



ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ พ.ศ.2554



กระทรวงแรงงาน
กันยายน 2553

คำนำ

“ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554” เกิดขึ้นจากการตระหนักของกระทรวงแรงงานในการดูแลผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน 38.4 ล้านคนให้มีผลิตภาพสูง (แรงงานมีความรู้ ความสามารถและทักษะฝีมือในการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในระดับมาตรฐานสากล เป็นเครื่องมือสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ) มีความมั่นคง (แรงงานมีหลักประกันที่ทำให้มั่นใจได้ว่าจะมีโอกาสในการทำงานเมื่อต้องการ และได้รับค่าตอบแทนตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เป็นธรรม) และมีคุณภาพชีวิตที่ดี (แรงงานทั้งในและนอกระบบ ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิ มีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีพทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี) โดยนำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี 2550” มาทบทวน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจากกำลังแรงงาน 38.4 ล้านคน มีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนถึง 24.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 63.4 ของกำลังแรงงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน อีกทั้งต้องเผชิญกับการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น งานที่ทำขาดความมั่นคง ไม่ได้รับค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม งานที่มีความเสี่ยงและมีอันตรายต่อสุขภาพ เข้าไม่ถึงกองทุนประกันสังคมและบริการอื่น ๆ ของรัฐ และไม่สามารถใช้สิทธิในการรวมตัวต่อรอง (เนื่องมาจากการที่ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้ให้การคุ้มครองครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ) เป็นต้น

ผลสำเร็จของการดำเนินงานในหนังสือเล่มนี้ เกิดจากความร่วมมือร่วมใจของ “ที่ปรึกษาและคณะทำงานทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ซึ่ง “ที่ปรึกษาของคณะทำงาน” มาจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ “คณะทำงานฯ” ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ องค์การเอกชน(มูลนิธิ) องค์การมหาชน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งสิ้น 26 คน กระทรวงแรงงานจึงขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้

“ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554” เล่มนี้ นอกจากจะใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานด้านแรงงานนอกระบบของภาคีต่าง ๆ (ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์การเอกชนต่าง ๆ) ในปี 2554 แล้ว ยังใช้เป็นฐาน/ข้อมูลในการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระยะกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2555 – 2559) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ต่อไป

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
กระทรวงแรงงาน
กันยายน 2553

สารบัญ

	หน้า
1. หลักการและเหตุผล	1
2. วัตถุประสงค์	5
3. คำนียามแรงงานนอกระบบ	5
4. กรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554	8
5. โครงสร้างกำลังแรงงาน	9
6. สถานการณ์/ปัญหาของแรงงานนอกระบบ	16
7. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน (SWOT)	18
8. วิสัยทัศน์	27
9. พันธกิจ	27
10. ยุทธศาสตร์	28
ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ	28
ยุทธศาสตร์ที่ 2 : เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน	31
ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การขยายโอกาสการมีงานทำ	32
ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	33
11. แนวทางการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์	33
ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ	33
ยุทธศาสตร์ที่ 2 : เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน	36
ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การขยายโอกาสการมีงานทำ	39
ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	40
ภาคผนวก	
(1) Road Map การทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ประจำปีงบประมาณ 2553 กระทรวงแรงงาน	43
(2) สรุปการประชุมสัมมนาโครงการทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี 2550 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2553 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ	44
(3) คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 104/2553 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2553 เรื่องแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	50
(4) สรุปการประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์ “ร่าง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554” เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2553 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ	53
(5) ตารางแสดงจำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามกลุ่มอาชีพ/อาชีพ (7 กลุ่มอาชีพ/61อาชีพ) (จากผลการวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายของสำนักงานประกันสังคม โดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ปี 2553	60

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554

1. หลักการและเหตุผล

กระทรวงแรงงาน ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการมีแผนยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาแรงงานนอกระบบ อันเป็นแรงงานที่มีความสำคัญทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงมูลค่าทางเศรษฐกิจ จึงได้จัดตั้งสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” (แล้วเสร็จเมื่อกุมภาพันธ์ 2550) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหาร และปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงาน ในการดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ 2 ประการ ดังนี้

1.1 นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ต้องแตกต่างจากการบริหารจัดการแรงงานในระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้าง ผู้มีบทบาทสำคัญจึงได้แก่รัฐและตัวแรงงานนอกระบบเอง เศรษฐกิจนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงต้องทำงานในเชิงรุก และการออกกฎหมายใดๆ ต้องทำด้วยความระมัดระวัง และการสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคม ควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้แรงงานมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิในฐานะประชาชนและได้รับโอกาสการทำงานที่ดีในฐานะที่เป็นแรงงาน ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการต้องมียุทธศาสตร์ภาคีจำนวนมาก ซึ่งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย มีดังนี้

(1) การตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

(2) การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ “เศรษฐกิจนอกระบบ” สามารถทำได้โดยถือว่าเศรษฐกิจภาคนี้สร้าง “ภูมิคุ้มกัน” ให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ (รวมทั้งแรงงานนอกระบบ) จึงต้องกระทำไม่เพียงด้วย “ความรู้” เท่านั้น แต่ต้องเป็นความรู้ในลักษณะที่ “รู้เท่าทัน” ต่อความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบ พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลก บริบทเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของไทย

(3) การบริหารจัดการ “เศรษฐกิจนอกระบบ” ควรพิจารณาการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” เพื่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของแรงงานเป็นหลัก

(4) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ควรเริ่มต้นจากการพิจารณาคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบในภาพรวม ซึ่งมีความหลากหลายโดยธรรมชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถพิจารณายุทธศาสตร์ในภาพรวมและกลุ่มเป้าหมายการทำงานได้ชัดเจน จากนั้นจึงพิจารณาคุณลักษณะของแรงงานแต่ละกลุ่ม

(5) กระทรวงแรงงานมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งต้องทำงานเชื่อมประสานในลักษณะการสร้างภาคีในการทำงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) กรอบแนวคิดหลักของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ควรเน้นที่การ “คุ้มครอง” “ส่งเสริม” และ “พัฒนา” อันเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดการกับความเลื่อมล้ำและความเปราะบางของแรงงาน

(7) ผู้บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และเจ้าหน้าที่ต้องเข้าใจความแตกต่างของ “เนื้องาน” ระหว่างการบริหารจัดการแรงงานในระบบซึ่งมีนายจ้างเป็นภาคีการทำงาน กับแรงงานนอกระบบซึ่งไม่มีนายจ้างชัดเจน และความหลากหลายของแรงงานนอกระบบทำให้การบริหารจัดการจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นจำนวนมาก

(8) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ จำเป็นต้องเข้าใจทั้งคุณลักษณะของแรงงานศักยภาพของแรงงาน และปัญหาที่แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เผชิญอยู่ ซึ่งจะช่วยให้มาตรการใดๆ ที่จะกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน เป็นไปโดยสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบ

(9) การนำกรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาใช้ พึงกระทำด้วยความระมัดระวัง และต้องพิจารณาถึงกลไกต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการเสริมพลังให้ทำงานได้เต็มที่ แทนที่จะจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจะนำไปสู่การทำงานที่ซ้ำซ้อน และลดทอนความเข้มแข็งของกลไกหรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และในขณะเดียวกันต้องระมัดระวังการใช้คำต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น ไม่ใช่คำว่า “สภาพแรงงาน” สำหรับการรวมตัวของแรงงานนอกระบบ

(10) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติควรกำหนดเป้าหมายในระยะต้น และระยะยาว ในระยะต้น (2 ปีแรก) ควรให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดย

- 1) ระบุบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของกระทรวงแรงงานต่อแรงงานนอกระบบ
- 2) เสริมสร้างความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้แก่ผู้บริหาร หัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ โดยการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ความแตกต่างของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบ รวมถึงทักษะที่จำเป็นต่อการการทำงานเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาแรงงานนอกระบบ ทักษะในการทำงานเชิงภาคี ฯลฯ

3) จัดทำโครงการนำร่องบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่เป็นจังหวัดนำร่องในภูมิภาคต่างๆ โดยให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ที่กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลัก ทั้งนี้เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน การเลือกพื้นที่โครงการนำร่องอาจใช้เกณฑ์จำนวนและประเภทของแรงงานนอกระบบ ตลอดจนความพร้อมของบุคลากร จากนั้นประเมินผลสรุปเป็นบทเรียนเพื่อขยายผลการทำงานในวงกว้าง

4) กระทรวงแรงงานโดยสำนักงานปลัดกระทรวงประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกันต่อบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และ พัฒนาแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์ที่กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้บรรจุแผนยุทธศาสตร์เหล่านี้ไว้ในยุทธศาสตร์การทำงานของตน รวมทั้งกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผล

5) พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ กำหนดข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอให้หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลอยู่แล้ว จัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมตามความจำเป็น ในขณะเดียวกัน สนับสนุนให้แต่ละจังหวัดจัดเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบที่จำเป็นแต่ยังไม่ได้มีการจัดเก็บ

6) ศึกษาความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาข้อจำกัดต่างๆ ในการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ จากนั้นจึงศึกษาความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับกฎหมายฉบับสำคัญหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

หลังเสร็จสิ้นระยะเวลาเตรียมการ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ควรให้ความสำคัญต่อ (1) ลักษณะเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ซึ่งแรงงานนอกระบบมีลักษณะอาชีพ สภาพปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน (2) ความพร้อมของบุคลากรในพื้นที่ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการดำเนินการคุ้มครอง ส่งเสริม และ พัฒนา ควบคู่กันไป

1.2 มาตรการ/แนวทางการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบมี 4 ยุทธศาสตร์ และแต่ละยุทธศาสตร์มีมาตรการ/แนวทางในการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ดังนี้

(1) **ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพแรงงาน** ให้ความสำคัญต่อการยกระดับความรู้สามัญ การสนับสนุนให้แรงงานตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เช่น การศึกษาหาความรู้อย่างต่อเนื่อง การออม การใช้ชีวิตอย่างสมดุล การพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงาน และโอกาสการสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงอาชีพ เพศ และอายุของแรงงาน

(2) ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ ให้มีความสำคัญต่อการพัฒนาบริการจัดหางาน โดยคำนึงถึงโอกาสการเข้าถึงบริการของแรงงานในพื้นที่ต่างๆ การเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน แหล่งทุนในการประกอบอาชีพ และโอกาสในการสร้างรายได้โดยผ่านสื่อที่แรงงานกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

(3) ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกัน ให้มีความสำคัญต่อการขยายขอบเขตการคุ้มครองของระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ การสนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ ด้านการเกษตร มีบทบาทในการให้ความรู้ด้านสิทธิแรงงาน การส่งเสริมการรวมกลุ่มในอาชีพต่างๆ เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ การส่งเสริมความรู้ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การรักษาสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อสังคม โดยผ่านชุมชน กลุ่มการเกษตร กลุ่มอาชีพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มอาชีพในชุมชนและนอกชุมชน การส่งเสริมให้เกิดการออมในระดับครอบครัวแรงงาน และการส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวแรงงาน

(4) ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน ให้มีความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บไว้แล้ว และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ การสร้างกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างกลไกการทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

การดำเนินงานหลังจากมีแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการดังนี้

(1) ได้สรุปนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อทราบ และจัดส่งผลงานวิจัยให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และส่วนราชการภายนอกที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขอความร่วมมือให้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ฯ

(2) ได้สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อแผนยุทธศาสตร์ฯ นำเข้าที่ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการกำหนด “แผนปฏิบัติการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ปี 2550 – 2554” เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2550 และได้นำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ไปผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554)

จากการดำเนินงานฯ ข้างต้น เป็นการดำเนินงานเฉพาะในส่วนของกระทรวงแรงงานเท่านั้น ไม่ได้ขยายผลไปยังหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง (ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนต่างๆ) ทำให้กระทรวงแรงงานไม่มีผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในภาพรวม ประกอบกับ

การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงานที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นไปตามภารกิจหลักของหน่วยงาน (ภารกิจปกติ) ยังไม่สามารถบูรณาการระหว่างหน่วยงานได้ อีกทั้ง ยังไม่สามารถนำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมตาม “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี 2550” ไปชี้แนะหรือดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อเสนอของบประมาณ การบูรณาการการปฏิบัติงานกับหน่วยงานภายนอกที่ดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ฯลฯ ประกอบกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้เปลี่ยนไปมาก ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2553 กระทรวงแรงงาน จึงได้มีการทบทวน “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเพื่อขยายความร่วมมือไปยังภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอผู้บริหารกระทรวงแรงงาน หรือ คณะรัฐมนตรี (กรณีมีความชัดเจนเพียงพอ) ให้ความเห็นชอบต่อไป

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อทบทวนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี 2550 ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
- 2.2 เพื่อขยายความร่วมมือและบูรณาการการดำเนินงานกับภาคีที่เกี่ยวข้องในเรื่องแรงงานนอกระบบ
- 2.3 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานด้านแรงงานนอกระบบของภาคีต่างๆ (ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนต่างๆ) ในปี 2554
- 2.4 เพื่อเป็นฐาน/ข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ระยะกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2555 – 2559) ต่อไป

3. คำนิยามแรงงานนอกระบบ

หลาย ๆ หน่วยงาน ใช้คำนิยาม “แรงงานนอกระบบ” ที่แตกต่างกัน เนื่องจากคำนิยามภารกิจที่แตกต่างกัน
สรุปดังนี้

หน่วยงาน	คำนิยาม “แรงงานนอกระบบ” ที่ใช้
1. สำนักงานสถิติแห่งชาติ (ปี 2552)	“ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” นิยาม : 1. ผู้มีงานทำ หมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป 2. ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน: ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม และ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
2. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)	“เศรษฐกิจนอกระบบ” ไม่ได้อยู่ที่การประกอบอาชีพอิสระเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงแรงงานรับจ้างด้วย พร้อมๆ กับการปรับคำที่ใช้เรียกเศรษฐกิจนอกระบบจาก Informal Sector เป็น Informal Economy (ILO, 2002) ภายใต้คำจำกัดความใหม่นี้ ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบประกอบด้วย 1. ผู้ประกอบอาชีพอิสระในวิสาหกิจที่ไม่เป็นทางการ คนกลุ่มนี้ประกอบด้วย นายจ้าง ผู้จ้างงานตนเอง (Own account operator) และสมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid family worker) แรงงานที่ทำงานนอกระบบ ซึ่งอาจเป็นงานในวิสาหกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ครอบครัว และ แรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน แรงงานกลุ่มนี้หมายถึงแรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานรับเหมาช่วง ในภาคอุตสาหกรรม แรงงานพันธะสัญญา และแรงงานชั่วคราว แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Worker) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน
3. กระทรวงแรงงาน (เดิม)	ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน
4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน	ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ซึ่งเป็นแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองแตกต่างไปจาก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2551

หน่วยงาน	คำนิยาม “แรงงานนอกระบบ” ที่ใช้
5. สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน	ผู้มีงานทำ มีรายได้และไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1. <u>กลุ่มที่มีการทำงาน หรือ รับจ้าง และมีรายได้</u> เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว หรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย 2. <u>ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง</u> เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า เจ้าของร้านชำ หรือรายขายยา ทนายความ แพทย์ เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ
6. กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข	แรงงานหรือกลุ่มอาชีพสัญชาติไทยในชุมชน เกษตรกรรายย่อย เกษตรพันธะสัญญา กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มแรงงาน ภาคบริการ ได้แก่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่ หากเร่แผงลอย แรงงานรับจ้างและบริการทั่วไป แรงงานก่อสร้าง โดยไม่รวมแรงงานข้ามชาติ (<i>Illegal Migrant Worker</i> : เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้มาทำงานเป็นการชั่วคราว เพื่อทดแทนการขาดแรงงานในประเทศไทย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา)

สรุป ปัจจุบันทุกหน่วยงาน (รวมทั้งกระทรวงแรงงาน) ใช้นิยาม “แรงงานนอกระบบ” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหลัก/อ้างอิง เนื่องจากทุกหน่วยงานอ้างอิงสถิติ/ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ หากหน่วยงานใดยังไม่รวมแรงงานกลุ่มใด หรือยังขาดแรงงานกลุ่มใด ตามความหมายหน่วยงานตนเอง ให้ใส่ “หมายเหตุ” กำกับไว้

นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จำแนกประเภทแรงงานนอกระบบ ไว้ว่าเป็นแรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคมและสวัสดิการ ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน (มักได้รับค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ มีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน รายได้ที่ได้รับอาจจะเป็นไปตามจำนวนชิ้นงานที่ทำ ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน และไม่มีสัญญาการจ้างงาน) และไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time worker) คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (home-based worker) คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (sub-contract worker) และคนงานที่ทำงานระยะสั้น (short-time worker) โดยสามารถที่จะจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีรายได้ประจำ/หรือไม่ประจำ ได้แก่ แรงงานที่รับจ้างเอางานไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างทำของ แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ และคนทำงานบ้าน คนขับรถ (ส่วนตัวตามบ้าน) เป็นต้น

2. กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชาวนา ชาวสวน แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

4. กรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 44 ได้บัญญัติข้อความที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทั้งในและนอกระบบว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน”

และมาตรา 84 (7) บัญญัติข้อความว่า “ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งค้ำครองให้ผู้ทำงานมีคุณค่าอย่างเดียวกัน ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ”

4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมที่ให้อำลังแรงงานได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ การประกอบอาชีพ และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้กับตนเองที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และสังคมไทย นำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน การขยายหลักประกันทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ (เช่น หาบเร่แผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้าง คนขับแท็กซี่ เกษตรกร ซึ่งเป็นผู้มีอาชีพอิสระ ไม่มีนายจ้าง และขาดหลักประกันความมั่นคงในการค้ำครอง) โดยเป้าประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คือ การอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของคนในสังคม การจัดสวัสดิการค้ำครองผู้มีงานทำและแรงงานนอกระบบปรากฏอยู่ใน 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ที่กำหนดให้มีการกระจายระบบสวัสดิการสังคมทั้งในและนอกระบบให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานและประชาชนทั่วไป ยุทธศาสตร์นี้เน้นการพัฒนาคนใน 3 มิติ ได้แก่การพัฒนาคนให้มีคุณธรรม มีความรู้ มีสุขภาพที่ดี และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตทั้งในเรื่องของระบบสวัสดิการสังคม การค้ำครองทางสังคม และหลักประกันต่างๆ 2) ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ได้กำหนดบทบาทของชุมชน

ที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการของคนในชุมชน และ 3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนให้มีการส่งเสริมระบบการออมเพื่อสร้างความมั่นคงให้ผู้มีงานทำทุกคน และประชาชนทั่วไป

4.3 นโยบายรัฐบาล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ดังนี้ “ดำเนินการให้แรงงานทั้งในและนอกระบบได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานไทย โดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพการจ้างงาน โดยการส่งเสริมให้สถานประกอบการผ่านการทดสอบและรับรองตามมาตรฐานระบบการจัดการปฏิบัติต่อแรงงานด้านสิทธิและคุ้มครองให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสากล”

4.4 แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554) ยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ คือ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน จะเป็นการเตรียมความพร้อมแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยพัฒนาและส่งเสริมสวัสดิการ การให้ความคุ้มครอง สร้างหลักประกันทางสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน พัฒนาระบบคุ้มครองและความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พัฒนาระบบการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการประกันสังคม และการคุ้มครองแรงงาน ขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ พัฒนาแรงงานไทยเพื่อเพิ่มโอกาสทางการค้า ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประกันสังคมและคุ้มครองแรงงานในระบบและนอกระบบ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจ

4.5 นโยบายด้านแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน ส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบ ให้ได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานไทย

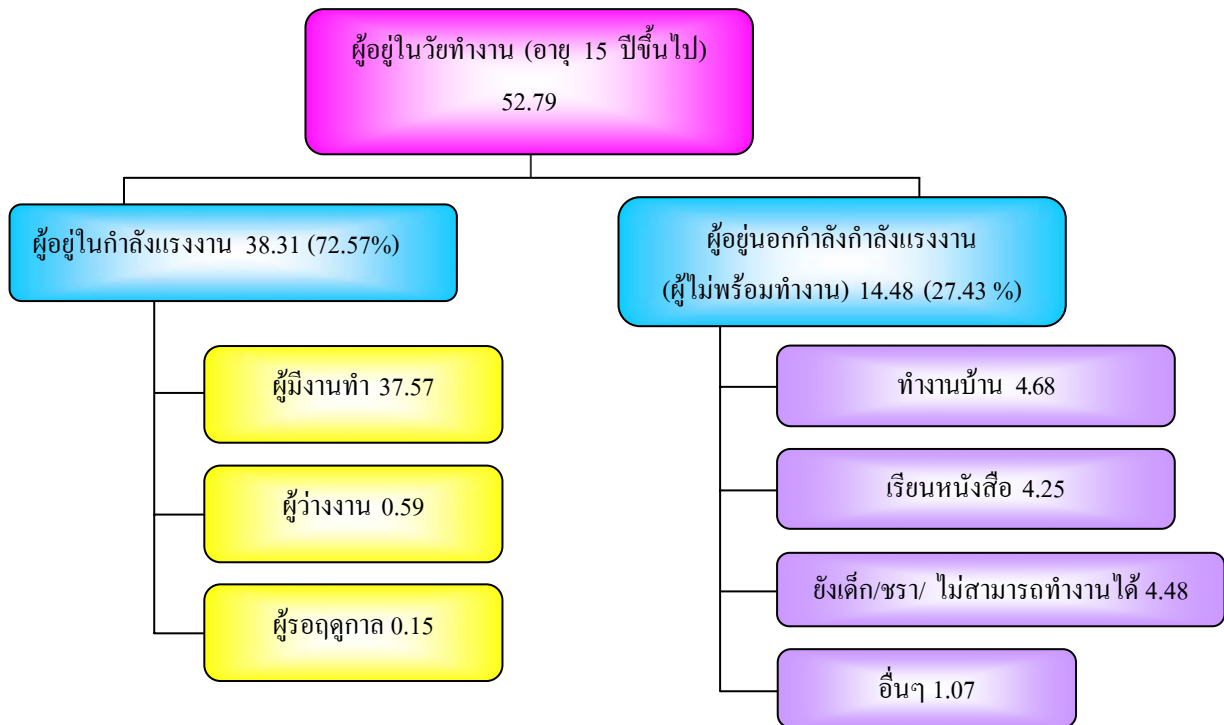
5. โครงสร้างกำลังแรงงาน

5.1 ภาวะการทำงานของประชากรปี 2552

ในปี 2552 ประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ในวัยทำงานหรืออายุ 15 ปีขึ้นไปจำนวน 52.79 ล้านคน จำแนกเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน ได้แก่ ผู้มีงานทำ ผู้ว่างงาน และผู้รอฤดูกาล รวมจำนวน 38.31 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 72.57 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ขณะที่ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงานซึ่งได้แก่ผู้ทำงานบ้าน เรียนหนังสือ เด็ก และคนชรา คนที่ไม่สามารถทำงานได้มีร้อยละ 27.43 หรือ 14.48 ล้านคน (แผนภูมิ 1)

แผนภูมิ 1: ภาวะการทำงานของประชากร ปี 2552

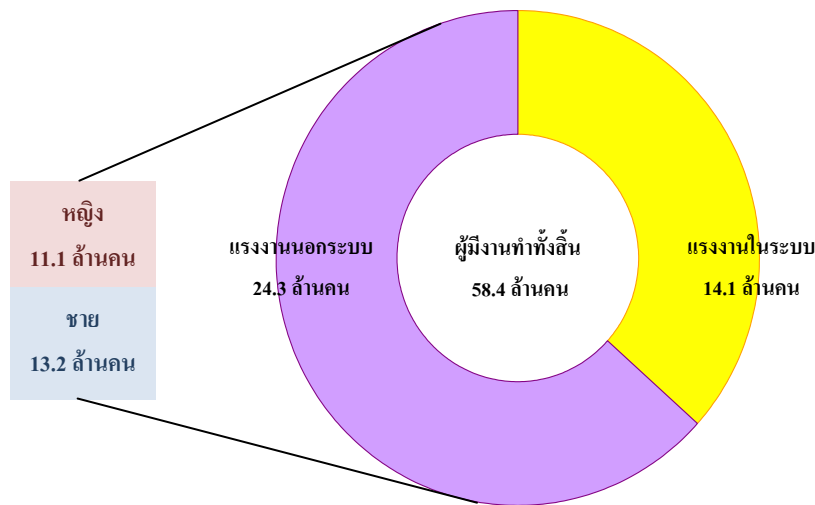
หน่วย: ล้านคน



5.2 สรุปข้อมูลภาพรวมของแรงงานนอกระบบมิติต่างๆ ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2552 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

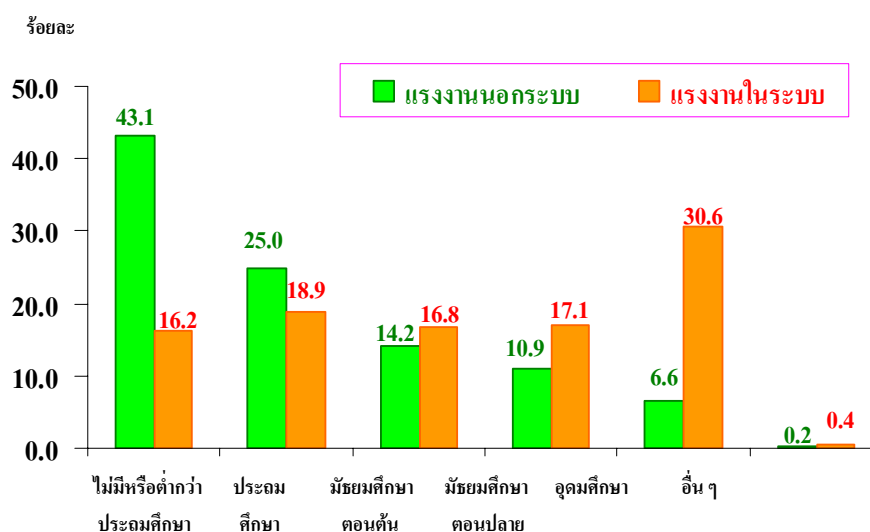
5.2.1 จำนวนแรงงานนอกระบบ ผลการสำรวจในปี 2552 พบว่า มีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.4 ล้านคน โดยเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน หรือเรียกว่าแรงงานนอกระบบ 24.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 63.4 และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบ หรือแรงงานในระบบ 14.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 36.6 สำหรับแรงงานนอกระบบเมื่อพิจารณาระหว่าง เพศชายและหญิงมีจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก คือเป็นเพศชาย 13.2 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 54.3 และเป็นผู้หญิง 11.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 45.7 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ปรากฏตามแผนภูมิ 2

แผนภูมิ 2: จำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามเพศ พ.ศ. 2552



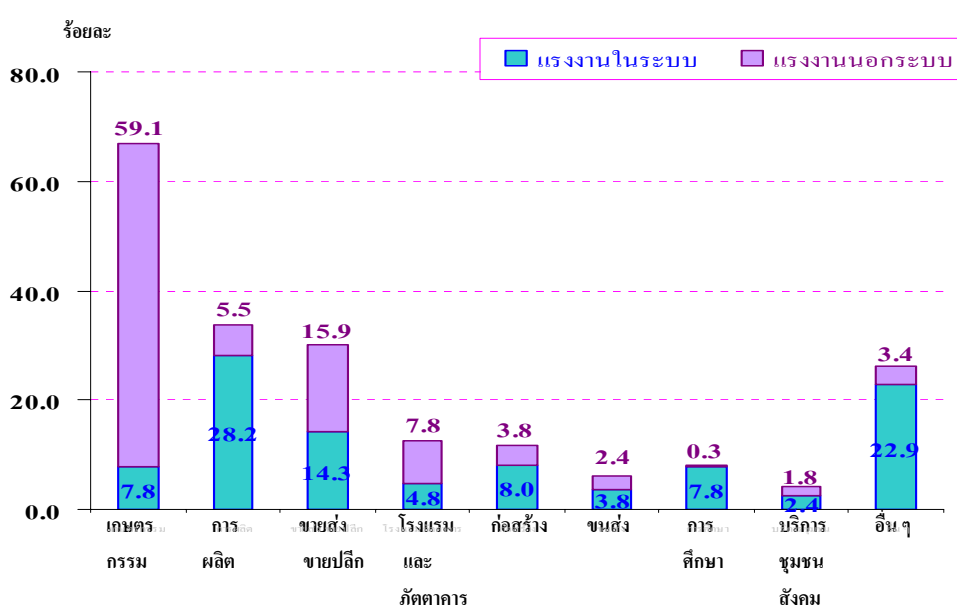
5.2.2 ระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับต่ำกว่าประถมศึกษาและระดับประถมศึกษามากที่สุด จำนวนประมาณ 16.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 68.1 รองมาเป็นระดับมัธยมศึกษา 6.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 25.1 และระดับอุดมศึกษา 1.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 6.6 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบเป็นผู้มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนัก ดังนั้น หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องควรได้มีการส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาแก่แรงงานนอกระบบ ปรากฏตามแผนภูมิ 3

แผนภูมิ 3: เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ
จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ พ.ศ. 2552



5.2.3 ลักษณะการทำงานของแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการทำงานทางเศรษฐกิจพบว่า แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม จำนวน 14.4 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 59.1 ของแรงงานนอกระบบ รองลงมาทำงานอยู่ในสาขาการขนส่งและการขายปลีก 3.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 15.9 สาขาการโรงแรมและภัตตาคาร 1.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.8 สาขาการผลิต 1.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.5 สาขาการก่อสร้าง 9.2 แสนคน หรือคิดเป็นร้อยละ 3.8 และที่เหลือทำงานอยู่ในสาขาอื่นๆ ปรากฏตามแผนภูมิ 4

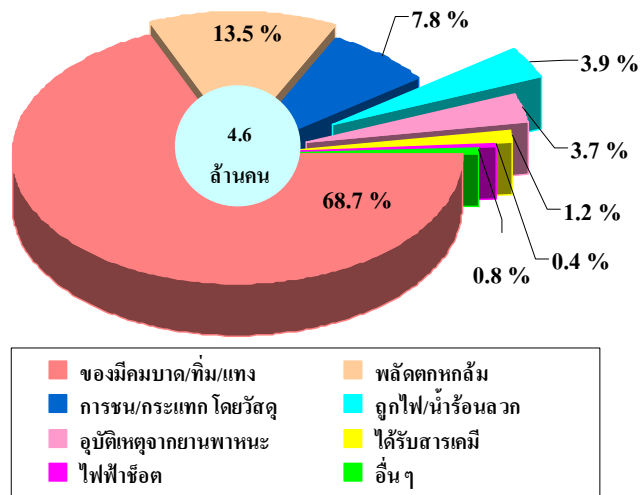
**แผนภูมิ 4: เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ
จำแนกตามลักษณะการทำงาน พ.ศ. 2552**



5.2.4 การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ สำหรับการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานของแรงงานนอกระบบในปี 2552 มีจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 4.6 ล้านคน ที่ได้รับบาดเจ็บและอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยลักษณะของการเกิดอุบัติเหตุและบาดเจ็บเกิดจากการถูกของมีคมบาดมากที่สุด ร้อยละ 68.7 รองลงมาเป็น การพลัดตกหกล้ม ร้อยละ 13.5 การชนและกระแทก ร้อยละ 7.8 ไฟไหม้หรือน้ำร้อนลวก ร้อยละ 3.9 อุบัติเหตุจากยานพาหนะ ร้อยละ 3.7 ได้รับสารเคมี ร้อยละ 1.2 ไฟฟ้าช็อต ร้อยละ 0.4 และอื่นๆ ร้อยละ 0.8 ตามลำดับ

หากพิจารณาแรงงานนอกระบบผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุในปี 2552 พบว่า มีจำนวนประมาณวันละ 12,603 คน นับว่าเป็นสถิติที่ค่อนข้างสูง ถึงแม้ว่าการบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจะเกิดจากของมีคมบาดหรือทิ่มแทงก็ตาม แต่สถานประกอบการสมควรเข้ามาดูแลและสร้างความปลอดภัยจากการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบมากขึ้น ปรากฏตามแผนภูมิ 5

แผนภูมิ 5: ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามการได้รับบาดเจ็บ
หรืออุบัติเหตุ พ.ศ. 2552



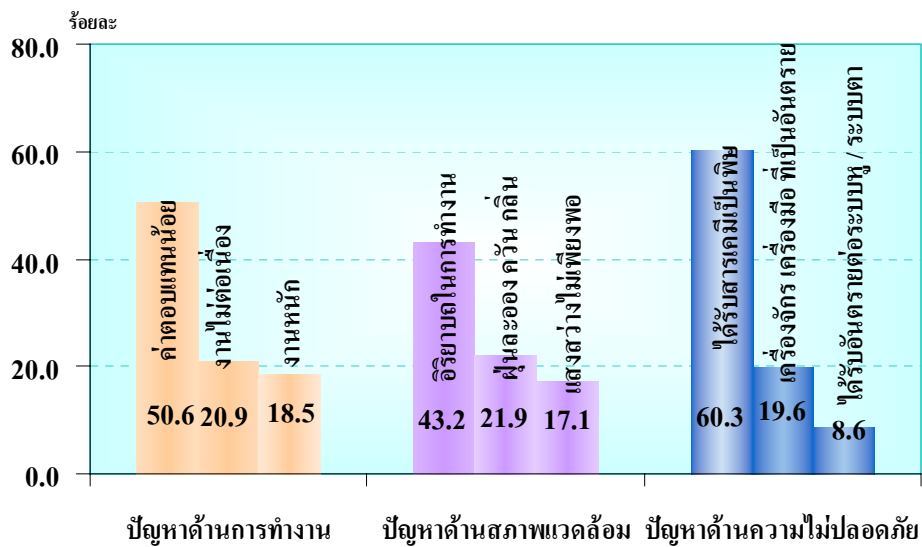
5.2.5 ปัญหาของแรงงานนอกระบบ ผลจากการสอบถามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากแรงงานนอกระบบต่อปัญหาต่างๆ จากการทำงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาซึ่งพบว่า

ปัญหาด้านการทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปัญหาการได้รับค่าตอบแทนน้อย ร้อยละ 50.6 รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ 20.9 และทำงานหนัก ร้อยละ 18.5 ตามลำดับ

สำหรับปัญหาด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่แรงงานนอกระบบประสบมากที่สุด คือ อริยาบถในการทำงาน (ไม่ค่อยได้เปลี่ยนลักษณะท่าทางในการทำงาน) ร้อยละ 43.2 มีฝุ่น ควัน กลิ่น ร้อยละ 21.9 และมีแสงสว่างไม่เพียงพอ ร้อยละ 17.1

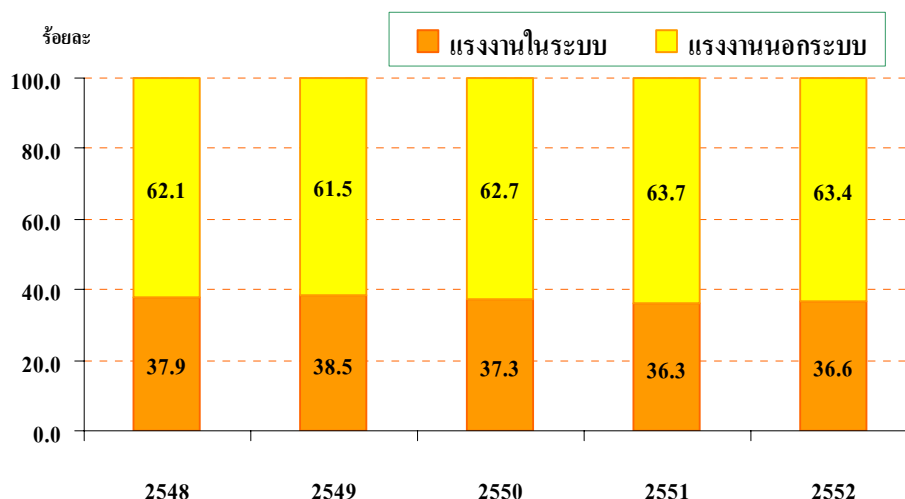
ปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน ส่วนใหญ่ คือ การได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ 60.3 เครื่องจักร เครื่องมือ ที่เป็นอันตราย ร้อยละ 19.6 และการได้รับอันตรายต่อระบบหู/ระบบตา ร้อยละ 8.6 ปรากฏตามแผนภูมิ 6

แผนภูมิ 6: ปัญหาของแรงงานนอกระบบ ปี 2552



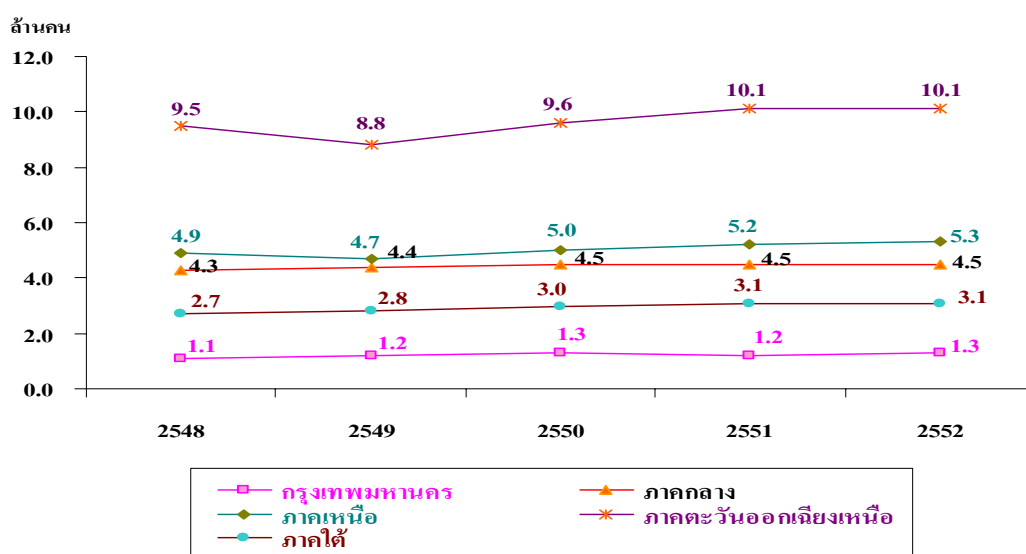
5.2.6 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของแรงงานนอกระบบในช่วงปี 2548-2552 เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ : ข้อมูลตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปี 2552 พบว่าผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2548 มีแรงงานนอกระบบ 22.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 62.1 และในปี 2552 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 24.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 63.4 จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น 1.8 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 1.3 ปรากฏตามแผนภูมิ 7

แผนภูมิ 7: เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงแรงงานในระบบและนอกระบบ 2548-2552



เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานนอกระบบในแต่ละภูมิภาคระหว่างปี 2548 ถึง ปี 2552 พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังคงเป็นภาคที่มีแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นมากที่สุดอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2548 มีจำนวน 9.5 ล้านคน และในปี 2552 เพิ่มขึ้นเป็น 10.1 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้น 6 แสนคน รองลงมาเป็นภาคเหนือ ในปี 2548 มีจำนวน 4.9 ล้านคน ปี 2552 มีจำนวน 5.3 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้น 4 แสนคน ซึ่งเท่ากับภาคใต้จาก 2.7 ล้านคน เป็น 3.1 ล้านคน ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นเท่ากันคือ 2 แสนคน ปรากฏตามแผนภูมิ 8

แผนภูมิ 8: การเปลี่ยนแปลงแรงงานนอกระบบ จำแนกโดยภาค ปี 2548 - 2552

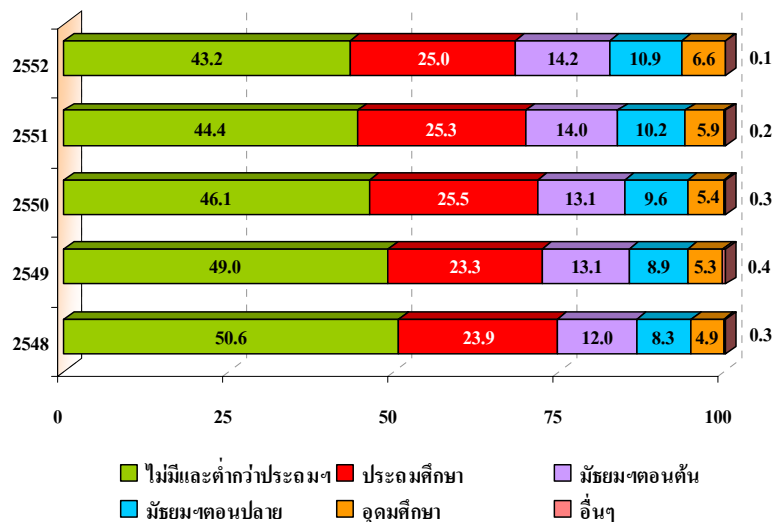


สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา โดยในปี 2548 มีอยู่ร้อยละ 50.6 ปี 2552 ร้อยละ 43.2 รองลงมาเป็นแรงงานนอกระบบที่อยู่ในกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา ตามลำดับ

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงปี 2548 ถึงปี 2552 แรงงานนอกระบบที่สำเร็จการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาเป็นต้นไป มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนผู้ที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษาลดลง แต่เป็นการลดลงในอัตราค่อนข้างช้า สรุปจะเห็นได้ว่าระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ก็ยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มของผู้มีการศึกษาไม่สูงนัก ปรากฏตามแผนภูมิ 9

แผนภูมิ 9: เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ

พ.ศ. 2548-2552



6. สถานการณ์/ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 10 (พ.ศ. 2504 – 2554) นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รายงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545 ระบุอย่างชัดเจนว่า "แรงงานเศรษฐกิจภาคนอกระบบ"¹ สามารถสร้างมูลค่าให้กับประเทศไทยเมื่อปี 2545 โดยคำนวณได้ถึง 2.38 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น (Labour Intensive) แต่แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองกฎหมายตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และนโยบายอื่นๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมก็ไม่สอดคล้องกับบริบทของความเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งมวลสมาชิก "แรงงานเศรษฐกิจภาคนอกระบบ" ณ ปัจจุบันมีจำนวนถึง 24.3 ล้านคน (สำนักงานสถิติ, 2552) ที่ทำงานเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว ในลักษณะแตกต่างกัน โดยไม่มีนายจ้าง หรือนายจ้างก็ถูกยกเว้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

¹ "เศรษฐกิจภาคนอกระบบ" คือ ต้นตอของการเกิดแรงงานนอกระบบที่เป็นผลพวงของเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็กและกลุ่มผู้รับเหมาช่วง (Sub contractor) ในระบบอุตสาหกรรมและกลุ่มผู้ทำงานในระบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ในอุตสาหกรรมเกษตร

ประกันสังคมของรัฐบาล ทำให้ขาดหลักประกันรายได้และหลักประกันทางสังคม ทั้งขณะทำงานและเมื่อพ้นวัยทำงานเข้าสู่วัยชราภาพ

จากการทบทวนงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ พบว่าปัญหาหลักๆ ของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย มีดังนี้

(1) ปัญหาความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เนื่องจากสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่เหมาะสม จากการดัดแปลงบ้านที่อยู่อาศัยให้เป็นที่ทำงาน โดยขาดความรู้ ความเข้าใจและความตระหนักที่เพียงพอในเรื่องสุขภาพความปลอดภัย หรือจากอุปกรณ์การทำงานที่ไม่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ และทำท่าทางการทำงานที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปวดเมื่อย รวมทั้งการทำงานไม่ต่อเนื่อง ได้รับค่าตอบแทนต่ำจึงต้องทำงานต่อเนื่องยาวนาน ไม่มีการจัดเวลาพักผ่อนที่เหมาะสม

(2) ปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ยังไม่เป็นที่รับรู้และเข้าใจของสังคมและรัฐบาล ส่งผลให้ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายหลักในการให้บริการสุขภาพ ทำให้หน่วยงานรัฐกำหนดนโยบายการบริการด้านสุขภาพ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ไม่ได้ให้ความสำคัญ ไม่มีนโยบาย และไม่มีแผนงานเฉพาะในการให้บริการสุขภาพแก่แรงงานนอกระบบ

(3) ปัญหาความมั่นคงในการประกอบอาชีพและสวัสดิการสังคม แรงงานนอกระบบไม่มีงานที่ต่อเนื่อง ได้ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม ต้องทำงานหนัก ไม่มีวันหยุด มีชั่วโมงการทำงานยาวนานกว่าแรงงานทั่วไป ขาดหลักประกันทางสังคม เข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม และไม่มีสวัสดิการอื่นใด เนื่องจากขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย

(4) ระบบข้อมูลที่ขาดความชัดเจนในระดับกลุ่ม ระดับพื้นที่ และสภาพปัญหา ทำให้ขาดข้อมูลในการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานนอกภาคการเกษตร แม้ว่าจะมีการจัดทำระบบข้อมูลสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเกษตรกร โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรทุก 2 ปี

(5) แรงงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.6) ใช้บริการในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ขณะที่สิทธิตามบัตรทองมีข้อจำกัดเรื่องการบริการด้านอาชีวอนามัยและปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health: OSH)

(6) มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ไม่มีความมั่นคง ต้องดิ้นรนในการทำงานเพื่อความอยู่รอด ทำให้ขาดการรวมกลุ่มไม่สามารถใช้สิทธิในการต่อรอง

(7) ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ

(8) หน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงแรงงาน ไม่มีสำนักงานระดับอำเภอ ตำบล ส่วนหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับแรงงานนอกระบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานีอนามัย ยังขาดข้อมูลพื้นฐานและ

ขาดความเข้าใจในเรื่องปัญหาความต้องการของแรงงาน จึงไม่เกิดการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย หรือ ออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติตำบลจัดสรรงบประมาณ สำหรับการดูแล ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครอง แรงงานนอกระบบ

ปัญหาของแรงงานนอกระบบดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบในระดับที่ แตกต่างกันไป ดังนั้น การทำความเข้าใจกับปัญหาแรงงานนอกระบบ จึงมีความจำเป็นต่อการจัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ในระยะต่อไป

7. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน (SWOT)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบใช้วิธีการทำ SWOT analysis เพื่อ ประเมินสภาพแวดล้อมภายในที่เป็นจุดแข็ง (strength) และ/หรือ จุดอ่อน (weakness) ของการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ และประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็น โอกาส (opportunity) และ/หรือ อุปสรรค (threat) ที่จะส่งผลกระทบทางบวกหรือลบต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

7.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (จุดแข็ง/จุดอ่อน)

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
1. แรงงานนอกระบบได้รับความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีบทบาทสูงต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศ รวมถึงมีความสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิต (Production Chain) โดยรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ และได้กำหนดมาตรการ นโยบาย รวมทั้งออกกฎหมายคุ้มครอง และจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ เช่น การประกันสังคมตามมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น 2. ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน เริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมี	1. นโยบาย/มาตรการของรัฐ ยังมีลักษณะของการจัดการเฉพาะเรื่องขาดการเชื่อมโยงหรือการจัดการในลักษณะที่เป็นองค์รวม ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เช่น การประกันสังคมตามมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น 2. กฎหมาย/กฎระเบียบ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนในด้านการไม่ครอบคลุมและไม่สามารถรองรับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมที่ครอบคลุมหรือรองรับเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างในระบบไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบ อาทิเช่น กลุ่มแรงงานภาคการเกษตร, ผู้รับงานมาทำที่บ้าน, ผู้รับจ้างทำของ, คนขับยานพาหนะ และคนรับใช้ตามบ้าน เป็นต้น และแม้ว่าในปี 2547 กระทรวงแรงงานฯ จะได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วย

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
บทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 3. มีภาคี/เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบ ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถประสานความร่วมมือ และขยายแนวคิด ในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ไปยังแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น 4. กระทรวงแรงงานเริ่มเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และพร้อมที่จะเข้ามาเป็นหน่วยงานกลางหรือเป็นเจ้าภาพหลัก ในการบริหารจัดการ และบูรณาการจัดการแรงงานนอกระบบ โดยที่ผ่านมามีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (แล้วเสร็จ กุมภาพันธ์ 2550) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงาน ในการดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน 5. กระทรวงแรงงานมีประสบการณ์และองค์ความรู้ด้านแรงงานนอกระบบที่สามารถถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานรัฐอื่นๆ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ 6. การที่ยังมีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมากประมาณ 24 ล้านคน ทำให้การใช้	การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน แต่ก็ยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองในหลักการที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สาระสำคัญที่กฎกระทรวงให้การคุ้มครองก็คือเรื่องสุขภาพความปลอดภัย แต่ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องกลไก มาตรการการปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมายอยู่มาก 3. ภาครัฐยังขาดการสังเคราะห์ องค์ความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเศรษฐกิจ/แรงงานนอกระบบ เนื่องจากขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร ขาดการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ดี และส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่ชัดเจนในองค์ความรู้ที่สำคัญสำหรับการทำงาน เช่น คำจำกัดความ การแบ่งประเภท ลักษณะอาชีพ และ สถานการณ์ของแต่ละอาชีพ เป็นต้น ทำให้ไม่เกิดความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงาน หรือการจัดสรรบทบาทระหว่างหน่วยงาน 4. การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากสภาพการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคง ต้องดิ้นรนในการทำงานเพื่อความอยู่รอด ทำให้ขาดการรวมกลุ่ม ไม่สามารถใช้สิทธิในการต่อรอง กอปรกับแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมความคุ้มครองทางสังคม (เงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย เงินทดแทนเมื่อประสบอันตรายกรณีทุพพลภาพ การให้บริการเงินกู้ฉุกเฉิน ระบบการออมทรัพย์กรณีบำนาญผลประโยชน์จากการประกันรายได้ขั้นต่ำ เป็นต้น) 5. ฐานข้อมูลกลุ่มแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นหมวดหมู่ชัดเจน อาทิเช่น ที่ผ่านมามีเพียงว่ามี

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
นโยบายเชิงมหภาคที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานนอกระบบน่าจะได้รับความสนใจจากประชาชน	จำนวนแรงงานนอกระบบทั้งสิ้นก็ร้าย แต่ยังขาดความชัดเจนว่ากลุ่มคนกลุ่มนี้เป็นใคร อยู่ในพื้นที่ใดและสภาพความต้องการแรงงานในพื้นที่เป็นอย่างไร การจัดเก็บข้อมูลยังไม่สามารถทำได้อย่างเป็นระบบมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของแรงงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง ทำให้การออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องทำด้วยความระมัดระวัง ส่งผลให้การจัดวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขาดความแม่นยำเท่าที่ควร 6. ที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการกิจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบต่างก็ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ ทำให้ไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมดได้ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างแต่ละหน่วยงาน และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนอีกด้วย 7. ขาดการทำงานในเชิงบูรณาการความร่วมมือในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจากภาคีที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กระทรวงแรงงานฯ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น รวมทั้ง หน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงแรงงาน ไม่มีสำนักงานระดับอำเภอ ตำบล หน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับแรงงานนอกระบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานีอนามัย 8. ไม่มีโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแบบองค์รวม

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
	9. การคุ้มครองผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 (ปรับปรุงใหม่) อาจจะไม่ตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากไม่มีการสมทบจากฝ่ายรัฐบาล และสิทธิประโยชน์ไม่เท่าเทียมกับมาตรา 33 10. ขาดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ต้องการเข้าระบบการคุ้มครองจริงๆ (Effective Demand) เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายรักษาพยาบาลฟรีอยู่แล้ว อีกทั้งแรงงานนอกระบบบางส่วนยังมีการประกันสุขภาพควบคู่ไปกับการประกันชีวิตส่วนหนึ่งแล้ว จึงอาจทำให้มีผู้สนใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม มาตรา 40 น้อย 11. แรงงานนอกระบบมีหลายกลุ่มและมีความหลากหลายในด้านอาชีพและรายได้ ซึ่งบางครั้งมีรายได้ไม่แน่นอน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ยากจน (ประมาณ 5-6 ล้านคน) โอกาสที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตน จึงเป็นไปได้ยาก 12. แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังคงมีระดับการศึกษาต่ำ (ในปี 2551 พบว่าแรงงานนอกระบบเกือบร้อยละ 70 เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า) ทำให้เกิดความเปราะบางและความเสี่ยงทั้งต่อตนเองและระบบเศรษฐกิจ รวมถึงทิศทางการพัฒนาสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ

7.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (โอกาส/ข้อจำกัด)

โอกาส (Opportunities)	ข้อจำกัด (Threats)
1. รัฐธรรมนูญ/กฎหมายสากล โดยรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันและกฎหมายสากลได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน	1. การขาดนโยบายและกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองและการสร้างหลักประกันสังคม โดยเฉพาะนโยบายที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กร

โอกาส (Opportunities)	ข้อจำกัด (Threats)
ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ/แรงงานนอกระบบให้มีความครอบคลุมจริงจัง และเกิดการบริหารจัดการที่ดี 2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และกรอบทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) กำหนดให้ขยายความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง อันจะนำไปสู่ทิศทางที่ดีของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ 3. รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนเรื่อง สังคมสวัสดิการ หรือ Welfare society ทำให้แนวทางการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบมีความชัดเจนมากขึ้น 4. รัฐบาลในชุดปัจจุบันได้มีการวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้วบางส่วน อาทิ การจดทะเบียนคนยากจน การจัดระเบียบรถตู้โดยสาร และรถจักรยานยนต์รับจ้าง ทำให้มีฐานข้อมูลในเรื่องของแรงงานนอกระบบ ช่วยในการแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง เป็นต้น 5. รัฐบาลเร่งรัดนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยมีกรอบทิศทางและหน่วยงานรับผิดชอบหลักชัดเจน ซึ่งจะส่งผลเชิงบวกต่อการขยายตัวของแรงงานนอกระบบและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ 6. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีนโยบายการดำเนินงานในเรื่องของ “งานที่มี	ปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการคุ้มครองส่งเสริม และพัฒนาแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ 2. ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก (รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆ) กระจุกกระจาย ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ รายได้น้อย และไม่มี ความมั่นคงด้านรายได้ อีกทั้งไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ ส่งผลกระทบให้แรงงานที่อยู่นอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม 3. ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ยังคงขาดระบบสวัสดิการเกี่ยวกับบำนาญบำนาญรองรับสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง 4. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมนอกระบบไม่เห็นด้วยหรือคัดค้าน เนื่องจากต้องการแรงงานนอกระบบเพราะมีค่าจ้างต่ำ และไม่ต้องการยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องการหลีกเลี่ยงภาษี ส่งผลให้การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเป็นไปอย่างยากลำบาก 5. ด้วยลักษณะของแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความหลากหลายในด้านสถานภาพการทำงาน (เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) ลักษณะงาน (เช่น งานในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร) และลักษณะของแรงงาน (เช่น แรงงานเด็ก แรงงานสูงอายุ แรงงานต่างด้าว) ทำให้การบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้มีความซับซ้อนทั้งในเชิงเป้าหมาย มาตรการ และพื้นที่การทำงาน

โอกาส (Opportunities)	ข้อจำกัด (Threats)
คุณค่า” (Decent Work) ซึ่งให้ความสำคัญของการเคารพหลักการ และสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน สนับสนุนการคุ้มครองด้านสวัสดิการแรงงานให้ทุกคนได้รับเท่าเทียมกัน ซึ่งนับเป็นทิศทางอันดีในการที่จะนำไปสู่การขยายโอกาสในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการทัดเทียมแรงงานในระบบ 7. ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารช่วยสร้างโอกาส การตลาด และการเรียนรู้ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบด้วย 8. ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชนต่างๆ มีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนา หรือประยุกต์ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจชุมชนให้มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นได้ นอกจากนี้วิถีชีวิตของคนในชุมชนโดยทั่วไปมีความเอื้ออาทรสูง ทำให้สามารถรวมตัวเพื่อช่วยเหลือ ดูแล คุ้มครองสมาชิกในชุมชนที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ง่าย 9. การเปิดเสรีทางการค้า (FTA) สร้างโอกาสในการจ้างงานในบางอุตสาหกรรม 10. กระทรวงแรงงานมียุทธศาสตร์ด้านแรงงาน โดยมีแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีกำลังคนเพียงพอทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะแก่แรงงานนอกระบบ	

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในภายนอกที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบข้างต้น นำมาวิเคราะห์โดยกลไกของ TOWS (Dynamics of TOWS Analysis) เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญห 4 ลักษณะคือ

1. **จุดแข็ง-โอกาส (Strength-Opportunity: SO)** เป็นการใช้ศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันแสวงหาโอกาสที่จะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้บรรลุเป้าหมายในอนาคต

- รัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันและปฏิญญาสากลได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการจัดการที่ดี ขณะเดียวกันเครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน เริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)
- หน่วยงานภาครัฐโดยมีกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักที่มีประสบการณ์และองค์ความรู้ด้านแรงงานนอกระบบที่สามารถถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานรัฐอื่นๆ และ ILO มีนโยบายสนับสนุนการคุ้มครองด้านสวัสดิการแรงงานให้ทุกคนได้รับเสมอภาคกัน นับเป็นโอกาสที่จะนำไปสู่การขยายความคุ้มครองและสร้างหลักประกันให้กับแรงงานนอกระบบ (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1)
- รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนเรื่อง สังคมสวัสดิการหรือ Welfare society ทำให้แนวทางการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบมีความชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งยังมีภาคีและเครือข่ายต่างๆ ที่เป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบ ทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถประสานความร่วมมือในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 4)
- การที่มีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน (24 ล้านคน) กอปรกับการเปิดเสรีทางการค้า (FTA) ช่วยสร้างโอกาสในการแข่งขันให้กับแรงงานไทยในบางอุตสาหกรรม และเป็นการขยายตลาดความต้องการแรงงาน (Demand Side) ให้กับแรงงานไทย (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3)
- จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ช่วยสร้างโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านตลาดแรงงาน กอปรกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบ จึงนับเป็นโอกาสอันดีที่ช่วยให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงความต้องการของตลาดแรงงาน (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 3)

2. **จุดแข็ง-ข้อจำกัด (Strength-Threat: ST)** เป็นการใช้ศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันเผชิญกับข้อจำกัดต่างๆ ที่จะป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

