

องค์กรของผู้ค้าแผงลอย: เส้นทางสู่การคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป

Organizations of Street Vendors: A Path to Transformative Social Protection

รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล นิราทร¹

Associate Professor Kitipat Narumol Nirathron, Ph.D.²

Abstract

The paper presents three case studies of organizations of street vendors in Bangkok as transformative social protection. The first organization was established before the Bangkok Metropolitan Administration announced to revoked designated areas for vending in 2014. The second and third organizations emerged after the 2014 measure. The organizations of street vendors emphasize the creation of bargaining power and ‘new identity’ of street vendors and changing the attitudes of management of Bangkok Metropolitan Administration that street vending is grassroot economy and that street vending as occupation creates security. The paper uses Devereux & Sabates-Wheeler (2004)’s transformative social protection as framework. For the analysis of the organization of street vendors the paper relies on the framework for the study of membership-based organizations by Carré (2013) and Roever (2007). Analysis of the case studies finds that organizations of street vendors are instrumental for the attainment of transformative social protection whereas uncertainty of situation and management for sustainability are major challenges

Keywords: Transformative Social Protection, Street Vendors, Membership-Based Organization

บทคัดย่อ

บทความนำเสนอกรณีศึกษาการรวมตัวของผู้ค้าแผงลอยสามกรณีศึกษาในฐานะกรณีตัวอย่างการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป กรณีศึกษาแรกเกิดขึ้นก่อนที่กรุงเทพมหานครประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันให้ประกอบการค้าในปี 2557 สองกรณีศึกษาหลังเกิดขึ้นหลังปี 2557 การรวมตัวให้ความสำคัญต่อการสร้างตัวตนของผู้ค้าและสร้างอำนาจต่อรอง ปรับเปลี่ยน “วิธีคิด” ของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ให้เห็นความสำคัญของการค้าแผงลอยในฐานะที่เป็นเศรษฐกิจฐานราก อาชีพค้าแผงลอยทำให้ผู้ค้าสามารถสร้างความมั่นคงในชีวิต บทความใช้แนวคิดการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูปของ Devereux & Sabates-Wheeler (2004) เป็นกรอบแนวคิดหลัก ส่วนการรวมกลุ่มของผู้ค้าใช้แนวคิดการวิเคราะห์องค์กรที่มีสมาชิกเป็นฐาน (Membership-based organization) ของ Carré (2013) และ Roever (2007) เป็นกรอบแนวคิด ผลการศึกษาพบว่าการรวมตัวของผู้ค้าเป็นเครื่องมือสำคัญของการสร้างการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป และสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนและการบริหารจัดการที่นำไปสู่ความยั่งยืนขององค์กรเป็นความท้าทายที่สำคัญ

คำสำคัญ: การคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป, ผู้ค้าแผงลอย, องค์กรที่มีสมาชิกเป็นฐาน

¹ อาจารย์ประจำ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² Lecturer, Faculty of Social Administration, Thammasat University, Thailand

E-mail: narumolnira@hotmail.com

บทนำ

ผู้ค้าแผงลอย (Street vendors) เป็นผู้ประกอบอาชีพเป็นอิสระในวิสาหกิจนอกระบบ การประกอบอาชีพต้องใช้พื้นที่ทางกายภาพ ซึ่งหากเป็นพื้นที่เอกชน การจัดการย่อมไม่ซับซ้อนเท่าพื้นที่สาธารณะ เช่น ทางเท้า ความขัดแย้งจากการใช้พื้นที่สาธารณะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ ผู้ค้าแผงลอย ตกอยู่ในสภาพถูกเบียดขับ เนื่องจากทางเท้าถูกมองว่ามีไว้สำหรับการสัญจรเท่านั้นและผู้ค้ามีจำนวนมากจนเป็นอุปสรรคต่อการสัญจรของประชาชน การประกอบการ “นอกระบบ” ยังทำให้เผชิญปัญหาจาก “ความเป็นชายขอบ” กล่าวคือขาดความมั่นคงในงาน งานไม่ต่อเนื่อง รายได้ไม่มั่นคง งานหนัก ชั่วโมงการทำงานยาวนาน ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะและอาชีพ ความสามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบมีจำกัด มีความเสี่ยงจากอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน ปัญหาเหล่านี้สร้างความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ความไม่มั่นคงนอกจากจะเกิดจากความเป็นกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบแล้ว ยังเป็นผลจากความซับซ้อนในการบริหารจัดการด้วย (นฤมล นิราทร, 2560) กล่าวคือ

1. การค้าแผงลอยมีทั้งศักยภาพและประโยชน์ เช่น สร้างงาน สร้างอาชีพ ทำให้ผู้บริโภคเข้าถึงสินค้าบริการ ลดความเหลื่อมล้ำและเป็นสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม แต่ก็มีโอกาสสร้างความขัดแย้งในสังคมได้ เนื่องจากใช้พื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะทางเท้า ซึ่งเป็นสมบัติร่วม (Commons)

2. มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ในจำนวนนี้กลุ่มที่มีความขัดแย้งอย่างชัดเจนที่สุดก็คือประชาชนที่ใช้พื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะเส้นทางสัญจร ทั้งนี้ยังไม่รวมธุรกิจในระบบตั้งแต่ห้างร้าน ร้านสะดวกซื้อ ไปจนถึงห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่

3. บทบาทของรัฐต่อการค้าแผงลอยมีลักษณะย้อนแย้ง กล่าวคือ ในด้านหนึ่งรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ แต่ในขณะเดียวกันรัฐมีหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนมีสัมมาชีพ มีรายได้ นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการค้าแผงลอยจึงมีทั้งมิติของการจำกัดโอกาสและการพัฒนา

4. การค้าแผงลอยถูกมองว่าเป็นการค้าดั้งเดิม ไปด้วยกันไม่ได้กับแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ให้ความสำคัญแก่ความทันสมัย

5. มีช่องว่างระหว่างนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก ทั้งจำนวนผู้ค้าและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นผลจากการขาดข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้ค้าแผงลอย ผลประโยชน์ที่ซับซ้อนในพื้นที่ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมักทำได้ไม่สม่ำเสมอหรือทำไม่ถึง และนำไปสู่ผลทางลบได้เสมอ

ความเป็นชายขอบและความซับซ้อนในการบริหารจัดการข้างต้นผนวกกับความไม่จริงที่ว่า การบริหารจัดการการค้าแผงลอยขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ ทำให้เกิดสถานการณ์เลวร้ายกับการผ่อนปรนให้ประกอบอาชีพเกิดขึ้นในหลายยุคสมัย (นฤมล นิราทร, 2561) การเลวร้ายครั้งหลังสุดในปี 2557 ซึ่งเริ่มต้นจากการจัดระเบียบและ “คืนทางเท้าให้ประชาชน” เป็นการเลวร้ายที่มีระยะเวลายาวนานที่สุด และส่งผลกระทบต่อผู้ค้ามากที่สุด เนื่องจากปฏิบัติการเลวร้ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้จำนวนแผงลอยในจุดผ่อนผันลดลงจาก 665 จุด ในปี 2557 เหลือเพียง 175 จุดในปี 2562 (สำนักเทศกิจ, 2562)

การถูกเลวร้ายทำให้ผู้ค้าแผงลอยเห็นความสำคัญของการรวมกลุ่ม เนื่องจากเป็นทางเดียวที่สามารถสร้างอำนาจต่อรองพิทักษ์สิทธิในการประกอบอาชีพอันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเสนอว่า การรวมตัวของผู้ค้าแผงลอยเป็นปฏิบัติการสร้างการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection) เป็นการยกระดับสถานภาพทางสังคมและสิทธิของผู้ค้าซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม ข้อเสนอแนะนี้มาจากการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการการค้าแผงลอยในอดีต ปฏิบัติการของภาคประชาสังคม นักวิชาการ และ ภาครัฐ (บางส่วน) ต่อการเลวร้าย และกรณีศึกษาการรวมกลุ่มของผู้ค้าแผงลอยในสามพื้นที่ ข้อมูลประกอบการเขียนบทความมาจากการสืบค้นเอกสารและการสัมภาษณ์แกนนำขององค์กรผู้ค้าแผงลอย บทความนี้เริ่มต้นจากการนำเสนอแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมแนว

เปลี่ยนรูป แนวคิดการศึกษาองค์การของผู้ค้า ธรรมชาติของการประกอบอาชีพการค้าแฝงลอย นโยบายของรัฐ ปฏิบัติการของภาคส่วนต่างๆ ต่อการไล่รื้อ กรณีศึกษาการรวมกลุ่มผู้ค้าแฝงลอย และการวิเคราะห์เชื่อมโยงองค์การของผู้ค้าแฝงลอยกับปฏิบัติการการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป

การทบทวนเอกสารและกรอบแนวคิด

การคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป (Transformative Social Protection)

การคุ้มครองทางสังคมมีเป้าหมายสร้างความมั่นคงในชีวิต องค์การสำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พิจารณาระบบการคุ้มครองทางสังคม ในฐานะระบบที่รักษาระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคม (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004) ข้อเสนอสำคัญในเรื่องการคุ้มครองทางสังคมก็คือ การคุ้มครองทางสังคมในลักษณะเป็นได้ทั้งมาตรการให้ความช่วยเหลือ เพื่อป้องกัน ลดผลกระทบ รับมือกับความเสียหาย และเป็น “ปฏิบัติการ” เพื่อจัดการกับต้นตอของความเสียหาย (นฤมล นิราทร, 2554)

การคุ้มครองทางสังคมตามข้อเสนอแรกปรากฏในงานของธนาคารโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ธนาคารโลกเสนอให้การคุ้มครองทางสังคมประกอบด้วยกลุ่มของมาตรการซึ่งมุ่งให้ความช่วยเหลือบุคคล ครว้เรือน และชุมชนในการจัดการกับความเสียหาย ที่จะนำไปสู่ความไม่มั่นคงในด้านต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความต่อเนื่องของการบริโภค สนับสนุนความเท่าเทียม และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีส่วนร่วม (Holzmann & Jørgensen, 2000; World Bank, 2001) ส่วนองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเช่นกัน โดยเน้นที่ความมั่นคงในโอกาสการทำงาน ความมั่นคงด้านการมีงานทำ หากเป็นอาชีพอิสระก็หมายถึงโอกาสที่กิจกรรมสร้างรายได้นั้นดำรงไปอย่างต่อเนื่อง มีความปลอดภัยในงาน มีการพัฒนาทักษะ มีรายได้มั่นคงและเพียงพอ มีตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ (Standing 1999, อ้างถึงใน Unni & Rani, 2003)

ในอีกด้านหนึ่ง Devereux and Sabates-Wheeler เสนอ “ปฏิบัติการ” ที่มุ่งสู่ “การเปลี่ยนรูป” (Transformation) ซึ่งสนับสนุนการยกระดับสถานภาพทางสังคมและสิทธิของคนชายขอบ เพื่อลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การสนับสนุนให้มีอำนาจต่อรอง มีความตระหนักในสิทธิ หน้าที่ และมีความมั่นคงในชีวิต (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004) การทำงานในเชิงเปลี่ยนรูปหมายรวมถึงการทำให้แรงงานมีพื้นที่ทางสังคม สร้างตัวตนขึ้นมาใหม่ ปฏิบัติการนี้อาจจะเกิดในชีวิตประจำวัน หรือเป็นกระบวนการเคลื่อนไหวในลักษณะกลุ่ม เพื่อให้สามารถพึ่งตนเอง การแก้ไขปัญหาได้มากขึ้นในระยะยาว การทำงานเชิงเปลี่ยนรูปให้ความสำคัญแก่การจัดการความเสี่ยงที่มีรากเหง้าจากบริบทเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อันเป็นที่มาของการละเมิดสิทธิแรงงาน ในขณะเดียวกันยังหมายถึงการเสริมพลังอำนาจและสมรรถนะเพื่อให้แรงงานตระหนักรู้ในสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ การทำงานในลักษณะนี้นอกจากจะสนับสนุนแรงงานนอกระบบแล้ว ยังทำให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของแรงงานนอกระบบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม หลักฐานเชิงประจักษ์ของการเคลื่อนไหวเพื่อการเปลี่ยนรูป ปรากฏชัดเจนทั้งในกรณีของไทยและต่างประเทศ ในกรณีของไทย การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนต่อกรณีการผลักดันนโยบายเพื่อการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (สุนทรี หัตถ์ เช่งกิ่ง, 2552) เป็นกรณีตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนถึงการดำเนินงานในเชิง “เปลี่ยนรูป” การแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในชีวิตของแรงงานนอกระบบจึงไม่ได้อยู่ที่การนำเสนอมตรการการคุ้มครองเท่านั้น แต่อยู่ที่ปฏิบัติการจัดการกับความเสียหายอันมีที่มาจากบริบทเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นกระบวนการที่ไม่ได้ประสบความสำเร็จในเวลาอันสั้น และขึ้นอยู่กับอย่างมากกับความเข้มแข็งขององค์กรแรงงานนอกระบบ รวมทั้งปัจจัยสนับสนุนจากภายนอก ซึ่งจะได้กล่าวถึงกรอบในการศึกษาองค์การต่อไป

