

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ขยายการคุ้มครองแรงงานไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยเบื้องต้น ได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม โดยออกเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 และวันที่ 13 เมษายน 2548 ตามลำดับ และได้บรรจุเรื่องการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ในนโยบายการบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่มีบัญญัติว่า "...การคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี..." โดยสำนักคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการ "...พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทาง มาตรการ และวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ..."

การดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของสำนักคุ้มครองแรงงาน มีกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ และในฐานะที่ผู้ศึกษาคำรองตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน ซึ่งนอกจากจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานแล้ว ผู้ศึกษายังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการและคณะทำงานพิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อพิจารณานโยบายและแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมฯ ซึ่งประกอบด้วย แนวการตรวจแรงงาน, แบบตรวจแรงงาน, การรายงานผล, แนวการรับและวินิจฉัยคำร้อง/แบบคำร้อง, แนวทางการสร้างเครือข่าย/การกำหนดค่าตอบแทนให้กับเครือข่าย/การประสานงาน/การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเครือข่าย และแนวการปฏิบัติงานกองทุน

สงเคราะห์ลูกจ้าง ตามคำสั่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ 1925/2547 ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2547 โดยมีอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นประธาน และเมื่อได้มีการกำหนดแนวทางการคุ้มครองแรงงานจนแล้วเสร็จและได้นำมาใช้ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบแล้ว ผู้ศึกษาก็มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการติดตามประเมินผลการทำงาน การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนารูปแบบ มาตรการ และแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เอกสารเผยแพร่ทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ทำให้ได้ทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 จึงเป็นสาเหตุจูงใจให้ผู้ศึกษาคำเนนการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม)
- (2) เพื่อศึกษาทิศทางการบริหารงานในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ทั้ง 2 กลุ่ม ตั้งแต่ระดับกรมฯ จนถึงการบริหารและการดำเนินงานของสำนักคุ้มครองแรงงาน
- (3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547
- (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการบริหารงานคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยจะศึกษาเฉพาะการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ทั้งนี้

เฉพาะการดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงาน โดยสำนักคุ้มครองแรงงาน กลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน

4. ข้อตกลงเบื้องต้น

“แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม” ซึ่งแม้จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแล้วแต่กลุ่มคนดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างจากในระบบ และยังได้รับการคุ้มครองไม่ทั่วถึงทุกลักษณะงาน ซึ่งยังคงเรียกแรงงานดังกล่าวว่าเป็นแรงงานนอกระบบ

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

(1) การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การคุ้มครอง ดูแล ให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด

(2) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน หรือลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน ให้มีความหมายอย่างเดียวกันคือ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ตกลงทำงานทำงานให้กับผู้ว่าจ้าง ซึ่งสถานที่ทำงานจะเป็นที่ใดก็ได้ที่มีใช้สถานประกอบกิจการของผู้ว่าจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนจากงานที่ทำนั้น และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547

(3) แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านหรือลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ตามความหมายนี้ ให้หมายถึง ผู้ที่ทำงานเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมงที่มีใช้การประมงทะเล การป่าไม้ และการทำนาเกลือสมุทร ซึ่งมีได้ลูกจ้างงานตลอดปีและไม่ได้ทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว รวมทั้งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2548

(4) พนักงานตรวจแรงงาน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้าง เพื่อตรวจสอบสภาพการจ้าง สภาพการทำงานของ

ลูกจ้าง มีอำนาจเรียกผู้เกี่ยวข้องเข้ามาชี้แจงหรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารและมีอำนาจในการออกคำสั่งให้นายจ้าง ลูกจ้าง ปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

(5) แรงงานนอกระบบ หมายถึง บุคคลที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทน จากงานที่ทำนั้น ซึ่งการทำงานดังกล่าวไม่มีรูปแบบและลักษณะในการจ้างงานหรือทำงานที่ชัดเจน ขาดความมั่นคงในการทำงาน และอยู่นอกเหนือการควบคุม ดูแลของกฎหมาย หรือกฎระเบียบของรัฐและไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม

6. วิธีการศึกษา

ในการดำเนินการศึกษา ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาแบบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ วารสาร ผลงานทางวิชาการ รายงานการประชุม สัมมนาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ กฎหมาย อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและการดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานของกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน ซึ่งผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารดังกล่าวมาจัดระเบียบหมวดหมู่ (Categorization) ตามแต่ละประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการสนับสนุนแนวคิดในการศึกษา ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

สำหรับการนำเสนอข้อสรุปการศึกษา จะเป็นการวิเคราะห์ด้วยการบรรยาย (Narrative) โดยนำเสนอภาพรวมของแต่ละประเด็นที่ศึกษา

7. โครงสร้างของการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 บท แต่ละบทมีสาระสำคัญ ดังนี้
บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา สมมติฐานการศึกษา ข้อตกลงเบื้องต้น วิธีการศึกษา นิยามศัพท์ โครงสร้างของการศึกษาและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการศึกษา กล่าวถึง แนวคิดในบริหารงานภาครัฐ แนวคิดในการคุ้มครองแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม กฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานที่รับ

ไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมของประเทศไทยและต่างประเทศ อนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนการทบทวนงานวิจัย/บทความที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 การดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กล่าวถึง ความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม การบริหารการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักคุ้มครองแรงงาน บทบาทหน้าที่และการบริหารจัดการในการดำเนินงานของกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กล่าวถึง การวิเคราะห์เงื่อนไขและข้อจำกัดในการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วย การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ การกำหนดเป้าหมายแผนการดำเนินงาน และตัวชี้วัดทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่กรมฯ มอบหมายให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ตามความเห็นของผู้ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานดังกล่าว เห็นว่าการกำหนดทิศทางดำเนินงานของกรมฯ ในอนาคต ควรเน้นหลักการส่งเสริม พัฒนา พนักงานเจ้าหน้าที่ นายจ้าง ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม การสร้างและพัฒนาเครือข่ายทางสังคมมาช่วยในการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้การทำงานมีความยืดหยุ่นสูงเพื่อแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่และสถานที่ทำงานของแรงงานนอกระบบได้ อันจะนำไปสู่การสร้างระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมอย่างเหมาะสม ตลอดจนเป็นแนวทางสำหรับการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบในกลุ่มอื่นๆ ต่อไป

บทที่ 5 บทสรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ กล่าวถึงสรุปผลการศึกษา พร้อมนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) เป็นผลงานทางวิชาการที่จะก่อให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อนำมาใช้ในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และผู้สนใจทั่วไป

(2) เป็นผลงานทางวิชาการที่จะก่อให้เกิดองค์ความรู้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอก

ระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสามารถนำความรู้ที่ได้ไปพิจารณาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานด้านอื่น ๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

เพื่อให้สามารถจัดทำกรอบแนวคิดได้ดียิ่งขึ้นและช่วยให้การวิเคราะห์การบริหาร การคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน มีหลักแนวคิดที่ชัดเจนเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ การศึกษาในบทนี้ จึงได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้า รวบรวม แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1.1 การบริหารทั่วไป

คำว่า “การบริหาร” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากความเห็นของ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540, หน้า 3-4) ที่เห็นว่าการบริหารและการจัดการมีความหมายที่เหมือนกันหรือทดแทนกันได้ ธงชัยจึงได้รวบรวมความหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการจากนักวิชาการท่านต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

Longenecker and Pringle (1981) การจัดการเป็นกระบวนการของการแสวงหาและการผสมผสานทรัพยากรที่สำคัญ 3 ประเภท คือ มนุษย์ การเงิน และทรัพยากรด้านกายภาพ เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายหลักขององค์การในการผลิตสินค้าหรือบริการ ซึ่งเป็นที่ปรารถนาของสังคม

French and Seward (1983) การจัดการ คือ การปฏิบัติหน้าที่เพื่อทำให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมหลาย ๆ ประเภทจำนวนหนึ่งถูกกระทำในลักษณะที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้แก่ การสร้างและการรักษาไว้ซึ่งเงื่อนไขสำหรับการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยการกระทำร่วมกันของกลุ่มบุคคล (รวมทั้งตัวผู้จัดการด้วย)

Murdick et al. (1987). การจัดการ คือ กระบวนการ (Process) หรือกิจกรรม (Activities) ที่ผู้จัดการกระทำในการปฏิบัติการขององค์การของเขา ซึ่งได้แก่ การวางแผน (Plan) การจัดองค์การ (Organize) การริเริ่ม (Initiate) และการควบคุม (Control)

Gorman et al. (1974). ผู้จัดการ คือ ผู้ที่มีความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดองค์การ การควบคุมกิจกรรมของผู้อื่น และการให้การชี้แนะแก่ผู้อื่นเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

Stewart (1991). การจัดการที่ดีเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในขณะเดียวกัน เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ (Analysis) และอารมณ์ (Emotion)

Levin et al. (1985). การตัดสินใจ (Decision Making) คือ เงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เป็นภาระหรือความรับผิดชอบหลักของฝ่ายบริหาร

โดยสรุปแล้ว การบริหารจึงเป็นเรื่องของการปฏิบัติการของคณะบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งผู้บริหารจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลให้การวางแผน (Plan) การจัดองค์การ (Organize) การริเริ่ม (Initiate) และการควบคุม (Control) สามารถนำมาผสมผสานกับทรัพยากรของหน่วยงาน คือ ทุน การเงิน และทรัพยากรด้านกายภาพในหน่วยงานได้

1.2 การบริหารภาครัฐ

ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2544). ได้รวบรวมคำนิยามที่ควรทราบเกี่ยวกับแนวคิดทางการบริหารการพัฒนาจากผลงานนักวิชาการท่านต่าง ๆ ไว้ดังนี้

Paul Meadows (1963) การบริหารการพัฒนา หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงหรือการจัดการสาธารณะเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้โดยองค์การที่มีอำนาจ

Martin Landau (1970) การบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคำสั่ง (นโยบาย) และทิศทางซึ่งมีเจตนาที่จะทำให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง นั่นก็คือ กระบวนการที่จะเคลื่อนจากเงื่อนไขสถานการณ์ ก. ซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ ข. ในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งที่สิ้นค่าใช้จ่ายที่สามารถคำนวณได้

Fred W. Riggs (1970) การบริหารการพัฒนา มีความหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรงนั้น การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development A of D) ส่วนในทางอ้อมนั้น การบริหารการพัฒนา หมายถึง การเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหาร หรือการพัฒนาการบริหาร (Administration of Development D of A) นั่นเอง

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523) การบริหารการพัฒนา หมายถึง การดำเนินการตามนโยบาย แผนและโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร โดยมีการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงสำเร็จตามเป้าหมาย (หน้า 2 - 4).

โดยสรุปแล้ว การบริหารภาครัฐเป็นการบริหารเพื่อการพัฒนาที่ผู้บริหารต้องจัดการเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะซึ่งต้องมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนไปตามทิศทางสังคมและการเมือง โดยมีการกำหนดแผนงาน กิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ผสมผสานกับทรัพยากรที่มีอยู่ คือ บุคลากร เงิน วัสดุ และมีการบริหารจัดการที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการบรรลุผลตามเป้าหมาย โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

(1) บทบาทผู้บริหาร

จากข้อความตอนหนึ่งในหนังสือ ภาวะผู้นำ ทฤษฎีและปฏิบัติ : ศาสตร์และศิลป์สู่ความเป็นผู้นำ ของสุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2548). ได้กล่าวถึงบริบทใหม่ขององค์การยุคปัจจุบันว่า "...โลกปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากยุคอุตสาหกรรมที่ดำเนินต่อเนื่องมาหลายร้อยปีเข้าสู่ยุคสารสนเทศ (information age) อย่างสมบูรณ์ โดยเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและใช้ช่วงเวลาเพียงระยะสั้นเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อให้เกิดความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์แบบเก่า (old paradigm) เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์การและบทบาทภาวะผู้นำ ไปสู่มุมมองที่เป็นกระบวนทัศน์แบบใหม่ (new paradigm) ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก..." (หน้า 25).

ผู้นำในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลาย ๆ ด้าน ดังรายละเอียดของตารางบริบทใหม่ที่เป็นจริงสำหรับผู้นำ (ดูตาราง 1)

ตาราง 1 : บริบทใหม่ที่เป็นจริงสำหรับผู้นำ

<u>กระบวนทัศน์แบบเก่า</u>	<u>กระบวนทัศน์แบบใหม่</u>
ยุคอุตสาหกรรม (industrial age)	ยุคสารสนเทศ (information age)
เน้นความมั่นคง (stability)	เน้นการเปลี่ยนแปลง (change)
ใช้การควบคุม (control)	ใช้การกระจายอำนาจ (empowerment)
มุ่งการแข่งขัน (competition)	มุ่งความร่วมมือ (collaboration)
วัตถุดิบวัสดุสิ่งของ (things)	ยึดด้านคนและความสัมพันธ์ (people And relationship)
เน้นความเหมือนกัน (uniformity)	เน้นความแตกต่างที่หลากหลาย (diversity)

ที่มา : สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2548, หน้า 25. (อ้างถึงใน Daft, 1999 : 9)

จากที่กล่าวในข้างต้น จะพบว่าผู้บริหารในยุคนี้ จะต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และสามารถวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กร เพื่อที่จะนำมาปรับใช้กับบริหารจัดการหน่วยงาน/องค์กรของตนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในหนังสือ ทฤษฎีองค์การ Organization Theory ของสมิทธา จิตตลดาการ (2546). ที่กล่าวถึงแนวคิดและหลักของการเป็นผู้บริหารไว้ว่า "...ความคิดแนวระบบ (System Approach) เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์กันทุกระดับและการวิเคราะห์ระบบรวมทั้งหมด นอกจากนี้แนวคิดระบบ และแนวคิดด้านมนุษย์สัมพันธ์ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์การ 2 ส่วน คือ การวางแผน (Planning) และการปฏิบัติการ (Execution) โดยมีการวางแผน (Planning) หรือการตัดสินใจ (Decision making) ได้รับอิทธิพลของการใช้การวิเคราะห์ระบบ(System Analysis) ส่วนการปฏิบัติการ (Execution) เป็นการปฏิบัติตามแนวคิดระบบ(System Concepts)

การบริหารต้องคำนึงถึงความชัดเจน (Clarification) สามารถอธิบายได้ (explainable) และการมุ่งตรงสู่วัตถุประสงค์(delineation)ในการนี้จะต้องแปลงวัตถุประสงค์ให้ไปสู่ความเป็นจริง โดยที่กระบวนการแปลงนั้นต้องการการวิจัย

(Research), การนโยบาย (Policies), การวางแผน (Planning) และการดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ (Performance of current objectives)... (หน้า 50).

(2) แนวทางการบริหาร

เพื่อที่จะบรรลุเป้าประสงค์ของหน่วยงาน/องค์กร ผู้บริหารจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการบริหารจัดการ ดังที่ การ์สัน และ โอเวอร์แมน (อ้างถึงในธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540, หน้า 16) ได้เสนอหลัก PAFHRIER ขึ้นมา ซึ่งเป็นคำย่อมาจากหน้าที่หลักของการบริหารหรือการจัดการสมัยใหม่ 5 ประการ คือ

1) PA ย่อมาจาก Policy Analysis คือ การวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งมีความหมายมากกว่าการวางแผน การวิเคราะห์นโยบายรวมถึงการวิเคราะห์ว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดนโยบายและการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย ฯลฯ ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการบริหาร ในภาครัฐ ภาคเอกชน ในปัจจุบันก็ตระหนักถึงความจำเป็นสำหรับการวิเคราะห์แผนหรือนโยบายเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

2) F ย่อมาจาก Financial Management หรือการจัดการทางการเงินหรือการคลัง เป็นหน้าที่สำคัญสำหรับการบริหารหรือการจัดการขององค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่ถูกกละเลยมักไม่ได้มีการกล่าวถึงในอดีต

3) HR ย่อมาจาก Human Resource Management คือ การจัดการทางด้านทรัพยากรมนุษย์ มีความหมายกว้างกว่าการคัดเลือกหรือสรรหบุคคลากร บุคลากรขององค์กรจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรม การเรียนรู้และพัฒนา ได้รับการมอบหมายอำนาจ (Empowerment) ต้องมีคุณภาพในการทำงาน และมีคุณภาพชีวิตอีกด้วย

4) I ย่อมาจาก Information Management เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของสังคมสารสนเทศ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการจัดการทางด้านสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการนำเอาสารสนเทศมาประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารด้วย

5) ER ย่อมาจาก External Relations สะท้อนให้เห็นถึงสังคมในยุคปัจจุบันที่องค์กรต่าง ๆ จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันในเชิง Synergistic และ Symbiotic เพิ่มมากขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการจัดการทางด้านความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ รวมทั้งกับสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) การบริหารงานโดยระบบข่าวสารข้อมูล

การบริหารงาน โดยอาศัยข้อมูลเชิงปริมาณและการบริหารงานเชิงปฏิบัติการ (Operation Management) ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การสร้างระบบการบริหารจัดการหน่วยงานที่ดีทำให้มีประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพนั้นขึ้นอยู่กับระบบการจัดการเกี่ยวกับข่าวสารข้อมูลของหน่วยงาน ภายใต้แนวคิดที่ว่า การดำเนินงานในปัจจุบันเป็นกระบวนการของกิจกรรมทางด้านสายใยของการสื่อสารข้อมูลที่จะช่วยในการสร้างคุณภาพให้กับบุคลากรด้วยการเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานให้สูงขึ้นด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพทางการตัดสินใจบนพื้นฐานของความพร้อมด้วยข่าวสารข้อมูล ซึ่งจะช่วยในการคิดวิเคราะห์และการเพิ่มพูนความรู้เพิ่มมากขึ้น

จากข้อความตอนหนึ่งในหนังสือ ทฤษฎีองค์การ Organization Theory สมิทธา จิตตลดาการ (2546). ได้กล่าวถึงทฤษฎีระบบข่าวสารเพื่อการจัดการ (Theory of Management information System) ว่า "...การบริหารงานโดยระบบข่าวสาร (Management by Information System) เป็นการบริหารงานที่ต้องอาศัยข่าวสารข้อมูลเป็นทรัพยากรพื้นฐานขององค์การ จึงเปรียบข่าวสารข้อมูลว่าเป็นเสมือนกับเส้นเลือดที่ไหลหล่อเลี้ยงขององค์การ การที่ฝ่ายจัดการต้องการข้อมูลก็เพื่อกำหนดเป้าหมายและกำหนดแนวทางปฏิบัติขององค์การ ฉะนั้นการจัดรวบรวมข่าวสารข้อมูลจึงจำเป็นจะต้องมีระบบการจัดเก็บเพื่อให้การใช้ข่าวสารสะดวก รวดเร็ว และทันสมัย จึงเป็นเหตุให้มีการพัฒนาระบบข่าวสารให้เหมาะสม เรียกว่า Management Information System หรือ MIS

ระบบข่าวสารเพื่อการจัดการ (MIS) นี้อยู่บนพื้นฐานของการใช้คอมพิวเตอร์รวบรวมข้อมูลและส่งข่าวสารข้อมูลให้กับฝ่ายจัดการเพื่อทำการตัดสินใจ ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลมากเพียงพอที่จะใช้แก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า MIS คือ ระบบที่ออกแบบให้มีการจัดเตรียมข่าวสารข้อมูลให้กับผู้บริหารและเป็นกลไกของการบริหาร เพื่อจัดให้มีการใช้กระบวนการสื่อสารในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ..." (หน้า 190).

ระบบข่าวสารเพื่อการจัดการ (MIS) จะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณสมบัติที่สำคัญของการจัดทำระบบข่าวสารฯ ดังที่เอกสารประกอบการบรรยายวิชา PA 321 (PS 358) เทคโนโลยีการบริหาร ได้กล่าวถึงคุณสมบัติของระบบสารสนเทศเพื่อ

การจัดการ (MIS) ว่า “...ไม่ว่าจะเป็นระบบที่ใช้คอมพิวเตอร์ หรือระบบที่ทำด้วยมือ จะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ต่อเมื่อระบบนั้นมีคุณสมบัติ ดังนี้

- mealy (ทันเวลา / ทันสมัย) : การตัดสินใจที่ถูกต้องจะต้องอาศัย ข้อมูลที่ทันสมัยและข้อมูลที่ได้รับทันเวลา

- Accurate (ถูกต้อง) : ผู้บริหารจะต้องได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง ทั้งนี้ ข่าวสารที่คลาดเคลื่อนจะก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาด

- Concise (กะทัดรัด) : เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเท่านั้นที่จะต้องใช้ ในการตัดสินใจ และการบริหาร

- Relevant (เกี่ยวข้อง/คล่องจอง) : ในกรณีของการตัดสินใจเร่งด่วน ข่าวสารที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่จะต้องใช้ในตัดสินใจ ข่าวสารอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือนอก ประเด็นจะต้องถูกขจัดออก เพื่อความชัดเจนในการบริหาร

- Complete (สมบูรณ์) : ข่าวสารทุกประเภทที่มีความต้องการ นำมาใช้งานจะต้องมีความสมบูรณ์ ข่าวสารครึ่ง ๆ กลาง ๆ ย่อมทำให้ข้อมูลไม่ชัดเจน และอาจทำให้การบริหาร หรือการตัดสินใจผิดพลาดได้” (หน้า 15).

1.3 การบริหารงานภาครัฐที่ใช้ในปัจจุบัน

การบริหารระบบราชการไทยในยุคปัจจุบัน ได้นำวิธีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นหลัก ในหนังสือคู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ของสำนักงาน ก.พ. (2545) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์และปัจจัยที่จำเป็นของการนำระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ว่า “...มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น ผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีหน้าที่ควบคุมทิศทางการปฏิบัติงานขององค์กรให้มุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ โดยมีรายงาน ผลการปฏิบัติงานจากระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM Application) เป็นเครื่องช่วยให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานว่าเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ และใกล้บรรลุ วิสัยทัศน์ขององค์กรเพียงใด หากผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายผู้บริหารจะมีเวลาพอสำหรับการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรบรรลุวิสัยทัศน์...” (หน้า 4).

โดยมีปัจจัยที่จำเป็นเบื้องต้นสำหรับส่วนราชการ ไทยที่จะนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ ได้แก่

(1) **องค์กรมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์การปฏิบัติงาน**

การบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบัน มีองค์ประกอบและสภาวะแวดล้อมหลายด้านที่เป็นปัจจัยสำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรว่าจะสัมฤทธิ์ผลตามแผนงาน/โครงการ ตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นสภาพเศรษฐกิจ สังคมภายในประเทศและต่างประเทศ หรือนโยบายรัฐบาล ฯลฯ ความสามารถของผู้บริหารมีส่วนสำคัญและจำเป็นอย่างมากต่อการบริหารท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ในการบริหารงานให้บรรลุตามเป้าประสงค์ขององค์กร ผู้บริหารที่ดีจะต้องมีกระบวนการในการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่ดี ดังที่หนังสือการวางแผนกลยุทธ์ : ศิลปะการกำหนดแผนองค์กรสู่ความเป็นเลิศของวัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ กฤษณา สุวรรณภักดี และพรพรรณ ปรีชญานกุล (2548) กล่าวว่า "...กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Process) มี 5 ขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย

ขั้นตอนที่หนึ่ง การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environmental Analysis) โดยพิจารณา "จุดแข็ง - จุดอ่อน" ภายในองค์กรและ "โอกาส - อุปสรรค" จากภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยเงื่อนไขในระยะเวลาที่ผ่านมา และที่จะเป็นปัจจัยเงื่อนไขในอนาคต

ขั้นตอนที่สอง การจัดวางทิศทางขององค์กร (Establishing Organizational Direction)

- ในองค์กรภาครัฐ จะพิจารณาภารกิจขององค์กร (Organizational Mission) ซึ่งเน้นเหตุผลในการมีองค์กร และเป้าประสงค์ขององค์กร (Organizational Objectives) ซึ่งเน้นประโยชน์ที่ได้รับจากการมีองค์กร

- ส่วนในองค์กรภาครัฐกิจเอกชนนั้น จะพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร (Organizational Vision) ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางที่องค์กรต้องการไปให้ถึงภารกิจขององค์กร (Organizational Mission) และวัตถุประสงค์ขององค์กร (Organizational Objectives) ตามลำดับ

ขั้นตอนที่สาม การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) โดยพิจารณาออกแบบและเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงจากการวิเคราะห์ทางเลือกด้วยเทคนิคต่าง ๆ

ขั้นตอนที่สี่ การปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ (Strategy Implementation) โดยดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ให้เป็นไปอย่างราบรื่น โดยคำนึงโครงสร้างขององค์กร (Organizational Structure) และวัฒนธรรมขององค์กร (Organizational Culture) เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามที่พึงประสงค์

ขั้นตอนที่ห้า การควบคุมเชิงกลยุทธ์ (Strategic Control) โดยวิธีการติดตามผลการปฏิบัติงานและวิธีการประเมินผลกระบวนการและประเมินผลสำเร็จขององค์กร (หน้า 19).