- ประเทศไทยยังมีแรงงานนอกระบบอยู่ประมาณ 24 ล้านคน การใช้นโยบายบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในเชิงมหภาคที่เหมาะสมจะได้รับความสนใจจากประชาชน แต่ด้วยความหลากหลายของแรงงานนอกระบบทั้งในด้านสภาพการทำงาน ลักษณะงาน และลักษณะของแรงงาน ทำให้การบริหารจัดการแรงงานมีความซับซ้อนทั้งในเชิงเป้าหมาย มาตรการ และพื้นที่การทำงาน (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)
- แรงงานนอกระบบได้รับความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีบทบาทสูงต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการนโยบาย รวมทั้งออกกฎหมายคุ้มครอง และจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบแต่ยังไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 4)
- ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม ทำให้สามารถบูรณาการงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางคนไม่เห็นด้วยกับงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เนื่องจากต้องการหลีกเลี่ยงภาษี และไม่ต้องการยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)

3. **จุดอ่อน-โอกาส (Weakness-Opportunity: WO)** เป็นแนวทางแก้ปัญหาโดยใช้โอกาสที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานลดจุดอ่อนของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน

- ฐานข้อมูลกลุ่มแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นหมวดหมู่ชัดเจน เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลยังไม่สามารถทำได้อย่างเป็นระบบเพราะแรงงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่ากลุ่มคนกลุ่มนี้เป็นใคร อยู่ในพื้นที่ใดและสภาพความต้องการแรงงานในพื้นที่เป็นอย่างไร ส่งผลให้การจัดวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขาดความแม่นยำเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในชุดปัจจุบันได้มีการวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้วบางส่วน อาทิ การจดทะเบียนคนยากจน การจัดระเบียบรถตู้โดยสาร และรถจักรยานยนต์รับจ้าง ทำให้มีฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบได้ระดับหนึ่ง (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)
- แม้แรงงานนอกระบบมีความหลากหลายในการประกอบอาชีพและรายได้ไม่แน่นอน ทำให้โอกาสที่สมัครใจสมัครเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ในระบบประกันสังคมเป็นไปได้ยาก แต่ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในปัจจุบัน เอื้อประโยชน์ต่อ

การเรียนรู้ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบ สร้างโอกาสการประกอบอาชีพ และการตลาด ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบ (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 2)

- การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบันยังขาดการทำงานในเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐด้วยกันเอง และระหว่างภาครัฐกับภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้แรงงานนอกระบบได้รับหลักประกันทางสังคม และการบริการต่างๆ จากภาครัฐยังไม่ทั่วถึง แต่ด้วยวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นทำให้สามารถรวมตัวผลิตสินค้าและบริการของชุมชนให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นได้ และสามารถช่วยเหลือ ดูแล และให้การคุ้มครองคนสมาชิกในกลุ่มได้เป็นอย่างดี (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 3)
- แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังคงมีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้เกิดความเปราะบางและความเสี่ยงทั้งต่อตนเองและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่อย่างไรก็ตามกระทรวงแรงงานได้มียุทธศาสตร์ในการส่งเสริมคุณภาพของกำลังแรงงาน ซึ่งจะช่วยพัฒนาสมรรถนะให้กับแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 2)

4. จุดอ่อน-ข้อจำกัด (Weakness-Threat: WT) เป็นแนวทางแก้ปัญหาที่ต้องลดทั้งจุดอ่อนและข้อจำกัดซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

- กฎหมาย/กฎระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและรองรับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทั้งในด้านค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สุขภาพ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และภาครัฐเองยังไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1)
- การคุ้มครองผู้ประกันตนตามมาตรา 40 อาจไม่จูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมเนื่องจากไม่มีการสมทบจากฝ่ายรัฐบาลและสิทธิประโยชน์ไม่เท่าเทียมผู้ประกันตนมาตรา 33 และมาตรา 39 อีกทั้งรัฐบาลมีโครงการหลักประกันสุขภาพที่ให้การรักษาพยาบาลฟรีแก่ประชาชนทั่วไปที่มีบัตรประกันสุขภาพยิ่งทำให้แรงงานนอกระบบให้ความสนใจที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมมาตรา 40 น้อย นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินการให้ความคุ้มครองทางสังคมของภาครัฐไม่เห็นด้วยกับกิจกรรมดังกล่าว เพราะจะทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเนื่องจากต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (หลักเกณฑ์ภาษีได้ยากขึ้น จ่ายค่าแรงให้แรงงานนอกระบบสูงขึ้น เป็นต้น) (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)

- ภาครัฐยังขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบ และขาดการสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเศรษฐกิจ/แรงงานนอกระบบ ทำให้การจัดสรรบทบาทการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานขาดความชัดเจนตามไปด้วย รวมถึงการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบก็ไม่สามารถให้การสนับสนุนได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่องเช่นกัน (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 4)
- แรงงานนอกระบบมีหลายกลุ่มและมีความหลากหลายในด้านอาชีพและรายได้ บางครั้งมีรายได้ไม่แน่นอนอีกทั้งยังขาดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการคุ้มครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบ (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 3)

8. วิสัยทัศน์

จากการประมวลปัญหาแรงงานนอกระบบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในหัวข้อที่ผ่านมา ทำให้เล็งเห็นทิศทางการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบได้อย่างกว้างๆ ว่า แรงงานนอกระบบจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองตามสิทธิของการเป็นประชาชนผู้ใช้แรงงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 44 และรัฐต้องให้หลักประกันทางสังคมที่ทำให้แรงงานมั่นใจได้ว่าจะมีโอกาสในการทำงานเมื่อต้องการ และได้รับค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่เป็นธรรม อันนำไปสู่การดำรงชีพที่ทำให้คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบดีขึ้น ด้วยเหตุนี้ การกำหนดทิศทางหรือวิสัยทัศน์ในปี 2554 ของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงประกอบด้วยคำหลักๆ ที่เป็นหัวใจสำคัญคือ ความคุ้มครอง ความมั่นคงในอาชีพ และคุณภาพชีวิต ดังนี้

“แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครอง มีความมั่นคงในอาชีพและมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

9. พันธกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ข้างต้น การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงควรมีพันธกิจดังต่อไปนี้

1. ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบ
2. สร้างความเท่าเทียม ทั่วถึงและเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ
3. พัฒนาแรงงานให้มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ

4. เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานให้กับแรงงานนอกระบบ
5. พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
6. สร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง
7. ร่วมพัฒนาและทดลองปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง

10. ยุทธศาสตร์

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามพันธกิจและบรรลุผู้วิสัยทัศน์ที่กำหนด จึงกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ 4 ยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

10.1 ยุทธศาสตร์การขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ

โดยผลักดันการออกกฎหมายที่ให้การคุ้มครองและมีหลักประกันในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ สนับสนุนให้แรงงานนอกระบบรู้จักการออมเพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้สำหรับการเข้าสู่วัยชรา และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตในบั้นปลาย พัฒนาระบบบริการสาธารณสุข อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม รวมถึงการดูแลด้านความปลอดภัยในการทำงาน และดำเนินการจัดการสุขภาวะให้กับแรงงานนอกระบบโดยให้การสนับสนุนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงานนอกระบบ

แนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความสำคัญต่อ

10.1.1 ยกร่าง/ปรับปรุง พัฒนากฎหมาย/ออกกฎหมายคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบ ภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า (Decent Work) โดย

(1) สนับสนุนการออมภาคครัวเรือนและการออมเมื่อวัยชราอย่างมีระบบในรูปแบบต่างๆ (เช่น พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ ร่าง พ.ร.บ. กองทุนสวัสดิการชรา กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ และไม่ได้มีความคุ้มครองประกันสังคมหรืออยู่ในระบบสวัสดิการของรัฐ ซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 24 ล้านคน ให้สามารถออมเงินไว้เพื่อวัยสูงอายุ)

(2) เตรียมแนวทางการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ...

(3) เร่งรัดการออก พ.ร.บ. อาชีวอนามัยและแก้ไขปัญหาเกษตรพันธสัญญา กรณีสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

(4) มีกลไกการบังคับใช้กฎหมายและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน เพื่อการประสานประโยชน์และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า อันมาซึ่งความขัดแย้งและทำลายความสัมพันธ์ในการจ้างงานระหว่างนายจ้างกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ

(5) เร่งรัดให้มีการขยายความคุ้มครองผู้ประกันตนมาตรา 40 โดยผลักดันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมายโดยเร็ว

(6) ศึกษาวิจัยเพื่อหาความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายสร้างหลักประกันทางสังคมในรูปสวัสดิการของรัฐ (ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข การว่างงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ และการเสียชีวิต โดยคำนึงถึงการแบ่งบทบาทและการร่วมกันบรรดูลากิจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรภาคประชาชน)

(7) ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรภาคประชาชน (โดยอาศัยหลักการรวมกลุ่ม เพื่อรับการสนับสนุนจากรัฐผ่านการขึ้นทะเบียนรับรองเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกในชุมชน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปตามพื้นฐานของแต่ละชุมชน ได้แก่ การจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์สัจจะวันละบาท สวัสดิการจากฐานการผลิตและธุรกิจชุมชน เช่น กองทุนสวัสดิการโรงสีชุมชน สวัสดิการจากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น สหกรณ์ยาสมุนไพร กลุ่มปลูกหม่อนเลี้ยงไหม กลุ่มป่าชุมชน สวัสดิการจากฐานอุดมการณ์หรือศาสนา และสวัสดิการจากฐานผู้ยากลำบาก เป็นต้น)

(8) ลดภาระหนี้สินให้กับคนทำงานนอกระบบ โดยบังคับใช้กฎหมายกับนายทุนนอกระบบอย่างเคร่งครัด

(9) การทดลองปฏิบัติการกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้สามารถคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้จริง

10.12 สนับสนุน นโยบายพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบ

(1) เพิ่มสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ กรณีทดแทนการขาดรายได้ในระหว่างเจ็บป่วย และระหว่างคลอดบุตร

(2) กำหนดให้แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มเป้าหมายในการบริหารจัดการด้านสุขภาพ สร้างแผนงาน จัดสรรงบประมาณ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในกองทุนสุขภาพต่างๆ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

(3) พัฒนาระบบบริการสาธารณสุขให้มีมิติด้านอาชีวอนามัย

(4) พัฒนานุเคราะห์ด้านสาธารณสุขทุกระดับ ให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัย สามารถให้บริการแก่แรงงานนอกระบบ ตั้งแต่บริการในระดับปฐมภูมิและระบบการส่งต่อ

(5) พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายและหน่วยงานทางวิชาการด้านแรงงานนอกระบบ (เช่น สำนักงานป้องกันและควบคุมโรค (สคร.) ฯลฯ ให้สามารถสนับสนุนทางวิชาการแก่บุคลากรสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มแรงงานนอกระบบ)

(6) เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน สามารถประเมินสุขภาพตนเอง เป็นอาสาสมัครเฝ้าระวังสุขภาพและความเสี่ยงอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน สามารถปรับปรุงกระบวนการผลิตและสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีความปลอดภัย

(7) บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยบริการสาธารณสุขปฐมภูมิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลและจัดบริหารสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มแรงงานนอกระบบชุมชน ให้เข้ามามีบทบาทในการสร้างสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

10.1.3 สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีนโยบายการจัดการสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

(1) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวบรวมและสังเคราะห์ประสบการณ์ความสำเร็จ ในงานสร้างเสริมสุขภาพของแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นต้นแบบในการเรียนรู้และเป็นแนวทางการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

(2) สร้างความรู้ ความเข้าใจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นแรงงานนอกระบบในทุกมิติ เช่น จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียนแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ อปท. เห็นความสำคัญและมีข้อมูลเพียงพอในการออกเทศบัญญัติ และมีแผนงบประมาณในการดูแลแรงงานนอกระบบในพื้นที่

(3) ให้ อปท. ร่วมกับผู้นำแรงงานนอกระบบ ผู้นำชุมชน จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ

(4) การพัฒนาศักยภาพและการสร้างความเข้มแข็ง เพื่อสร้างพื้นที่ของแรงงานนอกระบบผ่านกระบวนการแผนชุมชน เวทีประชาคม หรือช่องทางอื่นๆ ที่มี

(5) ผลักดันให้แก้ไขประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อให้ อปท. ดำเนินการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น โดยให้องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ มีผู้แทนของกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพที่มีความเสี่ยง กลุ่มละ 1 คน

(6) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทบพวชนโยบายและกฎหมาย เพื่อเพิ่มอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการคุ้มครอง และสร้างหลักประกันทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(7) ให้จัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพในชุมชน ซึ่งทุกฝ่าย คือ แรงงานนอกระบบ ผู้ว่าจ้าง กองทุนหมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันจ่ายสมทบและบริหาร

จัดการกองทุน ซึ่งจะดูแลแรงงานนอกระบบในทุกด้าน อาทิ สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน ประกันราคาผลผลิต การกู้ยืม เป็นต้น

10.2 ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน

โดยพัฒนาทักษะฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ เป็นการเพิ่มโอกาสในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ จากการที่รัฐมีนโยบายเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีดังกล่าว รวมทั้งเพิ่มมาตรฐานฝีมือแรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิตและบริการ ตลอดจนเร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้นเพื่อทัดเทียมแรงงานนานาประเทศ

แนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความสำคัญต่อ

10.2.1 พัฒนาทักษะฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ และโอกาสในการทำงาน

10.2.2 เร่งยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน

10.2.3 เพิ่มผลิตภาพและ/หรือสมรรถนะให้กับแรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิตและบริการ

10.2.4 จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาฝีมือแรงงานระดับชาติผ่าน กพร.ปช.

10.2.5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ในการเพิ่มสมรรถนะของคนทำงานให้ตรงกับความต้องการ

10.2.6 เร่งรัดจัดทำระบบมาตรฐานวิชาชีพ/มาตรฐานฝีมือแรงงานให้สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติ (อย่างจริงจัง) มุ่งเน้นให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระทางด้านวิชาชีพ ต้องมี Certificate ทุกคน

10.2.7 น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในภาคการผลิตและบริการ เพื่อลดรายจ่ายและเพิ่มคุณภาพชีวิต

10.2.8 เร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้น

10.2.9 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อขยายตลาดได้หลักให้กับผู้ประกอบการ เช่น เพิ่มผลิตภาพการผลิต ปรับเพิ่มเสริมด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสมในกระบวนการผลิต และพัฒนาด้านการตลาด และด้านโลจิสติกส์

10.2.10 ยกย่อง (Empower) ผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และแรงงานให้สามารถสนับสนุนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10.2.11 สนับสนุนกระบวนการผลิต สีเขียวเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อการพัฒนาการผลิตที่ยั่งยืน

10.2.12 พัฒนาระบบมาตรฐานผลิตภัณฑ์ เพื่อยกระดับคุณภาพและมูลค่าเพิ่มสินค้าให้กับไทย

10.2.13 การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการมีงานทำในกับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงานให้สอดคล้องกับบริบทในแต่ละพื้นที่

10.2.14 ส่งเสริมให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการมีงานทำในระดับจังหวัดและระดับชาติ ที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมทั้งการพัฒนาทักษะ การลงทุน และการช่วยเหลือในยามว่างงานและการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง

10.2.15 จัดตั้งศูนย์ประสานเพื่อส่งเสริมการมีงานทำในระดับจังหวัด เพื่อเชื่อมโยงระหว่างแหล่งงานกับกลุ่มแรงงานที่ต้องการงานเสริมรายได้ โดยมีระบบการจัดการที่สามารถจะเชื่อมโยงเรื่องการพัฒนาทักษะ การจัดการเงินทุน และการควบคุมคุณภาพ

10.2.16 พัฒนาผู้ประกอบการที่มีการจ้างงานแรงงานนอกระบบให้เป็นผู้ประกอบการที่ดีที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมมีสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน การมีสวัสดิการที่เหมาะสมและมีกระบวนการจัดการเพื่อให้มีการจ้างต่อเนื่องและเป็นธรรม

10.3 ยุทธศาสตร์การขยายโอกาสการมีงานทำ

โดยส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบ เพื่อโอกาสในการมีงานทำและมีรายได้ที่มั่นคง

แนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความสำคัญต่อ

10.3.1 ส่งเสริมให้มีงานทำที่ยั่งยืน

10.3.2 ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบ

10.3.3 พัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานครอบคลุมทั่วถึงแรงงานนอกระบบ

10.3.4 ส่งเสริมให้มีแหล่งจ้างงาน/สร้างรายได้กระจายไปทุกท้องถิ่นผ่านระบบ CSR (Corporate Social Responsibility : บรรษัทภิบาล หมายถึง การดำเนินกิจกรรมภายในและภายนอกองค์กร ที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมทั้งในระดับใกล้และไกล ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรหรือทรัพยากรจากภายนอกองค์กร ในอันที่จะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข)

10.3.5 สร้างโอกาสให้กับแหล่งรายได้เสริม (ทั้งที่เป็น Non-farm Enterprises และ Off-farm Enterpriser) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านรายได้

10.3.6 ศึกษาวิจัยนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีงานทำเพื่อกำหนด แนวทางการบริหารจัดการเพื่อมุ่งเป้าหมายการส่งเสริมการมีงานทำ แทนการสร้างหลักประกันการว่างงาน ซึ่งเป็นการแก้ไขปลายเหตุ

10.3.7 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดระบบการจ้างงานในท้องถิ่น และการเชื่อมโยงการส่งเสริมการมีงานทำกับองค์กรภาคเอกชนและภาครัฐ

10.4 ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

โดยการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบ และกลไกการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจด้านแรงงานนอกระบบให้กับหน่วยงานและภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญต่อ

10.4.1 การสร้างองค์กรและ/หรือกลไกในระดับชาติ (มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) ที่ถาวร (เพื่อเข้ามาสนับสนุนยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบ และประสานทรัพยากรกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และในช่วงเปลี่ยนผ่านที่จะมีหน่วยงานรับผิดชอบระดับชาติเข้ามาดูแลจะต้องยกระดับหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงานให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพระดับหนึ่ง)

10.4.2 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศข้อมูลแรงงานนอกระบบถึงระดับรายบุคคล โดยเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บไว้แล้ว รวมทั้งสำรวจเพิ่มเติม และปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย

10.4.3 การสร้างกลไกการทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

10.4.4 การสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

10.4.5 การพัฒนาขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

10.4.6 การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมต่อการรวมตัวของแรงงานนอกระบบในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติเพื่อการเพิ่มพลังการต่อรองและการจัดการความเสี่ยงจากการทำงานในรูปแบบต่างๆ

10.4.7 พัฒนาผู้นำแรงงานนอกระบบให้เป็นกลไกสร้างการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงด้านการสร้างหลักประกันทางสังคม สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และความมั่นคงในอาชีพและรายได้ในระดับต่างๆ

11. แนวทางการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์

11.1 ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ

เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบได้รับการดูแลคุ้มครองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต

เป้าหมายยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองดูแลและสวัสดิการเพิ่มขึ้น

ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มากขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนและเป็นสมาชิกกองทุน กอช.

เป้าหมายหลักยุทธศาสตร์: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการคลัง

กลยุทธ์ที่ 1: ยกร่าง/ปรับปรุง พัฒนา/ออกกฎหมายคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ.(สำนักงานประกันสังคม)
2. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ....และเตรียมแนวทางการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.๑ (สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง)
3. ยกร่าง พ.ร.บ.สวัสดิการชาวนา พ.ศ....(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
4. เตรียมแนวทางการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.ผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ....(กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
5. ผลักดัน ร่าง กฎกระทรวงคุ้มครองคนทำงานบ้าน พ.ศ....(ภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541) (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
6. การตรวจแรงงานนอกระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
7. การสนับสนุนเทคนิคและวิชาการด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
8. สร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
9. โครงการส่งเสริมและพัฒนาความปลอดภัยและอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานภาคเกษตร สาขาเพาะปลูก (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
10. ส่งเสริมให้ความรู้ด้านคุ้มครองแรงงานแก่แรงงานนอกระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
11. รมรณรงค์เผยแพร่ความรู้ให้แก่แรงงานนอกระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
12. ส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานแก่แรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน (กสร.)
13. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อหาความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายสร้างหลักประกันทางสังคมในรูปสวัสดิการของรัฐ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

กลยุทธ์ที่ 2: ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรภาคประชาชน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) แผนการพัฒนาคูณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ระยะที่ 3 (สำนักงานสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ: สสส.)

2) โครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน)

3) โครงการพัฒนาการจัดบริการอาชีวอนามัยในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สสส.: แผนงานพัฒนาคูณภาพชีวิตแรงงาน และ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ)

- โครงการพัฒนาวิชาการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาสิทธิประโยชน์ในระบบที่มีอยู่ การบริหารจัดการ กำลังคน และการพัฒนาระบบข้อมูลด้านอาชีวอนามัย

- โครงการนำร่องการพัฒนาการจัดบริการอาชีวอนามัยในระดับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเขตร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประเด็นแรงงานนอกระบบใน 4 เขต

- สนับสนุนให้มีการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์เพื่อการจัดบริการด้านอาชีวอนามัยในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กลยุทธ์ที่ 3: สนับสนุน นโยบายพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงาน

นอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) แผนงานสร้างเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบในภาคเกษตร (สำนักงานสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ)

2) แผนงานพัฒนาคูณภาพชีวิตแรงงาน ระยะที่ 3 :โครงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการทำงานในความปลอดภัย ด้านอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานนอกระบบ (สำนักงานสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ และสำนักงานป้องกันควบคุมโรคเขต..) (เป็นโครงการนำร่องการพัฒนาระบบบริการโดยใช้จังหวัดเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ เนื่องจากปัจจุบันนโยบายจังหวัด มีผลต่อการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในมิติต่างๆ)

- วางระบบการเฝ้าระวังความเสี่ยงในระดับพื้นที่

- พัฒนาศักยภาพของหน่วยบริการปฐมภูมิในการให้บริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัย สำหรับแรงงานนอกระบบ

- มุ่งพัฒนาการมีส่วนร่วมของ อปท. ในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยบริการปฐมภูมิ และพัฒนาศักยภาพของชุมชน/แรงงานนอกระบบในการจัดการปัญหาสุขภาพด้วยตนเอง โดยการจัดทำแนวทางการกำกับดูแลการดำเนินงานของ อปท. และได้ส่งมอบแนวทางฯ ดังกล่าวให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนำไปขยายผลสู่ อปท. ต่อไป

3) โครงการสนับสนุนการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบ (สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข) ประกอบด้วย 4 โครงการ/กิจกรรม

- โครงการประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพจากการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการจัดทำระบบเฝ้าระวังความเสี่ยงฯกระจายให้หน่วยงานสาธารณสุขในระดับพื้นที่ทั่วประเทศไปดำเนินการ (ระดับศูนย์เขต จังหวัด หน่วยบริการปฐมภูมิ)

- พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานบริการปฐมภูมิเพื่อให้บริการแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ

- พัฒนาการมีส่วนร่วมของ อปท. ในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ โดยการจัดทำแนวทางการกำกับดูแลการดำเนินงานของ อปท. และส่งมอบแนวทางดังกล่าวให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปขยายผลต่อไป

- โครงการจัดตั้งคลินิกโรคจากการทำงานในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไปให้มีแพทย์อาชีวเวชศาสตร์ พยาบาลอาชีวอนามัยรวมทั้งเครื่องมือตรวจคัดกรองโรคจากการทำงานเพื่อให้มีความพร้อมในการให้บริการแก่ทุกกลุ่มอาชีพ (ไม่ได้เน้นแรงงานนอกระบบ) ตั้งแต่การส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค ตรวจคัดกรอง วินิจฉัยโรคและอุบัติเหตุจากการทำงานให้การรักษาตามแนวทาง/มาตรฐาน ปัจจุบันเปิดดำเนินการแล้ว 47 แห่ง และมีแผนจะขยายให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ครบ 94 แห่งในปี 2556

กลยุทธ์ที่ 4: สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีนโยบายการจัดการสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการส่งเสริมให้ อปท. มีนโยบายจัดการสุขภาพของแรงงานนอกระบบ (สสส.)

- พัฒนาคุณภาพชีวิตเชิงบูรณาการ (ด้านอาชีพมิติสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงานและมีสวัสดิการที่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบในชุมชน)

- สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพในชุมชน

- จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนสำหรับแรงงานนอกระบบขึ้น ทั้งในระดับตำบลและ

จังหวัด

- ส่งเสริมให้ อปท. จัดทำเป็นข้อเทศบัญญัติ

11.2 ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน

เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบมีทักษะฝีมือและศักยภาพในการทำงาน/ประกอบอาชีพ

เป้าหมายยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ/องค์ความรู้ เพื่อการมีงานทำ/การประกอบอาชีพ

ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาทักษะฝีมือมีศักยภาพในการทำงาน/ประกอบอาชีพ

เป้าหมายหลักยุทธศาสตร์: กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

กลยุทธ์ที่ 1: พัฒนาทักษะฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ และเพิ่มโอกาสในการทำงาน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการพัฒนาฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
- 2) โครงการพัฒนาฝีมือและศักยภาพแรงงานก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
- 3) โครงการพัฒนา/ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
- 4) โครงการฝึกอบรม/ฝึกอาชีพ จำนวน 10 กระทรวง 24 ส่วนราชการได้แก่

กระทรวง	กรม
1. การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 1 หน่วยงาน	1. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. เกษตรและสหกรณ์ 3 หน่วยงาน	2. กรมส่งเสริมการเกษตร 3. การส่งเสริมสหกรณ์ 4. สถาบันหม่อนไหมแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติฯ
3. คมนาคม 1 หน่วยงาน	5. กรมการขนส่งทางบก
4. ยุติธรรม 2 หน่วยงาน	6. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน 7. กรมราชทัณฑ์
5. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2 หน่วยงาน	8. กรมวิทยาศาสตร์บริการ 9. สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
6. อุตสาหกรรม 8 หน่วยงาน	10. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 11. สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 12. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 13. สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย 14. สถาบันไทย – เยอรมัน 15. สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ 16. อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิเพื่อสถาบันอาหาร 17. สถาบันยานยนต์

กระทรวง	กรม
7. แรงงาน 2 หน่วยงาน	18. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 19. กรมการจัดหางาน
8. กรุงเทพมหานคร 1 หน่วยงาน	20. สำนักพัฒนาสังคม
9. สาธารณสุข 2 หน่วยงาน	21. กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก 22. องค์การเภสัชกรรม
10. ศึกษาธิการ 2 หน่วยงาน	23. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา 24. สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

กลยุทธ์ที่ 2: เร่งยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

-ยังไม่มีโครงการ-

กลยุทธ์ที่ 3: เพิ่มผลิตภาพและ/หรือสมรรถนะให้กับแรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิตและบริการ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการพัฒนาศักยภาพวิสาหกิจชุมชนในภาคอุตสาหกรรม (TOP OTOP) (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)
- 2) โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ชนบท (สอช.) (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)
- 3) แผนงานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร ผลผลิต: การผลิตสินค้าเกษตรได้รับการส่งเสริมและพัฒนา ประกอบด้วย 4 โครงการดังนี้
 - 3.1) โครงการพัฒนาการเพาะเลี้ยงและปรับปรุงพันธุ์ (กรมประมง)
 - 3.2) โครงการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการปศุสัตว์ (กรมปศุสัตว์)
 - 3.3) โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตรเฉพาะด้าน (กรมส่งเสริมการเกษตร)
 - 3.4) โครงการบริการวิชาการถ่ายทอดเทคโนโลยีหม่อนไหม (กรมหม่อนไหม)

กลยุทธ์ที่ 4: ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ในการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานให้ตรงกับความต้องการ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลการฝึกอาชีพ/ฝึกอาชีพกำลังแรงงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)

กลยุทธ์ที่ 5: เร่งรัดจัดทำระบบมาตรฐานวิชาชีพ/มาตรฐานฝีมือแรงงานให้สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติ (อย่างจริงจัง) เน้นให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระทางด้านวิชาชีพ ต้องมี Certificate ทุกคน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการพัฒนามาตรฐานผู้ให้บริการธุรกิจอุตสาหกรรม (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)

กลยุทธ์ที่ 6: เร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้น

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการจัดโอกาสทางการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน (กระทรวงศึกษาธิการ)

11.3 ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ

เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์: เพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ เพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพ ให้กลุ่มแรงงานนอกระบบ และมีความมั่นคงด้านรายได้

เป้าหมายยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมอาชีพและส่งเสริมการมีงานทำ เพื่อมีงานทำหรือมีอาชีพเสริม

ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับการส่งเสริมอาชีพหรือประกอบอาชีพ

เจ้าภาพหลักยุทธศาสตร์: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

กลยุทธ์ที่ 1: ส่งเสริมให้มีงานทำที่ยั่งยืน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้าน (กรมการจัดหางาน)
- 2) โครงการสร้างอาชีพใหม่ให้คนว่างงาน (กรมการจัดหางาน)
- 3) กองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน (กรมการจัดหางาน)
- 4) โครงการรณรงค์ช่วยเหลือประชาชน (กระทรวงพาณิชย์)
- 5) โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)
- 6) โครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)

กลยุทธ์ที่ 2: ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการแนะแนวอาชีพในชุมชน

กลยุทธ์ที่ 3: ส่งเสริมให้มีแหล่งจ้างงาน/สร้างรายได้กระจายไปทั่วท้องที่ผ่านระบบ CSR

