



# รายงานผลการปฏิบัติงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ (๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ - ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘)



สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ  
กระทรวงแรงงาน



**พระบรมราโชวาท  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**

“ชาติบ้านเมือง คือ ชีวิต เลือดเนื้อ และสมบัติของเราทุกคน และการดำรงรักษาชาติ  
ประเทศนั้น มิใช่หน้าที่ของบุคคลผู้ใดทมู่ใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็นหน้าที่ของทุกๆ ฝ่าย  
ทุกๆ คน ที่จะต้องร่วมมือกระทำ ร่วมกันไปโดยสอดคล้องเกื้อกูลกัน”

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
เนื่องในโอกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก ๘ มิถุนายน ๒๕๑๔



# รายงานผลการปฏิบัติงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ (๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ - ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘)



สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

กระทรวงแรงงาน



## คำนำ

**สภาที่ปรึกษา**เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์กรไตรภาคีที่นายกรัฐมนตรีจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ (ปร.๔๗) ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๒๐ คน ซึ่งเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน โดยกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี

**เอกสาร**ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการปฏิบัติงานของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ ในช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามวาระ ๒ ปี ระหว่างวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ซึ่งผลการปฏิบัติงานได้มีข้อเสนอด้านแรงงาน จำนวน ๙ เรื่อง จัดการสัมมนา จำนวนทางวิชาการด้านแรงงาน จำนวน ๓ ครั้ง และจัดทำโครงการศึกษาวิเคราะห์ด้านแรงงาน จำนวน ๓ เรื่อง รวมทั้งได้มีการจัดทำเอกสารวิชาการด้านแรงงานเผยแพร่แก่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจเพื่อพิจารณาใช้ประโยชน์

**สำนักงาน**สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจตามสมควร และหากมีข้อเสนอแนะประการใด สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ยินดีรับไว้เพื่อปรับปรุงการจัดทำเอกสารในโอกาสต่อไป

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ  
กันยายน ๒๕๕๘



# สารบัญ

# หน้า

|           |                                                                                                                                                          |      |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| คำนำ      |                                                                                                                                                          |      |
| บทนำ      |                                                                                                                                                          | ๑    |
| ส่วนที่ ๑ | ผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖                                                                                          | ๕    |
| ส่วนที่ ๒ | ข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖                                                                                                 | ๗    |
|           | เรื่องที่ ๑ ข้อเสนอเรื่อง แนวทางการส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและ<br>การทำงานของผู้สูงอายุ                                                                    | ๗    |
|           | เรื่องที่ ๒ ข้อเสนอเรื่อง การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน                                                                                                  | ๑๑   |
|           | เรื่องที่ ๓ ข้อเสนอเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว<br>สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา                                                  | ๑๕   |
|           | เรื่องที่ ๔ ข้อเสนอเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน                                                                                      | ๑๗   |
|           | เรื่องที่ ๕ ข้อเสนอจากการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง<br>ปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน....โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข                               | ๒๑   |
|           | เรื่องที่ ๖ ข้อเสนอจากโครงการศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและ<br>การมีงานทำของผู้สูงอายุ กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุ<br>ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต | ๒๙   |
|           | เรื่องที่ ๗ ข้อเสนอจากการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง<br>การบริหารจัดการด้านแรงงานเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม<br>ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ           | ๓๕   |
|           | เรื่องที่ ๘ ข้อเสนอเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์                                                                                          | ๔๕   |
|           | เรื่องที่ ๙ (ร่าง) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ....                                                                           | ๔๘   |
| ส่วนที่ ๓ | ภาพกิจกรรมของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖                                                                                              | ๕๑   |
| ส่วนที่ ๔ | ภาคผนวก                                                                                                                                                  |      |
|           | ภาคผนวก ก                                                                                                                                                | (๑)  |
|           | ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย                                                                                                                        |      |
|           | ● โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงาน<br>ของผู้สูงอายุ                                                                      | (๑)  |
|           | ● โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ<br>ของผู้สูงอายุ กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต                | (๑๑) |
|           | ● โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว<br>ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด                          | (๑๘) |

## ภาคผนวก ข

- รายชื่อคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ (๒๓)

## ภาคผนวก ค

- คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ (๒๕)
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๖/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๐ (๒๗)  
เรื่อง จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
- คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๒๑/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๐ (๒๘)  
เรื่อง จัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
- คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๒๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ (๒๙)  
เรื่อง มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
- คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๑๓๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ (๓๐)  
เรื่อง แต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖
- คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๓ (๓๒)  
ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ  
คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
- คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๕๖ (๓๓)  
ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอ  
เรื่องการขาดแคลนแรงงาน
- คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๖ (๓๔)  
ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา  
ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา  
เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
- คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๕๗ (๓๕)  
ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา  
จัดทำข้อเสนอเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์

## สารจากประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์กรไตรภาคีที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาถึงประมาณ ๓๘ ปี โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสภาที่ปรึกษาฯ ถือเป็นกลไกการปฏิบัติงานหนึ่งซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการด้านแรงงานของรัฐบาล และกระทรวงแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผลงานของสภาที่ปรึกษาฯ มีหลายเรื่องที่เป็นรากฐานของการบริหารจัดการด้านแรงงานมาจนถึงปัจจุบัน



สภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๑๖ ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ได้มีการจัดทำข้อเสนอซึ่งเป็นประเด็นปัญหาปัญหาแรงงานที่สำคัญในปัจจุบัน และที่คาดว่าจะมีความสำคัญในอนาคต เสนอต่อกระทรวงแรงงาน อาทิ เรื่องการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การขาดแคลนแรงงาน การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น รวมทั้งได้มีการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงาน และการจัดทำโครงการศึกษาวิเคราะห์ด้านแรงงาน ซึ่งผลงานเหล่านี้ล้วนเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการและการกำหนดนโยบายด้านแรงงาน

ในฐานะประธานสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๑๖ ขอขอบคุณกระทรวงแรงงานที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี รวมทั้งขอขอบคุณกรรมการทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดีตลอดระยะเวลา ๒ ปีของการดำรงตำแหน่ง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารรายงานผลการปฏิบัติงานของสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๑๖ ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงแรงงาน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ที่สนใจอื่นได้ตามสมควร



(รองศาสตราจารย์แล ดิลกวิทยรัตน์)

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖



## บทนำ

### สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

---

#### ๑. ความเป็นมา

๑.๑ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์กรไตรภาคีที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๖/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๒๐ จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ (ปร.๔๗) ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน ประกอบด้วยกรรมการ ๒๐ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน ที่มาจากข้าราชการประจำ ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำ ๕ คน ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ ๕ คน ให้สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้ง โดยกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี

๑.๒ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๓๖ และเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในปัจจุบันตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔

#### ๒. หน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน ดังนี้

๑. พิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ มีการให้ความคุ้มครองและสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานที่เหมาะสม จัดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนพิจารณาความต้องการอันจำเป็นของผู้ใช้แรงงานด้วย
๒. เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไข
๓. เสนอหลักสูตรการศึกษาแก่ลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านแรงงาน รวมถึงการดูแลให้การศึกษาอบรมเป็นไปตามหลักสูตรด้วย
๔. เสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ให้เหมาะสมกับระดับความรู้และท้องถิ่น
๕. ประสานการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ในด้านการศึกษาอบรมจากองค์กร มูลนิธิ หรือสถาบันอื่นๆ ทั้งที่มาจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ
๖. ให้การแนะนำด้านวิชาการแรงงานต่อหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐ ของเอกชน และประชาชนทั่วไป

### ๓. สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

#### ๓.๑ การจัดตั้ง

กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ข้อ ๔ มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๕๒๑/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๐ ตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยมีเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน

ปัจจุบันสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้มีคำสั่งที่ ๒๒๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ จัดตั้งสำนักเศรษฐกิจการแรงงานเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และกำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน มีหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และต่อมากระทรวงแรงงาน ได้มีคำสั่งที่ ๒๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เรื่องมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยมอบหมายให้สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ตาม พร.๔๗ และให้ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงานเป็นเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ อีกตำแหน่งหนึ่ง

#### ๓.๒ การปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

การปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เพื่อรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มีดังนี้

๓.๒.๑ ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับด้านวิชาการแรงงาน ได้แก่ ปัญหาแรงงาน กฎหมาย/ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน ตลอดจนอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติพิจารณา เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงานต่อรัฐบาลและกระทรวงแรงงาน

๓.๒.๒ ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ/อนุกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มีคำสั่งแต่งตั้งขึ้น

๓.๒.๓ จัดทำโครงการศึกษาวิเคราะห์ด้านแรงงาน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

๓.๒.๔ จัดการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงาน

๓.๒.๕ จัดประชุมคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

๓.๒.๖ จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะตามมติของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เสนอรัฐมนตรี และ/หรือคณะรัฐมนตรี

๓.๒.๗ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อเสนอของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

๓.๒.๘ จัดทำเอกสารวิชาการเผยแพร่

๓.๒.๙ ปฏิบัติงานธุรการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

๓.๒.๑๐ ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

#### ๔. สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ แต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๑๓๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ มีรองศาสตราจารย์แล ดิลกวิทยรัตน์ กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล (ผู้ทรงคุณวุฒิ) เป็นประธาน นายหิน นววงศ์ กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง เป็นรองประธานคนที่ ๑ และนาย เซาว์ คล้ายเจริญ กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง เป็นรองประธานคนที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตามวาระ ๒ ปี ระหว่างวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘

-----



คณะกรรมการการเลือกตั้ง

## ส่วนที่ ๑

### ผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ ในช่วงวาระ ๒ ปี ระหว่างวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ และได้จัดทำเป็นข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ต่อกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสัมมนา โครงการศึกษาวิเคราะห์ด้านแรงงาน และการจัดทำ เอกสารวิชาการ ดังนี้

#### ๑. การประชุม ดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ จำนวน ๓๘ ครั้ง ดังนี้

๑.๑ การประชุมคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จำนวน ๒๕ ครั้ง

๑.๒ การประชุมคณะอนุกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง อนุกรรมการ จำนวน ๓ คณะ คือ คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอเรื่องการขาดแคลนแรงงาน คณะอนุกรรมการ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และ คณะอนุกรรมการพิจารณาจัดทำข้อเสนอเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยคณะอนุกรรมการ มีการประชุมรวมจำนวน ๑๓ ครั้ง

๒. การจัดทำข้อเสนอ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ ได้จัดทำ ข้อเสนอเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน จำนวน ๙ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ข้อเสนอจากโครงการศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการ ทำงานของผู้สูงอายุ

ประเด็นที่ ๒ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ประเด็นที่ ๓ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

ประเด็นที่ ๔ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ประเด็นที่ ๕ ข้อเสนอจากการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง ปัญหาการค้ามนุษย์ด้าน แรงงาน...โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข

ประเด็นที่ ๖ ข้อเสนอจากโครงการศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของ ผู้สูงอายุ กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

ประเด็นที่ ๗ ข้อเสนอจากการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง การบริหารจัดการด้านแรงงาน เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ประเด็นที่ ๘ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์

ประเด็นที่ ๙ เรื่อง (ร่าง) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ....

#### ๓. จัดสัมมนา จัดการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงาน จำนวน ๓ เรื่อง ดังนี้

๓.๑ เรื่อง “ประเทศไทย...จะก้าวข้ามปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้อย่างไร?” เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมอีสติน มัคกะสัน กรุงเทพมหานคร

๓.๒ เรื่อง “ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน...โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข” เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพมหานคร

๓.๓ เรื่อง “การบริหารจัดการด้านแรงงานเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพมหานคร

**๔. จัดทำโครงการศึกษาวิเคราะห์ด้านแรงงาน และประชุมเชิงปฏิบัติการ จำนวน ๓ เรื่อง ดังนี้**

๔.๑ เรื่อง การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ

๔.๒ เรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

๔.๓ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการด้านแรงงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

**๕. การจัดทำเอกสารวิชาการ จัดทำเอกสารวิชาการเผยแพร่ จำนวน ๗ เรื่อง คือ**

๕.๑ เรื่อง “ประเทศไทย....จะก้าวข้ามปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้อย่างไร?”

๕.๒ เรื่อง “ปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน....โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข”

๕.๓ เรื่อง “การบริหารจัดการด้านแรงงานเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ”

๕.๔ เรื่อง การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ

๕.๕ เรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

๕.๖ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

## ส่วนที่ ๒

### ข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖

---

#### เรื่องที่ ๑ ข้อเสนอเรื่อง แนวทางการส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ

##### ความเป็นมา

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นประเด็นที่มีความสำคัญและมีความท้าทายต่อประเทศไทย เนื่องจากการวางแผนเพื่อบริหารจัดการสังคมผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าเป็นระยะเวลานาน ตลอดจนมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในหลายประเด็น เช่น รูปแบบของการดูแลผู้สูงอายุ การสร้างงานและเปิดโอกาสให้กับผู้สูงอายุ การสร้างหลักประกันทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งแนวนโยบายต่างๆ เหล่านี้เป็นประเด็นที่มีการนำเสนอทั้งในแผนงานระดับกระทรวงและระดับกรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงยุทธศาสตร์ของประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งควรมีการดำเนินการในลักษณะของวาระแห่งชาติ

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี ๒๕๕๔ พบว่าประชากรของประเทศไทยมีผู้สูงอายุคือผู้มีอายุเกินกว่า ๖๐ ปี จำนวน ๘.๓ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๓ ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ และจากนิยามของสหประชาชาติจัดได้ว่าประเทศไทยก้าวสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศต่างๆ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ เป็นต้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุยังทำให้โครงสร้างของการพึ่งพิงที่วัดโดยอัตราการพึ่งพิงรวมเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงหากพิจารณาอัตราการพึ่งพิงระหว่างเด็กและผู้สูงอายุก็จะมีเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน โดยจะพบว่าการพึ่งพิงในส่วนของผู้สูงอายุจะเริ่มมีมากขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ และแนวโน้มของอัตราการพึ่งพิงวัยเด็กมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

##### การดำเนินการ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาและมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยประสบกับสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก ในภาคการผลิตต่างๆ ทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร และภาคบริการ ซึ่งหากสามารถส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุที่ยังมีศักยภาพได้มีโอกาสที่จะทำงานต่อหรือให้สามารถกลับเข้ามาทำงานได้อีก นอกจากจะช่วยลดปัญหาเรื่องการพึ่งพิงได้ในระดับหนึ่งแล้ว ยังจะช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ด้วย สภาที่ปรึกษาฯ จึงได้ดำเนินการโครงการศึกษาเรื่อง การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ ซึ่งผลการศึกษาได้ชี้ประเด็นว่าการดำเนินงานส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ ต้องพิจารณาถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และกระทรวงแรงงาน ในการจัดการอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เงื่อนไขสภาพการจ้างงาน เงื่อนไขทางสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของการประกันสังคม ศักยภาพของแรงงาน และนโยบายที่รัฐจะสนับสนุน เป็นปัจจัยที่ทำให้การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุประสบความสำเร็จ โดยการศึกษาที่มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการในการส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ ดังนี้

๑. การแก้ไขเกณฑ์การเกิดสิทธิการรับบำนาญที่อายุ ๕๕ ปี ของสำนักงานประกันสังคม โดยอาจให้มีระบบเกณฑ์การเกิดสิทธิที่มีความยืดหยุ่น (หน่วยงานรับผิดชอบ : สำนักงานประกันสังคม)

มาตรการ มีดังนี้

- การแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคมเกี่ยวกับเกณฑ์การเกิดสิทธิ แบ่งออกเป็น ๒ ประเด็น คือ
- (๑) การให้สิทธิในการเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญที่มีลักษณะยืดหยุ่น
- (๒) การให้เกิดสิทธิในการรับบำนาญบางส่วน เพื่อจูงใจให้เกิดการทำงานต่อโดยการรับค่าตอบแทนที่ลดลง

๒. การเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมการมีงานทำและการพัฒนาฝีมือแรงงาน (หน่วยงานรับผิดชอบ : กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม)

มาตรการ มีดังนี้

- ๑) การดำเนินการเสริมสร้างอาชีพต้องเป็นไปตามหลักอุปสงค์และอุปทานของอาชีพเหล่านั้น
- ๒) การฝึกอบรมอาชีพรูปแบบใหม่ มีระบบฝึกที่ยืดหยุ่นแก่แรงงานที่ต้องการเปลี่ยนงาน หรือผู้ใกล้ถึงเกณฑ์ได้รับสิทธิประโยชน์
- ๓) การบูรณาการสร้างความร่วมมือในการดูแลจัดหางานอย่างเป็นระบบร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ
- ๔) การสนับสนุนทางการเงินหรือทรัพยากรแก่นายจ้างในการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานสูงอายุ
- ๕) การส่งเสริมให้เกิดการฝึกฝีมือแรงงานเพื่อเป็นการเพิ่มผลิตภาพ โดยเป็นการฝึกอบรมภายในสถานประกอบการ มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกงานในสถานประกอบการ
- ๖) ใช้ระบบของการฝึกอบรมผ่านกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อหางานในทันที

๓. การส่งเสริมให้มีข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (หน่วยงานรับผิดชอบ : กรมการจัดหางาน)

มาตรการ มีดังนี้

- ๑) การจัดตั้ง E - Job Center เพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลและการบริการจัดหางานผู้สูงอายุแบบ One Stop Service โดยมีการจัดทำฐานข้อมูลด้านการจัดหางานแบบบูรณาการในการจ้างงานผู้สูงอายุ และฐานข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงานของแรงงานสูงอายุที่ต้องมีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ และนำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์วางแผนความต้องการแรงงานรายสาขา
- ๒) จัดตั้งหน่วยงานกลางในการประเมินความพร้อมในการทำงานของผู้สูงอายุ

๔. การส่งเสริมให้มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของผู้สูงอายุ (หน่วยงานรับผิดชอบ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)

มาตรการ มีดังนี้

- ๑) การปรับปรุงกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติด้านอายุในสถานที่ทำงาน
- ๒) การปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้างและสังคมเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ
- ๓) การส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างมีการใช้สัญญาจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

๕. การส่งเสริมให้เกิดการออมที่นอกเหนือจากการจ่ายสมทบประกันสังคม (หน่วยงานรับผิดชอบ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)

๖. การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับระบบการสร้างความยืดหยุ่นในการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประกันสังคม เช่น การคิดคำนวณการจ่ายบำนาญ โดยใช้อัตราค่าจ้างสุดท้ายของมาตรา ๓๓ เป็นตัวคำนวณ เป็นต้น (หน่วยงานรับผิดชอบ : สำนักงานประกันสังคม)

#### **ผลการดำเนินการ**

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔ (สสป.)/๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖ เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อโปรดพิจารณาข้อเสนอของสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ เรื่อง การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ

สำนักงานรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ รง ๐๑๐๒.๑/๒๕๖๔ เรียนปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อโปรดมอบหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และแจ้งผลให้ประธานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ทราบ และรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานทราบด้วย

ปลัดกระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้สำนักเศรษฐกิจการแรงงานพิจารณาดำเนินการ

กระทรวงแรงงาน โดยสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน ได้มีหนังสือแจ้งกรมทุกกรม และสำนักงานประกันสังคม ซึ่งมีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามข้อเสนอของสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการและรายงานผลการดำเนินการ

#### **ผลการดำเนินการของกรม และสำนักงานประกันสังคม**

**กรมการจัดหางาน** มีการดำเนินการดังนี้

๑. การเพิ่มประสิทธิภาพ การส่งเสริมการมีงานทำ และการพัฒนาฝีมือแรงงาน มาตรา (๑) การดำเนินการส่งเสริมอาชีพต้องเป็นไปตามหลักอุปสงค์และอุปทานของอาชีพเหล่านั้น โดยมีผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องรวม ๒ โครงการ คือ โครงการสร้างคุณค่าภูมิปัญญาผู้สูงอายุด้วยการฝึกอบรมและส่งเสริมให้ มีงานทำ และโครงการสร้างโอกาสการมีงานทำให้ผู้สูงอายุด้วยการจ้างเหมาบริการผู้สูงอายุ

๒. การส่งเสริมให้มีข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรา (๑) การจัดตั้ง E - Job Center รายสาขา โดยมีการจัดตั้ง E - Job Center และจัดทำแฟ้มประวัติผู้สูงอายุแยกเป็นสัดส่วนเพื่อความ สะดวกในการให้บริการและรับค้นหาข้อมูล มาตรา (๒) จัดตั้งหน่วยงานกลางในประการประเมินความพร้อมใน การทำงานของผู้สูงอายุ ซึ่งยังไม่มีการจัดตั้ง เนื่องจากพิจารณาว่าควรเป็นหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง แรงงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการ

**กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน** ได้มีการดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมการมีงานทำและการ พัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการฝึกอบรมอาชีพรูปแบบใหม่ มีระบบการฝึกที่ยืดหยุ่นแก่แรงงานที่ต้องการเปลี่ยนงาน หรือผู้ใกล้ถึงเกณฑ์ได้รับสิทธิประโยชน์ การส่งเสริมให้เกิดการฝึกฝีมือแรงงานเพื่อเป็นการเพิ่มผลิตภาพ โดยเน้นการฝึกอบรมภายในสถานประกอบการ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกงานในสถานประกอบการโดยการ ส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุในการฝึกอาชีพพร้อมในหลักสูตรปกติ และการฝึกเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ สนับสนุนให้มี ความรู้ความสามารถเป็นวิทยากร เป็นคณะกรรมการมาตรฐานฝีมือแรงงาน ศึกษาแบบที่เหมาะสมใน การพัฒนาฝีมือแรงงานผู้สูงอายุ ดำเนินการโครงการต้นแบบเพื่อศึกษาแบบการพัฒนาฝีมือแรงงานผู้สูงอายุ

**กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน** มีการดำเนินการดังนี้

๑. การเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมการมีงานทำและการพัฒนาฝีมือแรงงาน
๒. การส่งเสริมให้มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของผู้สูงอายุ การปรับปรุงกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติด้านอายุในสถานที่ทำงาน การปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้างและสังคมเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ การส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างมีการใช้สัญญาการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น
๓. ประเด็นการออมไม่เกี่ยวข้องกับการกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

**สำนักงานประกันสังคม** มีการดำเนินการดังนี้

๑. การแก้ไขเกณฑ์การเกิดสิทธิการรับบำนาญที่อายุ ๕๕ ปี โดยอาจให้มีระบบเกณฑ์การเกิดสิทธิที่มีความยืดหยุ่น การให้สิทธิในการเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญที่มีลักษณะยืดหยุ่น การให้การเกิดสิทธิในการรับบำนาญบางส่วน เพื่อจูงใจให้เกิดการทำงานต่อโดยการรับค่าตอบแทนที่ลดลง มีผลการดำเนินงานคือ คณะอนุกรรมการพิจารณาและกำหนดแนวทางการจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ได้พิจารณาอายุที่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และมีมติว่าควรคงเดิมที่อายุ ๕๕ ปี ซึ่งเหมาะสมแล้ว เนื่องจากปัจจุบันมีผู้ประกันตนที่อายุมากกว่า ๕๕ ปี มีเพียงร้อยละ ๕ การขยายอายุจะไม่เกิดประโยชน์กับผู้ประกันตนส่วนใหญ่ อีกทั้งกฎหมายก็ได้กำหนดอายุเกษียณไว้ สูตรคำนวณเงินบำนาญชราภาพก็จูงใจให้อยู่ในระบบนาน และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

๒. การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับระบบการสร้างความยืดหยุ่นในการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมมีความเห็นว่าการพิจารณาค่าจ้างในการคำนวณบำนาญชราภาพ โดยการนำค่าจ้างในปีสุดท้ายของการทำงานเป็นเกณฑ์อ้างอิงอาจเป็นระยะเวลาสั้นเกินไป และอาจมีผลต่อความเป็นธรรมในการได้รับบำนาญ

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้นำผลการดำเนินการตามข้อเสนอเรื่อง แนวทางการส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ เสนอคณะกรรมการสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติทราบ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๗

## เรื่องที่ ๒ ข้อเสนอเรื่อง การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

### ความเป็นมา

แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตและเป็นทุนมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทุกระดับ ทั้งระดับส่วนย่อย (Micro) ของระบบเศรษฐกิจ คือแรงงานในภาคการผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบริการ และระดับมหภาค (Macro) ของประเทศ โดยหากแรงงานในภาคการผลิตต่างๆ ของประเทศมีความรู้ ความสามารถ มีทักษะและศักยภาพสูง จะส่งผลให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการผลิตสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพได้ถูกกล่าวถึงอย่างมาก และมีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาทางโครงสร้างที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนของประเทศในระยะยาว เนื่องจากการจัดการด้านแรงงานมีความซับซ้อน และมีความสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับสถาบันทางสังคม ทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงาน

จากผลการศึกษาของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน พบว่าปัจจุบันภาคการผลิตทั้งอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการ ส่วนใหญ่จัดหาแรงงานได้ยากขึ้น โดยในภาพรวมของประเทศและรายภาค มีความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงานในกลุ่มแรงงานพื้นฐานที่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่าเป็นจำนวนมาก เฉพาะอย่างยิ่งภาคการผลิตในกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งใช้แรงงานเข้มข้น ได้แก่ กลุ่มสิ่งทอ/เครื่องแต่งกายและเครื่องหนัง กลุ่มอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม กลุ่มผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก และกลุ่มก่อสร้าง ซึ่งกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ผลิตเพื่อการส่งออก และมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยปัญหาความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ จากสาเหตุหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยอัตราการเกิดมีน้อยกว่าอัตราการทดแทนประชากร ส่งผลให้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในด้านอายุในระยะยาว ปัญหาความไม่สอดคล้องในเรื่องของทักษะและประสบการณ์ของแรงงานกับความต้องการของตลาด (Skill Mismatch) ภาคการผลิตของไทยมีผลิตภาพการผลิตที่ต่ำ ทักษะคติในทางลบของแรงงานไทยต่อการทำงานประเภทที่ใช้ทักษะหรืองานจำพวก ๓ D (Dangerous, Dirty, Difficult) และผู้ว่างงานที่พร้อมจะทำงานแต่ไม่หางานทำ โดยเฉพาะในกลุ่มอายุไม่เกิน ๒๙ ปี เป็นต้น

### การดำเนินการ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่า การขาดแคลนแรงงานเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ประกอบกับในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านแรงงาน จึงมีข้อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน รวม ๓ ด้าน ดังนี้

#### ๑. การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แทนแรงงาน

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นโอกาสให้สถานประกอบการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่และเครื่องจักรกลมาใช้ในการกระบวนการผลิตแทนการใช้แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น การนำเครื่องจักรเทคโนโลยีมาใช้ช่วยทุ่นแรงยังมีผลให้นายจ้างจำเป็นต้องทำการพัฒนาแรงงานไทย ให้มีความรู้ความสามารถในการทำงานกับเครื่องจักรกล และกระบวนการผลิตสมัยใหม่ที่จะมีผลให้แรงงานไทยได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น

เนื่องจากเครื่องจักรกลที่ไม่สามารถผลิตได้ในประเทศไทยและต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ มีราคาค่อนข้างสูง ทำให้สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กไม่สามารถนำมาใช้ในกระบวนการผลิตได้ นอกจากนี้สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่สามารถปรับตัวได้ทันที่กับการเปลี่ยนแปลงของนวัตกรรมการผลิตใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ยังไม่เป็น และยังไม่มีการเตรียมคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาโดยการจ้างแรงงานต่างด้าว และใช้แรงงานทำงานล่วงเวลา หรือปิดโรงงานแล้วนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปเข้ามาขายมากกว่าการใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีเข้ามาทดแทน จึงมีข้อเสนอในประเด็นการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แทนแรงงาน ดังนี้

๑.๑ สนับสนุนให้ภาคเอกชนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่และเครื่องจักรกลมาใช้ในกระบวนการผลิต ควบคู่กับการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีสมรรถนะสูงขึ้น โดยรัฐสนับสนุนให้ผู้ประกอบการสามารถกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อซื้อเครื่องจักรกลมาใช้ และยกเว้นการเก็บภาษีนำเข้าเครื่องจักรกล ชิ้นส่วนเครื่องจักรกล อะไหล่ ซอฟต์แวร์ และฮาร์ดแวร์ ซึ่งไม่มีผู้ผลิตในประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และเพื่อให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะ SMEs มีขีดความสามารถในการสั่งซื้อเครื่องจักรกลได้ รวมถึงกำหนดช่วงระยะเวลาการยกเว้นภาษีเครื่องจักรกลนำเข้าและอะไหล่ไว้ ๕ ปี เพื่อให้ผู้ประกอบการผลิตเครื่องจักรกล มีเวลาพัฒนาความสามารถในการผลิตเครื่องจักรกลเพื่อทดแทนเครื่องจักรกลนำเข้า

๑.๒ สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการในประเทศไทยสร้างโรงงานผลิตเครื่องจักรกล ชิ้นส่วนเครื่องจักรกล และอะไหล่ เพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ โดยภาครัฐควรให้การส่งเสริมเป็นกรณีพิเศษ

๑.๓ ภาครัฐควรเผยแพร่ผลงานวิจัยที่ดำเนินการโดยใช้ภาษีอากรทั้งที่ได้จัดและไม่ได้จัดสิทธิบัตร ให้ประชาชนใช้ประโยชน์โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ในกรณีที่ร่วมวิจัยโดยภาคเอกชนร่วมออกค่าใช้จ่าย เมื่อจัดสิทธิบัตรควรเป็นสิทธิบัตรของภาคเอกชน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าร่วมทำการวิจัยกับภาครัฐมากขึ้น

## ๒. นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

การนำแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศ เป็นการเพิ่มอุปทานแรงงาน สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือได้อย่างรวดเร็ว แต่พบว่าการนำแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเข้ามาทำงาน ทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสและมีความล้าหลังด้านเทคโนโลยี ทำให้ฐานค่าแรงของแรงงานไทยต่ำกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้การให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเข้ามาจำนวนมาก จะมีผลกระทบต่อประเทศทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสวัสดิการต่างๆ ที่รัฐต้องจัดสรรให้จำนวนมาก ปัญหาแรงงานต่างด้าวนี้นี้ไม่สามารถหามาได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศยังมีความยากจนและด้อยพัฒนา ถ้าห้ามโดยเด็ดขาดก็จะทำให้มีแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย เมื่อผิดกฎหมายแล้วก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ทำให้ง่ายต่อการถูกรีดไถ ถูกเอารัดเอาเปรียบ และเสี่ยงต่อการเสียภาพลักษณ์ของประเทศ ขณะเดียวกันถ้าลงทะเบียนให้เข้ามาอย่างถูกต้องโดยไม่จำกัดจำนวน ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการผลิตเครื่องจักรกลและเทคโนโลยีสมัยใหม่ และเป็นอุปสรรคต่อการที่คนไทยจะได้รับค่าแรงสูงขึ้นได้ ยกตัวอย่างในประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย งานลักษณะดังกล่าวจะมีค่าแรงสูงและมีการดูแลเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย ซึ่งแรงงานที่ใช้ล้วนเป็นคนในประเทศนั้นๆ เช่น งานก่อสร้างและงานประมง เป็นต้น จึงมีข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ดังนี้

๒.๑ กำหนดมาตรการและนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ชัดเจนและต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงาน และความจำเป็นของแต่ละภาคการผลิต ทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร และภาคบริการ โดยอาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำต้องไม่กระทบหรือแย่งอาชีพคนไทย ซึ่งในระยะสั้นควรจะยุติการเพิ่มปริมาณการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ ส่วนในระยะยาวรัฐต้องหามาตรการลดจำนวน

แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ เพื่อกระตุ้นให้นายจ้างนำเทคโนโลยีสมัยใหม่และเครื่องจักรกลมาใช้แทนแรงงานคน รัฐควรอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือหรือแรงงานฝีมือที่ใช้สติปัญญาในการทำงานเป็น การชั่วคราว

๒.๒ เพื่อยุติการนำแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมาใช้ให้ได้ผลในทางปฏิบัติ รัฐควรกำหนดมาตรการ จำกัดพื้นที่แรงงานต่างด้าว โดยให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนว ชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา โดยปล่อยให้ค่าแรงเป็นแบบ ลอยตัวตามอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน ซึ่งไม่เกี่ยวกับค่าแรงขั้นต่ำที่บังคับใช้ในประเทศ เพื่อเป็นการจำกัด ว่าหากผู้ประกอบการต้องการใช้แรงงานต่างด้าว ต้องย้ายฐานการผลิตไปอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่หาก ต้องการอยู่ในเมืองและจ้างแรงงานไทยก็ต้องจ่ายค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนด ในเขตเศรษฐกิจพิเศษอนุญาต ให้ใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมทั้งอนุญาตให้ผ่านแดนในเขตพักอาศัยแบบเข้ามาเย็นกลับ ขณะเดียวกันก็ให้การส่งเสริมการลงทุนสำหรับผู้ประกอบการที่ย้ายไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยสนับสนุน เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ๕ - ๗ ปี ในบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษเท่านั้น และรัฐต้องอำนวยความสะดวกในด้านระบบขนส่งและระบบสื่อสารโทรคมนาคม รวมทั้งมีระบบสาธารณสุขปลอดภัยต่างๆ ที่จำเป็นอย่าง เพียงพอ

๒.๓ ส่งเสริมให้มีการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการปกครอง กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

๒.๔ สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เพื่อวิเคราะห์ ภาพรวมของแรงงานต่างด้าว ความจำเป็น และลดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นขั้นตอน

๒.๕ การดำเนินการโครงการสาธิตสาธิตภูมิภาคพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐ เช่น โครงการเงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท เพื่อก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง ซึ่งต้องใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และเครื่องจักรกลจากต่างประเทศ และใช้บริษัทต่างชาติเข้ามาดำเนินการ รัฐบาลควรมีการกำหนดในสัญญาจ้างว่าบริษัทผู้ดำเนินการจะต้อง มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้คนไทย ทั้งในเรื่องการใช้งาน การดูแลรักษา และการซ่อมบำรุง เพื่อให้ในอนาคต คนไทยสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องจ้างชาวต่างชาติ รวมทั้งควรจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือ ที่เข้ามาทำงาน โดยให้เข้ามาเท่าที่จำเป็น

### ๓. นโยบายการศึกษา

การขาดแคลนแรงงานมีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเชิงปริมาณสถานประกอบการขาดแคลน แรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น และรองลงมาเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับ อาชีวศึกษา ตามลำดับ ส่วนเชิงคุณภาพ คือผู้ที่จบการศึกษามีความรู้ ความสามารถไม่เหมาะสมกับวุฒิการศึกษา และมีวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่มีความต้องการแรงงานที่จบการศึกษา ในสายอาชีวะ สายวิทยาศาสตร์ และสายเทคโนโลยี จึงมีข้อเสนอต่อภาครัฐเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา ดังนี้

๓.๑ ภาครัฐและภาคเอกชนควรร่วมมือกันในลักษณะทวิภาคีในการกำหนดหลักสูตรการศึกษา เพื่อให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้อุปสงค์และอุปทานแรงงานมีความสอดคล้องกัน โดยหลักสูตรการศึกษาควรมีความต่อเนื่อง และทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ผู้ที่ จบการศึกษามีงานทำทันที รวมทั้งควรกำหนดสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีวศึกษา และสายสามัญเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๕๐ : ๕๐ จากเดิมจำนวน ๔๐ : ๖๐ เพื่อให้มีผู้เข้าศึกษาในสายอาชีวะมากขึ้น ส่วนภาคแรงงานหลักสูตรการ พัฒนาฝีมือแรงงานจะต้องเพิ่มการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านเทคนิค ด้านการใช้ การควบคุม และการ

ซ่อมบำรุงเครื่องจักรกลที่มีเทคโนโลยีสูง เพื่อให้สถานประกอบการสามารถใช้และซ่อมบำรุงเครื่องจักรกลที่นำเข้าจากต่างประเทศได้เองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการรับประกันและการดูแลของบริษัทต่างชาติ

๓.๒ เพื่อแก้ปัญหาค่านิยมที่คนไทยไม่เรียนอาชีวศึกษา ทั้งๆ ที่เป็นการต้องการของสถานประกอบการและนายจ้าง จึงเสนอให้ภาครัฐนำร่องในการจ่ายค่าจ้างแก่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษา ให้เท่าหรือใกล้เคียงกับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากนั้นจึงขอความร่วมมือภาคเอกชนในการจ่ายค่าจ้างให้เท่ากับภาครัฐ

๓.๓ ปัจจุบันผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่นิยมให้บุตรเข้าเรียนในระดับอาชีวศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากภาพลักษณ์ความรุนแรงของผู้ที่ศึกษาในระดับอาชีวศึกษาที่ปรากฏผ่านทางสื่อมวลชน ภาครัฐจึงควรขอความร่วมมือสถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนระดับอาชีวศึกษา ในการพิจารณาความประพฤติของบุคคลก่อนการศึกษาและระหว่างศึกษา รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ในเชิงบวกหรือลดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความรุนแรงของเด็กอาชีวศึกษา

๓.๔ ปฏิรูประบบการเรียนการสอนให้สัมพันธ์กับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และนวัตกรรมการผลิต ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการคิดแก้ไขปัญหา เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยออกแบบหลักสูตรการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนสามารถคิด วิเคราะห์ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการพัฒนาครู ระบบการทดสอบ ระบบการวัดและประเมินผลควบคู่ไปด้วย

๓.๕ กระทรวงศึกษาธิการควรจัดให้มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานให้แก่ผู้เรียนในสายวิชาชีพและสายสามัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

๓.๖ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน และกระทรวงศึกษาธิการ ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อศึกษาและคาดการณ์ทิศทางแนวโน้มการขยายตัวและการผลิตของอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานเฉพาะด้าน ในระยะ ๓ - ๕ ปี เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำไปวางแผนการผลิตหรือพัฒนากำลังคนในความรับผิดชอบ ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

### **ผลการดำเนินการ**

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔ (สสป.)/๘๖ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖ เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อโปรดพิจารณาข้อเสนอเรื่อง การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ปลัดกระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์พิจารณาดำเนินการ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๔.๑/๓๒๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่า กระทรวงแรงงาน ได้มีหนังสือถึงกรมการจัดหางานเพื่อพิจารณาดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและนโยบายการศึกษา ถึงกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อพิจารณาดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในด้านการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้แทนแรงงานและนโยบายการศึกษา และมีหนังสือถึงปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อรับทราบข้อเสนอเรื่องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และเพื่อประสานงานในเบื้องต้น โดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์จะได้ติดตามผลการดำเนินการของทั้ง ๓ หน่วยงานต่อไป

## เรื่องที่ ๓ ข้อเสนอเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

### ความเป็นมา

การจัดทำข้อเสนอเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สืบเนื่องจากสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าปัจจุบันได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวว่าขาดประสิทธิภาพ ขั้นตอนการดำเนินการยุ่งยาก และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง ซึ่งควรมีการปรับปรุงแก้ไข คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จึงได้มอบให้ฝ่ายเลขานุการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเชิญผู้แทนกรมการจัดหางานมาชี้แจง และให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในลักษณะศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One-stop Service) ที่สามารถดำเนินการได้รวดเร็วว่าการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในระบบปกติ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาแนวทางการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผู้แทนกรมการจัดหางานได้ชี้แจงว่าการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา แบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จในแต่ละครั้งจะต้องมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับให้ดำเนินการ เพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติดังกล่าว ให้อยู่ในประเทศไทยได้เนื่องจากเป็นบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมายไม่สามารถจดทะเบียนในระบบปกติได้ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ ได้ให้กรมการจัดหางานดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จในท้องที่ที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้กับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว มีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ สิ้นสุดวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ การดำเนินการในลักษณะศูนย์บริการเบ็ดเสร็จจะรวดเร็วว่าการดำเนินการในระบบปกติ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการน้อยกว่า เนื่องจากเชิญประเทศต้นทางเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั้ง ๓ สัญชาติในแต่ละครั้งจะขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรีว่าจะกำหนดให้เป็นรูปแบบใด ซึ่งอาจทำให้วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการ และระยะเวลาการดำเนินการแตกต่างกัน ส่วนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นซึ่งเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายจะดำเนินการได้ในระบบปกติ

### การดำเนินการ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีความเห็นว่าการดำเนินการในลักษณะศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ สามารถทำให้ขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีระยะเวลาที่สั้นลง แต่อย่างไรก็ตามยังต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรีจึงจะสามารถดำเนินการได้ รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินการมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ซึ่งกระทรวงแรงงานหน่วยงานเดียวคงไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากอำนาจหน้าที่บางส่วนอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จึงได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔ (สสป.)/๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อโปรดพิจารณาข้อเสนอเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีข้อเสนอด้านนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ดังนี้

๑. เนื่องจากการดำเนินงานในลักษณะศูนย์บริการเบ็ดเสร็จสามารถลดระยะเวลาการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้อย่างมาก ดังนั้นหากมีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา กระทรวงแรงงานควรใช้วิธีการดำเนินงานในลักษณะศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ โดยให้เชิญประเทศต้นทางเข้าร่วมดำเนินการในประเทศไทย เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการจดทะเบียนได้อย่างรวดเร็ว โปร่งใส และมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

๒. ควรผลักดันให้มีการใช้วิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยวิธีการรัฐต่อรัฐทำข้อตกลงร่วมกันให้มากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยในการลดปัญหาด้านแรงงาน เช่น การเก็บค่าใช้จ่ายที่แพงเกินจริง การหลอกลวงแรงงาน หรือการค้ามนุษย์ เป็นต้น

๓. การใช้แรงงานต่างด้าวควรเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว โดยในระยะยาวประเทศไทยจะต้องพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้รองรับการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรกลสมัยใหม่เพื่อนำมาใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นให้มากขึ้น ซึ่งจะเป็แนวทางหนึ่งที่จะทำให้การใช้แรงงานต่างด้าวลดน้อยลง

### ผลการดำเนินการ

กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานได้มีหนังสือที่ รง ๐๓๐๗/๔๘๐๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรียนประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ แจ้งว่าข้อเสนอเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เป็นข้อเสนอที่ดีและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงแรงงาน ดังนี้

๑. กรณีการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่ผ่านมากรมการจัดหางานได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ เพื่อดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ตรวจสอบตรา และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และพิจารณาอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๖ มีแรงงานต่างด้าวได้รับการพิสูจน์สัญชาติ และได้รับอนุญาตทำงาน จำนวน ๔๙๒,๘๘๑ คน สำหรับการดำเนินการในปัจจุบันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จในจังหวัดเชียงราย จังหวัดตาก จังหวัดระนอง และกำลังดำเนินการจัดตั้งอีก ๒ แห่ง ในจังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อดำเนินการรับตรวจตรา และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และพิจารณาอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว

๒. กรณีการนำเข้าแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางานได้ประชุมในระดับวิชาการร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา อย่างสม่ำเสมอ เพื่อพิจารณาปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว การนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU โดยเฉพาะในเรื่องค่าใช้จ่าย ระยะเวลาการดำเนินการ และได้ประชุมระดับวิชาการ กัมพูชา - ไทย ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศกัมพูชา

๓. สำหรับประเด็นข้อเสนอให้มีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้รองรับการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรกลสมัยใหม่ เพื่อนำมาใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นให้มากขึ้นนั้น จะได้ประสานนายจ้าง/สถานประกอบการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในโอกาสที่เหมาะสมต่อไป

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้นำผลการดำเนินการตามข้อเสนอเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เสนอคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติทราบ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

## เรื่องที่ ๔ ข้อเสนอเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

### ความเป็นมา

การจัดทำข้อเสนอเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน สืบเนื่องจากสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าปัจจุบันปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากแนวโน้มสถิติคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยสาเหตุประการหนึ่งเกิดจากการที่สังคมส่วนใหญ่ยังขาดการรับรู้ถึงภัยที่เกิดจากปัญหาการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการค้ามนุษย์จากการบังคับค้าประเวณี การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีเด็ก การค้ามนุษย์ด้านแรงงานในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประมง และเกี่ยวเนื่องประมง รวมทั้งการค้ามนุษย์ในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะได้ตระหนักและมีการดำเนินการในการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ เป็นต้นมาก็ตาม แต่ปัญหาการค้ามนุษย์ก็ยังไม่หมดไปหรือมีแนวโน้มลดลง

นอกจากนั้น รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ประจำปี ๒๕๕๖ ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มที่ ๒ (Tier ๒ - Watch List) หรือประเทศที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน โดยกล่าวว่ารัฐบาลไทยยังไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ และยังไม่ได้แสดงความพยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ซึ่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการถูกลดระดับเป็นกลุ่มที่ ๓ เนื่องจากรัฐบาลได้เสนอแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งหากดำเนินการตามแผนจะถือว่าเป็นการแสดงความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาและมีความเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งในส่วนของด้านแรงงาน การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติกับเรื่องการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่มีความใกล้เคียงกัน เพราะคนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกแสวงหาประโยชน์หรือมีความเต็มใจที่จะเดินทางเคลื่อนย้ายอย่างผิดกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศที่มีค่าแรงงานหรือคุณภาพชีวิตต่ำกว่าประเทศไทย เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมของไทยยังมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก ในขณะที่คนไทยก็มีความสนใจที่จะย้ายไปทำงานในต่างประเทศ เช่น งานนวดแผนโบราณ ทำสปา ค้าประเวณี ทำงานในแหล่งบันเทิง ทำงานประมง รวมทั้งยังมีบริการจัดหาคู่สมรสระหว่างชายต่างชาติกับหญิงไทยโดยไม่ผ่านตัวแทน ซึ่งมีการหลอกลวงด้วยวิธีการต่างๆ กัน คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ เห็นชอบให้จัดทำข้อเสนอเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยมอบฝ่ายเลขานุการยกร่างข้อเสนอ

### การดำเนินการ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔ (สสป.)/๗ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อโปรดพิจารณามอบหมายหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอ โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ดังนี้

๑. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงาน ทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน

๒. ปรับปรุงมาตรฐานและขั้นตอนการตรวจสอบแรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อจะสามารถตรวจสอบสถานประกอบการที่ละเมิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็ก และเนื่องจากการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็กจะมีมากในอุตสาหกรรมประมง ต่อเนื่องประมง สิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า และก่อสร้าง กระทรวงแรงงานควรมอบหมายหน่วยงานให้เข้าไปตรวจสอบสถานประกอบการที่ประกอบอุตสาหกรรมเหล่านี้ในแต่ละจังหวัดให้ทั่วถึง ต่อเนื่อง และตรวจแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีศูนย์กลางและพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานที่เป็นปัจจุบัน

๓. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และรณรงค์และประชาชนได้รับรู้ข้อมูล ให้ตระหนักถึงภัยที่เกิดจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

๔. นำเข้าแรงงานต่างด้าวหรือจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ โดยความตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐ โดยไม่ผ่านตัวแทนเพื่อปิดช่องทางการหลอกลวงแรงงานต่างด้าว หรือนายหน้าจัดหางานเถื่อน

๕. ให้ความรู้แก่แรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน หน้าที่ที่นายจ้างพึงมีต่อแรงงาน และช่องทางกฎหมายสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมถึงวิธีการดำเนินการฟ้องร้องและเรียกค่าชดเชยความเสียหาย

### **ผลการดำเนินการ**

กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๔.๑/๓๐๖๘ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๗ เรียนประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ แจ้งว่าได้ดำเนินการกิจหลายประการสอดคล้องกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ รวมทั้งได้มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๖ ในประเด็นการป้องกันเสนอต่อคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งได้ประมวลเป็นภาพรวมรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย รายงานต่อสหรัฐอเมริกา สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

#### **๑. ผลงานเด่นของปี ๒๕๕๖**

ด้านการป้องกัน ประกอบด้วย การส่งเสริมการจ้างงานโดยภาครัฐ การตรวจสถานที่/พื้นที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่างๆ การอบรมให้ความรู้ และการประชุมที่เกี่ยวข้องกับโครงการ/กิจกรรมต่างๆ สร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชน พัฒนาศักยภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ จัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงจังหวัด และการป้องกันเพื่อลดการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กในภาคธุรกิจท่องเที่ยว

#### **๒. ความก้าวหน้าและความสำเร็จในปี ๒๕๕๖**

##### ด้านการป้องกัน

๑) การส่งเสริมการจ้างงานโดยภาครัฐ ดำเนินการส่งเสริมให้มีการนำเข้า/ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐต่อรัฐ หรือกระบวนการที่ไม่ผ่านตัวแทน เพื่อลดอุปสงค์ของแรงงานที่ถูกแสวงหาประโยชน์

๒) การตรวจสถานที่ พื้นที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ และการตรวจแรงงาน

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เน้นการตรวจตราสถานที่หรือพื้นที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์
- ตรวจแรงงานในสถานประกอบการกลุ่มเสี่ยงที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก
- ตรวจแรงงานในสถานประกอบการในเรือประมง ๒๒ จังหวัดชายฝั่งทะเล
- พัฒนารูปแบบนาร่องสมุทรสาครโมเดล ตรวจบูรณาการสถานประกอบการกลุ่มเสี่ยง
- จัดให้มีล่ามจำนวน ๑๓ คน ที่สามารถสื่อสารกับแรงงานต่างด้าว อยู่ประจำหน่วยงานใน

สังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ตามขั้นตอนกฎหมาย

๓) การจัดทำแนวทางปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP) ในอุตสาหกรรม กุ้งและอาหารทะเล และอุตสาหกรรมเรือประมง

โดยกระทรวงแรงงาน กรมประมง และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ร่วมกันจัดทำแนว ปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับอุตสาหกรรมกุ้งและอาหารทะเล โดยได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงแรงงาน สหรัฐอเมริกา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาที่ฐานรากของปัญหา เพื่อไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และป้องกันการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมกุ้ง และอาหารทะเลของไทยในระดับฟาร์ม สถาน ประกอบการแปรรูปแปรรูปเบื้องต้นและโรงงานแปรรูป รวมถึงการปรับปรุงสภาพการจ้าง สภาพการทำงานที่สอดคล้อง กับมาตรฐานสากล

๔) การจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงจังหวัด

รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมง ๗ แห่ง (สมุทรสาคร ระยอง ตรวต ชุมพร สงขลา ระนอง และสตูล) โดยภาครัฐเป็นผู้จัดหาสถานที่ เพื่อบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการคุ้มครองแรงงานประมงทั้งระบบ

๕) การรณรงค์ประชาสัมพันธ์โดยผ่านช่องทางต่างๆ อาทิ จัดเวทีชุมชน เวทีสาธารณะ เสริมสร้าง ความรู้ให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย จัดวันรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นต้น

๖) การอบรม ประชุม และการสัมมนา อาทิ การอบรมด้านคดีและการบังคับใช้กฎหมาย อบรม พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๑ การประชุมเพื่อเสริมสร้าง ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสัมมนาเพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน เป็นต้น

๗) การป้องกันเพื่อลดการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กในภาคธุรกิจ อาทิ จัดทำโครงการ เพื่อดำเนินกิจกรรมป้องกันปัญหาการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การจัดประชุม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและการเดินทาง เป็นต้น

๓. แผนการดำเนินการต่อไป

ด้านการป้องกัน

๑) การตรวจแรงงานประมง/การตรวจแรงงานในสถานประกอบการกลุ่มเสี่ยง

๒) การพัฒนาแบบตรวจแรงงาน โดยเพิ่มรายการให้สามารถตรวจประเมินพฤติกรรมข้อบ่งชี้ ที่อาจมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น

๓) การจัดระเบียบแรงงาน เพื่อนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง โดยบูรณาการ การทำงานเชิงรุกร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔) จัดทำฐานข้อมูลที่เป็นไปเพื่อสนับสนุนการทำงานของศูนย์ประสานแรงงานประมง

๕) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๖) เร่งรัดและสนับสนุนให้สถานประกอบการปรับปรุงสภาพการทำงาน

๗) จัดทำแนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินธุรกิจ เพื่อป้องกันการท่องเที่ยวซึ่งแสวงหาประโยชน์ทางเพศ จากเด็ก

๘) รณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชากรกลุ่มเสี่ยง ให้ตระหนักถึงภัยของ การค้ามนุษย์ และสามารถป้องกันตนเองมิให้ตกเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์

๙) อบรมให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานทีมสหวิชาชีพด้านการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ อย่างเข้มข้น ต่อเนื่อง

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้นำผลการดำเนินการตามข้อเสนอเรื่อง แนวทาง  
การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เสนอคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเพื่อทราบ  
ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗

-----

## เรื่องที่ ๕ ข้อเสนอจากการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ....โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข

### ความเป็นมา

เนื่องด้วยปัจจุบันปัญหาการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญในระดับสากล ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และวิถีชีวิตของคนในสังคมหลายระดับ และมีความเกี่ยวข้องกับหลายประเทศทั่วโลก มีคนจำนวนมากซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว ซึ่งสำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ เป็นต้นมาก็ตาม แต่ปัญหาการค้ามนุษย์ก็ยังไม่หมดไป และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยสาเหตุสำคัญเกิดจากการฉวยโอกาสเอาประโยชน์จากผู้ที่ย่อแอกว่า การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และอาจเป็นเพราะสังคมไทยส่วนใหญ่ยังขาดการรับรู้ถึงภัยที่เกิดจากการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการค้ามนุษย์จากการบังคับค้าประเวณี การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ในอุตสาหกรรมต่างๆ การใช้แรงงานเด็ก รวมทั้งการค้ามนุษย์ในรูปแบบอื่น

นอกจากนั้น รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ประจำปี ๒๕๕๖ ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มที่ ๒ (Tier ๒ - Watch List) หรือประเทศที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน และล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ สหรัฐอเมริกาได้ออกแถลงการณ์รายงานการค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๕๗ ปรับลดระดับประเทศไทยไปอยู่ในระดับที่ ๓ หรือ Tier ๓ ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด โดยกล่าวว่าประเทศไทยดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาจะระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม และใช้มาตรการกีดกันทางการค้ากับประเทศไทย

### การดำเนินการ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เป็นประเด็นแรงงานที่สำคัญ และเป็นภารกิจของกระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม โดยการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงได้ร่วมกับกระทรวงแรงงาน จัดการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน....โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในประเทศไทย สภาพปัญหาและสาเหตุ แนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และทิศทางที่จะดำเนินการต่อไป ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องรวมจำนวน ๑๒๐ คน ซึ่งในการสัมมนาได้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เห็นสมควรนำไปพิจารณากำหนดเป็นนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ดังนี้

๑. การแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ด้านแรงงานให้ประสบความสำเร็จ หรืออย่างน้อยที่สุดให้อยู่ในระดับที่บรรเทาเบาบางลง จะต้องแก้ไขทั้งในประเทศต้นทางและแก้ไขภายในประเทศ โดยประเทศต้นทางหมายถึงประเทศที่เหยื่อการค้ามนุษย์เดินทางจากมา ดังนั้นประเทศไทยจึงควรขอความร่วมมือกับประเทศที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา เฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อและมีแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก คือ ประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา ส่วนการแก้ไขภายในประเทศ จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และมีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้นกับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกับผู้ดำเนินการลักลอบจัดหาแรงงาน

ต่างด้าวผิดกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแต่กลับรู้เห็นและอำนวยความสะดวกให้การกระทำที่ผิดกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหา

๒. มีกลไกประสานงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศ และระดับจังหวัด รวมทั้งมีการจัดทำฐานข้อมูลเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสถานการณ์

๔. ปรับปรุงมาตรฐานและขั้นตอนการตรวจสอบแรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในการตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่ หากพบว่าสถานประกอบการใดมีการกระทำที่เข้าข่ายเป็นข้อห้ามจากสภาพของงานและสภาพแวดล้อมที่เลวร้ายในการทำงาน ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีความเชื่อมโยงกับการบังคับใช้แรงงานหรือไม่ เพื่อที่จะได้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้อง

๕. จัดทำแผนปฏิบัติการและมาตรการแก้ไขปัญหา รวมถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในการบังคับให้สถานประกอบการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP)

๖. ประชาสัมพันธ์การดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยทางสื่อทั้งภายในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาคมโลกได้รับรู้ว่าประเทศไทยไม่ได้ละเลย และมีความพยายามอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหา โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วน

๗. รมรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้แก่คนกลุ่มเสี่ยงในการตระหนักถึงภัยของการค้ามนุษย์ เพื่อที่จะสามารถป้องกันตนเอง

๘. รมรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้ถึงภัย ความรุนแรง และผลกระทบจากการค้ามนุษย์ เพื่อให้เกิดความตระหนัก และให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการเฝ้าระวังปัญหา รวมทั้งสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๙. กำหนดมาตรการและนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ชัดเจน และต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานและความจำเป็นของแต่ละภาคการผลิต

๑๐. ให้ความรู้แก่นายจ้างและแรงงานต่างด้าว เกี่ยวกับหน้าที่ที่นายจ้างพึงมีต่อลูกจ้าง โทษของการค้ามนุษย์ ช่องทางทางกฎหมายสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ วิธีการดำเนินการฟ้องร้อง และค่าชดเชยความเสียหายสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์

๑๑. กำหนดมาตรการป้องกันการการค้ามนุษย์ในกิจการประมง ทั้งด้านการจัดระเบียบแรงงาน จัดระเบียบเรือประมง การคุ้มครองแรงงาน การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดี และการเยียวยาผู้เสียหาย รวมทั้งควรมีนโยบายให้เรือประมงน่านน้ำไทยทุกลำเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมประมงน่านน้ำไทย เพื่อที่จะสามารถควบคุมและเข้าไปตรวจสอบได้

### **ผลการดำเนินการ**

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔ (สสป.) / ๔๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อโปรดพิจารณาข้อเสนอจากการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน....โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข

กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๔.๑/๙๓๗๒ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เรียนประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ แจ้งว่าได้ดำเนินการกิจหลายประการที่สอดคล้องกับข้อเสนอดังกล่าว รวมทั้งได้มีการรวบรวมผลการดำเนินงานและมาตรการต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาจัดทำเป็นข้อมูลด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ และมาตรการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนี้

**๑. การชี้แจงข้อมูลและข้อเท็จจริงต่อประเด็นที่ถูกกล่าวหาตาม TIP Report ประจำปี ๒๕๕๗**  
**ข้อสังเกตด้านการป้องกันจาก TIP Report**

**๑. ลูกเรือประมงไม่มีการทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรกับนายจ้าง**

แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะในกิจการประมง จะมีสัญญาจ้างงานอย่างชัดเจนตามมาตรฐาน ซึ่งในสัญญามาตรฐานดังกล่าว นายจ้างและลูกจ้างจะต้องมีการลงชื่อรับทราบทั้งสองฝ่าย ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดทำสัญญาและได้แปลเป็น ๓ ภาษา (ลาว เมียนมา กัมพูชา) เผยแพร่ไปยังนายจ้างผ่านการประสานงานของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย

**๒. การตรวจสอบเรือประมง ๑๐,๔๒๗ ลำ ของตำรวจน้ำและกองทัพเรือไม่พบกรณีค้ามนุษย์**

กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างพัฒนาแบบข้อบ่งชี้การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ให้สามารถตรวจประเมินพฤติกรรมบ่งชี้ที่อาจมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ฝึกอบรมและทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่จากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมไปถึงกองทัพเรือ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้สามารถนำแบบข้อบ่งชี้ดังกล่าวไปใช้ในการตรวจแรงงานบนเรือประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

**๓. รัฐบาลไม่ได้พยายามปรับปรุงสภาพในอุตสาหกรรมประมงให้ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ**

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเข้าไปตรวจให้นายจ้างปฏิบัติตามสัญญาจ้างให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จำนวน ๙๑๘ แห่ง ลูกจ้าง ๑๙,๗๐๐ คน และประชุมชี้แจงแนะนำสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายให้กับนายจ้างและลูกจ้าง จำนวน ๒,๓๐๙ คน

ดำเนินการร่วมกับสมาคมประมงแห่งประเทศไทย และ ILO จัดทำจรรยาบรรณด้านแรงงานประมง (Code of Conduct) และส่งเสริมให้มีการจัดทำ GLP แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีในอุตสาหกรรมประมง

**๔. รัฐบาลไม่ได้ผ่านร่างแก้ไขกฎหมายแรงงานที่จะช่วยปรับปรุงการป้องกันแรงงานที่ทำงานในเรือประมง ความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมาย บุคลากรและงบประมาณที่ไม่เพียงพอ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ไม่มีประสิทธิภาพนำไปสู่การเอาเปรียบแรงงานในอุตสาหกรรมประมง**

อยู่ระหว่างการเสนอร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขให้บังคับใช้กับเรือประมงทะเล ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ครอบคลุมถึงเรือประมงทะเลที่ไปดำเนินการอยู่นอกราชอาณาจักรโดยไม่กำหนดระยะเวลา

**๕. แรงงานต่างด้าว แรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ และบุคคลไร้สัญชาติไทย มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ พวกเขาเผชิญการล่วงละเมิดซึ่งเป็นข้อบ่งชี้ถึงการค้ามนุษย์ ได้แก่ ถูกยึดเอกสารเดินทาง ยึดบัตรขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่นและใบอนุญาตทำงาน หน่วงเหนี่ยวการจ่ายค่าจ้างและถูกหักเงินเดือน ลูกนายจ้างทำร้ายทางร่างกาย/วาจา และได้รับการข่มขู่ว่าจะส่งกลับประเทศ และอาจเป็นแรงงานขัดหนี้**

กรมการจัดหางานมีความพยายามในการตัดช่องทางของสาย/นายหน้าเถื่อน โดยการปรับสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย โดย ๑) จัดระบบแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ๒) พิสูจน์สัญชาติตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ถึง ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ และ ๓) นำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU

กรมการจัดหางานให้โอกาสชนกลุ่มน้อยทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อลดความเสี่ยงในการถูกแสวงหาประโยชน์จากการไม่มีเอกสาร ดังนั้น ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ ชนกลุ่มน้อย ๑๙,๒๔๙ คน ได้รับอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๑๓ ของ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

๖. รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงที่กำหนดให้นายจ้างหักเงินเดือนคนงานเพื่อสมทบเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับคนต่างด้าว ทำให้แรงงานต่างด้าวมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น

การหักเงินค่าจ้างแรงงานต่างด้าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นประกันค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานต่างด้าว และได้มีการปรับลดจำนวนเงินที่ส่งเข้ากองทุนฯ ของแรงงานเมียนมา จากเดิมคนละ ๒,๔๐๐ บาท ให้เหลือคนละ ๑,๐๐๐ บาท โดยเฉลี่ยแบ่งจ่ายเป็นจำนวนเท่ากันทุกเดือนติดต่อกันเป็นเวลาสี่เดือน ทั้งนี้เมื่อแรงงานต่างด้าวเดินทางกลับไปยังภูมิลำเนาของตนเองแล้ว สามารถแจ้งความประสงค์ขอคืนเงินดังกล่าวได้เต็มจำนวน

