

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 ผลการวิเคราะห์ สภาพปัญหาของแรงงานและสวัสดิการที่แรงงานนอกระบบได้รับ

5.1.1 ปัญหาของแรงงานนอกระบบ

การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในด้านต่างๆ พบว่า แรงงานนอกระบบต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลให้ชีวิตการทำงานขาดความมั่นคง โดยแบ่งออกเป็น 5 ด้านใหญ่ๆ ดังนี้

1) ปัญหาด้านรายได้

การศึกษาที่ผ่านมายังไม่ค่อยมีรายงานถึงตัวเลขรายได้ของแรงงานนอกระบบมากนัก อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่าแรงงานนอกระบบประมาณร้อยละ 20 มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 150 บาท ประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 200 บาท และประมาณร้อยละ 90 มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 300 บาท ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อย โดยแรงงานนอกระบบมีลักษณะของแหล่งรายได้แบ่งเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ ได้แก่

1.1) กลุ่มที่มีรายได้แบบประจำรายวันหรือรายเดือนตามแต่จะตกลงกับผู้ว่าจ้าง ได้แก่ กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ กลุ่มคนทำงานบ้าน กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป และกลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร โดยในกลุ่มนี้แหล่งรายได้ของแรงงานจะมาจากค่าจ้างที่ได้รับจากผู้ว่าจ้าง ซึ่งโดยมากจะเป็นรายได้ที่ค่อนข้างจะคงที่แน่นอน

1.2) กลุ่มที่มีรายได้แบบประจำรายวันแต่จำนวนรายได้ไม่แน่นอน ได้แก่ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มคนค้าขายเพื่อยังชีพ และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า โดยแหล่งรายได้ของแรงงานกลุ่มนี้จะมาจากการขายสินค้าและบริการของตนให้กับผู้ซื้อ ทำให้รายได้ในแต่ละวันไม่คงที่แน่นอน

1.3) กลุ่มที่มีรายได้ตามช่วงการผลิต ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรพันธสัญญา และกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน แหล่งรายได้ของแรงงานกลุ่มนี้มาจากการผลิตสินค้าที่แรงงานผลิตขึ้นให้กับผู้ว่าจ้างตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว โดยช่วงระยะเวลาของการผลิตจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของสินค้าที่ทำการผลิต อย่างไรก็ตามราคาที่ตกลงกันไว้มักจะเป็นแบบรายชิ้น ดังนั้นรายได้ของแรงงานก็ยังคงมีความไม่แน่นอนได้เช่นกันเนื่องจากผลผลิตที่ผลิตขึ้นอาจจะไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดทำให้ไม่สามารถขายได้หรือขายได้ในราคาที่ต่ำลง

เมื่อพิจารณาในด้านของจำนวนรายได้ของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ตัวเลขจากการศึกษานี้พบว่ากลุ่มตัวอย่างแรงงานนอกระบบประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 200 บาท ทั้งนี้พบว่ามีกลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 4 ที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ 150 บาท โดยเฉพาะแรงงานกลุ่มคนค้าขายเพื่อยังชีพเกือบทั้งหมดมีรายได้ต่ำ

กว่าวันละ 200 บาท และมากกว่าครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าวันละ 150 บาท ซึ่งข้อมูลดังกล่าวอธิบายถึงเรื่องรายได้และค่าตอบแทนว่าเป็นปัญหาที่กลุ่มแรงงานนอกระบบประสบในทุกกลุ่มอาชีพและนอกจากนี้ยังเป็นปัญหาที่แรงงานเห็นว่าปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุดด้วย อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบกับแรงงานไร้ฝีมือในระบบซึ่งได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำคือประมาณวันละ 150-190 บาท แล้วจะเห็นว่ากลุ่มแรงงานนอกระบบก็ไม่ได้มีรายได้ที่น้อยกว่าแรงงานในระบบแต่อย่างใด (ตารางที่ 5.1-1 แสดงรายได้เฉลี่ยต่อวันของแรงงานนอกระบบ)

ตารางที่ 5.1-1 แสดงรายได้เฉลี่ยต่อวันของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่มอาชีพ

ข้อมูลทั่วไป	อาชีพ										
	ผู้รับงานไปทำที่บ้าน	ผู้ขับรถรับจ้าง	เกษตรกรพันธะสัญญา	แรงงานรับจ้างทางการเกษตร	หาบเร่แผงลอย	คนทำงานในภาคบริการ	คนค้าขาย	คนซื้อของเก่า	คนทำงานบ้าน	แรงงานรับจ้างทั่วไป	
รายได้เฉลี่ยต่อวัน	ต่ำกว่า 100 บาท	(3.7) 25	(1.4) 7	(0.8) 12	(0.7) 17	(0.2) 1	(2.1) 14	(17.3) 230	(0.6) 8	(4.5) 7	(0.4) 3
	101-150 บาท	(15.2) 103	(9.6) 48	(10.1) 154	(31.3) 771	(5.1) 34	(20.3) 134	(41.1) 546	(12.0) 160	(24.5) 38	(15.2) 104
	151-200 บาท	(30.4) 206	(19.4) 97	(24.9) 382	(33.7) 831	(13.5) 89	(31.1) 205	(24.0) 319	(17.1) 227	(38.1) 59	(26.4) 181
	201-250 บาท	(19.8) 134	(15.2) 76	(22.6) 346	(13.7) 339	(10.9) 72	(16.2) 107	(7.1) 95	(16.7) 222	(22.6) 35	(23.5) 161
	251-300 บาท	(18.1) 123	(30.6) 153	(15.6) 239	(11.4) 280	(25.6) 169	(12.7) 84	(5.7) 76	(30.2) 402	(6.5) 10	(17.6) 121
	มากกว่า 300 บาท	(12.8) 87	(23.8) 119	(26.1) 400	(9.3) 229	(44.8) 296	(17.6) 116	(4.8) 64	(23.4) 311	(3.9) 6	(16.9) 116
	รวม	(100.0) 678	(100.0) 500	(100.0) 1,533	(100.0) 2,467	(100.0) 661	(100.0) 660	(100.0) 1,330	(100.0) 1,330	(100.0) 155	(100.0) 686

อย่างไรก็ตามแม้ว่าเมื่อเปรียบเทียบด้านรายได้ระหว่างแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบจะไม่มี ความแตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงประเด็นเวลาหรือจำนวนชั่วโมงที่แรงงานนอกระบบใช้ในการทำงาน พบว่า รายได้จากการทำงานของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากการทำงานเต็มเวลาเท่าที่จะ สามารถทำได้อยู่แล้ว ดังนั้นจึงแทบจะไม่มีโอกาสที่จะหาทางเพิ่มรายได้ให้มากกว่าที่สามารถหาได้ในปัจจุบันได้ เลย จึงเป็นจุดสำคัญที่ทำให้แรงงานนอกระบบขาดความมั่นคงด้านรายได้สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานใน ระบบ อีกทั้งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เช่น กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มขับรถรับจ้างซึ่งมีแหล่งรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการของตนแทบจะไม่มีโอกาสที่จะเพิ่มรายได้สุทธิของตนเอง ได้แม้ว่าจะสามารถปรับเพิ่มราคาของสินค้าและบริการของตนก็ตาม เนื่องจากการปรับราคาสินค้าและบริการ เพิ่มนั้นมักปรับไปตามต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เช่น ราคาน้ำมัน ราคาวัตถุดิบในการผลิตอาหาร ดังนั้นจึงไม่ได้ ทำให้รายได้สุทธิของแรงงานเพิ่มขึ้นด้วย

สำหรับประเด็นด้านความต่อเนื่องของรายได้ที่ได้รับ พบว่า กลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ประจำทั้ง เป็นรายวันและรายเดือนซึ่งก็คือกลุ่มที่มีลักษณะเป็นแรงงานรับจ้างจะประสบปัญหาเรื่องความต่อเนื่องของ

รายได้น้อยกว่าแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ อย่างไรก็ตามแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้บางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานรับจ้างในภาคเกษตรก็ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาความไม่ต่อเนื่องของรายได้ด้วยเช่นกันเนื่องจาก ลักษณะของงานที่แรงงานกลุ่มนี้ทำมักจะไม่ได้เป็นงานที่มีต่อเนื่องตลอดทั้งปี เช่น การเกี่ยวข้าว การเก็บผลไม้ เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มแรงงานที่ทำงานในลักษณะที่เป็นการประกอบอาชีพอิสระส่วนใหญ่จะต้องเผชิญกับ ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของรายได้ เนื่องจากมีปัจจัยภายนอกหลายอย่างที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ของพวกเขา

2) การเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ

แรงงานนอกระบบที่เป็นกลุ่มประกอบอาชีพอิสระได้แก่ กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มเกษตรกรพันธะ สัญญา กลุ่มหาบเร่แผงลอย และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า จำเป็นต้องใช้ทุนจำนวนหนึ่งในการประกอบอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการเริ่มต้นเข้าสู่อาชีพและใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบกิจการ เนื่องจาก จำเป็นต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยานพาหนะในการประกอบอาชีพ

สำหรับเงินลงทุนนั้นตัวแรงงานจะต้องเป็นผู้ลงทุนด้วยตนเองเนื่องจากการประกอบอาชีพอิสระ ที่ไม่มีนายจ้าง และเนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะยากจนและไม่มีเงินออมจึงจำเป็นต้อง อาศัยการกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนต่างๆ

โดยทั่วไปการกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์จำเป็นจะต้องมีหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้รวมถึง มีระเบียบขั้นตอนต่างๆ ซึ่งไม่เอื้อต่อการกู้ยืมของแรงงาน ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลก็มองเห็นถึงปัญหาเหล่านี้จึงจัดให้มีโครงการกู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนผ่านธนาคารของรัฐได้แก่ธนาคารออมสินและ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนั้นจึงพบว่าแรงงาน นอกระบบจำนวนไม่มากนักที่อาศัยธนาคารพาณิชย์ของเอกชนเป็นแหล่งทุนกู้ยืม

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า มีเพียงแรงงานไม่ถึงครึ่งหนึ่งที่เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงแหล่งทุน ของภาครัฐดังกล่าวได้ ดังนั้นแรงงานอีกส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนภาครัฐและไม่มีคุณสมบัติที่จะ กู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ของเอกชนได้ จึงต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งทุนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกู้ยืมเงิน จากแหล่งทุนนอกระบบซึ่งมักจะมีดอกเบี้ยสูงกว่าแหล่งทุนในระบบมากและอาจจะต้องประสบปัญหาการทวง หายอย่างรุนแรงจากผู้ให้กู้ การกู้เงินผ่านแหล่งทุนนอกระบบจึงเป็นการลดความมั่นคงในการประกอบอาชีพและ ส่งผลให้แรงงานมีต้นทุนในการประกอบอาชีพสูงขึ้นด้วย

3) ปัญหาเรื่องสวัสดิการและหลักประกันรายได้

แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับสวัสดิการจากการทำงาน อย่างไรก็ตามจากการศึกษา พบว่ามีแรงงานนอกระบบที่มีลักษณะเป็นแรงงานรับจ้างหรือเป็นลูกจ้างส่วนหนึ่งได้รับสวัสดิการอยู่ด้วย

แรงงานนอกระบบกลุ่มที่มีโอกาสได้รับสวัสดิการได้แก่ กลุ่มคนทำงานบ้าน กลุ่มแรงงานรับจ้าง ทางภาคเกษตร และกลุ่มคนงานก่อสร้าง การที่แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ได้รับสวัสดิการจากการทำงานเป็น

เพราะลักษณะการจ้างงานที่มีนายจ้าง ดังนั้นนายจ้างจึงเป็นผู้รับภาระในการจัดสวัสดิการบางอย่างให้กับผู้ที่ตนว่าจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากการที่กฎหมายบังคับและการจัดให้เองของผู้ว่าจ้าง

กลุ่มคนทำงานบ้านที่พักอาศัยอยู่กับนายจ้าง เป็นกลุ่มแรงงานที่ได้รับสวัสดิการในด้านต่างๆ มากที่สุด กล่าวคือ ได้รับที่พักอาศัยและอาหารเพิ่มเติมจากเงินเดือนตามปกติ อีกทั้งเมื่อเกิดการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บขึ้นนายจ้างบางรายก็อาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่ารักษาพยาบาลให้ด้วย ส่วนกลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตรนั้นหากเป็นการทำงานแบบที่มีระยะเวลาต่อเนื่องยาวนาน นายจ้างก็มักจะจัดหาสวัสดิการบางประเภทให้ เช่น น้ำดื่ม ยาสามัญประจำบ้าน และบางกรณีรวมถึงอาหารและที่พักด้วย ส่วนกลุ่มคนทำงานก่อสร้างจะได้รับอนุญาตให้พักอาศัยในบริเวณสถานที่ก่อสร้างหรือนายจ้างอาจจะจัดสถานที่พักในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ทำงานไว้ให้ และจัดให้มีตู้ยาสามัญประจำบ้านไว้คอยบริการในกรณีที่เกิดการเจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บที่ไม่รุนแรงมากนัก คนงานจึงสามารถใช้บริการจากตู้ยาดังกล่าวได้

การที่นายจ้างจัดสวัสดิการต่างๆ ที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้กับลูกจ้างหรือผู้ที่ตนว่าจ้าง เป็นเพราะนายจ้างต้องการสร้างความผูกพัน ความจงรักภักดีและ ขวัญกำลังใจในการทำงานให้กับลูกจ้าง ดังนั้นกลุ่มคนทำงานบ้านจึงเป็นกลุ่มแรงงานที่ได้รับสวัสดิการมากที่สุดและดีที่สุดเนื่องจากลักษณะการทำงานที่ต้องทำงานอยู่ใกล้ชิดภายในบ้านของนายจ้าง

นอกจากแรงงานในกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว แรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ ไม่มีโอกาสที่จะได้รับสวัสดิการใดๆ จากการทำงานเลย เนื่องจากลักษณะการทำงานที่ไม่มีนายจ้างหรือไม่มีนายจ้างที่แน่ชัด จึงไม่มีผู้รับภาระเป็นผู้จัดหาสวัสดิการจากการทำงานให้

ในแง่ของหลักประกันเรื่องรายได้ก็นั้นพบว่าแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพขาดความมั่นคงในชีวิตการทำงานทั้งในกรณีเนื่องจากการที่รายได้มีความไม่ต่อเนื่องและกรณีที่ไม่มีความมั่นคงเรื่องรายได้ในกรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีการถูกไล่ออกจากงานซึ่งจะไม่ได้รับค่าชดเชย กรณีไม่สามารถทำงานได้ชั่วคราวเนื่องจากเจ็บป่วย และกรณีไม่สามารถทำงานเหมือนเดิมได้อย่างถาวรเนื่องจากทุพพลภาพ ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ก็จะทำให้ขาดรายได้ในการเลี้ยงตนเองและครอบครัว

4) ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยในการทำงาน

สภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ต้องสัมผัสกับสารเคมีและไม่ต้องทำงานกับเครื่องจักรขนาดใหญ่จึงมีความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บอย่างรุนแรงไม่มากนัก ซึ่งข้อมูลจากการศึกษานี้ก็พบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีความเห็นว่ารูปแบบและลักษณะการทำงานของตนไม่ค่อยมีความเสี่ยงต่อการได้รับอุบัติเหตุหรือการบาดเจ็บ นอกจากนี้แรงงานส่วนใหญ่ยังเห็นว่าสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุหรือการบาดเจ็บมาจากการทำงานที่ไม่ถูกวิธีและความประมาทของตนเองมากกว่าเกิดจากสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่ามีความแตกต่างกับลักษณะปัญหาของแรงงานที่ทำงาน

ในโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่วนใหญ่เห็นว่าปัญหาการเกิดอันตรายและการบาดเจ็บมาจากสภาพการทำงานที่มีความเสี่ยงสูง

สำหรับอาการบาดเจ็บที่กลุ่มแรงงานนอกระบบประสบอยู่ในชีวิตประจำวันส่วนใหญ่มักจะเป็นลักษณะการบาดเจ็บเล็กน้อย เช่น ถูกของมีคมบาด น้ำร้อนลวก ซึ่งการบาดเจ็บเหล่านี้เป็นการบาดเจ็บที่ไม่มีอันตรายมากนักและสามารถรักษาพยาบาลเบื้องต้นด้วยตนเองได้

เนื่องจากลักษณะของการเกิดอุบัติเหตุและการบาดเจ็บที่แรงงานนอกระบบประสบอยู่ในชีวิตประจำวันเป็นการบาดเจ็บที่ไม่รุนแรง ดังนั้นกลุ่มแรงงานนอกระบบจึงให้ความสนใจต่อปัญหานี้น้อยกว่าความสนใจต่อสภาพแวดล้อมในการทำงานตามลักษณะอาชีพ ทั้งนี้เพราะสถานที่ทำงานของแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาครั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นการทำงานกลางแจ้ง ยกเว้นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มคนทำงานบ้าน และกลุ่มคนทำงานในร้านอาหาร เท่านั้นที่เป็นการทำงานในร่มหรือภายในอาคาร ดังนั้นจึงพบว่าปัญหาด้านสถานที่ทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีการระบุถึงมากที่สุดจึงเป็นเรื่องของการทำงานกลางแจ้งซึ่งมีแดดร้อน ฝุ่นละอองและควัน อย่างไรก็ตามข้อมูลจากการศึกษายังพบว่า มีแรงงานนอกระบบเพียงแค่ประมาณครึ่งเท่านั้นที่รู้สึกว่าคุณภาพแวดล้อมและลักษณะการทำงานของตนจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพอนามัย

สาเหตุที่กลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่รู้สึกว่าลักษณะการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานของตนเองจะก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพอนามัยเป็นเพราะกลุ่มแรงงานขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสุขภาพอนามัยและสาเหตุของการเกิดโรค กลุ่มแรงงานเหล่านี้จึงมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของความปลอดภัยในการทำงานที่จะส่งผลต่อปัญหาสุขภาพ นอกจากนี้ปัญหาด้านสุขภาพส่วนใหญ่มิได้เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและรวดเร็ว แต่จะเป็นลักษณะของการสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจะแสดงอาการในระยะยาว แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จึงเห็นว่าอาการปวดเมื่อยตามร่างกาย กลิ่นเหม็นจากท่อไอเสียรถยนต์และกองขยะเป็นเพียงปัญหาเล็กน้อยที่ก่อความรำคาญในการทำงานเท่านั้น โดยมีได้ตระหนักว่าสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะสะสมเพิ่มพูนและนำไปสู่ปัญหาที่รุนแรงในอนาคต

ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยจากการทำงานของกลุ่มแรงงานนอกระบบที่อาจปรากฏขึ้นในระยะยาว มีสาเหตุดังนี้

4.1) รูปแบบการทำงานและลักษณะท่าทางในการทำงาน

เนื่องจากการทำงานของแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่เป็นผู้ประกอบการ อาชีพอิสระรายย่อยซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของผู้ใด รวมถึงแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในด้านสุขภาพและอาชีวอนามัยในการทำงาน ดังนั้นกระบวนการทำงานและลักษณะวิธีการทำงานของแรงงานนอกระบบจึงมักจะเป็นการทำงานแบบทำตามความสะดวกหรือทำตามที่เคยปฏิบัติตามๆ กันมาโดยละเลยเรื่องของการทำให้ถูกสุขลักษณะ

จากการศึกษาพบว่า แรงงานนอกระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง และกลุ่มคนค้าขายมักจะประสบปัญหาการปวดเมื่อยตามร่างกาย ซึ่งหากมองโดยทั่วไปจะเห็นว่าเป็นอาการปกติธรรมดาที่เกิดจากการทำงาน อย่างไรก็ตามจากการสังเกตกลุ่มตัวอย่างขณะทำงานพบว่า อาการดังกล่าวนี้น่าจะมีสาเหตุจากขั้นตอนและกระบวนการทำงาน รวมทั้งลักษณะท่าทางในการทำงานที่ไม่ถูกต้องวิธี ซึ่งหากพิจารณาในระยะสั้นหรือปัญหาเฉพาะหน้า การปวดเมื่อยตามร่างกายดังกล่าวจึงไม่ใช่ปัญหาใหญ่ในความคิดเห็นของตัวแรงงานเอง โดยมองว่าอาการดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ง่าย ด้วยการดัดเครื่องดัดกระดูกหรือรับประทานยาแก้ปวดลดไข้ที่มีขายทั่วไปตามท้องตลาด การแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ด้วยวิธีการดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดการสะสมของความเจ็บป่วยจนกลายเป็นอาการเจ็บป่วยเรื้อรังและนำไปสู่การสูญเสียสมรรถภาพการทำงานในที่สุด เนื่องจากการดัดกระดูกดัดกระดูกและรับประทานยาแก้ปวดลดไข้อย่างต่อเนื่องในระยะยาวย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานส่วนต่างๆ ของร่างกาย

4.2) มลภาวะของสถานที่ทำงาน

กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ต้องประสบปัญหามลภาวะจากการทำงานเป็นอย่างมากคือกลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มคนค้าขายเพื่อยังชีพ และกลุ่มคนซื้อขายของเก่า เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีสถานที่ทำงานอยู่ริมถนนและบริเวณกองขยะซึ่งเป็นสถานที่ที่มีมลภาวะเป็นอย่างมากทั้งในเรื่องของควันพิษจากท่อไอเสีย กลิ่นเหม็นจากขยะ รวมทั้งการสัมผัสกับเชื้อโรคและสารเคมี มลภาวะที่กลุ่มแรงงานกลุ่มนี้ได้รับและจะก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพในระยะสั้นมักจะเป็นโรคทางผิวหนังและการเวียนศีรษะ ในขณะที่มลภาวะที่จะสะสมจนก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาวจะเป็นเรื่องของโรคระบบทางเดินหายใจรวมถึงโรคเมเร็งด้วย

5) ปัญหาด้านการรวมกลุ่ม

แรงงานนอกระบบมีการรวมกลุ่มตามอาชีพน้อยมาก และอาชีพที่มีการรวมกลุ่มกันเช่นกลุ่มผู้ขับรถรับจ้างก็จะเป็นการรวมกลุ่มแบบหลวมๆ ที่ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองหรือจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกกลุ่ม ซึ่งจะแตกต่างกับกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งทั้งในด้านการเพิ่มอำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้างและการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกกลุ่ม ทั้งนี้พบว่าสาเหตุที่แรงงานนอกระบบไม่มีการรวมกลุ่มตามอาชีพเหมือนกับแรงงานในระบบที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีสาเหตุดังนี้

5.1) ลักษณะการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบที่เป็นการทำงานในลักษณะของการเป็นผู้ประกอบการอิสระรายย่อย ซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบปัจเจกมากกว่าการทำงานร่วมกับผู้อื่น นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ขาดเป้าหมายในการรวมกลุ่มกันเพื่อเจรจาต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิต่างๆ ให้กับตนเองเนื่องจากลักษณะการทำงานที่ไม่มีนายจ้างนั่นเอง

5.2) กลุ่มแรงงานนอกระบบที่เป็นแรงงานรับจ้าง ได้แก่ กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มคนทำงานในร้านอาหาร กลุ่มคนทำงานบ้าน และกลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป กลุ่มที่เป็นแรงงานรับจ้างนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็น “ลูกจ้าง” เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการทำงานซึ่งต้องทำงานตามคำสั่งของ “ผู้ว่าจ้าง” หรือ “นายจ้าง” รวมทั้งลักษณะของการได้รับค่าตอบแทน อย่างไรก็ตามพบว่า ผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างของแรงงานกลุ่มนี้มักจะเป็นนายจ้างที่มีกิจการขนาดเล็กและมีการจ้างแรงงานจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานใน

กลุ่มนี้มีการเคลื่อนย้ายเข้า-ออก หรือเปลี่ยนแปลงอาชีพอยู่เสมอ ซึ่งลักษณะที่ปรากฏเหล่านี้ไม่เอื้อให้เกิดการรวมกลุ่ม

5.3) แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีการศึกษาในระบบที่ไม่สูงมากนัก อีกทั้งยังขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม ขาดความรู้ความเข้าใจถึงประโยชน์และความจำเป็นของการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองและเรียกร้องสวัสดิการให้กับตนเอง

อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้พบว่าแรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงกลุ่มสวัสดิการในเชิงพื้นที่ในรูปแบบการจัดสรรสวัสดิการและการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระดับพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน บนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกันในลักษณะของกลุ่ม เช่น กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์และกลุ่มออมทรัพย์ เนื่องจากกลุ่มแรงงานนอกระบบมีลักษณะที่เอื้อต่อการรวมกลุ่มในเชิงพื้นที่มากกว่ากลุ่มแรงงานในระบบที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากวิถีชีวิตและทัศนคติของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเกษตรกรในเขตนอกกรุงเทพมหานครยังมีลักษณะของความเป็นชุมชนชนบทที่มีความผูกพันกันทั้งในฐานะที่เป็นเครือญาติหรือความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นสมาชิกในชุมชนเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าแรงงานนอกระบบส่วนหนึ่งสามารถใช้ลักษณะความสัมพันธ์และการพึ่งพาอาศัยกันในฐานะเป็นสมาชิกในชุมชนเดียวกันในการรวมกลุ่มเพื่อจัดหาสวัสดิการให้ตนเองเพื่อเป็นการชดเชยข้อจำกัดด้านการรวมกลุ่มตามลักษณะการประกอบอาชีพ

กล่าวโดยสรุป ข้อค้นพบจากการศึกษานี้ยังคงยืนยันว่า แรงงานนอกระบบยังคงมีปัญหา ค่าตอบแทนน้อย งานหนัก งานไม่ต่อเนื่อง และไม่ได้รับสวัสดิการจากการทำงานเช่นเดียวกับการศึกษาที่ผ่านมา และแรงงานนอกระบบยังคงให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องค่าตอบแทนน้อยเป็นลำดับแรกอยู่เช่นเดิมด้วยเช่นกัน ในขณะที่ความต้องการของแรงงานนอกระบบในภาพรวมก็ยังคงเป็นเรื่องของการเพิ่มรายได้และการได้รับความคุ้มครองหรือสวัสดิการในกรณีที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อย่างไรก็ตามในการศึกษานี้สรุปปัญหาของแรงงานนอกระบบออกได้เป็น 5 ด้านใหญ่ๆ คือ รายได้ การเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ สวัสดิการและความมั่นคง สุขอนามัยในการทำงาน และการรวมกลุ่ม โดยปัญหาที่แรงงานนอกระบบเห็นว่ามีความสำคัญมากที่สุดคือ ปัญหาด้านรายได้เนื่องจากเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่เด่นชัดและต้องประสบอยู่ในชีวิตประจำวัน ในขณะที่ปัญหาเรื่องสวัสดิการและความมั่นคง และสุขอนามัยในการทำงานเป็นปัญหาที่กลุ่มแรงงานนอกระบบให้ความสำคัญน้อยลงมาเนื่องจากยังไม่ใช่ปัญหาเฉพาะหน้าและมีปัญหาเร่งด่วนของตัวแรงงานโดยทั่วไป และแรงงานนอกระบบบางส่วนยังไม่ต้องเผชิญกับปัญหาเหล่านี้ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามพบว่า กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่ประสบปัญหาด้านรายได้ หรือมีรายได้ค่อนข้างดีและเพียงพอต่อการดำรงชีวิตจะให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องสวัสดิการและความมั่นคง รวมทั้งสุขภาพอนามัยค่อนข้างมาก ส่วนประเด็นเรื่องการรวมกลุ่มเป็นประเด็นที่แรงงานนอกระบบเกือบทุกกลุ่มแทบจะไม่เห็นว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ ยกเว้นกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านเท่านั้นที่ค่อนข้างมีความเข้าใจและตระหนักถึงข้อดีของการรวมกลุ่ม