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

-ยังไม่มีโครงการ-

11.4 ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์: กระทรวงแรงงานมีระบบการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ

เป้าหมายยุทธศาสตร์: เป็นหน่วยงานหลักที่มีการบริหารจัดการและการประสานความร่วมมือด้านแรงงานนอกระบบอย่างมีระบบ

ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์: ระดับความสำเร็จของการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนา พ.ศ. 2554

เจ้าภาพหลักยุทธศาสตร์: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กลยุทธ์ที่ 1: การสร้างองค์กรและ/หรือกลไกในระดับชาติด้านแรงงานนอกระบบที่ถาวร รวมทั้งการติดตามประเมินผล

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) ประสานการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559” ร่วมกับมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ ภายใต้อาณัติแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

2) ประสาน/จัดทำ “แผนปฏิบัติการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554” ตามกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

3) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2554 (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่จะบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในภาพรวมในระดับชาติ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

กลยุทธ์ที่ 2: การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

- ดำรวจและบันทึกข้อมูลลงระบบฯ
- ดำรวจและบันทึกข้อมูลลงระบบฯ

- เชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกับหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ
- พัฒนา “สิทธิประโยชน์” เพื่อให้แรงงานนอกระบบบันทึกข้อมูลของตนลงในฐานข้อมูลฯ

2) โครงการประมวล/รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ที่ 3: การสร้างความรู้เข้าใจด้านแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการโครงการประชุมสัมมนาหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
(สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554

1. หลักการและเหตุผล

กระทรวงแรงงาน ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการมีแผนยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาแรงงานนอกระบบ อันเป็นแรงงานที่มีความสำคัญทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงมูลค่าทางเศรษฐกิจ จึงได้จัดตั้งสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” (แล้วเสร็จเมื่อกุมภาพันธ์ 2550) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหาร และปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงาน ในการดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ 2 ประการ ดังนี้

1.1 นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ต้องแตกต่างจากการบริหารจัดการแรงงานในระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้าง ผู้มีบทบาทสำคัญจึงได้แก่รัฐและตัวแรงงานนอกระบบเอง เศรษฐกิจนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงต้องทำงานในเชิงรุก และการออกกฎหมายใดๆ ต้องทำด้วยความระมัดระวัง และการสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคม ควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้แรงงานมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิในฐานะประชาชนและได้รับโอกาสการทำงานที่ดีในฐานะที่เป็นแรงงาน ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการต้องมียุทธศาสตร์ภาคีจำนวนมาก ซึ่งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย มีดังนี้

(1) การตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

(2) การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ “เศรษฐกิจนอกระบบ” สามารถทำได้โดยถือว่าเศรษฐกิจภาคนี้สร้าง “ภูมิคุ้มกัน” ให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ (รวมทั้งแรงงานนอกระบบ) จึงต้องกระทำไม่เพียงด้วย “ความรู้” เท่านั้น แต่ต้องเป็นความรู้ในลักษณะที่ “รู้เท่าทัน” ต่อความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบ พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลก บริบทเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของไทย

(3) การบริหารจัดการ “เศรษฐกิจนอกระบบ” ควรพิจารณาการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” เพื่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของแรงงานเป็นหลัก

(4) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ควรเริ่มต้นจากการพิจารณาคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบในภาพรวม ซึ่งมีความหลากหลายโดยธรรมชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถพิจารณายุทธศาสตร์ในภาพรวมและกลุ่มเป้าหมายการทำงานได้ชัดเจน จากนั้นจึงพิจารณาคุณลักษณะของแรงงานแต่ละกลุ่ม

(5) กระทรวงแรงงานมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งต้องทำงานเชื่อมประสานในลักษณะการสร้างภาคีในการทำงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) กรอบแนวคิดหลักของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ควรเน้นที่การ “คุ้มครอง” “ส่งเสริม” และ “พัฒนา” อันเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดการกับความเลื่อมล้ำและลดความเปราะบางของแรงงาน

(7) ผู้บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และเจ้าหน้าที่ต้องเข้าใจความแตกต่างของ “เนื้องาน” ระหว่างการบริหารจัดการแรงงานในระบบซึ่งมีนายจ้างเป็นภาคีการทำงาน กับแรงงานนอกระบบซึ่งไม่มีนายจ้างชัดเจน และความหลากหลายของแรงงานนอกระบบทำให้การบริหารจัดการจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นจำนวนมาก

(8) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ จำเป็นต้องเข้าใจทั้งคุณลักษณะของแรงงานศักยภาพของแรงงาน และปัญหาที่แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เผชิญอยู่ ซึ่งจะช่วยให้มาตรการใดๆ ที่จะกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน เป็นไปโดยสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบ

(9) การนำกรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาใช้ พึงกระทำด้วยความระมัดระวัง และต้องพิจารณาถึงกลไกต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการเสริมพลังให้ทำงานได้เต็มที่ แทนที่จะจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจะนำไปสู่การทำงานที่ซ้ำซ้อน และลดทอนความเข้มแข็งของกลไกหรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และในขณะเดียวกันต้องระมัดระวังการใช้คำต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น ไม่ใช่คำว่า “สภาพแรงงาน” สำหรับการรวมตัวของแรงงานนอกระบบ

(10) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติควรกำหนดเป้าหมายในระยะต้น และระยะยาว ในระยะต้น (2 ปีแรก) ควรให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดย

- 1) ระบุบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของกระทรวงแรงงานต่อแรงงานนอกระบบ
- 2) เสริมสร้างความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้แก่ผู้บริหาร หัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ โดยการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ความแตกต่างของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบ รวมถึงทักษะที่จำเป็นต่อการดำเนินงานเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาแรงงานนอกระบบ ทักษะในการทำงานเชิงภาคี ฯลฯ

3) จัดทำโครงการนำร่องบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่เป็นจังหวัดนำร่องในภูมิภาคต่างๆ โดยให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ที่กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลัก ทั้งนี้เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน การเลือกพื้นที่โครงการนำร่องอาจใช้เกณฑ์จำนวนและประเภทของแรงงานนอกระบบ ตลอดจนความพร้อมของบุคลากร จากนั้นประเมินผลสรุปเป็นบทเรียนเพื่อขยายผลการทำงานในวงกว้าง

4) กระทรวงแรงงานโดยสำนักงานปลัดกระทรวงประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกันต่อบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และ พัฒนาแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์ที่กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้บรรจุแผนยุทธศาสตร์เหล่านี้ไว้ในยุทธศาสตร์การทำงานของตน รวมทั้งกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผล

5) พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ กำหนดข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอให้หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลอยู่แล้ว จัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมตามความจำเป็น ในขณะเดียวกัน สนับสนุนให้แต่ละจังหวัดจัดเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบที่จำเป็นแต่ยังไม่ได้มีการจัดเก็บ

6) ศึกษาความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาข้อจำกัดต่างๆ ในการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ จากนั้นจึงศึกษาความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับกฎหมายฉบับสำคัญหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

หลังเสร็จสิ้นระยะเวลาเตรียมการ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ควรให้ความสำคัญต่อ (1) ลักษณะเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ซึ่งแรงงานนอกระบบมีลักษณะอาชีพ สภาพปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน (2) ความพร้อมของบุคลากรในพื้นที่ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการดำเนินการคุ้มครอง ส่งเสริม และ พัฒนา ควบคู่กันไป

1.2 มาตรการ/แนวทางการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบมี 4 ยุทธศาสตร์ และแต่ละยุทธศาสตร์มีมาตรการ/แนวทางในการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ ดังนี้

(1) **ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพแรงงาน** ให้ความสำคัญต่อการยกระดับความรู้สามัญ การสนับสนุนให้แรงงานตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เช่น การศึกษาหาความรู้อย่างต่อเนื่อง การออม การใช้ชีวิตอย่างสมดุล การพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงาน และโอกาสการสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงอาชีพ เพศ และอายุของแรงงาน

(2) ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ ให้มีความสำคัญต่อการพัฒนาบริการจัดหางาน โดยคำนึงถึงโอกาสการเข้าถึงบริการของแรงงานในพื้นที่ต่างๆ การเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน แหล่งทุนในการประกอบอาชีพ และโอกาสในการสร้างรายได้โดยผ่านสื่อที่แรงงานกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

(3) ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกัน ให้มีความสำคัญต่อการขยายขอบเขตการคุ้มครองของระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ การสนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ ด้านการเกษตร มีบทบาทในการให้ความรู้ด้านสิทธิแรงงาน การส่งเสริมการรวมกลุ่มในอาชีพต่างๆ เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ การส่งเสริมความรู้ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การรักษาสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อสังคม โดยผ่านชุมชน กลุ่มการเกษตร กลุ่มอาชีพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มอาชีพในชุมชนและนอกชุมชน การส่งเสริมให้เกิดการออมในระดับครอบครัวแรงงาน และการส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวแรงงาน

(4) ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน ให้มีความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บไว้แล้ว และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ การสร้างกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างกลไกการทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

การดำเนินงานหลังจากมีแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการดังนี้

(1) ได้สรุปนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อทราบ และจัดส่งผลงานวิจัยให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และส่วนราชการภายนอกที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขอความร่วมมือให้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์ฯ

(2) ได้สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อแผนยุทธศาสตร์ฯ นำเข้าที่ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการกำหนด “แผนปฏิบัติการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ปี 2550 – 2554” เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2550 และได้นำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ ไปผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554)

จากการดำเนินงานฯ ข้างต้น เป็นการดำเนินงานเฉพาะในส่วนของกระทรวงแรงงานเท่านั้น ไม่ได้ขยายผลไปยังหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง (ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนต่างๆ) ทำให้กระทรวงแรงงานไม่มีผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในภาพรวม ประกอบกับ

การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงานที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นไปตามภารกิจหลักของหน่วยงาน (ภารกิจปกติ) ยังไม่สามารถบูรณาการระหว่างหน่วยงานได้ อีกทั้ง ยังไม่สามารถนำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมตาม “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี 2550” ไปชี้แนะหรือดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อเสนอของบประมาณ การบูรณาการการปฏิบัติงานกับหน่วยงานภายนอกที่ดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ฯลฯ ประกอบกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้เปลี่ยนไปมาก ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2553 กระทรวงแรงงานจึงได้มีการทบทวน “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเพื่อขยายความร่วมมือไปยังภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอผู้บริหารกระทรวงแรงงาน หรือ คณะรัฐมนตรี (กรณีมีความชัดเจนเพียงพอ) ให้ความเห็นชอบต่อไป

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อทบทวนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี 2550 ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
- 2.2 เพื่อขยายความร่วมมือและบูรณาการการดำเนินงานกับภาคีที่เกี่ยวข้องในเรื่องแรงงานนอกระบบ
- 2.3 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานด้านแรงงานนอกระบบของภาคีต่างๆ (ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนต่างๆ) ในปี 2554
- 2.4 เพื่อเป็นฐาน/ข้อมูลเบื้องต้นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ระยะกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2555 – 2559) ต่อไป

3. คำนิยามแรงงานนอกระบบ

หลาย ๆ หน่วยงาน ใช้คำนิยาม “แรงงานนอกระบบ” ที่แตกต่างกัน เนื่องจากคำนิยามภารกิจที่แตกต่างกัน
สรุปดังนี้

หน่วยงาน	คำนิยาม “แรงงานนอกระบบ” ที่ใช้
1. สำนักงานสถิติแห่งชาติ (ปี 2552)	“ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” นิยาม : 1. ผู้มีงานทำ หมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป 2. ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน: ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม และ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
2. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)	“เศรษฐกิจนอกระบบ” ไม่ได้อยู่ที่การประกอบอาชีพอิสระเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงแรงงานรับจ้างด้วย พร้อมๆ กับการปรับคำที่ใช้เรียกเศรษฐกิจนอกระบบจาก Informal Sector เป็น Informal Economy (ILO, 2002) ภายใต้คำจำกัดความใหม่นี้ ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบประกอบด้วย 1. ผู้ประกอบอาชีพอิสระในวิสาหกิจที่ไม่เป็นทางการ คนกลุ่มนี้ประกอบด้วย นายจ้าง ผู้จ้างงานตนเอง (Own account operator) และสมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid family worker) แรงงานที่ทำงานนอกระบบ ซึ่งอาจเป็นงานในวิสาหกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ครอบครัว และ แรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน แรงงานกลุ่มนี้หมายถึงแรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานรับเหมาช่วง ในภาคอุตสาหกรรม แรงงานพันธะสัญญา และแรงงานชั่วคราว แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Worker) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน
3. กระทรวงแรงงาน (เดิม)	ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน
4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน	ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ซึ่งเป็นแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองแตกต่างไปจาก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2551

หน่วยงาน	คำนิยาม “แรงงานนอกระบบ” ที่ใช้
5. สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน	ผู้มีงานทำ มีรายได้และไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1. <u>กลุ่มที่มีการทำงาน หรือ รับจ้าง และมีรายได้</u> เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว หรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย 2. <u>ผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง</u> เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า เจ้าของร้านชำ หรือรายขายยา ทนายความ แพทย์ เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ
6. กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข	แรงงานหรือกลุ่มอาชีพสัญชาติไทยในชุมชน เกษตรกรรายย่อย เกษตรพันธะสัญญา กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มแรงงาน ภาคบริการ ได้แก่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่ หาบเร่แผงลอย แรงงานรับจ้างและบริการทั่วไป แรงงานก่อสร้าง โดยไม่รวมแรงงานข้ามชาติ (<i>Illegal Migrant Worker</i> : เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้มาทำงานเป็นการชั่วคราว เพื่อทดแทนการขาดแรงงานในประเทศไทย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา)

สรุป ปัจจุบันทุกหน่วยงาน (รวมทั้งกระทรวงแรงงาน) ใช้นิยาม “แรงงานนอกระบบ” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหลัก/อ้างอิง เนื่องจากทุกหน่วยงานอ้างอิงสถิติ/ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ หากหน่วยงานใดยังไม่รวมแรงงานกลุ่มใด หรือยังขาดแรงงานกลุ่มใด ตามความหมายหน่วยงานตนเอง ให้ใส่ “หมายเหตุ” กำกับไว้

นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จำแนกประเภทแรงงานนอกระบบ ไว้ว่าเป็นแรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคมและสวัสดิการ ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน (มักได้รับค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ มีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน รายได้ที่ได้รับอาจจะเป็นไปตามจำนวนชิ้นงานที่ทำ ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน และไม่มีสัญญาการจ้างงาน) และไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time worker) คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (home-based worker) คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (sub-contract worker) และคนงานที่ทำงานระยะสั้น (short-time worker) โดยสามารถที่จะจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีรายได้ประจำ/หรือไม่ประจำ ได้แก่ แรงงานที่รับจ้างเอางานไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างทำของ แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ และคนทำงานบ้าน คนขับรถ (ส่วนตัวตามบ้าน) เป็นต้น

2. กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชาวนา ชาวสวน แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

4. กรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 44 ได้บัญญัติข้อความที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทั้งในและนอกระบบว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน”

และมาตรา 84 (7) บัญญัติข้อความว่า “ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งค้ำครองให้ผู้ทำงานมีคุณค่าอย่างเดียวกัน ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ”

4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมที่ให้อำลังแรงงานได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ การประกอบอาชีพ และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้กับตนเองที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และสังคมไทย นำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน การขยายหลักประกันทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ (เช่น หาบเร่แผงลอย มอเตอร์ไซด์รับจ้าง คนขับแท็กซี่ เกษตรกร ซึ่งเป็นผู้มีอาชีพอิสระ ไม่มีนายจ้าง และขาดหลักประกันความมั่นคงในการค้ำครอง) โดยเป้าประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คือ การอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันของคนในสังคม การจัดสวัสดิการค้ำครองผู้มีงานทำและแรงงานนอกระบบปรากฏอยู่ใน 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ที่กำหนดให้มีการกระจายระบบสวัสดิการสังคมทั้งในและนอกระบบให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานและประชาชนทั่วไป ยุทธศาสตร์นี้เน้นการพัฒนาคนใน 3 มิติ ได้แก่การพัฒนาคนให้มีคุณธรรม มีความรู้ มีสุขภาพที่ดี และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตทั้งในเรื่องของระบบสวัสดิการสังคม การค้ำครองทางสังคม และหลักประกันต่างๆ 2) ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ได้กำหนดบทบาทของชุมชน

ที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการของคนในชุมชน และ 3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืนให้มีการส่งเสริมระบบการออมเพื่อสร้างความมั่นคงให้ผู้มีงานทำทุกคน และประชาชนทั่วไป

4.3 นโยบายรัฐบาล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ดังนี้ “ดำเนินการให้แรงงานทั้งในและนอกระบบได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานไทย โดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพการจ้างงาน โดยการส่งเสริมให้สถานประกอบการผ่านการทดสอบและรับรองตามมาตรฐานระบบการจัดการปฏิบัติต่อแรงงานด้านสิทธิและคุ้มครองให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสากล”

4.4 แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554) ยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ คือ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน จะเป็นการเตรียมความพร้อมแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยพัฒนาและส่งเสริมสวัสดิการ การให้ความคุ้มครอง สร้างหลักประกันทางสังคมและส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน พัฒนาระบบคุ้มครองและความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พัฒนาระบบการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการประกันสังคม และการคุ้มครองแรงงาน ขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ พัฒนาแรงงานไทยเพื่อเพิ่มโอกาสทางการค้า ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประกันสังคมและคุ้มครองแรงงานในระบบและนอกระบบ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจ

4.5 นโยบายด้านแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน ส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบ ให้ได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานไทย

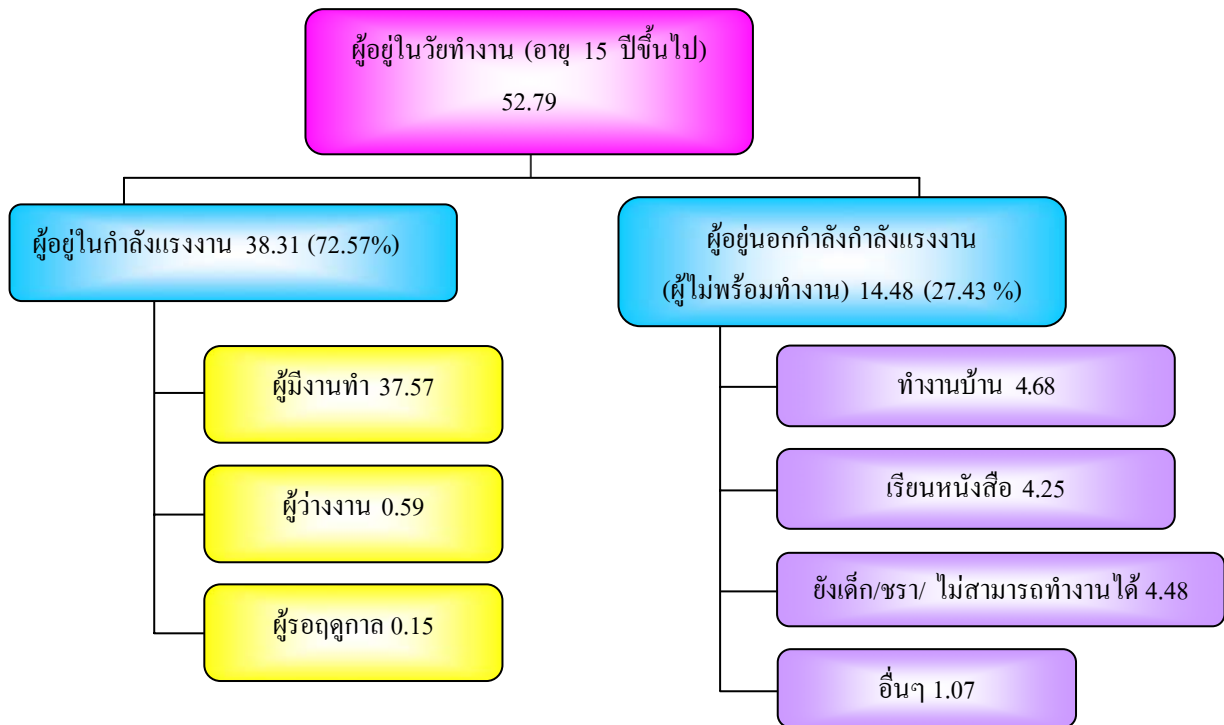
5. โครงสร้างกำลังแรงงาน

5.1 ภาวะการทำงานของประชากรปี 2552

ในปี 2552 ประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ในวัยทำงานหรืออายุ 15 ปีขึ้นไปจำนวน 52.79 ล้านคน จำแนกเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน ได้แก่ ผู้มีงานทำ ผู้ว่างงาน และผู้รอฤดูกาล รวมจำนวน 38.31 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 72.57 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด ขณะที่ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงานซึ่งได้แก่ผู้ทำงานบ้าน เรียนหนังสือ เด็ก และคนชรา คนที่ไม่สามารถทำงานได้มีร้อยละ 27.43 หรือ 14.48 ล้านคน (แผนภูมิ 1)

แผนภูมิ 1: ภาวะการทำงานของประชากร ปี 2552

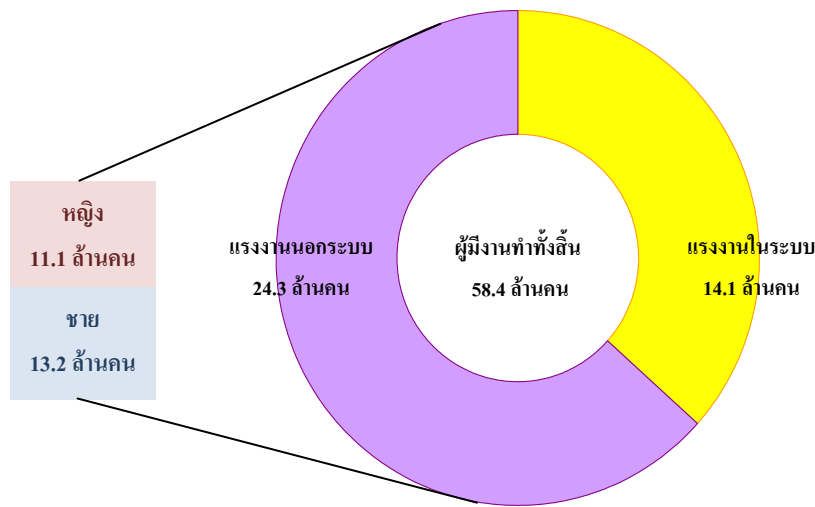
หน่วย: ล้านคน



5.2 สรุปข้อมูลภาพรวมของแรงงานนอกระบบมิติต่างๆ ผลการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2552 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

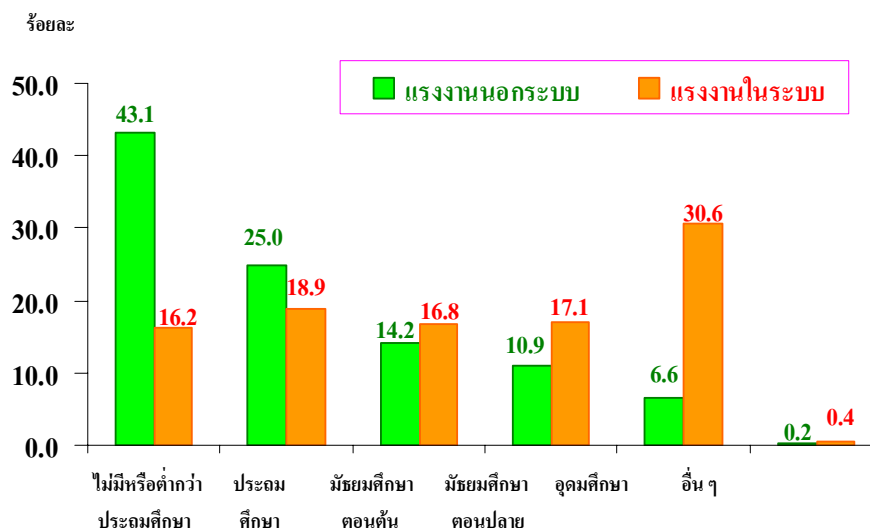
5.2.1 จำนวนแรงงานนอกระบบ ผลการสำรวจในปี 2552 พบว่า มีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.4 ล้านคน โดยเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน หรือเรียกว่าแรงงานนอกระบบ 24.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 63.4 และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบ หรือแรงงานในระบบ 14.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 36.6 สำหรับแรงงานนอกระบบเมื่อพิจารณาระหว่าง เพศชายและหญิงมีจำนวนไม่แตกต่างกันมากนัก คือเป็นเพศชาย 13.2 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 54.3 และเป็นผู้หญิง 11.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 45.7 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ปรากฏตามแผนภูมิ 2

แผนภูมิ 2: จำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามเพศ พ.ศ. 2552



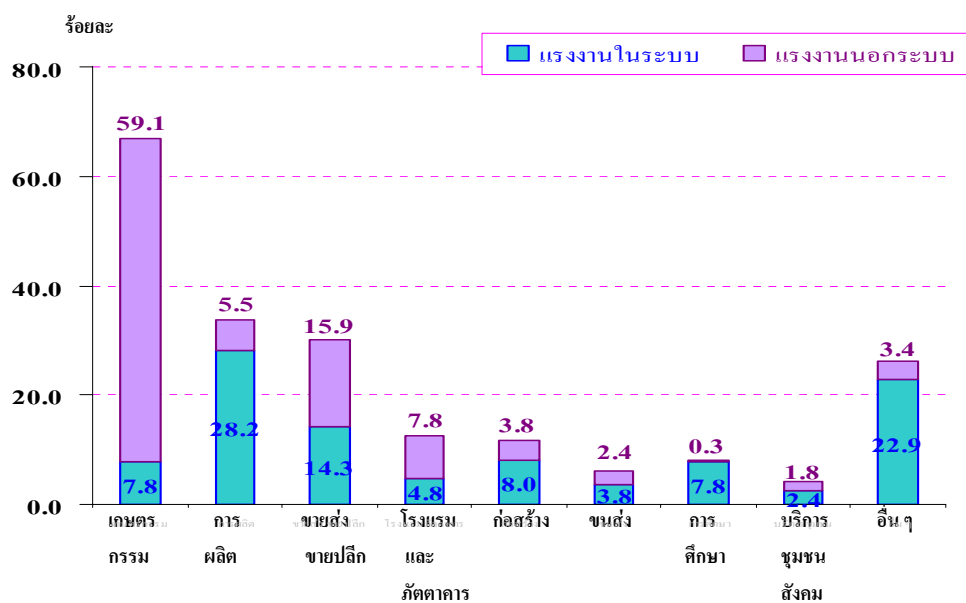
5.2.2 ระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับต่ำกว่าประถมศึกษาและระดับประถมศึกษามากที่สุด จำนวนประมาณ 16.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 68.1 รองมาเป็นระดับมัธยมศึกษา 6.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 25.1 และระดับอุดมศึกษา 1.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 6.6 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบเป็นผู้มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนัก ดังนั้น หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องควรได้มีการส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาแก่แรงงานนอกระบบ ปรากฏตามแผนภูมิ 3

แผนภูมิ 3: เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ
จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ พ.ศ. 2552



5.2.3 ลักษณะการทำงานของแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการทำงานทางเศรษฐกิจพบว่า แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม จำนวน 14.4 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 59.1 ของแรงงานนอกระบบ รองลงมาทำงานอยู่ในสาขาการขนส่งและการขายปลีก 3.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 15.9 สาขาการโรงแรมและภัตตาคาร 1.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.8 สาขาการผลิต 1.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.5 สาขาการก่อสร้าง 9.2 แสนคน หรือคิดเป็นร้อยละ 3.8 และที่เหลือทำงานอยู่ในสาขาอื่นๆ ปรากฏตามแผนภูมิ 4

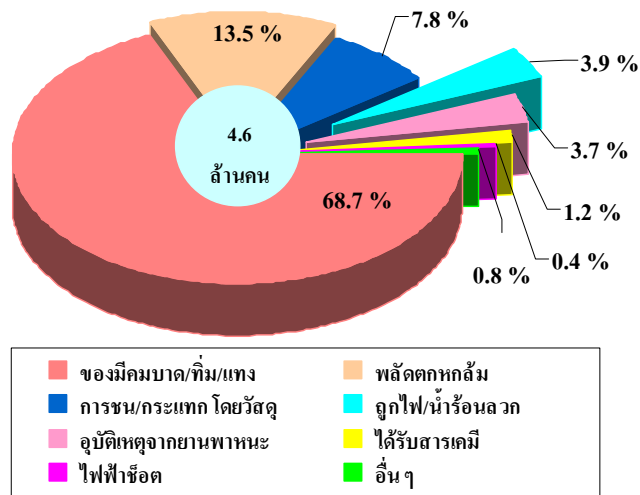
**แผนภูมิ 4: เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ
จำแนกตามลักษณะการทำงาน พ.ศ. 2552**



5.2.4 การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ สำหรับการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานของแรงงานนอกระบบในปี 2552 มีจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 4.6 ล้านคน ที่ได้รับบาดเจ็บและอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยลักษณะของการเกิดอุบัติเหตุและบาดเจ็บเกิดจากการถูกของมีคมบาดมากที่สุด ร้อยละ 68.7 รองลงมาเป็น การพลัดตกหกล้ม ร้อยละ 13.5 การชนและกระแทก ร้อยละ 7.8 ไฟไหม้หรือน้ำร้อนลวก ร้อยละ 3.9 อุบัติเหตุจากยานพาหนะ ร้อยละ 3.7 ได้รับสารเคมี ร้อยละ 1.2 ไฟฟ้าช็อต ร้อยละ 0.4 และอื่นๆ ร้อยละ 0.8 ตามลำดับ

หากพิจารณาแรงงานนอกระบบผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุในปี 2552 พบว่า มีจำนวนประมาณวันละ 12,603 คน นับว่าเป็นสถิติที่ค่อนข้างสูง ถึงแม้ว่าการบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจะเกิดจากของมีคมบาดหรือทิ่มแทงก็ตาม แต่สถานประกอบการสมควรเข้ามาดูแลและสร้างความปลอดภัยจากการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบมากขึ้น ปรากฏตามแผนภูมิ 5

แผนภูมิ 5: ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามการได้รับบาดเจ็บ
หรืออุบัติเหตุ พ.ศ. 2552



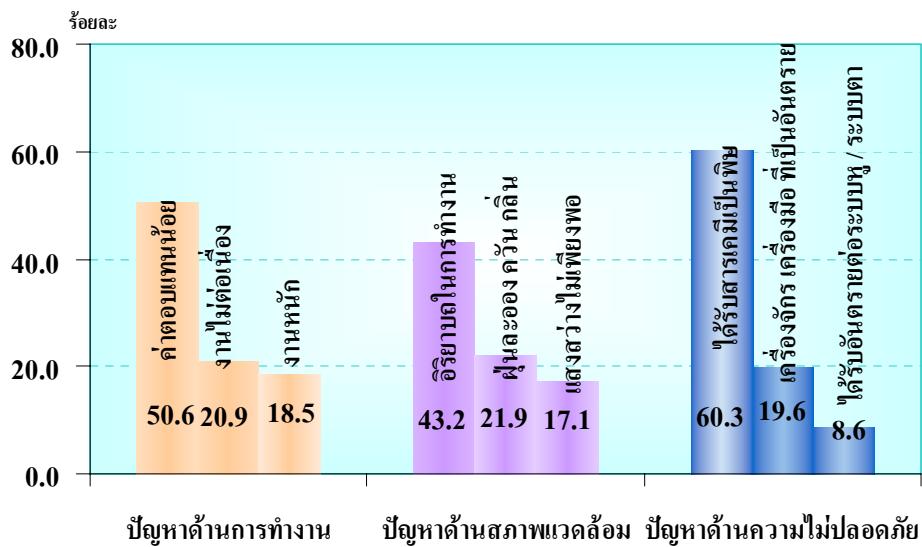
5.2.5 ปัญหาของแรงงานนอกระบบ ผลจากการสอบถามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากแรงงานนอกระบบต่อปัญหาต่างๆ จากการทำงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาซึ่งพบว่า

ปัญหาด้านการทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปัญหาการได้รับค่าตอบแทนน้อย ร้อยละ 50.6 รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ 20.9 และทำงานหนัก ร้อยละ 18.5 ตามลำดับ

สำหรับปัญหาด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่แรงงานนอกระบบประสบมากที่สุด คือ อริยาบถในการทำงาน (ไม่ค่อยได้เปลี่ยนลักษณะท่าทางในการทำงาน) ร้อยละ 43.2 มีฝุ่น ควัน กลิ่น ร้อยละ 21.9 และมีแสงสว่างไม่เพียงพอ ร้อยละ 17.1

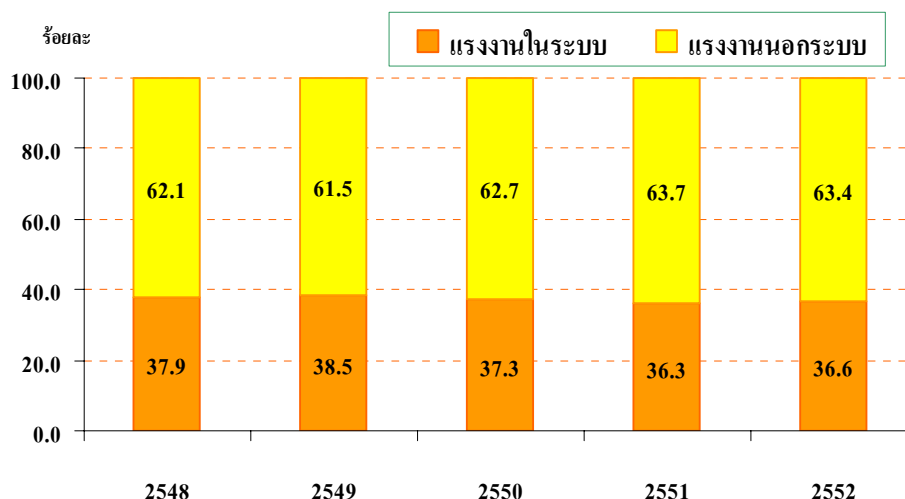
ปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน ส่วนใหญ่ คือ การได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ 60.3 เครื่องจักร เครื่องมือ ที่เป็นอันตราย ร้อยละ 19.6 และการได้รับอันตรายต่อระบบหู/ระบบตา ร้อยละ 8.6 ปรากฏตามแผนภูมิ 6

แผนภูมิ 6: ปัญหาของแรงงานนอกระบบ ปี 2552



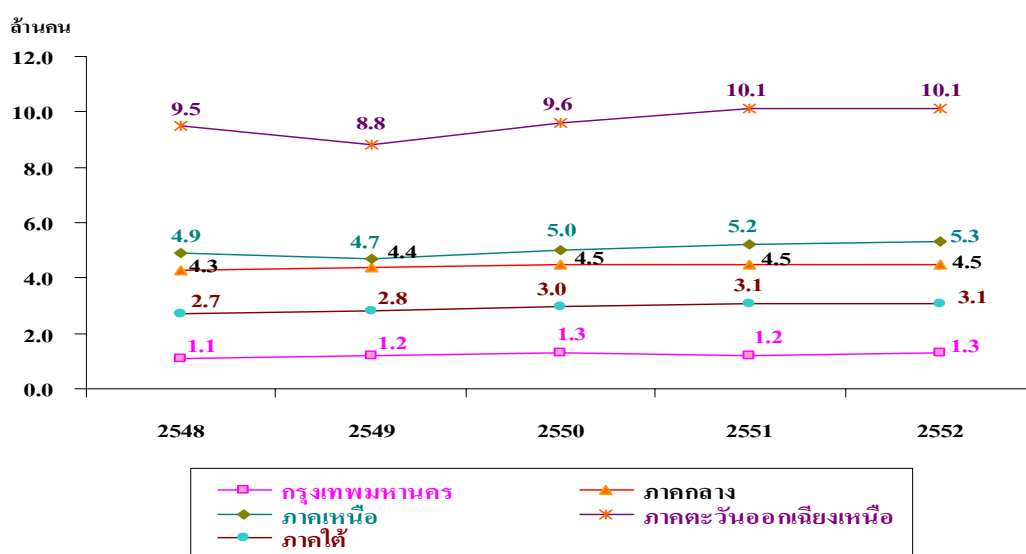
5.2.6 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของแรงงานนอกระบบในช่วงปี 2548-2552 เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ : ข้อมูลตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปี 2552 พบว่าผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2548 มีแรงงานนอกระบบ 22.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 62.1 และในปี 2552 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 24.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 63.4 จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น 1.8 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ 1.3 ปรากฏตามแผนภูมิ 7

แผนภูมิ 7: เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงแรงงานในระบบและนอกระบบ 2548-2552



เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานนอกระบบในแต่ละภูมิภาคระหว่างปี 2548 ถึง ปี 2552 พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังคงเป็นภาคที่มีแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นมากที่สุดอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2548 มีจำนวน 9.5 ล้านคน และในปี 2552 เพิ่มขึ้นเป็น 10.1 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้น 6 แสนคน รองลงมาเป็นภาคเหนือ ในปี 2548 มีจำนวน 4.9 ล้านคน ปี 2552 มีจำนวน 5.3 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้น 4 แสนคน ซึ่งเท่ากับภาคใต้จาก 2.7 ล้านคน เป็น 3.1 ล้านคน ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นเท่ากันคือ 2 แสนคน ปรากฏตามแผนภูมิ 8

แผนภูมิ 8: การเปลี่ยนแปลงแรงงานนอกระบบ จำแนกโดยภาค ปี 2548 - 2552

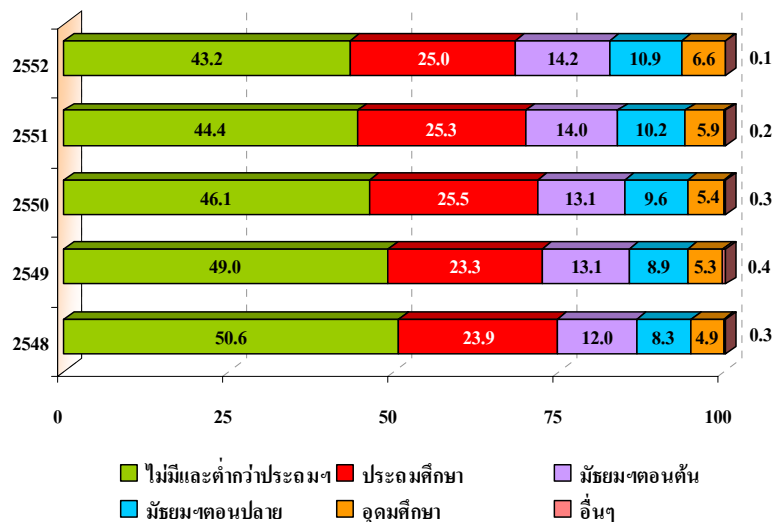


สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา โดยในปี 2548 มีอยู่ร้อยละ 50.6 ปี 2552 ร้อยละ 43.2 รองลงมาเป็นแรงงานนอกระบบที่อยู่ในกลุ่มผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา ตามลำดับ

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงปี 2548 ถึงปี 2552 แรงงานนอกระบบที่สำเร็จการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาเป็นต้นไป มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนผู้ที่ไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษาลดลง แต่เป็นการลดลงในอัตราค่อนข้างช้า สรุปจะเห็นได้ว่าระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ก็ยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มของผู้มีการศึกษาไม่สูงนัก ปรากฏตามแผนภูมิ 9

แผนภูมิ 9: เปรียบเทียบร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ

พ.ศ. 2548-2552



6. สถานการณ์/ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 10 (พ.ศ. 2504 – 2554) นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รายงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545 ระบุอย่างชัดเจนว่า "แรงงานเศรษฐกิจภาคนอกระบบ"¹ สามารถสร้างมูลค่าให้กับประเทศไทยเมื่อปี 2545 โดยคำนวณได้ถึง 2.38 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น (Labour Intensive) แต่แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองกฎหมายตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และนโยบายอื่นๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมก็ไม่สอดคล้องกับบริบทของความเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งมวลสมาชิก "แรงงานเศรษฐกิจภาคนอกระบบ" ณ ปัจจุบันมีจำนวนถึง 24.3 ล้านคน (สำนักงานสถิติ, 2552) ที่ทำงานเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว ในลักษณะแตกต่างกัน โดยไม่มีนายจ้าง หรือนายจ้างก็ถูกยกเว้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

¹ "เศรษฐกิจภาคนอกระบบ" คือ ต้นตอของการเกิดแรงงานนอกระบบที่เป็นผลพวงของเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็กและกลุ่มผู้รับเหมาช่วง (Sub contractor) ในระบบอุตสาหกรรมและกลุ่มผู้ทำงานในระบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ในอุตสาหกรรมเกษตร

ประกันสังคมของรัฐบาล ทำให้ขาดหลักประกันรายได้และหลักประกันทางสังคม ทั้งขณะทำงานและเมื่อพ้นวัยทำงานเข้าสู่วัยชราภาพ

จากการทบทวนงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ พบว่าปัญหาหลักๆ ของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย มีดังนี้

(1) ปัญหาความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เนื่องจากสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่เหมาะสม จากการดัดแปลงบ้านที่อยู่อาศัยให้เป็นที่ทำงาน โดยขาดความรู้ ความเข้าใจและความตระหนักที่เพียงพอในเรื่องสุขภาพความปลอดภัย หรือจากอุปกรณ์การทำงานที่ไม่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ และทำท่าทางการทำงานที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปวดเมื่อย รวมทั้งการทำงานไม่ต่อเนื่อง ได้รับค่าตอบแทนต่ำจึงต้องทำงานต่อเนื่องยาวนาน ไม่มีการจัดเวลาพักผ่อนที่เหมาะสม

(2) ปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ยังไม่เป็นที่รับรู้และเข้าใจของสังคมและรัฐบาล ส่งผลให้ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายหลักในการให้บริการสุขภาพ ทำให้หน่วยงานรัฐกำหนดนโยบายการบริการด้านสุขภาพ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ไม่ได้ให้ความสำคัญ ไม่มีนโยบาย และไม่มีแผนงานเฉพาะในการให้บริการสุขภาพแก่แรงงานนอกระบบ

(3) ปัญหาความมั่นคงในการประกอบอาชีพและสวัสดิการสังคม แรงงานนอกระบบไม่มีงานที่ต่อเนื่อง ได้ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม ต้องทำงานหนัก ไม่มีวันหยุด มีชั่วโมงการทำงานยาวนานกว่าแรงงานทั่วไป ขาดหลักประกันทางสังคม เข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม และไม่มีสวัสดิการอื่นใด เนื่องจากขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย

(4) ระบบข้อมูลที่ขาดความชัดเจนในระดับกลุ่ม ระดับพื้นที่ และสภาพปัญหา ทำให้ขาดข้อมูลในการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะแรงงานนอกภาคการเกษตร แม้ว่าจะมีการจัดทำระบบข้อมูลสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเกษตรกร โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรทุก 2 ปี

(5) แรงงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.6) ใช้บริการในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ขณะที่สิทธิตามบัตรทองมีข้อจำกัดเรื่องการบริการด้านอาชีวอนามัยและปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health: OSH)

(6) มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ไม่มีความมั่นคง ต้องดิ้นรนในการทำงานเพื่อความอยู่รอด ทำให้ขาดการรวมกลุ่มไม่สามารถใช้สิทธิในการต่อรอง

(7) ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ

(8) หน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงแรงงาน ไม่มีสำนักงานระดับอำเภอ ตำบล ส่วนหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับแรงงานนอกระบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานีอนามัย ยังขาดข้อมูลพื้นฐานและ

ขาดความเข้าใจในเรื่องปัญหาความต้องการของแรงงาน จึงไม่เกิดการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย หรือ ออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติตำบลจัดสรรงบประมาณ สำหรับการดูแล ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครอง แรงงานนอกระบบ

ปัญหาของแรงงานนอกระบบดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบในระดับที่ แตกต่างกันไป ดังนั้น การทำความเข้าใจกับปัญหาแรงงานนอกระบบ จึงมีความจำเป็นต่อการจัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ในระยะต่อไป

7. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน (SWOT)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบใช้วิธีการทำ SWOT analysis เพื่อ ประเมินสภาพแวดล้อมภายในที่เป็นจุดแข็ง (strength) และ/หรือ จุดอ่อน (weakness) ของการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ และประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็น โอกาส (opportunity) และ/หรือ อุปสรรค (threat) ที่จะส่งผลกระทบทางบวกหรือลบต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

7.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน (จุดแข็ง/จุดอ่อน)

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
1. แรงงานนอกระบบได้รับความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีบทบาทสูงต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศ รวมถึงมีความสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิต (Production Chain) โดยรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ และได้กำหนดมาตรการ นโยบาย รวมทั้งออกกฎหมายคุ้มครอง และจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ เช่น การประกันสังคมตามมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น 2. ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน เริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมี	1. นโยบาย/มาตรการของรัฐ ยังมีลักษณะของการจัดการเฉพาะเรื่องขาดการเชื่อมโยงหรือการจัดการในลักษณะที่เป็นองค์รวม ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เช่น การประกันสังคมตามมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น 2. กฎหมาย/กฎระเบียบ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนในด้านการไม่ครอบคลุมและไม่สามารถรองรับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมที่ครอบคลุมหรือรองรับเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างในระบบไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบ อาทิเช่น กลุ่มแรงงานภาคการเกษตร, ผู้รับงานมาทำที่บ้าน, ผู้รับจ้างทำของ, คนขับยานพาหนะ และคนรับใช้ตามบ้าน เป็นต้น และแม้ว่าในปี 2547 กระทรวงแรงงานฯ จะได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วย

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
บทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 3. มีภาคี/เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบ ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถประสานความร่วมมือ และขยายแนวคิด ในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ไปยังแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น 4. กระทรวงแรงงานเริ่มเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และพร้อมที่จะเข้ามาเป็นหน่วยงานกลางหรือเป็นเจ้าภาพหลัก ในการบริหารจัดการ และบูรณาการจัดการแรงงานนอกระบบ โดยที่ผ่านมามีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (แล้วเสร็จ กุมภาพันธ์ 2550) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงาน ในการดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน 5. กระทรวงแรงงานมีประสบการณ์และองค์ความรู้ด้านแรงงานนอกระบบที่สามารถถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานรัฐอื่นๆ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ 6. การที่ยังมีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมากประมาณ 24 ล้านคน ทำให้การใช้	การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน แต่ก็ยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองในหลักการที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สาระสำคัญที่กฎกระทรวงให้การคุ้มครองก็คือเรื่องสุขภาพความปลอดภัย แต่ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องกลไก มาตรการการปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมายอยู่มาก 3. ภาครัฐยังขาดการสังเคราะห์ องค์ความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเศรษฐกิจ/แรงงานนอกระบบ เนื่องจากขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร ขาดการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ดี และส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่ชัดเจนในองค์ความรู้ที่สำคัญสำหรับการทำงาน เช่น คำจำกัดความ การแบ่งประเภท ลักษณะอาชีพ และ สถานการณ์ของแต่ละอาชีพ เป็นต้น ทำให้ไม่เกิดความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงาน หรือการจัดสรรบทบาทระหว่างหน่วยงาน 4. การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากสภาพการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคง ต้องดิ้นรนในการทำงานเพื่อความอยู่รอด ทำให้ขาดการรวมกลุ่ม ไม่สามารถใช้สิทธิในการต่อรอง กอปรกับแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมความคุ้มครองทางสังคม (เงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วย เงินทดแทนเมื่อประสบอันตรายกรณีทุพพลภาพ การให้บริการเงินกู้ฉุกเฉิน ระบบการออมทรัพย์กรณีบำนาญผลประโยชน์จากการประกันรายได้ขั้นต่ำ เป็นต้น) 5. ฐานข้อมูลกลุ่มแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นหมวดหมู่ชัดเจน อาทิเช่น ที่ผ่านมามีเพียงว่ามี

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
นโยบายเชิงมหภาคที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานนอกระบบน่าจะได้รับความสนใจจากประชาชน	จำนวนแรงงานนอกระบบทั้งสิ้นที่ร้าย แต่ยังคงขาดความชัดเจนว่ากลุ่มคนกลุ่มนี้เป็นใคร อยู่ในพื้นที่ใดและสภาพความต้องการแรงงานในพื้นที่เป็นอย่างไร การจัดเก็บข้อมูลยังไม่สามารถทำได้อย่างเป็นระบบมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของแรงงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง ทำให้การออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องทำด้วยความระมัดระวัง ส่งผลให้การจัดวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขาดความแม่นยำเท่าที่ควร 6. ที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการกิจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบต่างก็ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ ทำให้ไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมดได้ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างแต่ละหน่วยงาน และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนอีกด้วย 7. ขาดการทำงานในเชิงบูรณาการความร่วมมือในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจากภาคีที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กระทรวงแรงงานฯ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น รวมทั้ง หน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงแรงงาน ไม่มีสำนักงานระดับอำเภอ ตำบล หน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับแรงงานนอกระบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานีอนามัย 8. ไม่มีโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแบบองค์รวม

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
	9. การคุ้มครองผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 (ปรับปรุงใหม่) อาจจะไม่ตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากไม่มีการสมทบจากฝ่ายรัฐบาล และสิทธิประโยชน์ไม่เท่าเทียมกับมาตรา 33 10. ขาดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ต้องการเข้าระบบการคุ้มครองจริงๆ (Effective Demand) เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายรักษาพยาบาลฟรีอยู่แล้ว อีกทั้งแรงงานนอกระบบบางส่วนยังมีการประกันสุขภาพควบคู่ไปกับการประกันชีวิตส่วนหนึ่งแล้ว จึงอาจทำให้มีผู้สนใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม มาตรา 40 น้อย 11. แรงงานนอกระบบมีหลายกลุ่มและมีความหลากหลายในด้านอาชีพและรายได้ ซึ่งบางครั้งมีรายได้ไม่แน่นอน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ยากจน (ประมาณ 5-6 ล้านคน) โอกาสที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตน จึงเป็นไปได้ยาก 12. แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังคงมีระดับการศึกษาต่ำ (ในปี 2551 พบว่าแรงงานนอกระบบเกือบร้อยละ 70 เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า) ทำให้เกิดความเปราะบางและความเสี่ยงทั้งต่อตนเองและระบบเศรษฐกิจ รวมถึงทิศทางการพัฒนาสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ

7.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (โอกาส/ข้อจำกัด)

โอกาส (Opportunities)	ข้อจำกัด (Threats)
1. รัฐธรรมนูญ/กฎหมายสากล โดยรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันและกฎหมายสากลได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน	1. การขาดนโยบายและกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองและการสร้างหลักประกันสังคม โดยเฉพาะนโยบายที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กร

โอกาส (Opportunities)	ข้อจำกัด (Threats)
ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ/แรงงานนอกระบบให้มีความครอบคลุมจริงจัง และเกิดการบริหารจัดการที่ดี 2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และกรอบทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) กำหนดให้ขยายความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง อันจะนำไปสู่ทิศทางที่ดีของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ 3. รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนเรื่อง สังคมสวัสดิการ หรือ Welfare society ทำให้แนวทางการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบมีความชัดเจนมากขึ้น 4. รัฐบาลในชุดปัจจุบันได้มีการวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้วบางส่วน อาทิ การจดทะเบียนคนยากจน การจัดระเบียบรถตู้โดยสาร และรถจักรยานยนต์รับจ้าง ทำให้มีฐานข้อมูลในเรื่องของแรงงานนอกระบบ ช่วยในการแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง เป็นต้น 5. รัฐบาลเร่งรัดนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดยมีกรอบทิศทางและหน่วยงานรับผิดชอบหลักชัดเจน ซึ่งจะส่งผลเชิงบวกต่อการขยายตัวของแรงงานนอกระบบและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ 6. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีนโยบายการดำเนินงานในเรื่องของ “งานที่มี	ปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการคุ้มครองส่งเสริม และพัฒนาแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ 2. ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก (รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆ) กระจุกกระจาย ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ รายได้น้อย และไม่มี ความมั่นคงด้านรายได้ อีกทั้งไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ ส่งผลกระทบให้แรงงานที่อยู่นอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม 3. ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ยังขาดระบบสวัสดิการเกี่ยวกับบำนาญบำนาญรองรับสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง 4. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมนอกระบบไม่เห็นด้วยหรือคัดค้าน เนื่องจากต้องการแรงงานนอกระบบเพราะมีค่าจ้างต่ำ และไม่ต้องการยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องการหลีกเลี่ยงภาษี ส่งผลให้การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเป็นไปอย่างยากลำบาก 5. ด้วยลักษณะของแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความหลากหลายในด้านสถานภาพการทำงาน (เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) ลักษณะงาน (เช่น งานในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร) และลักษณะของแรงงาน (เช่น แรงงานเด็ก แรงงานสูงอายุ แรงงานต่างด้าว) ทำให้การบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้มีความซับซ้อนทั้งในเชิงเป้าหมาย มาตรการ และพื้นที่การทำงาน

โอกาส (Opportunities)	ข้อจำกัด (Threats)
คุณค่า” (Decent Work) ซึ่งให้ความสำคัญของการเคารพหลักการ และสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน สนับสนุนการคุ้มครองด้านสวัสดิการแรงงานให้ทุกคนได้รับเท่าเทียมกัน ซึ่งนับเป็นทิศทางอันดีในการที่จะนำไปสู่การขยายโอกาสในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการทัดเทียมแรงงานในระบบ 7. ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารช่วยสร้างโอกาส การตลาด และการเรียนรู้ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบด้วย 8. ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชนต่างๆ มีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนา หรือประยุกต์ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจชุมชนให้มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นได้ นอกจากนี้วิถีชีวิตของคนในชุมชนโดยทั่วไปมีความเอื้ออาทรสูง ทำให้สามารถรวมตัวเพื่อช่วยเหลือ ดูแล คุ้มครองสมาชิกในชุมชนที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ง่าย 9. การเปิดเสรีทางการค้า (FTA) สร้างโอกาสในการจ้างงานในบางอุตสาหกรรม 10. กระทรวงแรงงานมียุทธศาสตร์ด้านแรงงาน โดยมีแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีกำลังคนเพียงพอทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะแก่แรงงานนอกระบบ	

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในภายนอกที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบข้างต้น นำมาวิเคราะห์โดยกลไกของ TOWS (Dynamics of TOWS Analysis) เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญห 4 ลักษณะคือ

1. **จุดแข็ง-โอกาส (Strength-Opportunity: SO)** เป็นการใช้ศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันแสวงหาโอกาสที่จะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้บรรลุเป้าหมายในอนาคต

- รัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันและปฏิญญาสากลได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการจัดการที่ดี ขณะเดียวกันเครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน เริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)
- หน่วยงานภาครัฐโดยมีกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักที่มีประสบการณ์และองค์ความรู้ด้านแรงงานนอกระบบที่สามารถถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานรัฐอื่นๆ และ ILO มีนโยบายสนับสนุนการคุ้มครองด้านสวัสดิการแรงงานให้ทุกคนได้รับเสมอภาคกัน นับเป็นโอกาสที่จะนำไปสู่การขยายความคุ้มครองและสร้างหลักประกันให้กับแรงงานนอกระบบ (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1)
- รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนเรื่อง สังคมสวัสดิการหรือ Welfare society ทำให้แนวทางการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบมีความชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งยังมีภาคีและเครือข่ายต่างๆ ที่เป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบ ทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถประสานความร่วมมือในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 4)
- การที่มีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน (24 ล้านคน) กอปรกับการเปิดเสรีทางการค้า (FTA) ช่วยสร้างโอกาสในการแข่งขันให้กับแรงงานไทยในบางอุตสาหกรรม และเป็นการขยายตลาดความต้องการแรงงาน (Demand Side) ให้กับแรงงานไทย (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3)
- จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ช่วยสร้างโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านตลาดแรงงาน กอปรกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบ จึงนับเป็นโอกาสอันดีที่ช่วยให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงความต้องการของตลาดแรงงาน (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 3)

2. **จุดแข็ง-ข้อจำกัด (Strength-Threat: ST)** เป็นการใช้ศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันเผชิญกับข้อจำกัดต่างๆ ที่จะเป็อุปสรรคต่อการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

- ประเทศไทยยังมีแรงงานนอกระบบอยู่ประมาณ 24 ล้านคน การใช้นโยบายบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในเชิงมหภาคที่เหมาะสมจะได้รับความสนใจจากประชาชน แต่ด้วยความหลากหลายของแรงงานนอกระบบทั้งในด้านสภาพการทำงาน ลักษณะงาน และลักษณะของแรงงาน ทำให้การบริหารจัดการแรงงานมีความซับซ้อนทั้งในเชิงเป้าหมาย มาตรการ และพื้นที่การทำงาน (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)
- แรงงานนอกระบบได้รับความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีบทบาทสูงต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการนโยบาย รวมทั้งออกกฎหมายคุ้มครอง และจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบแต่ยังไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 4)
- ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม ทำให้สามารถบูรณาการงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ยังมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางคนไม่เห็นด้วยกับงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เนื่องจากต้องการหลีกเลี่ยงภาษี และไม่ต้องการยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)

3. **จุดอ่อน-โอกาส (Weakness-Opportunity: WO)** เป็นแนวทางแก้ปัญหาโดยใช้โอกาสที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานลดจุดอ่อนของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน

- ฐานข้อมูลกลุ่มแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นหมวดหมู่ชัดเจน เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลยังไม่สามารถทำได้อย่างเป็นระบบเพราะแรงงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่ากลุ่มคนกลุ่มนี้เป็นใคร อยู่ในพื้นที่ใดและสภาพความต้องการแรงงานในพื้นที่เป็นอย่างไร ส่งผลให้การจ้ดวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบขาดความแม่นยำเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในชุดปัจจุบันได้มีการวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้วบางส่วน อาทิ การจดทะเบียนคนยากจน การจัดระเบียบรถตู้รถโดยสาร และรถจักรยานยนต์รับจ้าง ทำให้มีฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบได้ระดับหนึ่ง (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)
- แม้แรงงานนอกระบบมีความหลากหลายในการประกอบอาชีพและรายได้ไม่แน่นอน ทำให้โอกาสที่สมัครใจสมัครเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ในระบบประกันสังคมเป็นไปได้ยาก แต่ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในปัจจุบัน เอื้อประโยชน์ต่อ

