

การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงานนอกระบบ

โดย นายโกมินทร์ ขาวนาใต้
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กำลังแรงงานเป็นบุคคลสำคัญของประเทศที่สร้างสรรค์เศรษฐกิจของประเทศให้มีการเจริญเติบโตและก้าวหน้า กำลังแรงงานเป็นกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดทั้งผลผลิตและเป็นผู้บริโภค ดังนั้นหากกำลังแรงงานมีความเข้มแข็งก็จะก่อให้เกิดพลังทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ

จากข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีจำนวนผู้ที่มีงานทำจำนวน 39.1 ล้านคน แบ่งเป็นผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งเรียกว่าแรงงานในระบบมีจำนวน 14 ล้านคน และมีผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าแรงงานนอกระบบมีจำนวน 25.1 ล้านคน

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มแรงงานขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศที่ไม่มีนายจ้าง ไม่มีกฎหมายให้การคุ้มครอง ทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม จึงถือได้ว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่ไร้เสถียรภาพ ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่ไม่ดี ขาดความปลอดภัย รายได้ไม่มีความมั่นคง ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะฝีมือและการฝึกอบรม ขาดหลักประกันในการทำงาน ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุน ขาดโอกาสในการต่อรองต่าง ๆ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องให้ความสำคัญในการดูแลคุ้มครองให้แรงงานนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพในการพัฒนาประเทศ

กระทรวงแรงงานในฐานะส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลแรงงานทุกส่วนอย่างเป็นระบบ จึงได้ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555 - 2559 ขึ้น เพื่อเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาแรงงานนอกระบบอย่างมีทิศทางและอย่างเป็นระบบ โดยมีภาคีทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนช่วยดำเนินการตามแผนที่กำหนด ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ เป็นผู้ขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด

จากการศึกษา วิเคราะห์ การดำเนินการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงานนอกระบบ มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

1. แนวทางการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ

1.1 การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์

การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงานนอกระบบได้ดำเนินการผ่านแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 - 2559 ดำเนินการโดยผ่านกระบวนการทบทวนข้อมูลปฐมภูมิได้แก่ การเก็บข้อมูลสถิติภูมิจากการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อวิเคราะห์ สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) การยกร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 - 2559 และการประชุมปรึกษาหารือแผนยุทธศาสตร์ฯ จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษาและเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 - 2559 ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงและหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงานนอกระบบและคณะทำงานจาก

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในทางปฏิบัติการแปลงแผนฯ ฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องได้รับการสนองตอบจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำสาระสำคัญของแผนที่กำหนดไว้ อันได้แก่ พันธกิจ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด และกรอบโครงการ/กิจกรรม ไปดำเนินการ ซึ่งโครงการ/กิจกรรมสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงรองรับแต่ละยุทธศาสตร์

นอกจากนี้ในกระบวนการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติฯ ดังกล่าว แต่ละหน่วยงานที่นำแผนฯ ไปปฏิบัติยังต้องนำนโยบายรัฐบาลนโยบายกระทรวง หรือหน่วยปฏิบัตินั้น ๆ ตลอดจนกรอบทิศทางและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 มาพิจารณาประกอบเพื่อให้ได้แผนงาน/โครงการและกิจกรรมที่บูรณาการสอดคล้องกันทุกภาคส่วน แล้วจะจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติประจำปี เพื่อจัดทำคำของบประมาณและนำไปปฏิบัติเมื่อได้รับอนุมัติ

1.2 การแปลงแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 ไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการให้เกิดการขับเคลื่อน การประสานความร่วมมือจากทุกหน่วยปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องในการแปลงแผนฯ โดยจัดทำ/เสนอแผนงาน โครงการและกิจกรรม อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการพัฒนาระบบข้อมูลที่สามารถจัดทำคำของบประมาณรองรับและมีการดำเนินการตามแผนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นจริงและมีประสิทธิผลต่อไป จึงควรกำหนดแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- 1) ต้องส่งเสริมการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันของหน่วยปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องในแนวคิด ทิศทางและสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559
- 2) ต้องเตรียมความพร้อมและปรับกระบวนการ กลไกการบริหารจัดการให้สามารถดำเนินการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ต้องจัดทำ/เสนอแผนงานโครงการ และกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับแผนฯ และสอดคล้องกับเป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ

1.3 แนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

1) กระทรวงแรงงาน เสนอแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 ต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่มีส่วนร่วมในโครงการ ภายใต้แผนดังกล่าวนำไปเป็นแนวปฏิบัติ

2) เมื่อแผนฯ ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน มีหน้าที่เผยแพร่สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญและกรอบทิศทางของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 แก่หน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างการยอมรับให้ใช้แผนยุทธศาสตร์ เป็นกรอบทิศทางหลักในการดำเนินการด้วยการสื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งในรูปของเอกสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการประชุมหารือร่วม เพื่อชี้แจงแผน และสร้างความเข้าใจร่วมวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รายละเอียดของ

แผนยุทธศาสตร์ รวมถึงสถานการณ์และภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้เห็นความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ฯ นำไปส่งเสริมให้เกิดแนวร่วมในการปฏิบัติและนำไปปรับใช้อย่างจริงจังตามความเหมาะสม

3) แต่งตั้งคณะกรรมการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ/อนุกรรมการด้านต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้มีผลในทางปฏิบัติ ตามความมุ่งหมายที่กำหนด

4) ในส่วนของหน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง จะต้องเร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งประสานและผลักดันการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนแผนฯ โดยสร้างความร่วมมือในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติกับองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง กลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ด้านแรงงานองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ เป็นต้น

5) ในระดับโครงการกรณีเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณสูง (เกิน 100 ล้านบาท) ควรทำการศึกษาความเป็นไปได้หรือความเหมาะสมของโครงการ เพื่อให้ได้โครงการที่มีคุณค่าและมีประสิทธิภาพ

6) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้ทันสมัย โดยเชื่อมโยงข้อมูลพื้นฐานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบเดียวกันตามแนวทางการบริหารภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E – government) เพื่อความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน สะดวก รวดเร็ว ประหยัดทั้งภาครัฐและประชาชน

7) มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน โดยอาศัยเครื่องมือการประเมินผลในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน การประชุมติดตามความคืบหน้าในโครงการ/กิจกรรมที่สำคัญและเป็นตัวชี้วัดหลัก การประชุมเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงและทบทวนปรับปรุงแผนปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ปีละ 1 ครั้ง รวมทั้งเมื่อสิ้นสุดแผน และอื่น ๆ ตามสถานการณ์ เป็นต้น

1.4 แนวทางการติดตามและประเมินผล

การติดตามประเมินผลเป็นกลไกหนึ่งภายใต้วงจรหรือกระบวนการจัดทำแผน/นโยบาย เพราะการประเมินผลทำให้ทราบว่าแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือไม่ นอกจากนี้การประเมินผลทำให้ทราบว่าการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนหรือต้องมีการพัฒนาและกำหนดแผนหรือยุทธศาสตร์ใหม่หรือไม่ ตามหลักการ PDCA คือ มีการกำหนดยุทธศาสตร์ (Plan) และนำไปสู่การปฏิบัติ (Do) ผ่านกระบวนการถ่ายทอดแปลงแผนฯ เป็นแผนงาน/โครงการ จากนั้นควรต้องมีการตรวจติดตามว่าผลการดำเนินงานเป็นไปตามตัวชี้วัดหรือไม่ (Check) และหากพบว่าไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Action) เป็นต้น ดังนั้นจึงได้กำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผล ดังนี้

1) กำหนดแผนการติดตามกำกับและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 โดยมีการสร้างดัชนีวัดความสำเร็จ รวมทั้งสร้างฐานข้อมูลรองรับอย่างชัดเจน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

2) กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ และปรับแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และสถานการณ์ที่อาจเป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลและแผนชาติ

3) พัฒนาระบบติดตามตรวจสอบและประเมินผลตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานให้มีมาตรฐานและวิธีการวัดผลงานที่ชัดเจน สามารถตรวจสอบและเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานได้ รวมทั้งสามารถวัดผลได้ในทุกระดับตั้งแต่หน่วยงาน พื้นที่ เช่นเดียวกับระบบการติดตามประเมินผลในภาคเอกชน