การศึกษาองค์กรของแรงงานนอกระบบ

องค์กรของแรงงานนอกระบบเป็นองค์กรที่มีสมาชิกเป็นฐาน (Membership-based organization) มีลักษณะสำคัญคือ 1) สมาชิกเข้าร่วมโดยสมัครใจและตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร 2) องค์กรมีเป้าหมายตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก 3) สมาชิกมีบทบาทกำหนดโครงสร้างขององค์กร และ 4) มีบทบาทในการตัดสินใจ รวมทั้งการจัดการเรื่องการเงินและสมาชิกสนับสนุนองค์กรด้วยการจ่ายค่าสมาชิก 5) ค่านิยมพื้นฐานขององค์กรคือการร่วมมือกันและสร้างความสมานฉันท์ ความสำเร็จขององค์กรขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ปัจจัยภายในได้แก่ 1) สมาชิกมีลักษณะร่วมกัน เช่น อาชีพ ฐานะเศรษฐกิจ เพศ 2) มีข้อตกลงด้านศีลธรรมร่วมกัน 3) องค์กรมีการดำเนินการต่อเนื่อง 4) สามารถพึ่งตนเองด้านการเงิน 5) สมาชิกมีบทบาทสนับสนุนองค์กรทั้งในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน 6) มีกิจกรรมเพื่อพัฒนาความเชื่อมั่นและคุณภาพชีวิตด้านเศรษฐกิจ สังคมของสมาชิก 7) ผู้นำมีความรับผิดชอบต่อสมาชิกและน่าเชื่อถือ และ 8) สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลัก ส่วนปัจจัยภายนอกที่สำคัญได้แก่ 1) การสนับสนุนจากชุมชน 2) มีกฎหมาย และ 3) สภาพแวดล้อมด้านนโยบายที่สนับสนุน 4) ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น (Theron, 2007)

Carré (2013) เสนอการวิเคราะห์องค์กรของแรงงานนอกระบบโดยใช้ปัจจัยด้านคุณสมบัติของสมาชิก กลยุทธ์ที่องค์กรใช้ในการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ การบริหารจัดการ และ ความยั่งยืน ส่วนการประเมินความสำเร็จนั้น Roever (2008) จำแนกตัวชี้วัดความสำเร็จออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ตัวชี้วัดภายในและตัวชี้วัดภายนอก ตัวชี้วัดภายในประกอบด้วย การเสริมสร้างสมรรถนะส่วนบุคคล สนับสนุนให้มีการแสดงออกและการปรึกษาหารือ และมีการวางแผนกิจกรรมหรือโครงการที่ชัดเจน ส่วนตัวชี้วัดภายนอกประกอบด้วย การเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการหารือด้านนโยบาย การบรรลุนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม และการเป็นตัวแทนของผู้ที่ถูกเบียดขับ

กล่าวโดยสรุปข้อเสนอเกี่ยวกับการศึกษาองค์กรของแรงงานนอกระบบข้างต้นให้ความสำคัญกับ คุณลักษณะขององค์กรและสมาชิก กลยุทธ์ที่ใช้ในการบรรลุเป้าหมาย การบริหารจัดการ การสนับสนุนจากองค์กรภายนอก การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการบรรลุเป้าหมาย

การค้าแผงลอย: นโยบายของรัฐ มาตรการคืนทางเท้าให้ประชาชน และปฏิกริยาจากภาคประชาสังคมและรัฐ

การจำกัดจำนวนและลดจำนวนผู้ค้าแผงลอยเป็นปรากฏการณ์สากล ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการค้าแผงลอยในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย วนเวียนอยู่ในประเด็นความจำเป็นของการค้าแผงลอย การเบียดบังพื้นที่สาธารณะ เป็นอุปสรรคต่อการสัญจร และความไม่เป็นธรรมด้านการแข่งขัน เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ล่าช้า ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองให้ทันสมัย (Geertz, 1963 อ้างใน Cross, 2000: 40; สำนักผังเมือง, 2555) แต่ภายใต้ความพยายามเบียดขับ การค้าแผงลอยไม่เพียงดำรงอยู่เท่านั้นแต่ยังขยายตัวด้วย³ เนื่องจากเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจที่ตอบโจทย์ทั้งฝั่งอุปสงค์และอุปทาน ในระยะหลังแนวคิด “เมืองทั่วถึง” ที่ให้ความสำคัญต่อการให้โอกาสที่เท่าเทียมแก่ประชาชน โดยเฉพาะคนด้อยโอกาสในการประกอบอาชีพในเมือง ได้รับการหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อสนับสนุนการค้าแผงลอยในเมือง แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับเป้าหมายที่ 11 ว่าด้วยเมืองและชุมชนที่ยั่งยืนในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาในช่วงปี 2016-2030 ของสหประชาชาติ (Simon, 2016; Dahmen, Leslie, Bhushan, & Rani, 2014)

นโยบายของรัฐ

ความพยายามของกรุงเทพมหานครในการจำกัดการค้าแผงลอยดำรงมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่สมัยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนแรกในปี 2516 ควบคู่ไปกับการยอมรับว่าการค้าแผงลอยช่วยลดปัญหาการมีงานทำ ค่าครองชีพและความเหลื่อมล้ำ⁴ การประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

³ อินเดียมักกฎหมายคุ้มครองการค้าแผงลอยในปี 2557 เมือง Los Angeles ในรัฐ California ของสหรัฐอเมริกาประกาศให้การค้าแผงลอยถูกกฎหมายในปี 2562

⁴ พัฒนาการของการบริหารจัดการการค้าแผงลอยในกรุงเทพมหานครปรากฏในงานวิจัยของผู้เขียน เรื่อง การบริหารจัดการการค้าข้างทาง (Street Vending) ในประเทศไทย: สถานการณ์และทิศทางการนโยบายที่ควรจะเป็น. (2560)

ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น (โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจรรยา) สามารถกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าใน “ที่หรือทางสาธารณะ” ได้ จากสถิติพบว่า หลังปี 2536 ช่วงที่มีจุดผ่อนผันมากที่สุด คือช่วงปี 2554-2556 มีจุดผ่อนผันมากกว่า 700 จุด มีผู้ค้าที่จดทะเบียนเป็นทางการมากกว่าสองหมื่นราย แต่ที่ไม่ได้จดทะเบียนมีจำนวนมากกว่านี้มาก (Nirathron, 2006) ความจำกัดของพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ประกอบกับโอกาสในการสร้างรายได้ ทำให้ผู้ค้าบางรายแสวงหาแนวทางเพื่อให้สามารถเข้าถึงพื้นที่ประกอบการค้าในพื้นที่ที่ไม่ใช่จุดผ่อนผัน เช่น การใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ จนสร้างปัญหาการสัญจ ในอีกด้านหนึ่ง ความจำกัดในพื้นที่การค้าทำให้ผู้ค้าหาแหล่งรวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาพื้นที่ขาย ดังกรณีผู้ค้าในหมู่บ้านนักกีฬา ในเขตสะพานสูงรวมตัวกันเป็น “สหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา” ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ด้านนโยบายของรัฐ นโยบายส่งเสริมการมีงานทำปรากฏตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ส่วนนโยบายที่สะท้อนอย่างชัดเจนถึงการยอมรับประกอบอาชีพอิสระในฐานะเครื่องมือแก้ไขปัญหาความยากจน ปรากฏตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ทศวรรษของรัฐต่อการประกอบอาชีพการค้าหาแหล่งรวมกลุ่มขยายต่อยอดจากการเป็นกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ไปสู่การเป็นกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) กำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็ง ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรการประกอบอาชีพ การจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนเพื่อสนับสนุนการประกอบอาชีพขนาดเล็กใน พ.ศ.2544 สะท้อนถึงท่าทีที่ชัดเจนของรัฐต่ออาชีพนี้ ข้อมูลจากธนาคารออมสินยืนยันว่า ผู้ค้าหาแหล่งรวมกลุ่มหนึ่งสามารถเลื่อนฐานะจากผู้ค้าระดับยังชีพ เป็นผู้ค้าที่มีเงินออม และขยายกิจการได้ (ธนาคารออมสิน, 2556)

แม้กรุงเทพมหานครมีนโยบายจำกัดการขยายตัวของแหล่งรวมกลุ่ม แต่ในทางปฏิบัติพบว่ากรุงเทพมหานครใช้นโยบายผ่อนปรนมาโดยตลอดตั้งแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนแรก เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในสมัยต่อๆ มาที่สนับสนุนโดยทางอ้อม เช่น ให้เงินสงเคราะห์สนับสนุนให้ประชาชนประกอบอาชีพการค้าขนาดเล็กเพื่อสร้างรายได้ แก้ไขปัญหาความยากจนเรื่อยมา ตั้งแต่แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2520-2524) ในระยะหลังมีการเพิ่มจุดผ่อนผันให้ค้าขายมากขึ้นด้วย (นฤมล นิราทร, 2557) ในปี พ.ศ.2554 กรุงเทพมหานคร ริเริ่มโครงการ “หาบเร่เสน่ห์เมือง” ใน 3 พื้นที่ คือ “หาบเร่เสน่ห์ดอกไม้” ในเขตปทุมวัน “หาบเร่เสน่ห์แฟชั่น” ย่านประตูน้ำ และ “หาบเร่ เสน่ห์กรุงเก่า” เขตบางกอกใหญ่ ใน พ.ศ.2555 กรุงเทพมหานครและกองบัญชาการตำรวจนครบาลเห็นพ้องกันว่า การค้าหาบเร่แหล่งรวมกลุ่มไม่หมดไปจากกรุงเทพมหานคร และเห็นว่าควรจัดระเบียบ “เพื่อให้เป็นเสน่ห์ของเมือง และเป็นที่ยอมรับของตลาดโลก” รวมทั้งการอยู่ร่วมกันระหว่าง ผู้ค้าและประชาชนผู้ใช้พื้นที่สาธารณะ (มิตชน, 2555) กรุงเทพมหานครยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นจุดผ่อนผัน รวมทั้งข้อห้ามการตั้งวางสินค้าไว้ด้วย (ขาวสด, 2555) กำหนดให้มีตัวแทนผู้ค้าในคณะกรรมการบริหารจัดการหาบเร่แหล่งรวมกลุ่มระดับเขต การจัดระเบียบยังเป็นผลจากการที่กรุงเทพมหานครได้รับรางวัล “เมืองท่องเที่ยวที่ดีที่สุดในโลก” (The World’s Best Award 2012) เป็นครั้งที่ 4 โดยปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญคือการมีหาบเร่แหล่งรวมกลุ่มเป็นจำนวนมาก (นฤมล นิราทร, 2557) ในขณะที่ความพยายามในการบริหารจัดการ และจัดระเบียบต้องเผชิญข้อจำกัดหลายด้าน ทั้งงบประมาณ กำลังคนและการแทรกแซงของนักการเมือง ข้อจำกัดนี้เองที่ทำให้จำนวนผู้ค้าแหล่งรวมกลุ่มมีจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อการใช้พื้นที่สาธารณะของประชาชน เป็นที่มาของการรณรงค์ต่อต้านการค้าหาบเร่แหล่งรวมกลุ่มในเวลาต่อมา (Yasmeen and Nirathron, 2014; Nirathron and Yasmeen, 2019)⁵