(2) การได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารในการกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมของผลการปฏิบัติงาน

Balanced Scorecard เป็นระบบการบริหารที่ใช้ในภาคเอกชน ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้นำระบบดังกล่าวนี้มาใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักขององค์กรในการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้วยเห็นว่าระบบ Balanced Scorecard มีรูปแบบและวิธีการที่ช่วยให้การถ่ายทอดทิศทางขององค์กร กลยุทธ์ และเป้าหมาย ลงสู่การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ดีในการสื่อสารทั้งกลยุทธ์และผลงานสู่พนักงานทุกระดับในองค์กร อันจะนำไปสู่การพัฒนาผลงานอย่างต่อเนื่องต่อไป

ในหนังสือการบริหารกลยุทธ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรด้วยวิธี Balanced Scorecard ของสิทธิศักดิ์ พลภุญย์ปิติกุล (2546). ได้กล่าวถึง Balanced Scorecard ว่า “...เป็นระบบการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานแบบสมดุลรูปแบบหนึ่ง ประกอบด้วยมุมมองด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้” (หน้า 15).

ประโยชน์ที่สำคัญของ Balanced Scorecard คือ เป็นเครื่องมือที่ช่วยผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลากหลายให้สามารถรับทราบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่สำคัญขององค์กรได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว เป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องเสียเวลาไปกับข้อมูลจำนวนมาก อีกทั้งเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐแล้ว มุมมองของ Balanced Scorecard ก็ถูกปรับให้ยืดหยุ่นขึ้นกว่าเดิม คือ ไม่จำเป็นต้องมี 4 ด้านเสมอไป องค์กรที่นำเทคนิค Balanced Scorecard มาใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานสามารถปรับ

มุมมองให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความเหมาะสม โดยมุมมองที่กำหนดขึ้นควร
เอื้ออำนวยให้องค์กรสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียประ โยชน์ทุกกลุ่ม
(คูตาราง 2)

ตาราง 2 : ตัวแบบประยุกต์ของ Balanced Scorecard ที่ปรับใช้กับส่วนราชการไทย

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร	องค์ประกอบภายในองค์กร
ประชาชนผู้รับบริการ , นักวิชาการ , หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ , รัฐบาล ผู้มีส่วนได้เสียประ โยชน์	ความรู้ความสามารถของบุคลากร , ทักษะ , จริยธรรม , ขวัญและกำลังใจ , กระบวนการ ทำงาน , วัฒนธรรมองค์กร
นวัตกรรม	การเงิน
งานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ , การ พัฒนาระบบงาน , การสร้าง เครือข่าย , ระบบการตรวจค้น ข้อมูล , ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ , การ ป้องกันการทุจริตและประทุพติมิชอบ	ความประหยัด , ความมี ประสิทธิภาพ , ความคุ้มค่าของการใช้ ทรัพยากร , การใช้งบประมาณให้ตรงตาม วัตถุประสงค์ , การตรวจสอบป้องกันการ รั่วไหล

ที่มา : สำนักงานกพ. (2545, หน้า 16).

อย่างไรก็ตาม การนำระบบบริหารซึ่งแต่เดิมเป็นการนำแนวคิดในการ
บริหารงานภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้กับองค์กรภาครัฐ หรือองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร ย่อมมี
ปัญหาและอุปสรรคที่แตกต่างจากองค์กรที่มุ่งผลกำไรอยู่หลายประการ ดังที่สิทธิศักดิ์
พลฤษ์ปิติกุล (อ้างแล้ว, 2546). ได้ยกตัวอย่างไว้ ดังนี้

1. พนักงานมักจะรู้สึกว่ามี ความมั่งคั่งสูง และต่อต้านการ
เปลี่ยนแปลง
2. พนักงานรู้สึกว่าระบบนี้ทำให้เกิดความไม่มั่นคงต่อสถานการณื
ทำงาน เพราะมีการวัดผลงานอย่างจริงจัง
3. พนักงานมักจะอ้างว่าที่ทำวัดผลงานลำบาก เช่น คุณภาพชีวิต
ของประชาชนดีขึ้นจะวัดได้อย่างไร จึงขอยกมาเป็นข้ออ้างที่จะได้ทำระบบนี้ ซึ่งที่จริง
แล้วไม่เป็นเช่นนั้น ผลงานทุกอย่างสามารถแปลงเป็นตัวชี้วัดผลงานได้ทั้งสิ้น

4. วัฒนธรรมในการทำงานเป็นอุปสรรค เช่น ระบบอุปถัมภ์ ระบบที่นอกรีตทำให้การประเมินและติดตามผลงานล้มเหลว
5. มักจะมีข้ออ้างตลอดเวลาเรื่องระเบียบของทางราชการว่าทำให้การผูกโยงระบบให้รางวัลกับผลงานเป็นไปได้
6. พนักงานมักจะคิดตลอดเวลาว่า การวางระบบการบริหารงานใหม่นี้เป็นแฟชั่นชั่วคราว พอเปลี่ยนผู้บริหารหรือมีการโยกย้ายตามวาระเด็ยาก็เลิก
7. พนักงานรู้สึกว่าเป็นการจับผิด พอผลงานออกมาไม่ดีตามเป้า ก็จะถูกลงโทษซึ่งจิตวิญญาณและวิถีคิดอันนี้จะแตกต่างจากองค์กรที่มุ่งผลกำไร โดยสิ้นเชิง เพราะในองค์กรเหล่านั้น พนักงานทุกคนจะคิดตลอดเวลาว่าการสร้างผลงานคือความมั่นคงของหน้าที่การงาน ซึ่งผู้บริหารขององค์กรต้องมีความเข้าใจ ออกทน และทำให้พนักงานตระหนักอย่างแท้จริงว่าได้นำผลลัพธ์หรือผลงานที่ได้มาใช้พัฒนาองค์กรในเชิงบวก ไม่ใช่การลงโทษ
8. พนักงานมักจะมีความรู้สึกว่าสร้างผลงานเพิ่มขึ้นก็ไม่เห็นได้อะไรกลับมา ซึ่งหากผู้บริหารองค์กรไม่สามารถสร้างแรงกระตุ้นเชิงบวกหรือมีการผูกโยงระบบให้รางวัลกับระบบวัดผลงานได้แล้ว จะเป็นอุปสรรคสำหรับความสำเร็จที่ยั่งยืน (หน้า 113).

(3) การบริหารงานโดยระบบข่าวสารข้อมูล

การบริหารงานโดยระบบข่าวสารข้อมูลนับวันจะทวีความสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริหารในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับที่องค์กรภาครัฐในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบข่าวสารข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผน การวางแผน การวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐลงสู่พื้นที่อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นพลวัตร ดังที่ วรเดช จันทรสร และสมบัติ อยู่เมือง ได้กล่าวถึงความหมายของระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ไว้ในหนังสือระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในการบริหารภาครัฐ GIS In Government (2545). ว่า “...หมายถึง กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ในการบริหารจัดการข้อมูลในเชิงพื้นที่ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ประโยชน์ในการรวบรวม จัดเก็บ และการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ

ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System) นับเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศแขนงหนึ่งที่มีความพิเศษและมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างไปจากระบบสารสนเทศชนิดอื่น ๆ โดยเฉพาะความสามารถในการเชื่อมโยงข้อมูลเชิงพื้นที่ เข้ากับข้อมูลเชิงบรรยายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งความสามารถในการวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเชิงพื้นที่ในรูปแบบของแผนที่ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทน อ้างอิงตำแหน่งกับพื้นผิวโลกจริง ซึ่งผู้ใช้สามารถทำการเรียกค้นข้อมูลได้จากแผนที่ที่เห็น โดยตรง และสามารถทำการเรียกค้นข้อมูลได้จากแผนที่ที่เห็น โดยตรง และสามารถนำข้อมูลจากหลากหลายรูปแบบมาทำการวิเคราะห์ร่วมกัน...” (หน้า 7 และหน้า 9).

การนำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มาใช้ในองค์กรมีระดับของการพัฒนาทางด้านการบริหาร ดังนี้ (ดูตาราง 3)

ตาราง 3: ระดับของการพัฒนาทางด้านการบริหาร GIS

ระยะเริ่มต้น	ระยะปานกลาง	ระยะก้าวหน้า
1. ผู้ใช้ส่วนบุคคลมีการเริ่มต้นใช้คอมพิวเตอร์ช่วยในการทำงาน	1. มีฐานข้อมูลขององค์กรและมีการปรับปรุงข้อมูลใหม่เพิ่มเติม	1. ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลทางด้าน GIS
2. ใช้ GIS ในการนำเข้าและจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่	2. มีการวางแผนในการลดและกำจัดข้อมูลที่ซ้ำซ้อนในการจัดเก็บข้อมูลขององค์กร	2. มีมาตรฐานกลางของแผนที่ในแต่ละชั้นข้อมูลระหว่างหน่วยงาน
3. เพราะยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ดังนั้น ฟังก์ชันในการใช้งานจึงไม่ซับซ้อนมากนัก เช่น ใช้ในการจัดเก็บข้อมูล	3. มีกลุ่มผู้ใช้หรือบุคลากรที่ทำหน้าที่หรือรับผิดชอบในการสร้างแผนที่ฐานให้กับหน่วยงาน	3. สามารถเข้าถึง GIS ได้จากหน่วยงานส่วนกลาง
4. ยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญในองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ข้อมูลระบบ GIS	4. ชั้นข้อมูลต่างๆ ของแผนที่ได้รับการปรับให้อยู่ใน	4. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อมูลใน GIS
		5. มีการจัดแบ่งทีมงานผู้เชี่ยวชาญ GIS ออกเป็นแขนงต่างๆ

ตาราง 3: ระดับของการพัฒนาทางด้านการบริหาร GIS (ต่อ)

ระยะเริ่มต้น	ระยะปานกลาง	ระยะก้าวหน้า
	มาตรฐานเดียวกันกับแผนที่ฐาน	6. กำจัดการจัดเก็บข้อมูลการจัดซื้อที่ซ้ำซ้อน 7. ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดทำฐานข้อมูล GIS

ที่มา : วรเดช จันทรร และสมบัติ อยู่เมือง (2545, หน้า 49).

การประยุกต์ใช้ระบบ GIS ในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น จะช่วยให้องค์กรสามารถบริหารจัดการข้อมูล ประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยวางแผนการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของผู้บริหาร และใช้เป็นเครื่องมือในการติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานและแผนงานไปปฏิบัติได้

(4) การมอบหมายเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ชัดเจน

การมอบหมายงานเป็นกระบวนการบริหารงานขั้นสำคัญขั้นหนึ่งซึ่งผู้บริหารระดับหัวหน้าจำเป็นต้องปฏิบัติในหน่วยงานทุกหน่วยงานย่อมต้องมีการแบ่งงานกันทำให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ เพื่อให้งานนั้นบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ จึงต้องมีหัวหน้ารับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานนั้นเป็นขั้น ๆ ไปตามสายงานบังคับบัญชา ผู้บริหารคนใดที่ทำงานเพียงคนเดียวก็จะไม่ได้ชื่อว่าเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาที่แท้จริง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานจะต้องเรียนรู้เทคนิคของการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติ ดังที่ ปรีชา คงฤทธิ์ศึกษากรและคณะ (อ้างถึงในยุทธการ โภยากุล 2540) กล่าวว่า "...ผู้บังคับบัญชาจำเป็นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในงานที่ตนบังคับบัญชาก็อาจจะประสบผลสำเร็จได้ ถ้ามีความสามารถในการรู้จักใช้คนให้ตรงกับความสามารถ และสิ่งหนึ่งที่นักบริหารหรือผู้บังคับบัญชาจะต้องตระหนักไว้เสมอก็คือ "อำนาจและหน้าที่มอบหมายกันได้ แต่ความรับผิดชอบนี้มอบให้แก่อันไม่ได้" (หน้า 27-28).

การมอบหมายงานที่ดีจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ (เอกชัย กี่สุขพันธ์ อ้างถึงใน ยุทธการ โกษากุล, 2540). ดังนี้

- 1) ผู้บริหาร มีหน้าที่ ได้แก่
 - 1.1) กำหนดนโยบายและทิศทางการทำงานที่ชัดเจนว่าต้องการอะไร
 - 1.2) กำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจในการตัดสินใจที่ชัดเจนและทราบทั่วกัน
 - 1.3) สนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีโอกาสในการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายไปปฏิบัติงานอย่างจริงจัง
 - 1.4) กำหนดระบบการควบคุมคุณภาพ การติดตามผล และการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถวัดประเมินให้เห็นผลชัดเจน
- 2) ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน มีคุณสมบัติ ได้แก่
 - 2.1) ความรู้ความสามารถหรือศักยภาพในการปฏิบัติเพียงพอและเป็นที่ยอมรับ
 - 2.2) ควรเป็นผู้ที่มีแรงจูงใจไม่สัมฤทธิ์ในการทำงานสูง
 - 2.3) ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ
- 3) สภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่เอื้ออำนวย ได้แก่
 - 3.1) ทรัพยากรการบริหารที่จะสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานสามารถปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายมีเพียงพอหรือมีข้อจำกัดอะไรบ้าง
 - 3.2) ได้รับการสนับสนุนจากเพื่อนร่วมงาน (หน้า 28).

2. แนวคิดในการคุ้มครอง

2.1 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงาน

ศุภาศิริ วสวงศ์ ได้กล่าวถึงแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานไว้ในบทคัดย่อโครงการวิจัย เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษาเฉพาะกรณี โรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ (2533). ว่า

“...ในการพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมเป็นธรรมดาที่จะเกิดกลุ่มบุคคลขึ้นสองฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ตรงข้ามกัน กล่าวคือ กลุ่มผู้ประกอบการหรือผู้จัดการเรียกว่า

ฝ่ายนายจ้าง ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาสูงกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เรียกว่าฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาต่ำกว่า ฝ่ายนายจ้างย่อมมุ่งถึงผลกำไรสูงสุดจากการประกอบการ เพื่อให้คุ้มค่ากับเงินที่ลงทุนไปและในขณะที่เดียวกันฝ่ายลูกจ้างก็ย่อมมุ่งหวังที่จะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มกับแรงงานและค่าครองชีพ แต่เนื่องจากนายจ้างมีอำนาจในการต่อรองมากกว่าลูกจ้าง นายจ้างจึงเป็นฝ่ายได้เปรียบในการกำหนดเงื่อนไขในการจ้างและการทำงาน รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการให้ความคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยการกำหนดกฎหมายขึ้นมาเป็นมาตรฐานในการใช้แรงงาน และมีการตรวจตราดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย...” (หน้า III).

2.2 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับการมีอยู่ของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” และ “งานเกษตรกรรม” ซึ่งแม้จะสร้างความเจริญเติบโตให้ระบบเศรษฐกิจและเป็นแหล่งรองรับงานที่สำคัญของการจ้างงานนอกระบบ แต่ในทางกลับกันก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาภัยกับแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมในหลายประการ

การกำหนดมาตรการและกลไกด้านกฎหมายได้ถูกนำมาใช้ในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ด้วยถูกคาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้ได้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เองก็ได้ตราอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ (Recommendation) ในเรื่องการรับงานไปทำที่บ้านไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 คือ อนุสัญญา ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996 และข้อแนะนำ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน อนุสัญญา ฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม และข้อแนะนำ ฉบับที่ 133 ว่าด้วยการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการให้ความคุ้มครองเช่นกัน ด้วยเพราะเห็นว่าแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมเป็นหนึ่งในกลุ่มของแรงงานนอกระบบซึ่งคือโอกาสทางสังคมและไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเพียงพอ ดังการให้คำจำกัดความขอบข่ายของเศรษฐกิจนอกระบบและเกณฑ์ในการ

พิจารณาลักษณะของการจ้างงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ : ILO (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2005, หน้า 69-70) สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ประการแรก คำจำกัดความขอบข่ายของเศรษฐกิจนอกระบบ จากมติที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในปี 2002 ที่ได้ขยายแนวคิดในการรวมเอากิจการและความสัมพันธ์ของงานเข้าด้วยกันว่าหมายถึง “กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่กระทำโดยแรงงานและหน่วยเศรษฐกิจที่ในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติแล้ว การจัดการของภาครัฐไม่สามารถทำได้ครอบคลุมทั้งหมดหรือครอบคลุมไม่ทั่วถึง กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ไม่ได้ระบุอยู่ในกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ากิจกรรมเหล่านี้ดำเนินการนอกเหนือการควบคุมของกฎหมาย หรือในทางปฏิบัติกฎหมายยังไม่ครอบคลุม ซึ่งหมายความว่าถึงแม้จะเป็นงานที่ทำในระบบ แต่กฎหมายไม่สามารถปรับใช้หรือควบคุมกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรืออาจหมายถึงกฎหมายไม่สนับสนุนกิจกรรมเหล่านี้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม เป็นภาระ หรือก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่มากเกินไป” และ

ประการที่สอง ลักษณะของการจ้างงานนอกระบบสามารถพิจารณาได้จากความปลอดภัยและความมั่นคงที่จำเป็น 7 ประการที่คนเหล่านี้มักจะถูกปฏิเสธ

1. ความมั่นคงด้านตลาดแรงงาน (โอกาสในการมีงานทำที่เพียงพอผ่านการจ้างงานระดับสูง ที่ได้รับการประกันจากนโยบายเศรษฐกิจมหภาค)
2. ความมั่นคงในการมีงานทำ (การปกป้องจากการถูกไล่ออกโดยมิชอบ, การมีกฎเกณฑ์ในการจ้างและเลิกจ้าง, ความมั่นคงในการทำงานที่ปรับใช้ได้กับความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ)
3. ความมั่นคงในงาน (ตลาดที่ออกแบบเฉพาะสำหรับการทำงานหรือ “อาชีพ” นั้น ๆ , โอกาสในการพัฒนาการให้ความสำคัญกับคำว่าอาชีพโดยการพัฒนาความสามารถของตน)
4. ความปลอดภัยในตัวเอง (การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยในที่ทำงาน โดยมีกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพ, การจำกัดเวลาทำงาน ฯลฯ)
5. ความมั่นคงในการได้รับการฝึกฝนทักษะต่าง ๆ (โอกาสในการได้รับและฝึกฝนทักษะด้วยวิธีการใหม่ ๆ รวมถึงการฝึกงานและการอบรมพนักงาน)
6. ความมั่นคงด้านค่าตอบแทน (การได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอ)

7. การมีตัวแทน (ปกป้องสิทธิในการออกความเห็นของแรงงานใน ตลาดแรงงานผ่านทางสหภาพแรงงานที่เป็นอิสระและองค์กรของนายจ้างและการทำให้ เป็นประเด็นทางสังคม)

2.3 แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงาน

หนังสือการบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2547-2548 ซึ่งจัดทำโดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2548). ได้กล่าวถึงแนวคิดในการคุ้มครองแรงงาน นอกระบบของกรมฯ ไว้ว่า “...กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานภาคนอกระบบที่นับวันจะมีความสำคัญต่อระบบ เศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศกระจายกันทำงานทั้งในเมืองและ ในชนบท ไม่มีกฎหมายแรงงานมาคุ้มครอง ดังนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครอง โดยเฉพาะแรงงานในงานที่รับไป ทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม โดยมีเหตุผลที่สำคัญ คือ

1. ในจำนวนกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ 34.90 ล้านคน มีกำลัง แรงงานที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายเพียง 9.96 ล้านคน นอกนั้นเป็นผู้ที่ทำงานอยู่ใน ภาคเศรษฐกิจนอกระบบประมาณ 24.42 ล้านคน ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดย ส่วนหนึ่งจะเป็นแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านประมาณ 5.9 แสนคน และแรงงานรับจ้าง ในงานเกษตรกรรมประมาณ 2.3 ล้านคน

2. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการบัญญัติให้ ประเทศภาคีสมาชิกดำเนินการขยายการคุ้มครองแรงงานไปสู่แรงงานในงานที่รับไปทำ ที่บ้าน ฉบับที่ 177 และข้อเสนอ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้านขึ้น โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการยกระดับมาตรฐานของแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านใน ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าตอบแทน ความปลอดภัยในการทำงานให้ใกล้เคียงกับ มาตรฐานของแรงงานในระบบโรงงานที่เป็นมาตรฐานสากล

3. ในปี 2512 ได้มีการบัญญัติอนุสัญญา ฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจ แรงงาน (ภาคเกษตร) โดยให้มีหน่วยงานในส่วนกลางดูแลเรื่องการตรวจคุ้มครองแรงงาน การกำหนดจำนวนผู้ตรวจแรงงานให้มีความเหมาะสมกับจำนวนแรงงานภาคเกษตร และ บังคับใช้กฎหมายโดยการลงโทษสถานประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม โดยระบุให้มีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม

5. เครือข่ายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบและองค์กรพัฒนาเอกชนได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

ด้วยเหตุนี้จึงได้นำไปสู่การร่างกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ใน 2 กลุ่มแรก คือ แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมก่อน โดยการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547..." (หน้า 18-19).