4) จัดทำและพัฒนาดัชนีชี้วัดผลสำเร็จของการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์ทั้งในภาพรวมระดับยุทธศาสตร์ให้มีความเชื่อมโยงกับแผนระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการของกระทรวง กรม โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง และพัฒนาเป็นเครือข่ายการติดตามประเมินผลเพื่อให้เกิดการยอมรับและนำไปใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

5) การติดตามประเมินผลในรูปแบบรายงานผลการปฏิบัติงานรายปี เสนอต่อผู้บริหารภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้รับบริการ และภาคประชาชน เพื่อรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินงานของแผนงาน/โครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ฯ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการดำเนินการ

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นโยบายการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ

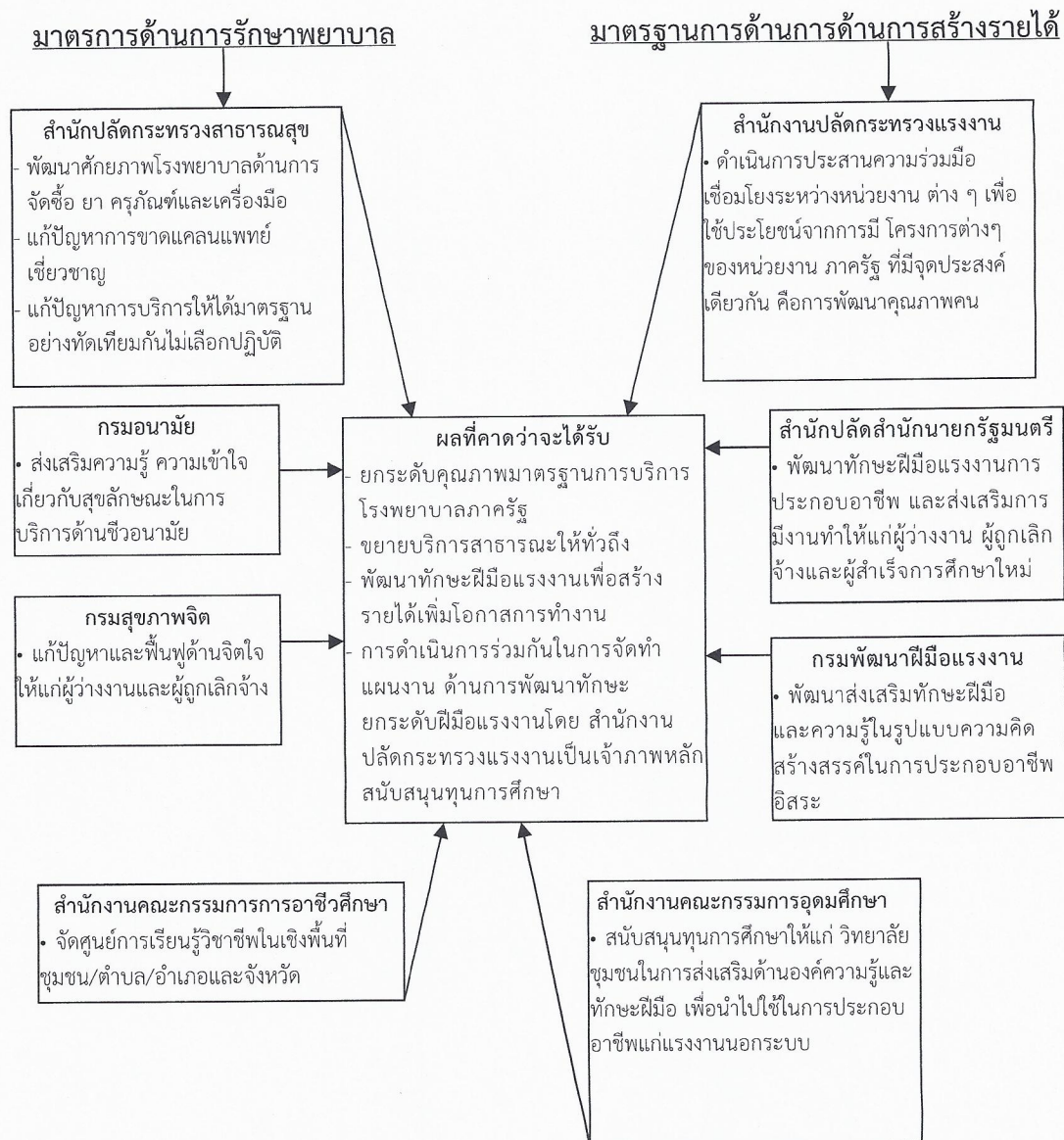
แนวทางการดำเนินการ การส่งเสริมการยกระดับการจัดสวัสดิการมาตรฐานให้เป็นรูปธรรม โดยพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการบริการด้านสวัสดิการที่มีอยู่ของภาครัฐให้เพียงพอและมีคุณภาพได้มาตรฐานตามความจำเป็นและต้องการเร่งด่วนของแรงงานนอกระบบ คือ ด้านการ รักษาพยาบาล และด้านการสร้างรายได้ โดยดำเนินการตามมาตรการดังนี้