การเรียนรู้ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบ สร้างโอกาสการประกอบอาชีพ และการตลาด ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบ (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 2)

- การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบันยังขาดการทำงานในเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐด้วยตนเอง และระหว่างภาครัฐกับภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้แรงงานนอกระบบได้รับหลักประกันทางสังคม และการบริการต่างๆ จากภาครัฐยังไม่ทั่วถึง แต่ด้วยวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นทำให้สามารถรวมตัวผลิตสินค้าและบริการของชุมชนให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นได้ และสามารถช่วยเหลือ ดูแล และให้การคุ้มครองคนสมาชิกในกลุ่มได้เป็นอย่างดี (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 3)
- แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังคงมีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้เกิดความเปราะบางและความเสี่ยงทั้งต่อตนเองและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่อย่างไรก็ตามกระทรวงแรงงานได้มียุทธศาสตร์ในการส่งเสริมคุณภาพของกำลังแรงงาน ซึ่งจะช่วยพัฒนาสมรรถนะให้กับแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 2)

4. จุดอ่อน-ข้อจำกัด (Weakness-Threat: WT) เป็นแนวทางแก้ปัญหาที่ต้องลดทั้งจุดอ่อนและข้อจำกัดซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

- กฎหมาย/กฎระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและรองรับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทั้งในด้านค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สุขภาพ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และภาครัฐเองยังไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1)
- การคุ้มครองผู้ประกันตนตามมาตรา 40 อาจไม่จูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมเนื่องจากไม่มีการสมทบจากฝ่ายรัฐบาลและสิทธิประโยชน์ไม่เท่าเทียมกับผู้ประกันตนมาตรา 33 และมาตรา 39 อีกทั้งรัฐบาลมีโครงการหลักประกันสุขภาพที่ให้การรักษาพยาบาลฟรีแก่ประชาชนทั่วไปที่มีบัตรประกันสุขภาพยิ่งทำให้แรงงานนอกระบบให้ความสนใจที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมมาตรา 40 น้อย นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินการให้ความคุ้มครองทางสังคมของภาครัฐไม่เห็นด้วยกับกิจกรรมดังกล่าว เพราะจะทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเนื่องจากต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (หลักเกณฑ์ภาษีได้ยากขึ้น จ่ายค่าแรงให้แรงงานนอกระบบสูงขึ้น เป็นต้น) (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 4)

- ภาครัฐยังขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบ และขาดการสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเศรษฐกิจ/แรงงานนอกระบบ ทำให้การจัดสรรบทบาทการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานขาดความชัดเจนตามไปด้วย รวมถึงการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบก็ไม่สามารถให้การสนับสนุนได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่องเช่นกัน (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 4)
- แรงงานนอกระบบมีหลายกลุ่มและมีความหลากหลายในด้านอาชีพและรายได้ บางครั้งมีรายได้ไม่แน่นอนอีกทั้งยังขาดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการคุ้มครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบ (สนับสนุนยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 3)

8. วิสัยทัศน์

จากการประมวลปัญหาแรงงานนอกระบบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในหัวข้อที่ผ่านมา ทำให้เล็งเห็นทิศทางการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบได้อย่างกว้างๆ ว่า แรงงานนอกระบบจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองตามสิทธิของการเป็นประชาชนผู้ใช้แรงงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 44 และรัฐต้องให้หลักประกันทางสังคมที่ทำให้แรงงานมั่นใจได้ว่าจะมีโอกาสในการทำงานเมื่อต้องการ และได้รับค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่เป็นธรรม อันนำไปสู่การดำรงชีพที่ทำให้คุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบดีขึ้น ด้วยเหตุนี้ การกำหนดทิศทางหรือวิสัยทัศน์ในปี 2554 ของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงประกอบด้วยคำหลักๆ ที่เป็นหัวใจสำคัญคือ ความคุ้มครอง ความมั่นคงในอาชีพ และคุณภาพชีวิต ดังนี้

“แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครอง มีความมั่นคงในอาชีพและมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

9. พันธกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ข้างต้น การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงควรมีพันธกิจดังต่อไปนี้

1. ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบ
2. สร้างความเท่าเทียม ทั่วถึงและเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ
3. พัฒนาแรงงานให้มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ

4. เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานให้กับแรงงานนอกระบบ
5. พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
6. สร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง
7. ร่วมพัฒนาและทดลองปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง

10. ยุทธศาสตร์

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามพันธกิจและบรรลุผู้วิสัยทัศน์ที่กำหนด จึงกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ 4 ยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

10.1 ยุทธศาสตร์การขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ

โดยผลักดันการออกกฎหมายที่ให้การคุ้มครองและมีหลักประกันในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ สนับสนุนให้แรงงานนอกระบบรู้จักการออมเพื่อเป็นหลักประกันด้านรายได้สำหรับการเข้าสู่วัยชรา และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตในบั้นปลาย พัฒนาระบบบริการสาธารณสุข อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม รวมถึงการดูแลด้านความปลอดภัยในการทำงาน และดำเนินการจัดการสุขภาวะให้กับแรงงานนอกระบบโดยให้การสนับสนุนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงานนอกระบบ

แนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความสำคัญต่อ

10.1.1 ยกร่าง/ปรับปรุง พัฒนากฎหมาย/ออกกฎหมายคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบ ภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า (Decent Work) โดย

(1) สนับสนุนการออมภาคครัวเรือนและการออมเมื่อวัยชราอย่างมีระบบในรูปแบบต่างๆ (เช่น พ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ ร่าง พ.ร.บ. กองทุนสวัสดิการชรา กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นแรงงานนอกระบบ และไม่ได้มีความคุ้มครองประกันสังคมหรืออยู่ในระบบสวัสดิการของรัฐ ซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 24 ล้านคน ให้สามารถออมเงินไว้เพื่อวัยสูงอายุ)

(2) เตรียมแนวทางการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ...

(3) เร่งรัดการออก พ.ร.บ. อาชีวอนามัยและแก้ไขปัญหาเกษตรพันธสัญญา กรณีสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

(4) มีกลไกการบังคับใช้กฎหมายและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน เพื่อการประสานประโยชน์และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า อันมาซึ่งความขัดแย้งและทำลายความสัมพันธ์ในการจ้างงานระหว่างนายจ้างกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ

(5) เร่งรัดให้มีการขยายความคุ้มครองผู้ประกันตนมาตรา 40 โดยผลักดันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมายโดยเร็ว

(6) ศึกษาวิจัยเพื่อหาความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายสร้างหลักประกันทางสังคมในรูปสวัสดิการของรัฐ (ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข การว่างงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ และการเสียชีวิต โดยคำนึงถึงการแบ่งบทบาทและการร่วมกันบรรลุลักษณะระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรภาคประชาชน)

(7) ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรภาคประชาชน (โดยอาศัยหลักการรวมกลุ่ม เพื่อรับการสนับสนุนจากรัฐผ่านการขึ้นทะเบียนรับรองเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกในชุมชน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปตามพื้นฐานของแต่ละชุมชน ได้แก่ การจัดสวัสดิการจากฐานองค์กรการเงินชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์สัจจะวันละบาท สวัสดิการจากฐานการผลิตและธุรกิจชุมชน เช่น กองทุนสวัสดิการโรงสีชุมชน สวัสดิการจากฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น สหกรณ์ยาสมุนไพร กลุ่มปลูกหม่อนเลี้ยงไหม กลุ่มป่าชุมชน สวัสดิการจากฐานอุดมการณ์หรือศาสนา และสวัสดิการจากฐานผู้ยากลำบาก เป็นต้น)

(8) ลดภาระหนี้สินให้กับคนทำงานนอกระบบ โดยบังคับใช้กฎหมายกับนายทุนนอกระบบอย่างเคร่งครัด

(9) การทดลองปฏิบัติการกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้สามารถคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้จริง

10.12 สนับสนุน นโยบายพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบ

(1) เพิ่มสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ กรณีทดแทนการขาดรายได้ในระหว่างเจ็บป่วย และระหว่างคลอดบุตร

(2) กำหนดให้แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มเป้าหมายในการบริหารด้านสุขภาพ สร้างแผนงาน จัดสรรงบประมาณ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในกองทุนสุขภาพต่างๆ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

(3) พัฒนาระบบบริการสาธารณสุขให้มีมิติด้านอาชีวอนามัย

(4) พัฒนานุเคราะห์ด้านสาธารณสุขทุกระดับ ให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัย สามารถให้บริการแก่แรงงานนอกระบบ ตั้งแต่บริการในระดับปฐมภูมิและระบบการส่งต่อ

(5) พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายและหน่วยงานทางวิชาการด้านแรงงานนอกระบบ (เช่น สำนักงานป้องกันและควบคุมโรค (สคร.) ฯลฯ ให้สามารถสนับสนุนทางวิชาการแก่บุคลากรสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มแรงงานนอกระบบ)

(6) เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน สามารถประเมินสุขภาพตนเอง เป็นอาสาสมัครเฝ้าระวังสุขภาพและความเสี่ยงอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน สามารถปรับปรุงกระบวนการผลิตและสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีความปลอดภัย

(7) บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยบริการสาธารณสุขปฐมภูมิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลและจัดบริหารสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มแรงงานนอกระบบชุมชน ให้เข้ามามีบทบาทในการสร้างสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

10.1.3 สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีนโยบายการจัดการสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

(1) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวบรวมและสังเคราะห์ประสบการณ์ความสำเร็จ ในงานสร้างเสริมสุขภาพของแรงงานนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นต้นแบบในการเรียนรู้และเป็นแนวทางการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

(2) สร้างความรู้ ความเข้าใจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นแรงงานนอกระบบในทุกมิติ เช่น จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียนแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ อปท. เห็นความสำคัญและมีข้อมูลเพียงพอในการออกเทศบัญญัติ และมีแผนงบประมาณในการดูแลแรงงานนอกระบบในพื้นที่

(3) ให้ อปท. ร่วมกับผู้นำแรงงานนอกระบบ ผู้นำชุมชน จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ

(4) การพัฒนาศักยภาพและการสร้างความเข้มแข็ง เพื่อสร้างพื้นที่ของแรงงานนอกระบบผ่านกระบวนการแผนชุมชน เวทีประชาคม หรือช่องทางอื่นๆ ที่มี

(5) ผลักดันให้แก้ไขประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อให้ อปท. ดำเนินการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น โดยให้องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ มีผู้แทนของกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพที่มีความเสี่ยง กลุ่มละ 1 คน

(6) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทบพวชนโยบายและกฎหมาย เพื่อเพิ่มอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการคุ้มครอง และสร้างหลักประกันทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(7) ให้จัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพในชุมชน ซึ่งทุกฝ่าย คือ แรงงานนอกระบบ ผู้ว่าจ้าง กองทุนหมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันจ่ายสมทบและบริหาร

จัดการกองทุน ซึ่งจะดูแลแรงงานนอกระบบในทุกด้าน อาทิ สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน ประกันราคาผลผลิต การกู้ยืม เป็นต้น

10.2 ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน

โดยพัฒนาทักษะฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ เป็นการเพิ่มโอกาสในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ จากการที่รัฐมีนโยบายเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีดังกล่าว รวมทั้งเพิ่มมาตรฐานฝีมือแรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิตและบริการ ตลอดจนเร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้นเพื่อทัดเทียมแรงงานนานาประเทศ

แนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความสำคัญต่อ

10.2.1 พัฒนาทักษะฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ และโอกาสในการทำงาน

10.2.2 เร่งยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน

10.2.3 เพิ่มผลิตภาพและ/หรือสมรรถนะให้กับแรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิตและบริการ

10.2.4 จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาฝีมือแรงงานระดับชาติผ่าน กพร.ปช.

10.2.5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ในการเพิ่มสมรรถนะของคนทำงานให้ตรงกับความต้องการ

10.2.6 เร่งรัดจัดทำระบบมาตรฐานวิชาชีพ/มาตรฐานฝีมือแรงงานให้สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติ (อย่างจริงจัง) มุ่งเน้นให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระทางด้านวิชาชีพ ต้องมี Certificate ทุกคน

10.2.7 น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในภาคการผลิตและบริการ เพื่อลดรายจ่ายและเพิ่มคุณภาพชีวิต

10.2.8 เร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้น

10.2.9 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อขยายตลาดได้หลักให้กับผู้ประกอบการ เช่น เพิ่มผลิตภาพการผลิต ปรับเพิ่มเสริมด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสมในกระบวนการผลิต และพัฒนาด้านการตลาด และด้านโลจิสติกส์

10.2.10 ยกย่อง (Empower) ผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และแรงงานให้สามารถสนับสนุนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10.2.11 สนับสนุนกระบวนการผลิต สีเขียวเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อการพัฒนาการผลิตที่ยั่งยืน

10.2.12 พัฒนาระบบมาตรฐานผลิตภัณฑ์ เพื่อยกระดับคุณภาพและมูลค่าเพิ่มสินค้าให้กับไทย

10.2.13 การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการมีงานทำในกับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงานให้สอดคล้องกับบริบทในแต่ละพื้นที่

10.2.14 ส่งเสริมให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการมีงานทำในระดับจังหวัดและระดับชาติ ที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมทั้งการพัฒนาทักษะ การลงทุน และการช่วยเหลือในยามว่างงานและการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง

10.2.15 จัดตั้งศูนย์ประสานเพื่อส่งเสริมการมีงานทำในระดับจังหวัด เพื่อเชื่อมโยงระหว่างแหล่งงานกับกลุ่มแรงงานที่ต้องการงานเสริมรายได้ โดยมีระบบการจัดการที่สามารถจะเชื่อมโยงเรื่องการพัฒนาทักษะ การจัดการเงินทุน และการควบคุมคุณภาพ

10.2.16 พัฒนาผู้ประกอบการที่มีการจ้างงานแรงงานนอกระบบให้เป็นผู้ประกอบการที่ดีที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมมีสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน การมีสวัสดิการที่เหมาะสมและมีกระบวนการจัดการเพื่อให้มีการจ้างต่อเนื่องและเป็นธรรม

10.3 ยุทธศาสตร์การขยายโอกาสการมีงานทำ

โดยส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบ เพื่อโอกาสในการมีงานทำและมีรายได้ที่มั่นคง

แนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้มีความสำคัญต่อ

10.3.1 ส่งเสริมให้มีงานทำที่ยั่งยืน

10.3.2 ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบ

10.3.3 พัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานครอบคลุมทั่วถึงแรงงานนอกระบบ

10.3.4 ส่งเสริมให้มีแหล่งจ้างงาน/สร้างรายได้กระจายไปทุกท้องที่ผ่านระบบ CSR (Corporate Social Responsibility : บรรษัทภิบาล หมายถึง การดำเนินกิจกรรมภายในและภายนอกองค์กร ที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมทั้งในระดับใกล้และไกล ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรหรือทรัพยากรจากภายนอกองค์กร ในอันที่จะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข)

10.3.5 สร้างโอกาสให้กับแหล่งรายได้เสริม (ทั้งที่เป็น Non-farm Enterprises และ Off-farm Enterpriser) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านรายได้

10.3.6 ศึกษาวิจัยนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีงานทำเพื่อกำหนด แนวทางการบริหารจัดการเพื่อมุ่งเป้าหมายการส่งเสริมการมีงานทำ แทนการสร้างหลักประกันการว่างงาน ซึ่งเป็นการแก้ไขปลายเหตุ

10.3.7 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดระบบการจ้างงานในท้องถิ่น และการเชื่อมโยงการส่งเสริมการมีงานทำกับองค์กรภาคเอกชนและภาครัฐ

10.4 ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

โดยการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบ และกลไกการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจด้านแรงงานนอกระบบให้กับหน่วยงานและภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญต่อ

10.4.1 การสร้างองค์กรและ/หรือกลไกในระดับชาติ (มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) ที่ถาวร (เพื่อเข้ามาสนับสนุนยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบ และประสานทรัพยากรกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และในช่วงเปลี่ยนผ่านที่จะมีหน่วยงานรับผิดชอบระดับชาติเข้ามาดูแลจะต้องยกระดับหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงานให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพระดับหนึ่ง)

10.4.2 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศข้อมูลแรงงานนอกระบบถึงระดับรายบุคคล โดยเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บไว้แล้ว รวมทั้งสำรวจเพิ่มเติม และปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย

10.4.3 การสร้างกลไกการทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

10.4.4 การสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

10.4.5 การพัฒนาขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

10.4.6 การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมต่อการรวมตัวของแรงงานนอกระบบในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติเพื่อการเพิ่มพลังการต่อรองและการจัดการความเสี่ยงจากการทำงานในรูปแบบต่างๆ

10.4.7 พัฒนาผู้นำแรงงานนอกระบบให้เป็นกลไกสร้างการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงด้านการสร้างหลักประกันทางสังคม สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และความมั่นคงในอาชีพและรายได้ในระดับต่างๆ

11. แนวทางการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์

11.1 ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ

เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบได้รับการดูแลคุ้มครองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต

เป้าหมายยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองดูแลและสวัสดิการเพิ่มขึ้น

ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มากขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนและเป็นสมาชิกกองทุน กอช.

เป้าหมายหลักยุทธศาสตร์: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการคลัง

กลยุทธ์ที่ 1: ยกร่าง/ปรับปรุง พัฒนา/ออกกฎหมายคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ.(สำนักงานประกันสังคม)
2. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ....และเตรียมแนวทางการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.๑ (สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง)
3. ยกร่าง พ.ร.บ.สวัสดิการชานา พ.ศ....(กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
4. เตรียมแนวทางการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.ผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ....(กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
5. ผลักดัน ร่าง กฎกระทรวงคุ้มครองคนทำงานบ้าน พ.ศ....(ภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541) (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
6. การตรวจแรงงานนอกระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
7. การสนับสนุนเทคนิคและวิชาการด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
8. สร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
9. โครงการส่งเสริมและพัฒนาความปลอดภัยและอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานภาคเกษตร สาขาเพาะปลูก (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
10. ส่งเสริมให้ความรู้ด้านคุ้มครองแรงงานแก่แรงงานนอกระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
11. รมรณรงค์เผยแพร่ความรู้ให้แก่แรงงานนอกระบบ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
12. ส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานแก่แรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน (กสร.)
13. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อหาความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายสร้างหลักประกันทางสังคมในรูปสวัสดิการของรัฐ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

กลยุทธ์ที่ 2: ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรภาคประชาชน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) แผนการพัฒนาคูณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ระยะที่ 3 (สำนักงานสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ: สสส.)

2) โครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน)

3) โครงการพัฒนาการจัดบริการอาชีวอนามัยในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สสส.: แผนงานพัฒนาคูณภาพชีวิตแรงงาน และ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ)

- โครงการพัฒนาวิชาการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาสิทธิประโยชน์ในระบบที่มีอยู่ การบริหารจัดการ กำลังคน และการพัฒนาระบบข้อมูลด้านอาชีวอนามัย

- โครงการนำร่องการพัฒนาการจัดบริการอาชีวอนามัยในระดับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเขตร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประเด็นแรงงานนอกระบบใน 4 เขต

- สนับสนุนให้มีการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์เพื่อการจัดบริการด้านอาชีวอนามัยในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กลยุทธ์ที่ 3: สนับสนุน นโยบายพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงาน

นอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) แผนงานสร้างเสริมสุขภาพแรงงานนอกระบบในภาคเกษตร (สำนักงานสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ)

2) แผนงานพัฒนาคูณภาพชีวิตแรงงาน ระยะที่ 3 :โครงการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการทำงานในความปลอดภัย ด้านอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานนอกระบบ (สำนักงานสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ และสำนักงานป้องกันควบคุมโรคเขต..) (เป็นโครงการนำร่องการพัฒนาระบบบริการโดยใช้จังหวัดเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ เนื่องจากปัจจุบันนโยบายจังหวัด มีผลต่อการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในมิติต่างๆ)

- วางระบบการเฝ้าระวังความเสี่ยงในระดับพื้นที่

- พัฒนาศักยภาพของหน่วยบริการปฐมภูมิในการให้บริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัย สำหรับแรงงานนอกระบบ

- มุ่งพัฒนาการมีส่วนร่วมของ อปท. ในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยบริการปฐมภูมิ และพัฒนาศักยภาพของชุมชน/แรงงานนอกระบบในการจัดการปัญหาสุขภาพด้วยตนเอง โดยการจัดทำแนวทางการกำกับดูแลการดำเนินงานของ อปท. และได้ส่งมอบแนวทางฯ ดังกล่าวให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนำไปขยายผลสู่ อปท. ต่อไป

3) โครงการสนับสนุนการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมสำหรับแรงงานนอกระบบ (สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข) ประกอบด้วย 4 โครงการ/กิจกรรม

- โครงการประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพจากการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการจัดทำระบบเฝ้าระวังความเสี่ยงฯกระจายให้หน่วยงานสาธารณสุขในระดับพื้นที่ทั่วประเทศไปดำเนินการ (ระดับศูนย์เขต จังหวัด หน่วยบริการปฐมภูมิ)

- พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานบริการปฐมภูมิเพื่อให้บริการแก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ

- พัฒนาการมีส่วนร่วมของ อปท. ในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ โดยการจัดทำแนวทางการกำกับดูแลการดำเนินงานของ อปท. และส่งมอบแนวทางดังกล่าวให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปขยายผลต่อไป

- โครงการจัดตั้งคลินิกโรคจากการทำงานในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไปให้มีแพทย์อาชีวเวชศาสตร์ พยาบาลอาชีวอนามัยรวมทั้งเครื่องมือตรวจคัดกรองโรคจากการทำงานเพื่อให้มีความพร้อมในการให้บริการแก่ทุกกลุ่มอาชีพ (ไม่ได้เน้นแรงงานนอกระบบ) ตั้งแต่การส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค ตรวจคัดกรอง วินิจฉัยโรคและอุบัติเหตุจากการทำงานให้การรักษาตามแนวทาง/มาตรฐาน ปัจจุบันเปิดดำเนินการแล้ว 47 แห่ง และมีแผนจะขยายให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ครบ 94 แห่งในปี 2556

กลยุทธ์ที่ 4: สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีนโยบายการจัดการสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการส่งเสริมให้ อปท. มีนโยบายจัดการสุขภาพของแรงงานนอกระบบ (สสส.)

- พัฒนาคุณภาพชีวิตเชิงบูรณาการ (ด้านอาชีพมิติสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงานและมีสวัสดิการที่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบในชุมชน)

- สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพในชุมชน

- จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนสำหรับแรงงานนอกระบบขึ้น ทั้งในระดับตำบลและ

จังหวัด

- ส่งเสริมให้ อปท. จัดทำเป็นข้อเทศบัญญัติ

11.2 ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน

เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบมีทักษะฝีมือและศักยภาพในการทำงาน/ประกอบอาชีพ

เป้าหมายยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ/องค์ความรู้ เพื่อการมีงานทำ/การประกอบอาชีพ

ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาทักษะฝีมือมีศักยภาพในการทำงาน/ประกอบอาชีพ

เป้าหมายหลักยุทธศาสตร์: กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

กลยุทธ์ที่ 1: พัฒนาทักษะฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ และเพิ่มโอกาสในการทำงาน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการพัฒนาฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
- 2) โครงการพัฒนาฝีมือและศักยภาพแรงงานก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
- 3) โครงการพัฒนา/ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
- 4) โครงการฝึกอบรม/ฝึกอาชีพ จำนวน 10 กระทรวง 24 ส่วนราชการได้แก่

กระทรวง	กรม
1. การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 1 หน่วยงาน	1. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. เกษตรและสหกรณ์ 3 หน่วยงาน	2. กรมส่งเสริมการเกษตร 3. การส่งเสริมสหกรณ์ 4. สถาบันหม่อนไหมแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติฯ
3. คมนาคม 1 หน่วยงาน	5. กรมการขนส่งทางบก
4. ยุติธรรม 2 หน่วยงาน	6. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน 7. กรมราชทัณฑ์
5. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 2 หน่วยงาน	8. กรมวิทยาศาสตร์บริการ 9. สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
6. อุตสาหกรรม 8 หน่วยงาน	10. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 11. สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 12. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 13. สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย 14. สถาบันไทย – เยอรมัน 15. สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ 16. อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิเพื่อสถาบันอาหาร 17. สถาบันยานยนต์

กระทรวง	กรม
7. แรงงาน 2 หน่วยงาน	18. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 19. กรมการจัดหางาน
8. กรุงเทพมหานคร 1 หน่วยงาน	20. สำนักพัฒนาสังคม
9. สาธารณสุข 2 หน่วยงาน	21. กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก 22. องค์การเภสัชกรรม
10. ศึกษาธิการ 2 หน่วยงาน	23. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา 24. สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

กลยุทธ์ที่ 2: เร่งยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

-ยังไม่มีโครงการ-

กลยุทธ์ที่ 3: เพิ่มผลิตภาพและ/หรือสมรรถนะให้กับแรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิตและบริการ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการพัฒนาศักยภาพวิสาหกิจชุมชนในภาคอุตสาหกรรม (TOP OTOP) (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)
- 2) โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ชนบท (สอช.) (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)
- 3) แผนงานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร ผลผลิต: การผลิตสินค้าเกษตรได้รับการส่งเสริมและพัฒนา ประกอบด้วย 4 โครงการดังนี้
 - 3.1) โครงการพัฒนาการเพาะเลี้ยงและปรับปรุงพันธุ์ (กรมประมง)
 - 3.2) โครงการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการปศุสัตว์ (กรมปศุสัตว์)
 - 3.3) โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตรเฉพาะด้าน (กรมส่งเสริมการเกษตร)
 - 3.4) โครงการบริการวิชาการถ่ายทอดเทคโนโลยีหม่อนไหม (กรมหม่อนไหม)

กลยุทธ์ที่ 4: ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ในการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานให้ตรงกับความต้องการ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลการฝึกอาชีพ/ฝึกอาชีพกำลังแรงงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศ (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)

กลยุทธ์ที่ 5: เร่งรัดจัดทำระบบมาตรฐานวิชาชีพ/มาตรฐานฝีมือแรงงานให้สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติ (อย่างจริงจัง) เน้นให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระทางด้านวิชาชีพ ต้องมี Certificate ทุกคน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการพัฒนามาตรฐานผู้ให้บริการธุรกิจอุตสาหกรรม (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)

กลยุทธ์ที่ 6: เร่งยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้น

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการจัดโอกาสทางการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน (กระทรวงศึกษาธิการ)

11.3 ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ

เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์: เพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ เพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพ ให้กลุ่มแรงงานนอกระบบ และมีความมั่นคงด้านรายได้

เป้าหมายยุทธศาสตร์: แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมอาชีพและส่งเสริมการมีงานทำ เพื่อมีงานทำหรือมีอาชีพเสริม

ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับการส่งเสริมอาชีพหรือประกอบอาชีพ

เจ้าภาพหลักยุทธศาสตร์: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

กลยุทธ์ที่ 1: ส่งเสริมให้มีงานทำที่ยั่งยืน

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการส่งเสริมการรับงานไปทำที่บ้าน (กรมการจัดหางาน)
- 2) โครงการสร้างอาชีพใหม่ให้คนว่างงาน (กรมการจัดหางาน)
- 3) กองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน (กรมการจัดหางาน)
- 4) โครงการรณรงค์ช่วยเหลือประชาชน (กระทรวงพาณิชย์)
- 5) โครงการเสริมสร้างผู้ประกอบการใหม่ (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)
- 6) โครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม)

กลยุทธ์ที่ 2: ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการแนะแนวอาชีพในชุมชน

กลยุทธ์ที่ 3: ส่งเสริมให้มีแหล่งจ้างงาน/สร้างรายได้กระจายไปทั่วทั้งที่ผ่านระบบ CSR

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

-ยังไม่มีโครงการ-

11.4 ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์: กระทรวงแรงงานมีระบบการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ

เป้าหมายยุทธศาสตร์: เป็นหน่วยงานหลักที่มีการบริหารจัดการและการประสานความร่วมมือด้านแรงงานนอกระบบอย่างมีระบบ

ตัวชี้วัดยุทธศาสตร์: ระดับความสำเร็จของการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุ้มครองและพัฒนา พ.ศ. 2554

เจ้าภาพหลักยุทธศาสตร์: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กลยุทธ์ที่ 1: การสร้างองค์กรและ/หรือกลไกในระดับชาติด้านแรงงานนอกระบบที่ถาวร รวมทั้งการติดตามประเมินผล

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) ประสานการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559” ร่วมกับมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ ภายใต้อาณัติแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

2) ประสาน/จัดทำ “แผนปฏิบัติการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554” ตามกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

3) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2554 (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่จะบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในภาพรวมในระดับชาติ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

กลยุทธ์ที่ 2: การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

1) โครงการจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

- ดำรวจและบันทึกข้อมูลลงระบบฯ
- ดำรวจและบันทึกข้อมูลลงระบบฯ

- เชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกับหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ
- พัฒนา “สิทธิประโยชน์” เพื่อให้แรงงานนอกระบบบันทึกข้อมูลของตนลงในฐานข้อมูลฯ

2) โครงการประมวล/รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ที่ 3: การสร้างความรู้เข้าใจด้านแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม/หน่วยงานรับผิดชอบ

- 1) โครงการโครงการประชุมสัมมนาหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
(สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

ภาคผนวก

ROAD MAP การทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ปีงบประมาณ 2553

กระทรวงแรงงาน

ที่	กิจกรรม	ไตรมาส 2 (มค.-มี.ค.53)				ไตรมาส 3 (เม.ย.-มิ.ย.53)				ไตรมาส 4 (กค.-กย.53)			
		มค.	กพ.	มี.ค.		เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.		กค.	สค.	กย.	
1	ทบทวน/พิจารณา ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่ผ่านมา												
	1.1 ผลการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณ 2552 ของกระทรวงแรงงาน												
	1.2 สรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ 2552												
	1.3 การวิเคราะห์ความสอดคล้องโครงการ/กิจกรรมปี 2552 ของกระทรวงแรงงานกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ												
	1.4 ทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ได้แก่ นโยบายของรัฐบาล งานวิจัยของหน่วยงานอื่น ๆ (ความเหมือน/ความต่าง/ ข้อเสนอแนะ/ ข้อเสนอแนะ)												
	1.5 เชิญผู้วิจัย/ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบทั้งหมด(กระทรวงต่าง ๆ ภาคเอกชน NGO) มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่น ๆ												
2	จัดทำ (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (ครั้งที่ 1)												
	2.1 สานักงานปลัดกระทรวงแรงงาน จัดทำ(ร่าง)แผนการทบทวนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ(ครั้งที่ 1)												
	2.2 ประชุมหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานแรงงานนอกระบบ ประมาณ 30 หน่วยงาน/องค์กร พิจารณาหาข้อตกลงร่วมกัน/ปรึกษาหารือ/ตั้งคณะทำงานยุทธศาสตร์												
3	จัดทำ(ร่าง)แนวทางการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์(เป้าหมาย ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม)												
	3.1 คณะทำงานฯ จัดทำแนวทางการดำเนินงาน (เป้าหมาย ตัวชี้วัด กลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม) /นำเสนอพิจารณาร่วมกัน/ปรับปรุงให้สอดคล้อง ชัดเจน												
	3.2 สานักงานปลัดกระทรวงแรงงาน จัดทำ(ร่าง) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ(ครั้งที่ 2)												
4	จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ												
	4.1 ประชาพิจารณ์(ร่าง) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (ครั้งที่ 2)												
	4.2 ปรับ(ร่าง) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ(ครั้งที่ 2) ให้เป็นแผนบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับสมบูรณ์												
	4.3 นำเสนอผู้บริหารกระทรวงแรงงานหรือคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ												
5	แจ้งเวียน/มอบหมายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน												



ด่วนมาก

บันทึกข้อความ

ปลัดกระทรวงฯ
เลขรับที่ 346
วันที่ 27 มี.ย. 2553
เวลา 17.00 น.

ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน
เลขรับที่ 3076
วันที่ 26 มี.ย. 53
เวลา

ส่วนราชการ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค โทร. ๑๔๕๑, ๑๓๗๔

ที่ รง ๐๒๐๙.๒/ ๕๕๗

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๓

44

เรื่อง สรุปการประชุมสัมมนาโครงการทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

เรียน ปลัดกระทรวงแรงงาน

ได้รับคืนจากการแก้ไข
28 มี.ย. 2553
เวลา 11.15 น.

๑. เรื่องเดิม

หนังสือสตร.ด่วนมาก ที่ รง ๐๒๐๙.๒/๒๗๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ปลัดกระทรวงแรงงาน ได้อนุมัติให้สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค ดำเนินการจัดประชุมสัมมนาทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ในวันจันทร์ที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ น. ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ

๒. ข้อยางงาน

๒.๑ การประชุมสัมมนา ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานเปิดการประชุมสัมมนา ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน เป็นผู้กล่าวรายงาน วิทยากรประกอบด้วย รศ.ดร.นฤมล นิราทร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานนอกระบบ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (นำเสนอแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ) นางเพชรรัตน์ สินอวย รองผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน(นำเสนอผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่สำคัญ ๆ) วิทยากรที่อภิปราย/วิพากษ์แผนฯ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานระยะต่อไป ได้แก่ ๑) นายจิระพันธ์ กัลลประวิทย์ : ผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนพัฒนาสังคม สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒) ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ : ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (IDRI) ๓) น.ส.พรรณทิพย์ เพชรมาก : ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ๔) นางอรพิน วิมลภูษิต : ผู้จัดการแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ดำเนินการอภิปรายโดย นายพงศ์ศักดิ์ เป่งแสง ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและโฆษกกระทรวงแรงงาน สำหรับภาคบ่ายเป็นการทบทวนแผนยุทธศาสตร์รายยุทธศาสตร์ วิทยากรโดย อ.ดร.เทอดธิดา ทิพย์รัตน์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา จากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม มูลนิธิ รวมทั้งสิ้น ๑๙๔ คน (เอกสาร ๑)

๒.๒ ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน ได้รายงานต่อที่ประชุมว่าจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี ๒๕๕๑ พบว่า ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบ ประมาณ ๒๔.๑ ล้านคน ซึ่งถือเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโต ดังนั้น “กลุ่มแรงงานนอกระบบ” จึงเป็นกลุ่มที่นโยบายทุกระดับให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

สำหรับกระทรวงแรงงาน มีภารกิจหน้าที่ในการดูแลผู้ใช้แรงงาน ซึ่งแต่เดิมเน้นการดูแล “แรงงานในระบบ” ซึ่งได้แก่ กลุ่มข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ประกอบการในระบบประกันสังคม ประมาณ ๑๓.๗ ล้านคน ปัจจุบันได้มีนโยบายที่จะขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมกลุ่ม “แรงงานนอกระบบ” โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้ให้นโยบายว่า “ปี ๒๕๕๓ เป็นปีแห่งการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคม ด้วยการให้ความคุ้มครอง ๕ กรณี ได้แก่ เงินทดแทนการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ค่าทำศพ คลอดบุตร และบำเหน็จชราภาพ”

จากความหลากหลายและพลวัตรของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ทั้งในเรื่องจำนวน ประเภทอาชีพ รูปแบบ/ลักษณะงาน สภาพการทำงาน ลักษณะแรงงาน และสภาพปัญหาที่มีความแตกต่างกันมาก ทำให้ที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานใดเป็น “เจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ส่งผลให้การขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือ/คุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นไปในลักษณะต่างหน่วยต่างดำเนินการตามภารกิจของตนเอง และจากงานวิจัย “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ได้มีข้อเสนอแนะให้กระทรวงแรงงานมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ดังนั้น จึงถือเป็นงานท้าทายเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวงแรงงานจะต้องบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดูแล ช่วยเหลือและคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบต่อไป (เอกสาร ๒)

๒.๓ ประธานฯ กล่าวถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของกระทรวงแรงงาน (เอกสาร ๓) รวมทั้งความคาดหวังต่อประชุมสัมมนา ในครั้งนี้ ดังนี้

(๑) กระทรวงแรงงานต้องการแลกเปลี่ยนแนวคิดจากทุกภาคส่วน เกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในปัจจุบันของทุกหน่วยงาน แนวทาง/ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทบทวนแผนฯ รวมทั้งแนวทางการบูรณาการแผนงานกันต่อไป สำหรับแรงงานนอกระบบจำนวน ๒๔.๑ ล้านคน คือ แรงงานที่อยู่โดยธรรมชาติ ซึ่งสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ถึง ๒.๓๘ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ดังนั้น ภาครัฐต้องเข้าไปดูแลตามกลไกที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้ การส่งเสริมในด้านต่าง ๆ เป็นต้น

(๒) ในส่วนของกระทรวงแรงงาน ได้มอบนโยบายให้ทุกหน่วยงานจะต้องเร่งผลักดันให้แรงงานนอกระบบได้รับ “การส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนา” ในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม มีหลักประกันด้านสวัสดิการหรือการประกันสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งขณะนี้หลายภารกิจมีความคืบหน้าในการดำเนินงาน ดังนี้

(๒.๑) การผลักดันร่างพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ....ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรวาระ ๒-๓ แล้วเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ และกำลังนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา คาดว่าจะมีผลบังคับใช้ภายในปี ๒๕๕๓ มีประเด็นสำคัญเน้น “การคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ให้ได้รับความยุติธรรม คุ้มครองผู้ทำงานต้องได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ คุ้มครองสตรีมีครรภ์ คุ้มครองแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี คุ้มครองเรื่องสุขภาพชีวนามัยและความปลอดภัย ในการทำงาน เป็นกฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๗๗ ว่าด้วยการรับงานไปที่บ้าน โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้คุณภาพชีวิต สุขภาพ ความปลอดภัย ตลอดจนค่าจ้างสูงขึ้น ทำให้คนไทยกว่า ๓๐๐,๐๐๐ คน ครัวเรือนหรือประมาณ ๔๕๐,๐๐๐ คน ได้รับการคุ้มครอง ขณะเดียวกันทำให้ “กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน” จำนวนกว่า ๔๐๐ กลุ่ม สมาชิกกว่าประมาณ ๗,๐๐๐ คน ของกระทรวงแรงงานที่ซบเซาลง เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีให้คืนเงินกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ๑๐๐ ล้านบาทให้กระทรวงการคลัง เพราะขาดกิจกรรมและความก้าวหน้า เริ่มมีอนาคตที่สดใสขึ้น เพราะเมื่อกฎหมายฉบับนี้ออกมาจะทำให้งานต่าง ๆ เดินหน้าต่อไป

(๒.๒) การผลักดันร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบฯ มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ เพิ่มจาก ๓ กรณี เป็น ๕ กรณี ได้แก่ เงินทดแทนการเจ็บป่วยทุพพลภาพ ค่าทำศพ คลอดบุตร และบำเหน็จชราภาพ รวมทั้งเร่งรัดผลักดันให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒.๓) ร่างกฎกระทรวงคุ้มครองผู้รับใช้ในบ้าน พ.ศ.... ขณะนี้อยู่ระหว่างศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อประกอบการยกร่างกฎกระทรวงฯ

(๒.๔) การจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน ได้จ้างที่ปรึกษา จัดทำ “ระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ” เพื่อให้มีข้อมูลแรงงานนอกระบบถึงระดับบุคคล เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีหลากหลายกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มเกษตร กลุ่มแท็กซี่ กลุ่มมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ฯลฯ ซึ่งคนเหล่านี้จะต้องได้รับการดูแลจากภาครัฐ โดยเฉพาะการได้รับความคุ้มครองการประกันสังคม ซึ่งฐานข้อมูลฯ ดังกล่าว สำนักงานประกันสังคม สามารถเลือกกลุ่มเป้าหมาย อาชีพและพื้นที่เพื่อ การประชาสัมพันธ์เชิญชวนเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ ได้

(๒.๕) งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่ โครงการ จ้างที่ปรึกษาเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัย ยกเลิกข้อยกเว้นกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น เกษตร ประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีจำนวนกว่า ๑๖ ล้านคน ให้ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม(มีสิทธิเข้า ประกันสังคมได้) ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ

(๓) การนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ด้วยโปรแกรม PowerPoint (เอกสาร ๔) โดย รศ.ดร.นฤมล นิราทร ซึ่งแจ้งการจัดทำแผนฯ มีดังนี้

(๓.๑) สถานการณ์ช่วงก่อนการจัดทำแผนฯ ซึ่งอยู่ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๘- ๒๕๔๙ : การตื่นตัวเรื่องแรงงานนอกระบบ(ความชัดเจนในความสำคัญปัญหา) การเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง ของกลุ่ม NGOs การสัมมนาประจำปี ๒๕๔๗ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติหรือ สศช. บทบาทของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพหรือ สสส.(สุขภาพของ แรงงานนอกระบบ) รวมทั้งข้อเสนอของนักวิชาการต่าง ๆ

(๓.๒) กรอบแนวคิดสำคัญ ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับพลวัตโลก : ๑) การเปลี่ยนแปลง ในระบบผลิต ๒) ความหมายของเศรษฐกิจนอกระบบ ๓) กรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ๔) แนวคิดการจัดการ ความเสี่ยง และ ๕) แนวทางการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบใน ๕ ประเทศ (๓ ภูมิภาค) ได้แก่ แอฟริกาใต้ บราซิล อินเดีย และฟิลิปปินส์ และระดับในประเทศ ได้แก่ ๑) คำจำกัดความแรงงานนอกระบบ ที่กำหนดโดยหน่วยงานสำคัญ เช่น กระทรวงแรงงาน และ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ๒) แผนนโยบายแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) ๓) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจ นอกระบบที่เสนอโดย สศช. ๔) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน ๕) กรอบแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ๖) ผลงานวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

(๓.๓) สรุปผลการศึกษา : ๑) ยืนยันผลการศึกษาก่อนหน้า แรงงานนอกระบบ กลุ่มต่างๆ มีลักษณะร่วมที่สำคัญคือ การศึกษาดำ รายได้น้อย ไม่มั่นคงด้านรายได้ และมีผู้อยู่ในอุปการะ ส่วนใหญ่ (ยกเว้นแรงงานภาคเกษตรที่ไม่ใช่เกษตรกรรับจ้าง) ยังไม่มีการรวมกลุ่ม ส่วนใหญ่มีความตั้งใจ ที่จะประกอบอาชีพที่ตนทำอยู่ต่อไป เนื่องจากเป็นอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ตามเงื่อนไขความรู้และทักษะที่มี และสามารถอยู่กับครอบครัวได้ ๒) ส่วนใหญ่มีหนี้สิน และมีค่าใช้จ่ายด้านอุปโภคบริโภค ๓) ปัญหาที่แรงงาน เห็นว่าสำคัญคือ การขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน ปัญหาสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย และขาดผู้ดูแลเด็กและคนชรา ๔) แรงงานส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการแสวงหาความรู้ โดยต้องการความรู้ด้านการพัฒนาทักษะฝีมือ การตลาด การบริหาร และการบัญชี ส่วนการคุ้มครองทางสังคมที่ต้องการคือ การรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือกรณีเจ็บป่วยจากงาน และกรณีสูงอายุ การเข้าถึงแหล่งทุนประกอบอาชีพ เป็นต้น ๕) แรงงานส่วนใหญ่ มีเครือข่ายทางสังคมที่คอยให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือยามประสบปัญหา ๖) กว่าร้อยละ ๙๐ ต้องการเข้าสู่ ระบบประกันสังคม และเห็นว่าแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาปรับใช้ได้ในการประกอบอาชีพ

(๓.๔) ยุทธศาสตร์ ๔ ยุทธศาสตร์ คำนึงถึงการสร้างภูมิคุ้มกัน โดยมีเป้าหมาย การคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุน จำแนกเป็น ๑) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพ แรงงานนอกระบบ ๒) ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำแก่แรงงานนอกระบบ ๓) ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขต การคุ้มครองและหลักประกันให้แรงงานนอกระบบ และ ๔) ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ

(๓.๕) บทบาทของกระทรวงแรงงานในระยะต่อไป : ๑) บทบาทต่อ การทำความเข้าใจเรื่อง Informal economy และการจ้างงานแบบไม่เป็นทางการ ๒) นอกเหนือจาก การขับเคลื่อนเรื่องประกันสังคม กระทรวงแรงงานควรขับเคลื่อนเรื่องอื่นด้วย ๓) การจัดลำดับความสำคัญ ในเชิงกลุ่มเป้าหมาย : กลุ่มอาชีพ พื้นที่ แรงงานต่างด้าว ๔) ระบบข้อมูล และ ๕) การสร้างภาคีการทำงาน ทั้งในแนวกว้างและแนวลึก : ระดับประเทศ และ ระหว่างประเทศ

(๓.๖) การทบทวนยุทธศาสตร์ ควรให้ความสำคัญ : ๑) สนับสนุนโอกาส เพิ่มสินทรัพย์ ทักษะ ผลิตภาพ และความสามารถในการแข่งขันของแรงงาน ทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระและ แรงงานรับจ้าง (ทั้งหญิงและชาย) ด้วยบริการในรูปแบบต่างๆ เช่น microfinance การฝึกอบรม พัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาธุรกิจ และการแทรกแซงด้านนโยบาย เช่น การพัฒนาแรงงาน ๒) สิทธิ ได้แก่ Informal wage workers : กฎหมาย มาตรฐานแรงงาน และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ : การเข้าถึงสินเชื่อ และการพัฒนาธุรกิจ ๓) คุ้มครอง : ประกันสังคม safety net สุขภาพ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย ๔) สนับสนุน “เสียง” ของแรงงาน การรวมกลุ่มสหกรณ์ ๕) ให้ความสำคัญกับแรงงานหญิง

(๔) การนำเสนอผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบที่สำคัญ ๆ โดยรองผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน(นางเพชรรัตน์ สินอวย) ได้นำเสนอข้อมูลพื้นฐาน(นโยบาย นิยาม จำนวน อาชีพ การทำงาน ระดับการศึกษาและปัญหาของแรงงานนอกระบบ)การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ แรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานอื่น ๆ ด้วยโปรแกรม PowerPoint (เอกสาร ๕)

(๕) สรุปการอภิปราย/วิพากษ์/แนวทางและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานใน ระยะต่อไปของวิทยาการ

ยุทธศาสตร์	วิพากษ์/ข้อเสนอแนะ
ยุทธศาสตร์เสริมสร้าง องค์ความรู้และพัฒนา ศักยภาพแรงงาน	● ไม่ควรจะเป็นการอบรมแบบเดิมๆ ควรจะเน้นการเข้าหาผู้นำ เน้นการรวมกลุ่ม พัฒนา ผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ (area base) และกลุ่มอาชีพ (issue base) สามารถ แก้ปัญหาของตัวเอง และชุมชน ● การเสริมสร้างศักยภาพตามกรอบอำนาจหน้าที่ กระทรวงต่าง ๆ ดำเนินการอยู่แล้ว กระทรวงแรงงานควรหา “focus” ที่เป็นช่องว่าง (gap) เพื่อเสริม/เพิ่มเติม ● เน้นฝึกทักษะพึ่งตนเอง เน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทักษะชีวิต บริหารความเสี่ยง ● เสริมสร้างศักยภาพ ให้สามารถบริหารจัดการธุรกิจได้
ยุทธศาสตร์ขยายโอกาส การมีงานทำ	● ให้ความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการ/ การเข้าหาแหล่งเงินทุน ● สร้างอาชีพที่เชื่อมหลายเครือข่าย supply chain ● เชื่อมโยงเครือข่ายในลักษณะประยุกต์ใช้กับโรงงานในลักษณะห่วงโซ่การผลิต เชื่อมโยงผู้ผลิตระดับต้นน้ำ ปลายน้ำ ระดับกลุ่มต่างๆในเรื่องกระบวนการสร้าง การผลิต สร้างการตลาดที่สามารถพึ่งตนเองได้มากกว่าการพึ่งตลาดภายนอก
ยุทธศาสตร์การขยาย ขอบเขตการคุ้มครอง และหลักประกัน	● กระทรวงแรงงานต้องสร้างกลไกและ “ระบบจูงใจ” ให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบ ประกันสังคม ● เพิ่มมาตรการด้านภาษีให้กับโรงเรียนและสถานประกอบการที่ส่งงานไปให้แรงงาน นอกระบบทำ เพื่อจูงใจให้เกิดความรับผิดชอบให้การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมให้กับ เกษตรกร

ยุทธศาสตร์	วิพากษ์/ข้อเสนอแนะ
	● ควรบูรณาการหลักประกันสุขภาพระหว่างกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบกับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิประโยชน์มากที่สุด รวมทั้งต้องส่งเสริมเชื่อมโยงกับกองทุนสวัสดิการที่มีอยู่ทั้งในภาคธุรกิจเอกชน (กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) และภาคประชาชน (กองทุนสังคม ออมทรัพย์, กองทุนสวัสดิการชุมชน ฯลฯ) ● ควรมีการออกแบบกฎหมาย จัดระบบความสัมพันธ์เชื่อมโยงของกองทุนการออมเกี่ยวกับสุขภาพให้ชัดเจนต่อเนื่องสำหรับแรงงานที่อาจมีการโยกย้ายไปมาระหว่าง กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ของแรงงานนอกระบบและ กองทุนประกันสังคม ของแรงงานในระบบ หรือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ● ควรส่งเสริมและสนับสนุน “การออมสวัสดิการชุมชน” ที่มีการดำเนินงานแล้ว ให้เกิดความเข้มแข็งยั่งยืนในการทำงาน เนื่องจากเป็นการออมตามความพร้อมและความสามารถในการออมตามความสามารถ ● ขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ภายใต้มาตรฐานเดียวกันกับมาตรฐานคุ้มครองแรงงาน
ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านแรงงาน	● ส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการรวมตัวเป็น “เครือข่ายแรงงานนอกระบบ” เพื่อเสริมสร้างการทำงานที่เสริมกันเองให้เข้าใจและตระหนักในฐานะที่เป็นแรงงานที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ● ไม่ควรจัดทำแผนปฏิบัติการฯ แบบเดิมๆ ต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวกับทุกกระทรวง กลุ่มธุรกิจ แหล่งเงินทุน ควรมีคณะกรรมการระดับชาติ แผนี่ทุกกระทรวงมีส่วนร่วม รวมงบประมาณ บูรณาการกันทำงานร่วมกัน เพื่อจะได้ไม่ซ้ำซ้อน ● เรื่องฐานข้อมูล ควรบูรณาการ ลดการซ้ำซ้อนโดยใช้เลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยไม่ควรมีการเก็บเฉพาะข้อมูลทะเบียนราษฎร ควรเพิ่มข้อมูลอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น ฐานข้อมูลอาชีพ/รายได้ หรือบูรณาการกับกระทรวงอื่น ๆ ที่มีฐานข้อมูลอยู่ เป็นการใช้ข้อมูลร่วมกัน ● กระทรวงแรงงานควรเป็นหน่วยงานหลักในการ Mapping เรื่องที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในทุก ๆ ด้าน เพื่อหาช่องว่าง เสริมเติมแต่ง และขับเคลื่อนไปพร้อมกัน ● ความยากคือ กรอบความคิดที่แตกต่าง ดังนั้นควรคุยเรื่องวิธิตด กรอบร่วม และการดำเนินงานกับกระทรวงต่างๆ ในระดับพื้นที่ ● ควรมีหน่วยงานหรือองค์กรโดยเฉพาะขึ้นมาดูแลเรื่องการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ ● การส่งเสริมกลุ่มองค์กรประชาชน ต้องส่งเสริมเพื่อการรวมกลุ่ม-การออมและการผลิตหรือพัฒนาอาชีพไปพร้อมกันเพื่อความเข้มแข็งในระยะยาว
อื่น ๆ	● ควรทบทวนคำ “นิยาม” ให้ชัดเจน ไม่ควรใช้ “แรงงานนอกระบบ” ควรใช้เป็น “แรงงานอิสระ” หรือ “แรงงานชุมชน” เพราะสามารถเข้าถึงระบบคุ้มครองได้มากกว่า ● กระทรวงแรงงานควรกำหนด “โครงการนำร่อง” ซึ่งดึงมาจากโครงการเด่นของแต่ละกระทรวงที่มีภารกิจสอดคล้องกับยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบ

(๖) สรุปการระดมความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ (ที่ไม่ซ้ำกับวิทยากร)

- ควรมียุทธศาสตร์ระดับพื้นที่
- ควรจัดเวทีเฉพาะเนื่องจากว่าแต่ละกลุ่มมีปัญหาและแนวคิดที่ไม่เหมือนกัน

• แนวทางที่กระทรวงแรงงานจะต้องดำเนินการ คือ จะต้องพิจารณาความสอดคล้องของแต่ละกระทรวง โดยการเอายุทธศาสตร์เดิมเป็นตัวตั้ง แล้วขอความร่วมมือจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยนำโครงการสำคัญของแต่ละกระทรวงที่อยู่ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ที่สามารถช่วยให้ประเด็นยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบบรรลุผลได้ ส่วนเรื่องงบประมาณ พิจารณาในเรื่องของการประสานงาน

• ปัญหาสำคัญ คือ กลุ่มเป้าหมายที่กระทรวงอื่น ๆ ดำเนินการ ไม่แน่ใจว่าเป็นกลุ่ม “แรงงานนอกระบบ” หรือไม่ ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์โครงการฯ ได้ชัดเจน

(๗) สรุปข้อคิดเห็นจากแบบสอบถาม (เอกสาร ๖)

๑) ความคิดเห็น ภายหลังจากการรับฟังการอภิปราย/วิพากษ์แผนฯ : ได้รับความรู้เกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้นจากวิทยากร ผู้อภิปราย และมีความเห็นว่ากระบวนการจัดทำแผนควรมีความรอบคอบและต้องตกผลึกทางความคิดให้มากกว่านี้ และเห็นว่ากลุ่มเป้าหมายที่กว้างเกินไป จะทำให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความยากลำบาก

๒) แผนฯ ที่ทบทวนแล้ว สามารถบรรลุเป้าหมายภายใน ๗ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๙) หรือไม่ : ส่วนใหญ่ตอบว่าขึ้นอยู่กับ “กลวิธีในการผลักดันแผน” และไม่สามารถบรรลุผลในระยะเวลาที่กำหนด เพราะ นิยาม เป้าหมาย ภารกิจ ยุทธศาสตร์ ของ “แรงงานนอกระบบ” ยังไม่ชัดเจน

๓) หน่วยงานของท่าน จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำแผนฯ ไปปฏิบัติอย่างไร : เป็นไปตามกรอบ/แผนงาน/ยุทธศาสตร์ ของหน่วยงานที่ได้ตามงบประมาณ

๔) ความคาดหวัง/ข้อเสนอแนะอย่างไรต่อการนำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริง : ต้องมีการปฏิบัติอย่างจริงจัง มีตัวชี้วัด แปลงแผนยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่แผนปฏิบัติการได้อย่างเป็นรูปธรรม ระดมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมจัดทำแผนฯ กำหนดองค์การรับผิดชอบที่ชัดเจน จัดสรรงบประมาณลงไปยังหน่วยงานท้องถิ่น มีการติดตามแผนและประเมินผล

๕) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ : การทบทวนแผนยุทธศาสตร์ฯ ครั้งนี้ยังไม่ได้ความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนอย่างหลากหลาย และตกผลึกทางความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง(Stakeholder) ควรจัดเวทีเล็ก ๆ คิดประเด็นต่าง ๆ ให้ครอบคลุม

๓. ข้อพิจารณา/ข้อเสนอ

สตร.ศภ. พิจารณาแล้วเห็นควรแจ้งเวียนผู้บริหารและหน่วยงานในสังกัด รง. เพื่อทราบความคืบหน้า และจักได้ดำเนินการตาม Road Map การทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ในขั้นตอนถัดไป คือ การประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อหารือกันในรายละเอียดของแผนฯ รวมทั้งการตั้งคณะทำงานฯ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบตามข้อ ๒. และโปรดพิจารณาตามข้อ ๓. หากเห็นชอบ สตร.จักได้ดำเนินการต่อไป

ทราบ-เห็นชอบ

๒๑/๑๐๐๐,๑

(นายสมชาย ชุ่มรัตน์)

ปลัดกระทรวงแรงงาน

28 เม.ย. 2553

๒. ในอรรถ
(นายสุนันท์ โพธิ์ทอง)
ที่ปรึกษาราชการแรงงาน

ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน



คำสั่งกระทรวงแรงงาน

ที่ ๑๐๔/๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

ด้วยรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้กำหนดนโยบายด้านแรงงาน โดยดำเนินการให้แรงงานทั้งในและนอกระบบได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานไทย และในปี ๒๕๕๓ กระทรวงแรงงานมีนโยบายเร่งด่วนในการเร่งรัดให้มีการขยายความคุ้มครองผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม โดยขยายสิทธิประโยชน์และผลักดันการคุ้มครองตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (การขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ) ซึ่งมีจำนวนกว่า ๒๔ ล้านคน อีกทั้ง ยังให้ความสำคัญกับการไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ส่งผลให้ไม่ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมและไม่มีหลักประกันด้านสวัสดิการ ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงได้ดำเนินการทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ปี ๒๕๕๐ ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ปลัดกระทรวงแรงงาน จึงแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วย

- | | |
|--|-------------------|
| ๑. ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ | ที่ปรึกษา |
| ผู้อำนวยการวิจัย(การพัฒนาแรงงาน) | |
| มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) | |
| ๒. รศ.ดร.นฤมล นิราทร | ที่ปรึกษา |
| ผู้อำนวยการศูนย์ยุทธศาสตร์วิชาการแรงงานนอกระบบ | |
| คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ | |
| ๓. ดร.เทอดธิดา ทิพย์รัตน์ | ที่ปรึกษา |
| อาจารย์ประจำคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ | |
| ๔. ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน | ประธานคณะทำงาน |
| สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | |
| ๕. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ | รองประธานคณะทำงาน |
| สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | |

- | | |
|--|---------------------------------|
| ๖. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ | คณะทำงาน |
| ๗. ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | คณะทำงาน |
| ๘. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | คณะทำงาน |
| ๙. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม | คณะทำงาน |
| ๑๐. ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย | คณะทำงาน |
| ๑๑. ผู้แทนกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข | คณะทำงาน |
| ๑๒. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง | คณะทำงาน |
| ๑๓. ผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
(แผนงานคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ) | คณะทำงาน |
| ๑๔. ผู้แทนกรมการจัดหางาน | คณะทำงาน |
| ๑๕. ผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน | คณะทำงาน |
| ๑๖. ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน | คณะทำงาน |
| ๑๗. ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม | คณะทำงาน |
| ๑๘. ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล
สำนักตรวจและประเมินผล
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | คณะทำงาน |
| ๑๙. ผู้แทนองค์การแรงงานระหว่างประเทศ | คณะทำงาน |
| ๒๐. ผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) | คณะทำงาน |
| ๒๑. ผู้แทนมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ | คณะทำงาน |
| ๒๒. ผู้แทนมูลนิธิอิอาร์มพ์งศ์พจน์ | คณะทำงาน |
| ๒๓. ผู้แทนศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบส่วนกลาง | คณะทำงาน |
| ๒๔. รองผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | คณะทำงาน
และเลขานุการ |
| ๒๕. ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์
สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | คณะทำงาน
และผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๒๖. ผู้อำนวยการกลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค
สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | คณะทำงาน
และผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

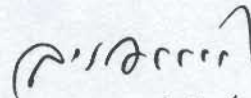
๑. ทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี ๒๕๕๐ รายยุทธศาสตร์ (๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพแรงงาน ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกัน ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน)

๒. จัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” (กำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัดกลยุทธ์ โครงการ/กิจกรรม)

๓. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ปลัดกระทรวงแรงงานมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑^๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓



(นายสมชาย ชุ่มรัตน์)

ปลัดกระทรวงแรงงาน



ด่วนที่สุด

บันทึกข้อความ

ปลัดกระทรวงฯ
เลขที่ 886
วันที่ 27 ก.ย. 2553
เวลา 16.30 น.

