหญิงและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดหลักการที่จะทำให้ประเทศต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้คนทำงานได้ทำงานที่มีคุณค่าไว้ 4 (วรรณ, 2551) ประการคือ

1. หลักการและสิทธิพื้นฐานของแรงงาน และการยอมรับความตกลงร่วมกันในด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย เสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เลิกการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และการจัดการใช้แรงงานเด็ก

2. เพิ่มโอกาสในการจ้างงานและการเพิ่มรายได้

3. การสร้างภูมิคุ้มกัน

4. การส่งเสริมการเจรจาและไตรภาคี

โดยองค์การ ILO ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อสร้างงานเท่านั้น แต่มุ่งสร้างงานที่มีคุณภาพซึ่งยอมรับได้ เรื่องปริมาณการจ้างงานนั้นอาจแยกจากเรื่องคุณภาพของงานได้ ในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องใช้ระบบสังคมและเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความปลอดภัยขั้นพื้นฐานและการจ้างงาน และคงความสามารถในการปรับตัวเพื่อรับสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในระบบการตลาดที่มีการแข่งขันสูงทั่วโลก งานที่มีคุณค่าหมายถึงงานที่มีความสามารถในการผลิต ปกป้องสิทธิต่างๆ สร้างรายได้ได้อย่างเพียงพอ และไม่เป็นภัยต่อสังคม นอกจากนี้ยังหมายถึงงานที่มากพอที่จะให้ทุกคนมีโอกาสทำงานเพื่อสร้างรายได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมาได้นำไปสู่การพัฒนาตลาดแรงงานที่ดีขึ้น การแข่งขันและกลไกตลาดช่วยพัฒนาให้แรงงานไทยจำนวนหนึ่งได้อยู่ในข่ายของการทำงานที่มีคุณค่า แต่ก็มีแรงงานอีกจำนวนหนึ่งที่ยังหาคุณค่าของตนในงานที่ทำไม่ได้หรือไม่ก็ยังไม่สามารถหาคุณค่าของงานที่ตนทำได้ โดยมีอุปสรรคต่อการได้ทำงานที่มีคุณค่า อาทิ การไม่มีเวลาร่วมกับครอบครัวการทำงานที่มีคุณค่าควรได้รับค่าตอบแทนเพียงพอกับการยังชีพตามสถานะ ไม่ต้องทำงานหนักมากเกินไปจนไม่สามารถมีเวลาร่วมกับครอบครัว หรือไม่มีเวลาเพื่อการบันเทิง เป็นต้น

2.1.2 แนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy)

การดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบอย่างเช่น ผู้ขับรถยนต์โดยสารสาธารณะประเภทแท็กซี่ในระบบเศรษฐกิจ มีแนวคิดหลักที่สามารถนำมาอธิบายได้ 3 กลุ่มหลัก (Sida2004, 10) กล่าวคือ

2.1.2.1 กลุ่ม Dualist: เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นเพียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว ในช่วงที่เศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนผ่านจากภาคเศรษฐกิจที่ล่าช้าไปเป็นภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ ยังเห็นว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบมีการแยกออกจากกัน และกิจกรรมในส่วนภาคนอกระบบจะค่อยๆหายไปจากระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากแรงจูงใจของผลตอบแทนที่สูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบซึ่งมีความทันสมัย

2.1.2.2 กลุ่ม Structuralist: เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดเห็นขัดแย้งกับกลุ่ม Dualist โดยเห็นว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของการพัฒนาเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยม (capitalism) และจะคงดำเนินอยู่ต่อไปอย่างถาวร อันเป็นผลจากการที่ภาคการผลิตต้องมีการปรับลดต้นทุนเพื่อรักษาสถานะความได้เปรียบในการแข่งขันเอาไว้ ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือ การส่งมอบงานในกระบวนการผลิตให้ภาคนอกระบบเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อหวังที่จะลดต้นทุนต่างๆที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจในระบบ เช่น ค่าจ้างแรงงานที่ในวันจะปรับตัวสูงขึ้น รวมถึงสวัสดิการต่างๆที่จะต้องจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น เช่นนี้ เศรษฐกิจนอกระบบจึงเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนเศรษฐกิจในระบบและมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก

2.1.2.3 กลุ่ม legalist: สำหรับแนวคิดของกลุ่มนี้ได้เน้นไปที่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระโดยเห็นว่า การดำเนินกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการตอบสนองอย่างมีเหตุผลของผู้ประกอบการอาชีพอิสระขนาดเล็กมาก (micro-entrepreneur) ต่อกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีลักษณะไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงและเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน

2.1.3 คำจำกัดความแรงงานนอกระบบ

ความหลากหลายของกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบ ตลอดจนความแตกต่างในด้านขนาดและความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของแต่ละประเทศ จึง ทำให้ประเทศต่างๆมีการให้คำจำกัดความแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันไป แม้กระทั่งหน่วยงานภายในประเทศไทยเอง ก็ยังมีการให้คำจำกัดความแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันด้วย

2.1.3.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ให้ความหมาย“เศรษฐกิจนอกระบบ” ว่าหมายถึง การประกอบอาชีพและธุรกิจซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ โดยจำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็น 4 กลุ่มย่อย (สศช., 2547) ประกอบด้วย

- 1) กลุ่มการผลิต เช่น เกษตรกรรายย่อย แรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจระดับครัวเรือน ธุรกิจชุมชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ
- 2) กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่แผงลอย การรับซื้อของเก่า
- 3) กลุ่มบริการขนส่ง เช่นมอเตอร์ไซค์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถแท็กซี่
- 4) กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว เช่น การทำงานบ้าน การดูแลคนชรา

2.1.3.2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้ความหมายแรงงานนอกระบบโดยอ้างอิงกับความหมายของแรงงานในระบบว่าหมายถึง ผู้ที่ทำงานตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป แต่การทำงานไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

2.1.3.3 กระทรวงแรงงาน จำแนกแรงงานนอกระบบเป็น 7 กลุ่ม โดยมีแนวคิดเช่นเดียวกับ ILO อันประกอบด้วย ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ สหกรณ์เครดิตยูเนียน เกษตรกรและชาวประมง คนขับยานพาหนะรับจ้างนอกระบบ ผู้ประกอบอาชีพอิสระในและนอกภาคเกษตร ลูกจ้างของนายจ้างที่ไม่ได้ทำงานทั้งปี และลูกจ้างทำงานบ้าน

2.1.3.4 สำนักงานประกันสังคม ให้ความหมาย “แรงงานนอกระบบ” ว่าหมายถึง “ผู้มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้าง หรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม” โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ (สำนักงานประกันสังคม, 2548) กล่าวคือ

- 1) กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ แรงงานรับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว
- 2) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเช่า ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำ รวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระระดับวิชาชีพซึ่งมีรายได้สูงด้วย เช่น ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์

จากคำจำกัดความที่หลากหลายเช่นนี้ ในเบื้องต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเป็นเอกภาพทางความคิดต่อกลุ่มแรงงานนอกระบบเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม จากคำนิยามทั้งหมดข้างต้นเราสามารถสรุปได้ว่าแรงงานนอกระบบทั้งหมดอาจประกอบอาชีพอยู่ในฐานะที่เป็นได้ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ประกอบอาชีพอิสระ และหากมองคุณลักษณะร่วมกันของแรงงานนอกระบบทั้งหมดก็จะพบประเด็นที่เหมือนกันคือ *ในด้านเศรษฐกิจ* แรงงานนอกระบบทั้งหมดล้วนอยู่ภายนอกกฎระเบียบหรือขอบเขตการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งสิ่งที่ตามมาก็คือ การไม่ถูกบันทึกอยู่ในระบบทะเบียน (unregistered) เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะขาดโอกาสในด้านต่างๆ อาทิ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากระบบสถาบันการเงิน เป็นต้น *ในด้านหลักประกันสังคม* แรงงานนอกระบบได้รับขอบเขตการให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมจากหน่วยงานภาครัฐน้อยกว่าแรงงานในระบบ (สมภูมิ, 2553)

2.1.4 การมีส่วนร่วมในกระบวนการวิจัย

ในเชิงทฤษฎีแล้ว การมีส่วนร่วมต่อการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการวิจัยนั้นมีหลากหลายมิติสามารถจำแนกออกได้เป็นมิติต่าง ๆ ประกอบด้วย *มิติแรก* ร่วมศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ซึ่งเป็นการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษา วิเคราะห์ ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาร่วมกัน และมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้เรียนรู้สภาพของชุมชน วิถีชีวิต สังคม ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำและประกอบการพิจารณาวางแผนงานวิจัย *มิติที่สอง* ร่วมวางแผน เป็นการวางแผนการพัฒนาหลังจากได้ข้อมูลเบื้องต้นแล้ว และนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาปัญหา สาเหตุของปัญหาเรียบร้อยแล้ว ก็นำมาอภิปรายแสดงความคิดเห็นร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ การกำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้เพื่อการวิจัย *มิติที่สาม* ร่วมดำเนินการ เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการพัฒนา หรือเป็นขั้นตอนปฏิบัติการตามแผนการวิจัยที่ได้วางไว้ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ประชาชน

ทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ให้กับชุมชน โดยการสนับสนุนด้านเงินทุน วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน รวมทั้งการเข้าร่วมในการบริหารงาน การประสานขอความช่วยเหลือจากภายนอกในกรณีที่มีความจำเป็น *มิติที่สี่* ร่วมรับผลประโยชน์ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดการแจกจ่ายผลประโยชน์จากกิจกรรมการวิจัยในชุมชนในพื้นที่ที่เท่าเทียมเสมอภาคกัน และ*มิติที่ห้า* เป็นการมีส่วนร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงานวิจัย และผลของการพัฒนาจากการดำเนินการไปแล้วว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที และนำข้อผิดพลาดไปเป็นบทเรียนในการดำเนินการต่อไป การเปิดให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการวิจัยนั้น นับได้ว่าเป็นคุณค่าโดยแท้ของการวิจัยแบบนี้ ซึ่งก่อให้เกิดรากฐานแห่งความยั่งยืนของการพัฒนา

2.2 วรรณกรรมปริทัศน์

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องในอดีตที่สำคัญสำหรับแผนงานวิจัย อันได้แก่ ประวัติความเป็นมา การดำเนินธุรกิจ และสภาพปัจจุบันของปัญหาในธุรกิจรถโดยสารสาธารณะประเภทรถแท็กซี่ ซึ่งปรากฏตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 ประวัติความเป็นมาและการดำเนินธุรกิจรถโดยสารสาธารณะประเภทรถแท็กซี่