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย

(1) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 8 กันยายน 2547 กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน มีสาระสำคัญดังนี้

(1.1) กำหนดให้การคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามลักษณะของงานที่กำหนดนิยามไว้ คือ งานที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของในบ้านของลูกจ้างหรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบการของนายจ้างตามที่ได้ตกลงกันเพื่อรับค่าจ้าง โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน และโดยปกติการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง

(1.2) กำหนดให้นายจ้างผู้ที่ส่งมอบงานและวัตถุดิบให้ลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้าน โดยตกลงจ่ายค่าจ้างให้ต้องแจ้งพนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันส่งมอบงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

(1.3) กำหนดให้นายจ้างจัดทำสัญญาเป็นหนังสือมอบให้ลูกจ้าง 1 ชุด นายจ้างเก็บไว้ 1 ชุด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- ก. วัน และสถานที่ที่ทำสัญญาจ้าง
- ข. ชื่อตัว ชื่อสกุล อายุ และที่อยู่ของนายจ้างและลูกจ้าง
- ค. ที่ตั้งสถานประกอบการกิจการของนายจ้างและสถานที่ทำงานของลูกจ้าง
- ง. ประเภท ลักษณะ และสภาพของงานที่ส่งมอบให้แก่ลูกจ้าง
- จ. วันและสถานที่ที่นายจ้างส่งมอบงานให้แก่ลูกจ้าง
- ฉ. อัตราค่าจ้าง และการหักค่าจ้าง
- ช. วันและสถานที่ที่นายจ้างจ่ายค่าจ้าง
- ซ. วันและสถานที่ที่นายจ้างรับมอบงานจากลูกจ้าง

(1.4) กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างส่งมอบงานให้นายจ้าง

(1.5) ห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้างซึ่งต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เว้นแต่เป็นการหักตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้

(1.6) ห้ามมิให้นายจ้างส่งมอบงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยให้ลูกจ้างทำ

(1.7) ให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานและกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการทำงาน ทั้งนี้ ตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(2) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 เมษายน 2548 กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม มีสาระสำคัญดังนี้

(2.1) กำหนดนิยามงานเกษตรกรรมไว้ หมายถึง งานเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมงที่มีใช้การประมงทะเล การป่าไม้ และการทำนาเกลือสมุทร

(2.2) กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับแก่นายจ้างในงานเกษตรกรรม ซึ่งมีได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและไม่ได้ให้ลูกจ้างดังกล่าวทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว หากเป็นงานเกษตรกรรมที่นายจ้างจ้างลูกจ้างตลอดปี และมีลักษณะงานที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานเกษตรกรรม นายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งฉบับ

(2.3) กฎกระทรวงฉบับนี้ กำหนดให้การคุ้มครองลูกจ้างในงานเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขงมาตรา ได้แก่

○ หมวดบททั่วไป 15 มาตรา เช่น เงินประกัน, ความรับผิดชอบของนายจ้างที่เป็นผู้รับเหมาช่วง, การเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง, ความเท่าเทียมกันต่อลูกจ้างหญิงและชาย และการล่วงเกินทางเพศ

○ หมวดการใช้แรงงานทั่วไป 1 มาตรา เรื่องห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงาน ยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเซ็นของหนักเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และการกำหนดอัตราน้ำหนักที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานได้ซึ่งได้กำหนดอัตราน้ำหนักโดยเฉลี่ยต่อลูกจ้าง 1 คน ดังนี้

- 20 กก. สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กหญิงอายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี

- 25 กก. สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กชายอายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี

- 25 กก. สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง

- 55 กก. สำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นชาย

กรณีอัตราน้ำหนักเกิดอัตราน้ำหนักที่กล่าวข้างต้นให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องทุ่นแรงที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง

○ หมวดการใช้แรงงานหญิง 6 มาตรา (ทั้งหมด)

○ หมวดการใช้แรงงานเด็ก 3 มาตรา เช่น ห้ามมิให้จ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เว้นแต่เป็นงานเบาที่ไม่เป็นอันตราย และเด็กที่อายุเกิน 13 ปี แต่ยังไม่ถึง 15 ปี นายจ้างสามารถจ้างได้ในช่วงปิดภาคเรียนในงานเบาที่ไม่เป็นอันตราย, เวลาทำงานห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 - 06.00 น.

เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย, ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้กับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เด็ก และห้ามเรียกหรือรับเงินประกันจากฝ่ายลูกจ้างเด็ก เป็นต้น

○ หมวดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด 5 มาตรา เช่น การจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมกันของลูกจ้างหญิงและชาย, การจ่ายค่าจ้างเป็นเงินตราไทย, สถานที่การจ่ายค่าจ้างต้องจ่ายสถานที่ที่ลูกจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น, กำหนดการจ่ายค่าจ้าง และการหักค่าจ้าง เป็นต้น

○ หมวดความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน 8 มาตรา เช่น การออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานให้นายจ้างดำเนินการในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย, การเข้าตรวจของพนักงานตรวจแรงงาน, การออกคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งในกรณีพบว่า นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในการบริหารและจัดการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย, การเข้าตรวจ, การออกคำสั่ง และการอุทธรณ์คำสั่งในกรณีพบว่า นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 เป็นต้น

○ หมวดการควบคุม 4 มาตรา เช่น กรณีที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป นายจ้างต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทย และเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการภายใน 15 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างเข้าทำงานและจัดทำเอกสารการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดเก็บไว้ไม่น้อยกว่า 2 ปี เป็นต้น หากมีลูกจ้างน้อยกว่าสิบคนก็ไม่ต้องจัดทำเอกสารดังกล่าวข้างต้น

○ หมวดการยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง 3 มาตรา เช่น เรื่องการยื่นคำร้อง, การพิจารณาคำร้อง, การออกคำสั่ง และการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน

○ หมวดกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง 8 มาตรา เช่น เรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์ลูกจ้างและการยึด आयัด เพื่อนำส่งเงินสมทบ เป็นต้น

○ หมวดพนักงานตรวจแรงงาน 4 มาตรา ว่าด้วยการเข้าตรวจสถานที่ประกอบกิจการของพนักงานตรวจแรงงาน

○ หมวดการส่งหนังสือ 1 มาตรา ว่าด้วยวิธีการส่งคำสั่ง หรือหนังสือของอธิบดี หรือพนักงานตรวจแรงงานซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(2.4) สิทธิในการหยุดพักผ่อนของลูกจ้าง ซึ่งทำงานติดต่อกัน มาแล้วครบ 180 วัน มีสิทธิหยุดได้ไม่น้อยกว่า 3 วันทำงาน โดยได้รับค่าจ้าง หากนายจ้างให้ ลูกจ้างมาทำงานในวันหยุดพักผ่อน นายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้น ไม่น้อยกว่า 1 เท่า

(2.5) การลาป่วยลูกจ้างลาได้เท่าที่ป่วยจริง นายจ้างจ่ายค่าจ้างในวัน ลาป่วยตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ไม่เกิน 15 วันทำงาน

(2.6) กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มอย่างเพียงพอ และถ้าจัดที่พักให้จะต้องถูกสุขลักษณะ และปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง

(3) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตรวจ แรงงาน กับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 22 บัญญัติว่า “งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่งและงานอื่นตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่าง ๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

(4) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535

มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคล หนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลง จะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

มาตรา 587 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างทำของนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคล หนึ่งเรียกว่า ผู้รับจ้าง ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น”

มาตรา 588 บัญญัติว่า เครื่องมือต่าง ๆ สำหรับใช้ทำการงานให้สำเร็จ นั้นผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหา

มาตรา 797 บัญญัติว่า อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือ สัญญาซึ่งให้บุคคล หนึ่งเรียกว่าตัวแทนมีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการ คั้งนั้น

(5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

มาตรา 33 บัญญัติว่า “ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน

ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป”

มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตาม 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน

หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับตามมาตรา 54 ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

3.2 อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

(1) อนุสัญญา ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้ คือ การบัญญัตินิยามความหมายและขอบเขตของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ ทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้รับงานไปทำที่บ้านในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมองค์การ โดยตนเองเป็นผู้เลือกเองและในการเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การนั้น การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ การคุ้มครองในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การกำหนดค่าตอบแทน การคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย อายุขั้นต่ำในการจ้างงานหรือรับเข้าทำงาน และการคุ้มครองการคลอดบุตร

นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องการเก็บข้อมูลเพื่อเป็นสถิติด้านแรงงาน การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง และคนกลาง การตรวจแรงงานและแนวปฏิบัติ ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิด

(2) ข้อแนะ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน

สาระสำคัญของข้อแนะฉบับนี้ เป็นการกำหนดนิยามความหมายและขอบเขตการบังคับใช้ การควบคุมงานที่รับไปทำที่บ้าน การกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการทำงาน การให้สิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง การกำหนดอัตรา

ค่าตอบแทน สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก และ วันลา การประกันสังคมและการคุ้มครองการคลอดบุตร การคุ้มครองการเลิกจ้าง การยุติข้อพิพาท รวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

จากการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ www.ilo.org พบว่า ปัจจุบันประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 180 ประเทศ มีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้านแล้ว 5 ประเทศ คือ อัลบาเนีย อาร์เจนตินา ฟินแลนด์ ไอส์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์ (ข้อมูล ณ 13 กุมภาพันธ์ 2550)

(3) อนุสัญญา ฉบับที่ 129 ว่าด้วยการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดคำนิยามของสถานประกอบการในงานเกษตรกรรม การกำหนดขอบเขตและแนวทางในการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม การกำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรมในการเข้าตรวจ การสัมภาษณ์นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการและผู้เกี่ยวข้อง การตรวจสอบเอกสารหลักฐาน การตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ อำนาจในการควบคุมและออกคำสั่ง ในกรณีที่มีเหตุผลเพียงพอที่จะเชื่อว่าสถานประกอบการเกษตรกรรม มีการวางรูปแบบวิธีการทำงาน หรือการใช้วัสดุ สิ่งของที่เป็นอันตรายที่คุกคามต่อสุขภาพหรือความปลอดภัย บดลงโทษ

(4) ข้อแนะ ฉบับที่ 133 ว่าด้วยการตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม

สาระสำคัญของข้อแนะฉบับนี้ เป็นการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจแรงงานในงานเกษตรกรรม แนวทางในการตรวจแรงงาน หน้าที่ของนายจ้างในงานเกษตรกรรม และการรายงานผลการตรวจแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยสถิติข้อพิพาทแรงงาน ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหารวมถึงแนวทางการดำเนินงานของประเทศผู้ให้สัตยาบัน

จากการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ www.ilo.org พบว่า ปัจจุบันมีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 129 แล้ว 13 ประเทศ คือ ประเทศอาเจนตินา เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมันนี อิตาลี โมร็อกโก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ สวีเดน และอุรุกวัย (ข้อมูล ณ 13 กุมภาพันธ์ 2550)

4. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

4.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 - 2544

สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การกำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งการพิจารณาขยายขอบเขตการให้การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน นอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยรัฐจะต้องให้การสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน สนับสนุนในเรื่องการพัฒนาองค์กรและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง

4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 - 2549

สาระสำคัญของแผนฉบับนี้ คือ การกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม โดยการกำหนดหน้าที่ของรัฐในด้านแรงงานว่าจะต้องผลิตกำลังคนและฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน เทคโนโลยีสมัยใหม่และพร้อมเข้าสู่เศรษฐกิจยุคใหม่ รวมทั้งการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ

4.3 สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2549)

สาระสำคัญของแผนพัฒนาแรงงานฉบับนี้ก็คือ การให้ความสำคัญกับเรื่องการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการจ้างงานลักษณะอื่น ได้แก่ กลุ่มรับเหมาช่วง กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มแรงงานภาคเกษตรและกลุ่มในภาคเศรษฐกิจอื่นไว้ เป็นแผนงานที่จะต้องดำเนินการในอนาคต

4.4 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545

สาระสำคัญของกฎกระทรวงฯ คือ การบัญญัติภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน โดยกำหนดให้กรมฯ มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย

และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การแรงงานสัมพันธ์ การรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และการสวัสดิการแรงงาน โดยการพัฒนามาตรฐาน รูปแบบ กลไก มาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน และแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้าและพัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ในการดำเนินการกิจให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลแรงงานทั้งในระบบ และนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยกำหนดให้สำนักคุ้มครองแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทาง มาตรการและวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งควบคุม ดูแลนายจ้าง ลูกจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

5. การศึกษา/วิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 รายงานการศึกษา โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดย นฤมล นิราทร ชไมพร รุ่งฤกษ์ฤทธิ์ สุชาติ สนามชวค และคณะ(2550). ได้กล่าวไว้ในบทสรุปผู้บริหารว่า “...ประเด็นสำคัญที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบต้องให้ความสำคัญ คือ

(1) การตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

(2) การนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ “เศรษฐกิจนอกระบบ” สามารถทำได้โดยถือว่า เศรษฐกิจภาคนี้สร้าง “ภูมิคุ้มกัน” ให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงต้องกระทำไม่เพียงด้วย “ความรู้” เท่านั้น แต่ต้องเป็นความรู้ในลักษณะที่ “รู้เท่าทัน” ต่อความสำคัญของเศรษฐกิจนอกระบบ พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลก บริบทเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของไทย

(3) การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ ควรพัฒนาการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” เพื่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของแรงงานเป็นหลัก

(4) การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบควรเริ่มต้นจากการพิจารณาคุณลักษณะของแรงงานนอกระบบในภาพรวมซึ่งมีความหลากหลายโดยธรรมชาติ ทั้งนี้

เพื่อให้สามารถพิจารณายุทธศาสตร์ในภาพรวมและกลุ่มเป้าหมายในการทำงานได้ชัดเจน จากนั้นจึงพิจารณาคุณลักษณะของแรงงานแต่ละกลุ่ม

(5) กระทรวงแรงงานมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งต้องทำงานเชื่อมประสานในลักษณะการสร้างภาคีในการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) กรอบแนวคิดของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบควรเน้นที่ “การคุ้มครอง” “ส่งเสริม” และ “พัฒนา” อันเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดการกับความเสี่ยง และลดความเปราะบางของแรงงาน

(7) ผู้บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และเจ้าหน้าที่ต้องเข้าใจความแตกต่างของ “เนื้องาน” ระหว่างการบริหารจัดการแรงงานในระบบ ซึ่งมีนายจ้างเป็นภาคีการทำงานที่สำคัญกับแรงงานนอกระบบซึ่งไม่มีนายจ้างชัดเจน และความหลากหลายของแรงงานนอกระบบทำให้การบริหารจัดการจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก

(8) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจำเป็นต้องเข้าใจทั้งคุณลักษณะของแรงงาน สักยภาพของแรงงาน และปัญหาที่แรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ เผชิญอยู่ ซึ่งจะช่วยให้มาตรการใด ๆ ที่จะกำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนา เป็นไปโดยสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบ

(9) การนำกรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาใช้พึงกระทำด้วยความระมัดระวัง และต้องพิจารณาถึงกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการเสริมพลังให้ทำงานได้เต็มที่ แทนที่จะจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจะนำไปสู่การทำงานที่ซ้ำซ้อนและลดทอนความเข้มแข็งของกลไกหรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ในขณะเดียวกันต้องระมัดระวังการใช้คำต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น ไม่ได้ใช้คำว่า “สหภาพแรงงาน” สำหรับการรวมตัวของแรงงานนอกระบบ

(10) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติควรกำหนดเป้าหมายในระยะต้นและระยะยาว ในระยะต้น 2 ปีแรก (2550-2551) ควรให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดย

- ระบุบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของกระทรวงแรงงานต่อแรงงานนอกระบบ

- เสริมสร้างความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้แก่ผู้บริหาร หัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ โดยการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ความแตกต่างของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบ รวมถึงทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาแรงงานนอกระบบ ทักษะในการทำงานเชิงภาคี ฯลฯ

- จัดทำโครงการนำร่องบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในพื้นที่ที่เป็นจังหวัดนำร่องในภูมิภาคต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ที่กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลัก ทั้งนี้ เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน การเลือกพื้นที่โครงการนำร่องอาจใช้เกณฑ์จำนวนและประเภทของแรงงานนอกระบบ ตลอดจนความพร้อมของบุคลากร จากนั้นประเมินผลสรุปเป็นบทเรียนเพื่อขยายผลการทำงานในวงกว้าง

- กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกันต่อบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์ที่กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้บรรจุแผนยุทธศาสตร์เหล่านี้ไว้ในยุทธศาสตร์การทำงานของตน

- พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ กำหนดข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอให้หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลอยู่แล้ว จัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมตามความจำเป็น ขณะเดียวกันสนับสนุนให้แต่ละจังหวัดจัดเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบที่จำเป็นแต่ยังไม่ได้มีการจัดเก็บ

- ศึกษาความเป็นไปได้ในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ ในการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในการออกกฎหมายคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับกฎหมายฉบับสำคัญหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546” (หน้า (5) - (6)).

นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ “...จัดทำยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน ให้มีความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บไว้แล้ว และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ การสร้างกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างกลไกการทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ” (หน้า (7)).

5.2 รายงานผลการศึกษา เรื่อง “สภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม” โดยบริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด นำเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, (2549). การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและสภาพการจ้าง สภาพการทำงานในแต่ละประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงาน แหล่งการจ้างงาน สถานประกอบกิจการของนายจ้าง สถานที่ทำงานของลูกจ้าง รวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการทำงาน โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีฐานข้อมูลในการให้ความคุ้มครอง ตลอดจนเป็นแนวทางในการปรับปรุงแนวการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้คณะผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ใน 76 จังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 15,764 ตัวอย่าง ประกอบด้วยนายจ้าง/คนกลางในงานที่รับไปทำที่บ้าน จำนวน 298 ราย ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน จำนวน 3,710 ราย นายจ้างในงานเกษตรกรรม จำนวน 1,243 ราย และลูกจ้างในงานเกษตรกรรม จำนวน 10,513 ราย สรุปผลการศึกษา ดังนี้

(1) การรับงานไปทำที่บ้าน สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- สภาพการจ้างและสภาพการทำงาน ลูกจ้างส่วนใหญ่รับงานจกนายจ้างโดยตรงและรับงานจากคนกลาง การจ้างงานไม่มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจา อีกทั้งการกำหนดอัตราค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยนายจ้าง/คนกลาง สำหรับเครื่องมือ/อุปกรณ์ในการทำงานและวัตถุดิบ ส่วนใหญ่นายจ้าง/คนกลางเป็นผู้จัดหา ทั้งนี้ การทำงานดังกล่าวลูกจ้างส่วนใหญ่จะทำงานวันละไม่เกิน 7 ชั่วโมง และทำงานสัปดาห์ละ 6 วัน

- สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน ลูกจ้างส่วนใหญ่จะทำงานที่บ้านของตนเองซึ่งมีความมั่นคงแข็งแรง มีแสงสว่างเพียงพอและมีอากาศถ่ายเทสะดวก งานที่ลูกจ้างรับมาทำส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ไม่เกี่ยวกับงานผลิต ประกอบ บรรจุ แปรรูปวัตถุดิบหรือวัตถุดิบ และเนื่องจากไม่มีการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่หรือวัตถุดิบอันตราย ทำให้ลูกจ้างส่วนมากไม่เคยประสบอันตรายจากการทำงาน แต่มักมีอาการปวดเมื่อยกล้ามเนื้อจากการทำงานในอิริยาบถเดียวซ้ำ ๆ กัน ซึ่งไม่รุนแรงมากนัก นายจ้าง/คนกลาง ส่วนใหญ่เมื่อส่งมอบงานให้ลูกจ้างแล้วก็มักไม่ได้อบรมหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันอันตรายจากสารเคมีให้ลูกจ้างทราบ ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือเกิดโรคจากการทำงานโดยมากมักจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้าง

(2) งานเกษตรกรรม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- สภาพการจ้างและสภาพการทำงาน การทำงานในงานเกษตรกรรมลูกจ้างมักจะติดต่อเข้าทำงานกับนายจ้างโดยตรง ส่วนใหญ่เป็นประเภทลูกจ้างรายวันและจ้างเหมา เวลาทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวันและระหว่างวันมีเวลาพัก 1 ชั่วโมง นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้เรียกเก็บเงินประกันการทำงานจากลูกจ้าง งานเกษตรกรรมส่วนใหญ่จะไม่มีการเขียนและข้อกำหนดในการทำงานที่ชัดเจนเหมือนงานในภาคอุตสาหกรรม จะใช้วิธีการชี้แจงด้วยวาจาและถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ดังเช่น การกำหนดวันหยุดพักผ่อนวันลาป่วย วันลาภิกษา วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณีที่ลูกจ้างสามารถหยุดได้เพียงบอกกล่าวด้วยวาจาให้นายจ้างทราบเท่านั้น แต่การลาหยุดดังกล่าวลูกจ้างประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าจ้างในวันที่หยุดงาน สำหรับลูกจ้างที่ทำงานในวันหยุดพักผ่อนตามสิทธิส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเท่ากับอัตราค่าจ้างวันทำงานปกติ

อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างทำงานนั้นก็แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ และแต่ละขั้นตอนของการทำงานนั้น

- สภาพแวดล้อมในการทำงาน อาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้จัดทำเครื่องมือ/อุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานให้กับลูกจ้าง อีกทั้ง ในการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายจากสารเคมีและวิธีป้องกันก็มีเพียงลูกจ้างส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับการฝึกอบรมจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) ข้อเสนอแนะ คณะผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม 4 ประเด็นหลัก คือ

- ประเด็นแรกการบังคับใช้กฎหมาย ภายหลังจากที่กฎกระทรวงทั้ง 2 ฉบับ มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ยังมีนายจ้างอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎกระทรวงฯ ในการดำเนินงานเบื้องต้น คณะผู้ศึกษาฯ จึงได้เสนอให้บังคับใช้กฎหมายกับกิจการขนาดใหญ่ที่มีการใช้แรงงานจำนวนมากก่อน พร้อมกันกับที่ต้องทำการปรับปรุงประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมให้มีความพร้อม สามารถควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎกระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จึงขยายการบังคับใช้ไปสู่กิจการขนาดเล็กลง

- ประเด็นที่สอง การส่งเสริมพัฒนา โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง/รวมกลุ่ม นายจ้าง ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานการพัฒนาด้านแรงงานกับกรมฯ

- ประเด็นที่สาม การประชาสัมพันธ์ ควรทำการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง คนกลาง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปให้เกิดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎกระทรวงฯ ทั้ง 2 ฉบับอย่างชัดเจน

- ประเด็นที่สี่ การจัดทำฐานข้อมูล ควรให้มีการจัดทำ “ศูนย์ข้อมูลงานที่รับไปทำที่บ้าน” “ศูนย์ข้อมูลงานเกษตรกรรม” ขึ้น โดยการรวบรวมข้อมูลการจ้างงานในลักษณะรับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

5.3 โครงการประเมินและเสริมสร้างประสิทธิภาพของการตรวจแรงงานในประเทศไทย: An Audit of Thailand's Labour Inspection Services with a View to Strengthening its Capacity and Effectiveness (อ้างถึงใน สรุปผลการดำเนินการโครงการประเมินเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการตรวจแรงงานในประเทศไทย คำเนิการระหว่าง 22 พฤศจิกายน - 7 ธันวาคม 2547 ของสำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2549). ผลการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการตรวจแรงงานของประเทศไทย ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยสำนักพัฒนามาตรฐานแรงงานกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่ง Mr. Wolfgang Frhr. Von Richthofen ที่ปรึกษาโครงการดังกล่าวได้ระบุในรายงานว่า เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของ ILO สำหรับประเทศอุตสาหกรรม กำหนดสัดส่วนพนักงานตรวจแรงงาน 1 คนต่อคนงานจำนวน 10,000 คน (คนงานให้นับกำลังแรงงานในทุกประเภทกิจการ) ประเทศกำลังพัฒนามีรายได้ประชาชาติระดับกลาง เช่น ประเทศไทยกำหนดให้พนักงานตรวจแรงงาน 1 คนรับผิดชอบต่อคนงานจำนวน 15,000 คน สำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างอินโดนีเซีย ศรีลังกา หรือเวียดนาม กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงาน 1 คนต่อคนงานจำนวน 20,000 คน และสำหรับประเทศด้อยพัฒนาอย่างเนปาล หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กำหนดอย่างต่ำให้พนักงานตรวจแรงงาน 1 คนต่อคนงาน 40,000 คน