⁵ ตัวอย่างสื่อสังคมได้แก่ “กลุ่มคนไทยไม่เอาหาบเร่แหล่งรวมกลุ่ม” “เฮ้ย นี่มันฟุตบอลไทยแลนด์” “ทวงคืนทางเท้า” “กลุ่มคนไทยขอทวงคืนทางเท้า” “ทวงคืนทางเท้าไทย: ทคท”

มาตรการคืนทางเท้าให้ประชาชน

ในปี 2557 รัฐบาลและกรุงเทพมหานครเริ่มปฏิบัติการ “คืนทางเท้าให้ประชาชน” เริ่มจากการจำกัดเวลาทำการค้า ไปจนถึงการไล่อี้อู้อู่ค้าในจุดผ่อนผัน ซึ่งเริ่มอย่างชัดเจนในปี 2559 กรุงเทพมหานครจัดหาพื้นที่ขายให้ผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบ แต่ในหลายกรณีพื้นที่ที่จัดหาให้ไม่ได้อยู่ในแหล่งที่ผู้ค้าสามารถสร้างรายได้เพียงพอ (นฤมล นิราทร, 2560) ทำให้ในบางจุดมี ผู้ค้ากลับมาขาย (กองประชาสัมพันธ์ กรุงเทพมหานคร, 2560) ณ เดือนพฤศจิกายน 2560 มีจุดผ่อนผันเหลืออยู่ 232 จุด มี ผู้ค้า 10,064 ราย ดังตารางที่ 1⁶ (สำนักเทศกิจ, 2562)

ตารางที่ 1 ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย (บางปี) ระหว่างปี 2540 ถึง 2562

ปี	จุดผ่อนผัน	จำนวนผู้ค้าตามสถิติของกรุงเทพมหานคร
2540	284	16,937
2550	668	20,606
2554	773	22,573
2555	726	21,065
2556	726	21,065
2557	665	20,170
2558	634	19,727
2559 (31 พ.ค.)	499	16,800
2560	232	10,064
2561	185	8,163
2562	175	8,021

ที่มา: นฤมล (2548) และสำนักเทศกิจ (2562)

นอกจากการประกาศยกเลิกจุดผ่อนผัน ซึ่งในทางปฏิบัติถือเป็นการยกเลิกพื้นที่ทำการค้าตามกฎหมายแล้ว กรุงเทพมหานครยังประกาศไล่อี้อู้อู่ค้าแผงลอยนอกจุดผ่อนผันด้วย ปฏิบัติการนี้ได้รับการสนับสนุนจากชาวกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อย ซึ่งเผชิญกับความยากลำบากในการสัญจร เนื่องจากจำนวนผู้ค้าที่เพิ่มขึ้นและขาดการกำกับดูแลตามหลัก ธรรมาภิบาล

ปฏิบัติการซึ่งดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ค้า ซึ่งส่วนใหญ่มี รายได้จากการประกอบอาชีพค้าแผงลอย ที่มีทางเลือกก็เปลี่ยนอาชีพ ที่มีทางเลือกน้อยก็ใช้วิธีหนียืมสินมาเป็นค่าใช้จ่าย ในครอบครัว บางรายลดค่าใช้จ่ายด้วยการย้ายบุตรหลานไปเรียนในสถานศึกษาที่ค่าใช้จ่ายถูกลง บางรายต้องให้บุตรหลานพัก การเรียน มีบางรายถึงกับป่วย บางรายฆ่าตัวตาย ผู้ค้าจำนวนไม่น้อยยังคงประกอบอาชีพเดิม

สถานการณ์นี้ทำให้ผู้ค้ารวมตัวกันร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ศาลปกครอง สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ, 2562) และตัดสินใจรวมกลุ่มอย่างชัดเจน⁷ เพื่อสร้างความ เข้มแข็งและสร้างอำนาจต่อรอง เช่น การรวมตัวของผู้ค้าตลาดอ่อนนุช 70 และการรวมตัวเป็นเครือข่ายผู้ค้าแผงลอย ในชื่อ

⁶ สถิติผู้ค้าแผงลอยในกรุงเทพมหานคร จากการสำรวจขององค์กร WIEGO ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2560 ระบุว่าผู้ค้าแผงลอยจำนวน 143,833 ราย ใน กรุงเทพมหานคร สถิตินี้ยังไม่รวมผู้ค้าในตลาดและรอบตลาด อีก 167,118 ราย ซึ่งส่วนหนึ่งประกอบอาชีพในพื้นที่สาธารณะด้วย (Poonsap, Vanek, & Carre, 2019)

⁷ เครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ก่อตั้งในเดือนมีนาคม 2561

“เครือข่ายแมงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” เครือข่ายประกอบด้วยผู้ค้าใน 34 จุด ที่ตั้งอยู่ใน 23 เขตของกรุงเทพมหานคร⁸ เป็นการรวมกลุ่มผู้ค้าแมงลอยเพื่อพิทักษ์สิทธิในการประกอบอาชีพ ในขณะที่เดียวกันก็พยายามสร้างตัวตนของผู้ค้าขึ้นมาใหม่ ให้เป็นผู้ค้าแมงลอยที่พร้อมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากตระหนักว่า ปัญหาการบริหารจัดการส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ผู้ค้าบางส่วนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกรุงเทพมหานคร

ปฏิริยาจากภาคประชาสังคม

แม้ประชาชนจำนวนไม่น้อยสนับสนุนการประกาศยกเลิกจุดผ่อนผัน แต่ที่ไม่เห็นด้วยก็มีไม่น้อย นักวิชาการหลายสาขาและองค์กรพัฒนาเอกชน แสดงความห่วงใยต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากปฏิบัติการนี้ เนื่องจากตระหนักถึงบทบาทสำคัญของการค้าแมงลอยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและการลดความเหลื่อมล้ำ ภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนการรณรงค์ของผู้ค้าแมงลอย ทั้งในรูปแบบของการร่วมรณรงค์และการสนับสนุนองค์กรของผู้ค้าแมงลอย องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการรวมตัวของผู้ค้า คือ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ หรือ Homenet Thailand ซึ่งมีเครือข่ายทำงานสำคัญ คือ องค์กร WEGO (Women in Employment: Globalizing and Organizing) มูลนิธิยังเป็นพันธมิตรกับองค์กรสำคัญ คือ StreetNet การนัดประชุมผู้ค้าครั้งแรกเกิดขึ้นในเดือนธันวาคม 2560 ต่อมาได้จัดกิจกรรมเพื่อสนับสนุนการรวมตัวของผู้ค้าอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้ค้าต่างประเทศ ผู้ค้าในกรุงเทพมหานครมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้ค้าจากเมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ที่เข้ามาดูงานในประเทศไทยในต้นปี 2561⁹ มูลนิธิสนับสนุนการรวมตัวของผู้ค้าในรูปแบบต่างๆ เช่น ให้คำแนะนำ ส่งเสริมการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ผู้ค้าตระหนักถึงความสำคัญของการรวมตัวเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แรงงานนอกระบบ มีแนวทางในการทำงาน เป็นผู้ค้ารุ่นใหม่ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม¹⁰

ส่วนนักวิชาการมีบทบาทด้านการศึกษาวิจัยในมิติเศรษฐกิจ สังคม และการจัดการเมือง บทบาทของนักวิชาการต่อการสนับสนุนการรณรงค์เพื่อพิทักษ์สิทธิผู้ค้าแมงลอยปรากฏชัดเจนต่อสาธารณะในเวทีเสวนา วันที่ 6 กันยายน 2561 เมื่อแกนนำนักวิชาการรณรงค์รวบรวมรายชื่อนักวิชาการ 115 คน ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีให้ทบทวนการยกเลิกการค้าแมงลอยในกรุงเทพมหานคร แกนนำนักวิชาการเหล่านี้มาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และมีประสบการณ์ศึกษาวิจัยด้านการค้าแมงลอย ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และผังเมือง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรวมตัวของนักวิชาการหลากหลายสาขา ทั้งด้านสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ และผังเมือง ในนาม “เครือข่ายนักวิชาการสร้างเมืองเพื่อทุกคน” ในวันที่ 7 กันยายน 2561 ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี ที่ “ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลเพื่อประชาชน”

ผู้แทนเครือข่ายยังได้เข้าหารือกับผู้แทนของหน่วยงานรัฐ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการไร้ชื่อต่อการท่องเที่ยว หลังจากนั้นได้จัดกิจกรรมหลายครั้งเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะถึงความสำคัญของการค้าแมงลอยที่มาของปัญหา และเสนอแนวทางการจัดการ เช่น

วันที่ 29 ตุลาคม 2561 เครือข่ายวิชาการฯ ออกแถลงการณ์ถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้เร่งดำเนินการบรรเทาผลกระทบจากการจัดระเบียบแมงลอยและทบทวนนโยบายการจัดระเบียบแมงลอย

วันที่ 26 พฤศจิกายน 2561 เครือข่ายวิชาการฯ ร่วมกับเครือข่ายแมงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดสัมมนาให้ความรู้เรื่องแมงลอย กลุ่มผู้ค้าอ่อนนุช 70 และ เครือข่ายแมงลอยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการไร้ชื่อ การปรับปรุงพื้นที่ และการทบทวนบทเรียนการขับเคลื่อนที่ผ่านมา

⁸ การรวมกลุ่มในลักษณะนี้เกิดในบางพื้นที่ก่อนปี 2557 เช่น ผู้ค้าในหมู่บ้านนักกีฬา ในเขตสะพานสูงรวมกลุ่มในปี 2548 จนพัฒนาเป็นกลุ่มออมทรัพย์ กลางปี 2549 และในปลายปีเดียวกัน ได้จัดตั้งเป็น “สหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา” ผู้ค้าถนนข้าวสารรวมตัวกัน จากการจัดระเบียบของกรุงเทพมหานคร ในช่วงทศวรรษ 2540 และตั้งชมรมเป็นทางการในปี 2548 ในบางพื้นที่ผู้ค้ารวมตัวกันเช่นกัน เช่น ผู้ค้าตลาดลาว คลองเตย ผู้ค้าถนนสีลม

⁹ สัมภาษณ์ประธานมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ มกราคม 2562

¹⁰ มีการใช้คำว่า ผู้ค้าหาบเร่แมงลอย 4.0 เพื่อยืนยันถึงการสร้างตัวตนใหม่ของผู้ค้า

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2562 ก่อนการเลือกตั้ง (24 มีนาคม 2562) เครือข่ายวิชาการฯ จัดสัมมนาร่วมกับเครือข่ายแผลงลอย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน รมรณคืให้ควมสำคัญของแผลงลอยและเศรษฐกิจฐานรากเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของพรรคการเมือง

หลังการแถลงนโยบายของนโยบาย เครือข่ายนักวิชาการจัดสัมมนาในวันที่ 26 สิงหาคม 2562 “นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลกับปัญหาเร่งด่วนของประชาชนกรณีหาบเร่แผลงลอย” กระตุ้นให้รัฐบาลเร่งดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ในวันที่ 25 กรกฎาคม 2562

วันที่ 9 ธันวาคม 2562 ผู้แทนของเครือข่ายนักวิชาการได้เข้าพบเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ติดตามการดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

หลังจากที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศในวันที่ 9 ธันวาคม 2562 ว่ากรุงเทพมหานครจะเปิดพื้นที่ให้ผู้ค้ากลับมาค้าขายได้ เครือข่ายวิชาการฯ ได้ประชุมหารือร่วมกับตัวแทนของผู้ค้าทั้งจากเครือข่ายแผลงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และตัวแทนผู้ค้าถนนข้าวสารเพื่อ นำเสนอแนวทางการบริหารจัดการแผลงลอยในกรุงเทพมหานครต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในวันที่ 13 ธันวาคม 2562

