

สรุปผลโครงการติดตามผลการนำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

พ.ศ. 2555 – 2559 สู่การปฏิบัติ จำนวน 2 ครั้ง

- ครั้งที่ 1** จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อติดตามผลการนำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 สู่การปฏิบัติ ครั้งที่1 ภาคกลาง เมื่อวันศุกร์ที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558 ณ ห้องเพชรชมพู โรงแรมโกเด็น ซิตี้ อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี
- ครั้งที่ 2** จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อติดตามผลการนำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 – 2559 สู่การปฏิบัติ ครั้งที่2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันอังคารที่ 17 กุมภาพันธ์ 2558 ณ ห้องประชุมประดับทอง โรงแรมเพชรรัชต์ การ์เด็น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

ครั้งที่	ประเด็นการอภิปรายและซักถามของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ
1	<ul style="list-style-type: none"> • คำนิยามที่ใช้ตามสำนักงานสถิติแห่งชาติยังคงขัดแย้งกันเองอยู่ โดยเฉพาะในส่วนที่กล่าวว่าแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนั้น แท้จริงแล้วกฎหมายหลายๆ ฉบับไม่ได้แยกคำว่าแรงงานในระบบหรือนอกระบบออกจากกัน เพราะฉะนั้นจึงครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มอยู่แล้ว เช่น พ.ร.บ. คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 พ.ร.บ. ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 เป็นต้น • การศึกษาการจัดตั้งองค์กรแรงงานนอกระบบก่อนอื่นต้องมีการกำหนดคำนิยามของแรงงานนอกระบบที่ชัดเจน เพราะนิยามแรงงานนอกระบบเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาโดยตลอด หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบก็มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบทบาทและภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้นจึงนิยามคำว่าแรงงานนอกระบบตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ เป็นหลัก ทำให้เกิดปัญหาคำนิยามที่ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม ส่งผลให้การเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบได้รับผลที่ไม่เหมือนกัน จำนวนไม่เท่ากัน เพราะเลือกเก็บข้อมูลตามแบบนิยามที่หน่วยงานของตนเองกำหนดขึ้น ดังนั้นจึงควรศึกษาว่าวัตถุประสงค์ขององค์กรนี้ควรเป็นไปในทิศทางใด แล้วกำหนดนิยามตามวัตถุประสงค์นั้นให้ครอบคลุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบให้ได้มากที่สุด เมื่อทุกฝ่ายเข้าใจนิยามตรงกันแล้วนั้น ฝ่ายปฏิบัติการก็จะได้รับข้อมูลที่ตรงกัน และสามารถดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ <p>ประเด็นปัญหาของแรงงานนอกระบบ</p> <ul style="list-style-type: none"> • แรงงานนอกระบบไม่ได้รับการยอมรับทางสังคม จึงไม่ได้รับความคุ้มครองทั้งทางสวัสดิการทางสังคมและทางกฎหมาย ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ • แรงงานนอกระบบยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเข้าถึงสิทธิของตนเอง <p>ประเด็นโครงสร้างองค์กรแรงงานนอกระบบ</p> <ul style="list-style-type: none"> • หากมีการจัดตั้งองค์กรแรงงานนอกระบบเกิดขึ้นควรให้มีบุคลากรขององค์กรแรงงานนอกระบบเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในระดับท้องถิ่นด้วยเพื่อเป็นการสนับสนุนอาสาสมัครแรงงานที่ได้รับการมอบหมายหน้าที่จากหลายหน่วยงานเกินไป

- ควรให้ความชัดเจนว่าองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจะเป็นไปในลักษณะใด เห็นด้วยกับการจัดตั้งเป็นสำนักงานแรงงานนอกระบบ และควรจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม เพราะต้องดูแลแรงงานนอกระบบที่มีจำนวนมากในประเทศไทย แต่ปัจจุบันยังติดปัญหาด้านกำลังคนของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังนั้นในระยะแรกอาจจะจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานแรงงานนอกระบบก่อน และประสานงานกับคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบระดับจังหวัดเพื่อนำยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบลงสู่ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านในลำดับต่อไป

- ควรให้องค์กรแรงงานนอกระบบเกิดขึ้นมา เพราะขณะนี้ทางจังหวัดราชบุรีได้มีการเตรียมความพร้อมโดยร่วมมือกับเครือข่ายแรงงานนอกระบบและอาสาสมัครแรงงานจังหวัดราชบุรีทุกอำเภอ ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการบริหารศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบระดับจังหวัด และมีสมาชิกเป็นตัวแทนแรงงานนอกระบบจากทุกๆอำเภออยู่แล้ว รอเพียงโครงสร้างขององค์กรแรงงานนอกระบบที่จะมาครอบคลุมในระดับประเทศและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