กรณีของประเทศไทยมีกำลังแรงงานประมาณ 34 ล้านคน อาจเพิ่มสัดส่วนให้สูงขึ้นได้เล็กน้อย เป็นพนักงานตรวจแรงงาน 1 คนต่อคนงานจำนวน 17,000 คน ซึ่งหากใช้เกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวนี้จะต้องมีพนักงานตรวจแรงงานที่ผ่านการอบรมมาอย่างดีจำนวนอย่างน้อย 2,000 คน และด้วยอัตรากำลังพนักงานตรวจแรงงานที่มีเพียง 674 คน Mr. Wolfgang มีความเห็นว่าประเทศไทยไม่อยู่ในจุดที่จะขยายการคุ้มครองแรงงานสู่แรงงานในระบบทั้งหมดได้และยังไม่ควรขยายการคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ แต่ได้มีกฎหมายขยายการคุ้มครองสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว ในความเห็นของ Mr. Wolfgang มองว่ามีปัญหาในเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลและประสิทธิภาพด้านการตรวจแรงงานสถานการณ์เช่นนี้จะสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ หากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะขยายการคุ้มครองสู่คนงานกลุ่มอื่น ๆ ที่อยู่นอกขอบเขตการบังคับใช้ Mr. Wolfgang กล่าวสรุปว่า ทรัพยากรมนุษย์และวัสดุอุปกรณ์ด้านการตรวจแรงงานต้องเพิ่มจำนวนอย่างมาก

ตลอดจนภาระงานที่มีโรงงานตรวจแรงงานต้องลดลงคู่ขนานกันไปด้วย และถ้ายังไม่มี การปรับเปลี่ยนใด ๆ ความกดดันต่อระบบการตรวจแรงงานดังกล่าวจากภายในและภายนอก ประเทศจะนำไปสู่จุดวิกฤตได้

5.4 โครงการวิจัย เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษาเฉพาะ กรณีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ โดย สุชาติริ วดวงศ์ (2533).ผลการศึกษาพบว่า

(1) การจัดองค์กรทางด้านแรงงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครอง แรงงานยังมีหน่วยงานไม่เพียงพอ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหนาแน่น และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านคุ้มครอง แรงงานก็มีจำนวนไม่เพียงพอด้วยเช่นกัน

(2) การดำเนินการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ให้ความสนใจตรวจ สถานประกอบการขนาดใหญ่และขนาดกลางมากกว่าสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่ง น่าจะทราบว่าสถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่คือสถาน ประกอบการขนาดเล็ก

(3) ระดับความรู้ของพนักงานตรวจแรงงานยังไม่ดีนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนประสิทธิภาพ ทางด้านการตรวจและคุ้มครองแรงงานยังต้องปรับปรุงเช่นเดียวกับความมีมนุษยสัมพันธ์ ที่ดีกับนายจ้างและลูกจ้าง

(4) การขาดการประชาสัมพันธ์และเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย คุ้มครองแรงงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3

การดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1. การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1.1 การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้มีแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน นับแต่ปี 2537 เป็นต้นมาจวบจนกระทั่งปัจจุบัน โดยในช่วงปี 2537 - 2539 ได้มีการจัดทำโครงการศึกษาและพัฒนาแนวทางในการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านของกรมฯ ภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณจาก ILO (International Labour Organization)/DANIDA โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการศึกษามาพิจารณากำหนดนโยบายแนวทางและมาตรฐานงานที่เหมาะสมในการส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผลการศึกษาดังกล่าวได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 ซึ่งได้กำหนดแนวทางและมาตรการของการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2543). ที่กล่าวว่า สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว คือ "...เร่งรัดและขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงาน โดยปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ ประกาศ และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้กว้างขวางขึ้นทั้งในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรกรรม และผู้รับงานไปทำที่บ้าน..." (หน้า 123)

นอกจากนี้ ในหนังสือ 9 ปี แห่ง...ความสำเร็จกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2535). ยังได้กล่าวถึงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้านของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่า "...ในปี 2541 กรมฯ ได้จัดตั้งสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน..." (หน้า 145).

ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นกระทรวงแรงงานและสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ถูกยกเลิกไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 และได้บรรจุเรื่องการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ในนโยบายการบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่บัญญัติว่า "...การคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี..." โดยสำนักคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการ "...พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทาง มาตรการและวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ..." (หน้า 312 และหน้า 315).

สำหรับภารกิจในการส่งเสริมพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านและกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ถูกโอนไปเป็นภารกิจของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการให้ความคุ้มครองดูแลผู้รับงานไปทำที่บ้านของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานชะลอไประยะหนึ่ง เนื่องจากสถิติข้อมูลรายชื่อของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านได้จัดทำไว้ ถูกส่งมอบให้กรมการจัดหางานไปทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 - 2549) ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ 2 ด้าน คือ ด้านการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน "โดยการขยายการคุ้มครองแรงงานให้ทั่วถึง โดยเฉพาะการจ้างงานลักษณะอื่นได้แก่ กลุ่มรับเหมาช่วง กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มแรงงานภาคเกษตร และกลุ่มในภาคเศรษฐกิจอื่น" และด้านการสร้างหลักประกันความมั่นคง โดย "การขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึง เช่น แรงงานนอกระบบ และแรงงานภาคเกษตรซึ่งยังขาดหลักประกันการดำรงชีวิต" (หน้า 6 และหน้า 7).

ต่อมาในปี 2547 กระทรวงแรงงานได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2547 เป็นต้นไป ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกในประเทศไทยที่มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน(ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) เป็นการเฉพาะอีกด้วย

1.2 การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม

ด้วยลักษณะและสภาพการทำงานในภาคเกษตรกรรมที่แตกต่างจากแรงงานชนิดอื่น คือ มีทั้งการทำงานที่มีการจ้างลูกจ้างทำงานตลอดทั้งปี และการทำงานที่มีได้ใช้ลูกจ้างทำงานตลอดทั้งปี ที่ส่งผลให้ลูกจ้างที่ทำงานภาคเกษตรทั้ง 2 กลุ่มนี้ ได้รับความคุ้มครองที่แตกต่างกันหรือที่เรียกกันว่า 1 ระบบ 2 มาตรฐาน กล่าวคือ การทำงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่ งานเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ที่มีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วยนั้น กฎหมายให้ความคุ้มครองแรงงานแค่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและการจ่ายเงินทดแทนเท่านั้น (ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดกิจกรรมที่มีให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515) มิได้ให้ความคุ้มครองแรงงานในกรณีอื่นด้วย ทำให้ผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สวัสดิการ อีกทั้งการทำงานภาคเกษตรกรรมก็เริ่มมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม มีการนำเครื่องทุ่นแรง และเครื่องจักรต่าง ๆ เข้ามาใช้แทนแรงงานสัตว์และแรงงานคนมากขึ้น มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ ตลอดจนมีการใช้สารเคมีอันตรายบางอย่างในการทำงาน ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ระหนักถึงอันตรายจากสารเคมี จึงไม่ให้ความสำคัญแก่การใช้อุปกรณ์ป้องกันความปลอดภัยในการทำงาน ทำให้ผู้ทำงานเกษตรมีอัตราการเสี่ยงภัยต่อความปลอดภัยในการทำงานสูงขึ้น ทั้งนี้ เพื่อต้องการเพิ่มผลผลิตให้มีปริมาณมากเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนารูปแบบการทำเกษตรกรรมให้แตกต่างไปจากเดิม เช่น รูปแบบของการส่งเสริมสนับสนุนให้ทำการเกษตรเพื่อส่งผลผลิตให้แก่สถานประกอบการอุตสาหกรรมหรือนายทุนต่าง ๆ จากรูปแบบของการจ้างทำงานเกษตรของสถานประกอบการอุตสาหกรรม และรูปแบบการจ้างทำงานเกษตรในที่ดินของตนเองนี้ สภาพที่เกิดขึ้นอาจทำให้ผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนในการทำงานและ ไม่มีความปลอดภัยสูง ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่เริ่มตกต่ำลงตั้งแต่ปลายปี 2539 จนถึงปี 2540 ธุรกิจอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ทยอยปิดตัวลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้แรงงานภาคอุตสาหกรรมต้องย้ายถิ่นฐานกลับภูมิลำเนาเดิมเป็นจำนวนมาก และหันกลับไปดำเนินชีวิตในภาคเกษตรกรรมไม่ว่าจะเป็นครัวเรือนเกษตร คือ ทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการเกษตรกรรมบนผืนแผ่นดินของตนเอง หรือครัวเรือนรับจ้างเกษตร คือ มีอาชีพรับจ้าง

ทำงานเกษตรกรรมให้กับผู้อื่น จึงมีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาช่วยเหลือดูแลลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมเช่นเดียวกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมขึ้น

จากข้อความตอนหนึ่งในแนวคิดในการขร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม (เอกสารอัดสำเนา, มปป.) ได้กล่าวถึงการดำเนินงานของภาครัฐภายหลังจากที่ได้มีเสียงเรียกร้องดังกล่าวว่า “...สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะแนวทางให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานรับจ้างในงานเกษตร โดยทำการศึกษาจากอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายแรงงานภาคเกษตรของต่างประเทศ ตลอดจนข้อเท็จจริงจากธรรมเนียมประเพณีการทำงานแห่งท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาขร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม โดยสภาที่ปรึกษาฯ ได้ทำการขร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ในงานเกษตรกรรมให้มีลักษณะการคุ้มครองคล้ายคลึงกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน และสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยไม่ให้มีผลใช้บังคับต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานหรือกิจการตามที่จะกำหนดในภายหลัง ต่อมารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายเอกพร รักความสุข) ได้ประชุมหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานด้านเกษตรกรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ขร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ให้ความร่วมมือสนับสนุนในการดำเนินการครั้งนี้ ในระหว่างดำเนินการอยู่นั้น ได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้การทำงานของคณะกรรมการต้องหยุดชะงักไป ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับหนึ่งที่ถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งปวง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในกิจการทั่วไป ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้เปิดกว้างให้งานที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากงานทั่วไปได้มีการคุ้มครองแรงงานในลักษณะเฉพาะตามกิจการนั้น ๆ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 มาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกกฎกระทรวง กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์

แห่งการคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมต่อผู้ใช้แรงงานที่มีลักษณะเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น...”

ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ทำให้ลูกจ้างผู้ทำงานภาคเกษตรกรรมตลอดทั้งปี ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับลูกจ้างในสถานประกอบการทั่วไป มีสิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่นๆ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้ดำเนินการเพื่อหาแนวทางในการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม โดยกองคุ้มครองแรงงานในขณะนั้น ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจสภาพการจ้างของลูกจ้างในงานเกษตรกรรมตามจังหวัดต่าง ๆ การออกแบบสอบถามการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมให้จังหวัดต่าง ๆ ประมาณ 50 จังหวัด จัดประชุมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการนำร่างกฎกระทรวงฉบับแรกที่ได้มีการร่างไว้ก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาเปรียบเทียบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อนุสัญญาและข้อแนะของ ILO กฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ และข้อมูลการใช้แรงงานภาคเกษตรกรรม ตลอดจนการจัดสัมมนาไตรภาคี เรื่อง กฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตรกรรม โดยเชิญนายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย

จากผลการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ขึ้น โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้แก่งานเกษตรกรรมที่มีจำนวนลูกจ้างตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป เว้นแต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างให้ใช้บังคับแก่งานเกษตรกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป การใช้แรงงานทั่วไป ซึ่งได้กำหนดในเรื่องเวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุดประจำปี วันลาป่วย วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อน ค่าจ้างในวันหยุด การทำงานในวันหยุด วันลาป่วย กำหนดการจ่ายค่าจ้าง การควบคุม อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัย และบทกำหนดโทษ

2. การบริหารงานการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

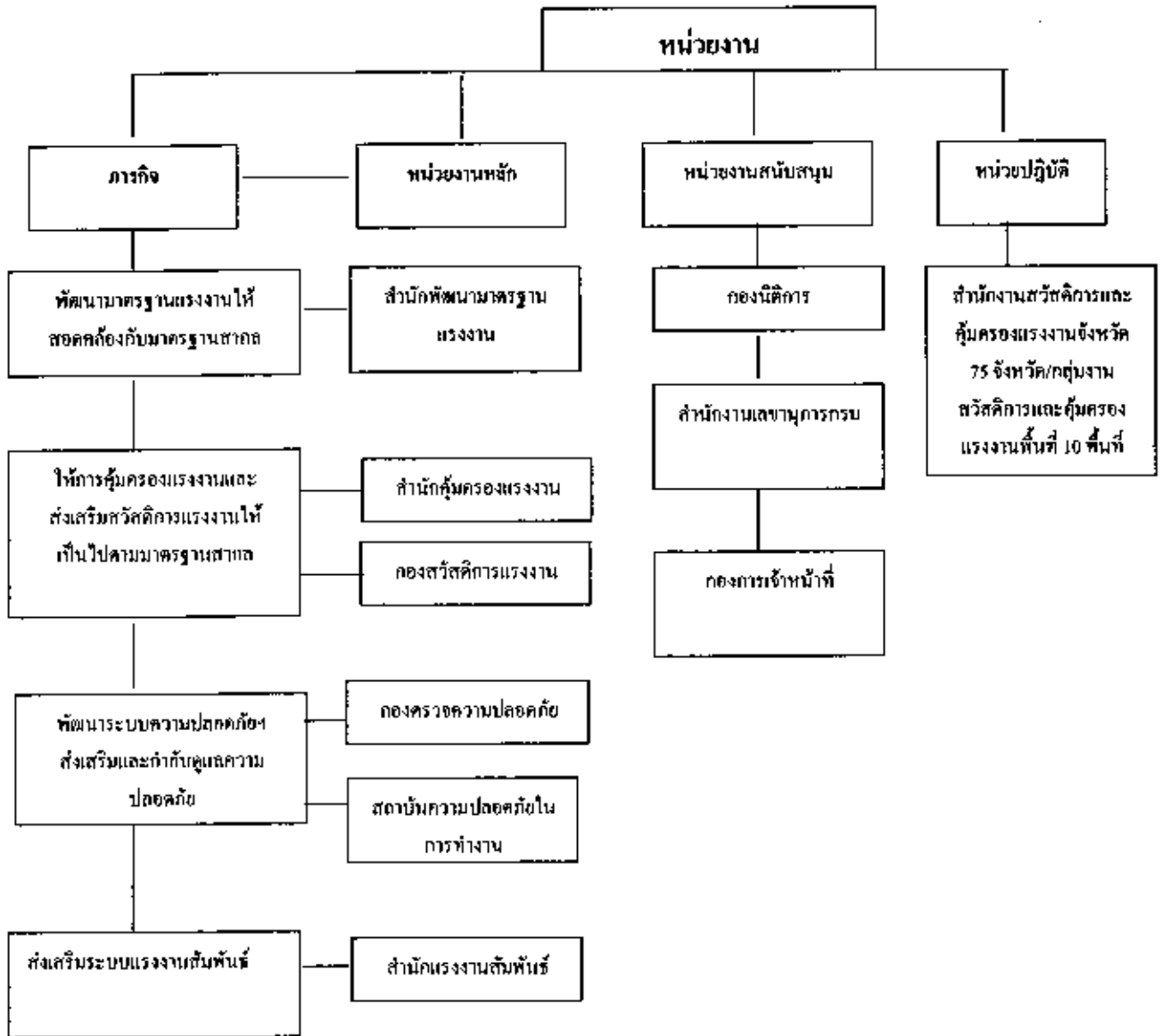
2.1 การกำหนดนโยบายและหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

(1) นโยบายของกรมฯ

สิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับกระบวนการในการบริหารการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ คือ การกำหนดให้ “การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ” เป็นนโยบายของกรมฯ ที่จะต้องกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) เพื่อให้เป็นมาตรฐานและแนวทางดำเนินการ โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์เพื่อให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการ

ดังที่กรมฯ ได้บรรจุเรื่องการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ไว้เป็นนโยบายในการบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่บัญญัติว่า “...การคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี...” โดยมีการแบ่งส่วนราชการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นการแบ่งตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานซึ่งจะช่วยให้ภารกิจของกรมฯ บรรลุเป้าประสงค์ ประกอบด้วย หน่วยงานหลัก หน่วยงานสนับสนุนซึ่งอยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง และหน่วยปฏิบัติ คือ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 จังหวัด และกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ 10 พื้นที่ ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักคุ้มครองแรงงาน ดังที่ได้แสดงรายละเอียดในแผนภาพการแบ่งส่วนราชการของกรมฯ (ดูแผนภาพ 1) ประกอบกับกรอบอัตรากำลังของแต่ละหน่วยงาน (ดูตาราง 4)

แผนภาพ 1: การแบ่งส่วนราชการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน



ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ข้อมูล ณ วันที่ 9 พฤษภาคม 2548

ตาราง 4 : กรอบอัตรากำลังจำแนกตามหน่วยงานในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

หน่วยงาน	อัตรากำลัง (คน)
สำนักอธิบดี	4
สำนักผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	6
สำนักคุ้มครองแรงงาน	277
สำนักแรงงานสัมพันธ์	73
สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน	67
สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน	72
กองตรวจความปลอดภัย	66
สำนักงานเลขานุการกรม	43
กองนิติการ	32
กองการเจ้าหน้าที่	27
กองสวัสดิการแรงงาน	23
กลุ่มตรวจสอบภายใน	6
กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร	4
สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (75 จังหวัด)	750

ที่มา : หนังสือ การบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2548-2549 (2549, หน้า 10).

(2) หน่วยงานรับผิดชอบหลัก

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2545 กำหนดให้สำนักคุ้มครองแรงงานมีภารกิจเกี่ยวกับ

(ก) พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทาง มาตรการ และวิธีปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ

(ข) ควบคุม ดูแลนายจ้าง ลูกจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

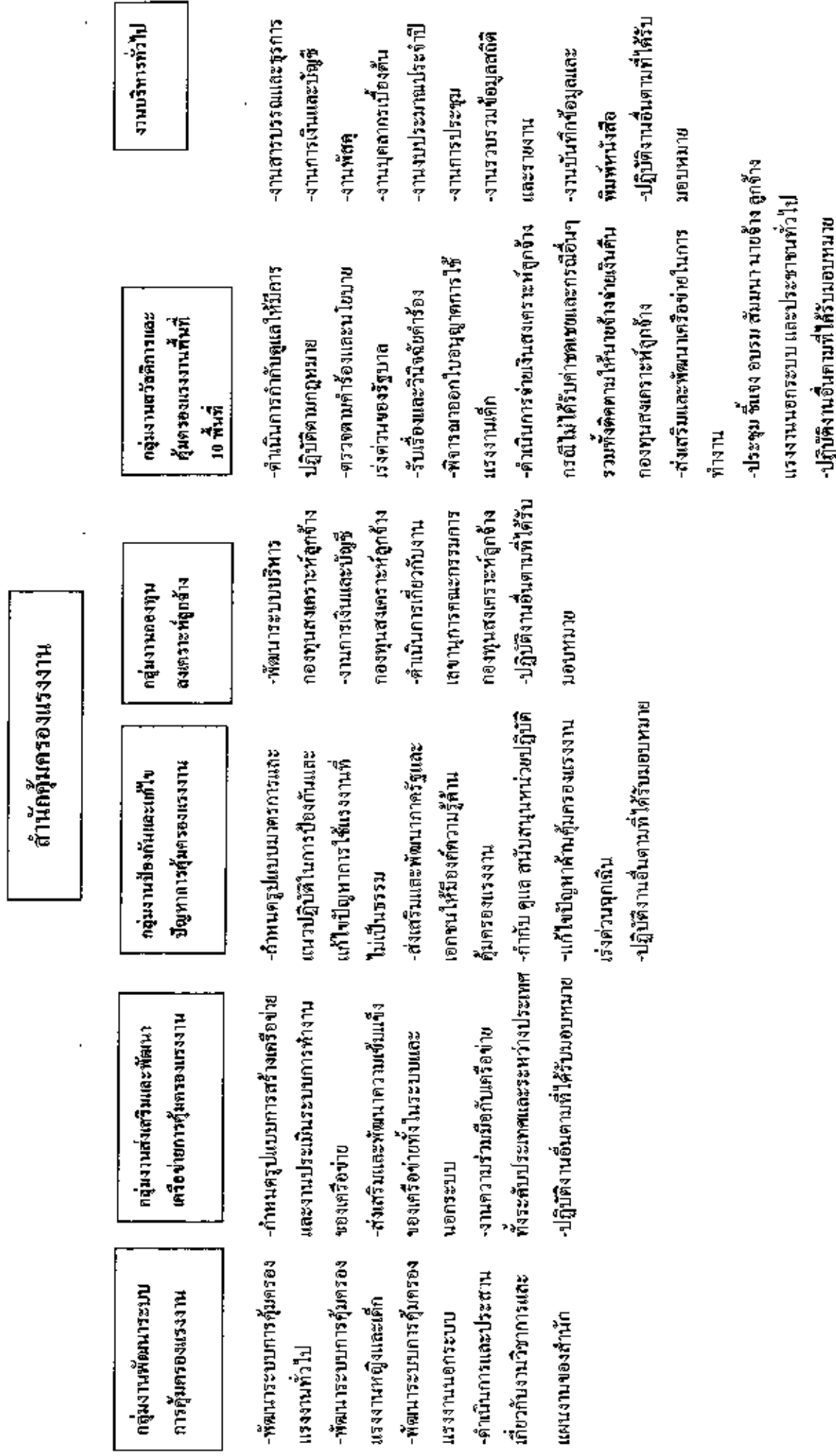
(ค) ศึกษา วิเคราะห์สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และพัฒนามาตรฐานแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง

(ง) บริหารกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

(จ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

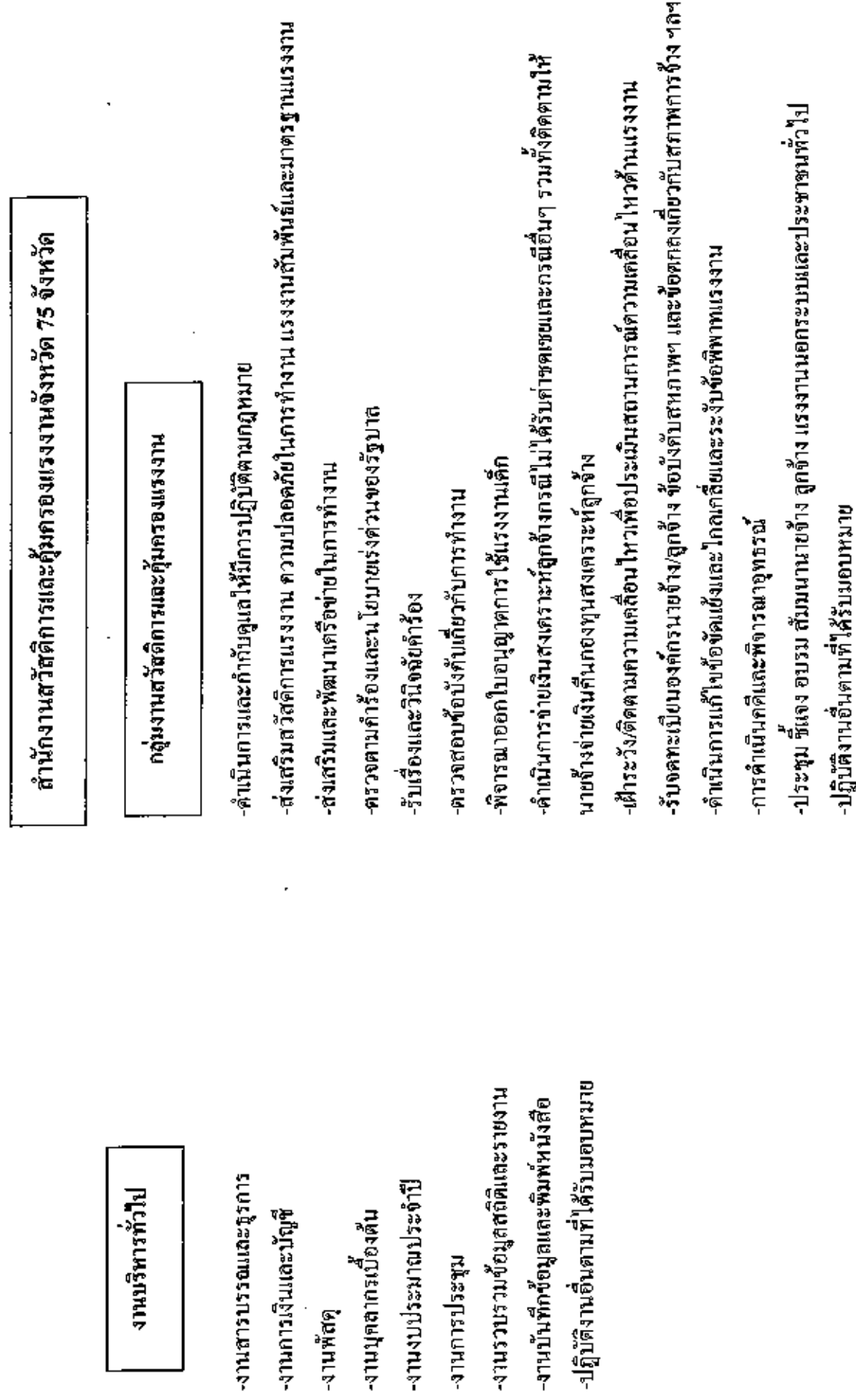
สำนักคุ้มครองแรงงานมีโครงสร้างการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบออกเป็น 5 กลุ่มงาน และ 1 งาน คือ กลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน กลุ่มงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงาน กลุ่มงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เขตกรุงเทพมหานคร และงานบริหารทั่วไป ดังที่ได้แสดงรายละเอียดในแผนภาพการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนกลางในสำนักคุ้มครองแรงงาน (ดูแผนภาพ 2) แผนภาพแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนภูมิภาค (ดูแผนภาพ 3)

แผนภาพ 2 : แสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนกลาง



ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ข้อมูล ณ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2545

แผนภาพ 3 : แสดงการแบ่งงานหน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนภูมิภาค



2.2 การกำหนดเป้าหมายในปีงบประมาณ 2547 - 2550

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้ขยายการคุ้มครองแรงงานไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยเบื้องต้นได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม โดยออกเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 และวันที่ 13 เมษายน 2548 ตามลำดับ โดยมีแผนปฏิบัติราชการในแต่ละปี ดังนี้

(1) ปีงบประมาณ 2547

ในปีงบประมาณ 2547 กระทรวงแรงงานจัดเป็นกระทรวงที่ทําทําหนายในการพัฒนาการปฏิบัติราชการและการประเมินผลประจำปี โดยการประเมินผลการพัฒนาดังกล่าวได้นำเรื่องการคุ้มครองแรงงานนอกระบบมากำหนดไว้ในการประเมินมิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามภารกิจ กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจเป็นตัวชี้วัดที่ 6 : จำนวนแรงงานกลุ่มลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมซึ่งแสดงเจตจำนงขึ้นทะเบียนเพื่อรับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และยังเป็นตัวชี้วัดที่ 2 ของกรมฯ อีกด้วย โดยมีเป้าหมายที่กำหนดเพื่อให้ตัวชี้วัดดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ คือ มีการจัดทำทะเบียนรายชื่อแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ที่มาแสดงเจตจำนงขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จำนวน 180,000 คน โดยมีสำนักคุ้มครองแรงงาน และหน่วยปฏิบัติ คือ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ รับผิดชอบตัวชี้วัดดังกล่าว

นอกจากนี้ สำนักคุ้มครองแรงงานยังมีตัวชี้วัดกรมฯ ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนงานงบประมาณปี 2547 คือ

○ ตัวชี้วัด : จำนวนผู้ใช้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไม่ต่ำกว่า 2,541,500 คน (จำแนกเป็นกิจกรรมการค้ากับฯ จำนวน 2,100,000 คน ซึ่งต้องตรวจให้ถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 และกิจกรรมส่งเสริมฯ จำนวน 441,500 คน)

(2) ปีงบประมาณ 2548

สำหรับการดำเนินงานตามตัวชี้วัดด้านคุ้มครองแรงงาน(นอกระบบ) ตามกำรรับรองการปฏิบัติราชการกรมฯ นั้น สำนักคุ้มครองแรงงานได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

○ กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์กระทรวงที่ 1.4 : จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในประโยชน์ของการคุ้มครองแรงงานหรือการประกันสังคม

○ กลุ่มที่ 2 ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจด้านประกันความมั่นคงในการทำงานที่ 2.3 : จำนวนแรงงานลูกจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (น้ำหนักร้อยละ 3.75)

(3) ปีงบประมาณ 2549

ในปีงบประมาณ 2549 สำนักคุ้มครองแรงงานมีภารกิจตามตัวชี้วัดตามแผนงานงบประมาณ : จัดความยากจนระดับประเทศ ผลผลิตที่ 1 : แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคมและสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีตัวชี้วัดเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ดังนี้

○ ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ จำนวนแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ซึ่งจะวัดจากกิจกรรมตรวจแรงงานเพียงกิจกรรมเดียว โดยนับจำนวนแรงงานที่ผ่านการตรวจแล้วปฏิบัติถูกต้องตามเกณฑ์ที่กรมฯ กำหนด (60% ของเป้าหมายที่ได้รับ)

○ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ จำนวนแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ต่ำกว่า 300,000 คน

(4) ปีงบประมาณ 2550

ในปีงบประมาณ 2550 สำนักคุ้มครองแรงงานมีภารกิจในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ตามแผนงบประมาณ : เสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม ผลผลิตที่ 1 : แรงงาน ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรฐานแรงงาน โดยมีตัวชี้วัดเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ดังนี้

○ **ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ** แรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ได้รับการคุ้มครองแรงงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ที่ผ่านการตรวจแรงงานแล้วปฏิบัติตามถูกต้องตามเกณฑ์ที่กรมฯ กำหนด

○ **ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ** จำนวนแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมที่เจ้าหน้าที่ให้การส่งเสริมพัฒนาและหรือกำกับดูแลตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามเกณฑ์ที่กรมฯ กำหนดไม่ต่ำกว่า 300,000 คน

2.3 บทบาท หน้าที่ในการดำเนินงานตามตัวชี้วัด

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยสำนักคุ้มครองแรงงาน มีหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามตัวชี้วัดดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จตามคำรับรองการปฏิบัติราชการฯ จำนวน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ทุกพื้นที่ และสำนักคุ้มครองแรงงาน ซึ่งสามารถแบ่งตามลักษณะการทำงานได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) ส่วนกลาง (สำนักคุ้มครองแรงงาน)

มีหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานตามตัวชี้วัดเป็นรายจังหวัดและพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีการติดตาม ตรวจสอบ กำกับกับการดำเนินงาน รวบรวมผลการดำเนินงาน ประเมินผล สรุป และรายงานผลการดำเนินการ

(2) **หน่วยปฏิบัติ (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 จังหวัด และกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ 10 พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร)**

มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการดำเนินงานในพื้นที่ที่รับผิดชอบกรณีตัวชี้วัดใดเป็นกลุ่มภารกิจฯ หรือเกี่ยวข้องกับเครือข่าย หน่วยปฏิบัติต้องมีการประสานข้อมูล เช่น สำนักงานประกันสังคมในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กลุ่มผู้นำชุมชน เป็นต้น โดยให้ดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ และเมื่อดำเนินการแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินงานผ่านระบบคอมพิวเตอร์ On-line และ Website ทุกเดือน

3. บทบาท หน้าที่และการบริหารจัดการของกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน

กลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานที่ผู้ศึกษาดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการกลุ่มงานนั้น มีหน้าที่ตามโครงสร้าง คือ รับผิดชอบในการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานทั่วไป พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ดำเนินการและประสานเกี่ยวกับงานวิชาการและแผนงานของสำนักคุ้มครองแรงงาน ศึกษา วิเคราะห์สภาพการจ้าง สภาพการทำงานและปัญหาอุปสรรคในการใช้แรงงานทั่วไป ทั้งในระบบและนอกระบบ แรงงานหญิงและเด็กทั้งในระบบและนอกระบบ ศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อกฎหมาย เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็กทั้งในระบบและนอกระบบของประเทศต่าง ๆ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนด พัฒนา และทดสอบรูปแบบ มาตรการและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานทั่วไปทั้งในระบบและนอกระบบ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามรูปแบบ มาตรการและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงาน

สำหรับการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานนอกระบบของกลุ่มงานฯ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานซึ่งมีภารกิจหลักในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่ม (สำนักคุ้มครองแรงงาน) ซึ่งอยู่ในราชการบริหารส่วนกลางนั้น ผู้ศึกษาได้เตรียมกลไกการรองรับการใช้บังคับกฎกระทรวงฯ ตั้งแต่ขั้นการเตรียมการก่อนที่กฎกระทรวงฯ จะมีผลใช้บังคับ จวบจนกระทั่งภายหลังที่กฎกระทรวงฯ มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันตามลำดับ รวมถึงได้พัฒนาและปรับปรุงวิธีการทำงานเรื่อยมาในแต่ละปีงบประมาณ โดยได้นำวิธีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์และระบบ Balanced Scorecard ซึ่งเป็นระบบบริหารจัดการในภาคเอกชนที่ประกอบด้วยมุมมองด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในกลุ่มงานฯ โดยผู้ศึกษาได้ปรับมุมมองของระบบ Balanced Scorecard ให้มีจำนวนลดลงเพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงาน ดังนั้น มุมมองในการบริหารงานภายในกลุ่มงานฯ ของผู้ศึกษาจึงประกอบด้วย มุมมองด้านกลุ่มเป้าหมาย คือ แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง มุมมองด้านกระบวนการภายใน คือ การจัดทำแนวทางในการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่ม เพื่อให้หน่วยปฏิบัติได้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

รวมถึงการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การกำกับดูแลและบริหารจัดการภายในกลุ่มงาน เพื่อให้การดำเนินงานของกลุ่มงานฯ บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และมุมมองด้านการเรียนรู้ คือ กระบวนการในการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) โดยการจัดอบรม/สัมมนา ให้กับพนักงานตรวจแรงงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผลจากการนำวิธีการและระบบในการบริหารจัดการดังกล่าวมาปรับใช้ ในการบริหารงานในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานฯ ของผู้ศึกษา สามารถสรุปผลการดำเนินงานของกลุ่มงานฯ ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ขอประเมินตามลำดับเวลาได้ ดังนี้

3.1 การเตรียมการและการดำเนินการเพื่อรองรับการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ

(1) การเตรียมการก่อนนำไปสู่การปฏิบัติ

(1.1) ปีงบประมาณ 2547 (ตุลาคม 2546 – กันยายน 2547) ก่อนที่กฎกระทรวงฯ จะมีผลใช้บังคับ ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการในการให้ความคุ้มครองแรงงาน ทั้งสองกลุ่ม อาทิเช่น ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ว่าด้วยการรับคำร้องและการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2542 คู่มือการตรวจแรงงาน แนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แบบฟอร์ม และระบบการรายงานผลที่ใช้บังคับกับแรงงานในระบบไม่สามารถนำมาปรับ ใช้กับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้ทั้งหมด ซึ่งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการในการให้ความคุ้มครองให้เหมาะสมกับลักษณะและสภาพการทำงานของแรงงานทั้งสองกลุ่มดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีการดำเนินงาน ดังนี้

(1.1.1) ดำเนินโครงการศึกษาแนวทางในการกำหนดแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน และงานเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาและรับฟังแนวคิดในกระบวนการทำงานมาปรับปรุงเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้เหมาะสมกับลักษณะสภาพการจ้างและการทำงานและสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยในการดำเนินโครงการ ได้สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านคุ้มครองแรงงานจากสำนักงานสวัสดิการจังหวัด 23 จังหวัด กลุ่มงานสวัสดิการพื้นที่ 10 พื้นที่ รวม 104 ตัวอย่าง ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบและขั้นตอนในการตรวจแรงงาน การรับและวินิจฉัยคำร้อง ได้มีการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในเรื่องการค้นหา

แหล่งข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการจัดเตรียมแผนการตรวจแรงงาน, แนวทางการพิจารณาการจัดทำแผนการตรวจแรงงาน, ระบบการตรวจแรงงานที่เหมาะสมสำหรับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่ม, ระบบการตรวจแรงงานที่ใช้ในปัจจุบัน (โดยพนักงานตรวจแรงงาน), การดำเนินการตรวจแรงงาน และรูปแบบ/วิธีการตรวจแรงงานที่ใช้กับสถานประกอบกิจการทั่วไปในปัจจุบันสามารถนำมาใช้กับแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้หรือไม่ สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการรับและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา 123-124 ได้มีการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในเรื่องรูปแบบ/วิธีการรับและวินิจฉัยคำร้องที่ใช้ในปัจจุบันสามารถนำมาปรับใช้กับการรับและวินิจฉัยคำร้องของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้หรือไม่, การนำแบบฟอร์มที่ใช้ในการรับและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา 123-124 มาใช้กับงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

○ รูปแบบและขั้นตอนในการตรวจแรงงาน การรับและวินิจฉัยคำร้อง เจ้าหน้าที่ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่า แหล่งข้อมูลที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับงานทั้ง 2 ประเภทนี้ได้ดี ในระดับจังหวัด ได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด, สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด, และสำนักงานเกษตรจังหวัด สำหรับในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน โดยมีแนวทางการพิจารณาจัดทำแผนการตรวจแรงงานจากพื้นที่ในการตรวจแรงงาน, ประเภทและขนาดของสถานประกอบกิจการ และจัดกลุ่มความเสี่ยงของกิจการใน ส่วนของการตรวจแรงงานนั้น ควรนำระบบ Go To See มาใช้ในการตรวจแรงงานทั้ง 2 กลุ่ม

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ตอบแบบสอบถามยังเห็นว่า กรมฯ ควรดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่ม โดยการแต่งตั้งปลัด อบต./อบจ. เป็นพนักงานตรวจแรงงานตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, การให้ผู้นำท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจเก็บข้อมูลและได้รับคำตอบแทน อาทิเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. อบจ. เป็นต้น สำหรับการนำรูปแบบ/วิธีการตรวจแรงงานที่ใช้ในปัจจุบันมาใช้กับแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้กับการตรวจแรงงานดังกล่าวได้ ในกรณีนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการตรวจแรงงานเพิ่มเติมอีกด้วยว่า ควรมีการสร้างเครือข่ายกับบุคคลในพื้นที่ เพิ่มงบประมาณในการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ให้นายจ้าง ลูกจ้าง ทราบสิทธิและหน้าที่ตาม

กฎกระทรวงฯ เพิ่มงบประมาณในการตรวจแรงงานและปรับปรุงแบบ วิธีการตรวจที่
เหมาะสมกับสภาพและลักษณะการทำงานของกลุ่มแรงงานดังกล่าว

สำหรับเรื่องแบบตรวจแรงงานที่ใช้ในงานที่รับไปทำที่บ้าน
และงานเกษตรกรรมนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า ควรออกแบบให้สอดคล้องกับ
บทบัญญัติในกฎกระทรวง สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน โดยเก็บข้อมูลเฉพาะในส่วนสำคัญ ๆ
เพื่อให้ได้แบบที่สั้น และมีภาษาที่เข้าใจง่ายและ

○ ประเด็นเกี่ยวกับการรับและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา
123-124 เจ้าหน้าที่ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่า กรมฯ ควรปรับปรุงรูปแบบและวิธีการ
รับและพิจารณาคำร้องที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครอง
แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยไม่ควรมีเงื่อนไขเวลาจำกัดในการดำเนินการ ทั้งนี้ กรมฯ
จะต้องจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติในการทำงานดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะด้วย

สำหรับการนำแบบฟอร์มที่ใช้ในการรับและวินิจฉัย
คำร้องตามมาตรา 123-124 มาใช้กับงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ผู้ตอบ
แบบสอบถาม ส่วนใหญ่เห็นว่า กรมฯ ควรดำเนินการจัดทำแบบฟอร์มใหม่ให้สอดคล้องกับ
ลักษณะและสภาพการทำงานและการให้ความคุ้มครองตามกฎกระทรวงทั้ง 2 ฉบับ ที่สามารถ
เก็บรายละเอียดของผู้รับจ้าง คนกลาง ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้

(1.1.2) การกำหนดแผนดำเนินงาน ก่อนที่กฎกระทรวงว่าด้วย
การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับได้มีการขอความ
เห็นชอบกรมฯ ในการกำหนดแผนปฏิบัติที่จะต้องวางระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
โดยได้เสนอแผนการดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
เป็น 2 ระยะ ดังนี้

- แผนการดำเนินการระยะเริ่มต้น
 - ดำเนินการประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ
โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์อย่างต่อเนื่อง (สำนักงานเลขานุการกรม เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)
 - จัดทำเอกสาร เช่น กฎกระทรวงฯ คำชี้แจง
ประกาศต่าง ๆ เผยแพร่ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นายจ้าง ลูกจ้าง ประชาชนทั่วไป ตลอดจน
ผู้เกี่ยวข้อง (สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- กำหนดแนวปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีการสำรวจข้อมูลของผู้รับงาน ไปทำที่บ้านจากตัวเลขที่ได้จากการดำเนินการตาม KPI ยุทธศาสตร์ที่ 6 โดยการสุ่มตรวจจากแบบสำรวจ (สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- ปรับปรุงแบบตรวจแรงงาน แบบคำร้อง การป้อนข้อมูล และการรายงานผล (สำนักคุ้มครองแรงงานและสำนักพัฒนามาตรฐานแรงงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- จัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎกระทรวงฯ ให้แก่พนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศ (สำนักคุ้มครองแรงงานและกองนิติการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- ให้องค์กรท้องถิ่น เช่น อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครแรงงานและเครือข่ายที่กรมฯ มีอยู่ทำการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยต้องมีการอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อให้ทราบข้อกำหนดก่อนที่จะดำเนินการสำรวจข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อจะได้ส่งแบบสำรวจข้อมูลให้กับพนักงานตรวจแรงงาน ได้อย่างถูกต้อง (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดและกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- ประสานงานกับกรมบัญชีกลาง เพื่อทำความเข้าใจในการจ่ายค่าตอบแทนในการสำรวจให้กับอาสาสมัคร เป็นประจำทุกปี (สำนักคุ้มครองแรงงานและสำนักงานเลขานุการกรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- แผนการดำเนินการระยะยาว

- สำรวจข้อมูล เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทุก ๆ 3 ปี โดยประสานงานให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ (สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- พัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายที่มีอยู่เดิมและที่สร้างขึ้นใหม่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้การสนับสนุนด้านคุ้มครองแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับอาสาสมัคร โดยเฉพาะ อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถเป็นเครือข่ายในการสำรวจและชี้เบาะแสการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแก่พนักงานตรวจแรงงานเพื่อจะได้ทำการสุ่มตรวจ (สำนักคุ้มครองแรงงานและกองนิติการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

- ติดตามประเมินผลการดำเนินงานทุกปี เพื่อรวบรวมปัญหาและมาตรการในการแก้ไขปัญหา (สำนักคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ)

การเตรียมการและการดำเนินการเพื่อรองรับการใช้

บังคับกฎกระทรวงฯ

- การจัดทำแบบสำรวจเพื่อแสดงเจตจำนงขอรับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจตามยุทธศาสตร์กระทรวงที่ 6 โดยจัดส่งแบบให้หน่วยปฏิบัติไปดำเนินการสำรวจกลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม จำนวน 180,000 คน และรายงานข้อมูลผ่านระบบคอมพิวเตอร์ On-Line โดยข้อมูลดังกล่าวได้นำมาเป็นกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ความคุ้มครองภายหลังที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับต่อไป

- ดำเนินการยกร่างประกาศกรมฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการส่งมอบงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 พร้อมจัดทำแบบแจ้งการส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน เพื่อให้เป็นไปตามข้อ 4 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้นายจ้างผู้ซึ่งส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านให้ลูกจ้างทำ แจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าก่อนวันส่งมอบงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

- ดำเนินการจัดอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามโครงการอบรมพนักงานตรวจแรงงานเพื่อรองรับการใช้บังคับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่พนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศ ระดมความคิดเห็นเพื่อนำมากำหนดแนวปฏิบัติในการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ ซึ่งผลจากการประชุมกลุ่มย่อยได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค พร้อมข้อเสนอแนะในการตรวจแรงงาน การรับและวินิจฉัยคำร้อง

รูปแบบการสร้างเครือข่ายในงานที่รับไปทำที่บ้าน รวมถึงแนวทางการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

(1.2) ปีงบประมาณ 2548 (ตุลาคม 2548 – กันยายน 2549)

เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 ประกอบกับคณะกรรมการว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2548 ผู้ศึกษาเห็นว่า จากรายงานผลการศึกษาดำเนินโครงการศึกษาแนวทางในการกำหนดแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ประกอบกับลักษณะและสภาพการทำงานของผู้จ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมแตกต่างไปจากผู้จ้างในสถานประกอบการทั่วไป ซึ่งไม่สามารถนำระบบการคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่เดิมมาปรับใช้กับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้ทั้งหมด จึงสมควรกำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไว้เป็นการเฉพาะ โดยผู้ศึกษาในฐานะผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน ได้ดำเนินการ ดังนี้

(1.2.1) เสนอกรมฯ แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงาน พิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม (ตาม คำสั่งกรมฯ ที่ 1642/2547 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2547 และคำสั่งกรมฯ ที่ 1925/2547 ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2547) โดยมีอธิบดีเป็นประธานคณะกรรมการฯ ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน ผู้อำนวยการกอง เลขาธิการกรม ผู้อำนวยการทุกกลุ่มงานในสำนักคุ้มครองแรงงาน เป็นกรรมการและผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการคุ้มครองแรงงาน กลับกรองตรวจสอบข้อมูลและพิจารณาผลการดำเนินการตามที่คณะทำงานฯ เสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากกรมฯ ในส่วนของคณะทำงานฯ มีผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน เป็นประธาน ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเป็นรองประธาน ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคร่วมเป็นคณะทำงาน และมีนางพัทธยา ตันติวนิช นักวิชาการแรงงาน 8 ว เป็นคณะทำงานและเลขาธิการ สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการฯและคณะทำงานฯ ดังนี้

○ จัดประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2547 เพื่อขอให้คณะกรรมการฯ พิจารณานโยบายและแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามที่กรมฯ ได้เห็นชอบ (แผนการดำเนินการระยะเริ่มต้น/ระยะยาว) และเมื่อคณะกรรมการฯ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการแล้ว ฝ่ายเลขฯ ก็ได้สรุปผลการประชุม เพื่อเป็นแนวทางในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการฯ ซึ่งประกอบด้วยแนวการตรวจแรงงาน, แบบตรวจแรงงาน, การรายงานผล, แนวการรับและวินิจฉัยคำร้อง/แบบคำร้อง, แนวทางการสร้างเครือข่าย/การกำหนดค่าตอบแทนให้กับเครือข่าย/การประสานงาน/การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเครือข่าย, และแนวการปฏิบัติงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง โดยกลุ่มงานฯ ได้จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากคณะทำงานฯ และนำเสนอผลการสัมมนาฯ ต่อคณะกรรมการฯ ต่อไป

○ จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน – 2 ธันวาคม 2547 ณ โรงแรมโบตันซ่า (เขาใหญ่) อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยเชิญคณะทำงานฯ เข้าร่วมสัมมนาระดมความคิดเห็น และได้มีการแบ่งกลุ่มย่อยเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ 1 พิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน กลุ่มที่ 2 พิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม สรุปผลการดำเนินงานของคณะทำงานฯ ในครั้งนั้น ได้วางระบบการคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมประกอบด้วย แนวปฏิบัติการตรวจแรงงานและการรับและวินิจฉัยคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม หลักสูตรการอบรมในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม แบบตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม แบบรายงานสภาพการจ้างในงานเกษตรกรรม แบบสำรวจข้อมูลในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม และแบบสนับสนุนเทคนิควิชาการ

○ จัดประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2548 เพื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของคณะทำงานฯ ก่อนนำเสนอกรมฯ เพื่อขอความเห็นชอบในการนำแนวการตรวจแรงงานการรับและวินิจฉัยคำร้อง และแบบต่างๆ ให้หน่วยปฏิบัตินำไปใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบต่อไป ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เห็นชอบกับแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว

(1.2.2) นำเสนอแนวปฏิบัติและแบบต่าง ๆ ที่จะให้หน่วยปฏิบัติ คำนึงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบฯ ได้เสนอแนวทางในการ คุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่ม โดยในระยะแรกการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ เห็นควร คำนึงการลักษณะของการสำรวจสภาพการจ้างและการทำงาน การตรวจแนะนำเพื่อให้ ความคุ้มครองถูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน การให้ความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ควบคู่กับการตรวจ แรงงานเพื่อให้ นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้อง และการให้คำแนะนำควรยึดหลักวิชาการหรืออ้างอิง หลักกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ โดยปรับใช้ให้เหมาะสมกับงานที่รับไปทำที่บ้าน และงานเกษตรกรรม ซึ่งกรมฯ ได้เห็นชอบกับแนวปฏิบัติและแบบต่าง ๆ แล้ว

(1.2.3) การเตรียมการวางระบบการรายงานผลของหน่วยปฏิบัติ กลุ่มงานพัฒนาระบบฯ ได้ประสานกลุ่มงานแผนงานและสารสนเทศ สำนักพัฒนามาตรฐาน แรงงานให้เตรียมการวางระบบการรายงานผลของหน่วยปฏิบัติตามแบบที่กรมฯ ได้เห็นชอบ แล้ว

(1.2.4) จัดทำหนังสือคู่มือการปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ใช้เป็นแนวทางการในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่ม ซึ่งเนื้อหาในคู่มือฯ ประกอบด้วย แนวปฏิบัติการตรวจแรงงาน(แหล่งข้อมูล, กลุ่มเป้าหมาย, การตรวจแรงงานและการป้อนข้อมูล การประสานการตรวจแรงงาน การตรวจแรงงานตาม คำร้อง และการแนะนำ/ออกคำสั่ง) แนวการรับและวินิจฉัยคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานในงาน ที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม หลักสูตรการอบรมในงานที่รับไปทำที่บ้านและงาน เกษตรกรรม แบบตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม แบบรายงาน สภาพการจ้างในงานเกษตรกรรม แบบสำรวจข้อมูลในงานที่รับไปทำที่บ้านและงาน เกษตรกรรม และแบบสนับสนุนเทคนิควิชาการ

(2) การดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

ในปีงบประมาณ 2548-2549 ภายใต้งานตามยุทธศาสตร์การ ขยายการคุ้มครองแรงงาน ไปสู่แรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นการกิจหลัก ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ต้องดำเนินการตามแผนงาน/กิจกรรมที่กำหนดใน ตัวชี้วัดของกระทรวงแรงงานและของกรมการกิจ ประกอบกับในปีงบประมาณ 2549 ตัวชี้วัด ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบได้กำหนดตัวชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

กล่าวคือ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ:แรงงานนอกระบบ (กลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จำนวน 300,000 คน ส่วนตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 (ตามเกณฑ์การตรวจที่กรมฯ กำหนด) ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้วางแนวทางการดำเนินการ พร้อมกับกำหนดกิจกรรมให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดดังกล่าวโดยได้ดำเนินการดังนี้

(2.1) จัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ทิศทางการคุ้มครองแรงงาน ปีงบประมาณ 2549 เพื่อรับทราบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดมความคิดเห็นในการกำหนดทิศทางและมาตรการการปฏิบัติงานที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ 2549 ซึ่งจากผลการสัมมนาได้เสนอกรมฯ เพื่อนำความเห็นของที่ประชุมกลุ่มย่อยเข้าสู่การประชุมคณะกรรมการพิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเกณฑ์การตรวจแรงงานนอกระบบเชิงคุณภาพและนำมาใช้ในการตรวจแรงงานนอกระบบในปีงบประมาณ 2549 รวมทั้งนำเกณฑ์การตรวจมากำหนดเป็นเงื่อนไขที่ใช้ในการประมวลผลของแบบตรวจแรงงานต่อไป ทั้งนี้ กรมฯ ได้เห็นชอบเกณฑ์การตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมแล้ว โดยมีรายละเอียดของเกณฑ์ตัวชี้วัดดังนี้ (ดูตาราง 5 และตาราง 6)

ตาราง 5 : เกณฑ์การตรวจแรงงานด้านคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงาน
ในงานที่รับไปทำที่บ้าน ประจำปีงบประมาณ 2549

ลำดับ	เกณฑ์การตรวจด้านคุ้มครองแรงงาน และความปลอดภัยในการทำงาน	การจัดทำข้อมูลในแบบรายงานการตรวจแรงงาน (ตร.1/รบ.1) ที่สอดคล้องกับเกณฑ์การตรวจฯ
	<u>การใช้แรงงานทั่วไป</u>	<u>ส่วนที่ 5</u>
1.	ลูกจ้างได้รับค่าจ้างตามผลงานที่ส่งมอบงานแก่นายจ้าง	ข้อ 5.4 (2) หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “จ่ายตามกำหนด หมายถึงถูกต้อง
2.	ลูกจ้างหญิงและชายได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกัน	ข้อ 5.7 (2) หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่มี” หมายถึงถูกต้อง
	<u>การใช้แรงงานหญิง</u>	
1.	การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิง	ข้อ 5.7 (1) หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่มี” หมายถึงถูกต้อง
	<u>การใช้แรงงานเด็ก</u>	
1.	การใช้แรงงานเด็กอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์	ข้อ 5.8 (2) หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่มี” หมายถึงถูกต้อง
2.	การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างเด็ก	ข้อ 5.8 (1) หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่มี” หมายถึงถูกต้อง
	<u>ความปลอดภัยในการทำงาน</u>	
1.	ห้ามนายจ้างส่งมอบงานผลิตประกอบ บรรจุ แปรรูป วัสดุระเบิด วัตถุไวไฟ สารเคมีที่เป็นอันตรายหรือ วัตถุมีพิษ	ข้อ 5.5 (1) และ (2) หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่มี” หมายถึงถูกต้อง

หมายเหตุ 1. “การล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงาน” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่เกินสมควรต่อผู้อื่น โดยล่วงจารีตประเพณีอันดีงามในเรื่องทางเพศ ด้วยวาจา กิริยา สัมผัส หรือการ

สร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่พึงปรารถนาในที่ทำงานไม่ว่าให้หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นเป็นการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และผู้นั้นไม่พึงพอใจต่อการกระทำดังกล่าว (หนังสือ กงฉนติการ ที่ รง 0504/0913 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2548)

2. “ลูกจ้างหญิงและชายได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกัน” ให้พิจารณาความเท่าเทียมกันระหว่างลูกจ้างหญิงและชายที่ทำงานที่มีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน นายจ้างต้องกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้เท่าเทียมกันตามมาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เท่านั้น

ตาราง 6 : เกณฑ์การตรวจแรงงานด้านคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานในงานเกษตรกรรม ประจำปีงบประมาณ 2549

ลำดับ	เกณฑ์การตรวจด้านคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมายฯ	การจัดทำข้อมูลในแบบรายงานการตรวจแรงงาน (ตร.1/งก.1) ที่สอดคล้องกับเกณฑ์การตรวจฯ
	<u>การใช้แรงงานทั่วไป</u>	ส่วนที่ 5
1.	การจ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลา	ข้อ 5.7 ระยะเวลาการจ่ายค่าจ้าง หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “เกิน 1 เดือน/ครั้ง” หมายถึงไม่ถูกต้อง
	<u>การใช้แรงงานหญิง</u>	ข้อ 5.5 การใช้แรงงานหญิง
1.	การไม่ให้ลูกจ้างหญิงทำงานที่กฎหมายห้ามทำ	- งานที่ให้ลูกจ้างหญิงทำ หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่เป็นงานห้าม” หมายถึงถูกต้อง
2.	การไม่ให้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานที่กฎหมายห้ามทำ	- งานที่ให้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำ หากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่เป็นงานห้าม” หมายถึงถูกต้อง
3.	การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิง	ข้อ 5.9 การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิงหรือเด็กหญิงหากพนักงานตรวจแรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่มี” หมายถึงถูกต้อง

ตาราง 6 : เกณฑ์การตรวจแรงงานด้านคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงาน
ในงานเกษตรกรรม ประจำปีงบประมาณ 2549 (ต่อ)

ลำดับ	เกณฑ์การตรวจด้านคุ้มครองแรงงานและ ความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมาย	การจัดทำข้อมูลในแบบรายงานการตรวจ แรงงาน (ตร.1/งก.1) ที่สอดคล้องกับ เกณฑ์การตรวจฯ
	<u>การใช้แรงงานเด็ก</u>	
1.	การใช้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานบาง ประเภท	ส่วนที่ 5 ข้อ 5.6 งานที่ใช้ลูกจ้างเด็กที่มี อายุ 15 ปี ต่ำกว่าทำหากพนักงานตรวจ แรงงานทำเครื่องหมายในช่อง “ไม่มีห้าม” หมายถึงถูกต้อง
2.	การใช้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ทำงาน	ส่วนที่ 3 ข้อ 3.1 หากไม่ปรากฏข้อมูล แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี บริบูรณ์ หมายความว่าไม่มีการใช้แรงงานเด็กต่ำ กว่าทำงานถือว่าถูกต้อง แต่หากมีข้อมูล การใช้ลูกจ้างเด็กอายุไม่ถึง 15 ปีทำงาน ให้พิจารณา ส่วนที่ 5 ข้อ 5.6 ลักษณะงาน ที่ทำ การได้รับอนุญาตจากบิดา/มารดา/ ผู้ปกครองและช่วงเวลาจ้างงานหากมีการ ทำเครื่องหมายในช่อง “โรงเรียนปิดภาค เรียน/นอกเวลาเรียน” หมายถึงถูกต้อง
3.	การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างเด็ก	ข้อ 5.9 การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิง หรือเล็ก หากพนักงานตรวจแรงงานทำ เครื่องหมายในช่อง “ไม่มี” หมายถึง ถูกต้อง

หมายเหตุ “การล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงาน” หมายความว่า การกระทำใด ๆ ที่เกินสมควร
ต่อผู้อื่นโดยล่วงละเมิดประเพณีอันดีงามในเรื่องทางเพศ ด้วยวาจา กริยา สัมผัส หรือการสร้าง
สภาพแวดล้อมที่ไม่พึงปรารถนาในที่ทำงานหรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นเป็นการ

ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และผู้นั้นไม่พึงพอใจต่อการกระทำดังกล่าว (หนังสือกองนิติการ ที่ รง 0504/0913 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2548)

(2.2) จัดสัมมนาวิชาการด้านคุ้มครองแรงงาน เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ไทยก้าวไกลสู่แรงงานนอกระบบ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน – 1 กรกฎาคม 2548 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์คอนเวนชั่น โดยความร่วมมือระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ผู้อำนวยการกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ พนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ลูกจ้างในงานเกษตรกรรม เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภายในกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภานายความ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาองค์การนายจ้างและลูกจ้าง คณะกรรมการแรงงานและผู้แทนจากสถานทูตอเมริกา วัตถุประสงค์ของการสัมมนาเพื่อ รับทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านคุ้มครองแรงงาน ระดมความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงาน ตลอดจนเพื่อเป็นการ สร้าง และขยายเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน และนำข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่ได้รับมาพัฒนา ระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างเหมาะสม เนื้อหาการ สัมมนาเป็นการบรรยายให้ความรู้ การเสวนาวิชาการ และการอภิปราย เรื่อง ปฏิรูปการ คุ้มครองแรงงาน : บนเส้นทางสู่แรงงานนอกระบบ โดยผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้เชี่ยวชาญด้าน มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายแรงงาน (ILO) และผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.3) จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ทิศทางการคุ้มครองแรงงาน ปีงบประมาณ 2549 เมื่อวันที่ 5-7 กันยายน 2548 ณ โรงแรมเมธาวิลัย จังหวัดเพชรบุรี โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อรับทราบปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ปีงบประมาณ 2548 ระดมความคิดเห็นในการกำหนดทิศทางและมาตรการที่เหมาะสมในการ ปฏิบัติงานสำหรับปีงบประมาณ 2549

(2.4) จัดโครงการอบรมชี้แจงแบบตรวจแรงงานและแบบสำรวจสภาพ การจ้าง สภาพการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

ชี้แจงแบบตรวจและแบบสำรวจฯ ให้กับพนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศ เนื่องจากใน
ปีงบประมาณนี้หน่วยปฏิบัติต้องดำเนินการตามตัวชี้วัดกลุ่มภารกิจที่ 2.4 : จำนวนแรงงานนอก
ระบบที่เข้ารับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งมีกิจกรรมการสำรวจสภาพการจ้างและสภาพการ
ทำงานของแรงงานทั้งสองกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 15,000 คน

3.2 การดำเนินการภายหลังจากกฎกระทรวงฯ มีผลบังคับใช้

(1) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอก
ระบบ

ภายหลังจากที่กฎกระทรวงทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับผ่านมาแล้ว 2 ปี
ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ และรับฟังปัญหา
ในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ จึงได้เสนอขออนุมัติโครงการติดตามและ
ประเมินผลการบังคับใช้กฎกระทรวงแรงงานนอกระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา
อุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน
พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547
ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 19 กลุ่มจังหวัด
ผู้อำนวยการกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวม 60 คน
กิจกรรมการสัมมนาเป็นการบรรยายและการประชุมกลุ่มย่อย 2 กลุ่ม โดยให้แต่ละกลุ่ม
นำเสนอปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎกระทรวงทั้ง 2 ฉบับในประเด็นด้านกฎหมาย
ด้านแนวปฏิบัติ และด้านอื่นๆ (ถ้ามี) กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มบริหารประกอบด้วยสวัสดิการและ
คุ้มครองแรงงานจังหวัด ผู้อำนวยการทุกกลุ่มงานในสำนักคุ้มครองแรงงาน และผู้อำนวยการ
กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทุกพื้นที่ กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มปฏิบัติการ ประกอบด้วย
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด คณะทำงาน
พิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม และ
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สรุปปัญหาของหน่วยปฏิบัติที่ได้จากการประชุม ดังนี้

○ กลุ่มที่ 1 ได้เสนอแนะปัญหาในแต่ละประเด็น ดังนี้

-ด้านกฎหมาย ที่ประชุมกลุ่มเห็นว่า สถานการณ์ขณะนี้ยังไม่
เหมาะสมที่จะบังคับใช้กฎกระทรวงฯ และการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ ไม่สอดคล้องกับ
กลุ่มเป้าหมายที่ให้ดำเนินการ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้ง ผู้ปฏิบัติงานไม่เข้าใจ

ในรายละเอียดของข้อกำหนด แม้จะมีการจัดทำคำชี้แจงตามกฎหมายฯ แล้วก็ตาม ก็ยังมีความสับสนอยู่ จึงเสนอให้กรมฯ จัดทำคำอธิบายกฎหมายฯ เป็นรายข้อ เพื่อสร้างความชัดเจนให้กับผู้ปฏิบัติงาน

-ด้านแนวปฏิบัติ ที่ประชุมเห็นว่า การตรวจและการรับคำร้อง ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่สามารถค้นหากลุ่มเป้าหมายที่เป็นนายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมายฯ ได้ และการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างลำบาก ประกอบกับการปฏิบัติงานผูกพันกับเป้าหมายตามตัวชี้วัด และมีเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการถึง 300,000 คน ทั้งในเชิงปริมาณผ่าน 5 กิจกรรมและเชิงคุณภาพโดยแรงงานทั้งสองกลุ่มต้องได้รับการคุ้มครองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ผ่านกิจกรรมการตรวจแรงงานเพียงกิจกรรมเดียว ตามเกณฑ์การตรวจแรงงานที่กรมฯ กำหนด ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละปีเป้าหมายให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังนั้น จึงขอให้มีการปรับเป้าหมายที่ถูกต้อง มิใช่กำหนดเป้าหมายเพียงเพื่อตอบสนองตัวชี้วัดเท่านั้น ซึ่งต้องกลับมาทบทวนปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นด้วย

ในการนี้ ที่ประชุมจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้น้ำหนักในเรื่องการประชาสัมพันธ์ โดยให้ส่วนกลางใช้งบประมาณในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน/งานเกษตรกรรม ได้ทราบสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับเพื่อที่จะได้ออกมาแสดงตัว และให้มีการกระจายอำนาจเข้าไปสู่ท้องถิ่นเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของกรมฯ เช่น อบต. โดยเพิ่มเติมคำสั่งกระทรวงแรงงาน เรื่อง แต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน หรืออาจมอบหมายภารกิจให้อาสาสมัครแรงงานร่วมเป็นเครือข่าย เพื่อดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้กับกลุ่มเป้าหมาย โดยขอให้กรมฯ ประสานกับกระทรวงแรงงานเพื่อดำเนินการตามระเบียบกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยอาสาสมัครแรงงานฯ

-ด้านอื่นๆ สำหรับปัญหาของหน่วยปฏิบัติที่นอกเหนือจากปัญหาด้านกฎหมายและด้านแนวปฏิบัติแล้ว ที่ประชุมยังได้นำเสนอปัญหาการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2549 ซึ่งกรมฯ ได้กำหนดเป้าหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม จำนวน 300,000 คน โดยได้จัดสรรเป้าหมายให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการ ซึ่งเป้าหมายที่แต่ละหน่วยได้รับไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ ทำให้หน่วยปฏิบัติต้องเร่งดำเนินการและไม่ได้คำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงตามกฎหมายฯ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายด้านประกอบกับภารกิจที่ได้รับมีมากมาย ซึ่งกรมฯ

ต้องยอมรับข้อเท็จจริง มิใช่เร่งรัดให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการให้เสร็จสิ้น โดยมีได้คำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายและปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น จึงเสนอให้มีการปรับเป้าหมายของแรงงานทั้งสองกลุ่มให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ ก่อนจัดสรรเป้าหมายให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการและให้มีการสำรวจและคัดกรองข้อมูลของกลุ่มแรงงานทั้งสองกลุ่มที่หน่วยปฏิบัติได้จัดส่งให้กับกรมฯ ไปแล้ว 2 ครั้ง เพื่อประโยชน์ในการค้นหาเป้าหมาย โดยอาจดำเนินการศึกษาวิจัย และให้หน่วยปฏิบัติสนับสนุนการดำเนินการ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามตัวชี้วัดในกิจกรรมอบรมให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบที่กรมฯ ได้จัดสรรกลุ่มเป้าหมายให้กับส่วนภูมิภาคดำเนินการ กรมฯ ควรพิจารณาจัดสรรค่าพาหนะเหมาจ่ายให้กับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้เข้ารับการอบรม และขอให้มีการปรับระบบการรายงานผล On-line ให้สมบูรณ์โดยเร็ว

○ กลุ่มที่ 2 ได้เสนอแนะปัญหาในแต่ละประเด็น ดังนี้

-ด้านกฎหมาย ที่ประชุมกลุ่มเห็นว่า ควรมีแก้ปรับแก้ไขกฎกระทรวงในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ดังนี้

1. งานที่รับไปทำที่บ้าน

1.1 ให้นิยามนายจ้างขึ้นมาใหม่ โดยใช้มาตรา 12 ผนวกกับสัญญาเอกชน เนื่องจากในทางปฏิบัติไม่สามารถทราบได้ว่าใครเป็นนายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมายประกอบกับลักษณะการจ้างงานจะไม่ปรากฏการบังคับบัญชา การให้คุณให้โทษ

1.2 แก้ไขกฎกระทรวงฯ ข้อ 4 ในเรื่องการแจ้งการส่งมอบงาน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งการส่งมอบงานล่วงหน้า 7 วันก่อนส่งมอบงานในแต่ละครั้ง ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติจึงเสนอให้แก้ไขโดยให้สถานประกอบการที่ประสงค์จะส่งมอบงานให้แก่ลูกจ้างไปทำในสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบการของตนขึ้นทะเบียนแทนการแจ้งการส่งมอบงานดังกล่าว ซึ่งกรมฯ จะได้ทราบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแหล่งการจ้างงาน สภาพการจ้าง และลักษณะงานที่ลูกจ้างทำ ทำให้ปัญหาการสืบค้นตัวนายจ้างลดลง แต่หากกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขกฎกระทรวงฯ ได้ ก็เสนอให้แก้ไขประกาศกรมฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการส่งมอบงานฯ โดยให้นายจ้างแจ้งการส่งมอบงานครั้งเดียว

หากงานที่ส่งมอบนั้นมีลักษณะงานที่ทำเหมือนกัน เว้นแต่กรณีมีการส่งมอบงานเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสภาพของงานที่ส่งมอบที่จะให้นายจ้างต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รวมถึงกรณีที่มีการเลิกจ้าง และหากมีการส่งมอบงาน 1 วัน 1 ประเภท ก็ให้นายจ้างแจ้งหลังการส่งมอบงาน

1.3 แก้อไขกฎกระทรวงฯ ข้อ 5 โดยกำหนดให้นายจ้างมาขึ้นทะเบียนแทนการทำสัญญาจ้าง เนื่องจากเป็นการสร้างภาระให้กับนายจ้าง ลูกจ้างบางรายกลัวข้อผูกพันในสัญญาและต้องเกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียม อีกทั้ง มีข้อยุ่งยากในการทำสัญญาเนื่องจากรายละเอียดในการทำสัญญาก่อนจ้างมาก นายจ้างจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามและผลกระทบความรับผิดชอบไปให้คนกลางรับผิดชอบ

1.4 แก้อไขกฎกระทรวงฯ ข้อ 9 โดยถ้านายจ้างจัดให้ก็สามารถส่งให้นายจ้างแก้ไขได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของนายจ้างที่ต้องจัดอุปกรณ์ที่มีความปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง แต่ถ้าหากเป็นอุปกรณ์ของลูกจ้าง ลูกจ้างก็มีหน้าที่ตรวจสอบสภาพของเครื่องมือให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยเอง ซึ่งเจ้าหน้าที่จะไปบังคับให้ลูกจ้างแก้ไข คงเป็นไปได้ โดยสามารถเปรียบเทียบได้กับการที่ลูกจ้างของผู้รับเหมาค่าแรงเข้าไปทำงานในสถานประกอบการด้วย คงกระทำไม่ได้