5.1.2 ความต้องการของแรงงานนอกระบบ

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วทำให้แรงงานมีความต้องการความคุ้มครองและความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วนในสังคมโดยเฉพาะจากภาครัฐดังนี้

1) ด้านรายได้

ความต้องการด้านรายได้ของแรงงานนอกระบบแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1.1) การเพิ่มค่าจ้างโดยตรง ซึ่งในกรณีของกลุ่มที่มีลักษณะเป็นลูกจ้าง ได้แก่ การกำหนดค่าจ้างให้เป็นไปตามค่าจ้างขั้นต่ำ ส่วนในกรณีของกลุ่มคนค้าขายเพื่อยังชีพ กลุ่มคนซื้อขายของเก่าและ กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญาได้แก่การกำหนดราคาซื้อขายให้มีความเป็นธรรม

1.2) การลดต้นทุนในการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้สุทธิ ซึ่งจะเป็นกรณีของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ได้แก่

- การควบคุมราคาสินค้าที่เป็นต้นทุนสำคัญในการประกอบอาชีพ เช่น ในกรณีของผู้ขับรถรับจ้างจะเป็นน้ำมันเชื้อเพลิง ในกรณีของเกษตรกรพันธะสัญญาจะเป็น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช อาหารสัตว์
- การเข้าถึงแหล่งทุนกึ่งยืมดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้เป็นแหล่งทุนในการประกอบอาชีพหรือเป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ
- จัดระเบียบเรื่องสถานที่ทำงานของกลุ่มผู้ขับรถรับจ้างและคนค้าขายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเรียกเก็บเงินค่าคุ้มครองจากผู้มีอิทธิพล

1.3) ความต่อเนื่องของรายได้ ได้แก่ การเพิ่มช่องทางการตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนรับงานไปทำที่บ้าน และการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข่าวสารด้านแหล่งงานสำหรับกลุ่มคนทำงานที่เป็นแรงงานรับจ้างหรือลูกจ้าง

2) ด้านสวัสดิการและหลักประกันสังคม

เมื่อพิจารณาประเด็นเรื่องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ ผลจากการศึกษาภาคสนามพบว่า แรงงานนอกระบบประมาณครึ่งหนึ่งมีความต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ โดยความคุ้มครองที่แรงงานนอกระบบต้องการมากที่สุดคือกรณีเจ็บป่วยซึ่งประกอบด้วย การได้รับการรักษาพยาบาลและการได้รับเงินชดเชยรายได้ในขณะที่ไม่สามารถทำงานได้ นอกจากนี้ความต้องการสวัสดิการในด้านอื่นๆ เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นหลักประกันในการทำงานของแรงงานนอกระบบมีดังนี้

- สวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ที่แรงงานนอกระบบต้องการ ได้แก่ การศึกษาของบุตรที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างแท้จริง การรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพ กรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย
- สวัสดิการที่เป็นหลักประกันกรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ ที่แรงงานนอกระบบต้องการได้แก่หลักประกันในกรณี ชราภาพ ทูพพลภาพ เจ็บป่วย และคลอดบุตร
- สวัสดิการเพื่อส่งเสริมอาชีพ ที่แรงงานนอกระบบต้องการ ได้แก่ การฝึกอบรมเพื่อสร้างอาชีพเสริม เช่น การฝึกทำสิ่งประดิษฐ์ การฝึกทำอาหารและขนม การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เช่น การฝึกทำบัญชีรับจ่าย การฝึกซ่อมรถยนต์และรถมอเตอร์ไซด์

5.1.3 สวัสดิการจากการทำงานที่แรงงานนอกระบบได้รับอยู่ในปัจจุบัน

สวัสดิการสำหรับกลุ่มแรงงานอาจแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ คือ สวัสดิการในความหมายแคบและสวัสดิการในความหมายกว้าง ลักษณะแรกคือสวัสดิการในความหมายแคบหมายถึงสวัสดิการที่คนทำงานได้รับเนื่องจากการทำงานนั้นๆ ซึ่งคนที่ไม่ได้ทำงานในอาชีพเดียวกัน สถานที่เดียวกัน หรือเงื่อนไขแบบเดียวกันจะได้รับไม่เหมือนกัน ลักษณะที่สองคือสวัสดิการในความหมายกว้างซึ่งหมายถึง สวัสดิการสังคมที่คนทุกคนที่อยู่ในประเทศเดียวกันหรือสังคมเดียวกันจะต้องได้รับอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยสวัสดิการในความหมายนี้จะป็นสิ่งที่จัดขึ้นโดยพิจารณาจากความจำเป็นพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ ซึ่งในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงสวัสดิการในความหมายแรกหรือสวัสดิการที่ได้รับเนื่องจากการทำงานของแรงงานนอกระบบ ส่วนสวัสดิการสังคมจะกล่าวถึงในเรื่องโครงการขยายความปลอดภัยทางสังคมในส่วนต่อไป

เมื่อพิจารณาประเด็นเรื่องสวัสดิการจากการทำงานของแรงงานนอกระบบจะพบว่าแรงงานนอกระบบได้รับสวัสดิการโดยตรงจากการทำงานที่น้อยกว่าแรงงานในระบบเป็นอย่างมาก โดยมีเพียงกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะเป็นแรงงานรับจ้างหรือเป็นลูกจ้างอันได้แก่ กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มคนทำงานบ้าน กลุ่มคนทำงานในร้านอาหาร และกลุ่มแรงงานก่อสร้าง เท่านั้นที่จะมีโอกาสได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับ อาหาร ที่พักอาศัยและยารักษาโรคจากนายจ้างหรือผู้ว่าจ้าง ในขณะที่กลุ่มแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระจะไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ จากการงานเลย อย่างไรก็ตามยังอาจพิจารณาว่าแรงงานนอกระบบส่วนหนึ่งมีโอกาสได้รับสวัสดิการอื่นๆ จากการงานอยู่บ้าง แม้จะไม่ใช่วิสิตการที่ได้รับจากการงานโดยตรงก็ตาม สวัสดิการเหล่านั้นได้แก่ การกู้ยืมเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพกับธนาคารของรัฐหรือโครงการต่างๆ ของรัฐ เช่น ธนาคารประชาชน เอสเอ็มอีแบงก์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสวัสดิการทั้งหมดนี้ไม่ใช่แบบให้เปล่า

5.2 โครงการขยายความปลอดภัยทางสังคมในประเทศไทยที่เื้อื่อต่อแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน

5.2.1 การคุ้มครองทางสังคม

1) การคุ้มครองทางสังคมโดยภาครัฐ

เมื่อพิจารณาถึงการคุ้มครองหรือสวัสดิการทางสังคมที่แรงงานนอกระบบได้รับหรือสามารถเข้าถึงได้ในปัจจุบัน สามารถจำแนกมาตรการที่รัฐดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบได้เป็น 2 ระดับ ในระดับแรกคือ การคุ้มครองในฐานะที่เป็นพลเมือง และระดับที่สองคือ การคุ้มครองในฐานะที่เป็นแรงงาน

1.1) การคุ้มครองในฐานะที่เป็นพลเมือง

เนื่องจากลักษณะประการสำคัญของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่คือ เป็นแรงงานที่ด้อยโอกาส มีการศึกษาในระบบน้อย มีฐานะยากจน มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน ดังนั้นสวัสดิการที่แรงงานกลุ่มนี้

ได้รับจึงเป็นสวัสดิการขั้นต่ำที่ประชาชนควรได้รับในฐานะพลเมืองของประเทศที่ดำเนินการโดยรัฐ เช่น สวัสดิการด้านหลักประกันสุขภาพ (โครงการ 30 บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรค) ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันทางด้านสุขภาพให้กับประชาชนทั่วไป รวมถึงผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบในทุกกลุ่มอาชีพ

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายหลักที่ให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐาน คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งมุ่งหวังให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการแก่แรงงานนอกระบบในฐานะที่เป็นพลเมืองที่พึงได้รับการดูแลด้านสวัสดิการ

1.2) การคุ้มครองในฐานะที่เป็นแรงงาน

ประกอบด้วย การคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสนับสนุนด้านทุนในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มและการพัฒนาศักยภาพของกลุ่ม

1.3) การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน

หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานนอกระบบ ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งได้ดำเนินแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2547 - 2550) โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นสุขภาพ โดยจำแนกกลุ่มเป้าหมายเป็น แรงงานนอกระบบภาคเกษตร ภาคการผลิต และภาคบริการ โดยมีกรอบยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินการ 5 ประการ คือ

- (1) การพัฒนานโยบายสาธารณะระดับประเทศและท้องถิ่น
- (2) การสร้างสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
- (3) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่แรงงานนอกระบบ ชุมชน สังคมในการสร้างเสริมสุขภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ
- (4) การพัฒนาทักษะการดูแลสุขภาพ
- (5) การปรับปรุงระบบบริการสุขภาพให้เอื้อต่อการสร้างเสริมสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

ทั้งนี้โครงการต่างๆ เหล่านี้อยู่ระหว่างการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะ

2) การคุ้มครองทางสังคมที่ดำเนินการโดยภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ

2.1) การคุ้มครองโดยองค์กรเอกชน

ปรากฏในรูปแบบของการประกัน ซึ่งผู้ได้รับความคุ้มครองจะต้องจ่ายเงินในอัตราที่แน่นอน เพื่อรับความคุ้มครองจากความเสียหาย ในกรณีของแรงงานนอกระบบนั้น พบว่า ในกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพขนส่งจะได้รับประโยชน์จาก พระราชบัญญัติประกันภัยบุคคลที่ 3 เพื่อผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2533 ส่วนการคุ้มครองทางสังคมโดยไม่ต้องจ่ายเงินส่วนใหญ่ปรากฏในรูปของการสงเคราะห์ โดยกลุ่มองค์กรทางศาสนา มูลนิธิต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากที่ทำงานเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตทั้งที่มีแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ องค์กรพัฒนาที่ทำงานเพื่อพัฒนากลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม เช่น หญิงบริการ รวมทั้งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานโดยมีประชาชนทั้งหมดเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ ซึ่งครอบคลุมกลุ่มผู้เปราะบางนอกระบบด้วยเช่นกัน

2.2) การคุ้มครองทางสังคมโดยระบบสวัสดิการชุมชน

สังคมไทยมีความสัมพันธ์กันเครือญาติและมีการรวมตัวเป็นกลุ่มและชุมชน ซึ่งรูปแบบการให้ความช่วยเหลือทางสังคมผ่านระบบเครือญาติและชุมชนได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น การส่งข้าวปลาให้แก่ลูกหลานที่ไปทำงานในเมือง การขายผลผลิตการเกษตรเพื่อนำมาเป็นค่าเดินทางให้ลูกหลานกลับไปทำงาน การขายที่ดินเพื่อนำเงินมาให้ลูกไปเรียนหนังสือต่อ การนำที่ดินไปจำนองเพื่อนำเงินไปค้าประกันสามีไปทำงานต่างประเทศ เป็นต้น หรือหากเกิดภัยฉุกเฉิน เช่น เมื่อเกิดไฟไหม้ น้ำท่วม ฝนแล้ง ชาวบ้านไม่มีข้าวกิน ก็จะมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในกลุ่มเครือญาติ เพื่อนสนิท คนในชุมชนเดียวกัน ซึ่งได้มีการพัฒนาต่อเนื่องมาจนกลายเป็นระบบสวัสดิการโดยชุมชน

สวัสดิการที่พัฒนาบนฐานชีวิตวัฒนธรรม คือการสร้างนวัตกรรมในชุมชน มีกิจกรรมที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปคือ กลุ่มฅวนปักกิ่ง กลุ่มออมทรัพย์ กองทุนพัฒนาอาชีพ กองทุนสวัสดิการ การพัฒนากลุ่มธุรกิจชุมชน ฯลฯ สวัสดิการขั้นพื้นฐานนี้มีลักษณะเป็นการพึ่งพาตนเองและพึ่งพากันเองของผู้คน เป็นสวัสดิการที่มีมาแต่โบราณ และถือเป็นสวัสดิการพื้นฐานของชีวิตที่สำคัญ ได้แก่