๗. การตรวจแรงงานในสถานประกอบการ ๔๐,๙๖๓ แห่ง ไม่พบกรณีต้องสงสัยว่ามีการค้ามนุษย์

การตรวจแรงงานในสถานประกอบการดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ลูกจ้าง มีพบความผิดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่ไม่มีข้อบ่งชี้ที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานได้ส่งดำเนินคดี ขณะเดียวกันได้มีการตรวจแรงงานในกิจการกลุ่มเสี่ยง กิจการประมงและที่เกี่ยวข้องทั้งในเรือและบนฝั่ง พบว่านายจ้างจำนวน ๔ ราย มีการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี จำนวน ๑๔ ราย และได้ดำเนินคดีแล้ว

กระทรวงแรงงานได้ร่วมกับ ILO จัดทำหลักสูตรเพิ่มขีดความสามารถพนักงานตรวจแรงงานในสถานประกอบการกลุ่มเสี่ยง เข้าถึงยาก เช่น งานเกษตร งานบ้าน ขณะนี้เน้นหลักสูตรฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานตรวจเรือประมงทะเล โดยทดลองหลักสูตรนำร่อง จังหวัดตราด และสมุทรสาคร หลักสูตร ๕ วัน มีการฝึกปฏิบัติการตรวจบนเรือประมง และในหลักสูตรดังกล่าวได้ยกร่างแบบตรวจประเมินความเสี่ยงตามข้อบ่งชี้การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ตรวจทั้งบนฝั่งและเรือประมง เช่น การถูกหลอก การถูกยึดหนังสือเดินทาง ถูกจำกัดเสรีภาพ

๘. กระทรวงแรงงานจัดตั้งศูนย์ประสานบริการการไปทำงานต่างประเทศ ๑๐ แห่ง เพื่อให้ข้อมูลและบริการแรงงานไทยที่ต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ แต่ยังคงไม่สามารถจัดระเบียบค่าธรรมเนียมส่วนเกินที่แรงงานต้องจ่ายเพื่อให้ได้การจ้างงานซึ่งยังเพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นหนี้สินมากขึ้น

ศูนย์ประสานบริการการไปทำงานต่างประเทศในส่วนภูมิภาค (TOEA) ๑๐ จังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อลดปัญหาการหลอกลวงคนหางาน ลดการพึ่งพาสาย/นายหน้าในกระบวนการจัดหางาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศสูง ตั้งแต่เดือนมกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๗ มีคนหางานมาใช้บริการ ๒๐,๔๙๖ คน ได้เดินทางไปทำงานแล้ว ๑๒,๔๑๒ คน รวมทั้งมีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐจัดส่งหรือกระบวนการการที่ไม่ผ่านตัวแทน ๓,๙๑๓ คน สามารถประหยัดเงินของคนหางานได้ ๕๓๑,๘๖๖,๗๔๒ บาท

### ข้อเสนอแนะด้านการป้องกันจาก TIP Report

๑. ควรดำเนินการตามขั้นตอนและอนุมัติคำร้องขอมีสถานะทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติทั้งในระดับชาติ จังหวัด และอำเภออย่างทันท่วงที

ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด โดยเริ่มนำร่องที่จังหวัดสมุทรสาครเป็นแห่งแรก เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ ออกบัตรประจำตัว ตรวจสุขภาพ และออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่แรงงานต่างด้าว

๒. เพิ่มการให้บริการล่ามในหน่วยงานราชการทุกหน่วยอย่างกว้างขวาง โดยมีความรับผิดชอบในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

กรมการจัดหางานได้จ้างล่ามสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อเป็นสื่อกลางในการทำ ความเข้าใจให้แรงงานได้รับรู้สิทธิหน้าที่ขั้นพื้นฐานทั้งของแรงงานและนายจ้าง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจัดหาเจ้าหน้าที่สื่อสารภาษาท้องถิ่นแรงงานต่างด้าวประจำศูนย์ Call Center (สายด่วน ๑๕๔๖) และจังหวัดที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวหนาแน่น เพื่อให้คำแนะนำข้อกฎหมาย รับคำร้อง และมีการทำงานร่วมกับหน่วยงาน NGO ในพื้นที่เพื่อให้การสนับสนุนสื่อสารภาษากับแรงงานต่างด้าว

๓. รัฐบาลไม่ได้พยายามลดความต้องการการซื้อขายบริการทางเพศหรือการบังคับใช้แรงงาน ควรเพิ่มการรณรงค์ส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์กับกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างบริการทางเพศ ลดอุปสงค์ของการใช้แรงงานบังคับ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำโครงการหลากหลายโครงการ เพื่อรณรงค์ให้ความรู้ รวมทั้งสร้างเครือข่ายร่วมกับนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้นำชุมชน/ท้องถิ่น ในการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

๔. กระบวนการที่จะทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นมี ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่ถูกเรียกเก็บจากนายหน้าจัดหางานที่ไม่มีใบอนุญาตและไม่มีการควบคุมกำกับดูแลจากทางการนั้นจะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

กระทรวงแรงงานมีนโยบายบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด โดยผู้ประกอบการจัดหางานหรือสาย/นายหน้า จะต้องมาขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย ซึ่งข้อมูล ณ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ มีบริษัท/สำนักงานที่ขอรับใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานในประเทศและกรณีจัดหาแรงงานต่างด้าว รวมทั้งหมด ๒๐๕ ราย/อนุญาตแล้ว ๑๙๘ ราย และอยู่ระหว่างการดำเนินการ ๗ ราย

## ๒. ผลงานสำคัญ (๑ มกราคม - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗)

๑. การส่งเสริมการจ้างงานโดยภาครัฐเพื่อลดอุปสงค์ของแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์ โดยมีมาตรการดังนี้

๑) การนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านตาม MOU เป็นการปิดช่องทางการหลอกลวงแรงงานต่างด้าวจากสาย/นายหน้าเถื่อน โดยข้อมูล ณ มิถุนายน ๒๕๕๗ อนุญาตให้ทำงานแล้ว รวมทั้งสิ้น ๔๐๘,๕๐๗ คน (เมียนมา ๑๑๑,๔๙๒ คน ลาว ๕๕,๓๔๒ คน กัมพูชา ๒๔๑,๖๗๓ คน)

๒) พิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ เมียนมา ลาว กัมพูชา รวม ๑,๘๒๔,๕๐๘ คน (เมียนมา ๑,๖๓๐,๒๗๙ คน ลาว ๔๐,๕๔๖ คน กัมพูชา ๑๕๓,๖๘๓ คน)

๓) ส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐเป็นผู้จัดส่ง หรือกระบวนการที่ไม่ผ่านตัวแทน เช่น เกาหลี ญี่ปุ่น อิสราเอล โดยตั้งแต่เดือนมกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๗ มีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐจัดส่ง จำนวน ๓,๙๑๓ คน สามารถประหยัดเงินของคนหางานได้จำนวน ๕๓๑,๘๖๖,๗๔๒ บาท

๔) จัดตั้งศูนย์ประสานบริการการไปทำงานต่างประเทศในส่วนภูมิภาค (TOEA) จำนวน ๑๐ ศูนย์ โดยตั้งแต่เดือนมกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๗ มีคนหางานมาใช้บริการ จำนวน ๒๐,๔๙๖ คน และได้เดินทางไปทำงานต่างประเทศแล้วจำนวน ๑๒,๔๑๒ คน

### ๒. การตรวจสถานที่ พื้นที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ และการตรวจแรงงาน

๑) การตรวจแรงงานในสถานประกอบการกลุ่มเสี่ยง เช่น ในอุตสาหกรรมกึ่ง อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า และสถานประกอบการขนาดเล็ก เพื่อคุ้มครองแรงงานให้เข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย รวม ๓,๘๓๔ แห่ง ลูกจ้างแรงงานต่างด้าว ๒๖๗,๓๖๖ คน และดำเนินการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ จำนวน ๘๙๑ คน (สัญชาติเมียนมา ๘๔๙ คน ลาว ๒๗ คน กัมพูชา ๑๕ คน) คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕,๘๘๕,๓๘๕ บาท

๒) การตรวจบูรณาการกับทีมสหวิชาชีพ โดยตรวจสภาพการจ้าง สภาพการทำงานและการค้ามนุษย์ โดยการสุ่มตรวจรวม ๙๑๘ แห่ง ลูกจ้าง ๑๙,๗๐๐ คน ผลการกระทำผิด ๑ ราย (ขอหาใช้แรงงาน



และออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบสัญชาติ เพื่อออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และใบอนุญาตทำงานที่กฎหมายกำหนดต่อไป

๓) ให้นายจ้างของคนต่างด้าวที่ทำงานในเรือประมง เพื่อจับสัตว์น้ำทางทะเล จัดทำบัญชีรายชื่อ สัญชาติ และจำนวนของคนต่างด้าวดังกล่าว และแจ้งต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัดตามภูมิลำเนาที่จดทะเบียนเรือใน ๒๒ จังหวัดชายทะเล ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ทั้งนี้ข้อมูล ณ วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีนายจ้าง ๒,๔๐๓ ราย มายื่นแจ้งข้อมูลเรือประมง ๔,๓๖๔ ลำ มีแรงงานไทย ๔,๒๘๙ คน แรงงานต่างด้าว ๓๗,๕๖๓ คน ในจำนวนนี้มีใบอนุญาตทำงาน ๗,๘๘๕ คน และไม่มีใบอนุญาตทำงาน ๒๙,๖๗๘ คน

๔) ขณะเดียวกันกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการสำรวจเรือและแรงงานในเรือประมง โดยข้อมูล ณ วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ พบว่ามีนายจ้าง ๑,๗๗๙ ราย เรือประมง ๔,๒๔๑ ลำ แรงงานไทย ๘,๔๐๗ คน แรงงานต่างด้าว ๒๔,๗๑๐ คน ในจำนวนนี้มีใบอนุญาตทำงาน ๙,๒๗๕ คน และไม่มีใบอนุญาตทำงาน ๑๕,๔๓๕ คน

๒. ศูนย์ประสานแรงงานประมง เร่งขับเคลื่อนการดำเนินงานของศูนย์ประสานแรงงานประมง ในภารกิจ ๕ ด้าน ได้แก่ ๑) การจัดระเบียบแรงงาน ๒) การจัดระเบียบเรือประมง ๓) การคุ้มครองแรงงาน ๔) การตรวจปราบปราม จับกุม และดำเนินคดี ๕) การช่วยเหลือ เยียวยา ฟ้นฟูผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล

๓. การตรวจ/คุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมการทำสัญญาจ้าง รวมทั้งพัฒนาแบบตรวจแรงงาน โดยเพิ่มแบบข้อบังคับประกอบการตรวจ : การใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์ ให้สามารถตรวจประเมินพฤติกรรมข้อบังคับที่อาจมีการค้ามนุษย์ในกิจการกลุ่มเสี่ยง ตั้งเป้า ๖,๒๘๘ แห่ง และตรวจแรงงานประมง แบบบูรณาการทีมสหวิชาชีพ ตั้งเป้า ๑๘๒ แห่ง รวมทั้งมีการส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังการค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน

๔. ขยายผลแนวทางปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP) โดยส่งเสริมให้สถานประกอบการได้นำ GLP ไปใช้ในทุกอุตสาหกรรม เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยผู้ประกอบการกิจการตรวจสอบตนเองในการปฏิบัติด้านแรงงานที่ดี สอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานไทยและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

๕. มาตรฐานแรงงานไทย (มรท. ๘๐๐๑ - ๒๕๕๓) ส่งเสริมให้สถานประกอบการเข้าร่วมจัดทำ มรท. ระดับพื้นฐาน (ด้านไม่ใช้แรงงานบังคับ ค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน ไม่เลือกปฏิบัติ วินัยและการลงโทษ การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง การมีส่วนร่วม การเจรจาต่อรอง ความปลอดภัยในการทำงาน สวัสดิการแรงงาน) เพื่อเป็นการรับรองว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

#### ๖. มาตรการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑) แก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล) โดยมีสาระสำคัญ อาทิ (๑) ให้คุ้มครองลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ในเรือประมงทะเลทุกลำ (๒) ห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ทำงาน (๓) ให้จัดเวลาพักไม่น้อยกว่า ๑๐ ชั่วโมง ในระหว่างการทำงาน ๒๔ ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า ๗๗ ชั่วโมง ในการทำงาน ๗ วัน (๔) ให้จัดทำทะเบียนลูกจ้าง เอกสารการจ่ายค่าจ้าง และค่าทำงานในวันหยุดเป็นภาษาไทย ฯลฯ

๒) แก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม โดยมีสาระสำคัญ อาทิ (๑) แก้ไขอายุขั้นต่ำเด็กทำงาน จากเดิมอายุไม่ต่ำกว่า ๑๓ ปี เป็นไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี (๒) ให้จัดให้มีเวลาพัก วันหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมงติดต่อกัน หลังทำงานมาไม่เกิน ๔ ชั่วโมง

๓) ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง กำหนดท้องที่ สัญชาติ ประเภทหรือลักษณะงาน ช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาล หรือเงื่อนไขที่คนต่างด้าวอาจขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอนุญาตให้ทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือตามฤดูกาล ในจังหวัด ชายแดนที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

๗. สนับสนุนงบประมาณให้สภาเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ จัดกิจกรรมรณรงค์ต่อต้านการ ค้ามนุษย์ให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นเยาวชน และสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่ เพื่อป้องกันมิให้ เยาวชนกลุ่มเสี่ยงตกเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ รู้จักป้องกันตนเองและบุคคลใกล้ชิด และเป็นเครือข่ายในการ แจ้งเหตุ/เบาะแส

๘. จัดอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประจำปี ๒๕๕๗ รุ่นที่ ๒ ประมาณ ๖๐ คน

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้นำผลการดำเนินการตามข้อเสนอจากการสัมมนา ทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน....โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข เสนอ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เพื่อทราบ ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗

## เรื่องที่ ๖ ข้อเสนอจากโครงการศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของ ผู้สูงอายุ กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

### ความเป็นมา

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ทั้งนี้เนื่องจากสัดส่วนโครงสร้างประชากรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป มีเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งเป็นไปตามค่านิยมขององค์การสหประชาชาติ ขณะที่ประชากรวัยเด็กและวัยแรงงาน ลดลง โดยประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แบบ (Aged Society) คือมีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อผลิตภาพการผลิตของประเทศ และความต้องการแรงงานในอนาคตที่อาจจะมีการแข่งขันเพื่อแย่งชิงแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานคุณภาพ

อย่างไรก็ดี จากสภาพความเป็นจริงพบว่าผู้สูงอายุจำนวนไม่น้อยยังมีสุขภาพแข็งแรง และมีความสามารถที่จะทำงานต่อไปได้อีกระยะหนึ่ง ดังนั้นในหลายประเทศจึงได้มีการจัดการให้ผู้สูงอายุทำงานต่อไปได้อีก ซึ่งนอกจากจะช่วยบรรเทาปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานได้บางส่วนแล้ว ยังช่วยให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมทำ ช่วยพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต ช่วยลดความเหงาด้วยการทำงานที่สอดคล้องกับสมรรถนะของผู้สูงอายุ อีกทั้งช่วยให้มีรายได้สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และช่วยเพิ่มช่วงเวลาการสะสมเงินออมสำหรับใช้ในวันบั้นปลายชีวิต

### การดำเนินการ

จากสถานการณ์การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยดังกล่าว สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงมีความเห็นว่าการศึกษเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แบบในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในเรื่องอัตราส่วนการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ และเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้บางส่วน ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงได้ดำเนินการโครงการศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต โดยมี ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์/กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ เป็นผู้ดำเนินการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจของภาคอุตสาหกรรมเป้าหมาย MSME (Micro Small Medium Enterprise) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต เป้าหมายและการนำมากำหนดแนวทางการส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม และเพื่อทราบความต้องการรับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเกิดการจ้างงาน และผู้สูงอายุมีงานทำและมีอาชีพที่เหมาะสม โดยมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุที่ได้จากการศึกษาผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งเห็นสมควรนำไปพิจารณากำหนดเป็นนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ ดังนี้

๑. การสร้างระบบการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิตควรมีลักษณะของการทำโดย **ความสมัครใจ** ภาครัฐไม่ควรเข้าไปบังคับในเชิงกฎหมายทั้งในด้านของปริมาณและคุณภาพของการจ้างงานแรงงานสูงอายุ เนื่องจากการบังคับย่อมส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการในการพยายามหลีกเลี่ยงการจ้างงานแรงงานสูงอายุในรูปแบบต่างๆ คล้ายกับกรณีของการจ้างงานคนพิการ โดยแนวทางที่ควรดำรงไว้คือ แรงงานสูงอายุเป็น

แรงงานที่มีศักดิ์ศรีเทียบเท่ากับแรงงานอื่นๆ การได้รับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษควรเกิดจากความร่วมมือร่วมใจและความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แรงงานสูงอายุ ผู้ประกอบการ และเพื่อนร่วมงาน นอกจากนี้การจ้างแรงงานสูงอายุยังมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันขององค์กรในด้านการบริหารต้นทุนและทรัพยากร ดังนั้นการที่จะทำให้นโยบายนี้เป็นภาคบังคับในภาพรวม อาจทำให้ได้รับผลต่อต้านและการดำเนินนโยบายต่อไปในภาพรวมทำได้ยากมากขึ้น

**๒. การจ้างแรงงานสูงอายุควรมีการทำให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร** โดยต้องมีการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงศักยภาพขององค์กรทั้งในปัจจุบันและระยะยาว เพราะการจะสร้างเป็นวัฒนธรรมองค์กรต้องคำนึงถึงความยั่งยืน เนื่องจากการได้ประโยชน์จากแรงงานไม่ได้เป็นเรื่องที่ไม่ดีสำหรับองค์กร แต่องค์กรควรมีการเรียนรู้ที่จะบริหารผลประโยชน์ให้ผู้รับประโยชน์ที่เหมาะสมในลักษณะของการมีส่วนร่วมในประโยชน์ขององค์กร

**๓. การสร้างทัศนคติใหม่ของสังคมและการปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับแรงงานสูงอายุ** เป็นอีกปัจจัยสนับสนุนที่จะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุประสบความสำเร็จ เนื่องจากทัศนคติเดิมเกี่ยวกับผู้สูงอายุอาจเป็นตัวขวางกั้นการที่จะเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้ามาทำงาน ซึ่งได้แก่วัฒนธรรมของการที่บุตรหลานต้องดูแลผู้สูงอายุ การที่ผู้สูงอายุต้องไปทำงานเป็นการบ่งชี้ถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุตรหลาน เป็นต้น ซึ่งทำให้บุตรหลานไม่อยากให้ผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพไปทำงาน ดังนั้น การสร้างแนวคิดถึงความสำคัญ ศักยภาพ และบทบาทของผู้สูงอายุในด้านสังคมและเศรษฐกิจ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของสังคม ทั้งนี้รัฐควรจัดเป็นวาระแห่งชาติในการเปลี่ยนมุมมองนี้ต่อสังคม

**๔. องค์กรควรมีการสร้างระบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่น** ความยืดหยุ่นหมายถึงการที่องค์กรมีแนวทางในการจัดการแรงงานที่ปรับเปลี่ยนได้ เช่น ประเภทของงานที่ให้ผู้สูงอายุทำที่ต้องสอดคล้องเหมาะสมกับศักยภาพและสภาพร่างกายของแรงงานสูงอายุ ระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม ชั่วโมงการทำงาน และเงื่อนไขอื่นๆ ที่เปิดโอกาสให้แรงงานสูงอายุยังสามารถทำงานในระบบ อยู่ในความสามารถของการบริหารจัดการด้านต้นทุนและทรัพยากรของผู้ประกอบการ

**๕. การส่งเสริมให้สถานประกอบการมีการคำนึงถึงสุขภาวะและสวัสดิภาพในการทำงาน** ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นการลดปัจจัยที่จะทำให้แรงงานมีการเสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว และทำให้แรงงานสามารถยืดหยุ่นอายุการทำงานของตนได้ รวมถึงการพัฒนา และฟื้นฟูความสามารถทางร่างกายให้กับแรงงานในทุกระดับ

**๖. การสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี** โดยเฉพาะการสร้างกลไกในการเจรจาระหว่างนายจ้างและแรงงาน เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการจ้างงาน/เลิกจ้างแรงงานสูงอายุ ประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น อายุการเกษียณ ค่าตอบแทนจากการทำงาน เงินชดเชยการเลิกจ้าง สภาพการจ้าง เป็นต้น

**๗. การสร้างระบบการจัดหางานให้กับแรงงานสูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ** เป็นการสร้างระบบการจัดหางานที่มีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการให้ข้อมูล/รับข้อมูลแบบเบ็ดเสร็จ มีการวิเคราะห์ถึงศักยภาพของแรงงาน และประเภทงานที่แรงงานสูงอายุมีความสามารถในการเข้าทำงานที่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ ตลอดจนมีการฝึกฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการขององค์กร โดยการดำเนินการต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**๘. การศึกษาเพื่อการสร้าง Platform ของการจ้างงานแรงงานสูงอายุในรูปแบบต่างๆ** ต้องมีความหลากหลาย เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เข้ากับองค์กรได้อย่างเหมาะสม โดยการศึกษา รูปแบบของการจ้างงานแรงงานสูงอายุอาจต้องมีการกำหนดอุตสาหกรรมกลุ่มเป้าหมาย และกลไกในการดำเนินการ มีแนวทางในการบริหารจัดการที่ให้สถานประกอบการเห็นได้ชัดเพื่อเปรียบเทียบต้นทุนและผลผลิตที่ได้จากการจ้างแรงงานสูงอายุ

### ผลการดำเนินการ

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔ (สสป.)/๕๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อโปรดพิจารณามอบหมายหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้สั่งการให้ปลัดกระทรวงแรงงานมอบหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องและรายงานผลให้ทราบด้วย ซึ่งปลัดกระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน รับผิดชอบดำเนินการตามข้อสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาคได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๒/๑๗๓๖๑ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ เรียนประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ แจ้งว่าในเรื่องมาตรการ/แนวทางการส่งเสริมการขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ และ (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. .... สอดคล้องกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ดังนี้

### ๑. ผลการดำเนินงานด้านแรงงานสูงอายุภายใต้มาตรการ/แนวทางการส่งเสริมการขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ

| (๑)<br>มาตรการ/แนวทางส่งเสริมการขยายโอกาส<br>ด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | (๒)<br>สอดคล้องกับข้อเสนอจากโครงการฯ<br>ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ                                          | (๓)<br>หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>มาตรการหลักที่ ๑. มาตรการการจ้างแรงงานสูงอายุในระบบ</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                          |                                                                                                                                                |
| <b>๑.๑ มาตรการระยะสั้น (๑ - ๒ ปี)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                          |                                                                                                                                                |
| ข้อ ๑.๑.๑ การจูงใจการจ้างงาน โดยส่งเสริมสนับสนุนสถานประกอบการให้ดำเนินงานด้าน CSR การรณรงค์ประชาสัมพันธ์การจ้างงานผู้สูงอายุ และการมอบรางวัลด้านการจ้างงานผู้สูงอายุดีเด่น ได้แก่ การรณรงค์/ประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง/แรงงานผู้สูงอายุเข้าใจถึงสถานการณ์ทางสังคม และเศรษฐกิจ การขอความร่วมมือสถานประกอบการให้มีการเปิดรับตำแหน่งงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ การจัดทำโครงการคัดเลือกสถานประกอบการที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุดีเด่น การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบของสถานประกอบการที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ การจัดทำโครงการ/กิจกรรมเพื่อส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นต้น | ข้อ ๓ การสร้างทัศนคติใหม่ของสังคมและการปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับแรงงานสูงอายุ                                          | - กระทรวงแรงงาน<br>- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์<br>- กระทรวงอุตสาหกรรม<br>- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<br>- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |
| ข้อ ๑.๑.๒ การสนับสนุนช่วยเหลือโดยภาครัฐ โดยจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุเพื่อให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาในการหางาน การสมัครงาน และจัดระบบการลงทะเบียนผู้สูงอายุและศูนย์ข้อมูลของนายจ้าง/สถานประกอบการทั่วประเทศ เพื่อรองรับสถานประกอบการที่มีความต้องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุและผู้สูงอายุที่กำลังหางาน                                                                                                                                                                                                                                                                         | ข้อ ๔ องค์กรควรมีการสร้างระบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่น<br>ข้อ ๗ การสร้างระบบการจัดหางานให้กับแรงงานสูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ | - กระทรวงแรงงาน<br>- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<br>- กระทรวงอุตสาหกรรม<br>- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                              |

| (๑)<br>มาตรการ/แนวทางส่งเสริมการขยายโอกาส<br>ด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | (๒)<br>สอดคล้องกับข้อเสนอจากโครงการฯ<br>ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ                                                                                                                                                             | (๓)<br>หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| โดยมีแนวทาง ได้แก่ การพัฒนาระบบสารสนเทศ โดยสามารถระบุตำแหน่งงาน ลักษณะงานและ คุณสมบัติต่างๆ การ Matching ผู้สูงอายุที่หางาน และนายจ้างที่ต้องการรับงาน การจัดตั้ง E - Job Center เพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลและการบริการจัดหางาน ผู้สูงอายุ การจัดทำฐานข้อมูลความต้องการแรงงาน ของตลาดแรงงาน การจัดทำโครงการ/กิจกรรม เพื่อผู้สูงอายุ และการศึกษาวิจัยการจ้างงาน ผู้สูงอายุ เป็นต้น                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                             | - องค์กรปกครองส่วน<br>ท้องถิ่น                                                                            |
| <b>๑.๒ มาตรการระยะกลาง (๓ - ๕ ปี)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                           |
| ข้อ ๑.๒.๑ การศึกษาวิจัยการจ้างงานผู้สูงอายุ การศึกษาการจ้างงานแบบยืดหยุ่น เช่น การทำงาน บางช่วงเวลา Part - time การจ้างงานเหมาฤดูการ เป็นต้น โดยมีแนวทาง ได้แก่ ศึกษาการกำหนด หลักเกณฑ์การจ้างงานที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับ แรงงานสูงอายุ ส่งเสริมให้สถานประกอบการ เปิดตำแหน่งที่แรงงานสูงอายุสามารถทำบาง ช่วงเวลา หรือการจ้างเหมาตามชิ้นงาน และ ประสานสถานประกอบการบรรจุลักษณะงาน/ ตำแหน่งงานที่แรงงานสูงอายุสามารถทำ Part - time ได้ และมีโอกาสได้รับการบรรจุงานมากขึ้น เช่น ภาคบริการต่างๆ | ข้อ ๔ องค์กรควรมีการสร้างระบบการ จ้างงานที่ยืดหยุ่น                                                                                                                                                                                         | - กระทรวงแรงงาน<br>- กระทรวงอุตสาหกรรม<br>- หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง                                     |
| ข้อ ๑.๒.๒ การปรับปรุงแผนการรับพนักงาน ใหม่ การกำหนดให้มีการจ้างงานแบบต่อเนื่อง หรือ เปิดสมัครงานโดยไม่ต้องระบุอายุ เพื่อเปิดโอกาส ให้ผู้สูงอายุมีสิทธิสมัครงานได้ตามประสงค์ โดยมีแนวทาง ได้แก่ การขอความร่วมมือ สถานประกอบการให้ปรับแผนรับการจ้างงาน แบบต่อเนื่อง หรือจ้างงาน ตามลักษณะงาน ที่เหมาะสม รมรณคให้ภาคอุตสาหกรรมการผลิต ปรับแผนการรับพนักงานในตำแหน่งที่เหมาะสมกับ แรงงานผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้นายจ้างมีการใช้สัญญา จ้างที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น                                 | ข้อ ๑ การสร้างระบบการจ้างงานผู้สูงอายุ ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตควรมีลักษณะของ การทำโดยความสมัครใจ<br>ข้อ ๒ การจ้างงานผู้สูงอายุควรมีการทำ เป็นวัฒนธรรมองค์กร<br>ข้อ ๘ การศึกษาเพื่อสร้าง Platform ของ การจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุในรูปแบบต่างๆ | - กระทรวงแรงงาน<br>- กระทรวงเกษตรและ<br>สหกรณ์<br>- กระทรวงอุตสาหกรรม<br>- สภาอุตสาหกรรม<br>แห่งประเทศไทย |
| ข้อ ๑.๒.๓ ส่งเสริมสนับสนุนให้สถาน ประกอบการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสถานที่ทำงาน โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในการทำงาน ของแรงงานผู้สูงอายุและแรงงานคนพิการ โดยมี แนวทาง ได้แก่ สนับสนุนและกำกับดูแลความ ปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานให้แก่ แรงงานผู้สูงอายุ จัดหาเครื่องทุ่นแรงงานให้กับ                                                                                                                                                                                                         | ข้อ ๒ การจ้างงานผู้สูงอายุควรมีการทำ เป็นวัฒนธรรมองค์กร<br>ข้อ ๕ การส่งเสริมให้สถานประกอบการ มีการคำนึงถึงสุขภาวะและสวัสดิภาพ ในการทำงาน<br>ข้อ ๖ การสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี                                                           | - กระทรวงแรงงาน<br>- กระทรวงอุตสาหกรรม<br>- สภาอุตสาหกรรม<br>แห่งประเทศไทย                                |

| (๑)<br>มาตรการ/แนวทางส่งเสริมการขยายโอกาส<br>ด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ                                                           | (๒)<br>สอดคล้องกับข้อเสนอจากโครงการฯ<br>ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ | (๓)<br>หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| แรงงานผู้สูงอายุที่ยังทำงานในลักษณะเดียวกับ<br>แรงงานทั่วไป จัดสวัสดิการให้แรงงานผู้สูงอายุ<br>จัดทำโครงการ/กิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น |                                                                                 |                              |

**๒. (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครอง ส่งเสริมการและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. ....**

| (๑)<br>(ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครอง ส่งเสริมการและ<br>พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | (๒)<br>สอดคล้องกับข้อเสนอจากโครงการฯ<br>ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ                                                                                                                                                                      | (๓)<br>หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>หมวดที่ ๕ สิทธิของผู้สูงอายุ ส่วนที่ ๖ การทำงานและการมีรายได้ ประกอบด้วย</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                        |
| <b>มาตรา ๓๗</b> ให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริมการทำงาน<br>และการมีรายได้ของผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุที่ยัง<br>ต้องการทำงานสามารถมีงานทำอย่างเหมาะสม<br>ตามสภาพของร่างกาย ความรู้ ความสามารถ<br>และความต้องการของผู้สูงอายุ และมีรายได้<br>อย่างเป็นธรรม<br><p>กรณีผู้สูงอายุเป็นวิทยากรของ<br/>หน่วยงานของรัฐ ให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน<br/>วิทยากรตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการ<br/>กำหนด</p> <p>ค่าตอบแทนสำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุ<br/>ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด<br/>โดยคำนึงถึงค่าตอบแทนที่เหมาะสมและไม่น้อยกว่า<br/>อัตราของส่วนราชการ</p>                                             | <p>ข้อ ๒ การจ้างงานผู้สูงอายุควรมีการทำ<br/>เป็นวัฒนธรรมองค์กร</p>                                                                                                                                                                                   | <p>- กระทรวงแรงงาน<br/>- หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> |
| <b>มาตรา ๓๘</b> ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถาน<br>ประกอบการรับผู้สูงอายุซึ่งเกษียณอายุแล้ว<br>เข้าทำงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุโดยไม่เลือก<br>ปฏิบัติ<br><p>นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ<br/>ที่ได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง อาจขอรับการ<br/>สนับสนุนจากกองทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมสำหรับ<br/>ผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ<br/>ที่ได้จ้างผู้สูงอายุตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งการจ้างต่อ<br/>พนักงานตรวจแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการ<br/>คุ้มครองแรงงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได<br/>จ้างงาน</p> <p>ให้หน่วยงานของรัฐจ้างผู้สูงอายุ<br/>ซึ่งเกษียณอายุแล้วทำงานต่อไปตามความยินยอม</p> | <p>ข้อ ๑ การสร้างระบบการจ้างงานผู้สูงอายุ<br/>ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตควรมีลักษณะของ<br/>การทำโดยความสมัครใจ</p> <p>ข้อ ๖ การสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี</p> <p>ข้อ ๘ การศึกษาเพื่อสร้าง Platform ของ<br/>การจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุในรูปแบบต่างๆ</p> |                                                        |

| (๑)<br>(ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครอง ส่งเสริมการและ<br>พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ พ.ศ. .... | (๒)<br>สอดคล้องกับข้อเสนอจากโครงการฯ<br>ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ | (๓)<br>หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| ของผู้สูงอายุ โดยไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้โดยคำนึงถึง<br>ภารกิจของหน่วยงานของรัฐด้วย         |                                                                                 |                              |