ส่วนราชการ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานเศรษฐกิจการแรงงานมหภาค โทร. ๑๔๕๑, ๑๓๖๔

53

ที่ รง ๐๒๐๕.๒/ ๖๐๐๒

วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓

เรื่อง สรุปการประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์ “ร่าง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๔”

ได้รับคืนจากการแก้ไข

28.9.2553

เวลา 16.00 น.

เรียน ปลัดกระทรวงแรงงาน

๑. เรื่องเดิม

หนังสือสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน ด่วนมาก ที่ รง ๐๒๐๕.๒/๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ ปลัดกระทรวงแรงงานได้อนุมัติให้สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน จัดประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์ “ร่าง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๔” เมื่อวันอังคารที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ

๒. ขอรายงาน

๒.๑ การประชุมสัมมนาฯ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน เปิดการประชุมสัมมนาฯ ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน เป็นผู้กล่าวรายงาน วิทยากรที่อภิปราย/วิพากษ์ยุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วย ๑) นายจิระพันธ์ กัลลประวิทย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนพัฒนาสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒) ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัย(การพัฒนาแรงงาน) มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : TDRI ๓) นางอรพิน วิมลฤชิต ผู้จัดการแผนงานคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และ ๔) นายพงศ์ศักดิ์ เปล่งแสง ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้ดำเนินการอภิปราย มีผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาฯ จากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม มูลนิธิ รวมทั้งสิ้น ๑๓๐ คน (เอกสาร ๑)

๒.๒ ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน ได้รายงานต่อที่ประชุมว่า “กระทรวงแรงงาน(รง.) ได้ตระหนักในการดูแลผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน ๓๘.๔ ล้านคนให้มีผลิตภาพสูง มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งใน ๓๘.๔ ล้านคน มีแรงงานนอกระบบอยู่ถึง ๒๔.๓ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๖๓.๔ ของกำลังแรงงาน ที่ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ประกอบกับ รง. ได้มีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบว่า “ปี ๒๕๕๓ เป็นปีแห่งการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมและขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น ดังนั้น รง. จึงได้ “ทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี ๒๕๕๐” ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และจากการประชุมสัมมนาฯ ทบทวนแผนยุทธศาสตร์ฯ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ได้ข้อสรุป ดังนี้

(๑) เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้การขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือ/คุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นไป

ในลักษณะต่างดำเนินการตามภารกิจ จึงขอให้ “รง. เป็นหน่วยงานหลัก” โดยต้อง Mapping/สร้าง “กลไก” ในทุก ๆ ด้าน เพื่อหาช่องว่าง เสริมเติมแต่ง และขับเคลื่อนไปพร้อมกัน

(๒) ส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการรวมตัวเป็น “เครือข่ายแรงงานนอกระบบ” เพื่อเสริมสร้างการทำงานที่หนุนเสริมกันเองให้เข้าใจและตระหนักในฐานะที่เป็นแรงงานที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ

หลังการสัมมนาฯ รง. ได้แต่งตั้ง “ที่ปรึกษาและคณะทำงานทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” ซึ่ง “ที่ปรึกษา” มาจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ “คณะทำงานฯ” ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ องค์การเอกชน (มูลนิธิ) องค์การมหาชน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งสิ้น ๒๖ คน มาร่วมกันทบทวนแผนฯ และจัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๔” เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานด้านแรงงานนอกระบบของภาคีที่เกี่ยวข้องในปี ๒๕๕๔ และจะใช้เป็นฐานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระยะกลาง ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑

วัตถุประสงค์ในการประชุมสัมมนาฯ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาฯ ได้พิจารณาและให้ทัศนะต่อ (ร่าง) ยุทธศาสตร์ฯ เป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ยุทธศาสตร์ฯ ให้เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย รวมทั้งเป็นการขยายความร่วมมือและบูรณาการการทำงานกับภาคีที่เกี่ยวข้องในเรื่องแรงงานนอกระบบ(ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์การเอกชนต่างๆ) และเมื่อเสร็จสิ้นการประชุมสัมมนาฯ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน(สศร.) จัดได้สรุปและนำเสนอ รว.รง. ให้ความเห็นชอบ และแจ้งเวียน/ประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป (เอกสาร ๒)

๒.๓ ประธานฯ กล่าวถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของกระทรวงแรงงาน (เอกสาร ๓) รวมทั้งความคาดหวังต่อการประชุมสัมมนาฯ ในครั้งนี้ ดังนี้

๒.๓.๑ รง. ได้มอบนโยบายให้ทุกหน่วยงานจะต้องเร่งผลักดันให้แรงงานนอกระบบได้รับ “การส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนา” ในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม มีหลักประกันด้านสวัสดิการหรือการประกันสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งขณะนี้หลายภารกิจ มีความคืบหน้าในการดำเนินงาน ดังนี้

(๑) การผลักดันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ซึ่งผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา และวุฒิสภาส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นวาระเร่งด่วน และคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ภายในปี ๒๕๕๓

(๒) การผลักดันร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบฯ มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ เพิ่มจาก ๓ กรณี เป็น ๕ กรณี ได้แก่ เงินทดแทนการเจ็บป่วยทุพพลภาพ ค่าทำศพ คลอดบุตร และบำเหน็จชราภาพ รวมทั้งเร่งรัดผลักดันให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) ร่างกฎกระทรวงคุ้มครองผู้รับใช้ในบ้าน พ.ศ. ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

(๔) การจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ รง.ได้จัดทำ “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ” เพื่อให้มีข้อมูลแรงงานนอกระบบถึงระดับบุคคลและในปี ๒๕๕๓ คาดว่าจะมีข้อมูลแรงงานนอกระบบในฐานข้อมูลประมาณ ๒ ล้านคน

(๕) งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ได้แก่ โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัย ยกเลิกข้อกีดกันกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น เกษตร ประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีจำนวนกว่า ๑๖ ล้านคน ให้ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม (มีสิทธิเข้าประกันสังคมได้) ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ

๒.๓.๒ รง. จะทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการบริหารจัดการในด้านนี้ให้เป็นระบบต่อไป อีกทั้ง ในปี ๒๕๕๔ รง. จะทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานหลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ระยะกลาง ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) โดยจัดจ้างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณ จำนวน ๒ ล้านบาท

๒.๔ การนำเสนอ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.๒๕๕๔” ด้วยโปรแกรม Powerpoint (เอกสาร ๔) โดยนายสุนันท์ โพธิ์ทอง สรุปดังนี้

(๑) นิยามแรงงานนอกระบบสำนักงานสถิติแห่งชาติ คือ ผู้มีงานทำแต่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันจากการทำงาน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) มีเป้าหมายว่ากำลังแรงงานได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตทุกกลุ่มเป้าหมาย สาระสำคัญคือ การขยายหลักประกันทางสังคม ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ (หลักประกันทางสังคม อาทิ หลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หลักประกันทางการศึกษา หลักประกันด้านที่อยู่อาศัย หลักประกันทางสุขภาพและการสาธารณสุข เป็นต้น) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์ฯ) ได้มีการประชาสัมพันธ์ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ” แล้วเมื่อปี ๒๕๔๗

(๒) จากการศึกษาข้อมูลงานวิจัยต่าง ๆ พบว่าแรงงานนอกระบบมีปัญหาหลัก ๆ ๘ ข้อ ๑) ปัญหาความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ๒) ปัญหาสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ๓) ปัญหาความมั่นคงในการประกอบอาชีพและสวัสดิการสังคม ๔) ระบบข้อมูลที่ขาดความชัดเจนในระดับกลุ่ม ระดับพื้นที่ และสภาพปัญหา ๕) แรงงานส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๗๐.๖) ใช้บริการในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ขณะที่สิทธิตามบัตรทองมีข้อจำกัดเรื่องการบริการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ๖) มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ เนื่องจากสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบที่ไม่มีความมั่นคง ๗) ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ และ ๘) หน่วยงานต่างๆ ของ รง. ไม่มีสำนักงานระดับอำเภอ ส่วนหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับแรงงานนอกระบบ คือ อปท. และสถานีอนามัย ยังขาดข้อมูลพื้นฐานและขาดความเข้าใจในเรื่องปัญหาความต้องการของแรงงาน

(๓) วิสัยทัศน์ (VISION) ของยุทธศาสตร์ฯ ได้แก่ “ขยายความคุ้มครองหลักประกันทางสังคมสู่แรงงานนอกระบบ” โดย “ขยายความคุ้มครอง” ใน ๒ กรณี ได้แก่ ๑) ขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบตามมาตรา ๔๐ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ๕ กรณี ได้แก่ เงินทดแทนกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ค่าทำศพ คลอดบุตร และบำเหน็จชราภาพ และ ๒) สร้างหลักประกันทางการเงิน (เงินบำนาญ) ให้กับแรงงานนอกระบบประมาณ ๒๔ ล้านคนให้มีความมั่นคงด้านรายได้ ตาม พ.ร.บ.กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

(๔) จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT) และจากการสรุปปัญหาของแรงงานนอกระบบ ได้ยุทธศาสตร์ ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑) การขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ ๒) เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน ๓) การขยายโอกาสการมีงานทำ และ ๔) การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

๒.๕ การแสดงทัศนะต่อ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๔”

๒.๕.๑ ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ : มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(TDRI)

(๑) Vision อาจจะ ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฯ แต่ Keyword ที่สำคัญ คือ เรื่องของความมั่นคง คุณภาพชีวิต องค์ความรู้หรือสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ หัวใจสำคัญคือ ๓ ตัวนี้ ซึ่งจะเป็นภาพสะท้อนของ ๔-๕ ปีข้างหน้าได้ และเป้าหมายสุดท้ายคือ “คุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบที่ดีขึ้น มีความมั่นคงในอาชีพ”

(๒) ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ : ถ้ามาตรา ๔๐ เป็นเรื่องของการขยายหลักประกัน จะไปคาดหวังให้เท่ากับมาตรา ๓๓ คงเป็นไปได้ยาก แต่ให้มองในแง่ที่ว่า เป็นการเริ่มต้นในการสร้างหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานให้กับแรงงานนอกระบบ และเมื่อเจ็บป่วยใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพราะฉะนั้นจะมีระบบที่ดูแลคนเหล่านี้อยู่แล้วส่วนหนึ่ง ดังนั้นสิ่งที่ รัฐเสนอต้องดีกว่าและไม่ซ้ำกับสิ่งที่เค้ามีอยู่ ทำอย่างไรที่จะกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะเติมลงในยุทธศาสตร์ที่ ๑ ให้ชัดเจนว่าจะเหลือส่วนที่จะต้องดูแลเรื่องนี้ทำไหร่ กระบวนการที่จะทำให้เข้ามาใช้บริการต่าง ๆ เหล่านี้ จากอดีตจะเห็นว่าอะไรก็ตามที่ง่ายเกินกว่าร้อยละ ๕ ก็ไม่อยากจะจ่าย ซึ่งถ้ามองฐานเงินเดือนของแรงงานนอกระบบเฉลี่ยจะอยู่ที่ประมาณ ๓,๐๐๐ กว่าบาท ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการที่จะทำให้บรรลุยุทธศาสตร์ฯ

(๓) ยุทธศาสตร์ที่ ๒ เสริมสร้างองค์ความรู้และสมรรถนะคนทำงาน: องค์ความรู้และสมรรถนะเป็นสิ่งที่สำคัญ แต่จะเห็นสมรรถนะแรงงานนอกระบบได้อย่างไร เนื่องจากอยู่แบบกระจัดกระจาย เพราะฉะนั้นต้องกำหนดแผนงาน โครงการให้ละเอียดมากขึ้นเพื่อที่จะได้กลุ่มเป้าหมายจริง ๆ

(๔) ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การขยายโอกาสการมีงานทำ : ภาคเกษตรเป็นภาคที่ยากที่สุดเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนยากจน ดังนั้นต้องคิดบทบาทในการเพิ่มผลผลิต การช่วยเหลือเกษตรกร โดยต้องช่วยในลักษณะที่มี POTENSIVE หรือเกษตรประณีต ซึ่งเป็นการมีงานทำบนฐาน

ทรัพยากรที่มีอยู่ ลดหนี้สินเพื่อให้หลุดพ้นจากหนี้สิน โครงการจะต้องไม่มุ่งแต่เพิ่มรายได้เพียงอย่างเดียว แต่ต้องลดรายจ่ายด้วยเพื่อให้อยู่ได้อย่างพอเพียง

(๕) ยุทธศาสตร์ที่ ๔ เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ องค์การในการบริหารจัดการเป็นเรื่องสำคัญและที่มีอยู่ก็มีจำนวนจำกัด จำเป็นต้องสร้างเครือข่ายเข้ามาเพิ่มเติม

๒.๕.๒ นางอรพิน วิมลภูษิต : ผู้จัดการแผนงานคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

(๑) สสส.เริ่มดำเนินการเรื่องแรงงานนอกระบบตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ และรู้สึกดีใจที่มีกลุ่มงานที่เข้ามารับผิดชอบเรื่องแรงงานนอกระบบโดยตรง ในกรอบการทำงานที่ผ่านมา มองเรื่องความมั่นคง รายได้ อาชีพ สุขภาพ และการมีงานทำ คือมองในทุกมิติเรื่องของคุณภาพชีวิต

(๒) สำหรับยุทธศาสตร์ฯ ปี ๒๕๕๔ มองเป็นฐานในการทำงาน เพื่อยกระดับไปสู่แผนระยะกลาง ๕ ปี (พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙) ได้อย่างไร การมีเงื่อนไขมากมายและข้อจำกัดเรื่องงบประมาณในการดำเนินงาน จะเป็นโจทย์ที่ท้าทาย

(๓) ในส่วนของ VISION มองในเรื่องของหลักประกันทางสังคม ถ้ามองเรื่องคุณภาพชีวิตคงไม่พอ หลักประกันทางสังคมและการคุ้มครองในรูปของกฎหมายแรงงานนอกระบบมีความหลากหลาย ถ้ามองในระยะยาว VISION ต้องปรับ ในส่วนของ MISSION เป็นเรื่องท้าทายของ รง. ความเป็นสหวิทยาการของแรงงานนอกระบบที่จะบริหารจัดการ และของสำนักงานแรงงานจังหวัด (สรจ.) จะสร้าง Model Social Engineering ได้อย่างไร

(๔) ประเด็นท้องถิ่นชุมชน ควรยกมาเป็นยุทธศาสตร์หลัก การบริหารจัดการกับกลุ่มนี้สำคัญที่สุด เนื่องจากกลุ่มนี้ไม่มีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน/ทรัพยากร ซึ่งกลุ่มนี้จะอยู่กับท้องถิ่นชุมชน แต่จากที่ทำงานมา ๒ ปี ท้องถิ่นจะบอกว่ากลุ่มแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานต่างด้าว รง. จะสื่อสารอย่างไร จะจัดทำแผนปฏิบัติการไปสู่ท้องถิ่นอย่างไรในปี ๒๕๕๔ ให้เป็นมรรคเป็นผล ไม่ใช่บรรลุลแค่ KPI นายกรัฐมนตรี เคยเชิญแรงงานนอกระบบไปทำเนียบรัฐบาล จะทำอย่างไรให้เป็นวาระแห่งชาติได้

๒.๕.๓ นายจิระพันธ์ กัลลประวิทย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนพัฒนาสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๑) ถ้าต้องการให้ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ” เป็นยุทธศาสตร์ชาติ ต้องนำเข้าคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จะทำให้มีผลในทางปฏิบัติกับทุกหน่วยงาน ต้องมีคณะกรรมการระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

(๒) ยุทธศาสตร์ฯ ไม่ควรเป็นยุทธศาสตร์ฯ ปีเดียว ประเมินผลแล้วจะได้อะไร ใช้ตัวชี้วัดใหญ่เกินไป ควรให้คณะทำงานฯ พิจารณาทบทวนอีกครั้ง รายละเอียดยุทธศาสตร์อ่านแล้วเหมือนแรงงานทั่วไป ไม่ชัดว่าจะไปจัดการอย่างไรกับแรงงานนอกระบบ ต้องมีความชัดเจนว่า

จะไปทำเรื่องอะไรกับใคร เช่น เรื่องสาธารณสุข กระทรวงแรงงานจะไปทำอะไรไม่ใช่ทั้งหมด เรื่องสมรรถนะจะทำอย่างไร

(๓) วิสัยทัศน์ คือ ภาพที่พึงปรารถนา อยากเห็นแรงงานนอกระบบ เป็นอย่างไร ขยายความคุ้มครอง...ควรเป็นพันธกิจ (ขยายความคุ้มครอง...โดย.....) และไม่ควรรขยาย คำจำกัดความไว้ตรงวิสัยทัศน์

(๔) ยุทธศาสตร์ (แรงงานนอกระบบไม่เหมือนแรงงานทั่วไปในเรื่อง ความเสี่ยง แรงงานในระบบเสี่ยงน้อย) ที่สำคัญมี ๓ เสี่ยง คือ ๑) มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีเงินออม (ความเสี่ยงด้านรายได้ การกินอยู่ ความเจ็บป่วยของครอบครัว) ๒) ความปลอดภัยในการทำงาน (ความเสี่ยงด้าน สุขภาพ) ๓) เสี่ยงตกงาน หลักสำคัญคือ สร้างภูมิคุ้มกันให้แรงงานนอกระบบมีความเสี่ยงน้อยที่สุด

(๕) ยุทธศาสตร์ที่ ๑ สุขภาพการคุ้มครอง สนับสนุนการออม อาชีวอนามัย เป็นเรื่องนอกกระทรวง Wording ต้องเป็น “การประสาน” ขอเสนอแนะเรื่องสาธารณสุข ว่าไม่สะท้อนแรงงานนอกระบบ ต้องทำอะไรให้ที่ทำงานของแรงงานนอกระบบมีความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ใช่ในเรื่องของสุขภาพทั่วไป

(๖) ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะ (เหมือนแรงงานทั่วไป) ขกระดับและพัฒนาฝีมือเพื่อรองรับเศรษฐกิจอาเซียน (เหมือนแรงงานทั่วไป) ทำอย่างไรให้แรงงานนอกระบบมีฝีมือด้านอาชีพที่หลากหลาย เมื่อตกงานไปสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน ได้ ความมั่นคงในการทำงานและสมรรถนะต้องสื่อไปในทางเดียวกัน

(๗) ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ขยายโอกาสการมีงานทำ (เหมือนแรงงานทั่วไป) ควรจะอย่างไรให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงในการทำงาน คือเสี่ยงที่จะตกงาน จะจัดการอย่างไร ถ้าแรงงานนอกระบบตกงาน การเข้าไม่ถึงแหล่งเงินทุน ควรให้แรงงานนอกระบบมีทักษะอาชีพสำรอง เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับแรงงานนอกระบบเมื่อตกงาน

(๘) ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงาน นอกระบบ เมื่อเข้าไปดูรายละเอียดของยุทธศาสตร์แล้ว เหมือนกับว่า รง. ทำแผนปฏิบัติการเสร็จแล้ว เป็นอันเสร็จ ซึ่งจริงๆแล้วไม่ใช่ คือ รง. ต้องเข้าใจว่าแรงงานนอกระบบต่างคนต่างอยู่ต่างคนต่างทำ แรงงานทั่วไปมีนายจ้างมีองค์กรดูแล เราจะอย่างไรให้แรงงานนอกระบบมารวมกลุ่มเพื่อดูแลกันและกัน ในรูปแบบ Sefty-net ต้องจัดทำแบบนั้นให้ได้

๒.๕.๔ สรุปทัศนะ/ข้อเสนอแนะต่อยุทธศาสตร์ฯ (ทั้งจากผู้เข้าร่วม ประชุมสัมมนาและจากแบบสอบถาม) (เอกสาร ๕) ดังนี้

(๑) ควรยกระดับให้เป็นแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงาน นอกระบบ ๕ ปี เนื่องจากระยะเวลาสั้นเกินไปยังไม่สามารถเห็นผลเป็นรูปธรรมได้

(๒) หากเป็นยุทธศาสตร์ฯ ปี ๒๕๕๔ ควรเปลี่ยนวิสัยทัศน์ (VISION) ให้สามารถดำเนินการได้ภายใน ๑ ปี และควรเปลี่ยนพันธกิจ (MISSION) ให้สอดคล้องกับ VISION ด้วย

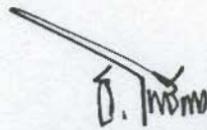
(๓) ปี ๒๕๕๔ ควรดำเนินการ ๑) ควรเป็นการประชาสัมพันธ์/สร้าง
ความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ๒) ระดมความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมาย ๓) จัดทำแผนระยะกลาง
และระยะยาว ๔) เป็นนโยบายของกระทรวง ทุกกรมจะต้องร่วมกันทำงาน

(๔) ควรเป็นวาระแห่งชาติที่บูรณาการการทำงานร่วมกันในกระทรวงต่างๆ
และควรจัดทำยุทธศาสตร์ระยะกลาง ระยะยาว และแผนปฏิบัติการประจำปี

๓. ข้อพิจารณา/ข้อเสนอ

สสร.ศก. พิจารณาแล้วเห็นควรแจ้งเวียนผู้บริหารและหน่วยงานในสังกัด รง.
เพื่อทราบความคืบหน้า และจักได้ปรับ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ปี ๒๕๕๔”
ตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะข้างต้นก่อนเสนอ รมว.รง. พิจารณาให้ความเห็นชอบและประสาน
ความร่วมมือกับหน่วยงาน/ภาคที่เกี่ยวข้องต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบตามข้อ ๒. และโปรดพิจารณาตามข้อ ๓. หากเห็นชอบ สสร.
จักได้ดำเนินการต่อไป

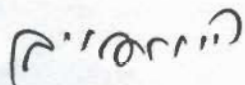


(นายสุรินทร์ โพธิ์ทอง)

ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน

เห็นชอบ



(นายสมชาย ชุ่มรัตน์)

ปลัดกระทรวงแรงงาน

๒๑ ก.ย. ๒๕๕๓

ตารางแสดงจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอาชีพ/อาชีพ

ลำดับที่		อาชีพ	แรงงานนอกระบบทั้งหมด (คน)	ร้อยละ	หน่วยงานที่ดูแลด้านสวัสดิการ/การคุ้มครอง
ทั้งหมด	รายประเภท				
รวมทั้งสิ้น			24,105,704	100.00	
1. อาชีพเกษตรกรรม			11,655,890	48.35	
1	1	เกษตรกรรวมหลักที่รับจ้าง (ทำนา ทำสวน ทำไร่)	7,445,363	30.89	1. กระทรวงแรงงาน : - กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานประมงทะเล และบรรทุก/ขนถ่ายสินค้าหรือทะเล - กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 (พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่มีผลบังคับใช้กับแรงงานภาคเกษตรโดยตรง เพราะมีสภาพการจ้างงานที่แตกต่างจากแรงงานทั่วไป) การจ้างงานต่างของกวดจ้างรวมทั่วไป)
2	2	เลี้ยงสัตว์	1,431,667	5.94	
3	3	ป่าไม้	636,943	2.64	
4	4	เลี้ยงสัตว์น้ำ	2,053,516	8.52	
5	5	ประมง	88,401	0.37	
2. รับจ้างทั่วไปนอกบ้านหรือรับจ้างอิสระ			2,055,432	8.53	
6	1	รับจ้างตั้งของ	178,990	0.74	กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแจ้งว่า : - หากมีการจ้างแรงงาน และมีความเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง (นิติสัมพันธ์) ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ชอบับได้รับการคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ทั้งฉบับ ยกเว้นงานที่กำหนดให้แตกต่างตามกฎหมายตรา 22 (งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าหรือทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้) - พระราชบัญญัติกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน - พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้การคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร. บ.คุ้มครองแรงงาน
7	2	รับจ้างดูแลสวน	171,122	0.71	
8	3	รับจ้างถ่ายรูป	13,768	0.06	
9	4	รับแปลเอกสาร/ บทความ/วารสาร	3,934	0.02	
10	5	รับเขียนแบบ	21,636	0.09	
11	6	รับจ้างทำนา	119,982	0.50	
12	7	รับจ้างก่อสร้าง	495,664	2.06	
13	8	รับจ้างเดินสายไฟ	13,768	0.06	
14	9	รับจ้างทำสวนยาง	55,074	32.18	
15	10	รับจ้างปลูกผัก	43,272	0.18	
16	11	รับจ้างผลิตยา (แพทย์, นาค้า)	13,768	0.06	
17	12	อื่นๆ	924,454	3.84	

ลำดับที่	อาชีพ	แรงงานนอกระบบ ทั้งหมด (คน)	ร้อยละ	หน่วยงานที่ดูแลด้านสวัสดิการ/การคุ้มครอง
ทั้งหมด	รายละเอียด			
6. ประกอบอาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ				
	6.1 ฝีมือสูง	8,460,230	35.10	
35	1 วิศวกร	407,680	1.69	
36	2 สถาปนิก	156,800	0.65	
37	3 แพทย์	31,360	0.13	
38	4 เกษตรกร	31,360	0.13	
39	5 ทนายความ	94,080	0.39	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
40	6 ประเมินราคา	31,360	0.13	
41	7 พนักงานบัญชี	31,360	0.13	
6.2 ฝีมือปานกลาง				
42	8 โปรแกรมเมอร์คอมพิวเตอร์	5,834,828	24.21	
43	9 นักดนตรี-นักร้อง	49,870	0.21	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
44	10 นายแบบ-นางแบบ-นักแสดง	49,870	0.21	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
45	11 นวดสุขภาพ	199,481	0.83	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
46	12 หัตถกรรมจากหญ้าไม้ หัตถกรรมผลิตภัณฑ์จากไม้ ช่างฝีมือ	698,185	2.90	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
47	13 ทำอิฐก่อสร้าง	4,139,238	17.17	
48	14 โรงกลึง	349,092	1.45	

ลำดับที่		อาชีพ	แรงงานนอกระบบ ทั้งหมด (คน)	ร้อยละ	หน่วยงานที่ดูแลด้านสวัสดิการ/การคุ้มครอง
ทั้งหมด	รายประเภท				
6.3 สีมือทั่วไป			2,217,722	9.20	
49	15	มัลลฑล	19,178	0.08	
50	16	พนักงานต้อนรับ ท่องเที่ยว	177,836	0.74	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดค่าจ้างให้แก่งานคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
51	17	แต่งผม-เสริมสวย	104,610	0.43	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดค่าจ้างให้แก่งานคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
52	18	ผลิต - จำหน่ายอาหาร ในตลาด - แผงลอย	648,579	2.69	
53	19	ช่างซ่อม	151,684	0.63	
54	20	ผลิตปุ๋ย,ผลิตผลิตภัณฑ์ไม่ใช่อาหาร	383,568	1.59	
55	21	ร้านอาหาร, โรงแรม	608,479	2.52	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดค่าจ้างให้แก่งานคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
56	22	ถูกจ้างทั่วไป	123,788	0.51	กระทรวงแรงงาน : "พระราชกฤษฎีกากำหนดค่าจ้างให้แก่งานคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541"
7. งานรับจ้าง			1,030,307	4.27	
57	1	รับจ้างทั่วไป	818,167	3.39	
58	2	ค้าขายอิสระ	2,988	0.01	
59	3	รับงานไปทำที่บ้าน	21,224	0.09	กระทรวงแรงงาน : กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในกรณีที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547
60	4	ทำงานอยู่กับบ้าน	36,370	0.15	กระทรวงแรงงาน อยู่ระหว่างร่างกฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน พ.ศ....
61	5	ช่างอิสระ	151,558	0.53	

ที่มา : ข้อมูลจากผลการวิจัย เรื่อง "โครงการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย" ของสำนักงานประกันสังคม

โดย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ปี 2553

จัดทำโดย : สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค