

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

โดย

นายทศพล กฤตวงศ์วิมาน

ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๒๖

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

## บทคัดย่อ

เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายทศพล กฤตวงศ์วิมาน

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

แรงงานนอกระบบ เป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ จึงถือว่าเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจภาพรวม แรงงานกลุ่มนี้โดยทั่วไปอยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน และเป็นกลุ่มที่มีกบฏปัญหาด้านสิทธิแรงงาน สภาพการจ้าง ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนขาดหลักประกันทางสังคม เข้าไม่ถึงทรัพยากรและการสนับสนุนจากรัฐ ไม่มีองค์กรตัวแทน ทำให้ขาดอำนาจการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิทธิที่พึงมีพึงได้รับ ถึงแม้ว่าปัจจุบันภาครัฐจะมีนโยบายและการดำเนินการเพื่อขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานกลุ่มนี้ แต่พบว่ายังไม่ครอบคลุมหรือสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริง การศึกษาวิจัยนี้ จึงมุ่งเน้นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยได้มีการศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา แนวคิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทบทวนนโยบายและการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศให้บรรลุสัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน ซึ่งจากการวิเคราะห์การดำเนินงานที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่าสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักคิดและข้อเสนอแนะของ ILO ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ โดยประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบคุ้มครองแรงงานนอกระบบ อาศัยมาตรการทั้งในเชิงบังคับใช้กฎหมายและเชิงส่งเสริมป้องกัน ที่ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมแรงงานกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสาเหตุปัจจัยหลายประการ ทำให้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในภาพรวมยังคงมีอยู่ค่อนข้างจำกัด และควรต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในหลายมิติ เพื่อขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะการพัฒนายุทธศาสตร์ใน ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และด้านการคุ้มครองหลักประกันทางสังคม ซึ่งในแต่ละด้านมุ่งเน้นการพัฒนากฎหมายและกลไกการบังคับใช้ที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ รวมถึงระบบการตรวจแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ ควรมุ่งเน้นการส่งเสริมป้องกัน การสร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือ การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ การสร้างเสริมองค์ความรู้ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารหน่วยงานภาครัฐ การยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้สอดคล้องและเทียบเท่ากับระดับสากล

## คำนำ

การขยายตัวของแรงงานนอกระบบในประเทศไทยได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า ๒๕ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนกว่า ๒ ใน ๓ ของกำลังแรงงานทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่าแรงงานนอกระบบเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม แรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มผู้ทำงานที่มีสภาพปัญหาหรือความเสี่ยงในด้านต่างๆ ทั้งด้านสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน สวัสดิการ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนหลักประกันทางสังคม และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้มีการกำหนดนโยบายและพัฒนากฎหมายการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ แต่เนื่องจากเหตุปัจจัยหลายประการ ทำให้การดำเนินงานในภาพรวมเกี่ยวกับแรงงานระบบยังคงมีอยู่ค่อนข้างจำกัดและไม่ครอบคลุมทั่วถึง จำเป็นต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นประเด็นคุ้มครองในด้านต่างๆ ให้มีความเหมาะสมกับบริบทสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งต้องมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการในหลายมิติ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้มีการนำลงสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น

ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว และเห็นว่าสภาพปัญหาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบดังกล่าวข้างต้น มีความเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัยหัวข้อ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ” เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาและประเมินแนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศ โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะ จะนำไปสู่การพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อช่วยให้แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองในด้านต่างๆ อย่างทั่วถึงครอบคลุม สามารถเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ของภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมกับแรงงานในระบบ และเป็นกำลังที่สำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป

( นายทศพล กฤตวงศ์วิมาน )

นักศึกษาระดับปริญญาโท วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๖

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
<b>บทที่ ๒ แนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ต่อแรงงานนอกระบบ</b>	
ที่มาของการดำเนินงาน ILO เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ	๖
มาตรการดำเนินงานของ ILO เพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ	๘
งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ	๑๑
แนวทางการดำเนินงานของ ILO เกี่ยวกับแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ	๑๖
สรุปประเด็นแนวคิดของ ILO ต่อแรงงานนอกระบบ	๑๘
<b>บทที่ ๓ สภาพปัญหาและการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย</b>	
แรงงานนอกระบบในประเทศไทย	๒๑
สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ	๒๓
ปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย	๒๗
นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดการแรงงานนอกระบบ	๒๕
แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	๓๐
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	๓๓
การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการแรงงานนอกระบบ	๓๕
ผลกระทบของแรงงานนอกระบบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ	๓๘

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย	๔๐
แรงงานนอกระบบกับสถานการณ์ปัญหาอื่น	๔๓
สรุปประเด็นปัญหาและการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย	๔๕
<b>บทที่ ๔ แนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ</b>	
การวิเคราะห์แนวคิดของ ILO และการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในประเทศไทย	๔๘
การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบในประเทศไทย	๔๙
การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย	๕๓
<input type="checkbox"/> แนวทางการพัฒนาด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานนอกระบบ	๕๓
<input type="checkbox"/> แนวทางการพัฒนาด้านการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานนอกระบบ	๕๕
<input type="checkbox"/> แนวทางการพัฒนาด้านการคุ้มครองหลักประกันทางสังคม ของแรงงานนอกระบบ	๕๙
<input type="checkbox"/> แนวทางการพัฒนาด้านอื่นๆ ของแรงงานนอกระบบ	๖๑
<input type="checkbox"/> แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการค้ามนุษย์	๖๔
สรุปประเด็นแนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย	๖๕
<b>บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	
สรุป	๖๙
ข้อเสนอแนะ	๗๔
<b>บรรณานุกรม</b>	๗๘
<b>ภาคผนวก</b>	๘๐
ผนวก ก สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๖	๘๑
ผนวก ข แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙	๘๘
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	๙๙

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓-๑	จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบและในระบบ พ.ศ. ๒๕๕๖	๒๔

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒-๑	๘
๓-๑	๒๕

พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๖

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาทางเศรษฐกิจของทุกประเทศนั้น แรงงานถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นปัจจัยในการผลิตและเป็นกำลังสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนให้เกิดพัฒนาเศรษฐกิจทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นทางภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ภาคบริการและอื่นๆ อันจะส่งผลให้ประเทศมีฐานกำลังผลิตและมีระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ดังนั้น แรงงานจึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทุกประเทศในโลกให้ความสำคัญและพยายามที่จะยกระดับหรือขีดความสามารถของแรงงานให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่กำลังการผลิตจะเน้นอยู่ที่ภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น แรงงานจึงต้องมีการพัฒนาระดับศักยภาพให้สามารถตอบสนองต่อภาคกำลังการผลิต จึงจะสามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนให้ประเทศมีความก้าวหน้าและสามารถแข่งขันได้ในเวทีเศรษฐกิจโลก

สำหรับประเทศไทยซึ่งถือเป็นประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะยกระดับเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ก้าวผ่านประเทศเกษตรกรรมไปสู่ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม แรงงานในภาคการผลิตจึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา โดยเฉพาะแรงงานที่มีคุณภาพ ซึ่งตามหลักเศรษฐศาสตร์ของประเทศไทยนั้น บุคคลที่ถือว่าเป็นแรงงานของประเทศจะถือเอาเกณฑ์ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปเป็นหลัก ซึ่งจากรายงานผลการสำรวจจำนวนกำลังแรงงานและผู้มีงานทำของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และจากรายงานสถานการณ์ด้านแรงงานของกระทรวงแรงงาน พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยมีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๕.๑ ล้านคน โดยเป็นแรงงานนอกระบบจำนวนถึง ๒๕.๑ ล้านคน (ร้อยละ ๖๔.๒) ส่วนที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ จำนวน ๑๔.๐ ล้านคน (ร้อยละ ๓๙.๘) ถึงแม้ว่าการขยายตัวของแรงงานนอกระบบเป็นสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา แต่จำนวนผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีเป็นสัดส่วนที่สูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจึงต้องมีการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศ และนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานต่อไป



ทั้งนี้ ในจำนวนแรงงานผู้มีงานทำ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ๒ กลุ่ม มีคุณลักษณะดังนี้

๑. แรงงานในระบบ (Formal Sector) หมายถึง ผู้ที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน หรือที่ถูกเรียกกันโดยทั่วไปว่า “มนุษย์เงินเดือน” ซึ่งแรงงานในกลุ่มนี้จะได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองตามสิทธิที่กฎหมายแรงงานระบุไว้ รวมถึงยังมีสิทธิเข้าถึงแหล่งเงินทุนต่างๆ ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพได้โดยง่าย

๒. แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) หมายถึง ผู้ที่ทำงานอิสระ เช่น คนที่ทำงานไม่เต็มเวลา คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน คนงานที่ทำงานรับเหมาช่วง ซึ่งแรงงานในกลุ่มนี้จะไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองตามสิทธิที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนต่างๆ ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพได้ นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบยังสามารถแบ่งประเภทออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

๑) กลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีเงินเดือนประจำ ได้แก่ คนขับรถรับจ้างตามบ้านเรือน แรงงานที่รับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ และคนทำงานบ้าน

๒) กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชวนา ชาวสวน แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างทำผม

แรงงานนอกระบบอาจอยู่ในฐานะที่เป็นได้ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และหากพิจารณาคูณลักษณะร่วมกันของแรงงานนอกระบบทั้งหมด จะพบว่า มีประเด็นที่เหมือนกันในเชิงเศรษฐกิจคือ แรงงานนอกระบบโดยทั่วไปอยู่ภายนอกกฎระเบียบหรือขอบเขตการดำเนินงานของภาครัฐ ไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ไม่ถูกบันทึกอยู่ในระบบทะเบียน ทำให้การกำกับดูแล เป็นไปได้โดยไม่ครอบคลุมทั่วถึง

สำหรับปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้บุคคลเหล่านี้เป็นแรงงานนอกระบบก็คือ การที่ไม่ได้รับการศึกษาที่ต่ำหรือไม่มีการศึกษา การขาดฝีมือหรือทักษะในการประกอบอาชีพที่อยู่ในระบบ นอกจากนี้ ยังอาจรวมถึงบุคคลที่ไม่สามารถเข้าสู่การแข่งขันในตลาดแรงงานในระบบได้ จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องกลายเป็นแรงงานนอกระบบไป

โดยส่วนใหญ่แล้ว แรงงานนอกระบบจะเป็นผู้ที่ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาจ้างงานที่เป็นทางการ หรือไม่มีนายจ้าง ตามความหมายของกฎหมายกระทรวงแรงงาน ไม่ได้ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นผู้ที่ทำงานชั่วคราว จึงทำให้กลุ่มแรงงานนอกระบบนี้เป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่

ภายใต้กรอบความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม ส่งผลให้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงใด ๆ ในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานที่มั่นคง ค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และความมั่นคงในการดำเนินชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการที่ทำให้แรงงานนอกระบบเหมือนกับไม่ได้รับการเหลียวแลจากภาครัฐ สืบเนื่องมาจากการที่ภาครัฐขาดระบบข้อมูลของแรงงานนอกระบบ ทำให้แรงงานเหล่านี้เข้าข่าย “ไม่มีตัวตน” ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้มีเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม มีรายได้ไม่แน่นอน ขาดการคุ้มครองทั้งทางด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคม ต้องเผชิญความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงและบ่อยครั้งกว่าแรงงานในระบบ ในขณะที่มีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงน้อยที่สุด

นอกจากนี้แล้ว กลุ่มแรงงานนอกระบบเหล่านี้ ยังขาดซึ่งสิทธิหรือทางเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานบางประการ เช่น การใช้สิทธิในการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบ (ธนาคารหรือสถาบันการเงิน) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาหนี้สินนอกระบบเกิดขึ้น หรือไม่ได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลหรือหลักประกันสังคมเมื่อยามเจ็บป่วยหรือชราภาพ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ได้มีการประมาณว่าประเทศส่วนใหญ่ในโลกมีการจ้างงานภาคนอกระบบมากกว่าในระบบ และประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีภาคนอกระบบใหญ่กว่าในระบบมาก โดยมีกำลังแรงงานอยู่นอกระบบถึงร้อยละ ๘๐ – ๙๐ ของกำลังแรงงานทั้งหมด

จากสภาพปัญหาแรงงานนอกระบบดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศไทยในปัจจุบันอย่างมาก เนื่องจากแรงงานดังกล่าวเป็นกำลังแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ ซึ่งไม่ได้รับการพัฒนาและคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาความด้อยโอกาสในการพัฒนาการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม มีการกดขี่เอาเปรียบจากนายจ้าง นอกจากนี้ ปัญหาสุขภาพที่ได้รับจากการปฏิบัติงานในสถานที่ที่ไม่ได้มาตรฐาน ยังก่อให้เกิดปัญหาที่ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศ และยังช่วยให้บุคคลที่เป็นแรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ของภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลที่เป็นแรงงานในระบบ เพื่อจะได้้นำแรงงานเหล่านี้มาช่วยในการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหา แนวคิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
๒. เพื่อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

## ขอบเขตการวิจัย

๑. ศึกษาสถานการณ์แรงงานนอกระบบ โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนแรงงานนอกระบบ การประกอบอาชีพ สวัสดิการทางสังคมที่แรงงานนอกระบบได้รับการดูแลทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่างๆ
๒. ศึกษาทบทวนนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ ตลอดจนทบทวนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ และแนวทางตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเสนอแนะ และวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษา ความสอดคล้องของมาตรการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการแล้ว หรืออยู่ในระหว่างดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศ
๓. เสนอแนะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมบรรลุสัมฤทธิ์ผลและมีความยั่งยืน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ อาทิ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานประกันสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และองค์กรอื่นๆ รวมถึงนโยบายด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา แนวคิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

๒. ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศไทย อันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมของภาครัฐ ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน

## บทที่ ๒

### แนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

#### ต่อแรงงานนอกระบบ

ที่มาของการดำเนินงาน ILO เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ รวมถึงกระแสโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเติบโตขยายตัวของจำนวนแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัจจัยสำคัญหลายประการ ที่สำคัญคือกรอบการบังคับใช้กฎหมายและขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีข้อจำกัด ไม่ครอบคลุม และไม่สอดคล้องกับรูปแบบการจ้างงาน นอกจากนี้ ยังมีความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นๆ เช่น โครงสร้างอายุของประชากร รูปแบบการย้ายถิ่น และสภาพการแข่งขันทางธุรกิจที่สูงขึ้น ทำให้สถานประกอบการมีการดำเนินงานโดยใช้แรงงานนอกระบบมากขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่าย ลดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบบางประการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง นำมาซึ่งแนวโน้มปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และจะต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาวะการณ์ต่อไป

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “แรงงานนอกระบบ (Informal Workers)” โดยเชื่อมโยงกับคำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) หรือภาคการผลิตนอกระบบ (Informal Sector)” ซึ่งเดิมกำหนดให้หมายถึงงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก ใช้แรงงานในครอบครัว ใช้ทุนต่ำ ใช้เทคโนโลยี และทักษะในการผลิตต่ำ ใช้แรงงานเข้มข้น เปิดดำเนินการง่าย การแข่งขันสูง แต่ผลิตภาพและผลตอบแทนต่ำ ไม่แน่นอน อย่างไรก็ตาม ต่อมา ILO ได้มีการปรับคำจำกัดความดังกล่าว โดยให้หมายถึงงานที่ไม่เป็นทางการ ไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานและระบบการประกันสังคม ไม่ได้รับสิทธิหรือสวัสดิการต่างๆ ไม่มีความมั่นคง และไม่มีการรวมตัวเป็นองค์กรภายใต้คำจำกัดความนี้ ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบ ประกอบด้วยแรงงานนอกระบบโดยจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

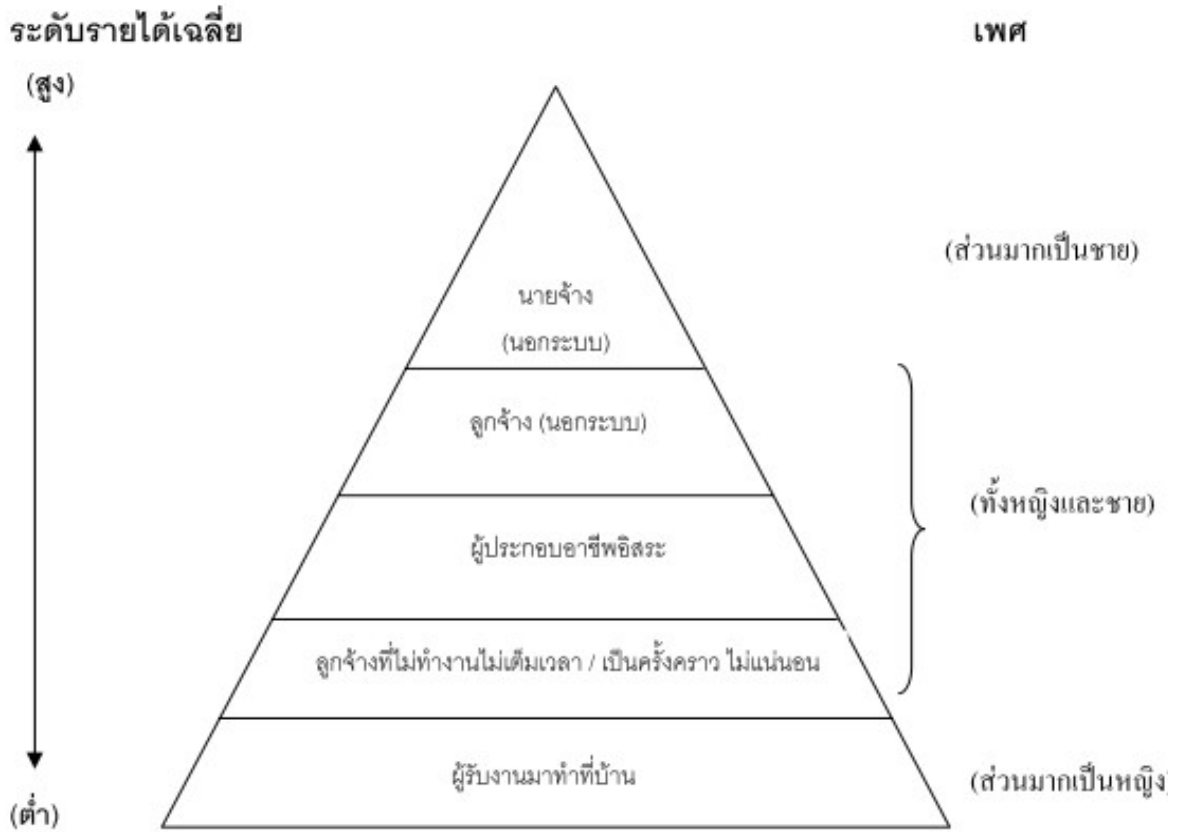
๑. แรงงานที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ประกอบด้วยนายจ้าง ผู้จ้างงานตนเอง (Own Account Operator) และสมาชิกในครอบครัวที่ทำงาน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid Family Worker)

๒. แรงงานที่เป็นลูกจ้างนอกระบบ ซึ่งอาจทำงานในสถานประกอบการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และแรงงานที่ไม่มีนายจ้างแน่นอน ซึ่งหมายรวมถึง แรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานรับเหมาช่วง (Sub-contract Worker) ผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน (Home-based Worker) เกษตรกรหรือแรงงานพันธะสัญญาและแรงงานชั่วคราว แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Worker) หรือทำงานระยะสั้น (Short-time Worker) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และแรงงานอพยพต่างด้าว (Migrant Worker) ที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย

โดยทั่วไป คำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” นั้น ครอบคลุมลูกจ้าง สถานประกอบการและผู้ประกอบการที่มีลักษณะร่วมกันบางประการ คือต่างก็ประสบความด้อยโอกาสและปัญหาเฉพาะมากบ้างน้อยบ้างตามแต่บริบทของประเทศ เขตเมือง และเขตชนบท ที่กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบนั้นตั้งอยู่ จึงหมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ไม่ได้รับการคุ้มครองและควบคุมโดยกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ หรือไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง ถึงแม้จะมีกฎหมายรองรับแต่ทว่าไม่ได้รับการคุ้มครองในทางปฏิบัติ นั่นคือ การดำเนินกิจกรรมเหล่านี้อาจอยู่ในขอบข่ายของกฎหมาย แต่มิได้มีการบังคับใช้ หรือกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่ เป็นอุปสรรคทำให้ผู้ดำเนินการกิจกรรมนอกระบบไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ เนื่องจากความไม่เหมาะสม ขาดความยืดหยุ่น สร้างภาระ หรือก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ดังนั้น ILO จึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับความซับซ้อนในเชิงแนวคิดที่เกิดขึ้นจากความหลากหลายเหล่านี้

เมื่อพิจารณาภายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเอง ยังพบว่าแรงงานแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างในเรื่องของรายได้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นผลสืบเนื่องความแตกต่างทางด้านเพศ กล่าวคือ แรงงานชายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉลี่ยมักมีรายได้มากกว่าแรงงานหญิง ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรูปแบบการเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือลักษณะของงานที่ทำมีความแตกต่างกัน โดยจากการศึกษาเกี่ยวกับการทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คุณลักษณะและรายได้ของแรงงานนอกระบบในประเทศต่างๆ ทั่วโลก พบว่ามีสัดส่วนเป็นลักษณะปิรามิดดังแสดงในแผนภาพที่ ๒-๑

แผนภาพที่ ๒-๑ คุณลักษณะและรายได้ของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ



### มาตรการดำเนินงานของ ILO เพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ ๘๗ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ได้มีมติรับรองวาระ “งานที่มีคุณค่า (Decent Work)” และให้สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ดำเนินการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่รัฐบาล องค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง ในการสร้างเสริมงานที่มีคุณค่า เพื่อให้สามารถลดลักษณะบกพร่องในงานที่มีคุณค่า (Decent Work Deficits) ของแต่ละประเทศ ซึ่งถือเป็นเป็นมาตรการที่ใช้วัดช่องว่างที่มีอยู่ในโลกของการทำงานและความคาดหวังของผู้ทำงานที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งช่องว่างดังกล่าวมีผลให้คนทำงานไม่สามารถจะหลุดพ้นจากความยากจนได้ การทำงานนั้นเป็นเพียงเพื่อยังชีพไปวัน ๆ และงานนั้นอาจจะมีผลให้คุณภาพชีวิตของผู้ทำงานด้อยลงไปเรื่อย ๆ จากการศึกษาของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ พบว่าช่องว่างสำคัญที่มีอยู่ทั่วโลก ได้แก่ การขาดสิทธิขั้นพื้นฐานในการ

ทำงาน การขาดงานที่เอื้อให้พ้นจากความยากจน การคุ้มครองทางสังคมที่ไม่ครอบคลุมในทุกภาค ส่วนของการจ้างงาน และการขาดองค์กรผู้แทนของคนทำงานทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเวทีการหารือด้านนโยบายทั้งในระดับสถานประกอบการ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ และระดับโลก

ด้วยตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องลดลักษณะบกพร่องในงานที่มีคุณค่าและความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน องค์กรแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้วาระงานที่มีคุณค่า เป็นแนวคิดที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาที่เอื้ออาทรต่อแรงงานที่มีฐานะยากจนและเหมาะสมกับสถานการณ์ในประเทศ ซึ่งรวมไปถึงแรงงานในภาคนอกระบบ โดยมีเป้าหมายให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศตั้งอยู่บนปัจจัยพื้นฐานที่มั่นคง งานที่มีคุณภาพเพิ่มจำนวนขึ้น ระบบการจ้างงานและการบริหารแรงงานของประเทศสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสม ภายใต้กระแสการแข่งขันในระบบโลกาภิวัตน์ และทุกภาคส่วนในโลกแห่งการทำงานสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อย่างทัดเทียมและมีประสิทธิผล

งานที่มีคุณค่า ตั้งอยู่บนแนวคิดสากลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การรักษาสังแวดล้อม และหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้เห็นชอบให้ทุกประเทศสมาชิกดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อประกันหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานให้แก่ผู้ทำงานทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้เศรษฐกิจในหรือนอกระบบ ซึ่งมีขอบเขตดังนี้

๑. สิทธิในการรวมตัวเพื่อจัดตั้งองค์กรและร่วมเจรจาต่อรอง ตามหลักการที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง
๒. สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ทำงานและการจัดการบังคับแรงงาน ตามหลักการและมาตรการในอนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๕ ว่าด้วย แรงงานบังคับ และฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการจัดการบังคับแรงงาน
๓. สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติต่ออย่างเท่าเทียมในการทำงาน ซึ่งครอบคลุมถึงความเสมอภาคของบุคคลที่จะได้รับบริการต่างๆ อันเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าทำงาน ในการจ้างงานและหลังการจ้างงาน และส่งเสริมให้มีการดำเนินการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ ดังปรากฏในสาระของอนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วย ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันในงานที่เท่าเทียม และฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในอาชีพและการมีงานทำ



๔. สิทธิของเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ที่จะได้รับการศึกษาและการพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ อย่างเหมาะสม ซึ่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการทำงาน และฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้าย ได้กำหนดหลักการสากลเกี่ยวกับการป้องกันและการจัดการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เหมาะสม อันจะมีผลต่อพัฒนาการของเด็ก ครอบครัว และสังคมโดยรวม

ที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศใน ปี ค.ศ. ๑๙๕๕ มีมติให้สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ดำเนินการส่งเสริมประเทศสมาชิกในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ เพื่อสร้างหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานให้กับผู้ทำงานทุกคน และดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศทั้ง ๘ ฉบับที่กล่าวถึงในข้างต้น ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดการทำงานที่มีคุณค่าและสิทธิอื่น ๆ ในการทำงาน ประเทศสมาชิกที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ “อนุสัญญาหลัก” ฉบับหนึ่งฉบับใด จะต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานผลการดำเนินการสู่การให้สัตยาบันอนุสัญญาเหล่านี้ อนึ่ง เมื่อให้สัตยาบันแล้ว รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ จะต้องจัดทำรายงานเพื่อผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา ตามเงื่อนไขการรายงานผลที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานั้น และต้องส่งรายงานดังกล่าวให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พร้อมสำเนาให้องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างในประเทศ ทั้งนี้ องค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานสามารถจัดทำรายงานความเห็นต่อรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาและส่งให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้

ในการดำเนินการตามวาระงานที่มีคุณค่าให้ประสบผลสำเร็จและก่อให้เกิดผลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง ภายหลังจากการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก สมัยที่ ๑๓ ค.ศ. ๒๐๐๐ ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงทพฯ ได้มีมติให้ประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่องานที่มีคุณค่าของประเทศ (National Plan of Action for Decent Work—NPADW) โดยใช้กลไกการหารือและการมีส่วนร่วมของไตรภาคี อันได้แก่ รัฐบาลองค์กรนายจ้าง และองค์กรแรงงาน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรแรงงาน การเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกันภายในประเทศและระหว่างประเทศ และเพื่อติดตามและประเมินผลสถานการณ์การจ้างงานของประเทศและประสิทธิภาพของความร่วมมือทางวิชาการ และบริการของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศภายในภูมิภาค

## งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ

ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการประชุมสมัยที่ ๙๐ ค.ศ. ๒๐๐๒ คณะประศาสน์การ ได้พิจารณารายงานว่าด้วยงานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ (Decent Work and the Informal Economy) เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในอนาคตที่จะช่วยลดเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมในเศรษฐกิจนอกระบบ และได้ข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

- พันธกิจของงานที่มีคุณค่า (Decent Work) เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาแห่งฟิลาเดเฟีย (The Declaration of Philadelphia) ซึ่งยืนยันสิทธิของทุกคนที่จะได้รับ “สถานะของเสรีภาพและศักดิ์ศรี ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและ โอกาสที่เท่าเทียมกัน” ทั้งนี้ หมายรวมถึงคนงานและสถานประกอบการจำนวนมาก ที่ถูกละเลยและไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายและระเบียบกฎหมายใดๆ เนื่องจากอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
- การส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับผู้ที่ทำงานทุกคน ทั้งหญิงและชาย ไม่ว่าจะทำงานที่แห่งใด จำต้องใช้กลยุทธ์หลากหลาย เช่น การตระหนักถึงหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ทำงาน การสร้างโอกาสในการมีงานทำและการมีรายได้ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ การลดเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมเป็นสิ่งที่ทำนาย โดยเฉพาะในกรณีที่การทำงานนั้นอยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมาย
- การเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบในหลายประเทศ ทั้งที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม ล้วนมีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบของงาน มีการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานให้ยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การจัดจ้างบุคคลภายนอกองค์กร (Outsourcing) และการรับเหมาช่วง (Subcontracting) สำหรับงานย่อยในกิจกรรมการผลิตหลักของสถานประกอบการหรือเป็นกิจกรรมที่อยู่ในส่วนท้ายสุดของสายการผลิต (Production Chain) รูปแบบการจ้างงานเหล่านี้ มักจะเข้าข่ายลักษณะการจ้างงานที่ไม่ก่อคุณค่า
- เงื่อนไขการจ้างงานที่ลดคุณค่าของงานอย่างรุนแรงจะพบมากในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองมักจะได้รับผลกระทบทางลบมากกว่าประโยชน์จากการทำงาน แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบมักจะเป็นแรงงานที่ไม่มีการขึ้นทะเบียนไว้ ไม่อยู่ในการควบคุมหรือไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม มีสถานะการจ้างงานไม่ชัดเจน จึงไม่สามารถ

จะใช้สิทธิหรือปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้ และเนื่องจากมิได้มีการรวมตัว จึงแทบจะไม่มีหรือไม่มีผู้แทนที่จะเจรจาต่อรองกับนายจ้างหรือหน่วยงานรัฐ