ปฏิกริยาจากภาครัฐ

ผลกระทบจากมาตรการคั่นทางเท้าให้ประชาชน ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission of Thailand) มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน (Thai Law Reform)¹¹ รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการหาบเร่แผลงลอย ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และจัดทำรายงานข้อเสนอแนะ ปรับปรุง ยกเลิกกฎหมายระดับต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหาบเร่แผลงลอย โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทั้งผู้ประกอบการอาชีพ ประชาชน หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการหลากหลายสาขา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องการปฏิรูปกฎหมายต่อกรุงเทพมหานครและกองบัญชาการตำรวจนครบาล ข้อเสนอในระยะสั้น คือ จัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรุงเทพมหานคร กองบังคับการตำรวจจราจร กระทรวงสาธารณสุข เกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการ และแผนการจัดการที่สาธารณะที่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้ค้าแผลงลอย ส่วนข้อตกลงระยะยาว คือ กำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาจุดผ่อนผันที่ชัดเจน ให้มีคณะกรรมการจัดทำผังการใช้พื้นที่และบริหารจัดการพื้นที่ กำหนดให้ผู้ค้าจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้พื้นที่สาธารณะให้รัฐ และควรมีการเร่งรัดผลักดันให้มีการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพในพื้นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน, 2561) ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน เป็นเรื่องยืนยันถึงความสำคัญของการค้าแผลงลอย

วันที่ 6 กันยายน 2561 และนายกรัฐมนตรี้ได้มีคำสั่งที่ 222/2561 ลงวันที่ 10 กันยายน 2561 แต่งตั้งคณะกรรมการบรรเทาผลกระทบจากการจัดระเบียบสังคม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน แต่ไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ

หลังการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 นโยบายเร่งด่วนข้อแรก คือ แก้ไขปัญหาการดำรงชีวิตของประชาชน โดย “ลดข้อจำกัดในการประกอบอาชีพของคนไทย ทบทวนรูปแบบและมาตรฐานหาบเร่แผลงลอยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อยังคงเอกลักษณ์ของเมืองหลวงแห่งร้านอาหารริมถนน ทำให้บ้านเมืองเป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงาม” (คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี, 2562) การที่ประเด็นหาบเร่แผลงลอยได้รับการบรรจุเป็นนโยบายเร่งด่วนข้อแรก สะท้อนถึงบทบาทและความสำคัญของการค้าแผลงลอยต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม

ในวันที่ 5 กันยายน 2562 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ (นายกรณ์ จาติกวณิช) ได้อภิปรายเกี่ยวกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลเรื่องแผลงลอย ขอให้ตั้งคณะกรรมการจากภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งผู้ค้า นักวิชาการร่วมพิจารณา

¹¹ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน (Thai Law Reform) ตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม 2560 โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ทบพทมาตรการโลรีอ รวมทั้งหาแสวงหาแนวทางการจัดระเบียบ เพื่อสนับสนุนการค้าแฝงลอยซึ่งเป็นเศรษฐกิจฐานราก และมีบทบาทสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ

องค์กรของผู้ค้าแฝงลอย: กรณีศึกษาองค์กรผู้ค้าสามองค์กร

ในภาวะวิกฤตผู้ค้ารวมตัวกันชัดเจนขึ้น เป็นการรวมตัวทั้งในระดับพื้นที่ และระดับเครือข่าย ปรากฏการณ์นี้เป็นพัฒนาการที่สำคัญ เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งองค์กรของผู้ค้าแฝงลอยในระดับเมือง เพื่อสร้างพลังในการรับมือ และตอบโต้กับมาตรการของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นไปเพื่อจัดการกับต้นตอความไม่มั่นคงในชีวิตทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวได้ว่าเป็นการสร้างการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป (Transformative social protection)

การรวมกลุ่มเกิดขึ้นในบางพื้นที่ก่อนปี 2557 เช่น ผู้ค้าในหมู่บ้านนักกีฬา ในเขตสะพานสูงรวมกลุ่มในปี 2548 จนพัฒนาเป็นกลุ่มออมทรัพย์ กลางปี 2549 และในปลายปีเดียวกัน ได้จัดตั้งเป็น “สหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา” ส่วนผู้ค้าตลาดอ่อนนุช 70 รวมตัวกันและหันหน้าเข้าทำงานร่วมกับชุมชน และที่สำคัญคือผู้ค้าในหลายเขตรวมตัวเป็น “เครือข่ายแฝงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” ประกอบด้วยผู้ค้าใน 34 จุด ใน 23 เขตของกรุงเทพมหานคร การรวมตัวในสามพื้นที่เป็นกรณีศึกษาในความนี้

กรณีศึกษาที่ 1 สหกรณ์บริการหมู่บ้านนักกีฬา¹²

สหกรณ์ชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา มีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวของผู้ค้าบนลานอเนกประสงค์ชุมชนหมู่บ้านนักกีฬา หรือที่เรียกกันสั้นๆ ว่า “ลานเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชน ผู้ค้ากลุ่มนี้เริ่มเข้ามาขายสินค้าบนลานเศรษฐกิจของหมู่บ้านตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ในปี 2543 การเคหะแห่งชาติได้เข้ามาจัดระเบียบ ที่เส้น แบ่งล็อกให้ผู้ค้า กำหนดเวลาขาย 16.00-20.00 น. และเก็บค่าเช่าเป็นรายเดือนๆ ละ 375 บาท ในเวลานั้นมีผู้ค้า 149 แฝง ต่อมาผู้ค้าในอาคารพาณิชย์ใกล้เคียงไปร้องต่อศาลปกครองว่าการเคหะแห่งชาตินำพื้นที่ส่วนกลางของชุมชนมาหาผลประโยชน์โดยมิชอบ การเคหะแห่งชาติจึงหยุดเก็บค่าเช่า

ในปี 2545 ศาลปกครองตัดสินให้การเคหะฯ ย้ายผู้ค้าออกจากพื้นที่ โดยให้ไปขายข้างอุรุณห์เมล์สาย 93 ซั้วคราว จนกว่าจะสร้างตลาดใหม่เสร็จ แต่ผู้ค้าได้ค้าขายมาโดยต่อเนื่อง พยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน

ปี 2546 การเคหะฯ นำพื้นที่ฝั่งตรงข้ามไปให้บริษัทเอกชนเช่าทำตลาด เพื่อเปิดเป็นตลาดเอกชน คิดค่าธรรมเนียมเช่าแผง 70,000-250,000 บาท ตามที่ตั้งของแผง ผู้ค้าที่ถูกยกเลิกแผงย้ายมารวมกับผู้ค้าบนลานอเนกประสงค์ ในช่วงเวลานั้นผู้ค้าถูกข่มขู่ ต้องจัดเวรยามเฝ้าแผงและอุปกรณ์ประกอบอาชีพทุกคืน

ในปี 2547 มีกลุ่มชายฉกรรจ์มาบุกหรือตลาดยามวิกาล ผู้ค้าได้ข้อมูลว่าผู้บุกรุกเป็นกลุ่มที่ได้รับคำสั่งให้มาช่วยย้ายตลาด ผู้ค้าฟ้องศาลและชนะคดี บริษัทที่เช่ามารับช่วงต่อจากบริษัทแรกจ่ายค่าเสียหายให้ผู้ค้าบางส่วน ส่วนผู้ค้าก็ยังคงประกอบอาชีพต่อไป ผู้ว่าการเคหะฯ ในขณะนั้นรับปากจะเรียกคืนพื้นที่ตลาดเก่าจากบริษัทเอกชนมาสร้างเป็นตลาดชุมชน โดยยกเลิกสัญญาเช่า เนื่องจากบริษัทแรกผิดสัญญา

ในปี 2549 การเคหะฯ ยื่นเรื่องฟ้องขับไล่ผู้ค้าบนลานเศรษฐกิจทั้งหมด โดยฟ้องแยกเป็นรายบุคคล 149 คน กลุ่มผู้ค้าจึงได้รวมตัวกันต่อสู้คดี ศาลชั้นต้นตัดสินให้ผู้ค้าแพ้คดี ผู้ค้า 20 คนต่อสู้ถึงศาลอุทธรณ์ ผู้ค้า 47 คน ยอมความ เพื่อไม่ต้องขอใช้ค่าเสียหาย การเคหะฯ ยอมถอนฟ้อง 14 คน ผู้ค้า 28 คนขอคืนพื้นที่ ส่วนที่เหลือการเคหะฯ อนุญาตให้ขายไปพลางก่อน จนกว่าจะได้พื้นที่คืนจากบริษัทเอกชน

ผู้ค้าเริ่มเห็นความสำคัญของการรวมตัวจัดตั้งองค์กร “เพื่อทำอะไรให้ถูกต้องตามกฎหมาย” ในเดือนมิถุนายน 2549 กลุ่มผู้ค้าจำนวน 123 คนได้ร่วมกันตั้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์ ด้วยการสนับสนุนจากมูลนิธิแห่งหนึ่ง มีทุนเรือนหุ้น 100,000 บาท สมาชิกออมเดือนละ 200 บาท เพื่อนำไปใช้ในการลงทุนหาพื้นที่ทำการค้าขายในอนาคต หากถูกขับไล่ให้ไปค้าขายที่อื่น ในปี 2550 กลุ่ม

¹² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางสาวเรณู เดวีเสาะ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2562 ส่วนข้อมูลเอกสารมาจาก website ของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ <https://homenetthailand.org/>

ออมทรัพย์ได้ยกฐานะเป็นสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์คือ 1) ต้องการพื้นที่ทำกินที่ถูกต้องและถาวร 2) เพื่อการต่อรองที่เป็นธรรม และ 3) ต้องการทุนหมุนเวียนการประกอบอาชีพ

เป้าหมายหลักของการจัดตั้งสหกรณ์ คือ การมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมกับการเคหะฯได้ และสามารถบริหารจัดการตลาดและดูแลตนเองได้ โดยไม่ต้องให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ ส่วนเป้าหมายรอง คือ ต้องการช่วยจัดหาสินค้า และวัตถุดิบมาจำหน่ายให้สมาชิกในราคาที่เป็นธรรม ไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง นอกจากนี้ ยังมีเป้าหมายการจัดหาทุน และแหล่งทุนให้สมาชิก เพื่อไม่ให้สมาชิกต้องถูกเอาเปรียบเรื่องดอกเบี้ยจากเงินกู้นอกระบบ

ในปี 2555 มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (Homenet) เข้ามาศึกษาเรียนรู้และสนับสนุนการรวมกลุ่ม ได้ชักชวนตัวแทนตลาดและสหกรณ์ คือ น.ส.เรณู เดวีเลาะ และน.ส. ฉาลิน กัลปิต เข้าประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับตัวแทนของประเทศต่างๆ เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เกี่ยวกับปัญหาภาคครัวเรือนที่สหกรณ์เผชิญ

ปี 2558 มูลนิธิฯ สนับสนุนผู้ค้าเข้าร่วมโครงการทนายชุมชน จัดอบรมผู้ค้า ให้มีความรู้ในกฎหมายด้านอาชีพในชีวิตประจำวัน สิทธิของประชาชน โดยคัดเลือกตัวแทนผู้ค้า 2 รุ่น รุ่นละ 6 คนเข้าอบรมร่วมกับตัวแทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบอื่น คือ สมาคมผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง เครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้าน เครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ปี 2559 เครือข่ายกลุ่มหาบเร่แผงลอยหมู่บ้านนักกีฬาแหลมทอง เข้าร่วมก่อตั้งสมาพันธ์แรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย)¹³ ผู้แทนผู้ค้ารับตำแหน่งรองประธานสมาพันธ์ฯ

ในปี 2562 สหกรณ์มีสมาชิก 200 คน มีเงินทุน 6 ล้านบาท เป็นเงินฝาก 4 ล้านบาท เงินหมุนเวียนสมาชิก 2 ล้านบาท ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกของสหกรณ์ต้องเป็นผู้ที่มีที่พักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านนักกีฬา หรือเขตสะพานสูง มีอายุ 20 ปีขึ้นไป และต้องสมัครเป็นสมาชิกด้วยความเต็มใจ ไม่มีใครบังคับ สมาชิกจะต้องออมเงินเดือนละ 100 บาท เป็นค่าหุ้นขั้นต่ำ 10 หุ้น ละ 10 บาท ส่วนการกู้ยืม มีข้อกำหนดว่าต้องให้ผู้ค้าเป็นผู้ค้าประกันและต้องเป็นผู้มีประวัติดีด้วย สหกรณ์เน้นให้สมาชิกมีวินัย ต้องการพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น กรรมการบริหารสหกรณ์มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก และอยู่ในวาระได้คราวละสองปี และไม่เกินสองวาระ สหกรณ์ดำเนินกิจกรรมให้สินเชื่อแก่สมาชิก ทั้งในรูปแบบของการกู้ยืมเงิน และกู้สามัญ การผ่อนชำระคืนใช้วิธีผ่อนรายวัน

