

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559



กระทรวงแรงงาน
ร่วมกับ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รายงานฉบับสมบูรณ์

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

จัดทำโดย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ร่วมกับ
กระทรวงแรงงาน

สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

กันยายน 2554

กิตติกรรมประกาศ

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เป็นโครงการที่ดำเนินร่วมกันระหว่างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และกระทรวงแรงงาน ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ครั้งนี้ มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตาม (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 นโยบายรัฐบาล แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555-2559) และแผนที่เกี่ยวข้อง กับแรงงานนอกระบบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน และประชุมปรึกษาหารือจากกลุ่มแรงงานนอกระบบ ผู้แทนหน่วยงานทุกภาคส่วนที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา สถาบันการเงิน และองค์กรพัฒนาเอกชน จึงกล่าวได้ว่า แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เป็นแผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบอย่างกว้างขวาง

คณะที่ปรึกษาขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ที่ได้ให้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน ขอขอบคุณคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการและการศึกษาของโครงการ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่จากศูนย์เครือข่ายแรงงานนอกระบบทุกภูมิภาค โดยเฉพาะคุณนพพร คมชัย เจ้าหน้าที่จากศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบภาคเหนือ ที่ให้การช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานระหว่างผู้แทนกลุ่มแรงงานนอกระบบกับคณะที่ปรึกษาเป็นอย่างดี และขอขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับผู้แทนกลุ่มแรงงานนอกระบบจากทุกภูมิภาค ที่ได้ให้ข้อมูลและร่วมประชุมระดมความคิด ถ้าปราศจากความร่วมมือของท่าน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้คงมีอาจสำเร็จได้ และอีกหน่วยงานหนึ่งที่จะลืมมิได้คือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ “การสำรวจแรงงานนอกระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2553 เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งคณะที่ปรึกษาขอขอบคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ท้ายที่สุดนี้คณะที่ปรึกษาขอแสดงความขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับ คุณสุนันท์ โพธิ์ทอง รองปลัดกระทรวงแรงงาน ทพ.ศิริเกียรติ เหลียงกอบกิจ ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนการควบคุมปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพ (สำนัก 2) คุณวันชัย บุญประชา ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ (สำนัก 9) คุณอรพิน วิมลภูษิต ผู้จัดการแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน และคุณฐิติรัตน์ อำไพ นักวิชาการบริหารแผนงาน สำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ (สำนัก 9) จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ผู้ซึ่งให้การสนับสนุนและผลักดันให้เกิดโครงการนี้ และสามารถดำเนินโครงการจนประสบความสำเร็จ และขอขอบคุณ ดร.อำมร เชาวลิท ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน คุณวิไลวรรณ เทียงดาห์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ และคุณสุภาพร พวงกลิ่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จากสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้ร่วมดำเนินโครงการ ซึ่งให้การช่วยเหลือในเรื่องข้อมูลและการติดต่อประสานงานตลอดช่วงอายุโครงการ

คณะที่ปรึกษา

กันยายน 2554

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ได้จัดทำตามกรอบทิศทางการพัฒนาระดับประเทศได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 44 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน” 2) (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งกำหนดเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมที่ให้งานจ้างแรงงานได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ การประกอบอาชีพ และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต รวมทั้งขยายหลักประกันทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ 3) นโยบายรัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบสามารถเลือกและมีงานทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมกับสถานะ รวมทั้งการปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการประกันตนของแรงงานนอกระบบ 4) แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555-2559) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้งานจ้างแรงงานเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมแรงงานให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันทางสังคมเพิ่มขึ้น และได้รับการประกันสังคมในรูปแบบที่เหมาะสม 5) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 ที่เน้นการขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน การขยายโอกาสการมีงานทำ และการเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และ 6) แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

นิยาม “แรงงานนอกระบบ”

คำนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” เกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2536 ในการประชุมนานาชาติ The 15th International Conference of Labour Statisticians (ICLS) ในครั้งนั้น “แรงงานนอกระบบ” ถูกจำกัดความให้หมายถึง “แรงงานที่ประกอบอาชีพเจ้าของกิจการ (Self-employed) หรือเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่จัดอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเป็นแรงงานที่ช่วยเหลือกิจการของครอบครัวหรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่จัดอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หรือคนทำงานบ้าน”

สำหรับประเทศไทย นิยามของ “แรงงานนอกระบบ” ถูกกำหนดไว้หลากหลายโดยองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะมีความหมายครอบคลุมแรงงานในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดคำนิยาม

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ใช้นิยาม “แรงงานนอกระบบ” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เนื่องจากอ้างอิงสถิติข้อมูลแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ดังนั้น คำนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” ในแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 จึงหมายถึง “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” โดยนิยาม “ผู้มีงานทำ” หมายความว่า ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และนิยาม “ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” หมายความว่า ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

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

- กลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีรายได้ประจำ/หรือไม่ประจำ ได้แก่ แรงงานที่รับจ้างเองไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างทำของ แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ และคนทำงานบ้าน คนขับรถ (ส่วนตัวตามบ้าน) เป็นต้น
- กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชาวนา ชาวสวน แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

ภาพรวมแรงงานนอกระบบ

ผลการสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2553 มีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.7 ล้านคน โดยเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน หรือเรียกว่าแรงงานนอกระบบ 24.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 62.4 และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบ หรือเรียกว่าแรงงานในระบบ 14.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.6 และมีสัดส่วนไม่แตกต่างกันมากนักระหว่างเพศชายและเพศหญิง

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา และต่ำกว่าประถมศึกษา ร้อยละ 65.9 (โดยจบในระดับประถมศึกษา ร้อยละ 25.4 ต่ำกว่าประถมศึกษา ร้อยละ 37.2 และไม่มีการศึกษา ร้อยละ 3.3) จบระดับมัธยมร้อยละ 26.8 (มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 15.1 และมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 11.7) และจบระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 7.1

เมื่อพิจารณาตามลักษณะอาชีพของแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและประมง ร้อยละ 57.3 รองลงมาคือ พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด ร้อยละ 20.5 อาชีพขั้นพื้นฐานต่างๆ ในด้านการขายและการให้บริการ ร้อยละ 7.6 และผู้ปฏิบัติการทางด้าน

ความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ 7.2 ผู้ปฏิบัติการ โรงงานและเครื่องจักร ร้อยละ 3.0 ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโสและผู้จัดการ ร้อยละ 2.5 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านเทคนิคสาขาต่างๆ ร้อยละ 0.9 เสมียน ร้อยละ 0.6 และผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ ร้อยละ 0.4

แรงงานนอกระบบที่ทำงานตั้งแต่ 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์ มีมากถึงร้อยละ 42.6 โดยแรงงานเพศชายใช้เวลาในการทำงาน 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์ มากกว่าเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 44.5 และ ร้อยละ 40.3 ตามลำดับ

ผลการสำรวจค่าจ้างและเงินเดือนของแรงงานนอกระบบ (เฉพาะผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างเอกชนและรัฐบาล) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า แรงงานนอกระบบที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 4,088 บาทต่อเดือน ถ้าพิจารณาตามอุตสาหกรรม แรงงานนอกระบบที่อยู่ในสาขาอุตสาหกรรมเกษตร มีมากที่สุด แต่กลับได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเพียง 3,024 บาทต่อเดือนเท่านั้น รองมาเป็นอุตสาหกรรมการเป็นลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 3,428 บาทต่อเดือน ส่วนสาขาการเป็นตัวกลางทางการเงินได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงที่สุด อยู่ที่ 15,142 บาทต่อเดือน

การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานของแรงงานนอกระบบ ในปี 2553 พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบ 24.1 ล้านคน เป็นผู้ที่ไม่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุมีจำนวน 20.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.4 และผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุมีจำนวน 3.5 ล้านคน หรือร้อยละ 14.6 ส่วนใหญ่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการถูกของมีคมบาดมากที่สุดมีถึง 2.2 ล้านคน หรือร้อยละ 9.3 รองลงมา คือ การพลัดตกหกล้มมีจำนวน 4.9 แสนคน หรือร้อยละ 2.1 การได้รับอุบัติเหตุจากการชนและกระแทกจำนวน 3.1 แสนคน หรือร้อยละ 1.3 การได้รับอุบัติเหตุจากยานพาหนะมีจำนวน 2.1 แสนคน หรือร้อยละ 0.9 ถูกไฟหรือน้ำร้อนลวกมีจำนวน 1.3 แสนคน หรือร้อยละ 0.6 ได้รับสารเคมีที่เป็นอันตรายมีจำนวน 9.4 หมื่นคน หรือร้อยละ 0.4 และไฟฟ้าช็อตจำนวน 1.3 หมื่นคน หรือร้อยละ 0.1 ที่เหลือเป็นอื่นๆ

ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

การสำรวจปัญหาของแรงงานนอกระบบจะให้ความสนใจ 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ปัญหาจากการทำงาน (2) ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และ (3) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(1) ปัญหาจากการทำงาน

จากการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากการทำงานจำนวน 5.3 ล้านคน ปัญหาที่พบมากที่สุด ได้แก่ ค่าตอบแทนน้อย 2.6 ล้านคน รองลงมาเป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง 1.1 ล้านคน ทำงานหนัก 1.0 ล้านคน ไม่ได้รับสวัสดิการ 3.3 แสนคน

ไม่มีวันหยุด 9.5 หมื่นคน ทำงานไม่ตรงกับเวลาปกติ 6.8 หมื่นคน ชั่วโมงทำงานมากเกินไป 4.9 หมื่นคน และลาพักผ่อนไม่ได้ 3.9 หมื่นคน

(2) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน

จากผลการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน จำนวน 2.7 ล้านคน ปัญหาที่พบมากที่สุดเป็นเรื่องการได้รับสารเคมีเป็นพิษ 1.7 ล้านคน รองลงมา ได้แก่ ทำงานกับเครื่องจักรและเครื่องมือที่เป็นอันตราย 5.8 แสนคน ได้รับอันตรายต่อระบบหูหรือระบบตา 1.5 แสนคน ทำงานในที่สูง ใต้น้ำ ใต้ดิน 1.2 แสนคน

(3) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน

จากผลการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน จำนวน 3.2 ล้านคน ปัญหาที่พบมากที่สุด ได้แก่ อิริยาบถในการทำงาน หมายถึงท่าทางในการทำงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะเป็นเวลานานๆ ทำให้เกิดการอักเสบและผิปกติของอวัยวะต่างๆ ในร่างกาย 1.2 ล้านคน รองลงมาได้แก่ ฝุ่นละออง คิว้น และกลิ่น 6.7 แสนคน แสงสว่างไม่เพียงพอ 5.9 แสนคน สถานที่ทำงานไม่สะอาด 3.2 แสนคน เสียงดัง 5.7 หมื่นคน สถานที่ทำงานคับแคบ 5.4 หมื่นคน และอากาศภายในสถานที่ทำงานไม่ถ่ายเท 2.4 หมื่นคน

แนวโน้มโครงสร้างแรงงานนอกระบบ ปี 2555-2559

(1) การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบภาพรวม

การคาดการณ์แรงงานนอกระบบในภาพรวม ปี 2555-2559 นำข้อมูลมาจาก 2 แหล่ง คือ 1) ข้อมูลแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ และอุตสาหกรรมที่สำคัญ จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ (Informal Employed Survey) ปี 2548-2552 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ 2) ข้อมูลประมาณการประชากร ปี 2555-2559 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการปรับตัวของโครงสร้างตลาดแรงงานนอกระบบในช่วงที่ผ่านมาและเพื่อสร้างแบบจำลองในการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบในอนาคต ส่วนข้อมูลประมาณการประชากรนำมาใช้ปรับฐานข้อมูลในแบบจำลองให้สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรในประเทศในอนาคต ผลการคาดการณ์สรุปได้ดังนี้

(1.1) จำนวนแรงงานนอกระบบ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 1-2 ต่อปี ระหว่างปี 2552-2559 และมีแนวโน้มว่าจำนวนแรงงานชายจะเพิ่มสูงขึ้นเร็วกว่าจำนวนแรงงานหญิง ทั้งภาพรวมทั้งประเทศและตามกลุ่มอุตสาหกรรม

(1.2) สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 63 ในปี 2552 ผลการศึกษาคาดว่าสัดส่วนแรงงานนอกระบบจะคงที่หรือลดลงเล็กน้อยไปจนถึงปี 2559 โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่มีแนวโน้มจะกลับสู่แรงงานในระบบมากขึ้น

(1.3) โครงสร้างของแรงงานนอกระบบกำลังเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว โดยแรงงานอายุ 35-44 ปี มีแนวโน้มลดจำนวนลงเล็กน้อยถึงคงที่ ในขณะที่แรงงานอายุมากกว่า 45 ปี มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรที่กำลังก้าวไปสู่สังคมสูงอายุ โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่มีแนวโน้มเป็นแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าแรงงานชาย นอกจากนี้ข้อมูลสัดส่วนข้างต้นสามารถสังเกตได้ว่า เมื่อประชากรถึงวัยใกล้เกษียณ กล่าวคือ ประมาณอายุ 50 ปีขึ้นไปที่ร้อยละ 60 หรือมากกว่าจะกลายมาเป็นแรงงานนอกระบบทั้งสิ้น

(1.4) จากผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบตามอุตสาหกรรมที่สำคัญ พบว่า อุตสาหกรรมที่สำคัญที่มีแนวโน้มจำนวนแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น ได้แก่ ภาคการเกษตรกรรม สาขาการขายส่งขายปลีก สาขาการโรงแรมและภัตตาคาร สาขาการผลิต สาขาบริการชุมชนและสังคม และสาขาอื่นๆ ส่วนสาขาการก่อสร้างและสาขาการศึกษาที่มีแนวโน้มจำนวนแรงงานนอกระบบค่อนข้างคงที่

(1.5) เมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานนอกระบบตามอุตสาหกรรมที่สำคัญจำแนกตามเพศ พบว่า สาขาการขายส่งขายปลีก สาขาการโรงแรมและภัตตาคาร สาขาการผลิต สาขาบริการชุมชนและสังคม และสาขาการศึกษามีสัดส่วนแรงงานเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ส่วนในสาขาการก่อสร้างและสาขาการขนส่งนั้นมีแรงงานเพศชายมากกว่าร้อยละ 85 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมดในสาขาเหล่านี้

(2) การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ

การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ ปี 2555-2559 เป็นการนำข้อมูลร้อยละของแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ จากสถิติของสำนักงานประกันสังคมปี 2553 และผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบในปี 2555-2559 คำนวณด้วยวิธีคาดการณ์แบบส่วนแบ่งเปลี่ยนแปลง (Shift-Share) คือจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งประเทศคูณร้อยละการเข้าร่วมของกำลังแรงงานในแต่ละอาชีพ การประมาณค่าด้วยวิธีนี้จะได้ผลลัพธ์เป็นจำนวนแรงงานนอกระบบในแต่ละอาชีพที่มีการเปลี่ยนแปลงตามจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น ไม่สามารถสะท้อนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงที่ชัดเจนของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพได้

เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดหรือแม้แต่สำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีข้อมูลสถิติสำคัญๆ หลายประเภท เก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพไว้เป็นฐานข้อมูลที่จะสามารถนำมาพยากรณ์แนวโน้มแรงงานนอกระบบรายอาชีพได้ ดังนั้น การคาดการณ์ด้วยวิธีแบบส่วนแบ่งเปลี่ยนแปลงจึงมีความจำเป็นต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เพื่อให้สามารถทราบข้อมูลอย่างคร่าวๆ ว่าในอีก 5 ปีข้างหน้าประเทศไทยจะมีจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพประมาณเท่าไร เพื่อให้มีความชัดเจนในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพพบว่า แรงงานนอกระบบในกลุ่มอาชีพเกษตรกรรมมีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.35 รองลงมาคือแรงงานนอกระบบที่ประกอบวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ คิดเป็นร้อยละ 35.10 และแรงงานนอกระบบในกลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไป

นอกบ้านหรือรับจ้างอิสระ คิดเป็นร้อยละ 8.53 ซึ่งกลุ่มอาชีพทั้งสามกลุ่มนี้รวมกันแล้วมีมากกว่าร้อยละ 90 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด

สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (SWOT)

(1) จุดแข็ง (Strengths)

(1.1) แรงงานนอกระบบได้รับความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีบทบาทสูงต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศ รวมถึงมีความสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิต (Production Chain) โดยรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ และได้กำหนดมาตรการนโยบาย รวมทั้งออกกฎหมายคุ้มครอง และจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ เช่น การประกันสังคมตามมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น

(1.2) ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน เริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(1.3) มีภาคี/เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบ ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถประสานความร่วมมือ และขยายแนวคิดในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปยังแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(1.4) กระทรวงแรงงานเริ่มเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และพร้อมที่จะเข้ามาเป็นหน่วยงานกลางหรือเป็นเจ้าภาพหลัก ในการบริหารจัดการ และบูรณาการจัดการแรงงานนอกระบบจึงจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงาน ในการดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน

(1.5) กระทรวงแรงงานมีประสบการณ์และองค์ความรู้ด้านแรงงานนอกระบบที่สามารถถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานรัฐอื่นๆ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

(1.6) การที่ยังมีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้การใช้นโยบายเชิงมหภาคที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานนอกระบบน่าจะได้รับความสนใจจากภาคประชาชน

(2) จุดอ่อน (Weaknesses)

(2.1) นโยบาย/มาตรการของรัฐ ยังมีลักษณะของการจัดการเฉพาะเรื่องขาดการเชื่อมโยง หรือการจัดการในลักษณะที่เป็นองค์รวม ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เช่น การประกันสังคมตามมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น

(2.2) กฎหมาย/กฎระเบียบ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2535 ให้การคุ้มครองเฉพาะผู้ที่มิมีสถานภาพเป็นลูกจ้างในระบบ ส่วนกลุ่มแรงงานนอกระบบ อาทิเช่น กลุ่มแรงงาน

ภาคการเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ คนขับยานพาหนะ และคนรับใช้ตามบ้าน เป็นต้น ให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ที่สมัครใจจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาตรา 40

(2.3) ระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารยังไม่เป็นระบบที่ดีพอ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่ชัดเจนในองค์ความรู้ที่สำคัญสำหรับการทำงาน เช่น คำจำกัดความ การแบ่งประเภท ลักษณะอาชีพ และสถานการณ์ของแต่ละอาชีพ เป็นต้น ทำให้ไม่เกิดความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงาน หรือการจัดสรรบทบาทระหว่างหน่วยงาน

(2.4) ฐานข้อมูลกลุ่มแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นหมวดหมู่ชัดเจน อาทิเช่น ที่ผ่านมามีการทราบเพียงว่ามีจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งสิ้นกี่ราย แต่ยังขาดความชัดเจนว่ากลุ่มคนกลุ่มนี้เป็นใคร อยู่ในพื้นที่ใดและสภาพความต้องการแรงงานในพื้นที่เป็นอย่างไร การจัดเก็บข้อมูลยังไม่สามารถทำได้อย่างเป็นระบบมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของแรงงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง ทำให้การออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องทำด้วยความระมัดระวัง ส่งผลให้การจัดวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้ไม่ดีเท่าที่ควร

(2.5) ที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างเป็นทางการ หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการกิจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบต่างก็ไม่ใช่หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ ทำให้ไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมด ส่งผลให้ขาดการทำงานในเชิงบูรณาการความร่วมมือในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจากภาคีที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

(2.6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงข้อมูลพื้นฐาน เช่น ระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียนแรงงานนอกระบบ จึงไม่เกิดการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย หรือออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติตำบลจัดสรรงบประมาณ สำหรับการดูแล ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบในพื้นที่

(2.7) ขาดการผลักดันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมให้เกิดการแก้ไขประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น

(2.8) การคุ้มครองผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 (ปรับปรุงใหม่) อาจจะไม่ตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะมีการร่วมจ่ายเงินสมทบจากฝ่ายรัฐบาลตลอดไปหรือไม่ และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนมาตรา 40 ได้รับน้อยเมื่อเทียบกับมาตรา 33

(2.9) แรงงานนอกระบบมีหลายกลุ่มและมีความหลากหลายในด้านอาชีพและรายได้ ซึ่งบางครั้งรายได้ไม่แน่นอน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ยากจน (ประมาณ 5-6 ล้านคน) โอกาสที่จะสมัครเป็นผู้ประกันตน จึงเป็นไปได้ยาก

(3) โอกาส (Opportunities)

(3.1) รัฐธรรมนูญ/ปฏิญญาสากล โดยรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันและปฏิญญาสากลได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ/แรงงานนอกระบบให้มีความครอบคลุมจริงจัง และเกิดการบริหารจัดการที่ดีในทุกระดับ

(3.2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และกรอบทิศทางของ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) กำหนดให้ขยายความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง อันจะนำไปสู่ทิศทางที่ดีของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

(3.3) ที่ผ่านมามีการวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้วบางส่วน อาทิ การจดทะเบียนคนยากจน การจัดระเบียบรถตุ๋นโดยสาร และรถจักรยานยนต์รับจ้าง ทำให้มีฐานข้อมูลในเรื่องของแรงงานนอกระบบ สนับสนุนการแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง เป็นต้น

(3.4) ภาครัฐมีกลไกในระดับปฏิบัติที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทุกชุมชน หมู่บ้าน อันจะนำไปสู่นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3.5) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) มีนโยบายการดำเนินงานในเรื่องของ “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work) ซึ่งให้ความสำคัญของการเคารพหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน สนับสนุนการคุ้มครองสวัสดิการแรงงานให้ทุกคนเท่าเทียมกันและเสมอภาค ซึ่งนับเป็นทิศทางอันดีในการที่จะนำไปสู่การขยายโอกาสในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ได้รับสวัสดิการทัดเทียมกับแรงงานในระบบ

(3.6) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารช่วยสร้างโอกาส การตลาด และการเรียนรู้ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบด้วย

(3.7) ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชนต่าง ๆ มีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนา หรือประยุกต์ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจชุมชนให้มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นได้ นอกจากนี้วิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยทั่วไปมีความเอื้ออาทรสูง ทำให้สามารถรวมตัวเพื่อช่วยเหลือ ดูแล คุ้มครองสมาชิกในชุมชนที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ง่าย

(4) ข้อจำกัด (Threats)

(4.1) ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก (รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆ) กระจุกกระจายขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ รายได้น้อย และไม่มีความมั่นคงด้านรายได้ อีกทั้งไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ ส่งผลกระทบให้แรงงานที่อยู่นอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม

(4.2) ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ยังขาดระบบสวัสดิการเกี่ยวกับบำนาญ บำนาญรองรับสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง

(4.3) มีการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมนอกระบบ เช่น ผู้ประกอบการในธุรกิจนอกระบบไม่เห็นด้วยหรือคัดค้าน เนื่องจากต้องการใช้แรงงานนอกระบบโดยจ่ายค่าจ้างต่ำ และไม่ต้องการยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องการหลีกเลี่ยงภาษี ส่งผลให้การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเป็นไปอย่างยากลำบาก

(4.4) ด้วยลักษณะของแรงงานนอกระบบ เป็นแรงงานที่มีความหลากหลายในด้านสถานภาพการทำงาน (เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) ลักษณะงาน (เช่น งานในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร) และลักษณะของแรงงาน (เช่น แรงงานเด็ก แรงงานสูงอายุ แรงงานต่างด้าว) ทำให้การบริหารจัดการเพื่อแรงงานกลุ่มนี้ มีความซับซ้อน ทั้งในเชิงเป้าหมาย มาตรการ และพื้นที่การทำงาน

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

(1) วิสัยทัศน์

“แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”

(2) พันธกิจ

(2.1) ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

(2.2) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2.3) พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ

(2.4) เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ

(2.5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย

(2.6) พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

(3) เป้าประสงค์

(3.1) แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม และมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ

(3.2) มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า

(3.3) แรงงานนอกระบบมีสมรรถนะตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน

(3.4) แรงงานนอกระบบมีโอกาเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

(3.5) มีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบ ชุมชน กลุ่มการเกษตร กลุ่มอาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ

(3.6) ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

(4) ประเด็นยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม

เป้าประสงค์ : 1. ขยายความคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับแรงงานนอกระบบ

2. ให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98

3. แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบการจัดบริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

ตัวชี้วัด : 1. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน

2. ระดับความสำเร็จของการเตรียมความพร้อมให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98

3. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคม โดยเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ) อย่างน้อย 1 ระบบหรือ 1 กองทุน อาทิ การเข้าเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือสมาชิกกองทุนอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน

4. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานลดลง ร้อยละ 5 ต่อปี

5. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

มีแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้ 3 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ 1.1 เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสวัสดิการสังคมและประกันสังคม

กลยุทธ์ 1.2 เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีนโยบายคุ้มครองด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

กลยุทธ์ 1.3 ยกร่าง / ปรับปรุง / พัฒนา / ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญ และให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าของ ILO

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ

เป้าประสงค์ : แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมการมีงานทำ มีมาตรฐานสมรรถนะ (Competency Standard) สูงขึ้น

- ตัวชี้วัด :
1. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำ ได้มีงานทำหรือมีอาชีพ
 2. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึก และ/หรือ มีมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี

มีแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้ 4 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ 2.1 ส่งเสริมการมีงานทำอย่างยั่งยืน

กลยุทธ์ 2.2 เพิ่มสมรรถนะและผลิตภาพแรงงานที่สอดคล้องกับสาขาอาชีพ

กลยุทธ์ 2.3 จัดระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

กลยุทธ์ 2.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

เป้าประสงค์ : 1. มีองค์กรหลักในการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบ

2. มีระบบข้อมูลและสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบสนับสนุนการทำงาน

3. มีเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

- ตัวชี้วัด :
1. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน” ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับ “ฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ”
 2. ระดับความสำเร็จของการพัฒนากลไก / จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค
 3. ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบ / รูปแบบติดตามประเมินผล
 4. จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

มีแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้ 4 กลยุทธ์ ได้แก่

กลยุทธ์ 3.1 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ 3.2 พัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

กลยุทธ์ 3.3 ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย

กลยุทธ์ 3.4 สนับสนุนการมีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ฯ และพัฒนาระบบติดตามประเมินผล

การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ดำเนินการโดยผ่านกระบวนการทบทวนข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) การยกร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และการประชุมประชาพิจารณ์แผนยุทธศาสตร์ฯ จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงและหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ และคณะทำงานจากสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

แม้ว่ากระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ตามที่กล่าวแล้วข้างต้นจะมีความสำคัญ แต่การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ไปสู่การปฏิบัติมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แนวทางการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 สู่การปฏิบัติ มีดังนี้

(1) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่มีการบูรณาการกับภาคีที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้แผนมีการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงแรงงานในฐานะที่เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก จึงต้องนำแผนยุทธศาสตร์ฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวปฏิบัติ

(2) เมื่อแผนยุทธศาสตร์ฯ ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กระทรวงแรงงานควรดำเนินการสร้างการยอมรับให้ใช้แผนยุทธศาสตร์ฯ เป็นกรอบทิศทางหลักในการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่สังกัดกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่นๆ ที่มีนโยบายและแผนงานสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ด้วยการสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ ทั้งในรูปของเอกสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการประชุมหารือร่วม เพื่อชี้แจงแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และสร้างความเข้าใจร่วมในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รายละเอียดของแผนยุทธศาสตร์ฯ รวมถึงสถานการณ์และภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้เห็นความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ฯ นำไปส่งเสริมให้เกิดแนวร่วมในการปฏิบัติ และนำไปปรับใช้อย่างจริงจังตามความเหมาะสม

(3) กระทรวงแรงงานในฐานะเจ้าภาพหลัก ควรเร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งประสานและผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 โดยสร้างความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติกับองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กลุ่มเครือข่ายแรงงานนอกระบบ องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ โดยควรมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับประเทศ เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้มีผลในทางปฏิบัติ ตามความมุ่งหมายที่กำหนด

(4) มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผน โดยอาศัยเครื่องมือการประเมินผลในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ทั้งระยะแรกและเมื่อครบกำหนด 5 ปี ร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องหรือการใช้กลไกคณะอนุกรรมการระดับประเทศตามที่เสนอในข้อ (3) รวมทั้งการใช้ระบบการตรวจราชการเป็นเครื่องมือหรือกลไกการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพื่อเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบประเมินการทำงานและความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์ และนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อดำเนินการให้แผนบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

(5) มีการประชุมเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงของการดำเนินการ แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยกำหนดให้มีการทบทวนปรับปรุงแผนปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ปีละ 1 ครั้ง และเมื่อครบกำหนดแผนคือ 5 ปี

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ

บทสรุปผู้บริหาร	ก
สารบัญ	i
สารบัญตาราง	iii
สารบัญแผนภาพ	v
1. บทนำ	1-1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1-3
1.4 วิธีการศึกษา	1-3
1.5 องค์ประกอบของรายงาน	1-5
2. นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศและของประเทศไทย	2-1
2.1 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ	2-1
2.2 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย	2-23
2.3 ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554	2-32
2.4 สรุปผลการทบทวนนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	2-34
3. สถานการณ์และแนวโน้มโครงสร้างแรงงานนอกระบบ	3-1
3.1 ภาพรวมแรงงานนอกระบบ	3-1
3.2 ปัญหาของแรงงานนอกระบบ	3-13
3.3 แนวโน้มโครงสร้างแรงงานนอกระบบในปี 2555-2559	3-16
3.4 การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ	3-31

4. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559	4-1
4.1 กรอบแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์	4-1
4.2 วิเคราะห์สถานภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก	4-15
4.3 แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559.....	4-24
5. แนวทางการดำเนินงานและการบริหารจัดการ.....	5-1
5.1 แนวทางการดำเนินงานภายใต้กรอบแผนยุทธศาสตร์	5-1
5.2 การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์.....	5-13

บรรณานุกรม

ภาคผนวก ก ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอุตสาหกรรมที่สำคัญ

ภาคผนวก ข ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ

ภาคผนวก ค สรุปการประชุมต่าง ๆ

คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 262/2553 เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 1/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานหลัก (CORE TEAM) สนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 107/2554 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1: ผลการดำเนินงานพัฒนาฝีมือแรงงาน ปีงบประมาณ 2553.....	2-28
ตารางที่ 2.2: ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ประกันสังคมมาตรา 40	2-30
ตารางที่ 2.3: นโยบายการประกันรายได้สำหรับแรงงานนอกระบบ.....	2-34
ตารางที่ 2.4: นโยบายกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ.....	2-34
ตารางที่ 2.5: นโยบายความมั่นคงด้านอาหาร.....	2-35
ตารางที่ 2.6: นโยบายด้านสุขภาพ.....	2-35
ตารางที่ 2.7: นโยบายด้านเงินทุน.....	2-35
ตารางที่ 2.8: นโยบายการคุ้มครองทางกฎหมาย	2-36
ตารางที่ 2.9: นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย.....	2-36
ตารางที่ 2.10: เปรียบเทียบนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ กับประเทศไทย	2-38
ตารางที่ 3.1: จำนวนและร้อยละของประชากร จำแนกตามสถานภาพแรงงาน และภาค	3-1
ตารางที่ 3.2: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามเพศ และภาค	3-2
ตารางที่ 3.3: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ.....	3-4
ตารางที่ 3.4: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษาและเพศ	3-6
ตารางที่ 3.5: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามอาชีพ และเพศ.....	3-7
ตารางที่ 3.6: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามอุตสาหกรรม และเพศ	3-8

ตารางที่ 3.7:	จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามชั่วโมงการทำงาน และเพศ	3-9
ตารางที่ 3.8:	ค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามอุตสาหกรรม และเพศ	3-10
ตารางที่ 3.9:	จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ และเพศ	3-11
ตารางที่ 3.10:	จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามวิธีการรักษาของการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ และเพศ	3-12
ตารางที่ 3.11:	จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามการใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล และเพศ	3-13
ตารางที่ 3.12:	จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามปัญหาจากการทำงาน และเพศ	3-14
ตารางที่ 3.13:	จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และเพศ	3-14
ตารางที่ 3.14:	จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน และเพศ	3-15
ตารางที่ 3.15:	สถิติเชิงพรรณนาของข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2548-2553	3-18
ตารางที่ 4.1:	อนุสัญญา ILO ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้ว	4-2
ตารางที่ 4.2:	กรอบภาระงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ	4-10
ตารางที่ 5.1:	แผนการดำเนินงานรายปีของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และ ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม	5-2

สารบัญแผนภาพ

หน้า

ภาพที่ 2.1:	กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ.....	2-4
ภาพที่ 2.2:	ขั้นตอนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแรงงานนอกระบบในประเทศไทย.....	2-6
ภาพที่ 2.3:	โครงสร้างระบบกองทุนบำนาญของภาครัฐและเอกชนในประเทศจีน	2-11
ภาพที่ 2.4:	รูปแบบการดำเนินงานของ SEWA: Self-Employed Women's Association	2-16
ภาพที่ 2.5:	สินค้าบริการของ SEWA Bank.....	2-17
ภาพที่ 3.1:	ร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามภาค	3-3
ภาพที่ 3.2:	เปรียบเทียบสัดส่วนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามเพศ และภาค.....	3-4
ภาพที่ 3.3:	ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษา	3-5
ภาพที่ 3.4:	การคาดการณ์จำนวนแรงงานทั่วราชอาณาจักร ปี 2548-2559.....	3-21
ภาพที่ 3.5:	การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ แบบจำลองที่ 1 ปี 2548-2559	3-22
ภาพที่ 3.6:	สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานทั้งหมดจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2548-2559.....	3-23
ภาพที่ 3.7:	สัดส่วนแรงงานนอกระบบตามอุตสาหกรรมที่สำคัญ.....	3-24
ภาพที่ 3.8:	การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรม ปี 2548-2559.....	3-24
ภาพที่ 3.9:	สัดส่วนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมต่อแรงงานนอกระบบทั้งหมด จำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2548-2559.....	3-25
ภาพที่ 3.10:	การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขายส่งขายปลีก ปี 2548-2559.....	3-26
ภาพที่ 3.11:	การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการโรงแรมและภัตตาคาร ปี 2548-2559.....	3-26
ภาพที่ 3.12:	การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการผลิต ปี 2548-2559	3-27
ภาพที่ 3.13:	การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการก่อสร้าง ปี 2548-2559.....	3-28

ภาพที่ 3.14: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่ง ปี 2548-2559.....	3-28
ภาพที่ 3.15: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาบริการชุมชนและสังคม ปี 2548-2559.....	3-29
ภาพที่ 3.16: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการศึกษา ปี 2548-2559	3-30
ภาพที่ 3.17: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาอื่นๆ ปี 2548-2559	3-30
ภาพที่ 3.18: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพเกษตรกรรม ปี 2555-2559.....	3-32
ภาพที่ 3.19: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ รับจ้างทั่วไปนอกบ้านหรือรับจ้างอิสระ ปี 2555-2559	3-33
ภาพที่ 3.20: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพก่อสร้าง ปี 2555-2559.....	3-34
ภาพที่ 3.21: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพผู้รับจ้าง ทำงานในครอบครัวส่วนบุคคล ปี 2555-2559.....	3-34
ภาพที่ 3.22: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพขับรถรับจ้าง ปี 2555-2559.....	3-35
ภาพที่ 3.23: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ ประกอบวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ ปี 2555-2559	3-36
ภาพที่ 3.24: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพงานรับจ้าง ปี 2555-2559.....	3-36
ภาพที่ 4.1: ความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์	4-34
ภาพที่ 4.2: (ผัง) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ในภาพรวม	4-35

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10 (พ.ศ. 2504-2554) นับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงจาก “แรงงานเศรษฐกิจนอกระบบ”¹ ซึ่งแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็ก กลุ่มผู้รับเหมาช่วง (Sub Contractor) ในระบบอุตสาหกรรม และกลุ่มผู้ทำงานในระบบพันธสัญญา (Contract Farming) ในอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งตลาดแรงงานในปัจจุบันมีการใช้แรงงานเหล่านี้อย่างเข้มข้น (Labour Intensive) แต่กลับไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อปี 2544 เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่เป็นทางการของประเทศไทย ซึ่งเป็นเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ มีมูลค่ารายได้ประมาณ 2.34 ล้านล้านบาท ในปี 2544 โดยส่วนใหญ่มาจากการผลิตนอกภาคเกษตรร้อยละ 83.7 คิดเป็นมูลค่า 1.95 ล้านล้านบาท และภาคเกษตรร้อยละ 16.3 หรือ 0.38 ล้านล้านบาท ในส่วนของแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการและอยู่นอกระบบการคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม

จากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า มีจำนวนผู้ทำงานทั้งสิ้น 38.7 ล้านคน โดยเป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานหรือเรียกว่าแรงงานนอกระบบ 24.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 62.3 และที่เหลือเป็นผู้ทำงานในระบบหรือเรียกว่าแรงงานในระบบ 14.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.7 แรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม จำนวน 14.5 ล้านคน รองลงมาทำงานอยู่ในภาคการค้าและการบริการ ร้อยละ 31.4 และภาคการผลิตร้อยละ 8.6 ในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2548 - 2552) พบว่าผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเพิ่มจาก 22.5 ล้านคนในปี 2548 เป็น 24.1 ล้านคน ในปี 2553

การที่แรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้างจึงทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และต้องประสบกับปัญหาที่เกี่ยวกับการทำงานได้แก่ ขาดความมั่นคงในการทำงาน ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้านการจ้างงาน ขาดโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ ขาดความปลอดภัยในการทำงาน ขาดความมั่นคงด้านรายได้ ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบในการประกอบอาชีพ และขาดโอกาสในการรวมกลุ่มจัดตั้งผู้แทนหรือสหภาพเพื่อสิทธิในการต่อรอง

¹ เศรษฐกิจนอกระบบ คือ ต้นตอของการเกิดแรงงานนอกระบบที่เป็นผลพวงของเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม

ภาครัฐเองได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้เป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และเป็นภูมิคุ้มกันให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศเห็นได้จากการกำหนดนโยบายต่างๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 44 ความว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน” การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมที่ให้ความสำคัญแรงงานได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ การประกอบอาชีพ รวมถึงการขยายหลักประกันทางสังคมให้ผู้อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ รายละเอียดตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ตลอดจนการมียุทธศาสตร์ช่วยเหลือแรงงานนอกระบบในประเด็นการเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน ซึ่งบัญญัติไว้ในแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ของกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ในส่วนของกระทรวงแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลแรงงานของประเทศโดยตรงได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการมีแผนยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ จึงได้จัดตั้งสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแล้วเสร็จเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2550 ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นการดำเนินงานเฉพาะในส่วนของกระทรวงแรงงานเท่านั้น ไม่ได้ขยายผลไปยังหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้กระทรวงแรงงานไม่มีผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในภาพรวม จึงยังไม่สามารถบูรณาการแผนงานระหว่างหน่วยงานได้

ดังนั้น เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เป็นแผนบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีการยกร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2555-2559) เพื่อเป็นแผนการดำเนินงานต่อเนื่องและเกิดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม โดยกระทรวงแรงงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานแผนการดำเนินงาน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2555-2559)
- 1.2.2 เพื่อขยายความร่วมมือและบูรณาการการดำเนินงานกับภาคีที่เกี่ยวข้องในเรื่องแรงงานนอกระบบ (ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนต่างๆ)
- 1.2.3 เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานด้านแรงงานนอกระบบของภาคส่วนต่างๆ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

คณะที่ปรึกษาร่วมมือกับสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน คณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ในการศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 โดยศึกษาทบทวนประเด็นที่สำคัญด้านแรงงานนอกระบบในภาพรวมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ในประเด็นต่อไปนี้

1.3.1 ศึกษาสถานการณ์แรงงานนอกระบบโดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวกับจำนวนแรงงานนอกระบบ การประกอบอาชีพ สวัสดิการทางสังคมที่แรงงานนอกระบบได้รับการดูแลทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนต่างๆ

1.3.2 ศึกษาทบทวนนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ จาก (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) นโยบายรัฐบาลปัจจุบัน ตลอดจนทบทวนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน

1.3.3 ศึกษาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศในบางประเทศเพื่อเป็นต้นแบบการเรียนรู้และประยุกต์กับการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

1.3.4 ศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากการศึกษา การดำเนินการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการแล้ว หรืออยู่ในระหว่างดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ในการดำเนินการในขั้นตอนนี้ คณะที่ปรึกษาจะทำงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งมีตัวแทนจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปผลเพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงในการศึกษาในครั้งนี้

1.3.5 ประเมินผลการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทยในปัจจุบันว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด เพื่อนำผลลัพธ์มาปรับปรุงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อสามารถปฏิบัติงานได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ อาทิ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานประกันสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมควบคุมโรค องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

1.4.2 ทบทวนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบปี 2554 ศึกษากรอบนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบของไทยเพิ่มเติม

1.4.3 ศึกษาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศโดยการตรวจสอบเอกสารการศึกษาของต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ รวมถึงการตรวจสอบเอกสารการศึกษาในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการดูแล และให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อประกอบการวิเคราะห์สรุปการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และหาข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของไทย

1.4.4 ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่อาจมีผลต่อศักยภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ รวมทั้งข้อจำกัดในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

1.4.5 จัดการประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบทั้งหมด (กระทรวงต่างๆ ภาคเอกชน และ องค์กรพัฒนาเอกชน) เพื่อนำผลการประชุมมาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

1.4.6 จัดการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) ระหว่างคณะที่ปรึกษาและกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อรับฟังข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการ รวมถึงแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบมีความชัดเจน สมบูรณ์ และสามารถช่วยให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

การดำเนินการในขั้นนี้แบ่งออกเป็น 3 ครั้ง คือ ครั้งแรก ทำการระดมความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมาย “แรงงานนอกระบบ” ครอบคลุมทุกกลุ่มประมาณ 80-100 คน ร่วมกับผู้แทนภาคีภาครัฐเพื่อรับทราบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนทำงานหรือแรงงานนอกระบบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมาย ครั้งที่สอง คัดเลือกตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายประมาณ 15-20 คนที่ให้ความสนใจและยินดีเป็นตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายเพื่อเข้ามาช่วยสนับสนุนคณะที่ปรึกษาในการยกร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยในขั้นนี้จะเน้นไปที่การจัดลำดับความสำคัญของ SWOT หรือประเด็นสำคัญๆ ที่มีผลต่อวิถีชีวิตและอนาคตความมั่นคงและคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ และครั้งสุดท้าย จะเข้าร่วมพิจารณาการร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบร่วมกับคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และคณะที่ปรึกษาจะนำผลทั้งหมดมาสังเคราะห์แล้วยกร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

1.4.7 นำเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ฉบับสมบูรณ์ต่อคณะกรรมการ สสส. ผู้แทนภาคีภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ เพื่อนำข้อเสนอแนะมาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.4.8 แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 จะได้รับการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเป้าหมายสุดท้ายเพื่อเป็นแผนที่หน่วยงานภาคีต่างๆ นำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป

1.5 องค์ประกอบของรายงาน

องค์ประกอบของรายงานฉบับนี้ ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมด 5 บท ได้แก่

บทที่ 1 เป็นการกล่าวถึงความสำคัญและที่มาของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา ของโครงการ และองค์ประกอบของรายงาน

บทที่ 2 นำเสนอผลการศึกษานโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ และของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย การทบทวนคำนิยามแรงงานนอกระบบ นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของไทยในรอบปีที่ผ่านมา รวมถึง สรุปผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554

บทที่ 3 นำเสนอผลการศึกษาสถานการณ์และแนวโน้มโครงสร้างแรงงานนอกระบบ โดยผลการศึกษาสถานการณ์แรงงานนอกระบบของประเทศไทยได้จากการสังเคราะห์ข้อมูลการสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2553 และผลการศึกษาแนวโน้มโครงสร้างแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ได้ทำการพยากรณ์ในระยะ 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2555-2559) โดยอาศัยข้อมูลจาก 1) การสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี 2548-2552 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ 2) การประมาณการประชากร ปี 2555-2559 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทที่ 4 นำเสนอแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งได้จากการทบทวนทิศทางการพัฒนาประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 นโยบายรัฐบาลปัจจุบัน (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ปี 2550 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 และแผนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานในประเทศไทย ผลการวิเคราะห์สถานภาพการบริหารจัดการแรงงาน และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ซึ่งนำไปสู่การกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และกรอบแผนปฏิบัติการในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2555-2559)

บทที่ 5 นำเสนอแนวทางการดำเนินงานภายใต้กรอบแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 พร้อมทั้งยกตัวอย่างโครงการและระยะเวลาดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานและภารกิจของแต่ละหน่วยงาน รวมถึงนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 สู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

บทที่ 2

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ และของประเทศไทย

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการทบทวนนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศไทย และสรุปผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 โดยแบ่งการนำเสนอเป็นสามส่วนได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการศึกษาทบทวนคำนิยามแรงงานนอกระบบในต่างประเทศว่ามีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไร และแต่ละประเทศมีแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในลักษณะใดบ้าง

ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาทบทวนคำนิยามที่แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ การทบทวนนโยบายและผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการบริหารแรงงานนอกระบบของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ผ่านมาในอดีตและที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

และส่วนที่สาม เป็นการสรุปผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554

2.1 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

2.1.1 คำนิยามแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

คำนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” เกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2536 ในการประชุมนานาชาติ The 15th International Conference of Labour Statisticians (ICLS) ในครั้งนั้น “แรงงานนอกระบบ” ถูกจำกัดความให้หมายถึง “แรงงานที่ประกอบอาชีพเจ้าของกิจการ (Self-employed) หรือเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่จัดอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเป็นแรงงานที่ช่วยเหลือกิจการของครอบครัวหรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่จัดอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หรือคนทำงานบ้าน” แรงงานนอกระบบ เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีในระดับที่ต่ำ ดังนั้นผลผลิตที่ได้จากแรงงานนอกระบบจึงอยู่ในปริมาณที่เล็กน้อย ซึ่งส่งผลให้รายรับของแรงงานนอกระบบน้อยลงไปด้วย

จากคำนิยามดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ ดังนี้

ในประเทศอินโดนีเซีย แรงงานนอกระบบ หมายถึงผู้ประกอบการส่วนตัว ซึ่งกิจการนั้นจะต้องไม่มีลูกจ้าง นอกจากนี้ยังหมายถึงลูกจ้างชั่วคราว เกษตรกร แรงงานต่างด้าวและแรงงานที่รับจ้างทำงานแบบสมัครใจ คือไม่ได้รับค่าจ้าง (Budiarti, 2010)

ในประเทศฟิลิปปินส์ แรงงานนอกระบบ ตามคำนิยามโดย The Social Reform and Poverty Alleviation Act of 1988 หมายถึง ผู้ประกอบกิจการขนาดย่อม และไม่ได้มีการลงทะเบียนกับหน่วยงานของราชการ นอกจากนี้หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งรับจ้างทำงานให้กับบริษัทเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินค่าจ้าง ทั้งนี้ต้องไม่ได้ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงานของราชการเช่นกัน

นอกจากคำนิยามที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้างต้นแล้ว หน่วยงานของรัฐเช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติของฟิลิปปินส์ได้มีคำจำกัดความเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบไว้ด้วยเช่นกัน โดยนิยามของแรงงานนอกระบบตามความหมายของสำนักงานสถิติ แบ่งออกเป็นนิยาม แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการและแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานรับจ้าง สำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการโดยลำพัง/มีหุ้นส่วน หรือเป็นครัวเรือนที่มีแรงงานเป็นสมาชิกในครัวเรือน หรือมีการจ้างงานเป็นฤดูกาลหรือเป็นคราวๆ ไป สำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานรับจ้างหมายถึง แรงงานที่รับจ้างทำงานให้กับผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการโดยลำพัง/มีหุ้นส่วน หรือรับจ้างครัวเรือนที่เป็นเจ้าของกิจการ โดยรับจ้างเป็นฤดูกาลหรือคราวๆ ไป (Sibal, 2007)

แรงงานนอกระบบในประเทศจีน จำแนกออกเป็นแรงงานนอกระบบที่ถูกจ้างงานเป็นทางการ (Formal Sector) และไม่เป็นทางการ (Informal Sector) สำหรับแรงงานนอกระบบที่ถูกจ้างงานเป็นทางการ หมายถึง แรงงานประเภทรับจ้างชั่วคราว รับจ้างทำงานเป็นฤดูกาล แรงงานที่รับค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง โดยมากพบในโรงงานอุตสาหกรรม องค์การที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและเอกชน แรงงานนอกระบบที่ถูกจ้างงานไม่เป็นทางการ หมายถึง แรงงานที่เป็นสมาชิกในครัวเรือน คนรับใช้ คนขายของ คนทำงานรับจ้าง แรงงานที่ทำงานกับเจ้าของกิจการที่มีลูกจ้างไม่เกิน 10 คน และคนทำงานอิสระ

ในประเทศบราซิล แรงงานนอกระบบหมายถึง แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีการทำสัญญาการจ้างงานหรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับสวัสดิการประกันสังคม

ประเทศอินเดีย แรงงานนอกระบบหมายถึง แรงงานที่รับจ้างทำงานชั่วคราวทั้งในภาคการเกษตรกรรมและนอกภาคการเกษตรกรรม ทั้งนี้ค่าจ้างของแรงงานนอกระบบเป็นสิ่งที่นายจ้างและแรงงานทำการตกลงกัน โดยมากได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ขึ้นอยู่กับปริมาณงานที่สามารถทำได้ (Saget, 2006)

จากนิยามแรงงานนอกระบบของต่างประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปในภาพกว้างๆ ได้ว่า แรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานที่เป็นเจ้าของกิจการส่วนตัว หรือเป็นเจ้าของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างไม่เกิน 10 คน แรงงานรับจ้าง แรงงานในภาคการเกษตรกรรม บางรายอาจเป็นแรงงานนอกระบบที่ถูกจ้างให้ทำงานในระบบโดยรัฐบาล เช่นแรงงานนอกระบบในประเทศจีน เป็นต้น และเมื่อนำแรงงานนอกระบบมาจำแนกออกเป็นประเภท สามารถที่จะจำแนกแรงงานนอกระบบได้เป็น 5 ประเภท (Dejillas, 2543) ด้วยกันคือ

- คนทำงานที่บ้าน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ทำงานที่/หรือใกล้บ้าน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลผลิตตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกับนายจ้างหรือผู้จ้างเหมา ทั้งนี้ค่าจ้างที่ได้มักจะได้รับเป็นรายชิ้น

- ผู้ประกอบกิจการส่วนตัว หมายถึง บุคคลที่ประกอบกิจการโดยไม่มีลูกจ้างหรือผู้จ้างเหมา ทั้งนี้บุคคลเหล่านี้ทำงานทุกอย่างด้วยตัวเอง ไม่มีลูกจ้างแต่อาจจะมีคนในครอบครัวมาช่วยเหลือบ้างเป็นคราวๆ ไป
- แรงงานนอกระบบที่เป็นนายจ้าง ความหมายคล้ายกับผู้ประกอบกิจการส่วนตัวแต่มีลูกจ้างที่ต้องมีการจ่ายค่าจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป
- แรงงานนอกระบบที่เป็นลูกจ้าง หมายถึงลูกจ้างที่รับจ้างในสถานประกอบการที่จัดเป็นเศรษฐกิจนอกระบบ
- แรงงานที่ช่วยงานในกิจการของครอบครัว หมายถึงบุคคลที่ช่วยเหลือกิจการของครอบครัว ทั้งนี้การช่วยเหลือจะเป็นลักษณะคราวๆ ไป

2.1.2 การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

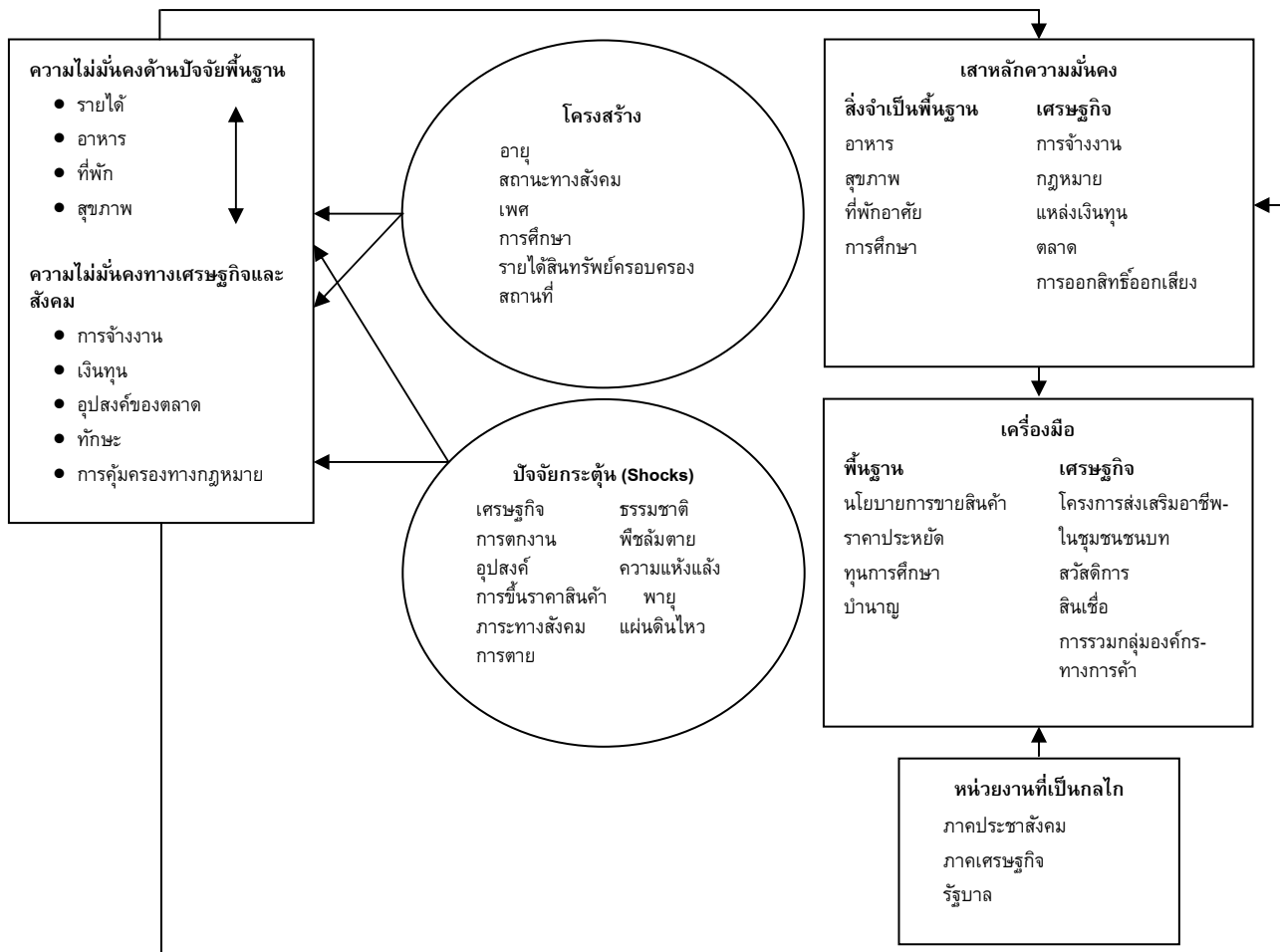
จากการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) เกี่ยวกับแรงงานชายและหญิงที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ พบว่า แม้แรงงานนอกระบบในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาจะมีบทบาทสำคัญในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมมีส่วนร่วมในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (Martha Chen and Joann Vanek, 2002 : 24) แต่สภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบยังคงขาดความมั่นคงในสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานอันประกอบด้วย อาหาร ที่พักอาศัย สุขภาพ การศึกษา และรายได้ รวมถึงขาดความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย การจ้างงาน เงินทุน อุปสงค์ ทักษะ และการคุ้มครองทางกฎหมาย (Unni, 2002 : 5)

ในภาพที่ 2.1 เป็นการอธิบายกรอบแนวคิดที่ดัดแปลงมาจากกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นงานวิจัยของ Jeemol Unni et al. (Unni, 2546 : 20) กรอบดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าแรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับความไม่มั่นคง 2 ด้านด้วยกันคือความไม่มั่นคงทางด้านปัจจัยพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย รายได้ อาหาร ที่พักอาศัย และสุขภาพ และความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งประกอบด้วย การจ้างงาน เงินทุน อุปสงค์ของตลาดแรงงาน ทักษะและการคุ้มครองทางกฎหมาย โดยสิ่งที่มากระทบและมีผลทำให้เกิดความไม่มั่นคงนั้นเกิดจากโครงสร้างอายุ สถานะทางสังคม เพศ การศึกษา รายได้/ทรัพย์สินครอบครอง และสถานที่ นอกจากนี้ความไม่มั่นคงยังเกิดจากปัจจัยกระตุ้น (Shocks) ทางเศรษฐกิจและธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่า การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดี จำเป็นต้องคำนึงถึงความมั่นคงในสิ่งจำเป็นพื้นฐานและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในต่างประเทศครั้งนี้ จึงมุ่งแสวงหาแนวทางดำเนินงานที่สร้างความมั่นคงด้านต่างๆ ที่สนับสนุนการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพให้แก่แรงงานนอกระบบโดยอาศัยกรอบแนวคิดตามกล่าวข้างต้น โดยจำแนกการนำเสนอเป็น

สองส่วนได้แก่ 1) แนวทางที่สร้างความมั่นคงในสิ่งจำเป็นพื้นฐานและทางเศรษฐกิจ และ 2) นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

ภาพที่ 2.1: กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Jeemol Unni et al., Regional Overview of Social Protection of Informal Workers in Asia: Insecurities, Instruments and Institutional Arrangements (Unni, 2003 : 20)

จากโครงสร้างหลักอันประกอบด้วย อายุ สถานะทางสังคม เพศ การศึกษา รายได้ และสถานที่อันเป็นที่ตั้งหรือที่พำนัก เมื่อนำมาจำแนกภายใต้กรอบของความไม่มั่นคง อันประกอบไปด้วยความไม่มั่นคงในปัจจัยขั้นพื้นฐานและความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ จะพบว่าในแง่ของปัจจัยขั้นพื้นฐาน จะเห็นว่าโครงสร้างดังกล่าวสามารถที่จะเกิดความไม่มั่นคงทางด้านรายได้ อาหาร (สิ่งของอุปโภคบริโภค) ที่พักอาศัย และสุขภาพ (การเข้าถึงการสาธารณสุขอันประกอบไปด้วย การป้องกันด้านสุขอนามัย การรักษาโรคเป็นต้น) และในส่วนของความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ โครงสร้างดังกล่าวสามารถที่จะเกิดความไม่มั่นคงในการจ้างงาน เงินที่จะนำมาลงทุนในการทำงาน อุปสงค์ของตลาด ทักษะ และความคุ้มครองทางกฎหมาย

ภาพที่ 2.1 จะเห็นว่าความไม่มั่นคงทางด้านปัจจัยพื้นฐานและความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อกันและกัน เช่น หากแรงงานนอกระบบไม่มีความมั่นคงใน

การจ้างงาน หรือตลาดมีอุปสงค์น้อย จะเกิดผลกระทบต่อบัณฑิตขึ้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของแรงงานนอกระบบทั้งหมด

เมื่อพิจารณาถึงเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่มั่นคงดังกล่าว พบว่าปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคงเกิดจาก สภาพทางเศรษฐกิจและสภาวะธรรมชาติ สภาพทางเศรษฐกิจอันประกอบด้วย ตลาดแรงงาน อุปสงค์ การขึ้นราคาสินค้า การแบกรับภาระทางสังคม ภาวะการตาย เป็นต้น ส่วนสภาวะธรรมชาติ ได้แก่ พืชล้มตาย ความแห้งแล้ง พายุ แผ่นดินไหว เป็นต้น และเพื่อเป็นการแก้ไขความไม่มั่นคงเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างสิ่งที่เรียกว่า “เสาหลักความมั่นคง” ซึ่งประกอบด้วย “เสาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” และ “เสาความมั่นคงในปัจจัยพื้นฐาน” ทั้งนี้การสร้างเสาหลักดังกล่าวต้องอาศัยกลไกที่ประกอบไปด้วย ภาคประชาสังคม ภาคเศรษฐกิจ และภาครัฐ ซึ่งเครื่องมือที่กลไกดังกล่าวจะใช้ในการสร้างความมั่นคงได้แก่ นโยบาย เช่น นโยบายการขายสินค้าราคาประหยัด นโยบายการให้สินเชื่อ กองทุนบำเหน็จบำนาญ โครงการส่งเสริมอาชีพและพัฒนาทักษะ การรวมกลุ่ม เป็นต้น

1. นโยบายที่เกี่ยวกับการสร้าง “เสาหลักความมั่นคงในปัจจัยพื้นฐาน”

1.1 ความมั่นคงด้านรายได้ เนื่องจากแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่าง มีการจ้างงานที่ไม่แน่นอน ดังนั้นจึงส่งผลต่อค่าจ้างค่าตอบแทนที่น้อยและไม่คงที่ นโยบายที่จะสร้างความมั่นคงในรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบจึงได้แก่การประกันรายได้ โดยรูปแบบการประกันรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ผลิต เช่น เกษตรกร เป็นการประกันราคาผลผลิต ได้แก่ การประกันราคาข้าว ราคามันสำปะหลัง เป็นต้น ส่วนรูปแบบการประกันรายได้ของแรงงานนอกระบบที่เป็นลูกจ้าง จะเป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (Unni, 2003)

จากการศึกษางานวิจัยของ Saget (2006) ซึ่งทำการศึกษานโยบายการประกันรายได้ในประเทศบราซิล อินโดนีเซีย อินเดีย และแอฟริกา พบว่า

ประเทศบราซิล ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศที่เก่าแก่ในเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตั้งแต่ปี 2479 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำถือเป็นเครื่องมือวัดระดับความยากง่ายของงาน โดยระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นในปี 2531 ซึ่งเป็นช่วงแห่งการปฏิวัติระบบค่าจ้างค่าตอบแทนของประเทศบราซิล ทั้งนี้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศบราซิลอยู่บนพื้นฐานที่จะต้องตอบสนองความต้องการของแรงงานในสิ่งจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน เช่น อาหาร ที่พักอาศัย ยารักษาโรค เป็นต้น

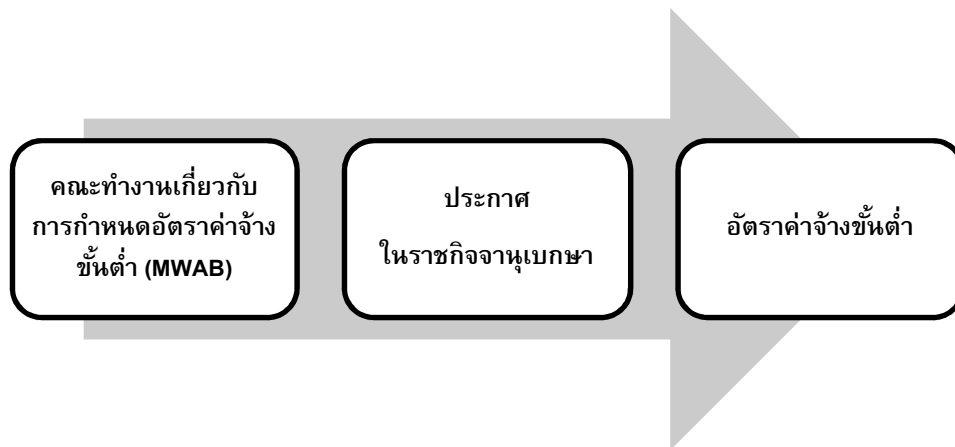
ประเทศอินโดนีเซีย การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละพื้นที่ จากการศึกษางานของ Saget พบว่าในประเทศอินโดนีเซีย มี 7 จังหวัดที่อัตราค่าจ้างค่าตอบแทนสูงกว่าจังหวัดอื่นๆ เนื่องจากอยู่ในพื้นที่เขตเมือง

ประเทศอินเดีย อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานนอกระบบในประเทศอินเดียได้รับการกำหนดโดยรัฐบาลกลางของประเทศอินเดีย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดใน “The Minimum Wage Act 1948” หรือพระราชบัญญัติอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พ.ศ. 2491 ซึ่งให้การคุ้มครองด้านอัตราค่าจ้าง

ขั้นต่ำแก่แรงงานนอกระบบใน 45 อาชีพ ที่ต้องพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือ (Ministry of Labour of India, 1948) นอกจากนี้ยังคุ้มครองอาชีพอีกกว่า 1,232 อาชีพทั่วประเทศ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐเป็นผู้กำหนดจะสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แต่ละแคว้นเป็นผู้กำหนดโดยมีขั้นตอนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังนี้ เมื่อกระทรวงแรงงานได้รับข้อเสนอจากคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wages Advisory Board: MWAB) กระทรวงแรงงานจะประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้ในประเทศ ดังแสดงในภาพที่ 2.2

ในประเทศอินเดียอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานนอกระบบจะมีหลายระดับขึ้นอยู่กับความยากง่ายของงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำถูกตั้งขึ้นโดยใช้กรอบของอัตราค่าจ้างพื้นฐานและ Variable Dearness Allowance (VDA)

ภาพที่ 2.2: ขั้นตอนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแรงงานนอกระบบในประเทศอินเดีย



ที่มา: ดัดแปลงจากพระราชบัญญัติอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พ.ศ. 2491 (Ministry of Labour of India, 1948)

ประเทศแอฟริกา รัฐมีนโยบายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นนโยบายการประกันรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบ นโยบายดังกล่าวอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเงื่อนไขการจ้างงาน ฉบับที่ 75 พ.ศ. 2540 ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศแอฟริกา เป็นระบบคู่ขนาน (Dual System) รัฐจะทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานนอกระบบ ผู้ที่อยู่ในกิจการค้าปลีกและค้าส่ง คนรับงานมาทำที่บ้าน วิศวกร เกษตรกร ข้าราชการเป็นต้น ซึ่งรัฐจะได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการดูแลเงื่อนไขการจ้างงาน (Employment Conditions Commission) การทำงานของภาครัฐและคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นไตรภาคี สำหรับ sector อื่นๆ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกระทำในลักษณะของข้อตกลง

นอกจากพระราชบัญญัตินี้แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครอง Domestic Workers หรือ Domestic Workers' Act ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของ Domestic Workers ทั้งนี้ Domestic Workers ในพระราชบัญญัตินี้หมายถึง ลูกจ้างที่มาจากสำนักงาน

จัดหางาน ผู้รับเหมางานอิสระ คนรับจ้างจัดสวนตามที่พักอาศัย คนที่ทำหน้าที่ดูแลเด็ก คนชรา คนป่วย และคนพิการ และคนที่ทำหน้าที่รับส่งเด็กจากบ้านไปโรงเรียน

ในส่วนที่ ข (Part B) ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของ Domestic Helper ทั้งนี้อัตราค่าจ้างจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ทำงานและจำนวนชั่วโมงการทำงาน สำหรับพื้นที่พระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 โซนด้วยกันคือโซน A ประกอบด้วย Bergrivier, Breederivier, Buffalo City, Cape Agulhas, Cederberg, City of Cape Town, City of Johannesburg, City of Tshwane, Drakenstein, Ekurhuleni, Emalahleni, Emfuleni, Ethekwini Unicity, Gamagara, George, Hibiscus Coast, Karoo Hoogland, Kgatelopele, Khara Hais, Knysna, Kungwini, Kouga, Langeberg, Lesedi, Makana, Mangaung, Matzikama, Metsimaholo, Middelburg, Midvaal, Mngeni, Mogale, Mosselbaai, Msunduzi, Mtubatuba, Nama Khoi, Nelson Mandela, Nokeng tsa Taemane, Oudtshoorn, Overstrand, Plettenbergbaai, Potchefstroom, Randfontein, Richtersveld, Saldanha และโซน B ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อัตราค่าจ้างที่คิดตามชั่วโมงทำงานแบ่งออกเป็น ชั่วโมงการทำงานตั้งแต่ 27 ชั่วโมงขึ้นไป และชั่วโมงการทำงานน้อยกว่า 27 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รายละเอียดของค่าจ้างค่าตอบแทนมีดังต่อไปนี้

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำแรงงานที่รับงานมาทำที่บ้าน ที่มีชั่วโมงการทำงานตั้งแต่ 27 ชั่วโมงขึ้นไป โซน A ค่าจ้างรายชั่วโมงเท่ากับ 7.72 แรนด์ รายสัปดาห์เท่ากับ 347.79 แรนด์ และรายเดือนเท่ากับ 1,506.35 แรนด์ โซน B ค่าจ้างรายชั่วโมงเท่ากับ 6.64 แรนด์ รายสัปดาห์เท่ากับ 290 แรนด์ และรายเดือนเท่ากับ 1,256.14 แรนด์

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำแรงงานที่รับงานมาทำที่บ้าน ที่มีชั่วโมงการทำงานน้อยกว่า 27 ชั่วโมงขึ้นไป โซน A ค่าจ้างรายชั่วโมงเท่ากับ 6.64 แรนด์ รายสัปดาห์เท่ากับ 290 แรนด์ และรายเดือนเท่ากับ 1,256.14 แรนด์ โซน B ค่าจ้างรายชั่วโมงเท่ากับ 7.60 แรนด์ รายสัปดาห์เท่ากับ 205.52 แรนด์ และรายเดือนเท่ากับ 890.52 แรนด์ (Department of Labour, 2011)

ในปี 2554 รัฐบาลโดยอาศัยข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติอัตราค่าจ้างเกษตรกรรับจ้าง พ.ศ. 2554 ได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับเกษตรกรรับจ้าง ซึ่ง ณ วันที่ 1 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554 ค่าจ้างรายชั่วโมงเท่ากับ 6.74 แรนด์ รายสัปดาห์เท่ากับ 303.84 แรนด์ และรายเดือนเท่ากับ 1,316.69 แรนด์ สำหรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ณ วันที่ 1 มีนาคม 2554 ถึง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 จะคำนวณจากฐานค่าจ้างค่าตอบแทนขั้นต่ำของปีที่ผ่านมาบวกด้วย CPIX (ร้อยละ 5.9) บวกร้อยละ 1 ทั้งนี้อัตราค่าจ้างดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่อแรงงานที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 18 ปี รวมถึงมีชั่วโมงการทำงาน 35 ชั่วโมงขึ้นไป (Department of Labour, 2009 : 4) จะเห็นได้ว่าการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่แรงงานนอกระบบในประเทศแอฟริกา เป็นสิ่งที่มีพระราชบัญญัติและกฎหมายรองรับซึ่งส่งผลให้แรงงานนอกระบบได้รับการประกันว่ารายได้ที่พวกเขาจะได้รับจะมีความแน่นอนและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนโยบายการประกันรายได้ใน 4 ประเทศจากผลงานวิจัยของ Saget แล้ว ยังมีผลการศึกษาการประกันค่าจ้างให้แก่แรงงานนอกระบบของประเทศแคนาดา โดยผลการศึกษาที่มีดังนี้