การจัดกลุ่มฅวนปักกิ่งสงเคราะห์ เป็นกิจกรรมที่ปรากฏให้เห็นในเกือบทุกชุมชน ส่วนหนึ่งเป็นการริเริ่มดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชน บางส่วนได้รับการริเริ่มสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น กรมพัฒนาชุมชน เป็นต้น และบางส่วนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตามทั้งหมดล้วนตั้งกฎเกณฑ์การดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชน ทั้งนี้จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดกลุ่มฅวนปักกิ่งคือ ต้องการช่วยเหลือครอบครัวที่มีสมาชิกเสียชีวิต และมีการตั้งเป็นกองทุนสวัสดิการ อาศัยเงินปันผลจากกลุ่มออมทรัพย์ส่วนหนึ่งเป็นเงินกองทุน

การจัดกลุ่มออมทรัพย์ มีลักษณะเช่นเดียวกับการจัดกลุ่มอาชีพนกิจสงเคราะห์ คือ มีทั้งที่ริเริ่มโดยชุมชนเองและที่ริเริ่มกับกลุ่มองค์กรภายนอก ส่วนใหญ่แล้วพยายามจัดการในรูปแบบของกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารชุมชน โดยจัดให้มีการออมทรัพย์อย่างต่อเนื่องทุกเดือน โดยพื้นฐานแล้ว กลุ่มออมทรัพย์มีหน้าที่ในการรับฝากและปล่อยกู้ มีรายได้จากดอกเบี้ย และมีการตอบแทนสมาชิกในรูปแบบของการปันผล ในกรณีที่การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เกิดจากการสนับสนุนของหน่วยงานภายนอก หากชาวบ้านไม่เข้าใจหลักการที่แท้จริงของการดำเนินงาน รูปแบบกิจกรรมก็จะเป็นเพียงการรับฝากเพื่อปันผลและการกู้โดยจ่ายดอกเบี้ยเท่านั้น แต่หากการดำเนินการมีความเข้มแข็งและอยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน กลุ่มออมทรัพย์จะกลายเป็นเครื่องมือและฐานสำคัญที่จะขับเคลื่อนไปสู่กิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ ในชุมชนต่อไป

5.2.2 การส่งเสริมและการพัฒนา

1) การส่งเสริมและการพัฒนาโดยภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญด้านการส่งเสริมและพัฒนา ได้แก่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งดำเนินการจัดการฝึกเตรียมเข้าทำงาน (Pre-employment Training) ในสาขาอาชีพขั้นพื้นฐาน กลุ่มเป้าหมายคือ แรงงานอายุ 15 ปี ที่จบการศึกษาภาคบังคับและไม่มีโอกาสศึกษาต่อ การฝึกดำเนินการในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด ระยะเวลาฝึก 2-10 เดือน ยังมีการฝึกอบรมการประกอบธุรกิจส่วนตัว สำหรับผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจขนาดเล็กอีกด้วย

2) การส่งเสริมและการพัฒนาโดยภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ

หน่วยที่ไม่ใช่รัฐที่มีบทบาทชัดเจนในการส่งเสริมและพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบภาคการผลิต คือ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (Homenet) ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการและมีประสบการณ์เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมากกว่า 10 ปี มีโครงการ กิจกรรม กระจายอยู่ในทุกภูมิภาค รวม 17 จังหวัด กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ผลิตและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในสาขาอาชีพต่างๆ ผลการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

- 2.1) สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำกลุ่ม อาสาสมัคร ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบในพื้นที่ตัวอย่างไม่น้อยกว่า 10 พื้นที่ และสามารถผลักดันให้ อบต. บรรลุการสร้างเสริมสุขภาพความปลอดภัยและการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน ไว้ในแผนพัฒนาตำบลแล้ว 5 แห่ง
- 2.2) มีการนำเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) มาปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อลดความเสี่ยงในการทำงานและสภาพแวดล้อมในการผลิต 4 ประเภทงาน
- 2.3) สร้างสื่อ คู่มือ เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน 10 ประเภทงาน สำหรับให้ความรู้แก่แรงงานนอกระบบภาคการผลิต และเพื่อใช้ในการถ่ายทอดแก่วิทยาการ ผู้นำชุมชน

- 2.4) รณรงค์และสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายและภาคีเครือข่ายในการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาของแรงงานนอกระบบภาคการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ นโยบาย แผนงาน งบประมาณ และข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีมิติเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานนอกระบบ มีจิตอาสาชีวอนามัย ในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มาตรการบังคับใช้กฎกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการขยายการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

5.2.3 การสนับสนุนด้านการรวมกลุ่ม

1) การสนับสนุนด้านการรวมกลุ่มโดยหน่วยงานภาครัฐ

การสนับสนุนการรวมกลุ่มโดยภาครัฐปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในชุมชนเมืองและชนบท ทั้งนี้ลักษณะการรวมกลุ่มของเกษตรกรมักปรากฏในรูปการรวมกลุ่มที่มีจุดเน้นที่กิจกรรมทางการเกษตรและการออมทรัพย์ ซึ่งมีทั้งการรวมกลุ่มที่เป็นทางการในรูปของสหกรณ์และการรวมกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ

2) การสนับสนุนด้านการรวมกลุ่มโดยหน่วยงานที่มีใช้รัฐ

ในภาพรวมแล้วแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังขาดการรวมกลุ่ม อย่างไรก็ตามพบว่าในบางกลุ่มอาชีพค่อนข้างมีการรวมกลุ่มที่ชัดเจนกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ คือ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายโดยการสนับสนุนของหลายองค์กรภาคเอกชน เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เป็นต้น

5.2.4 การสนับสนุนด้านเงินทุน

1) การสนับสนุนด้านเงินทุนโดยภาครัฐ

ในด้านเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพนี้มีหลายหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยมีการสนับสนุนในหลายลักษณะ ทั้งการสนับสนุนในรูปเงินกู้โดยผ่านสถาบันการเงิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารออมสิน (โครงการธนาคารประชาชน สินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบท สินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการรายใหม่ สินเชื่อแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สินเชื่อสานฝันสู่อชีพ) การสนับสนุนองค์กรบริการส่วนตำบล กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น โดยโครงการต่างๆ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมายและคุณสมบัติของผู้ขอรับการสนับสนุน ดังตารางที่ 5.2-1

ตารางที่ 5.2-1 โครงการสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ

โครงการ	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย/คุณสมบัติ	ผู้รับผิดชอบ
<p>1. โครงการธนาคารเพื่อประชาชน</p> <p>รัฐบาลได้ตระหนักถึงความต้องการของประชาชนรายย่อยที่ต้องการลงทุนในธุรกิจส่วนตัว (Micro Business) แต่ไม่มีทุนเริ่มต้น และไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอที่จะขอกู้เงินจากระบบธนาคารพาณิชย์ตามปกติ จึงให้โอกาสประชาชนกลุ่มนี้ด้วยการมอบหมายให้ธนาคารออมสินจัดตั้งโครงการธนาคารประชาชนขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการเงินก้อนแรกเพื่อลงทุนประกอบธุรกิจส่วนตัว (Home and Retail Business) โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่พิจารณาสินเชื่อจากบุคคลค้ำประกัน รวมทั้งความสามารถในการทำรายได้ของธุรกิจส่วนตัวนั้นๆ เป็นสำคัญ</p>	<ol style="list-style-type: none"> ส่งเสริมให้ประชาชนมีอาชีพรายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอันจะเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการออมทรัพย์อย่างเป็นระบบในหมู่สมาชิก เพื่อพัฒนาอาชีพให้สมาชิกและส่งเสริมให้สมาชิกมีงานทำ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งไม่สามารถเข้าสู่ระบบการเงินที่เป็นปกติได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ที่จะเป็นธนาคารในดวงใจของประชาชน 	<ol style="list-style-type: none"> ประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย ผู้มีรายได้ประจำที่ต้องการประกอบอาชีพเสริม ผู้ที่สนใจประกอบอาชีพอิสระรายย่อย 	ธนาคารออมสิน
<p>2. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง</p> <p>กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม และการแก้ไขปัญหาและเสริมศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท พร้อมเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง</p>	<ol style="list-style-type: none"> เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน และชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่ายการบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน และสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง 	ประชาชนทั่วไป	<p>คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) และสำนักงาน</p> <p>คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)</p>

ตารางที่ 5.2-1 โครงการสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ (ต่อ)

โครงการ	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย/คุณสมบัติ	ผู้รับผิดชอบ
	<p>3. เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง</p> <p>4. กระตุ้นเศรษฐกิจ ในระดับฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต</p> <p>5. เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง</p>		
3. กองทุนสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน	<p>เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านนำไปซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตหรือขยายการผลิตเพื่อสร้างอาชีพ และสร้างรายได้ให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน</p>	<p>กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางาน</p>	<p>กรมการจัดหางาน (กระทรวงแรงงาน)</p>
4. โครงการเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพแก่กลุ่มสตรี	<p>เพื่อให้สตรีที่ผ่านการฝึกอาชีพจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการนำไปเพื่อประกอบอาชีพอิสระ</p>	<p>เยาวชนสตรีกลุ่มเสี่ยงและสตรีที่ออกไปประกอบอาชีพนอกหมู่บ้าน และเดินทางกลับภูมิลำเนา วงเงินกู้รายละไม่เกิน 15,000 บาท โดยไม่มีดอกเบี้ย ระยะเวลาในการผ่อนชำระภายใน 2 ปี</p>	<p>กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)</p>

ตารางที่ 5.2-1 โครงการสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ (ต่อ)

โครงการ	วัตถุประสงค์	กลุ่มเป้าหมาย/คุณสมบัติ	ผู้รับผิดชอบ
5. กองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพ คนพิการ	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อส่งเสริมอาชีพและจัดหางานให้แก่คนพิการซึ่งได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพแล้ว 2. เพื่อให้คนพิการได้กู้ยืมเงินไปประกอบอาชีพ ริเริ่มและเร่งรัดให้มีการส่งเสริมกิจกรรมของคนพิการ 	คนพิการทุกประเภท ทุกวัย	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)
6. เงินทุนประชาเศรษฐกิจ สงเคราะห์	เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อน กู้ยืมไปเป็นทุนประกอบอาชีพ ขยายการประกอบอาชีพ หรือนำไปชำระหนี้สินที่เกิดจากการลงทุนประกอบอาชีพ	ประชาชนที่มีรายได้น้อยไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพ โดยเป็นหัวหน้าครอบครัว มีบุตรหรือผู้อื่นอยู่ในความอุปการะ โดยมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่มีรายได้น้อย มีความขยันในการประกอบอาชีพ และประพฤติตนเรียบร้อย และสามารถชำระหนี้ได้จากการประกอบอาชีพ	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

2) การสนับสนุนด้านเงินทุนโดยภาคที่ไม่ใช่รัฐ

การจัดกลุ่มกองทุนพัฒนาอาชีพโดยชุมชน กิจกรรมในลักษณะนี้ต้องอาศัยการผลิตและการค้าค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่ชาวบ้านยังเน้นรูปแบบของการแยกกันผลิตแล้วรวมกันขาย บางชุมชนมีการประกันราคารับซื้อในหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็นสวัสดิการด้านรายได้ของชุมชน ในอีกด้านหนึ่งการทำธุรกิจชุมชนยังช่วยพัฒนาศักยภาพของชุมชนบนพื้นฐานการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาและร่วมกันรับประโยชน์ให้เพิ่มมากขึ้น

5.3 แนวทางการคุ้มครองตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและปัญหาในการบังคับใช้

เมื่อพิจารณาในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบจะพบว่ามีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากที่มีความเกี่ยวข้องทั้งในลักษณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมจากการศึกษาพบว่ามีความสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบดังนี้

5.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานโดยตรง

1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก ค่าตอบแทนจากการทำงาน สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน ค่าชดเชยการเลิกจ้าง และกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง รวมทั้งการดำเนินการของพนักงาน เจ้าหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และให้ลูกจ้างมีสุขอนามัยที่ดี อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงการทำงานโดยทั่วไปและมีเนื้อหามุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองแรงงานที่มีสภาพเป็นลูกจ้าง ดังนั้นจึงยกเว้นการบังคับใช้หรือบังคับใช้เพียงบางมาตรากับแรงงานบางประเภท เช่น แรงงานในภาคเกษตร แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานทำงานบ้าน ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของนายจ้าง เป็นต้น ดังนั้นแรงงานที่มีได้เป็นข้อกำหนดยกเว้นตามกฎกระทรวงจึงควรต้องได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด และในกรณีที่เป็นกลุ่มแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองเป็นบางมาตรา ซึ่งก็เท่ากับว่าถูกลดสิทธิบางประการอยู่แล้วก็ควรที่จะต้องได้รับการดูแลคุ้มครองตามสิทธิที่มีอยู่น้อยอย่างเคร่งครัด

2) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีจุดประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเองแต่อย่างไรก็ตามต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้และในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในบางมาตราด้วย

3) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีจุดประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในงานเกษตรกรรมโดยกำหนดให้นายจ้างที่จ้างลูกจ้างทำงานเกษตรตลอดปีต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่หากเป็นลูกจ้างที่มีได้จ้างไว้ตลอดทั้งปีให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ในบางมาตราตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้รวมถึงข้อกำหนดเพิ่มเติมอื่นๆ ตามกฎกระทรวง

4) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายที่มีใช้เป็นเวลาสืบเนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้เปิด

ช่องให้แรงงานนอกระบบที่มีได้มีนายจ้างสามารถจ่ายเงินสมทบเพื่อได้รับการคุ้มครองในบางกรณีได้ตาม
มาตรา 39 และ 40 โดยจำนวนเงินที่ต้องจ่ายสมทบและประเภทของการคุ้มครองให้เป็นไปตามพระราช
กฤษฎีกา

5) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

กฎหมายนี้มีสาระสำคัญคือ 1. จัดให้มีสำนักงานจัดหางานที่จะให้บริการประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า
2. ให้ความคุ้มครองคนหางานให้ได้รับความเป็นธรรม 3. จัดการทดสอบฝีมือแรงงานให้กับผู้ที่มีความประสงค์
โดยการทดสอบฝีมืออยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่
การหางานที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างซึ่งเป็นงานในระบบ แต่ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีส่วนช่วยแรงงานนอกระบบที่
ต้องการฝึกและทดสอบฝีมือแรงงานรวมถึงต้องการเปลี่ยนสภาพตัวเองเข้าสู่งานในระบบได้เช่นกัน

6) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการฝึกอาชีพ แก่บุคคลซึ่งอยู่ในวัยทำงานให้มีฝีมือ
สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจอุตสาหกรรมและเพื่อให้บุคคลซึ่งทำงานอยู่แล้ว ได้รับการฝึกเพื่อยกระดับ
มาตรฐานฝีมือแรงงานและการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน รวมทั้งเพื่อให้มีการร่วมมือระหว่าง สถาน
ประกอบการและสถานศึกษาในการรับนักเรียน นิสิต นักศึกษาเข้ารับการฝึกในสถานประกอบการ

5.3.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บรรพ 3 ลักษณะที่ 6 มาตรา 575 – มาตรา 586 เป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน มีเนื้อหา
กล่าวถึงสัญญาจ้างแรงงาน โดยระบุถึงสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์ ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

บรรพ 3 ลักษณะที่ 7 มาตรา 587 – มาตรา 607 เป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจ้างทำของ มีเนื้อหา
กล่าวถึงสัญญาจ้างทำของ โดยระบุถึงลักษณะการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ การส่งมอบงาน และการจ่ายสินจ้าง
ระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง

สัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 575 – 586 และสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 587-607 มีลักษณะที่
แตกต่างกัน คือ นายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานนั้นมีอำนาจที่จะบังคับบัญชาลูกจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ
ทำงานงานได้ แต่ในขณะเดียวกันนายจ้างก็มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงาน
อยู่ด้วย ในขณะที่ผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างทำของนั้นมีสิทธิเพียงแต่ตรวจตราการทำงานของผู้รับจ้างเพื่อให้งานที่
ได้ตกลงกันนั้นเสร็จตามคุณภาพและระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้ว่าจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้กับผู้รับจ้างเมื่อมีการส่ง
มอบของตามกำหนด ดังนั้นเมื่อมีการโต้แย้งกันในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้าง ฝ่ายนายจ้างหรือผู้
ว่าจ้างจึงมักจะพยายามยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างทำของมาเป็นข้ออ้างว่าผู้ว่าจ้างนั้นเป็นผู้รับจ้าง
ตามสัญญาจ้างทำของ มิใช่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน

5.3.3 กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

เป็นกฎหมายที่ระบุว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักประกันว่าแรงงานนอกระบบก็ต้องได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพโดยบริการสาธารณสุขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัตินี้เป็นบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการรักษาสุขภาพการดำรงชีวิต

2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่แรงงานนอกระบบในการจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

3) พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรวมถึงแก้ไขปัญหาหนี้สินให้กับเกษตรกรโดยเฉพาะหนี้สินในระบบที่เกิดจากโครงการส่งเสริมของภาครัฐ

4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดบริการทางสังคมเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการของประชาชนทุกระดับ

5) พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการพัฒนาอาชีพ สร้างงานสร้างรายได้ เพิ่มรายได้และลดรายจ่ายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาสวัสดิภาพและสวัสดิการของประชาชน รวมถึงเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนด้วย

5.3.4 ปัญหาและอุปสรรคของข้อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

แม้ว่าจะมีกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่กฎหมายต่างๆ เหล่านั้นบางส่วนก็มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์กับแรงงานนอกระบบได้อย่างเต็มที่

1) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547

1.1) ข้อความในข้อ 3 ของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านระบุว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองแรงงานตามข้อ 2 งานที่รับไปทำที่บ้าน หมายความว่า งานที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของในบ้านของลูกจ้างหรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบกิจการของนายจ้างตามที่ได้ตกลงกันเพื่อรับค่าจ้าง โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน และโดยปกติการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง”

จากข้อความนี้ทำให้แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน กับกลุ่มที่ซื้อหาหรือจัดหาวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีหลังนี้อาจจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากกฎกระทรวงนี้

1.2) การยื่นคำร้องตามมาตรา 123 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หากนายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านมีภูมิลำเนาอยู่คนละพื้นที่ จะมีปัญหาว่าพนักงานตรวจแรงงานในท้องที่ใดจะเป็นผู้พิจารณาเรื่องและดำเนินการ

1.3) การตรวจแรงงานตามมาตรา 139 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีปัญหาว่าพนักงานตรวจแรงงานสามารถเข้าไปตรวจสถานที่ทำงานได้หรือไม่เนื่องจากสถานที่ทำงานมักจะเป็นบริเวณเดียวกับสถานที่พักของนายจ้างหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1.4) ข้อ 5 ของกฎกระทรวงฯ ที่กำหนดให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือมักจะไม่ได้รับการปฏิบัติตามจากนายจ้าง และลูกจ้างก็มักจะไม่กล้าร้องเรียนเนื่องจากกลัวว่าจะไม่ได้รับงาน

2) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

2.1) ข้อ 5 ของกฎกระทรวงระบุว่าลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันมาครบ 180 วันมีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่าสามวันทำงานโดยได้รับค่าจ้างตามปกติ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการจ้างงานในภาคเกษตรที่มีใช้การจ้างเป็นประจําตลอดปีส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาการจ้างไม่ถึง 180 วัน ดังนั้นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรส่วนใหญ่แล้วจึงไม่ได้รับประโยชน์ตามระเบียบนี้

2.2) กฎกระทรวงไม่ได้ระบุให้แรงงานรับจ้างในภาคเกษตรมีวันหยุดประจำสัปดาห์ และไม่ได้กำหนดเวลาทำงานปกติในหนึ่งวัน ดังนั้นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรจึงไม่มีโอกาสได้รับเงินล่วงเวลา

3) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

3.1) แรงงานนอกระบบที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัตินี้จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนปีละ 3,360 บาท ซึ่งจะเท่ากับเดือนละ 280 บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกว่าที่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะจ่ายสมทบได้

3.2) ประโยชน์ทดแทนจากกองทุนที่แรงงานนอกระบบต้องการมากที่สุดเป็นเรื่องของกรณีเจ็บป่วยซึ่งมีได้รวมอยู่ในประโยชน์ทดแทนที่จะได้รับหากแรงงานนอกระบบร่วมจ่ายสมทบตามมาตรา 40

4) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

4.1) แรงงานนอกระบบจำนวนหนึ่งมีการอพยพไปทำงานยังท้องถิ่นอื่นจึงไม่สามารถเข้ารับบริการในโรงพยาบาลที่ขึ้นทะเบียนไว้ได้

4.2) แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยจะขาดรายได้ในวันนั้นๆ ไปหากไปรับบริการสาธารณสุขตามสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ ดังนั้นแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้จึงมักจะใช้วิธีซื้อยารับประทานเอง

4.3) การให้บริการสาธารณสุขตามโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยังมีปัญหาการให้บริการเนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ ทำให้แรงงานนอกระบบส่วนหนึ่งเกิดความไม่มั่นใจและไม่ไปใช้บริการ

5) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

การจัดตั้งสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้มีขั้นตอนระเบียบวิธีทางราชการ รวมถึงต้องมีการตรวจสอบจากภาครัฐทำให้เกิดความยุ่งยากและความไม่คล่องตัวในการดำเนินการของแรงงานนอกระบบ

6) พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542

กองทุนฟื้นฟูฯ มีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการซื้อหนี้จากเกษตรกร เนื่องจากรัฐบาลอนุมัติงบประมาณตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จำนวน 1,800 ล้านบาท เข้ากองทุนเพียงปีเดียว หลังจากนั้นในปีต่อๆ มา มีเพียงงบประมาณการดำเนินการเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

7) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

งบประมาณสำหรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ยังคงมุ่งเน้นช่วยเหลือกลุ่มเด็กและเยาวชน รวมถึงประชาชนที่ถือเป็นผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ ดังนั้นจึงยังมีได้มีงบประมาณที่มุ่งจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบโดยตรง อีกทั้งสวัสดิการที่ได้รับก็มักจะเป็นสวัสดิการที่มีได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

5.4 แนวทางในการพัฒนาปรับปรุงระบบการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับ แรงงานนอกระบบของประเทศไทย

5.4.1 การพัฒนาและปรับปรุงระบบคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1) การพัฒนาระบบคุ้มครองจากภาครัฐ

1.1) การพัฒนาระบบคุ้มครองด้านการประกันสังคม

จุดประสงค์ของการจัดทำประกันสังคมคือการคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบ (contribution) เข้ากองทุนกลาง และได้รับประโยชน์ทดแทน (benefits) เมื่อประสบปัญหา ถือเป็นภาระเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข เฉลี่ยความเสี่ยงภัยร่วมกัน ในความสัมพันธ์ของการดำรงชีวิตในสังคม โดยที่แรงงานในระบบที่มีนายจ้างที่ชัดเจนจะได้รับความคุ้มครองครอบคลุมใน 7 กรณี ได้แก่ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต ชราภาพ ว่างาน และสงเคราะห์บุตร ในขณะที่แรงงานนอกระบบถึงแม้จะสามารถเข้าเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมได้โดยร่วมจ่ายสมทบ แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากแรงงานนอกระบบต้องจ่ายสมทบในอัตราเดียวคือเฉลี่ยเดือนละ 280 บาทซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกว่าที่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะจ่ายได้ อีกทั้งยังได้รับความคุ้มครองเพียง 3 กรณีคือ คลอดบุตร ทูพพลภาพ และเสียชีวิต ซึ่งก็ยังไม่ตรงกับความต้องการของแรงงานนอกระบบนัก ดังนั้นการพัฒนาระบบคุ้มครองด้านการประกันสังคมให้กับแรงงานนอกระบบจึงควรดำเนินการดังนี้

- (1) จัดตั้งกองทุนประกันสังคมของแรงงานนอกระบบแยกออกจากกองทุนประกันสังคมเดิมที่มีอยู่
- (2) รัฐบาลมีส่วนร่วมในการจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ เช่นเดียวกับที่รัฐร่วมจ่ายสมทบให้กับแรงงานในระบบ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของลูกจ้างในระบบมีการจ่ายสมทบ 3 ส่วนคือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ โดยรับประโยชน์ทดแทนเต็มทั้ง 3 ส่วน แต่สำหรับแรงงานนอกระบบควรจัดให้มีการจ่ายสมทบ 2 ส่วน คือ ตัวแรงงาน และรัฐ โดยให้ได้รับผลประโยชน์ทดแทน 2 ใน 3 ส่วน ของลูกจ้างในระบบ เป็นต้น
- (3) ศึกษาความเป็นไปได้ของกองทุนประกันสังคมของแรงงานนอกระบบที่จะให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกับกองทุนประกันสังคมของแรงงานในระบบ หรือความเป็นไปได้ที่จะให้สิทธิ์ผู้ประกันตนสามารถเลือกรับความคุ้มครองที่เหมาะสมกับตนเองได้โดยร่วมจ่ายสมทบในอัตราที่แตกต่างกัน
- (4) การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่ควรจะกำหนดไว้ที่อัตราเดียว แต่ควรแบ่งตามช่วงของรายได้
- (5) กองทุนประกันสังคมของแรงงานนอกระบบที่จะจัดตั้งขึ้นจะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบอย่างแท้จริง

1.2) การพัฒนาบริการสังคมขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดบริการสังคมขั้นพื้นฐานอันได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข และที่อยู่อาศัย โดยให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างน้อยเพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ในมาตรฐานขั้นต่ำสุด ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลก็ทำได้ดีในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาในเรื่องของคุณภาพและความทั่วถึง ดังนั้นจึงควรมีแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงดังนี้

- (1) การศึกษา รัฐบาลต้องจัดการศึกษาแบบไม่คิดค่าใช้จ่ายอย่างแท้จริงสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานเพื่อเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับแรงงานนอกระบบซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับบุตรหลานของแรงงานนอกระบบเพื่อให้เด็กและเยาวชนเหล่านี้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพในอนาคตที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น
- (2) การสาธารณสุข ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่มีความเร่งด่วน อาจพิจารณาการทำงานเป็น 2 ระดับคือระดับกระทรวง และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ระดับกระทรวง : กระทรวงสาธารณสุขควรเร่งสร้างโครงสร้างสาธารณสุขพื้นฐานคือ สร้างหรือขยายโรงพยาบาลที่มีมาตรฐานเหมาะสมให้ครอบคลุมทุกอำเภอ ส่วนในระดับตำบลให้มีสถานีอนามัยให้ครบทุกตำบล โดยในสถานีอนามัยจะต้องมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขซึ่งผ่านการอบรมความรู้ด้านสาธารณสุขคอยให้บริการ รวมถึงต้องเพิ่มงานทางด้านอาชีวอนามัยสำหรับแรงงานนอกระบบให้เป็นหนึ่งในงานประจำของโรงพยาบาลและสถานีอนามัยด้วย
 - ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ควรกำหนดให้งานทางด้านอาชีวอนามัยสำหรับแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบกลุ่มคนค้าขายเพื่อยังชีพเนื่องจากเป็นงานที่ต้องอยู่กับความสกปรกและเชื้อโรคซึ่งเป็นสาเหตุนำไปสู่การเจ็บป่วย มาเป็นส่วนหนึ่งของงานสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้นำเงินจากกองทุนส่งเสริมสุขภาพที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมาใช้ในการบริหารจัดการ
- (3) ที่อยู่อาศัย นอกจากโครงการสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยที่รัฐบาลดำเนินการอยู่แล้ว เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร รัฐควรเข้าไปจัดระเบียบชุมชนแออัดต่างๆ เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และการสร้างแฟลตให้เช่าราคาถูกร่วมก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่จะสามารถช่วยเหลือแรงงานนอกระบบเหล่านี้ได้ รวมถึงจัดให้มีการกำหนดบ้านเลขที่หรือสิ่งที่จะใช้อ้างอิงให้ผู้อยู่อาศัยสามารถขึ้นทะเบียนในโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้

2) การพัฒนาโครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยชุมชน

นอกจากความคุ้มครองและช่วยเหลือด้านสวัสดิการที่กลุ่มแรงงานนอกระบบได้รับจากภาครัฐแล้ว ยังมีกลุ่มแรงงานนอกระบบจำนวนหนึ่งสามารถที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อจัดสรรสวัสดิการให้กับสมาชิกในกลุ่มในรูปแบบ

ของกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฅมนาปนกิจสงเคราะห์ กลุ่มฝึกอาชีพสำหรับแม่บ้าน ดังนั้นรัฐจึงควรให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการในลักษณะดังกล่าว เพราะนอกจากจะเป็นการช่วยลดภาระของภาครัฐแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับในแง่ของความช่วยเหลือการรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าว รัฐบาลอาจทำได้โดย

- (1) ส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงผลดีของการรวมกลุ่มเพื่อจัดสวัสดิการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกในกลุ่ม
- (2) ใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่ม
- (3) ให้ความช่วยเหลือในด้านคำปรึกษาและการดำเนินการของกลุ่มสวัสดิการภาคประชาชน รวมถึงอาจให้สิทธิพิเศษบางประการกับกลุ่มสวัสดิการภาคประชาชน

อย่างไรก็ตามรัฐควรระมัดระวังในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือใช้กรอบกฎหมายไปควบคุมดูแลกลุ่มสวัสดิการที่จัดกันเองของประชาชน เนื่องจากกลุ่มสวัสดิการเหล่านี้มักจะมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรม ประเพณี และความสนิทสนมไว้วางใจกันของชุมชน ดังนั้นหากนำกฎระเบียบทางราชการเข้าไปบังคับใช้อาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการได้เช่นกัน

3) การจัดตั้งธนาคารแรงงาน

เนื่องจาก สังกมไทยกำลังเข้าสู่สังคมการค่าอุตสาหกรรมเกือบเต็มตัว ตัวเลข GDP ภาคเกษตรเหลืออยู่ร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับนอกภาคเกษตรที่มีอยู่ถึง 90 เปอร์เซ็นต์ กำลังแรงงานรวมทั้งในระบบและนอกระบบทั้งประเทศที่อายุระหว่าง 15-60 ปี มีอยู่ประมาณ 36 ล้านคน แยกเป็นกำลังแรงงานในภาคการเกษตรประมาณ 15 ล้านคน นอกภาคเกษตรประมาณ 21 ล้านคน ที่จัดว่าเป็นลูกจ้างหรือทูนมนุษย์ ที่ต้องการหลักประกันในชีวิตการทำงานและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ

จึงควรเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารลูกจ้าง หรือ ธนาคารแรงงาน เพื่อเป็นแหล่งทุนรวมของทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ จัดให้มีการกู้ไปเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน ลงทุนทำการผลิต การค้า และแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายเฉพาะหน้าบางประการ ถ้ามีธนาคารแรงงาน แต่ละกลุ่มแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ ก็จะสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่าย จึงควรเร่งดำเนินการจัดตั้งธนาคารแรงงานให้กับผู้เป็นแรงงาน แต่ควรจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษาความเป็นไปได้ก่อนดำเนินการ โดยคำนึงถึงเรื่องต่อไปนีในการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

ประการแรก ธนาคารลูกจ้างหรือธนาคารแรงงานจะต้องบริหารโดยมืออาชีพ โดยลูกจ้างผู้ถือหุ้นทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางของธนาคาร

ประการที่สอง โครงการเงินกู้ให้สิทธิผู้ประกันตนแต่ละรายกู้ได้ไม่เกิน 10,000 บาท ดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ 7 ผ่อนชำระคืนภายใน 2 ปี

ประการที่สาม ลูกจ้างสามารถใช้เงินกู้จากธนาคารลูกจ้างหรือธนาคารแรงงาน เพื่อการพัฒนาความรู้ พัฒนาทักษะ พัฒนาอาชีพ หรือเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบการเล็กๆ น้อยๆ ของครอบครัว หรือเพื่อการศึกษาของบุตรหลาน

ประการที่สี่ ให้ธนาคารลูกจ้างจัดโครงการเงินกู้พิเศษเพื่อนำเงินที่ได้ จัดตั้งฐานเศรษฐกิจลูกจ้างประเภทอื่นๆ เช่น ห้างสรรพสินค้าของลูกจ้าง ศูนย์ฝึกอบรมของลูกจ้าง ศูนย์การประชุมสัมมนาของลูกจ้าง และฐานเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ลูกจ้างเป็นเจ้าของ

การเชื่อมโยงจากฐานเศรษฐกิจของลูกจ้าง ทั้งหมดที่กล่าวมา จะก่อให้เกิดผลด้านความมั่นคงภายในและการเมืองประชาธิปไตยในมวลชนรากแก้วที่เป็นลูกจ้างและแรงงานนอกระบบ และเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดของสังคมทุนนิยมไทยในปัจจุบัน การพัฒนาโดยการส่งเสริมให้ลูกจ้างเป็นเจ้าของกิจการบางอย่างเป็นการสร้างทุนมวลชน ที่มีลูกจ้างเป็นเจ้าของ สร้างพลังถ่วงดุล (Countervailing power) กับทุนผูกขาด ทุนมวลชนที่มีเจ้าของจำนวนมากคน เป็นทุนภายในที่จะปกป้องทุนแห่งชาติ ต่อสู้แข่งขันกับทุนข้ามชาติ มิให้เข้าครอบงำและเอาเปรียบทุนภายในมากเกินไป

โดยฐานเศรษฐกิจของลูกจ้างและแรงงานนอกระบบ เป็นการดำเนินการด้านเศรษฐกิจของลูกจ้างและทุนมวลชนที่จะก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ 3 ประการ คือ

- (1) กระจายรายได้ และทรัพย์สินไปยังกลุ่มลูกจ้างและแรงงานนอกระบบที่เป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศยุคปัจจุบัน
- (2) สร้างระบบสวัสดิการ และภูมิคุ้มกันทางรายได้ และอาชีพของลูกจ้างและแรงงานนอกระบบ
- (3) ประการสุดท้าย ลดภาระแก่นายจ้าง โดยเฉพาะภาระด้านสวัสดิการเงินกู้ นอกจากนี้ นายจ้างสามารถกู้เงินจากธนาคารในอัตราดอกเบี้ยต่ำ นำไปสร้างสวัสดิการลูกจ้าง เช่น สร้างหอพัก ค่าเช่าราคาถูกแก่ลูกจ้าง กู้ไปพัฒนาฝีมือแรงงานให้ลูกจ้าง ฯลฯ

สุดท้าย สังคมไทยยังขาดความเข้าใจเรื่องการต่อรองและทักท้วงทวงสิทธิของผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะสังคมชั้นบนยังต้องการให้คนชั้นล่าง อยู่ภายใต้ระบบ “อุปถัมภ์” ทั้งๆ ที่ระบบการผลิตหรือระบบเศรษฐกิจ ได้ปรับเข้าสู่ระบบทุนนิยมที่ต้องขึ้นต่ออำนาจตลาด ทุกคนต้องปกป้องผลประโยชน์ตนเองผ่านการแลกเปลี่ยนและต่อรอง

แนวทางแก้ปัญหาแรงงานเชิงระบบโดยรวม คือ สิทธิและอำนาจต่อรอง “รัฐบาลจะต้องให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง ครอบคลุมลูกจ้างทุกประเภทรวมไปถึงข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐ” ระบบไตรภาคี นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล เป็นระบบที่มีหลักการดี เพื่อให้ลูกจ้างได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตน และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแรงงาน ต้องแก้ไขให้ตัวแทนลูกจ้างมาจากฉันทามติของลูกจ้างทั้งหมดจริงๆ ไม่ใช่ตั้งมาจากลูกจ้างส่วนน้อย ประเด็นสำคัญต้องไม่ลืมวางรากฐาน “เศรษฐกิจลูกจ้าง” เพื่อให้ลูกจ้างประเภทต่างๆ มีภูมิคุ้มกัน ยืนได้ด้วยลำแข้งของตนเองด้วยการจัดตั้งธนาคารลูกจ้างหรือธนาคารแรงงาน

5.4.2 ข้อเสนอแนะกฎหมายแรงงานเพื่อการคุ้มครอง การสร้างความมั่นคงและการพัฒนาอาชีพ ให้กับแรงงานนอกระบบ

ในปัจจุบันการคุ้มครอง การสร้างความมั่นคงและการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและพัฒนาฝีมือแรงงาน
สำหรับกลุ่มแรงงานในระบบของกระทรวงแรงงานกระทำผ่านกฎหมายแรงงาน อันได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- (2) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
- (3) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
- (4) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537
- (5) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528
- (6) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545

กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่ร่างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองและสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่ม
คนทำงานหรือผู้ที่ต้องการจะเข้าทำงานในภาคเอกชนที่มีนายจ้างแน่ชัดและมีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตาม
กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่เรียกว่าเป็นภาคเศรษฐกิจ “ในระบบ” ซึ่งกฎหมายแรงงานทั้ง 6 ฉบับดังกล่าว
อาจแบ่งออกกว้างๆ เป็น 2 รูปแบบคือ

- (1) การคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน ประกอบด้วย กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงาน
สัมพันธ์
- (2) การจัดสวัสดิการและการประกันความเสี่ยง ประกอบด้วย กฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงิน
ทดแทน
- (3) การส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ทั้งนี้พบว่า กฎหมายทั้ง 6 ฉบับนี้ มีนายจ้างเป็นองค์ประกอบร่วมที่สำคัญ ดังนั้นกฎหมายแรงงานที่มี
อยู่ในปัจจุบันจึงมีข้อจำกัดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบเนื่องจากมีลักษณะเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับ
ธรรมชาติของแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีนายจ้างทำ
ให้แรงงานไม่อยู่ในสถานะที่เป็นลูกจ้าง

การออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมและกฎกระทรวงว่าด้วยการ
คุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่มีฐานะเป็นลูกจ้างหรือ
กึ่งลูกจ้างจึงยังเป็นการแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สามารถปรับใช้ได้กับ
แรงงานที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างที่มีนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างเท่านั้น

แม้ว่าธรรมชาติของแรงงานนอกระบบจะมีลักษณะที่แตกต่างจากแรงงานในระบบในประเด็นเรื่องของการ
มีนายจ้างที่ชัดเจน แต่ในการสร้างความคุ้มครองและความมั่นคงให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบก็สามารถจะ
นำหลักการของกฎหมายแรงงานที่มีอยู่มาปรับใช้ได้ กล่าวคือ การให้ความคุ้มครองตัวแรงงานจากปัญหาการ
ทำงาน การจัดสวัสดิการและการประกันความเสี่ยงให้กับตัวแรงงาน รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการ

ทำงานและพัฒนาทักษะฝีมือของตัวแรงงาน อันเป็นหลักการของกฎหมายแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ในการร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

1) การคุ้มครองและเสริมสร้างสิทธิทางด้านแรงงาน

การเสริมสร้างสิทธิทางด้านแรงงานเป็นการให้สิทธิและคุ้มครองในเรื่องค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา วันหยุด สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ค่าชดเชย แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก โดยที่แรงงานนอกระบบมีลักษณะและธรรมชาติในแต่ละกลุ่มแรงงานที่แตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งกลุ่มแรงงานที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่แผงลอย ผู้ขับรถรับจ้าง และคนค้าขาย กลุ่มแรงงานที่มีสภาพเป็นกึ่งลูกจ้าง เช่น แรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เกษตรพันธะสัญญา และกลุ่มแรงงานที่มีสภาพเป็นลูกจ้าง เช่น คนทำงานในภาคบริการ และคนทำงานบ้าน ดังนั้นการเสริมสร้างสิทธิทางด้านแรงงานโดยบัญญัติเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้วบังคับใช้กับแรงงานนอกระบบทั้งมวลแยกต่างหากจาก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คงเป็นเรื่องไม่ง่ายนักที่จะบัญญัติสิทธิและการคุ้มครองที่มีลักษณะที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและใช้ร่วมกันของแรงงานนอกระบบในทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่มีสภาพการเป็นลูกจ้าง จึงขอเสนอให้มีการออกกฎหมายแม่คุ้มครองแรงงานในแต่ละกลุ่มแยกต่างหาก โดยพิจารณาเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างหรือกึ่งลูกจ้าง และกลุ่มที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ จากนั้นจึงออกกฎหมายลูกเพื่อคุ้มครองแรงงานเฉพาะกลุ่ม