- งานในเศรษฐกิจนอกระบบเป็นลักษณะการทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก และมักมีสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยหรือถูกสุขอนามัย เป็นงานที่ใช้ทักษะต่ำ ให้ผลผลิตต่ำ สร้างรายได้น้อยหรือไม่สม่ำเสมอ ชั่วโมงการทำงานยาวนาน และขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรม
- ผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ต้องประสบกับความเลวร้ายสูง แต่แทบจะไม่ได้รับหรือไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและการประกันสังคมทั้งจากนายจ้างหรือภาครัฐ ซึ่งถือเป็นประเด็นการกีดกันทางสังคม (Social Exclusion) ของแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ
- ในการส่งเสริมงานที่มีคุณค่า จำเป็นต้องขจัดองค์ประกอบด้านลบของการอยู่นอกระบบ และควรส่งเสริมความคุ้มครอง ผนวกคนงานและหน่วยเศรษฐกิจนอกระบบ เข้าสู่เศรษฐกิจกระแสหลัก โดยการค้นหาสาเหตุของปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่ขัดขวางการเข้าสู่เศรษฐกิจและสังคมกระแสหลัก
- กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศ ถือว่ามีความสำคัญยิ่ง ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน จึงมุ่งเน้นให้มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวให้ครอบคลุมเศรษฐกิจทั้งในและนอกระบบ
- เนื่องจากเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่สร้างคุณค่ามักจะมีสาเหตุมาจากการขาดการบริหารจัดการกลไกการปกครองและอำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว โดยต้องมีเจตนาธรรมและความมุ่งมั่น รวมทั้งกำหนดกลไกการบริหารปกครองประเทศ เพื่อการขยายความคุ้มครองผู้แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ
- กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการคุ้มครองลูกจ้างในเศรษฐกิจนอกระบบ แรงงานทุกคนไม่ว่าจะมีสถานะการจ้างงานเป็นเช่นใด ควรมีสิทธิและสามารถใช้และปกป้องสิทธิของตนตามที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

- นายจ้างหรือสถานประกอบการที่เป็นหน่วยย่อยของเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่ ดำเนินงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นเนื่องจาก ระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ ทำให้หน่วยเศรษฐกิจเหล่านี้มิได้รับประโยชน์จากการอยู่ในระบบ กฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์กำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรม และการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับหน่วยเศรษฐกิจในอัตราที่สูง ซึ่งก่อให้เกิดภาระ ความยุ่งยาก หรือทำให้เกิดปัญหาการให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบราชการ
- การอยู่นอกระบบ อาจมีเหตุสืบเนื่องจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ อีกมาก ความยากจน การศึกษาและทักษะที่จำกัด ล้วนปิดกั้น โอกาสและทางเลือกในการ เข้าสู่งานที่มีคุณค่าและได้รับการคุ้มครอง โอกาสในอาชีพที่จำกัดผลักดันให้ ประชาชนต้องย้ายถิ่นเข้ามาหางานในเขตเมืองหรือประเทศอื่น ทำให้ต้องประสบ กับความยากจนและต้องแสวงหาการอยู่รอดโดยทำงานนอกระบบ
- เศรษฐกิจนอกระบบมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการคงอยู่ของแรงงานเด็ก ซึ่ง เป็นองค์ประกอบสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบ การจัดการใช้แรงงานเด็กให้ ประสบผลสำเร็จควรมุ่งเน้นการบรรเทาความยากจน และมีระบบการบริหาร ปกครองประเทศที่โปร่งใสและเป็นธรรม ปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายให้มี ประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบการศึกษาและการคุ้มครองทางสังคมให้เข้าถึงได้ อย่างถ้วนหน้า อีกทั้งส่งเสริมการเคลื่อนย้ายงานจากภาคนอกระบบสู่กระแสหลัก ของเศรษฐกิจ ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการจัดแรงงานเด็ก คือ การสร้างงานสำหรับ ผู้ใหญ่ให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น
- ภาครัฐต้องมีกรอบนโยบายระดับชาติในการสนับสนุนสิทธิในการมีผู้แทนเพื่อการ เจริญต่อตรง และปกป้องเสรีภาพของลูกจ้างและนายจ้างทุกคน รวมถึงใน เศรษฐกิจนอกระบบ โดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินงานอย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อคุ้มครองคนเหล่านี้จากการถูกเอารัดเอาเปรียบ และการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- ภาครัฐต้องมีการพัฒนากรอบงานด้านนโยบาย กฎหมาย สังคม และเศรษฐศาสตร์ เชิงมหภาคที่เหมาะสมเพื่อสร้างงานและ โอกาสทางธุรกิจที่เป็นธรรมและยั่งยืน มุ่งเน้นไปสู่การนำแรงงานและหน่วยเศรษฐกิจที่อยู่ชายขอบเข้าสู่กระแสหลักของ สังคมและเศรษฐกิจเพื่อลดความด้อยโอกาสและการถูกกีดกัน

- ภาครัฐควรต้องสนับสนุนและดำเนินการตามข้อคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมของที่ประชุมใหญ่ ILO เพื่อตอบสนองความต้องการของคนจน และผู้ด้อยโอกาสในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยายสู่กลุ่มในเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งปัจจุบันอยู่นอกขอบข่ายการคุ้มครองการประกันระดับจุลภาคและโครงการอื่นๆ ให้สอดคล้องกับการขยายความคุ้มครองของโครงการประกันสังคมแห่งชาติ
- การดำเนินงานและบังคับใช้กฎหมายในเรื่องสิทธิและการให้ความคุ้มครองควรได้รับการสนับสนุนจากระบบการตรวจแรงงานที่ดี มีกลไกการเข้าถึงเครื่องมือด้านกฎหมายและระบบยุติธรรมได้อย่างสะดวกและรวดเร็วและมีบทบัญญัติในการแก้ไขข้อพิพาทและการบังคับให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเคารพสิทธิของทั้งลูกจ้างและนายจ้าง
- วัตถุประสงค์ที่สำคัญขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง คือ การขยายการมีผู้แทนในเศรษฐกิจนอกระบบ พร้อมทั้งนำสมาชิกเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการหารือทางสังคม เพื่อนำเสนอและแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการเข้าสู่กิจกรรมในกระแสหลักของสังคมและเศรษฐกิจ โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาทางสังคม
- องค์กรนายจ้าง องค์กรหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง สามารถร่วมกันช่วยเหลือหน่วยเศรษฐกิจที่ดำเนินกิจการในเศรษฐกิจนอกระบบ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นช่องทางสำหรับสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสถานประกอบการนอกระบบและในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่จำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการของเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น การปรับปรุงด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย การปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการด้านแรงงานหรือการเพิ่มผลผลิต เป็นต้น

ภายใต้แนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ งานที่มีคุณค่าเป็นเป้าหมายที่ต้องบรรลุผลอย่างก้าวหน้าโดยวิธีการเชิงรุก (Progressive Approach) อันหมายถึง การเริ่มที่ส่วนที่อยู่นอกระบบ จากนั้นก็ส่งเสริมการจ้างงานที่มีคุณค่าในส่วนอื่นๆ เรื่อยไปจนถึงส่วนที่อยู่ในระบบ ให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสม วิธีการเช่นนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์ของงานที่มีคุณค่าในการลดความยากจน ซึ่งเป้าหมายแรกและมีความเร่งด่วน จะมุ่งเน้นไปที่ภาคนอกระบบ เพื่อปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ โดยอาศัยกลวิธีเชิงบูรณาการที่ครอบคลุม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์งานที่มีคุณค่าในระบบการจ้างงานทั้งหมดคือ

- ในระยะเร่งด่วน จะต้องให้ความสำคัญต่อการลดเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม ในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยดำเนินการให้แน่ใจว่าผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบมี สถานภาพที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน มีสิทธิแรงงานและสิทธิที่จะ ได้รับการคุ้มครองทางสังคม ตลอดจนสิทธิในการมีผู้แทนและการออกเสียง
- ในระยะสั้นและระยะกลาง จะต้องดำเนินการเพื่อผลักดันให้แรงงานที่อยู่ใน เศรษฐกิจนอกระบบ ปรับเปลี่ยนเข้ามาเป็นแรงงานในระบบ ในขณะเดียวกันผู้หา งานรายใหม่และผู้ประกอบการใหม่ ๆ สามารถเข้าไปสู่ส่วนของระบบการจ้างงาน ที่มีคุณค่า และมีมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสมได้ โดยให้ความสำคัญในลำดับแรก ในการพัฒนาศักยภาพให้กับแรงงานและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นเป้า ของการเลือกปฏิบัติในตลาดแรงงาน เช่น สตรี เยาวชน และแรงงานอพยพ ควรจะ ได้รับการดูแลเป็นพิเศษ
- ในระยะยาว จะต้องสร้างโอกาสในการจ้างงานในระบบที่ได้รับความคุ้มครองและ เป็นธรรมสำหรับนายจ้างและลูกจ้างทุกคนอย่างเพียงพอต่อความต้องการ ซึ่ง ILO ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าไม่ควรจะมีการพัฒนาหรือส่งเสริมเศรษฐกิจนอกระบบ กล่าวคือ การสร้างงานใหม่ไม่ควรอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ควรมุ่งเน้นสร้างงาน ที่มีคุณภาพในภาคส่วนของระบบการจ้างงานที่มีการคุ้มครอง

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานที่มีคุณค่า ทั้งในระยะกลางและระยะยาว จำเป็นต้อง จัดการสาเหตุปัญหาและกระบวนการที่นำไปสู่สภาพงานนอกระบบ โดยอาศัยมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นการปรับปรุงสิทธิแรงงาน การส่งเสริมการคุ้มครองทางสังคม การพัฒนาความรู้และ ทักษะของแรงงาน การให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กเข้าถึงแหล่งเงินทุนและบริการต่างๆ ส่วนเป็น มาตรการที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ องค์กรที่ตาม รากเหง้าของปัญหางานนอกระบบที่แท้จริงคือ บทบัญญัติของกฎหมายและกฎระเบียบการ ดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคทำให้ลูกจ้างและสถานประกอบการประสบความ ยุ่งยากหรือไม่สามารถอยู่ในเศรษฐกิจในระบบได้ รวมถึงนโยบายระดับชาติของรัฐซึ่งมีผลจำกัดทั้ง ทางตรงและทางอ้อมต่อการจ้างงานในเศรษฐกิจในระบบ การไม่สามารถเข้าถึงสถาบันทางการเงิน แหล่งเงินทุนและตลาดที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ แนวโน้มทางประชากรศาสตร์รวมถึงการ อพยพจากชนบทสู่เมือง การเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อแรงงานกลุ่มด้อยโอกาสต่างๆ ซึ่งสาเหตุปัจจัยดังกล่าวจะต้องได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แรงงานเหล่านี้ได้รับความ คุ้มครองอย่างเหมาะสม อันเป็นการสร้างงานที่มีคุณค่าและเกิดผลที่ยั่งยืน

## แนวทางการดำเนินงานของ ILO เกี่ยวกับแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ

เนื่องจาก ILO มีแนวคิดว่ากระบวนการที่จำเป็นและสำคัญในการดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ คือการพัฒนาการจัดการให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนและได้รับการคุ้มครองในด้านต่างๆ กล่าวโดยสรุปคือ แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่โดยทั่วไปอยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน หรือการบังคับใช้กฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมถึงหรือไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จะควรต้องมีการปฏิรูปกฎหมายแรงงานและการบริหารแรงงานโดยให้ความสำคัญในด้านหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และแรงงานทั่วไปต้องทราบถึงสิทธิและสวัสดิการที่ตนพึงมี ตลอดจนสามารถเข้าถึงระบบกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันการควบคุมคุ้มครองงานนอกระบบจะต้องมีการดำเนินการปรับให้กฎระเบียบและขั้นตอนต่างๆ สำหรับสถานประกอบการ มีความยืดหยุ่นหรือสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น รวมถึงมีความโปร่งใสและปฏิบัติได้ การดำเนินการเหล่านี้เพื่อส่งเสริมบทบาทของกฎหมายในด้านการคุ้มครอง จัดมาตรฐานและเอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายให้ดียิ่งขึ้น การลดข้อจำกัดดังกล่าว จะช่วยให้สถานประกอบการและแรงงานมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้น

เนื่องจากสาเหตุปัจจัยของเศรษฐกิจนอกระบบนั้นซับซ้อน การใช้วิธีการด้านกฎหมายเพียงประการเดียว ไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมงานที่มีคุณค่า สถานประกอบการและแรงงานนอกระบบจะต้องเข้าถึงทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร ตลาด เทคโนโลยี สาธารณูปโภคต่างๆ และบริการทางสังคม เพื่อให้เกิด “สมรรถนะที่ทัดเทียม” เฉกเช่นเดียวกับผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ ที่สำคัญคือ ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบต้องได้รับสิทธิในการมีผู้แทนและสิทธิในการออกเสียง ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะนำมาซึ่งการเข้าถึงสิทธิในการทำงานประเภทอื่นๆ นอกจากนี้ ภาครัฐจะต้องส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี สร้างความโปร่งใส เป็นธรรม มีการปรับโครงสร้างของการบริหารจัดการแรงงาน เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถควบคุมการบังคับสัญญาคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนความมั่นคงทางสังคม ฯลฯ อันจะช่วยลดปัญหาและพัฒนาด้านแรงงานรวมถึงเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

การดำเนินงานของ ILO จะมุ่งเน้นสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของสถานการณ์และเหตุปัจจัยต่างๆ ที่พบในเศรษฐกิจนอกระบบ และครอบคลุมถึงการส่งเสริมสิทธิ การจ้างงานที่มีคุณค่า การคุ้มครองทางสังคม และการหาหรือทางสังคม อีกทั้งมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือประเทศ

สมาชิกในการดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับกลไกการบริหารปกครองประเทศที่โปร่งใสและเป็นธรรม การสร้างงาน และการบรรเทาความยากจน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยพิจารณาถึงอุปสรรคความยุ่งยากในเชิงแนวคิดซึ่งเกิดขึ้นจากความหลากหลายในเศรษฐกิจนอกระบบ

การประชุมหลายครั้งของ ILO มีข้อเสนอแนะว่าการขยายตัวทั้งธุรกิจนอกระบบและจำนวนแรงงานนอกระบบไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและของประเทศในทุกภูมิภาค ซึ่งนอกจากทำให้ประเทศขาดรายได้ทางภาษีจากธุรกิจกลุ่มนี้ในขณะที่คนกลุ่มนี้ได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานเทียบเท่ากับผู้ประกอบการธุรกิจในระบบ ยังมีผลถึงการบริหารจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่ตามมาโดยเฉพาะปัญหาของแรงงานที่ทำงานในธุรกิจกลุ่มนี้ ทั้งเรื่องนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ตกลง เปลี่ยนงานบ่อย รายได้ไม่แน่นอน ขาดความรู้ความชำนาญทำให้ยากจะมีผลิตภาพของงานที่ดี สภาพการทำงานไม่เหมาะสมหรือไม่ปลอดภัย ถูกกดขี่ เอาเปรียบ ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการหรือการคุ้มครองทางสังคมในฐานะผู้ทำงานได้เหมือนแรงงานในระบบ โดยเฉพาะเมื่อมีการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นแรงงานนอกระบบจะยิ่งเพิ่มปัญหาให้กับภาครัฐในการคุ้มครอง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุการเข้าไม่ถึงตัวแรงงานนอกระบบเพราะความหลากหลายของงานและสถานที่ทำงาน หรือตัวกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงแรงงานกลุ่มนี้ก็ตาม ซึ่งหากปล่อยสถานการณ์ให้คงอยู่หรือขยายตัว จะทำให้เกิดปัญหาสะสมและยากที่จะแก้ไข

ด้วยมติของประเทศสมาชิก การหามาตรการดำเนินงานเพื่อให้เศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ในโครงสร้างของเศรษฐกิจในระบบและภายใต้กรอบตามกฎหมาย จึงเป็นหัวข้อสำคัญที่จะมีการหารือเชิงลึกเพื่อนำไปสู่การออกตราสาร (Instrument) ระหว่างประเทศ โดยในการประชุมใหญ่ของ ILO สมัยที่ ๑๐๓ ในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ จะมีการจัดประชุมไตรภาคีระดับผู้เชี่ยวชาญเพื่อรวบรวมข้อมูลและแนวความคิดเบื้องต้นจากประเทศสมาชิก ก่อนที่จะจัดทำรายงานเสนอประเทศสมาชิกให้ร่วมอภิปรายในระหว่างการประชุมใหญ่ ซึ่งคาดว่าจะมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในรูปของข้อเสนอแนะ (Recommendation) ในเรื่องดังกล่าวต่อไป



## สรุปประเด็นแนวคิดของ ILO ต่อแรงงานนอกระบบ

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ILO ได้ให้ความสำคัญต่อแรงงานนอกระบบ โดยถือว่าเป็นกลไกหลักของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโลก ทั้งนี้ สรุปประเด็นแนวคิดที่สำคัญได้ดังนี้

๑. ILO ถือว่าการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ให้ได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงเพียงพอและเหมาะสม เป็นส่วนหนึ่งของวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ซึ่งมีเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานในทุกภาคส่วนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ เพื่อให้การเติบโตทางเศรษฐกิจตั้งอยู่บนปัจจัยพื้นฐานที่มั่นคง งานที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้น ระบบการจ้างงานและการบริหารแรงงานของประเทศสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วภายใต้กระแสการแข่งขัน และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิผล อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน

๒. ILO มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับความซับซ้อนหรือความหลากหลายในแนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศต่างๆ ซึ่งขึ้นตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยพิจารณาเป้าหมายกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ไม่ได้รับการคุ้มครองและควบคุมโดยกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ หรือไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ถึงแม้จะมีกฎหมายรองรับแต่ไม่มีผลในเชิงปฏิบัติ หรือกฎหมายนั้นๆ เป็นอุปสรรค ทำให้ผู้ดำเนินกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบไม่สามารถปฏิบัติตามได้

๓. ILO มีแนวคิดว่ากระบวนการที่จำเป็นและสำคัญในการดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ คือการพัฒนาการจัดการให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนและได้รับการคุ้มครองในด้านต่างๆ เนื่องจากโดยทั่วไปแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่อยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน หรือการบังคับใช้กฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมถึงหรือไม่มีประสิทธิภาพ

๔. ILO มีข้อเสนอแนะให้ประเทศต่างๆ มีการทบทวน ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลแรงงาน กรณีที่จำเป็น ควรมีการปฏิรูปกฎหมายแรงงานและการบริหารแรงงาน โดยให้ความสำคัญในด้านหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบด้วย

๕. ILO มีข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรการเชิงกฎหมาย เพื่อการควบคุมคุ้มครองงานนอกระบบ โดยดำเนินการปรับให้กฎระเบียบและขั้นตอนต่างๆ สำหรับสถานประกอบการกิจการมีความยืดหยุ่นหรือสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น รวมถึงมีความโปร่งใสและปฏิบัติได้ เพื่อส่งเสริมบทบาทของกฎหมายในด้านการคุ้มครอง จัดมาตรฐานและเอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะช่วยอุปสรรคหรือข้อจำกัด อันจะส่งผลให้สถานประกอบการและแรงงานมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้น

๖. ILO มีข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรการบริหารจัดการ รวมถึงระบบการตรวจแรงงานที่ดี เพื่อส่งเสริมให้แรงงานในทุกภาคส่วน รวมถึงแรงงานนอกระบบ ทราบถึงสิทธิและสวัสดิการที่ตนพึงมี ตลอดจนมีกลไกให้สามารถเข้าถึงระบบกฎหมายแรงงานและระบบยุติธรรมได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

๗. ILO มีแนวคิดว่ากรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศมีความสำคัญยิ่ง จึงผลักดันให้รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายระดับชาติที่ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ

๘. ILO มีแนวคิดสนับสนุนให้ภาครัฐมีกรอบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิในการมีผู้แทนเพื่อการเจรจาต่อรองและปกป้องเสรีภาพของแรงงานนอกระบบ โดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อคุ้มครองคนเหล่านี้จากการถูกเอารัดเอาเปรียบและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ต้องมีบทบัญญัติในการแก้ไขข้อพิพาทและการบังคับใช้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเคารพสิทธิของทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

๙. ILO มีแนวคิดและข้อเสนอแนะในการพัฒนาความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง ทั้งมาตรการในเชิงกฎหมายและเชิงส่งเสริม เนื่องจากงานในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยทั่วไปเป็นลักษณะการทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก และมักมีสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยหรือถูกสุขลักษณะ

๑๐. ILO ยังเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เพื่อหลีกเลี่ยงประเด็นที่เกี่ยวกับการกีดกันทางสังคม เนื่องจากผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ต้องประสบกับความเลื่อมล้ำสูง แต่มักไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและการประกันสังคม ทั้งจากนายจ้างและภาครัฐ ดังนั้น จึงควรต้องมีการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าว เพื่อขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบด้วย

๑๑. ILO มีแนวคิดสนับสนุนให้ภาครัฐมีการพัฒนากรอบงานด้านนโยบาย กฎหมาย สังคม และเศรษฐศาสตร์เชิงมหภาคที่เหมาะสม เพื่อสร้างงานและ โอกาสทางธุรกิจที่เป็นธรรมและ ยั่งยืน มุ่งเน้นไปสู่การนำแรงงานและหน่วยเศรษฐกิจที่อยู่ชายขอบเข้าสู่กระแสหลักของสังคมและ เศรษฐกิจเพื่อลดความค้ำอียด โอกาสและการถูกกีดกัน

๑๒. ILO มีแนวคิดเสนอแนะให้ภาครัฐดำเนินมาตรการเพื่อลดการขยายตัวของธุรกิจ นอกระบบและจำนวนแรงงานนอกระบบ เนื่องจากไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและ ของประเทศในทุกภูมิภาค โดยเฉพาะเมื่อมีการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นแรงงานนอกระบบจะ ยิ่งเพิ่มปัญหาให้กับภาครัฐในการคุ้มครอง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุการเข้าไม่ถึงตัวแรงงานนอกระบบ เพราะความหลากหลายของงานและสถานที่ทำงาน หรือตัวกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงแรงงานกลุ่มนี้ ก็ตาม ซึ่งหากปล่อยสถานการณ์ให้คงอยู่หรือขยายตัว จะทำให้เกิดปัญหาสะสมและยากที่จะแก้ไข ดังนั้น การหาแนวทางบริหารจัดการเพื่อให้เศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ใน โครงสร้างของเศรษฐกิจในระบบและภายใต้กรอบตามกฎหมายจึงเป็นประเด็นหัวข้อสำคัญที่ ILO กำลังเร่งผลักดันดำเนินการในปัจจุบัน โดยอาจมีการออกตราสารระหว่างประเทศหรือข้อเสนอแนะ ในเรื่องดังกล่าวต่อไป

## บทที่ ๓

# สภาพปัญหาและดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในประเทศไทย

### แรงงานนอกระบบในประเทศไทย

ถึงแม้ว่า ILO จะได้มีการกำหนดคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบ ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ ๒ แต่จากความหลากหลายของรูปแบบกิจกรรมการดำเนินงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ตลอดจนความแตกต่างในด้านขนาดและความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของแต่ละประเทศ จึงทำให้ประเทศต่างๆ มีการให้คำจำกัดความแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันไป โดยหน่วยงานภายในประเทศไทยเอง ก็มีการให้คำจำกัดความของแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันด้วย ดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ให้ความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบ ว่าหมายถึง การประกอบอาชีพและธุรกิจในภาคการผลิตและบริการ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของภาครัฐ เป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็กของชุมชน ธุรกิจที่ผู้ทำงานเป็นเจ้าของที่อาจมีลูกจ้าง หรือใช้แรงงานในครอบครัว และมีการสร้างงานสร้างรายได้ ทั้งนี้ โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่มคือ

- ๑) กลุ่มการผลิต เช่น เกษตรกรรายย่อย แรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจระดับครัวเรือน ธุรกิจชุมชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ
- ๒) กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่ แผงลอย รับซื้อของเก่า
- ๓) กลุ่มบริการขนส่ง เช่น จักรยานยนต์รับจ้าง รถโดยสารสาธารณะ
- ๔) กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว เช่น การทำงานบ้าน การดูแลคนชรา

๒. สำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้ความหมายแรงงานนอกระบบโดยอ้างอิงกับแรงงานในระบบว่าหมายถึง ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป ที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน หรือผลตอบแทน แต่การทำงานไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

๓. กระทรวงแรงงาน ได้ใช้ความหมายเดียวกับที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนด โดยจำแนกแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มต่างๆ อันประกอบด้วย ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ ชุมชนที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์เครดิตยูเนียน เกษตรกรและชาวประมง คนขับ

ยานพาหนะรับจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระในและนอกภาคเกษตร ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานเป็นครั้งคราว ไม่ได้ทำงานตลอดทั้งปี และลูกจ้างทำงานบ้าน

๔. สำนักงานประกันสังคม ได้ให้ความหมายแรงงานนอกระบบว่าหมายถึง ผู้มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้าง หรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม โดยจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ

- ๑) กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของแรงงานรับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน
- ๒) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเช่า เจ้าของร้านขายของชำ ตลอดจนผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมถึงผู้ปฏิบัติงานระดับวิชาชีพซึ่งมีรายได้สูง เช่น ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์

๕. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้สรุปความหมายของแรงงานนอกระบบว่า เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เป็นแรงงานที่ไม่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจน ขาดสวัสดิการและหลักประกันสังคม ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน รวมถึงไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ซึ่งรวมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน ลูกจ้างแอบแฝงในเครือข่ายการผลิต แรงงานเกษตรรับจ้างและเกษตรพันธะสัญญา ผู้ทำงานในธุรกิจขนาดเล็กหรือธุรกิจในครัวเรือน

จากคำจำกัดความที่หลากหลายในข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเป็นเอกภาพในแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงการดำเนินนโยบายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อแรงงานกลุ่มนี้ ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการกำหนดคำจำกัดความของแรงงานนอกระบบที่สามารถใช้อ้างอิงเป็นนิยามกลาง (Common Definition) จึงยังไม่มี ความหมายของแรงงานนอกระบบที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในที่นี้อาจสรุปว่าแรงงานนอกระบบ คือ ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาจ้างงานที่เป็นทางการ ไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้าง หรือไม่มีนายจ้างตามบริบทของกฎหมายแรงงาน มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่ไม่แน่นอน หรือเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นผู้ที่ทำงานชั่วคราว ดังนั้น แรงงานนอกระบบจึงเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้อยู่ในกรอบความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม ทำให้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานที่มั่นคง สวัสดิการ

ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน และความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา

รูปแบบหรือลักษณะการทำงานของแรงงานนอกระบบ อาจแบ่งได้เป็น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home-based Workers) ผู้รับเหมาช่วงงานอุตสาหกรรมไปทำที่บ้าน (Industrial Outworkers) แรงงานที่ทำกิจการของตนเอง (Own Account Workers) อยู่ที่บ้านหรือโรงงานที่ไม่มีการตรวจสอบจดทะเบียน แรงงานในโรงงานห้องแถว (Sweatshop) แรงงานที่ทำงานแบบไม่ประจำ แรงงานที่ทำงานแบบชั่วคราวหรือทำงานตามฤดูกาล และแรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Workers) นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงแรงงานอิสระที่ทำงานเพื่อเลี้ยงชีพ เช่น ผู้ค้าหาบเร่ริมถนน คนขับรถโดยสารรับจ้าง คนเก็บขยะ คนรับใช้ในบ้าน เป็นต้น กล่าวได้ว่า แรงงานนอกระบบอาจอยู่ในฐานะที่เป็นได้ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และหากมองคุณลักษณะร่วมกันของแรงงานนอกระบบทั้งหมด จะพบประเด็นที่เหมือนกัน ในเชิงเศรษฐกิจคือ แรงงานนอกระบบทั้งหมดล้วนอยู่ภายนอกกฎระเบียบหรือขอบเขตการดำเนินงานของภาครัฐ ไม่ถูกบันทึกอยู่ในระบบทะเบียน ทำให้การกำกับดูแล เป็นไปได้อย่างไม่ครอบคลุมทั่วถึง

## สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และจากรายงานสถานการณ์ด้านแรงงานของกระทรวงแรงงาน พบว่าผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของผู้ทำงานทั้งหมด ซึ่งในปี ๒๕๕๖ จำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๕.๑ ล้านคน พบว่าเป็นแรงงานนอกระบบ ๒๕.๑ ล้านคน (ร้อยละ ๖๔.๒) และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบ ๑๔.๐ ล้านคน (ร้อยละ ๓๕.๘) สำหรับแรงงานนอกระบบ คิดเป็นแรงงานภาคเกษตร ๑๕.๔ ล้านคน (ร้อยละ ๖๑.๓) แรงงานภาคการค้าและบริการร้อยละ ๒๗.๔ แรงงานภาคการผลิต (รวมถึงกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้ผลิตเพื่อขาย) ร้อยละ ๑๑.๒ และที่เหลือไม่ทราบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่ามีแรงงานนอกระบบเพศชายมีจำนวนมากกว่าเพศหญิงเล็กน้อย คือ เพศชาย ร้อยละ ๕๕ และเพศหญิง ร้อยละ ๔๕ ส่วนในด้านอายุ พบว่าแรงงานนอกระบบถึงร้อยละ ๔๗.๗ มีอายุมากกว่า ๔๕ ปี สำหรับระดับการศึกษา พบว่าแรงงานนอกระบบกว่าร้อยละ ๖๓ สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า นอกจากนั้น ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบที่ทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ ๔๐.๕ รองลงมาเป็นภาคเหนือร้อยละ ๒๑.๔ ภาคกลาง ร้อยละ ๑๘.๘ ภาคใต้ ร้อยละ ๑๓.๘ และกรุงเทพมหานคร ร้อยละ ๕.๑