ประเทศแคนาดา ภายใต้ The Employment Standards Act, 2000 หรือพระราชบัญญัติมาตรฐานการจ้างงาน พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับ Domestic Workers โดยความหมายของ Domestic Workers ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ลูกจ้างที่ถูกจ้างงานโดยเจ้าของบ้านโดยตรง (Household) ไม่ได้เกิดจากการจ้างงานผ่านนายหน้าหรือบริษัท Domestic Workers จะถูกจ้างให้ทำงานในที่พักอาศัยส่วนบุคคล โดยส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ดูแลบ้าน ดูแลเด็ก คนชรา หรือคนพิการ ในประเทศแคนาดา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ใช้บังคับกับ Domestic Workers ยกเว้นนักเรียนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งในช่วงเปิดภาคเรียนทำงานไม่เกิน 28 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และ นักเรียนที่ทำงานในช่วงปิดภาคเรียน สำหรับนักเรียนที่ในช่วงเปิดภาคเรียนทำงานเกินกว่า 28 ชั่วโมงต่อสัปดาห์จะได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติมาตรฐานการจ้างงานฉบับนี้ด้วย อัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วไป ณ วันที่ 31 มีนาคม 2553 เท่ากับ 10.25 ดอลลาร์ต่อชั่วโมงและอัตราค่าจ้างสำหรับนักเรียนนักศึกษา เท่ากับ 9.60 ดอลลาร์ต่อชั่วโมง (Ministry of Labour, 2010 : 2-3)

จากผลการศึกษาข้างต้น ทำให้ทราบข้อเท็จจริงว่าหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่แรงงานนอกระบบมีอัตราส่วนรวมแรงงานเป็นจำนวนมากจะมีการคุ้มครองอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนโดยออกพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้เมื่อนำมาพิจารณากับกรณีของประเทศไทยพบว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานนอกระบบในต่างประเทศมีความคล้ายคลึงกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานในระบบของประเทศไทย เนื่องจากพบว่าในประเทศอินเดีย และแอฟริกา การกำหนดอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนจะขึ้นอยู่กับพื้นที่และประเภทของงาน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกรรณายงานทางสถิติเกี่ยวกับความพึงพอใจในค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานนอกระบบในทุกประเทศที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่การมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวก็เปรียบเสมือนการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบ

ความมั่นคงด้านรายได้ในบั้นปลายชีวิต เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่มีความจำเป็นแรงงานในระบบเมื่อเกษียณอายุย่อมได้รับหลักประกันทางด้านรายได้ซึ่งออกมาในรูปของบำเหน็จบำนาญ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่สำหรับคนชราที่มาจากสังคมของแรงงานนอกระบบ ยังคงขาดหลักประกันรายได้ในบั้นปลายชีวิต โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตรกรรม จากการศึกษาพบว่าในหลายๆ ประเทศที่มีแรงงานนอกระบบเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้มีความพยายามที่จะสร้างหลักประกันเมื่อแรงงานนอกระบบเข้าสู่วัยชรา โดยใช้โครงสร้างของ National Pension Scheme ดังเห็นได้จากแนวปฏิบัติของประเทศศรีลังกา จีน และเกาหลีใต้

ประเทศศรีลังกา โครงสร้าง National Pension Scheme ในประเทศศรีลังกา สำหรับแรงงานนอกระบบแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกันคือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร (The Farmers Scheme) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง (The Fishermen Scheme) และ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบกิจการส่วนตัวแต่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน (The Self-employed Scheme)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร เป็นกองทุนที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ Farmers' Pension and Social Security Benefit Scheme Act, 1987 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ การสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกร ทั้งนี้เกษตรกรที่จะเข้าร่วมกองทุนดังกล่าวจะต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 59 ปีบริบูรณ์ ณ วันที่เข้าร่วมโครงการ สำหรับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ในรูปแบบเงินบำนาญ ในกรณีที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือมีการทุพพลภาพบางส่วนหรือถาวร และในกรณีที่เสียชีวิตทายาทของผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับสินไหมทดแทน (Farmers' Pension and Social Security Benefit Scheme Act 1987, 1987)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติ Fishermens' Pension and Social Security Benefit Scheme Act, 1990 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 5 ประการดังต่อไปนี้

- เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมให้แก่ชาวประมงที่เข้าสู่วัยชราหรือทุพพลภาพ
- ให้การดูแลแก่ทายาทของสมาชิก (ชาวประมงที่เข้าร่วมโครงการ) ที่เสียชีวิต
- เพื่อสนับสนุนให้ชาวประมงสามารถที่จะประกอบอาชีพต่อไปได้
- เพื่อดึงดูดคนรุ่นใหม่ให้เข้าสู่อุตสาหกรรมประมงมากยิ่งขึ้น
- เพื่อส่งเสริมให้ชาวประมงมีการออมมากขึ้น

คุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการ ได้แก่ ชาวประมงที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 59 ปีบริบูรณ์ ณ วันที่เข้าร่วมโครงการ คำว่า “ชาวประมง” ในที่นี้ หมายความว่ารวมถึง ผู้ที่ประกอบอาชีพตกปลาหรือเลี้ยงปลา ทั้งในทะเล ทะเลสาบ หรือแหล่งน้ำบนแผ่นดินใหญ่ ทั้งนี้ผู้ที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้แก่

- เจ้าของเรือประมง (เรอียนต์) ตั้งแต่ 3 ลำขึ้นไปและมีน้ำหนักบรรทุกรวมกันเกินกว่า 6 ตัน
- เจ้าของบ่อเลี้ยงปลา หรือกระชังปลาที่มีกิจการบ่อเลี้ยงปลาหรือกระชังปลาตั้งแต่ 1 บ่อหรือ 1 กระชังขึ้นไป โดยมีพื้นที่เกินกว่า 5 เอเคอร์
- บุคคลซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ตามข้อกำหนดของ พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ฉบับที่ 15 พ.ศ. 2501
- ผู้เสียภาษีเงินได้
- บุคคลซึ่งได้รับเงินบำนาญ หรือบุคคลซึ่งได้รับเงินบำนาญจากการเสียชีวิตของคู่สมรส

สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากโครงการ

- ในกรณีที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์สมาชิกจะได้รับเงินบำนาญ ซึ่งจะจ่ายให้จนกระทั่งสมาชิกเสียชีวิต
- ในกรณีที่ทุพพลภาพชั่วคราว สมาชิกจะได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญ
- ในกรณีที่ทุพพลภาพถาวร สมาชิกจะได้รับเงินบำเหน็จหรือเงินที่สมาชิกส่งเข้ากองทุนทั้งหมด

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง อยู่ภายใต้ The Agricultural and Agrarian Insurance Board (AAIB) ซึ่งกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและกรมประมง และคณะกรรมการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ The Agricultural and Agrarian Insurance Act, No.20 of 1999 สำหรับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบกิจการส่วนตั้นั้น การดูแลจะอยู่ภายใต้การดูแลของ Ministry of Social Services

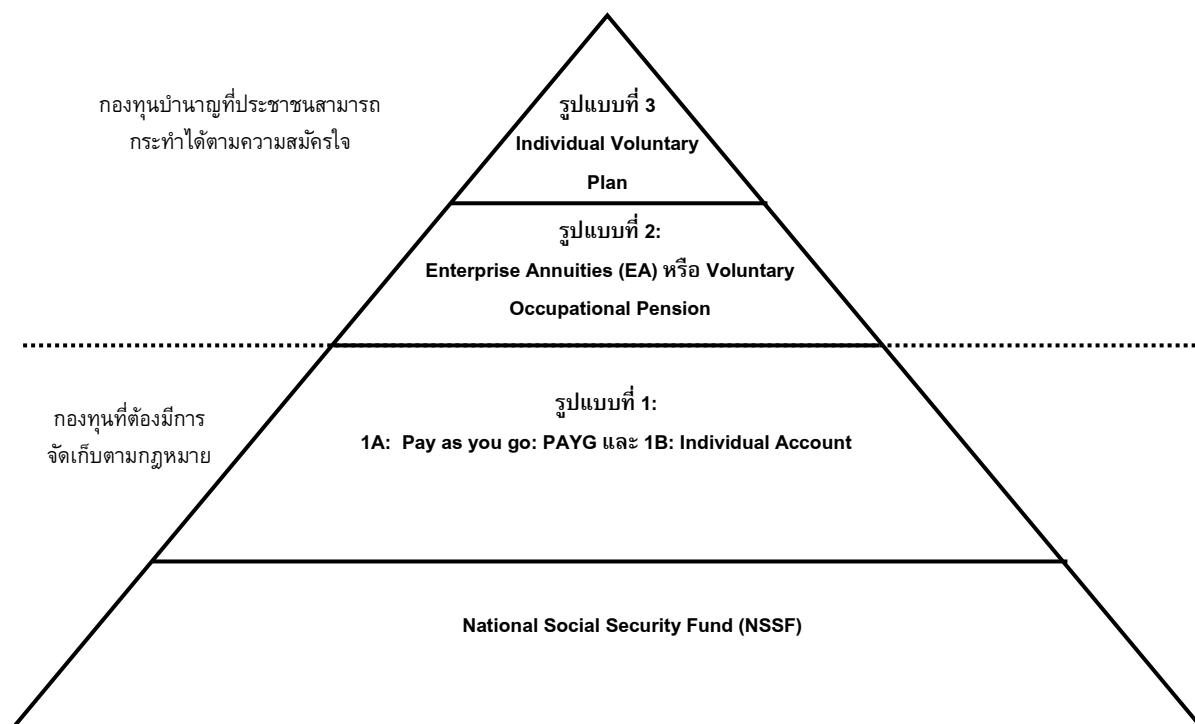
สัดส่วนของผู้ที่เข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร มีเกษตรกรที่เข้าร่วมร้อยละ 36 ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมด กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง มีชาวประมงเข้าร่วมโครงการร้อยละ 79 ของจำนวนชาวประมงทั้งหมด และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบกิจการส่วนตัว มีผู้เข้าร่วมโครงการร้อยละ 8 ของจำนวนผู้ประกอบกิจการส่วนตัวทั้งหมด (MacKellar, 2009 : 22-24)

ประเทศจีน โครงสร้างกองทุนบำเหน็จและบำนาญของแรงงานในสถานประกอบการทั้งภาครัฐและเอกชน และแรงงานนอกระบบอยู่ภายใต้โครงสร้างใหญ่คือ โครงสร้างระบบกองทุนบำนาญของภาครัฐและเอกชน (Public and Private Pension) ซึ่งมีหน่วยงานหลักในการดูแลคือ กระทรวงทรัพยากรมนุษย์และความมั่นคง (The Ministry of Human Resources and Social Security: MOHRSS) (ภาพที่ 2.3)

กองทุนบำนาญรูปแบบที่ 1A หรือ Pay as you go นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนให้ลูกจ้างร้อยละ 20 ของรายได้ลูกจ้าง สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับคือ เงินบำนาญร้อยละ 35 ของเงินเดือน ทั้งนี้ต้องมีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป กองทุนบำนาญรูปแบบที่ 1B Individual Account ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุน ร้อยละ 8 ของรายได้ สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับคือ เงินบำนาญร้อยละ 24 ของเงินเดือน กองทุนบำนาญรูปแบบที่ 2 Enterprise Annuities (EA) หรือ Voluntary Occupational Pension กองทุนบำนาญรูปแบบดังกล่าวมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับแผนกองทุนเกษียณอายุ American 401 (k) สำหรับการจ่ายเงินเข้ากองทุนนั้น มีลักษณะที่นายจ้างและลูกจ้างจะต้องร่วมกันจ่ายเงินเข้ากองทุน โดยสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้รับขึ้นอยู่กับบัญชีสิทธิประโยชน์ของแต่ละบุคคล กองทุนบำนาญรูปแบบที่ 3 Individual Voluntary Plan เป็นกองทุนที่ลูกจ้าง (แรงงาน) เป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนด้วยตนเอง โดยสิทธิประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับขึ้นอยู่กับบัญชีสิทธิประโยชน์ของแต่ละบุคคล (The Asia Pacific Office of the CFA Institute Centre for Financial Market Integrity, 2007 : 3)

สำหรับระบบกองทุนบำนาญในประเทศจีนมีรูปแบบการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ โดยราชการในระดับมณฑลหรือแคว้นมีสิทธิและอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการกองทุน จึงทำให้การทำงานขาดการประสานงานกับหน่วยงานจากส่วนกลาง นอกจากนี้ยังมีความสลับซับซ้อนเนื่องจากมีผู้รับผิดชอบหลากหลายในกระบวนการบริหารและควบคุมดูแล

ภาพที่ 2.3: โครงสร้างระบบกองทุนบำนาญของภาครัฐและเอกชนในประเทศจีน



ที่มา: The Asia Pacific Office of the CFA Institute Centre for Financial Market Integrity, 2007 หน้า 7

นอกเหนือจากระบบกองทุนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่ประชาชนภาคชนบท ภายใต้ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2549-2554) ของจีน ได้มีการกล่าวถึงระบบกองทุนที่เรียกว่า Rural Pension System ซึ่งจากงานวิจัยของ Chen (Chen, 2010 : 242) Rural Pension System ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการ คือ มีการรับรองสิทธิประโยชน์ที่แรงงานพึงได้รับ ครอบคลุม ยืดหยุ่น และมีความยั่งยืน กองทุนบำนาญดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ 1) ระบบบำนาญที่ภาครัฐส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเงินสนับสนุน รัฐบาลจะเป็นผู้จ่ายเงินบำนาญให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป เดือนละ 55 หยวน หรือ 8 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน 2) ระบบบำนาญที่แรงงานเป็นผู้รับผิดชอบทางการเงินด้วยตนเอง ผู้ที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการจะต้องมีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป และสามารถรับประโยชน์ได้เมื่ออายุครบ 60 ปีสำหรับแรงงานชาย และ 55 ปีสำหรับแรงงานหญิง ทั้งนี้ต้องส่งเงินเข้ากองทุนมาแล้วไม่ต่ำกว่า 15 ปี

ประเทศเกาหลีใต้ (National Pension Service, 2010) ในช่วงทศวรรษที่ 1960s รัฐบาลมีความพยายามที่จะสร้างความเจริญเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามมามากมาย ด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายและนักการเมืองจึงได้ให้

ความสนใจเกี่ยวกับความแตกต่างทางด้านรายได้และความเหลื่อมล้ำของชนชั้นทางสังคม จนกระทั่งออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคมฉบับแรก เรียกว่า พระราชบัญญัติสวัสดิการและบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. 2516 อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมิได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในปี 2517 ทำให้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น และอัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นถึงร้อยละ 16

ในปี 2526 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้นำพระราชบัญญัติสวัสดิการและบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. 2516 มาบังคับใช้ใหม่อีกครั้ง และได้ปรับเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติสวัสดิการและบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. 2526 ส่งผลให้เกิด 1st National Pension Scheme (NPS) ในปี 2531 เริ่มแรกนั้นรูปแบบของระบบบำนาญครอบคลุมสถานประกอบการที่มีพนักงานหรือลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต่อมาในปี 2535 ได้ขยายการครอบคลุมไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ในปี 2538 ได้มีการขยายความครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ชนบท และในเดือนสิงหาคมปีเดียวกันนั้นได้ขยายความครอบคลุมไปยังแรงงานต่างประเทศ และปี 2541 ได้ขยายจนครอบคลุมผู้ประกอบการในเขตเมือง

ปัจจุบันผู้ที่สามารถเข้าร่วมโครงการ National Pension Scheme ได้ ต้องเป็นบุคคลที่มีถิ่นพำนักอยู่ในประเทศเกาหลีใต้ (หมายความว่ารวมถึงชาวต่างประเทศที่มีถิ่นพำนักในประเทศเกาหลีใต้) ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ถึง 59 ปี สำหรับผู้ที่อายุน้อยกว่า 18 ปี แต่ทำงานในสถานประกอบการภายใต้พระราชบัญญัตินี้สามารถเข้าร่วมโครงการได้ ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายจ้างด้วย

National Pension Scheme นี้ไม่ครอบคลุมบุคคลที่เป็นพนักงานของรัฐ ข้าราชการ ทหาร อาจารย์ในโรงเรียนเอกชน และลูกจ้างของกรมไปรษณีย์ เนื่องจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวอยู่ภายใต้กองทุนบำนาญในองค์กรของตนอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ (ที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปี ถึง 59 ปี) จากกองทุนบำนาญแห่งชาติอยู่แล้ว

รูปแบบของ National Pension Scheme แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ Workplace Based Insured Person, Individually Insured Person, Voluntarily Insured Person และ Voluntarily & Continuously Insured Persons มีผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวทั้งสิ้น 18,918,593 คน

- Workplace Based Insured Person คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการประเภทนี้ได้แก่ ลูกจ้างและนายจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 59 ปี (สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป) แต่หากลูกจ้างมีอายุน้อยกว่า 18 ปี และทำงานในสถานประกอบการภายใต้โครงสร้างตามพระราชบัญญัติสวัสดิการและบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. 2526 สามารถที่จะเข้าร่วมโครงการได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากนายจ้าง ปัจจุบันมีผู้เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 10,158,152 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 53.69 ของผู้ที่เข้าร่วมใน National Pension Scheme ทั้งหมด

- Individually Insured Person คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการประเภทนี้ได้แก่ เจ้าของสถานประกอบการ ผู้ที่ไม่มีรายได้ที่มีอายุระหว่าง 18-27 ปี และผู้ที่ไม่มีรายได้ที่มีอายุตั้งแต่ 27 ปีขึ้นไป ปัจจุบันมีผู้เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 8,671,415 คน

• Voluntarily Insured Person ปัจจุบันมีผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวทั้งสิ้น 44,252 คน คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการประเภทนี้ได้แก่

- กลุ่มสมรสที่ไม่มีรายได้ของบุคคลที่ได้รับการดูแลภายใต้กองทุน Public Pension Scheme หรือ Public Pensioner ในที่นี้ Public Pension Scheme ให้ความหมายรวมถึง กองทุนบำนาญแห่งชาติ (National Pension) กองทุนบำนาญของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ (Government Employees Pension) กองทุนบำนาญของบุคลากรกองทัพ (Military Personnel Pension) กองทุนบำนาญสำหรับครูในสถานศึกษาเอกชน (Private Sector Teacher Pension) และกองทุนบำนาญสำหรับพนักงานไปรษณีย์ (Post Office Employee Pension)
- กลุ่มสมรส
- ผู้ที่อายุต่ำกว่า 27 ปีและเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือได้รับประโยชน์จากกองทุนบำนาญใดๆ
- บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับของ The National Basic Living Security Act หรือ พระราชบัญญัติการประกันความมั่นคงในสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน
- ข้าราชการเกษียณ

• Voluntarily & Continuously Insured Person มีผู้เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 44,774 คน คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการประเภทนี้ได้แก่

- สมาชิกของกองทุนที่มีอายุครบ 60 ปี และมีการส่งเงินเข้ากองทุนติดต่อกันเป็นระยะเวลา 20 ปี
- ลูกจ้างเหมืองหรือประกอบอาชีพประมง ที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป และผู้ที่เข้าร่วม National Pension Scheme เมื่ออายุ 55 ปี และต้องส่งเงินเข้ากองทุนเป็นเวลาติดต่อกัน 10-20 ปี

(ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2552) (National Pension Service, 2010)

1.2 ความมั่นคงด้านอาหาร สถานะของแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหาร พบว่ามีสองสถานะด้วยกันคือ สถานะการเป็นผู้บริโภค และสถานะการเป็นผู้ผลิต ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่กลุ่มคนทั้งสองสถานะ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องแบ่งเป็น 2 ประเภทได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงด้านอาหารสำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้บริโภค และยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงด้านอาหารสำหรับแรงงานนอกระบบที่มีสถานะเป็นผู้ผลิต สำหรับยุทธศาสตร์ที่ควรนำมาใช้สำหรับแรงงานนอกระบบที่มีสถานะเป็นผู้บริโภค ควรเป็นยุทธศาสตร์ด้านการประกันรายได้ กล่าวคือเมื่อแรงงานนอกระบบที่มีสถานะเป็นผู้บริโภคมีความมั่นคงในด้านรายได้ ก็จะสามารถ

สู่ความมั่นคงด้านอาหาร สำหรับยุทธศาสตร์ที่ควรนำมาใช้สำหรับแรงงานนอกระบบที่มีสถานะเป็นผู้ผลิต ควรเป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่มีผลต่อการผลิตอาหาร เช่น ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ย ยุทธศาสตร์การกระจายที่ดิน ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อเพื่อการเกษตร เป็นต้น (Unni, 2003 : 21)

ในประเทศอินเดีย ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน รัฐบาลได้จัดโครงการที่เรียกว่า Public Distribution System (PDS) หรือระบบการจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภคในราคาที่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยรัฐบาลกลางทำหน้าที่จัดหาสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคและจัดส่งสินค้าซึ่งได้แก่น้ำมันก๊าด ข้าว ข้าวสาลี น้ำตาล ถ่าน และน้ำมันพืช ไปยัง Fair Trade Shop ซึ่งตั้งกระจายอยู่ตามรัฐต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้ซื้อสินค้าในราคาถูกกว่าราคาตลาด จากการสำรวจของ People's Security Survey ในรัฐ Gujarat พบว่าร้อยละ 94 ของประชาชนในรัฐ Gujarat ซื้อสินค้าจากระบบ PDS (Unni, Social Protection for Informal Workers: Insecurities, Instruments and Institutional Mechanism, 2002 : 7-9)

1.3 ความมั่นคงด้านสุขภาพ ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคน จากการศึกษาของ Unni (Unni, 2003 : 22) ชี้ให้เห็นว่าในประเทศกำลังพัฒนา ระบบประกันสุขภาพยังไม่ครอบคลุมแรงงานอีกเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานนอกระบบ รูปแบบการประกันสุขภาพส่วนใหญ่ยังคงเป็นรูปแบบดั้งเดิมที่เน้นการให้ความคุ้มครองแรงงานที่อยู่ในระบบมากกว่าแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณารูปแบบยุทธศาสตร์ที่ควรจะเป็นสำหรับการสร้างความมั่นคงด้านสุขภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ พบว่ายุทธศาสตร์ควรมีจุดเน้นในสองวัตถุประสงค์หลักคือ 1) การให้ความคุ้มครองและการป้องกันสุขภาพ และ 2) การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และยุทธศาสตร์ที่กำหนดควรให้ความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นแรงงานนอกระบบหรือในระบบ

ในประเทศโบลิเวีย การจัดตั้งกองทุนเพื่อดูแลสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ซึ่งดูแลโดย The Instituto Politecnico Tomas Katari (IPTK) องค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศโบลิเวีย โดยโครงการดังกล่าวจัดตั้งขึ้นในปี 2539 ครอบคลุมการให้บริการสุขภาพขั้นพื้นฐานรวมทั้งการป้องกันสุขภาพและให้การสนับสนุนการดูแลสุขภาพ มีการให้การรักษายาบาลผู้ป่วยนอก และบริการอื่นๆ ให้แก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป กว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกรวมทั้งผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานนอกระบบในงานอื่นๆ กว่าครึ่งหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันสังคม หรือมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ในปี 2541 โครงการดังกล่าวมีสมาชิก 2,000 คน และในแต่ละปีได้ให้คำปรึกษากว่า 35,000 กรณี โดยงบประมาณเพื่อการบริหารโครงการได้จากการบริจาค (Chen M' A', 2001 : 47)

ประเทศเวียดนาม The Voluntary Health Insurance Scheme สำหรับแรงงานนอกระบบและครอบครัวของแรงงานนอกระบบมีมาตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา โดยมีกลุ่มเป้าหมายอันประกอบด้วยเด็กนักเรียน สมาชิกของการประกันสุขภาพหลัก แรงงานในสถานประกอบการเอกชนที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน และผู้ประกอบการส่วนตัวเช่น ชาวนา (Matthew Jowett and Robin Thompson, 1999) แรงงานนอกระบบที่สมัครเข้าโครงการจะต้องเสียค่าประกันสุขภาพประมาณ 5 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อรับสิทธิประโยชน์ในการคุ้มครองให้ได้มากที่สุด โดยเด็กนักเรียนที่เป็นผู้ประกันตน

จะได้รับสิทธิประโยชน์ตั้งแต่การรักษาประเภทผู้ป่วยนอก และการรักษาประเภทผู้ป่วยใน การบริการรักษาแบบผู้ป่วยนอกนั้นนักเรียนสามารถเลือกรับการรักษาได้ที่โรงเรียน และ/หรือโรงพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการ โดยโรงเรียนจะได้รับงบประมาณในการบริหารทั้งสิ้นร้อยละ 35 ของภาษีอากร สำหรับผู้ใหญ่ที่เป็นผู้ประกันตนต้องรับการรักษาจากโรงพยาบาลเท่านั้น ค่าใช้จ่ายสำหรับการเป็นผู้ป่วยในจะครอบคลุมการวินิจฉัยโรค ค่ายา การให้เลือด ค่าผ่าตัดจะแยกออกจากหลักประกันดังกล่าว แต่จะจ่ายทาง tax-funding สำหรับผู้ป่วยนอกทั้งที่โรงพยาบาลหรือศูนย์การแพทย์ชุมชน ค่ารักษาจะครอบคลุมการให้คำปรึกษาและค่ายาเท่านั้น การบริการดำเนินการโดย The Vietnamese Health Insurance Agency (VHIA) ประกอบด้วยกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน รวมทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาค

2. นโยบายที่เกี่ยวกับการสร้าง “เสาหลักความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและสังคม”

2.1 Micro-Finance และการเข้าถึงสินเชื่อเพื่อแรงงานนอกระบบ แรงงานนอกระบบที่ประกอบกิจการส่วนตัว ซึ่งโดยมากเป็นกิจการขนาดย่อมและขนาดกลาง ประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อนำมาพัฒนากิจการ เพราะสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะปฏิเสธการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อย ดังนั้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะที่ประกอบกิจการส่วนตัว จึงเกิด Micro-Finance ขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือและสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนให้แก่แรงงานนอกระบบ

ประเทศเวียดนาม มีการจัดทำยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “Voluntary Schemes อันประกอบด้วย การออม (Saving) สินเชื่อ (Credit) และ Micro-Insurance วัตถุประสงค์ของการจัดทำยุทธศาสตร์ดังกล่าวเน้นให้ประชาชนที่อาศัยในชนบทรวมทั้งคนยากจนสามารถเข้าถึง เงินทุน การออม ทรัพย์สิน และการมีหลักประกันทางการเงิน ในส่วนของสินเชื่อเพื่อการกู้ยืม ลักษณะของสินเชื่อจะเป็น Unsubsidized Rates of Interest ระบบการเงินแบบจุลภาค (Micro-Finance) กลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับครอบครัวชาวเวียดนามที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบการให้บริการทางการเงินปกติ (Formal Financial Service) งานวิจัยของ Dzung et al., ซึ่งในปี 2538 ประเทศเวียดนามมีกองทุนสินเชื่อเพื่อประชาชน (People's Credit Fund: PCF) ในประเทศทั้งสิ้น 543 กองทุน และมีสมาชิกเข้าร่วมทั้งสิ้น 150,000 คน กองทุน PCF จัดสรรเงินให้กู้ยืมทั้งสิ้น 35 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ยังมีกองทุนเพื่อการกู้ยืมขนาดย่อมที่จัดขึ้นโดยองค์กรเพื่อชุมชน เช่น Vietnam Women's Union (VWU) จากการศึกษาพบว่ากองทุนให้กู้ยืมของ VWU มีผู้ที่เข้าร่วมโครงการออมทรัพย์และสินเชื่อทั้งสิ้น 50,000 รายทั่วประเทศ นอกจากกองทุนกู้ยืมและออมทรัพย์ดังกล่าวมาแล้ว รัฐบาลยังจัดให้มีโครงการเพื่อประกันราคาผลผลิตทางการเกษตรให้แก่เกษตรกร เช่น ข้าวนา โดยเป็นการเริ่มต้นดำเนินการจากระดับชุมชนเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่เกษตรกร (Nguyen Huu Dzung and Dao Quang Vinh, 2004)

ประเทศอินเดีย ยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่น่าสนใจคือ ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของ SEWA หรือ Self-Employed Women's Association ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในปี 2515 มีสถานะการดำเนินงานเริ่มแรกเป็นสหภาพแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้หญิง วัตถุประสงค์

หลักของ SEWA คือการส่งเสริมให้ผู้หญิงมีงานทำและสามารถพึ่งพาตนเองได้ ปัจจุบันการดำเนินงานของ SEWA แบ่งออกเป็นสองส่วนที่สำคัญได้แก่ ส่วนที่เป็นสหภาพแรงงาน และส่วนที่ดำเนินการในรูปแบบของสหกรณ์ (Jeemol Unni and Uma Rani, 2002 : 45) (ภาพที่ 2.4)

ภาพที่ 2.4: รูปแบบการดำเนินงานของ SEWA: Self-Employed Women's Association

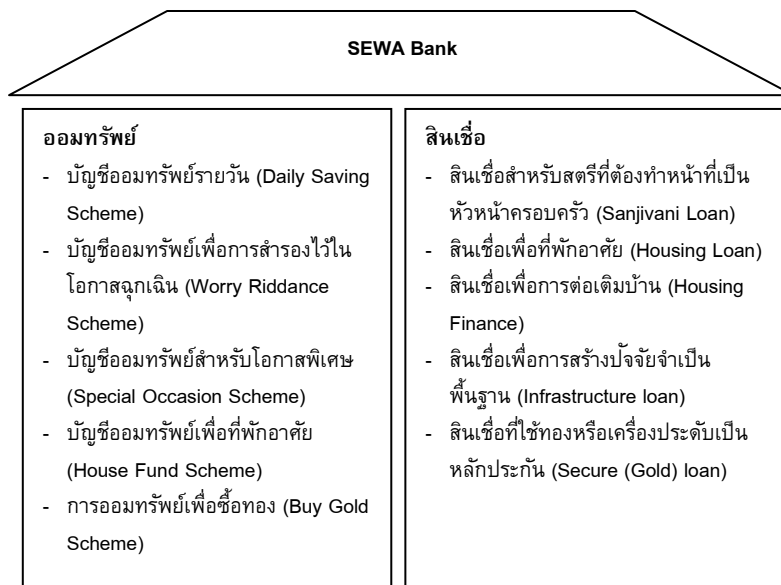


ที่มา: ดัดแปลงมาจาก Jeemol Unni and Uma Rani, Insecurities of Informal Workers in Gujarat, India, 2002 หน้า 45

SEWA Bank หรือ Mahila SEWA Co-Operative Bank เป็นธนาคารที่พัฒนาขึ้นจากการดำเนินงานของ Self-Employed Women's Association ก่อตั้งขึ้นในปี 2517 เป็นธนาคารที่ดำเนินการในรูปแบบของสหกรณ์โดยให้บริการด้านออมทรัพย์และด้านสินเชื่อ ภายใต้การดูแลของธนาคารกลางประเทศอินเดีย และรัฐบาลกลางของประเทศอินเดีย กลุ่มเป้าหมายหลักของธนาคารคือกลุ่มผู้ประกอบการส่วนตัวที่เป็นผู้หญิง และกลุ่มผู้หญิงที่ยากจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของกลุ่มสตรีเหล่านี้ให้ดีขึ้น (ภาพที่ 2.5)

รูปแบบ Micro-finance ของ SEWA ที่เปิดให้บริการในรูปแบบของธนาคาร ถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากและถือเป็นแบบอย่างของการดำเนิน Micro-Finance เพื่อแรงงานนอกระบบ ในปัจจุบันพบว่ามีแรงงานนอกระบบที่เป็นสตรีเข้าร่วมโครงการออมทรัพย์กับธนาคารทั้งสิ้น 307,558 บัญชี หรือคิดเป็น Rs 739,970,000 อย่างไรก็ตามสิ่งที่สังเกตเห็นจากโครงการ Micro-Finance ของ SEWA นั้น พบว่า Micro-Finance ของ SEWA ไม่ได้เป็นเพียงการให้การสนับสนุนเงินทุนเท่านั้น แต่ยังให้การสนับสนุนในเรื่องขององค์ความรู้ทั้งในเรื่องของการอบรมวิชาชีพ และการเป็นที่ปรึกษาทางการเงินอีกด้วย (SEWA Bank, 2006)

ภาพที่ 2.5: สินค้าบริการของ SEWA Bank



ที่มา: ดัดแปลงจาก SEWA Bank, 2006

2.2 การคุ้มครองทางกฎหมาย

ประเทศเนปาล องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2004) ระบุว่ารัฐบาลเนปาลได้ผ่านร่างกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานในหลายฉบับด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแรงงาน (Labour Act) กฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน (Trade Union Act) กฎหมายว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าว (Foreign Employment Act) กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในตลาดมืด (Black Marketing Act) สำหรับกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบมีดังต่อไปนี้

- The Labour Act 1992
- The Trade Union Act 1992
- The Foreign Employment Act 1986
- The Children's Act 1992
- Local Self-Governance Act (LSGA) 1999
- Defection Act 1997
- Labour Court Rules, 1996
- Labour Rules, 1993
- Bonus Act 1974
- Bonus Rules 1982
- Essential Services Act 1957

3. นโยบายและยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบ

Upadhyaya (2002) กล่าวถึงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของประเทศเนปาลในบทความ “Poverty Reduction Strategy and Labour Perspectives” ว่าประกอบด้วย ร่างยุทธศาสตร์เพื่อลดความยากจน (Poverty Reduction Strategy Paper) ร่างแผนชาติฉบับที่ 10 The National Planning Commission กำหนดการลดความยากจนให้เป็นยุทธศาสตร์หลักของประเทศ โดยในการร่างแผนชาติฉบับที่ 10 องค์การสหภาพแรงงานเช่น GEFONT¹ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย

3.1 การพัฒนาระบบค่าจ้างค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

เพื่อให้เกิดระบบค่าจ้างค่าตอบแทนที่เป็นธรรม รัฐบาลเนปาลได้ดำเนินยุทธศาสตร์ดังนี้

- กำหนดค่าจ้างค่าตอบแทนที่เป็นธรรมโดยใช้กรอบของ “งานที่มีคุณค่า” เป็นตัวกำหนด
- ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดขึ้นโดยใช้ชั่วโมงการทำงาน 8 ชั่วโมงเป็นตัวตั้งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน
- การให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมต้องมาจากผลงานและประสิทธิภาพของงาน
- ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นต้องเป็นไปตามศักยภาพที่สามารถจะจ่ายได้
- ระบบค่าจ้างค่าตอบแทนทั้งระบบจะต้องทำให้แรงงานสามารถที่จะดำรงชีพอยู่ได้ตามมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ
- รูปแบบของค่าจ้างขั้นต่ำจำแนกออกเป็นสองแบบด้วยกันคือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็น National Minimum Wage และ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็น Sectoral Minimum Wage
- พื้นฐานค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็น National Minimum Wage อยู่ที่ 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน หรือ 30 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน
- ค่าตอบแทนเพิ่มเติมที่ให้นอกจากเงินค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องสอดคล้องกับภาวะเงินเฟ้อของประเทศ
- อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็น Sectoral Minimum Wage สำหรับแรงงานที่เป็นพนักงานประจำ หรือรับจ้างชั่วคราวจะต้องมีความสอดคล้องกับ National Minimum Wage

¹ GEFONT หรือ General Federation of Nepalese Trade Unions เป็นสมาพันธ์สหภาพแรงงานในประเทศเนปาล ปัจจุบันมีจำนวนสหภาพแรงงานในสมาพันธ์ทั้งสิ้น 27 สหภาพ ซึ่งเป็นสหภาพของแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ

- ระบบเพดานของอัตราค่าจ้างต้องปรับให้เหมาะสมกับอัตราเงินเฟ้อ และจะต้องกำหนดเพดานค่าจ้างสำหรับภาคการเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม
- ต้องมีคณะกรรมการเพื่อทำการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

3.2 การจัดทำโครงการปฏิรูปการใช้ที่ดินสำหรับแรงงานเกษตรกรรมในชนบท

- มีการจัดการกับที่ดินที่ไม่มีเจ้าของ
- มีการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ที่ไม่มียากินเป็นของตนเอง
- ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ความร่วมมือระหว่างเกษตรกร
- มีการจำกัดภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเพาะปลูก
- มีการพัฒนาระบบฟาร์มที่เรียกว่า SOEs

3.3 การจัดทำระบบประกันสังคม

- มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม
- กองทุนประกันสังคมจะครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ รวมทั้งแรงงานในสาขาอาชีพก่อสร้าง เกษตร คนทำงานบ้าน และเจ้าของกิจการ
- มีการนำร่องโครงการการให้ค่าชดเชยเมื่อแรงงานนอกระบบประสบอุบัติเหตุ และมีการให้เงินบำนาญเมื่อแรงงานสูงอายุ มีสวัสดิการการลาหยุด ลาดลด

3.4 การบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่มีประสิทธิภาพ

- มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ
- มีการตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อเป็นตัวแทนแรงงานนอกระบบ
- มีการตรวจสอบกฎหมายแรงงานผ่านโครงสร้างของไตรภาคี
- มีการเอาผิดกับการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม

3.5 สภาพและสิ่งแวดล้อมของการทำงาน

- ที่ทำงานต้องเป็นสถานที่ที่สามารถตรวจสอบได้
- มีการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสถานที่ทำงาน
- มีการตรวจสอบความปลอดภัย
- มีการป้องกันการคุกคามทางเพศและต้องไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานชายและแรงงานหญิง

3.6 การอบรมและพัฒนาศักยภาพ

- มีการพัฒนาวัฒนธรรมในการทำงานที่จะเป็นการสร้างแรงจูงใจ
- มีการเพิ่มผลผลิตทางด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ
- มีระบบการพัฒนาความรู้และทักษะการทำงาน
- ส่งเสริมให้แรงงานมีการตั้งสหภาพ
- มีการส่งเสริมให้กลุ่มสตรีมีการรวมตัวและมีการปรับใช้ Micro-Credit ในพื้นที่ชนบท
- มีการอบรมเกี่ยวกับการใช้แรงงานข้ามชาติ

3.7 การจ้างงานแรงงานข้ามชาติ

- มีระบบการติดตามตรวจสอบแรงงานข้ามชาติ
- มีกฎหมายเพื่อควบคุมแรงงานข้ามชาติในประเทศเนปาล
- มีการติดตามตรวจสอบที่เข้มงวดกับนายหน้าแรงงานข้ามชาติ
- การคุ้มครองแรงงานชาวเนปาลที่ไปทำงานในต่างประเทศ
- มีระบบการรับเงินส่งกลับ ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานชาวเนปาลที่ไปทำงานในต่างประเทศ

3.8 การลงทะเบียนแรงงานนอกระบบ

มีระบบการลงทะเบียนแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะภาคเกษตรและแรงงานที่เป็นแรงงานก่อสร้าง รวมทั้งแรงงานที่ทำงานอยู่ที่บ้านหรือขายสินค้าตามท้องถนน (Badal, 2005)

ประเทศอินโดนีเซีย นโยบายที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ได้แก่

1. กองทุนเพื่อคนสูงอายุและคนพิการ กรอบกฎหมายที่ครอบคลุมกองทุนเริ่มต้นใน Employee's Social Security Act, 1977 ปัจจุบันกรอบกฎหมายที่ดูแลกองทุนคือ Employee's Social Security Act, 1992 กองทุนเพื่อคนสูงอายุและคนพิการ จัดเป็นกองทุนเพื่อการสำรองเลี้ยงชีพและประกันสังคม กลุ่มเป้าหมายของกองทุนคือ แรงงานในสถานประกอบการขนาดย่อม แรงงานนอกระบบ แรงงานประมง แรงงานในภาคเอกชนและกองทัพ ทั้งนี้ไม่รวมเจ้าของกิจการที่ไม่มีลูกจ้าง แรงงานในสถานประกอบการที่มีการทำสัญญาน้อยกว่า 3 เดือน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนมีเพียงเงินค่าทำศพเท่านั้น

แหล่งที่มาของกองทุน: สำหรับผู้ประกันตน เงินกองทุนนำมาจากร้อยละ 2 ของเงินเดือน ลูกจ้างในสถานประกอบการ เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ร้อยละ 3.7 ของเงินเดือน และเงินประกันสังคม ร้อยละ 0.3 ของเงินเดือน

ผู้รับผิดชอบ: Ministry of Manpower and Transmigration รับผิดชอบในการควบคุมดูแล และนอกจากนี้ยังมี Employees Social Security System (Jamsostek) ทำหน้าที่บริหารงานกองทุน

2. กองทุนเพื่อการดูแลแรงงานที่เจ็บป่วยและคลอดบุตร เช่นเดียวกับกองทุนเพื่อคนสูงอายุและคนพิการ ที่อยู่ภายใต้กรอบ Employees' Social Security Act, 1992 กองทุนดังกล่าวครอบคลุมแรงงานในสถานประกอบการ แรงงานนอกระบบ แรงงานจากภาคราชการ กองทัพ และตำรวจ ที่มีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป

สำหรับลูกจ้าง เพื่อการประกันตนตามกองทุนดังกล่าว ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 3 ของเงินเดือน และสำหรับแรงงานที่มีครอบครัวส่งเงินสมทบร้อยละ 6 ทั้งนี้แรงงานต้องมีรายได้ต่อเดือนเท่ากับ Rp 1,000,000

ผลประโยชน์ที่จะได้รับ: ผู้ประกันตนจะได้รับเงินสงเคราะห์บุตรจำนวน 3 คน เป็นเงินไม่เกิน Rp150,000 ต่อคน และสำหรับการรักษาพยาบาลได้ไม่เกิน 60 วัน

ผู้รับผิดชอบ: Ministry of Manpower and Transmigration ซึ่งให้การดูแลและช่วยเหลือในเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังมี Employees Social Security System ทำหน้าที่ดูแลสถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการ

3. การคุ้มครองแรงงานที่ได้รับบาดเจ็บ กฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับแรกได้แก่กฎหมายการจ่ายค่าชดเชยให้แก่แรงงาน ปี 2494 ปัจจุบันการคุ้มครองดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎหมาย Employees' Security Act ประเภทของโครงการเป็นระบบประกันสังคม ให้ความคุ้มครองครอบคลุมแรงงานในสถานประกอบการที่มีแรงงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แรงงานนอกระบบ แรงงานประมง ไม่รวมเจ้าของกิจการที่ไม่มีลูกจ้าง

แหล่งที่มาของเงินทุนในโครงการ: จำแนกแหล่งที่มาออกเป็น 5 ระดับ โดยใช้ความเสี่ยงของงานเป็นตัวตัดสิน แรงงานในระดับ 1 ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 0.24 ของเงินเดือน แรงงานในระดับ 2 ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 0.54 ของเงินเดือน แรงงานในระดับ 3 ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 0.89 ของเงินเดือน แรงงานในระดับ 4 ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 1.27 ของเงินเดือน และแรงงานในระดับ 5 ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร้อยละ 1.74 ของเงินเดือน

ผลประโยชน์ที่จะได้รับ: กรณีทุพพลภาพชั่วคราว ผลประโยชน์ที่ได้รับในสี่เดือนแรกเท่ากับจำนวนเงินค่าจ้างค่าตอบแทนที่ผู้ประกันตนได้รับก่อนทุพพลภาพ และในสี่เดือนต่อมาได้รับร้อยละ 75 ของเงินค่าจ้างค่าตอบแทน หลังจากนั้นได้รับร้อยละ 50 ของค่าจ้างค่าตอบแทน กรณีทุพพลภาพถาวร จะได้รับเงินบำเหน็จเท่ากับเงินที่ผู้ประกันตนส่งมา นอกจากนี้ยังได้รับเงินรายเดือนอีกเดือนละ Rp 50,000 เป็นเวลา 24 เดือน หากทุพพลภาพเพียงบางส่วน จะได้รับเงินประกันตนเท่ากับเงินประกันตน 70 เดือน ทั้งนี้ต้องได้รับการประเมินความทุพพลภาพตามกฎหมาย ระดับของความทุพพลภาพ Employees Social Security System (Jamsostek) เป็นผู้กำหนดภายใต้การวินิจฉัยของแพทย์

ผลประโยชน์ทางการแพทย์ เมื่อแรงงานต้องเข้ารับการรักษาทางการแพทย์ อันเนื่องมาจากการได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ แรงงานจะได้รับค่าชดเชย Rp 6,400,000 ต่ออุบัติเหตุ 1 ครั้ง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากที่ประสบอุบัติเหตุไปยังโรงพยาบาลสูงสุดไม่เกิน Rp 400,000 ขึ้นอยู่กับวิธีการขนส่งที่ใช้

ผลประโยชน์แก่ญาติของแรงงานที่เสียชีวิต จะได้รับเงินบำเหน็จเท่ากับเงินประกันตนที่แรงงานจ่ายมาเป็นระยะเวลา 42 เดือน พร้อมด้วยเงินรายเดือน Rp 50,000 เป็นเวลา 24 เดือน ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ได้แก่คู่สมรส ลูก หลาน หรือญาติพี่น้องของผู้ประกันตน สำหรับเงินฌาปนกิจ หรือค่าทำศพ ญาติผู้เสียชีวิตได้รับ Rp 1,000,000 เพื่อใช้สำหรับฌาปนกิจแรงงานที่เสียชีวิต

ผู้รับผิดชอบ: Ministry of Manpower and Transmigration และ Employee Social Security System (Jamsostek) (SSPTW: Asia and the Pacific 2006, 2006)

เวียดนาม

Brassard (Brassard, 2004) ระบุในงานวิจัยเรื่อง “Wage and Labour Regulation in Vietnam Within the Poverty Reduction Agenda” ว่า กฎหมายแรงงานของประเทศเวียดนามโดยทฤษฎีแล้วมีเพื่อคุ้มครองแรงงานที่อยู่ในระบบ ซึ่งได้แก่แรงงานที่มีสัญญาจ้างงานหรือข้อตกลงการจ้างงานที่มีลายลักษณ์อักษร แต่สำหรับแรงงานซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปีและแรงงานที่ไม่ได้มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งแรงงานประเภทเจ้าของกิจการที่ไม่มีลูกจ้าง กฎหมายแรงงานไม่ได้มีผลคุ้มครองโดยตรง อย่างไรก็ตามในงานศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ พบว่าแรงงานในประเทศเวียดนาม ได้รับการคุ้มครองตาม The Labour Code of the Socialist Republic of Vietnam กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้นอกจากจะกำหนดความคุ้มครองให้แก่แรงงานในระบบแล้ว ยังได้กำหนดความคุ้มครองให้แก่แรงงานนอกระบบ ซึ่งได้แก่ผู้ฝึกงาน คนทำงานในบ้าน แรงงานต่างด้าว คนที่รับงานไปทำที่บ้าน และคนที่ทำงานหรือมีอาชีพที่เกี่ยวกับงานศิลปะ (Artistic Field) กฎหมายแรงงานฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการบังคับเพื่อให้มีการทำสัญญาจ้างงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยสามารถเลือกรูปแบบการจ้างงานได้ 3 รูปแบบคือ

1. การจ้างงานที่ไม่ระบุเวลา
2. การจ้างงานที่มีกำหนดระยะเวลา 1-3 ปี
3. การจ้างงานตามฤดูกาลหรือการว่าจ้างงานที่เป็นลักษณะเฉพาะเป็นเวลา

ไม่เกิน 1 ปี

อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ระบุว่าห้ามเลือกและนำรูปแบบการจ้างงานตามฤดูกาลหรืองานที่มีลักษณะเฉพาะเป็นเวลาไม่เกิน 1 ปีมาใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงการว่าจ้างงานที่มีลักษณะชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน นอกจากนี้การว่าจ้างคนทำงานเพื่อช่วยเหลืองานในครัวเรือน

อาจตกลงว่าจ้างกันโดยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ (สำนักงานเศรษฐกิจแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2553)

นอกจากกฎหมายแรงงานแล้ว เพื่อคุ้มครองแรงงานที่มีในประเทศ ประเทศเวียดนามมีกฎหมายที่เรียกว่า Social Insurance Law ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2549 กฎหมายฉบับดังกล่าวประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 11 บทและมีข้อบังคับทั้งสิ้น 141 ข้อ สำหรับบทที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบได้แก่บทบัญญัติที่ 4 ว่าด้วย Voluntary Social Insurance ซึ่งมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 (Sarah Bales and Castle P, 2006)

นอกจากการให้การคุ้มครองทางกฎหมายแล้วการส่งเสริมทักษะและความรู้ให้แก่แรงงานนอกระบบเพื่อนำไปต่อยอดในอาชีพก็มีความจำเป็นยิ่ง ในประเทศเวียดนามรัฐมีการจัดตั้ง The Centers for Employment Services (CESs) เป็นหน่วยงานหลักในการอบรมด้านอาชีวศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการจ้างงานในตลาดแรงงาน ข้อมูลตั้งแต่ปี 2535-2543 มีแรงงานที่ได้รับการอบรมแล้วทั้งสิ้น 700,000 คน สำหรับแรงงานในภาคเกษตรกรรม ป่าไม้และประมง มีการอบรมระยะสั้น โดยมีผู้เข้าร่วมการอบรมประมาณ 100-1,000 คน โครงการอบรมดังกล่าวช่วยให้แรงงานมีความรู้และสามารถสร้างรายได้มากยิ่งขึ้น มีการสร้างความร่วมมือทั้งระดับทวิภาคีและไตรภาคีเพื่อให้ความช่วยเหลือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากร การอบรมด้านอาชีวศึกษา การพัฒนา นโยบายที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงาน การส่งเสริมการค้าในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การช่วยเหลือเพื่อลดความยากจน สำหรับแรงงานนอกระบบที่จบหลักสูตร รัฐยังเป็นหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาในเรื่องการจัดหางาน ตั้งแต่ปี 2535-2543 มีแรงงานกว่า 2,000,000 คนได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับการจ้างงาน โดยศูนย์จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งงานว่างและคุณสมบัติของแรงงานที่ผู้ประกอบการต้องการ (Nguyen Huu Dzong and Dao Quang Vinh, 2006)

2.2 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

2.2.1 คำนิยามแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

นิยามของ “แรงงานนอกระบบ” ถูกกำหนดไว้หลากหลายโดยองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะมีความหมายครอบคลุมแรงงานในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดคำนิยาม โดยองค์กรและหน่วยงานหลักๆ ที่กำหนดนิยามของ “แรงงานนอกระบบ” มีดังนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศระบุว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” ไม่ได้หมายความว่าเพียงการประกอบอาชีพอิสระเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงแรงงานรับจ้างพร้อมๆ กับการรับค่าที่ใช้จ่ายเศรษฐกิจนอกระบบจาก Informal Sector เป็น Informal Economy (ILO, 2002) ภายใต้คำจำกัดความใหม่นี้ ผู้ประกอบอาชีพในเศรษฐกิจนอกระบบประกอบด้วย

1. ผู้ประกอบอาชีพอิสระในวิสาหกิจที่ไม่เป็นทางการ คนกลุ่มนี้ประกอบด้วยนายจ้าง ผู้จ้างงานตนเอง (Own account operator) และสมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid family worker)

2. แรงงานที่ทำงานนอกระบบ ซึ่งอาจเป็นงานในวิสาหกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ครอบครัว และแรงงานที่ไม่มีนายจ้างที่แน่นอน แรงงานกลุ่มนี้หมายรวมถึงแรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานรับเหมาช่วงในภาคอุตสาหกรรม แรงงานพันธสัญญา และแรงงานชั่วคราว แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Worker) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน นิยามแรงงานนอกระบบ ว่าหมายถึง ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้คำนิยามว่า ผู้มีงานทำ มีค่าตอบแทนหรือรายได้จากการทำงาน ซึ่งเป็นแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2551

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ผู้มีงานทำ มีรายได้และไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มที่มีการทำงาน หรือ รับจ้าง และมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว หรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

2. ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า เจ้าของร้านค้า หรือรายขายยา หนายความ แพทย์ เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการ และไม่มีเงินเดือนประจำ

กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข แรงงานหรือกลุ่มอาชีพสัญชาติไทยในชุมชน เกษตรกรรายย่อย เกษตรพันธสัญญา กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มแรงงาน ภาคบริการ ได้แก่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่ หาบเร่แผงลอย แรงงานรับจ้างและบริการทั่วไป แรงงานก่อสร้าง โดยไม่รวมแรงงานข้ามชาติ (Illegal Migrant Worker : เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้มาทำงานเป็นการชั่วคราว เพื่อทดแทนการขาดแรงงานในประเทศไทย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2552) แรงงานนอกระบบ หมายถึง “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” โดยนิยาม “ผู้มีงานทำ” ว่าหมายถึง ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และนิยาม “ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” ว่าหมายถึง ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จำแนกประเภทแรงงานนอกระบบ ไว้ว่าเป็นแรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคมและสวัสดิการ ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน (มักได้รับค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ มีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน

รายได้ที่ได้รับอาจจะเป็นไปตามจำนวนชิ้นงานที่ทำ ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน และไม่มีสัญญาการจ้างงาน) และไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time worker) คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (home-based worker) คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (sub-contract worker) และคนงานที่ทำงานระยะสั้น (short-time worker) โดยสามารถที่จะจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

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

2. กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชาวนา ชาวสวน แม่ค้า หาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ใช้ นิยาม “แรงงานนอกระบบ” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหลัก/อ้างอิง เนื่องจากอ้างอิงสถิติ/ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.2.2 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

1. ความมั่นคงขั้นพื้นฐาน

1.1 การประกันรายได้หรือค่าจ้างขั้นต่ำ

ในส่วนของผู้ใช้แรงงานทั่วไป รัฐบาลไทยมีนโยบายประกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่แรงงานทั่วประเทศ ในปี 2554 คณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 18 ได้มีการประชุมพิจารณาปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศในอัตรา 8-17 บาท ส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ระหว่าง 151-221 บาท อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้มีกฎหมายรองรับคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ดังนั้น นโยบายการประกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานนอกระบบของไทยจึงยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง เนื่องจากมีช่องโหว่ทางกฎหมาย

ในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งประเทศไทยเพิ่งผ่านกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ โดยออกเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ระบุข้อความการกำหนดค่าตอบแทนในงานที่รับไปทำที่บ้านดังนี้ “หากงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้ผู้จ้างงานกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่คณะกรรมการกำหนดและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินตราไทย เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากผู้รับงานไปทำที่บ้านให้จ่ายเป็นตัวเงินหรือ เงินตราต่างประเทศ”

1.2 การเข้าถึงการให้บริการดูแลสุขภาพของภาครัฐ

นโยบายที่รัฐดำเนินการผ่านสำนักงานหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) ด้านการดูแลสุขภาพ ไม่ได้จำกัดเฉพาะแรงงานนอกระบบเท่านั้น แต่มุ่งหวังให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพได้ตามความจำเป็นซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับ นั่นคือ การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยประชาชนทุกคนที่มีสัญชาติไทย มีเลขประจำตัว 13 หลักอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่มีสิทธิค่ารักษาพยาบาลตามพระราชบัญญัติประกันสังคม หรือไม่มีสิทธิค่ารักษาอื่นใดที่รัฐจัดให้ บุคคลเหล่านี้สามารถทำเรื่องขอขึ้นทะเบียนบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ณ สถานพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าในเขตที่อาศัยอยู่

ปีงบประมาณ 2553 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณจ่ายรายหัวเป็นจำนวน 2,401.33 บาท เพิ่มขึ้น 199 บาทจากปี 2552 ซึ่งได้รับงบประมาณจ่ายรายหัว 2,202 บาท และงบบริการผู้ติดเชื้อเอชไอวี ไตวายเรื้อรัง และการให้บริการควบคุม ป้องกัน และรักษาโรคเรื้อรัง วงเงินรวม 4,530.89 ล้านบาท การดำเนินงานในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา พบว่า ความครอบคลุมสิทธิหลักประกันสุขภาพ ณ เดือนมกราคม 2553 เพิ่มขึ้นจากปี 2552 ร้อยละ 0.94 กล่าวคือ คนไทยมีหลักประกันสุขภาพ จำนวน 62,952,590 คน คิดเป็นความครอบคลุมร้อยละ 99.30 เป็นสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 47,699,252 คน คิดเป็นร้อยละ 75.77 โดยมีประชากรที่ยังไม่ลงทะเบียนสิทธิอีก 437,833 คน คิดเป็นร้อยละ 0.70 (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ออนไลน์, 2553 : หน้าผลการปฏิบัติราชการ)

กล่าวได้ว่า การดำเนินนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ช่วยให้ประชาชนที่มีบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าและไปใช้บริการประหยัดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของครัวเรือน และส่งผลให้คุณภาพชีวิตทางด้านสุขภาพอนามัยดีขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียเงินค่ารักษาพยาบาล จึงเต็มใจที่จะไปพบแพทย์เมื่อเจ็บป่วยแม้เพียงเล็กน้อยก็ตาม อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิดังกล่าวยังมีข้อจำกัดคือ ต้องรับการรักษายาเฉพาะสถานพยาบาลที่ระบุในบัตรเท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับผู้ที่ย้ายอยู่ต่างพื้นที่ที่ไม่ได้ย้ายทะเบียนบ้านไป รวมถึงระยะเวลาในการรอใช้บริการที่สถานพยาบาลนาน เนื่องจากมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก

2. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

2.1 การเข้าถึงแหล่งทุน

การเข้าถึงแหล่งทุนเป็นปัญหาหนักพอสมควรสำหรับแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีทั้งประกอบอาชีพอิสระ และกิจการส่วนตัวขนาดเล็กและขนาดกลาง จึงทำให้การขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินผ่านการพิจารณาอนุมัติได้ยาก แนวทางการช่วยเหลือของภาครัฐที่ผ่านมาเป็นการให้สินเชื่อผ่านชุมชน ได้แก่ สินเชื่อโครงการธนาคารชุมชน ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นรูปแบบการให้บริการสินเชื่อแก่ผู้มีรายได้น้อย/ด้อยโอกาสและบุคคลทั่วไปที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ และมีความประสงค์ในการประกอบอาชีพเป็นรายบุคคลหรือเป็นราย

กลุ่ม โดยขอสินเชื่อผ่านองค์กรการเงินชุมชนที่ตนสังกัดเป็นสมาชิกหรือขอเข้าสังกัด เป็นสมาชิกใหม่ในองค์กรการเงินชุมชนที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ หรือเป็นแหล่งที่ตนประกอบอาชีพหลักเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อลดภาระการกู้ยืมเงินนอกระบบ

นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรยังมีโครงการสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินแก่เกษตรกร บุคคล ผู้ประกอบการ กลุ่มบุคคล และองค์กรการเงินชุมชน เพื่อสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพที่มั่นคง โดยผลการดำเนินงาน ณ วันที่ 14 มีนาคม 2554 มีการกู้สินเชื่อรถแท็กซี่ไทยเข้มแข็งจำนวน 7 สหกรณ์ อนุมัติสินเชื่อจำนวน 1 สหกรณ์ จำนวนเงิน 100 ล้านบาท และมีการกู้สินเชื่อสู้อาชีพไทยเข้มแข็ง (รถแท็กซี่มอเตอร์ไซค์รับจ้าง และหาบเร่แผงลอย) จำนวน 212 ราย อนุมัติสินเชื่อจำนวน 10 ราย จำนวนเงิน 0.5 ล้านบาท (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ออนไลน์, 2554 : หน้าผลการดำเนินงาน)

นอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแล้ว ยังมีธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นสถาบันการเงินภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการบริการทางการเงิน โดยผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมาธนาคารออมสินมีการให้สินเชื่อธนาคารประชาชน 426,857 ราย วงเงิน 19,183 ล้านบาท อนุมัติสินเชื่อต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน 5,908 กองทุน จำนวนเงิน 5,681 ล้านบาท และให้การดูแลรับ-จ่ายเงินกู้กองทุนหมู่บ้าน 62,018 กองทุน (ธนาคารออมสิน ออนไลน์, 2554 : หน้าสรุปผลการดำเนินการกิจกรรมเพื่อสังคมประจำปี 2552-2553)

2.2 การเข้าถึงทักษะการประกอบอาชีพ

การพัฒนาทักษะอาชีพของแรงงานไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 และการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาแรงงานและประสานงานการฝึกอาชีพแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ซึ่งการพัฒนาแรงงานเพื่อสร้างประโยชน์มีทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม ในส่วนของด้านเศรษฐกิจ เป็นการส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือและทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อยกระดับศักยภาพแรงงานในระบบการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการของประเทศ ในส่วนด้านสังคม เป็นการมุ่งเน้นการสร้างโอกาสการมีอาชีพและรายได้ ในกลุ่มเป้าหมายประเภทแรงงานที่ถูก เลิกจ้าง-ว่างงาน และแรงงานใหม่ ให้ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือหรือการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และกลุ่มแรงงานนอกระบบ แรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานกลุ่มพิเศษ ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพที่นอกเหนือจาก อาชีพตามปกติหรืออาชีพเสริม หรือเปลี่ยนอาชีพใหม่จากอาชีพเดิม เพื่อให้แรงงานกลุ่มนี้มีโอกาสทางอาชีพรวมถึงมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2.1: ผลการดำเนินงานพัฒนาฝีมือแรงงาน ปีงบประมาณ 2553

กิจกรรม	แผนงาน (คน)	ผู้เข้า (คน)	ร้อยละ	ผู้จบ (คน)	ร้อยละ
พัฒนาฝีมือเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ					
1. ฝึกอบรมฝีมือกลุ่มผู้ยากจน	6,752	9,588	142.00	9,331	97.32
2. ฝึกอบรมฝีมือให้แก่กลุ่มต่างๆ เช่น ผู้ถูกเลิกจ้าง ว่างาน นักเรียน นักศึกษา ฯลฯ	30,884	48,450	156.88	46,419	95.81
3. ฝึกอบรมให้แก่กลุ่มคนพิการ/ผู้สูงอายุ	1,944	3,050	156.89	3,030	99.34
พัฒนา/ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ					
1. พัฒนาผู้ประกอบการอาชีพอิสระ	4,179	5,650	135.20	5,503	97.40
2. ส่งเสริมการผลิต ผลิตภัณฑ์สินค้า OTOP	1,921	1,760	91.62	1,727	98.13

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ 11 ตุลาคม 2553

ที่มา: กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, http://home.dsd.go.th/it/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=35&Itemid=56

2.3 การคุ้มครองทางกฎหมาย

แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน เนื่องจากกฎหมายสำคัญๆ ด้านแรงงานคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่มีอยู่ล้วนแต่ครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบ (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ออนไลน์, หน้าหลัก) อย่างไรก็ตาม ในส่วนของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังมีมาตรา 40 ที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบที่สมัครใจขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน โดยให้สิทธิประโยชน์ 3 กรณี คือ เงินทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วย/อุบัติเหตุ กรณีทุพพลภาพ และกรณีเสียชีวิต โดยในอนาคตรัฐมีนโยบายปรับปรุงสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นอีก 2 กรณีคือ ชดเชยการคลอดบุตร และ ชราภาพ นอกจากนี้รัฐบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นที่ยอมรับแล้วเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2553

3. ความมั่นคงทางสังคม

3.1 การจัดทำระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคมที่จัดทำโดยรัฐเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 39 และ มาตรา 40 โดย

มาตรา 39 เป็นการให้สิทธิผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 (ผู้ประกันตนที่เคยเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการมาแล้ว 1 ปีและภายหลังได้ลาออกจากงาน) คงสถานภาพความเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมต่อไปด้วยความสมัครใจ โดยผู้ประกันตนส่งเงินสมทบร้อยละ 9 ของฐานเงินเดือน 4,800 บาท (เดือนละ 432 บาท) ได้รับประโยชน์ทดแทน 6 กรณีคือ เจ็บป่วย คลอดบุตร

ทุพพลภาพ สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และตาย ข้อมูลจากสำนักงานประกันสังคม ณ เดือนพฤศจิกายน 2553 มีจำนวนผู้ประกันตน 732,634 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2552 ในเดือนเดียวกันประมาณ 6 หมื่นกว่าคน แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีแรงงานที่ผันตัวออกจากการจ้างงานอย่างเป็นทางการสู่การเป็นแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันแรงงานก็มีความต้องการรักษาสิทธิอันพึงได้รับการประกันสังคมไว้โดยการส่งเงินสมทบต่อเนื่อง

มาตรา 40 กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไปที่ไม่ใช่ลูกจ้าง² ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมได้โดยความสมัครใจ โดยส่งเงินสมทบเข้ากองทุนปีละ 3,360 บาท (ผู้ประกันตนเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเพียงฝ่ายเดียว) ได้รับประโยชน์ทดแทน 3 กรณีคือ คลอดบุตร ทุพพลภาพ และตาย ข้อมูลเดือนพฤศจิกายน 2553 จากสำนักงานประกันสังคมมีจำนวนผู้ประกันตน 76 คน เพิ่มจากปี 2552 ในเดือนเดียวกัน 17 คน นับว่าน้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบที่มีอยู่ในขณะนี้ประมาณ 20 ล้านคน แสดงให้เห็นว่าระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบโดยภาครัฐไม่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ระบุว่า รูปแบบสวัสดิการพื้นฐานของรัฐที่จะให้กับแรงงานนอกระบบต้องเป็นโครงการที่สามารถจูงใจให้พวกเขาสมัครเข้าร่วม กล่าวคือเป็น “สวัสดิการที่ดี ราคาถูก และให้สิ่งที่แรงงานนอกระบบต้องการจริง ๆ” โดยจากการศึกษาพบว่าสิทธิประโยชน์ที่แรงงานนอกระบบให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ การชดเชยรายได้เมื่อต้องนอนโรงพยาบาล 2-3 วันขึ้นไป รองลงมาคือต้องการเงินบำนาญเมื่อสูงอายุ ลำดับต่อมาคือ เงินเลี้ยงชีพกรณีทุพพลภาพ เงินทดแทนกรณีเสียชีวิต และการช่วยเหลือกรณีคลอดบุตร (โพสท์ทูเดย์, 17 มกราคม 2554 : การเงิน)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นปี 2554 สำนักงานประกันสังคมได้มีแนวทางการขยายสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน มาตรา 40 โดยเสนอทางเลือกการจ่ายเงินสมทบและการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทน 2 ทางเลือกคือ

- การจ่ายเงินสมทบ 100 บาทต่อเดือน โดยประชาชนจ่าย 70 บาทต่อเดือน รัฐอุดหนุน 30 บาทต่อเดือน ได้รับประโยชน์ทดแทน 3 กรณี คือ ทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ (รักษาฟรีจากบัตรทอง) ทุพพลภาพ และ เสียชีวิต
- การจ่ายเงินสมทบ 150 บาทต่อเดือน โดยประชาชนจ่าย 100 บาทต่อเดือน รัฐอุดหนุน 50 บาทต่อเดือน ได้รับประโยชน์ทดแทน 4 กรณี คือ ทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ (รักษาฟรีจากบัตรทอง) ทุพพลภาพ เสียชีวิต และชราภาพ

โดยทั้งสองทางเลือก ผู้ประกันตนสามารถจ่ายเงินสมทบล่วงหน้าได้ไม่เกิน 12 เดือน แต่ไม่สามารถจ่ายเงินสมทบย้อนหลังได้ นอกจากนี้ผู้ประกันตนยังสามารถจ่ายออมเพิ่มได้อีกไม่เกินเดือนละ

² บุคคลที่มีสิทธิสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้แก่ เกษตรกร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างอิสระ คนทำงานบ้าน ผู้ขับรถรับจ้าง นายจ้างหาบเร่แผงลอย นักศึกษา ผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ เช่น วิศวกร แพทย์ ทนายความ ช่างเสริมสวย มัคคุเทศก์ เป็นต้น โดยมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33

1,000 บาท การอุดหนุนของรัฐในแต่ละเดือนกำหนดไว้ในปีแรกเพื่อสร้างแรงจูงใจ แต่คาดว่าจะมีการผลักดันพระราชบัญญัติรัฐร่วมจ่ายในระยะยาว (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2: ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ประกันสังคมมาตรา 40

สิทธิประโยชน์	เงื่อนไขการเกิดสิทธิ	เงินสมทบ	
		100 บาท/เดือน	150 บาท/เดือน
1. ทดแทนรายได้ เมื่อเจ็บป่วย/อุบัติเหตุ (รักษาฟรีจากบัตรทอง)	200 บาทต่อวัน ไม่เกิน 20 วันต่อปี - เป็นผู้ป่วยในตั้งแต่ 2 วันขึ้นไป - จ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 3 ใน 4 เดือน	✓	✓
2. ทูพพลภาพ (รับประโยชน์ทดแทน 15 ปี)	- เงินทดแทนการขาดรายได้ - จ่ายเงินสมทบ 6 ใน 10 เดือน รับ 500 บาท/เดือน - จ่ายเงินสมทบ 12 ใน 20 เดือน รับ 650 บาท/เดือน - จ่ายเงินสมทบ 24 ใน 40 เดือนรับ 800 บาท/เดือน - จ่ายเงินสมทบ 36 ใน 60 เดือนรับ 1,000 บาท/เดือน - ค่าทำศพ 20,000 บาท กรณีเสียชีวิตขณะที่ยังรับประโยชน์ทดแทนไม่ถึง 15 ปี	✓	✓
3. เสียชีวิต	ค่าทำศพ 20,000 บาท จ่ายเงินสมทบ 6 ใน 12 เดือน	✓	✓
4. บำเหน็จชราภาพ	ได้รับเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์	X	✓

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม, 8 มีนาคม 2554

3.2 การได้รับบำเหน็จ บำนาญชราภาพ

แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานไปเรื่อย ๆ จนกว่าสภาพร่างกายจะไม่เอื้ออำนวยให้ทำงานได้อีกต่อไป และเมื่อหยุดการทำงานก็ไม่มีหลักประกันทางด้านรายได้ในรูปบำเหน็จหรือบำนาญจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเหมือนที่แรงงานนอกระบบได้รับ ดังนั้นแนวทางที่จะช่วยสร้างหลักประกันทางการเงินในยามชราภาพให้ประชาชนกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันทางรายได้ ได้แก่ โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ และการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

• โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ

โครงการเบี้ยผู้สูงอายุ หรือโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้ เป็นหนึ่งในโครงการรักษาและเพิ่มรายได้ของประชาชนภายใต้การรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผ่านกลไกคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ว่าด้วยเกณฑ์การจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุ พ.ศ.2552 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นค่าเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุทั่วประเทศที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปในอัตราคนละ 500 บาทต่อเดือน จากการเปิดนับลงทะเบียนผู้สูงอายุที่ประสงค์จะขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ข้อมูล ณ วันที่ 9 เมษายน 2552 พบว่า มีผู้สูงอายุทั่วประเทศมาขึ้นทะเบียนซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตรวจสอบและรับรองสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเสร็จเรียบร้อยแล้ว รวม