2. งานเกษตรกรรม

2.1 แก้อไขกฎกระทรวงฯ ข้อ 3 โดยถ้านายจ้างเป็นงานเกษตรกรรมต่อเนื่องให้ตัดไป ซึ่งลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนลูกจ้างซึ่งทำงานเกษตรกรรมตลอดปีหรือไม่ หากเข้าข่ายงานเกษตรกรรม 5 ประเภท ก็ให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายทั้งหมด

2.2 กฎกระทรวงฯ ข้อ 5 ให้คงไว้ แต่มีเงื่อนไขในการจ่ายค่าจ้างโดยให้เป็นไปตามที่นายจ้างลูกจ้างตกลงกัน

2.3 กฎกระทรวงฯ ข้อ 6 ให้เป็นไปตามที่นายจ้าง ลูกจ้างตกลงกัน
-ด้านแนวปฏิบัติ ที่ประชุมเห็นว่า เจ้าหน้าที่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานทั้ง 2 กลุ่ม ประเด็นหลัก ดังนี้

1. ปัญหาอันเนื่องจากสภาพการจ้างและการทำงานของกลุ่มเป้าหมายทำให้หานายจ้างที่แท้จริงไม่ได้ และการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างลำบาก

2. ปัญหาจากแบบตรวจฯ ในกฎกระทรวงฯ กับข้อเท็จจริงไปด้วยกันไม่ได้ เนื่องจากแบบตรวจละเอียดมากเกินไป การลาออกกับข้อเท็จจริงไม่สอดคล้องกัน และปัญหาการสื่อสารระหว่างแรงงานต่างด้าวกับเจ้าหน้าที่

3. ปัญหาการรับและพิจารณาคำร้อง ตามมาตรา 123 – 124 ในกรณีหานายจ้างพบจะไม่มีปัญหาในการดำเนินการ แต่หากกรณีหานายจ้างไม่พบ ก็ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด 60 วัน อีกทั้ง เมื่อมีปัญหาลูกจ้างไม่กล้าปรากฏตัวเนื่องจากกลัวว่านายจ้างจะตัดสิทธิในการรับงานไปทำที่บ้าน

4. ปัญหาในการส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เนื่องจากไม่สามารถค้นหาตัวนายจ้างที่แท้จริงและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ อีกทั้ง การปฏิบัติตามแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบมีปัญหาและอุปสรรคในการรวมกลุ่ม เพื่อเข้ารับการอบรม เนื่องจากไม่มีเวลาและขาดสิ่งจูงใจและมาตรการในการประหยัคน้ำมันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน โครงการ Mobile Unit

-ด้านอื่นๆ สำหรับปัญหาของหน่วยปฏิบัติที่นอกเหนือจากปัญหาด้านกฎหมายและด้านแนวปฏิบัติแล้ว ที่ประชุมยังได้นำเสนอปัญหาในเรื่องการรายงานผลระบบคอมพิวเตอร์ On-Line ที่ยังไม่สามารถใช้งานได้ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพัฒนา ในกรณีนี้ที่ประชุมจึงได้นำเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. จัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่อย่างทั่วถึง
2. จัดตั้งเครือข่ายของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พัฒนาชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ฯลฯ โดยขอให้กำหนดภารกิจและหน้าที่ที่มอบหมายให้ชัดเจนและมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเครือข่ายดังกล่าวต้องมีการอบรมให้ความรู้ เพื่อให้ทราบถึงภารกิจและหน้าที่ และหากเป็นไปได้ควรมีค่าตอบแทนให้กับเครือข่ายด้วย
- 3.ให้นำข้อมูลของแรงงานนอกระบบไปเพิ่มเติมในความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสถิติแห่งชาติด้วย
4. ให้กรมฯ เสนอกระทรวงแรงงาน เพื่อแต่งตั้งเครือข่ายในหน่วยงานอื่นร่วมเป็นพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินการของกรมฯ
5. การบังคับใช้กฎกระทรวงฯ ทั้งสองฉบับ ควรมีโครงการนำร่องในแต่ละภาค โดยเลือกจังหวัดนำร่องที่มีปัญหาอุปสรรคที่ใกล้เคียงกัน เช่น 3 จังหวัดชายแดน

ภาคใต้ จังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี และให้มาประยุกต์ใช้หลังจากได้มีการดำเนินการ
ในจังหวัดน่านร่องแล้ว

(2) จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้าน
คุ้มครองแรงงานนอกระบบ (ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ระหว่าง
วันที่ 3 - 5 มิถุนายน 2550 ณ โรงแรมวินเซอร์ สวีทส์ สุขุมวิท 20 กรุงเทพมหานคร โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ และ
เพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติได้รับทราบนโยบายและร่วมกันแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็น
ในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติงาน และแนวปฏิบัติในการดำเนินงานด้านคุ้มครอง
แรงงานนอกระบบ ตลอดจนร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน และการบังคับใช้
เพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติงานในทิศทางเดียวกัน ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยสวัสดิการ
และคุ้มครองแรงงานจังหวัด ผู้อำนวยการกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทุกพื้นที่
และพนักงานตรวจแรงงานรวม 180 คน เนื้อหาการสัมมนาเป็นการบรรยายให้ความรู้และรับ
ฟังปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎกระทรวงทั้งสองฉบับ ซึ่งกรมฯ จะได้นำปัญหา
ดังกล่าวมาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรูปแบบและวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

3.3 การดำเนินการเพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

นับตั้งแต่ที่กฎกระทรวงทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับ ผู้ศึกษาในฐานะผู้รับผิดชอบ
ดูแลในเรื่องนี้ได้เตรียมการรองรับการใช้บังคับกฎกระทรวง การเตรียมการและการดำเนินการ
เพื่อตอบสนองการดำเนินการตามยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน เนื่องจากกลุ่มเป้าหมาย
แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมได้ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดการขยายความ
คุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ ซึ่งต้องดำเนินการผ่านในหลายกิจกรรม โดยผู้ศึกษา
ได้เตรียมการและดำเนินการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม จากการปฏิบัติงาน
ที่ผ่านมาและจากสรุปปัญหาของผู้ปฏิบัติงานที่ได้จากการอบรมสัมมนา กลุ่มย่อยพบว่า
หน่วยปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ เช่น ปัญหาการตีความตามกฎหมาย
ปัญหาการค้นหาและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมาย ปัญหา
กรณีกลุ่มเป้าหมายไม่ทราบสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ปัญหาการดำเนินการในกิจกรรมอบรม
ให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากขาดสิ่งจูงใจให้เข้ารับการอบรม ปัญหาในการบังคับ
ใช้กฎกระทรวงฯ โดยเฉพาะในประเด็นการแจ้งการส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านและการทำ

สัญญาจ้าง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติยังได้เสนอให้มีการสำรวจและคัดกรองข้อมูลของแรงงานทั้งสองกลุ่มที่หน่วยปฏิบัติได้รายงานผลการปฏิบัติผ่านระบบ On-line ของกรมฯ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการค้นหากลุ่มเป้าหมาย รวมถึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งเครือข่ายในหน่วยงานอื่นร่วมเป็นพนักงานตรวจแรงงาน เช่น พัฒนาชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของกรมฯ

ผู้ศึกษาจึงได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการให้ความคุ้มครองเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามลำดับดังนี้

(1) เสนอกรมฯ เพื่อมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้หน่วยงานในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นในการให้ข้อมูลผู้รับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม โดยให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดประสานกับหน่วยงานดังกล่าว เนื่องจากแนวปฏิบัติการตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมกำหนดให้ อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน ฯลฯ ซึ่งอยู่ในแต่ละพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจข้อมูลผู้รับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม และร่วมเป็นเครือข่ายด้านแรงงาน ประกอบกับผู้ศึกษามีความเห็นว่า ข้อมูลนายจ้าง ถูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมที่กรมฯ มีอยู่ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครอง เนื่องจากข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยงานอื่น ๆ เป็นข้อมูลซึ่งไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงสภาพความเป็นนายจ้าง ถูกจ้างได้ ประกอบกับข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมในปีงบประมาณ 2547 ก็เป็นข้อมูลที่มีความหมายกว้างกว่านิยามตามกฎหมายคุ้มครองฯ ซึ่งกรมฯ ไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ทั้งหมด จึงได้เสนอกรมฯ เพื่อมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้หน่วยงานในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นของกรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาชุมชนสนับสนุนการสำรวจข้อมูล โดยให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดประสานกับหน่วยงานดังกล่าว เนื่องจากกรมฯ ไม่มีหน่วยงานระดับท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้

(2) จัดส่งแนวการตีความประเด็นปัญหาตามกฎหมายคุ้มครองฯ ให้หน่วยปฏิบัติ โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบฯ ได้ดำเนินการรวบรวมประเด็นปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองฯ ทั้ง 2 ฉบับ ที่ได้รับจากการอบรมสัมมนา และการออกไปสัมภาษณ์พนักงานตรวจแรงงาน

ในส่วนภูมิภาคและในเขตกรุงเทพมหานคร เข้าสู่การพิจารณาของคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของสำนักคุ้มครองแรงงาน และได้รวบรวมความเห็นตามประเด็นปัญหารวม 17 ข้อ เสนอกรมฯ โดยผ่านกองนิติการ ซึ่งกรมฯ ได้เห็นชอบแนวการตีความตามกฎหมายกระทรวงทั้งสองฉบับแล้ว และสำนักคุ้มครองแรงงานได้รวบรวมจัดส่งให้หน่วยปฏิบัติ (สศค./สรพ.) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและบังคับใช้กฎหมายต่อไป

(3) เสนอขอแก้ไขประกาศกรมฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ข้อ 3 ที่กำหนดให้นายจ้างผู้ซึ่งส่งมอบงานให้ลูกจ้างแจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันส่งมอบงานแต่ครั้ง เนื่องจากลักษณะการจ้างและการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้านมีความแตกต่างจากการจ้างงานทั่วไป ประกอบกับสถานที่ทำงานของลูกจ้างไม่ได้อยู่ในสถานประกอบกิจการของนายจ้าง และยังอยู่ในท้องถิ่นห่างไกล จึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ตามกฎหมายกระทรวงฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการแจ้งการส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ในการแจ้งการส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการจ้างงานและเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายกระทรวงฯ โดยกำหนดให้นายจ้างผู้ซึ่งส่งมอบงานจัดทำเอกสารหลักฐานในการส่งมอบงาน เมื่อมีการส่งมอบงานให้ลูกจ้างเป็นครั้งแรก โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวันที่ส่งมอบงาน ชื่อ ที่อยู่ และสถานที่ทำงานของลูกจ้าง ลักษณะงานที่ส่งมอบ จำนวนวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตที่ส่งมอบ กำหนดวันส่งมอบผลงานคืน/วันและสถานที่จ่ายค่าจ้าง เก็บไว้ ณ สถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของผู้ส่งมอบงาน พร้อมทั้งให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบได้ในเวลาทำการ และส่งเอกสารดังกล่าวให้ลูกจ้างเก็บไว้ 1 ฉบับ พร้อมทั้งแจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบ และให้นายจ้างเก็บไว้ไม่น้อยกว่า 2 ปีนับจากวันส่งมอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันการส่งมอบงานและสามารถตรวจสอบได้ทั้งสองฝ่าย

(4) จัดทำโครงการศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม โดยการจ้างเหมาบุคคลภายนอกให้มาดำเนินการสำรวจสภาพการจ้างและการทำงาน ประมวลผล และจัดทำรายงานผลฉบับสมบูรณ์ภายใต้การกำกับและติดตามการดำเนินงานของกรมฯ

(5) ยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. โดยกรมฯ ได้มีคำสั่ง ที่ 206/2548 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. โดยมีรองอธิบดีเป็นประธาน คณะทำงาน นายรังสฤษดิ์ จันทรัตน์ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน ผู้อำนวยการกองตรวจความปลอดภัย ผู้อำนวยการกองนิติการ เป็นคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และพิจารณากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของกรมฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2548 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2548 ให้กรมฯ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่พิจารณากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนากฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีและแผนพัฒนากฎหมายของกรมฯ โดยผู้ศึกษาในฐานะคณะทำงานและเลขานุการได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

(5.1) จัดส่งร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ให้นักวิชาการ องค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อนำมาประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อไป

(5.2) จัดประชุมคณะทำงานพิจารณากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. โดยพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเป็นหลัก และนำอนุสัญญาฉบับที่ 177 ข้อแนะ ฉบับที่ 184 และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ของนายชอุทิศ มีสิทธิและคณะ รวมทั้งความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณากร่าง

(5.3) เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ต่ออธิบดี โดยผ่านผู้อำนวยการกองนิติการ เพื่อเสนอกระทรวงพิจารณา โดยได้ให้เหตุผลความจำเป็นประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า เนื่องจากในปัจจุบันสภาพการณ์การทำงานในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป โดยสถานประกอบการหลายแห่งได้ดำเนินการเคลื่อนย้ายการผลิตในบางขั้นตอนออกไปดำเนินการนอกโรงงานเป็นการผลิตตามบ้านเรือน

ส่วนบุคคลแทน หรือที่เรียกกันว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” (home work) เป็นการลดภาระความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับแรงงานในระบบ ได้มาก ซึ่ง “งานที่รับไปทำที่บ้าน” (home work) เป็นการจ้างงานนอกระบบ (informal sector) รูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเลือกเวลาและสถานที่ทำงานได้ด้วยตนเอง การทำงานไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้จ้างงาน จึงทำให้ความสัมพันธ์ของผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้จ้างงานไม่มีนิติสัมพันธ์ในฐานะของลูกจ้างและนายจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้จ้างงานไม่มีนิติสัมพันธ์กัน ในฐานะของลูกจ้างและนายจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 ได้บัญญัติให้มีการคุ้มครองงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยออกเป็นกฎกระทรวงฯ แต่กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในมาตราดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเฉพาะ ในงานที่ผู้รับไปทำที่บ้านและผู้จ้างงานมีฐานะหรือนิติสัมพันธ์เป็นลูกจ้างและนายจ้างกันตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เท่านั้น และจนกระทั่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีความหมายใดที่กำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้เลย

การที่รัฐไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่งผลกระทบต่อผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่อาจได้รับโอกาสในการดูแลจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านสวัสดิการ ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานที่เป็นธรรม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยกำหนดหน้าที่ของผู้จ้างงานต่อผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความเป็นธรรมจากการทำงาน รวมทั้งให้ส่วนราชการ พนักงานตรวจแรงงานสามารถเข้าไปตรวจตรา ดูแลในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงาน

นอกระบบ

ในการจัดทำผลงานเรื่องนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของกรมฯ นั้น เป็นเรื่องที่ทำนายต่อความสามารถของพนักงานตรวจแรงงานและระบบบริหารจัดการของกรมฯ อย่างมาก ด้วยเพราะสภาพการจ้าง สภาพการทำงานของแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมมีลักษณะที่แตกต่างจากการทำงานในระบบอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในงานที่รับไปทำที่บ้านมีการว่าจ้างกันไปทำงาน ณ บ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีการว่าจ้าง ส่งมอบงานกันเป็นทอด ๆ การพิจารณาถึงลักษณะการเป็นนายจ้างและลูกจ้างมีความลำบากยุ่งยาก ฯลฯ ส่วนงานเกษตรกรรมก็เป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างกันในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นงานเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง ป่าไม้และการทำนาเกลือ อีกทั้งจะต้องพิจารณาการจ้างงานที่เป็นฤดูกาล และการจ้างงานตลอดปี ปัญหาการติดตามข้อกฎหมายที่มีความสลับซับซ้อน นอกจากนี้ การรับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรตามฤดูกาลก็มักมีงานทำไม่ต่อเนื่อง มีสถานภาพการทำงานไม่แน่นอน อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล ยากต่อการเข้าไปคุ้มครองดูแล ประกอบกับอัตราค่าจ้างของพนักงานตรวจแรงงานที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจในการคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและแรงงานในงานเกษตรกรรม) ให้ทั่วถึงได้

ในการริเริ่มดำเนินการเพื่อกำหนดระบบการตรวจแรงงาน การรับคำร้องและวินิจฉัยคำร้องที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนที่จะต้องใช้ในการตรวจแรงงาน การวินิจฉัยคำร้อง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ข้อมูลของแรงงานกลุ่มเป้าหมายเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบกับการจัดวางระบบและกำหนดแนวปฏิบัติในการให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้เหมาะสม แต่โดยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็คือ ในระยะแรกของการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่มนั้น กรมฯ ไม่มีข้อมูลของนายจ้างและลูกจ้าง ทั้ง 2 กลุ่มเป้าหมายอยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ On-line ของกรมฯ เลย

และทั้ง ๆ ที่ทุกอย่างยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ในปีแรกที่กรมฯ ประกาศนโยบายในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และยังสามารถให้นำผลการดำเนินการคุ้มครองแรงงานของกลุ่มเป้าหมายทั้งสองกลุ่มนี้มาเป็นตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นคำรับรองที่ท้าทายในการปฏิบัติงานที่จะต้องพยายามดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและคะแนนสูงสุดอีกด้วย และนอกจากนี้เป้าหมายในการดำเนินการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามแผนงานในแต่ละปียังกำหนดเป้าหมายให้เพิ่มมากขึ้นในทุกปีด้วย

ดังนั้น ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงาน ซึ่งมีทั้งตัวชี้วัดเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยใช้กิจกรรมการตรวจแรงงาน การรับและวินิจฉัยคำร้อง และการจัดอบรมให้ความรู้ตามกฎหมายกระทรวงฯ ซึ่งการดำเนินงานภายใต้กิจกรรมดังกล่าว เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติจะเข้าไปในท้องถิ่นห่างไกล และดำเนินการคัดกรองแรงงานกลุ่มเป้าหมาย โดยพิจารณาถึงการเป็นลูกจ้าง นายจ้างว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งปัญหาเรื่องการตีความข้อความขอกฎหมายที่พนักงานตรวจแรงงานพบจากการปฏิบัติงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบนี้ ยังไม่เคยมีการตัดสินหรือคำพิพากษาของศาลเป็นบรรทัดฐานในการตีความประกอบการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงานมาก่อน

นับแต่ที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 และ 13 เมษายน 2548 เป็นต้นมา พบว่ามีปัญหาอุปสรรคซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานคุ้มครองแรงงานทั้ง 2 กลุ่ม ดังนี้

1. ปัญหา อุปสรรคในการกำหนดแผนงาน/เป้าหมาย

1.1 ปัญหาที่เกิดจากสถานที่ทำงาน ของแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน และงานเกษตรกรรมที่มักทำงานอยู่ในท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกล ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการสำรวจ/ตรวจเยี่ยมและให้การคุ้มครองดูแลได้อย่างทั่วถึงของพนักงานตรวจแรงงาน เพราะหากพนักงานตรวจแรงงานไม่ทราบข้อมูลอย่างแท้จริงว่าในท้องถิ่นดังกล่าวมีการทำงานที่รับไปทำที่บ้านหรืองานเกษตรกรรมซึ่งอยู่ในข่ายที่ได้รับความคุ้มครองตาม

กฎกระทรวงฯ แล้ว อาจเสี่ยงต่อการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปยังท้องถิ่นที่ห่างไกลเพื่อไปสำรวจตรวจเยี่ยมแรงงานกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งไม่อาจทราบในทันทีว่าเข้าข่ายที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่

1.2 ปัญหาการจัดทำฐานข้อมูล ผู้เกี่ยวข้องในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของการรับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมในประเทศไทย ซึ่งจะต้องนำมาเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนงาน/งบประมาณ ในการบริหารงานคุ้มครองแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้ต่อไป แต่ผลจากการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานยังประสบกับปัญหาในการจัดทำฐานข้อมูลของแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลของงานที่รับไปทำที่บ้าน ที่ประกอบด้วยนายจ้าง คนกลาง และผู้รับงานไปทำที่บ้าน ลูกจ้างและนายจ้างในงานเกษตรกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งก็มาจากปัญหาที่เกิดจากสถานที่ทำงานในข้อ 1.1 ประกอบกับปัญหาการตีความนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายของแรงงานทั้งสองกลุ่มว่าจะเข้าข่ายได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ และเพื่อให้ได้ข้อมูลดังกล่าว พนักงานตรวจแรงงานจะต้องสอบถามข้อมูลรายละเอียดกับผู้รับงานฯ ในหลาย ๆ ประเด็นเพื่อประกอบการวิเคราะห์นิติสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งหากมีการตีความนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ไม่ถูกต้องก็อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานต่าง ๆ ของกรมฯ รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลนี้ด้วย

2. ปัญหาด้านบุคลากร

2.1 จำนวนพนักงานตรวจแรงงานไม่เพียงพอ เมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดเรื่องอัตรากำลังของพนักงานตรวจแรงงานที่มีอยู่ทั่วประเทศกับจำนวนแรงงานที่ต้องให้ความคุ้มครองดูแล ซึ่งมีทั้งแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่มแล้ว ต้องยอมรับในความเป็นจริงด้วยว่า ด้วยจำนวนพนักงานตรวจแรงงานที่มีเพียง 600 คนเศษ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานกลุ่มเป้าหมายที่พนักงานตรวจแรงงานต้องให้ความคุ้มครองจำนวนหลายล้านคนแล้ว มีจำนวนที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล ซึ่งหากระบบการตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม จะใช้พนักงานตรวจแรงงานให้ทำหน้าที่ในการตรวจแรงงานเพียงอย่างเดียว ก็ย่อมไม่สามารถให้ความคุ้มครองแรงงานทุกกลุ่มได้อย่างทั่วถึงเป็นแน่

2.2 ทูทางปัญญาของพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคนที่ไม่เท่ากัน ในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม ซึ่งต้องมีการตีความตามข้อกำหนดของแรงงานว่าจะเข้าข่ายได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงฯ หรือไม่นั้น พนักงานตรวจแรงงานจะต้องสามารถวิเคราะห์ตีความตามข้อกำหนดว่าแรงงานดังกล่าวเข้าข่ายได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงฯ หรือไม่ และโดยทั่วไปแล้ว สภาพการจ้างและการทำงานของแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้ มีความคลุมเครือและคาบเกี่ยวกับกฎหมายอื่น ทำให้ยากแก่การตีความในการให้ความคุ้มครอง อาทิเช่น การพิจารณานิติสัมพันธ์การจ้างทำของในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนิติสัมพันธ์การเป็นลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 หรือการพิจารณาตีความข้อกำหนดในการจ้างลูกจ้างในงานเกษตรกรรมว่าเป็นลูกจ้างที่ทำงานตลอดปีที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือเป็นลูกจ้างที่ทำงานไม่ตลอดทั้งปีนั้น ย่อมต้องอาศัยความรู้ด้านกฎหมายที่แม่นยำ ทักษะประสบการณ์ในการทำงาน และเทคนิคการสื่อสารที่ดีในการสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์การดังที่กล่าวในเบื้องต้น พนักงานตรวจแรงงานแต่ละคนมีไม่เท่ากัน จึงอาจเป็นไปได้ที่พนักงานตรวจแรงงานตีความนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือให้คำปรึกษาแนะนำที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของประชาชน/ผู้เกี่ยวข้องที่มีต่อกรมฯ ตลอดจนปัญหา ที่ความมาอันเนื่องมาจากการดำเนินคดีและการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่มนี้ด้วย

3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

จากการรวบรวมประเด็นปัญหา ซึ่งมีทั้งประเด็นการตีความตามข้อกำหนดและประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงานทั่วประเทศ ในการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ของสำนักคุ้มครองแรงงาน โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.1 ปัญหาการตีความตามข้อกฎหมาย

(1) ประเด็นปัญหาของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

- การตีความนิติสัมพันธ์และความรับผิดชอบของนายจ้าง และคนกลางในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามกฎกระทรวงฯ
- ลักษณะงานบางประเภทที่มีการรับงานไปทำที่บ้านมักมีความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างการจ้างทำของกับงานที่รับไปทำที่บ้าน จึงก่อให้เกิดความสับสนกับเจ้าหน้าที่ว่าจะพิจารณาวินิจฉัย
- องค์ประกอบของงานที่รับไปทำที่บ้าน เช่น นายจ้างมีการส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่มีการทำสัญญาซื้อขายวัตถุดิบที่ส่งมอบกัน กรณีนี้จะเป็นการจ้างงานในงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎกระทรวงฯ หรือไม่
- ลักษณะงานที่รับไปทำที่บ้าน นายจ้างจะต้องเป็นผู้จัดหาวัตถุดิบ เครื่องมือและอุปกรณ์ให้ทั้งหมดหรือบางส่วน แต่บางกรณีลูกจ้างมีส่วนในการจัดหาวัตถุดิบ เครื่องมือ อุปกรณ์บางส่วน จะถือว่าเป็นลักษณะงานที่รับไปทำที่บ้านหรือไม่
- กรณีรวมกลุ่มกันทำหรือรับงานไปทำที่บ้านในครัวเรือนจะเป็นการจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านตามกฎกระทรวงฯ หรือไม่
- กฎหมายกำหนดให้นายจ้างผู้ส่งมอบงานต้องแจ้งให้พนักงานตรวจแรงงานทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนส่งมอบงานแต่ละครั้ง แต่ในข้อเท็จจริงไม่สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากการส่งมอบงานกันทุกวัน
- หลักในการตีความตามข้อกฎหมายจะตีความตามลายลักษณ์อักษรหรือตีความตามเจตนารมณ์

(2) ประเด็นปัญหาของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

- ลูกจ้างในงานเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครองที่แตกต่างกันระหว่างลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งทำงานตลอดทั้งปีที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งทำงานไม่

ตลอดทั้งปีที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฯ จะมีปัญหาเรื่องความเท่าเทียมกันหรือไม่

- ลักษณะการจ้างในงานเกษตรกรรม เช่น การทำสวนมะม่วง จะจ้างลูกจ้างตลอดปี แต่มีช่วงเวลาหนึ่งที่จะจ้างลูกจ้างมาห่อมะม่วงเพื่อป้องกันแมลง ลูกจ้างที่ห่อมะม่วงจะเป็นลูกจ้างที่ทำงานไม่ตลอดทั้งปีหรือไม่

- ไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างงานเกษตรกรรมตลอดปีและไม่ตลอดปี รวมถึงลักษณะงานเกษตรกรรมในแต่ละประเภทตามกฎหมายฯ

- ในกฎหมายฯ กำหนดให้ลูกจ้างอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงานได้ จะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือไม่

- ในลักษณะการจ้างงานเกษตรกรรมบางประเภทมีการตกลงจ่ายค่าตอบแทน โดยการแบ่งผลประโยชน์ตามราคาขายผลผลิตเป็นเปอร์เซ็นต์ จะถือว่าเป็นการจ้างงานตามกฎหมายฯ นี้หรือไม่ เช่น งานสวนยางพารา งานรับจ้างตัดปาล์ม คัดอ้อย เลี้ยงวัว เป็นต้น

- ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้ที่ทำกรเกษตรกรรมบางรายมักอยู่หลายสถานะ เช่น เป็นลูกจ้างในระบบและผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นทั้งผู้รับงานและคนกลาง และเป็นทั้งนายจ้างและลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ดังนั้นจะจัดอยู่ในสถานะใด

(3) ปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานตรวจแรงงาน

- นายจ้างและลูกจ้างอยู่คนละพื้นที่ หากลูกจ้างยื่นคำร้อง พนักงานตรวจแรงงาน ณ ท้องที่ใดจะมีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งรวมถึงการดำเนินคดี

- สถานประกอบกิจการของนายจ้าง ผู้ส่งมอบงาน และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านอยู่ต่างท้องที่กันพนักงานตรวจแรงงานในท้องที่ใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งเมื่อมีการยื่นคำร้อง เนื่องจากความไม่ชัดเจนว่าใครคือนายจ้างที่แท้จริง

- อำนาจพนักงานตรวจแรงงานในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทำงานของลูกจ้างมีหรือไม่ เนื่องจากเป็นบ้านพักและสถานที่ทำงานของลูกจ้าง (กรณีงานที่รับไปทำที่บ้าน) เป็นที่เดียวกัน

- พนักงานตรวจแรงงานยังขาดความรู้ ความเข้าใจในงานที่รับไป
ทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

- นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เช่น สั่งห้ามลูกจ้างไม่ให้
ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงาน เกรงว่าจะมีการนำข้อมูลไปใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมายอื่น
(กฎหมายภาษีอากร, กฎหมายประกันสังคม) รวมทั้งการแข่งขันทางการค้า

- นายจ้างอาจมองว่า การปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ เป็นการสร้าง
ภาระแก่นายจ้าง เช่น ต้องจัดทำเอกสารแจ้งพนักงานตรวจแรงงาน หรือการทำสัญญาจ้าง
ที่เป็นลายลักษณ์อักษร

- ในงานที่อาจเป็นอันตรายบางลักษณะ อาจจะมีการขออนุญาต
ประกอบกิจการ และได้รับอนุญาตแล้วจะนำเอางานนั้นมาให้ลูกจ้างทำได้หรือไม่

- คนกลางหรือลูกจ้างไม่ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการให้
ข้อมูลและการแสดงตนเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพราะไม่ต้องการผูกมัดตนเอง รวมถึง
ความกังวลว่าจะต้องเสียภาษีตามกฎหมายภาษีอากร

- แรงงานกลุ่มเป้าหมายยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในสิทธิ
ประโยชน์จากการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

- การปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติที่ผูกพันกับเป้าหมายตาม
ตัวชี้วัด และมีเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งเป้าหมายที่กรม
ฯให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการในแต่ละปีก็เพิ่มขึ้นตามลำดับ

- ปัญหาคันเนื่องจากสภาพการจ้างและการทำงานของ
กลุ่มเป้าหมาย ทำให้หานายจ้างที่แท้จริงไม่ได้ และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างลำบาก

- ปัญหาจากแบบตรวจฯ ตามกฎกระทรวงฯ กับข้อเท็จจริงไป
ด้วยกันไม่ได้ เนื่องจากแบบตรวจละเอียดมากเกินไป คือ จะต้องกรอกข้อมูลรายละเอียด
ของนายจ้าง ซึ่งประกอบด้วย ชื่อ-นามสกุล (ตามบัตรประจำตัวประชาชน) เลขที่บัตร
ประจำตัวประชาชนของนายจ้าง เป็นต้น

- ปัญหาการสื่อสารระหว่างแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในงาน
เกษตรกรรมกับเจ้าหน้าที่

- ปัญหาจ้งรับและพิจารณาคำร้อง ตามมาตรา 123 - 124 ในกรณีหานายจ้งพบจะไม่มีปัญหาในการดำเนินการ แต่หากกรณีหานายจ้งไม่พบ ก็ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด 60 วัน อีกทั้ง เมื่อมีปัญหาถูกจ้งไม่กล้าปรากฏตัว เนื่องจากกลัวว่านายจ้งจะคัดสิทธิในการรับงานไปทำที่บ้าน

- ปัญหาในการส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เนื่องจากไม่สามารถค้นหาตัวนายจ้งที่แท้จริงและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ อีกทั้ง การปฏิบัติงานตามแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบมีปัญหาและอุปสรรคในการรวมกลุ่มเพื่อเข้ารับการอบรม เนื่องจากไม่มีเวลาและขาดสิ่งจูงใจและมาตรการในการประหยัดน้ำมันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน โครงการ Mobile Unit

สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นเงื่อนไขและข้อจำกัดที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า สิ่งจำเป็นอันดับแรกของการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ คือ การปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ โดยริเริ่มการจัดวางระบบการคุ้มครองแรงงานใหม่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะและสภาพของการจ้ง การทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยเน้นหลักการส่งเสริม พัฒนา พนักงานเจ้าหน้าที่ นายจ้ง ลูกจ้ง ในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม การสร้างและพัฒนาเครือข่ายทางสังคม โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้านมาช่วยในการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้การทำงานมีความยืดหยุ่นสูง เพื่อแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และสถานที่ทำงานของแรงงานนอกระบบได้อันจะนำไปสู่การสร้างระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมอย่างเหมาะสม ตลอดจนเป็นแนวทางสำหรับการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบในกลุ่มอื่น ๆ ต่อไปในอนาคตด้วย

บทที่ 5

บทสรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ตามที่กระทรวงแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ขยายการคุ้มครองแรงงานไปสู่แรงงานนอกระบบ เบื้องต้นได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม โดยออกเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 และวันที่ 13 เมษายน 2548 ตามลำดับ และได้บรรจุเรื่องการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านไว้ในนโยบายการบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 ที่บัญญัติว่า "...การคุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี..." โดยสำนักคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการ "...พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน กำหนดแนวทาง มาตรการและวิธีการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ..." นั้น

จากการศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ วารสาร ผลงานทางวิชาการ รายงานการประชุม สัมมนาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ กฎหมายอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบทั้ง 2 กลุ่ม ของหน่วยปฏิบัติและการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ของผู้ศึกษาในฐานะผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (สำนักคุ้มครองแรงงาน) สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. สรุปผลการศึกษา

การบริหารระบบราชการไทยในยุคปัจจุบัน ได้นำวิธีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นหลัก เช่นเดียวกันกับที่ผู้ศึกษาได้นำวิธีการบริหาร

มุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM Application) และระบบ Balanced Scorecard ซึ่งเป็นระบบการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานแบบสมมูลรูปแบบหนึ่ง ที่ประกอบด้วยมุมมองด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้ มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน โดยปรับมุมมองให้ยืดหยุ่นกว่าเดิม เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ คือ มุมมองด้านลูกค้า ในที่นี้หมายถึง แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง มุมมองด้านกระบวนการภายใน คือ การบริหารจัดการภายในกลุ่มงานพัฒนาระบบฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการดำเนินงานให้กับพนักงานตรวจแรงงาน และผู้เกี่ยวข้อง และด้านการเรียนรู้ คือ การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง ผ่านกิจกรรม/โครงการต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.1 การบริหารจัดการด้านมุมมองด้านลูกค้า โดยการศึกษาความต้องการ สภาพการจ้าง การทำงาน ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการทำงานของแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม รวมถึงพนักงานตรวจแรงงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับ ไปปรับใช้ในการดำเนินงาน ให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) ผ่านกิจกรรม/โครงการ ดังนี้

(1) การศึกษาแนวทางในการกำหนดแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

(2) การจัดทำแบบสำรวจเพื่อแสดงเจตจำนงขอรับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจตามยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน

(3) จัดทำโครงการศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

1.2 การบริหารจัดการด้านกระบวนการภายใน โดยการวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นสำหรับการดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม) เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติให้ชัดเจน ผ่านกิจกรรม/โครงการ ดังนี้

(1) การกำหนดเกณฑ์การตรวจแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

(2) การกำหนดแผนปฏิบัติที่จะต้องวางระบบการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

(3) จัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานพิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

(4) จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณากำหนดระบบการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

(5) การเตรียมการวางระบบการรายงานผลของหน่วยปฏิบัติ

(6) จัดทำหนังสือคู่มือการปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ ซึ่งประกอบด้วย แนวปฏิบัติการตรวจแรงงาน แนวปฏิบัติการรับและวินิจฉัยคำร้องของกลุ่มเป้าหมาย หลักสูตรการอบรมแรงงานนอกระบบและการอบรมเครือข่าย แบบตรวจแรงงาน แบบการรับคำร้อง แบบการให้คำปรึกษา และแบบสนับสนุนเทคนิควิชาการ

(7) เสนอกรมฯ เพื่อมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้หน่วยงานในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นในการให้ข้อมูลผู้รับงานไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม

(8) จัดส่งแนวการตีความประเด็นปัญหาตามกฎกระทรวงฯ ให้หน่วยปฏิบัติ

(9) เสนอขอแก้ไขประกาศกรมฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

(10) ยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.

(11) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ตามโครงการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎกระทรวงของแรงงานนอกระบบ

1.3 การบริหารจัดการด้านการเรียนรู้ เพื่อเสริมสร้างความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้แก่ผู้บริหารในระดับจังหวัดและพื้นที่ (สสค. และสรพ.) พนักงานตรวจแรงงานและผู้เกี่ยวข้อง โดยการฝึกอบรม/จัดสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ทั้ง 2 กลุ่ม เพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบ รวมถึงทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาแรงงานนอกระบบ ดังนี้

(1) จัดอบรมตามโครงการอบรมพนักงานตรวจแรงงานเพื่อรองรับการใช้บังคับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

- (2) จัดสัมมนาวิชาการด้านคุ้มครองแรงงาน เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ไทยก้าวไกลสู่แรงงานนอกระบบ ปีงบประมาณ 2548
- (3) จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ทิศทางการคุ้มครองแรงงาน ปีงบประมาณ 2549
- (4) จัดอบรมชี้แจงแบบตรวจและแบบสำรวจสภาพการจ้าง สภาพการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม
- (5) จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม)
- (6) จัดสัมมนาวิชาการด้านคุ้มครองแรงงาน เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน แนวโน้มมุ่งสู่มาตรฐานสากล ปีงบประมาณ 2550

2. ข้อเสนอแนะ

ผลจากการค้นคว้า รวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินงานให้ความคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรมที่กรมฯ ควรให้ความสำคัญ คือ

2.1 การจัดทำกรอบแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยการนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ “เศรษฐกิจนอกระบบ”

2.2 มีการติดตาม ประเมินผลการคุ้มครองแรงงานการศึกษาวิเคราะห์ในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม โดยการสำรวจสภาพการจ้างและทำงานของแรงงาน ทั้ง 2 กลุ่มอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำมาพัฒนารูปแบบมาตรการ การกำหนดแนวปฏิบัติการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการกำกับดูแล การดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจแรงงาน การรับคำร้องเมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และการให้คำปรึกษาแนะนำให้แรงงานนอกระบบเหล่านี้ ให้ได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึง

2.3 การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร โดยการเสริมสร้างความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การฝึกอบรมให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบเกี่ยวกับทักษะที่จำเป็นในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ศิลปะในการสื่อสารสูงใจ การใช้จิตวิทยาในการทำงานร่วมกับหน่วยงาน/ผู้เกี่ยวข้องเพื่อช่วยในการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนา

แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม การคิดวิเคราะห์สถานการณ์ด้าน
แรงงานในพื้นที่เพื่อจัดทำรายงานเสนอผู้บริหารต่อไป

2.4 การส่งเสริมให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบเพื่อให้ทราบสิทธิที่พึงมีพึงได้
ตามกฎหมายเชิงรุกโดยใช้รถบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) เข้าไปให้ความรู้ในระดับ
หมู่บ้าน ท้องถิ่น ชุมชน ด้วยเพราะการเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวนี้ จะช่วยสร้างภูมิคุ้มกันด้าน
แรงงานที่นอกเหนือไปจากการตรวจแรงงานอีกชั้นหนึ่ง เพราะการรับรู้ซึ่งสิทธิอันพึงมี
พึงได้ตามกฎหมายนี้ จะเป็นเสมือนเกราะคุ้มภัยมิให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบหรือมีการ
ละเมิดสิทธิแรงงานได้

2.5 การใช้กลไกเครือข่ายทางสังคมมาช่วยในการคุ้มครองแรงงาน โดย
ดำเนินการดังนี้

(1) การสร้างและขยายเครือข่ายในระดับท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม
ในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (อบจ. อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ)

(2) มีการประสานการดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ

(3) พัฒนาเครือข่ายให้มีความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยการประสานงาน
การแลกเปลี่ยนสื่อสารข้อมูลระหว่างกรมฯ กับเครือข่ายฯ

(4) การมีแนวทางในการบริหารจัดการเครือข่ายอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็น
การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติและองค์การประสาน การจัดทำคู่มือ การรวบรวม
ผลงานอย่างเป็นระบบ

(5) มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุง
แก้ไขปัญหาร่วมกัน

(6) มีการสร้างแรงจูงใจกับการเข้ามาเป็นเครือข่ายเพื่อช่วยในการคุ้มครอง
แรงงาน อาทิเช่น การมอบประกาศนียบัตร หรือการจัดทำบัตรแสดงคนในการเป็น
เครือข่าย เพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับผู้ที่เป็นเครือข่าย

(7) การสร้างเครือข่ายอย่างเป็นรูปธรรม โดยการจัดทำบันทึกข้อตกลง
ร่วมกัน (MOU) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

2.6 การพัฒนาระบบข่าวสารและข้อมูลสารสนเทศ โดยการ

(1) การพัฒนาระบบข่าวสารที่เหมาะสม (Management Information System : MIS) เพิ่มประสิทธิภาพทางการคิดวิเคราะห์และการตัดสินใจของผู้บริหาร บนพื้นฐานของความพร้อมด้วยข่าวสารข้อมูล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานของกรมฯ ให้สูงขึ้น

(2) พัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยเริ่มต้นจากการปรับปรุงแบบรายงาน On – Line การจัดเก็บข้อมูล การประมวลผล ตลอดจนการนำระบบข่าวสารข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System: GIS) มาใช้ในการทำงานอย่างเต็มที่และทั่วถึงในทุกจังหวัด ซึ่งจะช่วยให้ผู้ใช้ข้อมูลสามารถทำการเรียกค้นข้อมูลได้จากแผนที่ที่เห็น โดยตรง และสามารถนำข้อมูลจากหลากหลายรูปแบบมาทำการวิเคราะห์สถานการณ์แรงงาน การจัดทำแผนการตรวจแรงงานได้

(3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานงานระหว่างหน่วยงานในกระทรวงแรงงานอย่างบูรณาการ ได้แก่ ข้อมูลการจ้างงานในงานที่รับไปทำที่บ้านของกรมการจัดหางาน ข้อมูลผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคม เพื่อประโยชน์ในการจัดทำฐานข้อมูลด้านแรงงานในระดับกระทรวง รวมทั้งการทำงานที่เชื่อมประสานในลักษณะการสร้างภาคีในการทำงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น

(4) จัดทำระบบทะเบียนหรือฐานข้อมูลแรงงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานในงานเกษตรกรรมให้เป็นระบบและเป็นปัจจุบัน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและการประเมินผลได้อย่างถูกต้อง

2.7 ทิศทางในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ควรเน้นทั้งการคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาไปอย่างควบคู่กัน และรวมทั้งต้องให้องค์ความรู้แก่พนักงานตรวจแรงงานที่จะต้องเข้าใจถึงคุณลักษณะของแรงงาน ความแตกต่างของการจ้างงานที่แตกต่างกันของแรงงานในระบบและนอกระบบ

บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 1,
กรุงเทพฯ : หจก. บางกอกบลิ๊ก, 2543.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 9 ปี แห่ง...ความสำเร็จกระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2535.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน, การบริหารงานด้าน
คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2547-2548, สดใสการพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2548.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน, การบริหารงานด้าน
คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2548-2549, สดใสการพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2549.

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เอกสารหมายเลข 156 ประกอบการบรรยายวิชา
PA 321 (PS 358) เทคโนโลยีการบริหาร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
กรุงเทพฯ.มปป.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119. ตอนที่ 103 ก, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการ
และคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545, ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2545.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา. เล่ม 121. ตอนที่ 35 ก, กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครอง
แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547, ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2547.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีย,
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔.
กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เม็คทราซ พรินติ้ง, 2540.

บรรณานุกรม (ต่อ)

หนังสือ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี,
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.

สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, สรุปผลการ
ดำเนินการโครงการประเมินเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการตรวจแรงงานใน
ประเทศไทย ดำเนินการระหว่าง 22 พฤศจิกายน - 7 ธันวาคม 2547,
(เอกสารอัดสำเนา), 2549.

สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ข้อมูลสำคัญผู้บริหาร
ตุลาคม 2549. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, ตุลาคม 2549.

สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, สรุปสาระสำคัญ
แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2549),
(เอกสารอัดสำเนา), มปป.

สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, อนุสัญญาและข้อแนะ
ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (C129,177 R 133,184),
(เอกสารอัดสำเนา), มปป.

สำนักงานกพ., คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์, ฉบับปรับปรุง
พิมพ์ครั้งที่ 3, บริษัท พี.เอ.ลิฟวิ่ง. จำกัด., กรุงเทพฯ, 2545.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. ร่างคู่มือการก่อตั้งสภาพแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอก
ระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2548.

บรรณานุกรม (ต่อ)

หนังสือ

ดิน ประชัยพฤกษ์, 2544. การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา, พิมพ์ครั้งที่ 5, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540. วิทยาการบริหารสำหรับนักบริหารมืออาชีพในยุคโลกาภิวัตน์, พิมพ์ครั้งที่ 1, สิงหาคม 2540, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

วรเดช จันทรร และ สมบัติ อยู่เมือง, 2545. ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในการบริหารภาครัฐ GIS In Government, พิมพ์ครั้งที่ 1, ห้างหุ้นส่วนจำกัด สาขาบลิ๊อคและการพิมพ์, กรุงเทพฯ

นฤมล นีราทร ชไมพร รุ่งฤกษ์ฤทธิ์ สุชาดา สนามชวค กัลยา ไทวงษ์ วิจิตร ระวีวงศ์, 2550. รายงานการศึกษา โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ, ห้างหุ้นส่วนจำกัด มิสเตอร์ก๊อปปี้, กรุงเทพฯ.

ว่าที่ร้อยโทยุทธการ โกษากุล, ภาคนิพนธ์ : การวิเคราะห์ระบบแผนการตรวจแรงงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ กรุงเทพมหานคร, ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2540.

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ กฤษณา สุวรรณภักดี พรพรรณ ปริญาธนกุล วสิษฐ ธนาธิคม และ พรทิพย์ นุกุลวุฒิ โอกาส, พิมพ์ครั้งที่ 3, การวางแผนยุทธศาสตร์ : ศิลปะการกำหนดแผนองค์กรสู่ความเป็นเลิศ, พิมพ์ที่ อิน โนกราฟฟิกส์ จำกัด, กรุงเทพฯ, 2548.

สิทธิศักดิ์ พงษ์มัติกุล, การบริหารกลยุทธ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรด้วยวิธี Balanced Scorecard, พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), กรุงเทพฯ, 2546.

บรรณานุกรม (ต่อ)

หนังสือ

สุดาศิริ วศวงศ์. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2533.

สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์, 2548. ภาวะผู้นำ ทฤษฎีและปฏิบัติ : ศาสตร์และศิลป์สู่ความเป็นผู้นำฉบับสมบูรณ์. พิมพ์ครั้งที่ 2 (ฉบับปรับปรุง), มปป.

สมิทธา จิตตสถาการ, (2546). ทฤษฎีองค์การ Organization Theory, พิมพ์ครั้งที่ 3, กุมภาพันธ์ 2546, สำนักพิมพ์แสงเทียนการพิมพ์, กรุงเทพฯ.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพิ่มข้อมูลและโปรแกรมคอมพิวเตอร์

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 129. www.ilo.org, 13 กุมภาพันธ์ 2550.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 177. www.ilo.org, 13 กุมภาพันธ์ 2550.