สถิติจำนวนแรงงานนอกระบบและในระบบ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จำแนกตามเพศและภาค จะพบว่ามีสัดส่วนของแรงงานชายมากกว่าแรงงานหญิง ทั้งในการทำงานนอกระบบและในระบบ เมื่อพิจารณาการกระจายตัวตามภาค พบว่าแรงงานนอกระบบ ทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มากที่สุด รองลงมาเป็นภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ ขณะที่ในส่วน ของแรงงานในระบบ พบว่าส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคกลาง รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรุงเทพมหานคร ภาคใต้และภาคเหนือในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน สรุปข้อมูลได้ดังตารางที่ ๓-๑

ตารางที่ ๓-๑ จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบและในระบบ พ.ศ. ๒๕๕๖

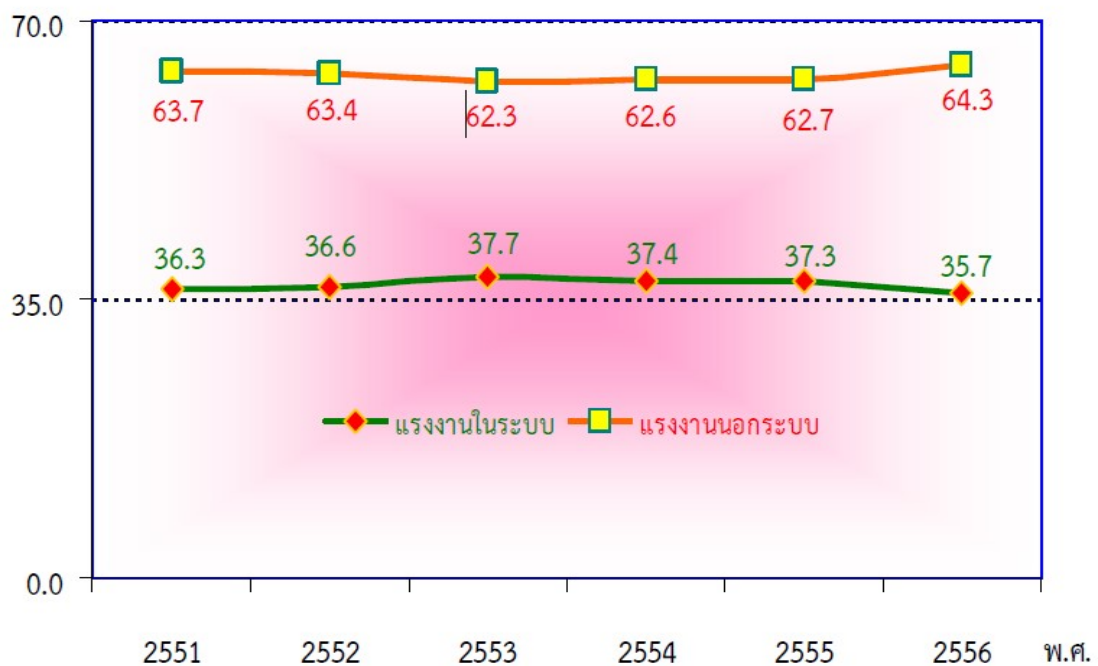
จำนวน ผู้มีงานทำ	ยอดรวม (คน)	ภาค				
		กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
ยอดรวม (ร้อยละ)	๓๕,๑๑๒.๔๐ (๑๐๐)	๓,๘๖๐.๐๐ (๑๐๐)	๕,๔๕๕.๒๐ (๑๐๐)	๗,๓๒๔.๘๐ (๑๐๐)	๑๓,๐๖๑.๓๐ (๑๐๐)	๕,๔๑๑.๑๐ (๑๐๐)
ชาย (ร้อยละ)	๒๑,๓๔๕.๒๐ (๕๕.๖)	๑,๕๕๓.๐๐ (๕๐.๖)	๕,๐๕๒.๑๐ (๕๓.๕)	๓,๕๘๗.๔๐ (๕๕.๔)	๗,๒๖๕.๘๐ (๕๕.๗)	๓,๐๔๗.๐๐ (๕๖.๓)
หญิง (ร้อยละ)	๑๓,๗๖๗.๒๐ (๔๕.๔)	๑,๕๐๗.๐๐ (๔๕.๔)	๔,๓๖๓.๑๐ (๔๖.๑)	๓,๗๓๗.๔๐ (๔๕.๖)	๕,๗๙๕.๕๐ (๔๔.๓)	๒,๓๖๔.๑๐ (๔๓.๗)
แรงงานนอกระบบ (ร้อยละ)	๒๕,๑๔๐.๘๐ (๖๔.๒)	๑,๒๕๓.๓๐ (๓๓.๕)	๔,๗๑๘.๕๐ (๔๕.๕)	๕,๓๕๐.๔๐ (๗๓.๖)	๑๐,๒๖๕.๒๐ (๗๘.๖)	๓,๔๖๕.๐๐ (๖๔.๑)
ชาย (ร้อยละ)	๑๓,๘๓๕.๒๐ (๓๕.๓)	๖๗๑.๒ (๑๗.๔)	๒,๕๖๒.๕๐ (๒๗.๑)	๒,๕๕๗.๗๐ (๔๐.๔)	๕,๗๐๘.๔๐ (๔๓.๗)	๑,๕๓๕.๐๐ (๓๕.๘)
หญิง (ร้อยละ)	๑๑,๓๐๕.๐๐ (๒๘.๕)	๖๒๒.๑ (๑๖.๑)	๒,๑๕๖.๐๐ (๒๒.๘๗)	๒,๘๗๒.๗๐ (๓๓.๒)	๔,๕๖๐.๘๐ (๓๔.๕)	๑,๘๓๐.๐๐ (๒๘.๓)
แรงงานในระบบ (ร้อยละ)	๑๐,๙๗๑.๖๐ (๓๐.๘)	๒,๕๖๖.๗๐ (๖๖.๕)	๕,๗๓๖.๗๐ (๕๐.๑)	๑,๙๗๔.๔๐ (๒๖.๔)	๒,๗๙๖.๑๐ (๒๑.๔)	๑,๙๓๕.๑๐ (๓๕.๕)
ชาย (ร้อยละ)	๗,๕๑๐.๐๐ (๑๕.๒)	๑,๒๘๑.๘๐ (๓๓.๒)	๒,๕๒๕.๒๐ (๒๖.๘)	๑,๐๒๕.๗๐ (๑๔)	๑,๕๖๑.๔๐ (๑๒)	๑,๑๙๗.๐๐ (๒๐.๕)
หญิง (ร้อยละ)	๓,๔๖๑.๖๐ (๑๖.๖)	๑,๒๘๔.๙๐ (๓๓.๓)	๓,๒๑๑.๕๐ (๒๓.๓)	๙๔๘.๗๐ (๑๒.๔)	๑,๒๓๐.๗๐ (๕.๔)	๘๓๘.๑๐ (๑๕.๔)

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๖

เมื่อพิจารณาข้อมูลจำนวนแรงงานในประเทศ เปรียบเทียบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่าสัดส่วนจำนวนผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบมีแนวโน้มไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยจะมีสัดส่วนของแรงงานนอกระบบ ประมาณ ๒ ใน ๓ ของแรงงานทั้งหมด ดังแสดงในแผนภาพที่ ๓-๒

แผนภาพที่ ๓-๑ เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๖

ร้อยละ



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๖

ทั้งนี้ งานนอกระบบถือได้ว่ามีส่วนสร้างรายได้ปีละไม่ต่ำกว่า ๒,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือประมาณกว่าร้อยละ ๔๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของภาคนอกระบบในฐานะที่เป็นแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ รวมถึงเป็นแกนหลักในระบบการผลิตโดยรวมของประเทศ แรงงานนอกระบบเหล่านี้ สามารถแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ๆ คือ

๑. แรงงานนอกระบบภาคการผลิต เป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่ที่ทำการผลิตสินค้า หรือทำงานอยู่ที่บ้านของตนเอง ซึ่งมักกระจายตัวอยู่ทั่วไปตามห้องแถว ซอย ชุมชนแออัดในเขตเมือง และชุมชนชนบทที่มีอาชีพเสริมจากงานเกษตรกรรมช่วงนอกฤดูปลูก แรงงานนอกระบบภาคการผลิตอาจจำแนกได้เป็น



(๑) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Sub-contracted/Home-based Workers) เป็นการที่ นายจ้างในภาคอุตสาหกรรมจ้างผู้รับงานให้ไปทำการผลิตในบางขั้นตอน หรือทุกขั้นตอน การ ประกอบชิ้นส่วน ตลอดจนการบรรจุหีบห่อ ฯลฯ และนำงานนั้นมาส่งมอบเพื่อรับค่าตอบแทนที่จะ เป็นไปตามปริมาณงาน ซึ่งปัจจุบันการรับงานไปทำที่บ้าน พบว่ามีลักษณะงานหลายประเภท เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ทำเครื่องหนัง ดอกไม้พลาสติก เจียรระโนพลอย และอื่นๆ โดยนายจ้างมี วัตถุประสงค์เพื่อลดต้นทุนการผลิต เพิ่มความสามารถทางการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี ด้วยการอาศัยช่องว่างการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัด สวัสดิการต่างๆ และจ้างแรงงานในราคาถูกหรือตามผลงานที่ได้

(๒) ผู้ผลิตเพื่อขาย (Self-employed Workers) เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ผลิต สินค้าขึ้นจากภูมิปัญญา ทักษะความสามารถของตนเอง เพื่อนำไปจำหน่าย ตัวอย่างซึ่งเป็นที่รู้จักกัน ดี เช่น การผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) หรือวิสาหกิจชุมชน บางครั้งผู้ผลิตเพื่อขาย ก็อาจจะรับคำสั่งซื้อ มาจากผู้ประกอบการธุรกิจการขาย หรือธุรกิจการผลิตที่มีขนาดใหญ่กว่า ผู้ผลิต เพื่อขายมีทั้งที่เป็นบุคคลเดี่ยว และที่รวมตัวเป็นกลุ่ม

ทั้งนี้ บ่อยครั้งอาจพบว่าในกลุ่มบุคคลหนึ่งๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพไป มาระหว่างการเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านกับเป็นผู้ผลิตเพื่อขาย คือเมื่อไม่มีงานส่งมาจากโรงงานหรือ ผู้ว่าจ้าง ก็จะผลิตสินค้าไว้เพื่อขายเอง เป็นต้น

๒. แรงงานนอกระบบภาคการค้าและบริการ เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ทำงานใน ด้านการให้บริการ ซึ่งอาจเป็นแบบอิสระ หรือแบบมีนายจ้าง แต่เป็นการจ้างแบบชั่วคราว ไม่มี สัญญาจ้าง ฯลฯ เช่น ลูกจ้างและพนักงานบริการในร้านอาหาร หมอนวดแผนไทย ผู้ค้าหาบเร่ แผง ลอย ลูกจ้างทำงานบ้าน คนรับใช้ คนเก็บขยะ คนรับซื้อของเก่า คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้างและรถ โดยสารสาธารณะ เป็นต้น

๓. แรงงานนอกระบบภาคเกษตร เป็นแรงงานนอกระบบที่ทำงานในภาคเกษตร ซึ่ง อาจเป็นกิจการของตนเอง หรือเป็นลูกจ้างทำงานภาคเกษตรในขั้นตอนต่างๆ เช่น รับจ้างตัดอ้อย รับจ้างเก็บ/คัดเลือกผลไม้ ฯลฯ ซึ่งมักมีลักษณะการทำงานตามฤดูกาลด้วย

## ปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

แรงงานนอกระบบ มักเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่เป็นกลุ่มผู้ทำงานที่มีความเสี่ยงสูงในด้านต่างๆ ทั้งในด้านสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน การไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ตลอดจนปัญหาด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น การได้รับอันตรายจากสารเคมีที่ใช้ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพิษภัยของสารเคมี และไม่ทราบถึงวิธีการดูแลป้องกันตนเองให้ปลอดภัย นอกจากนี้ ยังอาจได้รับอันตรายจากอุบัติเหตุหรือผลกระทบจากการทำงาน เช่น มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน รูปแบบ วิธีการ หรือท่าทางการทำงานที่ไม่ถูกต้อง สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ไม่ปลอดภัย ฯลฯ ซึ่งทำให้เกิดการบาดเจ็บหรือมีอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อส่วนต่างๆ ของร่างกาย

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาของแรงงานนอกระบบ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่ามีประเด็นปัญหาที่แบ่งออกเป็น ๓ ด้านคือ ปัญหาจากการทำงาน ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน และปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งผลการสำรวจพบว่าจากจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด ๒๕.๑ ล้านคน เป็นผู้ประสบปัญหาอย่างน้อย ๑ เรื่อง จำนวน ๘.๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๓๓.๕ และผู้ที่ไม่ประสบปัญหาใดๆ เลยมีจำนวน ๑๖.๗ ล้านคน หรือร้อยละ ๖๖.๕ ทั้งนี้ สรุปจำแนกตามประเด็นปัญหาแต่ละด้านได้ดังนี้

๑. ปัญหาจากการทำงาน ที่สำรวจพบมากที่สุดใแรงงานนอกระบบ คือ การได้รับค่าตอบแทนน้อย คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๒ รองลงมาคือ การทำงานหนัก ร้อยละ ๒๒.๘ และการทำงานที่ไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ ๑๗.๓ ส่วนที่เหลือเป็นปัญหาลักษณะอื่นๆ เช่น การไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด ทำงานไม่ตรงเวลาปกติ ชั่วโมงการทำงานมาก เป็นต้น

๒. ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน พบว่าแรงงานนอกระบบประสบปัญหาเกี่ยวกับอิริยาบถในการทำงาน (รูปแบบ ท่าทาง และวิธีการในการทำงานที่ไม่ถูกหลักการยศาสตร์ ทำให้เกิดปัญหาการปวดเมื่อยของระบบกล้ามเนื้อและกระดูก รวมถึงความผิดปกติของอวัยวะต่างๆ) คิดเป็นสัดส่วนมากที่สุดถึงร้อยละ ๔๕.๑ รองลงมาคือ ปัญหาฝุ่นละออง ควัน กลิ่น ร้อยละ ๒๕.๑ และมีแสงสว่างไม่เพียงพอต่อการทำงาน ร้อยละ ๑๖.๘

๓. ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน พบว่าแรงงานนอกระบบต้องทำงานที่ได้รับสารเคมีที่เป็นพิษ ถึงร้อยละ ๖๘.๑ รองลงมาคือ ต้องทำงานกับเครื่องจักรหรือเครื่องมือที่เป็น

อันตราย ร้อยละ ๑๖.๓ และได้รับอันตรายต่อระบบหูหรือระบบตา ร้อยละ ๕.๑ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสถิติการประสบอันตรายในแรงงานนอกระบบ พบว่ามีการเกิดอุบัติเหตุหรือบาดเจ็บจากการทำงานจากการถูกของมีคมบาดมากที่สุด ร้อยละ ๖๖.๖ รองลงมาเป็นการพลัดตกหกล้ม ร้อยละ ๑๗.๕ การชนและกระแทก ร้อยละ ๕.๕ ไฟไหม้หรือน้ำร้อนลวก ร้อยละ ๓.๘ ได้รับพิษสารเคมี ร้อยละ ๒.๕ อุบัติเหตุจากยานพาหนะ ร้อยละ ๒.๕ และไฟฟ้าดูด ร้อยละ ๐.๔ โดยในภาพรวม พบว่าแรงงานนอกระบบประสบอันตรายจากการทำงาน จำนวนเฉลี่ยวันละ ๑๑,๐๐๐ คน ซึ่งเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา

สถานการณ์ปัญหาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย เมื่อพิจารณาจำแนกเฉพาะกลุ่มอาจสรุปได้ดังนี้

๑. กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากการผลิตและการจำหน่ายขึ้นอยู่กับกลไกการตลาดและผู้บริโภค จึงส่งผลต่อการได้รับค่าตอบแทนไม่เป็นธรรมและรายได้ไม่แน่นอน แม้จะทำงานในลักษณะและมีคุณค่าเดียวกันกับที่ผลิตอยู่ในโรงงานก็ตาม เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และขาดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองค่าแรงของตน งานไม่ต่อเนื่องไม่สม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับภาวะการตลาดของสินค้าหรือสถานการณ์ของสังคม ทำให้ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ไม่สามารถวางแผนการผลิตและแผนการทำงานได้ ในขณะเดียวกันก็ประสบปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของที่อยู่อาศัยชุมชน ตลอดจนคนในครอบครัวก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกันเนื่องจากเงื่อนไขการทำงาน และความรู้ความตระหนักในเรื่องดังกล่าว

๒. กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา ภายใต้การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการลงทุน โดยรัฐเปิดโอกาสให้บริษัทและกลุ่มทุนเข้ามาจัดการ และวางแผนพัฒนาระบบการเกษตรของประเทศ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรที่อยู่ในระบบพันธะสัญญา โดยเฉพาะสัญญาจ้างที่ไม่เป็นธรรม และไม่มีสวัสดิการที่เพียงพอหรือเหมาะสม ตลอดจนการถูกเอารัดเอาเปรียบทางการลงทุนและการตลาดที่ไม่มีหลักประกันความมั่นคงทางการผลิต การกำหนดราคาซื้อที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ไว้ในข้อตกลง โดยที่ยังไม่มีกลไกการดูแลและแก้ไขปัญหายังทั่วถึง

๓. กลุ่มแรงงานผู้สูงอายุ พบว่ากว่าร้อยละ ๕๐ ของแรงงานที่อายุมากกว่า ๖๐ ปี ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และมีสัดส่วนที่สูงมากในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัญหาการทำงานของแรงงานกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพการทำงานที่เสียเปรียบ รายได้ไม่มั่นคง และได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่จำกัด อัตราจ้างงานต่อวันและต่อชั่วโมงของผู้สูงอายุจะต่ำกว่า

ค่าจ้างลูกจ้างประเภทอื่นๆ และส่วนมากรายได้ที่ได้รับจะไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในชนบทมักจะประสบปัญหาความยากจน

๔. กลุ่มแรงงานภาคบริการ พบว่าลักษณะสถานการณ์ปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกับสถานการณ์ปัญหาในภาพรวมที่กล่าวถึงในข้างต้น ปัญหาเฉพาะที่เห็นได้ชัดเจนคือใน กลุ่มแรงงาน ที่ทำงานรับใช้ในบ้าน มักถูกมองว่าเป็นงานที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทางเศรษฐกิจในเชิงเศรษฐศาสตร์ จึงส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองทางกฎหมายและสิทธิการเข้าถึงบริการของรัฐ ทำให้ สภาพชีวิตของแรงงานกลุ่มนี้ต้องตกอยู่กับการถูกกดขี่ เอารัดเอาเปรียบ เช่น ทำงานตั้งแต่เช้าจนค่ำ หรือทำงานให้กับคนในครอบครัวและเครือญาติของนายจ้าง แต่ได้รับค่าแรงหรือค่าตอบแทนแบบ เหมาจ่ายเพียงคนเดียว ขาดอำนาจการต่อรอง ไม่มีวันหยุดพักผ่อนที่แน่นอน อีกทั้งลูกจ้างที่เป็นหญิง บางรายก็ถูกละเมิดทางเพศ เป็นต้น

ปัญหาของแรงงานนอกระบบในข้างต้น เป็นเรื่องที่แรงงานนอกระบบต้องการความช่วยเหลือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จากข้อมูลดังกล่าว ภาครัฐจึงต้องมีบทบาทในการกำหนด มาตรการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยนำข้อมูลมาทำการศึกษาวิเคราะห์ในมิติ ต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่จะช่วยในการคุ้มครองสิทธิ ความปลอดภัยในการทำงาน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบต่อไป

## นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดการแรงงานนอกระบบ

จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ นั้น ได้มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายแรงงาน โดยระบุไว้ในข้อ ๔.๒ นโยบายแรงงาน ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ สรุปได้ดังนี้

๑. ส่งเสริมให้แรงงานที่อยู่นอกระบบ สามารถเลือกและมีงานทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมกับสถานะ

๒. ให้การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย โดยให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการแรงงาน และดูแลหลักประกันความมั่นคงในการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน

๓. ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย

๔. เพิ่มสิทธิประโยชน์ประกันสังคมให้มากขึ้น เพื่อผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้อย่างทั่วถึง และปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการประกันตนของแรงงานนอกระบบ

๕. เร่งยกระดับแรงงานไร้ฝีมือให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานกึ่งฝีมือให้เป็นแรงงานมีฝีมือ โดยภาครัฐจะทำงานร่วมกับภาคเอกชน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้แรงงานมีฝีมือทั้งระบบ

๖. เตรียมการรองรับการเปิดการค้าเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยเน้นระบบบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ จัดระบบอำนวยความสะดวก และมาตรการการกำกับดูแล ติดตามการเข้าออกของแรงงานทุกประเภทเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีฝีมือเข้าประเทศควบคู่กับการป้องกันผลกระทบจากการเข้าประเทศของแรงงานไร้ฝีมือ

๗. กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ

### แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

กระทรวงแรงงาน ในฐานะองค์กรหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน ได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบ ดังนั้น ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ จึงได้นำร่องจัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๔” ขึ้น และได้แปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยจัดทำ “แผนปฏิบัติการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ปี ๒๕๕๔” ซึ่งแผนปฏิบัติการและผลการดำเนินงานดังกล่าวเป็นเพียงการประสานงานเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการยกระดับของแผนให้มีการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงได้มีการพัฒนาเป็น “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙” โดยมีหน่วยงานต่างๆ ร่วมเป็นภาคีขับเคลื่อนการดำเนินงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่ปรากฏในแผนฯ ดำเนินการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบฯ ต่อไป

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ มีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้ “แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น” โดยมีพันธกิจดังต่อไปนี้

๑. ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

๒. ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓. พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ

๔. เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ

๕. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย

๖. พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุน สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน

ทั้งนี้ มีเป้าประสงค์ตามแผนฯ ดังนี้

๑. แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียมเป็นธรรมและมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ

๒. มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า (Decent Work)

๓. แรงงานนอกระบบมีสมรรถนะตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน

๔. แรงงานนอกระบบมีโอกาเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

๕. มีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบ ชุมชน กลุ่มการเกษตร กลุ่มอาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ

๖. ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญของสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานตามแผนฯ ประกอบด้วย

- ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคง
- ยุทธศาสตร์ที่ ๒ เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ และ
- ยุทธศาสตร์ที่ ๓ เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีมีแนวนโยบายสนับสนุนส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันทางสวัสดิการสังคมควบคู่กับหลักประกันทางด้านรายได้ในยามชราภาพ และได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือและคุ้มครองให้มีความปลอดภัยในการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ โดยให้กระทรวงแรงงานรับความเห็นของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ที่เห็นควรส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบพัฒนาตนเป็นวิสาหกิจชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ยั่งยืน และส่งเสริมให้เป็นผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้ในระยะยาว โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้มีทักษะและคุณภาพ ตลอดจนช่วยเหลือในการเข้าถึงแหล่งทุนในรูปแบบต่างๆ และให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายแรงงานนอกระบบตามความรุนแรงของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อกลุ่ม รวมทั้งกำหนดมาตรการแนวทางให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์สามารถตอบสนองต่อกลุ่มต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการโครงการที่มีวัตถุประสงค์หรือลักษณะกิจกรรมที่มีความคล้ายคลึงกัน หรือมีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินโครงการกิจกรรมตามแผนยุทธศาสตร์ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดร่วมกันที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ หน่วยงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบดังกล่าวควรมีการบูรณาการการทำงานและงบประมาณร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานต่างๆ

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวงแรงงาน สรุปได้ดังนี้

๑. กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองในด้านสัญญาจ้าง ค่าจ้าง และความปลอดภัยในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการประกาศใช้เนื่องจากสภาพการณ์เกี่ยวกับการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ลูกจ้างทำงานในสถานประกอบการ เป็นการจ้างโดยมอบงานให้ผู้รับงานไปปฏิบัตินอกสถานประกอบการ ซึ่งกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ไม่อาจให้ความคุ้มครองครอบคลุมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งสาระสำคัญกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองการรับงานไปทำที่บ้าน ข้อบัญญัติด้านสิทธิ หน้าที่ของผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ค่าตอบแทน และความปลอดภัยในการทำงาน

๓. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้มีการขยายความคุ้มครองผู้แรงงานนอกระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยแรงงานในกลุ่มนี้ สามารถสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ ได้ ซึ่งมีหลักเกณฑ์คือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ และมีบัตรประจำตัวประชาชน โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต กรณีชราภาพ (หากมีการเลือกและจ่ายเงินสมทบ)

๔. กฎกระทรวงแรงงาน ฉบับที่ ๑๔ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานรับใช้ในบ้าน โดยไม่ถือว่าเป็นแรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งครอบคลุมแรงงานทั้งชาวไทยและแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ แรงงานรับใช้ในบ้านจะได้รับสิทธิคุ้มครองเกี่ยวกับวันทำงาน วันหยุด และการลาป่วย โดยได้รับค่าจ้าง อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงฉบับนี้ยังมีได้ครอบคลุมสิทธิบางประการ เช่น เรื่องค่าแรงขั้นต่ำ การคุ้มครองการทำงานไม่เกินวันละ ๘ ชั่วโมง การลาภิก เป็นต้น



๕. ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ประกาศใช้เพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของแรงงานนอกระบบมิให้ได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ และสุขภาพอนามัย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดูแลสถานที่ทำงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และการส่งเสริมสุขภาพ อันจะทำให้แรงงานนอกระบบได้รับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานที่ดีเช่นเดียวกับการคุ้มครองแรงงานในระบบ

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขทางกฎหมาย ทำให้แรงงานนอกระบบยังคงอยู่นอกเหนือไปจากการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานในหลายเรื่อง ซึ่งมีได้บัญญัติให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ สิ่งสำคัญที่ทำให้แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานได้ นั่นคือ การไม่มีสถานะ “ลูกจ้าง” ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดนิยามไว้ เนื่องจากรูปแบบการทำงานเข้าข่ายเป็นเพียงการจ้างทำของ อีกทั้งค่าตอบแทนในการทำงานไม่อยู่ในความหมายของ “ค่าจ้าง” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้เช่นกัน นอกจากนี้ การไม่ได้ขึ้นทะเบียนสถานประกอบการหรือไม่ได้ขึ้นทะเบียนนายจ้าง-ลูกจ้าง ยังส่งผลให้แรงงานในสถานประกอบการดังกล่าวขาดโอกาสในการได้รับการตรวจสอบมาตรฐานการทำงานและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานฉบับต่างๆ โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงไม่ขึ้นทะเบียนนายจ้าง-ลูกจ้างต่อสำนักงานประกันสังคม ก็จะทำให้ลูกจ้างในสถานประกอบการดังกล่าวไม่มีสิทธิที่จะได้เข้าสู่การประกันตนที่จะทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังพบว่าเป็นปัญหาอยู่มาก

ทั้งนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์พัฒนาแรงงานนอกระบบ ซึ่งการดำเนินงานส่วนหนึ่งจะมีการศึกษาเรื่องการจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น เพื่อดูแลและคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศให้มีรายได้ที่เหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะดำเนินการในลักษณะของงานวิจัยและจัดจ้างคณะที่ปรึกษาเพื่อให้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานนอกระบบ และเมื่อได้ข้อสรุปผลการศึกษาแล้ว จะมีการยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ซึ่งสาระสำคัญเน้นการดูแลและคุ้มครองให้แรงงานนอกระบบมีรายได้ที่เหมาะสม มีความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี และมีความมั่นคงในการดำเนินชีวิต เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และนำเข้าสู่กระบวนการประกาศใช้ต่อไป

## การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการแรงงานนอกระบบ

ภายใต้นโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๘ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบในด้านต่างๆ สรุปได้ดังนี้

๑. การคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคม กล่าวคือ พัฒนาแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ โดยคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมตามมาตรา ๔๐๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้ว จำนวนทั้งหมด ๑,๐๕๒,๘๕๗ ราย และได้ดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น การวิจัยเพื่อพัฒนาสิทธิประโยชน์ การพัฒนาสมรรถนะแกนนำเครือข่ายประกันสังคมและเจ้าหน้าที่ โครงการพัฒนาเครือข่ายประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ พร้อมกับเพิ่มช่องทางการรับชำระเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ผ่านธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ทำการไปรษณีย์ เคาน์เตอร์เซอร์วิส และห้างเทศโก้ โลตัส ตลอดจนดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบให้แก่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐

๒. การยกระดับศักยภาพแรงงานไทย โดยพบว่าผลิตภาพ (Productivity) ของแรงงานไทยสูงขึ้นถึงร้อยละ ๒.๕ ในไตรมาสที่ ๒ ปี ๒๕๕๕ โดยโครงการยกระดับศักยภาพแรงงานไทยให้มีศักยภาพสูงขึ้นรองรับรายได้ที่แท้จริงที่เพิ่มขึ้น โดยมีการพัฒนาศักยภาพแรงงานด้านพฤติกรรมการทำงาน ความรู้ที่เกี่ยวข้องที่ทำให้แรงงานมีความสามารถในการปรับตัวสูงขึ้นและมีทักษะในการทำงาน โดยสถานประกอบการเป็นผู้กำหนดหลักสูตรในการพัฒนา จำนวน ๑๕๗,๗๐๐ คน จำแนกเป็น กลุ่มแรงงานใหม่ในสถานประกอบการกิจการจำนวน ๒๒,๗๐๐ คน กลุ่มทำงานในสถานประกอบการเดิมจำนวน ๑๓๕,๐๐๐ คน ทั้งนี้ สาขาที่มีการพัฒนาศักยภาพมากที่สุด ได้แก่ สาขาบริการ คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๒๕ รองลงมา คือ ภาคอุตสาหกรรมศิลป์ เกษตรอุตสาหกรรม ช่างก่อสร้าง ช่างเครื่องกล ช่างอุตสาหกรรม ช่างไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีการฝึกยกระดับศักยภาพแรงงานให้กลุ่มแรงงานนอกระบบ จำนวน ๗๕,๐๐๐ คน โดยเฉพาะกลุ่มสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ กลุ่มคนที่รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มคนที่ทำงานรับจ้างในภาคเกษตร/อุตสาหกรรมส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานไทยสูงขึ้นจากที่ลดลงถึงร้อยละ ๕.๗ ในไตรมาสที่ ๔/๒๕๕๔ ปรับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒.๕ ในไตรมาสที่ ๒/๒๕๕๕