1.1) กลุ่มที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างหรือกึ่งลูกจ้าง ทำได้โดยการรวบรวมกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 เป็นพระราชบัญญัติโดยพิจารณาปรับปรุงและเพิ่มเติมการให้สิทธิและขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมแรงงานกลุ่มอื่นๆ อีก เช่นเกษตรพันธะสัญญา

1.2) กลุ่มที่มีลักษณะเป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ควรออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการอาชีพอิสระ โดยให้กำหนดรายละเอียดของสิทธิและหน้าที่ของแต่ละกลุ่ม เช่น หาบเร่แผงลอย ผู้ขับรถรับจ้าง คนค้าขาย และคนซื้อขายของเก่า ในแต่ละบทย่อยของกฎหมาย สำหรับกลุ่มแรงงานกลุ่มนี้มีลักษณะที่คาบเกี่ยวกับการให้บริการหรือจ้างทำของ การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ควรดำเนินการร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้อาจเป็นบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายอื่น เช่นหาบเร่แผงลอย ผู้ขับขี่มอเตอร์ไซด์รับจ้าง

กฎหมายที่จะใช้ในการคุ้มครองกลุ่มที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างหรือกึ่งลูกจ้างควรเริ่มทำก่อนเนื่องจากมีลักษณะการคุ้มครองที่ใกล้เคียงกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่เดิม อีกทั้งมีกฎกระทรวงบางฉบับเป็นฐานอยู่แล้ว

2) การมีส่วนร่วมและการแสดงความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมและการแสดงความคิดเห็นเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การรวมตัว เจริญต่อรอง และการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นการสร้างความคุ้มครองและความมั่นคงให้แก่แรงงานนอกระบบอีกทางหนึ่ง แต่

เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีลักษณะและธรรมชาติในแต่ละกลุ่มแรงงานที่แตกต่างกัน จึงขอเสนอให้มีมาตรการทางกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในส่วนของแรงงานนอกระบบดังนี้

2.1) ออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์สำหรับแรงงานนอกระบบที่มีสภาพเป็นลูกจ้างและกึ่งลูกจ้าง เช่น เกษตรพันธะสัญญา แรงงานในโรงงานที่รับไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างทางการเกษตร

2.2) ออกกฎหมายให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระสามารถจัดตั้งองค์กรอิสระของตนเองเพื่อดูแลสิทธิและควบคุมสมาชิกในกลุ่มได้ แต่การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ควรดำเนินการร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องเช่นกระทรวงมหาดไทย

3) การคุ้มครองทางสังคม

การคุ้มครองทางสังคมเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนในกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพและตายอันไม่ใช่เหตุจากการทำงานที่จ้าง คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน โดยมีการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตน นายจ้างและรัฐบาล ซึ่งเป็นมาตรการที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานนอกระบบและครอบครัวทั้งหมดให้เห็นผลอย่างรวดเร็ว ชัดเจนและเป็นรูปธรรม จึงขอเสนอให้มีการออกกฎหมายประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบแยกต่างหากออกจากกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังเช่นในประเทศอินเดีย โดยให้กำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ และการจ่ายเงินสมทบทั้งผู้ประกันตน นายจ้างหรือผู้ว่าจ้างและรัฐบาล ตามลักษณะของกลุ่มแรงงานเป็นบทย่อยในกฎหมายฉบับนี้ และควรต้องทบทวนและพิจารณาในเรื่องสิทธิประโยชน์บางประเภทที่ซ้ำซ้อน เช่น กรณีเจ็บป่วย กับหน่วยงานที่ดูแลสิทธิประโยชน์ในเรื่องนี้ อันได้แก่กระทรวงสาธารณสุข ขณะที่กฎหมายที่เสนอยังไม่มีการบังคับใช้ก็ให้ปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมฉบับปัจจุบันโดยขยายสิทธิประโยชน์ให้แรงงานนอกระบบและทบทวนการเงินสมทบให้เป็นธรรมมากขึ้น

4) การส่งเสริมการทำงานและพัฒนาศักยภาพในการทำงาน

ในส่วนของส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทำงานและพัฒนาทักษะฝีมือของตัวแรงงานซึ่งกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานและกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในปัจจุบันมีลักษณะมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศและกลุ่มเป้าหมายที่เป็นการทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบเป็นหลัก จึงควรพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมประเด็นต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพสำหรับแรงงานนอกระบบด้วยโดยอาจไม่จำเป็นต้องร่างเป็นกฎหมายใหม่ขึ้นมาทั้งฉบับ ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดในการปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้น้อยกว่ากฎหมายแรงงานฉบับอื่นๆ

5.4.3 ข้อเสนอแนะทางการสร้างความมั่นคงของแรงงานนอกระบบตามลักษณะเฉพาะของกลุ่มอาชีพ

1) กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1.1) ในกรณีที่เป็นงานหัตถกรรม งานฝีมือ หรือการผลิตสินค้าที่มีลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐควรให้ความช่วยเหลือในด้านการตลาดทั้งในด้านการส่งเสริมการขายโดยการหาช่องทางตลาดใหม่ๆ รวมทั้งการส่งเสริมด้านนวัตกรรมเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตของแรงงาน

1.2) ในกรณีที่เป็นการว่าจ้างให้ผลิตสินค้าในลักษณะที่เป็นอุตสาหกรรมหรือเป็นงานที่ไม่ต้องใช้ฝีมือมากนัก รัฐบาลควรเข้าไปดูแลและเข้มงวดกับกระบวนการว่าจ้างและสัญญาว่าจ้าง โดยอาจมีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนของผู้ว่าจ้างและตัวแรงงานเพื่อสะดวกต่อการติดตามตรวจสอบในกรณีที่เกิดการร้องเรียน

1.3) ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับการรวมกลุ่มและส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มระหว่างกลุ่มแรงงานทั้งในลักษณะของแรงงานที่ทำการผลิตสินค้าแบบเดียวกันและที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลซึ่งกันและกันรวมถึงเป็นการสร้างเสริมพลังในการต่อรองกับผู้ว่าจ้าง

1.4) ควรส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงาน เช่น ต้องทำงานในที่ที่มีแสงสว่างเพียงพอ อากาศถ่ายเทได้ดี รวมถึงทำทางในการทำงานที่ถูกต้องลักษณะ

1.5) จัดหาแหล่งทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำและเข้าถึงง่ายเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการทำงาน

2) กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง

2.1) ภาครัฐควรเข้ามาจัดระเบียบวินรถรับจ้างในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น มอเตอร์ไซค์รับจ้าง รถตุ้ และรถสองแถวเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเป็นธรรมต่อตัวแรงงาน

2.2) รัฐบาลอาจจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำในการซื้อรถแบบต่างๆ เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพขับรถรับจ้างในลักษณะเดียวกับการซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านเอื้ออาทร

2.3) รัฐบาลอาจจัดหารูปแบบการประกันภัยด้านอุบัติเหตุบนท้องถนนที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มแรงงานขับรถรับจ้างเพิ่มเติมจากกลุ่มอาชีพอื่นๆ เนื่องจากเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนสูง

3) กลุ่มเกษตรกรพันธะสัญญา

3.1) รัฐบาลต้องเข้ามาเป็นผู้ควบคุมดูแลและให้ความคุ้มครองเรื่องข้อตกลงระหว่างเกษตรกรกับบริษัทรับซื้อให้มีความชัดเจนและยุติธรรม

3.2) รัฐบาลควรจัดหาเงินให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำอย่างทั่วถึงเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบกิจการของเกษตรกร

3.3) รัฐบาลควรให้ความรู้เกี่ยวกับการรวมกลุ่มและส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มระหว่างเกษตรกรที่ทำการผลิตผลผลิตแบบเดียวกันเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลซึ่งกันและกันรวมถึงเป็นการสร้างเสริมพลังในการต่อรองกับบริษัทรับซื้อ

4) กลุ่มแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร

4.1) รัฐบาลควรมีการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรรับจ้างที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอและมีความต้องการที่จะทำการเกษตรของตนเอง

4.2) ในกรณีที่เป็นการจ้างงานอย่างต่อเนื่องเกษตรกรรับจ้างควรได้รับรายได้หรือสิทธิประโยชน์ที่คำนวณเป็นรายได้ไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

4.3) รัฐบาลควรให้ความรู้เกี่ยวกับการรวมกลุ่มและส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มระหว่างเกษตรกรรับจ้างเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลซึ่งกันและกันรวมถึงเป็นการสร้างเสริมพลังในการต่อรองกับผู้ว่าจ้าง

5) กลุ่มหาบเร่แผงลอย

5.1) รัฐบาลควรจัดหาสถานที่ขายสินค้าที่เหมาะสม ทั้งในแง่ของความปลอดภัย การคมนาคม และการเข้าถึงของผู้ซื้อ ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ขายแบบตลอดเวลาหรือบางเวลา

5.2) ควรมีการจัดระเบียบผู้ที่สมควรได้รับสิทธิในการเช่าโดยมีข้อกำหนดต่างๆ เพื่อปิดโอกาสไม่ให้นายทุนเข้ามาแสวงหากำไรด้วยการให้เช่าที่ต่อ หากจะเป็นการให้สัมปทานการเก็บค่าเช่ารัฐบาลต้องควบคุมดูแลไม่ให้ผู้เช่าต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินไป

5.3) รัฐบาลควรเพิ่มทางเลือกแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่กลุ่มหาบเร่แผงลอยสามารถเข้าถึงได้ง่ายสำหรับใช้เป็นทุนในการประกอบกิจการ

6) กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ

6.1) ยังมีแรงงานรับจ้างในร้านอาหารส่วนหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ทุกๆ ที่เป็นลักษณะการทำงานที่ไม่ได้เป็นข้อยกเว้นตามประกาศกระทรวงเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าไปดูแลให้ทั่วถึง

6.2) เนื่องจากมีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานอยู่ในร้านอาหารจำนวนหนึ่ง และเด็กกลุ่มนี้จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงาน ดังนั้นควรมีการทบทวนประเด็นเรื่องการไม่อนุญาตให้เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงาน โดยอาจอนุญาตให้เด็กในช่วงอายุ 13-15 ปีทำงานบางชนิดในร้านอาหารได้เช่น ล้างถ้วยชาม แต่ต้องมีข้อกำหนดอื่นๆ ที่เหมาะสมประกอบด้วย เช่น ผู้ว่าจ้างควรให้เด็กไปเรียน กศน. ในวันอาทิตย์ เป็นต้น

7) กลุ่มคนค้ำชยะ

7.1) หน่วยงานของรัฐควรมีทัศนคติต่อกลุ่มคนค้ำชยะว่าเป็นกลุ่มอาชีพสุจริตอาชีพหนึ่งที่มีคุณค่าต่อสังคมและปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้อย่างไม่แตกต่างกับคนในอาชีพอื่นๆ

7.2) รัฐบาลอาจส่งเสริมให้มีการตั้งหน่วยงานในระดับพื้นที่หรือท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อรับซื้อหรือกำหนดราคาที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้แรงงานถูกเอาเปรียบ

7.3) รัฐบาลต้องส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับสุขอนามัยสำหรับคนกลุ่มนี้เป็นพิเศษเนื่องจากพวกเขาต้องทำงานอยู่กับความสกปรกและเชื้อโรค รวมถึงควรจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือในการทำงาน ได้แก่ ถุงมือและผ้าปิดจมูกให้ด้วย

8) กลุ่มคนซื้อขายของเก่า

8.1) รัฐบาลอาจจัดให้มีสถานที่รับซื้อขายที่เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีเจ้าหน้าที่ดูแล

8.2) รัฐบาลควรจัดให้มีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้ในการซื้อยานพาหนะและอุปกรณ์รวมถึงเป็นเงินทุนหมุนเวียนสำหรับประกอบอาชีพ

8.3) ควรมีระบบตรวจสอบสินค้าว่าได้มาโดยสุจริตหรือไม่ เช่น การขึ้นทะเบียนคนซื้อขายของเก่า เป็นต้น

9) กลุ่มคนทำงานบ้าน

รัฐบาลควรปรับปรุงหลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงานสำหรับแรงงานทำงานบ้านรวมถึงให้การรับรองและขึ้นทะเบียนแรงงานที่ผ่านการอบรมและการทดสอบเพื่อยกระดับอาชีพคนทำงานบ้านให้มีมาตรฐาน รวมถึงอาจเป็นตัวกลางในการติดต่อระหว่างผู้ที่ต้องการแรงงานทำงานบ้านและผู้ประสงค์จะทำงาน

10) กลุ่มแรงงานรับจ้างทั่วไป

10.1) รัฐบาลควรมีมาตรการช่วยเหลือบุตรของพนักงานรับจ้างที่ต้องเคลื่อนย้ายสถานที่ทำงานไปเรื่อยๆ โดยเฉพาะที่เป็นคนงานก่อสร้าง

10.2) รัฐบาลควรกวาดขันให้นายจ้างขึ้นทะเบียนลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคมและพระราชบัญญัติเงินทดแทน เนื่องจากเป็นกิจการที่ไม่ได้มีการยกเว้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

5.5 แนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของ แรงงานนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง

หลักการทั่วไปในการบริหารประเทศ รัฐต้องยึดประโยชน์สุขของประชาชน และดำเนินกิจการทุกด้านเพื่อการพัฒนาประเทศ สำหรับเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายนั้นนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจในโลกแห่งการค้าเสรี และประเทศไทยในปัจจุบันนี้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงกระแสแห่งโลกาภิวัตน์ได้ เนื่องจากเป็นแหล่งสร้างงานสร้างรายได้แก่ประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ตลอดไปจนถึงระดับท้องถิ่นที่เป็นแหล่งกิจกรรมบริการที่ให้ความสะดวกและมีราคาถูก โดยเฉพาะกับชุมชนเมือง ผลการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เมื่อปี 2547 พบว่าในปี 2545 กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ (ไม่รวมสิ่งผิดกฎหมาย) มีมูลค่าประมาณ 2.38 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 43.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติทั้งหมด ด้วยสัดส่วนที่มีขนาดใหญ่นี้เอง ทำให้กิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเศรษฐกิจในระบบ

ตัวอย่างสำคัญในประเทศไทยจะเห็นได้จาก กลุ่มอาชีพที่ประกอบการทางด้านหัตถกรรมในระดับชุมชนทั่วประเทศ พบว่ามีการเติบโตมากกว่า 2 ทศวรรษ แล้ว ในช่วงทศวรรษแรกเป็นการเติบโตที่ถูกกระตุ้นด้วยความต้องการในสาขาเศรษฐกิจในระบบ ที่มีความสำคัญต่อการขยายตัวของการส่งออก ซึ่งปรากฏชัดเจนในอุตสาหกรรมส่งออกเสื้อผ้า อัญมณี เครื่องหนัง และรองเท้า โดยมีลักษณะจ้างงานด้วยวิธีการรับเหมาช่วงงาน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ประเทศสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างรายได้เสริมให้กับครอบครัวผู้รับงาน ซึ่งมีทั้งสถานภาพที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ธุรกิจในระดับครอบครัว และรับงานไปทำที่บ้าน ภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานนอกระบบในภาคการผลิตเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน จากสาเหตุใหญ่ๆ 2 ประการคือ 1) แรงงานถูกเลิกจ้างจากโรงงานอุตสาหกรรมและกลายเป็นผู้รับงานจากโรงงานไปทำที่บ้านของตน 2) เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมต้องการลดต้นทุนในการผลิต โดยการนำงานไปกระจายการจ้างงานในชนบทและชานเมือง ซึ่งแรงงานบางส่วนที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบได้ เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ทางด้านวุฒิการศึกษาหรือเวลาในการทำงาน การมีภาระต่อครอบครัวเหล่านี้ เป็นต้น สามารถรับงานจากโรงงานไปทำที่บ้านหรือครอบครัวของตนเองได้ จะเห็นได้ว่าทั้งเศรษฐกิจนอกระบบและแรงงานนอกระบบสามารถเป็นโครงข่ายนิรภัยในระดับมหภาคในการรองรับสภาวะวิกฤติของประเทศได้อย่างดีอีกด้วย

เมื่อพิจารณาทั้งในแง่ของการเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจและตัวตัวดูดซับปัญหาสังคม จะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น ผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ผิดกฎหมายจึงมีความสำคัญกับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย และสมควรได้รับสิทธิและการคุ้มครองดูแลจากรัฐเช่นเดียวกับผู้อยู่ในระบบ โดยจัดให้มีหลักประกันความมั่นคงทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถยกระดับคุณภาพการผลิตและบริการ รวมทั้งมีความมั่นคงในอาชีพและรายได้

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา กระทรวงแรงงานได้หันมาให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบมากขึ้นและมีความพยายามที่จะขยายขอบเขตการดูแลคุ้มครองให้ไปถึงแรงงานนอกระบบ ทั้งในส่วนของ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทด้านแรงงานของกระทรวงแรงงานที่ได้เริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2550 ยังคงเน้นบทบาทอยู่ที่แรงงานในระบบ และในส่วนของแรงงานนอกระบบก็มุ่งเน้นให้ความสำคัญไปที่การขยายความคุ้มครองด้านการประกันสังคมให้กับแรงงานนอกระบบแต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้และสร้างความต่อเนื่องของรายได้ให้กับแรงงานนอกระบบ รวมถึงการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มแรงงานเพื่อเพิ่มศักยภาพในด้านต่างๆ ให้กับกลุ่มของตนเอง

จากผลการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานนอกระบบ ข้อมูลสังเคราะห์ธุรกิจของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ จากการสำรวจ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และข้อมูลจากการประชาพิจารณ์ ที่ปรึกษาจึงได้จัดทำแนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างความคุ้มครองและความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นที่ค้นพบจากการศึกษาประเด็นสำคัญๆ คือ ค่าตอบแทน สภาพการทำงาน สวัสดิการ และระบบเครือข่ายและการรวมกลุ่ม ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างความคุ้มครองและความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงทางรายได้ ยุทธศาสตร์ส่งเสริมสภาพการทำงานที่ถูกต้องลักษณะและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมหลักประกันและสวัสดิการ และยุทธศาสตร์ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและการรวมกลุ่ม เพื่อเป็นการขยายขอบเขตของการสร้างความมั่นคงและเสริมสร้างสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบจากยุทธศาสตร์เดิมในแผนแม่บทของกระทรวงแรงงาน (รายละเอียดยุทธศาสตร์ดังตารางที่ 5.5-1)

ตารางที่ 5.5-1 แนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการสร้างความมั่นคงในการทำงานของแรงงานนอกระบบ
โดยการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความมั่นคงทางรายได้

ยุทธศาสตร์ที่ 1	แนวทาง	วิธีการ	ตัวชี้วัด	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
การสร้างความมั่นคงทางรายได้	1. การเพิ่มรายได้	<ol style="list-style-type: none"> พัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับตัวแรงงาน ผลักดันให้แรงงานนอกระบบที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างหรือกึ่งลูกจ้างได้รับค่าตอบแทนอย่างน้อยที่สุดเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ 	<ol style="list-style-type: none"> จำนวนหลักสูตรการอบรม จำนวนแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ 	กระทรวงแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)	กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน
	2. การลดต้นทุนการผลิต	<ol style="list-style-type: none"> ควบคุมราคาสินค้าที่เป็นต้นทุนในการผลิตของแรงงาน จัดระเบียบสถานที่ทำงานของแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะกลุ่มที่ 	<ol style="list-style-type: none"> จำนวนวินรถ หรือแหล่งค้าขายที่มีการจัดระเบียบอย่างถูกต้อง 	กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ 1	แนวทาง	วิธีการ	ตัวชี้วัด	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	3. การสร้างความต่อเนื่อง ของรายได้	<p>เสี่ยงต่อการทำผิด กฎหมายเพื่อป้องกันการ เรียกเก็บค่าคุ้มครอง</p> <p>1. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ตลาดแรงงานและการจ้าง งานให้แพร่หลายมากขึ้น</p> <p>2. ส่งเสริมการสร้างช่องทาง การตลาดใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน กรณีของกลุ่มการผลิต สินค้าประเภทหัตถกรรม งานฝีมือและสินค้าเกษตร</p>	<p>1. จำนวนแรงงานที่สามารถ เข้าถึงแหล่งข้อมูล</p> <p>2. จำนวนช่องทาง การตลาดที่เปิดใหม่ได้</p>	กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์	กรมประชาสัมพันธ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมสภาพการทำงานที่ถูกสุขลักษณะและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2	แนวทาง	วิธีการ	ตัวชี้วัด	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
การส่งเสริมสภาพการทำงานที่ถูกสุขลักษณะและสุขภาพอนามัยในการทำงาน	1. เสริมสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสุขลักษณะในการทำงาน	1. ปรับทัศนคติของแรงงานนอกระบบให้ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องอาชีวอนามัย 2. ฝึกอบรมให้ความรู้ด้านอาชีวอนามัยกับแรงงานนอกระบบ	1. จำนวนแรงงานนอกระบบที่เข้ารับการฝึกอบรม	กระทรวงแรงงาน	กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน
	2. ขยายขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในเรื่องอาชีวอนามัยสำหรับแรงงานนอกระบบ	1. กำหนดให้งานด้านอาชีวอนามัยเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำของสถานื่อนามัยและโรงพยาบาลอำเภอ 2. กำหนดให้งานด้านอาชีวอนามัยสำหรับแรงงานนอกระบบเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. จำนวนสถานื่อนามัยและโรงพยาบาลอำเภอที่มีแผนงานด้านอาชีวอนามัยสำหรับแรงงานนอกระบบ 2. จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแผนงานด้านอาชีวอนามัยสำหรับแรงงานนอกระบบ	กระทรวงสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย องค์กรพัฒนาเอกชน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างเสริมการประกันสังคมและสวัสดิการ

ยุทธศาสตร์ที่ 3	แนวทาง	วิธีการ	ตัวชี้วัด	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
การสร้างเสริมการ ประกันสังคมและ สวัสดิการ	1. เสริมสร้างความรู้ความ เข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ เกี่ยวกับการ ประกันสังคมให้กับ แรงงานนอกระบบ	1. จัดประชุมและฝึกอบรม เพื่อปรับทัศนคติของ เจ้าหน้าที่รัฐต่อการ ประกันสังคมของ แรงงานนอกระบบ 2. จัดทำคู่มือการทำงาน ด้านประกันสังคม สำหรับแรงงานนอก ระบบ	1. จำนวนผู้เกี่ยวข้องที่เข้า รับการอบรม 2. ระดับความรู้ความเข้าใจ ที่เพิ่มขึ้น 3. มีคู่มือการทำงานด้าน ประกันสังคมของแรงงาน นอกระบบ	สำนักงานประกันสังคม	กระทรวงแรงงาน
	2. เสริมสร้างความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับการ ประกันสังคมให้กับ แรงงานนอกระบบ	1. อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับ การประกันสังคม 2. เผยแพร่ข่าวสาร เกี่ยวกับการ ประกันสังคม	1. จำนวนแรงงานนอก ระบบที่เข้ารับการอบรม 2. จำนวนแรงงานนอก ระบบที่รับรู้ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการ ประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	กระทรวงแรงงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน

ยุทธศาสตร์ที่ 3	แนวทาง	วิธีการ	ตัวชี้วัด	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	3. ขยายขอบเขตการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ	1. ศึกษาความเป็นไปได้ของกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ 2. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดชุดสิทธิประโยชน์ทดแทนที่เหมาะสม	1. รายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้ของกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ 2. รายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดชุดสิทธิประโยชน์ที่มีความเหมาะสม	สำนักงานประกันสังคม	กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง สถาบันการศึกษา/ สถาบันวิจัย
	4. ขยายขอบเขตการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐาน	1. สำรวจความต้องการสวัสดิการขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ 2. จัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานนอกระบบ	1. ผลการสำรวจความต้องการสวัสดิการขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบ 2. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐาน	กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงการคลัง
	5. ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ทันสมัยและ	1. ศึกษาและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน	1. มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่มีความเหมาะสม	กระทรวงแรงงาน	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 3	แนวทาง	วิธีการ	ตัวชี้วัด	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	<p>สอดคล้องกับเหตุการณ์</p> <p>6. ส่งเสริมให้ชุมชนจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือกันเอง</p>	<p>นอกระบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน</p> <p>2. จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายและการบังคับใช้จากกลุ่มแรงงาน</p> <p>1. อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของชุมชน</p> <p>2. จัดตั้งกองทุนสำหรับการจัดสวัสดิการของชุมชน</p>	<p>1. จำนวนชุมชนที่มีการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก</p>	<p>กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</p>	<p>กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา/ สถาบันวิจัย</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง</p>

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและการรวมกลุ่ม

ยุทธศาสตร์ที่ 4	แนวทาง	วิธีการ	ตัวชี้วัด	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
ส่งเสริมการสร้าง เครือข่ายและการ รวมกลุ่ม	1. เสริมสร้างความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับการ รวมกลุ่มให้กับแรงงาน นอกระบบ	1. ฝึกอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ ข้อดีของการรวมกลุ่ม 2. เผยแพร่ข่าวสาร เกี่ยวกับการเคลื่อนไหว ขององค์กรแรงงานและ กลุ่มแรงงานต่างๆ	1. จำนวนแรงงานนอก ระบบที่เข้ารับการ ฝึกอบรม 2. จำนวนแรงงานนอก ระบบที่สามารถเข้าถึง ข่าวสารข้อมูล	กระทรวงแรงงาน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน กรมประชาสัมพันธ์
	2. สร้างเครือข่ายระหว่าง แรงงานนอกระบบกลุ่ม ต่างๆ	1. จัดประชุมเชิง ปฏิบัติการให้กับ ตัวแทนแรงงานนอก ระบบกลุ่มต่างๆ 2. จัดตั้งหน่วยงานที่จะ เป็นตัวกลางในการ ประสานงาน	1. จำนวนเครือข่ายความ ร่วมมือแรงงานนอก ระบบที่เพิ่มขึ้น	กระทรวงแรงงาน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4	แนวทาง	วิธีการ	ตัวชี้วัด	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานสนับสนุน
	3. เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเครือข่าย	<ol style="list-style-type: none"> ฝึกอบรมให้ความรู้ในด้านต่างๆ ให้กับเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพ เช่น กฎหมาย การเจรจาต่อรอง การทำบัญชี จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพกลุ่มเครือข่าย 	<ol style="list-style-type: none"> จำนวนกลุ่มแรงงานนอกระบบที่เข้ารับการฝึกอบรม ระดับความรู้และศักยภาพของกลุ่มเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น 	กระทรวงแรงงาน	กระทรวงการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา/ สถาบันวิจัย