- ควรให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบลงไปถึงระดับอำเภอ ระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน โดยมีสมาชิกอาสาสมัครแรงงานเป็นฝ่ายสนับสนุนซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างให้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- ผู้แทนจากกรมการจัดหางานจังหวัดราชบุรีไม่เห็นด้วยหากโครงสร้างองค์กรที่เสนอนั้นเป็นในลักษณะคณะกรรมการ เพราะมีแนวโน้มว่าคณะกรรมการในลักษณะนี้จะไม่สามารถทำผลงานให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้

- บทบาทและภารกิจขององค์กรแรงงานนอกระบบ ควรมีการศึกษาให้ละเอียดและมีรูปแบบที่ชัดเจนมากขึ้น หากจะเป็นเพียงหน่วยงานในการประสานงานนั้น อาจจะไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรม จึงอาจจะเปลี่ยนบทบาทและภารกิจให้ใหญ่ขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาแรงงานนอกระบบในประเทศ

หน่วยงานหลักที่ควรรับผิดชอบเรื่องแรงงานนอกระบบ

- กระทรวงแรงงานควรเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดูแลองค์กรแรงงานนอกระบบ

ประเด็นด้านกฎหมาย

- ควรแก้ไขในส่วนของข้อจำกัดของ พ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554 กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้แยกแยะว่าเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบ แต่คุ้มครองลูกจ้างจากการทำงานในสถานประกอบการทุกๆประเภท จึงขอให้แก้ไขเพื่อให้มีเนื้อหาที่ถูกต้อง

- ควรให้มีการร่าง พ.ร.บ.แรงงานนอกระบบขึ้นมาใหม่อีกหนึ่งฉบับ เพราะในปัจจุบัน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 นั้น ครอบคลุมและคุ้มครองแรงงานในระบบที่อยู่แล้ว อีกทั้งยังมี พ.ร.บ.คุ้มครองเฉพาะกลุ่มอาชีพอื่นๆอีก ที่เป็นตัวสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครอง แต่ด้วยจำนวนแรงงานนอกระบบที่มีอยู่มากและด้วยบริบทที่แตกต่างกับแรงงานในระบบ จึงควรมี พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานนอกระบบขึ้นมาโดยเฉพาะ

- ผู้แทนจากสำนักงานประกันสังคมชี้แจงว่ากรณีมีการเสนอให้แก้คำนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ใน พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533ว่าในแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานประกันสังคมนั้น ปัจจุบันบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์แล้วว่าจะมีการแก้ไขนิยามของคำว่าลูกจ้าง ใน พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2553

ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นลูกจ้างที่อยู่ในสถานประกอบการ เพราะแนวโน้มในอนาคตแรงงานในสถานประกอบการจะมีจำนวนน้อยลง แรงงานจะประกอบอาชีพอิสระมากขึ้น ทำให้การแก้ไข พ.ร.บ. ในครั้งนี้จะช่วยให้แรงงานนอกระบบในส่วนของกลุ่มอาชีพอิสระได้รับการคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นด้วย

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

- ควรให้ความสำคัญกับอาสาสมัครแรงงานมากกว่านี้ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้อาสาสมัครแรงงานได้เข้าร่วมกำหนดนโยบายมากขึ้น เพราะที่ผ่านมาอาสาสมัครแรงงานจะเป็นผู้ปฏิบัติงานมาโดยตลอด ทำให้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของแรงงานในท้องถิ่นมากกว่าหน่วยงานอื่น ดังนั้นจึงควรให้อาสาสมัครแรงงานเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย
- ควรมีการเพิ่มอาสาสมัครแรงงานลงไปในระดับ ตำบล หมู่บ้าน และอยากให้มีความตอบแทนให้กับอาสาสมัครแรงงาน
- บุคลากรของกระทรวงแรงงานในระดับท้องถิ่นมีจำนวนน้อยเกินไปไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการงาน เพราะแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบมีปริมาณมาก จึงควรมีการเพิ่มบุคลากรในระดับท้องถิ่นให้มีจำนวนมากกว่านี้
- ควรส่งเสริมให้ภาคการศึกษาจัดหลักสูตรหรือสอนเกี่ยวกับระบบประกันสังคมและสวัสดิการความมั่นคงในชีวิตตั้งแต่ในวัยเรียน เพื่อที่นักเรียนนักศึกษาเมื่อเติบโตขึ้นจะได้มีความตระหนักต่อระบบประกันสังคมและสวัสดิการในชีวิต
- ผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในระดับท้องถิ่น ควรเข้ามาเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในระดับจังหวัด เพราะจะได้ดูแลและกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานได้ลึกซึ้งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2

- นิยามแรงงานนอกระบบที่ร่างขึ้นมานั้นดูครอบคลุมและชัดเจนแล้ว เพียงแต่อยากให้ศึกษาจากหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติให้มากกว่านี้ เพราะจะได้เข้าใจแนวทางในการบริหารจัดการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ

ประเด็นปัญหาของแรงงานนอกระบบ

- แรงงานนอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครอง ไม่มีสวัสดิการและกฎหมายที่คุ้มครองชัดเจน
- แรงงานนอกระบบไม่มีความรู้ในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของตนเอง
- ปัญหาการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา 40 ยังขาดความต่อเนื่อง

ประเด็นโครงสร้างองค์กรแรงงานนอกระบบ

- เห็นว่าองค์กรแรงงานนอกระบบควรมีลักษณะโครงสร้างแบบสหภาพเกษตรกร เนื่องจากกรณีโครงสร้างแบบนี้จะทำให้การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะมีเครือข่ายลงไปในทุกระดับ ทำให้สามารถรับฟังปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบได้โดยตรง แต่ถ้าเป็นองค์การมหาชนอาจจะมีปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นและเครือข่ายภาคประชาชนเพราะไม่ได้รับความไว้วางใจจากแรงงานนอกระบบในระดับท้องถิ่น
- อยากให้มีการจัดตั้งองค์กรแรงงานนอกระบบที่มี พ.ร.บ.แรงงานนอกระบบรองรับ และ พ.ร.บ.แรงงานนอกระบบนี้ก็จะให้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ควบคุม ปัญหาของแรงงานนอก

ระบบตามที่พ.ร.บ.แรงงานนอกระบบกำหนด

- อยากให้องค์กรแรงงานนอกระบบเกิดขึ้นเพราะจะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบแห่งชาติ เพราะที่ผ่านมาเน้นการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ยังขาดความต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล
- เห็นด้วยกับการนำเครือข่ายแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างองค์กรแรงงานนอกระบบเพราะเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของแรงงานนอกระบบ
- บทบาทหน้าที่ต้องชัดเจนและต้องใช้อำนาจที่ได้รับจาก พ.ร.บ.แรงงานนอกระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ

- กระทรวงแรงงานควรเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ แต่หน่วยงานที่มีความใกล้ชิดแรงงานนอกระบบมากที่สุดเห็นว่าเป็นกรมการพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ประเด็นส่วนของกฎหมาย

- เสนอให้มีการร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานนอกระบบ เพื่อที่จะเข้ามารวบรวมความคุ้มครองที่แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับ
- พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้ให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมแรงงานในส่วนใหญ่ของประเทศไทยแล้วเพียงแต่จะมีจุดที่ต่างกัน คือ แรงงานในระบบจะเป็นการสมัครเข้ากองทุนแบบภาคบังคับ ส่วนแรงงานนอกระบบจะเป็นการสมัครเข้ากองทุนแบบสมัครใจ ตามมาตรา40

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

- ในคานิยามของคำว่า “แรงงาน” ไม่ควรแบ่งแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบ ควรนิยามเป็นแรงงานให้ครอบคลุมทุกส่วน
- ควรศึกษาว่าองค์กรแรงงานนอกระบบจะเป็นตัวช่วยในการกระจายอำนาจรัฐลงสู่ระดับท้องถิ่นได้อย่างไร
- สำนักงานประกันสังคมควรมีการเสริมสร้างเครือข่ายแรงงานให้มากกว่านี้เพื่อที่จะประชาสัมพันธ์การเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมตามมาตรา40 เพราะปัจจุบันแรงงานนอกระบบในพื้นที่ยังไม่ได้รับทราบถึงข้อมูลเท่าที่ควร
- อยากให้มีอาสาสมัครแรงงานในระดับหมู่บ้านทุกๆหมู่บ้าน เพราะปัจจุบันอาสาสมัครแรงงานไม่สามารถดูแลแรงงานได้ทั่วถึง อีกทั้งยังต้องรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของกระทรวงแรงงานในระดับภูมิภาคอีกด้วย