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้นำผลการดำเนินการตามข้อเสนอจากโครงการ  
ศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ เสนอคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา  
แรงงานแห่งชาติทราบ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

-----

## เรื่องที่ ๗ ข้อเสนอจากการสัมมนาทางวิชาการด้านแรงงานเรื่อง การบริหารจัดการด้านแรงงาน เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

### ความเป็นมา

เนื่องด้วยการแข่งขันทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ส่งผลให้ทุกประเทศในโลกต่างเร่งแสวงหาแนวทางในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้อยู่เหนือคู่แข่ง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องสามารถแข่งขันได้ในโลกที่ไร้พรมแดน ซึ่งประเทศไทยก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากกระแสดังกล่าว แนวคิดในการกำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงเกิดขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ อนุมัติให้อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่ในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นแห่งแรก อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ยังไม่มีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการ แม้ว่ารัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาได้มีนโยบายที่จะปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ด้วยการเร่งรัดจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยให้ความสำคัญต่อจังหวัดชายแดนก็ตาม

ปัจจุบันรัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีนโยบายในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน ๖ พื้นที่ชายแดน ได้แก่ ๑) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ๒) อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ๓) จังหวัดตราด ๔) จังหวัดมุกดาหาร ๕) อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (ด่านศุลกากรสะเดา และปาดังเบซาร์) และ ๖) จังหวัดหนองคาย ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุน การสร้างงานและเพิ่มมูลค่าในพื้นที่ชายแดน โดยมีรูปแบบที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรม การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการใช้แรงงาน โดยรัฐให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และสิทธิประโยชน์การลงทุน

### การดำเนินการ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาล ในการเตรียมความพร้อมของประเทศเพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ รวมทั้งเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยการขับเคลื่อนจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และปัจจัยหลายปัจจัย ซึ่งการบริหารจัดการด้านแรงงานที่รวมถึงแรงงานต่างด้าว เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น อย่างไรก็ตาม การใช้แรงงานต่างด้าวจะมีผลกระทบต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง หากไม่มีนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่เหมาะสม สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จึงได้ร่วมกับกระทรวงแรงงาน จัดการสัมมนาเรื่อง “การบริหารจัดการด้านแรงงานเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบนโยบายและทิศทางของภาครัฐในการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ศักยภาพและความพร้อมของประเทศไทยในการพัฒนาอุตสาหกรรม แนวทางการบริหารจัดการแรงงานเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งแนวคิดและข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวน ๑๒๐ คน ซึ่งในการสัมมนาได้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เห็นสมควรให้กระทรวงแรงงานนำไปพิจารณากำหนดเป็นนโยบายการบริหารจัดการด้านแรงงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนี้

๑. ปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมผลิตทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเชิงปริมาณขาดแคลนช่างเทคนิคระดับ ปวช. และ ปวส. ขณะที่ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีอัตราการว่างงานสูงมาก ส่วนเชิงคุณภาพเกิดขึ้นเนื่องจากแผนการผลิตแรงงานในระบบการศึกษา

ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน แรงงานภาคอุตสาหกรรมมีช่องว่างระหว่างระดับความสามารถกับความคาดหวังของสถานประกอบการ โดยเฉพาะด้านคอมพิวเตอร์ ภาษาต่างประเทศ และทักษะเฉพาะทาง โดยสาขาอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงานมากที่สุดคือสาขาสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และสาขายานยนต์และชิ้นส่วน ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการจะมีความต้องการใช้แรงงานที่มีทักษะฝีมือเพื่อตอบรับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ดังนั้นสิ่งที่ต้องเตรียมการคือการพัฒนาทักษะฝีมือและผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้น โดยเฉพาะทักษะด้านภาษาและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งต้องปลูกฝังคุณลักษณะและทัศนคติของแรงงานให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

๒. การใช้แรงงานเพื่อประกอบอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ควรให้ความสำคัญกับแรงงานไทยที่อยู่ในพื้นที่เป็นลำดับแรก โดยกระทรวงแรงงานให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาทักษะฝีมือให้ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ ซึ่งจะช่วยให้คนในพื้นที่ได้รับประโยชน์และสามารถอยู่ในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องย้ายไปทำงานที่อื่น แต่หากแรงงานไทยมีไม่เพียงพอจึงใช้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย การบริหารจัดการแรงงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่ใช่มิติแค่ใช้แรงงานต่างด้าว แต่เป็นมิติของการพัฒนาทักษะฝีมือทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวให้ตรงกับความต้องการผู้ประกอบการในเวลาเดียวกัน โดยพัฒนาแรงงานไทยเป็นหลัก ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเกี่ยวเนื่องไปถึงเรื่องการวางแผนกำลังคนในระยะยาว โดยเมื่อสถานศึกษาในพื้นที่ทราบความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการ ก็สามารถปรับเปลี่ยนหลักสูตรการศึกษาให้เหมาะสมและตรงกับความต้องการ ซึ่งจะช่วยให้คนไทยไม่ถูกแย่งงานโดยแรงงานต่างด้าว และรักษาคคนให้อยู่พื้นที่ได้

๓. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถแตกต่างจากพื้นที่อื่นได้ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้างที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม เนื่องจากการให้ผู้ประกอบการย้ายฐานการผลิตไปที่บริเวณชายแดนโดยให้สิทธิพิเศษด้านภาษีและด้านอื่นๆ แต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำยังเท่ากันทุกพื้นที่ จะทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจ และไม่เข้าไปลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพราะต้นทุนการผลิตจะสูงขึ้นทั้งในเรื่องค่าขนส่ง ค่าบริหารจัดการ และอื่นๆ โดยแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในพื้นที่จะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากัน เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่บังคับใช้กฎหมายด้วยหลักดินแดน ไม่ใช่หลักสัญชาติ ดังนั้นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย หากทำงานลักษณะเดียวกับแรงงานไทยก็จะได้รับค่าจ้างเท่ากัน

๔. ในการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ควรมีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน เพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน โดยต้องสร้างกลไกที่ทำให้แรงงานต่างด้าวรู้สึกว่าได้รู้ความเป็นธรรมแม้จะไม่เหมือนแรงงานไทยทั้งหมด เช่น สิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม นโยบายค่าจ้าง นโยบายด้านสวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน และการพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น รวมทั้งดูแลแรงงานเหล่านี้ไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการซึ่งหวังกำไรสูงสุดจนอาจนำไปสู่การบังคับใช้แรงงาน การล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานได้

๕. การแก้ไขมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เกี่ยวกับเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยให้ Border Pass หรือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้เป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ที่ใช้ประกอบเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงานได้นั้น ควรกำหนดด้วยว่าเป็นการอนุญาตให้ทำงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวเดินทางออกไปทำงานในพื้นที่อื่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ

## ผลการดำเนินการ

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔ (สสป.)/๑๓ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๘ เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อโปรดพิจารณามอบหมายหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้มีบัญชาให้หน่วยงานในสังกัดใช้เป็นข้อมูลในการปฏิบัติงาน และรายงานผลให้ทราบ

กระทรวงแรงงานได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔/ว ๕๐๐ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘ มอบหมายหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอ ซึ่งหน่วยงานในสังกัดได้รายงานผลการดำเนินการ ดังนี้

**ข้อเสนอข้อ ๑** ปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเชิงปริมาณขาดแคลนช่างเทคนิค ระดับ ปวช. และ ปวส. ขณะที่ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีอัตราการว่างงานสูงมาก ส่วนเชิงคุณภาพเกิดขึ้นเนื่องจากแผนการผลิตแรงงานในระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน แรงงานภาคอุตสาหกรรมมีช่องว่างระหว่างระดับความสามารถกับความคาดหวังของสถานประกอบการ โดยเฉพาะด้านคอมพิวเตอร์ ภาษาต่างประเทศ และทักษะเฉพาะทาง โดยสาขาอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงานมากที่สุดคือสาขาส่งท่อและเครื่องนุ่งห่ม และสาขายานยนต์และชิ้นส่วน ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการจะมีความต้องการใช้แรงงานที่มีทักษะฝีมือเพื่อตอบรับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ดังนั้นสิ่งที่ต้องเตรียมการคือการพัฒนาทักษะฝีมือและผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้น โดยเฉพาะด้านภาษาและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งต้องปลูกฝังคุณลักษณะและทัศนคติของแรงงานให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (หน่วยงาน : กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)

### ข้อรายงาน

#### กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน รายงานดังนี้

๑. ดำเนินโครงการเพิ่มผลิตภาพแรงงานตามความต้องการของสถานประกอบการ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ วงเงินงบประมาณจำนวน ๖๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท (หกสิบเจ็ดล้านห้าแสนบาทถ้วน) เป็นสถานประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕๐ - ๒๐๐ คน จำนวน ๒๖๐ แห่ง ใน ๑๙ กลุ่มธุรกิจ ได้แก่ ๑) ธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม ๒) ธุรกิจสิ่งทอและแฟชั่น ๓) ธุรกิจเฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์จากไม้ ๔) ธุรกิจหัตถกรรม ๕) ธุรกิจอัญมณีและเครื่องประดับ ๖) ธุรกิจเครื่องจักรกลและอุปกรณ์ ๗) ธุรกิจพลาสติกและยาง ๘) ธุรกิจชิ้นส่วนยานยนต์ ๙) ธุรกิจสิ่งพิมพ์ ๑๐) ธุรกิจไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ๑๑) ธุรกิจเซรามิก ๑๒) ธุรกิจค้าปลีก ๑๓) ธุรกิจโรงแรม ๑๔) ธุรกิจงานสร้างสรรค์และออกแบบ ๑๕) ธุรกิจโลจิสติกส์ ๑๖) ธุรกิจเพื่อสุขภาพ ๑๗) ธุรกิจก่อสร้าง ๑๘) ธุรกิจซ่อมบำรุง ๑๙) ธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

โดยการจัดจ้างที่ปรึกษาดำเนินการ ศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลสถานประกอบการ การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน การลดการสูญเสียในวงจรการผลิต กำหนดแผนการดำเนินงาน กระบวนการทำงาน และสรุปผลการดำเนินงานเพื่อประเมินปัญหาที่พบ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำในกระบวนการที่สำคัญ จำนวน ๒ กระบวนงานใน ๔ กระบวนงานหลัก ได้แก่

- (๑) การปรับปรุงขั้นตอนกระบวนการทำงาน (Work Improvement)
- (๒) การควบคุมคุณภาพสินค้าและบริการ
- (๓) การบริหารจัดการระบบโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน
- (๔) การลดการสูญเสียในวงจรการผลิต

- ฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ลูกจ้างของสถานประกอบกิจการให้มีความรู้และทักษะจากการให้คำปรึกษาแนะนำเชิงลึก และสามารถนำแนวทางไปปฏิบัติเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพแรงงานและลดการสูญเสียในวงจรการผลิต ซึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้จัดสรรเป้าหมายและงบประมาณ ให้สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด และกองพัฒนาศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการ ดำเนินการ โดยดำเนินการระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๘

๒. ดำเนินการฝึกอบรมภาษาต่างประเทศให้แก่สถานประกอบกิจการ จำนวน ๑๐ แห่ง ผู้เข้าอบรมจำนวน ๒๒๑ คน ดังนี้ ๑) บริษัท มาสเตอร์ มายด์ คอนซัลแตนท์ จำกัด ประเภทโรงแรมและห้องรับรองพิเศษ ผู้เข้าอบรมจำนวน ๒๓ คน ๒) กลุ่มอ้าวเซียงเฮง ประเภทค้าขายทองคำ ผู้เข้าอบรม จำนวน ๒๔ คน ๓) บริษัท อีหมากก่อสร้าง จำกัด ประเภทรับเหมาก่อสร้าง ผู้เข้าอบรม จำนวน ๑๕ คน ๔) บริษัท ทับทิมทร จำกัด ประเภทโรงแรม ผู้เข้าอบรม จำนวน ๒๑ คน ๕) บริษัท บีเอสเอ็น แอสเซท จำกัด ประเภทโรงแรม ผู้เข้าอบรม จำนวน ๑๗ คน ๖) บริษัท วิภาวดีรังสิตโฮเต็ล จำกัด ประเภทโรงแรม ผู้เข้าอบรม จำนวน ๒๐ คน ๗) บริษัท ฟาร์ม่า อัลลิอันซ์ จำกัด ประเภทโลจิสติกส์และบริการ ผู้เข้าอบรม จำนวน ๓๐ คน ๘) บริษัท เทคโนโลยีอินสตรูเมนต์ จำกัด ประเภทจำหน่ายเครื่องดื่มอุตสาหกรรม ผู้เข้าอบรม จำนวน ๒๒ คน ๙) บริษัท มติชน จำกัด ประเภทหนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ข่าว และโทรทัศน์ ผู้เข้าอบรม จำนวน ๒๘ คน ๑๐) บริษัท ฟิโนมินา จำกัด ประเภทผลิตภาพยนตร์โฆษณา ผู้เข้าอบรมจำนวน ๒๑ คน และไตรมาส ๓ - ๔ มีแผนการฝึกอบรมภาษาต่างประเทศให้สถานประกอบกิจการ จำนวน ๑๐ แห่ง จำนวน ๒๐๐ คน

**ข้อเสนอข้อ ๒** การใช้แรงงานเพื่อประกอบอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ควรให้ความสำคัญกับแรงงานไทยที่อยู่ในพื้นที่เป็นลำดับแรก โดยกระทรวงแรงงานให้การสนับสนุนการพัฒนาทักษะฝีมือให้ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ ซึ่งจะช่วยให้คนในพื้นที่ได้รับประโยชน์และสามารถอยู่ในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องย้ายไปทำงานที่อื่น แต่หากแรงงานไทยมีไม่เพียงพอจึงใช้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย การบริหารจัดการแรงงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงไม่ใช่มิติแค่ใช้แรงงานต่างด้าว แต่เป็นมิติของการพัฒนาทักษะฝีมือทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวให้ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการในเวลาเดียวกัน โดยพัฒนาแรงงานไทยเป็นหลัก ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเกี่ยวเนื่องไปถึงเรื่องการวางแผนกำลังคนในระยะยาว โดยเมื่อสถานศึกษาในพื้นที่ทราบความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการ ก็สามารถปรับเปลี่ยนหลักสูตรการศึกษาให้เหมาะสมและตรงกับความต้องการ ซึ่งจะช่วยให้คนไทยไม่ถูกแย่งงานโดยแรงงานต่างด้าว และรักษาคนให้อยู่ในพื้นที่ได้ (หน่วยงาน : กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)

### ข้อรายงาน

#### กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน รายงานดังนี้

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีแผนดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่แรงงานไทยทุกจังหวัดทั่วประเทศปีละไม่ต่ำกว่า ๓.๖ ล้านคน สำหรับในพื้นที่ ๕ จังหวัดในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ สระแก้ว ตราด ตาก มุกดาหาร และสงขลา มีเป้าหมายดำเนินการปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมจำนวน ๕๖,๙๕๖ คน ดังนี้

๑. ดำเนินการฝึกแรงงานใหม่เพื่อให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือสามารถทำงานขั้นพื้นฐานได้ควบคู่ไปกับการมีนิสัยอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการปลูกฝังคุณลักษณะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. ดำเนินการฝึกแรงงานในสถานประกอบกิจการเพื่อให้เป็นแรงงานมีฝีมือสามารถทำงานกับเทคโนโลยีสมัยใหม่และทักษะในการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่ควบคุมการทำงานแบบอัตโนมัติ

๓. ดำเนินการฝึกแรงงานทั่วไป/แรงงานนอกระบบ ผู้ถูกเลิกจ้าง ว่างงาน นักศึกษา ระดับ ปวช./ปวส. ปีสุดท้าย เพื่อให้สามารถเข้าทำงานในสถานประกอบกิจการ หรือให้สามารถมีอาชีพเสริม ประกอบอาชีพอิสระ และการปรับเปลี่ยนอาชีพ

๔. ดำเนินการเพิ่มผลิตภาพแรงงานร่วมกับสถานประกอบกิจการ SMEs ในพื้นที่ ๕ จังหวัด รวม ๑๔ แห่ง (สงขลา ๖ แห่ง ตราด ตาก สระแก้ว และมุกดาหาร จังหวัดละ ๒ แห่ง)

๕. ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อวัดระดับฝีมือ พัฒนาฝีมือให้สูงขึ้น ตามมาตรฐานฝีมือแต่ละระดับ เพื่อการทำงานได้ตามความรู้ ความสามารถ และอัตราค่าจ้างตามเกณฑ์มาตรฐาน ฝีมือ

๖. ดำเนินการส่งเสริมสถานประกอบกิจการฝึกอบรมพนักงานตนเองให้ตรงกับ ความต้องการของนายจ้าง

การดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวได้ดำเนินการร่วมกับสถานประกอบกิจการ สภา/ องค์กร มูลนิธิ ภาคเอกชน สถานศึกษาในพื้นที่ จังหวัด อบต. ฯลฯ มีผลการดำเนินงานในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ - เมษายน ๒๕๕๘ จำนวน ๖๘,๔๒๔ คน ตัวอย่างสาขาอาชีพที่ดำเนินการ เช่น ทักษะด้านภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ ภาษาถิ่นของประเทศอาเซียน ภาษาจีนกลาง ภาษาญี่ปุ่น ภาษาเกาหลี ฯลฯ) การเชื่อมอาร์กโลหะ ด้วยมือ ช่างเชื่อมไฟฟ้าด้วยมือ การซ่อมบำรุงรถฟอร์คลิฟท์ ช่างซ่อมคอมพิวเตอร์ การเขียนแบบก่อสร้างด้วย คอมพิวเตอร์ การจัดเก็บสินค้าคงคลัง พนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศ ช่างซ่อมไมโครคอมพิวเตอร์ การสร้าง บริการประทับใจ ช่างเชื่อมทิก ช่างเชื่อมแม็ก ช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม ช่างกลึง การใช้เครื่องมือวัดละเอียดทาง มิติกลุยุทธ์ในการแก้ปัญหาและตัดสินใจ การเพิ่มศักยภาพทักษะ ช่างบริการการควบคุมการผลิตผ่านเครือข่าย SCADA เป็นต้น

**ข้อเสนอข้อ ๓** อัตราค่าจ้างในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถแตกต่างจากพื้นที่อื่นได้ ซึ่งเป็น อำนาจของคณะกรรมการค่าจ้างที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม เนื่องจากการให้ผู้ประกอบการย้ายฐาน การผลิตไปที่บริเวณชายแดนโดยให้สิทธิพิเศษด้านภาษีและด้านอื่นๆ แต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันทุกพื้นที่ จะทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจ และไม่เข้าไปลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพราะต้นทุนการผลิต จะสูงขึ้นทั้งในเรื่องค่าขนส่ง ค่าบริหารจัดการ และอื่นๆ โดยแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในพื้นที่ จะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากัน เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่บังคับใช้กฎหมายด้วยหลักดินแดน ไม่ใช่ หลักสัญชาติ ดังนั้นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย หากทำงานในลักษณะ เดียวกับแรงงานไทยก็ควรจะได้รับค่าจ้างเท่ากัน (หน่วยงาน : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง)

#### **ข้อรายงาน**

#### **สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง** รายงานดังนี้

๑. การดำเนินการเตรียมความพร้อม กระทรวงแรงงาน โดยคณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ ๑๘ ได้มีการหารือในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ เกี่ยวกับนโยบายการ จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นเรื่องที่หลายฝ่าย ให้ความสนใจอย่างมาก คือ “การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” คณะกรรมการค่าจ้าง จึงได้พิจารณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะถึงความเป็นไปได้ในเบื้องต้น เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ของทุกฝ่ายก่อนที่จะมีการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี ๒๕๕๙

## ๒. ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการค่าจ้าง

### ๒.๑ ด้านกฎหมาย

๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ วรรคสอง ระบุว่า “การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกำหนดให้ใช้ในท้องถิ่นใดก็ได้” ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการค่าจ้างสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้แตกต่างจากพื้นที่อื่นนอกเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เช่น กำหนดให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในอำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด) มีอัตราแตกต่างจากอำเภออื่นของจังหวัดตาก ย่อมทำได้ ในการนี้คณะกรรมการค่าจ้างในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบให้คณะกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ที่คณะกรรมการค่าจ้างแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดต่อคณะกรรมการค่าจ้าง สามารถเสนอแนะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตเศรษฐกิจพิเศษแตกต่างหากก็ได้

๒) หากในระยะยาวต้องการจะให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจเต็มในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ก็ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓) ข้อจำกัดของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอีกประการหนึ่ง คือ ข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาที่ได้รับไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนแล้ว ซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่มีการจัดทำในระดับอำเภอ เช่น ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ ฯลฯ

### ๒.๒ ด้านเศรษฐกิจ

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่น หรือแม้แต่ปล่อยให้ค่าจ้างเป็นไปตามกลไกตลาด (ลอยตัว) ย่อมมีทั้งผลบวกและผลลบต่อตลาดแรงงานทั้งในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเอง และนอกเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนี้คือ

๑) หากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต่ำกว่านอกเขต ในแง่ของการส่งเสริมการลงทุนก็จะจูงใจให้ผู้ประกอบไปลงทุนตามเป้าหมายของรัฐบาล แต่การเข้ามาตรึงค่าจ้างขั้นต่ำอาจไม่จูงใจนักลงทุนในอุตสาหกรรมที่เป็นทุนเข้มข้น (Capital Intensive Industry) เท่าใดนัก เพราะอุตสาหกรรมประเภทนี้มีสัดส่วนต้นทุนด้านแรงงานในต้นทุนรวมทั้งหมดค่อนข้างต่ำ ในทางกลับกันอาจส่งผลให้แรงงานไทยเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในพื้นที่อื่นที่มีค่าจ้างสูงกว่า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการขาดแคลนแรงงาน และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

๒) หากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเท่ากับหรือสูงกว่านอกเขต ในแง่ของการส่งเสริมการลงทุนผู้ประกอบการก็จะขาดแรงจูงใจให้ไปลงทุน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เป็นแรงงานเข้มข้น (Labour Intensive Industry) ในทางกลับกันอาจส่งผลดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ประกอบการจะมีทางเลือกในการจ้างแรงงานไทยที่มีฝีมือได้ตามความต้องการ แต่อำเภอ/จังหวัดที่มีพื้นที่รอบเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอาจประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้

๓) การปล่อยให้ค่าจ้างในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปตามกลไกตลาด (ลอยตัว) ขึ้นอยู่กับการต่อรองของนายจ้างและลูกจ้าง ก็อาจเป็นทางออกหนึ่งของการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งในภาพรวมผลบวกอาจเกิดขึ้นกับทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง มีการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างที่เหมาะสมกับผลิตภาพแรงงาน และทักษะฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะกับแรงงานไทยที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือจะได้รับประโยชน์มากกว่าแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และยังสามารถเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ลูกจ้างพัฒนาทักษะฝีมือของตนเพื่อต่อรองค่าจ้างให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างตามกลไกตลาด (ลอยตัว) ก็อาจดึงให้ค่าจ้าง

ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสูงหรือต่ำกว่าเขตค่อนข้างมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงาน การขาดแคลนแรงงาน การเข้าออกงานสูง และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามมาอีกด้วย ดังนั้นจึงควรต้องมีการวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ผลบวกและผลลบต่อตลาดแรงงานทั้งในเขตและนอกเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบคอบก่อนตัดสินใจ

### ๓. ข้อสรุป

๓.๑ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษให้แตกต่างจากพื้นที่อื่น กระทรวงแรงงานโดยคณะกรรมการค่าจ้างสามารถพิจารณาได้ตามความเหมาะสม และไม่ขัดกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

๓.๒ ขณะนี้ยังไม่มีกรณีวิเคราะห์ที่ชี้ชัดลงไปว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษควรต่ำกว่าหรือสูงกว่าอัตราในพื้นที่ทั่วไปนอกเขต ซึ่งหากมีข้อเสนอให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าในทางปฏิบัติทำได้เพียงให้คงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ที่ ๓๐๐ บาทต่อวัน และปล่อยให้พื้นที่ทั่วไปนอกเขตมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปี ๒๕๕๙ ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นแนวทางที่คณะกรรมการค่าจ้างเคยปฏิบัติมา และในปี ๒๕๕๘ คณะกรรมการค่าจ้างก็ได้กำหนดแผนและกรอบแนวทางการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่จะใช้บังคับในปี ๒๕๕๙ เรียบร้อยแล้ว

๓.๓ ข้อควรคำนึงถึงการคงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษไว้ที่ ๓๐๐ บาทต่อวัน ไม่ใช่เพียงทำให้ผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมือในอัตราเท่าเดิมแต่ยังส่งผลต่อแรงงานไทยที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือไม่ได้รับการปรับค่าจ้างตามไปด้วย เพราะแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เดียวกันจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากัน สำหรับแรงงานไทยที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือก็มักจะได้รับการปรับค่าจ้างตามผลประกอบการ หรือตามทักษะฝีมือ หรือตามปริมาณความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงานในพื้นที่

**ข้อเสนอข้อ ๔** การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ควรมีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน เพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน โดยต้องสร้างกลไกที่ทำให้แรงงานต่างด้าวรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรมแม้จะไม่เหมือนแรงงานไทยทั้งหมด เช่น สิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม นโยบายค่าจ้าง นโยบายด้านสวัสดิการความปลอดภัยในการทำงาน และการพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น รวมทั้งต้องดูแลแรงงานเหล่านี้ไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการซึ่งหวังกำไรสูงสุด จนอาจนำไปสู่การบังคับใช้แรงงาน การล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (หน่วยงาน : กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานประกันสังคม)

### ข้อรายงาน

#### กรมการจัดหางาน รายงานดังนี้

- รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา ที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้มีการขึ้นทะเบียนเพื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว และอนุญาตให้ทำงาน ซึ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ซึ่งต่อมาได้มีการพยายามจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยให้ประเทศต้นทางได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาโดยการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตน และออกหนังสือเดินทางหรือหนังสือเดินทางชั่วคราวให้ไว้เป็นหลักฐาน ในส่วนของฝ่ายไทยสำนักตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อเป็นหลักฐานประกอบการขออนุญาตทำงานต่อไป นอกจากนี้ได้มีการเจรจากับ

ประเทศเพื่อนบ้านโดยจัดทำบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงาน (MOU) กับประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา เพื่อให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมาย ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานจะได้ สิทธิประโยชน์และการคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทย

#### **กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน** รายงานดังนี้

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของกรมว่าเป็นองค์กรหลัก มีอาชีพในการคุ้มครองแรงงาน พัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานอย่างเป็นมาตรฐาน และสร้างสันติสุขในวงการ แรงงานด้วยความเป็นธรรม โดยเน้นให้นายจ้าง ลูกจ้าง ร่วมกันสร้างความสามัคคี กำหนดสภาพการจ้าง สภาพแวดล้อม และสภาพการทำงานที่ดี ซึ่งส่งผลให้แรงงานมีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตการทำงาน ทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยมีการบังคับใช้กฎหมาย จำนวน ๕ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกฎหมายทุกฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ ของกฎหมายเพื่อวางมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และคุ้มครองแรงงาน ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์โดยเท่าเทียมกันในเรื่องเกี่ยวกับค่าจ้าง ด้านสวัสดิการแรงงาน ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การบังคับใช้แรงงาน และเรื่องสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสม กับลักษณะงาน หรือสภาพปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอ เช่น กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงาน ในงานประมงทะเล พ.ศ. ๒๕๕๗ และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๗

- มีนโยบายให้การคุ้มครองแรงงานที่มีความเสี่ยง เช่น แรงงานหญิง แรงงานเด็ก แรงงานในงานประมงทะเล แรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานนอกระบบ และแรงงานข้ามชาติให้ได้รับการ คุ้มครองเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่ โดยได้มีหน่วยปฏิบัติใน ๗๗ จังหวัด และ ๑๐ เขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร มีศูนย์ความปลอดภัยแรงงาน จำนวน ๑๒ ศูนย์ กระจายอยู่ทุกภูมิภาคเพื่อสนับสนุนและให้การคุ้มครองแรงงาน ด้านความปลอดภัยแรงงาน

- ด้านค่าจ้าง ได้มีการกำกับดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามประกาศ ตามคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

- ด้านสวัสดิการแรงงาน ได้ดำเนินการส่งเสริมให้นายจ้างจัดให้มีสวัสดิการแก่ ลูกจ้างในสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไป ให้นายจ้างจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการ แรงงานในสถานประกอบกิจการเพื่อร่วมกับนายจ้างในการดำเนินการดูแลการจัดสวัสดิการให้ลูกจ้างทุกคน ในสถานประกอบกิจการ

- ด้านความปลอดภัยในการทำงาน มีการกำกับดูแลให้นายจ้างดำเนินการตาม พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมทั้งได้ ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับลักษณะงาน หรือสภาพปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอ เช่น กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ๒๕๕๗ และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงาน เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๗

#### **กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน** รายงานดังนี้

- การพัฒนาฝีมือของแรงงานต่างด้าว สถานประกอบกิจการสามารถดำเนินการ ฝึกอบรมฝีมือแรงงานได้ตามที่ได้ขออนุญาตทำงาน (Work Permit) กับกรมการจัดหางาน

### สำนักงานประกันสังคม รายงานดังนี้

- แร้งงานต่างด้าวที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๗ และเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ จะต้องมียเอกสารคือ ๑) หนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารแสดงตัวตนหนังสือเดินทาง ๒) ใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) เป็นหลักฐานในการขึ้นทะเบียนเมื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคม จะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคมเหมือนคนไทยทุกประการ ได้แก่

๑) การให้ความคุ้มครองกองทุนเงินทดแทน คุ้มครองลูกจ้างกรณีประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะ ทูพพลภาพ ตายหรือสูญหายเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง

๒) การให้ความคุ้มครองกองทุนประกันสังคม คุ้มครองประโยชน์ทดแทน ๗ กรณี คือ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน

โดยด้านการปฏิบัติงานนั้น สำนักงานประกันสังคมมีสำนักงานในส่วนภูมิภาค ให้บริการครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้ผู้บริการตนอย่างทั่วถึง และได้ดำเนินการบูรณาการ ด้านข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น บูรณาการข้อมูลการออกใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน เพื่อติดตามการขึ้นทะเบียนประกันสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวต่อไป