มาตรการที่ 1 ด้านการรักษาพยาบาล โดยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพัฒนาศักยภาพโรงพยาบาล (ครุภัณฑ์ ยา และเครื่องมือต่าง ๆ) แก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์เฉพาะทางและพยาบาลวิชาชีพในการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยจากระบบหลักประกัน สุขภาพถ้วนหน้า เพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการเร่งด่วนด้านการรักษาพยาบาลแก่แรงงานนอกระบบ กรมอนามัยร่วมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสุขลักษณะในการทำงาน จำแนกตามอาชีพของแรงงานนอกระบบ โดยให้การตระหนักถึงความสำคัญด้านชีวนามัย และ กรมสุขภาพจิตดูแลปัญหาสุขภาพจิต

มาตรการที่ 2 ด้านการสร้างรายได้ จากการจัดทำแผนงานด้านการพัฒนาทักษะ ยกระดับฝีมือแรงงาน เพื่อสร้างมูลค่าให้กับแรงงานนอกระบบ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานดำเนินการประสานความร่วมมือเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์จากการ มีโครงการต่าง ๆ อยู่แล้วของหน่วยงานภาครัฐที่มีจุดประสงค์เดียวกัน คือการพัฒนาคุณภาพคน เช่น พัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ผู้ว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้าง และผู้สำเร็จการศึกษาใหม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สนับสนุนวิทยาลัยชุมชนในการส่งเสริมอาชีพและทุน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ศูนย์กลางการเรียนรู้วิชาชีพในพื้นที่และกรมพัฒนาฝีมือแรงงานพัฒนาส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ จึงควรดำเนินการร่วมกันในการจัดทำแผนงานการพัฒนาทักษะยกระดับฝีมือแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

ซึ่งสามารถอธิบายภายใต้แผนภาพได้ดังนี้

ภาพที่ 1 นโยบายการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบโดยการจัดสวัสดิการมาตรฐานให้เป็นรูปธรรม



2.2 แนวทางในการพัฒนามาตรฐานสวัสดิการ

การจัดสวัสดิการมาตรฐานแรงงานนอกระบบมีความซับซ้อนทั้งในด้านระบบเศรษฐกิจ ด้านสังคม สาธารณสุข การศึกษา และด้านการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์การแข่งขันของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ดังนั้นจึงต้องมีการจัดกลุ่มวางแผนคิดให้เป็นระบบเพื่อกำหนดแนวทางอันจะนำไปสู่การจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบที่มีมาตรฐานต่อไป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวมของประเทศ จึงได้กำหนดแนวทางเพื่อให้การสวัสดิการแรงงานนอกระบบมีมาตรฐานและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและสร้างความสมดุลในทุกด้าน โดยยึดตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นเกณฑ์ในการกำหนดการดำเนินการได้แก่

- 1) มิติด้านเศรษฐกิจ
- 2) มิติด้านสังคม สาธารณสุขและการศึกษา
- 3) มิติการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่

ทั้งนี้จากการที่ได้พิจารณาภาวะการณ์ของประเทศในปัจจุบัน จึงเสนอแนวทางที่จะต้องแก้ไขและพัฒนาในทุกด้านไปพร้อม ๆ กัน มิใช่เป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและขาดการบูรณาการ ซึ่งแนวทางที่ภาครัฐควรเร่งดำเนินการ มีดังต่อไปนี้