จำนวนทั้งสิ้น 3,576,661 คน (รวม 75 จังหวัด 3,142,188 คน กรุงเทพฯ 430,498 คน และพัทยา 3,980 คน) ทั้งนี้ ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพรอบแรกครบทุกคน ณ เดือนมิถุนายน 2552 มีการเบิกจ่ายงบประมาณ 6,019,597,500 คน (นายกรัฐมนตรีไทย ออนไลน์, หน้าผลงานรัฐบาล)

และนโยบายรัฐบาลปัจจุบัน (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้มีนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก ข้อ 1.8 ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน โดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค ข้อ 1.8 .3 จัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท

- กองทุนการออมแห่งชาติ

กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการชราภาพที่ครอบคลุมทั่วถึงแรงงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครอง สร้างความเท่าเทียม และเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ
2. เพื่อให้แรงงานมีรายได้ในวัยสูงอายุในระดับพื้นฐาน เพื่อป้องกันการตกสู่ความยากจน และสร้างความมั่นคงในชีวิตวัยชรา
3. เพื่อสร้างวินัยการออมและส่งเสริมการออมภาคครัวเรือน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มเงินออมของประเทศในระยะยาว

ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิกกองทุน กอช. ต้องมีสัญชาติไทย อายุระหว่าง 15-60 ปี ไม่อยู่ในกองทุนตามกฎหมายอื่นที่ได้รับเงินสมทบจากรัฐหรือนายจ้าง และไม่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญรัฐหรือเอกชน โดยสมาชิกส่งเงินสะสมเข้ากองทุนครั้งละ 50 บาท และรัฐค้ำประกันผลตอบแทนให้สมาชิกไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 12 เดือนโดยเฉลี่ยของธนาคาร

สำหรับหลักการจ่ายเงินสมทบของรัฐบาลจะคำนึงถึงระดับอายุของผู้เป็นสมาชิก อัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม ซึ่งรัฐบาลจะจ่ายสมทบให้แก่สมาชิก ดังนี้

1. ในกรณีที่อายุสมาชิกตั้งแต่ 15 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี อัตราเงินสมทบต่อเงินสะสมร้อยละ 50 แต่ไม่เกินปีละ 600 บาท
2. ในกรณีที่อายุสมาชิกมากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี อัตราเงินสมทบต่อเงินสะสมร้อยละ 80 แต่ไม่เกิน 960 บาทต่อปี
3. ในกรณีที่อายุสมาชิกมากกว่า 50 ปี อัตราเงินสมทบต่อเงินสะสมร้อยละ 100 แต่ไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี (<http://www.fpo.go.th-กระทรวงการคลัง>)

2.3 ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554

ในปีงบประมาณ 2554 กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครอง ซึ่งแผนปฏิบัติการดังกล่าวประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ และผลการดำเนินงานที่สำคัญๆ ณ เดือนมิถุนายน 2554 มีดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ มีความคืบหน้าการดำเนินงานที่สำคัญดังต่อไปนี้

- การผลักดันพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบฯ พ.ศ. 2554 สำหรับวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวคือ การปรับลดอัตราเงินสมทบและให้จ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และเพิ่มสิทธิประโยชน์จาก 3 กรณี เป็น 5 กรณี ได้แก่เงินทดแทนการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ค่าทำศพ คลอดบุตร และบำเหน็จชราภาพ จากข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน 2554 แรงงานนอกระบบที่สมัครเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 มีจำนวนทั้งสิ้น 488,873 คน หรือประมาณร้อยละ 20 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด

- มีการจัดทำกฎหมายลำดับรอง เพื่อรองรับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 โดยกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง เป็นกฎกระทรวง/ประกาศแล้วทั้งสิ้น 7 ฉบับ (แผนงาน 12 ฉบับ) อาทิ กฎกระทรวงกำหนดงานที่ห้ามผู้รับจ้าง/ผู้รับงานไปทำที่บ้าน การกำหนดงานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปี การจ่ายค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถนะและค่าทำศพ การแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน การกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานตรวจแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อดูแลเรื่องความปลอดภัยรวมทั้งค่าจ้างที่เป็นธรรมของการรับงานไปทำที่บ้านในแต่ละกลุ่มอาชีพนั้น ขณะนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอยู่ระหว่างร่างประกาศกระทรวงแรงงาน จำนวน 2 ฉบับ คือหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นคณะกรรมการฯ และหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อเป็นคณะกรรมการฯ

- การผลักดันร่างกฎกระทรวงคุ้มครองผู้รับจ้างงานในบ้าน พ.ศ.... ซึ่งในขณะนี้ยกเป็นร่างกฎกระทรวงแรงงานแล้ว และอยู่ระหว่างเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องให้ความคิดเห็น

- ผลักดันร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยสำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 และจะเปิดรับสมาชิกตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2555 เป็นต้นไป

- ผลักดันร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการชานา พ.ศ.... โดยกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2554 เห็นชอบในหลักการและได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง สำนักงานกฤษฎีกา และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปพิจารณารายละเอียดในเรื่องการจ่ายเงินสมทบของชานาและเงินอุดหนุนสมทบจากภาครัฐอีกครั้งหนึ่ง

- สนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชน ทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ใช้หลักการสมทบ 1:1:1 (ชุมชน : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : รัฐบาล) จากข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2554 ได้มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนแล้วทั้งสิ้น 4,400 แห่ง

- การพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงานได้นำร่องการจัดทำ “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ” เพื่อให้มีข้อมูลแรงงานนอกระบบถึงระดับบุคคล ในขณะนี้ข้อมูลอยู่ในระบบ จำนวน 2.36 ล้านคน และมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้เป็น “ศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ”

- การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบโดยฐานท้องถิ่น ดำเนินการโดย สสส. ซึ่งการดำเนินการกระทำผ่านกิจกรรม อาทิ จัดเวทีสมัชชาแรงงานและการลงนามบันทึกความเข้าใจร่วมกันเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน จัดเวทีศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการและการส่งเสริมการใช้สารทดแทนสารเคมีในการทำนา การฝึกอบรมการทำปุ๋ยสำหรับพืชนาข้าวเพื่อลดต้นทุนการผลิตในการทำงาน

- การพัฒนาเครือข่ายเกษตรกรรมพันธสัญญาเพื่อการเรียนรู้สัญญาที่เป็นธรรมและการจัดการปัจจัยการผลิต สสส. ให้การสนับสนุนข้อมูล/วิชาการ และจัดประชุมหารือทิศทางการพัฒนาเครือข่ายวิชาการเพื่อสนับสนุนความเป็นธรรมเกษตรพันธสัญญา และติดตามผลการดำเนินงานเครือข่ายเกษตรพันธสัญญา

2) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน สำหรับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีจำนวนทั้งสิ้น 272,371 คน โดยในปัจจุบันดำเนินการแล้วทั้งสิ้น 182,543 คน โดยกิจกรรมที่สำคัญได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและโอกาสในการทำงาน การเพิ่มผลิตภาพและ/หรือสมรรถนะให้แก่แรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิต

3) ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ สำหรับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีจำนวนทั้งสิ้น 10,000 คน โดยในปัจจุบันดำเนินการแล้วทั้งสิ้น 7,431 คน โดยกิจกรรมที่สำคัญได้แก่ การปล่อยกู้ให้แก่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน จำนวน 14 กลุ่ม วงเงิน 0.75 ล้านบาท พร้อมทั้งจัดอบรมด้านการบริหารจัดการกลุ่ม การจัดทำบัญชีให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน การสร้างอาชีพใหม่ให้คนว่างงาน 75 รุ่น จำนวน 1,523 คน แก่ผู้ว่างงาน การเสริมสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ มีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้น 5,145 คน

4) ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยกิจกรรมที่สำคัญได้แก่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ 5 ปี พ.ศ. 2555-2559 และมีการบูรณาการฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุและคนพิการ ซึ่ง ณ วันที่ 1 เมษายน 2554 สำนักงานแรงงานจังหวัดได้บันทึกข้อมูลแรงงานนอกระบบลงฐานข้อมูล จำนวน 124,297 คน เป้าหมาย 300,000 คน

จากการประเมินแผนปฏิบัติการดังกล่าว พบว่า ยุทธศาสตร์ โครงการและกิจกรรมมีลักษณะครอบคลุมและตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพ แต่แรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมกิจกรรมและโครงการยังมีสัดส่วนที่น้อย เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมดในทุก

สาขา ส่วนใหญ่สาเหตุปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่แรงงานนอกระบบมีลักษณะกระจายตัว ทำให้ยากต่อการเข้าถึงข้อมูล และการรับบริการสวัสดิการของภาครัฐ

2.4 สรุปผลการทบทวนนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

2.4.1 สรุปผลการทบทวนนโยบายของต่างประเทศ

การศึกษานโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เห็นแนวโน้มนโยบายที่หลากหลาย และนำเสนอผลการดำเนินการดำเนินนโยบายที่ดีเป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย โดยผลการศึกษาสรุปเปรียบเทียบแสดงในตารางที่ 2.3 ถึง ตารางที่ 2.8 ดังนี้

ตารางที่ 2.3: นโยบายการประกันรายได้สำหรับแรงงานนอกระบบ

ประเทศ	นโยบายการประกันรายได้	หน่วยงานรับผิดชอบ
บราซิล	กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความยากง่ายของงานที่ทำ	กระทรวงแรงงาน
อินโดนีเซีย	กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นที่	ผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัดเป็นผู้กำหนด
อินเดีย	กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้แก่แรงงานนอกระบบ 45 อาชีพ	กระทรวงแรงงานเป็นผู้กำหนดโดยมีคณะทำงานกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะ
แอฟริกา	มีพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ /พระราชบัญญัติสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าจ้างเกษตรกรรับจ้าง	รัฐบาลกลาง
แคนาดา	กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน	กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ 2.4: นโยบายกองทุนบำเหน็จบำนาญสำหรับแรงงานนอกระบบ

ประเทศ	นโยบายกองทุนบำเหน็จบำนาญ	หน่วยงานรับผิดชอบ
ศรีลังกา	ภายใต้ National Pension Scheme ประกอบด้วย 3 กองทุนคือ - กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร - กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง - กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบกิจการส่วนตัว	สำหรับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกรและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับชาวประมง อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเกษตรและกรมประมง ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับผู้ประกอบกิจการส่วนตัวอยู่ภายใต้การดูแลของ Ministry of Social Services

ประเทศ	นโยบายกองทุนบำเหน็จบำนาญ	หน่วยงานรับผิดชอบ
จีน	- กองทุนบำเหน็จบำนาญที่เรียกว่า Individual Voluntary Plan สำหรับแรงงานนอกระบบ - Rural Pension System	- การบริหารกองทุนอยู่ที่ผู้บริหารมณฑลทั้งนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานจากรัฐบาลกลาง - รัฐบาลกลางเป็นผู้ดูแล
เกาหลีใต้	National Pension Service ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ	กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ 2.5: นโยบายความมั่นคงด้านอาหาร

ประเทศ	นโยบายความมั่นคงด้านอาหาร	หน่วยงานรับผิดชอบ
อินเดีย	Public Distribution System เป็นระบบที่ช่วยให้แรงงานนอกระบบตลอดจนประชาชนในกลุ่มที่ยากจนสามารถซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคได้ในราคาถูก	รัฐบาลกลาง หน่วยงานระดับแคว้น (จังหวัด)

ตารางที่ 2.6: นโยบายด้านสุขภาพ

ประเทศ	นโยบายด้านสุขภาพ	หน่วยงานรับผิดชอบ
โบลิเวีย	กองทุนเพื่อดูแลสุขภาพของแรงงานนอกระบบ	The Instituto Politecnico Tomas Katari (IPTK) องค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศโบลิเวีย
เวียดนาม	The Voluntary Health Insurance Scheme	กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม กระทรวงการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน หน่วยงานส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 2.7: นโยบายด้านเงินทุน

ประเทศ	นโยบายด้านเงินทุน	หน่วยงานรับผิดชอบ
เวียดนาม	“Voluntary Schemes อันประกอบด้วย การออม สินเชื่อ และ Micro-Insurance	รัฐบาลกลาง
อินเดีย	Micro-finance	SEWA

ตารางที่ 2.8: นโยบายการคุ้มครองทางกฎหมาย

ประเทศ	การคุ้มครองทางกฎหมาย	หน่วยงานรับผิดชอบ
เนปาล	- The Labour Act 1992 - The Trade Union Act 1992 - The Foreign Employment Act 1986 - The Children's Act 1992 - Local Self-Governance Act (LSGA) 1999 - Defection Act 1997 - Labour Court Rules, 1996 - Labour Rules, 1993 - Bonus Act 1974 - Bonus Rules 1982 - Essential Services Act 1957	กระทรวงแรงงาน
อินโดนีเซีย	ลงทะเบียนแรงงานนอกระบบ	- Ministry of Manpower and Transmigration - Employees Social Security System (Jamsostek)
เวียดนาม	The Labour Code of the Socialist Republic of Vietnam	กระทรวงแรงงาน

2.4.2 สรุปผลการทบทวนนโยบายของประเทศไทย

การศึกษานโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เห็นแนวโน้มนโยบายใดบ้างที่ประเทศไทยมีการดำเนินการแล้ว ผลการศึกษาสรุปในตารางที่ 2.9 ดังนี้

ตารางที่ 2.9: นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

นโยบาย	การดำเนินการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
การประกันค่าจ้างขั้นต่ำ	พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กำหนดค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน	กระทรวงแรงงาน
การประกันรายได้เกษตรกร	เกษตรกรที่จะเข้าร่วมโครงการประกันรายได้ต้องขึ้นทะเบียนผู้ปลูกกับกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนำใบรับรองไปทำสัญญาประกันราคากับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	- กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
การสร้างหลักประกันสุขภาพ	จัดทำบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ให้แก่ประชาชนทุกคนที่มาขอขึ้นทะเบียนบัตร (ยกเว้นผู้มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของราชการหรือรัฐวิสาหกิจ สิทธิตาม พ.ร.บ.	สำนักงานหลักประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

นโยบาย	การดำเนินการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
	ประกันสังคม และสิทธิการรักษาอื่นใดที่รัฐจัดให้)	
การเข้าถึงแหล่งทุน	ให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อย/ด้อยโอกาส/บุคคลทั่วไป ขอสินเชื่อผ่านองค์กรการเงินชุมชนที่ตนเป็นสมาชิก หรือองค์กรการเงินในภูมิลำเนาของตน หรือในแหล่งที่ตนประกอบอาชีพหลัก	- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ - ธนาคารออมสิน
การพัฒนาทักษะอาชีพของแรงงาน	กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจัดฝึกอบรมอาชีพให้แก่แรงงานที่ถูกเลิกจ้าง-ว่างงาน และแรงงานใหม่ ตลอดจนส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระให้แก่แรงงานนอกระบบ แรงงานภาคเกษตร ผู้สูงอายุ และคนพิการ	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน
การคุ้มครองทางกฎหมาย	- พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2535 มาตรา 40 - พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553	กระทรวงแรงงาน
การประกันสังคม (มาตรา 40)	ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ประกันสังคมมาตรา 40 โดยมี 2 ทางเลือก - จ่ายเงินสมทบ 100 บาท/เดือน (ประชาชนจ่าย 70 บาท รัฐจ่าย 30 บาท) รับประโยชน์ทดแทน 3 กรณี (ทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วย/อุบัติเหตุ ทุพพลภาพ และ ตาย) - จ่ายเงินสมทบ 150 บาท/เดือน (ประชาชนจ่าย 100 บาท รัฐจ่าย 50 บาท) รับประโยชน์ทดแทน 4 กรณี (ทดแทนรายได้เมื่อเจ็บป่วย/อุบัติเหตุ ทุพพลภาพ ตาย และ ชราภาพ)	สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน
การสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ	รัฐจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปในอัตราคนละ 500 บาทต่อเดือน	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
กองทุนการออมแห่งชาติ	สร้างหลักประกันทางการเงินในยามชราภาพให้ประชาชนที่มีอายุระหว่าง 15-60 ปี โดยให้ประชาชนส่งเงินสะสมเข้ากองทุนครั้งละ 50 บาท และรัฐจ่ายเงินสมทบจำนวน 600-1,200 บาทต่อปีตามระดับอายุของผู้เป็นสมาชิก	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

2.4.3 เปรียบเทียบนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศกับประเทศไทย

จากการศึกษา นโยบายแรงงานนอกระบบของต่างประเทศกับแรงงานนอกระบบของประเทศไทย (ตารางที่ 2.10) พบว่ามีความคล้ายคลึงกันในหลายนโยบายด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการประกันรายได้/ค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งจะพบว่าในต่างประเทศ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะครอบคลุม

ในทุกกลุ่มอาชีพ แต่ในประเทศไทยจะครอบคลุมเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านและเกษตรกรเท่านั้น นโยบายการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญและหลักประกันรายได้ยามชราภาพ พบว่านโยบายของไทยและต่างประเทศเหมือนกันคือเป็นลักษณะการออมเงินเพื่อการเกษียณอายุ การสร้างหลักประกันสุขภาพของต่างประเทศ กองทุนการประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย ทั้งนี้ลักษณะกองทุนดังกล่าวเป็นการเข้าร่วมกองทุนหลักประกันสุขภาพแบบสมัครใจ (Voluntary scheme) การเข้าถึงแหล่งทุนโดยมีการตั้งกองทุนสินเชื่อ ของต่างประเทศจะมีการดำเนินการคล้ายคลึงกับของไทยซึ่งมีการดำเนินการโดยสถาบันการเงิน ทั้งนี้สาระสำคัญของนโยบายดังกล่าวมุ่งเน้นให้แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการ และเกษตรกร สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ การพัฒนาทักษะอาชีพของแรงงาน พบว่าของต่างประเทศ โดยเฉพาะเวียดนามมีการจัดตั้งวิทยาลัยอาชีพเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาทักษะของแรงงาน ทั้งนี้สอดคล้องกับของประเทศไทยที่มีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครองทางกฎหมาย พบว่าทั้งประเทศไทยและต่างประเทศมีกฎหมายที่ทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานนอกระบบ และนโยบายประกันสังคม ซึ่งของต่างประเทศจะมีลักษณะคล้ายกับประกันสังคมมาตรา 40 ของประเทศไทย โดยสรุปแล้ว นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับของต่างประเทศ เพียงแต่ขาดพลังขับเคลื่อนและการบังคับใช้อย่างจริงจัง

ตารางที่ 2.10: เปรียบเทียบนโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศกับประเทศไทย

นโยบาย	ต่างประเทศ	ประเทศไทย
การประกันรายได้/ค่าจ้างขั้นต่ำ	✓	ครอบคลุมเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้านและเกษตรกร (ปัจจุบันรัฐมีนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาท)
กองทุนบำเหน็จบำนาญ/หลักประกันรายได้ยามชราภาพ	✓	✓
ความมั่นคงด้านอาหาร	✓	✓
การสร้างหลักประกันสุขภาพ	✓	✓
การเข้าถึงแหล่งทุน	✓	✓
การพัฒนาทักษะอาชีพของแรงงาน	✓	✓
การคุ้มครองทางกฎหมาย	✓	✓
การประกันสังคม	✓	✓

บทที่ 3

สถานการณ์และแนวโน้มโครงสร้างแรงงานนอกระบบ

3.1 ภาพรวมแรงงานนอกระบบ

แรงงานไทยส่วนใหญ่ของประเทศไทยยังคงเป็น แรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการต่างๆ ทั้งในด้านสุขภาพและความมั่นคงในชีวิต ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิให้กับแรงงานนอกระบบในการได้รับสวัสดิการและการประกันสังคมเหมือนกับแรงงานในระบบ ประกอบกับแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีสภาพการจ้างที่ไม่แน่นอน สภาพแวดล้อมการทำงานไม่เอื้ออำนวยต่อการติดต่อกับหน่วยงานราชการหรือนายจ้าง แรงงานนอกระบบจึงต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านสุขภาพ และสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ไม่มีรายได้ที่แน่นอนส่งผลให้คุณภาพชีวิตและประสิทธิภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบของไทยยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องรีบแก้ไขเพื่อให้แรงงานนอกระบบที่เป็นกำลังสำคัญทางเศรษฐกิจสามารถยืนหยัดอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขแบบพอเพียง

3.1.1 จำนวนสถานภาพแรงงานของประชากร

จากผลการสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติในไตรมาสที่ 3 ปี 2553¹ มีจำนวนผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งสิ้น 39.1 ล้านคน ประกอบด้วยผู้มีงานทำ 38.7 ล้านคน ผู้ว่างงาน 3.4 แสนคน และกำลังแรงงานที่รอฤดูกาล 6 หมื่นคน ในขณะที่มีจำนวนผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน 14.5 ล้านคน ได้แก่ ผู้ทำงานบ้าน เรียนหนังสือ ยังเด็ก/ชรา/ไม่สามารถทำงานได้ เป็นต้น (ตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1: จำนวนและร้อยละของประชากร จำแนกตามสถานภาพแรงงาน และภาค

หน่วย: พันคน

สถานภาพแรงงาน	รวม	ภาค				
		กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
ประชากรอายุ 15 ปี ขึ้นไป	53,550.0	5,590.9	12,732.3	9,855.9	17,694.4	7,030.0
กำลังแรงงานรวม	39,092.8	3,993.3	9,382.1	7,271.2	13,023.9	5,209.0
1. กำลังแรงงานปัจจุบัน	39,032.6	3,992.7	9,379.2	7,267.2	12,981.7	5,206.8
1.1 ผู้มีงานทำ	38,691.6	3,944.1	9,261.7	7,181.6	12,850.5	5,133.6
1.2 ผู้ว่างงาน	341.0	48.6	117.5	85.5	131.3	73.2
2. กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล	60.3	0.6	2.9	4.0	42.2	2.2

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ดำเนินการเก็บข้อมูลในทุกจังหวัดทั่วประเทศ พร้อมกับดำเนินการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรระหว่างวันที่ 1-12 ของเดือนกรกฎาคม และสิงหาคม 2553 (เดือนกันยายนดปฎิบัติงานสนามบางจังหวัด เนื่องจากมีการจัดทำสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553) โดยมีครัวเรือนที่ตกเป็นตัวอย่างทั้งสิ้น 53,040 ครัวเรือน

สถานภาพแรงงาน	รวม	ภาค				
		กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
ผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	14,457.2	1,597.6	3,350.2	2,584.7	4,670.5	1,821.0
1. ทำงานบ้าน	4,461.4	565.9	1,142.5	753.4	1,396.8	656.4
2. เรียนหนังสือ	4,272.2	393.4	925.9	791.7	1,492.7	571.8
3. ยังเด็ก/ชรา/ไม่สามารถทำงานได้	4,528.7	451.8	1,043.0	907.0	1,502.3	487.1
4. อื่นๆ	1,194.8	186.5	238.9	132.6	278.7	105.8

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.1.2 จำนวนแรงงานนอกระบบ

ผลการสำรวจ พบว่า จากจำนวนผู้มีงานทำ 38.7 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบทั้งสิ้น 14.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.6 และเป็นแรงงานนอกระบบทั้งสิ้น 24.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 62.4 เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคต่างๆ พบว่า กรุงเทพมหานคร จากจำนวนผู้มีงานทำ 3.8 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 2.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 66.2 และมีแรงงานนอกระบบ 1.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 33.8 ภาคกลาง มีจำนวนผู้มีงานทำ 9.3 ล้านคน มีแรงงานในระบบ 4.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 51.6 และแรงงานนอกระบบ 4.5 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 48.4 ภาคเหนือ จำนวนผู้มีงานทำ 7.1 ล้านคน มีแรงงานในระบบ 2.0 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 28.4 โดยมีแรงงานนอกระบบ 5.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 71.6 สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวนผู้มีงานทำ 12.9 ล้านคน มีแรงงานในระบบ 2.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 22.4 และมีแรงงานนอกระบบ 10.0 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 77.6 ส่วนภาคใต้มีผู้มีงานทำ 5.3 ล้านคน มีแรงงานในระบบ 2.2 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 41.9 และแรงงานนอกระบบ จำนวน 3.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 58.1 (ตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.2: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามเพศ และภาค

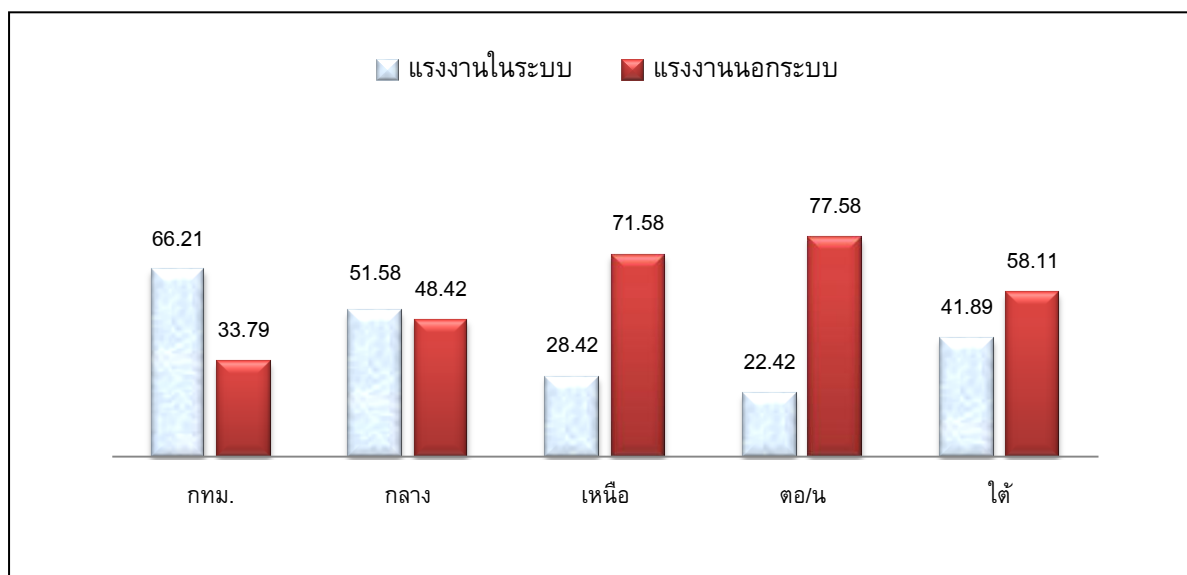
ผู้มีงานทำ	รวม	ภาค				
		กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
รวม (หน่วย: พันคน)	38,691.6	3,846.9	9,350.1	7,187.6	12,956.7	5,350.2
ชาย	20,908.6	1,958.1	4,998.1	3,872.8	7,123.1	2,956.5
หญิง	17,783.0	1,888.9	4,352.0	3,314.8	5,833.6	2,393.7
แรงงานในระบบ	14,557.8	2,546.9	4,822.9	2,042.5	2,904.4	2,241.0
ชาย	7,907.7	1,276.8	2,592.9	1,115.0	1,644.4	1,278.6
หญิง	6,650.1	1,270.1	2,230.0	927.6	1,260.0	962.4
แรงงานนอกระบบ	24,133.7	1,300.0	4,527.2	5,145.1	10,052.3	3,109.2
ชาย	13,000.9	681.2	2,405.2	2,757.9	5,478.7	1,677.9
หญิง	11,132.9	618.8	2,121.9	2,387.2	4,573.6	1,431.3
รวม (หน่วย: ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ผู้มีงานทำ	รวม	ภาค				
		กรุงเทพฯ	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
ชาย	54.0	50.9	53.5	53.9	55.0	55.3
หญิง	46.0	49.1	46.5	46.1	45.0	44.7
แรงงานในระบบ	37.6	66.2	51.6	28.4	22.4	41.9
ชาย	20.4	33.2	27.7	15.5	12.7	23.9
หญิง	17.2	33.0	23.9	12.9	9.7	18.0
แรงงานนอกระบบ	62.4	33.8	48.4	71.6	77.6	58.1
ชาย	33.6	17.7	25.7	38.4	42.3	31.4
หญิง	28.8	16.1	22.7	33.2	35.3	26.8

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

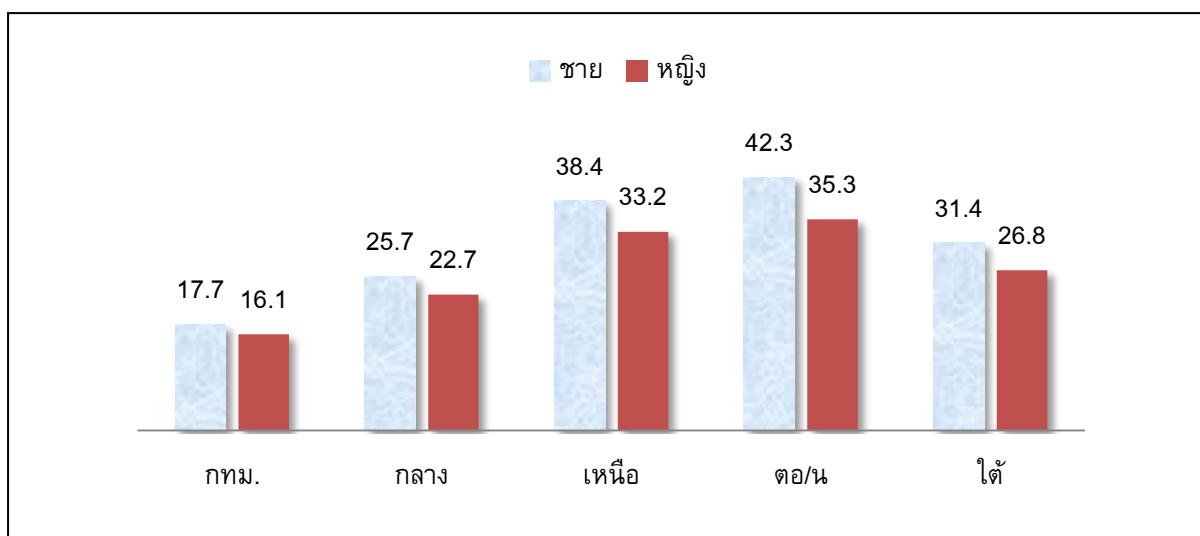
จะเห็นได้ว่า ในปี 2553 ทั่วประเทศมีจำนวนผู้ทำงานที่อยู่ในแรงงานนอกระบบอยู่ถึงร้อยละ 62.4 ของผู้มีงานทำทั้งหมด โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ เป็นภาคที่มีแรงงานนอกระบบมากกว่าแรงงานในระบบ ร้อยละ 77.6 71.6 และ 58.1 ตามลำดับ ส่วนกรุงเทพมหานคร และภาคกลางเป็นภาคที่มีแรงงานนอกระบบน้อยกว่าแรงงานในระบบ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร มีแรงงานนอกระบบน้อยที่สุด คือมีอยู่เพียง ร้อยละ 33.8 เท่านั้น (ภาพที่ 3.1)

ภาพที่ 3.1: ร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามภาค



สำหรับแรงงานในระบบและนอกระบบในแต่ละภูมิภาค เมื่อพิจารณาระหว่างเพศชายและเพศหญิง พบว่า ในทุกๆ ภาคมีเพศชายมากกว่าเพศหญิง โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีเพศชายมากกว่าเพศหญิงมากที่สุด คือ ร้อยละ 42.3 และ ร้อยละ 35.3 (ภาพที่ 3.2)

ภาพที่ 3.2: เปรียบเทียบสัดส่วนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามเพศ และภาค



3.1.3 อายุของแรงงานในระบบและนอกระบบ

เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มอายุของแรงงานในระบบกับนอกระบบ จะเห็นลักษณะโครงสร้างของกลุ่มอายุของผู้ทำงานที่เป็นแรงงานในระบบกับแรงงานนอกระบบซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาตามกลุ่มอายุ พบว่า กลุ่มอายุ 20-39 ปี แรงงานในระบบมีมากกว่าแรงงานนอกระบบ คือ ร้อยละ 59.4 และร้อยละ 38.6 สำหรับกลุ่มอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป แรงงานในระบบมีน้อยกว่าแรงงานนอกระบบ คือ ร้อยละ 37.1 และร้อยละ 58.0 จะเห็นได้ว่า ผู้มีงานทำที่อยู่ในระบบจะเป็นกลุ่มผู้มีอายุน้อยหรือกลุ่มวัยทำงาน แต่เมื่ออายุมากขึ้นและมีประสบการณ์จากการทำงาน ก็จะเข้าสู่ตลาดธุรกิจ ทำให้กลุ่มผู้มีอายุ 40 ปีขึ้นไป เป็นผู้มีงานทำที่อยู่นอกระบบ (ตารางที่ 3.3)

ตารางที่ 3.3: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามกลุ่มอายุ และเพศ

กลุ่มอายุ	ยอดรวม	ผู้มีงานทำ					
		แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
		รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม (หน่วย: พันคน)	38,692	14,558	7,908	6,650	24,134	13,001	11,133
15-19 ปี	1,370	516	319	197	854	581	273
20-24 ปี	3,566	1,717	905	812	1,849	1,138	711
25-29 ปี	4,573	2,399	1,230	1,169	2,174	1,279	895
30-34 ปี	4,750	2,369	1,234	1,135	2,381	1,301	1,080
35-39 ปี	5,033	2,149	1,120	1,029	2,884	1,475	1,409
40-44 ปี	5,031	1,782	997	785	3,249	1,606	1,643
45-49 ปี	4,664	1,533	844	690	3,131	1,546	1,585
50-54 ปี	3,808	1,182	697	484	2,627	1,329	1,298
55-59 ปี	2,846	638	397	241	2,208	1,140	1,068
60 ปีขึ้นไป	3,052	275	166	109	2,777	1,606	1,171

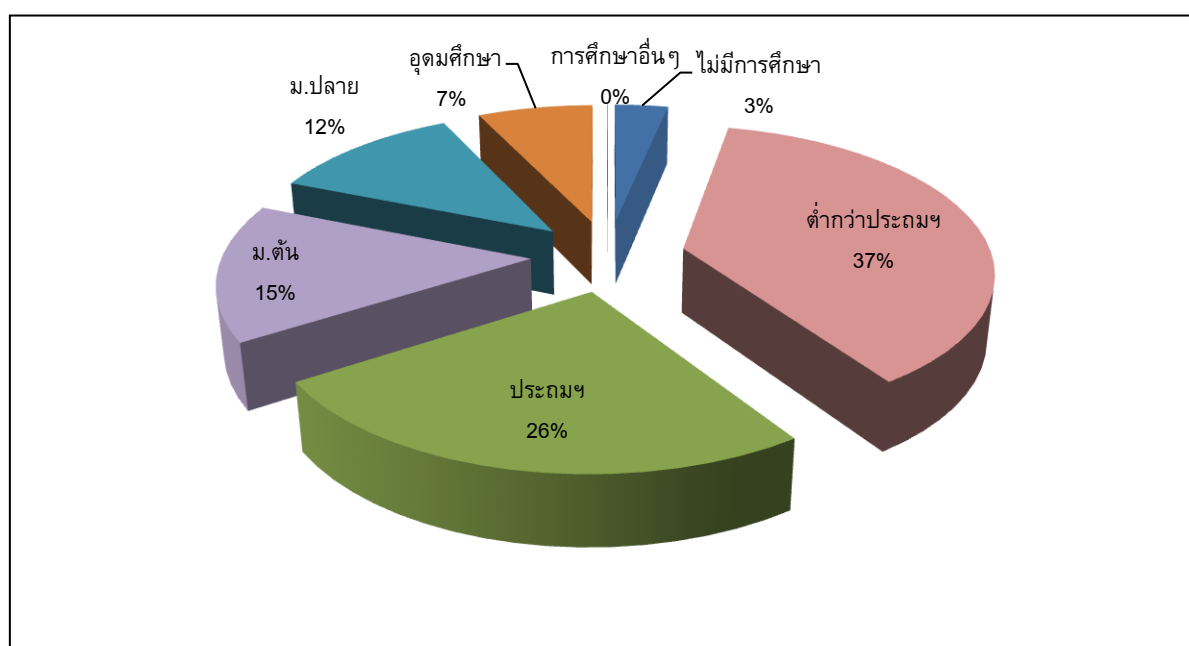
กลุ่มอายุ	ยอดรวม	ผู้มีงานทำ					
		แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
		รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม (หน่วย: ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15-19 ปี	3.5	3.5	4.0	3.0	3.5	4.5	2.5
20-24 ปี	9.2	11.8	11.4	12.2	7.7	8.8	6.4
25-29 ปี	11.8	16.5	15.6	17.6	9.0	9.8	8.0
30-34 ปี	12.3	16.3	15.6	17.1	9.9	10.0	9.7
35-39 ปี	13.0	14.8	14.2	15.5	12.0	11.3	12.7
40-44 ปี	13.0	12.2	12.6	11.8	13.5	12.4	14.8
45-49 ปี	12.1	10.5	10.7	10.4	13.0	11.9	14.2
50-54 ปี	9.8	8.1	8.8	7.3	10.9	10.2	11.7
55-59 ปี	7.4	4.4	5.0	3.6	9.1	8.8	9.6
60 ปีขึ้นไป	7.9	1.9	2.1	1.6	11.5	12.4	10.5

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.1.4 ระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ

สำหรับระดับการศึกษาที่สำเร็จของแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นผู้จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา และต่ำกว่าประถมศึกษา ร้อยละ 65.9 (โดยจบในระดับประถมศึกษา ร้อยละ 25.4 ต่ำกว่าประถมศึกษา ร้อยละ 37.2 และไม่มีการศึกษา ร้อยละ 3.3) ส่วนระดับมัธยมร้อยละ 26.8 (มัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 15.1 และมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 11.7) และระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 7.1 ตามลำดับ (ภาพที่ 3.3 และตารางที่ 3.4)

ภาพที่ 3.3: ร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษา



ตารางที่ 3.4: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามระดับการศึกษา และเพศ

ระดับการศึกษา	ยอดรวม	ผู้มีงานทำ					
		แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
		รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม (หน่วย: พันคน)	38,691.6	14,557.8	7,907.7	6,650.1	24,133.7	13,000.9	11,132.9
1. ไม่มีการศึกษา	1,176.5	386.3	191.5	194.8	790.2	302.9	487.3
2. ต่ำกว่าประถมศึกษา	10,905.6	1,924.3	1,081.4	842.8	8,981.4	4,495.6	4,485.8
3. ประถมศึกษา	8,814.5	2,689.1	1,585.4	1,103.7	6,125.4	3,420.7	2,704.7
4. มัธยมศึกษาตอนต้น	6,038.6	2,398.3	1,481.7	916.5	3,640.4	2,193.1	1,447.3
5. มัธยมศึกษาตอนปลาย	5,385.1	2,549.9	1,478.5	1,071.3	2,835.2	1,615.6	1,219.6
6. อุดมศึกษา	6,216.3	4,509.9	2,046.0	2,463.9	1,706.4	939.6	766.7
7. การศึกษาอื่นๆ	38.8	25.2	12.6	12.6	13.6	7.8	5.8
ยอดรวม (หน่วย: ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. ไม่มีการศึกษา	3.0	2.7	2.4	2.9	3.3	2.3	4.4
2. ต่ำกว่าประถมศึกษา	28.2	13.2	13.7	12.7	37.2	34.6	40.3
3. ประถมศึกษา	22.8	18.5	20.0	16.6	25.4	26.3	24.3
4. มัธยมศึกษาตอนต้น	15.6	16.5	18.7	13.8	15.1	16.9	13.0
5. มัธยมศึกษาตอนปลาย	13.9	17.5	18.7	16.1	11.7	12.4	11.0
6. อุดมศึกษา	16.1	31.0	25.9	37.1	7.1	7.2	6.9
7. การศึกษาอื่นๆ	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.1.5 อาชีพของแรงงานในระบบและนอกระบบ

เมื่อพิจารณาตามลักษณะอาชีพของแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือ ในด้านการเกษตรและประมง ร้อยละ 57.3 รองลงมาคือ พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้าและตลาด ร้อยละ 20.5 อาชีพขั้นพื้นฐานต่างๆ ในด้านการขายและการให้บริการ ร้อยละ 7.6 และผู้ปฏิบัติการทางด้าน ความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ 7.2 ผู้ปฏิบัติการ โรงงานและเครื่องจักรฯ ร้อยละ 3.0 ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโสและผู้จัดการ ร้อยละ 2.5 ผู้ประกอบวิชาชีพด้าน เทคโนโลยีสาขาต่างๆ ร้อยละ 0.9 และผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ ร้อยละ 0.4 (ตารางที่ 3.5)

ตารางที่ 3.5: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามอาชีพ และเพศ

อาชีพ	ผู้มีงานทำ					
	แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม (หน่วย: พันคน)	14,557.8	7,907.7	6,650.1	24,133.7	13,000.9	11,132.9
1. ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้จัดการ	631.2	458.9	172.3	608.2	445.3	162.9
2. ผู้ประกอบอาชีพด้านต่างๆ	1,537.0	605.7	931.2	103.0	63.6	39.4
3. ผู้ประกอบวิชาชีพด้านเทคนิคสาขาต่างๆ	1,343.9	633.0	710.9	210.7	101.3	109.4
4. เสมียน	1,376.1	418.0	958.1	154.2	54.7	99.5
5. พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้า	1,768.3	784.5	983.7	4,947.0	1,824.1	3,122.9
6. ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง	973.3	603.8	369.6	13,819.3	7,684.7	6,134.7
7. ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้า	2,476.3	1,822.0	654.3	1,740.4	1,193.4	547.0
8. ผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักร	2,189.9	1,415.0	774.8	723.7	649.9	73.8
9. อาชีพขั้นพื้นฐานต่างๆ ในการขาย	2,246.0	1,159.7	1,086.3	1,827.2	984.0	843.3
10. คนงานซึ่งไม่ได้จำแนกไว้ในหมวดอื่น	15.9	7.1	8.8	0.0	0.0	0.0
ยอดรวม (หน่วย: ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้จัดการ	4.3	5.8	2.6	2.5	3.4	1.5
2. ผู้ประกอบอาชีพด้านต่างๆ	10.6	7.7	14.0	0.4	0.5	0.4
3. ผู้ประกอบวิชาชีพด้านเทคนิคสาขาต่างๆ	9.2	8.0	10.7	0.9	0.8	1.0
4. เสมียน	9.5	5.3	14.4	0.6	0.4	0.9
5. พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้า	12.1	9.9	14.8	20.5	14.0	28.1
6. ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและการประมง	6.7	7.6	5.6	57.3	59.1	55.1
7. ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้า	17.0	23.0	9.8	7.2	9.2	4.9
8. ผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักร	15.0	17.9	11.7	3.0	5.0	0.7
9. อาชีพขั้นพื้นฐานต่างๆ ในการขาย	15.4	14.7	16.3	7.6	7.6	7.6
10. คนงานซึ่งไม่ได้จำแนกไว้ในหมวดอื่น	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.1.6 อุตสาหกรรมของแรงงานในระบบและนอกระบบ

จากผลการสำรวจ จะเห็นว่าแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 58.9 รองลงมาได้แก่ ภาคการขายส่ง การขายปลีกและซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคล และของใช้ในครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 16.7 โรงแรมและภัตตาคาร ร้อยละ 7.7 ภาคการผลิต ร้อยละ 4.6 ที่เหลือเป็นอุตสาหกรรมอื่นๆ (ตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.6: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามอุตสาหกรรม และเพศ

อุตสาหกรรม	ยอดรวม	ผู้มีงานทำ					
		แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
		รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม (หน่วย: พันคน)	38,691.6	14,557.8	7,907.7	6,650.1	24,133.7	13,000.9	11,132.9
1. เกษตรกรรมฯ	15,406.0	1,190.0	713.2	476.8	14,216.0	7,883.9	6,332.1
2. การประมง	339.2	69.7	62.8	6.8	269.6	200.4	69.1
3. การทำเหมืองแร่ฯ	32.5	27.9	25.0	2.8	4.6	3.2	1.4
4. การผลิต	5,189.2	4,086.8	1,997.8	2,089.0	1,102.4	507.0	595.4
5. การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	99.2	97.6	83.3	14.3	1.6	1.1	0.5
6. การก่อสร้าง	2,082.9	1,112.8	945.7	167.1	970.1	829.2	140.9
7. การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์	6,110.1	2,074.1	1,216.1	858.0	4,036.0	1,914.1	2,121.9
8. โรงแรมและภัตตาคาร	2,558.4	696.2	261.4	434.9	1,862.2	649.0	1,213.1
9. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	1,047.7	525.9	391.5	134.4	521.8	484.0	37.8
10. การเป็นตัวกลางทางการเงิน	372.9	356.7	160.6	196.1	16.2	6.8	9.4
11. กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และกิจกรรมทางธุรกิจ	809.4	578.3	317.6	260.6	231.1	149.9	81.2
12. การบริหารราชการ	1,618.2	1,464.0	934.1	529.9	154.2	92.4	61.7
13. การศึกษา	1,288.6	1,175.5	479.6	695.9	113.1	43.6	69.5
14. งานด้านสุขภาพ	702.7	601.7	154.6	447.0	101.0	32.9	68.1
15. กิจกรรมด้านบริการชุมชน สังคมฯ	793.1	280.7	123.5	157.2	512.5	201.3	311.2
16. ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	221.1	199.6	33.1	166.4	21.5	2.0	19.6
17. องค์การระหว่างประเทศ	0.3	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
18. ไม่ทราบ	20.2	20.2	7.6	12.6	0.0	0.0	0.0
ยอดรวม (หน่วย: ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. เกษตรกรรมฯ	39.8	8.2	9.0	7.2	58.9	60.6	56.9
2. การประมง	0.9	0.5	0.8	0.1	1.1	1.5	0.6
3. การทำเหมืองแร่ฯ	0.1	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
4. การผลิต	13.4	28.1	25.3	31.4	4.6	3.9	5.3
5. การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	0.3	0.7	1.1	0.2	0.0	0.0	0.0
6. การก่อสร้าง	5.4	7.6	12.0	2.5	4.0	6.4	1.3
7. การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์	15.8	14.2	15.4	12.9	16.7	14.7	19.1
8. โรงแรมและภัตตาคาร	6.6	4.8	3.3	6.5	7.7	5.0	10.9
9. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	2.7	3.6	5.0	2.0	2.2	3.7	0.3
10. การเป็นตัวกลางทางการเงิน	1.0	2.5	2.0	2.9	0.1	0.1	0.1
11. กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และกิจกรรมทางธุรกิจ	2.1	4.0	4.0	3.9	1.0	1.2	0.7
12. การบริหารราชการ	4.2	10.1	11.8	8.0	0.6	0.7	0.6
13. การศึกษา	3.3	8.1	6.1	10.5	0.5	0.3	0.6
14. งานด้านสุขภาพ	1.8	4.1	2.0	6.7	0.4	0.3	0.6

อุตสาหกรรม	ยอดรวม	ผู้มีงานทำ					
		แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
		รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
15. กิจกรรมด้านบริการชุมชน สังคมฯ	2.0	1.9	1.6	2.4	2.1	1.5	2.8
16. ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	0.6	1.4	0.4	2.5	0.1	0.0	0.2
17. องค์การระหว่างประเทศ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
18. ไม่ทราบ	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.1.7 ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ของผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงานในระบบและนอกระบบ

จากผลการสำรวจ เกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ พบว่า แรงงานนอกระบบ จะทำงานตั้งแต่ 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์ มีมากถึงร้อยละ 42.6 โดยแรงงานเพศชายจะใช้เวลาในการทำงาน 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์ มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานเพศหญิงเล็กน้อย คิดเป็นร้อยละ 44.5 และร้อยละ 40.3 (ตารางที่ 3.7)

ตารางที่ 3.7: จำนวนและร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามชั่วโมงการทำงาน และเพศ

ชั่วโมงการทำงาน	ยอดรวม	ผู้มีงานทำ					
		แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
		รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม (หน่วย: พันคน)	38,691.6	14,557.8	7,907.7	6,650.1	24,133.7	13,000.9	11,132.9
00 ชั่วโมง	221.2	86.1	43.9	42.2	135.1	79.8	55.2
1-9 ชั่วโมง	218.7	35.4	17.4	18.0	183.3	76.9	106.5
10-19 ชั่วโมง	1,044.9	200.4	110.5	89.9	844.5	417.3	427.2
20-29 ชั่วโมง	2,645.9	517.2	280.7	236.6	2,128.7	1,103.0	1,025.6
30-39 ชั่วโมง	5,592.7	2,168.4	1,056.4	1,112.0	3,424.2	1,710.1	1,714.2
40-49 ชั่วโมง	14,479.7	7,340.9	3,927.7	3,413.3	7,138.8	3,823.8	3,315.0
50 ชั่วโมงขึ้นไป	14,488.5	4,209.4	2,471.2	1,738.1	10,279.2	5,789.9	4,489.2
ยอดรวม (หน่วย: ร้อยละ)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
00 ชั่วโมง	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
1-9 ชั่วโมง	0.6	0.2	0.2	0.3	0.8	0.6	1.0
10-19 ชั่วโมง	2.7	1.4	1.4	1.4	3.5	3.2	3.8
20-29 ชั่วโมง	6.8	3.6	3.5	3.6	8.8	8.5	9.2
30-39 ชั่วโมง	14.5	14.9	13.4	16.7	14.2	13.2	15.4
40-49 ชั่วโมง	37.4	50.4	49.7	51.3	29.6	29.4	29.8
50 ชั่วโมงขึ้นไป	37.4	28.9	31.3	26.1	42.6	44.5	40.3

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.1.8 ค่าจ้างและเงินเดือนของแรงงานในระบบและนอกระบบ

สำหรับค่าจ้างและเงินเดือนของแรงงานในระบบและนอกระบบ ในการสำรวจมีการเก็บรวบรวมเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างเอกชนและรัฐบาล โดยรวบรวมข้อมูลตามประเภทของค่าจ้างที่ได้รับ รายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน แล้วจึงทำการแปลงเป็นรายเดือน

จากผลการสำรวจ พบว่า แรงงานนอกระบบที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 4,088 บาทต่อเดือน ถ้าพิจารณาตามอุตสาหกรรม แรงงานนอกระบบที่อยู่ในสาขาเกษตรกรรมมีมากที่สุด แต่กลับได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเพียง 3,024 บาทต่อเดือนเท่านั้น รองมาเป็นสาขาลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 3,428 บาทต่อเดือน ส่วนสาขาการเป็นตัวกลางทางการเงินได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงที่สุด อยู่ที่ 15,142 บาทต่อเดือน

เมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน ระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้าง พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนแตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ แรงงานในระบบจะได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 10,526 บาทต่อเดือน ซึ่งได้รับมากกว่าถึงประมาณ 2.5 เท่า หากพิจารณาเป็นรายอุตสาหกรรม พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกระบบน้อยกว่าแรงงานในระบบในทุกสาขาอุตสาหกรรม โดยสาขาเกษตรกรรม ซึ่งมีจำนวนแรงงานนอกระบบค่อนข้างมากได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 3,024 บาท/เดือน ในขณะที่แรงงานในระบบได้รับค่าจ้างมากกว่าเฉลี่ยประมาณ 5,240 บาทต่อเดือน ส่วนสาขาอุตสาหกรรมการเป็นตัวกลางทางการเงินมีจำนวนแรงงานนอกระบบไม่มากนัก แต่ได้รับค่าจ้างสูงที่สุดในทุกสาขาอุตสาหกรรม เฉลี่ยอยู่ที่ 15,142 บาทต่อเดือน ในขณะที่แรงงานในระบบในสาขาดังกล่าวได้รับค่าจ้างเฉลี่ยประมาณ 21,788 บาทต่อเดือน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างและเงินเดือนที่ไม่สูงนัก เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในระบบ (ตารางที่ 3.8)

ตารางที่ 3.8: ค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามอุตสาหกรรมและเพศ

อุตสาหกรรม	ค่าจ้างและเงินเดือน					
	แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม (บาท/คน/เดือน)	10,526.0	10,735.0	10,278.0	4,088.0	4,434.0	3,538.0
1. เกษตรกรรมฯ	5,240.0	5,550.0	4,778.0	3,024.0	3,315.0	2,716.0
2. การประมง	6,599.0	6,737.0	5,314.0	4,550.0	4,693.0	3,511.0
3. การทำเหมืองแร่ฯ	12,538.0	13,264.0	6,229.0	4,793.0	4,793.0	0.0
4. การผลิต	8,479.0	9,154.0	7,834.0	4,343.0	5,228.0	3,440.0
5. การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	20,351.0	19,450.0	25,647.0	6,000.0	6,000.0	0.0
6. การก่อสร้าง	7,434.0	7,504.0	7,041.0	4,589.0	4,742.0	3,774.0
7. การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์	8,540.0	8,231.0	8,979.0	4,646.0	4,845.0	4,262.0

อุตสาหกรรม	ค่าจ้างและเงินเดือน					
	แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
8. โรงแรมและภัตตาคาร	6,710.0	7,956.0	5,947.0	4,699.0	4,539.0	4,756.0
9. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและคมนาคม	13,923.0	13,466.0	15,231.0	3,954.0	3,790.0	8,769.0
10. การเป็นตัวกลางทางการเงิน	21,788.0	24,417.0	19,654.0	15,142.0	16,190.0	11,901.0
11. กิจกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และกิจกรรมทางธุรกิจ	14,655.0	16,156.0	12,828.0	5,279.0	5,448.0	4,824.0
12. การบริหารราชการ	13,945.0	13,987.0	13,871.0	6,041.0	6,200.0	5,803.0
13. การศึกษา	18,906.0	20,151.0	18,051.0	5,455.0	6,201.0	4,964.0
14. งานด้านสุขภาพ	13,912.0	14,734.0	13,628.0	5,100.0	5,369.0	4,938.0
15. กิจกรรมด้านบริการชุมชน สังคมฯ	7,872.0	8,320.0	7,522.0	3,976.0	4,021.0	3,831.0
16. ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	5,405.0	6,692.0	5,149.0	3,428.0	3,265.0	3,444.0
17. องค์การระหว่างประเทศ	6,142.0	7,724.0	4,000.0	0.0	0.0	0.0

หมายเหตุ: ¹เป็นค่าจ้าง/เงินเดือนเฉพาะผู้ที่มิใช่สถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาลและลูกจ้างเอกชนเท่านั้น

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.1.9 แรงงานนอกระบบที่ได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน

การบาดเจ็บและอุบัติเหตุจากการทำงานของแรงงานนอกระบบ พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบ 24.1 ล้านคน เป็นผู้ที่ไม่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุมีจำนวน 20.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.4 และผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ มีจำนวน 3.5 ล้านคน หรือร้อยละ 14.6

สำหรับประเภทของการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ จะเห็นว่า ส่วนใหญ่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการถูกของมีคมบาดมากที่สุดมีถึง 2.2 ล้านคน หรือร้อยละ 9.3 รองลงมา คือ การพลัดตกหกล้ม มีจำนวน 4.9 แสนคน หรือร้อยละ 2.1 การได้รับอุบัติเหตุจากการชนและกระแทกจำนวน 3.1 แสนคน หรือร้อยละ 1.3 อุบัติเหตุภายในยานพาหนะ มีจำนวน 2.1 แสนคน หรือร้อยละ 0.9 ถูกไฟฟ้าน้ำร้อนลวก 1.3 แสนคน หรือร้อยละ 0.6 ได้รับสารเคมี 9.4 หมื่นคน หรือร้อยละ 0.4 ไฟฟ้าช็อตและอื่นๆ ร้อยละ 0.1 (ตารางที่ 3.9)

ตารางที่ 3.9: จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ และเพศ

การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ	แรงงานนอกระบบ					
	หน่วย: พันคน			หน่วย: ร้อยละ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม	24,133.7	13,000.9	11,132.9	100.0	100.0	100.0
ไม่เคยได้รับ	20,616.3	10,934.1	9,682.2	85.4	84.1	87.0
เคยได้รับ	3,517.4	2,066.8	1,450.7	14.6	15.9	13.0
1. พลัดตกหกล้ม	496.0	296.9	199.1	2.1	2.3	1.8
2. ของมีคมบาด/ทิ่มแทง	2,238.9	1,272.8	966.1	9.3	9.8	8.7

การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ	แรงงานนอกระบบ					
	หน่วย: พันคน			หน่วย: ร้อยละ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
3. ถูกไฟ/น้ำร้อนลวก	133.4	53.1	80.3	0.6	0.4	0.7
4. อุบัติเหตุจากยานพาหนะ	215.9	165.3	50.6	0.9	1.3	0.5
5. ไฟฟ้าช็อต	12.8	11.0	1.7	0.1	0.1	0.0
6. การชน/กระแทกโดยวัตถุทั้งแนวราบและแนวดิ่ง	305.9	201.5	104.4	1.3	1.6	0.9
7. ได้รับสารเคมี	94.2	56.4	37.8	0.4	0.4	0.3
8. อื่นๆ	20.4	9.7	10.7	0.1	0.1	0.1

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.1.10 วิธีการรักษาและการใช้สวัสดิการจ่ายค่ารักษาพยาบาลของแรงงานนอกระบบ

สำหรับวิธีการรักษาและการใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของแรงงานนอกระบบอันเหตุเกิดจากการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน แรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน จำนวน 3.5 ล้านคน โดยเป็นการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุเล็กน้อย ไม่ได้ไปรับการรักษา 2.4 ล้านคน หรือร้อยละ 69.6 ไปซื้อยาจากร้านขายยาและนำไปรักษาที่บ้าน 6.9 แสนคน หรือร้อยละ 19.5 ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุมากจำเป็นต้องไปรักษาพยาบาลต่อในสถานพยาบาลไม่เกิน 3 วัน จำนวน 2.7 แสนคน หรือร้อยละ 7.7 ส่วนผู้ที่ต้องไปรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลเกิน 3 วัน จำนวน 1.1 หมื่นคน หรือร้อยละ 3.1 สำหรับผู้ที่ต้องไปรับการรักษาพยาบาลเพราะสูญเสียอวัยวะบางส่วนมีจำนวน 3.5 พันคน หรือร้อยละ 0.1 (ตารางที่ 3.10)

ตารางที่ 3.10: จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามวิธีการรักษาของการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ และเพศ

วิธีการรักษาของการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุ	แรงงานนอกระบบ					
	หน่วย: พันคน			หน่วย: ร้อยละ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม	3,517.43	2,066.76	1,450.67	100	100	100
1. ไม่ได้ไปรับการรักษาพยาบาล	2,448.42	1,367.40	1,081.03	69.6	66.2	74.5
2. ซื้อยามากินเอง	685.10	424.44	260.66	19.5	20.5	18.0
3. รับการรักษาพยาบาลไม่เกิน 3 วัน	271.68	189.42	82.27	7.7	9.2	5.7
4. รับการรักษาพยาบาลเกิน 3 วัน	108.69	82.30	26.39	3.1	4.0	1.8
5. รับการรักษาพยาบาลเพราะสูญเสียอวัยวะบางส่วน	3.54	3.21	0.33	0.1	0.2	0.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

สำหรับแรงงานนอกระบบที่ได้รับอุบัติเหตุมาก ต้องไปรับการรักษาพยาบาลต่อในสถานพยาบาลส่วนใหญ่ใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน 2.4 แสนคน รองลงมาเป็นการจ่ายค่า

รักษาพยาบาลเอง จำนวน 7.3 หมื่นคน ใช้การประกันสุขภาพกับบริษัทประกันภัยเอกชน จำนวน 3.6 หมื่นคน ใช้สวัสดิการข้าราชการ/ข้าราชการบำนาญ/รัฐวิสาหกิจ จำนวน 1.1 หมื่นคน นายจ้างให้ จำนวน 2.4 พันคน ประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน จำนวน 7.2 พันคน บิดา/มารดา/ญาติจ่ายให้จำนวน 6.5 พันคน และอื่นๆ จำนวน 4.4 พันคน (ตารางที่ 3.11)

ตารางที่ 3.11: จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามการใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล และเพศ

การใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล	แรงงานนอกระบบ					
	หน่วย: พันคน			หน่วย: ร้อยละ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม	383.9	274.9	109.0	100.0	100.0	100.0
1. นายจ้าง	2.4	1.1	1.3	0.6	0.4	1.2
2. บิดา/มารดา/ญาติ/เพื่อน	6.5	6.0	0.6	1.7	2.2	0.5
3. จ่ายเอง	72.7	52.0	20.7	18.9	18.9	19.0
4. บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า	243.3	166.0	77.3	63.4	60.4	71.0
5. ประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน	7.2	7.0	0.2	1.9	2.5	0.1
6. สวัสดิการข้าราชการ/ ข้าราชการบำนาญ/ รัฐวิสาหกิจ	11.4	9.1	2.3	3.0	3.3	2.1
7. การประกันสุขภาพกับบริษัทประกันภัย	36.1	31.1	5.0	9.4	11.3	4.6
8. อื่นๆ	4.4	2.8	1.6	1.1	1.0	1.4

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.2 ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

จากการสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ ปี 2553 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ปัญหาของแรงงานนอกระบบ จะให้ความสนใจ 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ปัญหาจากการทำงาน (2) ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และ (3) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งจากผลการสำรวจพบว่า แรงงานนอกระบบ จำนวน 24.1 ล้านคน เป็นผู้มีปัญหา จำนวน 7.4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 30.6 และผู้ไม่มีปัญหาจากการทำงาน ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน จำนวน 16.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 69.4

3.2.1 แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากการทำงาน

จากการสำรวจ พบว่า แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากการทำงาน จำนวน 5.3 ล้านคน โดยปัญหาที่พบมากที่สุดคือ ค่าตอบแทนน้อย มีมากเป็นสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมดคือ ร้อยละ 48.5 (หรือจำนวน 2.6 ล้านคน) รองลงมา เป็นงานที่ทำไม่ได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ 21.5 ทำงานหนัก ร้อยละ 19 ไม่ได้รับสวัสดิการ ร้อยละ 6.2 ไม่มีวันหยุด ร้อยละ 1.8 ชั่วโมง ทำงานไม่ตรงกับเวลาปกติ ร้อยละ 1.3 ทำงานมากเกินไป ร้อยละ 0.9 และลาพักผ่อนไม่ได้ ร้อยละ 0.7 (ตารางที่ 3.12)

ตารางที่ 3.12: จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามปัญหาจากการทำงาน และเพศ

ปัญหาจากการทำงาน	แรงงานนอกระบบ					
	หน่วย: พันคน			หน่วย: ร้อยละ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม	5,284.1	3,013.2	2,270.9	100.0	100.0	100.0
1. ค่าตอบแทนน้อย	2,562.4	1,406.7	1,155.7	48.5	46.7	50.9
2. งานหนัก	1,003.8	548.1	455.6	19.0	18.2	20.1
3. ทำงานไม่ตรงเวลาปกติ	67.9	41.2	26.7	1.3	1.4	1.2
4. งานขาดความต่อเนื่อง	1,138.4	726.0	412.4	21.5	24.1	18.2
5. ชั่วโมงทำงานมากเกินไป	49.4	25.9	23.5	0.9	0.9	1.0
6. ไม่มีวันหยุด	94.5	56.0	38.4	1.8	1.9	1.7
7. ลาพักผ่อนไม่ได้	39.2	25.3	13.8	0.7	0.8	0.6
8. ไม่มีสวัสดิการ	328.7	184.0	144.7	6.2	6.1	6.4

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.2.2 แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน

แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน จำนวน 2.7 ล้านคน โดยปัญหาที่พบมากที่สุดคือ การได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ 63.7 รองลงมา ได้แก่ ทำงานกับเครื่องจักรและเครื่องมือที่เป็นอันตราย ร้อยละ 21.6 ได้รับอันตรายต่อระบบหูหรือระบบตา ร้อยละ 5.5 ทำงานในที่สูง ใต้น้ำ ใต้ดิน และอื่นๆ ร้อยละ 4.6 และ ร้อยละ 4.5 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.13)

ตารางที่ 3.13: จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และเพศ

ปัญหาจากความไม่ปลอดภัย ในการทำงาน	แรงงานนอกระบบ					
	หน่วย: พันคน			หน่วย: ร้อยละ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม	2,668.8	1,639.5	1,029.4	100.0	100.0	100.0
1. ได้รับสารเคมีเป็นพิษ	1,699.6	981.2	718.4	63.7	59.8	69.8
2. เครื่องจักรเครื่องมือที่เป็นอันตราย	575.9	398.7	177.3	21.6	24.3	17.2
3. ได้รับอันตรายต่อระบบหู/ระบบตา	147.2	89.9	57.3	5.5	5.5	5.6
4. ทำงานในที่สูง/ใต้น้ำ/ใต้ดิน	123.4	98.3	25.1	4.6	6.0	2.4
5. อื่นๆ	121.0	70.1	50.8	4.5	4.3	4.9

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.2.3 แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน

แรงงานนอกระบบที่มีปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน จำนวน 3.2 ล้านคน พบว่า ปัญหาที่พบมากที่สุด ได้แก่ อิริยาบถในการทำงาน (หมายถึง ท่าทางในการทำงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นเวลานานๆ ทำให้เกิดการอักเสบและผิดปกติของอวัยวะต่างๆ ในร่างกาย) ร้อยละ 37.9 รองลงมา ได้แก่ ฝุ่นละออง ควัน และกลิ่น ร้อยละ 21.1 แสงสว่างไม่เพียงพอ ร้อยละ 18.7 สถานที่ทำงานไม่สะอาด ร้อยละ 10.1 และอื่นๆ ร้อยละ 7.8 นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาเสียงดังในสถานที่ทำงาน สถานที่ทำงาน คับแคบ และอากาศภายในสถานที่ทำงานไม่ถ่ายเท ร้อยละ 1.8 ร้อยละ 1.7 และร้อยละ 0.8 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.14)

ตารางที่ 3.14: จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ จำแนกตามปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน และเพศ

ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน	แรงงานนอกระบบ					
	หน่วย: พันคน			หน่วย: ร้อยละ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
ยอดรวม	3,162.1	1,799.5	1,362.7	100.0	100.0	100.0
1. สถานที่ทำงานคับแคบ	54.4	21.1	33.3	1.7	1.2	2.4
2. สถานที่ทำงานไม่สะอาด	319.8	180.8	138.9	10.1	10.0	10.2
3. สถานที่ทำงานอากาศไม่ถ่ายเท	24.3	12.9	11.4	0.8	0.7	0.8
4. อิริยาบถในการทำงาน	1,198.8	644.0	554.7	37.9	35.8	40.7
5. ฝุ่นละออง ควัน กลิ่น	668.8	414.6	254.2	21.1	23.0	18.7
6. เสียงดัง	56.7	40.4	16.4	1.8	2.2	1.2
7. แสงสว่างไม่เพียงพอ	591.5	338.8	252.7	18.7	18.8	18.5
8. อื่นๆ	245.4	146.3	99.2	7.8	8.1	7.3

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.2.4 สรุปสภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบ

1. ไม่เป็นที่รับรู้ของสังคม (invisible) เนื่องจากสังคมไทยขาดระบบข้อมูลของแรงงานนอกระบบ ทำให้แรงงานเหล่านี้เข้าข่าย “ไม่มีตัวตน” ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้มีเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม มีรายได้ไม่แน่นอน ขาดการคุ้มครองทั้งทางด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคม ต้องเผชิญความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรงและบ่อยครั้งกว่าแรงงานในระบบ ในขณะที่มีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงน้อยที่สุด

2. ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากกฎหมายสำคัญๆ ด้านแรงงานคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และกฎหมาย

ฉบับอื่นๆ ที่มีอยู่ล้วนแต่ครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบ แรงงานนอกระบบจึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเหล่านี้ แม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 แต่กระบวนการออกกฎหมายรองรับพระราชบัญญัติยังมีความล่าช้า และกระบวนการบังคับใช้ยังไม่ชัดเจน

3. ค่าตอบแทนไม่เป็นธรรมและรายได้ไม่แน่นอน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าแรงขั้นต่ำ และมีรายได้ไม่แน่นอน แม้จะทำงานในลักษณะและมีคุณค่าเดียวกันกับที่ผลิตอยู่ในโรงงานก็ตาม เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจาก พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และขาดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองค่าแรงของตน

4. งานไม่ต่อเนื่อง ไม่สม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับสภาวะการขาย การตลาดของสินค้า หรือสถานการณ์ของสังคม ทำให้ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ไม่สามารถวางแผนการผลิตและแผนการทำงานได้

5. เข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับปัจจุบันยกเว้นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ทำให้ผู้ทำการผลิตขาดหลักประกันที่จำเป็นในการดำรงชีวิตที่ผู้ใช้แรงงานในระบบได้รับ ไม่ว่าจะเป็น กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน

6. เข้าไม่ถึงทรัพยากรและการสนับสนุนจากรัฐ จึงเป็นเหตุให้ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะฝีมือ การเข้าถึงแหล่งทุน รวมทั้งการได้รับบริการด้านสาธารณสุขที่เหมาะสม

7. ไม่มีองค์กร ไม่มีตัวแทน ไม่มีอำนาจต่อรอง ลักษณะการทำงานของแรงงานนอกระบบมักจะกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปจึงขาดการรวมกลุ่ม หรือแม้จะมีการรวมกลุ่มก็เป็นกลุ่มขนาดเล็ก ประกอบกับการไม่เข้าใจในเรื่องสิทธิของตนเองในฐานะแรงงาน จึงไม่มีอำนาจในการต่อรองทั้งกับนายจ้าง หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

8. มีปัญหาสุขภาพและสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งมีความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย จึงทำให้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสุขภาพ และความเสี่ยงจากอุบัติเหตุในการทำงาน

3.3 แนวโน้มโครงสร้างแรงงานนอกระบบในปี 2555-2559

การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิตของประเทศ และเป็นอยู่ของแรงงานนอกระบบเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร โดยเฉพาะคนในวัยทำงาน มีผลทางตรงต่อจำนวนแรงงานและโครงสร้างอายุของแรงงานในตลาดแรงงาน โดยการศึกษานี้ได้คาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอุตสาหกรรมที่สำคัญและแยกประเภทแรงงานนอกระบบตามเพศชาย หญิง และกลุ่มอายุ เพื่อเพิ่มความเข้าใจในเรื่องโครงสร้างกำลังแรงงานที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบทั้งประเทศในช่วงระหว่างปี 2555-2559 จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เข้าใจโครงสร้างตลาดแรงงานนอกระบบและความสัมพันธ์กับแรงงานในระบบ

2) เตรียมมาตรการในการดูแลแรงงานนอกระบบที่เหมาะสม 3) เตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงแรงงานนอกระบบในบางอุตสาหกรรม

นอกจากนี้แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มแรงงานจำนวนมากที่สุดของประเทศ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2553 พบว่ามีจำนวนกว่า 24.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 62.4 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศและด้วยความเป็นคนกลุ่มใหญ่ จึงเปรียบเสมือนฟันเฟืองหลักอีกตัวหนึ่งในการกระจายรายได้และขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงกลับพบว่าแรงงานเหล่านี้มักได้รับความคุ้มครองทั้งด้านสวัสดิการ รายได้ และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนไม่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ จากจุดนี้จึงได้มีความพยายามผลักดันประเด็นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ประเด็นแรงงานนอกระบบนอกจากจะถูกบรรจุไว้ในแผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2550-2554 และถูกกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 แล้ว ประเด็นของแรงงานนอกระบบยังถูกหยิบยกมาเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลจากนโยบายที่ชัดเจนนำมาสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมโดยในทางปฏิบัติกระทรวงแรงงานได้ขับเคลื่อนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 รวมทั้งได้มีความมุ่งหมายที่จะผลักดันให้มีการจัดทำทะเบียนแรงงานนอกระบบ ภายใต้โครงการศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ ซึ่งคาดหวังให้มีฐานข้อมูลลงลึกถึงระดับบุคคลที่สำคัญ คือ ความพยายามในการขยายความคุ้มครองด้านประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ ตามกฎหมายประกันสังคม มาตรา 40 (การผลักดันให้รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบ) ความคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นในครั้งนี้ มุ่งหวังให้แรงงานนอกระบบทุกคนกว่า 24.1 ล้านคน รวมไปถึงแรงงานในภาคเกษตรกรรม ชาวไร่ ชาวนา ชาวสวน ตลอดจนผู้ประกอบการอาชีพอิสระซึ่งอยู่นอกระบบ ได้เข้ามาสู่ระบบประกันสังคม เมื่อแรงงานนอกระบบได้รับสวัสดิการที่ดีจึงจะทำให้ประเทศสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างมั่นคง

3.3.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การคาดการณ์แรงงานนอกระบบ ปี 2555-2559 นำข้อมูลมาจาก 2 แหล่ง คือ 1) ข้อมูลแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ และอุตสาหกรรมที่สำคัญ จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ (Informal Employed Survey) ปี 2548-2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ 2) ข้อมูลประมาณการประชากร ปี 2555-2559 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการปรับตัวของโครงสร้างตลาดแรงงานนอกระบบในช่วงที่ผ่านมาและเพื่อสร้างแบบจำลองในการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบในอนาคต ส่วนข้อมูลประมาณการประชากรนำมาใช้ปรับฐานข้อมูลในแบบจำลองให้สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรในประเทศในอนาคต

สถิติเชิงพรรณนาของข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบที่นำมาใช้ในการศึกษานี้แสดงในตารางที่ 3.15 ดังนี้

ตารางที่ 3.15: สถิติเชิงพรรณนาของข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2548-2553

ปีการสำรวจ	จำนวนข้อมูล ที่สำรวจ	จำนวนแรงงาน นอกระบบ	อายุมัธยฐาน แรงงานนอกระบบ	สัดส่วนแรงงาน นอกระบบ เพศหญิง (ร้อยละ)
2548	208,952	22,536,462	41	47.1
2549	216,016	21,818,153	41	45.3
2550	219,538	23,280,670	44	46.6
2551	225,406	24,105,706	42	46.1
2553	220,704	24,317,782	42	45.7

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553

3.3.2 วิธีการศึกษา

โครงสร้างกำลังแรงงานนอกระบบหรือจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งประเทศ จำแนกตามเพศ กลุ่มอายุ และอุตสาหกรรมที่สำคัญ (LF) สามารถคำนวณได้โดยอาศัยข้อมูลจากจำนวนประชากร (POP) และอัตราส่วนการเข้าร่วมในกำลังแรงงานของแรงงานนอกระบบ (LFPR) ดังนี้

$$LF(a, s, t) = POP(a, s, t) * LFPR(a, s, t)$$

โดยที่

LF คือ จำนวนแรงงานนอกระบบทั้งประเทศ

POP คือ จำนวนประชากร

LFPR คือ อัตราส่วนการเข้าร่วมในกำลังแรงงานซึ่งแยกตามอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม สาขาการผลิต สาขาการขนส่งและขายปลีก สาขาโรงแรมและภัตตาคาร สาขาการก่อสร้าง สาขาการขนส่ง สาขาการศึกษา สาขาบริการชุมชนสังคม และสาขาอื่นๆ²

a คือ กลุ่มอายุของแรงงานที่เริ่มจาก 15-29, 20-24,, 70 ปีขึ้นไป

s คือ เพศของแรงงานได้แก่ หญิงหรือชาย

t คือ ปีที่ทำการคาดการณ์กำลังแรงงาน (พ.ศ. 2555-2559)

ซึ่งข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบได้นิยามการเข้าร่วมในกำลังแรงงานทั้งหมดโดยอาศัยสถานภาพเป็นหลัก ร่วมกับการใช้สถานภาพการทำงาน การเป็นลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว การเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่

² สาขาอื่นๆ คือ สาขาการประมง สาขาเหมืองแร่และเหมืองหิน สาขาการไฟฟ้าก๊าซและประปา สาขาการเป็นตัวกลางทางการเงิน สาขากิจการด้านอสังหาริมทรัพย์ สาขาการบริหารประเทศ สาขาทางด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์ สาขากิจกรรมด้านการบริการชุมชน สาขาลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล

และครูโรงเรียนเอกชน การเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคม การทำงานอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 3 เดือน นอกจากนี้ได้นิยามจำนวนแรงงานนอกระบบจากสถานภาพที่ไม่รวมลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างชั่วคราวในสถานภาพการทำงาน การเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคม การทำงานอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 3 เดือน³

การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2555-2559⁴ อาศัยวิธีการ 3 วิธีดังนี้

(1) Linear trend: อัตราส่วนการเข้าร่วมในกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ เพศ และอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงเชิงเส้นตรงกับเวลา

(2) Log-linear trend: อัตราส่วนการเข้าร่วมในกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ เพศ และอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงเชิงลอการิทึม

(3) No trend: อัตราส่วนการเข้าร่วมในกำลังแรงงานตามกลุ่มอายุ เพศ และอุตสาหกรรมไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ซึ่งรายละเอียดเป็นดังต่อไปนี้

(1) Linear trend

วิธีการนี้อาศัยหลักการว่าอัตราส่วนการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (Labor Force Participation Rate, LFPR) ของแรงงานในกลุ่มอายุต่างๆ มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปเป็นเส้นตรงตามเวลา ตามความสัมพันธ์ดังนี้

$$LFPR(a,s,f,i,t) = \alpha + \beta t$$

โดยที่

LFPR คือ อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน

a คือ กลุ่มอายุ

s คือ เพศ (ชายและหญิง)

f คือ ประเภทของแรงงาน (แรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบ)

i คือ ประเภทสาขาอุตสาหกรรม

t คือ เวลา (ปี พ.ศ.)