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรถยนต์พุทธศักราช 2473 เป็นต้นมาในระยะแรกยังไม่มี การกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆต่อการจดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างสาธารณะผู้ใดมีรถและมีความประสงค์ที่จะจดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างเมื่อยื่นคำขอต่อพนักงานจราจรก็สามารถประกอบการให้บริการได้โดยอิสระมาจนถึง สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 กิจกรรมแท็กซี่จึงมีการจัดดำเนินการและจัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทเพื่อให้บริการ ตัวอย่างเช่น Yellow Taxi เป็นต้นแต่ในขณะนั้นความนิยมของการใช้บริการมีน้อยมากผู้ใช้บริการส่วนใหญ่มักเป็น ชาวต่างประเทศที่พักอาศัยตามโรงแรมต่างๆส่วนการใช้บริการของประชาชนทั่วไปจะเกิดขึ้นก็แต่เฉพาะโอกาส พิเศษหรือการไปงานสำคัญเท่านั้นเช่นการไปงานสังคมระดับสูงนอกจากนี้การเดินทางเพื่อสัญจรที่นิยมใช้กันเป็น ปกติจะได้แก่การใช้บริการของรถลากรถสามล้อและรถรางต่อมาในปี.ศ. 2499 ธุรกิจต่างๆมีการขยายตัวเกิดขึ้น อย่างกว้างขวางการเดินทางเริ่มถือเป็นการจำเป็นบุคคลทุกระดับเริ่มให้ความนิยมต่อการใช้บริการรถแท็กซี่ บริษัทธนบุรีพานิชได้ส่งรถยนต์นั่ง Reynault ขนาดเล็กแบบ 4 ประตูเข้ามาจำหน่ายและในขณะเดียวกันบริษัททิท แอล์มก็ได้ส่งรถนั่ง Austin ในลักษณะของรถ VAN เข้ามาจำหน่ายด้วยเช่นกันปรากฏว่ารถยนต์ทั้ง 2 แบบถูก นำไปใช้เป็นรถแท็กซี่และได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมากต่อมาจนกระทั่งรถยนต์ทั้ง 2 แบบนี้ทรุด โทรมลงโดยไม่ปลอดภัยต่อการให้บริการเจ้าพนักงานจราจรจึงได้ออกประกาศชักชวนให้ประชาชนไม่สนับสนุนให้มีการใช้บริการจากรถที่มีสภาพไม่ปลอดภัยเหล่านี้ตั้งนั้นรถยนต์ทั้ง 2 แบบจึงหมดความนิยมไปเจ้าของรถก็ได้จัดหา รถยนต์ใหม่มาทดแทนอันได้แก่ประเภทของรถแท็กซี่ส่วนใหญ่ที่ยังคงใช้ให้บริการมาตราบเท่าทุกวันนี้ในปี.ศ. 2504 ได้มีกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 5 ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์พุทธศักราช 2473 เพื่อ กำหนดให้รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารได้ไม่เกิน 7 คนต้องมีเครื่องวัดระยะทางแสดงระยะทางและค่าจ้าง บรรทุกคนโดยสารด้วยกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 5 นี้จึงทำให้เกิดการใช้มาตราค่าโดยสารขึ้นเป็นครั้งแรก สำหรับกิจการแท็กซี่ในกรุงเทพมหานคร (เดิมพระนคร-ธนบุรี) เพื่อคิดอัตราค่าบริการโดยคำนวณจากระยะทาง ของการโดยสารมาตราค่าโดยสารมีการใช้งานอยู่ได้เป็นระยะเวลาไม่นานทั้งผู้ประกอบการอาชีพและผู้ใช้บริการต่าง ร่วมใจกันเลิกใช้แต่ก็มีได้มีการยกเลิกกันอย่างเป็นทางการในทางกฎหมายและในปีเดียวกันนี้เองได้มีกฎกระทรวง

มหาดไทยฉบับที่ 28 ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์พุทธศักราช 2473 เช่นเดียวกันโดยกำหนดจำนวนรถแท็กซี่ในเขตกรุงเทพมหานคร (เดิมพระนคร-ธนบุรี) ไว้เป็นจำนวน 9,000 คันในปีพ.ศ. 2513 ได้มีกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 34 ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์พุทธศักราช 2473 และประกาศของกฎกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกในวันเดียวกันคือวันที่ 23 ตุลาคมพ.ศ. 2513 กำหนดให้การประกอบรถรับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน 7 คนในเขตกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการโดยบริษัทจำกัดหรือสหกรณ์เท่านั้นและให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนพ.ศ. 2514 เป็นต้นไปนอกจากนี้ตามกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 34 ดังกล่าวยังได้เพิ่มจำนวนรถให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครขึ้นอีกจำนวน 4,500 คันโดยได้ออกป้ายทะเบียนให้กับบริษัทและสหกรณ์รวมเป็นจำนวนรถให้บริการทั้งสิ้นที่ได้รับอนุญาตคือ 13,500 คันหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 34 แล้วกิจการแท็กซี่ก็ยังไม่สามารถที่จะจัดดำเนินการในรูปของบริษัทหรือสหกรณ์ได้ตามกฎหมายต่อมาจนถึงปีพ.ศ. 2517 จึงได้มีการประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 24 ตุลาคมพ.ศ. 2517 ออกกำหนดขยายเวลาในการปฏิบัติตามกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 34 เฉพาะกรณีของรถแท็กซี่ที่ได้จดทะเบียนไว้ก่อนวันที่ 1 เมษายนพ.ศ. 2514 ไว้อีกเป็นระยะเวลา 2 ปีในระหว่างนี้ผู้ประกอบการและผู้ประกอบอาชีพได้ร้องเรียนต่อรัฐบาลโดยอ้างถึงความยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 34 มาโดยตลอดต่อมาในปีพ.ศ. 2519 จึงได้มีกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 36 ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์พุทธศักราช 2473 เพื่อแก้ไขกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 34 โดยยกเลิกข้อกำหนดต่างๆที่ผู้ประกอบการไม่สามารถกระทำได้เช่นการจัดตั้งสหกรณ์หรือการจดทะเบียนในรูปของบริษัทและจะต้องมีจำนวนรถไม่น้อยกว่า 500 คันเป็นต้นในปีนี้อะไรกิจการแท็กซี่ในกรุงเทพมหานครจึงจัดดำเนินการในรูปของบริษัทจำกัดและสหกรณ์โดยสมบูรณ์เป็นต้นมาจนกระทั่งต่อมาในปีพ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีนโยบายแท็กซี่เสรีเพื่อแก้ปัญหาการผูกขาดรถแท็กซี่ระบบเก่าค่าเช่าแพงและมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535 ผลการประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการกำหนดเงื่อนไขในการรับจดทะเบียนรถยนต์รับจ้างเสรีซึ่งมีหลักการที่สำคัญโดยสรุปคือ 1. ให้รับจดทะเบียนรถแท็กซี่ไม่จำกัดจำนวน 2. รถที่จดทะเบียนต้องมีเครื่องยนต์ซึ่งมีความจุกระบอกสูบตั้งแต่ 1,500 ซีซีขึ้นไปต้องเป็นรถใหม่อายุใช้งานไม่เกิน 2 ปีหรือวิ่งมาแล้วไม่เกิน 20,000 กิโลเมตรและอายุใช้งานไม่เกิน 7 ปี 3. ระบบวิทยุสื่อสารจะมีหรือไม่ก็ได้และในปีพ.ศ. 2539 กระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่าระบบวิทยุสื่อสารเป็นประโยชน์เพื่อให้รถแท็กซี่ไม่ต้องตระเวนวิ่งหาผู้โดยสารเป็นการลดปัญหาจราจรและผู้โดยสารที่อยู่ตามหมู่บ้านห่างไกลถนนสามารถเรียกใช้บริการได้โดยสะดวกจึงได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 26 ซึ่งได้มีการกำหนดให้รถแท็กซี่ที่จดทะเบียนใหม่จะต้องติดตั้งวิทยุสื่อสารทุกคันปัจจุบันรถแท็กซี่ในเมืองไทยหากเป็นรถปรับอากาศติดตั้งมิเตอร์และมีวิทยุสื่อสารสามารถขอจดทะเบียนได้โดยเสรี (อลิศรา เสมชูโชติ, 2550)

2.2.2 สภาพปัจจุบันของปัญหาในธุรกิจรถโดยสารสาธารณะประเภทรถแท็กซี่

การตัดสินใจเข้ามาประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่นั้น (ณัฐจรี, 2545) คนขับแท็กซี่มีช่องทางการเข้าสู่อาชีพจากการแนะนำชักชวนของญาติพี่น้อง เพื่อน และคนบ้านเดียวกันที่ทำอาชีพขับแท็กซี่อยู่ก่อน โดยการตัดสินใจเข้าสู่อาชีพเป็นผลมาจากกระบวนการคิด การเลือกสรร การชั่งตวงทางเลือกระหว่างงานอาชีพที่ทำอยู่และอาชีพขับแท็กซี่ ที่พบว่าอาชีพแท็กซี่ให้ภาพลักษณ์ที่สอดคล้องกับภาพงานในอุดมคติมากกว่า คือ เป็นงานที่รายได้ดี ได้เป็นรายวัน เป็นงานที่อิสระ และน่าจะเป็นงานที่ “สบาย” จึงนำไปสู่การตัดสินใจทดลองเข้าสู่อาชีพขับแท็กซี่ และตัดสินใจที่จะทำอาชีพนี้ต่อไป เมื่อพบว่าประสบการณ์จริงให้ภาพที่สอดคล้องกับภาพความคิดเกี่ยวกับอาชีพขับแท็กซี่ที่มีมาก่อนหน้า ในด้านการทำงานประจำวัน คนขับแท็กซี่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่เป็นปัญหาที่

ต้องคิดคำนึงถึงและต้องจัดการ ที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับผู้โดยสารและปัญหาเกี่ยวกับ “ความเสี่ยง” ในการทำงานรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความเสี่ยงต่อการถูกจับผิด การถูก “ซัดดาบ” ค่าโดยสาร การถูก “รีดไถ” จากเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการเกิดอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยหรือโรคจากการทำงานซึ่งพวกเขาจะต้องหาวิธีการจัดการ โดยส่วนหนึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ได้เรียนรู้มาจาก “รุ่นพี่” และเพื่อนคนขับแท็กซี่ ทั้งด้านความคิด ความเชื่อ ทักษะ และวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ รวมทั้งจากการมีประสบการณ์ด้วยตนเอง ที่จะถูกนำมาสร้างความหมายและปรับใช้ตามสถานการณ์ส่วนประเด็นที่ว่า เงื่อนไขใดที่ทำให้พวกเขายังคงทำอาชีพนี้จนกระทั่งปัจจุบัน พบว่าเป็นเพราะการมองว่าอาชีพขับแท็กซี่เป็นงานที่อิสระ รายได้ “ดี” และได้เป็นรายวัน รวมทั้งการประเมินตนเองทั้งในแง่ความรู้ และอายุ ที่เป็นข้อจำกัดในการหางานใหม่ และการที่ยังหางานใหม่ที่ดีกว่าไม่ได้ แต่ส่วนใหญ่ก็มองชีวิตการทำงานในอนาคตไว้ว่าจะขับแท็กซี่ไปอีกระยะเวลาหนึ่งเพื่อที่จะเก็บเงินแล้วกลับไปใช้ชีวิตที่บ้านต่างจังหวัด ขณะที่เพียงส่วนน้อยที่คิดจะขับแท็กซี่ไป “จนตาย”

สำหรับในส่วนของสภาพปัญหาของผู้ประกอบการธุรกิจรถโดยสารสาธารณะประเภทรถแท็กซี่ ส่วนใหญ่จะปรากฏตามสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ อาทิ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์ (2557) ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ประธานเครือข่ายสหกรณ์แท็กซี่ ให้ความเห็นว่า

“กรณีของประเทศไทยที่เปิดเสรีรถแท็กซี่ในกรุงเทพฯ เป็นอีกหนึ่งจุดอ่อน ที่ทำให้เกิดปัญหาการให้บริการไม่ดี ต่างจากประเทศเพื่อนบ้านอย่าง สิงคโปร์ มาเลเซีย ที่รัฐเข้ามาดูแลบริษัทที่ให้บริการแท็กซี่ โดยการมีใบขับขี่สาธารณะไม่ใช่จะสามารถมาขับแท็กซี่ได้เลยแต่ต้องมาขอใบอนุญาตและเข้าอบรมความรู้สำหรับคนขับแท็กซี่ก่อน และไม่ใช่ว่าขับได้ทุกที่เมื่อจะไปขับพื้นที่ไหนก็ต้องมีการขออนุญาตทางพื้นที่จะไปขับด้วย ในขณะที่ต่างประเทศแท็กซี่เป็นรถสาธารณะที่มีการควบคุม ใบอนุญาตให้บุคคลธรรมดาจดทะเบียน ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ส่วนคนขับก็เหมือนพนักงานของบริษัท ทำให้มีสวัสดิการดูแลรายได้ก็เป็นการแข่งขันตามจำนวนที่ทำได้จริง”

โดยในส่วนของวิธีการที่จะควบคุมคุณภาพการให้บริการรถแท็กซี่ได้นั้น บุคคลดังกล่าวแสดงความคิดเห็นต่อไปว่า

“ควรเปิดให้บริการแท็กซี่ในรูปแบบบริษัทเช่นในต่างประเทศ ซึ่งจะไม่เปิดเสรีทั้งหมด เพราะเมื่อเปิดเป็นบริษัทที่รัฐกำกับจะมีการจำกัดจำนวนบริษัท คนขับแท็กซี่จะมีสวัสดิการจากบริษัท เมื่อผู้ขับขี่ได้รับสวัสดิการที่ดีคุณภาพการให้บริการก็จะเพิ่มขึ้นต่อผู้ใช้ โดยเมื่อเป็นรูปแบบบริษัท ผู้โดยสารที่ไม่พึงพอใจหรือได้รับปัญหาจากการให้บริการสามารถร้องเรียนโดยตรงไปยังบริษัท หรือหน่วยงานรัฐที่ดูแลที่จะลงโทษบริษัทได้ รูปแบบบริษัทลักษณะนี้จะเพิ่มความรับผิดชอบตั้งแต่การอบรม คัดเลือกพนักงานขับรถให้มีคุณภาพและสามารถลงโทษผู้ขับที่ผิดได้ แต่รูปแบบบริษัทรถแท็กซี่ลักษณะนี้ยังไม่มีใครดำเนินการ เพราะยังไม่คุ้มในแง่ธุรกิจและมองว่ามีค่าใช้จ่ายการจัดการสูง อาทิ หากทำเช่นในต่างประเทศเลยบางแห่งในรถจะใช้เทคโนโลยีเข้ามาดูแลเรื่องความปลอดภัยของคนขับและผู้โดยสาร เช่น ติดกล้องวงจรปิดในรถ ติดเครื่องจีพีเอส...”