แนวทางในการดำเนินการ กระทรวงแรงงาน ในฐานะหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลด้านแรงงาน ควรดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการสวัสดิการของแรงงานนอกระบบในมิติต่าง ๆ ดังนี้

- 1) มิติด้านเศรษฐกิจ (ด้านการมีงานทำและการมีรายได้)

1.1) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ได้โอกาสทางการศึกษาและมีฐานะยากจนทำให้ ขาดโอกาสในการทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ และลักษณะการทำงานที่มีผู้ว่าจ้างแต่ไม่มีนายจ้างที่ชัดเจน จึงไม่มีผู้รับภาระด้านการจัดสวัสดิการจากการทำงาน ทำให้ขาดความมั่นคงในการทำงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรเร่งรัดการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เพื่อยกระดับการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมให้ตรงกับความต้องการและลักษณะทางสังคมวิทยาในแต่ละสาขาอาชีพ มุ่งเน้นความรู้ในรูปแบบความคิดสร้างสรรค์ในการประกอบอาชีพอิสระ การฝึกอบรมเพื่อสร้างอาชีพเสริม การฝึกอบรมการเพื่อพัฒนาอาชีพที่ทำอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้แรงงาน นอกระบบสามารถเพิ่มมูลค่าของงานหรือบริการและเพิ่มโอกาสการทำงาน (การสร้างงาน-สร้างรายได้)

1.2) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอนและต่อเนื่อง เนื่องจากมีรายได้ตามช่วงการผลิตหรือจากผลผลิตที่ผลิตขึ้นไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดหรือตามแต่จะตกลงกับผู้ว่าจ้างและในกลุ่มแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรมีลักษณะการทำงานที่ไม่ได้เป็นงานต่อเนื่องตลอดปี (ไม่เป็นไปตามฤดูกาล) จึงทำให้มีปัญหาความไม่ต่อเนื่องของรายได้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรมีการดำเนินการเชิงรุกในการสอดส่องดูแลในการกำหนดค่าจ้างให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือการกำหนดราคาซื้อขายที่เป็นธรรม กรมการจัดหางาน ควรมีบทบาทหน้าที่ในการเพิ่มช่องทางการตลาดและการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูลด้านแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบ (รับจ้าง) และกระทรวงแรงงานควรดำเนินการศึกษารูปแบบสวัสดิการชุมชนที่มี การบริหารจัดการที่ดีด้านสวัสดิการการกู้เงินฉุกเฉิน จากหลายแหล่งเพื่อสังเคราะห์เป็นตัวแบบมาตรฐานเสนอต่อรัฐบาลเพื่อขอการสนับสนุนงบประมาณในการเริ่มต้นในการจัดตั้งกองทุน เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละสาขาอาชีพและชุมชน

- 2) มิติด้านสังคม สาธารณสุขและการศึกษา (ความมั่นคงทางสังคม ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการศึกษา และด้านสุขภาพอนามัย)

2.1) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ได้รับหรือเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมขั้นพื้นฐานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่จากผลการศึกษา พบว่าแรงงานนอกระบบมีความต้องการด้านการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วย บุคคล/ครอบครัว และเงินชดเชยการขาดรายได้กรณีเจ็บป่วยมากที่สุด เนื่องจากปัญหาการให้บริการที่ขาดแคลน บุคลากรทางการแพทย์และคุณภาพของยาทำให้ไม่มีความมั่นใจในการไปใช้บริการ ดังนั้น กระทรวงแรงงานควรประสานความร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุขในการจัดเพิ่มบุคลากรทาง การแพทย์เพื่อให้บริการด้านสวัสดิการการรักษาพยาบาลใน

โครงการสวัสดิการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอและมีคุณภาพ นอกจากนี้กระทรวงแรงงานควรพิจารณาร่วมกับสำนักงานประกันสังคม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในการปรับปรุงรายการบัญชีหลัก โดยเพิ่มรายการยานอกบัญชีบางรายการให้ครอบคลุมตามความจำเป็นในการรักษาโรคตามสถานการณ์ของโรคในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้การรักษาพยาบาลมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง

2.2) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการของตนเอง แต่มีบางสาขาอาชีพ ที่ยังขาดการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการของตนเอง ดังนั้นกระทรวงแรงงานจึงควร ส่งเสริมการรวมตัวของกลุ่มสวัสดิการชุมชนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองภายในกลุ่มและเพื่อลดภาระของรัฐ นอกจากนี้ควรสนับสนุนให้กลุ่มสวัสดิการต่าง ๆ มีการรวมตัวกันเพื่อตั้งเป็นเครือข่าย องค์กรสวัสดิการชุมชน เพื่อร่วมมือประสานงานและเชื่อมโยงในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กร สวัสดิการชุมชนในทุกระดับ อันจะนำไปสู่การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการภาคประชาชน โดยกระทรวงแรงงานดำเนินการสำรวจและคัดเลือกกลุ่มสวัสดิการชุมชนที่พร้อมในการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายและจัดทำฐานข้อมูลทั้งกลุ่มเก่าและกลุ่มใหม่และศึกษาปัญหาและแนวทางพัฒนาและการจัดการระบบเรียนรู้เทคโนโลยี ทักษะการผลิต การแปรรูปและการตลาด ให้ตรงตามสาขาอาชีพของสมาชิก หลังจากนั้นจึงร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการของเครือข่าย และพิจารณาปรับปรุงแผนปฏิบัติการรวมถึงการประเมินผลงานเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง

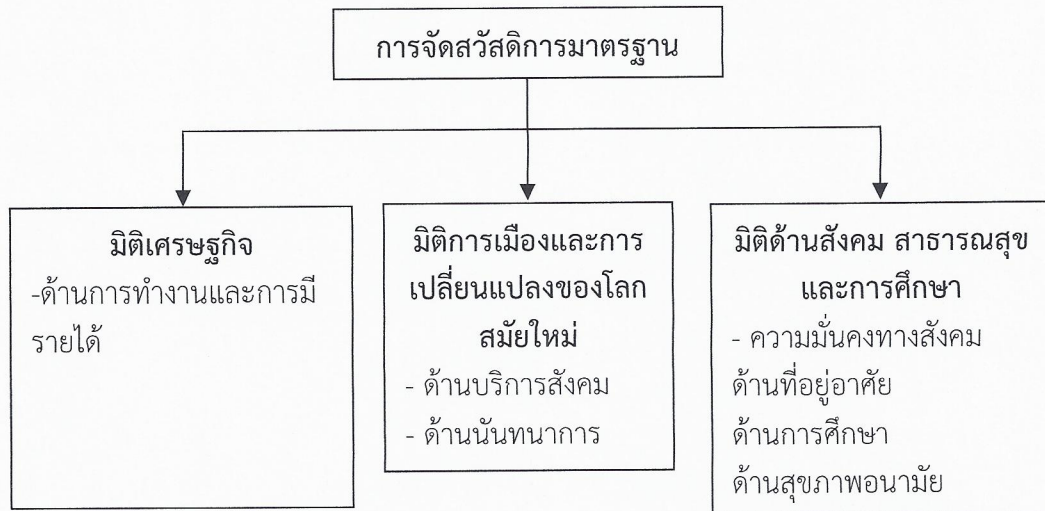
3) มิติการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่(ด้านบริการสังคม และด้านนันทนาการ)

3.1) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีความสามารถในการประกอบอาชีพตามสาขาอาชีพของตน เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัว อย่างไรก็ตามแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการปลูกฝังทัศนคติและความมีวินัยในการเก็บออมในช่วงวัยทำงานที่เพียงพอ เพื่อสร้างหลักประกันด้านรายได้ของตนเองและครอบครัว และเตรียมความพร้อมให้กับแรงงานนอกระบบในการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ดังนั้นกระทรวงแรงงานโดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน จึงควรนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเร่งผลักดันการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว ทั้งนี้ควรมีแผนการออมให้เลือกมากกว่าหนึ่งแผน อาทิผู้ที่ต้องการความเสี่ยงต่ำสามารถเลือกการออมทั้งหมดในรูปแบบพันธบัตรแต่ได้ผลตอบแทนต่ำ ส่วนผู้ที่ต้องการผลตอบแทนที่สูงขึ้น สามารถเลือกแผนการลงทุนที่มีความเสี่ยงมากขึ้นได้ เป็นต้น