α คือ ค่าคงที่

β คือ ค่าสัมประสิทธิ์

³ อ้างอิงจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2548-2553, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

⁴ ตัวเลขผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานตามกลุ่มอุตสาหกรรมที่สำคัญแสดงในภาคผนวก ก

โดยเมื่อเวลาเปลี่ยนไป 1 ปี LFPR ของแรงงานกลุ่มหนึ่งจะเปลี่ยนไปเท่ากับ β อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาการจัดเก็บข้อมูลที่มีเพียง 5 ปี (พ.ศ. 2548-2553) จึงไม่สามารถคำนวณสมการถดถอยเมื่อคำนวณค่า β ในแต่ละกลุ่มประเภทของแรงงานได้ ดังนั้นจึงกำหนดให้แรงงานมีการเปลี่ยนแปลง

$$LFPR(a,s,f,i,t+1) = LFPR(a,s,f,i,t) + \Delta LFPR(a,s,f,i)$$

โดย $\Delta LFPR(a,s,f,i)$ คือ การเปลี่ยนแปลงที่คงที่ในแต่ละปีสำหรับแรงงานในกลุ่มต่างๆ คำนวณโดย

$$MIN \begin{cases} LFPR(a,s,f,i,t_{2553}) - LFPR(a,s,f,i,t_{2551}) \\ LFPR(a,s,f,i,t_{2553}) - LFPR(a,s,f,i,t_{2550}) \end{cases}$$

ซึ่งค่าน้อยที่สุดระหว่างผลต่างของ LFPR ระหว่าง 2 ค่า เพื่อลดความผันผวนของผลการคาดการณ์

(2) Log-linear trend

วิธีการนี้คล้ายกับ Linear trend แต่แตกต่างกันที่ กำหนดให้ LFPR มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงเป็น Logarithmic function

$$\ln(LFPR(a,s,f,i,t)) = \delta + \gamma t$$

โดยค่า $\ln(LFPR)$ ของแรงงานกลุ่มหนึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในปีถัดไปมีค่าเท่ากับ γ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูลจึงใช้วิธีดังนี้

$$\ln(LFPR(a,s,f,i,t+1)) = \ln(LFPR(a,s,f,i,t)) + \Delta \ln(LFPR(a,s,f,i))$$

โดย $\Delta \ln(LFPR(a,s,f,i))$ คือ ค่าการเปลี่ยนแปลงที่คงที่ สำหรับแรงงานในกลุ่มต่างๆ โดยคำนวณจากค่าต่ำสุดระหว่าง

$$MIN \begin{cases} \ln(LFPR(a,s,f,i,t_{2553})) - \ln(LFPR(a,s,f,i,t_{2551})) \\ \ln(LFPR(a,s,f,i,t_{2553})) - \ln(LFPR(a,s,f,i,t_{2550})) \end{cases}$$

ซึ่งเมื่อได้ค่า $\ln(LFPR)$ ของแรงงานตามกลุ่มต่างๆ แล้ว เราสามารถคำนวณค่า LFPR โดยการใส่ค่า exponential เพื่อถอดค่า Log ออก

(3) No trend

วิธีการนี้ กำหนดให้ LFPR ของแรงงานตามกลุ่มอายุต่างๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในช่วงเวลาที่ศึกษา

$$LFPR(a,s,f,i,t+1) = LFPR(a,s,f,i,t)$$

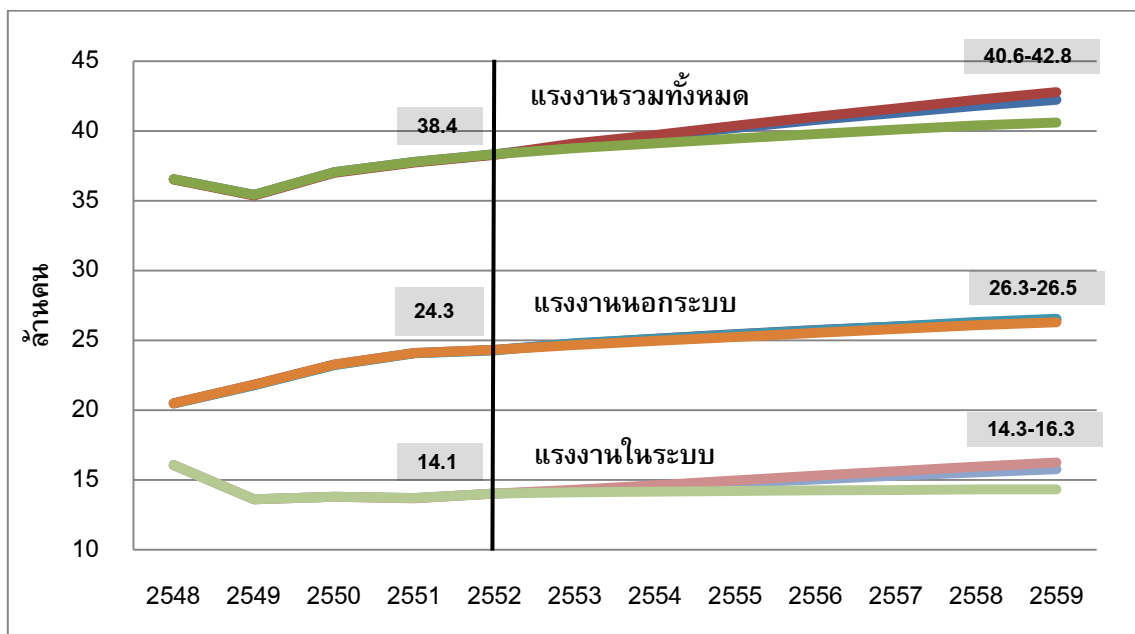
3.3.3 ผลการศึกษา

1. ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบภาพรวม

1.1 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานที่ราชอาณาจักร

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานที่ราชอาณาจักร พบว่า แรงงานทั้งระบบมีแนวโน้มที่อาจจะเพิ่มขึ้นราว 2-4 ล้านคนในปี 2559 เทียบกับปี 2553 โดยแรงงานนอกระบบคาดว่าจะเพิ่มขึ้นจาก 24.3 ล้านคนในปี 2553 เป็น 26.3-26.5 ล้านคนในปี 2559 ส่วนแรงงานในระบบคาดว่าจะเติบโตจาก 14.0 ล้านคนในปี 2553 เป็น 14.3-16.3 ล้านคนในปี 2559 (ภาพที่ 3.4)

ภาพที่ 3.4: การคาดการณ์จำนวนแรงงานที่ราชอาณาจักร ปี 2548-2559



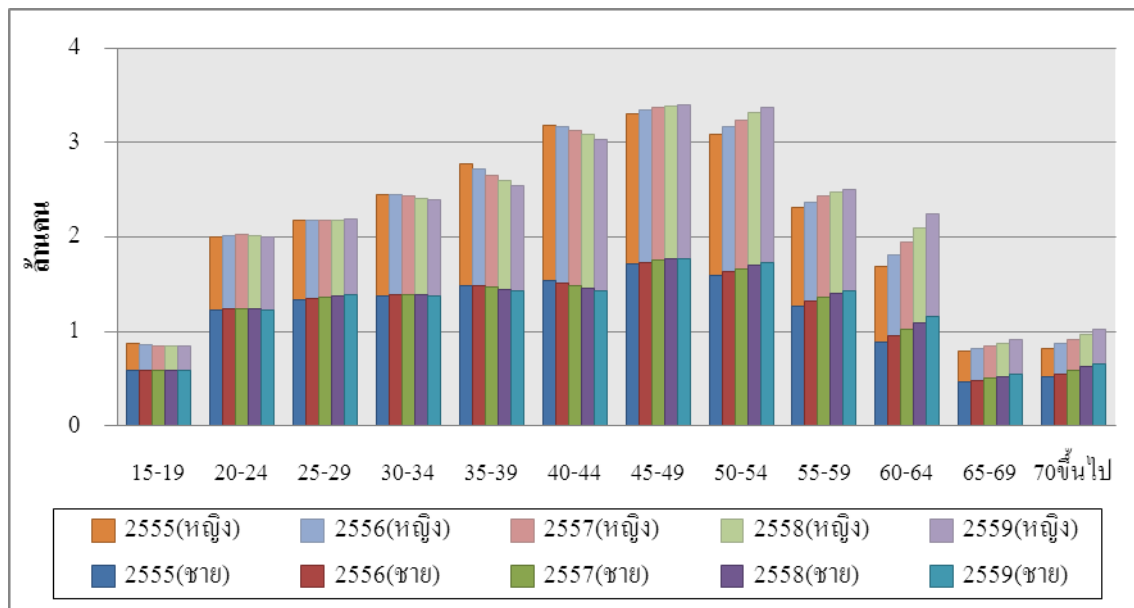
1.2 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ แยกตามเพศชายและเพศหญิง พบว่า โดยรวมแล้วแรงงานนอกระบบมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามกลุ่มอายุช่วง 15-49 ปี กล่าวคือ ในช่วงปีที่คาดการณ์นี้ แรงงานนอกระบบกลุ่มอายุ 15-19 ปี มีจำนวนไม่ถึง 1 ล้านคนและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเกือบ 3.5 ล้านคน ในกลุ่มอายุ 45-49 ปี ก่อนที่จะลดจำนวนลงเมื่ออายุมากขึ้น

ผลการคาดการณ์พบความแตกต่างระหว่างแรงงานนอกระบบหญิงและชายในแต่ละกลุ่มอายุ กล่าวคือ จำนวนแรงงานหญิงมีน้อยกว่าแรงงานชายอย่างเด่นชัดในช่วงกลุ่มอายุ 15-19 ปี แต่จำนวนแรงงานหญิงได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในกลุ่มแรงงานที่มีอายุมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานกลุ่มอายุ 40-49 ปี ที่มีสัดส่วนแรงงานหญิงเท่ากับแรงงานชาย (ภาพที่ 3.5)

ผลการศึกษาพบการเปลี่ยนแปลงแรงงานเพศหญิงและชายตามกลุ่มอายุในช่วงระหว่างปี 2555-2559 อย่างน่าสนใจ เช่น แรงงานกลุ่มอายุ 35-44 ปี คาดว่าจะมีจำนวนลดลงเล็กน้อยระหว่างปีที่คาดการณ์ ในทางกลับกันการศึกษานี้คาดว่า แรงงานกลุ่มอายุ 45 ปีขึ้นไปจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบหญิงที่คาดว่าจะเป็แรงงานสูงอายุที่เพิ่มอย่างรวดเร็วกว่าแรงงานชาย

ภาพที่ 3.5: การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ แบบจำลองที่ 1 ปี 2548-2559*

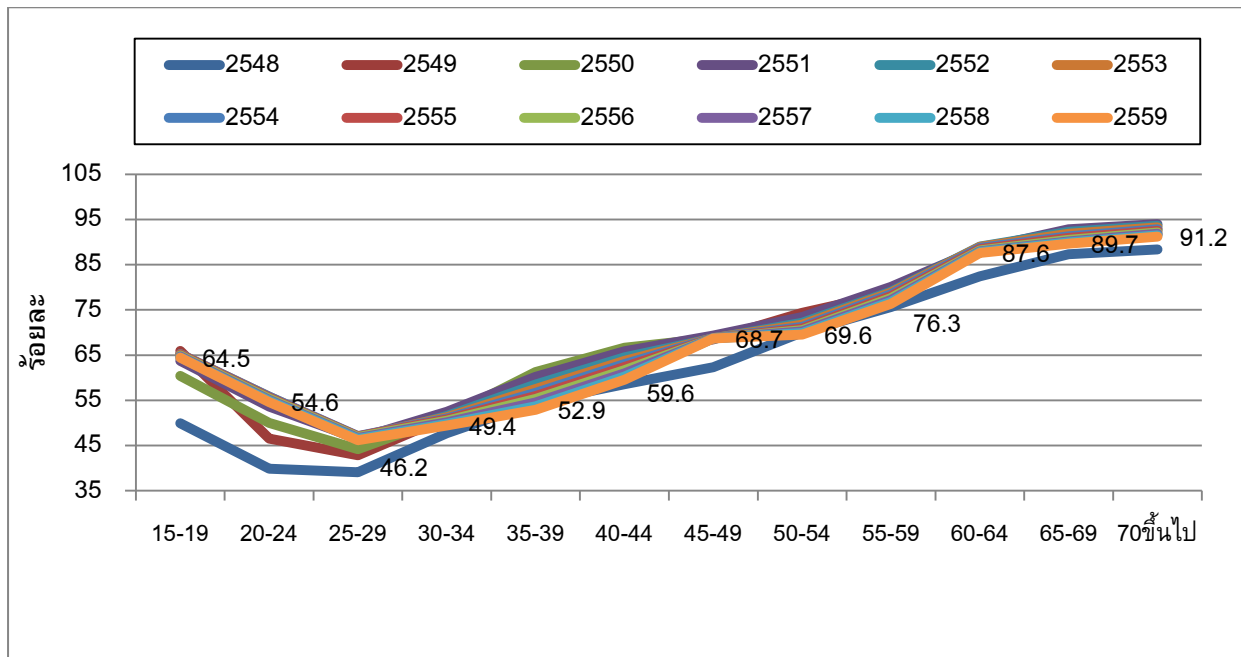


หมายเหตุ: *ผลการคาดการณ์แรงงานนอกระบบตามกลุ่มอายุและเพศสำหรับแบบจำลอง 2 และ 3 แสดงในภาคผนวก

1.3 สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานทั้งหมด จำแนกตามกลุ่มอายุ

สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานทั้งหมดจำแนกตามกลุ่มอายุโดยรวมมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงปี 2555-2559 ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานทั้งหมดคาดว่าจะสูงถึงเกือบร้อยละ 65 สำหรับกลุ่มอายุ 15-19 ปี ในปี 2559 แต่คาดว่าจะลดลงและถึงจุดต่ำสุดในกลุ่มอายุ 25-29 ปี ที่ประมาณร้อยละ 46 ก่อนที่สัดส่วนแรงงานนอกระบบจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเกินร้อยละ 90 ในกลุ่มอายุ 70 ปีขึ้นไป (ภาพที่ 3.6)

ภาพที่ 3.6: สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานทั้งหมดจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2548-2559



2. ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบตามอุตสาหกรรมที่สำคัญ

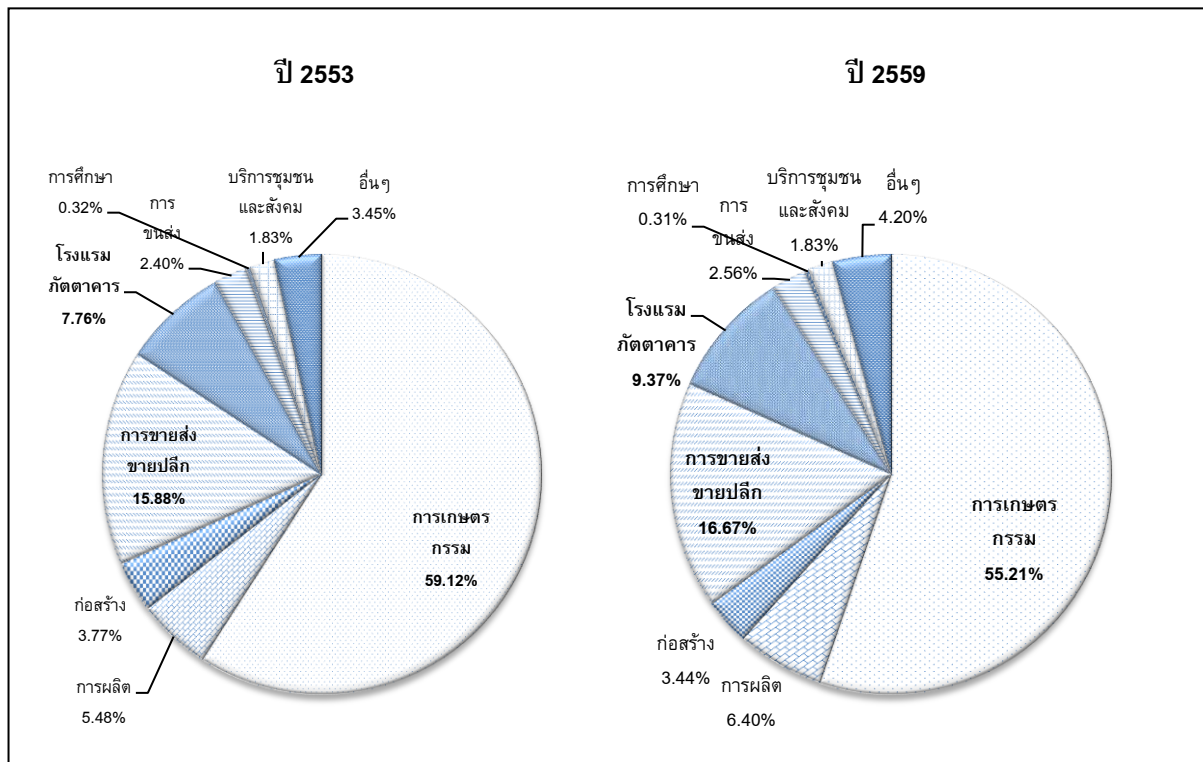
2.1 สัดส่วนแรงงานนอกระบบตามอุตสาหกรรมที่สำคัญทั้งหมด

สัดส่วนแรงงานนอกระบบตามอุตสาหกรรมที่สำคัญได้แสดงในแผนภาพที่ 3.7 ผลการศึกษา พบว่า สัดส่วนแรงงานนอกระบบมากที่สุดในภาคการเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 59.1 ในปี 2553 แต่คาดว่าจะลดลงเป็นร้อยละ 55.2 ในปี 2559 รองลงมาคือสาขาการขายส่งขายปลีก คิดเป็นร้อยละ 15.9 ในปี 2553 แต่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16.7 ในปี 2559 และสาขาโรงแรม ภัตตาคาร คิดเป็นร้อยละ 7.8 ในปี 2553 คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.4 ในปี 2559 ตามลำดับ

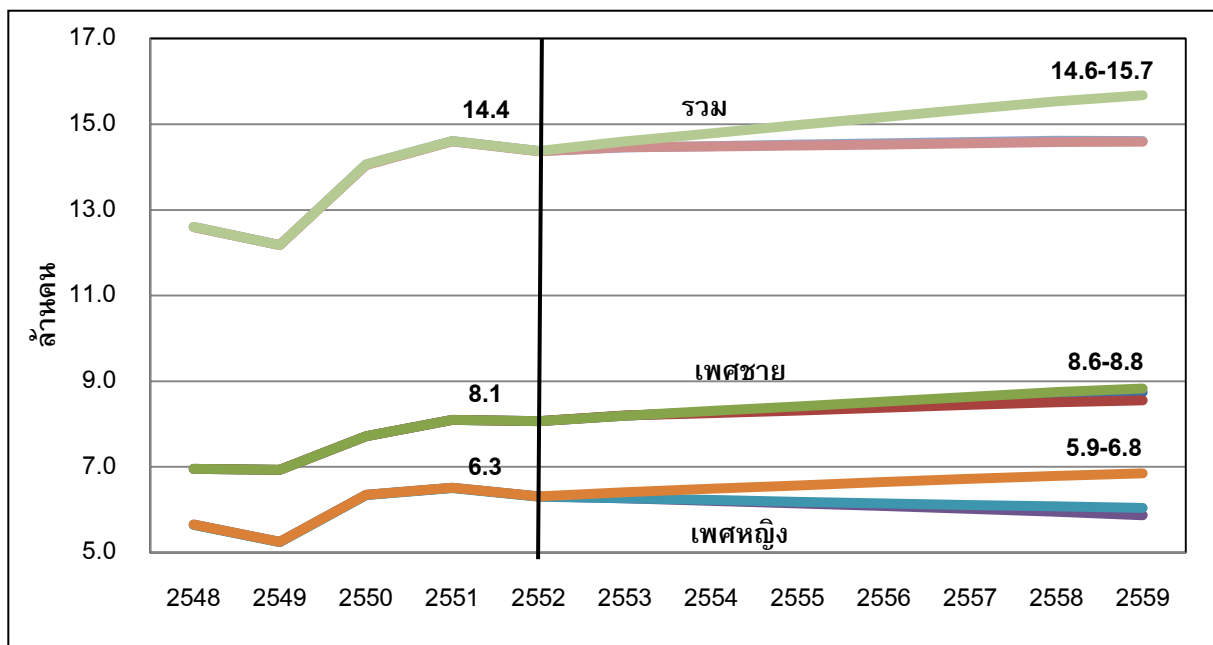
2.2 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรม

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรม พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้น จากประมาณ 14.4 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 14.6-15.7 ล้านคน ในปี 2559 ส่วนของจำนวนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมเพศชายมีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 8.1 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 8.6-8.8 ล้านคน ในปี 2559 และในส่วน of จำนวนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมเพศหญิงมีแนวโน้มลดลงหรือเพิ่มขึ้นจากประมาณ 6.3 ล้านคน ในปี 2553 เป็น 5.9-6.8 ล้านคน ในปี 2559 (ภาพที่ 3.8)

ภาพที่ 3.7: สัดส่วนแรงงานนอกระบบตามอุตสาหกรรมที่สำคัญ



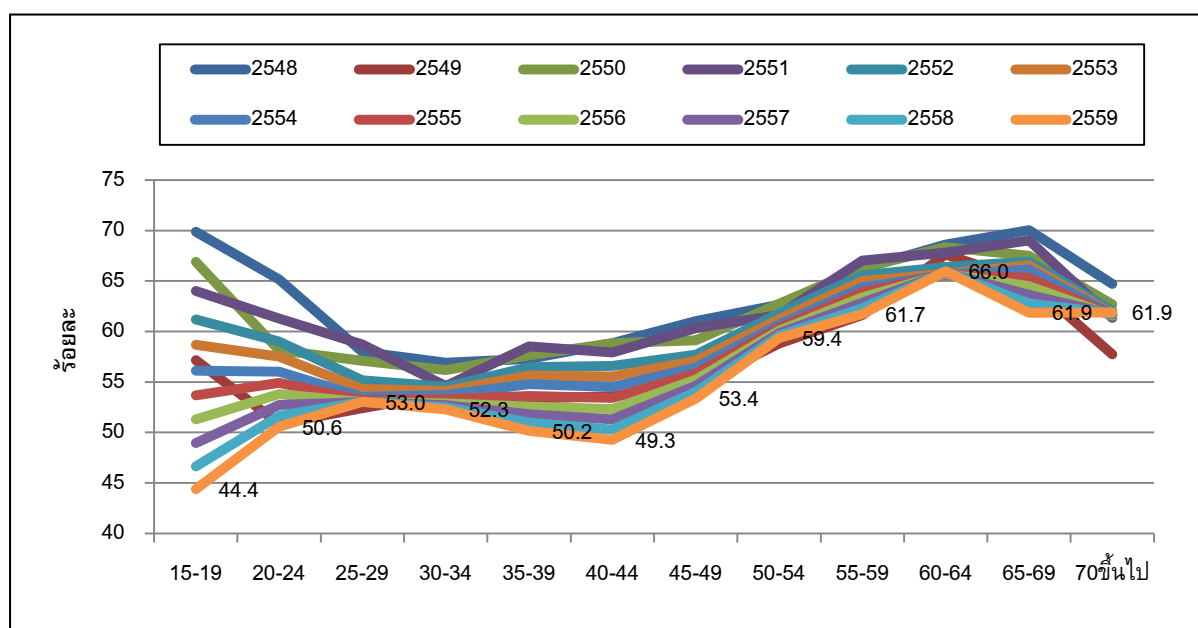
ภาพที่ 3.8: การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรม ปี 2548-2559



แรงงานภาคการเกษตรกรรมมีความสำคัญเนื่องจากมีปริมาณมากจึงแสดงผลการศึกษารายอายุด้วย ผลการศึกษาสัดส่วนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมต่อแรงงานนอกระบบทั้งหมดจำแนกตามกลุ่มอายุโดยรวม พบว่า ในกลุ่มอายุ 15-19 ปี มีสัดส่วนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมลดลง กล่าวคือ จากประมาณร้อยละ 70 ในปี 2548 ลดลงเป็นร้อยละ 40 ในปี 2559 อาจเป็น

เพราะแรงงานเคลื่อนย้ายจากภาคการเกษตรกรรมไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น สัดส่วนเพิ่มขึ้นตามอายุอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าสัดส่วนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมในช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ คือราว 3 ใน 5 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่อธิบายการมีส่วนร่วมกำลังแรงงานของผู้สูงอายุที่ทำงานภาคการเกษตรกรรมเป็นหลัก (ภาพที่ 3.9)

**ภาพที่ 3.9: สัดส่วนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมต่อแรงงานนอกระบบทั้งหมด
จำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2548-2559**



2.3 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งชายปลีก

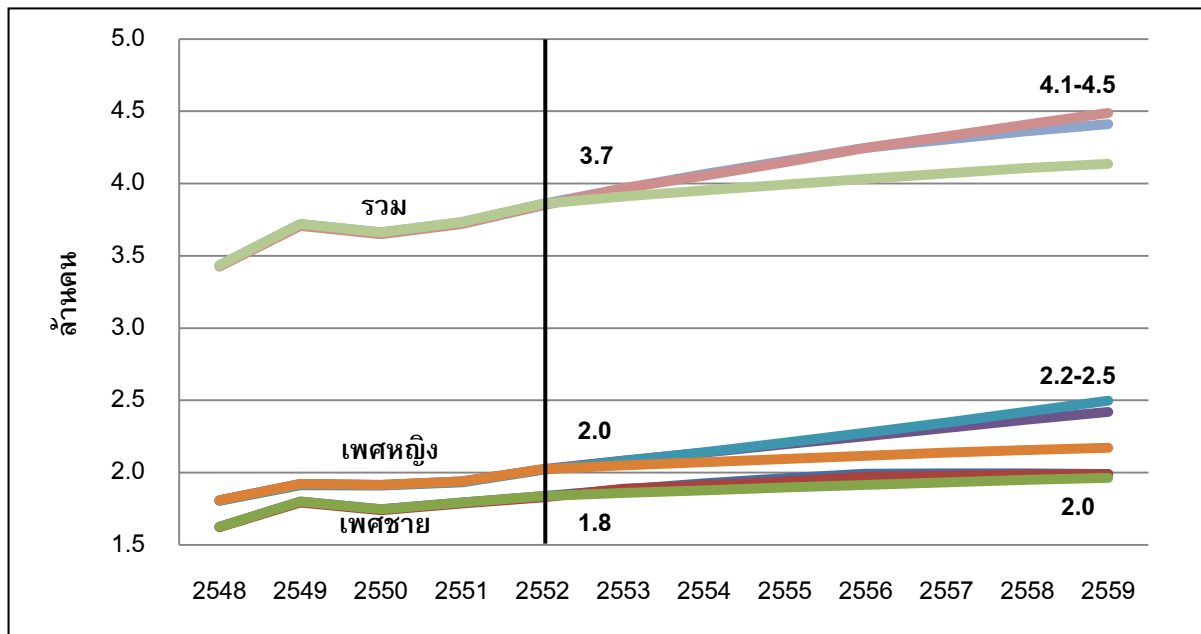
ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งชายปลีก พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งชายปลีกทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 3.7 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มเป็นประมาณ 4.1-4.5 ล้านคน ในปี 2559 แรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งชายปลีกประกอบด้วยแรงงานชายน้อยกว่าแรงงานหญิงเล็กน้อย จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งชายปลีกเพศชายมีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 1.8 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มเป็นประมาณ 2.0 ล้านคน ในปี 2559 และในส่วนของจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งชายปลีกเพศหญิงมีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 2.0 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มเป็น 2.2-2.5 ล้านคน ในปี 2559 (ภาพที่ 3.10)

2.4 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการโรงแรมและภัตตาคาร

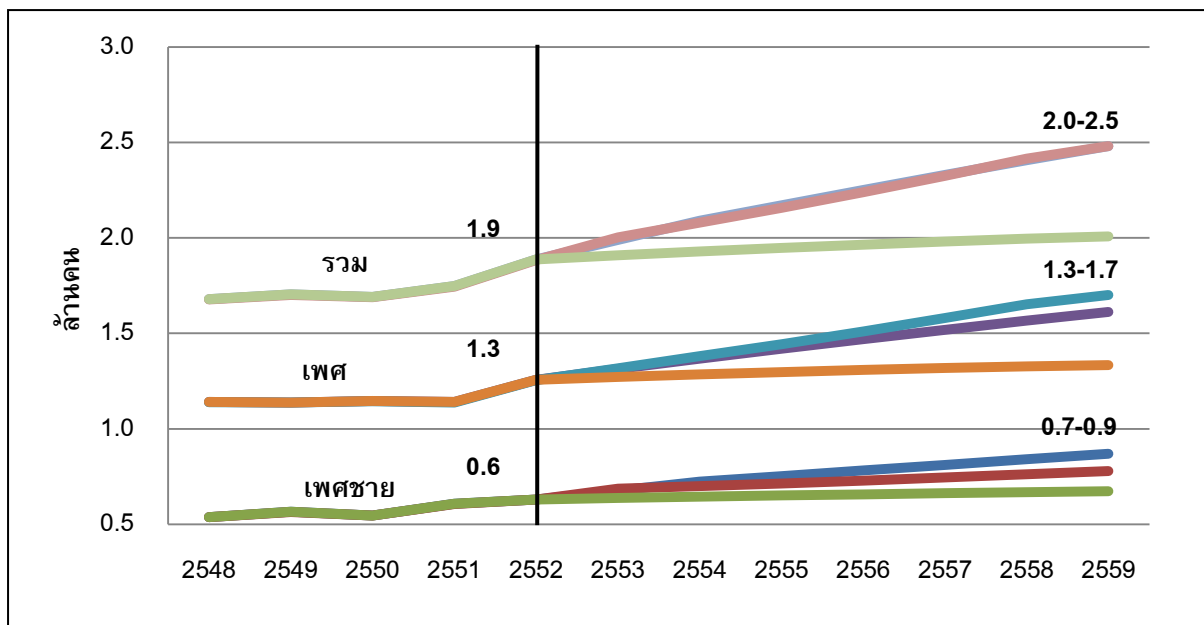
ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการโรงแรมและภัตตาคาร พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการโรงแรมและภัตตาคารทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 1.9 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มเป็นประมาณ 2.0-2.5 ล้านคน ในปี 2559 ส่วนของจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการโรงแรมและภัตตาคารเพศชายมีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อยจากประมาณ 0.6 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มเป็น 0.7-0.9 ล้านคน ในปี 2559 และจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการโรงแรมและภัตตาคารเพศหญิง

มีแนวโน้มคงที่หรือสูงขึ้นจากประมาณ 1.3 ล้านคน ในปี 2553 เป็น 1.3-1.7 ล้านคน ในปี 2559 เป็นที่น่าสังเกตว่าแรงงานนอกระบบเพศชายมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานนอกระบบเพศหญิงในสาขาโรงแรมและภัตตาคารกว่ากึ่งหนึ่ง (ภาพที่ 3.11)

ภาพที่ 3.10: การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขายส่งขายปลีก ปี 2548-2559



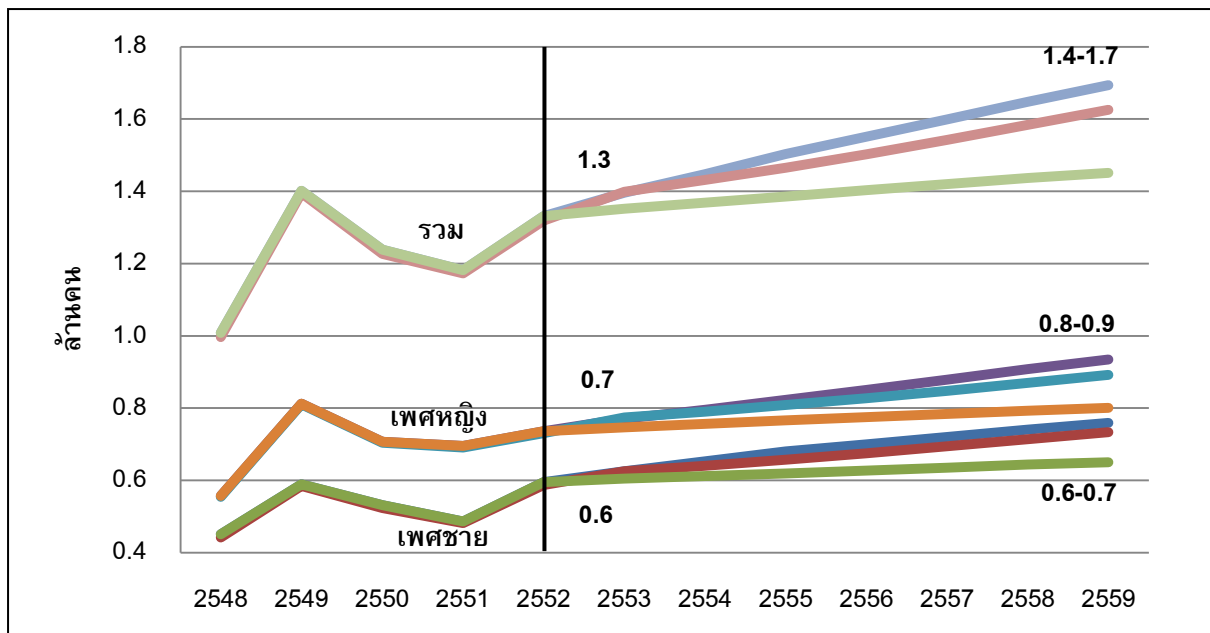
ภาพที่ 3.11: การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการโรงแรมและภัตตาคาร ปี 2548-2559



2.5 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการผลิต

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการผลิต พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการผลิตทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้น จากประมาณ 1.3 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1.4-1.7 ล้านคน ในปี 2559 ส่วนของจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการผลิตเพศชายมีแนวโน้มคงที่หรือสูงขึ้นจากประมาณ 0.6 ล้านคน ในปี 2553 เป็น 0.6-0.7 ล้านคน ในปี 2559 และในส่วนของการจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการผลิตเพศหญิงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากประมาณ 0.7 ล้านคน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 0.8-0.9 ล้านคน ในปี 2559 (ภาพที่ 3.12)

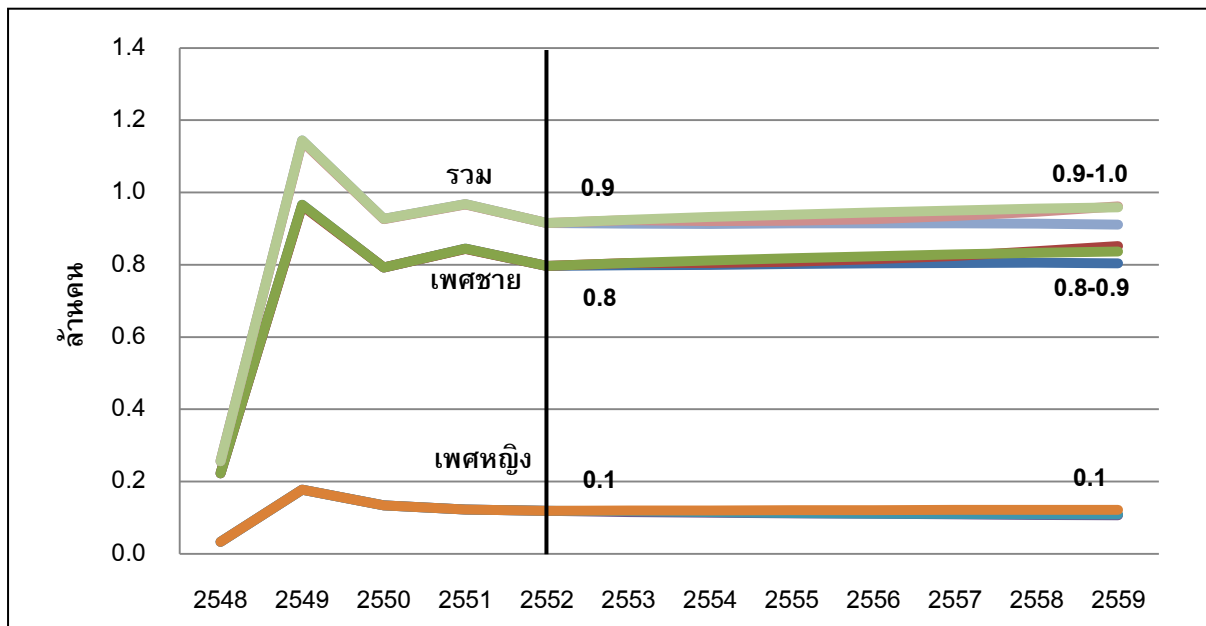
ภาพที่ 3.12: การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการผลิต ปี 2548-2559



2.6 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการก่อสร้าง

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการก่อสร้าง พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการก่อสร้างทั้งหมด มีแนวโน้มค่อนข้างคงที่หรือสูงขึ้นเพียงเล็กน้อยจากประมาณ 0.9 ล้านคน ในปี 2553 เป็นประมาณ 0.9-1.0 ล้านคน ในปี 2559 แรงงานส่วนมากในสาขานี้เป็นแรงงานชาย จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการก่อสร้างเพศชายมีแนวโน้มคงที่หรือสูงขึ้นเล็กน้อยจากประมาณ 0.8 ล้านคน ในปี 2553 เป็น 0.8-0.9 ล้านคน ในปี 2559 และในส่วนของการจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการก่อสร้างเพศหญิงมีแนวโน้มคงที่ที่ประมาณ 0.1 ล้านคน ในปี 2553-2559 (ภาพที่ 3.13)

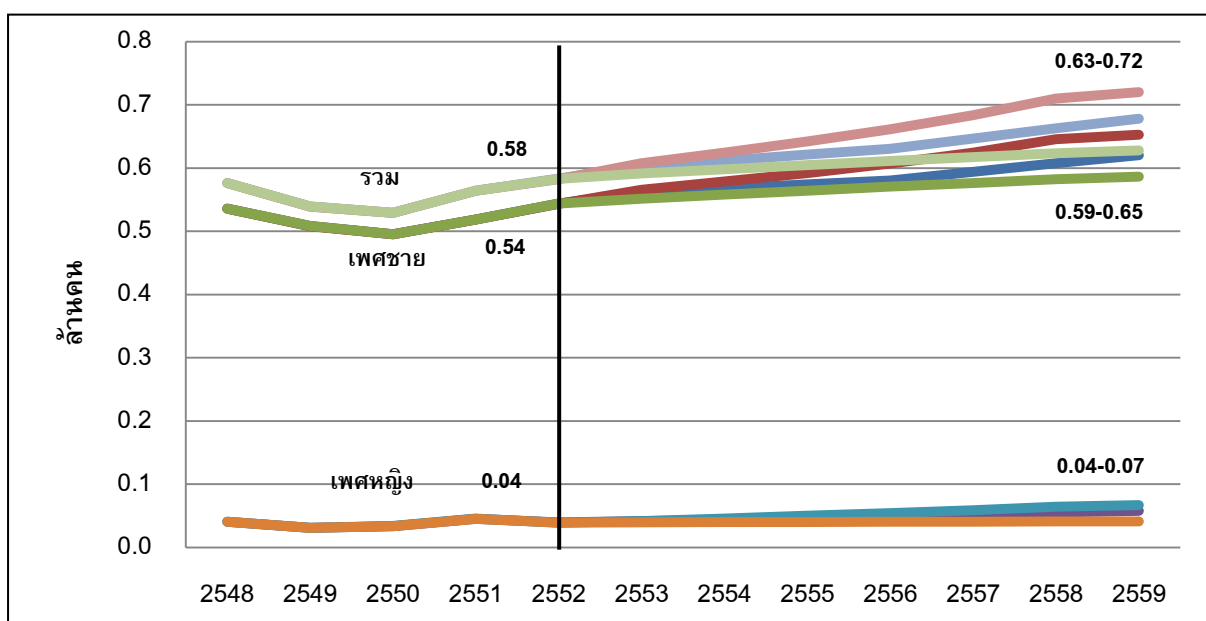
ภาพที่ 3.13: การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการก่อสร้าง ปี 2548-2559



2.7 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่ง

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่ง พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 5.8 แสนคน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 6.3-7.2 แสนคน ในปี 2559 ส่วนของจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งเพศชายมีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 5.4 แสนคน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 5.9-6.5 แสนคน ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่งเพศหญิงมีจำนวนน้อยมาก และมีแนวโน้มคงที่หรือสูงขึ้นจากประมาณ 4 หมื่นคน ในปี 2553 เป็น 4-7 หมื่นคน ในปี 2559 (ภาพที่ 3.14)

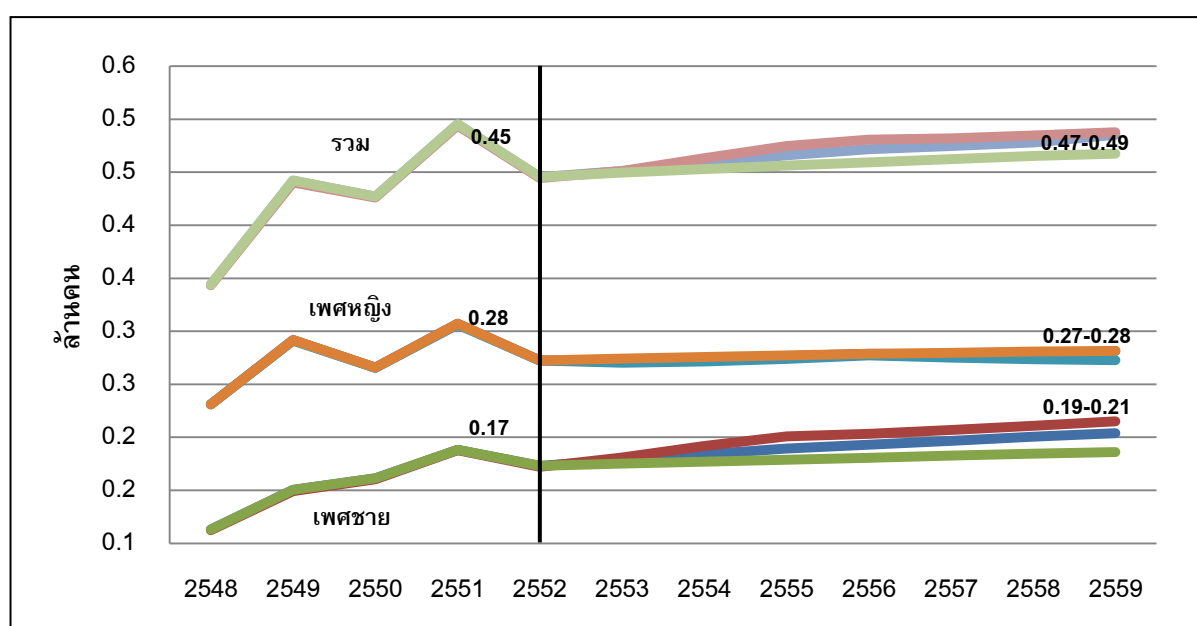
ภาพที่ 3.14: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการขนส่ง ปี 2548-2559



2.8 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาบริการชุมชนและสังคม

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาบริการชุมชนและสังคม พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาบริการชุมชนและสังคมทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้นเพียงเล็กน้อยจากประมาณ 4.5 แสนคน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 4.7-4.9 แสนคน ในปี 2559 ส่วนของจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาบริการชุมชนและสังคมเพศชายมีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อยจากประมาณ 1.7 แสนคน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 1.9-2.1 แสนคน ในปี 2559 และในส่วนของการจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาบริการชุมชนและสังคมเพศหญิงมีแนวโน้มลดลงหรือคงที่ที่ประมาณ 2.8 แสนคน ในปี 2553 เป็น 2.7-2.8 ล้านคน ในปี 2559 (ภาพที่ 3.15)

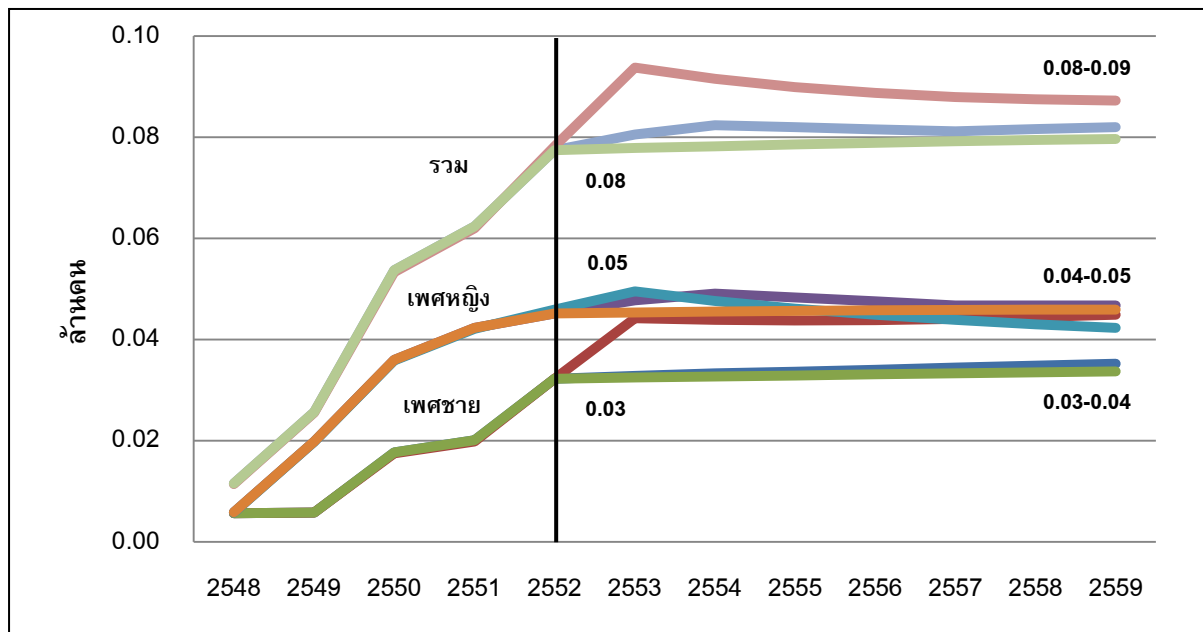
ภาพที่ 3.15: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาบริการชุมชนและสังคม
ปี 2548-2559



2.9 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการศึกษา

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการศึกษา พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการศึกษาทั้งหมดมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่จากประมาณ 8 หมื่นคน ในปี 2553 เป็นประมาณ 8-9 หมื่นคน ในปี 2559 ส่วนของจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการศึกษาเพศชายมีแนวโน้มลดลงหรือคงที่ที่ประมาณ 3 หมื่นคน ในปี 2553 เป็น 3-4 หมื่นคน ในปี 2559 และในส่วนของการจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการศึกษาเพศหญิงมีแนวโน้มลดลงหรือคงที่ที่ประมาณ 5 หมื่นคน ในปี 2553 เป็น 4-5 หมื่นคน ในปี 2559 (ภาพที่ 3.16)

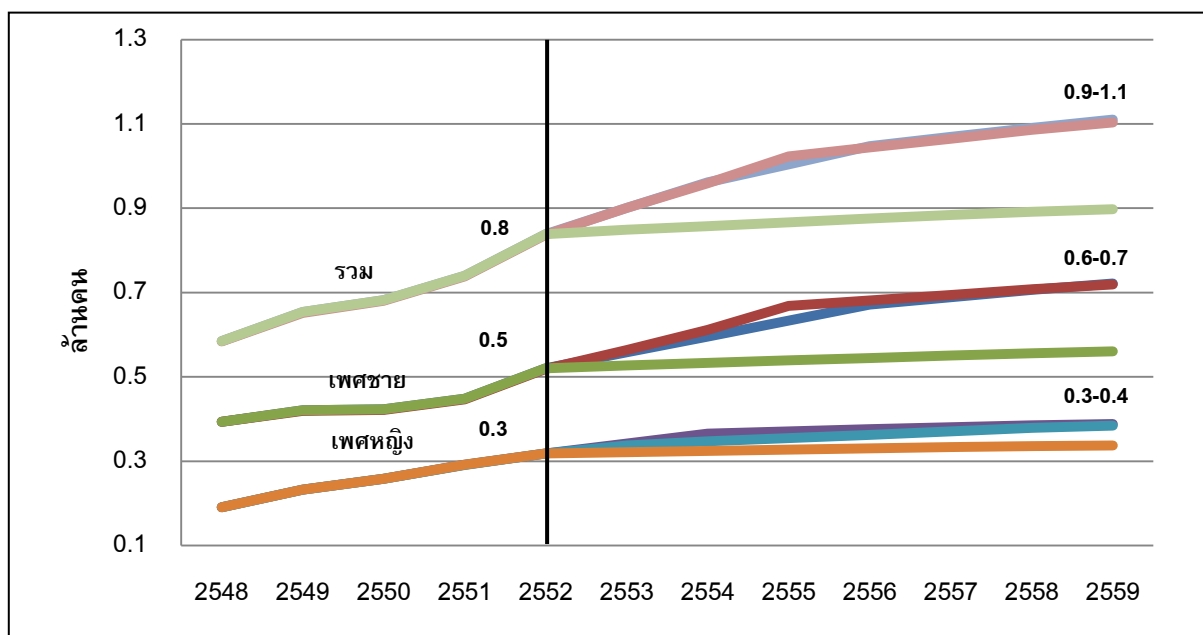
ภาพที่ 3.16: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาการศึกษา ปี 2548-2559



2.10 ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาอื่นๆ

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาอื่นๆ พบว่า จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาอื่นๆ ทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 8.4 แสนคน ในปี 2553 เพิ่มเป็นประมาณ 9.0-11.1 แสนคน ในปี 2559 ส่วนของจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาอื่นๆ เพศชายมีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อยจากประมาณ 4.5 แสนคน ในปี 2553 เพิ่มเป็น 5.6-7.2 แสนคน ในปี 2559 และในส่วนของการจำนวนแรงงานนอกระบบสาขาอื่นๆ เพศหญิงมีแนวโน้มคงที่หรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากประมาณ 2.9 แสนคน ในปี 2553 เป็น 3.3-3.8 แสนคน ในปี 2559 (ภาพที่ 3.17)

ภาพที่ 3.17: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบสาขาอื่นๆ ปี 2548-2559



3.3.4 สรุป

จำนวนแรงงานนอกระบบ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 1-2 ต่อปี จากปี 2553-2559 และมีแนวโน้มว่าแรงงานชายจะเติบโตเร็วกว่าแรงงานหญิง ทั้งภาพรวมทั้งประเทศและตามกลุ่มอุตสาหกรรมส่วนใหญ่

สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานทั้งหมด ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 63 ในปี 2553 ผลการศึกษาคาดว่าสัดส่วนแรงงานนอกระบบจะคงที่หรือลดลงเล็กน้อยไปจนถึงปี 2559 โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่มีแนวโน้มจะกลับสู่แรงงานในระบบมากขึ้น

โครงสร้างของแรงงานกำลังเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว โดยแรงงานอายุ 35-44 ปี มีแนวโน้มลดจำนวนลงเล็กน้อย-คงที่ ในขณะที่แรงงานอายุมากกว่า 45 ปี มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรที่กำลังก้าวไปสู่สังคมสูงอายุ โดยเฉพาะแรงงานหญิงนอกระบบที่มีแนวโน้มเป็นแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าแรงงานชายนอกระบบ นอกจากนี้ข้อมูลสัดส่วนข้างต้นสามารถสังเกตได้ว่า เมื่อประชากรถึงวัยใกล้เกษียณ กล่าวคือ ประมาณอายุ 50 ขึ้นไปที่ร้อยละ 60 หรือมากกว่าจะกลายมาเป็นแรงงานนอกระบบทั้งสิ้น

จากผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบตามอุตสาหกรรมที่สำคัญจะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมที่สำคัญที่มีแนวโน้มจำนวนแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น ได้แก่ ภาคการเกษตรกรรม สาขาการขายส่งขายปลีก สาขาการโรงแรมและภัตตาคาร สาขาการผลิต สาขาการขนส่ง สาขาบริการชุมชนและสังคม และสาขาอื่นๆ ส่วนสาขาการก่อสร้างและสาขาการศึกษาที่มีแนวโน้มจำนวนแรงงานนอกระบบค่อนข้างคงที่

นอกจากนี้จะได้ว่าอุตสาหกรรมที่สำคัญซึ่งได้แก่ สาขาการขายส่งขายปลีก สาขาการโรงแรมและภัตตาคาร สาขาการผลิต สาขาบริการชุมชนและสังคม และสาขาการศึกษามีสัดส่วนแรงงานนอกระบบเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ส่วนในสาขาการก่อสร้างและสาขาการขนส่งนั้นเป็นเพศชายมากกว่าร้อยละ 85 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมดในสาขาเหล่านี้

3.4 การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ

การคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ ปี 2555-2559 เป็นการนำข้อมูลร้อยละของแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ จากสถิติของสำนักงานประกันสังคมปี 2553 (ตารางที่ ข1 ในภาคผนวก ข) และ ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบในปี 2555-2559 (ตารางที่ ข2 ในภาคผนวก ข) ซึ่งการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบในแต่ละอาชีพ สามารถคำนวณได้ด้วยวิธีการคาดการณ์แบบส่วนแบ่งเปลี่ยนแปลง (Shift-Share) โดยนำจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งประเทศคูณด้วยร้อยละการเข้าร่วมของกำลังแรงงานในแต่ละอาชีพ การประมาณค่าด้วยวิธีนี้จะได้ผลลัพธ์เป็นจำนวนแรงงานนอกระบบในแต่ละอาชีพมีการเปลี่ยนแปลงตามจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น ไม่สามารถสะท้อนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงที่ชัดเจนของ

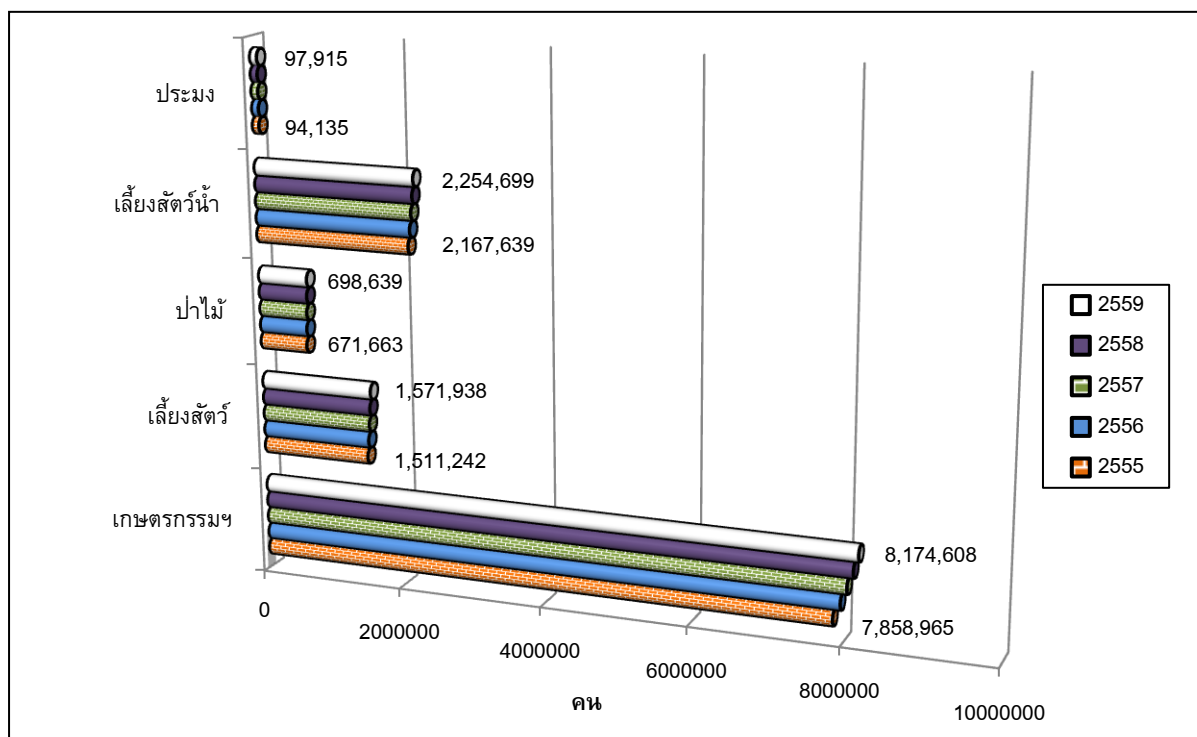
แรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพได้ ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดหรือแม้แต่สำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีข้อมูลสถิติสำคัญๆ หลายประเภท เก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพไว้เป็นฐานข้อมูลที่จะสามารถนำมาพยากรณ์แนวโน้มแรงงานนอกระบบรายอาชีพได้ ด้วยเหตุนี้ การคาดการณ์ด้วยวิธีแบบส่วนแบ่งเปลี่ยนแปลงจึงมีความจำเป็นต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เพื่อให้สามารถทราบข้อมูลอย่างคร่าวๆ ว่าในอีก 5 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีจำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพประมาณเท่าไร เพื่อให้มีความชัดเจนในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.4.1 ผลการศึกษา

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ⁵ มีดังต่อไปนี้

(1) ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพเกษตรกรรม พบว่า ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพเกษตรกรรม จะเพิ่มเป็นประมาณ 12.8 ล้านคน โดยในอาชีพนี้กลุ่มเกษตรกรฯ มีมากที่สุด จำนวนประมาณ 8.2 ล้านคน รองลงมาคือกลุ่มเลี้ยงสัตว์น้ำ จำนวนประมาณ 2.3 ล้านคน และกลุ่มเลี้ยงสัตว์ จำนวนประมาณ 1.6 ล้านคน (ภาพที่ 3.18)

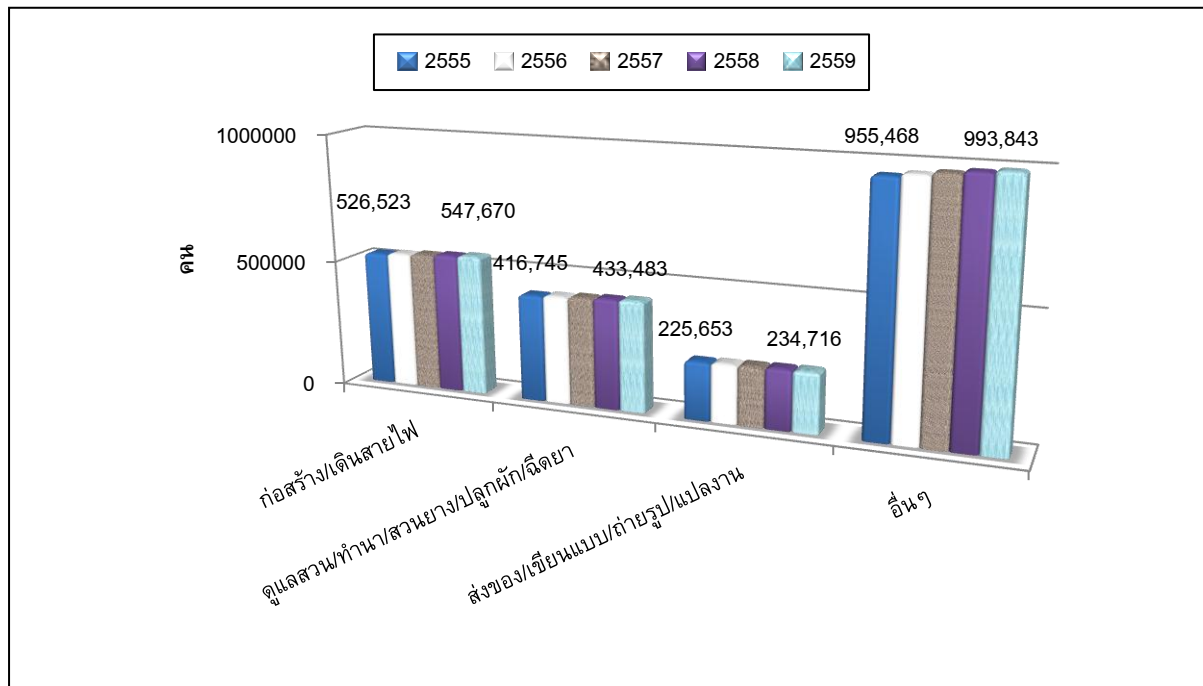
ภาพที่ 3.18: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพเกษตรกรรม
ปี 2555-2559



⁵ ตัวเลขผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ ปี 2555-2559 แสดงในภาคผนวก ข

(2) ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพรับจ้างทั่วไปนอกบ้าน หรือรับจ้างอิสระ พบว่า ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพรับจ้างทั่วไปนอกบ้าน หรือรับจ้างอิสระ จะเพิ่มเป็นประมาณ 22.6 แสนคน โดยในอาชีพนี้กลุ่มอื่นๆ มีมากที่สุด จำนวนประมาณ 9.9 แสนคน รองลงมาคือกลุ่มรับจ้างก่อสร้าง เดินสายไฟ จำนวนประมาณ 5.5 แสนคน และกลุ่มดูแลสวน ทำนา สวนยาง ปลูกผัก ผลิตยา จำนวนประมาณ 4.3 แสนคน (ภาพที่ 3.19)

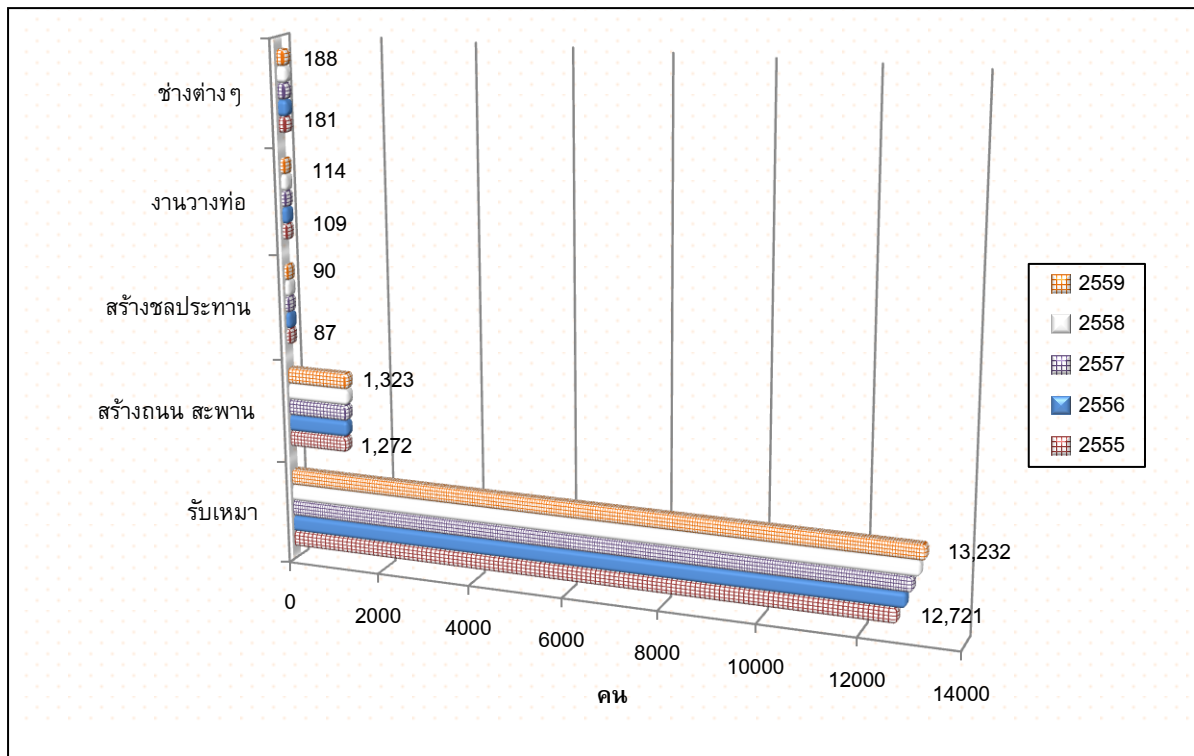
ภาพที่ 3.19: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพรับจ้างทั่วไปนอกบ้าน หรือรับจ้างอิสระ ปี 2555-2559