สมาชิกสหกรณ์มีกิจกรรมร่วมกับชุมชน รักษาความสะอาดและรักษาमारยาท ไม่ให้ใครมารบกวนได้ ซึ่งเท่าที่ปรากฏพบว่ามีประมาณร้อยละ 10 ที่ไม่เคารพกติกา เช่นทิ้งขยะไม่เป็นที่ วางแผงค้าล้ำทางเดิน

กรณีศึกษาที่ 2 ชมรมผู้ค้าตลาดปากซอยอ่อนนุช 70¹⁴

ตลาดปากซอยอ่อนนุช 70 เป็นหนึ่งในสามพื้นที่ของเขตประเวศ ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นจุดผ่อนผัน ตลาดอยู่ใกล้ชุมชนสุขเร่าปังหนองบอน ผู้ค้าส่วนใหญ่ขายอาหาร ในปี 2562 มีผู้ค้า 54 ราย ในวันที่ 3 ตุลาคม 2559 ตลาดถูกยกเลิกพร้อมกับตลาดอื่นๆ ผู้ค้าทราบเรื่องว่าจะถูกยกเลิกพื้นที่ขายในวันที่ 30 กันยายน 2559 จากป้ายประกาศที่เจ้าหน้าที่เทศกิจของเขตนำมาติดหน้าตลาด ทั้งที่เดิมได้รับแจ้งว่าจะไม่ถูกยกเลิก เนื่องจากไม่ได้ขายบนทางเท้า ตลาดปากซอยอ่อนนุช 70 เคยได้รับรางวัลจากกรุงเทพมหานครด้วย หลังวันที่ 3 ตุลาคม 2559 การขายยังคงดำเนินต่อไป แต่ผู้ค้าเริ่มตื่นตัวเนื่องจากไม่มั่นใจในอนาคต

ต้นปี 2560 เจ้าหน้าที่เทศกิจเรียกตัวแทนผู้ค้าไป 1 คน แจ้งว่าพื้นที่ขายถูกยกเลิกแล้ว แต่ให้ขายไปก่อนได้ ต้องเสียค่าปรับ 500 บาท โดยมีใบเสร็จ ผู้ค้าจ่ายค่าปรับมาจนถึงเดือนธันวาคม 2560

¹³ สมาพันธ์เกิดจากการรวมของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ 4 เครือข่าย คือ 1. สมาคมเครือข่ายแรงงานนอกระบบ (ประเทศไทย) 2. สมาคมผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง 3. เครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย 4. เครือข่ายหาบเร่แผงลอยหมู่บ้านนักกีฬาแหลมทอง มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) พัฒนาความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดกับแรงงานนอกระบบ 2) พัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสุขภาพของแรงงานนอกระบบ 3) รมรงค์ให้มีกฎหมาย นโยบาย ที่เอื้อต่อการคุ้มครอง พัฒนาและส่งเสริมแรงงานนอกระบบ 4) ให้สังคมยอมรับและตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบ

¹⁴ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางสาวปิมา สาดและ ในช่วงเดือน มกราคม และกุมภาพันธ์ 2561 และข้อมูลเอกสารการเคลื่อนไหวของชมรม

เดือนมกราคม 2561 เขตประเวศเรียกผู้ค้าประชุม แจ้งยกเลิกจุดผ่อนผัน โดยไม่ได้ให้ทางเลือกใดๆ ผู้ค้าต้องแพ่งขายต่อ โดยยอมเสียค่าปรับเดือนละ 500 บาท เขตยังให้ต่อใบอนุญาตจุดผ่อนผันในปี 2561

หลังจากได้รับแจ้ง ผู้ค้าเริ่มปรับตัว แม้จะงง และมีความเสียหาย เนื่องจากซื้อวัตถุดิบไว้แล้ว ทุกคนไม่ได้ตั้งตัว และไม่กล้าขาย ผู้ค้าได้รับทราบว่าจะต้องการใช้พื้นที่ทำสวนหย่อม ทั้งที่มีสวนหย่อมและลานกีฬาขนาดใหญ่ห่างจากพื้นที่ขายประมาณ 500 เมตรเท่านั้น

ปวีณา สาดและ ผู้นำที่ไม่เป็นทางการในขณะนั้นซึ่งได้รับทราบการเคลื่อนไหวของสหกรณ์บริการหมู่บ้านนักกีฬา มาตลอด ได้หาโอกาสพบกับ เรณู เดวีเลาะ ซึ่งเป็นประธานสหกรณ์ ได้เรียนรู้ประสบการณ์การต่อสู้ของสหกรณ์บริการหมู่บ้านนักกีฬา เรณูยังชวน ปวีณาเข้าร่วมกลุ่มไลน์หาเบรแวงลอย ให้หมายเลขโทรศัพท์นายเรวัตร์ ขอบธรรม (ซึ่งภายหลังได้รับเลือกเป็นประธานเครือข่ายแวงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน) และแนะนำให้รู้จัก Homenet ซึ่งเคยให้ความช่วยเหลือกันมาก่อน เรณูแนะนำให้ปวีณาทำงานร่วมกับชุมชน โดยเล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า เดิมผู้ค้ากับชาวบ้านในเคหะชุมชนไม่ถูกกัน แต่ภายหลังผู้ค้าเข้าไปทำงานร่วมกับชุมชน มีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชน เช่น กิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนา ประเพณีวันเด็ก วันปีใหม่ และให้ความช่วยเหลือบางเรื่อง เช่น ซ็อกกล่องวงจรปิดให้ชุมชน ทำให้ความสัมพันธ์ดีขึ้น ส่วนกลยุทธ์การเคลื่อนไหวนั้น เรณูให้คำแนะนำว่า ต้องไม่แข็งจนเกินไป หากเขตหาพื้นที่ให้ ก็ควรจะไปดูก่อน ถ้าไม่ไหว จึงค่อยปฏิเสธ อย่าต้องแพ่ง อย่าแข็งเกินไป ให้รู้จักอ่อนบ้าง

หลังจากนั้นปวีณาและกลุ่มผู้ค้าได้ไปร้องเรียนที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้พบนักข่าว ซึ่งช่วยประสานงานไปที่ผู้สื่อข่าวของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส โดยผ่านไลน์กลุ่มของผู้สื่อข่าว ซึ่งขอมาถ่ายทำสถานการณ์ของตลาดในวันรุ่งขึ้น

ในตอนเย็นวันเดียวกัน ผู้อำนวยการเขตชุดเข้ามาที่ตลาด แจ้งว่าจะหาที่ขายใหม่ให้ ได้พาแกนนำกลุ่มผู้ค้าไปที่ตลาดราชพฤกษ์ ซึ่งเป็นตลาดเอกชน อยู่ห่างจากตลาดเดิม 5 กม. ผู้ค้าต้องจ่ายค่าแรกเข้า 4,000 บาท เดือนต่อๆ ไป เดือนละ 1,000 บาท ไม่รวมค่าน้ำ ไฟ ต้องเปลี่ยนอุปกรณ์ใหม่หมด เนื่องจากห้ามนำรถเข็นเข้า ให้ขายเป็นเคาน์เตอร์ซึ่งจัดไว้ด้านหลังสุด ซึ่งไม่มีคนเช่า และห้ามขายของซ้ำกับของที่มีขายอยู่แล้ว

วันรุ่งขึ้นแกนนำผู้ค้าได้รับเชิญไปออกรายการสถานีประชาชน ที่สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส เวลา 14.00 น. ได้รู้จักที่ปรึกษากฎหมายในรายการ ผู้อำนวยการเขตไปร่วมรายการด้วย และได้ให้ข้อมูลเรื่องตลาดราชพฤกษ์ในรายการ ผู้ค้าแทบไม่มีโอกาสได้พูด ผู้ค้าเล่าว่า “รายการนั้น เหมือนไปให้ผู้ผู้อำนวยการเขตแก้ตัว” ในวันเดียวกัน นั้นเอง สำนักงานเขตเอารถแบคโฮมาขุดพื้นที่ตลาด เอากระถางต้นไม้มาถม พร้อมเอาป้ายมาติดขอคุณผู้ค้าที่ยอมออกจากพื้นที่

หลังพื้นที่ตลาดถูกขุด ผู้ค้าทำการค้าไม่ได้ ต้องหาที่ขายใหม่ ป้อมแก๊สข้างๆ ซึ่งเป็นที่ว่าง คิดค่าเช่าเดือนละ 240,000 บาท หลังจากนั้นได้รับคำแนะนำจาก “ผู้รู้” ด้านกฎหมาย ว่าหากต้องแพ่งขาย โทษตามกฎหมายก็เพียงจับปรับ ไม่ติดคุก

ห้าวันต่อมา ผู้ค้าทุกคน กลับไปที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครอีกครั้งหนึ่ง โดยเหมารถเมล์ไปด้วยกัน เพราะได้ข้อมูลจากนักข่าวว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาอยู่ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เสาชิงช้า ผู้ค้าไปนั่งตากแดด ขอบพบผู้ว่าฯ ต้องการทราบว่าทำไม กรุงเทพมหานครจึงเข้ามาขุดในพื้นที่ขาย ให้ผู้สูงอายุนั่งแถวหน้าถือป้าย มีผู้สื่อข่าวมาทำข่าวช่วงบ่าย เลขาฯผู้ว่าฯยอมลงมาพบ เชิญผู้ค้าเข้าไปที่ห้องรับรอง ผู้อำนวยการเขตประเวศถูกเรียกไปด้วย เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเข้ามาเกลี้ยกล่อม รับประกันว่าจะประกันนักกฎหมายว่าจะสามารถให้ผู้ค้ากลับเข้ามาขายได้หรือไม่ แล้วจะให้คำตอบ ผู้ค้าเสนอให้จัดตั้งตลาดอ่อนนุชเป็นตลาดประชารัฐ¹⁵

¹⁵ โครงการตลาดประชารัฐเป็นการบูรณาการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบประชารัฐ เพื่อพัฒนาตลาดใหม่และขยายพื้นที่ตลาดที่มีอยู่เดิม ให้แก่ผู้ประกอบการแต่ละกลุ่มประเภทสินค้าในแต่ละระดับทั้งเกษตรกร ผู้มีรายได้น้อย ผู้ประกอบการ หาบเร่ แผงลอย รวมทั้งผู้ประกอบการที่เดือดร้อนจากการไม่มีสถานที่ค้าขาย ลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการรายใหม่ ตลาดประชารัฐ กทม. คืนความสุข ดำเนินการโดย กรุงเทพมหานครจัดที่ทำการค้าเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการที่เดือดร้อนจากการไม่มีสถานที่ค้าขาย รวมทั้งจัดจำหน่ายสินค้า OTOP ของทั้ง 50 เขตในกรุงเทพมหานคร

เมื่อไม่มีความคืบหน้า ผู้ค้าตกลงกันว่า จะกลับเข้ามาขายสัปดาห์ต่อไป (วันที่ 22 มกราคม) ช่วงนั้นผู้ค้านอนเฝ้ารถเข็นตลอด ขายอยู่ประมาณ 2 สัปดาห์ ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2561 เจ้าหน้าที่รัฐทั้งเทศกิจ ตำรวจ ทหาร สนธิกำลังกันเข้ามาจับไล่ผู้ค้าให้ออกนอกพื้นที่ ผู้ค้าไม่ยอม มีการเผชิญหน้ากัน เจ้าหน้าที่รัฐยอมลดย กรุงเทพมหานครขีดเส้นตายว่าผู้ค้าต้องออกจากพื้นที่ภายใน 18 เมษายน

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561 ผู้ค้าไปยื่นหนังสือร้องเรียนที่สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ได้รับคำตอบว่า ต้องใช้เวลาดำเนินการ 1 สัปดาห์ และขอให้เตรียมเอกสารต่างๆ เช่น แผนตลาด และ พื้นที่ที่เขตจัดไว้ให้

วันที่ 11 เมษายน 2561 ผู้ค้าพร้อมนาย เรวัตร์ ขอบธรรม เข้ายื่นหนังสือต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร ที่ศาลาว่าการ กทม. ขอเรียกร้องคือ 1) ขอให้ผู้ค้ากลับไปขายในจุดเดิมที่ถูกยกเลิก 2) ขอให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วม 3 ฝ่าย ในการแก้ปัญหา 3) ขอให้จัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยในทุกพื้นที่เขต 4) ขึ้นทะเบียนผู้ค้าและเก็บค่าธรรมเนียม ภาษีจากผู้ค้า และขอให้สภา กทม.พิจารณา ชะลอการยกเลิกผู้ค้าที่ยังไม่ถูกยกเลิกออกไปก่อน

เมื่อกรุงเทพมหานครสั่งชะลอคำสั่งรื้อย้าย ผู้ค้าตัดสินใจ “ทำประชาพิจารณ์” สอบถามความคิดเห็นจากชุมชน โดยรอบว่าประสงค์ให้ตลาดปากซอยอ่อนนุช 70 มีอยู่ต่อไปหรือไม่ โดยขอให้ประธานชุมชนช่วยประชาสัมพันธ์ให้ชาวชุมชนซึ่งมีประมาณ 1,500 หลังคาเรือน ส่วนผู้แทนผู้ค้าและกลุ่มผู้ค้า ใช้วิธีเคาะประตูบ้าน เชิญชวนชาวชุมชน ผลการประชาพิจารณ์ยืนยันว่าชุมชนต้องการให้ตลาดปากซอยอ่อนนุช 70 อยู่ต่อไป

ชมรมผู้ค้าทำงานเป็นทีม มีทีมที่ทำหน้าที่มวลชนสัมพันธ์ เพราะมนุษยสัมพันธ์ดี มีฝ่ายเทคนิคดำเนินการด้านสื่อ ชมรมมีที่ปรึกษาทั้งนักกฎหมาย และผู้นำจำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่ประสงค์ออกนาม มีส่วนราชการและนักข่าว ที่คอยให้ข้อมูลสนับสนุน ชมรมมีเป้าหมายจัดระเบียบผู้ค้า พัฒนาสิ่งแวดล้อมบริเวณโดยรอบเพื่อให้เป็นตลาดสีเขียว

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2562 ชมรมผู้ค้าตลาดอ่อนนุช 70 จัดทำแผนตลาดชุมชน เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย แต่จนถึงสิ้นปี 2562 ก็ยังไม่ได้รับคำตอบ

กรณีศึกษาที่ 3 เครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน¹⁶

เครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนก่อตั้งอย่างเป็นทางการในวันที่ 14 มีนาคม 2561 เป็นการรวมตัวของผู้ค้าและกลุ่มผู้ค้าในจุดผ่อนผันในเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ที่ได้ตรอนจากจากมาตรการไล่อ้อแผงลอยของกรุงเทพมหานคร ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2562 เครือข่ายมีสมาชิกกว่าสามพันคน เป็นผู้ประกอบการค้าในจุดผ่อนผัน 34 จุดใน 23 เขตของกรุงเทพมหานคร

การรวมตัวของผู้ค้าเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มผู้ค้าพากันไปร้องเรียนที่สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 30 กันยายน 2559 ผู้ค้าทำความรู้จักกัน แลกหมายเลขโทรศัพท์ ผู้ค้ากลุ่มแรกๆ ที่มารวมตัวกันมาจากย่าน สุขุมวิท ดินแดง ราชบุรีบูรณะ ปทุมวัน (ศาลพระพรหม) และสีลม ผู้ค้าเหล่านี้บางคนมีประสบการณ์ในการรวมกลุ่ม บางรายมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมทรัพยากร สนับสนุนการเคลื่อนไหวของ “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หรือ กปปส. ซึ่งมีบทบาทสูงในการจัดกิจกรรมชุมนุมประท้วงขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานคร ช่วงวิกฤตการณ์การเมืองไทย พ.ศ.2556-2557

วันที่ 30 กันยายน 2559 ผู้ค้าหลายจุดพบกันที่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อยื่นหนังสือร้องเรียน ที่ “ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลเพื่อประชาชน” ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมกลุ่มของผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ และมีการบอกต่อกันไป จนขยายเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้น ได้มาร่วมคุย ร่วมคิด ร่วมแก้ปัญหา ติดตามเรื่องที่ร้องเรียน จนทำให้ได้รู้จัก อติต สส.พรรคประชาธิปัตย์ นายวัชระ เพชรทอง ที่ได้ช่วยประสานงานให้กลุ่มได้เข้าพบเพื่อยื่นหนังสือในบางหน่วยงาน

¹⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายเรวัตร์ ขอบธรรม ในช่วงเดือนมกราคมถึงกุมภาพันธ์ 2562 และข้อมูลเอกสารการเคลื่อนไหวของเครือข่าย มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ

วันที่ 7 ธันวาคม 2560 กลุ่มผู้ค้าได้รับเชิญให้เข้าร่วมงานเสวนา ระดมความคิดเห็นเรื่อง “เมืองกับหาบเร่แผงลอย: แนวคิดในการพัฒนา” จัดโดย Homenet ที่สำนักงานกลางนักเรียนคริสเตียน การสัมมนาในวันนั้นมีทั้งผู้ค้า องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการมหาวิทยาลัย นักวิชาการอิสระ และ ผู้ปฏิบัติงานขององค์กร WIEGO เข้าร่วมด้วย

วันที่ 14 มีนาคม 2561 กลุ่มผู้ค้ามีมติตั้งเป็นกลุ่มทางการ ชื่อ “เครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” ในเวลานั้นผู้ค้าที่เป็นสมาชิกมาจาก 14 เขต สมาชิกเพิ่มจำนวนขึ้นเป็นลำดับ ในวันที่ 17 เมษายน 2561 มีสมาชิกเพิ่มเป็น 21 เขต รวม 27 จุด มีผู้ค้าเป็นสมาชิกกว่าสามพันคน สมาชิกเครือข่ายเกือบทั้งหมดประกอบอาชีพในจุดผ่อนผัน¹⁷ หลังการก่อตั้ง เครือข่ายฯ ได้ร่วมเรียกร้องให้ผู้ค้ามีพื้นที่ประกอบอาชีพมาโดยตลอด ในขณะเดียวกันก็ย้ำจุดยืนของการเป็นผู้ค้าที่พร้อมรับผิดชอบต่อสังคม การเคลื่อนไหวของเครือข่ายฯ ปรากฏในรูปแบบต่างๆ เช่น

1. ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น “ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลเพื่อประชาชน” ของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร รวมทั้งติดตามผลการยื่นหนังสือร้องเรียนซึ่งดำเนินมาโดยลำดับ หลายครั้งมีอุปสรรค ทั้งการเข้าถึงผู้มีอำนาจในหน่วยงาน การบายเบี่ยงรูปแบบต่างๆ และความล่าช้าในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การยื่นหนังสือปรากฏทั้งในระดับเครือข่าย และ การสนับสนุนผู้ค้าในบางพื้นที่ โดยเฉพาะผู้ค้าที่เผชิญความเสี่ยง เช่น ผู้ค้าตลาดปากซอยอ่อนนุช 70
2. การเดินรณรงค์เพื่อแสดงตัวตนของผู้ค้าหลายครั้ง เช่นในวันที่ 4 กันยายน 2561 ผู้ค้ากว่า 1,200 คน เดินเท้าจากตึกองค์การสหประชาชาติไปทำเนียบรัฐบาล เพื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรี ให้ช่วยเหลือผู้ค้าแผงลอยที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายคืนทางเท้าให้ประชาชน การเดินรณรงค์มีขึ้นหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายคือวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562
3. มีการรณรงค์โดยสื่อประเภทต่างๆ เช่น สื่อโทรทัศน์ สื่อสังคม ทั้งการนำเสนอด้วยตนเอง การให้ข้อมูลโดยผ่านสื่อโทรทัศน์ และวิทยุ ข้อมูลสะท้อนถึงความสำคัญของการค้าแผงลอย และความไม่มั่นคงในชีวิตของผู้ค้าหลังจากถูกไล่รื้อ
4. เข้าพบผู้แทนพรรคการเมืองหลายพรรคเพื่อให้ข้อมูล เช่น พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคอนาคตใหม่
5. การร่วมต่อรองกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อรักษาพื้นที่ขายของสมาชิก ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผลงานที่ชัดเจนของเครือข่าย ทั้งกรณีผู้ค้านำภัตตาคารกึ่งหลวง เขตบางกอกน้อย ซึ่งมีผู้ค้า 52 ราย กรณีตลาดปากซอยอ่อนนุช 70 ซึ่งมีผู้ค้า 54 ราย กรณีตลาดลาวในเขตคลองเตย ซึ่งมีผู้ค้า 96 ราย และผู้ค้าในถนนกำแพงเพชร 3 เขตจตุจักร ซึ่งมีผู้ค้ากว่าร้อยราย เป็นต้น
6. ร่วมกับสมาพันธ์แรงงานนอกระบบ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ และเครือข่ายวิชาการเพื่อเมืองที่ยั่งยืน จัดเสวนาเรื่อง “พรรคการเมืองกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก” เพื่อเน้นย้ำถึงความสำคัญของการค้าแผงลอยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ
7. ในเดือนตุลาคม 2562 ตัวแทนของเครือข่ายเข้าร่วมประชุม เรื่อง เมืองในอนุภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่ปีนังร่วมกับเจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ผู้แทนเครือข่ายเสนอปัญหาหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร การใช้พื้นที่สาธารณะร่วมกัน และการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย

¹⁷ ผู้ค้าสีลมกว่า 400 คน ประกอบอาชีพนอกจุดผ่อนผัน พื้นที่สีลมเคยเป็นจุดทบทวน แต่ไม่สามารถยกระดับเป็นจุดผ่อนผันได้ ในปี 2548 แม้จะมีทางเท้ากว้าง มีนิกท่องเที่ยวและขายกลางคืนก็ตาม

8. ให้ข้อมูลปัญหาหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานครต่อคณะกรรมการแก้ปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำ และขอให้คณะกรรมการจัดตั้งอนุกรรมการเพื่อศึกษาและบริหารจัดการหาบเร่แผงลอยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
9. นอกเหนือจากการเคลื่อนไหวข้างต้น ประธานเครือข่ายสื่อสารกับสาธารณะผ่านสื่อมวลชนทั้งสถานีโทรทัศน์ เช่น ไทยพีบีเอส และวิทยุ เช่น สุวรรณภูมิ Voice TV อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สังคมเข้าใจปัญหาของผู้ค้าจากการถูกไล่รื้อ ปัญหาการบริหารจัดการ สิทธิในการประกอบอาชีพ และการสร้างตัวตนใหม่ของผู้ค้า ที่ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ค้าต่อสังคม

เครือข่ายมีกฎระเบียบ กติกา มีตัวแทนชมรมผู้ค้าจากเขตต่างๆ จาก 25 เขต 34 จุด จำนวน 58 คน มีกรรมการบริหาร 12 คน และมีอุดมการณ์ร่วมกันว่า หากมีการเคลื่อนไหวใดๆ เพื่อผู้ค้าจะต้องไปเคลื่อนไหวด้วยกัน ในขณะเดียวกันประธานเครือข่ายให้ความสำคัญแก่การสื่อสารกับผู้แทนจากเขต เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประเมินสถานการณ์ และสร้างความเข้าใจร่วมกัน วัตถุประสงค์ของเครือข่ายคือ 1) รณรงค์ให้มีกฎหมาย นโยบาย ที่เอื้อต่อการคุ้มครอง พัฒนาและส่งเสริมการค้าหาบเร่แผงลอย 2) ปกป้องสิทธิสัมมาชีพของผู้ค้า รวมถึงช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาแก่สมาชิก 3) พัฒนาความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของอาชีพหาบเร่แผงลอย 4) เป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพในการมีส่วนร่วม กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหาบเร่แผงลอย

เครือข่ายยังมีข้อตกลงเรื่องค่านิยมร่วมกัน คือ ต้องรับผิดชอบต่อสังคม โดย 1) ไม่ขายสินค้าผิดกฎหมาย 2) รักษาความสะอาด 3) ไม่กีดขวางทางสัญจร 4) ไม่วางสินค้าบนพื้นผิวจราจร 5) หากขายอาหาร ต้องให้ความสำคัญแก่สุขอนามัยอาหาร ระบบน้ำทิ้ง ดักไขมัน มีการกรองของเสีย และ 6) ผู้ค้าต้องสามัคคีกัน เครือข่ายให้ความสำคัญแก่การพูดคุย ท้าหรือ และจัดการให้ผู้ค้าอยู่ในกฎระเบียบ เครือข่ายให้ความสำคัญแก่การทำหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผู้ค้าแผงลอยที่พึ่งมีต่อผู้ซื้อและสังคม

สมาชิกของเครือข่ายจ่ายค่าสมาชิก อาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายมีลักษณะเป็นสมาพันธ์ (Federation) มีกลุ่มผู้ค้าอาสา เข้ามาร่วมทำงานด้วย ความหลากหลายในบริบทการประกอบอาชีพ และความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งประสบการณ์ในการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทำให้บางครั้งสมาชิกมีทัศนคติที่ไม่ตรงกันต่อแนวการรณรงค์ของเครือข่าย สมาชิกเครือข่ายมีจำนวนไม่แน่นอน เนื่องจากเงื่อนไขการประกอบอาชีพ ผู้ค้าบางคนเมื่อเข้าร่วมแล้ว ถอนตัว บางคนถอนตัวแล้ว ตัดสินใจกลับเข้ามาใหม่ บางคนไม่กล้าเข้าร่วมเพราะถูกข่มขู่ ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่และทัศนคติต่อแนวทางการเคลื่อนไหวเป็นอุปสรรคของการรวมตัว

เครือข่ายมีโครงสร้างการบริหาร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสมาชิก ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มาจากความเห็นชอบของสมาชิก เครือข่ายเก็บค่าสมาชิกรายละ 20 บาท มีการระดมทุนด้วยการขายผลิตภัณฑ์ เช่น เสื้อยืด เสื้อแจ็กเก็ต และในการจัดกิจกรรมรณรงค์ เครือข่ายได้รับการสนับสนุนการเงินจากกลุ่มผู้ค้าบางพื้นที่ การได้รู้จักมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ทำให้เครือข่ายเข้าใจการทำงานอย่างเป็นลำดับขั้น อย่างไรก็ตามการก่อตั้งในระยะเวลาที่สั้น และการเผชิญกับสถานการณ์ถูกไล่รื้อ ทำให้จุดเน้นของการทำงานอยู่ที่การเคลื่อนไหวเพื่อให้กลับมาประกอบอาชีพอีกครั้ง

องค์กรของผู้ค้า: เครื่องมือสำคัญในปฏิบัติการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป

ความสำเร็จของปฏิบัติการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป ซึ่งอาศัยกลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ขึ้นอยู่อย่างมากกับการทำงานขององค์กร การวิเคราะห์องค์กรของผู้ค้าเริ่มต้นจากการพิจารณาคุณลักษณะร่วมและคุณลักษณะที่แตกต่าง โอกาส ภัยคุกคาม จุดอ่อน และจุดแข็งขององค์กร ทั้งนี้ข้อจำกัดอย่างสำคัญของการวิเคราะห์ก็คือ ช่วงเวลาดำเนินงานขององค์กร องค์กรแรกมีอายุมากกว่า 10 ปี สององค์กรหลังมีอายุการก่อตั้งไม่ถึงสองปี กล่าวได้ว่ายังอยู่ในระยะ

ก่อตั้ง เป็นช่วงของการจัดระบบภายในองค์กร และเนื่องจากยังอยู่ในช่วงของการเรียกร้องเพื่อให้มีพื้นที่ประกอบอาชีพ และยังมี ความจำเป็นในการสร้างรายได้ท่ามกลางสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน จึงยากที่จะประเมินความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้ จุดมุ่งหมายการวิเคราะห์จึงมิใช่การประเมินความสำเร็จ แต่เป็นการศึกษาถึงการก่อตั้ง และ แนวทางการทำงาน รวมทั้งโอกาส และภัยคุกคาม เพื่อศึกษาปฏิบัติการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป

คุณลักษณะร่วมขององค์กร

ลักษณะร่วมที่ชัดเจนของทั้งสามองค์กรคือ เป็นองค์กรที่มีสมาชิกเป็นฐาน และมีจุดเริ่มต้นจากการเผชิญความเสี่ยง ในการประกอบอาชีพ องค์กรจึงมีเป้าหมายตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจของสมาชิก สมาชิกมีค่านิยมพื้นฐานร่วมกัน สมาชิกของสององค์กรแรกเป็นผู้ค้าในชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

คุณลักษณะที่แตกต่าง

ความแตกต่างประการสำคัญคือระยะเวลาการก่อตั้ง องค์กรแรกมีพัฒนาการที่ยาวนานกว่า สามารถพัฒนาเป็นสหกรณ์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยังให้บริการด้านการเงินแก่สมาชิกได้ ในขณะที่สององค์กรหลังมีระยะเวลาก่อตั้งไม่ถึงสองปี

โอกาส ภัยคุกคาม จุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร

องค์กรผู้ค้าแผงลอยที่เป็นกรณีศึกษาล้วนมีที่มาจาก “วิกฤต” ภัยคุกคามจากภายนอกและโอกาสที่องค์กรเหล่านี้เผชิญ ร่วมกันได้แก่

ภัยคุกคาม

1. จุดอ่อนด้านกฎหมาย แม้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง พ.ศ.2535 จะ อนุญาตให้ประกอบการค้าได้ แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้เงื่อนไขของความเห็นชอบจากหน่วยงานสำคัญ คือ กรุงเทพมหานคร และกองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจราจร หากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่เห็น ชอบหรือยกเลิกการให้ความเห็นชอบ ผู้ค้าก็ไม่สามารถขายได้
2. เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครบางส่วนมีทัศนคติทางลบต่อการรวมกลุ่ม มีการนำประเด็นการรวมกลุ่มมาเป็นข้อ ต่อรอง
3. ทัศนคติของผู้บริหารเมือง ซึ่งมีความพยายามมาโดยตลอดที่จะจัดการค้าแผงลอยออกจากกรุงเทพมหานคร
4. ทัศนคติด้านลบของประชาชนกรุงเทพมหานครต่อการค้าแผงลอย
5. การขยายตัวของร้านสะดวกซื้อ นอกจากจะทำให้เกิดการแข่งขันกับการค้าแผงลอย ยังทำให้ประชาชนรวมทั้ง ข้าราชการของรัฐบางหน่วยงานมีความเห็นว่า การค้าแผงลอยไม่มีความจำเป็นต่อชาวกรุงเทพมหานครแล้ว

โอกาส

1. การค้าแผงลอยยังมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของชาวกรุงเทพมหานคร ทั้งสินค้าที่เป็นอาหารและมีใช้อาหาร มี การศึกษาที่ยืนยันความสำคัญของการค้าแผงลอย (นฤมล นิราทร, 2560) การศึกษาในปี 2561 ระบุว่า หากไม่มีแผง ลอยขายอาหาร ประชาชนในกรุงเทพมหานครต้องจ่ายเงินค่าอาหารเพิ่มขึ้นเดือนละ 357 บาท (Carrillo and Reed, 2018)
2. การค้าแผงลอยมีบทบาทสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำ และมีความสำคัญในสังคมและวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
3. ภาคประชาสังคมส่วนหนึ่งให้การสนับสนุน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีเครือข่ายการทำงานกว้างขวาง องค์กร พัฒนาเอกชนมีการทำงานร่วมกับองค์กรผู้ค้า สามารถเชื่อมโยงเครือข่าย ให้คำแนะนำ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อ พัฒนาการบริหารจัดการและแนวทางการรณรงค์
4. นักวิชาการ และสื่อมวลชน ให้การสนับสนุนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทั้งโดยเปิดเผยและไม่เปิดเผย การสนับสนุน นี้ยังมาจากเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานด้วยเช่นกัน

5. ผู้ค้าแผงลอยเป็นฐานเสียงสำคัญทั้งต่อการเลือกตั้งทั่วไป และการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครที่จะเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งทั่วไป
6. องค์กรผู้ค้าที่มีพื้นที่ขายในชุมชน มีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนและได้รับการสนับสนุนจากชุมชน เนื่องจากต้องพึ่งพาอาศัยกันในชีวิตประจำวัน

จุดอ่อน

1. ผู้ค้าแผงลอยมีความหลากหลายในหลายมิติ ทั้งในด้านสินค้าที่ขาย พื้นที่ประกอบการค้า ตำแหน่งแห่งที่ที่ประกอบการค้า คือมีทั้งที่ประกอบการค้าอย่างถูกกฎหมายในจุดผ่อนผัน และที่ประกอบการค้านอกจุดผ่อนผัน ผู้ค้ายังมีความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจ ความหลากหลายเหล่านี้ทำให้ผู้ค้าเผชิญความเสี่ยงไม่เท่ากัน และได้รับความกดดันในระดับที่ไม่เท่ากันจากมาตรการของรัฐ
2. ระยะเวลาการรวมกลุ่มของผู้ค้ายังนับว่าสั้นมาก โดยเฉพาะกรณีชมรมผู้ค้าตลาดปากซอยอ่อนนุช 70 และ เครือข่ายแผงลอยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเพิ่งเริ่มต้นในปี 2561 ระยะเวลาไม่ถึงสองปีนับว่าไม่มากสำหรับการจัดกระบวนการภายใน รวมทั้งการสื่อสารกับสมาชิก ซึ่งหากเป็นองค์กรขนาดเล็ก เช่น ชมรมผู้ค้าตลาดปากซอยอ่อนนุช 70 ซึ่งมีผู้ค้าเพียง 54 คน หรือ สหกรณ์บริการหมู่บ้านนักกีฬา ซึ่งผู้ค้าอยู่ในพื้นที่เดียวกัน การจัดการกระบวนการภายในย่อมทำได้โดยสะดวกกว่ามาก เมื่อเปรียบเทียบกับเครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีสมาชิกจำนวนมาก กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ
3. ในกรณีของเครือข่ายแผงลอยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ความหลากหลายของสมาชิกซึ่งมีบริบทการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันทั้งในด้านพื้นที่ เงื่อนไขการประกอบอาชีพ ความสัมพันธ์กับชุมชน ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ทัศนคติต่อแนวทางการขับเคลื่อนเครือข่ายแตกต่างกัน
4. สำหรับเครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การที่ผู้ค้าไม่ได้ประกอบอาชีพในพื้นที่เดียวกันเท่ากับเพิ่มข้อจำกัดในการรวมตัวในฐานะองค์กร ทำให้การณรงค์ต้องใช้ความละเอียดอ่อน เพื่อตอบโจทยความต้องการของสมาชิกที่มีความหลากหลาย

จุดแข็ง

1. ผู้ค้าเห็นความสำคัญของการรวมกลุ่ม ยอมรับว่าการจัดตั้งเป็นองค์กรทำให้สังคมประจักษ์ในความมีตัวตนของผู้ค้าแผงลอย และสามารถสร้างพลังในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ แม้ว่าจะต้องใช้เวลา
2. การเลือกผู้นำเครือข่ายเป็นไปโดยความสมัครใจของผู้ค้า
3. ผู้นำเครือข่ายเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือในฐานะของบุคคลที่มีมนุษยธรรม
4. ผู้ค้าในบางพื้นที่มีการรวมกลุ่ม และมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการอยู่แล้ว สามารถติดต่อสื่อสารและการประสานงานได้ ทั้งเทคโนโลยีการสื่อสารยังช่วยให้การประสานงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว

คุณสมบัติขององค์กร โอกาส ข้อจำกัด จุดอ่อนและจุดแข็งเหล่านี้ ส่งผลต่อการบริหารจัดการ และการรณรงค์ขององค์กรผู้ค้า ทั้งสามองค์กรมีจุดตั้งต้นเหมือนกันในการรวมกลุ่ม แนวทางการบริหารจัดการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม แม้ว่าในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมมีหลายระดับและขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เป้าหมายของการจัดตั้งองค์กรคือการสร้างอำนาจต่อรองเพื่อเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริหารเมืองต่อการค้าแผงลอย หากวิเคราะห์โดยใช้กรอบของ Carré (2013) ด้านการบริหารจัดการและการรณรงค์ขององค์กรผู้ค้าก็จะพบว่าในภาพรวมองค์กรผู้ค้ามีการจัดโครงสร้างภายใน แนวทางการรณรงค์ปรากฏทั้งในรูปแบบของการเรียกร้องต่อรัฐ สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายการเมือง ชุมชน และ นักวิชาการ การรณรงค์ยังได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายนักวิชาการและนักการเมือง ซึ่งให้ความสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำ และความมั่นคงของเศรษฐกิจฐานราก การวิเคราะห์องค์กรผู้ค้าตามกรอบของ Carré และ Roever ปรากฏดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์ตามกรอบของ Carré และ Roever

ประเด็นการวิเคราะห์	องค์กร		
	สหกรณ์ฯ	อ่อนนุช 70	เครือข่ายฯ
การบริหารจัดการ			
1. มีโครงสร้างการบริหารและคณะกรรมการ	X	X	X
2. ใช้กลไกการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ	X	X	X
แนวทางการรณรงค์ของผู้ค้า			
1. การยื่นข้อเรียกร้อง	X	X	X
2. การระดมพลังในรูปแบบต่างๆ เช่น เดิน นิ่งประท้วง	X	X	X
3. อารยขัดขืน	X	X	X
4. การหาหรือแบบไม่เป็นทางการกับหน่วยงานของรัฐ	X	X	X
5. การขอคำปรึกษาจากสื่อมวลชนและผู้เชี่ยวชาญ		X	X
6. การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน	X	X	N.A.
7. การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อประเภทต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์		X	X
8. การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อสังคม เช่น Facebook		X	X
9. พบพรรคการเมืองเพื่อขอการสนับสนุน		X	X
10. การระดมทุน	X	X	X
11. การจัดตั้งสถาบันการเงิน	X		
การสนับสนุนจากภายนอก			
12. การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน	X	X	X
13. การสนับสนุนจากเครือข่ายวิชาการ		X	X
14. การสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร			X

ในวันที่ 9 ธันวาคม 2562 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ข่าวว่า กรุงเทพมหานครจะเปิดพื้นที่ให้ผู้ค้ากลับมาค้าขายได้ ภายใต้กฎเกณฑ์ใหม่ คณะกรรมการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครอยู่ในระหว่างการศึกษาข้อมูลเพื่อวางแนวทางปฏิบัติโดยคณะกรรมการชุดนี้มีผู้แทนจากสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าร่วมด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับท่าทีที่ผ่านมาของกรุงเทพมหานคร ที่ยืนยันการไล่รื้อแผงลอยทั่วกรุงเทพมหานคร¹⁸ การเปิดพื้นที่ให้ผู้ค้ากลับมาค้าขายจึงนับเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญ ปรากฏการณ์นี้เป็นผลจากหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนไหวต่อเนื่องขององค์กรผู้ค้า การเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองที่มีส่วนทำให้เกิดนโยบายเร่งด่วนเรื่องแผงลอย การสนับสนุนจากภาคประชาสังคม เครือข่ายนักวิชาการ หากย้อนกลับมาพิจารณาตัวชี้วัดความสำเร็จอื่นๆ ก็พบว่าองค์กรของผู้ค้าแผงลอยบรรลุตัวชี้วัดความสำเร็จหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหารือร่วมกัน การมีส่วนร่วมจากสมาชิก มีข้อตกลงที่สำคัญร่วมกัน ได้รับการสนับสนุนจาก องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายนักวิชาการ แต่ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือผู้ค้าสามารถรวมตัวกันได้ โดยเฉพาะในกรณีเครือข่ายแผงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และสามารถแสดงตัวตนขององค์กรผู้ค้าได้อย่างชัดเจน ซึ่งนับเป็นก้าวที่สำคัญ ผลที่เกิดขึ้นคือ องค์กรของ

¹⁸ ในวันที่ 14 มกราคม 2563 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ข่าวว่ามีการสรุปหลักเกณฑ์ข้อบังคับในการเปิดพื้นที่ขายบนทางเท้า และอนุญาตให้ค้าขายได้ 5 จุดใน 4 เขต จำนวน 191 แผง คือ บางขุนเทียน 69 เขตบางขุนเทียน จำนวน 45 แผง ถนนสาทรใต้ 36 แผง ถนนสาทรเหนือ 36 แผง ตรงข้ามห้าพาด้า เขตบางพลัด จำนวน 66 แผง บริเวณห้างเซ็นทรัล ปิ่นเกล้า จำนวน 20 แผง หน้าห้างโลตัส ปิ่นเกล้า จำนวน 24 แผง

ผู้ค้าเริ่มเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชน เนื่องจากการเคลื่อนไหวมีความต่อเนื่อง และในกระบวนการนี้เองที่ผู้ค้าได้ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคม อย่างไรก็ตามสถานการณ์ที่ยังมีความไม่ชัดเจน การบริหารจัดการที่นำไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาวขององค์กรผู้ค้ายังคงเป็นความท้าทายที่สำคัญ

สรุป

การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ได้สำเร็จได้ด้วยการให้สวัสดิการเพื่อการดำรงชีวิตเท่านั้น แต่ยังต้องให้ความสำคัญแก่การยกระดับสภาพทางสังคมและสิทธิของแรงงานนอกระบบ เพื่อลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม สามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตด้วยการมีสัมมาชีพ สามารถพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ การจัดตั้งองค์กรของผู้ค้าแฝงลอยเพื่อเสริมพลังทั้งเพื่อให้มีอำนาจต่อรอง เพื่อสิทธิในการประกอบอาชีพภายใต้ความตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคม และเพื่อสร้างตัวตนให้เป็นที่ปรากฏ เป็นรูปแบบหนึ่งของการคุ้มครองทางสังคมแนวเปลี่ยนรูป แม้กรณีศึกษาที่นำเสนอสององค์กร จะมีอายุการก่อตั้งไม่นาน แต่กระบวนการจัดตั้งและการขับเคลื่อนยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างจากกรณีศึกษาแรกซึ่งมีการก่อตั้งมายาวนานกว่าเป็นเครื่องยืนยันว่าองค์กรของผู้ค้าสามารถมีกระบวนการทำงานที่ต่อเนื่องและต่อยอดได้ หากมีกระบวนการทำงานที่มุ่งถึงการสร้างความมั่นคงในชีวิตและได้รับการหนุนเสริมอย่างเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- กองประชาสัมพันธ์ กรุงเทพมหานคร (2560). www.prbangkok.com สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2561
- กองประชาสัมพันธ์ กรุงเทพมหานคร (2561). กทม.เด็งรับสดง.จีแกรีตส์่วยหาบเร่. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2561 จาก <http://110.170.184.194/bmanews/viewDetail.aspx?ID=142276>
- คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน (2561). ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องการปฏิรูป กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพในที่หรือทางสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร. เอกสารอัดสำเนา
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. (2562). สืบค้นจาก https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc_20190725085640000000.pdf
- ธนาคารออมสิน. (2556). เต็มเต็ม...คนฐานราก โครงการธนาคารประชาชน. กรุงเทพฯ: ธนาคารออมสิน.
- นฤมล นิราทร. (2548). หาบเร่แฝงลอยอาหาร: ความสำเร็จและตัวบ่งชี้. วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณติต. บัณติตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- นฤมล นิราทร (2555). “แนวคิดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ : ข้อเสนอเพื่อพิจารณา” วารสารคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 20(1), 23-47.
- นฤมล นิราทร. (2557). การจัดการการค้าหาบเร่แฝงลอยในกรุงเทพมหานคร: ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ. วารสารสังคมวิทยา มานุษยวิทยา 33(2): กรกฎาคม-ธันวาคม 2557, 47-72.
- นฤมล นิราทร. (2560). การบริหารจัดการการค้าข้างทาง (Street Vending) ในประเทศไทย: สถานการณ์และทิศทางนโยบายที่ควรจะเป็น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นฤมล นิราทร. (2561). ความคงเส้นคงวาของการจัดการการค้าแฝงลอยในกรุงเทพมหานคร. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการ การบริหารการพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหารระดับชาติครั้งที่ 3 ห้อง 3002 ชั้น 3 อาคารนวมินทรราชคดีพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 14 กรกฎาคม 2561.
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ. (2562). การขับเคลื่อนของเครือข่ายแฝงลอยไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต้นนโยบายการจัดระเบียบของรัฐบาล ระหว่างปี 2559-2562. เอกสารอัดสำเนา
- สำนักเทศกิจ. (2562). สถิติผู้ค้าแฝงลอยในกรุงเทพมหานคร. เอกสารอัดสำเนา

- สำนักผังเมือง. (2555). ทาบเร่-แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2555. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2557 จาก https://www.m-society.go.th/article_attach/8430/8773.pdf55
- สุนทรีย์ หัตถ์ ช่างกึ่ง. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลักดันนโยบายเพื่อการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 30 ปี แห่งการก่อตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. โรงแรม พูลแมน ขอนแก่น ราชา ออคิด จังหวัดขอนแก่น.
- Carré, F. (2013). Defining and Categorizing Organizations of Informal Workers in Developing and Developed Countries, WIEGO Organizing Brief No 8 September 2013 <https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Carré-Informal-Worker-Organizations-WIEGO-OB8.pdf>
- Cross, J. (2000). Street Vendors, Modernity and Post-Modernity : Conflict and Compromise in the Global Economy. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 20(1/2), 30-52.
- Dahmen, A., Leslie, L., Bhushan, M.B. & Rani, U. (2014). Utilising Potentials of Street Food for Sustainable City Development. Retrieved 20 October, 2016 from <https://www.uni-oettingen.de/.../Policy%20Brief%20Discussion%20Series-4.pdf>.
- Devereux, S., & Sebastes-Wheeler, S. (2004, October). Transformative Social Protection. Retrieved November 20, 2011, from <http://www.ids.ac.uk/files/Wp232.pdf>.
- Holzman, R., & Jørgensen, S. (2000). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. Retrieved November 20, 2011, from <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Social-Risk-Management-DP/0006.pdf>
- International Labour Organization. (2002). Decent work and the informal economy. Paper presented at the International Labour Conference 90th Session 2002. Retrieved June 12, 2011, from <http://www.ilo.org/public/English/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- International Labour Organization. (2002). Women and Men in the Informal Economy. A Statistical Picture. Geneva: International Labour Organization.
- Nirathron, N. (2006). Fighting Poverty from the Street: A Survey of Street Food Vending in Bangkok. Bangkok: International Labour Organization.
- Nirathron, N., Yasmeen, G. (2019). Street vending management in Bangkok: the need to adapt to a changing environment. *The Journal of Public Space*, 4(1), 15-32, DOI 10.32891/jps.v4i1.562
- Poonsap, W., Vanek, J., & Carré, F. (2019). Informal Workers in Urban Thailand: A Statistical Snapshot. Wiego Statistical Brief No.20 September 2019.
- Roever, S. (2007). Informal governance and organizational success: the effects of noncompliance among Lima's street vending organizations. In *Membership-Based Organizations of the Poor*. Eds. Martha Chen, Renana Jhabvala, Ravi Kanbur and Carol Richards. (New York: Routledge, 2007) pp. 261-278.
- Theron, J. (2007). Membership-based organizations of the poor: the South African Tradition. In *Membership-Based Organizations of the Poor*. In M. Chen, R. Jhabvala, R. Kanbur and C. Richards (Eds.) (New York: Routledge, 2007) pp. 240-260.
- Simon, D. (2016). *Rethinking Sustainable Cities: Accessible, green and fair*. Bristol: Policy Press.

- The World Bank. (2001). Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard. Retrieved June 27, 2011, from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/01/26/000094946_01011705303891/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Unni, J., & Rani, U. (2003). Regional Overview of Social Protection of Informal Workers in Asia : Insecurities, Instruments and Institutional Arrangements. Paper presented at the Workshop on Social Protection Scheme for Women in the Informal Sector. Retrieved June 12, 2011, from <http://www.ilo>.
- Yasmeen, G. & Nirathron, N. (2014). Vending in Public Space : The Case of Bangkok. Retrieved October 2014 from : <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Yasmeen-Vending-Public-Space-Bangkok-WIEGO-PB16.pdf>
- Witten, B. (2018). Dialysis patients needs vs. social workers caseload. (<https://homedialysis.org/news-and-research/blog/250-dialysis-patient-needs-vs-social-worker-caseloads>).