3.2) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ ประสบปัญหาในการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม ทั้งด้านค่าตอบแทน สภาพความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนสัญญาการจ้างงาน ดังนั้นกระทรวงแรงงาน จึงต้องมีนโยบายเชิงรุกในการดำเนินการสอดส่องดูแลแรงงานนอกระบบให้ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ว่าจ้าง โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องเข้ามาควบคุมดูแล สัญญาการจ้างงานให้มีความเป็นธรรมกับแรงงานนอกระบบ และบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างที่ปฏิบัติต่อแรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนจัดอบรมความรู้ด้านให้แก่แรงงานนอกระบบได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตน

ซึ่งสามารถอธิบายภายใต้แผนภาพได้ดังนี้

ภาพที่ 2 แสดงการดำเนินการจัดสวัสดิการมาตรฐานแรงงานนอกระบบ



จากแผนภาพข้างต้น สรุปได้ว่าการจัดสวัสดิการมาตรฐานแก่แรงงานนอกระบบนั้นควรดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เพื่อให้มีการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน โดยจำแนกตามมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ดังนี้

นิติเศรษฐกิจ การจัดระบบสวัสดิการที่สามารถตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบให้มีคุณภาพชีวิต และพึ่งตนเองได้ทั่วถึงเหมาะสมและเป็นธรรม

มิตด้านสังคม สาธารณสุข และการศึกษา มีการจัดระบบสวัสดิการที่ได้มาตรฐานทั้งด้านการศึกษา สุขอนามัย ที่อยู่อาศัย การงานและการมีรายได้ นันทนาการและกระบวนการยุติธรรม

นิติการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ โดยการจัดระบบสวัสดิการที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่แรงงานนอกระบบต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการเสนอ ปรับปรุงนโยบายมาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดระบบสวัสดิการด้านการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม และการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศและองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการทำงานอย่างเพียงพอ

2.3 ข้อเสนอแนะในโอกาสต่อไป

กระทรวงแรงงานควรมีประเด็นการศึกษาเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

1. ศึกษาสถานการณ์ ปัญหาและผลกระทบทางสุขภาพที่เกิดจากมลพิษ ปัญหาอาชีวอนามัยของแรงงานนอกระบบที่เกิดจากการประกอบอาชีพในกลุ่มต่าง ๆ อาทิ กลุ่มเกษตรกร หรือผู้รับเหมา รวมทั้งปัญหาสุขภาพที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการทำงานของแรงงานนอกระบบในสาขาอาชีพอื่น ๆ เพื่อกำหนดมาตรการในการยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ ทั้งมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน อาชีวอนามัย มาตรฐานเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนสภาพการจ้างงานในแต่ละสาขาอาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

2. ศึกษาการปัจจัยและสภาพปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรของแรงงานภาคการเกษตร เนื่องจากเป็นแรงงานนอกระบบที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานและส่งเสริมการทำการเกษตรอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงคุณภาพของสินค้าและสภาพแวดล้อม

สอดคล้องกับความต้องการสินค้าเกษตรของตลาดโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ภายใต้แนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

3. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่แรงงานนอกระบบ รวมถึงการคำนวณอัตราการจ่ายเงินสมทบ จุดคุ้มทุน ความเสี่ยงและการบริหารจัดการกองทุน สวัสดิการประเภทต่าง ๆ ด้วยการคำนวณโดยใช้หลักคณิตศาสตร์ประกันภัย

แรงงานนอกระบบเป็นพลังที่สำคัญ การปรับเปลี่ยนจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่อนาคตที่ได้รับการคุ้มครองเทียบเท่ากับแรงงานในระบบนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่เร่งด่วน ซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการร่วมกันในภารกิจของทุกภาคส่วน ดังนั้นแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 จึงเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติอย่างตรงเป้าหมาย เป็นรูปธรรม และติดตามตรวจสอบได้ โดยมีคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติเป็นหน่วยขับเคลื่อนเพื่อให้แผนนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ