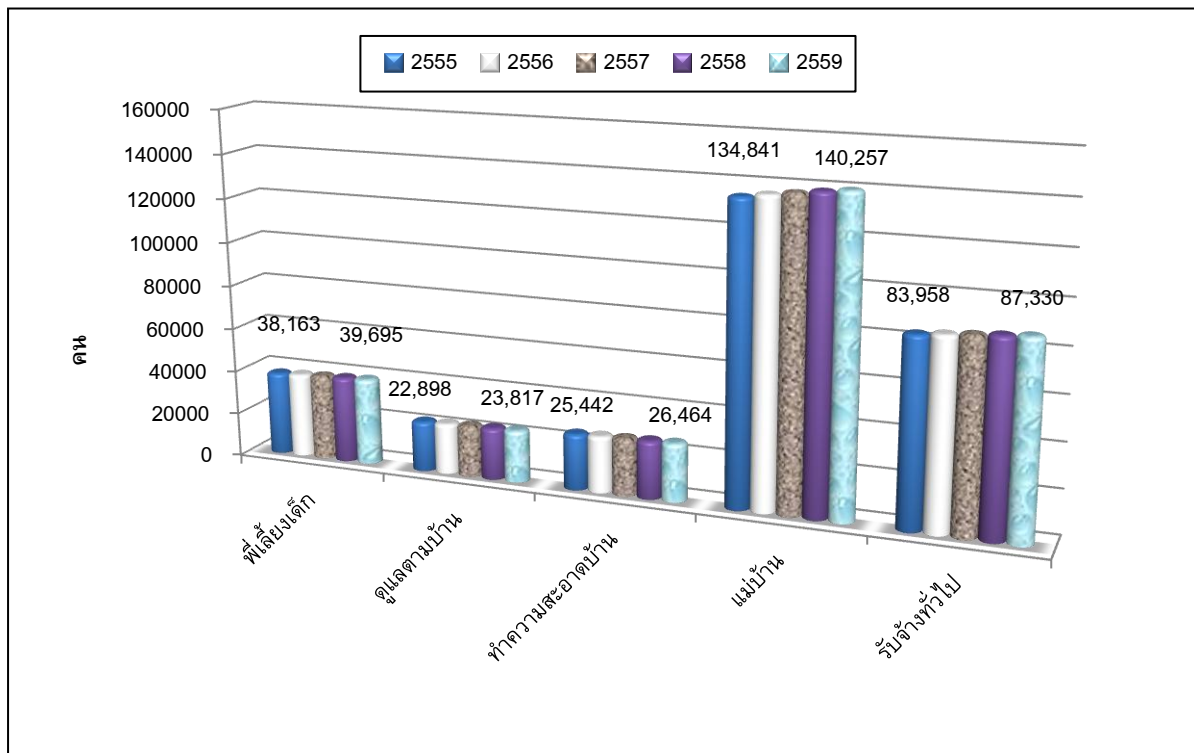
(3) ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพก่อสร้าง พบว่า ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพก่อสร้าง จะเพิ่มเป็นประมาณ 15.9 พันคน โดยในอาชีพนี้กลุ่มรับเหมามีมากที่สุด จำนวนประมาณ 13.2 พันคน รองลงมาคือกลุ่มงานก่อสร้างถนน สะพาน จำนวนประมาณ 1.3 พันคน และกลุ่มช่างต่างๆ จำนวนประมาณ 0.2 พันคน (ภาพที่ 3.20)

(4) ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพผู้รับจ้างทำงานในครอบครัวส่วนบุคคล พบว่า ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพผู้รับจ้างทำงานในครอบครัวส่วนบุคคล จะเพิ่มเป็นประมาณ 31.8 หมื่นคน โดยในอาชีพนี้กลุ่มแม่บ้านมีมากที่สุด จำนวนประมาณ 14.0 หมื่นคน รองลงมาคือกลุ่มรับจ้างทั่วไป จำนวนประมาณ 8.7 หมื่นคน และกลุ่มพี่เลี้ยงเด็ก จำนวนประมาณ 4.0 หมื่นคน (ภาพที่ 3.21)

ภาพที่ 3.20: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพก่อสร้าง ปี 2555-2559

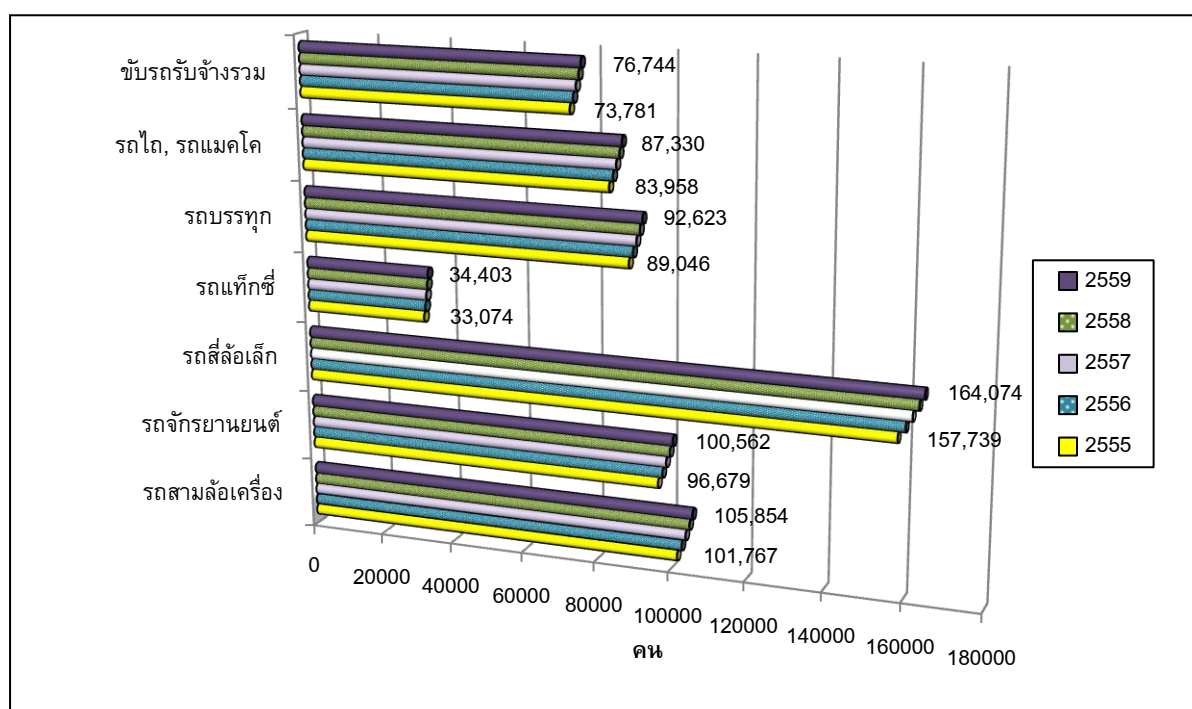


ภาพที่ 3.21: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพผู้รับจ้างทำงานในครอบครัวส่วนบุคคล ปี 2555-2559



(5) ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพชั่วคราวรับจ้าง พบว่า ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพชั่วคราวรับจ้าง จะเพิ่มเป็นประมาณ 6.6 แสนคน โดยในอาชีพนี้ กลุ่มรถสี่ล้อเล็กมีมากที่สุด จำนวนประมาณ 1.6 แสนคน รองลงมาคือกลุ่มรถสามล้อเครื่อง จำนวนประมาณ 1.1 แสนคน และกลุ่มรถจักรยานยนต์ จำนวนประมาณ 1.0 แสนคน (ภาพที่ 3.22)

ภาพที่ 3.22: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ
ชั่วคราวรับจ้าง ปี 2555-2559

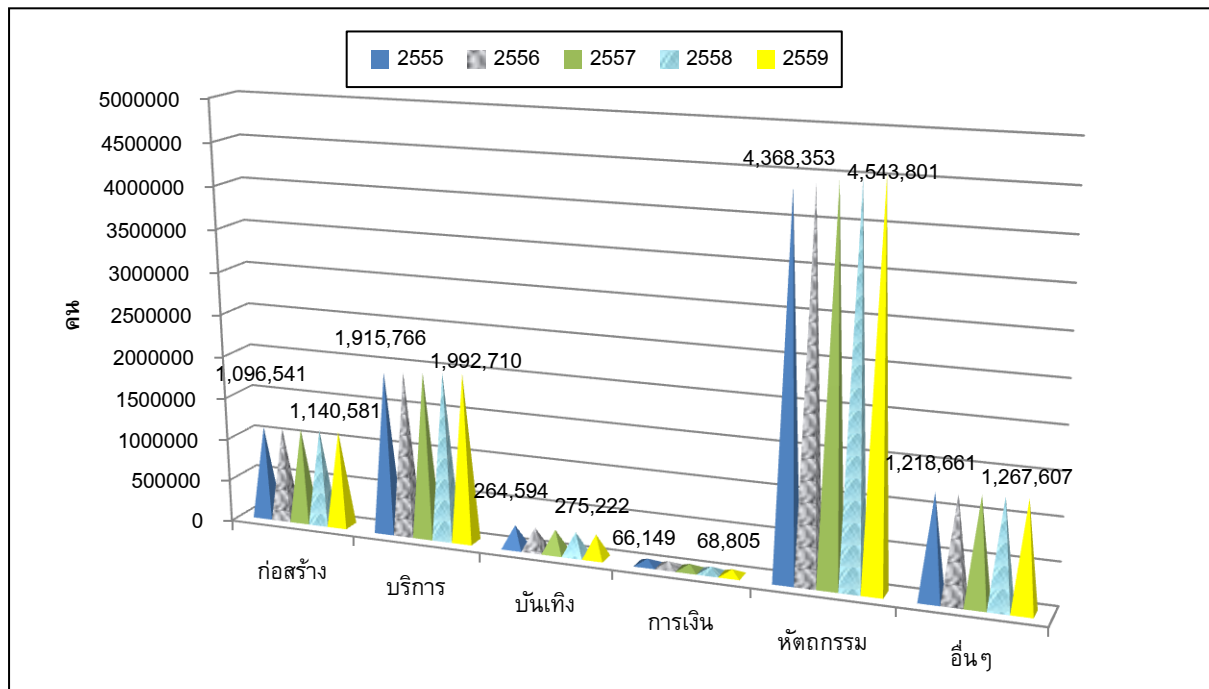


(6) ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพประกอบวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ⁶ พบว่า ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพประกอบวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ จะเพิ่มเป็นประมาณ 9.3 ล้านคน โดยในอาชีพนี้กลุ่มหัตถกรรมมีมากที่สุด จำนวนประมาณ 4.5 ล้านคน รองลงมาคือกลุ่มบริการ จำนวนประมาณ 2.0 ล้านคน และกลุ่มอื่นๆ จำนวนประมาณ 1.2 ล้านคน (ภาพที่ 3.23)

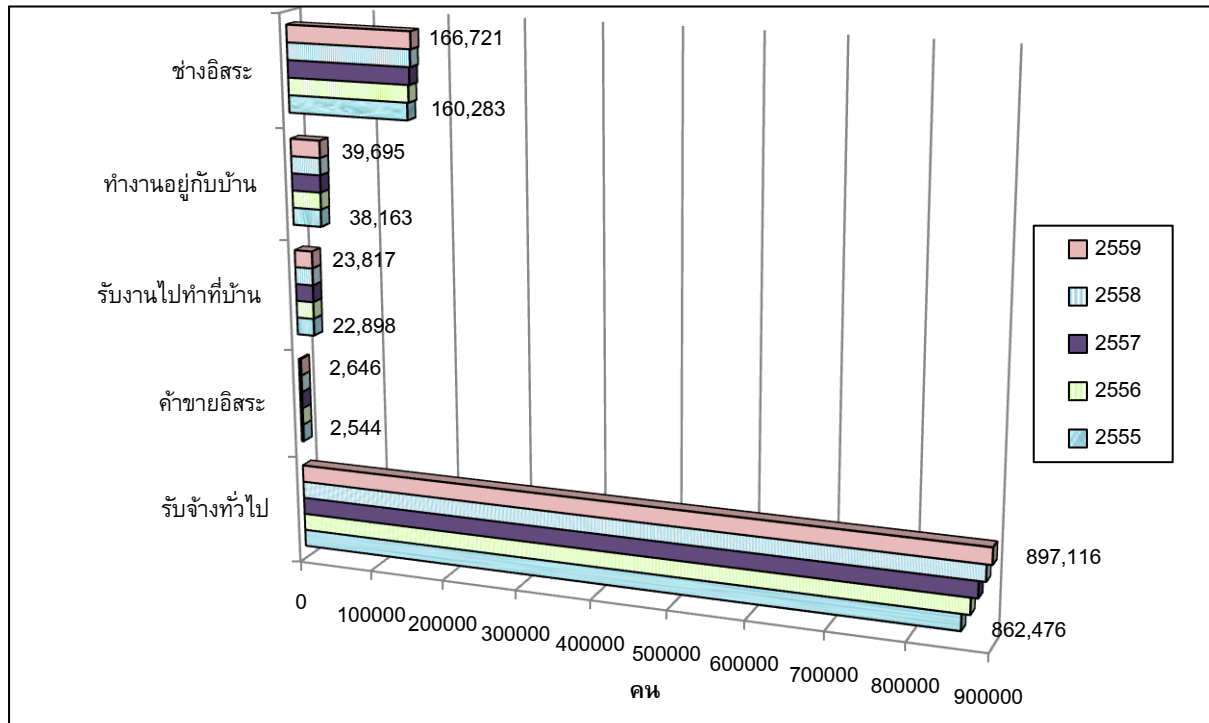
(7) ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพงานรับจ้าง พบว่า ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพงานรับจ้าง จะเพิ่มเป็นประมาณ 1.1 ล้านคน โดยในอาชีพนี้กลุ่มรับจ้างทั่วไปมีมากที่สุด จำนวนประมาณ 0.9 ล้านคน รองลงมาคือกลุ่มช่างอิสระ จำนวนประมาณ 0.2 ล้านคน และกลุ่มทำงานอยู่กับบ้าน จำนวนประมาณ 4.0 หมื่นคน (ภาพที่ 3.24)

⁶ อาชีพประกอบวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ แบ่งเป็น 1) ก่อสร้าง ประกอบด้วย วิศวกร/สถาปนิก/ทำอิฐก่อสร้าง/โรงกลึง/ช่างซ่อม 2) บริการ ประกอบด้วย แพทย์/เภสัชกร/ทนายความ/โปรแกรมเมอร์คอมพิวเตอร์/นวดสุขภาพ/มัคคุเทศก์/พนักงานต้อนรับ, ท่องเที่ยว/แต่งผม-เสริมสวย/ร้านอาหาร, โรงแรม 3) บันเทิง ประกอบด้วย นักดนตรี-นักร้อง /นายแบบ-นางแบบ-นักแสดง 4) การเงิน ประกอบด้วย ประเมินราคา/พนักงานบัญชี 5) หัตถกรรม ประกอบด้วย หัตถกรรมจากหญ้าไม้ไผ่, หัตถกรรม, ผลิตภัณฑ์จากมือ, ช่างฝีมือ 6) อื่นๆ ประกอบด้วย ผลิตภัณฑ์จากอาหารในตลาด-แผงลอย/ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่อาหาร/ลูกจ้างทั่วไป

ภาพที่ 3.23: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพประกอบวิชาชีพเฉพาะ ที่มีฝีมือ ปี 2555-2559



ภาพที่ 3.24: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพงานรับจ้าง ปี 2555-2559



3.4.2 สรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพพบว่า แรงงานนอกระบบในกลุ่มอาชีพเกษตรกรรมมีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.35 รองลงมาคือแรงงานนอกระบบที่ประกอบวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ คิดเป็นร้อยละ 35.10 และแรงงานนอกระบบในกลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไป นอกบ้านหรือรับจ้างอิสระ คิดเป็นร้อยละ 8.53 ซึ่งกลุ่มอาชีพทั้งสามกลุ่มนี้รวมกันแล้วมีมากกว่าร้อยละ 90 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด

จากผลการคาดการณ์ข้างต้นเห็นได้ว่า ผลการคาดการณ์สามารถอธิบายข้อมูลได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะทำการประมาณการณ์ ดังนั้น เพื่อให้มีฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบที่เป็นหมวดหมู่อาชีพเพื่อการประมาณการณ์ที่ถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิควรมีส่วนของคำถามที่สะท้อนอาชีพของแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ โดยการบูรณาการการทำงานกับทุกหน่วยงานที่ต้องการใช้ประโยชน์ข้อมูลแรงงานนอกระบบเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบ

บทที่ 4

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ จำเป็นต้องทราบทิศทางการพัฒนาประเทศเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ให้มีความสอดคล้องกัน ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอการทบทวนบทบัญญัติทางกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาแรงงานนอกระบบระดับประเทศ นโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในระดับองค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกที่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยที่ปรึกษาจะทำการสังเคราะห์ผลการศึกษาทั้งหมดเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งจะกล่าวถึงต่อจากนี้ไป

4.1 กรอบแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์

เพื่อให้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 มีทิศทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ การจัดทำยุทธศาสตร์จึงอิงกับบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงได้รับ ตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนอ้างอิงตามกรอบประเด็นยุทธศาสตร์และทิศทางการดำเนินงานระดับประเทศอันได้แก่ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) นโยบายรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2550) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 ตลอดจนนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานนอกระบบของหน่วยงานต่างๆ

4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

แนวทางสำคัญในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องเนื่องโดยตรงกับแรงงานนอกระบบคือ “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน” (มาตรา 44) และ “ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานมีคุณค่าอย่างเดียวกัน ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ” (มาตรา 84 (7))

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีความชัดเจนที่จะให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน เน้นการสร้าง ความมั่นคงในการดำรงชีวิต และสิทธิในการได้รับสวัสดิการทางสังคมอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในปัจจุบันกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียงไม่กี่ฉบับ อีกทั้งยังให้ความคุ้มครองเฉพาะกลุ่มเท่านั้น

ไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมด ได้แก่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 39 และ มาตรา 40 ซึ่งให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ที่สมัครใจขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกับสำนักงานประกันสังคม และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 เป็นต้น

4.1.2 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO¹ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วมี 15 ฉบับ (ตารางที่ 4.1) โดยส่วนใหญ่กฎหมายที่รองรับอนุสัญญาดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานที่เป็นทางการที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคม

ตารางที่ 4.1: อนุสัญญา ILO ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้ว

อนุสัญญาฉบับที่	ชื่ออนุสัญญา	วันที่ให้สัตยาบัน
14	ว่าด้วยการพักผ่อนวันหยุดสัปดาห์ในภาคอุตสาหกรรม Weekly Rest (Industry) Convention, 1921	5 เมษายน 2511
19	ว่าด้วยการดูแลอย่างเท่าเทียมกัน เรื่องค่าชดเชยเนื่องจากอุบัติเหตุ Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925	5 เมษายน 2511
29	ว่าด้วยแรงงานบังคับ Forced Labour Convention, 1930	26 กุมภาพันธ์ 2512
80	ว่าด้วยการปรับปรุงกฎระเบียบครั้งสุดท้าย Final Articles Revision Convention, 1946	5 ธันวาคม 2490
88	ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจ้างแรงงาน Employment Service Convention, 1948	26 กุมภาพันธ์ 2512
100	ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียม ปี พ.ศ. 2494 Equal Remuneration Convention, 1951	8 กุมภาพันธ์ 2542
104	ว่าด้วยการยกเลิกการลงโทษทางอาญา สำหรับแรงงานชนพื้นเมือง Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1955	29 กรกฎาคม 2507
105	ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ Abolition of Forced Labour Convention, 1957	2 ธันวาคม 2510
116	ว่าด้วยการปรับปรุงกฎระเบียบครั้งสุดท้าย Final Articles Revision Convention, 1961	24 กันยายน 2505
122	ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน Employment Policy Convention, 1964	26 กุมภาพันธ์ 2512
123*	ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ที่อนุญาตให้ทำงาน) สำหรับงานใต้ดิน	5 เมษายน 2511

¹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เป็นองค์การไตรภาคีทางด้านแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐบาล ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง และตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง เป็นสมาชิกที่จัดตั้งขึ้นตามผลการประชุมเจรจาเพื่อสันติภาพ ในปี 2489 องค์การ ILO ได้กลายเป็นส่วนงานหนึ่งของสหประชาชาติ และเป็นองค์การไตรภาคีหลักที่ปกป้องสิทธิของแรงงานทั่วโลกผ่านการร่างอนุสัญญาระดับต่างๆ ขึ้นใช้งานเป็นมาตรฐานแรงงานสากล สำหรับการอ้างอิงให้กับแต่ละประเทศในการกำหนดนโยบายทางด้านแรงงานและสังคม โดยเฉพาะการตรากฎหมายแรงงานใหม่ๆ ขึ้นใช้งาน

อนุสัญญาฉบับที่	ชื่ออนุสัญญา	วันที่ให้สัตยาบัน
	Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965	
127	ว่าด้วยน้ำหนักที่มากที่สุด (ที่อนุญาตให้คนงานแบกหามได้) Maximum Weight Convention, 1967	26 กุมภาพันธ์ 2511
138	ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ที่อนุญาตให้จ้างงานได้) Minimum Age Convention, 1973	11 พฤษภาคม 2547
159	ว่าด้วยการกลับสู่สภาพเดิมและการว่าจ้างงานอาชีพ สำหรับคนพิการ Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983	11 ตุลาคม 2550
182	ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก Worst Forms of Child Labour Convention, 1999	16 กุมภาพันธ์ 2544

หมายเหตุ: * ไม่มีผลบังคับใช้ บอกเลิกโดยผลของการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 138

ที่มา: กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก
http://ils.labour.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=9 (4 เมษายน 2554)

อย่างไรก็ดียังมีอนุสัญญาอีก 4 ฉบับที่มีความสำคัญต่อแรงงานไทยรวมถึงแรงงานข้ามชาติด้วย ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่เครือข่ายแรงงานเรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้สัตยาบัน นั่นคือ

1. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ฉบับที่ 87 พ.ศ. 2491 (International Labour Organization Convention No. 87) อนุสัญญาฉบับนี้มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ 1) นายจ้างและคนทำงาน ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน มีสิทธิที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกองค์กรของตน เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากหน่วยงานใด 2) การรวมตัวเป็นไปอย่างเสรีปราศจากการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ อาชีพ ศาสนา เพศ อายุ ความคิดเห็นทางการเมือง และสีผิว และ 3) แรงงานมีสิทธิในการร่างธรรมนูญข้อบังคับองค์กร และผู้แทนของตน รวมทั้งการบริหารจัดการองค์กรโดยที่รัฐจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิดังกล่าว

2. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการนำสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์การและสิทธิในการเจรจาต่อรองไปปฏิบัติ ฉบับที่ 98 พ.ศ. 2496 (International Labour Organization Convention No. 98) อนุสัญญาฉบับนี้ ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการดังนี้ 1) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะการกระทำที่ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพได้ หรือต้องออกจากความเป็นสมาชิกสหภาพหรือการเลิกจ้าง เพราะการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน 2) รัฐมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่องค์กรของนายจ้างและองค์กรแรงงานให้ปราศจากการแทรกแซง และ 3) รัฐต้อง

ดำเนินการพัฒนากระบวนการต่างๆ ในการให้กฎหมายคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง รวมทั้งสามารถบังคับใช้ได้จริง²

3. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฉบับที่ 177 พ.ศ. 2539 (International Labour Organization Convention No. 177) อนุสัญญาฉบับนี้ ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการดังนี้ 1) รัฐจะต้องดำเนินนโยบายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยแนวนโยบายจำเป็นที่จะต้องตั้งบนพื้นฐานของความเท่าเทียม และ 2) ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าเทียมกับผู้ที่ประกอบอาชีพอื่น อาทิ การมีสิทธิในการรวมกลุ่ม การได้รับการคุ้มครองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ การได้รับความคุ้มครองในด้านอาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน การได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนที่เป็นธรรม การเข้าถึงหลักประกันทางสังคม และการได้รับโอกาสในการพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น³

4. ข้อเสนอแนะ ฉบับที่ 198⁴ ว่าด้วยความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2549 (Employment Relationship Recommendation No. 198) มีสาระสำคัญคือ การให้การคุ้มครองคนงานที่มีปัญหาเกี่ยวกับ 1) ความไม่แน่ชัดในสถานะความเป็นลูกจ้างตามกฎหมาย 2) ความไม่ชัดเจนระหว่างการจ้างทำของและการจ้างแรงงาน 3) นายจ้างจงใจอำพรางความสัมพันธ์ในการจ้างงานและ 4) การไม่สามารถระบุตัวนายจ้างที่แท้จริงได้ โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวได้เสนอแนวทางการคุ้มครองคนงานที่มีปัญหาดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังนี้

ก) การจัดทำนโยบายแห่งชาติด้านการคุ้มครองคนงาน ในด้านที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงาน

ข) การพิจารณาดัดสินถึงการมีความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงาน

ค) การจัดทำกลไกการติดตามควบคุมพัฒนาการของตลาดแรงงานและโครงสร้างของงาน

จากการศึกษากรอบอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศข้างต้น สามารถที่จะสรุปในเบื้องต้นได้ว่า แม้รัฐบาลไทยจะได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว 15 ฉบับด้วยกัน แต่ก็ยังมีอนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่มีความสำคัญต่อแรงงานอีก 4 ฉบับด้วยกันที่รัฐบาลยังไม่ได้ให้สัตยาบัน นอกจากนี้เพื่อพิจารณากรอบนโยบายของรัฐบาล ที่อาศัยแนวคิดจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่า แนวนโยบายยังคงเน้นที่การให้การคุ้มครองแก่แรงงานในระบบ มากกว่าแรงงานนอกระบบ ซึ่งหากต้องการให้แนวนโยบายของรัฐบาลสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รัฐจำเป็นต้องให้การคุ้มครองแก่แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบอย่างเท่าเทียมกัน

² http://ilo8798.blogspot.com/2010/03/ilo-87-98_18.html เข้าถึงข้อมูล ณ วันที่ 14 กันยายน 2554

³ <http://actrav.itcilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/law/iloc177.htm> เข้าถึงข้อมูล ณ วันที่ 14 กันยายน 2554

⁴ http://ils.labour.go.th/attachments/095_Recomendation%20198.pdf เข้าถึงข้อมูล ณ วันที่ 14 กันยายน 2554

4.1.3 (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 มุ่งหวังให้สังคมไทยมีความสงบสุขเพิ่มขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ การประกอบอาชีพ และการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ให้การดูแลด้านสุขภาพของประชาชนโดยการลดอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ สร้างรากฐานความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจโดยการเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้สาระสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยสังเขปดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1: ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ยุทธศาสตร์นี้เน้นโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพการเข้าถึงแหล่งทุนปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรที่จะเป็นฐานการประกอบอาชีพที่มั่นคงยกระดับรายได้ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต ตลอดจนได้รับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานอันพึงมีพึงได้จากการสำรวจในปี 2553 พบว่า ร้อยละ 62.4 ของผู้มีงานทำทั้งประเทศยังไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน แม้ปัจจุบันมีกฎหมายให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (มาตรา 40) แต่มีผู้ให้ความสนใจน้อยเนื่องจากประโยชน์ทดแทนที่ได้รับ (คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย) น้อยกว่าประโยชน์ทดแทนที่แรงงานในระบบได้รับ (เจ็บป่วย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ว่างาน ตาย และชราภาพ) ยุทธศาสตร์นี้จึงได้กำหนดแนวทาง “ปรับระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมทุกคนอย่างทั่วถึง สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็น” โดยกำหนดนโยบาย มาตรการทางกฎหมายและทางสังคมในการจัดหลักประกันทางสังคม สวัสดิการสังคม สวัสดิการแรงงานให้ทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญเรื่องการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 2: ยุทธศาสตร์การพัฒนาค้นสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์นี้มีแนวทางที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ 2 แนวทางได้แก่ (1) พัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและบริการบนฐานความรู้และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เปิดรับการเรียนรู้อย่างกว้างขวางและสอดคล้องกับแนวโน้มการจ้างงานในอนาคต (2) สร้างโอกาสอย่างเป็นธรรมให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึงรวมถึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยไม่ถูกกีดกันและแบ่งแยก

ยุทธศาสตร์ที่ 3: ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน

ยุทธศาสตร์นี้เน้นกลุ่มแรงงานที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพหนึ่งในแรงงานนอกระบบ โดยมีแนวทางการพัฒนาดังนี้ 1) พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน 2) เพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตร 3) สร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต 4) สร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร 5) สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน 6) สร้างความมั่นคงด้านพลังงาน

ชีวภาพ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศและความเข้มแข็งภาคเกษตร และ 7) ปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 4: ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้มีแนวทางที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบคือ “พัฒนาการผลิตภาคเกษตรและอุตสาหกรรม” โดยการพัฒนาภาคเกษตรอยู่บนพื้นฐานการเพิ่มผลผลิตภาพในการผลิต และยกระดับการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยเทคโนโลยีและกระบวนการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ พัฒนาคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์แปรรูปสินค้าเกษตรสำหรับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม จะสร้างความเชื่อมโยงระหว่างผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และผู้ประกอบการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) กับภาคอุตสาหกรรมผ่านระบบห่วงโซ่อุปทาน

ยุทธศาสตร์ที่ 5: ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี แนวปฏิบัติของยุทธศาสตร์นี้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบได้แก่ สนับสนุนการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานและทักษะการใช้ภาษา การสร้างหลักประกัน การคุ้มครองดูแลการจัดส่งแรงงานไปทำงานในต่างประเทศ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานไทยในต่างประเทศให้ได้รับประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด

4.1.4 นโยบายรัฐบาล (ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ)

จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554 มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลจะเริ่มดำเนินการในปีแรกคือ

(1) การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดย

- จัดให้มีบัตรเครดิตพลังงานสำหรับผู้ประกอบอาชีพที่ได้รับจ้างขนส่งผู้โดยสารสาธารณะในวงเงินที่เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้จริงต่อเดือน
- แก้ไขปัญหาค่าครองชีพโดยการดูแลสินค้าและการมีรายได้เพื่อเพิ่มกำลังซื้อสุทธิของประชาชน

(2) ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจ โดย

- พักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาท อย่างน้อย 3 ปี และปรับโครงสร้างหนี้สำหรับผู้ที่มีหนี้เกิน 500,000 บาท รวมทั้งจัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพ

และแผนการปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร เพื่อสร้างโอกาสในการยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการมีรายได้ที่มั่นคงและสามารถใช้หนี้คืน

- ดำเนินการให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท อย่างสอดคล้องกับผลผลิตภาพและประสิทธิภาพของบุคลากร รวมทั้งมีมาตรการเพื่อลดภาระแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้แรงงานและบุคลากรสามารถดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีและคุณภาพชีวิตที่ดี

- จัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน สนับสนุนสินเชื่อรายย่อย โดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย รวมถึงเพิ่มสวัสดิการของรัฐเพื่อเป็นการดูแลสังคมในชุมชน จัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนโดย

- เพิ่มเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอีกแห่งละ 1 ล้านบาท
- จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี โดยมีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท
- จัดตั้งกองทุนตั้งตัวได้ในวงเงินประมาณ 1,000 ล้านบาทต่อสถาบันอุดมศึกษาที่ร่วมโครงการ สนับสนุนการสร้างผู้ประกอบการรายย่อย เพื่อให้กู้ยืมเพื่อการสร้างอาชีพ ผนวกกับกลไกของ “หน่วยบ่มเพาะวิสาหกิจ” ในสถานศึกษาโดยมุ่งให้เกิดวิสาหกิจนวัตกรรมใหม่ ที่จะเป็นกลไกใหม่ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

- จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นจำนวนเงิน 300,000 บาท 400,000 บาท และ 500,000 บาท ตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน เพื่อให้หมู่บ้านบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง

(4) ยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม คำนึงถึงกลไกราคาตลาดโลก โดยใช้วิธีบริหารจัดการทางการตลาดและกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งผลักดันให้เกษตรกรสามารถขายสินค้าเกษตรได้ในราคาสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับต้นทุน นำระบบรับจํานาสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจํานาข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาทตามลำดับ พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร การจัดทำระบบทะเบียนครัวเรือนเกษตรกรให้สมบูรณ์ และการออกบัตรเครดิตสำหรับเกษตรกร

(5) สนับสนุนการพัฒนางานศิลปหัตถกรรมและผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อการสร้างเอกลักษณ์และการผลิตสินค้าในท้องถิ่น โดย

- สนับสนุนภารกิจของมูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในการผลิตงานศิลปหัตถกรรมอันทรงคุณค่า เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพแก่ราษฎรผู้ยากไร้ให้สามารถพัฒนาเป็นช่างฝีมือด้านศิลปะที่มีความสามารถสูงและสร้างชื่อเสียงให้กับประเทศ
- บริหารจัดการโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ให้มีศักยภาพ ด้วยการสนับสนุนให้ชุมชน วิสาหกิจชุมชนใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานองค์ความรู้สมัยใหม่เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพสินค้าและบริการ การเข้าถึงแหล่งทุนและการตลาดเชิงรุกทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยส่งเสริมให้มีศูนย์กระจายและแสดงสินค้าถาวรในภูมิภาคและเมืองท่องเที่ยวหลักที่เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวและการส่งออก

(6) พัฒนาระบบประกันสุขภาพ เพิ่มประสิทธิภาพของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการอย่างมีคุณภาพ สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม รวมทั้งบูรณาการสิทธิของผู้ป่วยที่พึงได้รับจากระบบประกันสุขภาพต่างๆ บูรณาการแผนงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยและคุ้มค่าต่อการให้บริการมาใช้ให้แพร่หลาย รวมทั้งจัดให้มีมาตรการลดปัจจัยเสี่ยงที่มีผลต่อสุขภาพและภาวะโภชนาการที่นำไปสู่การเจ็บป่วยเรื้อรังได้แก่ โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง โรคหัวใจ โรคหลอดเลือด และโรคมะเร็ง รวมทั้งการเฝ้าระวังโรคอุบัติใหม่ และมาตรการป้องกันอุบัติเหตุจากการจราจร

4.1.5 แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

ในปี 2550 กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงาน ในการดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานไว้ 4 ยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1: ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพแรงงาน

ให้ความสำคัญต่อการยกระดับความรู้สามัญ การสนับสนุนให้แรงงานตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เช่น การศึกษาหาความรู้อย่างต่อเนื่อง การออม การใช้ชีวิตอย่างสมดุล การพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงาน และโอกาสการสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงอาชีพ เพศ และอายุของแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2: ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ

ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบริการจัดหางาน โดยคำนึงถึงโอกาสการเข้าถึงบริการของแรงงานในพื้นที่ต่างๆ การเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน แหล่งทุนในการประกอบอาชีพ และโอกาสในการสร้างรายได้โดยผ่านสื่อที่แรงงานกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์ที่ 3: ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกัน

ให้ความสำคัญต่อการขยายขอบเขตการคุ้มครองของระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ การสนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ ด้านการเกษตร มีบทบาทในการให้ความรู้ด้านสิทธิแรงงาน การส่งเสริมการรวมกลุ่มในอาชีพต่างๆ เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ การส่งเสริมความรู้ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การรักษาสีงแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อสังคม โดยผ่านชุมชน กลุ่มการเกษตร กลุ่มอาชีพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มอาชีพในชุมชนและนอกชุมชน การส่งเสริมให้เกิดการออมในระดับครอบครัวแรงงาน และการส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 4: ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน

ให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่มีการจัดเก็บไว้แล้ว และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ การสร้างกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างกลไกการทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

4.1.6 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554

ในกลางปี 2553 กระทรวงแรงงานได้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบฉบับปี 2550 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นแผนการดำเนินงานนำร่องในระยะสั้น และเพื่อบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานในปี 2554 ไว้ 4 ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1: ยุทธศาสตร์การขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ

ให้ความสำคัญต่อการออกกฎหมายคุ้มครองและให้หลักประกันในการทำงานแก่แรงงานนอกระบบพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม รวมถึงการดูแลด้านความปลอดภัยในการทำงาน โดยการสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบเก็บออมเงินตั้งแต่วันทำงานเพื่อเป็นหลักประกันรายได้ในการดำรงชีวิตเมื่อสูงวัย รวมทั้งสนับสนุนการ

ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการควบคุมครอง และสร้างหลักประกันทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพให้แก่แรงงานนอกระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 2: ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน

ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานนอกระบบให้สอดคล้องกับความต้องการของตัวแรงงานนอกระบบเอง ยกกระดับฝีมือของแรงงานนอกระบบให้รองรับการเปิดเสรีการค้าเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน และยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบให้สูงขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 3: ยุทธศาสตร์การขยายโอกาสการมีงานทำ

ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบมีงานทำที่ยั่งยืน เข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบและส่งเสริมให้มีแหล่งจ้างงานกระจายทุกพื้นที่ เพื่อสร้างโอกาสในการมีงานทำ และมีรายได้ที่มั่นคงให้กับแรงงานนอกระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 4: ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบ สร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและบทบาทของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อให้เกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงการสร้างกลไกทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบ การดำเนินงานและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

4.1.7 นโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานนอกระบบของหน่วยงานต่าง ๆ

นอกเหนือจากทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ นโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในระดับประเทศที่กล่าวแล้วข้างต้น ในระดับกระทรวงและองค์กรต่าง ๆ มีบทบาทในการดูแลแรงงานนอกระบบสรุปโดยสังเขปได้ตามตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2: กรอบภาระงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ภารกิจ/ยุทธศาสตร์	โครงการกิจกรรม (บางส่วน)
กระทรวงแรงงาน (แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555-2559)	ภารกิจตามกฎหมาย บริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือ แรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ <u>ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง</u> ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความ มั่นคงและคุณภาพชีวิตให้กำลังแรงงาน	- โครงการส่งเสริมการมีงานทำ - โครงการส่งเสริมความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานและตลาดแรงงาน - โครงการฝึกอาชีพและทักษะการรวมกลุ่ม - โครงการส่งเสริมความรู้เพื่อป้องกันการถูกหลอกลวง - โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 - โครงการสร้างเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ภารกิจ/ยุทธศาสตร์	โครงการ/กิจกรรม (บางส่วน)
		สภาพแวดล้อมในการทำงาน - โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 - โครงการเสริมสร้างความรู้สัสด้านสุขภาพแก่แรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติ - โครงการพัฒนาเครือข่ายการประกันสังคมมาตรา 40 - โครงการจัดระบบเพื่อคุ้มครองแก้ปัญหาและพัฒนากลุ่มอาชีพแรงงานนอกระบบให้มีความมั่นคงทางรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดี - การส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการพัฒนาอาชีพและสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุและคนพิการ - สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีนโยบายการจัดสัขภาวะของแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุและคนพิการ
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ร่าง ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2555-2559)	<u>ภารกิจตามกฎหมาย</u> พัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชน <u>ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง</u> ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างระบบสวัสดิการให้ประชาชนมีหลักประกันและมีความมั่นคงในชีวิต ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างพลังทางสังคม	- โครงการพัฒนาและขับเคลื่อนระบบสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม - โครงการสนับสนุนเงินสวัสดิการตามสิทธิแก่ผู้สูงอายุ - โครงการสวัสดิการชุมชนตำบล - โครงการพัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมน่าอยู่ - โครงการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ - โครงการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ในทุกระดับ - โครงการพัฒนานโยบายสังคมและกลไกส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม - โครงการจ้างงานคนพิการทั่วประเทศ - โครงการสร้างงานให้ผู้สูงอายุทั่วประเทศ - โครงการเสริมสร้างพื้นฐานความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น - โครงการตำบลต้นแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและจัดสวัสดิการสังคม - โครงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการความร่วมมือการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจเพื่อสังคม (CSR) ด้านการพัฒนาสังคมและการจัดสวัสดิการสังคม - โครงการเสริมพลังประชาสังคมเพื่อสังคม

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ภารกิจ/ยุทธศาสตร์	โครงการ/กิจกรรม (บางส่วน)
กระทรวงสาธารณสุข (แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ. 2552-2555)	พัฒนาระบบสุขภาพที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเสมอภาคโดยการมี ส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและทุก ภาคส่วน สร้างสังคมที่มีจิตสำนึกด้าน สุขภาพให้คนไทยทุกคนมีสุขภาพดี สู่เป้าหมายสังคมอยู่เย็นเป็นสุขตาม ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	คุณภาพโดยใช้กลไกกองทุน - โครงการเสริมสร้างมาตรการลด ปัจจัยเสี่ยง และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพเพื่อสร้าง สุขภาพวิถีชีวิตไทย - โครงการพัฒนาระบบบริหารจัดการและการ เตรียมพร้อมตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทาง สาธารณสุข (PHER) - โครงการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาวิชาการเพื่อ ปรับปรุงประสิทธิภาพและถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยีด้านการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค และภัยสุขภาพ - โครงการถ่ายทอดความรู้ในการดูแลสุขภาพ เฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค ภัยสุขภาพ และ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่มีคุณภาพ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ. 2552-2555)	ส่งเสริมสถาบันเกษตรกร ผลิตสินค้า เกษตรและอาหารให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น วิจัย และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการ ผลิตทางการเกษตร ถ่ายทอดเทคโนโลยี ทางการเกษตร เน้นการใช้ทรัพยากร การเกษตร	- ศึกษารูปแบบการประกันภัยพืชผล - การบริหารจัดการด้านการตลาดและราคา สินค้าเกษตร - การจัดการด้านสภาเกษตรกร - วิจัยและพัฒนาที่ดินและเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อเพิ่มผลผลิต - วิจัยและพัฒนาการปลูกสัตว์ - ผลิตพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิต - การผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ดี - กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช
กระทรวงอุตสาหกรรม (แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ. 2551-2554)	ผลักดันอุตสาหกรรม วิสาหกิจและ ผู้ประกอบการ ให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน และสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก	- ชี้นำสนับสนุนและผลักดันแผนปฏิบัติการ การพัฒนาอุตสาหกรรมให้ภาคอุตสาหกรรม ปรับโครงสร้างผลิตภาพอย่างต่อเนื่อง - ส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานการผลิตและ หน่วยงานเครือข่าย - เสริมสร้างขีดความสามารถของผู้ประกอบการ และการใช้หลักธรรมาภิบาลในการประกอบ กิจการ - บ่มเพาะและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ ผู้ประกอบการใหม่และเชื่อมโยงผู้ประกอบการ กับนวัตกรรม - สนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมในการสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มและ พัฒนาขีดความสามารถด้านนวัตกรรม - เสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งให้แก่ วิสาหกิจในภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งโครงการ หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ภารกิจ/ยุทธศาสตร์	โครงการ/กิจกรรม (บางส่วน)
		- สนับสนุนปัจจัยเอื้อในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
กระทรวงการคลัง	บูรณาการการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังและระบบการเงิน รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจรวมทั้งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทย	- สนับสนุนให้เศรษฐกิจฐานรากและประชาชนมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
กระทรวงศึกษาธิการ	สร้างเสริมโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชน ยกย่องคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา พัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล	- โครงการทำดีมีอาชีพ - โครงการพัฒนาวิชาชีพเฉพาะด้าน - ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมคนไทยอย่างทั่วถึง
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)	สนับสนุน และประสานความร่วมมือกับกลุ่มบุคคล องค์กร และชุมชนทั่วไป (ภาคี สร้างเสริมสุขภาพ) โดยมุ่งหวังให้คนไทยมีสุขภาพดีครบสี่ด้าน กาย จิต ปัญญา สังคม	- พัฒนาผู้นำเกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่สำคัญและใช้เจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงการบังคับกำหนดบทบาทในการติดตามระหว่างความก้าวหน้าและในการออกแนวปฏิบัติ - สนับสนุนกระบวนการนำกฎหมายไปบังคับใช้โดยการประสานงานความร่วมมือสำนักงานสวัสดิการคุ้มครองแรงงานหรือเครือข่ายภาคี - พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบภายใต้บทบาทและกรอบนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของแรงงานในพื้นที่ - พัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสุขภาพ เพื่อขยายการให้บริการด้านสุขภาพให้ครอบคลุมมิติอาชีวอนามัย ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน - สนับสนุนการทำงานเชิงบูรณาการ
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	สนับสนุนให้การช่วยเหลือองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชนทั้งในเมืองและชนบท สนับสนุนและให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน สนับสนุนให้การช่วยเหลือเพื่อพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่าย สร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนเครือข่าย	- พัฒนาความมั่นคงที่อยู่อาศัยคนจนในชุมชนแออัด “โครงการบ้านมั่นคง” - พัฒนาองค์กรทางการเงินฐานรากและสวัสดิการชุมชน - การสนับสนุนการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน - พัฒนาศูนย์การเรียนรู้และข้อมูลชุมชน - การพัฒนากลไกและระบบการบริหารจัดการของขบวนการองค์กรชุมชน - เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยภาคีพัฒนา - พัฒนาระบบสารสนเทศ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ภารกิจ/ยุทธศาสตร์	โครงการ/กิจกรรม (บางส่วน)
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)	ส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดระบบบริการสุขภาพที่ดีมีคุณภาพมาตรฐาน ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ กลุ่มครองสิทธิและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนให้เข้าใจสิทธิและหน้าที่ในระบบประกันหลักสุขภาพ บริการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้เพียงพอและสร้างระบบการบริหารจัดการองค์กรที่ได้มาตรฐานและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้	- แผนงานส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแรงงานและข้าราชการ
มูลนิธิเพื่อนหญิง	รณรงค์ยุติความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก	- จัดการข้อมูลและองค์ความรู้ระหว่างการทำงานให้กับผู้นำและเครือข่ายเพื่อการยกระดับความรู้ความเข้าใจและวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น - สนับสนุนการทำงานเชิงบูรณาการ - พัฒนารูปแบบสวัสดิการที่เหมาะสม - พัฒนาศักยภาพผู้นำสนับสนุนกระบวนการจัดการองค์ความรู้เรื่องสวัสดิการ การจัดการความเสี่ยงด้านอาชีพและสุขภาพ การพัฒนาสำหรับแรงงาน
มูลนิธิอารมณ พงศ์พงษ์	ดำเนินกิจกรรม การศึกษา ค้นคว้า ให้ความรู้และความเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน	- จัดการข้อมูลและองค์ความรู้ด้านกฎหมาย ความเคลื่อนไหวทางนโยบาย และการพัฒนาความเป็นองค์กรสนับสนุนองค์กรแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงาน - ที่ปรึกษาการดำเนินงานด้านการพัฒนากระบวนการนโยบาย ทั้งในส่วนของการขับเคลื่อนผลักดันและการบังคับใช้กฎหมาย
ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ	พัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ	- พัฒนาศักยภาพผู้นำ เครือข่าย และความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาชน - รณรงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สุขภาพ การจัดการด้านอาชีพ และสวัสดิการสังคม - ขับเคลื่อน ผลักดันนโยบายเพื่อการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนา ร่วมกับขบวนการแรงงานไทย และเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน
มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ	พัฒนาองค์ความรู้ วิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการพัฒนาความเข้มแข็งของ	- สนับสนุนการพัฒนาผู้นำและเครือข่ายเพื่อการดำเนินงานด้านอาชีพ การขับเคลื่อนนโยบาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ภารกิจ/ยุทธศาสตร์	โครงการ/กิจกรรม (บางส่วน)
	แรงงานนอกระบบในมิติต่างๆ	สุขภาพ และสวัสดิการสังคม - ศึกษาวิจัยองค์ความรู้เพื่อสนับสนุนการทำงานของของกลุ่มแรงงานนอกระบบและการขับเคลื่อนนโยบาย - พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาศักยภาพการทำงานในด้านกฎหมาย การพัฒนาความเป็นองค์กร และความมั่นคงด้านรายได้และอาชีพ

4.2 วิเคราะห์สถานภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก

การศึกษาในส่วนนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์สถานภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ จากการทบทวนปัญหาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ผ่านมา และการประชุมระดมความคิดกลุ่ม “คนทำงาน” ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ในสาขาอาชีพต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชนเครือข่ายแรงงานนอกระบบ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนภาคีภาครัฐ และส่วนที่สองเป็นการนำเสนอการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

4.2.1 วิเคราะห์สถานภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาสถานการณ์แรงงานนอกระบบในประเทศไทยทั้งจากรายงานทางสถิติและการจัดระดมความคิดเห็นจากตัวแทนแรงงานนอกระบบ ได้ผลสรุปว่าการเป็นแรงงานนอกระบบมีข้อดีในด้านการเป็นอิสระ เป็นตัวของตัวเอง สามารถที่จะจัดสรรเวลาการทำงานและมีเวลาที่จะอยู่กับครอบครัวได้ และปัจจุบันภาครัฐเห็นความสำคัญของแรงงานนอกระบบมากขึ้น โดยมีการออกกฎหมายที่ให้การคุ้มครองทั้งด้านการทำงานและด้านสุขภาพ รวมถึงสวัสดิการต่างๆ แก่แรงงานนอกระบบ อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 (ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ปรับปรุงสิทธิประโยชน์มาตรา 40 เพิ่มเติม) กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า กองทุนการออมแห่งชาติ และมีการประกันราคาสินค้าขั้นต่ำ (โดยเฉพาะสินค้าเกษตร เช่น ข้าว และยางพารา เป็นต้น) อย่างไรก็ตามแรงงานนอกระบบยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคด้านความมั่นคงทางรายได้ เพราะโดยส่วนใหญ่รับรายได้เป็นรายวันหรือรับค่าจ้างเหมาจ่ายทำให้จำนวนรายได้ที่ได้รับไม่มีความแน่นอนในแต่ละครั้ง ขาดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพซึ่งด้วยลักษณะอาชีพที่หลากหลายและอยู่กระจัดกระจายทำให้การรวมกลุ่มแรงงานนอกระบบทำได้ยาก การที่จะให้หน่วยงานภาครัฐให้การช่วยเหลือให้ความรู้เกี่ยวกับแหล่งงาน หรือเสริมทักษะวิชาชีพ ส่วนใหญ่ติดเงื่อนไขการรวมกลุ่มสมาชิก การที่จะให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐเข้าไปให้ความรู้เป็นรายบุคคลไม่สามารถทำได้ เพราะข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากร

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยที่เกิดจากการประกอบอาชีพ การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง (แรงงานภาคการเกษตรกรรม) การเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ การไม่ได้รับข่าวสารข้อมูลจากภาครัฐ และการไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ ซึ่งภาครัฐยังไม่สามารถให้การดูแลได้อย่างทั่วถึง

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่านโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบต้องให้ความสำคัญกับ 1) มิติด้านแรงงานนอกระบบ และ 2) มิติด้านการจัดการจัดการแรงงานนอกระบบ โดยอาศัยแนวคิดเรื่องกรอบการสร้างเสาหลักความมั่นคงในชีวิต ผูกพันกับทิศทางและแนวโน้มการเติบโตของแรงงานนอกระบบในแต่ละภาค ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ภาคการเกษตรกรรมจะเป็นภาคที่แรงงานนอกระบบมีการเติบโตอย่างมีนัยสำคัญ และแรงงานในวัยสูงอายุมีแนวโน้มเข้าสู่การเป็นแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

1. มิติด้านแรงงานนอกระบบ

- ความมั่นคงทางด้านรายได้และการประกันรายได้ ที่ผ่านมามีภาครัฐมีนโยบายการประกันราคาสินค้าขึ้นต่อกับสินค้าภาคการเกษตร เช่น ข้าว ยางพารา และมีนโยบายคุ้มครองรายได้ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ไม่สามารถที่จะครอบคลุมแรงงานนอกระบบทั้งหมด หากรัฐต้องการที่จะสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบทั้งหมดมีความจำเป็นที่จะต้องขยายขอบเขตการประกันรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพ จากการศึกษารูปแบบการประกันรายได้จากแนวปฏิบัติของประเทศแอฟริกา ซึ่งแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านแล้ว แรงงานนอกระบบในกลุ่มวิชาชีพอื่นๆ ยังได้รับการคุ้มครองรายได้จากพระราชบัญญัติเงื่อนไขการจ้างงาน ฉบับที่ 75 พ.ศ. 2540 เป็นต้น

- ความปลอดภัยในการประกอบวิชาชีพพบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ โดยเฉพาะภาคการเกษตรกรรม ไม่ได้รับความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการประกอบวิชาชีพอย่างทั่วถึง ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์และนโยบายที่ให้แรงงานนอกระบบได้รับความรู้ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการประกอบวิชาชีพ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข ต้องมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานร่วมกัน

- การรับบริการด้านสุขภาพ ยุทธศาสตร์ควรมุ่งเน้นในสองวัตถุประสงค์หลักคือ 1) การให้ความคุ้มครองและการป้องกันสุขภาพ และ 2) การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ที่กำหนดควรให้ความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นแรงงานนอกระบบหรือในระบบ กรณีศึกษาการเข้าถึงการดูแลสุขภาพในประเทศโบลิเวีย มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อดูแลสุขภาพของแรงงานนอกระบบ ซึ่งดูแลโดย The Instituto Politecnico Tomas Katari (IPTK) ครอบคลุมการให้บริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการป้องกันสุขภาพและให้การสนับสนุนการดูแลสุขภาพ

- **โอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน และการขอสินเชื่อ** ภาครัฐจำเป็นต้องขยายโอกาสให้แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ประกอบกิจการส่วนตัวเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้จากการศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงแหล่งทุน พบว่ายังไม่ครอบคลุมและแรงงานเข้าถึงได้ยาก เนื่องจากไม่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบเพื่อเป็นข้อมูลให้หน่วยงานภาครัฐใช้อ้างอิงในการวางแผนการดำเนินงานได้ อนึ่ง การขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนนี้ ภาครัฐสามารถศึกษาแนวทางของประเทศอินเดีย ที่ดำเนินการผ่านองค์กร SEWA ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากการรวมกลุ่มของกลุ่มแรงงานนอกระบบหญิง โดยปัจจุบัน SEWA มีการพัฒนาจนสามารถให้บริการสินเชื่อแก่แรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการส่วนตัว

- **การรวมกลุ่ม** จากการศึกษพบว่า การรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย เป็นไปได้ยากเนื่องจากมีการกระจุกกระจาย ทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีอำนาจในการต่อรองสิทธิประโยชน์ใดๆ ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงควรเน้นการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีสิทธิในการต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ ในประเด็นนี้อาจนำแนวปฏิบัติของอินเดีย ซึ่งมีองค์กร SEWA มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

- **การพัฒนาฝีมือแรงงานนอกระบบ** ควรเน้นที่การพัฒนาทักษะที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพของแรงงานนอกระบบ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานนอกจากทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความรู้แล้ว ยังต้องทำหน้าที่เป็นผู้แนะแนวทางในการประกอบอาชีพด้วย ดังเช่นในประเทศเวียดนาม มีการจัดตั้ง The Centers for Employment Services (CESs) เป็นหน่วยงานหลักในการอบรมด้านอาชีวศึกษา เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความรู้และสามารถสร้างรายได้มากยิ่งขึ้น สำหรับแรงงานนอกระบบที่จบหลักสูตร และสถาบันดังกล่าวยังให้คำปรึกษาในเรื่องการจัดหางานตามความต้องการแก่แรงงานนอกระบบอีกด้วย

- **การคุ้มครองทางกฎหมาย** พบว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบได้ในทุกกลุ่มวิชาชีพ (ปัจจุบัน มีกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านเท่านั้น) ดังนั้นภาครัฐจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่จะขยายความคุ้มครองทางกฎหมายให้ครอบคลุมแรงงานในทุกกลุ่มวิชาชีพ จากการศึกษาแนวปฏิบัติของต่างประเทศ พบว่าประเทศเวียดนาม ภายใต้ The Labour Code of the Socialist Republic of Vietnam แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มวิชาชีพจะได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

2. มิติด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยังขาดการบูรณาการและการเชื่อมโยงข้อมูลแรงงานนอกระบบ โดยพบว่าปัญหาที่เกิดจากการขาดการบูรณาการและการขาดการเชื่อมโยงทำให้การทำงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบมีความซ้ำซ้อนและในบางครั้งข้อมูลที่ไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นยุทธศาสตร์ที่จะกำหนดต่อไปจึงควรเน้นการทำงาน

เชิงบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถเชื่อมโยงข้อมูล และใช้ฐานข้อมูลที่มีมาตรฐานเดียวกัน

4.2.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบนี้ ใช้เครื่องมือที่เรียกว่า SWOT Analysis (Strength Weakness Opportunity and Threat Analysis) เพื่อประเมินสถานการณ์ที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน

1. สภาพแวดล้อมภายใน ประกอบด้วย จุดแข็ง และ จุดอ่อน โดยจุดแข็งเป็นสถานการณ์ภายในที่เป็นบวกที่เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ส่วนจุดอ่อน หมายถึง สถานการณ์ภายในที่เป็นลบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน รายละเอียดของจุดแข็งและจุดอ่อนของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ มีดังนี้

1.1 จุดแข็ง (Strengths) ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

1.1.1 แรงงานนอกระบบได้รับความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีบทบาทสูงต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศ รวมถึงมีความสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิต (Production Chain) โดยรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ และได้กำหนดมาตรการ นโยบาย รวมทั้งออกกฎหมายคุ้มครอง และจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ เช่น การประกันสังคมตามมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น

1.1.2 ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชน เริ่มตระหนักว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งของสังคม และยังเป็นระบบภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

1.1.3 มีภาคี/เครือข่ายภาคเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบ ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถประสานความร่วมมือ และขยายแนวคิดในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปยังแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.1.4 กระทรวงแรงงานเริ่มเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และพร้อมที่จะเข้ามาเป็นหน่วยงานกลางหรือเป็นเจ้าภาพหลัก ในการบริหารจัดการ และบูรณาการการจัดการแรงงานนอกระบบจึงจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงาน ในการดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับความช่วยเหลือ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน

1.1.5 กระทรวงแรงงานมีประสบการณ์และองค์ความรู้ด้านแรงงานนอกระบบที่สามารถถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานรัฐอื่นๆ เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1.1.6 การที่ยังมีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้การใช้นโยบายเชิงมหภาคที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานนอกระบบน่าจะได้รับความสนใจจากภาคประชาชน

1.2 จุดอ่อน (Weaknesses) ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

1.2.1 นโยบาย/มาตรการของรัฐ ยังมีลักษณะของการจัดการเฉพาะเรื่องขาดการเชื่อมโยงหรือการจัดการในลักษณะที่เป็นองค์รวม ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เช่น การประกันสังคมตามมาตรา 40 กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชราภาพ เป็นต้น

1.2.2 กฎหมาย/กฎระเบียบ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้การคุ้มครองเฉพาะผู้ที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างในระบบ ส่วนกลุ่มแรงงานนอกระบบ อาทิเช่น กลุ่มแรงงานภาคการเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ คนขับยานพาหนะ และคนรับใช้ตามบ้าน เป็นต้น ให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ที่สมัครใจจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาตรา 40

1.2.3 ระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารยังไม่เป็นระบบที่ดีพอ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไม่ชัดเจนในองค์ความรู้ที่สำคัญสำหรับการทำงาน เช่น คำจำกัดความ การแบ่งประเภท ลักษณะอาชีพ และสถานการณ์ของแต่ละอาชีพ เป็นต้น ทำให้ไม่เกิดความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงาน หรือการจัดสรรบทบาทระหว่างหน่วยงาน

1.2.4 ฐานข้อมูลกลุ่มแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นหมวดหมู่ชัดเจน อาทิเช่น ที่ผ่านมามีการพบว่ามีจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งสิ้นกี่ราย แต่ยังขาดความชัดเจนว่ากลุ่มคนกลุ่มนี้เป็นใคร อยู่ในพื้นที่ใดและสภาพความต้องการแรงงานในพื้นที่เป็นอย่างไร การจัดเก็บข้อมูลยังไม่สามารถทำได้อย่างเป็นระบบมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของแรงงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง ทำให้การออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องทำด้วยความระมัดระวัง ส่งผลให้การจัดวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้ไม่ดีเท่าที่ควร

1.2.5 ที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการกิจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบต่างก็ไม่ใช่งานหลักในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไว้ ทำให้ไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมด ส่งผลให้ขาดการทำงานในเชิงบูรณาการความร่วมมือในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจากภาคีที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

1.2.6 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงข้อมูลพื้นฐาน เช่น ระบบฐานข้อมูลและการลงทะเบียนแรงงานนอกระบบ จึงไม่เกิดการตัดสินใจในการกำหนด

นโยบาย หรือออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติตำบลจัดสรรงบประมาณ สำหรับการดูแล ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบในพื้นที่

1.2.7 ขาดการผลักดันให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมให้เกิดการแก้ไขประกาศ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อให้องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นดำเนินการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น

1.2.8 การคุ้มครองผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานนอกระบบตามมาตรา 40 (ปรับปรุงใหม่) อาจจะไม่ตอบสนองความต้องการของแรงงานนอกระบบ เนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะมีการร่วมจ่ายเงิน สมทบจากฝ่ายรัฐบาลตลอดไปหรือไม่ และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนมาตรา 40 ได้รับน้อยเมื่อเทียบกับ มาตรา 33

1.2.9 แรงงานนอกระบบมีหลายกลุ่มและมีความหลากหลายในด้านอาชีพและ รายได้ ซึ่งบางครั้งรายได้ไม่แน่นอน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ยากจน (ประมาณ 5-6 ล้านคน) โอกาสที่จะสมัคร เป็นผู้ประกันตนจึงเป็นไปได้ยาก

2. สภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย โอกาส และ ข้อจำกัด โดยโอกาสเป็น สถานการณ์ภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ในขณะที่ข้อจำกัด เป็น สถานการณ์ภายนอกที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบบรรลุวัตถุประสงค์ได้ยากขึ้น รายละเอียดของโอกาสและข้อจำกัดของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ มีดังนี้

2.1 โอกาส (Opportunities) ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ มีดังต่อไปนี้

2.1.1 รัฐธรรมนูญ/ปฏิญญาสากล โดยรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันและปฏิญญาสากลได้ก่อให้เกิดกระแสการผลักดันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ผู้บริโภค การแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ/แรงงานนอกระบบให้มีความครอบคลุม จริงจัง และเกิดการบริหารจัดการที่ดีในทุกระดับ

2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และ กรอบทิศทางของ (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) กำหนดให้ ขยายความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง อันจะนำไปสู่ทิศทางที่ดีของการบริหาร จัดการแรงงานนอกระบบ

2.1.3 ที่ผ่านมามีการวางรากฐานการจัดการเศรษฐกิจนอกระบบไว้แล้ว บางส่วน อาทิ การจดทะเบียนคนยากจน การจัดระเบียบรถตุ๋นโดยสาร และรถจักรยานยนต์รับจ้าง ทำให้ มีฐานข้อมูลในเรื่องของแรงงานนอกระบบ สนับสนุนการแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับความ คุ้มครอง เป็นต้น

2.1.4 ภาครัฐมีกลไกในระดับปฏิบัติที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการจัดการเศรษฐกิจ นอกระบบได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทุกชุมชน หมู่บ้าน อันจะนำไปสู่นโยบายการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบที่เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.1.5 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีนโยบายการดำเนินงานในเรื่องของ “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work) ซึ่งให้ความสำคัญของการเคารพหลักการ และสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน สนับสนุนการคุ้มครองสวัสดิการแรงงานให้ทุกคนเท่าเทียมกันและเสมอภาค ซึ่งนับเป็นทิศทางอันดีในการที่จะนำไปสู่การขยายโอกาสในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ได้รับสวัสดิการทัดเทียมกับแรงงานในระบบ

2.1.6 ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารช่วยสร้างโอกาสการตลาดและการเรียนรู้ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนอกระบบ ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพและมูลค่าการผลิตสินค้าและบริการของแรงงานนอกระบบด้วย

2.1.7 ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชนต่างๆ มีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนา หรือประยุกต์ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจชุมชนให้มีมูลค่าที่เพิ่มสูงขึ้นได้ นอกจากนี้วิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยทั่วไปมีความเอื้ออาทรสูง ทำให้สามารถรวมตัวเพื่อช่วยเหลือ ดูแล คุ้มครองสมาชิกในชุมชนที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ง่าย

2.2 ข้อจำกัด (Threats) ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ มีดังต่อไปนี้

2.2.1 ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก (รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระต่างๆ) กระจุกกระจาย ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ รายได้น้อย และไม่มีความมั่นคงด้านรายได้ อีกทั้งไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ ส่งผลกระทบให้แรงงานที่อยู่ในนอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม

2.2.2 ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ยังขาดระบบสวัสดิการเกี่ยวกับบำนาญบำนาญรองรับสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง

2.2.3 มีการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมนอกระบบ เช่นผู้ประกอบการในธุรกิจนอกระบบไม่เห็นด้วยหรือคัดค้าน เนื่องจากต้องการใช้แรงงานนอกระบบโดยจ่ายค่าจ้างต่ำ และไม่ต้องการยุ่งยากต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องการหลีกเลี่ยงภาษี ส่งผลให้การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเป็นไปอย่างยากลำบาก

2.2.4 ด้วยลักษณะของแรงงานนอกระบบ เป็นแรงงานที่มีความหลากหลายในด้านสถานภาพการทำงาน (เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) ลักษณะงาน (เช่น งานในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร) และลักษณะของแรงงาน (เช่น แรงงานเด็ก แรงงานสูงอายุ แรงงานต่างด้าว) ทำให้การบริหารจัดการเพื่อแรงงานกลุ่มนี้ มีความซับซ้อน ทั้งในเชิงเป้าหมาย มาตรการ และพื้นที่การทำงาน

4.2.3 ข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์

จากผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกข้างต้น ที่ปรึกษาใช้กลไกของ TOWS (Dynamics of TOWS Analysis) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ 4 ลักษณะคือ

1. จุดแข็ง-โอกาส (Strength-Opportunity: SO) เป็นการใช้ศักยภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบและโอกาสที่มีอยู่ปัจจุบันสนับสนุนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะด้านจุดแข็ง-โอกาส ประกอบด้วย

1.1 เร่งขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

รัฐธรรมนูญปัจจุบันและปฏิญญาสากลรวมถึงกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศใน (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2552-2559) กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างทั่วถึง โดยมีกรอบแนวคิดการดำเนินงานเรื่อง “งานที่มีคุณค่า” ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มแรงงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

1.2 เสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพของแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบมีบทบาทสูงต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศและภูมิปัญญาท้องถิ่นผนวกกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีส่งผลต่อการผลิตสินค้าและบริการของเศรษฐกิจชุมชนให้มีศักยภาพและมูลค่าสูงขึ้น

2. จุดอ่อน-โอกาส (Weakness-Opportunity: WO) เป็นแนวทางที่เน้นการใช้โอกาสที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานเพื่อลดจุดอ่อนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้หมดสิ้นไป ข้อเสนอแนะด้านจุดอ่อน-โอกาส ประกอบด้วย

2.1 บูรณาการการทำงานแบบองค์รวม

ปัจจุบันการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของแต่ละหน่วยงานมีความเป็นเอกเทศ ไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสาน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มแรงงานนอกระบบในพื้นที่ ยังขาดข้อมูลทะเบียนแรงงานนอกระบบ จึงทำให้การกำหนดนโยบายไม่ครอบคลุมการดูแลและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน” ใน (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มีการกำหนดทิศทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รัฐบาลชุดนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบสามารถเลือกและมีงานทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมกับสถานะ รวมทั้งปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการประกันตนของแรงงานนอกระบบ

2.2 ปรับปรุงฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบให้เป็นมาตรฐานและใช้งานได้จริง

ปัจจุบันฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบยังไม่เป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจน กล่าวคือ ยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้เป็นใคร อยู่ในพื้นที่ไหน ข้อมูลที่มีอยู่ปัจจุบันเป็นการแจ้งว่ามีจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งสิ้นกี่ราย ส่งผลให้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานซ้ำซ้อนกันได้ ในอนาคตหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการจดทะเบียนข้อมูลให้เป็นมาตรฐานที่ทุกหน่วยงานสามารถใช้

ประโยชน์จากฐานข้อมูลดังกล่าวได้ ทั้งนี้จำเป็นต้องอาศัยระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศซึ่งวิวัฒนาการในปัจจุบันมีความทันสมัยมากขึ้น

3. จุดแข็ง-ข้อจำกัด (Strength-Threat: ST) เป็นแนวทางที่นำศักยภาพการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีอยู่มาดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่ขัดขวางการบรรลุเป้าประสงค์ของการบริหารจัดการแรงงานในอนาคต

3.1 พัฒนาระบบการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบมีบทบาทสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิตซึ่งทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญนี้เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากแรงงานนอกระบบประกอบอาชีพอยู่กระจัดกระจายทำให้ภาครัฐไม่สามารถดูแลแรงงานนอกระบบได้ทั่วถึง

3.2 เร่งจัดการนโยบายแรงงานนอกระบบเชิงมหภาค

แรงงานนอกระบบมีความหลากหลายในสถานภาพการทำงาน ลักษณะงาน และลักษณะของแรงงาน ทำให้การบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้มีความซับซ้อน อย่างไรก็ตามการที่มีจำนวนแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมากจะทำให้การใช้นโยบายเชิงมหภาคได้รับความสนใจจากภาคประชาชนเนื่องจากจะทำให้แรงงานนอกระบบมีโอกาสได้รับการดูแลมากขึ้น

4. จุดอ่อน-ข้อจำกัด (Weakness-Threat: WT) เป็นแนวทางที่มุ่งลดจุดอ่อนและข้อจำกัด เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพ

4.1 จัดระบบสวัสดิการเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ

ประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ยังไม่มีการเตรียมพร้อมด้านเงินออม ว่าง่ายมชรา อีกทั้งกฎหมายของรัฐยังขาดความเชื่อมโยงและมีความซ้ำซ้อนเช่นประกันสังคม มาตรา 40 และกองทุนการออมแห่งชาติ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องจัดระบบสวัสดิการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุเพื่อลดการพึ่งพาผู้อื่นและให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี

4.2 ปรับปรุงกฎหมาย

กฎหมาย/กฎระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพเช่น พระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานครอบคลุมเฉพาะแรงงานที่มีสัญญาจ้างงานชัดเจน จึงควรมีการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบขึ้นมาใหม่ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงสิทธิประโยชน์มาตรา 40 ใหม่ แต่ยังไม่ผ่านการพิจารณาซึ่งยังไม่มีกำหนดว่าจะผ่านร่างและมีผลบังคับใช้เมื่อไร

4.3 แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

4.3.1 วิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบได้จากการประมวลข้อมูลสถานการณ์แรงงานนอกระบบ สภาพปัญหาของแรงงานนอกระบบ ศักยภาพและข้อจำกัดของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ตลอดจนกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ ในการศึกษาวิจัยจึงขอเสนอวิสัยทัศน์ดังนี้

“แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”

4.3.2 พันธกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ข้างต้น การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจึงควรมีพันธกิจดังต่อไปนี้

1. ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม
2. ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ
4. เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ
5. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย
6. พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

4.3.3 เป้าประสงค์

1. แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอย่างเท่าเทียมเป็นธรรม และมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ
2. มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า
3. แรงงานนอกระบบมีสมรรถนะตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน
4. แรงงานนอกระบบมีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

5. มีกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบ ชุมชน กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ

6. ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

4.3.4 ประเด็นยุทธศาสตร์

จากการทบทวนสภาพแวดล้อมภายในภายนอก รวมถึงทิศทางการพัฒนาประเทศ และแนวนโยบายต่างๆ ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ นำสู่การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจข้างต้น เพื่อให้การบริหารจัดการขับเคลื่อนต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งได้ผ่านการประชุมระดมความคิดเห็นร่วมกันระหว่างผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ดังนี้

1. ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม
2. เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ
3. เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

4.3.5 รายละเอียดยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์

แรงงานเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทยได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทโดยตรงต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม โดยแรงงานเหล่านี้ไม่มีเฉพาะแรงงานที่ทำงานในห่วงโซ่การผลิตในสินค้าอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยแรงงานในระบบพันธสัญญา ในอุตสาหกรรมเกษตร และยังกระจายตัวอยู่ในภาคพาณิชยกรรม ภาคบริการ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ กลุ่มผู้รับเหมาช่วง กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานรับจ้างทั่วไป จากการสำรวจแรงงานนอกระบบในประเทศไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มีจำนวนแรงงาน 24.1 ล้านคน ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เนื่องจากแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่ไม่มีนายจ้าง ทำให้ไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมาย

ภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานกลุ่มที่เป็นแรงงานเศรษฐกิจนอกระบบเป็นอย่างดี และได้พยายามให้การช่วยเหลือแรงงานนอกระบบโดยมีเป้าหมายเสริมสร้างความมั่นคงในการ

ดำรงชีวิตและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน เห็นได้จากการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวไว้ในทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 10 เป็นต้นมา และมีนโยบายเร่งรัดให้มีการขยายการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ รวมถึงให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน

จากการศึกษาทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสำรวจความคิดเห็นของแกนนำและเครือข่ายคนทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบซึ่งได้จากการจัดประชุมระดมความคิดเห็นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2554 ทำให้ทราบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ต้องการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง คุ้มครองด้านสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต รวมถึงการขยายสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับสิทธิประโยชน์ที่ให้กับแรงงานในระบบ

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคง การพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม การดูแลด้านความปลอดภัยในการทำงาน และดำเนินการจัดการสุขภาพให้กับคนทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบโดยให้การสนับสนุนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องเร่งพัฒนากฎหมายและผลักดันให้มีผลบังคับใช้

เป้าประสงค์

1. ขยายความคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับแรงงานนอกระบบ
2. ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98
3. แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบการจัดบริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย (ปีงบประมาณ)				
	2555	2556	2557	2558	2559
1. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน	2,400,000 คน	3,000,000 คน	4,000,000 คน	5,000,000 คน	6,000,000 คน
2. ระดับความสำเร็จของการเตรียมความพร้อมให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98	1	2	3	4	5
3. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคม โดยเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ) อย่างน้อย 1 ระบบหรือ 1 กองทุน อาทิ การเข้าเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือสมาชิกกองทุนอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน	5	10	15	20	25

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย (ปีงบประมาณ)				
	2555	2556	2557	2558	2559
4. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานลดลงร้อยละ 5 ต่อปี	5	10	15	20	25
5. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ	1	2	3	4	5

กลยุทธ์

กลยุทธ์ 1.1 เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสวัสดิการสังคมและประกันสังคม

การส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต โดยส่งเสริมระบบสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม โดยปรับปรุง/พัฒนารูปแบบสวัสดิการสังคมและประกันสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ขยายครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

กลยุทธ์ 1.2 เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีนโยบายคุ้มครองด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

เพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน ซึ่งพบว่า แรงงานนอกระบบยังคงขาดความรู้และความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน อีกทั้งขาดโอกาสการเข้าถึงระบบการบริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรมุ่งเน้นการปรับปรุง / พัฒนารูปแบบการเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ ให้ใกล้เคียงหรือเทียบเท่ากับแรงงานในระบบ มีแนวทางการทำงาน 2 ลักษณะคือ 1) พัฒนาระบบอาชีวอนามัย รวมถึงสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสมให้แก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ และ 2) เน้นการส่งเสริมองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ 1.3 ยกร่าง / ปรับปรุง / พัฒนา / ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญ และให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าของ ILO

การคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังคงเป็นจุดอ่อนในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เนื่องจากกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วยังไม่เข้มแข็งและครอบคลุมเท่าที่ควร ดังนั้นในฐานะที่แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มของแรงงานที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ จึงควรมีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

โดยเฉพาะในบริบทสากล การให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม ถือเป็นอนุสัญญา 2 ใน 8 ฉบับของอนุสัญญาหลักของ ILO ที่เป็นหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดหลักการหนึ่งของ ILO ที่เชื่อกันว่าจะเป็นการสร้างหลักประกันสำคัญให้กับคนทำงาน และจะนำมาซึ่งสังคมที่เป็นธรรมและสันติสุข เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในชุมชนระหว่างประเทศ และในระยะยาว จะช่วยสร้างสังคมที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างเป็นธรรม และช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ

ประเด็นยุทธศาสตร์

จากการที่แรงงานนอกระบบได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และจากผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานที่ราชอาณาจักรไทยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่าแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นจาก 24.3 ล้านคนในปี 2552 เป็น 26.3-26.5 ล้านคนในปี 2559 จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนให้รัฐต้องเร่งให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบให้เข้มแข็งเพื่อเป็นฐานการสนับสนุนการพัฒนาการผลิต การจ้างงาน และการสร้างรายได้ให้แก่เศรษฐกิจของประเทศ นอกเหนือไปจากการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานเศรษฐกิจนอกระบบให้ดีขึ้น ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอเรื่องงานที่มีคุณค่า ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ให้ความสำคัญต่อการเคารพหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน การสร้างงานที่มีคุณภาพและส่งเสริมศักยภาพเพื่อสร้างโอกาสในการทำงาน

จากการศึกษาบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสำรวจความคิดเห็นของแกนนำและเครือข่ายแรงงานนอกระบบซึ่งได้จากการจัดประชุมระดมความคิดเห็นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2554 ทำให้ทราบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน หรือมีรายได้คงที่ไม่มีมีการปรับเปลี่ยน และไม่สามารถเลือกงานที่ต้องการทำได้เนื่องจากวุฒิการศึกษาต่ำ นอกจากนี้แรงงานนอกระบบหลายคนยังไม่เข้าใจจุดมุ่งหมายของการรวมกลุ่ม ทำให้การรวมกลุ่มเกิดขึ้นได้ยาก ส่งผลให้ไม่มีอำนาจในการต่อรอง ในขณะที่บางกลุ่มอาชีพไม่มีทักษะในการวิเคราะห์เรื่องต้นทุนการผลิต การตลาด รวมถึงทักษะในการประกอบอาชีพ อีกทั้งการเข้าถึงแหล่งเงินทุนยาก เพราะข้อจำกัดตามเงื่อนไขของสถาบันการเงิน

ดังนั้น แนวทางที่รัฐควรเร่งดำเนินการในระยะของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ได้แก่ การพัฒนาทักษะฝีมือให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบเพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน และส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงการให้บริการแนะแนวอาชีพในสื่อทุกรูปแบบ นอกจากนี้จากการที่รัฐมีนโยบายเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานของอาเซียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปิดเสรีดังกล่าว รวมทั้งเพิ่มมาตรฐานฝีมือแรงงานนอกระบบในทุกสาขาการผลิตและบริการ ตลอดจนเร่งยกระดับการศึกษาของ

แรงงานนอกระบบให้สูงขึ้นเพื่อทัดเทียมแรงงานนานาประเทศ เป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อให้คนทำงานเหล่านั้นมีโอกาสในการทำงานเพิ่มขึ้นนำไปสู่การมีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้พอเลี้ยงชีพและครอบครัว นำสู่ความสามารถในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิต

เป้าประสงค์

แรงงานนอกระบบได้รับการส่งเสริมการมีงานทำ มีมาตรฐานสมรรถนะ (Competency Standard) สูงขึ้น

ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย (ปีงบประมาณ)				
	2555	2556	2557	2558	2559
1. ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำ ได้มีงานทำ หรือมีอาชีพ	70	72	75	79	84
2. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึก และ/หรือมีมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี	N	$N_1 = \frac{N \times 5}{100}$	$N_2 = N_1 + \frac{N_1 \times 5}{100}$	$N_3 = N_2 + \frac{N_2 \times 5}{100}$	$N_4 = N_3 + \frac{N_3 \times 5}{100}$

กลยุทธ์

กลยุทธ์ 2.1 ส่งเสริมการมีงานทำอย่างยั่งยืน

เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงในชีวิตจำเป็นที่แรงงานนอกระบบในทุกสาขาอาชีพจำเป็นจะต้องมีความมั่นคงในงาน และงานนั้นๆ ต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของแรงงานนอกระบบที่ยั่งยืน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นที่จะต้องเร่งสร้างหลักประกันทางด้านอาชีพให้แก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งทุน การส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบราคาถูก เข้าถึงเทคโนโลยี แหล่งจำหน่ายสินค้า เป็นต้น

กลยุทธ์ 2.2 เพิ่มสมรรถนะและผลิตภาพแรงงานที่สอดคล้องกับสาขาอาชีพ

เพื่อให้แรงงานนอกระบบมีความมั่นคงในการทำงานและสามารถเพิ่มผลิตภาพแรงงานได้อย่างมั่นคง แรงงานจะเป็นต้องได้รับการพัฒนาสมรรถนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จำเป็นที่จะต้องเข้ามาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการพัฒนาสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ คำว่า “สมรรถนะ” ในที่นี้ หมายความว่า ความรู้ ทักษะ และฝีมือแรงงานที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงานและแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ 2.3 จัดระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

เพื่อให้ฝีมือแรงงานของแรงงานนอกระบบเป็นที่ยอมรับของตลาดและผู้ประกอบการในวงกว้าง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่แรงงานนอกระบบจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของสาธารณะ อาทิ ช่างไฟฟ้าในอาคาร เป็นต้น กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในฐานะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการพัฒนาและทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานจึงควรที่จะเร่งจัดทำระบบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานให้รองรับกลุ่มแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ 2.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ

เพื่อให้การเสริมสมรรถนะของแรงงานนอกระบบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน ในการเป็นเครือข่ายร่วมดำเนินงานในการพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรปรับปรุง / พัฒนากลไกการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

ประเด็นยุทธศาสตร์

การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติตามภารกิจหลักตามที่กฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ยังไม่ปรากฏว่ามีการบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้การดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาให้แรงงานนอกระบบมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จากการศึกษาทบทวนเอกสารแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการนอกระบบ ซึ่งศึกษาวิจัยโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2550) ทำให้ทราบว่าหน้าที่ที่จะบริหารจัดการแรงงานนอกระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานจำเป็นต้องเข้าใจคุณลักษณะของแรงงานซึ่งมีความหลากหลายในด้านอาชีพและรายได้ เข้าใจศักยภาพของแรงงาน และปัญหาที่แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ เผชิญอยู่ เพราะจะทำให้การกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแรงงานนอกระบบ โดยการทำซ้ำเคลื่อนมาตรการการให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรอาศัยกลุ่มอาชีพต่างๆ และเครือข่ายที่มีอยู่แล้ว เช่น กลุ่มการเกษตร กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มผู้ขายรับจ้างสาธารณะไม่ประจำทาง เป็นต้น โดยสนับสนุนให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนของแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพนั้นๆ

ดังนั้น การที่จะเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ จึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพต่างๆ และสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม เพื่อเป็นเครือข่ายในการประสานงานบริหารจัดการแรงงานนอกระบบกับหน่วยงานของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรภาคเอกชน และเพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบสามารถขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันพัฒนากลไกการทำงานระดับชาติ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรหลักเพื่อรองรับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทั้งระบบ และระดับท้องถิ่น ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่แรงงานนอกระบบ นอกจากนี้การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบยังจำเป็นต้องมีการบูรณาการข้อมูลและสารสนเทศของแรงงานนอกระบบจากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะข้อมูลแรงงานนอกระบบซึ่งทำการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ควรมีการปรับปรุงการเก็บข้อมูลที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยงานที่ให้การดูแลคุ้มครอง ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบ โดยควรบูรณาการกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของกรมการปกครองในการเพิ่มข้อมูลหลักลงในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร เช่น อาชีพ รายได้ สุขภาพอนามัย เป็นต้น เพื่อลดการซ้ำซ้อนการจดทะเบียนของแรงงาน และการวางแผนปฏิบัติงานได้อย่างมีบูรณาการและมีประสิทธิภาพสูงสุด

เป้าประสงค์

1. มีองค์กรหลักในการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบ
2. มีระบบข้อมูลและสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบสนับสนุนการทำงาน
3. มีเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย (ปีงบประมาณ)				
	2555	2556	2557	2558	2559
1. ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกระทรวงแรงงาน” ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับ “ฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ”	1	2	3	4	5
2. ระดับความสำเร็จของการพัฒนา กลไก / จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค	1	2	3	4	5
3. ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบ / รูปแบบติดตามประเมินผล	1	2	3	4	5
4. จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น	X แห่ง	X ₁ แห่ง	X ₂ แห่ง	X ₃ แห่ง	X ₄ แห่ง

กลยุทธ์

กลยุทธ์ 3.1 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ

ปรับปรุง / พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน” ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับ “ฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ” โดยการเชื่อมโยงข้อมูลพื้นฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากฐานข้อมูลภาครัฐและฐานข้อมูลภาคเอกชน เพื่อเป็นศูนย์รวมข้อมูลตลาดแรงงานนอกระบบของประเทศไทย ทั้งในด้านกำลังแรงงานและความต้องการแรงงานจำแนกเป็นมิติต่าง ๆ เช่น การศึกษา คุณวุฒิวิชาชีพ สาขาอาชีพ ฯลฯ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างกำลังแรงงานกับความต้องการในตลาดแรงงาน และเป็นฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านแรงงานของรัฐ ในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ 3.2 พัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนากลไกการทำงานแรงงานนอกระบบในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีประสิทธิภาพ ในระดับชาติ ต้องเร่งสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะระดับกระทรวง เพื่อสร้างระบบการทำงานที่จะเป็นการบูรณาการข้อมูลด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบร่วมกัน ในขณะเดียวกันในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นระดับที่มีความใกล้ชิดกับแรงงานนอกระบบมากที่สุด ทุกหน่วยงานผู้มีส่วนได้เสียจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น อาทิ องค์กรปกครองส่วนจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกเพื่อขยายการทำงานให้สามารถเข้าถึงแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ 3.3 ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย

แรงงานนอกระบบมีลักษณะการกระจาย ทั้งในด้านของการประกอบอาชีพ สถานที่ทำงาน ทำให้กลุ่มแรงงานนอกระบบยากต่อการรวมตัว ซึ่งท้ายที่สุดแล้วส่งผลต่อการปกป้องสิทธิตลอดจนโอกาสการเข้าถึงข้อมูลของแรงงานนอกระบบ กลยุทธ์นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะเมื่อเป็นการดำเนินงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงาน อย่างไรก็ตามนอกจากประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มแรงงานนอกระบบแล้ว การส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายยังเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของภาครัฐ และหน่วยงานผู้มีส่วนได้เสียต่อการบริหารจัดการ โดยเฉพาะในส่วนของการติดตามและเข้าถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ 3.4 สนับสนุนการมีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ฯ และพัฒนาระบบติดตามประเมินผล

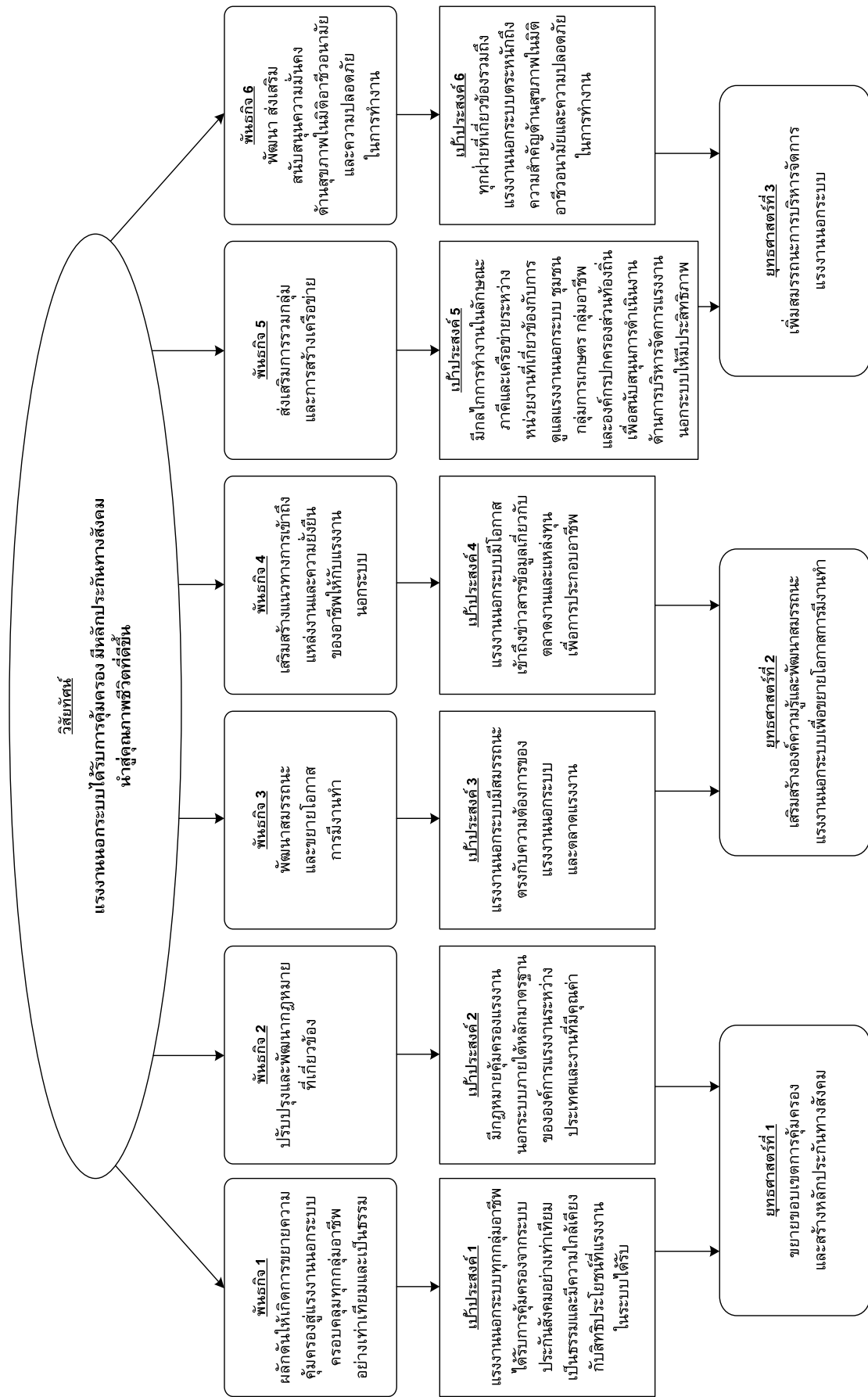
ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะของการทำงานที่เน้นการบูรณาการ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนจะต้องมีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 กระทรวงแรงงาน ในฐานะเลขานุการคณะทำงานจัดทำแผน ต้องทำหน้าที่ประสานงาน ตลอดจนเร่งสร้างความเข้าใจกับทุกหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้อง ให้จัดทำแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบฉบับดังกล่าว

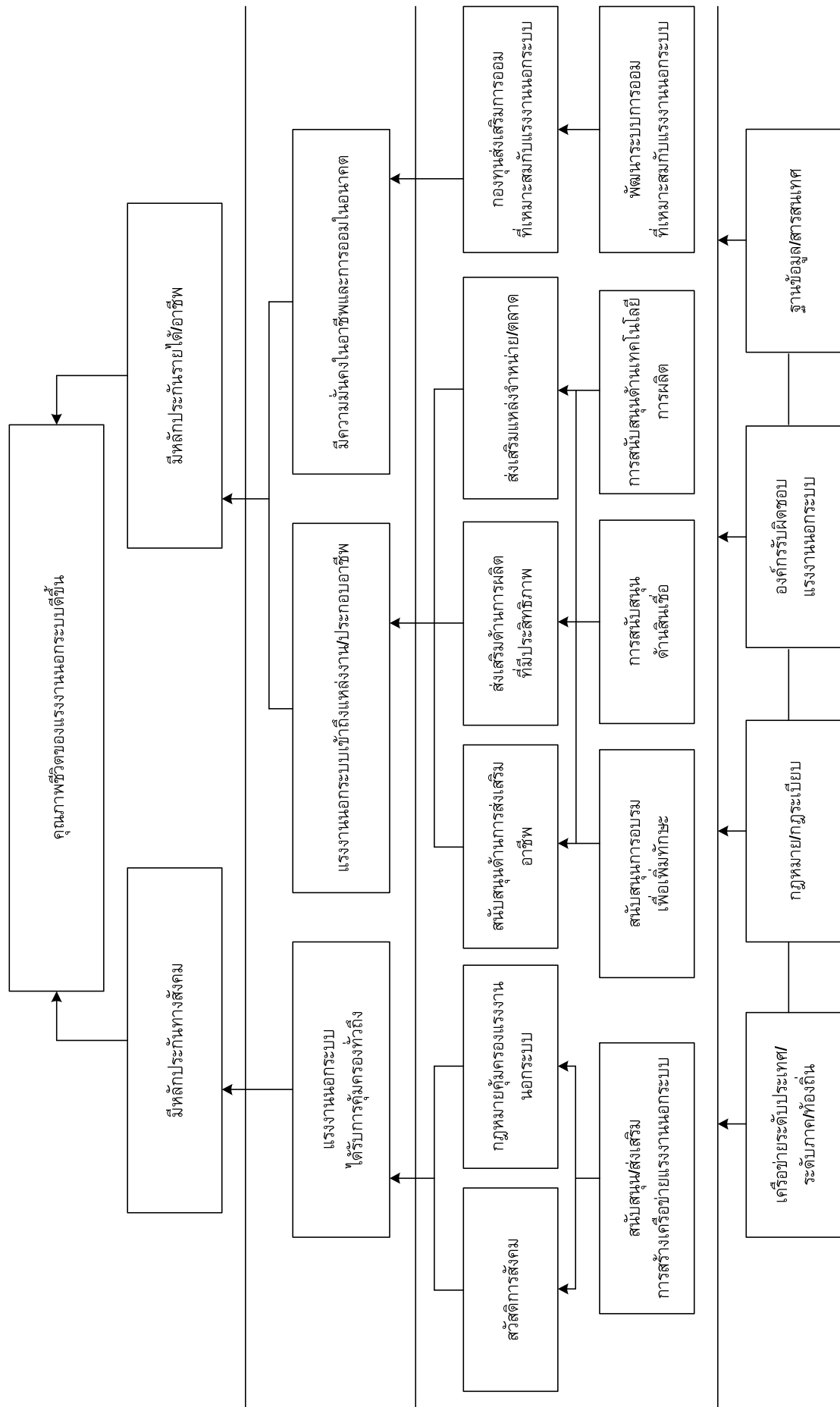
และเพื่อให้การดำเนินงานภายใต้กรอบแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ (อาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน) สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานนอกระบบ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อกลุ่มเป้าหมาย

โดยกระทรวงแรงงาน ในฐานะเลขานุการคณะทำงานจัดทำแผน ต้องทำหน้าที่ประสานงานการบริหารจัดการ และดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายทั้งที่เป็นเครือข่ายภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ในการสร้างรูปแบบหรือกลไกการติดตาม และประเมินสถานการณ์ด้านแรงงานนอกระบบ อาทิ จัดตั้งศูนย์ประสานงานกลางดำเนินการด้านแรงงานนอกระบบในทุกมิติ เป็นต้น เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เกิดประโยชน์สูงสุดต่อแรงงานนอกระบบ

ภาพที่ 4.1: ความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์



ภาพที่ 4.2: (ฝั่ง) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ในภาพรวม



คำอธิบายตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดที่ 1.1: จำนวนแรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน

หน่วยวัด: คน

คำอธิบาย: 1. แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้อยู่ในกำลังแรงงานที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองหลักประกันทางสังคม

2. แรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน หมายถึง แรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 หรือผู้ประกันตนโดยอิสระที่มีใช้ลูกจ้างตามมาตรา 33 หรือเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39

วิธีคำนวณตัวชี้วัด:

จำนวนแรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 จากระบบฐานข้อมูลสำนักงานประกันสังคม

ค่าเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
2,400,000	3,000,000	4,000,000	5,000,000	6,000,000

แหล่งข้อมูล: ฐานข้อมูลทะเบียนผู้ประกันตนมาตรา 40 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

หน่วยงานรับผิดชอบ: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

ตัวชี้วัดที่ 1.2: ระดับความสำเร็จของการเตรียมความพร้อมให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98

หน่วยวัด: ระดับคะแนน

คำอธิบาย: อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม เป็น 2 ใน 8 อนุสัญญาหลักของ ILO ที่ถือกันว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ทุกประเทศจะต้องเคารพและดูแลให้มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพราะสิทธิเป็นสิทธิขั้นต้นที่จะทำให้ผู้ใช้แรงงานเข้าถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้อื่นๆ ส่งผลดีต่อทั้งรัฐ นายจ้าง และผู้ใช้แรงงาน มีผลต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในชุมชนระหว่างประเทศ

ประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งหมด 183 ประเทศ ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 87 ไปแล้วจำนวน 150 ประเทศ และให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 98 แล้ว 160 ประเทศ และประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ

หากประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันอนุสัญญา ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จะเป็นพื้นฐานในการส่งเสริมเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง ทำให้นายจ้างและคนทำงานทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบ จะได้รับประโยชน์ ทั้งสิ้น

เกณฑ์การให้คะแนน: กำหนดเป็นระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone) แบ่งเกณฑ์การให้คะแนนเป็น 5 ระดับ โดยพิจารณาจากความก้าวหน้าของขั้นตอนการดำเนินงานตามเป้าหมายแต่ละระดับ

ระดับคะแนน	ขั้นตอนการดำเนินงาน
1	ดำเนินการให้มีการเตรียมความพร้อมการให้สัตยาบัน ▪ ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ▪ ประชุมคณะกรรมการ/คณะทำงานประสานดำเนินงานเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 ของกระทรวงแรงงานพิจารณา ▪ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการ
2	รัฐสภาเห็นชอบ
3	▪ กระทรวงแรงงานจัดประชาพิจารณ์และนำเสนอผลประชาพิจารณ์ต่อคณะรัฐมนตรี ▪ คณะรัฐมนตรีรับทราบผลประชาพิจารณ์และนำเสนอรัฐสภา
4	รัฐสภาเห็นชอบการให้สัตยาบัน
5	กระทรวงแรงงานแจ้งกระทรวงการต่างประเทศเพื่อแจ้งจดทะเบียนให้สัตยาบันกับ ILO

หมายเหตุ: ความสำเร็จของแต่ละระดับ อยู่บนพื้นฐานว่า หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง (คณะรัฐมนตรี รัฐสภา คณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นๆ) ได้ให้ความเห็นชอบตามปีที่กำหนด

ระดับคะแนน	ระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone)				
	ขั้นตอนที่ 1	ขั้นตอนที่ 2	ขั้นตอนที่ 3	ขั้นตอนที่ 4	ขั้นตอนที่ 5
1	✓				
2	✓	✓			
3	✓	✓	✓		
4	✓	✓	✓	✓	
5	✓	✓	✓	✓	✓

คำเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
1	2	3	4	5

แหล่งข้อมูล: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

หน่วยงานรับผิดชอบ: กระทรวงแรงงาน

ตัวชี้วัดที่ 1.3: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคม โดยเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ) อย่างน้อย 1 ระบบหรือ 1 กองทุน อาทิ การเข้าเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคม มาตรา 40 เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) หรือสมาชิกกองทุนอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน

หน่วยวัด: ร้อยละ

คำอธิบาย: ระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ) หมายถึง กองทุนทางสังคมที่ประชาชนสมทบส่วนหนึ่ง และ รัฐสมทบบางส่วน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดี โดย 1) เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของกองทุนประกันสังคม (เฉพาะผู้ที่ไม่ได้ส่งเงินเพื่อรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ) และ/หรือ 2) เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) และ/หรือ 3) เป็นสมาชิกกองทุนอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน กองทุนใดกองทุนหนึ่งหรือหลายกองทุนก็ได้ ทั้งนี้ไม่นับกองทุนที่ยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งกองทุน

วิธีคำนวณตัวชี้วัด:

$$\begin{aligned} &\text{ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคม} \\ &\text{โดยเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ)} \\ &\text{อย่างน้อย 1 ระบบหรือ 1 กองทุน} \end{aligned} = \frac{X \times 100}{N_i}$$

โดย

N_i หมายถึง จำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมดในปีที่ทำการประมวลผล

X หมายถึง จำนวนแรงงานนอกระบบที่มีหลักประกันทางสังคม โดยเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ (รัฐสมทบ) อย่างน้อย 1 ระบบ หรือ 1 กองทุน

ค่าเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
5	10	15	20	25

แหล่งข้อมูล: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายแรงงานนอกระบบ

หน่วยงานรับผิดชอบ: กระทรวงแรงงาน

ตัวชี้วัดที่ 1.4: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานลดลง ร้อยละ 5 ต่อปี

หน่วยวัด: ร้อยละ

คำอธิบาย: การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน ได้แก่ พลัดตกหกล้ม ของมีคมบาด/ทิ่มแทง ถูกไฟ/น้ำร้อนลวก อุบัติเหตุจากยานพาหนะ ไฟฟ้าช็อต การชน/กระแทกโดยวัตถุทั้งแนวราบและแนวตั้ง ได้รับสารเคมี และอื่นๆ ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า อัตราการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานของแรงงานนอกระบบมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 5

วิธีคำนวณตัวชี้วัด:

$$\text{ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานลดลงร้อยละ 5 ต่อปี} = \frac{(100 - 5) \times N_{i-1}}{100}$$

โดย

N_i หมายถึง จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานในปีปัจจุบัน

N_{i-1} หมายถึง จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานในปีก่อนปีปัจจุบัน

$100 - 5$ หมายถึง อัตราการได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานลดลงร้อยละ 5

ค่าเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
5	10	15	20	25

แหล่งข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หน่วยงานรับผิดชอบ: กระทรวงแรงงาน

ตัวชี้วัดที่ 1.5: ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

หน่วยวัด: ระดับคะแนน

คำอธิบาย: ปัจจุบันกฎหมายไทยที่ให้การดูแลและคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่เห็นชัดเจนได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 (แก้ไขเพิ่มเติม) และ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2533 ซึ่งกระทรวงแรงงานจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผลการบังคับใช้ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

เกณฑ์การให้คะแนน: กำหนดเป็นระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone) แบ่งเกณฑ์การให้คะแนนเป็น 5 ระดับ โดยพิจารณาจากความก้าวหน้าของขั้นตอนการดำเนินงานตามเป้าหมายแต่ละระดับ

ระดับคะแนน	ขั้นตอนการดำเนินงาน
1	มีผลการศึกษาและข้อเสนอแนะด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
2	มีการกำหนดหลักเกณฑ์และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
3	การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
4	มีกลไกการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
5	ผลการสำรวจความพึงพอใจจากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มีมากกว่าร้อยละ 60 ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ระดับคะแนน	ระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone)				
	ขั้นตอนที่ 1	ขั้นตอนที่ 2	ขั้นตอนที่ 3	ขั้นตอนที่ 4	ขั้นตอนที่ 5
1	✓				
2	✓	✓			
3	✓	✓	✓		
4	✓	✓	✓	✓	
5	✓	✓	✓	✓	✓

ค่าเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
1	2	3	4	5

แหล่งข้อมูล: องค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน

หน่วยงานรับผิดชอบ: ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระทรวงแรงงานทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน

ตัวชี้วัดที่ 2.1: ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำ ได้มีงานทำหรือมีอาชีพ

หน่วยวัด: ร้อยละ

คำอธิบาย: แรงงานนอกระบบที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำ หมายถึง แรงงานนอกระบบที่เข้ามารับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ ที่มาขอรับบริการจัดหางานในประเทศ

จากการศึกษา พบว่า แรงงานนอกระบบยังคงมีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน เนื่องจากการจ้างงานแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานในลักษณะของงานชั่วคราวมากกว่าที่จะเป็นงานประจำ ตัวชี้วัดนี้จึงทำหน้าที่เป็นกลไกที่จะลดความเสี่ยงในเรื่องงานที่ไม่มั่นคงให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยข้อมูลที่เกี่ยวข้องจะได้มาจากการเก็บรวบรวมสถิติแรงงานนอกระบบที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำกับกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

วิธีการคำนวณตัวชี้วัด:

$$\text{ร้อยละของแรงงานนอกระบบที่มาใช้บริการส่งเสริมการมีงานทำ ได้มีงานทำ หรือมีอาชีพ} = \frac{X}{N} \times 100$$

X หมายถึง แรงงานนอกระบบที่มาขอรับบริการส่งเสริมการมีงานทำ ได้มีงานทำหรือมีอาชีพ

N หมายถึง จำนวนแรงงานนอกระบบที่มาขอรับบริการส่งเสริมการมีงานทำ

ค่าเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
70	72	75	79	84

แหล่งข้อมูล: กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

หน่วยงานรับผิดชอบ: กระทรวงแรงงาน

ตัวชี้วัดที่ 2.2: จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึก และ/หรือ มีมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี

หน่วยวัด: คน

คำอธิบาย: 1. มาตรฐานการฝึก หมายถึง ข้อกำหนดด้านคุณภาพที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับผู้รับการฝึก ทั้งด้านความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และเจตคติ ที่ครอบคลุมเพียงพอต่อการปฏิบัติงานเชิงพฤติกรรมของ หลักสูตรฝึกอบรมในแต่ละหัวข้อวิชา โดยเกณฑ์การประเมินผลการฝึกอบรมจำแนกเป็น ความเข้าใจวัดจากการสอบภาคทฤษฎี ทักษะและทัศนคติวัดจากการสอบภาคปฏิบัติ

2. มาตรฐานฝีมือแรงงาน หมายถึง ข้อกำหนดทางวิชาการที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดระดับความรู้ ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานของผู้ประกอบอาชีพในสาขาต่างๆ โดยคำนึงถึงเกณฑ์ มาตรฐานของสากล ซึ่งในการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน จะจำแนกฝีมือแรงงานออกเป็นระดับชั้น ตามความสามารถ โดยกำหนดลักษณะของงานที่ควรจะต้องรู้และทำได้ในชั้นต่างๆ ตามลำดับความยากง่าย ของงาน ออกเป็น 3 ระดับคือ

2.1 มาตรฐานฝีมือแรงงานขั้นต้น หรือ ชั้น 3

2.2 มาตรฐานฝีมือแรงงานชั้นกลาง หรือ ชั้น 2

2.3 มาตรฐานฝีมือแรงงานชั้นสูงสุด หรือ ชั้น 1

จากการศึกษาพบว่า แรงงานนอกระบบยังคงมีความเสี่ยงจากการจ้างงาน เนื่องจากการจ้างงานแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานชั่วคราว มาตรการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้แรงงาน

นอกระบบมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ได้แก่ การพัฒนาฝีมือแรงงานนอกระบบให้มีมาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นที่ยอมรับของตลาดแรงงาน ซึ่งตัวชี้วัดนี้เป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญในการวัดประสิทธิผลของภารกิจการพัฒนาฝีมือแรงงานนอกระบบของหน่วยงาน

วิธีการคำนวณตัวชี้วัด:

$$\begin{aligned} &\text{จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงาน} \\ &\text{มีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึก และ/หรือ} \\ &\text{มีมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี} \end{aligned} = N_i + \frac{(N_i \times 5)}{100}$$

N_i หมายถึง จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึก และ/หรือ มีมาตรฐานฝีมือแรงงานเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผ่านมา

$\frac{N_i \times 5}{100}$ หมายถึง จำนวนแรงงานนอกระบบที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึก และ/หรือ มีมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 เมื่อสิ้นปีงบประมาณปัจจุบัน

คำเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
N	$N_1 = \frac{(N \times 5)}{100}$	$N_2 = N_1 + \frac{(N_1 \times 5)}{100}$	$N_3 = N_2 + \frac{(N_2 \times 5)}{100}$	$N_4 = N_3 + \frac{(N_3 \times 5)}{100}$

แหล่งข้อมูล: กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

หน่วยงานรับผิดชอบ: กระทรวงแรงงาน

ตัวชี้วัดที่ 3.1: ระดับความสำเร็จของการปรับปรุง / พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน” ให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับ “ฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ”

หน่วยวัด: ระดับคะแนน

คำอธิบาย: การปรับปรุง / พัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน” เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกับ “ฐานข้อมูลของศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ” หมายถึง การปรับปรุงและพัฒนา “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ” ที่กระทรวงแรงงานมีอยู่ในปัจจุบันให้มีความพร้อมเพื่อรองรับการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ รวมถึงเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ สปสช. เป็นต้น

เกณฑ์การให้คะแนน: กำหนดเป็นระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone) แบ่งเกณฑ์การให้คะแนนเป็น 5 ระดับ โดยพิจารณาจากความก้าวหน้าของขั้นตอนการดำเนินงานตามเป้าหมายแต่ละระดับ

ระดับคะแนน	ขั้นตอนการดำเนินงาน
1	มีผลการศึกษาและข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบรวมถึงการศึกษาฐานข้อมูลของศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ
2	การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ ■ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ ■ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ
3	มีระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้งานได้
4	พัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ
5	ผลการสำรวจความพึงพอใจจากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มีมากกว่าร้อยละ 60 ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ระดับคะแนน	ระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone)				
	ขั้นตอนที่ 1	ขั้นตอนที่ 2	ขั้นตอนที่ 3	ขั้นตอนที่ 4	ขั้นตอนที่ 5
1	✓				
2	✓	✓			
3	✓	✓	✓		
4	✓	✓	✓	✓	
5	✓	✓	✓	✓	✓

คำเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
1	2	3	4	5

แหล่งข้อมูล: องค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน

หน่วยงานรับผิดชอบ: ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระทรวงแรงงานทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน

ตัวชี้วัดที่ 3.2: ระดับความสำเร็จของการพัฒนากลไก / จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค

หน่วยวัด: ระดับคะแนน

คำอธิบาย: ระดับความสำเร็จของการพัฒนากลไก / จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค หมายถึง ความสำเร็จที่ส่วนราชการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่มีรูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

เกณฑ์การให้คะแนน: กำหนดเป็นระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone) แบ่งเกณฑ์การให้คะแนนเป็น 5 ระดับโดยพิจารณาจากความก้าวหน้าของขั้นตอนการดำเนินงานตามเป้าหมายแต่ละระดับ

ระดับคะแนน	เกณฑ์การให้คะแนน/ขั้นตอนการดำเนินงาน
1	มีผลการศึกษาและข้อเสนอในการพัฒนาคลัง / จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค
2	การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการพัฒนาคลัง / จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค
3	ดำเนินการพัฒนาคลัง / จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค
4	มีการประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของคลัง / องค์กรบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับชาติ/ภูมิภาค
5	ผลการสำรวจความพึงพอใจจากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มีมากกว่าร้อยละ 60 ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ระดับคะแนน	ระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone)				
	ขั้นตอนที่ 1	ขั้นตอนที่ 2	ขั้นตอนที่ 3	ขั้นตอนที่ 4	ขั้นตอนที่ 5
1	✓				
2	✓	✓			
3	✓	✓	✓		
4	✓	✓	✓	✓	
5	✓	✓	✓	✓	✓

คำเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
1	2	3	4	5

แหล่งข้อมูล: องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน

หน่วยงานรับผิดชอบ: ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระทรวงแรงงานทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน

ตัวชี้วัดที่ 3.3: ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบ / รูปแบบติดตามประเมินผล

หน่วยวัด: ระดับคะแนน

คำอธิบาย: ระบบหรือรูปแบบติดตามประเมินผล เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และผลสัมฤทธิ์ของแผน

ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบ / รูปแบบติดตามประเมินผล หมายถึง ความสำเร็จที่ส่วนราชการนำเกณฑ์การติดตามประเมินผลไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการติดตามและประเมินผล การบริหารจัดการตามแผนยุทธศาสตร์ฯ เพื่อปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เกณฑ์การให้คะแนน: กำหนดเป็นระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone) แบ่งเกณฑ์การให้คะแนนเป็น 5 ระดับ โดยพิจารณาจากความก้าวหน้าของขั้นตอนการดำเนินงานตามเป้าหมายแต่ละระดับ

ระดับคะแนน	ขั้นตอนการดำเนินงาน
1	มีผลการศึกษาและข้อเสนอของระบบ / รูปแบบติดตามประเมินผล
2	การดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ - มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน - การพัฒนาระบบติดตามและประเมินผล
3	มีเครื่องมือ (ระบบ) ติดตามและประเมินผล
4	มีการประเมินผลสัมฤทธิ์การใช้ระบบ / รูปแบบติดตามประเมินผลการดำเนินงาน
5	ผลการสำรวจความพึงพอใจจากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มีมากกว่าร้อยละ 60 ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ระดับคะแนน	ระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone)				
	ขั้นตอนที่ 1	ขั้นตอนที่ 2	ขั้นตอนที่ 3	ขั้นตอนที่ 4	ขั้นตอนที่ 5
1	✓				
2	✓	✓			
3	✓	✓	✓		
4	✓	✓	✓	✓	
5	✓	✓	✓	✓	✓

คำเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
1	2	3	4	5

แหล่งข้อมูล: องค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน

หน่วยงานรับผิดชอบ: ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระทรวงแรงงานทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน

ตัวชี้วัดที่ 3.4: จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้น

หน่วยวัด: แห่ง

คำอธิบาย: เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีลักษณะของการกระจัดกระจาย การดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อแรงงานนอกระบบจึงมีความยาก จำเป็นต้องอาศัยจำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์หรือเครือข่าย

แรงงานนอกระบบที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ เป็นศูนย์กลางเพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน กับ กลุ่มแรงงานนอกระบบ

วิธีการคำนวณตัวชี้วัด:

$$\begin{array}{l} \text{จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์} \\ \text{หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบ} \end{array} = \sum_{i=1}^j N_i$$

N หมายถึง จำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบ

i หมายถึง ลำดับที่ของจำนวนกลุ่มสนใจที่รวมตัวกันเป็นศูนย์หรือเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ตั้งแต่ 1,2,...j

คำเป้าหมาย:

ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
X	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄

แหล่งข้อมูล: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

หน่วยงานรับผิดชอบ: กระทรวงแรงงาน

บทที่ 5

แนวทางการดำเนินงานและการบริหารจัดการ

5.1 แนวทางการดำเนินงานภายใต้กรอบแผนยุทธศาสตร์

เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงภาคประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเนื้อหาในบทนี้นำเสนอแนวทางการดำเนินงานและยกตัวอย่างโครงการ รวมถึงระยะเวลาดำเนินงาน ภายใต้กรอบแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงานและภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

อนึ่ง จากการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ (รายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.4) พบว่า กลุ่มอาชีพที่มีจำนวนแรงงานนอกระบบที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากที่สุด 3 กลุ่มแรก ได้แก่

1. กลุ่มสาขาอาชีพเกษตรกรรม
2. กลุ่มสาขาอาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ เน้นกลุ่มอาชีพหัตถอุตสาหกรรม และบริการ
3. กลุ่มสาขาอาชีพรับจ้างทั่วไป และ/หรือ รับจ้างอิสระ เน้นกลุ่มก่อสร้างและเดินสายไฟ

โดยในระยะแรกของการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 นั้น อาจเริ่มดำเนินการในกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่มสาขาอาชีพข้างต้นเป็นการนำร่อง และขยายผลการดำเนินงานในกลุ่มอาชีพอื่นๆ ในระยะต่อไป

ตารางที่ 5.1: แผนการดำเนินงานรายปีของแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และ ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันทางสังคม							
กลยุทธ์ที่ 1.1 เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสวัสดิการสังคมและประกันสังคม							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
1.1.1 โครงการรณรงค์ส่งเสริมการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533						ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม)	- ก.แรงงาน (ทุกกรม) - ก.มหาดไทย - ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.ศึกษาธิการ - ก.การพัฒนาสังคมฯ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) - องค์กรเอกชน
1.1.2 โครงการพัฒนาเครือข่ายการประกันสังคมมาตรา 40						ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม)	- ก.แรงงาน (ทุกกรม) - ก.มหาดไทย - ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.ศึกษาธิการ - ก.การพัฒนาสังคมฯ - อปท. - องค์กรเอกชน
1.1.3 โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศการให้บริการประกันสังคมมาตรา 40						ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม)	
1.1.4 โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาการประกันสังคมตามมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533						ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม)	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
1.1.5 โครงการพัฒนาแนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบ						ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม)	
1.1.6 โครงการผลักดัน ร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ....(รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบมาตรา 40)						ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม)	ก.แรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง)
1.1.7 โครงการศึกษาแนวทางการบูรณาการสิทธิกองทุนที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่มีในปัจจุบัน						ก.แรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง)	- ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) - ก.การคลัง (สนง.เศรษฐกิจการคลัง) - ก.สาธารณสุข - ก.เกษตรและสหกรณ์
1.1.8 โครงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานให้มีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท						ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	ก.แรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง)
1.1.9 โครงการเตรียมแนวทางการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 และพัฒนากลไกภาคประชาชน						ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.แรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) - สนง.กองทุนสนับสนุนการ สร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) - องค์กรเอกชน
1.1.10 โครงการส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชนโดยภาคประชาชน						ก.การพัฒนาสังคมฯ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน)	- ก.แรงงาน - ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย - สสส.
1.1.11 โครงการมีส่วนร่วม ของ อปท. ในการคุ้มครองและจัดสวัสดิการแก่แรงงานภาคเกษตร						ก.เกษตรและสหกรณ์ (สนง.เศรษฐกิจการเกษตร)	- ก.มหาดไทย - ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) - อปท.

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
1.1.12 โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ โดยฐานท้องถิ่น (ตำบล)/กลุ่มอาชีพ						สสส. และภาคี	- ก.แรงงาน - ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย - ก.การพัฒนาสังคมฯ - องค์กรเอกชน - อปท.
1.1.13 การตรวจแรงงานนอกระบบ						ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย - องค์กรเอกชน
1.1.14 การสนับสนุนเทคนิคและวิชาการด้านคุ้มครองแรงงานแก่แรงงานนอกระบบ (ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ตอบปัญหาข้อกฎหมาย เป็นวิทยากรบรรยาย)						ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย - องค์กรเอกชน
1.1.15 การรณรงค์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายแก่แรงงานนอกระบบ						ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย - องค์กรเอกชน
1.1.16 โครงการศึกษาผลการดำเนินงานกองทุนการออมแห่งชาติ						ก.การคลัง (สนง.เศรษฐกิจการคลัง)	
1.1.17 โครงการขยายสิทธิประโยชน์และปรับปรุงเงื่อนไขภายใต้กองทุนการออมแห่งชาติ						ก.การคลัง (สนง.เศรษฐกิจการคลัง)	- ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) - ก.เกษตรและสหกรณ์ - สสส. - องค์กรเอกชน
1.1.18 โครงการศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานและจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานภาคเกษตร						ก.เกษตรและสหกรณ์ (สนง.เศรษฐกิจการเกษตร)	
1.1.19 โครงการศึกษาแนวทางการส่งเสริมการออมทรัพย์ให้แก่แรงงานภาคเกษตร						ก.เกษตรและสหกรณ์ (สนง.เศรษฐกิจการเกษตร)	

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
กลยุทธ์ที่ 1.2 เสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพในมิติอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีนโยบายคุ้มครองด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
1.2.1 โครงการพัฒนาการจัดการบริการอาชีวอนามัยในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (หน่วยบริการสาธารณสุขระดับปฐมภูมิ)						สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ร่วมกับ สสส.	- ก.สาธารณสุข - ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม)
1.2.2 การปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสภาพการทำงานของแรงงานภาคเกษตร						ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย / อปท. - องค์กรเอกชน
1.2.3 โครงการส่งเสริมและพัฒนาความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานภาคเกษตร						ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย / อปท. - องค์กรเอกชน
1.2.4 การส่งเสริมสวัสดิการด้านสุขภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่แรงงานนอกระบบ						ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย - ก.สาธารณสุข - องค์กรเอกชน
1.2.5 โครงการสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีนโยบายการจัดการสุขภาวะของแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุและคนพิการ (โดยออกเทศบัญญัติ และมีแผนงบประมาณดูแลกลุ่มคนเหล่านี้ในพื้นที่)						สสส. และภาคี	- ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.มหาดไทย - ก.สาธารณสุข - ก.การพัฒนาสังคม - องค์กรเอกชน - อปท.
1.2.6 โครงการศึกษาผลการดำเนินงานภายใต้กรอบ สปสช.						สปสช.	- ก.แรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) - ก.การคลัง - ก.สาธารณสุข

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
1.2.7 โครงการศึกษานโยบายการดำเนินงานของ อปท. เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานนอกระบบ		→				สปสช. ร่วมกับ สสส.	- ก.สาธารณสุข - อปท.
1.2.8 โครงการส่งเสริมบทบาทชุมชนในการดำเนินงานด้านการดูแลสุขภาพ อาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน		→				สปสช. ร่วมกับ สสส.	- ก.สาธารณสุข - อปท.
1.2.9 โครงการจัดตั้งศูนย์ดูแลสุขภาพ อาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศูนย์ประสานงานในระดับชุมชน		→				- ก.สาธารณสุข - สปสช.	- สสส. - อปท.
1.2.10 โครงการศึกษาอาชีพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานภาคเกษตร	→					- ก.เกษตรและสหกรณ์ (สนง.เศรษฐกิจการเกษตร)	- สสส. - อปท.
กลยุทธ์ที่ 1.3 ยกร่าง / ปรับปรุง / พัฒนา / ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่สำคัญ และให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าของ ILO							
1.3.1 โครงการเตรียมความพร้อมการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ 98 เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีโลกในเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน	→					ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน) - ก.การต่างประเทศ - องค์กรเอกชน
1.3.2 โครงการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการบังคับใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553	→					ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน) - องค์กรเอกชน
1.3.3 ผลักดัน ร่าง กฎกระทรวงคุ้มครองคนทำงานบ้าน พ.ศ....	→					ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	
1.3.4 โครงการยกร่าง พ.ร.บ.สวัสดิการชรา พ.ศ....	→					ก.เกษตรและสหกรณ์ (กรมการข้าว)	- ก.แรงงาน - ก.การคลัง
1.3.5 โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ		→				ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน) - องค์กรเอกชน
1.3.6 โครงการขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (ทุกฉบับ) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและหลักของงานที่มีคุณค่า			→			ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน) - องค์กรเอกชน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
1.3.7 โครงการศึกษากฎหมายประกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อหาแนวทางการประกันรายได้ให้แก่แรงงานนอกระบบ		→				ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
1.3.8 โครงการศึกษาและปรับปรุงกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตร พ.ศ. 2547	→					ก.เกษตรและสหกรณ์ (สนง.เศรษฐกิจการเกษตร)	ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบ							
เพื่อยขยายโอกาสการมีงานทำ							
กลยุทธ์ที่ 2.1 ส่งเสริมการมีงานทำอย่างยั่งยืน							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
2.1.1 โครงการกองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน					→	ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน)	ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
2.1.2 โครงการสร้างอาชีพใหม่ให้คนว่างงาน					→	ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน)	ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
2.1.3 โครงการแนะแนวอาชีพในชุมชน					→	ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน)	อปท.
2.1.4 โครงการชุมชนมีงานทำ (ส่งเสริมให้ชุมชนมีผลิตภัณฑ์ของชุมชน)					→	ก.มหาดไทย (กรมการพัฒนาชุมชน)	- ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน) - อปท.
2.1.5 โครงการขยายตลาดเพื่อผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น					→	ก.มหาดไทย (กรมการพัฒนาชุมชน)	- ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน) - อปท.
2.1.6 โครงการสินเชื่อเพื่อแรงงานนอกระบบ (ทุกกลุ่มอาชีพ)					→	- ธ.ออมสิน - ธ.เพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)	อปท.
2.1.7 โครงการศึกษาแนวทางการจ้างงานลักษณะ subcontract ให้แก่ชุมชน	→					ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน)	ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
2.1.8 โครงการส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบโดยเฉพาะกลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยสาธารณะ อาทิ ช่างไฟฟ้า ช่างก่อสร้าง เป็นต้น ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีงานทำ						ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน)	ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
2.1.9 โครงการส่งเสริมผู้ประกอบการใหม่						ก.อุตสาหกรรม	ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
2.1.10 โครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้						ก.อุตสาหกรรม	ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน / กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
2.1.11 โครงการจัดการศึกษาต่อเนื่องเพื่อพัฒนาการงานและอาชีพ						ก.ศึกษาธิการ (กศน.)	ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน)
2.1.12 โครงการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือผู้รับการสงเคราะห์การทำสวนยาง						ก.เกษตรและสหกรณ์ (สนง.กองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยาง)	
กลยุทธ์ที่ 2.2 เพิ่มสมรรถนะและผลิตภาพแรงงานที่สอดคล้องกับสาขาอาชีพ							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
2.2.1 โครงการศึกษาความต้องการของแรงงานนอกระบบในการพัฒนาสมรรถนะ						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน)
2.2.2 โครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	- ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน) - ก.การพัฒนาสังคมฯ - ก.เกษตรและสหกรณ์ - ก.ศึกษาธิการ (กศน.) - ศูนย์ศิลปาชีพพระหว่าง ประเทศ (ศ.ศ.ป.)
2.2.3 โครงการขยายเครือข่ายการพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบในระดับท้องถิ่นและชุมชน						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	ก.แรงงาน (กรมการจัดหางาน)

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
2.2.4 โครงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนในภาคอุตสาหกรรม						ก.อุตสาหกรรม	ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
2.2.5 โครงการพัฒนาหมอดินอาสาและยุวหมอดิน						ก.เกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน)	
2.2.6 โครงการฝึกอบรมแรงงานกรีดยาง (ฝึกอบรมผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานให้มีฝีมือและทักษะในการกรีดยาง)						ก.เกษตรและสหกรณ์ (สนง.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง)	
กลยุทธ์ที่ 2.3 จัดระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
2.3.1 การจัดทำหลักเกณฑ์พัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานแรงงาน						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ
2.3.2 พัฒนาระบบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ (มาตรฐานฝีมือแรงงานกลาง) รองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	- สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ - อปท.
2.3.3 โครงการพัฒนาระบบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยสาธารณะ อาทิ ช่างไฟฟ้า ช่างก่อสร้าง เป็นต้น						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	- สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ - อปท.
2.3.4 โครงการขยายเครือข่ายการทดสอบและรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานระดับท้องถิ่นและชุมชน						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	อปท.
2.3.5 โครงการส่งเสริมการจัดทำระบบมาตรฐานฝีมือแรงงานระดับท้องถิ่นและชุมชน						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	- สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ - อปท.
2.3.6 โครงการกำหนด “ค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ” (มรช.)						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
กลยุทธ์ที่ 2.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการเพิ่มสมรรถนะของแรงงานนอกระบบ							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
2.4.1 โครงการส่งเสริมครูชุมชน โดยอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนในการทำหน้าที่เป็นครูฝึกอบรมและพัฒนาสมรรถนะให้แก่คนในชุมชน						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	อปท.
2.4.2 โครงการปราชญ์ชุมชนเพื่อทำหน้าที่ร่วมกับภาครัฐในการให้ความรู้แก่คนในชุมชน						ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)	อปท.
2.4.3 โครงการส่งเสริมการสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบ						สสส. และภาคี	- ก.แรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) - สถาบันการศึกษา (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม)
2.4.4 โครงการพัฒนาเครือข่ายเกษตรกรพันธุ์สัญญาเพื่อการเรียนรู้ที่เป็นธรรมและการจัดการปัจจัยการผลิต						สสส. และภาคี	- ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) - องค์กรเอกชน
2.4.5 โครงการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่						ก.เกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน)	
ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ							
กลยุทธ์ที่ 3.1 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
3.1.1 โครงการปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบเพื่อรองรับศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	ก.แรงงาน (ทุกกรม)
3.1.2 โครงการปรับปรุงระบบลงทะเบียนแรงงานนอกระบบ						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	- ก.แรงงาน (ทุกกรม) - สสส.

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
กลยุทธ์ที่ 3.2 พัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
3.2.1 โครงการจัดตั้งองค์กร และ/หรือ หน่วยงานถาวร (มีกฎหมาย) รองรับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทั้งระบบ						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	- ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) - สสส. - องค์กรเอกชน
3.2.2 โครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำแรงงานนอกระบบ ผู้นำชุมชน ในการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ						- ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)
3.2.3 โครงการประสานเครือข่ายแรงงานนอกระบบทั้งประเทศเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	- สสส. - ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
3.2.4 โครงการสัมมนาเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุและคนพิการ						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	สสส.
กลยุทธ์ที่ 3.3 ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
3.3.1 โครงการส่งเสริมการรวมกลุ่มแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพ						- สสส. - องค์กรเอกชน	ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน และ กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน)
3.3.2 โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบในการจัดทำกฎหมายคุ้มครองแรงงาน						- ก.แรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	- ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน) - สสส. - องค์กรเอกชน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์/โครงการ/กิจกรรม	ระยะเวลา (ปี)					หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	1	2	3	4	5		
3.3.3 โครงการส่งเสริมการทำงานร่วมกับเครือข่ายภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับแรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพ						สสส.	ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน และ กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน)
กลยุทธ์ที่ 3.4 สนับสนุนการมีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และพัฒนา ระบบติดตามประเมินผล							
ตัวอย่างโครงการ/กิจกรรม							
3.4.1 โครงการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี ตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงาน นอกระบบ พ.ศ. 2555-2559						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3.4.2 โครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานประจำปี						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3.4.3 โครงการพัฒนาระบบ/รูปแบบการติดตามประเมินผลตามแผนปฏิบัติงานประจำปี						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	
3.4.4 โครงการศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอแนะงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุและ คนพิการ						ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน)	
3.4.5 โครงการส่งเสริมบทบาทแรงงานนอกระบบในการทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของ หน่วยงานเครือข่ายภาคีภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						- สสส. - องค์กรเอกชน	ก.แรงงาน (สนง.ปลัดกระทรวงแรงงาน และ กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน)

5.2 การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ดำเนินการโดยผ่านกระบวนการทบทวนข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) การยกร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และการประชุมประชาพิจารณ์แผนยุทธศาสตร์ฯ จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ตลอดจนการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงและหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ และคณะทำงานจากสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

แม้ว่ากระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ตามที่กล่าวแล้วข้างต้นจะมีความสำคัญ แต่การบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ไปสู่การปฏิบัติมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แนวทางการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 สู่การปฏิบัติ มีดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่มีการบูรณาการกับภาคีที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้แผนมีการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงแรงงานในฐานะที่เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก จึงต้องนำแผนยุทธศาสตร์ฯ เสนอต่คณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวปฏิบัติ

2. เมื่อแผนยุทธศาสตร์ฯ ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กระทรวงแรงงานควรดำเนินการสร้างการยอมรับให้ใช้แผนยุทธศาสตร์ฯ เป็นกรอบทิศทางหลักในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่สังกัดกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่นๆ ที่มีนโยบายและแผนงานสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ด้วยการสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ ทั้งในรูปของเอกสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการประชุมหารือร่วม เพื่อชี้แจงแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และสร้างความเข้าใจร่วมในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย รายละเอียดของแผนยุทธศาสตร์ฯ รวมถึงสถานการณ์และภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้เห็นความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ฯ นำไปส่งเสริมให้เกิดแนวร่วมในการปฏิบัติ และนำไปปรับใช้อย่างจริงจังตามความเหมาะสม

3. กระทรวงแรงงานในฐานะเจ้าภาพหลัก ควรเร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งประสานและผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 โดยสร้างความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงแผนสู่การปฏิบัติกับองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กลุ่มเครือข่ายแรงงานนอกระบบ องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ โดยควรมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับประเทศ เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ให้มีผลในทางปฏิบัติ ตามความมุ่งหมายที่กำหนด

4. มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผน โดยอาศัยเครื่องมือการประเมินผลในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ทั้งระยะแรกและเมื่อครบกำหนด 5 ปี ร่วมกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องหรือการใช้กลไกคณะอนุกรรมการระดับประเทศตามที่เสนอในข้อ (3) รวมทั้งการใช้ระบบการตรวจราชการเป็นเครื่องมือหรือกลไกการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพื่อเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบประเมินการทำงานและความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์และนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อดำเนินการให้แผนบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

5. มีการประชุมเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงของการดำเนินการ แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยกำหนดให้มีการทบทวนปรับปรุงแผนปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ปีละ 1 ครั้ง และเมื่อครบกำหนดแผนคือ 5 ปี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงแรงงาน. 2554. (ร่าง) แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555-2559 (ฉบับสมบูรณ์). เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555-2559 ครั้งที่ 2/2554 วันพฤหัสบดีที่ 23 มิถุนายน 2554.

ธนวัฒน์ รื่นวงศ์. 2552. สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประชากรศาสตร์ วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550. แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ. เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. กุมภาพันธ์.

สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2552. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ : นโยบายและแนวทางการส่งเสริมสวัสดิการให้แรงงานนอกระบบ. เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. สิงหาคม.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559). เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2554 แผนฯ11 สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน วันพฤหัสบดีที่ 7 กรกฎาคม 2554.

สำนักงานประกันสังคม. 2554. ผู้ประกันตน ม. 40 ความคุ้มครองกับประกันสังคม ทางเลือกใหม่ของแรงงานนอกระบบ. <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=101&id=1490>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2554. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2548-2553. [CD-ROM]

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน, กระทรวงแรงงาน. 2553. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554 (ฉบับสมบูรณ์). กันยายน.

ภาษาอังกฤษ

Aleli Rosario. 2007. **Informal Employment in Indonesia.** Manila: Asian Development Bank.

Armando Barrientos and David Hulme. 2008. **BWPI Working Paper 30: Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution.** Manchester: Brooks World Poverty Institute.

- Cambodia Microfinance Association. 2010. **Cambodia Microfinance Associatio**. <http://www.cma-network.org/index.htm> (31 Jan. 2011)
- Caroline Brassard. 2004. **Wage and Labour Regulation in Vietnam Within the Poverty Reduction Agenda**. Singapore: National University of Singapore.
- Ce Chen. 2010. **China's New Rural Pension Scheme: Can It Be Improved?** International Journal of Sociology and Social Policy, 239 - 250.
- Central Bureau of Statistics. 2008. **Executive Summary of Nepal Labour Force Survey 2008**. Nepal: Central Bureau of Statistics.
- Central Bureau of Statistics. 2009. **Report on the Nepal Labour Force Survey 2008**. Nepal: Central Bureau of Statistics.
- Department of Labour. 2011. **The South Africa Labour Guide**. <http://www.labourguide.co.za/conditions-of-employment/sectoral-determination-seven-domestic-worker-sector-546> (3 Feb. 2011)
- Economic Institute of Cambodia. 2006. **Decent Work in the Informal Economy in Cambodia: A Literature Review**. Bangkok: International Labour Organization.
- Fang Lee Cooke. 2008. **Labour Market Regulation and Informal Employment in China: To What Extent are Workers Protected**. Manchester, UK: University of Manchaester.
- International Labour Office. 2004. **Informal Economy & Worker in Nepal**. Nepal: International Labour Office.
- Jean-Pierre, C. 2010. Comparing the informal sector in Vietnam and Africa In C. Jean-Pierre, **The Informal Sector in Vietnam: a Forcus on Hanoi and Ho Chi Minh City**. Hanoi: The Gioi Editions.
- Jeemol Unni and Uma Rani. 2002. **Insecurities of Informal Workers in Gujarat, India**. Geneva: International Labour Office.
- Jeemol Unni. 2003. **Regional Overview of Social Protection of Informal Workers in Asia: Insecurities, Instruments and Institutional Arrangements**. Bangkok: UNESCAP.
- Malla, U. N. 2008. **Information on informal employment from Nepal Labour Force Surveys**. Nepal: Central Bureau of Statistics.
- Martha Chen and Joann Vanek. 2002. **Women and Men in the Informal Economy: A Statistic Picture**. Geneva: International Labour Organization.
- Ministry of Labour of India. 1948 . **Minimum Wages Act, 1948**. India: Ministry of Labour.

- Nguyen Huu Dzung and Dao Quang Vinh. 2004. **Social Protection in Vietnam**. Bonn: Institute of Development Studies.
- Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka. 1999. **Agricultural and Agrarian Insurance Act, No.20 of 1999**. Colombo: Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka.
- Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka. 1987. **Farmers' Pension and Social Security Benefit Scheme Act 1987**. Colombo: Parliament of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka.
- Pia Vogler. 2006. **In the Absence of the Humanitarian Gaze : Refugee Camps after Dark**. Geneva: UNHCR
- Ramesh Badal. 2005. **Social Security System in Nepal**. Social Security Seminar. Beijing.
- Sarah Bales and Castle P. 2006. **Survey on Voluntary Social Insurance for Informal Sector in Vietnam: Policy Implications**. Hanoi: World Bank.
- SEWA Bank. 2006. **SEWA Bank**. <http://www.sewabank.com/> (7 Feb. 2011).
- The Asia Pacific Office of the CFA Institute Centre for Financial Market Integrity. 2550. **Pension Fund Reforms in China : An Opportunity to Promote Codes of Conduct and Standards of Best Practice**. Hong Kong: CFA Institute.
- Umesh Upadhyaya. 2002. **Poverty Reduction Strategy and Labour Perspectives**. Workers News 32.
- Yu-Wei Hu, Fiona Stewart. 2009. **Pension Coverage and Informal Sector Worker international experiences**. France: Economic Co-operation and Development.

เว็บไซต์

- <http://bps.ops.moph.go.th/plan4year2/planmoph3.pdf> (กระทรวงสาธารณสุข ออนไลน์ สืบค้น ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2554)
- http://homenetthailand.org/web3/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=23&lang=th (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ออนไลน์ หน้าหลักหัวข้อ “แรงงานนอกระบบคือใคร” สืบค้น ณ วันที่ 5 เมษายน 2554)
- http://nctl.or.th/news_detail.php?Page=1&id=52 (สภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ออนไลน์ ข่าวและการเคลื่อนไหว “กระทรวงแรงงานกับการพัฒนาฝีมือแรงงานในอนาคต” สืบค้น ณ วันที่ 11 เมษายน 2554)

- <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/workerOutRep53.pdf> (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553 สืบค้น ณ วันที่ 9 กันยายน 2554)
- <http://web.ruammid.com/go.php?url=http://www.prachatai.com/journal/2011/01/32726> (ประชาไท ออนไลน์ สืบค้น ณ วันที่ 7 เมษายน 2554)
- <http://www.aromthailabour.org> (มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ สืบค้น ณ วันที่ 10 พฤษภาคม 2554)
- <http://www.baac.or.th/content-report.php> (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ออนไลน์ หน้าผลการดำเนินงาน สืบค้น ณ วันที่ 5 เมษายน 2554)
- http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main๓๑.htm (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา)
- <http://www.dailynews.co.th/newstartpage/index.cfm?page=content&categoryId=310&contentID=127073> (เดลินิวส์ออนไลน์ ฉบับวันที่ 16 มีนาคม 2554 หน้าเศรษฐกิจ สืบค้น ณ วันที่ 5 เมษายน 2554)
- <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT0001125> (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หน้าพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 สืบค้น ณ วันที่ 8 กันยายน 2554)
- <http://www.friendsofwomen.or.th/> (มูลนิธิเพื่อนหญิง สืบค้น ณ วันที่ 12 พฤษภาคม 2554)
- <http://www.gsb.or.th/csr/projects/performance/index.php> (ธนาคารออมสิน ออนไลน์ หน้าสรุปผลการดำเนินการกิจกรรมเพื่อสังคมประจำปี 2552-2553 สืบค้น ณ วันที่ 5 เมษายน 2554)
- <http://www.homenetthailand.org> (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ สืบค้น ณ วันที่ 12 พฤษภาคม 2554)
- http://www.industry.go.th/Lists/officialdom_planning/Disp.aspx?List=9bff2c14%2D73d5%2D4264%2Dbedb%2D94d2fb3485a6&ID=18 (กระทรวงอุตสาหกรรม ออนไลน์ สืบค้น ณ วันที่ 12 พฤษภาคม 2554)
- http://www.m-society.go.th/content_detail.php?pageid=598 (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออนไลน์ หน้าแผนปฏิบัติการราชการกระทรวง สืบค้น ณ วันที่ 3 ตุลาคม 2554)
- <http://www.nhso.go.th> (สปสช. สืบค้น ณ วันที่ 3 ตุลาคม 2554)
- http://www.oae.go.th/images/article/freetemp/article_20090617154122.pdf (กระทรวงเกษตร ออนไลน์ สืบค้น ณ วันที่ 3 ตุลาคม 2554)
- <http://www.sadathailand.org> (ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ สืบค้น ณ วันที่ 12 พฤษภาคม 2554)

ภาคผนวก ก
ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอุตสาหกรรมที่สำคัญ

ตารางที่ ก1: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	592,683	575,384	560,061	588,610	563,124	548,264	585,822	553,902	537,979	586,357	549,596	530,989	589,782	549,776	526,772
20-24 ปี	1,225,477	1,228,371	1,193,978	1,235,317	1,242,487	1,196,883	1,240,875	1,253,477	1,195,631	1,239,638	1,258,825	1,187,879	1,231,685	1,258,587	1,173,814
25-29 ปี	1,338,504	1,334,412	1,241,198	1,353,440	1,333,642	1,236,288	1,361,558	1,346,813	1,232,664	1,371,988	1,364,048	1,231,179	1,384,674	1,371,158	1,231,726
30-34 ปี	1,376,545	1,401,878	1,341,820	1,387,216	1,406,243	1,340,946	1,386,580	1,411,167	1,339,496	1,385,009	1,416,371	1,337,146	1,382,270	1,421,684	1,333,670
35-39 ปี	1,482,836	1,491,884	1,491,630	1,480,631	1,497,974	1,490,373	1,464,168	1,471,561	1,489,423	1,447,674	1,450,752	1,488,419	1,430,754	1,430,654	1,486,952
40-44 ปี	1,534,328	1,524,534	1,597,623	1,514,079	1,494,930	1,593,968	1,485,297	1,466,516	1,590,080	1,457,516	1,440,263	1,587,150	1,429,339	1,414,689	1,583,677
45-49 ปี	1,710,204	1,697,460	1,667,153	1,732,670	1,714,066	1,682,560	1,751,647	1,727,146	1,694,474	1,766,684	1,736,292	1,702,500	1,775,084	1,738,902	1,704,094
50-54 ปี	1,589,512	1,566,379	1,527,736	1,628,411	1,598,027	1,559,322	1,664,533	1,626,766	1,588,025	1,698,825	1,653,533	1,614,778	1,726,374	1,673,578	1,634,949
55-59 ปี	1,266,736	1,275,444	1,286,252	1,316,846	1,333,284	1,346,927	1,363,492	1,389,092	1,404,928	1,404,402	1,440,640	1,457,837	1,434,236	1,482,458	1,499,956
60-64 ปี	893,357	868,509	842,856	953,619	912,640	885,672	1,019,715	961,046	932,509	1,091,375	1,013,314	982,938	1,161,571	1,062,882	1,030,566
65-69 ปี	469,941	476,915	488,001	484,520	491,390	506,860	502,482	509,817	529,564	523,932	529,297	556,314	543,340	546,726	581,283
70 ปีขึ้นไป	520,877	498,862	473,726	551,950	518,098	487,038	585,335	540,802	503,130	622,857	567,099	521,983	654,579	587,663	535,331
รวม	14,000,999	13,940,032	13,712,035	14,227,309	14,105,904	13,875,101	14,411,504	14,258,104	14,037,903	14,596,255	14,420,031	14,199,111	14,743,688	14,538,758	14,322,789

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก2: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	278,120	284,658	288,036	270,067	277,146	281,398	263,059	271,028	275,774	258,124	267,347	272,267	255,004	265,851	270,642
20-24 ปี	774,839	769,391	755,632	779,087	779,796	757,899	780,422	789,022	757,329	776,984	795,112	752,141	768,968	798,116	742,558
25-29 ปี	831,847	844,820	831,764	820,994	845,524	826,150	811,533	848,224	821,874	804,235	856,642	819,747	798,845	842,231	819,550
30-34 ปี	1,073,817	1,081,747	1,110,675	1,058,386	1,071,164	1,107,385	1,043,077	1,057,493	1,104,147	1,027,564	1,043,559	1,099,675	1,011,061	1,029,438	1,094,034
35-39 ปี	1,286,689	1,303,838	1,379,218	1,238,918	1,264,528	1,360,626	1,193,603	1,229,202	1,343,864	1,151,944	1,199,030	1,330,459	1,113,508	1,173,551	1,320,163
40-44 ปี	1,652,691	1,658,127	1,644,251	1,646,468	1,657,961	1,636,047	1,636,562	1,656,140	1,624,209	1,623,945	1,653,603	1,609,711	1,608,051	1,649,721	1,592,006
45-49 ปี	1,592,455	1,592,958	1,609,624	1,607,694	1,608,448	1,630,172	1,617,924	1,620,006	1,645,754	1,621,818	1,626,342	1,654,970	1,624,059	1,627,005	1,657,288
50-54 ปี	1,493,740	1,477,966	1,455,566	1,537,355	1,514,613	1,485,785	1,576,259	1,549,656	1,513,772	1,614,704	1,584,545	1,540,969	1,650,668	1,615,222	1,565,474
55-59 ปี	1,040,180	1,054,240	1,132,656	1,056,335	1,080,597	1,186,191	1,066,867	1,103,564	1,236,661	1,070,464	1,121,806	1,282,189	1,065,957	1,134,014	1,320,815
60-64 ปี	792,597	808,575	707,687	859,426	883,223	746,127	931,697	966,121	787,095	1,008,774	1,057,107	829,869	1,087,989	1,153,903	872,172
65-69 ปี	321,979	326,580	335,264	330,681	338,811	348,420	341,372	354,301	364,013	354,182	373,433	382,273	367,305	394,579	401,325
70 ปีขึ้นไป	301,825	278,883	286,468	316,849	288,883	295,412	333,495	300,364	305,571	351,876	313,337	316,924	368,503	324,644	326,448
รวม	11,440,779	11,481,784	11,536,842	11,522,258	11,610,696	11,661,610	11,595,871	11,745,123	11,780,062	11,664,615	11,891,863	11,891,194	11,719,918	12,008,274	11,982,475

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก3: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมภาคเกษตรกรรมและกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	308,792	312,157	347,883	289,531	294,741	340,555	271,583	278,952	334,167	255,700	265,561	329,825	241,414	254,105	327,205
20-24 ปี	736,823	736,971	749,810	734,276	734,523	751,634	729,172	729,543	750,847	720,138	720,652	745,980	707,355	708,031	737,146
25-29 ปี	772,845	737,603	718,927	787,689	734,685	716,083	803,229	732,532	713,984	820,089	731,649	713,124	838,289	731,974	713,441
30-34 ปี	756,676	756,727	749,980	758,414	758,494	749,491	759,823	759,940	748,681	760,714	760,874	747,367	760,955	761,166	745,425
35-39 ปี	810,775	812,528	853,987	795,700	798,487	853,268	780,810	784,850	852,724	765,911	771,418	852,149	750,797	757,979	851,309
40-44 ปี	855,190	857,852	916,819	832,738	837,132	914,721	810,261	816,789	912,490	788,360	797,416	910,808	766,271	778,234	908,815
45-49 ปี	991,758	991,896	982,338	1,000,924	1,001,063	991,416	1,008,011	1,008,151	998,436	1,012,786	1,012,926	1,003,165	1,013,734	1,013,874	1,004,104
50-54 ปี	966,498	966,665	953,962	986,481	986,651	973,686	1,004,640	1,004,813	991,609	1,021,564	1,021,741	1,008,314	1,034,325	1,034,504	1,020,909
55-59 ปี	861,741	862,038	879,585	896,163	896,659	921,078	928,256	929,009	960,741	956,472	957,542	996,922	977,169	978,611	1,025,724
60-64 ปี	618,692	596,919	585,548	661,730	627,242	615,294	708,947	660,412	647,832	760,170	696,127	682,866	810,512	729,857	715,954
65-69 ปี	342,810	343,042	352,829	352,589	352,974	366,464	364,760	365,343	382,879	379,377	380,215	402,219	392,427	393,573	420,272
70 ปีขึ้นไป	352,291	341,513	320,269	373,234	356,237	329,211	396,938	373,416	340,040	423,513	393,174	352,742	446,205	409,226	361,653
รวม	8,374,893	8,315,912	8,411,938	8,469,469	8,378,890	8,522,900	8,566,429	8,443,750	8,634,429	8,664,794	8,509,296	8,745,481	8,739,454	8,551,135	8,831,959

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก4: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมภาคเกษตรกรรมและกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	158,651	159,372	171,156	150,923	152,040	167,211	143,916	145,501	163,869	138,146	140,275	161,786	133,406	136,161	160,820
20-24 ปี	361,424	363,810	400,289	349,515	353,462	401,490	336,268	342,124	401,188	321,069	329,128	398,440	304,247	314,748	393,363
25-29 ปี	381,889	385,260	424,957	365,052	370,353	422,089	348,977	356,586	419,904	333,926	344,225	418,817	319,700	333,074	418,717
30-34 ปี	549,219	551,231	587,849	534,753	537,941	586,108	520,388	524,991	584,394	505,531	511,775	582,027	490,254	498,350	579,042
35-39 ปี	673,697	682,402	767,397	633,804	647,371	757,053	595,563	614,860	747,726	559,493	585,368	740,268	525,268	558,550	734,539
40-44 ปี	847,589	851,825	917,905	820,038	826,727	913,325	790,951	800,557	906,717	760,944	773,896	898,623	729,880	746,557	888,739
45-49 ปี	851,824	854,575	907,866	843,779	848,207	919,456	832,744	839,220	928,244	818,200	827,073	933,443	800,112	811,698	934,750
50-54 ปี	895,079	895,099	889,882	915,429	915,463	908,357	934,474	934,527	925,467	953,097	953,172	942,094	970,116	970,218	957,076
55-59 ปี	611,832	621,394	706,453	607,719	623,521	739,843	599,140	622,838	771,322	585,494	618,735	799,718	566,352	610,692	823,810
60-64 ปี	488,011	491,987	443,811	530,053	536,838	467,918	575,544	586,106	493,610	624,098	639,554	520,435	674,070	695,646	546,964
65-69 ปี	174,393	176,159	198,053	173,039	176,060	205,824	172,220	176,895	215,036	171,867	178,655	225,823	170,992	180,376	237,077
70 ปีขึ้นไป	154,331	151,060	150,651	161,649	158,432	155,213	169,818	166,722	160,425	178,864	175,969	166,278	186,995	184,386	171,141
รวม	6,147,939	6,184,173	6,566,270	6,085,752	6,146,414	6,643,886	6,020,003	6,110,927	6,717,903	5,950,730	6,077,823	6,787,751	5,871,392	6,040,456	6,846,038

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก5: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมการขายส่ง การขายปลีกและกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	125,843	102,931	84,472	136,692	100,763	82,693	147,374	98,873	81,142	158,534	97,588	80,088	170,246	96,813	79,451
20-24 ปี	166,676	166,676	166,570	167,117	167,118	166,975	166,978	166,978	166,800	165,931	165,931	165,719	164,001	164,001	163,757
25-29 ปี	115,616	123,728	163,828	99,151	112,230	163,180	82,901	111,901	162,702	66,860	111,766	162,506	50,941	111,816	162,578
30-34 ปี	194,899	195,924	211,520	189,235	190,861	211,382	183,500	185,849	211,154	177,657	180,847	210,783	171,688	175,830	210,235
35-39 ปี	307,929	327,106	241,697	329,729	361,516	241,493	329,518	361,286	241,339	329,296	361,043	241,177	328,972	360,687	240,939
40-44 ปี	282,721	266,144	257,427	290,486	265,535	256,838	289,778	264,887	256,211	289,244	264,399	255,739	288,611	263,820	255,179
45-49 ปี	222,109	227,557	230,211	221,437	229,660	232,338	220,260	231,286	233,984	218,545	232,382	235,092	215,990	232,599	235,312
50-54 ปี	214,733	207,473	199,249	219,172	211,763	203,369	223,207	215,661	207,112	226,967	219,294	210,601	229,802	222,033	213,232
55-59 ปี	135,338	135,493	141,133	139,700	139,969	147,790	143,606	144,026	154,154	146,825	147,432	159,960	148,815	149,643	164,581
60-64 ปี	86,843	86,977	90,716	89,899	90,122	95,324	93,225	93,566	100,365	96,761	97,252	105,792	99,871	100,543	110,919
65-69 ปี	48,444	48,693	52,522	48,904	49,314	54,552	49,619	50,239	56,995	50,576	51,462	59,874	51,227	52,431	62,562
70 ปีขึ้นไป	59,860	51,421	57,719	62,293	53,369	59,348	65,135	55,707	61,325	68,394	58,445	63,648	71,026	60,514	65,338
รวม	1,961,012	1,940,124	1,897,063	1,993,816	1,972,219	1,915,282	1,995,101	1,980,259	1,933,283	1,995,590	1,987,839	1,950,979	1,991,189	1,990,732	1,964,083

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก6: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมการขายส่ง การขายปลีกและกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	50,700	51,133	46,009	51,059	51,744	44,949	51,536	52,526	44,051	52,359	53,716	43,490	53,515	55,308	43,231
20-24 ปี	174,928	177,501	154,264	182,361	186,559	154,727	189,127	195,344	154,611	194,688	203,295	153,552	198,976	210,315	151,595
25-29 ปี	161,587	161,702	166,440	158,890	159,072	165,316	156,469	156,733	164,461	154,470	154,830	164,035	152,839	153,310	163,996
30-34 ปี	202,545	202,670	208,867	199,843	200,051	208,248	197,164	197,473	207,639	194,279	194,709	206,799	191,206	191,775	205,738
35-39 ปี	250,358	250,364	249,077	247,405	247,414	245,719	244,774	244,786	242,692	242,744	242,761	240,271	241,275	241,297	238,412
40-44 ปี	341,526	347,700	297,368	354,468	364,476	295,884	366,443	381,200	293,743	377,582	398,011	291,121	387,680	414,695	287,919
45-49 ปี	293,551	293,551	293,790	297,218	297,218	297,540	299,977	299,978	300,384	301,575	301,576	302,067	301,916	301,916	302,490
50-54 ปี	242,748	242,943	234,533	250,583	250,917	239,402	258,151	258,663	243,911	265,688	266,421	248,293	272,858	273,855	252,242
55-59 ปี	190,988	190,989	190,509	200,182	200,184	199,513	208,874	208,876	208,002	216,744	216,748	215,660	223,460	223,465	222,156
60-64 ปี	144,655	150,454	118,500	161,704	171,766	124,937	180,279	196,207	131,797	200,300	224,005	138,960	221,255	254,924	146,043
65-69 ปี	80,564	81,367	72,563	86,496	87,851	75,410	93,263	95,354	78,785	100,982	104,034	82,737	109,208	113,468	86,861
70 ปีขึ้นไป	61,397	56,810	63,498	62,529	58,289	65,482	63,856	60,019	67,749	65,369	61,997	70,296	66,406	63,577	72,445
รวม	2,195,546	2,207,186	2,095,418	2,252,738	2,275,540	2,117,129	2,309,912	2,347,160	2,137,825	2,366,779	2,422,103	2,157,280	2,420,593	2,497,907	2,173,127

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก7: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมโรงแรม ภัตตาคารและกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	34,375	31,760	27,530	33,651	31,091	26,950	33,020	30,508	26,444	32,591	30,112	26,101	32,332	29,872	25,893
20-24 ปี	61,428	57,037	50,455	61,577	57,176	50,578	61,513	57,116	50,525	61,114	56,746	50,197	60,390	56,074	49,603
25-29 ปี	100,717	92,520	76,001	100,319	92,154	75,700	100,025	91,884	75,478	99,904	91,773	75,388	99,949	91,814	75,421
30-34 ปี	82,331	86,664	65,739	87,804	94,965	65,696	93,230	104,016	65,625	98,578	113,853	65,510	103,819	124,515	65,339
35-39 ปี	68,674	68,674	68,755	68,590	68,590	68,697	68,519	68,519	68,653	68,446	68,447	68,607	68,352	68,352	68,539
40-44 ปี	105,549	97,567	93,128	109,439	97,344	92,915	113,292	97,106	92,689	117,197	96,927	92,518	121,045	96,715	92,315
45-49 ปี	116,791	100,340	89,637	127,005	101,267	90,466	137,103	101,984	91,106	146,995	102,467	91,538	156,385	102,563	91,624
50-54 ปี	80,452	74,105	70,555	85,483	75,637	72,013	90,486	77,029	73,339	95,497	78,327	74,575	100,221	79,305	75,506
55-59 ปี	59,519	59,531	58,589	62,651	62,672	61,352	65,688	65,720	63,994	68,513	68,558	66,404	70,854	70,915	68,323
60-64 ปี	34,147	34,352	31,460	36,823	37,170	33,058	39,761	40,300	34,806	42,956	43,743	36,689	46,132	47,227	38,466
65-69 ปี	5,540	6,027	12,689	5,754	6,260	13,180	6,012	6,540	13,770	6,316	6,870	14,466	6,599	7,179	15,115
70 ปีขึ้นไป	2,911	4,567	6,076	2,820	4,578	6,229	2,737	4,628	6,424	2,662	4,715	6,663	2,546	4,750	6,824
รวม	752,434	713,145	650,614	781,915	728,905	656,834	811,386	745,351	662,855	840,770	762,539	668,654	868,623	779,282	672,970

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก8: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมโรงแรม ภัตตาคารและกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	39,776	39,815	38,462	39,288	39,348	37,575	38,922	39,009	36,824	38,841	38,959	36,356	39,021	39,176	36,139
20-24 ปี	119,783	124,286	98,686	127,196	134,620	98,982	134,149	145,269	98,907	140,230	155,803	98,230	145,354	166,110	96,978
25-29 ปี	130,442	141,421	99,037	139,959	158,178	98,368	149,578	177,200	97,859	159,509	199,027	97,606	169,785	198,979	97,582
30-34 ปี	135,563	136,496	124,197	138,939	140,444	123,829	142,299	144,511	123,467	145,474	148,528	122,967	148,460	152,491	122,336
35-39 ปี	184,481	186,521	165,290	188,304	191,570	163,062	192,218	196,987	161,053	196,471	203,038	159,446	201,074	209,748	158,212
40-44 ปี	204,248	204,505	196,575	205,773	206,185	195,594	206,811	207,409	194,179	207,469	208,286	192,446	207,663	208,728	190,329
45-49 ปี	229,838	233,481	201,783	242,244	248,247	204,358	254,121	263,111	206,312	265,160	277,771	207,467	275,160	292,023	207,758
50-54 ปี	154,361	154,383	156,419	156,865	156,902	159,667	159,107	159,161	162,674	161,239	161,314	165,597	163,065	163,165	168,230
55-59 ปี	124,078	124,971	113,457	133,650	135,163	118,820	143,202	145,528	123,875	152,481	155,826	128,436	161,203	165,777	132,305
60-64 ปี	54,942	55,238	59,686	56,260	56,754	62,928	57,590	58,345	66,383	58,865	59,948	69,991	59,917	61,398	73,559
65-69 ปี	20,462	21,067	25,018	19,687	20,675	25,999	18,919	20,398	27,163	18,137	20,228	28,526	17,223	20,054	29,947
70 ปีขึ้นไป	20,907	21,590	18,520	21,599	22,274	19,156	22,351	23,007	19,860	23,157	23,781	20,632	23,832	24,404	21,293
รวม	1,418,881	1,443,775	1,297,129	1,469,764	1,510,360	1,308,339	1,519,266	1,579,934	1,318,558	1,567,033	1,652,510	1,327,699	1,611,756	1,702,053	1,334,669

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก9: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมการผลิตและกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	31,949	33,380	25,909	33,247	35,557	25,364	34,558	37,965	24,888	36,018	40,774	24,564	37,625	44,014	24,369
20-24 ปี	68,145	71,927	54,126	72,996	79,270	54,258	77,599	87,060	54,201	81,745	95,094	53,849	85,371	103,310	53,212
25-29 ปี	60,251	61,628	50,580	63,223	65,563	50,380	66,239	69,820	50,233	69,357	74,483	50,172	72,587	79,588	50,194
30-34 ปี	63,847	63,939	61,292	64,657	64,804	61,252	65,437	65,653	61,186	66,171	66,468	61,079	66,846	67,236	60,920
35-39 ปี	100,109	84,748	74,277	100,025	84,677	74,214	99,961	84,623	74,167	99,893	84,566	74,117	99,795	84,483	74,044
40-44 ปี	62,690	62,732	64,521	61,938	62,005	64,374	61,179	61,277	64,217	60,460	60,593	64,098	59,722	59,897	63,958
45-49 ปี	61,050	65,376	62,814	61,020	65,980	63,394	60,855	66,447	63,843	60,543	66,762	64,146	59,998	66,825	64,206
50-54 ปี	55,433	55,503	57,666	55,820	55,934	58,858	56,074	56,242	59,941	56,232	56,466	60,951	56,138	56,447	61,712
55-59 ปี	40,453	41,175	47,194	40,009	41,200	49,420	39,277	41,064	51,548	38,210	40,716	53,489	36,694	40,030	55,035
60-64 ปี	49,945	43,380	39,234	56,234	45,584	41,227	63,158	47,994	43,408	70,737	50,590	45,755	78,530	53,041	47,972
65-69 ปี	22,810	23,314	27,104	22,204	23,030	28,152	21,646	22,883	29,413	21,107	22,862	30,898	20,349	22,718	32,285
70 ปีขึ้นไป	63,770	50,151	54,905	68,645	51,512	56,561	74,039	53,161	58,495	80,015	55,094	60,706	85,285	56,350	62,331
รวม	680,453	657,255	619,623	700,017	675,116	627,453	720,022	694,188	635,538	740,487	714,466	643,825	758,941	733,939	650,239

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก10: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมการผลิตและกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	10,612	14,273	16,664	10,367	13,944	16,280	10,160	13,665	15,955	10,031	13,491	15,752	9,971	13,411	15,658
20-24 ปี	49,885	50,188	45,466	51,513	52,024	45,603	52,950	53,726	45,568	54,054	55,144	45,256	54,812	56,264	44,680
25-29 ปี	44,899	45,064	48,429	43,427	43,698	48,102	42,040	42,441	47,853	40,771	41,327	47,730	39,602	40,337	47,718
30-34 ปี	62,477	64,141	75,562	57,944	60,551	75,338	53,439	57,164	75,118	48,904	53,906	74,813	44,357	50,779	74,430
35-39 ปี	84,738	84,765	86,599	82,984	83,028	85,431	81,358	81,422	84,379	79,948	80,036	83,537	78,736	78,852	82,891
40-44 ปี	128,416	131,436	109,820	133,943	138,852	109,273	139,097	146,356	108,482	143,924	154,002	107,514	148,343	161,709	106,331
45-49 ปี	130,926	113,351	103,200	141,957	114,798	104,517	152,763	115,895	105,516	163,121	116,544	106,107	172,865	116,708	106,256
50-54 ปี	92,726	93,193	85,996	96,941	97,711	87,781	101,100	102,255	89,435	105,291	106,919	91,041	109,379	111,568	92,489
55-59 ปี	58,100	58,368	63,264	59,043	59,508	66,254	59,675	60,396	69,073	59,923	60,961	71,616	59,721	61,134	73,774
60-64 ปี	65,617	70,561	54,705	69,181	74,393	57,677	72,979	78,478	60,844	76,945	82,743	64,150	80,868	86,961	67,420
65-69 ปี	36,783	38,680	29,430	40,774	44,032	30,585	45,260	50,390	31,953	50,325	57,966	33,556	55,767	66,659	35,229
70 ปีขึ้นไป	57,551	44,413	46,947	62,707	45,038	48,518	68,310	45,842	50,267	74,454	46,827	52,190	80,395	47,507	53,826
รวม	822,731	808,433	766,082	850,780	827,577	775,359	879,131	848,030	784,443	907,693	869,866	793,263	934,816	891,889	800,700

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก11: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมก่อสร้างและกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	54,882	58,417	41,434	58,114	64,124	40,561	61,330	70,554	39,800	64,783	78,085	39,283	68,485	86,863	38,971
20-24 ปี	78,718	78,980	74,009	80,482	80,907	74,189	81,970	82,593	74,112	83,000	83,855	73,631	83,560	84,677	72,759
25-29 ปี	91,065	91,213	87,198	91,989	92,226	86,853	92,999	93,346	86,599	94,166	94,643	86,494	95,487	96,116	86,533
30-34 ปี	97,078	97,170	100,460	95,888	96,035	100,395	94,658	94,872	100,286	93,369	93,660	100,110	92,005	92,386	99,850
35-39 ปี	68,537	66,386	100,296	68,479	57,806	100,212	68,436	50,346	100,148	68,389	43,846	100,080	68,322	38,174	99,981
40-44 ปี	77,338	82,719	106,171	67,571	75,941	105,928	57,841	69,708	105,670	48,186	64,024	105,475	38,553	58,784	105,244
45-49 ปี	146,174	139,852	132,343	147,524	141,145	133,566	148,569	142,144	134,512	149,273	142,818	135,149	149,412	142,951	135,276
50-54 ปี	92,542	89,738	86,610	94,456	91,593	88,401	96,194	93,279	90,028	97,815	94,851	91,545	99,037	96,036	92,688
55-59 ปี	62,587	69,774	54,179	65,540	79,493	56,735	68,362	90,211	59,178	70,936	101,843	61,407	72,986	114,004	63,181
60-64 ปี	24,092	24,194	22,285	25,948	26,129	23,417	27,987	28,275	24,655	30,203	30,632	25,989	32,403	33,008	27,248
65-69 ปี	6,393	7,018	9,353	5,616	6,624	9,714	4,797	6,290	10,149	3,915	6,004	10,662	2,915	5,701	11,140
70 ปีขึ้นไป	2,405	3,080	3,417	2,098	3,055	3,490	1,795	3,056	3,593	1,492	3,081	3,727	1,149	3,065	3,814
รวม	801,810	808,542	817,756	803,706	815,078	823,461	804,938	824,673	828,730	805,526	837,342	833,552	804,314	851,766	836,687

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก12: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมก่อสร้างและกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	5,141	5,670	3,812	5,456	6,323	3,724	5,771	7,073	3,649	6,117	7,972	3,603	6,497	9,045	3,582
20-24 ปี	225	515	2,432	226	308	2,440	226	183	2,438	224	109	2,421	221	64	2,390
25-29 ปี	10,647	11,323	14,397	9,334	10,382	14,299	8,051	9,533	14,225	6,799	8,777	14,189	5,565	8,100	14,185
30-34 ปี	12,302	12,648	14,959	11,383	11,924	14,915	10,469	11,242	14,871	9,550	10,587	14,811	8,629	9,960	14,735
35-39 ปี	11,095	12,320	17,273	8,914	10,859	17,040	6,798	9,583	16,830	4,744	8,477	16,662	2,736	7,515	16,533
40-44 ปี	28,084	28,097	27,375	28,179	28,200	27,239	28,209	28,240	27,042	28,189	28,232	26,800	28,107	28,164	26,505
45-49 ปี	14,511	15,028	18,525	13,341	14,195	18,761	12,101	13,365	18,941	10,793	12,535	19,047	9,431	11,707	19,073
50-54 ปี	18,378	14,959	12,093	20,897	15,269	12,345	23,469	15,557	12,577	26,109	15,837	12,803	28,777	16,088	13,007
55-59 ปี	8,596	8,940	7,044	9,545	10,137	7,377	10,516	11,442	7,691	11,489	12,844	7,974	12,438	14,325	8,214
60-64 ปี	3,299	3,573	2,731	3,478	3,767	2,879	3,669	3,974	3,037	3,868	4,190	3,202	4,065	4,403	3,366
65-69 ปี	161	114	230	167	94	239	175	77	249	184	64	262	193	53	275
70 ปีขึ้นไป	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
รวม	112,440	113,186	120,870	110,921	111,457	121,257	109,454	110,271	121,550	108,064	109,623	121,774	106,659	109,426	121,865

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก13: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมการขนส่งและกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	8,663	8,702	8,062	8,676	8,739	7,892	8,706	8,796	7,744	8,782	8,906	7,643	8,901	9,063	7,583
20-24 ปี	18,266	18,308	17,352	18,616	18,684	17,394	18,902	19,001	17,376	19,083	19,218	17,263	19,156	19,334	17,059
25-29 ปี	69,912	76,222	52,648	75,368	85,887	52,440	80,862	96,876	52,286	86,473	109,461	52,223	92,222	109,510	52,247
30-34 ปี	57,179	57,872	64,855	54,585	55,679	64,813	51,971	53,547	64,743	49,330	51,461	64,629	46,659	49,415	64,461
35-39 ปี	46,798	51,643	69,274	39,273	46,787	69,215	39,248	42,396	69,171	39,222	42,368	69,125	39,183	42,326	69,056
40-44 ปี	90,610	90,621	89,567	90,750	90,766	89,362	90,875	90,899	89,144	91,053	91,085	88,980	91,198	91,241	88,785
45-49 ปี	91,216	91,247	89,192	92,739	92,792	90,017	94,082	94,161	90,654	95,216	95,328	91,083	95,995	96,144	91,169
50-54 ปี	89,921	91,709	81,044	91,780	93,605	82,720	93,470	95,328	84,242	95,044	96,934	85,661	96,231	98,145	86,732
55-59 ปี	50,470	50,772	46,508	54,234	54,744	48,702	58,012	58,796	50,799	61,694	62,820	52,712	65,017	66,553	54,235
60-64 ปี	31,612	34,622	29,392	33,218	36,381	30,885	34,975	38,305	32,519	36,866	40,377	34,277	38,653	42,333	35,938
65-69 ปี	13,849	15,219	10,316	15,608	17,995	10,714	17,585	21,403	11,194	19,816	22,484	11,760	22,109	23,493	12,288
70 ปีขึ้นไป	5,574	4,988	6,205	5,416	5,003	6,363	5,276	5,100	6,566	5,141	5,278	6,814	4,939	5,450	6,989
รวม	574,071	591,925	564,415	580,264	607,061	570,517	593,963	624,607	576,439	607,720	645,720	582,172	620,263	653,005	586,541

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก14: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมการขนส่งและกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	581	582	604	561	562	590	542	544	578	529	531	571	518	521	567
20-24 ปี	2,811	2,834	2,556	2,905	2,942	2,564	2,988	3,043	2,562	3,052	3,128	2,545	3,097	3,196	2,512
25-29 ปี	6,850	8,260	4,335	7,636	10,171	4,306	8,425	12,545	4,283	9,230	15,512	4,272	10,053	15,508	4,271
30-34 ปี	7,783	8,340	6,019	8,346	9,270	6,001	8,907	10,304	5,983	9,453	11,441	5,959	9,984	12,690	5,929
35-39 ปี	6,613	6,755	5,694	6,827	7,054	5,618	7,041	7,375	5,548	7,266	7,729	5,493	7,503	8,119	5,450
40-44 ปี	6,121	6,150	5,692	6,233	6,278	5,664	6,329	6,396	5,623	6,412	6,504	5,573	6,480	6,600	5,512
45-49 ปี	1,863	2,493	5,267	1,887	2,525	5,334	1,905	2,549	5,385	1,916	2,564	5,415	1,918	2,567	5,423
50-54 ปี	7,243	9,459	4,610	7,393	9,655	4,706	7,532	9,837	4,795	7,668	10,014	4,881	7,790	10,173	4,958
55-59 ปี	5,004	5,059	4,422	5,444	5,542	4,631	5,888	6,043	4,828	6,324	6,553	5,006	6,741	7,060	5,157
60-64 ปี	1,534	130	822	1,617	74	867	1,706	42	914	1,799	24	964	1,891	14	1,013
65-69 ปี	863	372	372	1,067	386	386	1,293	404	404	1,544	424	424	1,817	445	445
70 ปีขึ้นไป	170	0	0	177	0	0	184	0	0	191	0	0	196	0	0
รวม	47,437	50,434	40,393	50,093	54,461	40,666	52,740	59,082	40,904	55,382	64,424	41,102	57,988	66,894	41,237

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก15: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมบริการชุมชน สังคมและกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	6,847	6,587	5,235	7,228	6,448	5,125	7,609	6,327	5,028	8,019	6,245	4,963	8,461	6,195	4,924
20-24 ปี	21,589	22,095	18,465	22,685	23,515	18,510	23,704	24,938	18,491	24,586	26,304	18,371	25,319	27,595	18,153
25-29 ปี	33,785	39,817	22,130	33,651	39,659	22,042	33,552	39,543	21,978	33,512	39,495	21,951	33,527	39,513	21,961
30-34 ปี	27,854	28,478	23,421	29,312	30,376	23,406	30,756	32,386	23,381	32,174	34,506	23,340	33,559	36,733	23,279
35-39 ปี	16,018	16,721	21,030	14,336	15,477	21,012	12,658	14,329	20,999	10,983	13,265	20,985	9,307	12,277	20,964
40-44 ปี	4,232	9,336	17,196	4,222	7,599	17,157	4,212	6,184	17,115	4,204	5,036	17,084	4,195	4,099	17,046
45-49 ปี	16,287	16,332	17,270	16,107	16,179	17,429	15,889	15,993	17,553	15,630	15,773	17,636	15,309	15,496	17,652
50-54 ปี	15,732	15,741	15,336	16,193	16,207	15,653	16,628	16,649	15,941	17,048	17,078	16,210	17,402	17,442	16,412
55-59 ปี	10,413	10,413	10,378	10,916	10,916	10,868	11,398	11,398	11,336	11,840	11,841	11,763	12,196	12,196	12,103
60-64 ปี	18,564	18,311	12,764	19,507	19,241	13,412	20,538	20,258	14,121	21,649	21,354	14,885	22,698	22,389	15,606
65-69 ปี	7,381	7,475	6,466	7,983	8,148	6,716	8,672	8,935	7,017	9,458	9,851	7,371	10,246	10,802	7,702
70 ปีขึ้นไป	10,701	9,500	9,114	10,885	9,664	9,368	11,134	9,893	9,677	11,446	10,187	10,041	11,628	10,353	10,299
รวม	189,402	200,805	178,806	193,025	203,428	180,699	196,750	206,834	182,637	200,549	210,933	184,599	203,846	215,091	186,103

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก16: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมบริการชุมชน สังคมและกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	1,456	1,047	3,094	1,422	713	3,022	1,394	487	2,962	1,376	335	2,924	1,368	232	2,907
20-24 ปี	11,965	12,083	13,404	11,519	11,708	13,444	11,030	11,302	13,434	10,477	10,843	13,342	9,872	10,341	13,172
25-29 ปี	32,490	33,578	27,032	34,078	35,852	26,850	35,699	35,666	26,711	37,400	35,574	26,642	39,183	35,565	26,635
30-34 ปี	61,948	63,222	52,446	64,922	67,086	52,291	67,880	66,890	52,138	70,741	66,619	51,927	73,498	66,277	51,660
35-39 ปี	28,200	31,119	41,742	23,367	27,837	41,180	18,681	24,930	40,672	14,140	22,379	40,267	9,710	20,135	39,955
40-44 ปี	52,252	48,634	46,644	53,852	48,391	46,412	55,309	48,041	46,076	56,645	47,613	45,664	57,832	47,089	45,162
45-49 ปี	16,509	27,183	31,495	11,661	27,530	31,897	6,665	27,793	32,202	1,567	27,949	32,382	1,569	27,988	32,427
50-54 ปี	39,768	23,941	31,417	43,436	22,321	32,069	44,254	20,772	32,673	45,049	19,314	33,260	45,765	17,922	33,789
55-59 ปี	16,382	16,385	16,615	17,076	17,079	17,400	17,718	17,723	18,141	18,282	18,291	18,808	18,743	18,754	19,375
60-64 ปี	10,275	10,666	8,232	11,551	12,260	8,679	12,943	14,099	9,156	14,445	16,205	9,654	16,020	18,567	10,146
65-69 ปี	4,773	5,066	3,754	5,314	5,817	3,901	5,921	6,716	4,076	6,606	7,794	4,280	7,342	9,043	4,493
70 ปีขึ้นไป	593	890	1,487	610	818	1,532	626	769	1,582	641	737	1,638	651	712	1,683
รวม	276,612	273,814	277,362	278,808	277,412	278,676	278,119	275,189	279,821	277,368	273,653	280,787	281,552	272,626	281,405

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก17: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมการศึกษาและกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20-24 ปี	3,865	4,563	3,865	3,874	4,574	3,874	3,870	4,569	3,870	3,845	4,539	3,845	3,800	4,486	3,800
25-29 ปี	8,380	17,506	8,380	8,347	17,437	8,347	8,322	17,385	8,322	8,312	17,364	8,312	8,316	17,372	8,316
30-34 ปี	4,017	6,542	4,017	4,014	6,538	4,014	4,010	6,531	4,010	4,003	6,519	4,003	3,992	6,502	3,992
35-39 ปี	3,371	3,395	3,710	3,256	3,294	3,706	3,141	3,196	3,704	3,027	3,101	3,702	2,911	3,008	3,698
40-44 ปี	3,547	4,930	3,547	3,539	4,918	3,539	3,530	4,906	3,530	3,524	4,897	3,524	3,516	4,887	3,516
45-49 ปี	3,224	3,245	2,931	3,353	3,388	2,958	3,476	3,530	2,979	3,592	3,669	2,993	3,695	3,799	2,996
50-54 ปี	2,984	403	1,777	3,045	251	1,814	3,101	156	1,847	3,153	97	1,878	3,193	60	1,902
55-59 ปี	736	690	1,029	770	632	1,078	803	577	1,124	834	524	1,166	858	472	1,200
60-64 ปี	1,949	2,112	1,481	2,212	2,499	1,556	2,502	2,962	1,638	2,819	3,514	1,727	3,147	4,148	1,811
65-69 ปี	263	379	828	273	304	860	285	245	898	300	198	944	313	160	986
70 ปีขึ้นไป	1,321	0	1,321	1,349	0	1,349	1,389	0	1,389	1,440	0	1,440	1,474	0	1,474
รวม	33,657	43,765	32,885	34,033	43,834	33,095	34,430	44,057	33,312	34,850	44,424	33,535	35,216	44,893	33,691

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก18: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมการศึกษาและกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	310	916	164	350	895	161	389	877	157	430	866	155	473	861	154
20-24 ปี	4,721	4,739	5,101	4,609	4,639	5,116	4,478	4,523	5,112	4,322	4,383	5,077	4,142	4,223	5,012
25-29 ปี	11,912	12,218	10,603	11,831	12,135	10,531	11,770	12,072	10,477	11,740	12,041	10,450	11,737	12,038	10,447
30-34 ปี	2,296	3,021	4,947	1,408	2,556	4,932	526	2,162	4,918	524	1,827	4,898	521	1,542	4,872
35-39 ปี	8,116	10,162	8,116	8,007	10,025	8,007	7,908	9,901	7,908	7,829	9,802	7,829	7,769	9,726	7,769
40-44 ปี	7,124	2,437	4,781	7,088	1,937	4,757	7,037	1,536	4,723	6,974	1,216	4,681	6,897	961	4,629
45-49 ปี	6,077	5,527	4,769	6,155	5,597	4,829	6,213	5,651	4,876	6,248	5,682	4,903	6,257	5,690	4,910
50-54 ปี	1,172	1,273	2,674	1,196	1,014	2,730	1,219	807	2,781	1,241	641	2,831	1,261	509	2,876
55-59 ปี	6,119	5,799	4,040	6,409	6,073	4,231	6,681	6,332	4,411	6,927	6,565	4,573	7,136	6,763	4,711
60-64 ปี	142	11	142	150	5	150	158	2	158	167	1	167	175	0	175
65-69 ปี	129	13	129	134	6	134	140	3	140	147	2	147	154	1	154
70 ปีขึ้นไป	187	10	187	191	4	191	197	1	197	203	1	203	209	0	209
รวม	48,305	46,125	45,653	47,528	44,886	45,769	46,717	43,868	45,858	46,752	43,028	45,915	46,732	42,314	45,921

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก19: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมอื่น ๆ และกลุ่มอายุ เพศชาย

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	21,333	21,449	19,536	21,470	21,661	19,125	21,642	21,927	18,766	21,929	22,327	18,522	22,318	22,850	18,375
20-24 ปี	69,967	71,814	59,327	73,693	76,721	59,471	77,167	81,679	59,409	80,196	86,485	59,024	82,733	91,079	58,325
25-29 ปี	85,933	94,175	61,505	93,703	93,802	61,262	93,428	93,527	61,082	93,316	93,414	61,009	93,357	93,456	61,036
30-34 ปี	92,664	108,561	60,536	103,307	108,490	60,497	103,195	108,373	60,431	103,014	108,183	60,325	102,746	107,902	60,168
35-39 ปี	60,623	60,682	58,605	61,244	61,339	58,555	61,876	62,016	58,518	62,506	62,698	58,478	63,115	63,368	58,421
40-44 ปี	52,450	52,633	49,246	53,396	53,690	49,133	54,329	54,760	49,014	55,290	55,885	48,923	56,227	57,013	48,816
45-49 ปี	61,596	61,615	60,417	62,561	62,593	60,976	63,403	63,450	61,407	64,105	64,169	61,698	64,566	64,650	61,756
50-54 ปี	71,216	65,041	61,537	75,981	66,386	62,809	80,733	67,608	63,965	85,503	68,747	65,043	90,024	69,606	65,855
55-59 ปี	45,479	45,559	47,656	46,864	46,997	49,904	48,089	48,291	52,053	49,077	49,363	54,014	49,649	50,033	55,574
60-64 ปี	27,513	27,642	29,976	28,048	28,272	31,498	28,623	28,973	33,164	29,214	29,726	34,958	29,625	30,336	36,651
65-69 ปี	22,450	25,747	15,894	25,588	26,742	16,508	29,106	27,940	17,248	33,067	29,351	18,119	37,154	30,669	18,932
70 ปีขึ้นไป	22,043	33,642	14,699	25,210	34,680	15,120	26,892	35,841	15,621	28,753	37,125	16,202	30,327	37,955	16,607
รวม	633,266	668,560	538,934	671,063	681,373	544,858	688,484	694,386	550,678	705,969	707,472	556,314	721,843	718,915	560,517

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ก20: จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมอื่น ๆ และกลุ่มอายุ เพศหญิง

แบบจำลอง กลุ่มอายุ	ปี														
	2555			2556			2557			2558			2559		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
15-19 ปี	10,892	11,851	8,071	10,641	11,578	7,885	10,428	11,346	7,728	10,295	11,202	7,629	10,234	11,135	7,584
20-24 ปี	49,096	33,433	33,433	49,244	33,534	33,534	49,206	33,509	33,509	48,869	33,279	33,279	48,247	32,855	32,855
25-29 ปี	51,131	45,994	36,535	50,786	45,684	36,288	50,523	45,447	36,100	50,392	45,330	36,007	50,380	45,319	35,998
30-34 ปี	39,684	39,978	35,829	40,848	41,343	35,723	42,006	42,755	35,619	43,108	44,166	35,475	44,153	45,574	35,293
35-39 ปี	39,389	39,431	38,030	39,305	39,371	37,517	39,263	39,358	37,055	39,308	39,438	36,686	39,438	39,608	36,402
40-44 ปี	37,332	37,344	38,089	36,894	36,914	37,899	36,378	36,406	37,625	35,806	35,844	37,289	35,167	35,217	36,879
45-49 ปี	47,355	47,768	42,931	49,453	50,131	43,479	51,434	52,444	43,894	53,238	54,648	44,140	54,831	56,707	44,202
50-54 ปี	42,266	42,717	37,942	44,615	45,361	38,730	46,954	48,078	39,459	49,324	50,914	40,168	51,658	51,723	40,807
55-59 ปี	19,080	22,334	26,852	17,268	23,390	28,122	15,174	24,385	29,318	12,799	25,283	30,397	10,164	26,045	31,313
60-64 ปี	24,122	25,956	19,057	25,432	27,365	20,092	26,829	28,868	21,195	28,287	30,437	22,347	29,729	31,988	23,486
65-69 ปี	3,851	3,742	5,717	4,002	3,889	5,941	4,181	4,063	6,207	4,391	4,267	6,518	4,609	4,480	6,843
70 ปีขึ้นไป	6,688	4,109	5,177	7,387	4,029	5,320	8,153	4,003	5,491	8,997	4,026	5,688	9,820	4,058	5,852
รวม	370,886	354,657	327,664	375,874	362,587	330,530	380,528	370,662	333,200	384,814	378,833	335,624	388,429	384,709	337,513

หมายเหตุ: 1 หมายถึง วิธี Linear trend 2 หมายถึง วิธี Log-linear trend 3 หมายถึง วิธี No trend

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ภาคผนวก ข

ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ

ตารางที่ ข1: ประมาณการจำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	24,105,704	100.00
1. อาชีพเกษตรกรรม	11,655,890	48.35
1.1 เกษตรกรรมหลักที่รับจ้าง (ทำนา ทำสวน ทำไร่)	7,445,363	30.89
1.2 เลี้ยงสัตว์	1,431,667	5.94
1.3 ป่าไม้	636,943	2.64
1.4 เลี้ยงสัตว์น้ำ	2,053,561	8.52
1.5 ประมง	88,401	0.37
2. รับจ้างทั่วไปนอกบ้านหรือรับจ้างอิสระ	2,055,432	8.53
2.1 รับจ้างส่งของ	178,990	0.74
2.2 รับจ้างดูแลสวน	171,122	0.71
2.3 รับจ้างถ่ายรูป	13,768	0.06
2.4 รับแปลเอกสาร/บทความ/วารสาร	3,934	0.02
2.5 รับเขียนแบบ	21,636	0.09
2.6 รับจ้างทำนา	119,982	0.50
2.7 รับจ้างก่อสร้าง	495,664	2.06
2.8 รับจ้างเดินสายไฟ	13,768	0.06
2.9 รับจ้างทำสวนยาง	55,074	32.18
2.10 รับจ้างปลูกผัก	43,272	0.18
2.11 รับจ้างฉีดยา (ฆ่าหญ้า, นาข้าว)	13,768	0.06
2.12 อื่นๆ	924,454	3.84
3. ก่อสร้าง	14,485	0.06
3.1 รับเหมาก่อสร้าง-ตบแต่ง	12,967	0.05
3.2 งานก่อสร้างถนน สะพาน	1,164	0.005
3.3 งานก่อสร้างชลประทาน	81	0.00034
3.4 งานวางท่อประปา	103	0.00043
3.5 ช่างไม้ ช่างปูน ช่างไฟฟ้า ช่างทำ	170	0.00071
4. ผู้รับจ้างทำงานในครอบครัวส่วนบุคคล	288,505	1.20
4.1 พี่เลี้ยงเด็ก	36,236	0.15

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
4.2 ดูแลผู้ป่วยหรือผู้สูงอายุตามบ้าน	21,984	0.09
4.3 รับจ้างทำความสะอาดบ้าน	24,581	0.10
4.4 แม่บ้าน	126,798	0.53
4.5 รับจ้างทั่วไป	78,906	0.33
5. ขับรถรับจ้าง	600,855	2.49
5.1 รถสามล้อเครื่อง	96,137	0.40
5.2 รถจักรยานยนต์	91,330	0.38
5.3 รถสี่ล้อเล็ก	149,012	0.62
5.4 รถแท็กซี่	31,244	0.13
5.5 รถบรรทุก	84,120	0.35
5.6 รถไถ, รถแมคโค	79,313	0.33
5.7 ขับรถรับจ้างรวม	69,699	0.29
6. ประกอบวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ	8,460,230	35.10
6.1 ฝีมือสูง	407,680	1.69
1. วิศวกร	156,800	0.65
2. สถาปนิก	31,360	0.13
3. แพทย์	31,360	0.13
4. เกษตรกร	94,080	0.39
5. ทนายความ	31,360	0.13
6. ประเมินราคา	31,360	0.13
7. พนักงานบัญชี	31,360	0.13
6.2 ฝีมือปานกลาง	5,834,828	24.21
8. โปรแกรมเมอร์คอมพิวเตอร์	49,870	0.21
9. นักดนตรี-นักร้อง	49,870	0.21
10. นายแบบ-นางแบบ-นักแสดง	199,481	0.83
11. นวดสุขภาพ	698,185	2.90
12. หัตถกรรมจากหญ้าไม้ไผ่, หัตถกรรม, ผลิตภัณฑ์จากมือ, ช่างฝีมือ	4,139,238	17.17
13. ทำอิฐก่อสร้าง	349,092	1.45
14. โรงกลึง	349,092	1.45
6.3 ฝีมือทั่วไป	2,217,722	9.20
15. มัคคุเทศก์	19,178	0.08
16. พนักงานต้อนรับ, ท่องเที่ยว	177,836	0.74
17. แต่งผม-เสริมสวย	104,610	0.43

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
18. ผลิต-จำหน่ายอาหารในตลาด-แผงลอย	648,579	2.69
19. ช่างซ่อม	151,684	0.63
20. ผลิตปุ๋ย, ผลิตผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่อาหาร	383,568	1.59
21. ร้านอาหาร, โรงแรม	608,479	2.52
22. ลูกจ้างทั่วไป	123,788	0.51
7. งานรับจ้าง	1,030,307	4.27
7.1 รับจ้างทั่วไป	818,167	3.39
7.2 ค้าขายอิสระ	2,988	0.01
7.3 รับงานไปทำที่บ้าน	21,224	0.09
7.4 ทำงานอยู่กับบ้าน	36,370	0.15
7.5 ช่างอิสระ	151,558	0.63

ที่มา: สำนักงานประกันสังคม (จากเอกสารการประชุมคณะทำงานทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ครั้งที่ 1 วันที่ 19 สิงหาคม 2553 จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการแรงงาน กลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

ตารางที่ ข2: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบที่ราชอาณาจักรจำแนกตามอุตสาหกรรมที่สำคัญ

กลุ่มอายุ	ปี				
	2555	2556	2557	2558	2559
15-19 ปี	870,803	858,677	848,881	844,481	844,786
20-24 ปี	2,000,316	2,014,404	2,021,297	2,016,622	2,000,653
25-29 ปี	2,170,351	2,174,434	2,173,091	2,176,223	2,183,519
30-34 ปี	2,450,362	2,445,602	2,429,657	2,412,573	2,393,331
35-39 ปี	2,769,525	2,719,549	2,657,771	2,599,618	2,544,262
40-44 ปี	3,187,019	3,160,547	3,121,859	3,081,461	3,037,390
45-49 ปี	3,302,659	3,340,364	3,369,571	3,388,502	3,399,143
50-54 ปี	3,083,252	3,165,766	3,240,792	3,313,529	3,377,042
55-59 ปี	2,306,916	2,373,181	2,430,359	2,474,866	2,500,193
60-64 ปี	1,685,954	1,813,045	1,951,412	2,100,149	2,249,560
65-69 ปี	791,920	815,201	843,854	878,114	910,645
70 ปีขึ้นไป	822,702	868,799	918,830	974,733	1,023,082
รวม	25,441,779	25,749,569	26,007,374	26,260,871	26,463,606

ที่มา: จากการคำนวณด้วยวิธี Linear trend โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ตารางที่ ข3: ผลการคาดการณ์จำนวนแรงงานนอกระบบจำแนกตามอาชีพ ปี 2555-2559

อาชีพ	ปี				
	2555	2556	2557	2558	2559
1. อาชีพเกษตรกรรม	12,301,100	12,449,916	12,574,566	12,697,131	12,795,154
1.1 เกษตรกรรมหลักที่รับจ้าง (ทำนา ทำสวน ทำไร่)	7,858,965	7,954,041	8,033,678	8,111,983	8,174,608
1.2 เลี้ยงสัตว์	1,511,242	1,529,524	1,544,838	1,559,896	1,571,938
1.3 ป่าไม้	671,663	679,789	686,595	693,287	698,639
1.4 เลี้ยงสัตว์น้ำ	2,167,639	2,193,863	2,215,828	2,237,426	2,254,699
1.5 ประมง	94,135	95,273	96,227	97,165	97,915
2. รับจ้างทั่วไปนอกบ้านหรือรับจ้างอิสระ	2,170,184	2,196,438	2,218,429	2,240,052	2,257,346
2.1 รับจ้างส่งของ	184,995	187,233	189,108	190,951	192,425
2.2 รับจ้างดูแลสวน	176,863	179,003	180,795	182,557	183,966
2.3 รับจ้างถ่ายรูป	14,230	14,402	14,546	14,688	14,801
2.4 รับแปลเอกสาร/บทความ/วารสาร	4,066	4,115	4,156	4,197	4,229
2.5 รับเขียนแบบ	22,362	22,632	22,859	23,082	23,260
2.6 รับจ้างทำนา	124,007	125,507	126,764	128,000	128,988
2.7 รับจ้างก่อสร้าง	512,293	518,490	523,682	528,786	532,868
2.8 รับจ้างเดินสายไฟ	14,230	14,402	14,546	14,688	14,801
2.9 รับจ้างทำสวนยาง	56,922	57,610	58,187	58,754	59,208
2.10 รับจ้างปลูกผัก	44,724	45,265	45,718	46,164	46,520
2.11 รับจ้างฉีดยา (ฆ่าหญ้า, ฆ่าข้าว)	14,230	14,402	14,546	14,688	14,801
2.12 อื่นๆ	955,468	967,027	976,709	986,229	993,843
3. ก่อสร้าง	15,265	15,450	15,604	15,757	15,878
3.1 รับเหมาก่อสร้าง-ตบแต่ง	12,721	12,875	13,004	13,130	13,232
3.2 งานก่อสร้างถนน สะพาน	1,272	1,287	1,300	1,313	1,323
3.3 งานก่อสร้างชลประทาน	87	88	88	89	90
3.4 งานวางท่อประปา	109	111	112	113	114
3.5 ช่างไม้ ช่างปูน ช่างไฟฟ้า ช่างทำ	181	183	185	186	188
4. ผู้รับจ้างทำงานในครอบครัวส่วนบุคคล	305,301	308,995	312,089	315,130	317,563
4.1 พี่เลี้ยงเด็ก	38,163	38,624	39,011	39,391	39,695
4.2 ดูแลผู้ป่วยหรือผู้สูงอายุตามบ้าน	22,898	23,175	23,407	23,635	23,817
4.3 รับจ้างทำความสะอาดบ้าน	25,442	25,750	26,007	26,261	26,464
4.4 แม่บ้าน	134,841	136,473	137,839	139,183	140,257

อาชีพ	ปี				
	2555	2556	2557	2558	2559
4.5 รับจ้างทั่วไป	83,958	84,974	85,824	86,661	87,330
5. ขับรถรับจ้าง	633,500	641,164	647,584	653,896	658,944
5.1 รถสามล้อเครื่อง	101,767	102,998	104,030	105,043	105,854
5.2 รถจักรยานยนต์	96,679	97,848	98,828	99,791	100,562
5.3 รถสี่ล้อเล็ก	157,739	159,647	161,246	162,817	164,074
5.4 รถแท็กซี่	33,074	33,474	33,810	34,139	34,403
5.5 รถบรรทุก	89,046	90,123	91,026	91,913	92,623
5.6 รถไถ, รถแมคโด	83,958	84,974	85,824	86,661	87,330
5.7 ขับรถรับจ้างรวม	73,781	74,674	75,421	76,157	76,744
6. ประกอบวิชาชีพเฉพาะที่มีฝีมือ	8,930,064	9,038,098	9,128,589	9,217,565	9,288,726
6.1 ฝีมือสูง	429,966	435,168	439,525	443,809	447,235
1. วิศวกร	165,372	167,372	169,048	170,696	172,013
2. สถาปนิก	33,074	33,474	33,810	34,139	34,403
3. แพทย์	33,074	33,474	33,810	34,139	34,403
4. เกษตรกร	99,223	100,423	101,429	102,417	103,208
5. ทนายความ	33,074	33,474	33,810	34,139	34,403
6. ประเมินราคา	33,074	33,474	33,810	34,139	34,403
7. พนักงานบัญชี	33,074	33,474	33,810	34,139	34,403
6.2 ฝีมือปานกลาง	6,159,454	6,233,970	6,296,385	6,357,757	6,406,839
8. โปรแกรมเมอร์คอมพิวเตอร์	53,428	54,074	54,615	55,148	55,574
9. นักดนตรี-นักร้อง	53,428	54,074	54,615	55,148	55,574
10. นายแบบ-นางแบบ-นักแสดง	211,167	213,721	215,861	217,965	219,648
11. นวดสุขภาพ	737,812	746,737	754,214	761,565	767,445
12. หัตถกรรมจากเหง้าไม้ไผ่, หัตถกรรม, ผลิตภัณฑ์จากมือ, ช่างฝีมือ	4,368,353	4,421,201	4,465,466	4,508,991	4,543,801
13. ทำอิฐก่อสร้าง	368,906	373,369	377,107	380,783	383,722
14. โรงกลึง	368,906	373,369	377,107	380,783	383,722
6.3 ฝีมือทั่วไป	2,340,644	2,368,960	2,392,679	2,416,000	2,434,652
15. มัคคุเทศก์	20,353	20,600	20,806	21,009	21,171
16. พนักงานต้อนรับ, ห้องเที่ยว	188,269	190,547	192,455	194,330	195,831
17. แต่งผม-เสริมสวย	109,400	110,723	111,832	112,922	113,794
18. ผลิต-จำหน่ายอาหารในตลาด-แผงลอย	684,384	692,663	699,598	706,417	711,871

อาชีพ	ปี				
	2555	2556	2557	2558	2559
19. ช่างซ่อม	160,283	162,222	163,846	165,443	166,721
20. ผลิตปุ๋ย, ผลิตผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่อาหาร	404,524	409,418	413,517	417,548	420,771
21. ร้านอาหาร, โรงแรม	641,133	648,889	655,386	661,774	666,883
22. ลูกจ้างทั่วไป	129,753	131,323	132,638	133,930	134,964
7. งานรับจ้าง	1,086,364	1,099,507	1,110,515	1,121,339	1,129,996
7.1 รับจ้างทั่วไป	862,476	872,910	881,650	890,243	897,116
7.2 ค้าขายอิสระ	2,544	2,575	2,601	2,626	2,646
7.3 รับงานไปทำที่บ้าน	22,898	23,175	23,407	23,635	23,817
7.4 ทำงานอยู่กับบ้าน	38,163	38,624	39,011	39,391	39,695
7.5 ช่างอิสระ	160,283	162,222	163,846	165,443	166,721

ที่มา: จากการคำนวณด้วยวิธีคาดการณ์แบบส่วนแบ่งเปลี่ยนแปลง (Shift-share) โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554

ภาคผนวก ค

สรุปการประชุมต่าง ๆ

1. การประชุมระดมความคิดเพื่อวิเคราะห์ SWOT ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ วันศุกร์ที่ 25 กุมภาพันธ์ 2554 ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่พาร์ค ถนนราชปรารภ กรุงเทพมหานคร

1.1 ผู้เข้าร่วมประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมมีจำนวนทั้งสิ้น 100 คน ประกอบด้วย ข้าราชการในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กรุงเทพมหานคร ผู้แทนธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนธนาคารออมสิน เจ้าหน้าที่จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ เครือข่ายแรงงานนอกระบบภาคเหนือ เครือข่ายแรงงานนอกระบบภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เครือข่ายแรงงานนอกระบบภาคกลาง เครือข่ายแรงงานนอกระบบกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1.2 วิทยากร

วิทยากรประกอบด้วย ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัย, การพัฒนาแรงงาน และ ดร. อมรเทพ จาวะลา นักวิชาการ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1.3 วาระการประชุม

นำเสนอผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดยดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัย, การพัฒนาแรงงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย รายละเอียดดังนี้

(1) นิยามของ “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน (ใช้นิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

(2) สถานการณ์แรงงานนอกระบบในประเทศไทย ในปี 2552 มีสัดส่วนแรงงานนอกระบบทั้งสิ้นร้อยละ 63 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ลักษณะของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มอายุ 40 ปีขึ้นไป จบการศึกษาระดับประถมศึกษา หรือต่ำกว่าประถมศึกษา และอยู่ในภาคการเกษตรกรรม สภาพการทำงานแรงงานนอกระบบทำงานตั้งแต่ 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ได้รับผลตอบแทนค่อนข้างต่ำ และไม่ได้รับสวัสดิการ

(3) ปัญหาของแรงงานนอกระบบจำแนกเป็น 3 ประเภทหลักได้แก่ 1) ปัญหาจากการทำงาน ได้แก่ ค่าตอบแทนน้อย ค่าจ้างไม่ต่อเนื่อง ไม่ได้รับสวัสดิการ ชั่วโมงการทำงานมากเกินไป ไม่มีวันหยุด 2) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ได้แก่ ได้รับสารเคมีเป็นพิษ เครื่องจักรเครื่องมือ

ที่เป็นอันตราย ได้รับอันตรายต่อระบบหู/ระบบตา ทำงานในที่สูง/ใต้น้ำ/ใต้ดิน และ 3) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้แก่ สถานที่ทำงานคับแคบ สถานที่ทำงานไม่สะอาด อากาศไม่ถ่ายเท และ อิริยาบถในการทำงาน

(4) หลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในไทยจำแนกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ 1) หลักประกันทางสังคมของภาครัฐ อาทิ การสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่พึ่ง การช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน (ระเบียบ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) การประกันรายได้เกษตรกร กองทุนหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม มาตรา 40 (สมัครใจ) และกองทุนการออมแห่งชาติ 2) ระบบสวัสดิการชุมชน ได้แก่ กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง และกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มเครดิตยูเนียน เป็นต้น 3) หลักประกันทางสังคมของภาคเอกชน ได้แก่ การซื้อประกันชีวิตและประกันสุขภาพจากบริษัทเอกชนโดยสมัครใจ และการประกันภัยบุคคลที่สาม เป็นต้น

(5) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ มีมิติที่ต้องพิจารณา 2 มิติด้วยกันคือ 1) มิติของความมั่นคงในปัจจุบันขั้นพื้นฐาน อันประกอบด้วย รายได้ ที่พักอาศัย หลักประกันสุขภาพ อาหาร และ 2) มิติของความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม อันประกอบด้วย ตลาดแรงงาน การเข้าถึงแหล่งทุนและสินเชื่อ การคุ้มครองทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งมีแนวปฏิบัติที่ให้ความคุ้มครองครอบคลุมทุกมิติแก่แรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพด้านต่างๆ อาทิ การประกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ บำนาญชราภาพ การสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การเข้าถึงแหล่งทุน การคุ้มครองทางกฎหมาย และการพัฒนาทักษะด้านวิชาชีพและการจัดการงาน

(6) สรุปข้อคิดเห็นจากการศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของต่างประเทศ

(6.1) แรงงานนอกระบบพบมากในประเทศกำลังพัฒนา และพบว่า เป็นกลุ่มแรงงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

(6.2) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบต้องคำนึงถึงเสาหลักความมั่นคงในชีวิต ประกอบด้วย 1) สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ รายได้ ที่พักอาศัย การศึกษา สุขภาพ และ 2) ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ความคุ้มครองทางกฎหมาย การเข้าถึงทรัพยากร

(6.3) รูปแบบการบริหารจัดการอยู่ในรูปการประกันรายได้ การจัดตั้งกองทุนบำนาญหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจัดหลักสูตรอบรมวิชาชีพให้แก่แรงงานนอกระบบ ทั้งนี้โดยอาศัยกลไกจาก 3 ภาคส่วน คือ 1) ภาคประชาชน ซึ่งอาจจะออกมาในรูปแบบของ สหภาพ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือปัจเจกบุคคล 2) ภาครัฐ และ 3) ภาคตลาดแรงงาน

(6.4) ควรมีการจัดทะเบียนแรงงานนอกระบบ เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบและติดตาม

นำเสนอผลการศึกษาคาดการณ์แรงงานนอกระบบปี 2555-2559 โดยดร. อมรเทพ จาวะลา นักวิชาการ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สรุปดังนี้

(1) ในปี 2559 จำนวนแรงงานนอกระบบคาดว่าจะเพิ่มขึ้นประมาณ 2 ล้านคน จากปี 2552 มีความเป็นไปได้ที่จำนวนแรงงานทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นมากกว่า 4 ล้านคน เนื่องจากจำนวนแรงงานในระบบอาจมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก

(2) แรงงานชายนอกระบบมีจำนวนมากกว่าแรงงานหญิงนอกระบบ ส่วนต่างระหว่างจำนวนแรงงานนอกระบบชายและหญิงคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากแรงงานนอกระบบชายเพิ่มขึ้นเร็วกว่า

(3) จำนวนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรม ในปี 2559 คาดว่าจะเพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อย หรืออาจเพิ่มขึ้นเกินล้านคน โดยแรงงานชายนอกระบบภาคการเกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่แรงงานหญิงคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลงในกรอบแคบๆ

(4) แรงงานนอกระบบทั้งหมดในภาคการเกษตรกรรมคาดว่าจะเพิ่มจำนวนขึ้นเล็กน้อย จากปี 2552 แต่สัดส่วนแรงงานนอกระบบภาคการเกษตรกรรมต่อแรงงานนอกระบบทั้งหมดคาดว่าจะลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 59.1 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 55.2 ในปี 2559

(5) แรงงานนอกระบบสาขาการขนส่ง ขยายปลีก ในปี 2559 คาดว่าจะเพิ่มขึ้นประมาณ 3-6 แสนคน จากปี 2552 โดยแรงงานนอกระบบเพศหญิง สาขาการขนส่ง ขยายปลีก มีจำนวนมากกว่าแรงงานชายเล็กน้อย แต่คาดว่าจะส่วนต่างนี้อาจเพิ่มขึ้น เนื่องจากแรงงานหญิงเพิ่มขึ้นเร็วกว่าแรงงานชาย

(6) แรงงานนอกระบบ สาขาโรงแรม ภัตตาคาร ประกอบด้วยแรงงานหญิงมากกว่าแรงงานชายกว่าเท่าตัว แรงงานหญิงคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่แรงงานชายอาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก

(7) แรงงานนอกระบบ สาขาการผลิต ประกอบด้วยแรงงานหญิงที่มากกว่าแรงงานชายเล็กน้อย คาดว่าแรงงานนอกระบบประเภทนี้จะเพิ่มขึ้นประมาณ 1-4 แสนคน จากปี 2552

(8) โดยสรุปจำนวนแรงงานนอกระบบ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 1-2 ต่อปี จากปี 2552-2559 และมีแนวโน้มว่าแรงงานชายจะเติบโตเร็วกว่าแรงงานหญิง ทั้งภาพรวมทั้งประเทศ และตามกลุ่มอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานทั้งหมด ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56 ในปี 2548 เป็นร้อยละ 63 ในปี 2552 ผลการศึกษาคาดว่าสัดส่วนแรงงานนอกระบบจะคงที่ หรือลดลงเล็กน้อยไปจนถึงปี 2559 โดยเฉพาะแรงงานหญิง ที่มีแนวโน้มจะกลับสู่แรงงานในระบบมากขึ้น โครงสร้างของแรงงานกำลังเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว โดยแรงงานอายุ 35-44 ปี มีแนวโน้มลดจำนวนลงเล็กน้อย-คงที่ ในขณะที่แรงงานอายุมากกว่า 45 ปี มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการ

เปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรที่กำลังก้าวไปสู่สังคมสูงอายุ โดยเฉพาะแรงงานหญิงนอกระบบที่มีแนวโน้มเป็นแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าแรงงานชายนอกระบบ

1.4 ผลการระดมความคิด

จากการประชุมระดมความคิดเห็น สามารถสรุป SWOT ข้อเสนอแนะเชิงรุก และ ข้อเสนอแนะเชิงรับ ดังนี้

จุดแข็ง (Strengths)

1. มีอิสระในการทำงาน กำหนดเวลาทำงานเองได้ ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชา ทำให้ไม่เครียด
2. มีเวลาอยู่กับครอบครัว / ครอบครัวอบอุ่น / ลดปัญหาค่าใช้จ่าย เช่น ค่าเดินทาง
3. มีประสบการณ์/ความชำนาญเฉพาะด้าน
4. พัฒนาทักษะ/ทำงานได้รอบด้านมากขึ้น/สามารถทำอาชีพเสริมอื่นๆ ได้
5. มีการรวมกลุ่มกันเอง ไม่ต้องพึ่งพาใคร มีเงินทุนหมุนเวียนในกลุ่ม
6. ได้ร่วมกิจกรรมกับชุมชนทำให้ชุมชนเข้มแข็ง (เช่นเป็นอาสาสมัคร) / สามารถแลกเปลี่ยนทัศนคติกับบุคคลอื่นๆ

จุดอ่อน (Weaknesses)

1. ทำงานได้เฉพาะฤดูกาล (กลุ่มเกษตรกร)
2. รายได้ไม่แน่นอน/ รายได้คงที่ไม่มีการปรับเปลี่ยน
3. ระยะเวลาทำงานเกิน 8 ชั่วโมง ส่งผลต่อสุขภาพ
4. ไม่สามารถเลือกงานที่จะทำได้/ ถ้าต้องทำงานในช่วงเวลากลางคืน เสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
5. หลายคนไม่เข้าใจจุดมุ่งหมายของการรวมกลุ่ม ทำให้การรวมกลุ่มยาก ส่งผลให้ไม่มีอำนาจในการต่อรอง
6. ขาดการวิเคราะห์เรื่องต้นทุนการผลิต/วิเคราะห์ตลาด
7. เข้าถึงแหล่งทุนยาก เพราะขาดคนค้ำประกัน มีความเสี่ยงสูงในการชำระหนี้ / แหล่งเงินทุนไม่ตรงกับความต้องการของผู้กู้
8. ขาดการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ
9. ขาดหน่วยงานภาครัฐเข้ามาประสานงานหรือให้บริการกับกลุ่มอาชีพ

10. ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นสิทธิประโยชน์ เช่น สวัสดิการ การรักษาพยาบาล
11. ขาดความคุ้มครองทางสังคม ต้องพึ่งพาตนเอง
12. การอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบกระจายอยู่ทุกพื้นที่ และไม่มี การขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ ทำให้การช่วยเหลือจากภาครัฐไม่ทั่วถึง
13. ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี (เงินทุนและความรู้)

โอกาส (Opportunities)

1. รัฐเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งทุนได้มากขึ้น (หลากหลายช่องทางมากขึ้น) เช่น โครงการ ประชาวิวัฒน์ กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสวัสดิการชุมชนต่างๆ
2. มีโอกาสเรียนรู้เพิ่มเติมในผลิตภัณฑ์ อาทิ มีสถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ เข้าไป ให้ความรู้เพิ่มเติม
3. การช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกในกลุ่ม/ ชุมชนมีการให้กู้ในกลุ่ม เช่น สวัสดิการออมวันละ บาทมาหมุนเวียนในเรื่องการค้า
4. รัฐขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบ (ตามมาตรา 40)
5. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้ประมาณ กลางเดือนพฤษภาคม 2554 เป็นต้นไป ทำให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครอง (ค่าจ้าง รายได้ อำนาจต่อรอง การรวมกลุ่ม ฯลฯ)
6. มีกองทุนการออมแห่งชาติดูแลเมื่อชราภาพ ทำให้มีความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิต
7. รัฐมีนโยบายประกันรายได้เกษตรกร/ นโยบายการแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุน ทำให้มี ความมั่นคงทางด้านรายได้มากขึ้น

อุปสรรค (Threats)

1. ขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นต่อแรงงานนอกระบบจากภาครัฐ (การ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเข้าใจยาก)
2. สภาพเศรษฐกิจส่งผลต่อการขึ้นลงของรายได้
3. การรวมกลุ่มบางอาชีพ มีผลประโยชน์แอบแฝง แรงงานนอกระบบไม่ได้รับประโยชน์ อย่างแท้จริง เช่น กลุ่มสหกรณ์แท็กซี่ที่มีนายทุนเป็นเจ้าของสหกรณ์
4. เกษตรกรไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าเกษตรได้
5. การขับเคลื่อนกฎหมายต่างๆ ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้จริง เนื่องจากมีกรอบหรือ เงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค รวมทั้งภาษากฎหมายเข้าใจยาก ทำให้การตีความหมายคลาดเคลื่อนไปได้ หลายทาง

6. หน่วยงานรัฐทำงานตามอำนาจหน้าที่ ไม่บูรณาการร่วมกัน
7. ไม่มีหน่วยงานที่ช่วยให้ความรู้/สนับสนุนเกื้อกูล กลุ่มอาชีพที่มีการรวมตัวกันแล้ว
8. ปัญหาการเมือง เช่น ประท้วงปิดถนน ทำให้การประกอบอาชีพชะงัก(อุปสรรคทางอ้อม)
9. นโยบายรัฐที่ช่วยเหลือเรื่องส่วนลดค่าไฟฟ้า ประชาชนได้รับประโยชน์ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนมีบ้านเป็นของตนเอง กับคนที่ต้องเช่าบ้าน (อุปสรรคทางอ้อม)

ข้อเสนอแนะเชิงรุก

1. ภาคประชาสังคมในแต่ละสาขาอาชีพ ต้องรวมกลุ่มกันให้ได้ก่อน โดยในเบื้องต้นให้เป็นการรวมกลุ่มโดยธรรมชาติ แล้วค่อยขยับเป็นการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้เพื่อสะท้อนความต้องการ (ข้อเรียกร้อง) ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เมื่อมีพลังต่อรอง ภาครัฐก็จะเข้าไปช่วยเหลือ/แก้ไขโดยอัตโนมัติ
2. รัฐ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรุงเทพมหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ควรเร่งรัดดำเนินการจดทะเบียนกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มอาชีพได้อย่างเป็นระบบ
3. รัฐควรมีฐานข้อมูลกลุ่มอาชีพที่ชัดเจน เพื่อสามารถนำข้อมูลไปกำหนดนโยบายได้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม
4. กระทรวงแรงงานควรเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจ ประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน
5. ควรประชาสัมพันธ์ประกันสังคมมาตรา 40 ให้มีความถี่มากขึ้น เนื่องจากแรงงานนอกระบบได้รับประโยชน์โดยตรง และเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ
6. การมีพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชรา พ.ศ....ช่วยให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครอง และมีเวทีแสดงความคิดเห็น / แลกเปลี่ยนความรู้
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องเข้าไปให้ความรู้ใหม่ๆ เช่น เกษตรต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการใช้สารเคมีมาเป็นใช้ปุ๋ยอินทรีย์ การใช้สารเคมีอย่างถูกต้อง การป้องกันแมลงศัตรูพืช
8. การกำหนดนโยบายควรให้ประชาชนในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วม
9. ภาครัฐควรเข้ามามีส่วนร่วมให้การสนับสนุนความรู้ทางวิชาการ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารจัดการกลุ่มต่างๆ เรื่องห่วงโซ่การผลิต และเทคโนโลยีใหม่ๆ
10. ต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจว่าแรงงานนอกระบบคือใคร เพราะบางคนไม่แน่ใจว่าตนเองเป็นแรงงานนอกระบบหรือไม่
11. ควรลดเงื่อนไขการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เช่น คนค้าประกัน ควรปรับเปลี่ยนจากข้าราชการเป็นผู้นำชุมชน เป็นต้น

ข้อเสนอเชิงรับ (แก้ไข)

1. กระทรวงแรงงานโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ไม่ใช่คุ้มครองแรงงานในระบบอย่างเดียว) โดยเบื้องต้นแก้ไขนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” เป็น “คนทำงาน” ก็จะครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ

2. รัฐบาลต้องรีบผลักดันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.....ให้รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบมาตรา 40 ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุด เพื่อความต่อเนื่องของนโยบาย

2. การประชุมระดมความคิดเพื่อยกร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 วันพฤหัสบดีที่ 19 พฤษภาคม 2554 ณ ห้องลาเวนเดอร์ โรงแรม รามาการ์เด้นส์ ถนนวิภาวดีรังสิต หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

2.1 ผู้เข้าร่วมประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุมมีจำนวนทั้งสิ้น 38 คน ประกอบด้วย ข้าราชการในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กรุงเทพมหานคร และ กระทรวงแรงงาน เครือข่ายแรงงานนอกระบบ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนองค์กรเอกชน เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2.2 วิทยากร

วิทยากรประกอบด้วย ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัย, การพัฒนาแรงงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และ นางอรพิน วิมลภูษิต ผู้จัดการแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

2.3 วาระการประชุม

กล่าวเปิดการประชุม โดยนายวันชัย บุญประชา ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ (สำนัก 9) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สรุปข้อความดังนี้

การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งคุณภาพชีวิตที่พัฒนานี้ไม่ใช่เพียงแค่การได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงการพัฒนาให้แรงงานนอกระบบได้รับการยอมรับจากสังคม และมีสวัสดิการที่เหมาะสมที่จะสามารถทำให้แรงงานนอกระบบสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข

คาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแรงงานนอกระบบและตัวแทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันระดมความคิดเห็นเพื่อให้ (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 เป็น (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ที่จะสามารถตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้น

นำเสนอกรอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 โดยดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัย, การพัฒนาแรงงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย รายละเอียดดังนี้

การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมครั้งที่สอง แต่เนื่องจากมีผู้เข้าร่วมประชุมหลายท่านมาเข้าร่วมประชุมเป็นครั้งแรก วิทยากรจึงได้ทบทวนสถานการณ์แรงงานนอกระบบให้ที่ประชุมรับทราบอีกครั้งหนึ่ง และนำเสนอผลการระดมความคิดเห็นที่ได้จากการประชุมครั้งแรก สรุปดังนี้

(1) นิยามของแรงงานนอกระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความคล้ายคลึงกันทั้งของประเทศ ไทย และต่างประเทศ โดยต่างหมายถึง แรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันสังคม

(2) การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบมีมิติที่ต้องพิจารณา 2 มิติด้วยกันคือ 1) มิติของความมั่นคงในปัจจัยขั้นพื้นฐาน อันประกอบด้วย รายได้ ที่พักอาศัย หลักประกันสุขภาพ อาหาร และ 2) มิติของความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม อันประกอบด้วย ตลาดแรงงาน การเข้าถึงแหล่งทุนและสินเชื่อ การคุ้มครองทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ มีแนวปฏิบัติที่ให้ความคุ้มครองครอบคลุมทุกมิติแก่แรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพ ในขณะที่ประเทศไทยให้ความคุ้มครองครอบคลุมทุกมิติได้เฉพาะบางกลุ่มอาชีพเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากแรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีความหลากหลาย และการดูแลของภาครัฐเป็นไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ยังไม่มีการบูรณาการกัน

(3) ในภาพรวมจำนวนแรงงานนอกระบบในประเทศไทยในช่วงปี 2551-2552 ไม่เปลี่ยนแปลงมาก จากร้อยละ 64 ในปี 2551 ลดลงเหลือร้อยละ 63 ในปี 2552 และยังคงเป็นแรงงานสูงอายุ (40 ปีขึ้นไป) ระดับการศึกษาเพียงประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตร และมีชั่วโมงการทำงานตั้งแต่ 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

(4) ปัญหาของแรงงานนอกระบบจำแนกเป็น 3 ประเภทหลักได้แก่ 1) ปัญหาจากการทำงาน ได้แก่ ค่าตอบแทนน้อย ค่าจ้างไม่ต่อเนื่อง ไม่ได้รับสวัสดิการ ชั่วโมงการทำงานมากเกินไป ไม่มีวันหยุด 2) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ได้แก่ ได้รับสารเคมีเป็นพิษ เครื่องจักรเครื่องมือที่เป็นอันตราย ได้รับอันตรายต่อระบบหู/ระบบตา ทำงานในที่สูง/ใต้น้ำ/ใต้ดิน และ 3) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้แก่ สถานที่ทำงานคับแคบ สถานที่ทำงานไม่สะอาด อากาศไม่ถ่ายเท และ อิริยาบถในการทำงาน

(5) จากการทบทวนกรอบแนวคิดเรื่องความไม่มั่นคงในชีวิตของแรงงานนอกระบบทั้ง 2 มิติตามกล่าวแล้วข้างต้น จึงได้ข้อสรุปว่า การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องสร้างความมั่นคงในชีวิตของแรงงานนอกระบบทั้งในด้านสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานและด้านสิ่งจำเป็นทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยกลไกภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาครัฐ

(6) แรงงานนอกระบบบางส่วนอาจต้องการเคลื่อนย้ายสู่แรงงานในระบบ ดังนั้นการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการพัฒนาทักษะด้านวิชาชีพและการจัดหางาน เพื่อรองรับความต้องการ

เปลี่ยนอาชีพ และสร้างโอกาสในการมีงานทำของแรงงานนอกระบบ นอกจากนี้ ข้อมูลทางสถิติคนว่างงานในประเทศไทยพบว่า จากจำนวนคนว่างงานทั้งหมด 3 แสนคน มีจำนวน 2 แสนกว่าคนที่ไม่หางานทำ (Not Looking for Jobs) ซึ่งรัฐจำเป็นต้องมีมาตรการนำคนว่างงานที่ไม่หางานทำเหล่านี้เข้าสู่ตลาดแรงงานให้ได้

(7) การรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบ อาทิ รูปแบบสหกรณ์กลุ่มอาชีพต่างๆ ดำเนินการค่อนข้างลำบาก เนื่องจากแรงงานมีความหลากหลาย อยู่อย่างกระจัดกระจาย จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการรวมกลุ่มของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นจากความจำเป็นของแรงงานอย่างแท้จริง แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยภาครัฐ สำหรับแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตรกรรม พบว่ายังประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และแรงงานไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าได้เอง

(8) การประชุมระดมความคิดครั้งที่ 1 ระหว่างกลุ่มแรงงานนอกระบบ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2554 ณ โรงแรมเซ็นจูรี่พาร์ค กรุงเทพมหานคร ได้ผลการประชุม 2 ประเด็นคือ 1) จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของกลุ่มแรงงานนอกระบบ และ 2) ข้อเสนอแนะเชิงรุกและเชิงรับ รายละเอียดดังนี้

(9.1) จุดแข็ง จุดอ่อน ของกลุ่มแรงงานนอกระบบ

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
1. <u>การมีงานทำ</u> 1.1 มีอิสระในการทำงาน กำหนดเวลาทำงานเองได้ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชา 1.2 มีเวลาอยู่กับครอบครัว/ครอบครัวอบอุ่น/ลดปัญหาค่าใช้จ่าย เช่น ค่าเดินทาง 1.3 มีประสบการณ์/ความชำนาญเฉพาะด้าน 1.4 พัฒนาทักษะ/ทำงานได้รอบด้านมากขึ้น/สามารถทำอาชีพเสริมอื่นๆ ได้	1. <u>การมีงานทำ</u> 1.1 ทำงานได้เฉพาะฤดูกาล (กลุ่มเกษตรกร) 1.2 รายได้ไม่แน่นอน/รายได้คงที่ไม่มีการปรับเปลี่ยน 1.3 ระยะเวลาทำงานเกิน 8 ชั่วโมง ส่งผลต่อสุขภาพ 1.4 ไม่สามารถเลือกงานที่จะทำได้/ถ้าต้องทำงานในช่วงเวลากลางคืน เสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
2. <u>การรวมกลุ่มและอำนาจต่อรอง</u> 2.1 มีการรวมกลุ่มกันเอง ไม่ต้องพึ่งพาใคร มีเงินทุนหมุนเวียนในกลุ่ม 2.2 ได้รวมกิจกรรมกับชุมชนทำให้ชุมชนเข้มแข็ง (เช่นเป็นอาสาสมัคร)/สามารถแลกเปลี่ยนทัศนคติกับบุคคลอื่นๆ	2. <u>การรวมกลุ่มและอำนาจต่อรอง</u> 2.1 หลายคนไม่เข้าใจจุดมุ่งหมายของการรวมกลุ่ม ทำให้การรวมกลุ่มยาก ส่งผลให้ไม่มีอำนาจในการต่อรอง 2.2 ขาดการวิเคราะห์เรื่องต้นทุนการผลิต/วิเคราะห์ตลาด
3. <u>การเข้าถึงแหล่งทุน</u> -	3. <u>การเข้าถึงแหล่งทุน</u> 3.1 เข้าถึงแหล่งทุนยาก เพราะขาดคนค้ำประกัน มีความเสี่ยงสูงในการชำระหนี้/แหล่งเงินทุนไม่ตรงกับความต้องการของผู้กู้

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
4. <u>การประกอบอาชีพ</u> -	4. <u>การประกอบอาชีพ</u> 4.1 ขาดการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ 4.2 ขาดหน่วยงานภาครัฐเข้ามาประสานงานหรือให้บริการกับกลุ่มอาชีพ
5. <u>ประกันสุขภาพและประกันสังคม</u> -	5. <u>ประกันสุขภาพและประกันสังคม</u> 5.1 ไม่ทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นสิทธิประโยชน์ เช่น สวัสดิการ การรักษาพยาบาล 5.2 ขาดความคุ้มครองทางสังคม ต้องพึ่งพาตนเอง
6. <u>ข้อมูลแรงงานนอกระบบ</u> -	6. <u>ข้อมูลแรงงานนอกระบบ</u> 6.1 การกระจายกระจายของแรงงานนอกระบบและไม่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ ทำให้การช่วยเหลือจากภาครัฐไม่ทั่วถึง 6.2 ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี (เงินทุนและความรู้)

(9.2) โอกาส และอุปสรรค ของกลุ่มแรงงานนอกระบบ

โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
1. <u>นโยบายแหล่งทุน</u> 1.1 รัฐเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งทุนได้มากขึ้น (หลากหลายช่องทางมากขึ้น) เช่น โครงการประชารัฐ กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสวัสดิการชุมชนต่างๆ	1. <u>การให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์</u> 1.1 ขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นต่อแรงงานนอกระบบจากภาครัฐ (การประชาสัมพันธ์/ข้อมูลเข้าใจยาก)
2. <u>แหล่งเรียนรู้</u> 2.1 มีโอกาสเรียนรู้เพิ่มเติมในผลิตภัณฑ์ อาทิ มีสถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ เข้าไปให้ความรู้เพิ่มเติม	2. <u>เศรษฐกิจผันผวน</u> 2.1 สภาพเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อราคายางได้
3. <u>การรวมกลุ่มเพื่อสวัสดิการ</u> 3.1 การช่วยเหลือเกื้อกูลสมาชิกในกลุ่ม/ ชุมชนมี การให้กู้ในกลุ่ม เช่น สวัสดิการออมวันละบาท หมายเหตุเรียนในเรื่องการค้า	3. <u>การรวมกลุ่มเพื่อสวัสดิการ</u> 3.1 การรวมกลุ่มบางอาชีพ มีผลประโยชน์แอบแฝง แรงงานนอกระบบไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง เช่น กลุ่มสหกรณ์แท็กซี่ที่มีนายทุนเป็นเจ้าของสหกรณ์
4. <u>นโยบายประกันสังคม</u> 4.1 รัฐขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบ (ตามมาตรา 40)	4. <u>นโยบายประกันสังคม</u> -

โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
5. <u>การคุ้มครองทางกฎหมาย</u> 5.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้ประมาณกลางเดือน พฤษภาคม 2554 เป็นต้นไป ทำให้กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครอง (ค่าจ้าง รายได้ อำนาจต่อรอง การรวมกลุ่ม ฯลฯ) 5.2 มีกองทุนการออมแห่งชาติดูแลเมื่อชราภาพ ทำให้มีความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิต	5. <u>การคุ้มครองทางกฎหมาย</u> 5.1 การขับเคลื่อนกฎหมายต่างๆ ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้จริง เนื่องจากมีกรอบหรือเงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค รวมทั้งภาษากฎหมายเข้าใจยาก ทำให้การตีความหมายคลาดเคลื่อนไปได้หลายทาง 5.2 หน่วยงานรัฐทำงานตามอำนาจหน้าที่ ไม่บูรณาการร่วมกัน
6. <u>ความมั่นคงรายได้</u> 6.1 รัฐมีนโยบายประกันรายได้เกษตรกร/นโยบายการแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุน ทำให้มีความมั่นคงทางด้านรายได้มากขึ้น	6. <u>ความมั่นคงรายได้</u> 6.1 เกษตรกรไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าเกษตรได้ 6.2 ไม่มีหน่วยงานที่ช่วยให้ความรู้/สนับสนุน เกื้อกูล กลุ่มอาชีพที่มีการรวมตัวกันแล้ว 6.3 ปัญหาการเมือง เช่น ประท้วงปิดถนน ทำให้การประกอบอาชีพชะงัก
7. <u>การลดรายจ่าย</u> -	7. <u>การลดรายจ่าย</u> 7.1 นโยบายรัฐที่ช่วยเหลือเรื่องส่วนลดค่าไฟฟ้า ประชาชนได้รับประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างคนมีบ้านเป็นของตนเอง กับคนที่ต้องเช่าบ้าน

(9.3) ข้อเสนอแนะเชิงรุก เชิงรับ ของกลุ่มแรงงานนอกระบบ

ข้อเสนอแนะเชิงรุก

1. ภาคประชาสังคมในแต่ละสาขาอาชีพ ต้องรวมกลุ่มกันให้ได้ก่อน โดยในเบื้องต้นให้เป็นการรวมกลุ่มโดยธรรมชาติ แล้วค่อยขยับเป็นการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้เพื่อสะท้อนความต้องการ (ข้อเรียกร้อง)/ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เมื่อมีพลังต่อรอง ภาครัฐก็จะเข้าไปช่วยเหลือ/แก้ไขโดยอัตโนมัติ

2. รัฐ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรุงเทพมหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ควรเร่งรัดดำเนินการจดทะเบียนกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มอาชีพได้อย่างเป็นระบบ

3. รัฐควรมีฐานข้อมูลกลุ่มอาชีพที่ชัดเจน เพื่อสามารถนำข้อมูลไปกำหนดนโยบายได้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

4. กระทรวงแรงงานควรเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจ/ประชาสัมพันธ์ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 กับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

5. ควรประชาสัมพันธ์ประกันสังคมมาตรา 40 ให้มีความถี่มากขึ้น เนื่องจากแรงงานนอกระบบได้รับประโยชน์โดยตรง และเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ

6. การมีพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชรา พ.ศ....ช่วยให้เกษตรกรได้รับความคุ้มครอง และมีเวทีแสดงความคิดเห็น/แลกเปลี่ยนความรู้

7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องเข้าไปให้ความรู้ใหม่ๆ เช่น เกษตรต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการใช้สารเคมีมาเป็นใช้ปุ๋ยอินทรีย์ การใช้สารเคมีอย่างถูกต้อง การป้องกันแมลงศัตรูพืช

8. การกำหนดนโยบายควรให้ประชาชนในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วม

9. ภาครัฐควรเข้ามามีส่วนร่วมให้การสนับสนุนความรู้ทางวิชาการ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารจัดการกลุ่มต่างๆ เรื่องห่วงโซ่การผลิต และเทคโนโลยีใหม่ๆ

10. ต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจว่าแรงงานนอกระบบคือใคร เพราะบางคนไม่แน่ใจว่าตนเองเป็นแรงงานนอกระบบหรือไม่

11. ควรลดเงื่อนไขการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เช่น คนค้าประกัน ควรปรับเปลี่ยนจากข้าราชการเป็นผู้นำชุมชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงรับ

1. กระทรวงแรงงานโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ไม่ใช่คุ้มครองแรงงานในระบบอย่างเดียว) โดยเบื้องต้นแก้ไขนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” เป็น “คนทำงาน” ก็จะครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ

2. รัฐบาลต้องรีบผลักดันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ....ให้รัฐร่วมจ่ายเงินสมทบมาตรา 40 ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุด เพื่อความต่อเนื่องของนโยบาย

จากการศึกษาในประเด็นต่างๆ ข้างต้น นำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระยะเวลา 5 ปี ดังนี้

วิสัยทัศน์ (ร่าง)

“แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคม มีหลักประกันในการทำงาน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”

พันธกิจ (ร่าง)

1. ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ
2. สร้างความเท่าเทียมทั่วถึงและเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ
3. พัฒนาแรงงานให้มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ

4. เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ
5. พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ
6. สร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง

เป้าหมายเชิงนโยบาย (ร่าง) จำแนกเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย

1. เป้าหมายความมั่นคงทางรายได้

- 1.1 คนทำงานทุกกลุ่มในภาคเกษตรได้รับการคุ้มครองรายได้
- 1.2 แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำ
- 1.3 คนทำงานทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ
- 1.4 คนทำงานทุกกลุ่มที่ประสงค์จะได้รับการสนับสนุนให้ได้รับการขึ้นทะเบียน

2. เป้าหมายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

- 2.1 แรงงานหรือคนทำงานได้รับการคุ้มครองตามความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

3. เป้าหมายด้านสวัสดิการและประกันสังคม

- 3.1 แรงงานนอกระบบร้อยละ 20 (หรือประมาณ 5 ล้านคน) ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 40
- 3.2 คนทำงานร้อยละ 20 มีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกกองทุนเงินออมแห่งชาติ
- 3.3 ขยายสิทธิประโยชน์ให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับแรงงานในระบบ

ยุทธศาสตร์ (ร่าง)

1. ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตความคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ
2. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะ
3. ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ
4. ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

ชี้แจงวัตถุประสงค์การแบ่งกลุ่มย่อยและประเด็นการพิจารณาในการทำงานกลุ่มย่อย
โดย นางอรพิน วัฒนภูมิ ผู้จัดการแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

การแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อต้องการให้ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนได้มีส่วนร่วมพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์ที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ยกร่างแล้ว และร่วมแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นที่ยังไม่ครอบคลุม เพื่อได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่พิจารณาในการทำงานในกลุ่มย่อย

- แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ควรจะไม่เท่ากับแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานปกติหรือคือแผนเดียวกัน อะไรที่ควรพิจารณาเป็นพิเศษ
- แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ คือกรอบแผนการพัฒนาแรงงานนอกระบบของทุกกระทรวง/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวิถีความเป็นแรงงานนอกระบบไม่ใช่แผนของกระทรวงแรงงานเพียงหน่วยงานเดียว
- ทิศทางการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบควรจะเป็นไปในรูปแบบใด บทบาทของกระทรวงแรงงานจะเป็นอย่างไร หรือมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะ และขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี
- แรงงานนอกระบบมีหลากหลายในเมือง ชนบท ยึดหยุ่น และไม่แน่นอนในเรื่องที่อยู่อาศัย รายได้ ประเภทงานที่ทำ ทำหลายอาชีพในขณะเดียวกันเพื่อความอยู่รอด
- การมองทิศทางในอนาคตภายใต้บริบทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทสำคัญทุกฝ่าย ควรจะมียุทธศาสตร์อย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน เกิดการกระจายทั่วถึงและการเข้าถึงบริการของกลุ่มเป้าหมายได้จริง
- ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานได้มีการดำเนินการเรื่องแรงงานนอกระบบ จะนำมาพิจารณาร่วมกันได้อย่างไร

กรอบในการพิจารณา และให้ข้อเสนอแนะในการทำงานในกลุ่มย่อย

- การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและข้อจำกัดครอบคลุมในมิติต่างๆ หรือไม่ อะไรที่ควรวิเคราะห์เพิ่มเติม
- ข้อเสนอในการพัฒนาเชิงรุก เชิงรับ มีความสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ควรมีอะไรที่เป็นข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์เพิ่มเติม
- วิสัยทัศน์ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย และข้อเสนอต่อการปรับปรุง
- เป้าหมายการพัฒนา 5 ปี สัมพันธ์สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะหรือไม่
- การชี้ทิศทางและให้ความสำคัญอีก 5 ปีในอนาคตเหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของสังคมไทยหรือไม่
- เป้าหมายการพัฒนา 5 ปี ควรให้ความสำคัญกับประเด็นอะไรเพิ่มเติมหรือไม่

กรอบการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบ 5 ปีในการทำงานในกลุ่มย่อย

- ยุทธศาสตร์ 4 ยุทธศาสตร์ ต้องตอบโจทย์เป้าหมายการพัฒนา 5 ปี

- ปรับปรุงเป้าประสงค์ที่ยกร่างให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น
- ปรับปรุงกลยุทธ์ให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ
บริบท สถานการณ์ปัจจุบัน

โดยภารกิจของกลุ่มย่อยที่ 1 ให้เน้นในเรื่องของนโยบายยุทธศาสตร์ที่ 1 ภารกิจของกลุ่มย่อยที่ 2 พิจารณาปรับปรุงยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3 และภารกิจของกลุ่มย่อยที่ 3 คือ พิจารณายุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการองค์กร ตั้งแต่ระดับประเทศ/พื้นที่

2.4 ผลการประชุมระดมความคิด

กลุ่มที่ 1 เน้นพิจารณายุทธศาสตร์ที่ 1: ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงาน
นอกระบบ

เพิ่มเติม และตั้งข้อสังเกตการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค ดังนี้

1. จุดแข็ง (ตั้งข้อสังเกต)

- กระทรวงแรงงานมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบจริงหรือไม่
- ภาครัฐสามารถที่จะถ่ายทอดองค์ความรู้ได้จริงหรือไม่

2. จุดอ่อน (เพิ่มเติม)

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การเก็บข้อมูล กฎหมายขาดความเป็นองค์รวมหรือการบูรณาการ
- มีความชัดเจนว่ารัฐจ่ายเงินสมทบในกรณีมาตรา 40 แต่จ่ายน้อยเกินไปทำให้
ไม่มั่นคงในระยะยาว
- ขาดการมีส่วนร่วมของแรงงานในการบังคับใช้กฎหมายและออกกฎหมายลูก
- อาชีพที่หลากหลายของแรงงานนอกระบบทำให้การให้ความรู้และการป้องกันความ
ปลอดภัยในการทำงานทำได้ยาก
- กองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่นขาดเรื่องอาชีวอนามัย/การป้องกันปัญหา
สุขภาพ

3. โอกาส (เพิ่มเติม)

- มีกลุ่มองค์กรสวัสดิการท้องถิ่นชุมชน
- มีการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน
- ภาคประชาสังคมอื่นเรียกร้องสวัสดิการสังคม

4. อุปสรรค (เพิ่มเติม)

- ผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาคธุรกิจและเอกชนทำให้มีแนวร่วมในการกำหนดค่าจ้างค่าตอบแทนแรงงานนอกระบบ
- ทุนข้ามชาติมีอำนาจต่อรองสูงทำให้นโยบายรัฐเน้นส่งเสริมการเติบโตของทุนมากกว่าแรงงาน เช่น นโยบาย BOI

เพิ่มเติมข้อเสนอแนะเชิงรุก ดังนี้

- รัฐควรเร่งสร้างความเข้าใจและความชัดเจนเรื่องการจดทะเบียนแรงงานว่ากระทำเพื่อวัตถุประสงค์อะไร
- ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเพื่อผลักดันทางนโยบายต่างๆ
- ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเพื่อสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น การเข้าถึงแหล่งทุน การรับงาน
- สำนักงานสถิติแห่งชาติควรปรับปรุงการเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบ เพื่อตอบสนองความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจริงๆ และลดความซ้ำซ้อนการจดทะเบียนของแรงงาน
- กระทรวงแรงงานควรเร่งประชาสัมพันธ์นโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ

เป้าหมายเชิงนโยบาย 5 ปี

เป้าหมายเชิงนโยบาย 5 ปี ที่ยกร่างขึ้นมานั้นมีความเหมาะสมแล้ว เพียงแต่ควรปรับในรายละเอียดให้แคบลงและจัดลำดับเป้าหมายตามความสำคัญ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 นี้ตอบเป้าหมายเชิงนโยบายข้อ 2 เรื่องความปลอดภัย ในขณะเดียวกันก็ตอบสนองเป้าหมายเชิงนโยบายข้อ 3 เรื่องสวัสดิการ จึงคงชื่อยุทธศาสตร์ที่ 1 ไว้เช่นเดิม แต่ควรปรับปรุงกลยุทธ์ให้ชัดเจนขึ้น เนื่องจากมีโครงการ/กิจกรรมบางส่วนไม่สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ กลยุทธ์ที่ปรับปรุงมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กลยุทธ์ที่ 1.1 พัฒนาระบบประกันสังคม

โครงการ/กิจกรรม

1. ศึกษาความเป็นไปได้ในการเพิ่มสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ กรณีทดแทนการขาดรายได้ และคลอดบุตร
2. กำหนดให้แรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มเป้าหมายในการบริหารด้านสุขภาพ สร้างแผนงาน จัดสรรงบประมาณ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในกองทุนสุขภาพต่างๆ
3. พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายและหน่วยงานทางวิชาการด้านแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ที่ 1.2 ส่งเสริมนโยบายคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยของแรงงานนอกระบบในภาพรวม

โครงการ/กิจกรรม

1. พัฒนาระบบบริหารสาธารณสุขให้มีมิติด้านอาชีวอนามัย
2. พัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุขทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องอาชีวอนามัย สามารถให้บริการแก่แรงงานนอกระบบตั้งแต่บริการในระดับปฐมภูมิและระบบการส่งต่อ
3. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน
4. บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยบริการสาธารณสุขปฐมภูมิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลและจัดบริการสุขภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ให้เข้ามามีบทบาทในการสร้างสุขภาวะของแรงงานนอกระบบ

กลยุทธ์ที่ 1.3 ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีนโยบายคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยของแรงงานนอกระบบ

โครงการ/กิจกรรม

1. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวบรวมและสังเคราะห์ประสบการณ์ความสำเร็จในงานสร้างเสริมสุขภาวะของแรงงานนอกระบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นต้นแบบในการเรียนรู้และเป็นแนวทางการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
2. สร้างความรู้ ความเข้าใจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นแรงงานนอกระบบ ในทุกมิติ
3. ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับผู้นำแรงงานนอกระบบ ผู้นำชุมชน จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหา และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย แก่กลุ่มแรงงานนอกระบบ
4. การพัฒนาศักยภาพและการสร้างความเข้มแข็ง เพื่อสร้างพื้นที่ของแรงงานนอกระบบ ผ่านกระบวนการแผนชุมชน เวทีประชาคม หรือช่องทางอื่นๆ ที่มี
5. ผลักดันให้แก้ไขประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการระบบหลักประกันสุขภาพ ในระดับท้องถิ่น
6. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทบทวนนโยบายและกฎหมาย เพื่อเพิ่มอำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการคุ้มครอง และสร้างหลักประกันทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพในชุมชน ซึ่งทุกฝ่ายคือ แรงงานนอกระบบ ผู้ว่าจ้าง กองทุนหมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันจ่ายสมทบและบริหารจัดการกองทุน ซึ่งจะดูแลแรงงานนอกระบบในทุกด้าน

อย่างไรก็ตามกลยุทธ์ที่ 1.3 นี้ จุดเน้นจะอยู่ที่นโยบายด้านอาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน

กลยุทธ์ที่ 1.4. ยกร่าง/ปรับปรุง พัฒนา/ออกกฎหมายคุ้มครองกลุ่มแรงงานนอกระบบให้สอดคล้องกับงานที่มีคุณค่าของ ILO

โครงการ/กิจกรรม

1. สนับสนุนการออมภาคครัวเรือนและการออมวัยชราอย่างมีระบบ โดยมีกิจกรรมดังนี้
 - 1.1 เร่งรัดให้มีการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ
 - 1.2 ยกร่าง และจัดทำพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชรา พ.ศ....
 - 1.3 ยกร่าง และจัดทำพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชุมชน พ.ศ....
 - 1.4 ศึกษาเปรียบเทียบและศึกษาผลกระทบที่ใช้อยู่และอยู่ระหว่างการยกร่างที่มีผลต่อรายได้ เงินออม และสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ
2. เร่งรัดการจัดทำแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 (เร่งออกกฎหมายลูก (ถ้ามี))
3. เตรียมแนวทางการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย พ.ศ....
4. มีกลไกการบังคับใช้กฎหมายและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน
5. เร่งรัดให้มีการขยายความคุ้มครองผู้ประกันตนมาตรา 40
 - 5.1 ศึกษาเพื่อติดตามประเมินผลและให้ข้อเสนอแนะขยายการคุ้มครองผู้ประกันตนมาตรา 40
 - 5.2 ศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ในการกำหนดโครงสร้างหลักประกันสังคมของแรงงานนอกระบบให้เหมือนหรือใกล้เคียงกับแรงงานในระบบให้มากที่สุด
6. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรภาคประชาชน

กลุ่มที่ 2 เน้นพิจารณายุทธศาสตร์ที่ 2: เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน และยุทธศาสตร์ที่ 3 ขยายโอกาสการมีงานทำ

เป้าหมายเชิงนโยบาย 5 ปี

การกำหนดเป้าหมายควรแบ่งเป็น 3 ช่วงได้แก่ เป้าหมายระยะ 1 ปี เป็นเป้าหมายเชิงรุก หรือเป้าหมายเร่งด่วนที่ต้องทำก่อน เป้าหมายในระยะ 3 ปี และเป้าหมายในระยะ 5 ปีข้างหน้า โดยเป้าหมายเชิงนโยบายที่เน้นคือ ความปลอดภัยในการทำงาน และอาชีวอนามัย

การดำเนินงานเรื่อง อาชีวอนามัยซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตต้องสร้างผ่านกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล และเพิ่มเติมฐานข้อมูลกลุ่มอาชีพ ตลอดจนมีการวิเคราะห์ข้อมูลการเคลื่อนย้ายแรงงาน และการเปลี่ยนอาชีพ

ปรับเปลี่ยนประเด็นยุทธศาสตร์

ทางกลุ่มได้พิจารณาปรับเปลี่ยนประเด็นยุทธศาสตร์โดยการรวมยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน และยุทธศาสตร์ที่ 3 ขยายโอกาสการมีงานทำ เป็นยุทธศาสตร์เดียวคือ **ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความรู้สมรรถนะคนทำงานเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ**

เป้าประสงค์

มีรายได้ อาชีพที่มั่นคง และความมั่นคงทางชีวิต (ทั้งนี้ แรงงานต้องพัฒนาตนเองในเรื่องของฝีมือ การสร้างตลาดงานของแต่ละกลุ่มอาชีพ และพัฒนาเครือข่ายกลุ่มอาชีพเพื่อให้เกิดมาตรฐานอาชีพ)

แนวทางปฏิบัติ

วิธีการที่จะรู้ว่าแรงงานนอกระบบนั้นประกอบอาชีพใด มีความเสี่ยงมากหรือน้อย และมีการเคลื่อนย้ายอาชีพ หรือเคลื่อนย้ายพื้นที่ไปที่ใดนั้น จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลสนับสนุน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีฐานข้อมูลของประชากรไทยทุกคนอยู่แล้วนั่นก็คือ เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ซึ่งแม้แต่ สปสช. ก็ใช้หลักคิดผู้รับประโยชน์รายหัว ผ่านเลข 13 หลักเช่นกัน จึงน่าที่จะนำข้อมูลนี้เป็นหลัก และจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นเพิ่มเติม โดยผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับข้อมูลในพื้นที่ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล และสำนักงานเขตต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร โดยหน่วยงานที่ทำงานด้านสถิติจะเป็นผู้ให้ความรู้ทางเทคนิค ซึ่งคาดว่าจะการมีข้อมูลดังกล่าวจะนำไปสู่ความมั่นคงทางอาชีพ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการ/นายจ้างต้องมีส่วนเข้ามาดูแลและร่วมรับผิดชอบด้วย

ในส่วนของการพัฒนาอาชีพและฝีมือ จะต้องมีการสร้างเครือข่ายกลุ่มอาชีพ และมีผู้นำกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยท้องถิ่นต้องมีฐานข้อมูลเรื่องกลุ่มอาชีพ ทั้งจำนวนกลุ่ม จำนวนคนในกลุ่ม ความสามารถในการผลิตและจำหน่าย การมีเครือข่ายจะสามารถช่วยในเรื่องโอกาสการเข้าถึงแหล่งงาน โอกาสการสร้างงาน ซึ่งนำไปสู่การมีรายได้ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐ อาทิ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) กระทรวงแรงงาน กรุงเทพมหานคร ศูนย์ฝึกอาชีพ และสถาบันการศึกษาทางวิชาชีพต้องเข้ามาให้การสนับสนุนทางองค์ความรู้และการวิเคราะห์เทคนิคต่างๆ ที่เป็นงานทางวิชาการให้แก่เครือข่ายกลุ่มอาชีพ

กลุ่มที่ 3 เน้นพิจารณายุทธศาสตร์ที่ 4 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพิ่มเติมจุดอ่อน

1. ความตระหนักในการเป็นตัวแทนของแรงงานนอกระบบ การรวมกลุ่มและขาดอำนาจการต่อรอง
2. ความซ้ำซ้อนของระบบสวัสดิการของประเทศ (ประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติ สวัสดิการชุมชน สวัสดิการชวาณา) ทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีกำลังจ่ายเงินสมทบ

ข้อเสนอ รัฐควรทบทวนระบบสวัสดิการต่างๆ ให้เป็นระบบเดียว

3. ขาดการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานที่เอื้อประโยชน์แก่แรงงานนอกระบบจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอ เพิ่มความถี่ในการประชาสัมพันธ์ (ทีวี วิทยุ แผ่นพับ)

4. ขาดการวางแผนเชื่อมโยงข้อมูลหลักของประเทศ

ข้อเสนอ - สำนักงานสถิติแห่งชาติและฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของกรมการปกครอง (ฐานข้อมูลกลาง) ควรมีการบูรณาการเพิ่มข้อมูลหลักลงในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ เช่น อาชีพ รายได้ สุขภาพอนามัย

- พัฒนาบัตร Smart Card ให้มีข้อมูลหลักส่วนบุคคลที่ครบถ้วน

ปรับปรุงวิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์เดิม	วิสัยทัศน์ใหม่
แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคม มีหลักประกันในการทำงาน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น	แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองทางสังคม มีหลักประกันในการทำงาน นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ปรับปรุงพันธกิจ

พันธกิจเดิม	พันธกิจใหม่
1. ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพ	1. ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม (ยوبرรวมพันธกิจข้อ 1 และ 2 เดิม)
2. สร้างความเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ	2. ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง (พันธกิจข้อ 5 เดิม)
3. พัฒนาแรงงานให้มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ	3. พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ (ยوبرรวมพันธกิจข้อ 3 และ 4 เดิม)
4. เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและ	4. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย

พันธกิจเดิม	พันธกิจใหม่
ความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ	(ปรับปรุงจากพันธกิจข้อ 6 เดิม)
5. พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ	5. พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุน สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน (เพิ่มความเห็นของกลุ่ม)
6. สร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง	

กำหนดเป้าหมายการพัฒนา 5 ปี

คนทำงานร้อยละ 40 เข้าถึงระบบสวัสดิการสังคม (พระราชบัญญัติประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนสวัสดิการชวาณา)

ปรับเปลี่ยนประเด็นยุทธศาสตร์

ประเด็นยุทธศาสตร์เดิม	ประเด็นยุทธศาสตร์ใหม่
1. ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกันแรงงานนอกระบบ	1. ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงทางรายได้ (ยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3 เดิม)
2. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะคนทำงาน	2. ยุทธศาสตร์ส่งเสริมสภาพการทำงานที่ถูกสุขลักษณะและสุขภาพอนามัยในการทำงาน (เพิ่มความเห็นของกลุ่ม)
3. ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ	3. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างหลักประกันและสวัสดิการ (ยุทธศาสตร์ที่ 1 เดิม)
4. ยุทธศาสตร์เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ	4. ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (ยุทธศาสตร์ที่ 4 เดิม)

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

เป้าประสงค์

1. มีองค์กรหลักในการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบ
2. มีระบบข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงานนอกระบบสนับสนุนการทำงาน

กลยุทธ์

1. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย (สนับสนุนเป้าประสงค์ 1)
2. พัฒนากลไกการทำงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (สนับสนุนเป้าประสงค์ 1)
3. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแรงงานนอกระบบ (สนับสนุนเป้าประสงค์ 2)

กิจกรรม/โครงการ

1. จัดตั้งองค์กรการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทั้งระบบ
 2. ผลักดันแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง
 3. ประสานจัดทำแผนปฏิบัติการปี 2555-59/ แผนปฏิบัติการประจำปี
 4. ติดตามประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ
 5. พัฒนายุทธศาสตร์ด้านแรงงานนอกระบบ
3. การประชุมประชาพิจารณ์ “ร่าง แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559” วันพุธที่ 7 กันยายน 2554 ณ โรงแรมปรีณัฐตัน ปาร์ค สวีท ถนนมิตรไมตรี กรุงเทพมหานคร

3.1 ผู้เข้าร่วมสัมมนา

ประกอบด้วยรองปลัดกระทรวงแรงงาน (นายสุนันท์ โพธิ์ทอง) เป็นประธานเปิดการสัมมนา ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและวางแผนกำลังแรงงาน สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน (น.ส.วีรจิตต์ สุวรรณบุญ) เป็นผู้กล่าวรายงาน วิทยากรประกอบด้วย ได้แก่

1. ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัย, การพัฒนาแรงงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ผู้นำเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559
2. นายจิระพันธ์ กัลลประวิทย์ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. รศ.ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ นักวิชาการแรงงานอิสระ อดีตอาจารย์คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. นางสุนทรี หัตถ์ เช่งกิ่ง นักวิชาการแรงงานอิสระ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (Homenet)
5. ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (นางนภสร ท่งสุกใส) ผู้ดำเนินการอภิปราย

โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาฯ จากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม มูลนิธิ รวมทั้งสิ้น 139 คน

3.2 วัตถุประสงค์การสัมมนา ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและวางแผนกำลังแรงงาน กล่าวรายงาน ต่อที่ประชุม ดังนี้

1. ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบประมาณ 24.1 ล้านคน ซึ่งถือเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโต และนโยบายรัฐบาลในยุคปัจจุบัน ให้

ความสำคัญเร่งด่วนกับผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยจะดำเนินการในปีแรกคือ ดำเนินการให้แรงงานมีรายได้น้อยจะไม่ต่ำกว่า 300 บาท ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยสนับสนุนสินเชื่อรายย่อยโดยเฉพาะสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ยกย่องระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสม สำหรับนโยบายด้านแรงงาน จะส่งเสริมให้แรงงานที่อยู่นอกระบบสามารถเลือกและมีงานทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมกับสถานะ อีกทั้งเพิ่มสิทธิประโยชน์ประกันสังคมให้มากขึ้น เพื่อผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้อย่างทั่วถึง และปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการประกันตนของแรงงานนอกระบบ

2. ในปีงบประมาณ 2553 กระทรวงแรงงานได้นำร่องจัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554” และได้แปลงยุทธศาสตร์สู่ “แผนปฏิบัติงานส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554” โดยได้ประมวลแผนงานโครงการและงบประมาณของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รายงานผลการปฏิบัติงานฯ รายไตรมาสให้ผู้บริหารของกระทรวงแรงงานและแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และเพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ 2554 กระทรวงแรงงานโดยสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน ในฐานะหน่วยอำนวยการร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในฐานะหน่วยวิชาการ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ในฐานะหน่วยสนับสนุนงบประมาณ ได้ร่วมกันจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559” โดยใช้กลไกของคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 และคณะทำงานหลัก (Core Team) สนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ

3. วัตถุประสงค์ในการสัมมนา เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา รับทราบ (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ฯ ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งแนวทางการผลักดันแผนให้เป็นรูปธรรมต่อไป

3.3 ประธานฯ เปิดการสัมมนา รวมทั้งความคาดหวังต่อการสัมมนา ดังนี้

1) กลุ่มแรงงานนอกระบบมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า “กลุ่มแรงงานในระบบ” ทั้งในเชิงปริมาณที่มีจำนวนกว่า 24.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 62.3 ของผู้มีงานทำทั่วประเทศ 37.8 ล้านคน และในเชิงศักยภาพของการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ ซึ่งมีมูลค่าถึง 2.38 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

2) แรงงานไทย 2 ใน 3 ยังคงเป็น “แรงงานนอกระบบ” (Informal Sector) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง ไม่มีหลักประกันทางสังคม ส่งผลให้คุณภาพชีวิตและประสิทธิภาพการทำงานของแรงงานยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งรัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องรีบแก้ไข ประเด็นที่น่าจับตามองมากที่สุดก็คือ แรงงานนอกระบบที่ไม่มีสวัสดิการต่างๆ เหมือนกับแรงงานในระบบ ดังนั้น หากมีการว่างงาน แรงงานนอกระบบจะได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากผู้ทำงานหรือรับจ้างทำงานตามสัญญาแบบอื่นๆ เช่น สัญญาจ้างทำของ สัญญาจะซื้อขาย สัญญาซื้อขายอื่นๆ ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องผลักดันการกีดกันตามอำนาจหน้าที่ให้แรงงานนอกระบบมีหลักประกันใน

ชีวิตมากขึ้น ซึ่งการขับเคลื่อนฯ ดังกล่าว นอกจากเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังช่วยแก้ปัญหาสังคมในระยะยาวอีกด้วย

3) ปีงบประมาณ 2554 ซึ่งเป็นปีแรกที่ได้ประมวลภาพของแรงงานนอกระบบ มีความคืบหน้าในการกิจที่สำคัญๆ ทั้งของกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1) การผลักดันพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบฯ พ.ศ. 2554 เป็นการปรับลดอัตราเงินสมทบและให้จ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และเพิ่มสิทธิประโยชน์จาก 3 กรณี เป็น 5 กรณี ได้แก่ เงินทดแทนการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ค่าทำศพ คลอดบุตร และบำเหน็จชราภาพ ณ วันที่ 1 กันยายน 2554 มีแรงงานนอกระบบสมัครเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 แล้วทั้งสิ้น 488,873 คน จำแนกเป็นรูปแบบที่ 1 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 100 บาท (ระยะแรกจ่ายเอง 70 บาท รัฐช่วยจ่าย 30 บาท) จำนวน 3,019 คน คิดเป็นร้อยละ 0.6 และรูปแบบที่ 2 จ่ายเงินสมทบเดือนละ 150 บาท (ระยะแรกจ่ายเอง 100 บาท รัฐช่วยจ่าย 50 บาท) จำนวน 485,854 คน คิดเป็นร้อยละ 99.4 ซึ่งแสดงถึงแรงงานนอกระบบให้ความสำคัญกับการออมเพื่อชราภาพเป็นอย่างยิ่ง และขณะนี้ กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างผลักดันให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบด้วย ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา

3.2) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง เพื่อรองรับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2554 เป็นต้นมา ขณะนี้ กระทรวงแรงงานได้ออกกฎหมายลำดับรอง เป็นกฎกระทรวง/ประกาศแล้ว 7 ฉบับ (แผนงาน 12 ฉบับ) เช่น กฎกระทรวงกำหนดงานที่ห้ามผู้จ้างงาน/ผู้รับงานไปทำที่บ้าน การกำหนดงานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปี การจ่ายค่ารักษาพยาบาลค่าฟื้นฟูสมรรถนะและค่าทำศพ การแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน การกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานตรวจแรงงาน เป็นต้น

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อดูแลเรื่องความปลอดภัย รวมทั้งค่าจ้างที่เป็นธรรมของการรับงานไปทำที่บ้านในแต่ละกลุ่มอาชีพนั้น ขณะนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อยู่ระหว่างร่างประกาศกระทรวงแรงงาน จำนวน 2 ฉบับ คือ หลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นคณะกรรมการฯ และหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งผู้จ้างงานและผู้รับงานเพื่อเป็นคณะกรรมการฯ

3.3) การผลักดันร่างกฎกระทรวงคุ้มครองผู้ใช้ในบ้าน พ.ศ.ขณะนี้ได้ยกร่างกฎกระทรวงแรงงาน เรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นเพิ่มเติม

3.4) ผลักดันร่างพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 โดยสำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 และจะเปิดรับสมาชิกตั้งแต่วันที่ 8 พฤษภาคม 2555 เป็นต้นไป ขณะนี้ อยู่ระหว่างเตรียมการบังคับใช้พระราชบัญญัติผ่าน 5 อนุกรรมการ 5 ด้านได้แก่ ด้านองค์กรและบุคลากร ด้านกฎหมาย ด้านประชาสัมพันธ์ ด้านงบประมาณ ระบบบัญชี การเงิน และพัสดุ และด้านข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ

3.5) ผลักดันร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการชาวนา พ.ศ.โดยกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2554 เห็นชอบในหลักการ และได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปพิจารณารายละเอียดในเรื่องการจ่ายเงินสมทบของชาวนา และเงินอุดหนุนสมทบจากภาครัฐ อีกครั้งหนึ่ง

3.6) สนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชน ทำให้คนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ใช้หลักการสมทบ 1:1:1 (ชุมชน : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : รัฐบาล) ณ เดือนสิงหาคม 2554 ได้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนแล้ว 4,400 แห่ง

3.7) การพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงาน ได้นำร่องจัดทำ “ฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ” เพื่อให้มีข้อมูลแรงงานนอกระบบถึงระดับบุคคล ขณะนี้มีข้อมูลในระบบจำนวน 2.36 ล้านคน และมีเป้าหมายจะพัฒนาให้เป็น “ศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ” ต่อไป

นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการพัฒนาทักษะฝีมือ เพื่อขยายโอกาสการมีงานทำให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบ ตามความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงานอีกด้วย

เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ฯ มีความหลากหลายและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอให้ผู้เข้าร่วมสัมมนา ร่วมให้ทัศนะที่เป็นประโยชน์ และหน่วยงานหลักทั้ง 3 หน่วยงานได้ดำเนินการปรับปรุงแผนให้สมบูรณ์และเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป

3.4 การนำเสนอ “ร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559”
โดย รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ สรุปดังนี้

หัวข้อ	สาระสำคัญ
นิยาม	แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน (ใช้นิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ)
วิสัยทัศน์	แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง มีหลักประกันทางสังคม นำสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
พันธกิจ	1. ผลักดันให้เกิดการขยายความคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบครอบคลุมทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม 2. ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3. พัฒนาสมรรถนะและขยายโอกาสการมีงานทำ 4. เสริมสร้างแนวทางการเข้าถึงแหล่งงานและความยั่งยืนของอาชีพให้กับแรงงานนอกระบบ 5. ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่าย 6. พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุน สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน
เป้าประสงค์	1. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบโดยขยายขอบเขตการคุ้มครองของระบบ

หัวข้อ	สาระสำคัญ
	ประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม และมีความใกล้เคียงกับสิทธิประโยชน์ที่แรงงานในระบบได้รับ 2. เพื่อให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้หลักมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและงานที่มีคุณค่า 3. เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้มีโอกาสเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงาน และแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ 4. เพื่อเพิ่มสมรรถนะของแรงงานนอกระบบให้ตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบและตลาดแรงงาน 5. เพื่อสร้างกลไกการทำงานในลักษณะภาคีและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานนอกระบบ ชุมชน กลุ่มการเกษตร กลุ่มอาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพ 6. เพื่อกระตุ้นให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมถึงแรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญของสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน
ประเด็นยุทธศาสตร์	1. ขยายขอบเขตการคุ้มครองและสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับแรงงานนอกระบบ 2. เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ 3. เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

3.5 การแสดงทัศนะ/วิพากษ์ “แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559” ของวิทยากร

1) นายจิระพันธ์ กัลลประวิทย์ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับแรงงานนอกระบบ

■ เรื่องขยายขอบเขตการคุ้มครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นหลักในการดูแลประชาชนในชุมชน และหลักการคือ ชุมชนดูแลชุมชน ที่ผ่านมาชุมชนสามารถบริหารจัดการได้ดีในหลายเรื่อง เช่น ยาเสพติด สิ่งแวดล้อม ป่าชุมชน ฯลฯ เนื่องจากชุมชนรู้ว่าใครเป็นใคร ควรจะทำอะไร ทั้งนี้ หลักการฯ ดังกล่าว ยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอีกด้วย อีกทั้ง สสส. มีเครือข่ายที่กว้างขวาง ควรใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่

■ เรื่องการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิต มีวิธีการที่จะให้แรงงานนอกระบบเห็นความสำคัญ/ตระหนักถึงการออม เพื่อให้ชีวิตมีความมั่นคง ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลพยายามผลักดันมาโดยตลอด แต่แรงงานก็ยังไม่เห็นความสำคัญและไม่เข้าใจ เช่น ประกันสังคมมาตรา 40 คนสมัครเป็นผู้ประกันตน ประมาณ 400,000 กว่าคน : ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2554 ยังถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับเป้าหมาย 2.4 ล้านคน

1.2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบเพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ มีข้อเสนออยู่ 2 ข้อ คือ

■ สิ่งที่สำคัญคือ การยกระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบ (การศึกษานอกโรงเรียนหรือการศึกษาตามอัธยาศัย) ไม่ใช่นิยามฝีมืออย่างเดียว ทำให้มีโอกาสมีงานทำที่มากขึ้นและยังเป็นการลดความเสี่ยงจากการตกงาน

■ ทำอย่างไรให้แรงงานนอกระบบมีอาชีพที่ 2 (อาชีพเสริม) เพื่อความมั่นคงของรายได้

1.3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

■ ที่ผ่านมานั้นการส่งเสริมและสร้างเครือข่าย ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะแรงงานนอกระบบจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงาน ไม่มีผู้นำ ไม่มีงบประมาณ หากจะทำให้มีประสิทธิภาพที่สุดต้องมีการ “ขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ” เพื่อจะได้ทราบว่าตัวคนที่แท้จริง รวมทั้งความต้องการในเรื่องต่างๆ ซึ่งวิธีการนี้ รัฐบาลชุดก่อนได้ดำเนินการได้ดีอยู่แล้ว เช่น การแก้ปัญหาหนี้ของแรงงาน ฯลฯ และเมื่อกระทรวงแรงงานสรุปแผนฯ ฉบับนี้ เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สามารถประกาศได้ว่า ในอีก 5 ปีข้างหน้า จะแก้ไขปัญหาของแรงงานนอกระบบในเรื่องอะไรบ้าง

2) รศ.ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์ นักวิชาการแรงงานอิสระ

2.1) แผนยุทธศาสตร์ฯ มองในมิติด้านแรงงานมากไป ทำให้มิติด้านอื่นเบาไป และเมื่อมุ่งเน้นมิติแรงงานมากไป ทำให้แผนฯ ไม่โดนใจ ไม่เข้าใจ และจะทำให้แผนหนึ่ง ต้องมองในเชิงบูรณาการระหว่างความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงในการทำงาน

2.2) ต้องวิเคราะห์ความเป็นตัวคนที่แท้จริง ลักษณะเฉพาะของคำว่าแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการได้ชัดเจนขึ้น

2.3) เรื่องของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งปัจจุบันเข้ามามีบทบาทในกำลังแรงงานของประเทศไทยมากขึ้น เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงในอาชีพของแรงงานนอกระบบในหลายๆ กลุ่มอาชีพ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญและชัดเจนมากกว่านี้ ต้องวิเคราะห์ว่าจะกระทบต่อแรงงานนอกระบบของไทยอย่างไร

2.4) แผนฯ ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่ม/สร้างความเข้มแข็งของกลุ่มน้อยเกินไป ควรให้ความสำคัญมากกว่านี้ โดยเฉพาะเรื่องการคุ้มครอง เน้นให้ชุมชนดูแลชุมชน ต้องพัฒนาความรู้ความเท่าทัน การสร้างภูมิคุ้มกัน/ภูมิปัญญา และความเป็นชุมชน ไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนในบริบทของ

อาณาเขต แต่เป็นชุมชนที่มีลักษณะของปัญหา ลักษณะของสิ่งที่เผชิญ ความต้องการของกลุ่มฯ ที่ใกล้เคียงและคล้ายคลึงกัน

3) นางสุนทรี หัตถิ เช่งกิ่ง นักวิชาการอิสระ มุลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ

3.1) ขาดการแสดงความมุ่งมั่นของภาครัฐในการแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบ ปัญหาหลักๆ ของแรงงานนอกระบบ คือ ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีตัวแทน ดังนั้น แผนฯ ควรเน้นไปในลักษณะตอบแก้ไขปัญหาย ดังกล่าว

3.2) ขาดการแยกแยะประเภทและรายละเอียดของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ทำให้การเข้าไปช่วยเหลือ ดูแลไม่ตรงกับความต้องการ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้านกับคนทำงานบ้าน ปัญหาต่างกัน ความต้องการต่างกัน หากแผนฯ ในลักษณะนี้ จะทำให้เป็น “แผนนิ่ง” คือ ไม่มีใครได้/ใครเสีย/ไม่มีใครสนใจแผนฯ

3.3) ไม่เห็นมิติการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบ ที่จะเข้ามาขับเคลื่อนแผนฯ ไปสู่ความสำเร็จ แรงงานนอกระบบยังเป็นฝ่ายถูกกระทำ/ฝ่ายตั้งรับ ดังนั้น ควรเพิ่มแนวคิดการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบมากขึ้น

3.4) ขาดการมองมิติทางสากล/ภูมิภาค เช่น แรงงานข้ามชาติ หรือ AEC ในอีก 4 ปีข้างหน้า รวมทั้งเรื่องของอนุสัญญา ฉบับที่ 97 98 177 189 (ปัญหาแรงงานนอกระบบ ยังขาดการรวมตัว รัฐบาลต้องให้สัตยาบันก่อน จึงจะรวมตัวกันได้ และประเทศไทยก็จะส่งงามในเวทีโลก) รวมทั้งข้อเสนอแนะของ ILO โดยมองในประเด็นแรงงานนอกระบบของไทยจะตั้งรับได้อย่างไร

3.5) ควรสะสมและจัดระบบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการมีหลักประกันทางสังคมใหม่ เช่น เรื่องสิทธิการรักษาพยาบาล (มีหลายกลุ่ม/หลายมาตรฐาน) เรื่องการออมเพื่อชราภาพ (มาตรา 40) ของสำนักงานประกันสังคม กับ กองทุนการออมแห่งชาติ ของกระทรวงการคลัง มีลักษณะกีดกัน เช่น สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ชุดสิทธิประโยชน์ที่ 2 จำนวน 150 บาท จะไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติได้ เป็นต้น)

3.6) โครงสร้างการเขียนแผนฯ ทำให้มองเห็นภาพดีมาก เห็นบริบท เห็นกรอบแนวทาง แต่ควรเพิ่มเติมเนื้อหา คือ การประเมิน “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2554” ว่าอะไรสำเร็จ/ไม่สำเร็จ อะไรที่ควรทำ/ไม่ควรทำต่อ เป็นต้น เพื่อเชื่อมโยงสู่แผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้

3.7) ในบทนำ/เกริ่นนำ ควรขยายเนื้อหาว่าแรงงานนอกระบบสร้างสัดส่วนใน GDP ของประเทศ มีบทบาทความสำคัญอย่างไร

3.8) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ขยายขอบเขตการคุ้มครองและการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้กับแรงงานนอกระบบ

- ควรเพิ่มกลยุทธ์ว่าด้วยการให้สัตยาบันในอนุสัญญาที่สำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะฉบับที่ 177 ว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อแสดงความมุ่งมั่นของรัฐ เพื่อเป็นกลไกไปสู่การปฏิบัติ และรายงาน ILO ต่อไป

- การยกร่าง/ปรับปรุง/พัฒนากฎหมาย ต้องจำแนกประเภทกลุ่มแรงงานนอกระบบ แต่ละกลุ่มและพิจารณาว่าแต่ละกลุ่มมีกฎหมายใดคุ้มครอง และกลุ่มใดที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง เช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 กรณีเงินสมทบจากรัฐบาลยังไม่เป็นกฎหมาย (ต้องผลักดัน) และ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำบ้าน พ.ศ. 2553 ต้องทบทวน/ปรับปรุง อีกทั้งต้องศึกษากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นต้น

3.9) ยุทธศาสตร์ที่ 2 เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาสมรรถนะแรงงานนอกระบบ เพื่อขยายโอกาสการมีงานทำ ควรมีกิจกรรมเรื่องการตลาดและแหล่งงานโดยหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากยังมีตลาดสินค้าหลายอย่างที่แรงงานนอกระบบสามารถทำได้ แต่ไม่มีตลาดรองรับ และมีงานหลายอย่างที่ภาครัฐสามารถว่าจ้างกลุ่มแรงงานนอกระบบได้ เช่น เย็บเสื้อผ้าโรงพยาบาล ชุदनักเรียนโรงเรียนอนุบาล เป็นต้น

3.6 สรุปทัศนะ/ข้อเสนอแนะต่อแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังนี้

1) ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตมากขึ้น ดังนั้น เรื่องแรงงานนอกระบบ ควรให้ท้องถิ่นดำเนินการเนื่องจากมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่เข้าถึงแรงงานนอกระบบได้ดีกว่า เช่น โครงสร้างของเทศบาล มีกองที่ดูแลเรื่องนี้อยู่ 3 กอง ได้แก่ กองสวัสดิการสังคม กองสาธารณสุข และกองการเกษตร กรณีเรื่องมาตรา 40 หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจะสามารถดำเนินการได้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนกว่า

2) หากกระทรวงแรงงาน ไปตั้ง One Stop Service หากไปตั้งอยู่ที่สำนักงานแรงงาน หรือสำนักงานประกันสังคม ก็จะเป็นศูนย์ฯ ที่ไม่เคลื่อนไหว อยากให้ไปตั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในระยะแรกให้ทดลองทำ Case Study ภาคละ 1 แห่ง เพื่อนำร่องและเป็นตัวอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่อไป

3) เรื่องของการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองไม่ใช่เพียงส่งเสริมเพียงอย่างเดียว ต้องมีการสนับสนุนด้วย

4) ควรจำแนกกลุ่ม/ประเภทของแรงงานนอกระบบให้ชัดเจน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับทุกกระทรวง เช่น แรงงานที่มีที่ดิน/ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง แรงงานที่ขาดทักษะ แรงงานข้ามชาติ เป็นต้น เพื่อทราบปัญหา ความต้องการที่แท้จริงของแรงงานแต่ละประเภทได้อย่างถูกต้อง

5) แผนในระยะเร่งด่วน 1-2 ปี ควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งควรเป็น “กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน” เพราะมีกฎหมายออกมารองรับแล้ว และอยู่ในระหว่างนำไปปฏิบัติ ทำให้ทราบปัญหา

อุปสรรครวมทั้งแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านต่อไป และระยะ 4-5 ปี
อยากเป็นการบูรณาการของ 2 กองทุน คือ กองทุนการออมแห่งชาติกับกองทุนประกันสังคม มาตรา 40

6) เรื่องหลักประกันรายได้/สิทธิประโยชน์ แรงงานนอกระบบควรมีค่าแรงขั้นต่ำหรือ
รายได้ขั้นต่ำที่ควรได้รับ และสำนักงานประกันสังคมควรขยายสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุม 7 กรณี
เช่นเดียวกับแรงงานในระบบ (เพื่อให้แผนฯ มีลักษณะท้าทาย เราใจ ไม่เรียบง่ายเกินไป)

7) เรื่องชุมชนดูแลชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นเรื่องหลักประกันของแรงงานนอกระบบ
ที่สำคัญ ดังนั้น ต้องนำมาใส่ไว้แผนฯ ให้ชัดเจนด้วย

8) แผนยุทธศาสตร์ฯ หรือ กฎหมายที่จะใช้คุ้มครองแรงงานนอกระบบ ควรเป็นกฎหมาย
ที่นำเสนอจากชุมชน ทำให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนและแท้จริง และได้เป็นแผน/กฎหมายที่ตรงความต้องการ
ของกลุ่มเป้าหมาย

9) ควรมีการประชาสัมพันธ์ มีการสร้างแกนนำจิตอาสา เพื่อให้เข้าถึงแรงงานนอกระบบ
ได้มากที่สุด

10) ควรมีหน่วยงานดูแลที่มีโครงสร้างครอบคลุม มีประสิทธิภาพ เพื่อการทำงานแรงงาน
นอกระบบจะได้เป็นไปในทิศทาง และมาตรฐานเดียวกัน ควรบูรณาการหน่วยงานที่มีอยู่ให้รู้จักกัน
และสามารถร่วมมือกันในการทำงานได้ เช่น อาสาสมัครแรงงาน กับ หน่วยงานท้องถิ่นต่างๆ ที่ทำงาน
ทางด้านนี้ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพควรให้การสนับสนุนงบประมาณกับ
หน่วยงานที่เห็นความสำคัญและตั้งใจทำงานทางด้านนี้ เพราะบางหน่วยงานที่ให้ไปขณะนี้ ไม่ได้เห็น
ความสำคัญเลย และใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า

11) ระบบข้อมูลแรงงานนอกระบบ ต้องสร้างให้เกิดภายในแผนฯ นี้ โดยระบบประกันสังคม
และระบบการออม เพื่อหาความเป็นตัวตนของแรงงานนอกระบบ/เคลื่อนไหวได้

12) กระทรวงแรงงานต้องปรับบทบาทเป็น “ผู้ประสานภาคี” แทนการทำงานในลักษณะ
“ไต่รภาคี”



คำสั่งกระทรวงแรงงาน

ที่ ๒๖๒/ ๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ
พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

ตามคำสั่งกระทรวงแรงงานที่ ๑๐๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ เพื่อทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ฉบับปี ๒๕๕๐ และได้จัดทำ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๔” เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ นั้น

เพื่อให้ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานนอกระบบมีความต่อเนื่อง สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) อีกทั้งเพื่อขยายความร่วมมือและบูรณาการการทำงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ปลัดกระทรวงแรงงานจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

๑. ยกเลิกคำสั่งกระทรวงแรงงานที่ ๑๐๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานทบทวนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

๒. แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ประกอบด้วย

- | | |
|---|---------------|
| ๑. ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ | ที่ปรึกษา |
| ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาแรงงาน) | |
| มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) | |
| ๒. รศ.ดร.นฤมล นิราทร | ที่ปรึกษา |
| ผู้อำนวยการศูนย์ยุทธศาสตร์วิชาการแรงงานนอกระบบ | |
| คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ | |
| ๓. นายพงศ์ศักดิ์ เปล่งแสง | ที่ปรึกษา |
| ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน | |
| ๔. ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน | ประธานกรรมการ |
| สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน | |
| ๕. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ | กรรมการ |
| สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน | |
| ๖. ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | กรรมการ |
| ๗. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |

๘. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
๙. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
๑๐. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
๑๑. ผู้แทนกรุงเทพมหานคร	กรรมการ
๑๒. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง	กรรมการ
๑๓. ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑๔. ผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑๕. ผู้แทนกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
๑๖. ผู้แทนกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน	กรรมการ
๑๗. ผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน	กรรมการ
๑๘. ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน	กรรมการ
๑๙. ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน	กรรมการ
๒๐. ผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (แผนงานคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ)	กรรมการ
๒๑. ผู้แทนองค์การแรงงานระหว่างประเทศ	กรรมการ
๒๒. ผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)	กรรมการ
๒๓. ผู้แทนมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ	กรรมการ
๒๔. ผู้แทนมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์	กรรมการ
๒๕. ผู้แทนศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบส่วนกลาง	กรรมการ
๒๖. ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	กรรมการ
๒๗. ผู้แทนธนาคารออมสิน	กรรมการ
๒๘. ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน	กรรมการและ เลขานุการ
๒๙. ผู้อำนวยการกลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. พิจารณากรอบการดำเนินงานและร่วมวางแผนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙
๒. สนับสนุนข้อมูล องค์ความรู้ สำหรับเสริมกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ให้บรรลุวัตถุประสงค์
 ๑. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕- ๒๕๕๙ รวมทั้ง แผนปฏิบัติงานส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙

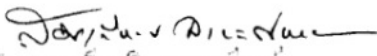
๔. อำนาจการบูรณาการโครงการของหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ รวมทั้งกำกับ ติดตามผลการดำเนินงาน

๕. แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

๖. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ปลัดกระทรวงแรงงานมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓


(นายสุรินทร์ Worachit)
ปลัดกระทรวงแรงงาน



คำสั่งกระทรวงแรงงาน

ที่ ๑ / ๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานหลัก (CORE TEAM) สนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ
แรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙

ตามคำสั่งกระทรวงแรงงานที่ ๒๖๒ / ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้แต่งตั้ง
ที่ปรึกษาและกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ -
๒๕๕๙ เพื่อให้ภาคที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน ขยายความ
ร่วมมือและบูรณาการการดำเนินงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติ
การประจำปี นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ
พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ มีความคล่องตัว และแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ๘ เดือน ระหว่างวันที่
๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕
ปลัดกระทรวงแรงงานจึงแต่งตั้งคณะทำงานหลัก (CORE TEAM) สนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ
บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ประกอบด้วย

- | | |
|--|----------------|
| ๑. ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | ประธานคณะทำงาน |
| ๒. ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์
ผู้อำนวยการวิจัย (การพัฒนาแรงงาน)
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) | คณะทำงาน |
| ๓. ทพ.ศิริเกียรติ เหลียงกอบกิจ
ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนการสร้างสุขภาวะ
และลดปัจจัยเสี่ยงรอง
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ | คณะทำงาน |
| ๔. นางอรพิน วิมลภูษิต
ผู้จัดการแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
(แผนงานคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ | คณะทำงาน |

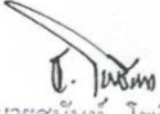
- | | |
|---|------------------|
| ๕. ดร.อมรเทพ จาวะลา | คณะทำงาน |
| มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) | |
| ๖. น.ส.ชนิดา ชัยชาติ | คณะทำงาน |
| มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) | |
| ๗. ผู้อำนวยการกลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค | เลขานุการและ |
| สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน | คณะทำงาน |
| สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | |
| ๘. น.ส.วิไลวรรณ เทียงดาห์ | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ | และคณะทำงาน |
| กลุ่มงานเศรษฐกิจแรงงานมหภาค | |
| สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน | |
| สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน | |

ให้คณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙
๒. ประสานงาน สนับสนุนข้อมูล และร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙
๓. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ปลัดกระทรวงแรงงานมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕


(นายสุนันท์ โพธิ์ทอง)

รองปลัดกระทรวงแรงงาน ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงแรงงาน



คำสั่งกระทรวงแรงงาน
ที่ ๑๐๗ / ๒๕๕๔

เรื่อง แต่งตั้งกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

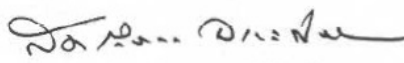
ตามที่กระทรวงแรงงานได้มีคำสั่ง ที่ ๒๖๒ / ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ประกอบกับเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ได้มีการประชุมคณะกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ เพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น นั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ปลัดกระทรวงแรงงาน จึงแต่งตั้งกรรมการอำนวยการแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ เพิ่มเติม ดังนี้

- | | | |
|----|------------------------------------|---------|
| ๑. | ประธานเครือข่ายแรงงานนอกระบบ | กรรมการ |
| ๒. | ผู้แทนคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย | กรรมการ |

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔


(นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์)
ปลัดกระทรวงแรงงาน

ทีมที่ปรึกษาฝ่ายวิชาการ จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

- | | |
|-----------------------------|----------------|
| 1. รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ | หัวหน้าโครงการ |
| 2. ดร.อมรเทพ จาวะลา | นักวิชาการ |
| 3. นางสาวชนิดา ชัยชาติ | นักวิจัยอาวุโส |
| 4. นางสาวจิตาภา มีเพียร | นักวิจัย |
| 5. นางสาววรรณนาพร ชันท์ทะยศ | นักวิจัย |
| 6. นางสาวลลิตา ละสอน | นักวิจัย |

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559

กระทรวงแรงงาน ร่วมกับ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างความเสริมสุขภาพ