นอกจากนี้ ในส่วนของความคิดเห็นของผู้ขับที่รถแท็กซี่เอง ผู้ขับที่รายหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นว่า

“เห็นด้วยกับการควบคุมแท็กซี่ เพื่อให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น จะได้มีแท็กซี่ที่ต้องการขับเป็นอาชีพจริงจัง ไม่ใช่ขับเพราะไม่มีอาชีพและคิดว่าขับอย่างไรก็ได้ ไม่รักในอาชีพ ส่วนแนวคิดเปิดบริษัทที่ให้บริการแท็กซี่เป็นเรื่องดี ถ้าให้มีการดูแลสวัสดิการทั้งด้านรายได้และความปลอดภัยของผู้ขับ ซึ่งถ้าเป็นรูปแบบบริษัทก็จะมีเงินทุนในทำระบบต่างๆ เพื่อส่งเสริมคุณภาพแท็กซี่ต่อไป”

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัยต่างๆในแผนงานวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยหัวข้อของแนวคิดหรือทฤษฎีที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การสร้างรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีของรถโดยสารสาธารณะ (Taxi) แบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วยแนวคิดการเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แนวคิดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ แนวคิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จในการดำเนินงาน และแนวความคิดเกี่ยวกับ 7s McKinsey เป็นต้น

2) การสร้างคู่มือคุณภาพการบริการของรถโดยสารสาธารณะ (Taxi) สู่มาตรฐานสากลแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการบริการ ได้แก่ การกำหนดความหมายของคุณภาพระดับคุณภาพการบริการ คุณค่าการบริการที่ส่งมอบแก่ลูกค้า และความเป็นเลิศในงานบริการขององค์กร รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพ ได้แก่ ความหมายของมาตรฐาน หลักการ ความมุ่งหมาย ขอบเขต สาขา และข้อกำหนดของมาตรฐาน รวมถึงคำนิยามเกี่ยวกับคู่มือคุณภาพการบริการ และโครงสร้างระบบเอกสาร ISO 9001 : 2000 เป็นต้น