**ข้อเสนอข้อ ๕** การแก้ไขมาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เกี่ยวกับเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยให้ Border Pass หรือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้เป็น เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ที่ใช้ประกอบเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงาน ได้นั้น ควรกำหนดด้วยว่าเป็นการขออนุญาตให้ทำงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามที่รัฐบาลได้ กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวเดินทางออกไปทำงานในพื้นที่อื่น ซึ่งจะส่งผลกระทบ ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ (หน่วยงาน : กรมการจัดหางาน)

### ข้อรายงาน

#### กรมการจัดหางาน รายงานดังนี้

- มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ระบุว่า “คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภท หรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เฉพาะการ ทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว...” คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เห็นชอบการจัดระบบการจ้างคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามา ทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดท้องที่ สัญชาติ ประเภท หรือลักษณะงาน ช่วงระยะเวลา หรือฤดูกาล หรือเงื่อนไขที่คนต่างด้าวอาจขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ในท้องที่ตามความตกลงระหว่างรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และท้องที่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา งานที่อนุญาต ได้แก่ งานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการภายใน ๖๐ วัน (๑๘ เมษายน ๒๕๕๘)

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔/๑๐๑๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ นำเรียนปลัดกระทรวงแรงงานเพื่อโปรดทราบ และ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔/๑๔๑๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ นำเรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อโปรดทราบ

-----

## เรื่องที่ ๔ ข้อเสนอเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์

### ความเป็นมา

ความขัดแย้งด้านแรงงานเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายเฉพาะภายในสถานประกอบการกิจการเท่านั้น โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่มีความรุนแรงและยืดเยื้อ สร้างความเดือดร้อนแก่สาธารณชน เช่น การชุมนุมประท้วงปิดกั้นถนน การชุมนุมค้างแรมบริเวณสถานที่ราชการ การเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมาก และการปิดกิจการเป็นการถาวร ผลกระทบที่ตามมาจากปัญหาดังกล่าว คือลูกจ้างขาดรายได้ เกิดการว่างงาน เกิดการไม่สงบในวงการแรงงาน ซึ่งมีผลถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่ยังต้องอาศัยการลงทุนจากต่างชาติ เนื่องจากหากมีความขัดแย้งด้านแรงงานเกิดขึ้นเป็นประจำ ย่อมส่งผลให้นักลงทุนต่างชาติไม่กล้าเข้ามาลงทุนประกอบอุตสาหกรรม และหากมีการประท้วง ปิดงาน หรือนัดหยุดงานในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ก็จะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลไปถึงยุทธศาสตร์ของชาติในเรื่องการเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านแรงงาน หากนายจ้างและลูกจ้างไม่สามารถตกลงกันได้ ภาครัฐก็จำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อความสงบสุขในวงการแรงงาน ความสงบเรียบร้อยของสังคม และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการวางกรอบและกฎเกณฑ์แนวทางการแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นมาตรฐาน กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการระงับข้อพิพาทแรงงาน การเข้าดำเนินการแก้ไขข้อขัดแย้ง ตลอดจนมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคอยดูแลตรวจสอบให้คู่กรณีปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นมาใช้บังคับในเรื่องแรงงาน อย่างไรก็ตามปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็ยังคงมีอยู่ รวมทั้งยังมีการดำเนินการที่ไม่ถูกขั้นตอนของกฎหมายแรงงาน ซึ่งสร้างความเดือดร้อนวุ่นวายแก่สังคม และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

### การดำเนินการ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าปัญหาความขัดแย้งด้านแรงงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากเมื่อมีความขัดแย้งด้านแรงงานเกิดขึ้นย่อมมีผลกระทบทั้งต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ กระทรวงแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีแนวทางการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะสามารถแก้ไขและยุติปัญหาได้อย่างรวดเร็ว สภาที่ปรึกษาจึงมีข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์ รวม ๓ ด้าน ดังนี้

#### ๑. ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวปฏิบัติระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ในการทำงานร่วมกันได้ด้วยความสัมพันธ์อันดี กำหนดวิธีระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น และวิธีปฏิบัติเมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงานระหว่างสองฝ่าย แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้มานาน โดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของระบบการจ้างงาน ทำให้กฎหมายมีช่องว่างและเกิดปัญหาในการบังคับใช้ ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านแรงงาน จึงเห็นควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพัฒนาการด้านแรงงานสัมพันธ์ และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. .... ที่มีการปรับปรุงและอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเห็นชอบนำร่างดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นควรคงหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใน ๓ ประเด็น ดังนี้

๑.๑ ที่ปรึกษาฝ่ายนายจ้าง/ลูกจ้าง ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของที่ปรึกษา มีการจดทะเบียนต่อนายทะเบียน และนายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้พ้นจากการเป็นที่ปรึกษาได้หากขาดคุณสมบัติตามที่กำหนด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลให้ที่ปรึกษาให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายตนด้วยความสุจริต โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อทั้ง ๒ ฝ่าย อย่างเป็นธรรม

๑.๒ กรรมการสหภาพแรงงาน ควรกำหนดให้กรรมการสหภาพแรงงานมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี เพื่อให้ได้ผู้ที่มีวุฒิภาวะเพียงพอมาบริหารสหภาพแรงงาน ทำให้เป็นองค์กรของลูกจ้างในการร่วมสร้างความสงบสุขในวงการแรงงาน

๑.๓ บทกำหนดโทษกรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรม ควรมีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกรณีการกระทำอันเป็นธรรม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวมีประสิทธิภาพ

## ๒. ด้านแรงงานสัมพันธ์

การดำเนินการด้านแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย ภาครัฐได้ใช้กลไกของรัฐเป็นตัวกำหนดทิศทางว่าจะดำเนินการลักษณะใด เช่น ส่งเสริมการบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบทวิภาคี จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการด้านแรงงานสัมพันธ์ และการจัดตั้งกลไกการให้ความรู้และการฝึกอบรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะในสถานประกอบกิจการ เป็นเรื่องที่ต้องได้รับความร่วมมือทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง และหากไม่ประสบผลสำเร็จ ภาครัฐจึงจะเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหา โดยปัญหาแรงงานสัมพันธ์ส่วนใหญ่มีสาเหตุเนื่องจากนายจ้าง/ลูกจ้าง ขาดความรู้และความเข้าใจอย่างถูกต้องในระบบแรงงานสัมพันธ์ นายจ้าง/ลูกจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน หรือข้อตกลงที่ทำไว้ ลูกจ้างเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการให้เหมาะสมกับค่าครองชีพและสภาพเศรษฐกิจ เรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพการทำงาน และความปลอดภัยในที่ทำงาน และประท้วงการระเบียบของสถานประกอบกิจการที่กำหนดขึ้นโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอด้านแรงงานสัมพันธ์ ดังนี้

๑) ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบทวิภาคี เนื่องจากเป็นระบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความสัมพันธ์พื้นฐานของนายจ้างกับลูกจ้าง โดยเน้นการสนับสนุนให้นายจ้างและลูกจ้างใช้ระบบการปรึกษาหารือและร่วมมือกันในสถานประกอบกิจการให้มากขึ้น

๒) ส่งเสริมและให้ความรู้เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ โดยจัดฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่นายจ้าง ลูกจ้าง ที่ปรึกษา สหภาพแรงงาน องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง เครือข่ายด้านแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการจัดอบรมพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานเป็นประจำทุกปี เพื่อรองรับการขาดแคลนพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน และเป็นการพัฒนาบุคลากร

๓) ยกฐานะสำนักแรงงานสัมพันธ์ ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม

๔) เสริมสร้างองค์กรลูกจ้างและนายจ้างให้มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในระดับสถานประกอบกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕) ให้ความรู้ด้านแรงงานสัมพันธ์แก่นายจ้างและลูกจ้างในการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย และยุติข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี

๖) ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทหน้าที่และการดำเนินกิจกรรมของสภาองค์กรนายจ้าง และสภาองค์กรลูกจ้างให้มีเอกภาพ

๗) จัดตั้งสถาบัน/วิทยาลัยแรงงาน เพื่อเป็นคลังปัญญาด้านแรงงานที่มีหลักสูตรเฉพาะสำหรับข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นายจ้างและลูกจ้าง

๘) ประสานและบูรณาการการทำงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ ในการเพิ่มหลักสูตรด้านแรงงานสัมพันธ์ในระบบการศึกษา ทั้งในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยกระทรวงแรงงานให้การสนับสนุนด้านวิชาการ

๙) รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาบุคลากรขององค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกัน

### ๓. ด้านการจัดเก็บข้อมูลและสถิติด้านแรงงานสัมพันธ์

การจัดเก็บข้อมูลและสถิติด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และศึกษาเพื่อวางแผนและกำหนดนโยบาย แต่ในปัจจุบันพบว่า การจัดเก็บข้อมูลและสถิติด้านแรงงานสัมพันธ์ยังมีปัญหา โดยข้อมูลบางส่วนไม่ตรงกัน ข้อมูลที่จัดเก็บเป็นเพียงข้อมูลตัวเลข การนำเสนอข้อมูลจึงไม่สามารถนำมาวิเคราะห์สถานการณ์แรงงาน หรือสะท้อนภาพปัญหาแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างชัดเจน ดังนั้นเพื่อให้ข้อมูลด้านแรงงานสัมพันธ์สามารถนำไปใช้วิเคราะห์ วางแผน และกำหนดนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดเก็บข้อมูลจึงควรมีรายละเอียดมากกว่าเป็นเพียงตัวเลขซึ่งเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ แต่ควรเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่สามารถนำมาวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ด้านแรงงาน สาเหตุของปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาได้ อาทิ จำนวนข้อเรียกร้อง ข้อพิพาท การนัดหยุดงาน/ปิดงาน และสาเหตุ รวมทั้งควรมีการเรียบเรียงและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์และพัฒนาการเพื่อหาทางป้องกัน แก้ไข และยุติปัญหา

### ผลการดำเนินการ

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔ (สสป.)/๑๗ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อโปรดพิจารณาอบหมายในสังกัดกระทรวงแรงงาน ที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป

## เรื่องที่ ๔ (ร่าง) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ....

### ความเป็นมา

๑. สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์กรไตรภาคีที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ (ปร.๔๗) เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านแรงงานของรัฐบาล ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๒๐ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) เป็นผู้แต่งตั้ง โดยเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ ๕ คน ทั้งนี้ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นปลัดกระทรวงแรงงาน) เป็นผู้เสนอกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจากข้าราชการประจำ ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีใช้ข้าราชการประจำ ๕ คน ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสมาคมนายจ้างทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้ง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี

๒. ปร.๔๗ ได้กำหนดหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ดังนี้

๑) พิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ มีการให้ความคุ้มครอง และสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานที่เหมาะสม จัดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนพิจารณาความต้องการอันจำเป็นของผู้ใช้แรงงานด้วย

๒) เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไข

๓) เสนอหลักสูตรการศึกษาแก่ลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านแรงงาน รวมถึงการดูแลให้การศึกษาอบรมให้เป็นไปตามหลักสูตร

๔) เสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ให้เหมาะสมกับระดับความรู้และท้องถิ่น

๕) ประสานการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ในด้านการศึกษาอบรมจากองค์กร มูลนิธิ หรือสถาบันอื่นๆ ทั้งที่มาจากในประเทศและภายนอกประเทศ

๖) ให้การแนะนำด้านวิชาการแรงงานต่อหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐ ของเอกชน และประชาชนทั่วไป

๓. จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาฯ พบว่าที่ผ่านมาสภาที่ปรึกษาฯ เกือบทุกชุด ได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ คือ ปร.๔๗ ทั้งนี้เนื่องจากมีความเห็นว่าการกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับมานาน ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทั้งด้านแรงงาน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประกอบกับ ปร.๔๗ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของประเทศ แต่เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายต่างๆ จะตราอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ การมีกฎหมายที่ใช้ชื่อคำสั่งของคณะปฏิรูปหรือคณะปฏิวัติ จึงไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ผ่านมา ได้มีการยกร่างกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑) ยกร่างเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรแบบราชการ

๒) ยกร่างเป็นพระราชกฤษฎีกา ในลักษณะองค์กรมหาชน

### การดำเนินการ

๑. สภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๑๖ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ เห็นชอบให้ปรับปรุงแก้ไข ปร.๔๗ ให้ทันสมัย เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน มีบทบาทเด่นชัดไม่ซ้ำซ้อนกับ

ไตรภาคีหรือหน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงแรงงาน และมีความเป็นอิสระทางวิชาการ โดยสภาที่ปรึกษาฯ ได้มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เพื่อดำเนินการยกร่างกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ

๒. คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายในลักษณะพระราชบัญญัติ โดยใช้ชื่อว่า (ร่าง) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งประกอบด้วยหลักการและเหตุผล หมวดที่ ๑ คณะกรรมการ หมวดที่ ๒ สำนักงาน และบทเฉพาะกาล รวม ๒๒ มาตรา (รายละเอียดตามภาคผนวก)

๓. สาระสำคัญของ (ร่าง) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่แตกต่างจาก พร. ๔๗ สรุปได้ดังนี้

๑) ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ **เดิม** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วน of กระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๓๖ และเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในปัจจุบันตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕)

๒) ให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน **เดิม** ที่ปรึกษาของรัฐบาล

๓) ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ดำเนินการโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ” จำนวนยี่สิบสี่คน ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ **เดิม** ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงาน) แต่งตั้ง จำนวน ๒๐ คน โดยเป็นกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน (ข้าราชการประจำ ๕ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีไม่ข้าราชการประจำ ๕ คน) กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ ๕ คน

๔) กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เมื่อครบวาระหากยังมิได้มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ โดยกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ **เดิม** ดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี

๕) คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน จัดทำแผนพัฒนาแรงงานแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายด้านแรงงานของประเทศ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายด้านแรงงาน เสนอความเห็นด้านวิชาการแรงงาน ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และปฏิบัติงานอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย **เดิม** สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน ดังนี้ พิจารณาให้ข้อเสนอของหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไข เสนอหลักสูตรการศึกษาแก่ลูกจ้างและนายจ้าง เสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ประสานการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ในด้านการศึกษาอบรมจากองค์กร มูลนิธิ หรือสถาบันอื่น ให้คำแนะนำด้านวิชาการแรงงานต่อหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป

๖) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ **เดิม** ให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน ซึ่งปัจจุบันกระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งที่ ๒๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ มอบหมายให้สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ตาม พร.๔๗ และให้ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน เป็นเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติอีกตำแหน่งหนึ่ง

#### **ผลการดำเนินการ**

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือที่ รง ๐๒๐๙.๔/๑๓๐๖ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗ นำเรียนปลัดกระทรวงแรงงาน เพื่อโปรดพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. ....

### ส่วนที่ ๓

## ภาพกิจกรรมของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖



การประชุมคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖



การประชุมคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖

## ภาพกิจกรรม



การสัมมนา เรื่อง “ประเทศไทย....จะก้าวข้ามปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้อย่างไร?”



การสัมมนา เรื่อง “ประเทศไทย....จะก้าวข้ามปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้อย่างไร?”

## ภาพกิจกรรม



การสัมมนา เรื่อง “ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน....  
โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข”



การสัมมนา เรื่อง “ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน....  
โจทย์ที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไข”

## ภาพกิจกรรม



การสัมมนา เรื่อง “การบริหารจัดการด้านแรงงาน  
เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ”



การสัมมนา เรื่อง “การบริหารจัดการด้านแรงงาน  
เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ”

## ภาพกิจกรรม



การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ



การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ  
กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

## ภาพกิจกรรม



การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการด้านแรงงาน  
ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด



การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการด้านแรงงาน  
ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

ภาคผนวก ก



## ส่วนที่ ๔

### ภาคผนวก ก

#### บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จากโครงการศึกษาวิเคราะห์ด้านแรงงาน

#### ๑. โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ

##### ๑) บทสรุป

การศึกษาที่ผ่านมาระบุชัดเจนว่าหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และงานศึกษามีข้อบ่งชี้ที่ร่วมกันประการหนึ่ง คือ การสร้างเสริมโอกาสและการทำงานให้กับผู้สูงอายุจะเป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อไปในอนาคต เนื่องจากผู้สูงอายุบางส่วนยังมีศักยภาพที่จะอยู่ในตลาดแรงงานและสามารถช่วยลดภาระพึ่งพิงที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต รวมถึงงานศึกษายังได้มีการศึกษาถึงสภาพแวดล้อมที่จะต้องมาส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุและสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและของประเทศ

การใช้กรอบการวิเคราะห์ว่า หากแรงงานยังคงให้ผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อองค์กร องค์กรและแรงงานเองอาจมีข้อตกลงในด้านการทำงาน สภาพการทำงาน และค่าตอบแทนที่เหมาะสมภายใต้มาตรการสนับสนุนที่เหมาะสมของรัฐบาล ซึ่งกรอบแนวคิดนี้จึงเป็นกรอบแนวคิดในลักษณะของการส่งเสริมตามความสมัครใจ ในลักษณะการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

การประเมินนโยบายที่มีการดำเนินการในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขยายการทำงานของแรงงานสูงอายุบ่งชี้ว่า มาตรการต่างๆ ที่มีการใช้งานมีหลากหลายรูปแบบที่ต้องสอดคล้องกับสถานการณ์หรือไปแก้ไขมาตรการที่อยู่ในภาวะ Distortion ของระบบจูงใจในการเข้ามาของผู้สูงอายุที่เป็นนโยบายฝั่งอุปทานและการจ้างงานผู้สูงอายุโดยนายจ้างที่เป็นนโยบายด้านอุปสงค์ มาตรการเหล่านี้หากมีการแบ่งกลุ่มอาจแบ่งได้เป็นมาตรการจูงใจในการจ้างงาน มาตรการด้านการฝึกอบรม มาตรการด้านการปรับปรุงและจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน มาตรการปฏิรูปการเกษียณอายุ มาตรการการสนับสนุนอื่นๆ โดยภาครัฐ มาตรการด้านสวัสดิการและการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งในบางมาตรการเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขนาดใหญ่ในการจัดการด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ

มาตรการการจัดการแรงงานสูงอายุที่เกี่ยวข้องกับการขยายโอกาสในการทำงานอาจแบ่งแนวทางเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นแนวนโยบายกลางที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจ้างงานผู้สูงอายุที่เป็นภาพด้านในลักษณะเป็นแกนของภาพที่ประกอบด้วยมาตรการหลัก ๓ ประการ คือ มาตรการด้านอุปสงค์ มาตรการด้านอุปทาน และมาตรการในด้านตลาดแรงงาน ในขณะที่กลุ่มที่สองเป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมภายนอกที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้นโยบายเกิดความสำเร็จอย่างยั่งยืน ซึ่งนโยบายกลุ่มนี้เกิดจากสภาพแวดล้อมและแนวโน้มของการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

ในกลุ่มแรกเป็นมาตรการใน ๓ ด้านนั้นอาจนำมาประกอบกับคำแนะนำของ OECD ที่ได้ให้กับ ๒๑ ประเทศ (นำเสนอในภาคตารางที่ ๓.๑) ที่แบ่งเป็น ๓ กลุ่มนโยบาย คือ การปรับเปลี่ยนด้านนโยบายการเงิน การคลังที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจในการกลับเข้าทำงานหรือการเกษียณอายุของแรงงาน การลดอุปสรรคในการเข้าทำงาน/การจ้างงาน การส่งเสริมนายจ้างให้มีความต้องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยในมาตรการที่นำเสนอเป็นกลุ่มนโยบายที่รวบรวมและอาจมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทย ซึ่งอาจแบ่งมาตรการออกเป็น ๓ ระยะ คือ มาตรการในระยะสั้นที่ควรมีการดำเนินการได้ใน ๑ - ๓ ปี มาตรการระยะปานกลาง คือ ๓ - ๕ ปี และมาตรการระยะยาว คือ ตั้งแต่ ๕ ปีขึ้นไป โดยมาตรการจัดกลุ่มได้ตามตารางที่ ๑ ดังนี้

ตารางที่ ๑ มาตรการตามกรอบแนวคิดแบ่งตามกรอบระยะเวลา

| มาตรการ/ระยะเวลา                            | ระยะสั้น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ระยะปานกลาง                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ระยะยาว                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| มาตรการด้านอุปทาน                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างงานงานที่ยืดหยุ่น เพื่อจูงใจให้กลับมาทำงาน</li> <li>- การลดการเกษียณอายุ ก่อนกำหนด</li> </ul>                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกอบรมเพื่อให้แรงงาน มีศักยภาพ</li> </ul>                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การทบทวนเกณฑ์ และ ผลประโยชน์ที่แรงงานจะ ได้รับจากการเกษียณอายุ</li> <li>- การปรับระบบภาษี เพื่อจูงใจ</li> </ul> |
| มาตรการด้านอุปสงค์                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับปรุงแบบการจ้างงาน งานที่ Flexible</li> <li>- สร้าง Best Practice/Pilot project ของการจ้างงาน ผู้สูงอายุ</li> <li>- การปรับเปลี่ยนรูปแบบงาน และสภาพแวดล้อมการทำงาน</li> <li>- การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สร้างทัศนคติ</li> </ul>                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การทบทวนการให้ประโยชน์ ทางภาษีแก่นายจ้าง</li> <li>- การมีเงินทุนสนับสนุน การจ้างงานผู้สูงอายุ</li> </ul>                                                                                                                                              |                                                                                                                                                          |
| มาตรการในตลาด แรงงาน (การแทรกแซง จากภาครัฐ) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเพิ่มจำนวนงานภาครัฐ อปท. สำหรับผู้สูงอายุ</li> <li>- งานด้านการสื่อสารกับสังคม เกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ</li> <li>- การแบ่งงานของหน่วยงาน ภาครัฐ และการประสานกับ ภาคเอกชน</li> <li>- การทำ One stop service และบริการจัดหางานสำหรับ แรงงานสูงอายุ</li> <li>- การจัดฝึกอบรมที่ทันสมัย</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การออกมาตรการในการ เพิ่มจำนวนงาน ค่าจ้าง ที่เหมาะสม และการส่งเสริม รูปแบบการทำงานและ สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม</li> <li>- การปรับปรุงทัศนคติ ในการจ้างงานผู้สูงอายุ</li> <li>- การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เป็นอุปสรรค ต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับทัศนคติ</li> <li>- ปรับปรุงกฎหมาย</li> </ul>                                                             |
| มาตรการเสริม                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- มาตรการด้านการส่งเสริม สุขภาพ</li> <li>- การขับเคลื่อนองค์ความรู้ เกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ</li> </ul>                                                                                                                                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ</li> <li>- การตั้งศูนย์บริการทางสังคม</li> </ul>                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาระบบการออม และหลากหลายของ ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน</li> </ul>                                                |

ที่มา : จากการศึกษาของผู้วิจัยโดยจัดกลุ่มจากตัวอย่างทั้ง ๒๑ ประเทศ

สำหรับปัจจัยที่เป็นปัจจัยเสริมหรือสนับสนุน โดยในกลุ่มนี้อาจแบ่งได้น้อย ๔ ปัจจัย ประกอบด้วย แนวคิดของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม การปรับค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การสร้างวัฒนธรรม การออมและมีเครื่องมือในตลาดการเงินที่เหมาะสม และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียด ได้แก่

- ก. แนวคิดของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ในส่วนนี้เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจให้ถึงประชาชนในการดูแลตนเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างรัฐกับประชาชน ในขณะที่ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับการปกครองดูแลตนเองในด้านของการจ้างงานผู้สูงอายุ การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนเข้ามาในฐานะผู้จ้างงานเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการของพื้นที่ ตัวอย่างของงาน เช่น การดูแลเด็กปฐมวัยในพื้นที่ งานภาคบริการที่ไม่ต้องใช้แรงงานหนัก เป็นต้น
- ข. การปรับค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เป็นกระบวนการที่ต้องมีการวางแผนและระยะเวลา และต้องมีการจัดการสร้างอย่างเป็นระบบ ในการที่จะเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนในสังคม และที่สำคัญคือนายจ้างในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับศักยภาพของแรงงานผู้สูงอายุ ความสามารถของแรงงานผู้สูงอายุ และการยอมปรับเปลี่ยนรูปแบบและสภาพแวดล้อมของการทำงาน/สถานประกอบการ เพื่อรองรับการจ้างงานผู้สูงอายุ
- ค. การสร้างวัฒนธรรมการออมและมีเครื่องมือในตลาดการเงินที่เหมาะสม เป็นนโยบายเพื่อให้แรงงานที่จะเข้าสู่การเป็นแรงงานผู้สูงอายุได้เตรียมตัวในด้านการเงินด้วยการออมระยะยาว โดยในการออมและการลงทุนต้องเป็นการลงทุนที่มีความมั่นคง รองรับกระแสเงินที่ผู้ลงทุนต้องการในอนาคต และมีความเสี่ยงที่ต่ำ ดังนั้นเครื่องมือในตลาดเงินตลาดทุนในกลุ่มการสร้างกระแสเงินงวดนี้ต้องมีความหลากหลายและมีต้นทุนในการเข้าถึงที่ต่ำ
- ง. การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุและระบบบำนาญบำนาญในภาพรวมของประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นและมีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายแต่ละประเภท งานศึกษานี้พยายามเน้นและชี้ให้เห็นว่าการออกแบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการได้รับบำนาญ การเกษียณก่อนกำหนด เป็นนโยบายที่ใช้กันอย่างกว้างขวางและอาจเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหนึ่งของประเทศไทย นอกจากนี้การบรรจุกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติด้านอายุก็เป็นส่วนหนึ่งที่ต่างประเทศใช้ในการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมยังต้องพิจารณาจากมุมมองของนายจ้างและแรงงาน ในทางปฏิบัติว่ามีการดำเนินการอย่างไร รวมถึงแรงจูงใจหรือรูปแบบของการตัดสินใจของแรงงาน ซึ่งในการศึกษานี้ได้มีการระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิในด้านแรงงานที่มีทั้งนายจ้างและลูกจ้าง พบว่า ในทางปฏิบัติแล้วเกณฑ์การเกิดสิทธิประโยชน์ในบำนาญและบำนาญมีผลต่อการตัดสินใจต่อการออกจากงานของแรงงานสูงอายุ และอาจเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินใจของลูกจ้าง ในขณะที่นายจ้างอาจเป็นเพียงฝ่ายตั้งรับต่อการตัดสินใจดังกล่าว กล่าวคือ สิทธิที่จะได้รับบำนาญ/บำนาญ จะขึ้นกับเกณฑ์ของจำนวน ๑๕๐ เดือนที่จ่ายสมทบ ซึ่งระบบนี้เป็นระบบที่แตกต่างจากระบบบำนาญบำนาญของราชการที่ผ่านกองทุน กบข. ที่ข้าราชการได้รับเงินก่อนเมื่อออกจากงานแล้วยังคงได้รับบำนาญในภายหลังด้วย แต่เกณฑ์ของกองทุนประกันสังคมจะเป็นเกณฑ์จำนวนงวดการส่งเงินสมทบที่จะก่อให้เกิดสิทธิเพียงอย่างเดียวหนึ่งเท่านั้น ซึ่งแรงงานต้องทำการเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับจากบำนาญหรือบำนาญเท่านั้นในการที่จะตัดสินใจจ่ายสมทบให้ครบ

ตามจำนวน ๑๘๐ เดือนหรือมากกว่า โดยเกณฑ์และสิทธิประโยชน์แสดงในตารางที่ ๒ ดังนั้น ด้วยระบบเกณฑ์ดังกล่าวจะมีมติในการพิจารณาการทำงานต่ออยู่สามมติ คือ

ประเด็นการพิจารณาแรก เกณฑ์การจ่ายสมทบ ๑๘๐ เดือน ส่งผลให้แรงงานต้องตัดสินใจเลือกเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ การออกจากงานก่อน ๑๘๐ เดือนของการจ่ายสมทบเพื่อแลกกับการได้รับเงินบำนาญ และการอยู่จนครบการเกษียณที่ได้รับบำนาญ ซึ่งแรงงานกลุ่มที่อายุใกล้เคียง ๕๕ ปี ก็อาจเลือกที่จะออกจากงานก่อนและรอรับสิทธิเมื่ออายุครบ ๕๕ ปี ซึ่งผลนี้น่าจะเป็นช่วงระยะสั้นเพราะแรงงานที่เริ่มต้นทำงานตั้งแต่อายุน้อยย่อมถึงเกณฑ์สิทธิการจ่ายสมทบแต่ยังไม่ได้ถึงเกณฑ์อายุ ดังนั้นแรงงานกลุ่มนี้อาจไม่ได้ตัดสินใจที่จะออกจากงานเพื่อรับบำนาญในขณะที่แรงงานที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมในช่วงก่อตั้งที่มีอายุในปัจจุบันที่ใกล้เกณฑ์สิทธิจะเป็นกลุ่มที่ออกจากงานก่อนกำหนด

ประเด็นที่สอง หากแรงงานนั้นจ่ายสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ถึงเกณฑ์ที่จะต้องได้รับบำนาญ สำหรับแรงงานที่มีศักยภาพอยู่ต่อนั้นจะเลือกอยู่ต่อเพื่อมีรายได้รายเดือน และได้รับส่วนเพิ่มของบำนาญในอัตราร้อยละ ๑.๕ ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก ๑๒ เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ซึ่งด้วยอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็อาจที่จะจูงใจให้แรงงานที่มีศักยภาพอยู่ในระบบเพื่อรับค่าจ้างรายเดือนที่แล้วสูงกว่าบำนาญที่จะได้รับจากประกันสังคม

ประเด็นที่สาม ประกันสังคมกำหนดเกณฑ์ขั้นสูงของเงินเดือนเพื่อการคำนวณการจ่ายเงินสมทบ คือไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน ดังนั้นจากเกณฑ์การคำนวณนี้ทำให้อัตราสูงสุดของเงินเดือนที่แรงงานจะได้รับคือประมาณ ๓,๐๐๐ บาท และอาจเพิ่มขึ้นเมื่อระยะเวลาการจ่ายสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ในอัตราร้อยละ ๑.๕ ทุก ๑๒ เดือน ที่จ่ายสมทบที่เกินกว่า ๑๘๐ เดือน ซึ่งเมื่อประเมินจากการได้รับบำนาญนี้จะเห็นว่าบำนาญที่ผู้ประกันตนได้รับมีค่าน้อยกว่าเงินเดือนหากสามารถทำงานต่อได้

ตารางที่ ๒ เกณฑ์การเกิดสิทธิและประโยชน์ทดแทน

|               | การรับบำเหน็จ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | การรับบำนาญ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การเกิดสิทธิ  | ๑. จ่ายเงินสมทบไม่ครบ ๑๘๐ เดือน<br>๒. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง<br>๓. มีอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ หรือเป็นผู้ทุพพลภาพหรือถึงแก่ความตาย                                                                                                                                                                                               | ๑. จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๘๐ เดือน ไม่ว่าระยะเวลา ๑๘๐ เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม<br>๒. มีอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์<br>๓. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง                                                                                                                                                                                               |
| ประโยชน์ทดแทน | ๑. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า ๑๒ เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ มีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ<br>๒. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ ๑๒ เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ มีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายเงินสมทบ เพื่อการจ่ายประโยชน์ | ๑. กรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๘๐ เดือน มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าจ้างเฉลี่ย ๖๐ เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง<br>๒. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบเกิน ๑๘๐ เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพตามข้อ ๑ ขึ้นอีกในอัตราร้อยละ ๑.๕ ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก ๑๒ เดือน |

|  | การรับบำเหน็จ                                                                                                                                                                                                                                                                           | การรับบำนาญ                                     |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
|  | ทดแทนในกรณีชราภาพ พร้อมผลประโยชน์ตอบแทน ตามที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนด<br>๓. กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพ ถึงแก่ความตายภายใน ๖๐ เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพจำนวน ๑๐ เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตาย | สำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน |

ดังนั้นหากใช้กรอบการวิเคราะห์ว่า หากแรงงานยังคงทำงานที่ให้ผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อองค์กร องค์กร และแรงงานเองอาจมีข้อตกลงในด้านการทำงาน สภาพการทำงาน และค่าตอบแทนที่เหมาะสมภายใต้มาตรการสนับสนุนที่เหมาะสมของรัฐบาล ซึ่งกรอบแนวคิดนี้จึงเป็นกรอบแนวคิดในลักษณะของการส่งเสริมตามความสมัครใจในลักษณะการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งการศึกษาการตัดสินใจของแรงงานในช่วงเวลานี้อาจจะมีความแตกต่างจากการตัดสินใจของแรงงานในอนาคต เนื่องจากระยะเวลาก่อตั้งกองทุนประกันสังคมจนถึงปัจจุบันยังไม่ยาวนาน ดังนั้นแรงงานที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมในช่วงแรกจึงอยู่ในภาวะของการตัดสินใจระหว่างการหางานเพื่อรับบำเหน็จหรือบำนาญโดยใช้เกณฑ์การจ่ายสมทบ ๑๘๐ เดือนได้ เนื่องจาก การจ่ายสมทบอาจยังไม่ยาวนานเพียงพอหรือบำนาญที่จะได้รับอาจยังไม่คุ้มค่าให้จ่ายสมทบจนครบ ๑๘๐ เดือน ในขณะที่แรงงานในรุ่นต่อไปที่มีระยะเวลาในการทำงานที่ยาวนานกว่าและเริ่มต้นจากการจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตั้งแต่เริ่มการทำงานซึ่งทำให้อายุการจ่ายสมทบมากกว่า ๑๘๐ เดือน (และการทำงานต่อภายหลังอายุ ๕๕ ปี จะมีรายได้ที่สูงกว่าการรับบำนาญ) ดังนั้นในการพิจารณาเรื่องการตัดสินใจผู้วิจัยจึงเน้นที่กลุ่มแรกที่เป็นผู้ประกันตนในช่วงที่เกิดกองทุนประกันสังคมและปัจจุบันมีอายุประมาณ ๕๐ - ๕๕ ปี ซึ่งจะเป็นช่วงที่เกิดการตัดสินใจในการออกจากระบบการทำงาน

ประเด็นในเรื่องของการตัดสินใจนั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและมีความแตกต่างจากนโยบายในต่างประเทศ เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก เกณฑ์การเกิดสิทธิที่ใช้วัดการจ่ายเงินสมทบเป็นเกณฑ์และการเลิกจ้าง ที่มีกรอบอายุ ๕๕ ปีเป็นปัจจัยกำหนดการเกิดสิทธิ ซึ่งทำให้การตัดสินใจที่จะรับสิทธิได้นั้นเป็นการตัดสินใจโดยอิงจากแรงงานเป็นหลัก ประการที่สอง กองทุนประกันสังคมของต่างประเทศมีการจัดตั้งมาเป็นเวลายาวนานในขณะที่กองทุนประกันสังคมของประเทศไทยมีการจัดตั้งมาไม่นานนัก ซึ่งกองทุนและตลาดแรงงานสูงอายุน้อยประสบกับปัญหานี้ในช่วงเวลาหนึ่ง และเมื่อประกอบกับช่วงที่สังคมไทยเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงทำให้ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้การนำเสนอมาตรการให้มีความครอบคลุม จึงอาจต้องแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่มตามผลิตภาพที่แรงงานจะทำได้และตามช่วงอายุ อย่างไรก็ตามองค์ประกอบหนึ่งที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบคือ ระยะเวลาการจ่ายสมทบซึ่งจะแปรตามอายุการทำงาน (หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ประสบการณ์ทำงานและค่าตอบแทนจากการทำงาน) ดังนั้นในการพิจารณาจึงอาจต้องแยกกลุ่มออกเป็น ๓ กลุ่มย่อย คือ

๑. แรงงานที่ออกจากงานก่อนอายุ ๕๕ ปี ซึ่งอาจเป็นแรงงานที่ถูกเลิกจ้างก่อนอายุ ๕๕ ปี หรือ มีผลผลิตต่ำในการที่จะทำงานต่อ กลุ่มนี้คือแรงงานที่ไม่สามารถที่จะอยู่ในระบบต่อไปได้ และเป็นแรงงานที่นายจ้าง ไม่ได้มีความต้องการมาก

๒. แรงงานที่ออกจากงานที่อายุ ๕๕ ปี เพื่อรับสิทธิตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม ที่ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อและนายจ้างยังต้องการให้ทำงานต่อ (Retirement and coming back) และ/หรือ แรงงานที่ขยายเวลาการทำงานและนายจ้างมีความประสงค์ที่จะให้ทำงานต่อ (Retention) กลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพ และนายจ้างต้องการจ้างงานต่อ แต่อาจมีเงื่อนไขของผลประโยชน์ที่จะได้รับในรูปบำเหน็จที่จูงใจกว่าบำนาญ จึงเลือกที่จะออกจากระบบ

๓. แรงงานที่ออกจากงานที่อายุ ๕๕ ปี ที่ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อและพร้อมที่จะทำงานแต่นายจ้างเดิมไม่จ้าง จึงต้องหางานใหม่ (Retirement and Recruitment) กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพ แต่นายจ้างอาจไม่จ้างงานต่อเนื่องจากเงื่อนไขของการจ้างงานแรงงานสูงอายุที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงต่อผลผลิตภาพและการจัดสภาพแวดล้อมของการทำงาน

นอกจากนี้การศึกษาจากต่างประเทศ พบว่า ยังมีมาตรการที่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ โดยไม่ขึ้นกับประเภทของแรงงาน โดยเป็นมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวซึ่งจะได้มีการนำเสนอในส่วนต่อไป

## ๒) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ ประเด็นอุปสรรคที่ควรแก้ไขในภาพรวม ข้อเสนอเชิงนโยบายที่จำเพาะเจาะจงในแต่ละกลุ่ม และข้อเสนอมาตรการเสริมที่นอกเหนือจากนโยบายเฉพาะกลุ่ม คือ

### ๒.๑) ประเด็นที่เป็นอุปสรรคและควรได้รับการแก้ไขในภาพรวม

ปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่งและเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นต้นเหตุของเรื่องนี้ คือ สภาพของการจ้างงานที่มีการระบุไว้ในสัญญา ที่มีการระบุถึงอายุการทำงานซึ่งอิงจากเกณฑ์การได้รับสิทธิของประกันสังคม คือ การระบุอายุเกษียณที่ ๕๕ ปี ทั้งที่แรงงานอาจมีความสามารถทางกายภาพและศักยภาพในการทำงานต่อ ซึ่งเมื่ออายุมากกว่านี้แรงงานที่ต้องการทำงานต่อจำเป็นต้องมีการตกลงกับนายจ้างใหม่เกี่ยวกับค่าจ้างและผลตอบแทนอื่นๆ ในกระบวนการนี้เองเป็นประเด็นที่ส่งผลต่อการตัดสินใจใหม่ของแรงงาน ในขณะที่เดียวกันอำนาจในการต่อรองทั้งหมดจึงขึ้นอยู่กับนายจ้างเท่านั้น ดังนั้น การแก้ปัญหาก็จะต้องแบ่งเป็นสองส่วน คือ

ก. การแก้ไขเกณฑ์การเกิดสิทธิของสำนักงานประกันสังคมโดยอาจให้มีการระบบเกณฑ์การเกิดสิทธิที่มีความยืดหยุ่น การแก้ไขเกณฑ์นี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและมีความหลากหลาย และนายจ้างจะได้ไม่ใช้การกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธินี้ในการอ้างอิงเพื่อให้เกิดสภาพเงื่อนไขของการทำงานที่เป็นข้อจำกัด

ข. การส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างมีการใช้สัญญาการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นที่มากขึ้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างงานและการปรับเปลี่ยนสภาพการจ้างเมื่อแรงงานมีอายุถึงกำหนดและเป็นแรงงานที่ยังมีศักยภาพในการทำงาน โดยรัฐบาลต้องให้การส่งเสริมในด้านการหารูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมรูปแบบของสัญญา โครงสร้างค่าตอบแทน และการประเมินศักยภาพของแรงงาน

### ๒.๒) มาตรการที่จำเพาะเจาะจงในแต่ละกลุ่ม

ก. แรงงานที่ออกจากงานก่อนอายุ ๕๕ ปี ซึ่งอาจเป็นแรงงานที่ถูกเลิกจ้างก่อนอายุ ๕๕ ปี หรือมีผลผลิตต่ำในการที่จะทำงานต่อ กลุ่มนี้คือแรงงานที่ไม่สามารถที่จะอยู่ในระบบต่อไปได้ และเป็นแรงงานที่นายจ้างไม่ได้มีความต้องการมาก

แรงงานในกลุ่มนี้ในมุมมองของนายจ้างจะเป็นแรงงานที่มีการเลิกจ้างด้วยเหตุผลของความสามารถและผลผลิตภาพของการทำงานที่ไม่คุ้มค่ากับค่าจ้าง และประกอบกับเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบอาจะที่จะได้รับเพียงบำเหน็จ (กรณีที่ย้ายสมทบน้อยกว่า ๑๘๐ เดือน) แต่สิทธิของการรับบำเหน็จต้องรอถึงอายุ ๕๕ ปี และประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ดังนั้น นโยบายที่ใช้สำหรับแรงงานในกลุ่มนี้ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานและการเตรียมความพร้อมให้กับเพื่อการเปลี่ยนงานหรือการประกอบอาชีพใหม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก.๑ การส่งเสริมให้เกิดการฝึกฝีมือแรงงานเพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตภาพโดยเป็นการฝึกอบรมภายในสถานประกอบการ และอย่างไรก็ตาม ตามข้อเท็จจริง นายจ้างอาจไม่ต้องการเพิ่มต้นทุนของการฝึกงาน โดยเฉพาะ การฝึกงานในลักษณะทั่วไป (general training) หรือแม้แต่การฝึกอบรมแบบจำเพาะเจาะจง (specific training) เนื่องจากนายจ้างต้องรับต้นทุนส่วนเพิ่มและระยะเวลาที่จะได้มูลค่าตามผลผลิตจากแรงงานมีระยะเวลาอยู่ในช่วงที่ไม่นาน ดังนั้นหากต้องการให้นายจ้างมีความตระหนักและส่งเสริมการฝึกงานเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพให้กับแรงงานสูงอายุในกลุ่มนี้ รัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานอาจต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกงานในสถานประกอบการในลักษณะของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเฉพาะ โดยกองทุนทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในรูปแบบการร่วมรับต้นทุนหรืออุดหนุนแก่ผู้ประกอบการในการจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มของผู้ประกอบการในการจัดการฝึกอบรมลดลงภายใต้การช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐ ความน่าจะเป็นในการที่จะได้รับการฝึกงานโดยนายจ้างจะมากขึ้นกว่าเดิม

ก.๒ ใช้ระบบของการฝึกอบรมผ่านกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นการเสริมสร้างโอกาสและทางเลือกให้กับแรงงานที่มีแผนการที่จะออกจากงานก่อนกำหนดเพื่อหางานในที่ใหม่ โดยในส่วนนี้อาจเป็นรูปแบบของเปลี่ยนสถานที่ทำงาน อาชีพ หรือการย้ายถิ่น เป็นต้น โดยการฝึกฝีมือแรงงานต้องปรับระบบให้มีความยืดหยุ่น คือไม่ยึดติดกับสถานที่และเวลา และตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

ก.๓ การดำเนินการเสริมสร้างอาชีพต้องเป็นไปตามหลักอุปสงค์และอุปทานของอาชีพเหล่านั้น และหากเป็นการสร้างอาชีพในลักษณะของการเป็นแรงงานนอกระบบ ปัจจัยในด้านของพื้นที่และทรัพยากร รวมถึงอุปสงค์ของแรงงานที่มีต่ออาชีพต่างๆจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลสำเร็จต่อการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ สำหรับงานที่เหมาะสมนั้นมิอยู่ในการศึกษาที่มีการศึกษามาก่อนหน้า

ก.๔ ฐานข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงานของแรงงานสูงอายุ ที่ต้องมีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบและนำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์วางแผนความต้องการแรงงานรายสาขา เพื่อให้สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดรูปแบบและสาขาที่ฝึกฝีมือแรงงานได้อย่างเหมาะสม และการมีข้อมูลที่ครบถ้วนนี้จะช่วยทำให้การจัดหาแรงงานตามความต้องการของทั้งด้านนายจ้างและลูกจ้างมีโอกาสที่จะเกิดการจับคู่ได้มากขึ้นมาตรการทั้งสามนี้เป็นมาตรการขั้นพื้นฐานในการจัดการให้แรงงานที่ออกจากงานก่อนกำหนดมีศักยภาพที่เพิ่มขึ้นและเข้าถึงความต้องการของนายจ้างในตลาดแรงงาน ในขณะที่บทบาทของภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการจัดการด้านข้อมูล การให้การฝึกอบรม และการให้เงินทุนสนับสนุนตามโครงการและกลุ่มเป้าหมายที่มีการกำหนดไว้

ข. แรงงานที่ออกจากงานที่อายุ ๕๕ ปี เพื่อรับสิทธิตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม ที่ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อและนายจ้างยังต้องการให้ทำงานต่อ (Retirement and coming back) และ/หรือ แรงงานที่ขยายเวลาการทำงานและนายจ้างมีความประสงค์ที่จะให้ทำงานต่อ (Retention) กลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพและนายจ้างต้องการจ้างงานต่อ แต่อาจมีเงื่อนไขของผลประโยชน์ที่จะได้รับในรูปบำเหน็จที่จูงใจกว่าบำนาญ จึงเลือกที่จะออกจากระบบ

ในกรณีนี้จะมีความแตกต่างจากในกรณีแรก คือ แรงงานในกลุ่มนี้ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อ แต่การตัดสินใจจะขึ้นกับประโยชน์ทดแทนที่แรงงานได้รับ แต่ภายใต้ระดับของบำเหน็จและบำนาญตามสูตรการคำนวณในปัจจุบันอาจแบ่งแรงงานได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

แรงงานที่มีอายุการทำงานยาวนานและส่งเงินสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ณ วันที่ต้องตัดสินใจเกษียณอายุ แรงงานส่วนนี้รับบำนาญซึ่งมีจำนวนที่ไม่มาก ดังนั้นการขยายการเกษียณให้กับแรงงานส่วนนี้จะเป็นไปได้สูงกว่าแรงงานที่อยู่ในเกณฑ์รับสิทธิบำเหน็จ เนื่องจากเงินบำนาญที่ได้รับเทียบกับเงินเดือนรายเดือนมีความแตกต่างกันมาก ส่งผลให้แรงงานในกลุ่มนี้สามารถที่จะขยายการจ้างงานได้ ประเด็นปัญหาจึงตกมาอยู่กับนายจ้างที่จะยินดีจ้างแรงงานกลุ่มนี้ในรูปแบบใด ซึ่งการจ้างงานกลุ่มนี้จะอยู่ในอาชีพที่เป็นวิชาชีพที่ปรึกษา เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับผลิตภาพของลูกจ้างจึงเป็นแนวทางที่ช่วยให้เกิดการจ้างงานต่อ อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริง แรงงานที่อยู่ในสภาพนี้ในปัจจุบันมีสัดส่วนที่น้อย เนื่องจากระยะเวลาการเกิดขึ้นของประกันสังคมและเกณฑ์อายุของผู้เกษียณ รวมถึงลักษณะอาชีพของแรงงานยังมีอยู่อย่างจำกัด การจัดการกลุ่มนี้จึงขึ้นกับด้านนายจ้างในการกำหนดนโยบายการจ้างงานที่มีความเหมาะสม รวมทั้งการออกแบบเงื่อนไขการทำงานที่สอดคล้องกับความสามารถและศักยภาพของแรงงานสูงอายุ

แรงงานที่มีอายุการทำงานไม่นานและส่งเงินสมทบไม่เกิน ๑๘๐ เดือน ณ วันที่ต้องตัดสินใจเกษียณอายุแรงงานกลุ่มนี้ หากการตัดสินใจของแรงงานขึ้นกับอัตราค่าตอบแทนที่จะได้รับจากบำเหน็จหรือรอเวลาเพื่อรับบำนาญ แรงงานกลุ่มนี้อาจเลือกออกก่อนกำหนดเพื่อรับบำเหน็จ ดังนั้น การออกแบบระบบโครงสร้างผลตอบแทนเพื่อส่งเสริมการขยายการออกจากงาน การจัดรูปแบบของประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับจะเป็นกลไกในการจูงใจให้แรงงานยังคงทำงานต่อ ในขณะเดียวกันรัฐบาลอาจมีมาตรการเพื่อการจูงใจนายจ้างให้เกิดการจ้างงานในรูปแบบและค่าตอบแทนที่เหมาะสมต่อแรงงานสูงอายุ

จากเงื่อนไขทั้งสองประการ นโยบายที่จะใช้ในการขยายการจ้างงานแรงงานสูงอายุคือการใช้มาตรการทางการเงินเป็นกลไกจูงใจในการตัดสินใจ ซึ่งกลไกเหล่านี้ ได้แก่

ข.๑ การแก้ไข พ.ร.บ.ประกันสังคมเกี่ยวเกณฑ์การเกิดสิทธิ ที่อาจขยายหรือไม่กำหนดเกณฑ์การเกิดสิทธิซึ่งหากมีการแก้ไขในประเด็นนี้จะทำให้แรงงานมีแรงจูงใจที่จะไม่เกษียณเพื่อรับสิทธิ โดยการแก้ไขอาจแบ่งออกเป็นสองประเด็น คือ

- การให้สิทธิในการเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญมีลักษณะที่ยืดหยุ่น โดยสามารถให้แรงงานสามารถเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญด้วยสูตรการคำนวณประโยชน์ที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย เพื่อให้แรงงานสามารถที่จะตัดสินใจขยายการทำงานภายใต้เงื่อนไขของประโยชน์ที่จะได้รับอย่างเหมาะสม และช่วยให้แรงงานสูงอายุไม่เลือกที่จะออกจากการทำงานก่อนกำหนดเพื่อให้ได้รับสิทธิในบำเหน็จ การกำหนดเกณฑ์สิทธิในการรับประโยชน์กรณีชราภาพในปัจจุบันส่งผลให้แรงงานตัดสินใจในการออกจากงานก่อนกำหนดหรือไม่ ดังนั้นหากมีการให้สิทธิในการเลือกรับบำนาญ/บำเหน็จในเวลาที่เหมาะสมได้ก็อาจทำให้การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงไป

- การให้สิทธิในการรับบำนาญบางส่วน เพื่อจูงใจให้เกิดการทำงานต่อโดยการรับค่าตอบแทนที่ลดลง ในระยะยาวจะมีแรงงานที่ส่งเงินสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ดังนั้นหากยังมีการกำหนดเกณฑ์สิทธิรูปแบบเดิม แรงงานจะได้รับเพียงบำนาญเท่านั้น และก็อาจเลือกที่จะออกจากงานก่อนกำหนดครบ ๑๘๐ เดือน ดังนั้นการให้แรงงานสามารถรับบำนาญบางส่วนในขณะที่ทำงานต่อนอกเหนือจากระยะเวลา ๕๕ ปี ก็อาจช่วยให้แรงงานอยู่ในระบบต่อมากขึ้น คือ แรงงานจะได้รับบำนาญจากประกันสังคมในอัตราที่ต่ำและได้รับค่าจ้างจากนายจ้างในอัตราที่ลดลงจากเดิมตามสภาพการจ้างงานที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสุขภาพและ

ศักยภาพของแรงงาน ดังนั้นรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์แบบยืดหยุ่นนี้จะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจูงใจให้แรงงานและนายจ้างมีการจ้างงานต่อไป

ข.๒ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นายจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุ เป็นมาตรการเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานสูงอายุโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่อการจ้างงาน เช่น ค่าจ้างที่จ่ายให้กับแรงงานสูงอายุตามจำนวนการจ้างงานที่เกินกว่าขั้นต่ำ หรือค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมแรงงานสูงอายุให้คำนวณเป็นค่าใช้จ่ายภาษีได้ ๒ เท่า หรือ การลดหย่อนเงินสมทบประกันสังคมในส่วนของนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นแรงงานสูงอายุ เป็นต้น

ข.๓ การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับระบบการสร้างความยืดหยุ่นในการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประกันสังคม โดยเป็นการศึกษาที่ครอบคลุมมิติของการจ้างงานรายสาขา ระดับการทำงาน และรวมถึงความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมหากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของเกณฑ์การเกิดสิทธิกรณีชราภาพและการคำนวณสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมของกองทุนประกันสังคม เพื่อการสร้างรูปแบบมาตรฐานของการจัดการค่าตอบแทนแรงงานสูงอายุที่เหมาะสมรวมถึงอัตราการจ่ายบำนาญที่เหมาะสมในกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนให้มีการจ่ายสิทธิประโยชน์แบบยืดหยุ่น

**ค. แรงงานที่ออกจากงานที่อายุ ๕๕ ปี ที่ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อและพร้อมที่จะทำงานแต่นายจ้างเดิมไม่จ้าง จึงต้องหางานใหม่ (Retirement and Recruitment) กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพแต่นายจ้างอาจไม่จ้างงานต่อเนื่องจากเงื่อนไขของการจ้างงานแรงงานสูงอายุที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงต่อผลิตภาพและการจัดสภาพแวดล้อมของการทำงาน**

แรงงานในกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่ออกจากงานโดยมีสิทธิที่จะรับบำนาญ (กรณีที่ส่งเงินสมทบน้อยกว่า ๑๘๐ เดือน) หรือบำนาญ (กรณีที่ส่งเงินมากกว่า ๑๘๐ เดือน) โดยจากข้อเท็จจริง แรงงานมักเลือกที่จะลาออกก่อนกำหนดที่จะครบ ๑๘๐ เดือนเพื่อได้สิทธิที่จะได้รับบำนาญเป็นเงินก้อนและนำไปใช้เพื่อการลงทุนหรือการประกอบอาชีพใหม่ ดังนั้นแรงงานในกลุ่มนี้แม้ว่าจะมีศักยภาพแต่ด้วยข้อจำกัดทางการเงินจึงเลือกออกจากงาน และมุ่งสู่การหางานใหม่ที่อาจเป็นงานเดิมนายจ้างใหม่ หรืออาชีพใหม่ ดังนั้นการให้การสนับสนุนของภาครัฐสำหรับแรงงานในกลุ่มนี้คือ กระทรวงแรงงานต้องทำหน้าที่ในบทบาทของการเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารเพื่อการจัดหางานใหม่ที่ตรงตามศักยภาพของผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน โดยมาตรการที่อาจนำมาใช้ ได้แก่

ค.๑ การฝึกอบรมอาชีพใหม่ เป็นการจัดการฝึกฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มความสามารถและรองรับกับการประกอบอาชีพใหม่ในอนาคต โดยการฝึกฝีมือแรงงานต้องปรับระบบให้มีความยืดหยุ่น คือไม่ยึดติดกับสถานที่และเวลาและตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเป็นการฝึกอบรมแก่แรงงานกลุ่มเป้าหมายได้แก่ แรงงานที่ต้องการเปลี่ยนงานใหม่ แรงงานที่อายุใกล้ถึงเกณฑ์สิทธิ เป็นต้น

ค.๒ การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เนื่องจากการทำงานของผู้สูงอายุที่ทำงานนอกระบบนั้นได้รับการดูแลจากหน่วยงานต่างๆ ที่นอกเหนือจากกระทรวงแรงงานด้วย ดังนั้น การประสานงานบูรณาการเพื่อสร้างความร่วมมือในการดูแล จัดหางานให้กับแรงงานกลุ่มนี้อย่างเป็นระบบ จะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ค.๓ มีการให้การสนับสนุนทางการเงินหรือทรัพยากรแก่นายจ้างในการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานสูงอายุ เนื่องจากการทำงานต่อของแรงงานกลุ่มนี้จะขึ้นกับนายจ้าง ดังนั้น การส่งเสริมให้นายจ้างรับแรงงานสูงอายุกลับเข้าทำงานจำเป็นต้องมีการจูงใจที่เหมาะสม ซึ่งมาตรการนั้นอาจเป็นมาตรการทางภาษี หรือ สิทธิประโยชน์อื่นๆ

### ๒.๓. มาตรการเสริมที่นอกเหนือจากนโยบายเฉพาะกลุ่ม ได้แก่

ง.๑ การจัดตั้งกองทุนการจ้างงานผู้สูงอายุ ที่เป็นการจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกับกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ คือ การกำหนดให้สถานประกอบการต้องรับแรงงานสูงอายุเข้าทำงาน หรือจัดการส่งเสริมเพื่อการประกอบอาชีพของแรงงานสูงอายุ โดยมีการเก็บเงินเข้ากองทุนในกรณีที่สถานประกอบการไม่ต้องการจ้างแรงงานสูงอายุ ซึ่งจะทำให้การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นการจูงใจเชิงบังคับ

ง.๒ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและจัดหางานผู้สูงอายุแบบ One - Stop Service และบูรณาการระหว่างหน่วยงานของกระทรวง การจัดตั้งศูนย์อย่างเป็นระบบโดยการจัดเป็นศูนย์เดียวและเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน การดำเนินการอาจประกอบด้วยการเป็นศูนย์ข้อมูลแรงงานสูงอายุ การรับเรื่องร้องเรียน การเผยแพร่ข้อมูลการฝึกเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน และบริการจัดหางาน ลักษณะการทำงานจะเป็นการดึงข้อมูลจากทุกกรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานสูงอายุในระบบจะช่วยให้เกิดการบูรณาการในการทำงาน และมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดการบริหารประเด็นแรงงานสูงอายุได้ในเชิงรุก

ง.๓ การจัดทำฐานข้อมูลของแรงงานสูงอายุ เป็นส่วนหนึ่งในการรวบรวมข้อมูลของแรงงานสูงอายุ เพื่อนำไปใช้ในกระบวนการวางแผนกำหนดนโยบาย บริหาร และจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสูงอายุ โดยหน่วยงานนี้อาจเป็นหนึ่งในศูนย์ One - Stop Service ที่นำเสนอมาในหัวข้อก่อนหน้านี้

ง.๔ การจัดตั้งหน่วยงานกลางในการประเมินความพร้อมในการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นการตั้งหน่วยงานที่เป็นกลางที่จะประเมินสุขภาพ และความสามารถของผู้สูงอายุ ในการที่จะทำงานบางประเภทหรือไม่ทำงานบางประเภท เพื่อให้ผู้สูงอายุและนายจ้างเกิดความมั่นใจและเป็นธรรมในการที่จะเสนอการจ้างงาน ต่อภายใต้ระดับค่าจ้างที่เหมาะสมกับความสามารถและสุขภาพของผู้สูงอายุ หรือให้นายจ้างต้องมีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสุขภาพหรือเงื่อนไขการจ้างงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

ง.๕ การปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้างและสังคมเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ ในวันนี้เป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะทำให้ประเด็นการทำงานของผู้สูงอายุเป็นวาระแห่งชาติ โดยการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ในลักษณะการรณรงค์และการปลูกจิตสำนึก ต้องมุ่งเน้นถึงความมีศักดิ์ศรีของแรงงานสูงอายุ ความมีศักยภาพที่จะส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ และต้องมีกระบวนการปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้าง และแรงงานที่มีต่อแรงงานผู้สูงอายุในฐานะของนายจ้างและเพื่อนร่วมงาน

ง.๖ การส่งเสริมให้เกิดการออมที่นอกเหนือจากการจ่ายสมทบประกันสังคม เพราะบำนาญที่ได้รับจากประกันสังคมอยู่ในระดับที่น้อยเมื่อเทียบกับรายได้เดิม ดังนั้นการให้แรงงานมีการเงินออมที่เหมาะสมย่อมเป็นหลักประกันของรายได้อีกแหล่งหนึ่งในยามเกษียณ นอกจากนี้การส่งเสริมให้เกิดตลาดของเงินสะสม (Annuity) แบบระยะยาวที่มีความหลากหลาย จะทำให้แรงงานสามารถสะสมเงินออมได้อีกช่องทางหนึ่ง

ง.๗ การปรับปรุงกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติด้านอายุในสถานที่ทำงาน เป็นการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติด้านอายุ แนวคิดที่สำคัญ คือ หากแรงงานเป็นแรงงานที่มีกำลังความสามารถ มีศักยภาพในการทำงานที่ไม่ได้มีความแตกต่างกัน สิ่งที่ต่างคืออายุของแรงงาน นายจ้างและผู้ร่วมงานควรปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุนั้นแตกต่างกันเพียงอย่างเดียวกับแรงงานอื่นๆ

## ๒. โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ กรณีศึกษา : การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

### ๑) บทสรุป

ในการศึกษาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุ กรณีศึกษาการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิตนี้ได้ทำการสังเคราะห์ความรู้ในนโยบายด้านการเสริมสร้างโอกาสให้กับแรงงานสูงอายุโดยเฉพาะในภาคการผลิต ซึ่งในงานศึกษานี้ใช้การทบทวนวรรณกรรม และพยายามหาตัวอย่างของสถานประกอบการในด้านการผลิตที่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุและเป็นสถานประกอบการที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการจ้างงานผู้สูงอายุ รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้แทนแรงงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุ รวมถึงการระดมสมองจากผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคการผลิต ทั้งนี้จุดอ่อนประการหนึ่งของการศึกษาในครั้งนี้ คือ ระยะเวลาและงบประมาณที่จำกัด ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถเรียนรู้บทเรียนบางส่วนที่อาจยังไม่ได้เป็นภาพใหญ่ที่แท้จริงของอุตสาหกรรมการผลิตทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็เป็นการเริ่มต้นในการมองหาแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคการผลิต

ผลการศึกษาที่เกิดจากการสังเคราะห์งานศึกษาในต่างประเทศเกี่ยวกับนโยบายการจ้างแรงงานสูงอายุของกลุ่มประเทศ OECD พบว่า ได้มีการนำเสนอกลุ่มของนโยบาย โดยแบ่งเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ได้แก่

- ก. การสร้างระบบการเงินการคลังของประเทศโดยเฉพาะระบบบำนาญการประกันสังคมที่เอื้อต่อการจูงใจให้กับแรงงานสูงอายุในการทำงานต่อหรือกลับสู่การทำงาน อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ บริบทของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาอาจมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะเรื่องของโครงสร้างระบบบำนาญและผลประโยชน์ เนื่องจากระบบเดิมของต่างประเทศจูงใจให้คนมีการเกษียณการทำงานเพื่อรับผลตอบแทนเชิงเปรียบเทียบในระดับที่สูงกว่าการอยู่ในระบบการทำงาน รวมถึงจูงใจให้เกิดการเกษียณก่อนกำหนดหรือเป็นผู้ว่างงาน
- ข. การสร้างแรงจูงใจให้กับนายจ้างในการรับผู้สูงอายุเข้าทำงานหรือทำงานต่อ หรือมีการจ้างงานแรงงานสูงอายุให้มากขึ้น
- ค. การลดอุปสรรคต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานต่อหรือการรับกลับเข้ามาทำงานใหม่ภายหลังการเกษียณอายุ ซึ่งนโยบายในลักษณะนี้จัดเป็นรูปแบบของการส่งเสริมของภาครัฐในการเข้ามาเพิ่มโอกาสในการจ้างงานผู้สูงอายุ

นโยบายต่างๆ เหล่านี้ต่างมีรายละเอียดของการใช้งานซึ่งขึ้นกับบริบทของแต่ละประเทศ แต่แนวคิดหรือหลักการสำคัญคือการทำให้เกิดอุปสงค์และอุปทานของแรงงานสูงอายุ ในด้านของอุปสงค์การจูงใจให้นายจ้างเห็นถึงความสำคัญของแรงงานสูงอายุโดยมีแรงจูงใจทางการเงินเพื่อเป็นการสนับสนุนนายจ้าง เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญของการสร้างอุปสงค์ให้สูงขึ้น ในขณะที่อุปทานของแรงงานสูงอายุคือการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่ทำให้แรงงานสูงอายุออกจากระบบ ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องมีความหลากหลาย เช่น ปัจจัยด้านการเงินของแรงงานสูงอายุ ปัจจัยด้านครอบครัว คุณลักษณะส่วนบุคคล เป็นต้น ซึ่งงานศึกษาได้มุ่งเน้นไปที่ปัจจัยด้านการเงิน และนโยบายท้ายสุดคือการมีส่วนร่วมของภาครัฐในการขับเคลื่อนให้นโยบายเกิดขึ้น

ในเบื้องต้นโจทย์วิจัยที่ตั้งประเด็นว่าภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นภาคอุตสาหกรรมที่มีแรงงานสูงอายุอยู่น้อยและการส่งเสริมทำได้ยากกว่าภาคการบริการนั้นอาจเป็นการตั้งข้อสมมติฐานที่อาจมีความคลาดเคลื่อน แต่ข้อสมมติฐานเกี่ยวกับประเด็นด้านสุขภาพ ศักยภาพของแรงงานสูงอายุที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับสุขภาพและสภาพแวดล้อมในการทำงานยังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจขยายอายุการทำงานของแรงงานสูงอายุ กล่าวคือ ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ

และมีความจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างมากขึ้นนั้น ในขณะที่แรงงานไทยในวัยทำงานมีจำนวนไม่เพียงพอ เป็นปัจจัยส่งเสริมให้สถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรมมีการจ้างงานแรงงานสูงอายุมากขึ้น

สำหรับการศึกษานี้ที่ได้มีการถอดแบบสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงอายุอยู่ในสัดส่วนที่สูง คือ จากจำนวนคนงานทั้งสิ้น ๑,๕๐๐ คน มีการทำงานเป็น ๓กะ จะมีผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่า ๖๐ ปีเกินกว่า ๕๐ คน โดยมีมาตรการในการจ้างแรงงานสูงอายุที่ทำให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความสำเร็จโดยสรุปพอสังเขป คือ

- ก. การมีผู้บริหารที่มีทัศนคติที่ดีต่อการจ้างงานสูงอายุและการมีวัฒนธรรมองค์กรที่ทำให้เกียรติแรงงานสูงอายุเสมือนว่าเป็นผู้ใหญ่และผู้ที่มีความช่วยเหลือสถานประกอบการมารุ่นต่อรุ่น และวัฒนธรรมองค์กรนี้มีการถ่ายทอดให้พนักงานรับรู้รับทราบโดยทั่วกัน ซึ่งประเด็นนี้อาจกล่าวได้ว่าการให้เกียรติแก่แรงงานสูงอายุเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในมุมมองของผู้ประกอบการที่เป็นตัวอย่างได้มีแนวคิดของการจ้างงานแรงงานสูงอายุที่ไม่ได้พิจารณาว่าแรงงานสูงอายุเป็นเพียงปัจจัยทุน แต่ยังเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อสถานประกอบการ ทั้งในด้านการเป็นแหล่งความรู้ขององค์กร ระบบอาวุโส เป็นต้น ทั้งนี้นโยบายด้านแรงงานสูงอายุของสถานประกอบการนี้ไม่ได้มีการจัดทำในรูปแบบของกฎระเบียบของโรงงาน แต่เป็นสิ่งที่ยึดถือสืบทอดมา
- ข. การมีการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น เป็นอีกแนวนโยบายที่สืบเนื่องจากแนวคิดและวัฒนธรรมขององค์กร กล่าวคือ ผู้ประกอบการตัวอย่างมีความเข้าใจเกี่ยวกับศักยภาพและความสามารถในการทำงานของแรงงานสูงอายุ และการบริหารงานแบบให้แรงงานสามารถเข้าพบเพื่อแจ้งปัญหาหรือการขอคำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและเรื่องอื่นๆ เป็นปัจจัยเสริมให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ของสถานประกอบการได้รับความร่วมมือจากแรงงานในทุกกลุ่มอายุ นอกจากนี้สถานประกอบการไม่ได้มีการระบุสัญญาการจ้างงานที่มีอายุการเกษียณ ทำให้แรงงานสามารถที่จะอยู่ในการทำงานได้ตลอดจนถึงเวลาที่แรงงานตัดสินใจที่จะออกจากงาน
- ค. การเปลี่ยนตำแหน่งงานตามความเหมาะสม กล่าวคือ เมื่อแรงงานสูงอายุมีอายุที่สูงขึ้นย่อมมีสภาพร่างกายที่อาจไม่เหมาะสมกับการทำงานประจำในลักษณะเดิม โดยเฉพาะงานที่ต้องใช้ความสามารถทางกายภาพในการผลิต ดังนั้นสถานประกอบการตัวอย่างจึงให้แรงงานสูงอายุสามารถปรับเปลี่ยนการทำงานได้อย่างเหมาะสมกับสภาพร่างกาย เช่น การให้พนักงานในสายการผลิตเปลี่ยนตำแหน่งงานไปเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยหรือการทำงานความสะอาด โดยไม่ได้มีการลดค่าตอบแทนลง
- ง. ระบบค่าตอบแทนเพื่อการจูงใจแรงงานสูงอายุที่มีการออกแบบเกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานสูงอายุโดยแนวทางการดำเนินการที่สำคัญมีสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง คือ การให้ค่าตอบแทนที่ไม่ได้ลดลงแก่แรงงานสูงอายุที่ยังทำงานในสถานประกอบการอยู่ ประการที่สอง หากแรงงานสูงอายุทำงานเกินกว่า ๓๐ ปีในสถานประกอบการ และต้องการที่จะออกจากการทำงาน ทางสถานประกอบการจะให้ค่าดูแลรายเดือนซึ่งเหมือนเป็นบำนาญรายละ ๓,๐๐๐ บาทต่อเดือนจนกว่าจะเสียชีวิต ซึ่งทั้งสองแนวทางการดำเนินการช่วยสร้างความจงรักภักดีของแรงงานที่มีต่อองค์กรและพร้อมที่จะทำงานให้กับองค์กรในระยะยาว นอกจากนี้สถานประกอบการยังมีการให้สวัสดิการในลักษณะของโบนัสที่พนักงานสามารถนำไปบริหารจัดการตามความต้องการของพนักงานในสายงาน เช่น การให้ในรูปของตัวเงิน การไปทัศนศึกษาพักผ่อนในต่างจังหวัด กิจกรรมกีฬา เป็นต้น

- จ. สภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นอีกปัจจัยที่สถานประกอบการมีการดำเนินการเพื่อให้เหมาะสมกับแรงงานที่สูงอายุ และทำให้เกิดลักษณะของความเป็นครอบครัวในสถานประกอบการ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่สถานประกอบการมีการดูแลแรงงานสูงอายุเป็นอย่างดี ดังนั้นจึงมีการจูงใจให้แรงงานในรุ่นลูกหลานเข้ามาสู่สถานประกอบการ ซึ่งทำให้เกิดการดูแลระหว่างลูกหลานและแรงงานสูงอายุในสถานประกอบการแห่งนี้ด้วย
- ฉ. การประชาสัมพันธ์และการจัดกระบวนการรับผิดชอบต่อสังคมที่เหมาะสม เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สถานประกอบการตัวอย่างได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีความเหมาะสม กล่าวคือ สถานประกอบการมีการจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนภาคราชการและภาคชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ มีการเปิดให้เข้าเยี่ยมชมงานและใช้สถานที่ในการเป็นตัวอย่างและการศึกษาเรียนรู้ในหลากหลายประเด็น เช่น การจ้างงานแรงงานสูงอายุ นวัตกรรมการผลิต เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เหล่านี้เหมาะสมเป็นการทำให้เกิดการรับรู้และการสร้างความภูมิใจให้กับพนักงานขององค์กรในการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมเพื่อชุมชนและสังคม

ในกรณีของการสัมภาษณ์แรงงานสูงอายุในสถานประกอบการ พบว่า แรงงานมีความพึงพอใจที่จะทำงานร่วมกับนายจ้างโดยเป็นไปตามความสมัครใจ และถือว่าการมาทำงานนี้เป็นการช่วยเหลือบุตรหลานในการสร้างรายได้ให้กับครอบครัว และแรงงานมีความพึงพอใจกับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ได้รับ คือ ไม่ได้มีการลดค่าตอบแทนหรือสวัสดิการแม้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงการทำงานที่มีผลผลิตภายในเชิงการผลิตต่อองค์กรที่ลดลง รวมถึงการที่เจ้าของสถานประกอบการมีนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุแบบยืดหยุ่นทำให้แรงงานในกลุ่มนี้มีความจงรักภักดีต่อองค์กร

ในการสัมภาษณ์ผู้แทนแรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ รวมถึงผู้แทนของภาครัฐกิจบริการที่มีความเกี่ยวเนื่องกับภาคการผลิต (เช่น การค้าปลีกและมีการผลิตสินค้าเพื่อการค้า) พบว่า รูปแบบของการจ้างงานของสถานประกอบการที่เป็นการผลิตมีการเปลี่ยนรูปแบบของการจ้างงาน อย่างไรก็ตามการผลิตในสมัยเดิมต้องอาศัยความชำนาญเพื่อลดข้อผิดพลาดและของเสียจากการทำงาน ดังนั้นการจ้างงานแรงงานสูงอายุในอดีตจึงมีอยู่น้อย การที่จะจ้างงานจะพิจารณาจากผลผลิตภาพของแรงงานเป็นสำคัญ ซึ่งสภาพร่างกายและความสามารถในการทำงานของแรงงานจะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการได้รับการจ้างงานต่อ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสุขภาพของแรงงานอาจมีประเด็นปลีกย่อยที่ต้องนำมาพิจารณาต่อ คือ

- ก. สุขภาพของแรงงานสูงอายุเป็นผลสะสมมาจากสภาพแวดล้อมในการทำงานในอดีต ดังนั้น หากแรงงานสูงอายุมีการใช้กำลังกายที่มาก มีสุขภาพที่ไม่เหมาะสมในการทำงานเป็นเวลานาน แรงงานกลุ่มนี้เมื่อมีอายุที่สูงขึ้นย่อมมีปัญหาในด้านสุขภาพตามมา ส่งผลให้ไม่สามารถดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานในลักษณะเดิม
- ข. มุมมองเรื่องของสภาพการจ้างงานมีประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ หากแรงงานเป็นผู้ออกเอง ก็ย่อมไม่ได้รับค่าชดเชยจากนายจ้าง ซึ่งต่างจากกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างที่ต้องมีเงินชดเชยให้กับลูกจ้าง ดังนั้น ในกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดอายุการเกษียณในสัญญาการจ้างงาน นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานต่อไปเรื่อยๆ จนกระทั่งลูกจ้างไม่สามารถทำงานในสถานประกอบการได้เนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพ ส่งผลให้ลูกจ้างต้องออกจากงานเอง และไม่ได้รับเงินชดเชยใดๆ จากนายจ้าง ในขณะที่หากมีการกำหนดอายุการเกษียณ ลูกจ้างที่ครบกำหนดอาจได้สิทธิประโยชน์อื่นๆ จากนายจ้าง ซึ่งในประเด็นของความแตกต่างนี้จึงอาจมีแรงจูงใจให้นายจ้างจ้างแรงงานสูงอายุต่อไปเรื่อยๆ เพื่อไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแต่ให้ลูกจ้างลาออกเองโดยปริยาย

- ค. จากสภาพปัญหาที่เป็นลักษณะของไก่กับไข่ดังกล่าว การเสริมสร้างให้เกิดการจ้างงานแรงงานสูงอายุเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอและอาจก่อให้เกิดปัญหาที่จะตามมาในอนาคต ดังนั้นการให้ความสำคัญต่อสุขภาวะของแรงงานตั้งแต่ต้นทางจะช่วยให้การดำเนินการนี้มีความยั่งยืนขึ้น และผู้สูงอายุก็มีศักยภาพในการทำงาน
- ง. การสร้างกลไกในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้าง/หรือการลาออกของแรงงานสูงอายุที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของค่าชดเชยน่าจะเป็นหนึ่งในแนวทางปฏิบัติขององค์กร ตัวอย่างเช่น การระบบของการเจรจาต่อรองค่าชดเชยตามอายุการทำงานและผลผลิตภาพของแรงงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยประเมินว่าจากการถอดแบบและการสัมภาษณ์แรงงานสูงอายุ รวมถึงการสังเคราะห์ความรู้จากการศึกษางานศึกษาในอดีตจากทั้งในและต่างประเทศ พบว่ามีประเด็นที่สำคัญ คือ

๑. ในการบริหารจัดการของสถานประกอบการต้นแบบ การผสมแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานด้วยหลักการทางเศรษฐศาสตร์อยู่ในตัว กล่าวคือ

- a. ในทางทฤษฎี แม้ว่าผลผลิตภาพของแรงงานสูงอายุจะน้อยกว่าแรงงานที่อายุน้อย แต่ในการทำงานของแรงงานที่ผ่านมานั้น แรงงานได้มีการให้มูลค่าผลผลิตส่วนที่เกินกว่าค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้าง ส่งผลให้ ค่าใช้จ่ายส่วนนี้สามารถนำมาชดเชยกันได้ ซึ่งนายจ้างสามารถโอนย้ายมูลค่าผลผลิตภาพส่วนเกินนี้มาให้แรงงานได้ แต่ในทางปฏิบัติ นายจ้างย่อมต้องการกำไรสูงสุด ดังนั้น นายจ้างจึงอาจเก็บส่วนเกินนี้ไว้เพื่อเป็นกำไรขององค์กร
- b. ในทางปฏิบัติ นายจ้างย่อมมีการประเมินต้นทุนและค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่ม และกำหนดเป็นกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งแนวทางในการจ้างแรงงาน จำนวนแรงงานที่จ้าง ย่อมเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการจัดการองค์กร ดังนั้นการใช้แรงงานสูงอายุเพื่อการทำงานย่อมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจด้วย ตัวอย่างเช่น นายจ้างย่อมเปรียบเทียบต้นทุนของการให้แรงงานสูงอายุอยู่ต่อในระบบ ในขณะเดียวกันนายจ้างก็ต้องเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายแรงงานใหม่เข้ามาในระบบ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายขององค์กรจึงนำมาปรับใช้เพื่อทำให้เกิดความสมดุลระหว่างต้นทุนและประโยชน์ส่วนเพิ่ม หรือการให้แรงงานออกจากงานโดยมีค่าชดเชยที่เป็นเงินก่อนกับการที่ให้แรงงานยังคงอยู่ต่อไปเรื่อยๆ จนกระทั่งแรงงานลาออกด้วยตนเองก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่นายจ้างใช้เพื่อการปรับสมดุลให้เกิดขึ้นในด้านค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการเลิกจ้าง
- c. จากเงื่อนไขของเงื่อนไขในสองข้อก่อนหน้า จะสังเกตได้ว่าการจ้างงานแรงงานสูงอายุจะเกิดขึ้นในระดับบริหารที่มีประสบการณ์และยังคงความสามารถในการสร้างมูลค่าผลผลิตให้กับองค์กร เนื่องจากผลผลิตภาพของแรงงานกลุ่มนี้ยังคงอยู่ในระดับที่สูง ในขณะที่แรงงานในระดับปฏิบัติการอาจมีผลผลิตภาพในระดับที่ต่ำกว่าเมื่อนำมาคิดเป็นมูลค่าของผลผลิตภาพแล้ว อาจไม่คุ้มค่า ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องประเมินถึงความคุ้มค่าของแรงงานในกลุ่มนี้
- d. ดังนั้นในกรณีของการจ้างงานแรงงานในกลุ่มที่สองนั้นส่วนใหญ่การจ้างงานหรือสภาพการทำงานจะอยู่บนพื้นฐานของงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการทำงานในลักษณะที่ไม่ได้ประสบการณ์การทำงานที่สูงหรือต้องใช้ความสามารถทางกายภาพในระดับที่สูง ซึ่งการจ่ายค่าจ้างในระดับนี้อาจเทียบเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงมากเมื่อเทียบกับค่าจ้างแรงงานทั้งหมด ดังนั้นผู้ประกอบการจึงยังสามารถจ้างแรงงานสูงอายุได้ในอัตราเดิม จึงไม่น่าเป็นเหตุผลขัดแย้งที่ผู้ประกอบการจะจ้างแรงงานสูงอายุได้

- e. ผู้ประกอบการในบางอุตสาหกรรมมีความสามารถในการที่จะปรับรูปแบบของการทำงานที่จะไปใช้แรงงานนอกระบบเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการต้องปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งจะเป็นการลดต้นทุนในด้านสวัสดิการและการประกันสังคมของผู้ประกอบการ และผลักดันให้แรงงานไปสู่การเป็นแรงงานนอกระบบมากขึ้นซึ่งอาจไม่ใช่เป้าประสงค์ในระยะยาวของประเทศ
๒. ปัจจัยสนับสนุนการจ้างแรงงานสูงอายุในภาคการผลิต คือ การที่ประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานฝีมือ ดังนั้นการที่ภาคการผลิตจะหาแรงงานเพื่อมาทำงานจึงมีความยากขึ้น รวมถึงต้นทุนในการฝึกงานสำหรับแรงงานเข้าใหม่ก็อยู่ในระดับที่สูงกว่ามูลค่าผลิตภาพที่ลดลงของแรงงานสูงอายุ นอกจากนี้ยังมีการดึงดูดแรงงานจากสถานประกอบการอื่นหรือภาคอุตสาหกรรมอื่นที่ใช้ระดับค่าตอบแทนที่สูงกว่าเป็นเครื่องมือในการจูงใจแรงงาน ส่งผลให้เป็นโอกาสแก่แรงงานสูงอายุในการถูกจ้างงานต่อ
๓. สภาพการจ้างงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน และความเข้าใจเรื่องของผลิตภาพตามช่วงอายุ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการในการบริหารจัดการแรงงานสูงอายุ โดยการดำเนินการที่เกี่ยวข้องย่อมต้องมีการพิจารณาถึงความเกี่ยวเนื่องที่เกิดจากสภาพการจ้างงานได้แก่ ประเภทของงาน ค่าตอบแทน การคุ้มครองแรงงาน โดยหากองค์กรสามารถจัดการโดยอิงกับผลิตภาพตามช่วงอายุของแรงงาน ย่อมทำให้องค์กรสามารถที่จะบริหารต้นทุนได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามจากงานศึกษาในต่างประเทศ พบว่ารัฐบาลโดยหน่วยงานที่ดูแลด้านแรงงานอาจมีการให้การสนับสนุนสถานประกอบการในด้านสิทธิประโยชน์รูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้สถานประกอบการมีการจ้างแรงงานสูงอายุให้มากขึ้น
๔. ประเด็นปัญหาที่พบประการหนึ่งคือ การที่แรงงานมีสุขภาวะในการทำงานที่ไม่เหมาะสมมาเป็นเวลายาวนาน ส่งผลให้เมื่อแรงงานมีอายุสูงขึ้นก็ไม่มีความสามารถในการทำงานต่อเนื่องจากสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ก็ต้องออกจากงานและไม่ได้รับการจ้างงานต่อ ดังนั้น หากสถานประกอบการสามารถจัดสภาพแวดล้อมของการทำงานให้ถูกสุขภาวะก็จะช่วยให้สามารถยืดอายุการทำงานของแรงงานได้ แต่สถานประกอบการจะต้องมีต้นทุนที่สูงขึ้นจากการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมของการทำงานให้มีความเหมาะสม
๕. ในการศึกษาชิ้นนี้เป็นการสังเคราะห์และศึกษาจากตัวอย่างที่ดีในการจ้างแรงงานสูงอายุซึ่งเป็นเพียงกลุ่มตัวอย่างที่น้อยมากเมื่อเทียบกับข้อเท็จจริงที่มีความหลากหลาย ดังนั้นรูปแบบและจำนวนของการจ้างแรงงานสูงอายุอาจมีความเฉพาะเจาะจงต่ออุตสาหกรรมการผลิตหนึ่งใดเป็นพิเศษ และในขณะเดียวกันในบางอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถที่จะจ้างแรงงานสูงอายุได้ด้วยข้อจำกัดบางประการ ดังนั้นข้อจำกัดที่สำคัญของการศึกษานี้ คือ การที่ไม่สามารถวิเคราะห์นโยบายการจ้างงานแรงงานสูงอายุในรายอุตสาหกรรมได้อย่างละเอียด ดังนั้น ในกรณีที่จะผลักดันนโยบายให้มีความครอบคลุมจำเป็นต้องมีการประเมินถึงความต้องการแรงงานและจำนวนแรงงานสูงอายุที่ต้องการทำงาน ปัจจัยสภาพแวดล้อม ในระดับอุตสาหกรรมเป็นข้อมูลที่สำคัญเพิ่มเติมด้วย

## ๒) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการประมวลและสังเคราะห์ความรู้และถอดบทเรียนจากสถานประกอบการที่ประสบความสำเร็จในด้านของจำนวนการจ้างงานผู้สูงอายุ คณะผู้วิจัยจึงนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างอาชีพและการมีงานทำของผู้สูงอายุที่ได้จากกรณีศึกษาผู้สูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ดังนี้

๑. การสร้างระบบการจ้างงานผู้สูงอายุในอุตสาหกรรมการผลิตนี้ควรมีลักษณะของการทำโดยความสมัครใจ ภาครัฐไม่ควรเข้าไปบังคับในเชิงกฎเกณฑ์ทั้งในด้านของปริมาณและคุณภาพของการจ้างงานแรงงานสูงอายุ เนื่องจากการบังคับย่อมส่งผลต่อทั้งสถานประกอบการในการพยายามหลีกเลี่ยงการจ้างงานแรงงานสูงอายุในรูปแบบต่างๆ คล้ายกับกรณีของการจ้างงานคนพิการ โดยหลักแนวทางที่ควรดำรงไว้ คือ แรงงานสูงอายุเป็นแรงงานที่มีศักดิ์ศรีเทียบเท่ากับแรงงานอื่นๆ การได้รับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษควรเกิดจากความร่วมมือร่วมใจและความสมัครใจของผู้เกี่ยวข้องได้แก่ แรงงานสูงอายุ ผู้ประกอบการ และเพื่อนร่วมงาน นอกจากนี้การจ้างแรงงานสูงอายุนั้นยังมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันขององค์กรในด้านการบริหารต้นทุน ทรัพยากร ดังนั้นการที่จะทำให้นโยบายนี้เป็นภาคบังคับในภาพรวม อาจทำให้ได้รับผลต่อต้านและการดำเนินนโยบายต่อไปในภาพรวมทำได้ยากมากขึ้น
๒. การจ้างแรงงานสูงอายุควรมีการทำให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร โดยต้องมีการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงศักยภาพขององค์กรทั้งในปัจจุบันและระยะยาว เพราะการจะสร้างเป็นวัฒนธรรมองค์กรนั้นต้องคำนึงถึงความยั่งยืน การได้ประโยชน์จากแรงงานนั้นไม่ได้เป็นเรื่องที่ไม่ดีสำหรับองค์กรแต่องค์กรควรมีการเรียนรู้ที่จะบริหารผลประโยชน์นี้ให้ผู้ใช้รับประโยชน์ที่เหมาะสมในลักษณะของการมีส่วนร่วมในประโยชน์ขององค์กร
๓. การสร้างทัศนคติใหม่ของสังคมและการปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับแรงงานสูงอายุ เป็นอีกปัจจัยสนับสนุนที่จะทำให้การดำเนินการนี้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากทัศนคติเดิมเกี่ยวกับผู้สูงอายุอาจเป็นตัวขวางกั้นการที่จะเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้ามาทำงาน ซึ่งได้แก่วัฒนธรรมของการที่บุตรหลานต้องดูแลผู้สูงอายุ การที่ผู้สูงอายุต้องไปทำงานเป็นการบ่งชี้ถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุตรหลาน เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้เป็นบุตรหลานไม่ยอมให้ผู้สูงอายุที่ยังคงมีศักยภาพไปทำงาน เป็นต้น การสร้างแนวคิดถึงความสำคัญ ศักยภาพ และบทบาทของผู้สูงอายุในด้านสังคมและเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของสังคม ทั้งนี้รัฐควรเป็นจัดเป็นวาระแห่งชาติในการเปลี่ยนมุมมองนี้ต่อสังคม
๔. องค์กรควรมีการสร้างระบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่น ความยืดหยุ่นนี้หมายถึงการที่องค์กรมีแนวทางในการจัดการแรงงานที่ปรับเปลี่ยนได้ เช่น ประเภทของงานที่ให้ผู้สูงอายุทำที่ต้องสอดคล้องเหมาะสมกับศักยภาพและสภาพร่างกายของแรงงานสูงอายุ ระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม ชั่วโมงการทำงาน และเงื่อนไขอื่นๆ ที่เปิดโอกาสให้แรงงานสูงอายุนั้นยังสามารถทำงานในระบบ อยู่ในความสามารถของการบริหารจัดการด้านต้นทุนและทรัพยากรของผู้ประกอบการ
๕. การส่งเสริมให้สถานประกอบการมีการคำนึงถึงสุขภาวะและสวัสดิภาพในการทำงาน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นการลดปัจจัยที่จะทำให้แรงงานมีการเสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว และทำให้แรงงานสามารถยืดอายุการทำงานของตนได้ รวมถึงการพัฒนาฟื้นฟูความสามารถทางร่างกายให้กับแรงงานในทุกระดับ

๖. การสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี โดยเฉพาะการสร้างกลไกในการเจรจาระหว่างนายจ้างและแรงงานเพื่อหาแบบที่เหมาะสมในการจ้างงาน/เลิกจ้างแรงงานสูงอายุ ประเด็นที่เกี่ยวข้อง เช่น อายุการเกษียณ ค่าตอบแทนจากการทำงาน เงินชดเชยการเลิกจ้าง สภาพการจ้างงาน เป็นต้น
๗. การสร้างระบบการจัดหางานให้กับแรงงานสูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างระบบการจัดหางานที่มีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐและเอกชนในการให้ข้อมูล/รับข้อมูลแบบเบ็ดเสร็จ มีการวิเคราะห์ถึงศักยภาพของแรงงาน ประเภทงาน ที่แรงงานสูงอายุมีความสามารถในการเข้าทำงาน โดยตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ ตลอดจนมีการฝึกฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการขององค์กร ทั้งนี้ ในการดำเนินการจึงต้องมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๘. การศึกษาเพื่อการสร้าง Platform ของการจ้างงานแรงงานสูงอายุในรูปแบบต่างๆ ที่ต้องมีความหลากหลายเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เข้ากับองค์กรได้อย่างเหมาะสม โดยการศึกษาแบบของการจ้างแรงงานสูงอายุอาจต้องมีการกำหนดอุตสาหกรรม กลุ่มเป้าหมาย และกลไกในการดำเนินการ มีแนวทางในการบริหารจัดการที่ให้สถานประกอบการเห็นได้ชัด เพื่อการเปรียบเทียบต้นทุนและผลได้จากการจ้างแรงงานสูงอายุ

-----

### ๓. โครงการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ กรณีศึกษา : เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด

#### ๑) บทสรุป

บทเรียนที่สำคัญของการจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่แม่สอดที่จะถูกพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในเวลาอันใกล้อาจเป็นบทเรียนสำคัญให้กับเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่นๆ ที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านหรือมีการใช้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่จำนวนมาก การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในกลุ่มนี้นี้ที่ผ่านมาประสบกับปัญหาในหลายๆ ประการ เนื่องจากการที่เศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาหนึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้มีการเตรียมการด้านการจัดการแรงงานภายในประเทศรองรับได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางอุตสาหกรรมและเป็นที่มาของการใช้แรงงานข้ามชาติ ส่งผลกระทบต่อการจัดการด้านทรัพยากรและสวัสดิการของรัฐต่างๆ ที่ให้กับคนในพื้นที่

พัฒนาการของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมา มีการผ่อนปรนให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่ในประเทศได้นานขึ้น มีการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งส่งผลให้จำนวนของแรงงานข้ามชาติมีจำนวนสะสมที่มากขึ้น และบางส่วนเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย การดำเนินนโยบายในหลายๆ ยุคสมัยต้องการทำให้แรงงานที่ผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย โดยเป็นความมุ่งหวังประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากแรงงานข้ามชาติเป็นสำคัญ การดำเนินมาตรการบางประการอาจมีการสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการบริหารจัดการและมีผลกระทบต่อนโยบายและความเข้าใจกันระหว่างประเทศ

นโยบายในช่วง ๓ ปี ที่ผ่านมาเป็นความพยายามที่จะให้แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายในประเทศไทยเปิดเผยตัวโดยการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องเพื่อให้ทราบจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่แท้จริง มีการกำหนดให้แรงงานที่สามารถทำงานได้ผ่านกระบวนการทำ MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งทั้งสองนโยบายอาจยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเป็นผลมาจากการดำเนินการของประเทศเพื่อนบ้านและการประสานงานที่ล่าช้า นอกจากนี้ผลที่เกิดขึ้นจากการขึ้นทะเบียนก็แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาของแรงงานข้ามชาติมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามการดำเนินการนั้นก็มีแรงงานที่ผิดกฎหมายบางส่วนเลือกที่จะยังคงเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายเนื่องจากกระบวนการที่จะเกิดขึ้นต่อไปนั้นอาจมีผลต่อการอาศัยอยู่ในประเทศ และแรงงานนี้จึงเลือกที่จะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายที่มีความคล่องตัวต่อไป

#### ๒) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

##### ๑. การพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ที่จะตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เป็นการพิจารณาว่าพื้นที่นั้นมีศักยภาพอย่างไร กล่าวคือ การกำหนดลักษณะและประเภทของเขตเศรษฐกิจพิเศษ ไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันในทุกๆ พื้นที่ สามารถกำหนดให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และทรัพยากรที่มีอยู่ ในกรณีของเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดอาจไม่ได้เป็นเมืองท่า หรือเขตที่สามารถประกอบกิจการอุตสาหกรรมหนักได้ เนื่องจากสภาพข้อจำกัดของพื้นที่ตั้ง ในขณะที่สามารถใช้แรงงานจากต่างชาติได้ในระดับที่สูง สามารถส่งสินค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้านได้ และจะเป็นทางผ่านที่สำคัญของ AEC ตามแนว East West Economic Corridor ในอนาคต ดังนั้น รูปแบบที่อาจเหมาะสมกับพื้นที่จึงควรเป็นการประกอบอุตสาหกรรมเบาที่ใช้แรงงานเข้มข้น และอาจเป็นเขตการค้าชายแดน เป็นต้น และนำมาซึ่งการกำหนดรูปแบบของสิทธิประโยชน์ การใช้พื้นที่ กลุ่มอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริมสนับสนุน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ในมิติของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ รูปแบบของการแบ่งปันผลประโยชน์ ผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างเขตเศรษฐกิจพิเศษกับท้องถิ่น และผลกระทบที่มีต่อการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่

๒. เมื่อทราบถึงแนวทางการพัฒนาและรูปแบบของเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว การกำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการแรงงานนอกเหนือการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาพใหญ่ระดับประเทศในพื้นที่จึงเป็นประเด็นต่อไปที่นำมาพิจารณา กล่าวคือ ในประเด็นด้านแรงงานควรพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ก. อุปสงค์และอุปทานของแรงงาน โดยภาคเอกชนร่วมกับภาครัฐควรมีการศึกษาอุปสงค์ของแรงงานที่อุตสาหกรรมต้องการ รวมถึงระดับของฝีมือที่ต้องการเพื่อให้ภาครัฐนำมาประเมินในด้านอุปทาน โดยที่ประเด็นสำคัญของด้านอุปทาน คือ การพิจารณาถึงแรงงานในพื้นที่และแรงงานชาวไทยก่อนที่จะนำเข้าแรงงานต่างชาติ รวมถึงจำนวนแรงงานที่สามารถผลิตได้ผ่านระบบการศึกษา เมื่อทราบจำนวนแรงงานที่ต้องการแล้วจึงนำจำนวนที่ขาดไปกำหนดเป็นจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบ ตรงกับความต้องการของภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ต้องมีการคำนึงถึงจำนวนที่ผู้ประกอบการที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งอาจต้องมีมาตรการเพื่อให้เกิดการรายงานจำนวนความต้องการที่ไม่มากกว่าความจำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวในจำนวนที่มากเกินไป ทั้งนี้ในการบริหารจัดการอุปสงค์และอุปทานของแรงงานจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบของการใช้แรงงานชาวไทยก่อนแรงงานต่างชาติ

ข. ทักษะของแรงงานที่ต้องการ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะความรู้ที่ไม่สูง ดังนั้นจึงอาจเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทักษะของแรงงานในการทำงาน และการสื่อสารกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้นภาคเอกชนร่วมกับรัฐจึงควรหาทางส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานอย่างเหมาะสม โดยต้องระบบสนับสนุนการฝึกฝีมือแรงงานที่คำนึงถึงระดับฝีมือของแรงงานไทยและต่างด้าวไปควบคู่กัน นอกจากนี้รัฐอาจจำเป็นต้องมีการแก้กฎหมายที่สามารถให้รัฐสามารถใช้เงินทุนในการพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าวได้ โดยกลไกหนึ่งที่เป็นไปได้คือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการฝึกฝีมือแรงงานต่างด้าว

ค. การกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม โดยธรรมชาติของการขาดแคลนแรงงาน นายจ้างย่อมให้อัตราค่าจ้างแรงงานที่จูงใจแรงงาน ตามผลผลิตภาพของแรงงานและศักยภาพทางการเงินของผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตามในกรณีที่น่าจะเป็นปัญหาคือ กรณีที่แรงงานเป็นแรงงานที่ไม่มีทักษะ มีผลผลิตภาพที่ต่ำ ทำให้นายจ้างไม่สามารถให้อัตราที่จูงใจตามกลไกของตลาดได้ ซึ่งการทำงานของแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือกลุ่มนี้จึงเป็นการให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้นกลไกของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ซึ่งต้องบังคับใช้กับทั้งแรงงานชาวไทยและแรงงานต่างด้าวที่เหมือนกัน) จึงต้องสะท้อนสภาพของค่าครองชีพในพื้นที่ และความสามารถของผู้ประกอบการ โดยค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละพื้นที่ คือในและนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจไม่จำเป็นต้องเท่ากัน โดยขึ้นกับนโยบายของการจัดการแรงงาน เพื่อป้องกันการหลบหนีของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเข้ามาพื้นที่ขึ้นใน การกำหนดค่าจ้างยังคงควรใช้ระบบไตรภาคี และมีการใช้ข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เชื่อถือได้เป็นที่ยอมรับมาประกอบการดำเนินการกำหนดในรายพื้นที่ และในระยะปานกลางหรือระยะยาว การกำหนดค่าจ้างควรมุ่งเป้าไปสู่ระบบการใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการกำหนดค่าจ้างในอนาคต

ง. จากการวิเคราะห์ถึงมาตรการต่างๆ ที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ พบว่าการใช้หลักเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ และการสร้างความรับผิดชอบของภาคเอกชนที่มากขึ้น ประเด็นปัญหาที่พบ คือ ความไม่สมดุลระหว่างความต้องการแรงงานในแต่ละสาขา ตลอดจนคุณภาพของแรงงานอาจยังไม่ตรงตามที่ต้องการ รวมถึงการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการด้านแรงงานข้ามชาติอาจยังน้อยเกินไปทั้งที่เอกชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่สำคัญจากการใช้แรงงานข้ามชาติ ดังนั้นการให้นายจ้างมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลแรงงานต่างด้าวจึงอาจเป็นการปรับเปลี่ยนที่จะสร้างความแตกต่างที่เป็นรูปธรรมให้เกิดขึ้น ซึ่งแต่เดิมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นกระบวนการที่กำหนดโดยภาครัฐเป็นสำคัญทั้งที่ผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากแรงงานต่างด้าวคือภาคเอกชน ดังนั้นด้วยหลักการของการแบ่งประโยชน์จึงควร

ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการนโยบายแรงงานต่างด้าวมากขึ้น ในขณะที่ต้องให้เอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการ โดยอาจมีการออกแบบระบบการรายงานการใช้แรงงานต่างด้าวด้วยความรับผิดชอบ (accountability)

จ. การให้ความคุ้มครองแรงงาน นอกเหนือจากการตรวจสอบสถานประกอบการและการบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานแล้ว การสร้างหลักประกันให้กับแรงงานเป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญ โดยระบบประกันสังคมน่าจะยังเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุดในการให้หลักประกันแก่แรงงาน ในสิทธิประโยชน์กรณีที่แรงงานเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ทั้ง ๗ สิทธิประโยชน์ไม่ต่างจากแรงงานไทย อย่างไรก็ตามมีประเด็นข้อถกเถียงถึงข้อเหมาะสมของสิทธิประโยชน์และการจ่ายสมทบให้กับแรงงานต่างด้าวว่าควรมีความเหมือนหรือแตกต่างจากแรงงานไทย เนื่องจากสิทธิประโยชน์บางอย่างนั้นแรงงานต่างด้าวอาจไม่ได้ใช้ประโยชน์ เช่น กรณีชราภาพ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขแล้ว การที่ให้สิทธิและการจ่ายสมทบที่ไม่แตกต่างกันน่าจะเป็นหลักการที่ควรใช้อยู่

### ๓. การออกแบบระบบบริหารจัดการแรงงานในภาพรวม

ในการออกแบบระบบบริหารจัดการแรงงานในภาพรวมนั้น รัฐจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการบริหารจัดการ เช่น การระบุประเภทของแรงงานต่างด้าว รูปแบบการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่ทั้งในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เช่น การใช้เพียงบัตรผ่านแดน) และนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยรูปแบบไม่ควรมีหลายรูปแบบเหมือนเช่นปัจจุบันเพราะจะทำให้กระบวนการบริหารจัดการทำได้ยากขึ้น เนื่องจากปัญหาประการหนึ่ง คือ การที่ปัญหาแรงงานต่างด้าวมีปัญหาและไม่ได้แก้ไขอย่างเป็นระบบมาเป็นเวลานานทำให้ปัญหามีความทับซ้อนและปัญหามีความเชื่อมโยงกัน จากเงื่อนไขและสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น คณะผู้วิจัยพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานสามารถแบ่งแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยได้สี่ส่วน คือ

กลุ่มที่ ๑ เป็นกลุ่มที่เป็นแรงงานมีฝีมือหรือผู้ที่มีความชำนาญ ที่ได้รับความคุ้มครองตามแนวทางพิมพ์เขียวของการเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่ม AEC ซึ่งแรงงานข้ามชาติในกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพอยู่แล้วและมีรายได้ในระดับที่สูง รวมถึงการมีผู้ติดตามเข้ามาในประเทศไทย แรงงานกลุ่มนี้อาจไม่ได้มีปัญหาใดๆ ในเชิงของการบริหารจัดการ แต่รัฐอาจต้องพิจารณาถึงการเกิดผลประโยชน์ในเชิงภาษีกับแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้

กลุ่มที่ ๒ เป็นกลุ่มที่มีการทำ MOU กับประเทศต้นทาง กลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีใบอนุญาตในการทำงานซึ่งเป็นกลุ่มที่อาจมีปัญหาที่น้อยในเชิงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่ผู้ติดตามอาจเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างปัญหาในอนาคต

กลุ่มที่ ๓ เป็นกลุ่มที่มีการขึ้นทะเบียน ซึ่งกลุ่มนี้โดยหลักการแล้วเป็นกลุ่มที่เคยเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย หรือมีการเปลี่ยนแปลงนายจ้างแล้วไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนใหม่ ซึ่งการให้กลุ่มนี้มาจดทะเบียนช่วยให้รัฐมีข้อมูลของแรงงานข้ามชาติเพื่อมาใช้ในการบริหารจัดการได้มากขึ้น

กลุ่มที่ ๔ เป็นกลุ่มที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดในการบริหารจัดการและเป็นกลุ่มที่รัฐมีข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารจัดการได้น้อยที่สุด

ดังนั้นระบบที่ควรนำมาใช้จึงควรเป็นระบบเดียวกัน มีการดึงให้แรงงานที่อยู่แบบผิดกฎหมายมาอยู่อย่างถูกกฎหมาย มุมมองในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้แรงงานข้ามชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย คือ กลไกของรัฐในการทำให้ต้นทุนของการเข้ามาอย่างถูกต้องและทำงานกับภาคเอกชนรวมแล้วต้องต่ำกว่าต้นทุนของการทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งต้นทุนนี้ต้องพิจารณาทั้งสองส่วน คือ ต้นทุนที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ผู้ประกอบการก็ต้องมีต้นทุน เช่น ค่าธรรมเนียม

และรัฐสามารถใช้ระบบภาษีในเชิงการสนับสนุนภาคเอกชนที่มีการดำเนินการอย่างถูกต้อง ซึ่งหากการกำหนดต้นทุนมีความเหมาะสม ผู้ประกอบการจะเกิดการตัดสินใจจ้างงานแรงงานในประเทศ แรงงานข้ามชาติในอัตราที่เหมาะสม การเลือกตัดสินใจที่จะไม่ใช้แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย

ต้นทุนที่ต้องมีการเพิ่มให้กับกลุ่มผู้ที่เป็นแรงงานผิดกฎหมายและผู้ประกอบการ เช่น กรณีของแรงงานต้องมีการบังคับใช้กฎหมาย การตรวจจับ การส่งกลับ และมีการกำหนดเวลาที่ยาวนานในการที่แรงงานกลุ่มนี้จะสามารถกลับเข้ามาในประเทศได้อีกครั้ง (ซึ่งแสดงว่าระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวต้องมีการมีการเชื่อมโยงและมีฐานข้อมูลผู้กระทำผิดกฎหมาย) ในขณะที่นายจ้างต้องมีการกำหนดบทลงโทษทางเศรษฐกิจและทางอาญาที่รุนแรงมากขึ้น เช่น การให้เลิกกิจการและผู้กระทำผิดไม่สามารถจดทะเบียนในการตั้งบริษัทใหม่ได้ เป็นต้น ซึ่งต้นทุนที่สูงขึ้นโดยเปรียบเทียบเมื่อเทียบกับต้นทุนของการทำให้แรงงานข้ามชาติถูกต้องตามกฎหมาย และจ้างงานได้อย่างไม่มีปัญหา จะส่งผลให้ในระยะยาวแล้วนายจ้างจะเลือกใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการข้างต้นสามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง การสร้างนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติที่มีความชัดเจนจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้อง โดยการบริหารจัดการควรมีการปรับปรุงเรื่องหลัก คือ การบังคับใช้กฎหมาย และการวางแผนนโยบายให้เหมาะสม ซึ่งจากการประเมินปัญหาพบว่ากลุ่มที่สี่ คือ กลุ่มแรงงานที่ผิดกฎหมายเป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดในการบริหารจัดการ ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาของแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ประกอบด้วยสามส่วน คือ การสกัดกั้นการลักลอบเข้าจากชายแดน การกวาดล้างแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และการทำให้แรงงานที่ถูกกฎหมายยังรักษาสถานภาพ และมีการนำเข้าแรงงานที่ถูกต้องจากประเทศต้นทาง โดยในสองเรื่องแรกเป็นประเด็นของการบังคับใช้กฎหมาย และประเด็นที่สามคือเรื่องของการปรับปรุงระบบเพื่อสร้างแรงจูงใจ (การลดค่าใช้จ่าย การอำนวยความสะดวก) ที่เหมาะสม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

กลไกที่สำคัญ คือ การทำให้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายมีต้นทุนในการเข้ามาทำงานที่ถูกกว่าแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย และสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายต้องมีบทลงโทษที่รุนแรง และเป็นต้นทุนที่สูงมากสำหรับสถานประกอบการ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้สถานประกอบการใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ประเด็นที่มีความเกี่ยวข้อง คือ การบังคับใช้กฎหมายต้องมีการดำเนินการอย่างเคร่งครัดต่อผู้ที่กระทำผิด

#### ๔. การบริหารจัดการผลกระทบในพื้นที่

การเกิดขึ้นของเศรษฐกิจพิเศษ ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะกรณีที่มีการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ผลกระทบที่เกิดขึ้นที่สำคัญ คือ การจัดสรรทรัพยากรด้านสวัสดิการของพื้นที่ โดยสวัสดิการที่สำคัญ การศึกษาและสาธารณสุข โดยเมื่อเทียบกันแล้วการจัดการศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และผลกระทบในเชิงการจัดสรรทรัพยากรมีน้อยกว่า เนื่องจากการที่ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ได้ให้สิทธิกับเด็กทุกคนให้ได้รับการศึกษา และรูปแบบของการจัดการศึกษาในทางปฏิบัติมีความหลากหลาย สามารถจัดให้สอดคล้องกับความต้องการและความสามารถในการเข้าถึงของแต่ละกลุ่มได้ดีกว่า โดยรูปแบบของการจัดการศึกษาให้กับบุตรหลานของแรงงานต่างด้าว ได้แก่ โรงเรียนของรัฐที่ได้รับการอุดหนุนต่อหัว โรงเรียนเอกชน ศูนย์การเรียนรู้ เป็นต้น แต่ปัญหาที่เป็นประเด็นสำคัญ คือ การที่แรงงานต่างด้าวนำบุตรหลานไปทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือครัวเรือนในด้านเศรษฐกิจ แต่จะนำมาซึ่งปัญหาในระยะยาว คือ การขาดที่เด็กนั้นจะไม่ได้รับการศึกษา และอาจนำมาซึ่งปัญหาการใช้แรงงานผิดกฎหมายของสถานประกอบการและการค้ามนุษย์ กรณีของระบบการให้บริการสาธารณสุข ควรให้ผู้ข้ามแดนมีการซื้อประกันสุขภาพตามระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เป็นการระดมงบประมาณและการจัดสรรสวัสดิการที่มีผลกระทบต่อประชาชนไทย

มุมมองทางสังคมที่เกี่ยวข้อง คือ การกำหนดให้แรงงานข้ามชาติสามารถนำผู้ติดตามเข้ามาได้หรือไม่ และในลักษณะใด เนื่องจากกลุ่มผู้ติดตามนี้มีโอกาสสูงเสี่ยงที่จะมาใช้ทรัพยากรสวัสดิการต่างๆ ภายในประเทศ ดังนั้นการกำหนดเกณฑ์และรูปแบบการคัดกรองผู้ติดตามจะช่วยให้รัฐสามารถบริหารจัดการสวัสดิการสังคมได้ดีมากขึ้น ตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์ เกณฑ์รายได้เป็นพื้นฐานในการระบุถึงความสามารถของแรงงานข้ามชาติในการนำผู้ติดตามมาด้วย และรัฐควรมีการกำหนดมาตรการหรือค่าใช้จ่ายในการที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาใช้ทรัพยากรด้านสวัสดิการในประเทศ เช่น การกำหนดระบบประกันสังคม การกำหนดระบบประกันสุขภาพของภาครัฐ ที่เป็นภาคบังคับให้แรงงานข้ามชาติเข้าร่วมเพื่อเป็นการลดภาระและสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดูแลแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

#### ๕. ปัจจัยด้านองค์กรหน่วยงานรัฐ

การดำเนินการของหน่วยงานรัฐควรมีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการด้านแรงงาน เพราะในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเด็นต่างๆ เป็นจำนวนมาก การดำเนินการเพื่อให้เกิดการบูรณาการและเป็นเอกภาพเช่นนี้ได้ รัฐต้องมีนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาพใหญ่ที่ชัดเจน และมีหน่วยงานที่เป็นแกนกลางในการบูรณาการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยหน่วยงานนี้อาจเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงเป็นหน่วยงานหลักในด้านนโยบาย และมีหน่วยงานรองในการบริหารจัดการ การปฏิบัติการ เช่น กระทรวงแรงงาน เป็นต้น

ภาคผนวก ข



## กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖

### ◆ กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล

๑. นางชุตินาฏ วงศ์สุบรรณ
๒. นายชัยยุทธ ขวลิตนิกุล
๓. นายณรงค์ โชควัฒนา
๔. นายณรงค์ศักดิ์ ภูมิศรีสอาด
๕. นายบุญฤทธิ์ กัลยาณมิตร
๖. นางปราณิน มุตตาหาราช
๗. นายแล ดิลกวิทยรัตน์
๘. นายศุภชัย ศรีสุชาติ
๙. นายสมนึก พิมลเสถียร
๑๐. นายหทัย อุไทย

### ◆ กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง

๑. นายวินัย บุญพร
๒. นายณัฐกิตต์ เขตตระการ
๓. นายพลพัฒน์ กรรณสูต
๔. นายสุชาติ เจียรจิตเลิศ
๕. นายหิน นววงศ์

### ◆ กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

๑. นายเชาว์ คล้ายเจริญ
๒. นายบุญเขต เขียวขำ
๓. นายประทีป กระจ่างบท
๔. นายสืบศักดิ์ โสอุดร
๕. นายอาทร ท้อทอง

-----



ภาคผนวก ค



(สำเนา)

คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน  
ฉบับที่ ๔๗

เพื่อพัฒนาแรงงานของชาติ และเพื่อส่งเสริมการบริหารแรงงานให้มีประสิทธิภาพอันจะยังให้เกิดประโยชน์สุขและความเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนผู้ใช้แรงงานทั้งมวล หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน ดังนี้

๑.๑ พิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ มีการให้ความคุ้มครอง และสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานที่เหมาะสม ขจัดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนพิจารณาความต้องการอันจำเป็นของผู้ใช้แรงงานด้วย

๑.๒ เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไข

๑.๓ เสนอหลักสูตรการศึกษาแก่ลูกจ้าง และนายจ้าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในด้านแรงงาน รวมถึงการดูแลให้การศึกษอบรมให้เป็นไปตามหลักสูตรด้วย

๑.๔ เสนอหลักสูตรวิชาการแรงงานแก่สถาบันการศึกษาต่างๆ ให้เหมาะสมกับระดับความรู้และท้องถิ่น

๑.๕ ประสานการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ในด้านการศึกษอบรมจากองค์กร มูลนิธิ หรือสถาบันอื่นๆ ทั้งที่มาจากภายในประเทศ และภายนอกประเทศ

๑.๖ ให้การแนะนำด้านวิชาการแรงงานต่อหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐ ของเอกชน และประชาชนทั่วไป

๒. ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์การไตรภาคี ประกอบด้วย กรรมการ ๒๐ คน ซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้ง โดยมีกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละ ๕ คน ทั้งนี้ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้เสนอกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจากข้าราชการประจำ ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ไม่ใช่ ข้าราชการประจำอีก ๕ คน ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสมาคมนายจ้าง ทหาราชาอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสหภาพแรงงาน ทหาราชาอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

๓. กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี

๔. ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย และให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และในขณะที่ยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการนี้ขึ้น ให้กรมแรงงานทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติไปพลางก่อน

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๙  
พลเรือเอก สวัสดิ์ ชลออยู่  
หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๓๔ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙

(สำเนา)

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๕๖ / ๒๕๒๐

เรื่อง จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ด้วยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับด้านแรงงาน คือ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการของสภานี้ในลักษณะใดภาคต่อไป

อาศัยอำนาจตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับดังกล่าว จึงให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้น

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๐

(ลงชื่อ) ธานินทร์ กรัยวิเชียร

(นายธานินทร์ กรัยวิเชียร)

นายกรัฐมนตรี

(สำเนา)

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ ๕๒๑ / ๒๕๒๐

เรื่อง จัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ ข้อ ๑ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้น และข้อ ๔ ให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย และให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ โดยมีเลขานุการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และในขณะที่ยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานสำนักงานเลขานุการนี้ขึ้น ให้กรมแรงงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติไปพลางก่อนนั้น

โดยที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๖/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๐ ให้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นแล้ว

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับดังกล่าว จึงให้จัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ โดยมีอธิบดีกรมแรงงานเป็นเลขานุการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๐

(ลงชื่อ) คนึง ฤาไชย

(นายคนึง ฤาไชย)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ รักษาการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



คำสั่งกระทรวงแรงงาน

ที่ ๒๑ /๒๕๕๓

เรื่อง มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ตามคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๖๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ มอบหมายให้สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ อีกหน้าที่หนึ่ง และให้ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ อีกตำแหน่งหนึ่ง นั้น

เนื่องจากสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ได้มีคำสั่ง ที่ ๒๒๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ จัดตั้งสำนักเศรษฐกิจการแรงงานเป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน โดยกำหนดให้สำนักเศรษฐกิจการแรงงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานเลขานุการของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงคำสั่งให้เป็นปัจจุบัน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ยกเลิกคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๖๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เรื่อง มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

๒. มอบหมายให้สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และให้ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน เป็นเลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓

(นายไพฑูรย์ แก้วทอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน



คำสั่งกระทรวงแรงงาน

ที่ ๑๓๖ /๒๕๕๖

เรื่อง แต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖

ตามที่กระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งที่ ๒๑๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ คำสั่งที่ ๓๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ คำสั่งที่ ๑๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ คำสั่งที่ ๙๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ และคำสั่งที่ ๑๘๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่องแต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๕ ซึ่งกรรมการดังกล่าวได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒ แห่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงแต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ ประกอบด้วย

กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล

- |                   |                |
|-------------------|----------------|
| ๑. นางชุดินาฏ     | วงศ์สุบรรณ     |
| ๒. นายชัยยุทธ     | ชวลิตนิธิกุล   |
| ๓. นายณรงค์       | โชควัฒนา       |
| ๔. นายณรงค์ศักดิ์ | ภูมิศรีสอาด    |
| ๕. นายบุญยฤทธิ์   | กัลยาณมิตร     |
| ๖. นางปราณิน      | มุตตาทารัช     |
| ๗. นายแล          | ดิลกวิทย์รัตน์ |
| ๘. นายสุภชัย      | ศรีสุชาติ      |
| ๙. นายสมนึก       | พิมลเสถียร     |
| ๑๐. นายหทัย       | อุไทย          |

กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง

- |                 |              |
|-----------------|--------------|
| ๑. นายวินัย     | บุญพร        |
| ๒. นายณัฐกิตติ์ | เขตตระการ    |
| ๓. นายพลพัฒน์   | กรรณสูตร     |
| ๔. นายสุชาติ    | เจียรจิตเลิศ |
| ๕. นายหิน       | นวางค์       |

กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

- |                 |            |
|-----------------|------------|
| ๑. นายเชาว์     | คล้ายเจริญ |
| ๒. นายบุญเขต    | เขียวขำ    |
| ๓. นายประทีป    | กระจ่างบท  |
| ๔. นายสืบศักดิ์ | โสอุดร     |
| ๕. นายอาหาร     | ท้อทอง     |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖



(นายเฟดิมชัย สะสมทรัพย์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน



คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ที่ ๑ /๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ด้วยคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๕ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เห็นชอบให้แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าคำสั่งของคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๒๑๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เรื่อง มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษา เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ มิได้กำหนดให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ ของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

เพื่อให้การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงมีคำสั่ง แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ประกอบด้วย

๑. เลขานุการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ
๒. ผู้อำนวยการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการฯ
๓. นางลัดดา อุปสินธุ์ นักวิชาการแรงงานชำนาญการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการฯ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

(นายศิริศักดิ์ จันทรจิรสวัฒน์)

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ



คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ที่ ๒ /๒๕๕๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอเรื่องการขาดแคลนแรงงาน

เพื่อให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ บรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ และด้วยความเห็นชอบของที่ประชุม คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอเรื่องการขาดแคลนแรงงาน ประกอบด้วย

|     |                                                |              |                               |
|-----|------------------------------------------------|--------------|-------------------------------|
| ๑.  | ดร.ณรงค์                                       | โชควัฒนา     | ประธานอนุกรรมการ              |
| ๒.  | นางชุตินาฏ                                     | วงศ์สุบรรณ   | อนุกรรมการ                    |
| ๓.  | นายสุชาติ                                      | เจียรจิตเลิศ | อนุกรรมการ                    |
| ๔.  | นายบุญเชิด                                     | เขียวขำ      | อนุกรรมการ                    |
| ๕.  | ผู้แทนมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย |              | อนุกรรมการ                    |
| ๖.  | ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย               |              | อนุกรรมการ                    |
| ๗.  | ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม               |              | อนุกรรมการ                    |
| ๘.  | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา          |              | อนุกรรมการ                    |
| ๙.  | ผู้แทนกรมการจัดหางาน                           |              | อนุกรรมการ                    |
| ๑๐. | ผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน                      |              | อนุกรรมการ                    |
| ๑๑. | นางราศรี                                       | เบญจาทิกุล   | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๒. | นางลัดดา                                       | อุปสินธุ์    | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๓. | นางอลิสา                                       | สุภาพ        | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

๑. กำหนดกรอบแนวทางการจัดทำข้อเสนอเรื่องการขาดแคลนแรงงาน
๒. พิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนแรงงาน
๓. เสนอแนะนโยบายและแนวทางการแก้ไขการขาดแคลนแรงงาน
๔. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖

(รศ.แล ดิลกวิทยรัตน์)

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖



คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ที่ ๓ /๒๕๕๖

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่  
ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

เพื่อให้กฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คือคำสั่ง  
ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งมีการ  
ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นไปตามมติที่ประชุมคณะกรรมการ  
สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ จึงแต่งตั้ง  
คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา  
แรงงานแห่งชาติ ประกอบด้วย

|                |                                          |                               |
|----------------|------------------------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายบุญฤทธิ์ | กัลยาณมิตร                               | ประธานอนุกรรมการ              |
| ๒. นายชัยยุทธ  | ชวลิตนิธิกุล                             | อนุกรรมการ                    |
| ๓. นายอนุรักษ์ | สง่าอารีย์กุล                            | อนุกรรมการ                    |
| ๔. นายหิน      | นววงศ์                                   | อนุกรรมการ                    |
| ๕. นายเชาว์    | คล้ายเจริญ                               | อนุกรรมการ                    |
| ๖. นายอนันตชัย | อุทัยพัฒนาชีพ                            | อนุกรรมการ                    |
| ๗. นางกนกวรรณ  | วงศาโรจน์                                | อนุกรรมการ                    |
| ๘. นิติกร      | กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | อนุกรรมการ                    |
| ๙. นางราศรี    | เบญจาทิกุล                               | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๐. นางลัดดา   | อุปสินธุ์                                | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๑. นางชุติมา  | แสงปิ่น                                  | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

๑. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. .... เพื่อใช้เป็นฐาน  
ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
๒. ยกร่างกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
๓. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

(นายแล ดิลกวิทยรัตน์)

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖



คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ที่ ๒ /๒๕๕๗

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดทำข้อเสนอเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์

เพื่อให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายและวัตถุประสงค์ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ และเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ โดยพิจารณาว่าการดำเนินงานด้านแรงงานสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และส่งผลดีต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดทำข้อเสนอ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วย

|                                                                           |             |                               |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------|
| ๑. ดร.ชัยยุทธ                                                             | ชลิตนิกุล   | ประธานอนุกรรมการ              |
| ๒. นายหิน                                                                 | นวงค์       | อนุกรรมการ                    |
| ๓. ดร.ณรงค์                                                               | โซควัฒนา    | อนุกรรมการ                    |
| ๔. นายณัฐกิตติ์                                                           | เขตตระการ   | อนุกรรมการ                    |
| ๕. นายบุญเชิด                                                             | เขียวขำ     | อนุกรรมการ                    |
| ๖. นายประทีป                                                              | กระจำนพ     | อนุกรรมการ                    |
| ๗. นายพงษ์อัมพร                                                           | บรรดาศักดิ์ | อนุกรรมการ                    |
| ๘. นายสุรัชย์                                                             | ปลั่งสมบัติ | อนุกรรมการ                    |
| ๙. ผู้อำนวยการสำนักแรงงานสัมพันธ์ หรือผู้แทน                              |             | อนุกรรมการ                    |
| ๑๐. ผู้อำนวยการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ               |             | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๑. นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ และ/หรือ<br>นักวิชาการแรงงานชำนาญการ |             |                               |
| สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ                              |             | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

๑. กำหนดกรอบการจัดทำข้อเสนอเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์
๒. พิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านแรงงานสัมพันธ์
๓. เสนอแนะนโยบายและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านแรงงานสัมพันธ์
๔. ปฏิบัติงานอื่นๆตามที่ได้รับมอบหมาย

สั่ง ณ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๗

(รองศาสตราจารย์แล ดิลกวิทยรัตน์)

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๑๖



พิมพ์ที่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก  
253,255,255/10-11 ถนนพะเนียง แขวงวัดโสมนัส เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100  
โทร. 0-2281-2055, 0-2281-5089, 0-2281-4874 โทรสาร 0-2281-0723 E-mail : bkb\_1969@yahoo.com



# คณะผู้จัดทำ

## ที่ปรึกษา

|               |            |                                                                                                   |
|---------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| นายนคร        | ศิลปอาชา   | ปลัดกระทรวงแรงงาน                                                                                 |
| นายอารักษ์    | พรหมณี     | รองปลัดกระทรวงแรงงาน                                                                              |
| นายบุญเลิศ    | ธีระตระกูล | ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน                                                                            |
| นางเพชรรัตน์  | สินอวย     | ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงาน                                                                          |
| นางศิริลักษณ์ | ฉะนันท์    | ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการแรงงาน<br>รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ<br>สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน |

## คณะผู้จัดทำ

|               |              |                                                            |
|---------------|--------------|------------------------------------------------------------|
| นางณัฐชนน     | ชัยถาวรพงศ์  | ผู้อำนวยการสำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนา<br>แรงงานแห่งชาติ |
| นางวนิดา      | ตรงธรรมพร    | นักวิชาการแรงงานชำนาญการ                                   |
| นางปัทมา      | อินทนิล      | นักวิชาการแรงงานชำนาญการ3                                  |
| นางสาวจิตาภา  | ประหา        | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ                         |
| นายพลวัฒน์    | มหาเกตุ      | นักวิชาการแรงงาน                                           |
| นางสาวจิตติญา | จินากุล      | เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล                                    |
| นางสุพรรณษา   | ชาญชูเกียรติ | เจ้าหน้าที่ธุรการ                                          |

## จัดทำโดย

สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน

โทร. 0 - 2232 - 1486 - 7

E-mail : slac@mol.go.th



**วิสัยทัศน์กระทรวงแรงงาน**

**“ แรงงานมีศักยภาพสูงเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ  
มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ”**