๓. การคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ โดยให้คำปรึกษา ชี้แจง แนะนำ และตอบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การตรวจแรงงานทั้งในและนอกระบบ การส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิแรงงาน แก่นายจ้าง ลูกจ้าง และการรับและพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง ส่งผลให้แรงงานทั้งในและนอกระบบได้รับการคุ้มครอง จำนวน ๒,๕๑๗,๗๑๐ คน ในการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและกลุ่มแรงงานในงานเกษตรกรรมให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้เร่งดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองดูแลสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน มีหลักประกันและความมั่นคงในการทำงาน โดยได้ดำเนินกิจกรรม อาทิ การตรวจแรงงานนอกระบบ การสนับสนุน เทคนิคและการส่งเสริมความรู้วิชาการด้านการคุ้มครองแรงงานแก่แรงงานนอกระบบและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทำให้แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งสิ้น จำนวน ๓๕๗,๓๕๒ คน

๔. การพัฒนาขีดความสามารถของแรงงานไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานรองรับประชาคมอาเซียนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและยกระดับรายได้ของแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยฝึกอบรม ทักษะด้านภาษาให้แก่แรงงานทุกกลุ่ม ได้แก่ แรงงานใหม่ แรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบ แรงงานภาคเกษตร เพื่อให้มีโอกาสและทางเลือกในการพัฒนาศักยภาพของตนเองในด้านทักษะภาษาอังกฤษ และภาษาท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน ของประเทศในกลุ่มภูมิภาคอาเซียน

๕. จากการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ฯ ดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบตามแนวทางที่กำหนดไว้ นั้น กระทรวงแรงงานและภาคีที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยได้นำข้อเสนอของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ มาผนวกจัดทำ “แผนปฏิบัติการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙” และสรุปนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนฯ ที่กระทรวงแรงงานรวบรวม/ประมวล จากแผนงาน โครงการ กิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคประชาสังคม ที่ดำเนินการให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบในภาพรวมทั้งประเทศ

เนื่องจากแผนปฏิบัติการฯ มีขอบเขตที่กว้าง รวมทั้งมีหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องหลากหลาย คณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ”

ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยมีองค์ประกอบ จำนวน ๓๓ คน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านแรงงานนอกระบบของประเทศ รวมทั้งมีนโยบายเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน กำกับติดตามการดำเนินงานด้านแรงงานนอกระบบของประเทศ รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านแรงงานนอกระบบ และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี

กระทรวงแรงงาน ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ โดยมีการดำเนินโครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่สำคัญได้แก่

๑) กระทรวงแรงงาน ได้เสนอของบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) นอกเหนือจากงบประมาณปกติ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นปีแรกที่กระทรวงแรงงานได้ขับเคลื่อนงานด้านแรงงานนอกระบบอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยนำร่องใน ๒๐ จังหวัด เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในจังหวัด อันจะนำไปสู่พัฒนารูปแบบ ตัวชี้วัด ทิศทาง รวมถึงแนวทางการพัฒนาและขยายภารกิจด้านแรงงานนอกระบบของประเทศ นำลงสู่การปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๒) ในด้านการคุ้มครองและสร้างหลักประกันให้แก่แรงงานนอกระบบ ได้มีการขยายการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ การขับเคลื่อนกองทุนการออมแห่งชาติ การขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบในกลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา ในด้านสุขภาพ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมถึงพัฒนาการจัดบริการอาชีวอนามัยแก่แรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการสนับสนุนการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ ประเด็นการแต่งตั้งหน่วยงานและคณะอนุกรรมการในประสานแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และคณะอนุกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการขยายความคุ้มครองออกไปสู่แรงงานนอกระบบในภาพรวมทั้งหมด

๓) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลคุ้มครองแรงงานทุกกลุ่ม ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาแรงงานนอกระบบ จึงได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับงาน

ไปทำที่บ้านที่ต้องขับเคลื่อนการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน และการคุ้มครองให้เทียบเท่าแรงงานในระบบ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายโดยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบระดับจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อเป็นหน่วยงานเบื้องต้นในการให้ข้อมูล คำแนะนำด้านกฎหมาย สุขภาพ และประสานงานเพื่อการแก้ไขปัญหาของแรงงานในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสุขภาพของแรงงานนอกระบบ โดยมีส่วนผลักดันการออกกฎกระทรวง ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ เรื่องการกำหนดงานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงตั้งครรภ์ และเรื่องการกำหนดงานที่ห้ามผู้จ้างงานหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันสุขภาพ โดยพบว่าขณะนี้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะอยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแล้ว

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะได้พยายามแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ จะต้องอาศัยกลไกต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย ด้านบุคลากรภาครัฐ และด้านภาคสังคม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบมีความเป็นเอกภาพ มีการบูรณาการในการดำเนินงานและบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

## ผลกระทบของแรงงานนอกระบบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

จากการศึกษาข้อมูลสถานการณ์ของเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งได้ดำเนินการโดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศร่วมกับสำนักงานประกันสังคม พบว่ามีปัจจัยสนับสนุนหลายประการที่ทำให้เกิดแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นได้แก่

๑. วิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลให้ตลาดแรงงานเกิดภาวะตึงตัว มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และลดขนาดสถานประกอบการ ทำให้คนงานถูกปลดออกจำนวนมาก และเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

๒. สภาวะความยากจนของประชากร โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตร ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มที่มีสัดส่วนสูงที่สุดของไทย และมีสภาพปัญหาความยากจนสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น

๓. ปัจจัยด้านประชากร เนื่องจากการเติบโตขยายตัวของกำลังแรงงาน ทำให้มีแรงงานส่วนเกินมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานในชนบท ทำให้มีการย้ายแรงงานจากภาคเกษตรในชนบท เข้าสู่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบในเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานสตรีและเด็ก

๔. โลกาภิวัตน์ แม้จะมีผลด้านดีต่อธุรกิจข้ามชาติและธุรกิจที่ปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว แต่โลกาภิวัตน์ก็ผลักดันให้เกิดการแข่งขันที่สูง ทำให้ธุรกิจหลายประเภทผลักดันแรงงานในระบบไปสู่รูปแบบการจ้างงานนอกระบบ เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง มีการปรับเปลี่ยนการจ้างงานไปจ้างคนงานชั่วคราวหรือคนงานรายชิ้นที่ไม่มีหลักประกันการทำงาน แรงงานนอกระบบจึงอยู่ในฐานะผู้รับเหมาช่วงงานหรือรับงานไปทำที่บ้าน ไม่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ/ผลประโยชน์ทดแทน นอกจากนี้ โลกาภิวัตน์ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจากการประกอบอาชีพอิสระที่มั่นคง ไปเป็นการประกอบอาชีพอิสระที่เสี่ยงต่อความมั่นคงด้านรายได้อีกด้วย

๕. การขยายตัวของธุรกิจที่มี “ความชำนาญพิเศษที่ยืดหยุ่น” แทนที่จะใช้แรงงานปกติในสถานประกอบการขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียว ก็มีการขยายบริษัทให้มากขึ้น มีการกระจายการผลิตและการบริหารจัดการ โดยกระจายไปตามทำเลต่าง ๆ เพื่อลดค่าใช้จ่ายและส่งเสริมการแข่งขัน ทำให้มีการจัดจ้างแรงงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า และไม่มีมาตรฐานการจ้างงาน ไม่สามารถบ่งชี้ความเป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง ทำให้การเรียกร้องสิทธิประโยชน์ทำได้ยากขึ้น

๖. ความสัมพันธ์ของแรงงานนอกระบบกับเศรษฐกิจในและนอกระบบ ซึ่งมีอยู่อย่างมากเนื่องจากงานในระบบหลายประเภทใช้วิธีเหมาช่วงไปยังเศรษฐกิจนอกระบบ ส่งผลให้แรงงานนอกระบบได้รับการจ้างงานที่แตกต่างไปจากแบบแผนทั่วไป มีรายได้ไม่สม่ำเสมอ มีความเสี่ยงสูงรวมทั้งขาดสิทธิของแรงงานไป เช่น สิทธิในการรวมตัว การเจรจาต่อรอง การได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงาน อาจถูกเอารัดเอาเปรียบ และเลือกปฏิบัติจากนายจ้าง เป็นต้น

ในด้านหลักประกันสังคม แรงงานนอกระบบอยู่นอกขอบเขตการให้ความคุ้มครอง และหลักประกันทางสังคมที่จะได้รับจากหน่วยงานภาครัฐ ยกเว้นหลักประกันสุขภาพขั้นพื้นฐานที่จะได้รับในฐานะประชาชนทั่วไป ถึงแม้ระบบประกันสังคมจะมีการขยายขอบเขตสำหรับผู้สนใจทั่วไป แต่ยังคงมีแรงงานนอกระบบจำนวนน้อยที่สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมในปัจจุบัน โดยพบว่า มีเหตุผลหลักคือ รายได้ไม่แน่นอน ไม่มีเงินจ่ายสมทบ หรือได้รับสวัสดิการอื่นๆ แล้ว อีกทั้ง

ความครอบคลุมของสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับมีเพียงเฉพาะการคลอดบุตร ทูพพลภาพ และเสียชีวิตเท่านั้น แต่ยังไม่รวมถึงสิทธิการรักษาพยาบาลยามเจ็บป่วยที่แรงงานส่วนใหญ่เห็นว่ามีความสำคัญ

## การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

ที่ผ่านมา ได้มีหน่วยงานหรือผู้ที่ทำการศึกษาปัญหาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย สาเหตุของปัญหา รูปแบบหรือแนวทางการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (มรอ.) ได้ศึกษาและรวบรวมสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบไว้ดังนี้

๑) แรงงานนอกระบบยังไม่เป็นที่รับรู้ของสังคม (Invisible) เนื่องจากสังคมไทยขาดระบบข้อมูลของแรงงานนอกระบบ ทำให้แรงงานเหล่านี้เข้าข่าย “ไม่มีตัวตน” ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้มีเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม มีรายได้ไม่แน่นอน ขาดการคุ้มครองทั้งทางด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคม ต้องเผชิญความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงและบ่อยครั้งกว่าแรงงานในระบบ ในขณะที่มีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงน้อยที่สุด

๒) ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากกฎหมายสำคัญๆ ด้านแรงงาน คือ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่มีอยู่ส่วนแต่มีเนื้อหาที่มุ่งครอบคลุมแรงงานในระบบ จึงทำให้แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเหล่านี้ แม้ว่ากระทรวงแรงงานจะได้ออกกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานในงานรับไปทำที่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็ยังขาดประเด็นความคุ้มครองในหลักการที่สำคัญอีกหลายประการ อีกทั้งยังคงมีปัญหาในเรื่องกลไก มาตรการการปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมายอยู่มาก

๓) ค่าตอบแทนไม่เป็นธรรมและรายได้ไม่แน่นอน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าแรงขั้นต่ำ และมีรายได้ไม่แน่นอน แม้จะทำงานในลักษณะและมีคุณค่าเดียวกันกับที่ผลิตอยู่ในโรงงานก็ตาม เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และขาดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองค่าแรงของตน

- ๔) งานไม่ต่อเนื่อง ไม่สม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับภาวะการขาย การตลาดของสินค้า หรือสถานการณ์ของสังคม ทำให้ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ไม่สามารถวางแผนการผลิตและแผนการทำงานได้
- ๕) เข้าไม่ถึงประกันสังคม เนื่องจาก พ.ร.บ.ประกันสังคมฉบับปัจจุบันยกเว้นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ทำให้ผู้ทำการผลิตขาดหลักประกันที่จำเป็นในการดำรงชีวิตที่ผู้ใช้แรงงานในระบบได้รับ ไม่ว่าจะเป็น กรณี การเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน
- ๖) เข้าไม่ถึงทรัพยากรและการสนับสนุนจากรัฐ จึงเป็นเหตุให้ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะฝีมือ การใช้กองทุนหมุนเวียน รวมทั้งการได้รับบริการด้านสาธารณสุขที่เหมาะสม
- ๗) ไม่มีองค์กร ไม่มีตัวแทน ไม่มีอำนาจต่อรอง ลักษณะการทำงานของแรงงานนอกระบบ มักกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป จึงขาดการรวมกลุ่ม หรือเป็นกลุ่มขนาดเล็ก ประกอบกับการไม่เข้าใจในเรื่องสิทธิของตนเองในฐานะแรงงาน จึงไม่มีอำนาจในการต่อรองทั้งกับนายจ้าง หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- ๘) มีปัญหาสุขภาพและสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งมีความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย จึงทำให้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสุขภาพ และความเสียหายจากอุบัติเหตุในการทำงาน
๒. สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษา เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบศึกษาเฉพาะกรณีผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างและผู้ค้าขายตลาดนัดในเขตกรุงเทพมหานคร และได้พบปัญหาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ดังนี้
- ๑) การขาดความมั่นคงในการจ้างงาน
  - ๒) การไม่ได้รับความคุ้มครองด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน
  - ๓) สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี
  - ๔) ไม่มีหลักประกันด้านรายได้
  - ๕) ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะและไม่สามารถรวมตัวเป็นองค์กรต่อรองกับรัฐหรือผู้ว่าจ้าง



๓. ศูนย์วิจัยธนาคารกสิกรไทย มีความเห็นว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานส่วนนี้ยังไม่ได้รับการดูแลด้านการคุ้มครองสวัสดิการและการประกันสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่จะรับรองสิทธิให้กับแรงงานนอกระบบในการได้รับสวัสดิการเหมือนกับแรงงานในระบบ ประกอบกับแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีสภาพการจ้างที่ไม่แน่นอน สภาพแวดล้อมการทำงานไม่เอื้ออำนวยต่อการติดต่อกับหน่วยงานราชการหรือนายจ้าง แรงงานนอกระบบจึงต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านสุขภาพ นอกจากนี้ยังอาจจะต้องทำงานที่ไม่มี การดูแลด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ไม่มีรายได้ที่แน่นอน และไม่มีคุณภาพของชีวิตที่ดี และขาดการพัฒนาความรู้ความสามารถ เนื่องจากไม่มีองค์กรที่จะบริหารและจัดการในด้านการ พัฒนาศักยภาพของแรงงานนอกระบบ ขณะเดียวกัน แรงงานนอกระบบยังไม่มีกรรวมตัวกันเป็น กลุ่มก้อนที่ชัดเจน จึงทำให้แรงงานนอกระบบขาดอำนาจการต่อรองในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ตาม กฎหมายแรงงาน

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิเคราะห์โดย ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง ในเรื่องค่าแรงขั้นต่ำที่ กฎหมายกำหนดตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละ ไม่น้อยกว่า ๓๐๐ บาท และ ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละ ไม่น้อยกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งค่าแรงขั้นต่ำ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อแรงงานนอก ระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบในประเทศมีอยู่ในสัดส่วนที่สูง ที่สำคัญคือ เกษตรกรและ แรงงานในภาคเกษตร จะพบว่าในทางปฏิบัติ การบังคับใช้ไปถึงเกษตรกรนั้นเป็นไปได้ยาก แต่ที่ ไม่ได้หมายความว่าแรงงานภาคเกษตรจะได้น้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำเสมอไป เพราะแรงงานก็มี ทางเลือกพอสมควรและในปัจจุบันเกษตรกรจำนวนไม่น้อยก็จ่ายค่าจ้างรายวันเทียบเท่าหรือสูงกว่า อัตราดังกล่าว แต่เป็นผลมาจากตลาดแรงงานในพื้นที่เหล่านั้นเองมากกว่าผลจากการบังคับใช้ กฎหมาย อย่างไรก็ตาม การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ในปัจจุบันยังไม่ชัดเจนว่าจะมีผลกระทบต่อแรงงาน นอกระบบมากน้อยเพียงใดเนื่องจากจะขึ้นอยู่กับมาตรการที่รัฐบาลจะนำ มาใช้ว่าจะช่วยบรรเทา ปัญหาการเลิกจ้างได้มากเพียงใด ถ้าทำได้ดีผลกระทบด้านลบก็จะน้อยและตัวค่าแรงขั้นต่ำในระบบ ก็จะกลายเป็นมาตรฐานที่ช่วยดึงค่าจ้างนอกระบบให้เพิ่มตามขึ้นไปในอนาคต

## แรงงานนอกระบบกับสถานการณ์ปัญหาอื่นๆ

นอกจากปัญหาด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ปัจจุบันประเทศไทยยังประสบสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับข้อกล่าวหาด้านการค้ามนุษย์ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมประมง การใช้แรงงานต่างด้าว แรงงานเด็ก การบังคับใช้แรงงานและค้าประเวณี ปัญหาการค้ามนุษย์มิเพียงเป็นปัญหาระดับชาติ แต่ประชาคมโลกต่างเฝ้าจับตาและติดตามปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา โดยในแต่ละปี กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ จะมีการจัดทำรายงานสถานการณ์ด้านการค้ามนุษย์ (TIP Report) ตามกฎหมายว่าด้วยการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act of 2000 หรือ TVPA) เพื่อรายงานต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา โดยมีการเปรียบเทียบสถานการณ์การค้ามนุษย์ของทั่วโลก กับมาตรฐานของสหรัฐฯ และจัดลำดับประเทศต่างๆ ออกเป็น ๔ ระดับ ดังนี้

- ระดับดีที่สุดคือ Tier 1 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐฯ ในการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์
- ระดับถัดมาคือ Tier 2 หมายถึง ประเทศที่มีการดำเนินการยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายของสหรัฐฯ แต่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์
- ระดับ Tier 2 Watch List หมายถึง ประเทศที่มีรายงานเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลได้พยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์
- ระดับต่ำสุด คือ ระดับ Tier 3 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐฯ และไม่มี ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งสหรัฐฯ อาจพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า

ปัญหาค้ามนุษย์ในประเทศไทยสามารถแบ่งเป็น ๓ ด้านหลัก ได้แก่ ปัญหาการบังคับค้าบริการทางเพศหรือเพศพาณิชย์ ปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมง การใช้แรงงานต่างด้าว แรงงานเด็ก และปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบอื่นๆ เช่น การขอลาน การค้าอวัยวะ การบังคับตั้งครรภ์ เป็นต้น ทั้งนี้ ประเทศไทย ได้ถูกสหรัฐอเมริกาจัดอันดับให้อยู่ในระดับ Tier 2 Watch List เมื่อปี ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่จะต้องถูกจับตาเฝ้าระวัง เนื่องจากมีรายงานข้อมูลกล่าวหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมประมง แกะกึ่ง

ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดของสหรัฐฯ ประเทศหนึ่งๆ จะอยู่ในระดับ Tier 2 Watch List ได้เพียง 2 ปีเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการถูกลดระดับไปอยู่ใน Tier 3 โดยให้ยังคงอยู่ใน Tier 2 Watch List ต่อไป เนื่องจากรัฐบาลได้เสนอแผนที่จะดำเนินการให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์

หลังจากที่ประเทศไทยถูกจับตาเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ติดต่อกันมาเป็นเวลา ๔ ปี ในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ สหรัฐอเมริกา ได้มีการออกแถลงรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๕๗ อย่างเป็นทางการ ผลปรากฏว่าประเทศไทยถูกปรับลดระดับลงไปอยู่ Tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด โดยสหรัฐฯ ได้บ่งชี้ว่าประเทศไทยไม่ได้มีความก้าวหน้าอย่างเพียงพอที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ และการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยมีความล้มเหลว ไม่ว่าจะเป็นการปราบปรามการค้ามนุษย์ในตลาดแรงงาน มีการลักลอบเอาแรงงานต่างด้าวมาบังคับใช้แรงงานและค้าประเวณี การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยเหยื่อการค้ามนุษย์ในไทยมีจำนวนหลายหมื่นราย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่ถูกชักจูงหรือบังคับขู่เข็ญ ล่อลวงเข้าไปในอุตสาหกรรมประมง การผลิตเสื้อผ้า และงานบ้าน ซึ่งเหยื่อบางส่วนต้องทำงานในลักษณะแรงงานทาส รวมทั้งยังระบุเพิ่มเติมว่ามีเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน และนาวิกโยธินของไทยสมรู้ร่วมคิดในอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการเอาเปรียบชาวมุสลิม โรฮิงญา หลายหมื่นคนที่หลบหนีออกจากพม่าในช่วงที่ผ่านมา ถึงแม้ที่ผ่านมาทางการไทยจะมีความพยายามในการจัดทำข้อมูลชี้แจงและดำเนินแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม

ผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือมิติทางเศรษฐกิจ ภาพรวมการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าประมง เนื่องจากการถูกจัดให้อยู่ในกลุ่ม Tier 3 เป็นการเปิดทางไปสู่การใช้มาตรการการคว่ำบาตรทางการค้าจากรัฐบาลสหรัฐฯ ต่อไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมอาหารแช่แข็ง และอุตสาหกรรมกุ้งอย่างมาก เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกหลักของสินค้ากุ้งและทูน่าจากไทย อีกทั้งการปรับลดอันดับดังกล่าวอาจทำให้บริษัทข้ามชาติบางแห่งทบทวนนโยบายการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ถูกกล่าวหาว่าใช้แรงงานทาส นอกจากนี้ ยังมีผลในเชิงจิตวิทยาที่จะถูกประเทศคู่แข่งทางการค้านำไปขยายผลว่าอุตสาหกรรมการค้าของไทยเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ มีการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำลายภาพจน์ของประเทศในเวทีโลก และอาจมีผลกระทบต่อแนวโน้มการลงทุนด้านอื่นๆ ในอนาคต ถึงแม้ว่าปัจจุบันสหรัฐฯ จะยังไม่ดำเนินมาตรการคว่ำบาตรทางการค้ากับกลุ่มประเทศที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier 3 ก็ตาม แต่อาจมีผลให้สูญเสียความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ หรือถูกสหรัฐฯ คัดค้านไม่ให้ได้รับการช่วยเหลือผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก เป็นต้น

## สรุปประเด็นปัญหาและดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

เศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานนอกระบบ เป็นเรื่องที่ปรากฏในสังคมประเทศไทย มาอย่างช้านาน โดยรัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และได้มีความพยายามในการดำเนินงานเพื่อบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ สรุปประเด็นปัญหาและการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวได้ดังนี้

๑. ประเทศไทยมีความหลากหลายของรูปแบบกิจกรรมการดำเนินงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีการจ้างงานหรือปฏิบัติงานในลักษณะต่างๆ อีกทั้งยังมีการกำหนดค่าจ้างค่าความของแรงงานนอกระบบโดยหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความครอบคลุมแตกต่างกัน ทำให้ไม่มีความชัดเจนหรือใช้อ้างอิงเป็นนิยามกลางได้ อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเป็นเอกภาพในแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงการดำเนินนโยบายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อแรงงานกลุ่มนี้ด้วย

๒. จากผลการสำรวจแรงงานนอกระบบในช่วงหลายปีที่ผ่านมา พบว่าผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสวนกระแสแนวคิดการดำเนินงานของ ILO ที่เสนอแนะให้แต่ละประเทศดำเนินมาตรการที่เหมาะสม เพื่อลดการขยายตัวของธุรกิจนอกระบบ และจำนวนแรงงานนอกระบบ เนื่องจากไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและของประเทศต่างๆ ในทุกภูมิภาค

๓. แรงงานนอกระบบในประเทศไทย มีสัดส่วนมากถึงกว่าร้อยละ ๖๐ ของผู้ทำงานทั้งหมด โดยแรงงานนอกระบบเกือบครึ่งหนึ่งเป็นผู้ที่มีอายุมากกว่า ๔๕ ปี และส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบที่ทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามด้วยภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิตของประชากรในภูมิภาคต่างๆ ที่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกัน อันถือได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาในการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางประชากรที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การควบคุมแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบต่อไป

๔. เมื่อพิจารณาข้อมูลปัญหาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย พบว่าแรงงานกลุ่มนี้มีความเสี่ยงสูงในด้านต่างๆ ทั้งด้านสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน การไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทน สวัสดิการ และความต่อเนื่องในการจ้างงาน นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงสูงต่อปัญหาด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดย

แรงงานนอกระบบจำนวนมากประสบปัญหาเกี่ยวกับสภาพและสิ่งแวดล้อมการทำงานที่นำมาซึ่งปัญหาการปวดเมื่อยของระบบกล้ามเนื้อและกระดูก ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานที่นำมาซึ่งการประสบอันตรายรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ ในภาพรวมพบว่าแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มอัตราการประสบอันตรายจากการทำงานมากขึ้น

๕. รัฐบาลมีนโยบายในด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ โดยกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแรงงานที่มุ่งเน้นให้การคุ้มครองตามกฎหมาย โดยให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยในการทำงาน สวัสดิการแรงงาน และดูแลหลักประกันความมั่นคงในการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ และการยกระดับฝีมือแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อเตรียมการรองรับการเปิดการค้าเสรีอาเซียน โดยเน้นระบบบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวข้างต้นยังคงต้องมีการขับเคลื่อนอีกมากเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น

๖. กระทรวงแรงงาน ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขึ้น โดยเป็นแผนระดับชาติที่มีการบูรณาการและเน้นการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด ตามพันธกิจและเป้าประสงค์ของแผนฯ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้ ได้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักมาตรฐานของ ILO และวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ซึ่งมีเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานในทุกภาคส่วนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวลงสู่การปฏิบัติ ยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง อันจะช่วยให้การดำเนินงานในภาพรวมมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

๗. ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ทั้งในส่วนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นการเฉพาะ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ถือเป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่ของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขทางกฎหมายดังกล่าว ทำให้แรงงานนอกระบบจำนวนมากไม่น้อยยังคงอยู่นอกเหนือไปจากการคุ้มครองในหลายเรื่อง เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้ไม่มีสถานะลูกจ้างตามที่ได้กำหนดนิยามไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้ การไม่ขึ้นทะเบียนนายจ้าง-ลูกจ้าง ยังส่งผลให้แรงงานนอกระบบไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคม ทำให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องดังกล่าว

๘. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยแรงงาน ได้มีการออกประกาศกรมฯ เรื่อง แนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งถือเป็นมติใหม่ของการคุ้มครองความปลอดภัยแรงงานที่มีการขยายออกสู่แรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตาม ในเชิงการบริหารจัดการยังคงมีปัญหาในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และระบบตรวจแรงงานที่ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องต่างๆ อีกมาก ทำให้การกำกับดูแลแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างพิจารณาแนวทางเพื่อให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย รวมทั้งพัฒนากลไกและมาตรการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมยิ่งขึ้น

๙. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ยังมีแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อดูแลและคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศให้มีความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี มีความมั่นคงในการดำเนินชีวิต และมีคุณภาพชีวิตในภาพรวมที่ดีขึ้น ซึ่งปัจจุบันยังคงอยู่ในขั้นตอนของการศึกษาวิเคราะห์ ประเมินความเหมาะสม และพัฒนาจัดทำร่างฯ เข้าสู่กระบวนการประกาศใช้ต่อไป จึงยังคงถือได้ว่าเป็นเรื่องในระยะยาว

๑๐. ประเทศไทยมีการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบภายใต้นโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ การยกระดับศักยภาพแรงงานไทย และการคุ้มครองดูแลแรงงานในด้านต่างๆ นอกจากนี้ ยังได้ริเริ่มหาแนวทางบริหารจัดการเพื่อให้เศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ในโครงสร้างของเศรษฐกิจในระบบและภายใต้กรอบตามกฎหมาย ตามแนวคิดของ ILO ที่กำลังเร่งผลักดันประเทศสมาชิกให้ดำเนินการ

๑๑. ปัจจุบัน ประเทศไทยยังประสบปัญหาสถานการณ์เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมประมง การใช้แรงงานต่างด้าว แรงงานเด็ก การบังคับใช้แรงงานและค้าประเวณี โดยสหรัฐอเมริกา ได้จัดให้ประเทศไทยอยู่ Tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด ไม่มีการดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดการค้ามนุษย์

๑๒. การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ จึงควรต้องพิจารณาประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในองค์กรรวม และลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศ

## บทที่ ๔

# แนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในประเทศไทย

### การวิเคราะห์แนวคิดของ ILO และการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในประเทศไทย

จากที่ได้กล่าวมาในบทที่ ๒ และ ๓ อาจวิเคราะห์ความสัมพันธ์หรือความสอดคล้องระหว่างแนวคิดของ ILO และการดำเนินงานที่ผ่านมาของประเทศไทย เพื่อบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ บนพื้นฐานหลักแนวคิดของ ILO ที่มุ่งเน้นให้มีการพัฒนาการจัดการให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนและได้รับการคุ้มครองในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่จำเป็นและสำคัญในการดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยอาจมีการพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายแรงงานและการบริหารแรงงาน ในด้านหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และแรงงานทั่วไปต้องทราบถึงสิทธิและสวัสดิการที่ตนพึงมี รวมถึงได้รับการดูแลในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนการคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ ที่จำเป็น อันเป็นการส่งเสริมให้แรงงานกลุ่มนี้ได้รับความคุ้มครองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักแนวคิดและข้อเสนอแนะของ ILO ในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการพัฒนามาตรการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเด็นเรื่องต่างๆ ที่มีการขยายขอบเขตให้มีความครอบคลุมแรงงานกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านมาตรการทางกฎหมายและมาตรการเชิงส่งเสริม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสาเหตุปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในภาพรวมของประเทศที่ยังคงมีปัญหาในด้านต่างๆ อีกมาก ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานระบบยังคงมีอยู่ค่อนข้างจำกัด และจำเป็นต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นประเด็นคุ้มครองในด้านต่างๆ ให้มีความเหมาะสมกับบริบทสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน และมีความครอบคลุมแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ อย่างมีทิศทางชัดเจน

## การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบในประเทศไทย

การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (Strength Weakness Opportunity and Threat (SWOT) Analysis) เพื่อประเมินปัจจัยภายในที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อนของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน และการประเมินปัจจัยภายนอกที่เป็น โอกาส และข้อจำกัดของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน มีดังนี้

### ๑. จุดแข็ง (Strengths) ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

๑) แรงงานนอกระบบได้รับความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีบทบาทสูงต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศ รวมถึงมีความสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิต (Production Chain) โดยรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ และได้กำหนดมาตรการ นโยบาย รวมทั้งออกกฎหมายคุ้มครอง และจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ เช่น การประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น

๒) ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน เริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๓) มีภาคี/เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบ ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถประสานความร่วมมือ และขยายแนวคิดในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปยังแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔) กระทรวงแรงงานได้เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และพร้อมที่จะเข้ามาเป็นหน่วยงานกลางหรือเป็นเจ้าภาพหลัก ในการบริหารจัดการ และบูรณาการการจัดการแรงงานนอกระบบ จึงจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๘ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการและดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน



๕) กระทรวงแรงงานได้มีการส่งมอบองค์ความรู้และประสบการณ์การดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่สามารถถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

๖) การที่มีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้การใช้นโยบายเชิงมหภาคที่เหมาะสมในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ มีแนวโน้มได้รับความสนใจจากภาคประชาชน

## ๒. จุดอ่อน (Weaknesses) ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

๑) นโยบาย/มาตรการของรัฐ ยังมีลักษณะการจัดการเฉพาะเรื่อง ขาดการเชื่อมโยงหรือการจัดการลักษณะที่เป็นองค์รวม ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เช่น การประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชรา เป็นต้น

๒) กฎหมาย/กฎระเบียบ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้การคุ้มครองเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างในระบบ ส่วนกลุ่มแรงงานนอกระบบ อาทิเช่น กลุ่มแรงงานภาคการเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ คนขับยานพาหนะ และคนรับใช้ตามบ้าน เป็นต้น ให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ที่สมัครใจจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา ๔๐

๓) ระบบการจับเก็บข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ยังไม่เป็นระบบที่ดีพอ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่ชัดเจนในองค์ความรู้ที่สำคัญสำหรับการทำงาน เช่น คำจำกัดความ การแบ่งประเภท ลักษณะอาชีพ และสถานการณ์ของแต่ละอาชีพ เป็นต้น ทำให้ไม่เกิดความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงาน หรือการจัดสรรบทบาทระหว่างหน่วยงาน

๔) ฐานข้อมูลกลุ่มแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นหมวดหมู่ชัดเจน เช่น ที่ผ่านมามีเพียงว่ามีจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งสิ้นกี่ราย แต่ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นผู้ใด อยู่พื้นที่ใด และสภาพความต้องการแรงงานในพื้นที่เป็นอย่างไร การจับเก็บข้อมูลยังไม่สามารถทำได้อย่างเป็นระบบมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของแรงงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง ทำให้การออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องทำด้วยความระมัดระวัง ส่งผลให้การจัดวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขาดความแม่นยำเท่าที่ควร

๕) ที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการกิจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบต่างก็ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ ทำให้ไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมดได้ขาดการทำงานในเชิงบูรณาการ

ความร่วมมือในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจากภาคีที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงข้อมูลพื้นฐาน เช่น ระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียนแรงงานนอกระบบ จึงไม่เกิดการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย หรือออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติตำบลจัดสรรงบประมาณ สำหรับการดูแล ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบในพื้นที่

๗) ขาดการผลักดันอย่างเป็นทางการแก่ไขประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ดำเนินการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น

๘) การคุ้มครองผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ อาจไม่ตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะมีการร่วมจ่ายเงินสมทบจากฝ่ายรัฐบาล ตลอดไปหรือไม่ และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนมาตรา ๔๐ ได้รับน้อยกว่าเมื่อเทียบกับมาตรา ๓๓

๙) แรงงานนอกระบบมีหลายกลุ่มและมีความหลากหลายในด้านอาชีพและรายได้ ที่ไม่แน่นอน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ยากจน โอกาสที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตนจึงเป็นไปได้ยาก

### ๓. โอกาส (Opportunities) ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

๑) รัฐธรรมนูญ/ปฏิญญาสากล โดยรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันและปฏิญญาสากล ได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ/แรงงานนอกระบบให้มีความครอบคลุมจริงจัง และเกิดการบริหารจัดการที่ดีในทุกระดับ

๒) ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) กำหนดให้ขยายความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง อันจะนำไปสู่ทิศทางที่ดีของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

๓) ที่ผ่านมามีการวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้วบางส่วน เช่น การจดทะเบียนคนยากจน การจัดระเบียบรถโดยสาร/รถจักรยานยนต์รับจ้าง ทำให้มีฐานข้อมูลในเรื่องแรงงานนอกระบบ ช่วยให้การแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง เป็นต้น

๔) ภาครัฐมีกลไกในระดับปฏิบัติที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทุกชุมชน หมู่บ้าน อันจะนำไปสู่นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๕) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีนโยบายการดำเนินงานในเรื่องของ “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work) ซึ่งให้ความสำคัญของการเคารพหลักการ และสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานสนับสนุนการคุ้มครองสวัสดิการแรงงานให้ทุกคนเท่าเทียมกันและเสมอภาค ซึ่งนับเป็นทิศทางอันดีในการที่จะนำไปสู่การขยายโอกาสในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ได้รับสวัสดิการทัดเทียมกับแรงงานในระบบ

๖) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารช่วยสร้างโอกาสการตลาดและการเรียนรู้ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบด้วย

๗) ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชนต่างๆ มีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนา หรือประยุกต์ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจชุมชนให้มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นได้ นอกจากนี้วิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยทั่วไปมีความเอื้ออาทรสูง ทำให้สามารถรวมตัวเพื่อช่วยเหลือ ดูแล คุ้มครองสมาชิกในชุมชนที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ง่าย

#### ๔. ข้อจำกัด (Threats) ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

๑) ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก (รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆ) กระจุกกระจายขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ รายได้น้อย และไม่มี ความมั่นคงด้านรายได้ อีกทั้งไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ ส่งผลกระทบให้แรงงานที่อยู่นอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม

๒) ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ยังขาดระบบสวัสดิการเกี่ยวกับบำนาญบำนาญรองรับสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง

๓) มีการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมนอกระบบ เช่นผู้ประกอบการในธุรกิจนอกระบบไม่เห็นด้วยหรือคัดค้าน เนื่องจากต้องการใช้แรงงานนอกระบบโดยจ่ายค่าจ้างต่ำ และไม่ต้องการยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องการหลีกเลี่ยงภาษี ส่งผลต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเป็นไปอย่างยากลำบาก

๔) ด้วยลักษณะของแรงงานนอกระบบ เป็นแรงงานที่มีความหลากหลายในด้านสถานภาพการทำงาน (เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) ลักษณะงาน (เช่น งานในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร) และลักษณะของแรงงาน (เช่น แรงงานเด็ก แรงงานสูงอายุ แรงงานต่างด้าว) ทำให้การบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้ มีความซับซ้อน ทั้งในเชิงเป้าหมายมาตรการ และพื้นที่การทำงาน

## การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย จะต้องเริ่มต้นจากการที่ภาครัฐต้องส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี สร้างความโปร่งใส เป็นธรรม มีการปรับโครงสร้างของการบริหารจัดการแรงงาน เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถควบคุมการบังคับสัญญาคุ้มครองสิทธิในเรื่องต่างๆ ของแรงงานกลุ่มนี้ ดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนความมั่นคงทางสังคม ฯลฯ อันจะช่วยลดปัญหาและพัฒนาด้านแรงงาน รวมถึงเศรษฐกิจของประเทศต่อไป ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย จำแนกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

### □ แนวทางการพัฒนาด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานนอกระบบ

จากข้อมูลการสำรวจปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าปัญหาจากการทำงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิแรงงานเป็นปัญหาสำคัญ เช่น การไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สภาพการจ้างที่ไม่เหมาะสม ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุดทำงานไม่ตรงเวลาปกติ ชั่วโมงการทำงานมาก เป็นต้น ซึ่งแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ มีแนวทางดังนี้

๑. พัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นการจัดการให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย ตามแนวคิดของ ILO เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนและได้รับการคุ้มครองด้านต่างๆ เนื่องจากปัจจุบันแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ยังคงเป็นกลุ่มที่อยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน การบังคับใช้กฎหมายไม่ครอบคลุม ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ให้การคุ้มครองอย่างเพียงพอ ถึงแม้จะมีกฎหมายรองรับแต่ไม่มีผลในเชิงปฏิบัติ หรือกฎหมายนั้นๆ เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้เพื่อคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้

๒. เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีสถานะ “ลูกจ้าง” ตามที่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดนิยามไว้ อีกทั้งค่าตอบแทนในการทำงาน อาจไม่อยู่ในความหมายของ “ค่าจ้าง” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้เช่นกัน ทำให้แรงงานนอกระบบยังคงอยู่นอกเหนือไปจากการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานในหลายเรื่อง ซึ่งมีได้บัญญัติให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ การปรับปรุงคำจำกัดความตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อขยายขอบเขตความคุ้มครองออกไปสู่แรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนากลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมยิ่งขึ้น

๓. ผลักดันให้มีการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการหรือขึ้นทะเบียนนายจ้าง-ลูกจ้าง เพื่อให้แรงงานในสถานประกอบการนั้น ได้รับการตรวจสอบมาตรฐานการทำงานในเรื่องต่างๆ รวมถึงได้รับการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน นอกจากนี้ การขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานประกันสังคม ก็จะทำให้ลูกจ้างในสถานประกอบการดังกล่าวมีสิทธิที่จะได้เข้าสู่การประกันตนที่จะทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนด้วย

๔. พัฒนาระบบการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นให้เรื่องการให้คำปรึกษาชี้แจง แนะนำ และตอบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิแรงงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการรับและพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง จะช่วยแรงงานกลุ่มนี้ได้รับความคุ้มครองที่ครอบคลุมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสภาพการทำงานในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านและกลุ่มแรงงานในงานเกษตรกรรม

๕. ทบทวน ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย เพื่อกำกับดูแลที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายแรงงานและการบริหารแรงงาน โดยให้ความสำคัญในด้านหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบด้วย นอกจากนี้ การปรับให้กฎระเบียบและขั้นตอนต่างๆ สำหรับสถานประกอบการ มีความยืดหยุ่น หรือสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น รวมถึงมีความโปร่งใสและปฏิบัติได้ จะช่วยส่งเสริมบทบาทของกฎหมายในด้านการคุ้มครอง จัดมาตรฐานและเอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะช่วยอุปสรรคหรือข้อจำกัด อันจะส่งผลให้สถานประกอบการและแรงงาน มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น

๖. กำหนดกรอบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิในการมีผู้แทนเพื่อการเจรจาต่อรองและปกป้องเสรีภาพของแรงงานนอกระบบ โดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย เพื่อคุ้มครองแรงงานเหล่านี้จากการถูกเอารัดเอาเปรียบและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีองค์กร ไม่มีตัวแทน ขาดอำนาจการต่อรองในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแรงงาน และลักษณะการทำงานมักกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป จึงขาดการรวมกลุ่ม ประกอบกับการไม่เข้าใจในเรื่องสิทธิของตนเองในฐานะแรงงาน จึงไม่มีอำนาจในการต่อรองทั้งกับนายจ้าง หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ควรมีบทบัญญัติในการแก้ไขข้อพิพาทและการบังคับใช้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเคารพสิทธิของทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

□ แนวทางการพัฒนาด้านการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานนอกระบบ

ปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งแบ่งเป็น ๓ ด้าน พบว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ถึง ๒ ด้าน คือ ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น ปัญหารูปแบบวิธีการทำงาน ปัญหาฝุ่นละออง คิวกัน การจัดแสงสว่างไม่เหมาะสม ฯลฯ และปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน เช่น การได้รับสารเคมีที่เป็นพิษ การต้องทำงานกับเครื่องจักรหรือเครื่องมือที่เป็นอันตราย การประสบอุบัติเหตุจากการทำงานรูปแบบต่างๆ ฯลฯ โดยพบว่าปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ภาครัฐจะนำไปพิจารณาประกอบการพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีแนวทางดังนี้

๑. ภาครัฐควรพิจารณาดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามแนวคิดและข้อเสนอแนะของ ILO ในการพัฒนาความปลอดภัยฯ ให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง โดยมุ่งเน้นทั้งมาตรการในเชิงกฎหมายและเชิงส่งเสริม เนื่องจากงานในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยทั่วไปเป็นลักษณะการทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก และมักมีสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยหรือถูกสุขลักษณะ และแรงงานนอกระบบมักขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งมีความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย จึงทำให้ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสุขภาพ และความเสี่ยงจากอุบัติเหตุในการทำงาน

๒. ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาแนวทางการขยายขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบต่างๆ ตลอดจนพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง แนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ได้ประกาศใช้เพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของแรงงานนอกระบบมิให้ได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ และสุขภาพอนามัย เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานที่ดีเช่นเดียวกับการคุ้มครองแรงงานในระบบ

๓. เนื่องจากแผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘) ซึ่งเป็นแผนฯ ที่บูรณาการให้ทุกหน่วยงานภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการพัฒนางานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลักและกลยุทธ์การดำเนินงานด้านต่างๆ ที่ยังไม่มีเนื้อหาครอบคลุมแรงงานนอกระบบมากนัก ดังนั้น การพัฒนาแผนแม่บทฯ ฉบับต่อไป ควรมีการมุ่งเน้นประเด็นการคุ้มครองความปลอดภัยฯ ในแรงงานนอกระบบ ให้มีแนวทางที่เป็นรูปธรรมและมีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

๔. สร้างและพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายความปลอดภัยฯ ทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา องค์กร/หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นเครือข่ายการดำเนินงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่ขยายขอบเขตครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง

๕. ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน สำหรับแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เช่น แรงงานในภาคบริการ ในภาคเกษตรกรรม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานผู้สูงอายุ เป็นต้น

๖. ผลักดันการจัดตั้งกรมความปลอดภัยแรงงาน เพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักภายใต้กระทรวงแรงงาน ที่มีภารกิจในการบริหารจัดการงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศ โดยเป็นหน่วยงานที่มีเอกภาพชัดเจน สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในการรวมหน่วยราชการที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน และมีการขยายขอบเขตและความครอบคลุมของการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ออกไปสู่หน่วยงานภาครัฐและแรงงานนอกระบบ อีกทั้งยังเป็นการช่วยยกระดับการดำเนินงานให้เทียบเท่ากับในระดับนานาชาติ ซึ่งหลายประเทศมีหน่วยงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยเป็นระดับกรม เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ฯลฯ โดยมีพัฒนาการการดำเนินงานที่ดี ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ และสามารถลดอัตราการประสพอันตรายได้อย่างต่อเนื่อง

๗. ยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการและดำเนินงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศ ให้สอดคล้องและเทียบเท่ากับระดับสากล โดยเร่งรัดผลักดันการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Convention) ฉบับที่เกี่ยวข้องด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๗ ว่าด้วยตามกรอบส่งเสริมการบริหารจัดการและดำเนินงานในระดับชาติด้าน

ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ซึ่งจะเป็นกรอบแนวทางการพัฒนางานความปลอดภัยฯ ของประเทศให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบอย่างมีทิศทางชัดเจนยิ่งขึ้น

๘. ประยุกต์ใช้แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของ ILO ที่มุ่งเน้นการฝึกอบรมสร้างความตระหนักด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งอาศัยหลักการเรียนรู้และปฏิบัติโดยการมีส่วนร่วม (Participatory Action-Oriented Training Approach; PAOT) และมีการใช้แบบสำรวจเพื่อปรับปรุงสภาพและสิ่งแวดล้อมในการทำงานด้านต่างๆ อันเป็นแนวทางที่ ILO ได้พัฒนาขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกลงสู่การปฏิบัติสำหรับเศรษฐกิจและแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ดังนี้

๘.๑ แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสำหรับสถานประกอบการขนาดเล็ก (Work Improvement in Small Enterprises; WISE) ได้พัฒนาขึ้น โดย ILO เพื่อให้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบ่งชี้สภาพปัญหาและสิ่งที่สามารถปรับปรุงได้ในสถานที่ทำงาน ซึ่งแนวคิดส่วนใหญ่จะเป็นสิ่งที่ปรับปรุงได้ง่าย สามารถทำได้โดยอาศัยภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่น และมีค่าใช้จ่ายน้อยหรือไม่มีค่าใช้จ่ายตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง สำหรับประเทศไทย ได้มีการริเริ่มประยุกต์ใช้แนวทางนี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ โดยสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน (ในขณะนั้น) ร่วมกับสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ณ กรุงเทพฯ และองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาคนายจ้างและลูกจ้าง ดำเนินโครงการเพื่อปรับปรุงความปลอดภัยฯ โดยมุ่งเน้นในสถานประกอบการที่มีสัทธิการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานสูง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแนวทางดังกล่าวมิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังหรือเป็นรูปธรรมมากนัก จึงควรมีการขยายการประยุกต์ใช้แนวทางดังกล่าวเพื่อสร้างเสริมความปลอดภัยฯ ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงแรงงานนอกระบบด้วย ทั้งนี้ การปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสำหรับสถานประกอบการขนาดเล็กตามแนวทางนี้ ประกอบด้วยเนื้อหาวิชาการจำนวน ๕ เรื่อง ได้แก่ (๑) การจัดเก็บและขนย้ายวัสดุสิ่งของ (๒) การออกแบบสถานงาน/จุดที่ทำงาน (๓) ความปลอดภัยเกี่ยวกับเครื่องจักร/เครื่องมือกล (๔) การควบคุมสารเคมีอันตราย (๕) สภาพแวดล้อมในการทำงาน (๖) สุวีถีการในการทำงาน (๗) อาคารและสถานที่ (๘) การจัดระบบงาน (๙) งานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อลดภาวะโลกร้อน

๘.๒ แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสำหรับผู้ทำงานที่บ้าน (Work Improvement for Safe Home; WISH) ซึ่ง ILO ได้พัฒนาขึ้นภายใต้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้มีการนำร่องประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ณ กรุงเทพฯ ร่วมกับสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน ภาควิชาอาชีวอนามัย



และความปลอดภัย คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (HomeNet Thailand) โดยมีการพัฒนาคู่มือวิชาการ และได้จัดทำโครงการฝึกอบรมให้แก่ผู้ทำงานที่บ้านจำนวนหลายรุ่น อย่างไรก็ตาม การนำแนวทางดังกล่าวลงสู่การปฏิบัติยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงและไม่เป็นรูปธรรมมากนัก จึงควรมีการขยายการประยุกต์ใช้แนวทางดังกล่าว เพื่อสร้างเสริมความปลอดภัยฯ ในกลุ่มผู้ทำงานที่บ้าน ทั้งนี้ การปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสำหรับผู้ทำงานที่บ้านตามแนวทางนี้ ประกอบด้วยเนื้อหาวิชาการจำนวน ๖ เรื่อง ได้แก่ (๑) การจัดเก็บและขนย้ายวัสดุสิ่งของ (๒) ความปลอดภัยเกี่ยวกับเครื่องจักร/เครื่องมือกล (๓) การออกแบบสถานงาน/จุดที่ทำงาน (๔) สภาพแวดล้อมในการทำงาน (๕) สุวีตติการในการทำงานและการจัดระบบงาน (๖) งานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อลดภาวะโลกร้อน

๘.๑ แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในงานภาคเกษตร (Work Improvement in Neighbourhood Development; WIND) ซึ่ง ILO พัฒนาขึ้นภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการกับ Institute for Science of Labour ประเทศญี่ปุ่น และได้ถูกนำไปนำร่องประยุกต์ใช้ในจังหวัดต่างๆ ของประเทศเวียดนาม โดยต่อมา ILO ได้ขยายโครงการ WIND ไปยังประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย แต่การนำลงสู่การปฏิบัติยังไม่ครอบคลุมหรือมีความชัดเจนมากนัก จึงควรมีการขยายการประยุกต์ใช้แนวทางดังกล่าว เพื่อสร้างเสริมความปลอดภัยฯ ในแรงงานภาคเกษตร ทั้งนี้ การปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในงานเกษตรตามแนวทางนี้ ประกอบด้วยเนื้อหาจำนวน ๖ เรื่อง ได้แก่ (๑) การจัดเก็บและการยกเคลื่อนย้ายวัสดุ (๒) การออกแบบสถานงาน/จุดที่ทำงาน และเครื่องมือที่ใช้ทำงาน (๓) ความปลอดภัยเกี่ยวกับเครื่องจักร/เครื่องมือกล (๔) สภาพแวดล้อมในการทำงานและการควบคุมสารเคมีอันตราย (๕) สุวีตติการและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างเสริมสุขอนามัยและความปลอดภัย (๖) การจัดระบบการทำงาน (๗) งานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อลดภาวะโลกร้อน

นอกจากแนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยฯ ที่กล่าวถึงในข้างต้น ILO ยังได้มีการพัฒนาแนวทางลักษณะดังกล่าวสำหรับแรงงานในกลุ่มอื่นๆ เช่น แรงงานต่างด้าว (Work Improvement for Migrant Workers and their Employers; WIMWE) แรงงานในงานก่อสร้างขนาดเล็ก (Work Improvement in Small Construction Sites; WISCON) กลุ่มผู้เก็บขยะ/จัดการของเก่า (Work Adjustment for Recycling and Managing Waste; WARM) เป็นต้น ซึ่งในประเทศไทยยังมิได้มีการนำแนวทางเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ จึงควรได้มีการพิจารณาความเหมาะสมและผลักดันการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องโดยประยุกต์แนวทางในข้างต้นลงสู่การปฏิบัติ เพื่อสร้างเสริมความปลอดภัยฯ ในแรงงานกลุ่มดังกล่าวต่อไป

□ แนวทางการพัฒนาด้านการคุ้มครองหลักประกันทางสังคมของแรงงานนอกระบบ

ถึงแม้ว่าผลการจากสำรวจปัญหาของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย จะมีได้บ่งชี้ว่าประเด็นเกี่ยวกับหลักประกันทางสังคม เป็นปัญหาหลักของแรงงานกลุ่มนี้ แต่เรื่องดังกล่าวถือได้ว่ามีความสำคัญที่ควรต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคม มีหลักประกันกรณีว่างงาน กรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน กรณีชราภาพ และการสงเคราะห์ครอบครัว โดยมีแนวทางดังนี้

๑. พัฒนามาตรการคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ โดยผลักดันให้มีการขึ้นทะเบียนประกันสังคม และพิจารณาแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ โดยคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมตามมาตรา ๔๐๘ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

๒. ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาสิทธิประโยชน์ การพัฒนาสมรรถนะของแกนนำเครือข่ายประกันสังคมและเจ้าหน้าที่ การพัฒนาเครือข่ายประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบในกลุ่มต่างๆ เช่น ในภาคบริการ ในภาคเกษตรกรรม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานผู้สูงอายุ เป็นต้น

๓. ถึงแม้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้มีการขยายความคุ้มครองผู้แรงงานนอกระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยแรงงานในกลุ่มนี้ สามารถสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา ๔๐ ได้ แต่ปัจจุบันยังมีแรงงานนอกระบบจำนวนมากที่ยังไม่สมัครเข้าสู่ระบบ หรือไม่สามารเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกำหนดให้อายุไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในขณะที่แรงงานนอกระบบจำนวนมากเป็นผู้สูงอายุ ทำให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในกรณีต่างๆ จึงควรมีการผลักดันการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ครอบคลุมและสร้างความเป็นธรรมให้แก่แรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

๔. ขยายการคุ้มครองและสร้างหลักประกันในการดำรงชีพในลักษณะอื่นๆ ให้แก่แรงงานนอกระบบ เช่น การขับเคลื่อนกองทุนการออมแห่งชาติ การพัฒนาระบบบริการด้านสาธารณสุขแก่แรงงานนอกระบบ เป็นต้น

๕. พัฒนาระบบหรือรูปแบบการบริหารจัดการด้านการประกันสังคม โดยแนวทางอาจพิจารณาจากตัวอย่างการดำเนินการของประเทศต่างๆ ที่มีสัมฤทธิ์ผลหรือครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในที่นี้จะขอนำเสนอตัวอย่างการใช้ระบบการประกันสังคม ในการเข้าไปดูแลและให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศต่างๆ ดังนี้

๕.๑ การประกันสังคมของสาธารณรัฐเกาหลี มีการจัดองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจ มีการคุ้มครองแรงงานนอกระบบกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ และกรณีเสียชีวิต โดยรัฐได้จัดทำระบบประกันสังคมในลักษณะโครงการบำนาญแห่งชาติ มีการบริหารโดยบริษัทเงินสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติ ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการจัดเก็บเงินสมทบจากบุคคลทั่วไป ที่ประกอบอาชีพอิสระ นายจ้าง ลูกจ้าง เพื่อให้การคุ้มครองในกรณีต่างๆ ตามกฎหมายประกันสังคม โดยกระทรวงจะเป็นผู้ดูแลและบริหารเงินกองทุนด้วยตนเอง ทั้งนี้ ระบบประกันสังคมดังกล่าวจะบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป และแบบสมัครใจสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ

๕.๒ การประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองครอบคลุมประชากรของประเทศ โดยกำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานภาคเอกชน ทั้งลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวและผู้ประกอบอาชีพอิสระที่มีอายุ ๑๘ - ๖๐ ปี ต้องเข้าร่วม โครงการ ซึ่งให้ความคุ้มครองครอบคลุมทั้งกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ เสียชีวิต ประกันสุขภาพ เจ็บป่วยนอกงานและคลอดบุตร ซึ่งประโยชน์ทดแทนที่ได้รับจะสัมพันธ์กับการจ่ายเบี้ยประกันหรือเงินสมทบ แต่ระบบดังกล่าวยังดำเนินการไม่ทั่วถึงในทางปฏิบัติ เนื่องจากขาดความเข้มงวดในการบังคับให้ต้องเข้าเป็นสมาชิก แต่จะเน้นด้านการส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชน ดังนั้น แรงงานในภาคเกษตรกรรมและผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมจึงยังมีค่อนข้างน้อย

๕.๓ การประกันสังคมของสาธารณรัฐโปรตุเกส เป็นระบบประกันสังคมที่มีลักษณะเป็น โครงการจ่ายความคุ้มครองทางสังคม ซึ่งจะรองรับและให้ความคุ้มครองแก่ พลเมืองของประเทศ รวมถึงผู้ที่พำนักในประเทศและผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากโครงการใดๆ เลย โดยมีทั้งระบบที่เป็นการเรียกเก็บเงินสมทบ และแบบไม่เรียกเก็บเงินสมทบ

๕.๔ การประกันสังคมของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีความเป็นเอกภาพของระบบประกันสังคมและการสังคมสงเคราะห์ ในการสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยรัฐจะให้ความคุ้มครองกับประชากรทุกคน เพื่อสร้างความมั่นคงพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน เป็นการจ่ายเงินรายได้ที่ขาดหายไปกรณีที่ไม่อาจทำงานหาเลี้ยงครอบครัวได้ รวมถึงช่วงที่ว่างงานหรือเมื่อต้องมียาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเนื่องจากการเจ็บป่วยและทูพพลภาพ รวมถึงการให้ความคุ้มครองในเรื่องบำนาญชราภาพ เจ็บป่วย พิการ เสียชีวิต ว่างงาน เป็นหม้าย สงเคราะห์บุตร หรือมีรายได้ที่ต่ำมาก ทั้งนี้ ประโยชน์ทดแทนจะขึ้นอยู่กับจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุน โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะอาศัยระบบข้อมูลเป็นส่วนสำคัญ การเก็บเงินสมทบและจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับแรงงานนอกระบบจะแยกออกจากกันในรูปแบบของหน่วยงานตัวแทนซึ่งมีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารงานระดับหนึ่งเพื่อให้เกิดการพัฒนาบริการได้อย่างรวดเร็ว

## □ แนวทางการพัฒนาในด้านอื่นๆ ของแรงงานนอกระบบ

นอกเหนือจากแนวทางการพัฒนาในแต่ละด้านที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอาจมีการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ในประเด็นอื่นๆ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ครอบคลุมและเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน ดังนี้

๑. กระทรวงแรงงาน ควรได้มุ่งเน้นพัฒนากลไกบริหารจัดการแรงงานนอกระบบตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕–๒๕๕๘ รวมถึงมีการมีการทบทวน ประเมินผล และวิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบฉบับต่อไป ให้มีความครอบคลุมและสามารถขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. กระทรวงแรงงาน ควรได้วางแผนเสนอของบประมาณปกติ และงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานประกันสังคม หรือองค์กรต่างประเทศ เพื่อให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ หรือกิจกรรมต่างๆ อันจะช่วยให้การบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบมีความทั่วถึง ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

๓. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลคุ้มครองแรงงานทุกกลุ่ม ควรเร่งรัดผลักดันการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ซึ่งไม่ควรเป็นเพียงแนวคิดการศึกษาความยืดหยุ่น แต่ควรต้องเร่งขับเคลื่อนการศึกษาในเรื่องดังกล่าว นำไปสู่การยกร่างเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และนำเข้าสู่กระบวนการประกาศใช้โดยเร็ว เพื่อให้แรงงานนอกระบบทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศได้รับการดูแลและคุ้มครองให้มีรายได้ที่เหมาะสม มีความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี มีความมั่นคงในการดำเนินชีวิต และมีคุณภาพชีวิตโดยรวมที่ดีขึ้น

๔. ภาครัฐควรวางยุทธศาสตร์และดำเนินมาตรการเพื่อลดการขยายตัวของธุรกิจนอกระบบและจำนวนแรงงานนอกระบบ ตามแนวคิดที่ ILO เสนอแนะ เนื่องจากการมีแรงงานนอกระบบในประเทศจำนวนมาก ไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและของประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะเมื่อมีการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นแรงงานนอกระบบจะยิ่งเพิ่มปัญหาให้กับภาครัฐในการคุ้มครองด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น

๕. จากความหลากหลายของรูปแบบกิจกรรมการดำเนินงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ซึ่งมีการจ้างงานหรือปฏิบัติงานในลักษณะต่างๆ อีกทั้งยังมีการกำหนดค่าจ้างกักความของแรงงานนอกระบบโดยหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความครอบคลุมแตกต่างกัน ทำให้ไม่มีความชัดเจนหรือใช้อ้างอิงเป็นนิยามกลางได้ อีกทั้งยังขาดความเป็นเอกภาพในแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงการดำเนินนโยบายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อแรงงานกลุ่มนี้ด้วย ดังนั้น จึงควรได้มีการกำหนดค่านิยามกลางเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๖. เนื่องจากสถานการณ์ปัญหาในเรื่องต่างๆ ของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย มีความหลากหลายและมีเหตุปัจจัยที่แตกต่างกันในแรงงานแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะมีการผลิตและการจำหน่ายขึ้นอยู่กับกลไกการตลาดและผู้บริโภค นำไปสู่ปัญหาการได้รับค่าตอบแทนไม่เป็นธรรมและรายได้ไม่แน่นอน ขณะที่กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา อาจมีปัญหามาจากการถูกควบคุมโดยบริษัทกลุ่มทุนที่เข้ามาจัดการและวางแผนพัฒนาระบบการเกษตรของประเทศ ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมและไม่มีความยุติธรรมที่เพียงพอหรือเหมาะสม ส่วนกลุ่มแรงงานผู้สูงอายุ มักมีปัญหากลถูกเอารัดเอาเปรียบ อัตราค่าจ้างต่ำ ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่จำกัด ถึงแม้ว่าทุกกลุ่มจะมีปัญหาบางเรื่องร่วมกัน โดยเฉพาะด้านความปลอดภัยในการทำงาน แต่ปัญหาของแรงงานนอกระบบในข้างต้นทั้งหมด เป็นเรื่องที่แรงงานกลุ่มนี้ต้องการความช่วยเหลือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยภาครัฐอาจต้องพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์และกลไกการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มเป็นการเฉพาะด้วย

๗. ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันการศึกษา องค์กรต่างๆ ควรมีบทบาทที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อกำหนดมาตรการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ในมิติต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ควรสนับสนุนและผลักดันให้เกิดความร่วมมือเป็นเครือข่ายทางวิชาการในการพัฒนากลไกและกระบวนการที่จะรณรงค์และผลักดันนโยบายคุ้มครองทางสังคมในเรื่องสิทธิแรงงาน ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนด สวัสดิการแรงงานนอกระบบ ความปลอดภัยในการทำงาน และหลักประกันทางสังคมรวมทั้งมาตรการและกลไกที่นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

๘. เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ โดยมุ่งเน้นให้มีสมรรถนะตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นการยกระดับศักยภาพแรงงานไทย ทั้งในด้านความรู้ความสามารถ ทักษะ พฤติกรรมการทำงานและความสามารถในการปรับตัว รวมถึงทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษาท้องถิ่น อันจะช่วยให้สามารถแข่งขันได้และเป็นการรองรับประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ ยังเป็นการยกระดับรายได้ของแรงงานและพัฒนาให้มีคุณภาพชีวิตโดยรวมที่ดีขึ้น ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นหน่วยงานในการบริหารและจัดการในด้านการพัฒนาความรู้ความสามารถ และส่งเสริมฝีมือแรงงานนอกระบบให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ ซึ่งจะช่วยให้ขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น

๙. พัฒนาแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

๑๐. สนับสนุนการพัฒนาให้เกิดพื้นที่ต้นแบบ ซึ่งมีการบูรณาการการพัฒนาแรงงานนอกระบบทั้งมิติด้านสิทธิแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน และหลักประกันทางสังคมเพื่อใช้เป็นพื้นที่ต้นแบบอย่างมีรูปธรรมสำหรับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะภาครัฐและภาคสังคมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑๑. บูรณาการในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบมีความเป็นเอกภาพ โดยมีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบ ชุมชน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

๑๒. สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนในการเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่ายแรงงาน ทั้งในรูปแบบที่เป็นงานประเภทเดียวกัน เช่น งานในภาคการผลิต ภาคบริการ ภาคเกษตร และการบูรณาการงานแต่ละประเภทเข้าด้วยกันเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับชาติ โดยมีการพัฒนาผู้นำและเครือข่ายเหล่านี้ให้มีศักยภาพและมีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายระดับท้องถิ่น จนถึงระดับชาติที่ตอบสนองความต้องการ หรือความจำเป็นของแรงงานนอกระบบอย่างแท้จริง

## □ แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศศูนย์กลางที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างๆ เพื่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มาทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นสาเหตุที่เชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ ประเทศไทยจึงต้องเพิ่มความเข้มข้นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แนวทางสำคัญเพื่อการป้องกันปัญหาที่ต้นตอคือ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาการยกระดับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย อันได้แก่ เมียนมาร์ กัมพูชา ลาว และมาเลเซีย เพื่อทำงานด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกันอย่างจริงจัง เพราะปัญหาดังกล่าวไม่อาจดำเนินการแก้ไขโดยประเทศไทยเพียงประเทศเดียวได้ ความร่วมมือจากทุกประเทศจะทำให้การขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประสบความสำเร็จ และช่วยให้ปัญหาดังกล่าวลดลงและหมดไปจากประเทศไทยในที่สุด

นอกจากนี้ ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องร่วมมือกันในการขับเคลื่อนนโยบายและแนวทางของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มุ่งเน้นการกำจัดกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่ลักลอบนำพาแรงงานที่ผิดกฎหมาย ริดไถ เรียกเก็บค่าคุ้มครอง เรียกเก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งจะเริ่มเก็บตั้งแต่ในประเทศเพื่อนบ้านและเข้าสู่ขบวนการลักลอบนำพาแรงงานเข้าประเทศไทยในพื้นที่ตอนใน เมื่อเข้ามาพื้นที่ตอนในแล้วยังต้องมีการจ่ายให้กับผู้มีอิทธิพลในประเทศเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายตามกฎหมายในการขึ้นทะเบียนอีกจำนวนหนึ่งด้วย

สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว ระยะแรกควรเป็นการผ่อนผันให้แรงงานทั้งในและนอกระบบได้ทำงานไปพลางก่อน เพื่อปิดช่องว่างไม่ให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลและนายทุนแสวงประโยชน์จากผู้ใช้แรงงาน แต่ต้องขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เพื่อที่จะนำพาแรงงานเหล่านั้นเข้าสู่ระบบตามกฎหมายต่อไป หลังจากนั้น ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องเร่งดำเนินการจัดระเบียบควบคุมแรงงานทั้งระบบให้ถูกต้อง จะต้องจัดแรงงานเหล่านี้ให้มีพื้นที่พักอาศัยที่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีการกำกับดูแลไม่ให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และในด้านการทำงาน จะต้องพิจารณาแนวทางในการขยายความคุ้มครองด้านต่างๆ ดังที่ได้กล่าวในข้างต้น ให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ และมีการจัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติร่วมกับมิตรประเทศหรือประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อหาที่มาของกลุ่มบุคคลลักลอบเข้ามาที่มีสัญชาติไม่ชัดเจน และจัดตั้งศูนย์รับส่งคนงานที่ถูกกฎหมาย ในการจะนำเข้าและส่งกลับประเทศต้นทาง

## สรุปประเด็นแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น อาจสรุปได้ว่าประเทศไทยมีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เพื่อบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ภายใต้ต้น โขบายรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ และมาตรการทั้งในทางกฎหมายและในเชิงส่งเสริม โดยการดำเนินการส่วนใหญ่สอดคล้องกับแนวคิดของ ILO และมีความเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่ง แต่ยังคงต้องมีการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์และรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศในหลายๆ มิติ เพื่อให้การดำเนินการในภาพรวมบรรลุผลและมีความยั่งยืน

แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย อาจจำแนกออกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

๑. แนวทางการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาเช่น การไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สภาพการจ้างที่ไม่เหมาะสม ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด ทำงานไม่ตรงเวลาปกติ ชั่วโมงการทำงานมาก เป็นต้น

๑.๑ พัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นการจัดการให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสภาพทางกฎหมาย ตามแนวคิดของ ILO เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนและได้รับการคุ้มครองด้านต่างๆ

๑.๒ ปรับปรุงคำจำกัดความเกี่ยวกับ “ลูกจ้าง” และ “ค่าจ้าง” ตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีความหมายที่ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ เพื่อขยายขอบเขตความคุ้มครอง และควรมีการพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมยิ่งขึ้น

๑.๓ ผลักดันให้มีการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการหรือขึ้นทะเบียนนายจ้าง-ลูกจ้าง เพื่อให้แรงงานในสถานประกอบการนั้นๆ ได้รับการตรวจสอบมาตรฐานการทำงาน รวมถึงได้รับการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน

๑.๔ พัฒนาระบบการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นให้เรื่องการให้คำปรึกษา แนะนำ และความรู้เกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบการตรวจแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการรับและพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง

๑.๕ ทบทวน ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย เพื่อกำกับดูแลที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และปรับให้กฎระเบียบและขั้นตอนต่างๆ มีความยืดหยุ่นหรือสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น



๑.๖ กำหนดกรอบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิในการมีผู้แทนเพื่อการเจรจาต่อรองและปกป้องเสรีภาพของแรงงานนอกระบบ โดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน และส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายแรงงานนอกระบบ

๒. แนวทางการพัฒนาด้านการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ภาครัฐจะต้องพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวในแรงงานกลุ่มนี้

๒.๑ ดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยฯ ตามแนวคิดและข้อเสนอแนะของ ILO เพื่อให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง โดยต้องมุ่งเน้นทั้งมาตรการในเชิงกฎหมายและเชิงส่งเสริมป้องกัน

๒.๒ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยควรขยายขอบเขตการบังคับใช้ของ พรบ. ความปลอดภัยฯ ให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบต่างๆ ตลอดจนพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงยิ่งขึ้น

๒.๓ ในการจัดทำแผนแม่บทความปลอดภัยฯ ฉบับต่อไป (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) ควรมุ่งเน้นประเด็นการคุ้มครองความปลอดภัยฯ ในแรงงานนอกระบบ ให้มีแนวทางที่เป็นรูปธรรม และมีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

๒.๔ สร้างและพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายความปลอดภัยฯ ทุกภาคส่วน เพื่อให้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง

๒.๕ ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการความปลอดภัยฯ สำหรับแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ

๒.๖ ผลักดันการจัดตั้งกรมความปลอดภัยแรงงาน เพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านความปลอดภัยฯ ของประเทศ โดยขยายขอบเขตและความครอบคลุมไปยังแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ

๒.๗ ยกกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการและดำเนินงานด้านความปลอดภัยฯ ให้สอดคล้องและเทียบเท่ากับระดับสากล โดยผลักดันการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบแนวทางการพัฒนางานความปลอดภัยฯ ให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ

๒.๘ ประยุกต์ใช้แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของ ILO ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นเพื่อให้มีการนำลงสู่การปฏิบัติสำหรับเศรษฐกิจและแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ

๓. แนวทางการพัฒนาด้านการคุ้มครองหลักประกันทางสังคม เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคม มีหลักประกันกรณีว่างงาน กรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน กรณีชราภาพ และการสงเคราะห์ครอบครัว

๓.๑ พัฒนามาตรการคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ ผลักดันการขึ้นทะเบียนประกันสังคม พิจารณาขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ

๓.๒ ศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาสิทธิประโยชน์ รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและคุ้มครองหลักประกันทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบในกลุ่มต่างๆ

๓.๓ ขยายความคุ้มครองตาม พรบ. ประกันสังคม คู่แรงงานนอกระบบ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบบางกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ และเป็นธรรมให้แก่แรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

๓.๔ ขยายการคุ้มครองและสร้างหลักประกันในการดำรงชีพลักษณะอื่นๆ ให้แก่แรงงานนอกระบบ เช่น ขับเคลื่อนกองทุนการออม พัฒนาระบบบริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น

๓.๕ พัฒนาระบบหรือรูปแบบการบริหารจัดการด้านการประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยพิจารณาการดำเนินงานของประเทศต่างๆ ที่บรรลุผลหรือมีประสิทธิภาพ

๔. แนวทางการพัฒนาอื่นๆ เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ให้มีความครอบคลุมและเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน

๔.๑ พัฒนากลไกการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ รวมถึงมีการมีการทบทวน ประเมินผล และวิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบฉบับต่อไป ให้มีความครอบคลุมและสามารถขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔.๒ เสนอของบประมาณปกติเพิ่มเติม และงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ หรือกิจกรรมต่างๆ อันจะช่วยให้การบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบมีความทั่วถึง ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ

๔.๓ เร่งรัดผลักดันให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศได้รับการดูแลและคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๔.๔ ดำเนินมาตรการเพื่อลดการขยายตัวของธุรกิจนอกระบบและจำนวนแรงงานนอกระบบ รวมถึงแรงงานต่างชาติ เพื่อลดปัญหาของภาครัฐในการให้ความคุ้มครองด้านต่างๆ

๔.๕ กำหนดคำนิยามกลางเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถใช้อ้างอิงและสร้างความเป็นเอกภาพในแนวคิดพื้นฐาน อันจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงการดำเนินนโยบายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อแรงงานกลุ่มนี้

๔.๖ พิจารณากำหนดยุทธศาสตร์และกลไกการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา กลุ่มแรงงานผู้สูงอายุ ฯลฯ

๔.๗ ศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อกำหนดมาตรการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยผลักดันให้เกิดความร่วมมือเป็นเครือข่ายทางวิชาการกับสถาบันการศึกษา องค์กรต่างๆ

๔.๘ เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ เป็นการยกระดับศักยภาพแรงงานไทยในด้านต่างๆ ให้สามารถแข่งขันได้และเป็นการรองรับประชาคมอาเซียน โดยอาจจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนอกระบบ เพื่อส่งเสริมความรู้ความสามารถ และฝีมือแรงงานนอกระบบให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ

๔.๙ พัฒนาแนวทางการเข้าถึงแหล่งงาน เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

๔.๑๐ สนับสนุนการพัฒนาให้เกิดพื้นที่ต้นแบบ ซึ่งมีการบูรณาการการพัฒนาแรงงานนอกระบบในมิติต่างๆ เพื่อใช้เป็นพื้นที่ต้นแบบอย่างมีรูปธรรมสำหรับกระบวนการพัฒนา

๔.๑๑ บูรณาการการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบมีความเป็นเอกภาพ โดยมีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔.๑๒ ควรมีการสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนในการเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่ายแรงงาน โดยมีการพัฒนาเครือข่ายเหล่านี้ให้มีศักยภาพและมีบทบาทในการขับเคลื่อนให้เกิดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เชื่อมโยงกับการเคลื่อนย้ายและใช้แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ควรมีแนวทางมุ่งเน้นที่ต้นทาง โดยยกระดับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย เพื่อทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง และภาครัฐ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องร่วมมือกันในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อขจัดกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่ลักลอบนำพาแรงงานที่ผิดกฎหมาย ขณะเดียวกัน ควรสร้างเสริมความร่วมมือจากผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เพื่อที่จะนำพาแรงงานกลุ่มนี้เข้าสู่ระบบตามกฎหมายต่อไป

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การขยายตัวของแรงงานนอกระบบเป็นสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา สำหรับในประเทศไทย ขณะนี้มีแรงงานนอกระบบอยู่กว่า ๒๕ ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่วนใหญ่มาพร้อมกับธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจครอบครัว งานภาคเกษตร งานรับใช้ในบ้าน ลงไปถึงกลุ่มประกอบอาชีพอิสระไม่มีนายจ้าง เนื่องจากเป็นธุรกิจเกิดง่าย ไม่ต้องลงทุนสูง ไม่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านภาษีหรือการจ้างงาน อีกทั้งแรงงานจำนวนมากไม่สามารถหางานในระบบ มีระดับการศึกษาต่ำทำให้ไม่สามารถเลือกงาน หรือบางส่วนต้องการทำงานแบบอิสระ ซึ่งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยอมรับสภาพการทำงานที่เป็นอยู่ เนื่องจากความต้องการมีงานทำและมีรายได้เพื่อการดำรงชีพ

การที่แรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้าง ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ไม่มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานที่มั่นคง ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ความปลอดภัยในการทำงานและหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต การเข้าไม่ถึงทรัพยากร และการสนับสนุนจากรัฐ ไม่มีองค์กรตัวแทน ทำให้ขาดอำนาจการเจรจาต่อรอง รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย สิทธิ และสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานที่พึงมีพึงได้รับ ในฐานะที่เป็นกำลังแรงงานของประเทศ และถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีบริการภาครัฐเกิดขึ้นมากมายที่ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่ม แต่ยังคงพบว่าบริการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความ เป็นแรงงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นและความหลากหลายบริบทดังกล่าว

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความสำคัญต่อแรงงานนอกระบบ โดยถือว่าเป็นกลไกหลักของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมโลก ทั้งนี้ การคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาที่เอื้ออาทรต่อแรงงานที่มีฐานะยากจนและเหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละประเทศ โดยมีเป้าหมายให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศตั้งอยู่บนปัจจัยพื้นฐานที่มั่นคง งานที่มีคุณภาพเพิ่มจำนวนขึ้น ระบบการจ้างงานและ

การบริหารแรงงานของประเทศสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสมภายใต้กระแสการ  
แข่งขันในระบบ โลกาภิวัตน์ และทุกภาคส่วนใน โลกแห่งการทำงานสามารถมีส่วนร่วมในการ  
ดำเนินการด้านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อย่างทัดเทียมและมีประสิทธิผล

แนวคิดที่สำคัญของ ILO เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ  
สรุปได้ดังนี้

๑. การดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ควรมุ่งเน้นพัฒนาการจัดการ  
ให้แรงงานนอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนและได้รับการคุ้มครอง  
ในด้านต่างๆ เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้โดยทั่วไปอยู่นอกเหนือการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน หรือ  
การบังคับใช้กฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมถึงหรือไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรต้องมีการปรับปรุง  
หรือพัฒนากฎหมายแรงงานและการบริหารแรงงาน โดยให้ความสำคัญในด้านหลักการพื้นฐานและ  
สิทธิในการทำงานให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบด้วย

๒. เนื่องจากความหลากหลายเกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการแรงงาน  
นอกระบบ ซึ่งเป็นไปตามบริบทของแต่ละประเทศ จึงควรพิจารณาเป้าหมายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ  
ทุกประเภทที่ไม่ได้รับการคุ้มครองและควบคุมโดยกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ หรือไม่ได้รับ  
การคุ้มครองอย่างเพียงพอ ถึงแม้จะมีกฎหมายรองรับแต่ไม่มีผลในเชิงปฏิบัติ หรือกฎหมายนั้นๆ เป็น  
อุปสรรค ทำให้ผู้ดำเนินกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบไม่สามารถปฏิบัติตามได้ และปรับปรุง  
แก้ไขในเรื่องที่เป็นปัญหาแต่ละเรื่อง

๓. การคุ้มครองดูแลงานนอกระบบจะต้องมีการดำเนินการปรับให้กฎระเบียบและ  
ขั้นตอนต่างๆ สำหรับสถานประกอบการ มีความยืดหยุ่นหรือสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น  
รวมถึงมีความโปร่งใสและปฏิบัติได้ เพื่อส่งเสริมบทบาทของกฎหมายในด้านการคุ้มครอง จัด  
มาตรฐานและเอื้อประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายให้ดียิ่งขึ้น การลดข้อจำกัดดังกล่าว จะช่วยให้สถาน  
ประกอบการและแรงงานมีการปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น

๔. การพัฒนามาตรการบริหารจัดการ รวมถึงระบบการตรวจแรงงานที่ดี เพื่อส่งเสริม  
ให้แรงงานทั้งในและนอกระบบ ทราบถึงสิทธิและสวัสดิการที่ตนพึงมี ตลอดจนมีกลไกให้สามารถ  
เข้าถึงระบบกฎหมายแรงงานและระบบยุติธรรมได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

๕. กรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศถือว่ามีความสำคัญยิ่ง จึงผลักดันให้รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายระดับชาติที่ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ

๖. การคุ้มครองดูแลด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ควรมุ่งเน้นพัฒนาทั้งมาตรการในเชิงกฎหมายและเชิงการส่งเสริมป้องกัน

๗. ภาครัฐควรมีกรอบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิในการมีผู้แทนเพื่อการเจรจาต่อรองและปกป้องเสรีภาพของแรงงานนอกระบบ โดยจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน และต้องมีบทบัญญัติในการแก้ไขข้อพิพาทและการบังคับใช้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเคารพสิทธิของทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

๘. ผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและการประกันสังคม ทั้งจากนายจ้างและภาครัฐ จึงควรต้องมีการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าว เพื่อขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบด้วย

๙. ภาครัฐดำเนินมาตรการเพื่อลดการขยายตัวของธุรกิจนอกระบบและจำนวนแรงงานนอกระบบ รวมถึงแรงงานต่างชาติที่เข้ามาเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะยิ่งเพิ่มปัญหาให้กับภาครัฐในการคุ้มครอง

๑๐. การหาแนวทางบริหารจัดการเพื่อให้เศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ในโครงสร้างของเศรษฐกิจในระบบและภายใต้กรอบตามกฎหมาย จึงเป็นประเด็นหัวข้อสำคัญที่ ILO กำลังเร่งผลักดันดำเนินการในปัจจุบัน โดยอาจมีการออกตราสารระหว่างประเทศหรือข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าว

เมื่อพิจารณาสถานการณ์และสภาพปัญหาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย จะพบว่ามีหลากหลายของรูปแบบกิจกรรมการดำเนินงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีการจ้างงานหรือปฏิบัติงานในลักษณะต่างๆ อีกทั้งยังมีการกำหนดจำกัดความของแรงงานนอกระบบโดยหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความครอบคลุมแตกต่างกัน ทำให้ไม่มีความชัดเจน ขาดความเป็นเอกภาพในแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงการดำเนินนโยบายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อแรงงานกลุ่มนี้

จากผลการสำรวจแรงงานนอกระบบในช่วงหลายปีที่ผ่านมา พบว่าผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสวนกระแสแนวความคิดการดำเนินงานของ ILO ที่เสนอแนะให้แต่ละประเทศดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อลดการขยายตัวของธุรกิจนอกระบบ และจำนวนแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบในประเทศ มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของผู้ทำงานทั้งหมด โดยแรงงานนอกระบบเกือบครึ่งหนึ่งเป็นผู้ที่มีอายุมากกว่า ๔๕ ปี และมีการกระจายตัวในภูมิภาคต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบที่ทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามด้วยภาคเหนือ และภาคกลาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาตามปัจจัยพื้นฐานทางประชากร เพื่อนำไปสู่การควบคุมแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบต่อไป

ข้อมูลปัญหาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย บ่งชี้ให้เห็นว่าแรงงานกลุ่มนี้ มีความเสี่ยงสูงในด้านต่างๆ ทั้งด้านสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน การไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทน สวัสดิการ และความต่อเนื่องในการจ้างงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยแรงงานนอกระบบจำนวนมากประสบปัญหาเกี่ยวกับสภาพและสิ่งแวดล้อมการทำงานที่นำมาซึ่งปัญหาการเจ็บป่วยทางด้านร่างกายและสภาพจิตใจ อีกทั้งยังมีปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ที่นำมาซึ่งการประสบอันตรายรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ ในภาพรวมพบว่าแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มอัตราการประสบอันตรายจากการทำงานมากขึ้น นอกจากนี้ ปัจจุบันประเทศไทยยังประสบปัญหาข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ที่เชื่อมโยงกับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่ต้องพัฒนามาตรการดำเนินการ เพื่อแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวอีกด้วย

การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทยที่ผ่านมา รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และได้มีความพยายามในการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ โดยกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแรงงานที่มุ่งเน้นให้การคุ้มครองตามกฎหมาย โดยให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยในการทำงาน สวัสดิการแรงงาน และดูแลหลักประกันความมั่นคงในการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ และการยกระดับฝีมือแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อเตรียมการรองรับการเปิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียน โดยเน้นระบบบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับแนวคิดของ ILO อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวข้างต้นยังคงต้องมีการขับเคลื่อนอีกมาก เพื่อนำลงสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น

กระทรวงแรงงาน ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด ตามพันธกิจและเป้าประสงค์ของแผนฯ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้ ได้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักมาตรฐานของ ILO และวาระงานที่มีคุณค่า อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ฯ ลงสู่การปฏิบัติ ยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง อันจะช่วยให้การดำเนินงานในภาพรวมมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายได้ดีขึ้น นอกจากนี้ ปัจจุบันมีกฎหมายแรงงานหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ทั้งในส่วนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม แต่ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขของกฎหมาย ทำให้แรงงานนอกระบบไม่น้อยยังคงอยู่นอกเหนือการคุ้มครองหลายเรื่อง เนื่องจากไม่มีสถานะลูกจ้างตามกฎหมาย และการไม่ขึ้นทะเบียนนายจ้าง-ลูกจ้าง ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคม ทำให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องดังกล่าว

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลแรงงาน ได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่ขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมไปยังแรงงานนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็น พรบ. ผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๖ อย่างไรก็ตาม ในเชิงการบริหารจัดการยังคงมีปัญหาอีกมาก โดยเฉพาะระบบตรวจแรงงานที่ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องต่างๆ ทำให้การกำกับดูแลแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างพัฒนาเทคโนโลยีและมาตรการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดในการออก พรบ. คุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการดูแลคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ด้วย

สรุปได้ว่า ประเทศไทยมีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการแรงงานนอกระบบภายใต้ นโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ การยกระดับศักยภาพแรงงานไทย และการคุ้มครองดูแลแรงงานในด้านสิทธิแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน นอกจากนี้ ยังได้ริเริ่มหาแนวทางบริหารจัดการเพื่อให้เศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ในโครงสร้างของเศรษฐกิจในระบบและภายใต้กรอบตามกฎหมาย ตามแนวคิดของ ILO ที่กำลังเร่งผลักดันประเทศสมาชิกให้ดำเนินการในปัจจุบัน



## ข้อเสนอแนะ

ภายใต้สภาวะการณ์ปัจจุบัน ประเทศไทยยังคงต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในหลายมิติ เพื่อให้การดำเนินการในภาพรวมบรรลุสัมฤทธิ์ผล และมีความยั่งยืน ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการพัฒนายุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ โดยจำแนกออกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

### ๑. ด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน

๑.๑ พัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นการจัดการให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย

๑.๒ ปรับปรุงคำจำกัดความเกี่ยวกับลูกจ้างและค่าจ้างตามกฎหมายแรงงาน ให้มีความหมายที่ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ เพื่อขยายขอบเขตความคุ้มครอง และพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมยิ่งขึ้น

๑.๓ ผลักดันการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการ นายจ้าง-ลูกจ้าง เพื่อให้แรงงานในสถานประกอบการนั้นๆ ได้รับการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน

๑.๔ พัฒนาระบบการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบ การให้คำปรึกษา แนะนำ และความรู้เกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมาย นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบการตรวจแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการรับและพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง

๑.๕ ทบทวน ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย และปรับให้กฎระเบียบ/ขั้นตอนต่างๆ มีความยืดหยุ่น หรือสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น

๑.๖ ส่งเสริมสิทธิในการมีผู้แทนเพื่อการเจรจาต่อรองและปกป้องเสรีภาพของแรงงานนอกระบบ รวมถึงการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย

### ๒. ด้านการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

๒.๑ ดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครองด้านความปลอดภัยฯ ให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง โดยมุ่งเน้นทั้งมาตรการในเชิงกฎหมายและเชิงส่งเสริมป้องกัน

๒.๒ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยควรขยายขอบเขตให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ และพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงยิ่งขึ้น

๒.๓ การจัดทำแผนแม่บทความปลอดภัยฯ ฉบับต่อไป (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) ควรมีการมุ่งเน้นประเด็นการคุ้มครองความปลอดภัยฯ ในแรงงานนอกระบบ ให้เป็นรูปธรรมและมีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

๒.๔ สร้างและพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายความปลอดภัยฯ ทุกภาคส่วน เพื่อให้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง

๒.๕ ศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนา รูปแบบการบริหารจัดการความปลอดภัยฯ สำหรับแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ

๒.๖ ผลักดันการจัดตั้งกรมความปลอดภัยแรงงาน เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านความปลอดภัยฯ ให้ขยายขอบเขตและความครอบคลุมไปยังแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ

๒.๗ ยกย่องมาตรฐานการบริหารจัดการและดำเนินงานด้านความปลอดภัยฯ ให้สอดคล้องและเทียบเท่ากับระดับสากล โดยผลักดันการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบแนวทางการพัฒนางานความปลอดภัยฯ ให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ

๒.๘ ประยุกต์ใช้แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของ ILO ที่ได้มีการพัฒนาขึ้น เพื่อให้มีการนำลงสู่การปฏิบัติสำหรับเศรษฐกิจและแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ

### ๓. ด้านการคุ้มครองหลักประกันทางสังคม

๓.๑ พัฒนามาตรการคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ ผลักดันการขึ้นทะเบียนประกันสังคม พิจารณาขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ

๓.๒ ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาสิทธิประโยชน์ รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและคุ้มครองหลักประกันทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบในกลุ่มต่างๆ

๓.๓ ขยายความคุ้มครองตาม พรบ. ประกันสังคม สู่แรงงานนอกระบบ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบยิ่งขึ้น

๓.๔ ขยายการคุ้มครองและสร้างหลักประกันในการดำรงชีพในลักษณะอื่นๆ ให้แก่แรงงานนอกระบบ

๓.๕ พัฒนาระบบหรือรูปแบบการบริหารจัดการด้านการประกันสังคม โดยพิจารณาจากการดำเนินการของประเทศต่างๆ ที่บรรลุผลและครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๔. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาศักยภาพของแรงงานนอกระบบ

๔.๑ ควรมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนอกระบบ ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหน่วยงานในการบริหารและจัดการในด้านการพัฒนาความรู้ความสามารถ และส่งเสริมฝีมือแรงงานนอกระบบให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ อีกทั้งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้ขยายความคุ้มครองด้านอื่นๆ ให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้ทั่วถึงยิ่งขึ้นอีกด้วย

๔.๒ จัดโครงการเสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบให้สอดคล้องกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจและตัวแรงงานนอกระบบเอง เพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ เป็นการทำให้แรงงานไทยมีศักยภาพในด้านต่างๆ มากขึ้น ทั้งในด้านความรู้ความสามารถ ทักษะการทำงานและความสามารถในการปรับตัว รวมถึงทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษาท้องถิ่น โดยเฉพาะฝีมือแรงงานกึ่งฝีมือ ควรมุ่งเน้นยกระดับให้เป็นแรงงานฝีมือที่สามารถแข่งขันได้ และเป็นการรองรับประชาคมอาเซียน

๔.๓ ศึกษาวิจัยและพัฒนาเพื่อกำหนดมาตรการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยผลักดันให้เกิดความร่วมมือเป็นเครือข่ายทางวิชาการกับสถาบันการศึกษา องค์กรต่างๆ

๔.๔ พัฒนาแนวทางการเข้าถึงแหล่งงาน เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี กองทุนหมู่บ้าน กองทุนเอสเอ็มแอล เป็นต้น

๕. ข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ ในภาพรวม และด้านการแก้ไขปัญหาลึกเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ให้มีความครอบคลุมและเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน

๕.๑ ควรเร่งรัดผลักดันให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นการเฉพาะ เพื่อให้แรงงานนอกระบบทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศได้รับการดูแลและคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

๕.๒ พัฒนากลไกการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และทบทวน ประเมินผล วิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับต่อไป ให้มีความครอบคลุมและสามารถขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕.๓ เสนอของบประมาณปกติเพิ่มเติม และงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย

๕.๔ พิจารณากำหนดยุทธศาสตร์และกลไกการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เกษตรกรพันธะสัญญา แรงงานผู้สูงอายุ ฯลฯ

๕.๕ บูรณาการการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบมีความเป็นเอกภาพ โดยมีกลไกการทำงานในลักษณะ ภาคิและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕.๖ ดำเนินมาตรการเพื่อลดการขยายตัวของธุรกิจนอกระบบและจำนวนแรงงานนอกระบบ รวมถึงแรงงานต่างชาติ เพื่อลดปัญหาของภาครัฐในการให้ความคุ้มครองด้านต่างๆ

๕.๗ ปรับปรุงค่านิยามกลางเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถใช้อ้างอิงและสร้างความเป็นเอกภาพในแนวคิดพื้นฐานในการดำเนินงาน

๕.๘ สนับสนุนการพัฒนาให้เกิดพื้นที่ต้นแบบ ซึ่งมีการบูรณาการการพัฒนาแรงงานนอกระบบในมิติต่างๆ เพื่อใช้เป็นพื้นที่ต้นแบบอย่างมีรูปธรรมสำหรับกระบวนการพัฒนา

๕.๙ สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อการสร้างเครือข่ายแรงงานที่จะมีบทบาทในการขับเคลื่อนให้เกิดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบอย่างแท้จริง

๕.๑๐ การแก้ไขปัญหาการข้ามพรมแดนที่เชื่อมโยงกับการเคลื่อนย้ายและใช้แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ควรยกระดับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง ในการป้องกันปัญหาตั้งแต่ต้นทาง

๕.๑๑ ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องร่วมมือกันในการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อขจัดกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่ลักลอบนำพาแรงงานที่ผิดกฎหมาย ขณะเดียวกัน ควรพัฒนาระบบและกลไกการตรวจแรงงาน ให้มีความเข้มงวดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕.๑๒ สร้างเสริมความร่วมมือจากผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เพื่อที่จะนำพาแรงงานข้ามชาติในเศรษฐกิจนอกระบบ เข้าสู่ระบบตามกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองดูแลด้านต่างๆ ต่อไป

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน. การปรับปรุงสภาพงานสำหรับผู้ทำงานที่บ้าน. ๒๕๕๐.

สำนักความปลอดภัยแรงงาน. แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของแรงงานภาคเกษตร. โรงพิมพ์เทพเพ็ญวานิชย์, ๒๕๕๓.

สำนักความปลอดภัยแรงงาน. แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในแรงงานนอกระบบ. โรงพิมพ์ธนาเพลส, ๒๕๕๕.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๖. กลุ่มสถิติแรงงาน สำนักงานสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๖.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบ. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ, ๒๕๔๘.

วารสารและรายงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ – แรงงาน ไตรมาส ๔ (ตุลาคม – ธันวาคม ๒๕๕๖). สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน, ๒๕๕๗

กุศล สุนทรธาดา. ความหลากหลาย สุขภาวะ และหลักประกันของแรงงานนอกระบบใน กทม. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๐.

สมภูมิ แสงวงกุล. แรงงานนอกระบบ...เสาหลักเศรษฐกิจไทย. วารสารประชากรศาสตร์. ปีที่ ๒๖ ฉบับที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย. วารสารวุฒิสภา. ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานวิชาการ เรื่อง แรงงานนอกระบบ : การคุ้มครองประกันสังคม. สำนักวิชาการ, ๒๕๔๘

## เอกสารอื่นๆ

สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ (ฉบับนำเสนอคณะรัฐมนตรี). กระทรวงแรงงาน, ๒๕๕๔.

สาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ. ชุมชนอาชีพวอนามัยและความปลอดภัย (ตอนที่ ๑๕ แรงงานนอกระบบ). เอกสารประกอบการศึกษา. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๖.

สภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลการจัดเสวนาเรื่อง “การข้ามมนุษย์ : Tier 2 watch list”. คณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ, ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๕.

## ภาษาต่างประเทศ

## Books

International Labour Office (Editor: David Tajzman). Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia. Bangkok, International Labour Office, 2006.

## Electronic Database

International Labour Office. “Statistical update on employment in the informal economy”. (Online). Available: [http://laborsta.ilo.org/informal\\_economy\\_E.html](http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html), 2013.

ภาคผนวก

## ผนวก ก

## สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

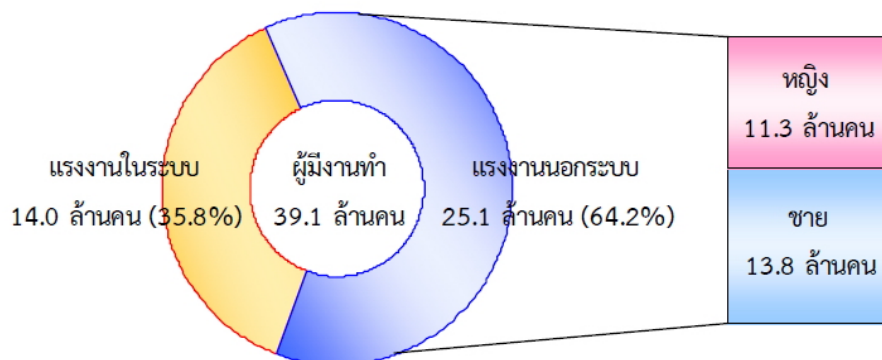
พ.ศ. ๒๕๕๖

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ดำเนินการสำรวจแรงงานนอกระบบในไตรมาสที่ ๓ (เดือนกรกฎาคม – กันยายน) พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยได้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวน และลักษณะต่างๆ ของประชากรที่มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง และไม่มีหลักประกันทางสังคม และไม่ได้รับความคุ้มครองจากการทำงานตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสำรวจ สรุปได้ดังนี้

## ๑. จำนวนแรงงานนอกระบบ

ผลการสำรวจในปี ๒๕๕๖ พบว่า ในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น ๓๕.๑ ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคม ๒๕.๑ ล้านคนหรือร้อยละ ๖๔.๒ ที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ ๑๔.๐ ล้านคน หรือร้อยละ ๓๙.๘ เมื่อพิจารณาตามเพศพบว่า เพศชายมีจำนวนมากกว่าเพศหญิงเล็กน้อย คือเพศชาย ๑๓.๘ ล้านคน หรือร้อยละ ๕๕.๐ และเพศหญิง ๑๑.๓ ล้านคน หรือร้อยละ ๔๕.๐ ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด

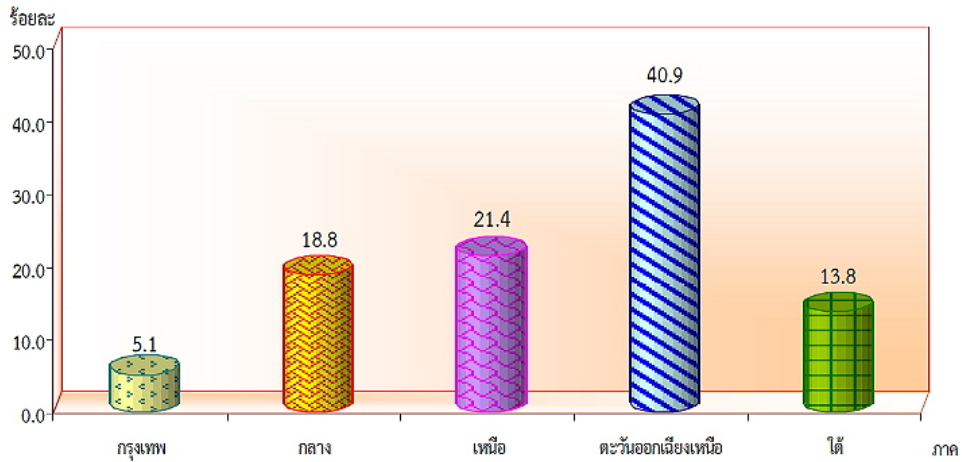
## แผนภูมิ 1 จำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามเพศ พ.ศ. 2556



นอกจากนั้น แรงงานนอกระบบทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๕ รองลงมาเป็นภาคเหนือร้อยละ ๒๑.๔ ภาคกลางร้อยละ ๑๘.๘ ภาคใต้ร้อยละ ๑๓.๘ และกรุงเทพมหานครมีแรงงานนอกระบบน้อยที่สุดร้อยละ ๕.๑



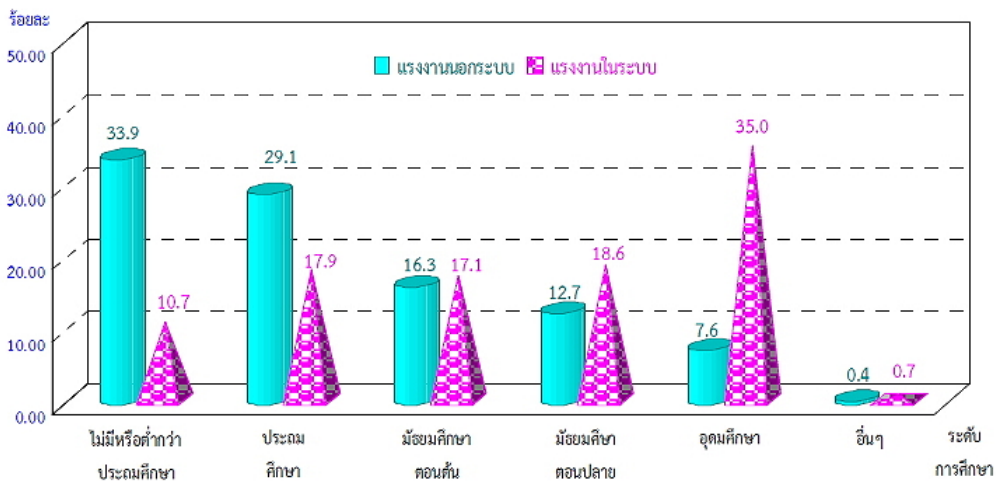
แผนภูมิ 2 ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามภาค พ.ศ. 2556



๒. ระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ

สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่ามากที่สุด ประมาณ ๑๕.๘ ล้านคน หรือร้อยละ ๖๓.๐ รองมาเป็นระดับมัธยมศึกษา ๗.๓ ล้านคน หรือร้อยละ ๒๙.๐ และระดับอุดมศึกษา ๑.๙ ล้านคน หรือร้อยละ ๗.๖ จะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับแรงงานในระบบ ดังนั้นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องควรมีการส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาแก่แรงงานนอกระบบเพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพและยกระดับสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบให้ดีขึ้น

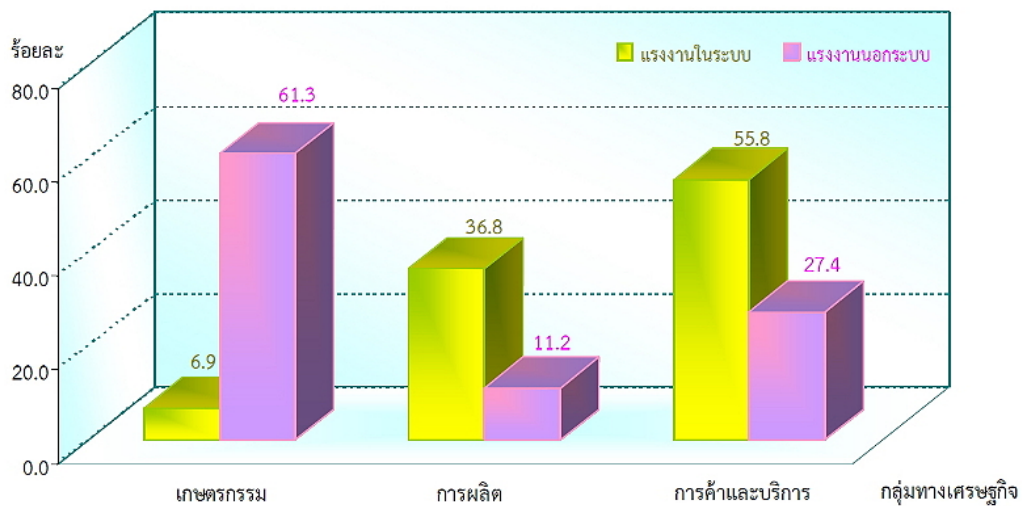
แผนภูมิ 3 เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ พ.ศ. 2556



### ๓. การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบ

เมื่อพิจารณาถึงประเภทการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พบว่า แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยมีจำนวนถึง ๑๕.๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๖๑.๓ รองลงมาทำงานอยู่ในภาคการค้าและการบริการ ร้อยละ ๒๗.๔ และภาคการผลิต ร้อยละ ๑๑.๒ ส่วนที่เหลือไม่ทราบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

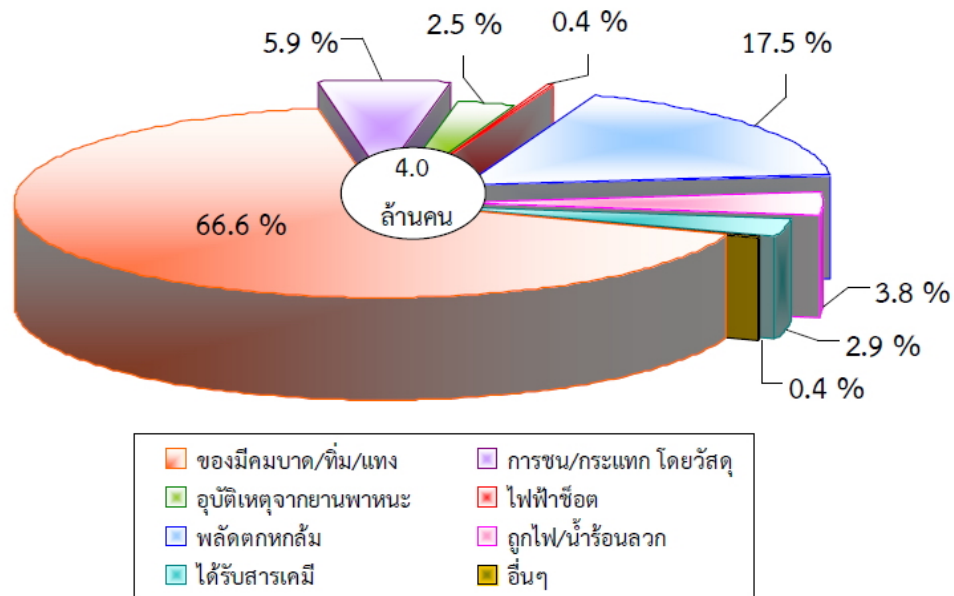
แผนภูมิ 4 เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ  
จำแนกตามกลุ่มทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2556



### ๔. การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน

การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานของแรงงานนอกระบบในปี ๒๕๕๖ มีจำนวน ๔.๐ ล้านคน โดยลักษณะของการเกิดอุบัติเหตุหรือบาดเจ็บ เกิดจากการถูกของมีคมบาดมากที่สุด ร้อยละ ๖๖.๖ รองลงมาเป็นการพลัดตกหกล้ม ร้อยละ ๑๗.๕ การชนและกระแทก ร้อยละ ๕.๕ ไฟไหม้หรือน้ำร้อนลวก ร้อยละ ๓.๘ ได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ ๒.๕ อุบัติเหตุจากยานพาหนะ ร้อยละ ๒.๕ และไฟฟ้าช็อต ร้อยละ ๐.๔ เมื่อพิจารณาแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุในปี ๒๕๕๖ พบว่า มีจำนวนเฉลี่ยวันละ ๑๑,๑๐๐ คน ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๕ (เฉลี่ยวันละ ๑๐,๕๒๖ คน) ซึ่งเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูง ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาการบริหารจัดการและดำเนินงานเพื่อให้การดูแลและสร้างเสริมความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบมากขึ้น

แผนภูมิ 5 ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน พ.ศ. 2556

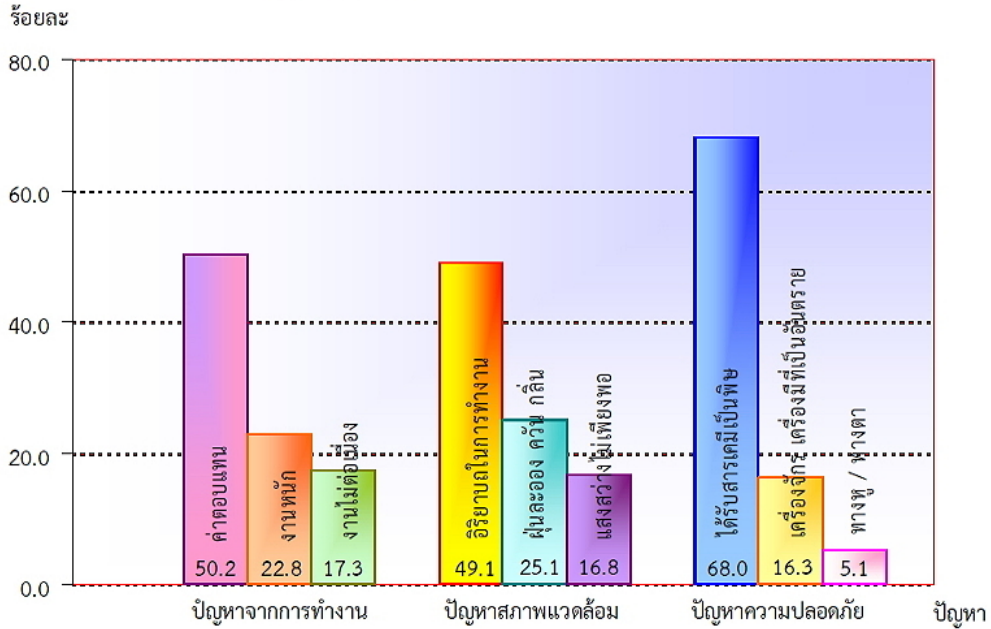


๕. ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

ผลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบต่อปัญหาต่าง ๆ จากการทำงานเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา พบว่า ปัญหาจากการทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปัญหาการเกี่ยวกับค่าตอบแทน ร้อยละ ๕๐.๒ รองลงมาเป็นการทำงานหนัก ร้อยละ ๒๒.๘ และงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ ๑๗.๑ ที่เหลือเป็นอื่นๆ เช่น ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด ทำงานไม่ตรงเวลาปกติ ชั่วโมงทำงานมากเกินไป และลาพักผ่อนไม่ได้ เป็นต้น

สำหรับปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่แรงงานนอกระบบประสบมากที่สุด คือ อริยาบถในการทำงาน (ไม่ค่อยได้เปลี่ยนลักษณะท่าทางในการทำงาน) ร้อยละ ๔๕.๑ มีฝุ่น ค้างคาว ร้อยละ ๒๕.๑ และมีแสงสว่างไม่เพียงพอ ร้อยละ ๑๖.๘ ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ส่วนใหญ่ได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ ๖๘.๐ เครื่องจักร เครื่องมือ ที่เป็นอันตราย ร้อยละ ๑๖.๑ และได้รับอันตรายต่อระบบหู / ระบบตา ร้อยละ ๕.๑

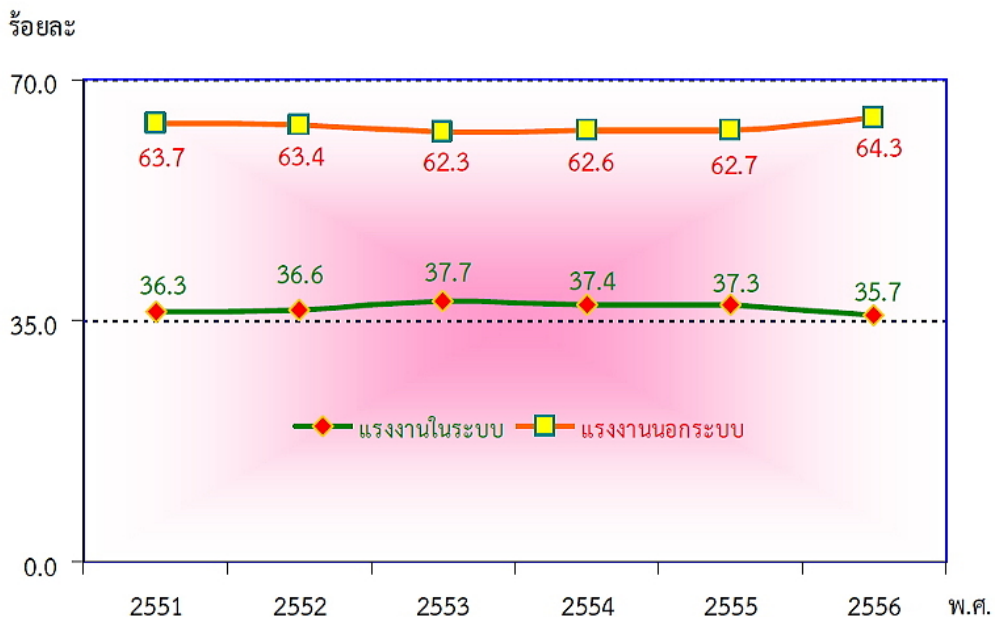
แผนภูมิ 6 ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามปัญหาที่เกิดจากการทำงานที่สำคัญ พ.ศ.2556



๖. เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของแรงงานนอกระบบในช่วงปี ๒๕๕๑-๒๕๕๖

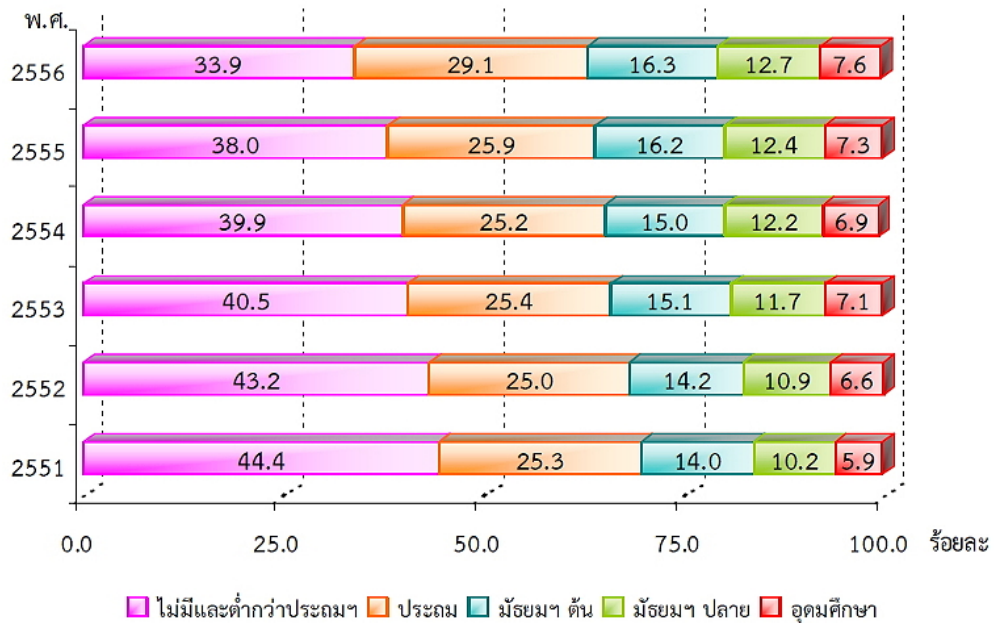
เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ จนถึงปี ๒๕๕๖ พบว่า สัดส่วนผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยในช่วงปี ๒๕๕๑ – ๒๕๕๒ มีสัดส่วนค่อนข้างสูงประมาณร้อยละ ๖๓.๗ และ ๖๓.๔ ในปี ๒๕๕๓ ลดลงเป็นร้อยละ ๖๒.๓ แต่ในปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๖๒.๖, ๖๒.๗ และ ๖๔.๓ ตามลำดับ

แผนภูมิ 7 เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ พ.ศ. 2551-2556



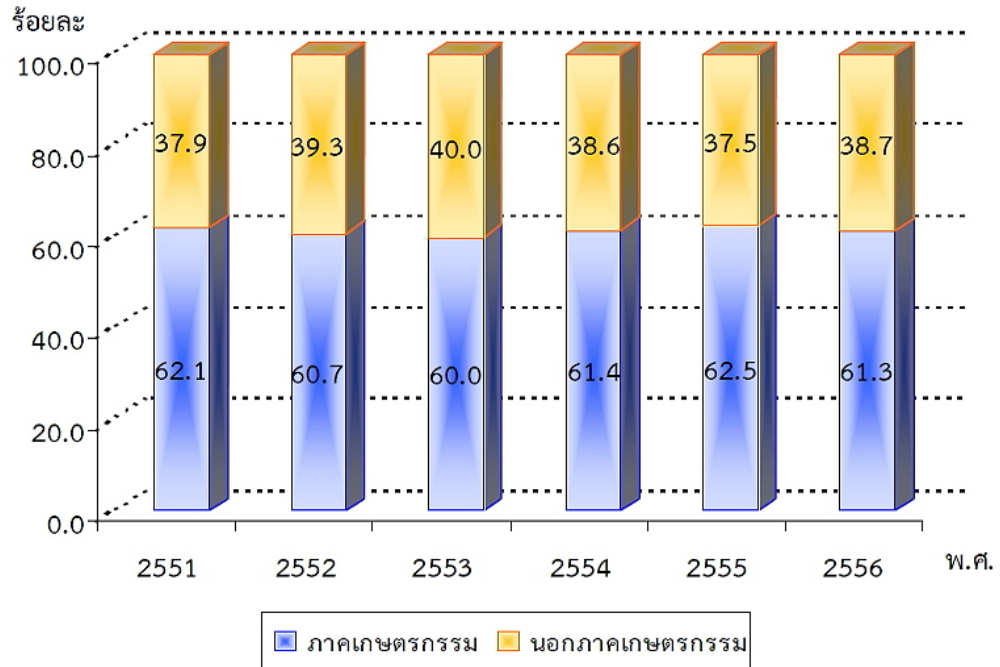
สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบในช่วง ๖ ปีที่ผ่านมา พบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา รองลงมาเป็นระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา ตามลำดับ โดยช่วงปี ๒๕๕๑ ถึงปี ๒๕๕๖ แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษามีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ผู้ที่สำเร็จการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น จะเห็นว่าระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบในช่วง ๖ ปีที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับกลุ่มของผู้มีการศึกษาไม่สูงนัก

**แผนภูมิ 8 เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ พ.ศ. 2551-2556**



เมื่อพิจารณาตามอุตสาหกรรมในภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม พบว่าตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมประมาณร้อยละ ๓๗.๕ - ๔๐.๐ ในขณะที่อยู่นอกภาคเกษตรกรรมประมาณร้อยละ ๖๐.๐ - ๖๒.๕ โดยในปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ แรงงานนอกระบบที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมมีจำนวนลดลง แต่ในปี ๒๕๕๔ และ ๒๕๕๕ เริ่มมีจำนวนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยและกลับมาลดลงอีกครั้งในปี ๒๕๕๖

แผนภูมิ 9 เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตาม  
ภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม พ.ศ. 2551-2556



## ผนวก ข

## แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘

กระทรวงแรงงาน ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลกำลังแรงงานของประเทศ ได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบ จึงได้จัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๔” ขึ้น และได้แปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติภายใต้ “แผนปฏิบัติการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ปี ๒๕๕๔” ซึ่งแผน/ผลการดำเนินงานเป็นเพียงการประสานงานเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการยกระดับของแผนให้มีการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงได้มีการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘”

คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบตามแนวทางที่กำหนดไว้ โดยแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้ ยึดหลักการวิเคราะห์สถานการณ์โดยรอบด้าน ภายใต้การบูรณาการแนวคิดจากทุกภาคส่วน เน้นผลลัพธ์สุดท้าย คือ แรงงานนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งมีทิศทางของแผน ดังต่อไปนี้

## ๑. วิสัยทัศน์

แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

## ๒. พันธกิจ

๒.๑ ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

๒.๒ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ

๒.๔ เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ

๒.๕ ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย

๒.๖ พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุน สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน

### ๓. เป้าประสงค์

๓.๑ แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียมเป็นธรรมและมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ

๓.๒ มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า (Decent Work)

๓.๓ แรงงานนอกระบบมีสมรรถนะตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน

๓.๔ แรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

๓.๕ มีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบ ชุมชน กลุ่มการเกษตร กลุ่มอาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ

๓.๖ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญของสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน

### ๔. ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

#### ๔.๑ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคง

จากสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบ ที่ไม่เป็นที่รับรู้ของสังคม (invisible) ทำให้แรงงานเหล่านี้เข้าข่าย “ไม่มีตัวตน” ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้มีเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม มีรายได้ไม่แน่นอน ขาดการคุ้มครองทั้งทางด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคม ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและกฎหมายฉบับอื่นๆ ไม่มีองค์กร ไม่มีตัวแทน ไม่มีอำนาจต่อรอง ลักษณะการทำงานมักจะกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปจึงขาดการรวมกลุ่ม หรือเป็นกลุ่มขนาดเล็ก ประกอบกับการไม่เข้าใจในเรื่องสิทธิของตนเองในฐานะแรงงาน จึงไม่มีอำนาจในการต่อรองทั้งกับนายจ้าง หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งมีปัญหาด้านสุขภาพและสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งมีความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย จึงทำให้ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสุขภาพ และความเสี่ยงจากอุบัติเหตุในการทำงาน ดังนั้น การสร้าง/ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคง การพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม การดูแลด้านความปลอดภัยในการทำงาน และดำเนินการจัดการสุขภาวะให้กับคนทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยให้การสนับสนุนทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติในท้องถิ่น จึงต้องเร่งพัฒนากฎหมายและผลักดันให้มีผลบังคับใช้



## ๔.๑.๑ เป้าประสงค์

(๑) ขยายความคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับ  
แรงงานนอกระบบ

(๒) ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับ  
ที่ ๘๗ และ ๘๘

(๓) แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบการจัดบริการอาชีวอนามัยและความ  
ปลอดภัยในการทำงาน

## ๔.๑.๒ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย (ปีงบประมาณ)				
	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙
๑. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน	๒,๔๐๐,๐๐๐ คน	๓,๐๐๐,๐๐๐ คน	๔,๐๐๐,๐๐๐ คน	๕,๐๐๐,๐๐๐ คน	๖,๐๐๐,๐๐๐ คน
๒. ระดับความสำเร็จของการเตรียมความพร้อมให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘	๑	๒	๓	๔	๕
๓. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคมโดยเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ (รัฐสมทบ) อย่างน้อย ๑ ระบบหรือ ๑ กองทุน อาทิ การเข้าเป็นผู้ประกันตน กองทุนประกันสังคม มาตรา ๔๐ เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือสมาชิกกองทุนอื่นๆ	๕	๑๐	๑๕	๒๐	๒๕
๔. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานลดลงร้อยละ ๕ ต่อปี	๕	๑๐	๑๕	๒๐	๒๕
๕. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง/พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ	๑	๒	๓	๔	๕

## ๔.๑.๓ กลยุทธ์

(๑) เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสวัสดิการสังคมและประกันสังคม โดยส่งเสริมระบบสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม โดยปรับปรุง/พัฒนารูปแบบสวัสดิการสังคมและประกันสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ขยายครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

(๒) เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีนโยบายคุ้มครองด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน พบว่าแรงงานนอกระบบยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของความปลอดภัยในการทำงาน ขาดโอกาสในการเข้าถึงความมั่นคงทางด้านอาชีวอนามัย จึงมุ่งเน้นการปรับปรุง / พัฒนารูปแบบการส่งเสริมการดูแลด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ ให้ใกล้เคียงหรือเทียบเท่ากับแรงงานในระบบ โดยมีแนวทางการทำงาน ๒ ลักษณะคือ

๑) พัฒนาระบบอาชีวอนามัย รวมถึงสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสมให้แก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ

๒) เน้นการส่งเสริมองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ

(๓) ยกร่าง / ปรับปรุง / พัฒนา / ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญ และให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าของ ILO กฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วยังไม่เข้มแข็งและครอบคลุม ดังนั้นในฐานะที่แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มของแรงงานที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ จึงเห็นควรยกร่างกฎหมาย/ปรับปรุง / พัฒนา/ ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญ และให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) โดยเฉพาะในบริบทสากล การให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม ถือเป็นอนุสัญญา ๒ ใน ๘ ฉบับ ของอนุสัญญาหลัก ของ ILO ที่เป็นหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดหลักการหนึ่งของ ILO ที่เชื่อกันว่าจะเป็นการสร้างหลักประกันสำคัญให้กับคนทำงาน และจะนำมาซึ่งสังคมที่เป็นธรรมและสันติสุข เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในชุมชนระหว่างประเทศ และในระยะยาว จะช่วยสร้างสังคมที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างเป็นธรรม และช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน

๔.๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ

เป็นการพัฒนาทักษะฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน และส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบ และจากการที่รัฐมีนโยบายเปิดเสรีการค้าเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีดังกล่าว รวมทั้งเพิ่มมาตรฐานฝีมือแรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิตและบริการ ตลอดจนเร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้นเพื่อทัดเทียมแรงงานนานาชาติ เป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อให้คนทำงานเหล่านั้นมีโอกาสในการทำงานเพิ่มขึ้น นำไปสู่การมีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้พอเลี้ยงชีพและครอบครัว นำสู่ความสามารถในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิต

#### ๔.๒.๑ เป้าประสงค์

แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมการมีงาน มีมาตรฐานสมรรถนะ (Competency Standard) สูงขึ้น

#### ๔.๒.๒ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย (ปีงบประมาณ)				
	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙
๑. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำได้มีงานทำ หรือมีอาชีพ	๓๐	๓๒	๓๕	๓๘	๔๔
๒. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึก และ/หรือ มีมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕ ต่อปี	N	$N_1 = \frac{N \times 5}{100}$	$N_2 = N_1 + \frac{N_1 \times 5}{100}$	$N_3 = N_2 + \frac{N_2 \times 5}{100}$	$N_4 = N_3 + \frac{N_3 \times 5}{100}$

#### ๔.๒.๓ กลยุทธ์

##### (๑) ส่งเสริมการมีงานทำอย่างยั่งยืน

เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงในชีวิต จึงต้องเร่งสร้างหลักประกันทางด้านอาชีพ เช่น การส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งทุน เข้าถึงแหล่งวัตถุดิบราคาถูก เข้าถึงเทคโนโลยี แหล่งจำหน่ายสินค้า เป็นต้น

## (๒) เพิ่มสมรรถนะและผลิตภาพแรงงานที่สอดคล้องกับสาขาอาชีพ

เป็นการเพิ่มความรู้ ทักษะ และฝีมือแรงงานที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดและแรงงานนอกระบบ

## (๓) จัดระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

เป็นการสร้างฝีมือเพื่อให้ตลาดและผู้ประกอบการยอมรับ จึงต้องมีการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของสาธารณะ เช่น ช่างไฟฟ้าในอาคาร ช่างแอร์ ฯลฯ จึงเร่งรัดจัดทำ “ระบบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน”

(๔) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ

เป็นการเสริมสมรรถนะของแรงงานนอกระบบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง จึงต้องสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน ในการเป็นเครือข่ายร่วมพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบ โดยปรับปรุง/พัฒนากลไกการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

## ๔.๓ ยุทธศาสตร์ที่ ๓ เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพต่างๆ และสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม เพื่อเป็นเครือข่ายในการประสานงานบริหารจัดการแรงงานนอกระบบกับหน่วยงานของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรภาคเอกชน และเพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบสามารถขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันพัฒนากลไกการทำงานระดับชาติ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรหลักเพื่อรองรับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทั้งระบบ และระดับท้องถิ่น โดยบูรณาการข้อมูลและสารสนเทศของแรงงานนอกระบบจากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะข้อมูลแรงงานนอกระบบซึ่งทำการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ต้องปรับปรุงการเก็บข้อมูลที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยงานที่ให้การดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ และผลักดันบูรณาการกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของกรมการปกครองในการเพิ่มข้อมูลหลักลงในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ เช่น อาชีพ รายได้ สุขภาพอนามัย เป็นต้น เพื่อลดการซ้ำซ้อนการจดทะเบียนของแรงงาน และการวางแผนปฏิบัติงานได้อย่างมีบูรณาการและมีประสิทธิภาพสูงสุด

## ๔.๓.๑ เป้าประสงค์

- (๑) มีองค์กรหลักในการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบ
- (๒) มีระบบข้อมูลและสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบสนับสนุนการทำงาน
- (๓) มีเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

## ๔.๓.๒ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย (ปีงบประมาณ)				
	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙
๑. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน” ให้เชื่อมโยงและ สอดคล้องกับ “ฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูล แรงงานแห่งชาติ”	๑	๒	๓	๔	๕
๒. ระดับความสำเร็จของการพัฒนากลไก / จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงาน นอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค	๑	๒	๓	๔	๕
๓. ระดับความสำเร็จของการพัฒนา ระบบ / รูปแบบติดตามประเมินผล	๑	๒	๓	๔	๕
๔. จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์ หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น	X แห่ง	X <sub>1</sub> แห่ง	X <sub>2</sub> แห่ง	X <sub>3</sub> แห่ง	X <sub>4</sub> แห่ง

## ๔.๓.๓ กลยุทธ์

(๑) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ โดยปรับปรุง / พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน” ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับ “ศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ” โดยการเชื่อมโยงข้อมูลพื้นฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากฐานข้อมูล ภาครัฐและฐานข้อมูลภาคเอกชน เพื่อเป็นศูนย์รวมของข้อมูลตลาดแรงงานไทย ทั้งในด้านกำลัง แรงงานและความต้องการจำแนกเป็นมิติต่างๆ เช่น สาขา การศึกษา คุณวุฒิวิชาชีพ ฯลฯ เพื่อเป็น ฐานข้อมูลที่ใช้ในการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งเพื่อจับคู่ให้เกิดความ สมดุลระหว่างกำลังแรงงานกับความต้องการในตลาดแรงงาน เป็นฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจ เงินโยบายแรงงานของรัฐอีกด้วย

(๒) พัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนากลไกการทำงานแรงงานนอกระบบในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยในระดับชาติจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานนอกระบบระดับชาติและคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อเร่งสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับกระทรวงและองค์กรภาคเอกชนและในระดับท้องถิ่น ต้องเร่งสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อสร้างระบบการทำงาน/ระบบข้อมูล/ระบบติดตามประเมินผลการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกขยายการทำงานให้เข้าถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบให้มากที่สุด

(๓) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีลักษณะกระจัดกระจาย ทั้งในด้านของอาชีพ สถานที่ทำงาน ทำให้ยากต่อการรวมตัว ทั้งนี้ การรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายยังเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของภาครัฐ และหน่วยงานผู้มีส่วนได้เสียต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบด้วย เช่น เรื่องการประชาสัมพันธ์สิทธิของแรงงาน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

(๔) สนับสนุนการมีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ฯ และพัฒนาระบบติดตามประเมินผล เป็นการประสานงาน/สร้างความเข้าใจ/สร้างความร่วมมือ/พัฒนาระบบติดตามประเมินผลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ รวมทั้งการติดตามประเมินผลตามแผนฯ

๕. การแปลงแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ ไปสู่การปฏิบัติ

เพื่อให้ยุทธศาสตร์ทั้ง ๓ ยุทธศาสตร์ ได้บรรลุเป้าประสงค์และนำไปสู่วิสัยทัศน์ของแผน จึงได้กำหนดแนวทางการแปลงแผนสู่การปฏิบัติและแนวทางการติดตามประเมินผล ดังนี้

#### ๕.๑ ข้อการพิจารณา

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การแปลงแผนฯ ฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องได้รับการสนองตอบจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำสาระสำคัญของแผนที่กำหนดไว้ อันได้แก่ พันธกิจ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด และกรอบโครงการ/กิจกรรม (ภาคผนวก) ไปดำเนินการ ซึ่งโครงการ/กิจกรรมสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมและ

สถานการณ์) ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงรองรับแต่ละยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ในกระบวนการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติฯ ดังกล่าว แต่ละหน่วยงานที่นำแผนฯ ไปปฏิบัติยังต้องนำนโยบายรัฐบาล นโยบายของกระทรวง หรือหน่วยงานปฏิบัตินั้น ๆ ตลอดจนกรอบทิศทางและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ มาพิจารณาประกอบด้วย เพื่อให้ได้แผนงาน โครงการและกิจกรรมที่บูรณาการสอดคล้องกันทุกภาคส่วน แล้วจึงจัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณและนำไปปฏิบัติเมื่อได้รับอนุมัติ

### ๕.๒ วัตถุประสงค์ของการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

การแปลงแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการให้เกิดการขับเคลื่อน การประสานความร่วมมือจากทุกหน่วยปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องในการแปลงแผนฯ โดยจัดทำ/เสนอแผนงาน โครงการและกิจกรรม (ภาคผนวก) อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการพัฒนาระบบข้อมูลที่สามารถจัดทำค่าของงบประมาณรองรับ และมีการดำเนินการตามแผนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นจริงและมีประสิทธิผลต่อไป จึงควรกำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) เพื่อส่งเสริมการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันของหน่วยปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องในแนวคิด ทิศทาง และสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙

(๒) เพื่อเตรียมความพร้อม และปรับกระบวนการและกลไกการบริหารจัดการให้สามารถดำเนินการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) เพื่อจัดทำ/เสนอแผนงาน โครงการและกิจกรรมตามภาคผนวก ที่เชื่อมโยงกับแผนฯ และสอดคล้องกับเป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ

### ๕.๓ แนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

(๑) กระทรวงแรงงาน เสนอแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ ต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในโครงการภายใต้แผนดังกล่าวนำไปเป็นแนวปฏิบัติ

(๒) เมื่อแผนฯ ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน มีหน้าที่เผยแพร่ สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญและกรอบทิศทางของแผนยุทธศาสตร์

การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ แก่หน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างการยอมรับให้ใช้แผนยุทธศาสตร์ฯ เป็นกรอบทิศทางหลักในการดำเนินการ ด้วยการสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ ทั้งในรูปของเอกสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการประชุมหารือร่วม เพื่อชี้แจงแผนและสร้างความเข้าใจร่วมในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รายละเอียดของแผนยุทธศาสตร์ฯ รวมถึงสถานการณ์และภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้เห็นความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ฯ นำไปสู่เสริมให้เกิดแนวร่วมในการปฏิบัติ และนำไปปรับใช้อย่างจริงจังตามความเหมาะสม

(๓) มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ/อนุกรรมการด้านต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ให้มีผลในทางปฏิบัติ ตามความมุ่งหมายที่กำหนด

(๔) ในส่วนของหน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง จะเร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งประสานและผลักดันการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนแผนฯ โดยสร้างความร่วมมือในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติกับองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง กลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ด้านแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ เป็นต้น

(๕) ในระดับโครงการ กรณีเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณสูง (เกิน ๑๐๐ ล้านบาท) ควรทำการศึกษาความเป็นไปได้หรือความเหมาะสมของโครงการ เพื่อให้ได้โครงการที่มีคุณค่าและมีประสิทธิภาพ

(๖) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้ทันสมัย โดยเชื่อมโยงข้อมูลพื้นฐานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบเดียวกันตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-government) เพื่อความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน สะดวก รวดเร็ว ประหยัดทั้งภาครัฐและประชาชน

(๗) มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน โดยอาศัยเครื่องมือการประเมินผลในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน การประชุมติดตามความคืบหน้าในโครงการ/กิจกรรมที่สำคัญและเป็นตัวชี้วัดหลัก การประชุมเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงและทบทวนปรับปรุงแผนปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ปีละ ๑ ครั้ง รวมทั้งเมื่อสิ้นสุดแผน และอื่น ๆ ตามสถานการณ์ เป็นต้น

#### ๕.๔ แนวทางการติดตามและประเมินผล

การติดตามประเมินผลเป็นกลไกหนึ่งภายใต้วงจรหรือกระบวนการจัดทำแผน/นโยบาย เพราะการประเมินผลทำให้ทราบว่าแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือไม่ นอกจากนี้การ



ประเมินผลทำให้ทราบว่าการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนหรือต้องมีการพัฒนาและกำหนดแผนหรือยุทธศาสตร์ใหม่หรือไม่ ตามหลักการ PDCA คือ มีการกำหนดยุทธศาสตร์ (Plan) แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ (Do) ผ่านกระบวนการถ่ายทอดแปลงแผนฯ เป็นแผนงาน/โครงการ จากนั้นควรต้องมีการตรวจติดตามว่าผลการดำเนินงานเป็นไปตามตัวชี้วัดหรือไม่ (Check) และหากพบว่าไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Action) เป็นต้น ดังนั้น จึงได้กำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผล ดังนี้

(๑) กำหนดแผนการติดตามกำกับและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ โดยมีการสร้างดัชนีวัดความสำเร็จ รวมทั้งสร้างฐานข้อมูลรองรับอย่างชัดเจน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

(๒) กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ และปรับแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และสถานการณ์ที่อาจเป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลและแผนชาติ

(๓) พัฒนาระบบติดตามตรวจสอบและประเมินผลตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการทำงานให้มีมาตรฐานและวิธีการวัดผลงานที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบและเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานได้ รวมทั้งสามารถวัดผลได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับหน่วยงาน พื้นที่ เช่นเดียวกับระบบการติดตามประเมินผลในภาคเอกชน

(๔) จัดทำและพัฒนาดัชนีชี้วัดผลสำเร็จของการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์ทั้งในภาพรวม ระดับยุทธศาสตร์ให้มีความเชื่อมโยงกับแผนระดับต่างๆ ได้แก่ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการของกระทรวง กรม โดยอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องและพัฒนาเป็นเครือข่ายการติดตามประเมินผลเพื่อให้เกิดการยอมรับและนำไปใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(๕) การติดตามประเมินผลในรูปแบบรายงานผลการปฏิบัติงานรายปี เสนอต่อผู้บริหารภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้รับบริการ และภาคประชาชน เพื่อรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินงานของแผนงาน/โครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ฯ

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายทศพล กฤตวงศ์วิมาน
วัน เดือน ปีเกิด	๑๒ มิถุนายน ๒๕๐๔
การศึกษา	เศรษฐศาสตรบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การพัฒนาสังคม), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	ผู้อำนวยการศูนย์ความปลอดภัยในการทำงาน จังหวัดสมุทรสาคร สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดชุมพร สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดกาญจนบุรี สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดชลบุรี ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคุ้มครองแรงงาน
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ..... ยุทธศาสตร์

เรื่อง ..... ยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ผู้วิจัย ..... นายทศพล กฤตวงศ์วิมาน ..... หลักสูตร ..... ปรอ. .... รุ่นที่ ๒๖

ตำแหน่ง ..... ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขยายตัวของแรงงานนอกระบบเป็นสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา สำหรับในประเทศไทย ขณะนี้มีแรงงานนอกระบบอยู่กว่า ๒๕ ล้านคน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณ ๒ ใน ๓ ของกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศ จึงถือได้ว่าเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์สถิติที่เกี่ยวข้อง พบว่าแรงงานนอกระบบในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่วนใหญ่มาพร้อมกับธุรกิจขนาดเล็ก ธุรกิจครอบครัว งานภาคเกษตร งานรับใช้ในบ้าน ลงไปถึงกลุ่มประกอบอาชีพอิสระไม่มีนายจ้าง และการที่แรงงานนอกระบบอยู่นอกความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ทำให้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิพื้นฐาน ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมชาติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต การเข้าถึงทรัพยากรและการสนับสนุนจากรัฐ ไม่มีองค์กรตัวแทน ทำให้ขาดอำนาจการเจรจาต่อรอง รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย และสิทธิที่พึงมีพึงได้รับในฐานะที่เป็นกำลังแรงงานของประเทศ และถึงแม้ว่าในปัจจุบันภาครัฐจะมีการดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานกลุ่มนี้ แต่ยังคงพบว่ายังไม่ครอบคลุมหรือสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความเป็นแรงงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นและความหลากหลายบริบทดังกล่าว

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศ และยังช่วยให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ของภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมกับแรงงานในระบบ เพื่อเป็นกำลังที่สำคัญการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหา แนวคิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการพัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
๒. เพื่อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. ศึกษาสถานการณ์แรงงานนอกระบบ โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวน แรงงานนอกระบบ การประกอบอาชีพ สวัสดิการทางสังคมที่แรงงานนอกระบบได้รับการดูแลทั้งจาก หน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่างๆ
๒. ศึกษาทบทวนนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ ตลอดจนทบทวนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ และแนวทางตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเสนอแนะ และวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษา ความสอดคล้องของมาตรการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการแล้ว หรืออยู่ในระหว่าง ดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศ
๓. เสนอแนะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมบรรลุสัมฤทธิ์ผลและมีความยั่งยืน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ อาทิ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานประกันสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และองค์กรอื่นๆ รวมถึงนโยบายด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา แนวคิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

## ผลการวิจัย

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ โดยมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาการจัดการให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนและได้รับการคุ้มครองในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่จำเป็นและสำคัญในการดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ โดยอาจมีการพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายแรงงานและการบริหารแรงงาน ในด้านหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และแรงงานทั่วไปต้องทราบถึงสิทธิและสวัสดิการที่ตนพึงมี รวมถึงได้รับการดูแลในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนการคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ ที่จำเป็น อันเป็นการส่งเสริมให้แรงงานกลุ่มนี้ได้รับความคุ้มครองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักแนวคิดและข้อเสนอแนะของ ILO ในการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และได้มีความพยายามในการดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ โดยกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแรงงานที่มุ่งเน้นให้การคุ้มครองตามกฎหมาย ได้มีการพัฒนามาตรการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเด็นเรื่องต่างๆ ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการเชิงส่งเสริมป้องกัน ที่ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมแรงงานกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสาเหตุปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในภาพรวมของประเทศไทยที่ยังคงมีปัญหาด้านต่างๆ อีกมาก ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานระบบยังคงมีอยู่ค่อนข้างจำกัด และจำเป็นต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยมุ่งเน้นประเด็นคุ้มครองในด้านต่างๆ ให้มีความเหมาะสมกับบริบทสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน และมีความครอบคลุมแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ อย่างมีทิศทางชัดเจน และเพื่อเตรียมการรองรับการเปิดการค้าเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียน โดยเน้นระบบบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ซึ่งต้องมีการพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการในหลายมิติ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้มีการนำลงสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น

## ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาพรวมบรรลุสัมฤทธิ์ผลและมีความยั่งยืน ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนายุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศ โดยจำแนกออกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้

๑. ด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน โดยมุ่งเน้นพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักการจัดการให้แรงงานและสถานประกอบการที่อยู่นอกระบบมีสถานภาพทางกฎหมาย และพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมยิ่งขึ้น อีกทั้งผลักดันการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการ นายจ้าง-ลูกจ้าง เพื่อให้แรงงานในสถานประกอบการนั้นๆ ได้รับการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน และพัฒนาระบบการคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบ การให้คำปรึกษา แนะนำ และความรู้เกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมาย ส่งเสริมสิทธิในการมีผู้แทนเพื่อการเจรจาต่อรองและปกป้องเสรีภาพของแรงงานนอกระบบ รวมถึงการสร้างเครือข่าย นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบการตรวจแรงงานนอกระบบตลอดจนดำเนินการทบทวน ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางด้านกฎหมาย และปรับปรุงให้กฎระเบียบ/ขั้นตอนต่างๆ มีความยืดหยุ่นหรือสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น

๒. ด้านการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยดำเนินยุทธศาสตร์การจัดการให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง มุ่งเน้นทั้งมาตรการในเชิงกฎหมายและเชิงส่งเสริมป้องกัน ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยควรขยายขอบเขตให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ และพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงยิ่งขึ้น อีกทั้งการจัดทำแผนแม่บทความปลอดภัยฯ ฉบับต่อไป ควรมีการมุ่งเน้นประเด็นการคุ้มครองความปลอดภัยฯ ในแรงงานนอกระบบ ให้มีแนวทางที่เป็นรูปธรรมและมีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สร้างและพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายความปลอดภัยฯ ทุกภาคส่วน เพื่อให้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการความปลอดภัยฯ สำหรับแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ และผลักดันการจัดตั้งกรมความปลอดภัยแรงงาน เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านความปลอดภัยฯ ให้ขยายขอบเขตและความครอบคลุมไปยังแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ นอกจากนี้ ยังควรต้องยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการและดำเนินงานด้านความปลอดภัยฯ ให้สอดคล้องและเทียบเท่ากับระดับสากล โดยผลักดันการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ILO ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาความปลอดภัยฯ ให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ และในทางปฏิบัติ ควรประยุกต์ใช้แนวทางการปรับปรุงความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของ ILO ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นเพื่อให้มีการนำลงสู่การปฏิบัติสำหรับเศรษฐกิจและแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ

๓. ด้านการคุ้มครองหลักประกันทางสังคม โดยพัฒนามาตรการคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ ผลักดันการขึ้นทะเบียน พิจารณาขยายความคุ้มครอง ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาสิทธิประโยชน์รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและคุ้มครองหลักประกันทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ขยายความคุ้มครองตาม พรบ. ประกันสังคม สู่แรงงานนอกระบบ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบยิ่งขึ้น ขยายการคุ้มครองและสร้างหลักประกันในการดำรงชีพลักษณะอื่นๆ ให้แก่แรงงานนอกระบบ และพัฒนาระบบหรือรูปแบบการบริหารจัดการด้านการประกันสังคม โดยอาจพิจารณาตัวอย่างของประเทศต่างๆ ที่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ด้านการพัฒนาศักยภาพของแรงงานนอกระบบ ควรมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนอกระบบ ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการในด้านการพัฒนาความรู้ ความสามารถ และส่งเสริมฝีมือแรงงานนอกระบบให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ สอดคล้องกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจและตัวแรงงานนอกระบบเอง โดยมุ่งเน้นยกระดับแรงงานกึ่งฝีมือ ให้เป็นแรงงานฝีมือที่สามารถแข่งขันได้ ขยายโอกาสการมีงานทำ และเป็นการรองรับประชาคมอาเซียน อีกทั้งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยให้ขยายความคุ้มครองด้านอื่นๆ ให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้ทั่วถึงยิ่งขึ้นอีกด้วย

๕. ข้อเสนอแนะอื่นๆ ควรพัฒนากลไกการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และทบทวน ประเมินผล วิเคราะห์เชิงลึก เพื่อพัฒนาแผนฉบับต่อไปให้มีความครอบคลุม และสามารถขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการบูรณาการการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบมีความเป็นเอกภาพ โดยมีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และควรมีการเสนอของบประมาณปกติเพิ่มเติม และงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้ทั่วถึง และครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรเร่งรัดผลักดันให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศได้รับการดูแลและคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม อีกทั้งควรมาตรการเพื่อลดการขยายตัวของธุรกิจนอกระบบ และจำนวนแรงงานนอกระบบ รวมถึงแรงงานต่างชาติ เพื่อลดปัญหาของภาครัฐในการให้ความคุ้มครองดูแลด้านต่างๆ และควรพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์และกลไกการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เกษตรกรพันธะสัญญา แรงงานผู้สูงอายุ ฯลฯ

นอกจากนี้ ในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับการเคลื่อนย้ายและใช้แรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ควรมีแนวทางมุ่งเน้นที่ต้นทาง โดยยกระดับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย เพื่อทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง และภาครัฐตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องร่วมมือกันในการขับเคลื่อน นโยบายเพื่อขจัดกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่ลักลอบนำพาแรงงานที่ผิดกฎหมาย ขณะเดียวกัน ควรสร้างเสริมความร่วมมือจากผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ เพื่อที่จะนำพาแรงงานกลุ่มนี้เข้าสู่ระบบตามกฎหมายต่อไป