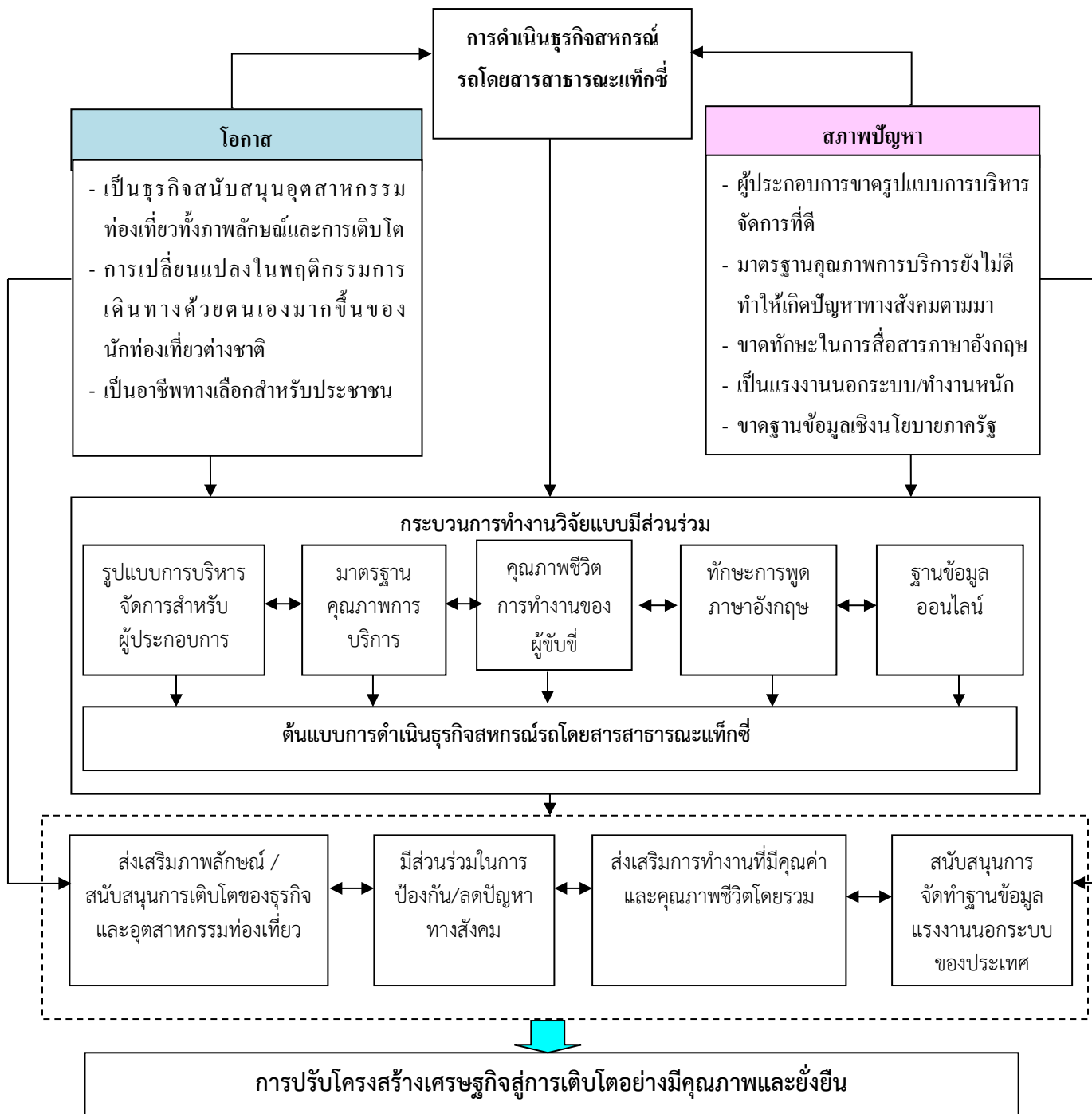
3) การยกระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของผู้ขับขีรถโดยสารสาธารณะ (Taxi) แบบมีส่วนร่วม อาศัยแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน (quality of working life) ของหน่วยงานต่างๆ อาทิ องค์กรยูเนสโก องค์กรอนามัยโลก และองค์กรสหประชาชาติ เป็นต้น

4) การถ่ายทอดสื่อภาษาอังกฤษ ในการส่งเสริมการสื่อสารของผู้ขับขีรถโดยสารสาธารณะ (Taxi) สู่ความเป็นสากล อาศัยแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ (learning process) ภาษากับการสื่อสารในงานบริการ ภาษาอังกฤษเพื่อจุดประสงค์เฉพาะ และทฤษฎีการรับรู้ (Perception) เป็นต้น

5) การใช้ระบบฐานข้อมูลออนไลน์ ในการส่งเสริมภาพลักษณ์คุณภาพการบริการของรถโดยสารสาธารณะ (Taxi) อย่างยั่งยืน อาศัยแนวคิดของระบบฐานข้อมูล (database) การจัดการฐานข้อมูล ฐานข้อมูลออนไลน์และพรีออนไลน์ หลักการออกแบบเว็บไซต์ และหลักการสร้างเว็บไซต์เบื้องต้น เป็นต้น

จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับแผนงานวิจัยและโครงการวิจัยต่างๆทั้งหมดข้างต้น สามารถนำมากำหนดเป็นกรอบแนวความคิดของแผนงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาต้นแบบการดำเนินธุรกิจสหกรณ์รถโดยสารสาธารณะแท็กซี่ แบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนในครั้งนี้ได้ ดังแสดงในภาพที่ 2.1

2.3 กรอบแนวคิดของแผนงานวิจัย



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดของแผนงานวิจัย