

แนวทางการคุ้มครองแรงงานเพื่อเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจ
ในระบบตามข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 204
การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015
Guidelines for labor protection for the transition from the informal
economy to the formal economy according to International Labor
Organization Recommendation No. 204, Transition from the Informal
Economy to the Formal Economy, 2015

เพ็ญจิต ตันติจรัสโรตม¹ และชนาธิป ชินะนาวิน²
Piangjit Tanticharatwarodom¹ and Chanathip Chinanawin²

รับบทความ (Received) : 2 กุมภาพันธ์ 2569

แก้ไขบทความ (Revised) : 27 เมษายน 2569

รับตีพิมพ์ (Accepted) : 6 พฤษภาคม 2569

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต, 83000

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ดร., ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการแผนกคดีแรงงานในศาลฎีกา กรุงเทพมหานคร, 10200

¹ Asst. Prof. Dr., Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phuket Rajabhat University, Phuket Province. 83000

² Asst. Prof. Dr., A judge of first instance assigned to the Office of the Assistant Judges of the Supreme Court, serving as an assistant secretary of the Labor Cases Division in the Supreme Court, Bangkok, 10200, Thailand.

* Corresponding author: E-mail address: piang_tanti@hotmail.com

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีลูกจ้างที่ทำงานภายใต้เศรษฐกิจนอกระบบจำนวนมาก ลูกจ้างดังกล่าวไม่ได้รับสิทธิทางกฎหมายแรงงาน ทำให้รัฐบาลไทยมีนโยบายในการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบเป็นเศรษฐกิจในระบบ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราข้อแนะนำปีที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ มีการเปลี่ยนผ่านจากแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นแรงงานในระบบ วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ (1) เพื่อศึกษาแนวความคิดในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ (2) เพื่อศึกษามาตรฐานการคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ (3) เพื่อพัฒนาแนวทางการคุ้มครองแรงงานเพื่อเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบที่เหมาะสมของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราข้อแนะนำปีที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 จึงทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายของประเทศไทยกับแนวทางของข้อแนะนำปีที่ 204 ซึ่งได้แนวทาง คือ (1) การจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีแรงงานในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ (2) การจัดตั้งศูนย์การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ (3) กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ รูปแบบสมัครใจ โดยรัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือผ่านการขึ้นทะเบียน ตั้งแต่ 1) การลดอัตราภาษี 2) เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำหรือไม่มีดอกเบี้ย 3) การลดเงินสมทบในระบบประกันสังคมหรือเงินทดแทน เป็นต้น (4) แนวทางการแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการในข้อแนะนำปีที่ 204 คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 88 โดยตัดเงื่อนไขผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยออกเพื่อให้ผู้มีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานเป็นแรงงานต่างด้าวได้ และตัดข้อความใน มาตรา 101 (2) ออกเพื่อให้กรรมการสหภาพแรงงานไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 16 ให้คุ้มครองการล่วงละเมิดและการคุกคามทุกรูปแบบ

คำสำคัญ: เศรษฐกิจนอกระบบ, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, ข้อแนะนำปีที่ 204

Abstract

Thailand has a large number of workers in the informal economy. These workers lack legal labor rights, leading the Thai government to pursue a policy of transitioning from the informal to the formal economy. The International Labour Organization (ILO) issued Recommendation No. 204 on the Transition from the Informal to the Formal Economy in 2015, to guide countries in this transition. Objectives of the Study: (1) To study the concept of transitioning from the informal to the formal economy. (2) To study international labor protection standards in the transition from the informal to the formal economy. (3) To develop appropriate labor protection guidelines for Thailand's transition from the informal to the formal economy.

Study Results: The International Labour Organization issued Recommendation No. 204 on the Transition of the Informal Economy to the Formal Economy in 2015. Therefore, a comparative analysis was conducted on Thailand's policies and the guidelines of Recommendation No. 204, which are as follows: (1) Establishment of a Tripartite Labour Committee on the Transition of the Informal Economy to the Formal Economy (2) Establishment of a Center for the Transition from the Informal Economy to the Formal Economy (3) The process of transitioning from the informal economy to the formal economy in a voluntary manner, in which the government should provide assistance through registration, starting from 1) tax rate reduction, 2) low-interest or interest-free loans, 3) reduction of social security contributions or compensation, etc. (4) The approach to enacting laws to be consistent with the principles in Recommendation No. 204 is to amend Section 88 of the Labour Relations Act B.E. 2518 by removing the condition that those eligible to establish a labour union must be of Thai nationality to allow those eligible to establish a labour union to be foreign workers, and to remove the text in Section 101 (2) so that the board of directors of a labour union does not have to be of Thai nationality by birth. and amend the Labor Protection Act B.E. 2541, Section 16 to protect against all forms of abuse and threats

Keywords: Informal economy, International Labor Organization, Recommendation No. 204

บทนำ

ความเป็นมา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจนอกระบบคิดเป็นสัดส่วนถึง 4% ของ GDP มากเป็นอันดับ 14 ของโลก จาก 158 ประเทศที่มีฐานข้อมูลของ World bank ซึ่งผลจากการมีเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ ส่งผลให้รัฐบาลขาดรายได้จากการจัดเก็บภาษี เนื่องจากมีผู้ที่อยู่ในฐานระบบภาษีน้อย จากประชากรทั้งหมด 66 ล้านคน มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพียง 10 ถึง 11 ล้านคน และมีผู้มีภาระภาษีต้องจ่ายประมาณ 4 ล้านคนเท่านั้น ทำให้ภาครัฐมีฐานรายได้ที่แคบ และไม่เพียงพอต่อการรองรับรายจ่ายสวัสดิการที่จะเพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่สังคมสูงวัย [1]

ผลกระทบของเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ในประเทศไทย ส่งผลให้แรงงานเกินกว่าครึ่งหนึ่งของตลาดแรงงานเป็นแรงงานนอกระบบ โดยในปี 2565 ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบอยู่ 20.2 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนมากถึง 51% ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด 39.6 ล้านคน [2] ซึ่งบางส่วนเป็นกลุ่มที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำ ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานหรือไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม (สำนักงานสถิติแห่งชาติให้นิยามคำว่า แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทาง สังคมจากการทำงาน)

ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบประสบปัญหาทางด้านแรงงานจำนวน 5.8 ล้านคน หรือร้อยละ 28.7 ของแรงงานนอกระบบ ทั้งหมด โดยปัญหาที่พบ มีดังนี้ [2]

1) ปัญหาจากการทำงาน พบว่าร้อยละ 49.0 เป็นเรื่องค่าตอบแทน รองลงมาเป็นงานที่ไม่ได้รับการจ้างงานต่อเนื่อง ร้อยละ 19.9 และงานหนัก ร้อยละ 12.5

2) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่แรงงานนอกระบบประสบมากที่สุด คือ การเจ็บป่วยจากการไม่ได้เปลี่ยนอิริยาบถในการทำงาน ร้อยละ 37.5 มีฝุ่น ละออง คิวีน กลิ่น ร้อยละ 31.1 และมีแสงสว่างไม่เพียงพอ ร้อยละ 11.3

3) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน พบว่า ร้อยละ 59.1 ประสบปัญหาจากสารเคมี รองลงมาคือ ปัญหาจากเครื่องจักร เครื่องมือ ที่เป็นอันตราย ร้อยละ 17.3 และประสบอันตรายต่อระบบทุระบบตา ร้อยละ 6.6

จากปัญหาแรงงานนอกระบบ ทำให้ฝ่ายบริหารมุ่งแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบให้เป็นแรงงานในระบบ โดยตามนโยบายของรัฐบาล ยุคนางสาวแพทองธาร ชินวัตร ได้ประกาศนโยบายแรงงานนอกระบบในนโยบายที่สี่ ที่มีใจความสำคัญว่า รัฐบาลจะสร้างรายได้ใหม่ของรัฐด้วยการนำเศรษฐกิจนอกระบบภาษี (Informal Economy) และเศรษฐกิจใต้ดิน (Underground Economy) เข้าสู่ระบบภาษี ที่คาดว่าจะมีมูลค่าสูงกว่าร้อยละ 50 ของ GDP เพื่อนำไปจัดสรรสวัสดิการด้านการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณสุขโรค รวมทั้งอุดหนุนค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานของประชาชน พร้อมทั้งจะปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน [3] ซึ่งสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2566 – 2570)

ของกระทรวงแรงงานที่ออกเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพและหลักประกันทางสังคมที่ดีขึ้น โดยมีทั้งสิ้น 6 แนวทาง คือ [4]

แนวทางที่ 1 การพัฒนาทักษะฝีมือและส่งเสริมการศึกษาให้สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงาน และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

แนวทางที่ 2 การสร้างโอกาสการมีงานทำที่ดีและมีความมั่นคงในการทำงาน

แนวทางที่ 3 ส่งเสริมความคุ้มครองและความปลอดภัยในการทำงาน

แนวทางที่ 4 สร้างหลักประกันทางสังคมและหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุม

แนวทางที่ 5 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

แนวทางที่ 6 ส่งเสริมความร่วมมือด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทุกระดับ

ในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้ตระหนักถึงการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และเห็นว่าทุกรัฐควรมีการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจนอกระบบเป็นเศรษฐกิจในระบบ เพื่อช่วยพัฒนาแรงงานนอกระบบให้เป็นแรงงานในระบบซึ่งจะทำให้แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราข้อแนะนำที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 (R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015) [5] ขึ้นเพื่อเป็นข้อแนะนำให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้เป็นนโยบายของตน

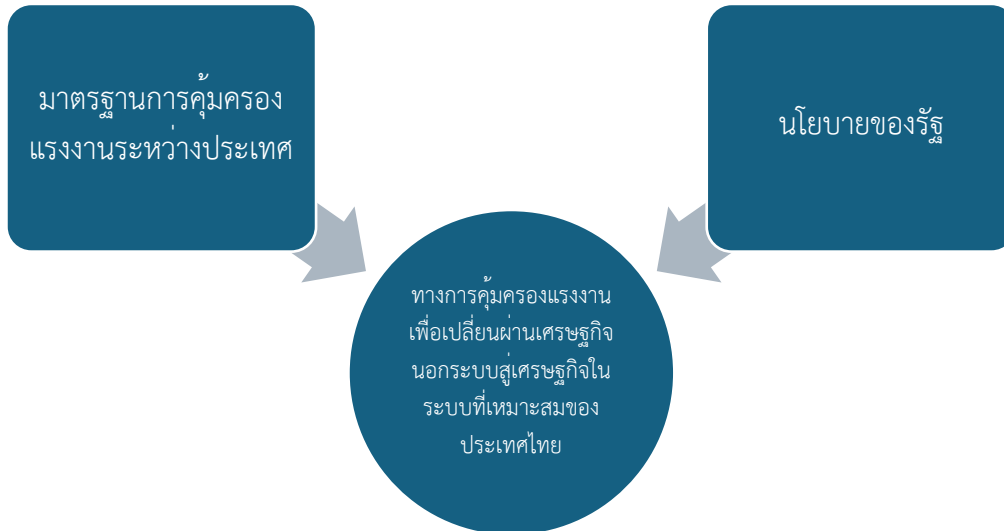
ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงควรพิจารณาข้อแนะนำที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 เพื่อนำไปเป็นแนวทางพัฒนาแรงงานนอกระบบ จึงเห็นสมควรศึกษามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศตามข้อแนะนำที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 เพื่อนำมาเป็นแนวทางการปรับปรุงแรงงานนอกระบบของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ
2. เพื่อศึกษามาตรฐานการคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ
3. เพื่อพัฒนาแนวทางการคุ้มครองแรงงานเพื่อเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบที่เหมาะสมของประเทศไทย

กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดในการศึกษามี ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวความคิดในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ
2. ทำให้ทราบมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ
3. ทำให้ได้แนวทางการคุ้มครองแรงงานเพื่อเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบที่เหมาะสมของประเทศไทย

วิธีการดำเนินงานวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (document research) โดยการรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายไทยและต่างประเทศ หนังสือ และบทความทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน
ขอบเขตของการวิจัยมุ่งศึกษาวิจัยกฎหมายแรงงานของประเทศไทยและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบ

แนวคิดเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบ มีดังนี้

1. เศรษฐกิจในระบบ

เศรษฐกิจในระบบ เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะ ดังนี้ (1) เศรษฐกิจในระบบ มีการบันทึกไว้ในระบบของรัฐ โดยมีการขึ้นทะเบียนกับรัฐในรูปแบบของการจดทะเบียนจัดตั้ง เช่น บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือการได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ (2) การดำเนินงานอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ (3) กิจกรรมต้องอยู่ในระบบภาษีของรัฐ (4) กิจกรรมอาจถูกตรวจสอบได้ตามกฎหมาย

2. เศรษฐกิจนอกระบบ

เศรษฐกิจนอกระบบ หรือ Informal economy, Parallel economy, Shadow economy, Underground economy, Black market ซึ่งคำว่า Informal Economy/Shadow economy เป็นคำนิยามขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) [6] และธนาคารโลก (World Bank) [7] ที่ระบุถึงเศรษฐกิจที่ไม่อยู่ในระบบของรัฐ หรืออยู่เบื้องหลังของระบบเศรษฐกิจการคลังของรัฐ ที่ไม่มีข้อมูลทางการ แต่เป็นเศรษฐกิจที่มีมูลค่าจริง

ปัญหาที่ตามมาจากเศรษฐกิจนอกระบบ คือ รัฐเก็บภาษีได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมกับธุรกิจที่อยู่ในระบบ การเอาเปรียบทางด้านแรงงานและการค้ามนุษย์ และในกรณีเป็นธุรกิจผิดกฎหมายก็อาจนำไปสู่ปัญหาการฟอกเงินและอาชญากรรมได้

ผลเสียของเศรษฐกิจนอกระบบ คือ การหลีกเลี่ยงภาษี การคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน เศรษฐกิจนอกระบบมีกระทำได้หลายรูปแบบ ดังนี้ 1 ธุรกิจผิดกฎหมาย 2 เศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ใช่ธุรกิจอาชญากรรม หมายถึง การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic activities) เกี่ยวกับการผลิต (Production) การบริโภค (Consumption) และการแจกจ่ายสินค้าและบริการ (Distribution goods and services) ตลอดจน การซื้อขายแลกเปลี่ยน (Exchange) ซึ่งไม่ผิดกฎหมาย แต่ไม่อยู่ในบัญชีรายได้ประชาชาติ เพราะมิได้เข้าสู่ระบบภาษีของรัฐ เช่น งานบ้านภายในครอบครัว เป็นการทำงานนอกระบบที่มีมูลค่า แต่ไม่ได้ค่าตอบแทนงาน (Care economy)

สำหรับประเทศไทย ซึ่งพัฒนาและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมจากระบบเกษตรกรรมมาเป็นระบบอุตสาหกรรม ส่งผลให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์รวมแห่งความเจริญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การบริหาร การเมือง การปกครอง และการศึกษา ตลอดจน การบริการ จึงเป็นแหล่งการจ้างงานจำนวนมาก ทำให้ประชากรส่วนหนึ่งต่างก็พากันอพยพเข้ามายังกรุงเทพมหานครเพื่อหางานทำ แต่ปรากฏว่า ประชากรกลุ่มดังกล่าวนี้ไม่สามารถที่จะหางานทำได้ ทั้งนี้เนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ทำให้ปริมาณของงานมีไม่เพียงพอต่อความต้องการเสนอขายแรงงานของประชากรในที่สุดจึงก่อให้เกิดภาวะการว่างงานขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ประชากรกลุ่มที่ว่างงานต้องเข้าสู่เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal sector)

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของประเทศไทย [8] มีดังนี้

1. นโยบายกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2566 – 2570) ซึ่งเป็นนโยบายของกระทรวงแรงงานในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้

1.1 นโยบายเร่งด่วน

กระตุ้นการจ้างงานตามความต้องการในระบบเศรษฐกิจใหม่ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีมาตรการการดำเนินงาน ดังนี้ กระตุ้น ส่งเสริม รักษาการจ้างงาน และการขยายตลาดแรงงาน ในต่างประเทศ รวมถึงบริการจัดหางานออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ สนับสนุนผู้ประกอบการให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อรักษาสภาพการจ้างงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน และกระตุ้นเศรษฐกิจ สนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่ สถานประกอบการ ผ่านธนาคารและ กองทุนต่าง ๆ เชื่อมโยงข้อมูลด้านแรงงาน รวมถึงทักษะแรงงาน ระหว่าง หน่วยงานภาครัฐและ ภาคเอกชน เพื่อให้รัฐบาลมีศูนย์กลางข้อมูลด้านทักษะแรงงานที่พร้อมนำไปประยุกต์ ใช้ฝึกอบรม และพัฒนา กำลังแรงงานให้ตรงกับความต้องการในตลาดได้อย่างแท้จริง

เร่งรัด ปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม ให้สอดคล้องกับบริบท สถานการณ์ ปัจจุบัน และรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เช่น 1) กรณีขอเลือกให้ผู้ประกันตนที่เกิด สิทธิรับเงิน บำนาญชราภาพ สามารถเลือกรับเงินบำนาญชราภาพแทนได้ 2) กรณีขอคืน ให้ผู้ประกันตน สามารถนำ เงินกรณีชราภาพของตนบางส่วนในกองทุนประกันสังคมมาใช้ก่อนเกษียณอายุ 3) กรณีขอกู้ให้ ผู้ประกันตนนำเงินกรณีชราภาพบางส่วน มาใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ธนาคารได้

1.2 นโยบายสำคัญ

1 พัฒนาทักษะแรงงานให้เป็นแรงงานคุณภาพ

2 ต่อยอดการประกอบอาชีพ ยกระดับรายได้ และเศรษฐกิจชุมชน รวมทั้งในพื้นที่ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

3 พัฒนา ปรับปรุง และส่งเสริมการคุ้มครองแรงงาน ระบบสวัสดิการและหลักประกัน ทางสังคม และยกระดับมาตรฐานความปลอดภัย อาชีวอนามัยในการทำงานให้สอดคล้องกับสถานะสังคม เศรษฐกิจ และรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป มีมาตรการการดำเนินงาน

4 บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ แรงงานกลุ่มเปราะบาง แรงงานสูงอายุและ คนพิการ ให้ได้รับสิทธิและความคุ้มครองอย่างยั่งยืน โดยผลักดันการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการ พัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครอง แรงงานนอกระบบ พ.ศ. ให้มีผลบังคับใช้

5 พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านแรงงานกระทรวงแรงงาน (Big Data) และบูรณาการ ข้อมูลภาครัฐเพื่อการบริหารวางยุทธศาสตร์ด้านแรงงานและหลักประกันทางสังคมอย่างเป็นระบบ

1.3 แนวทางดำเนินงานของแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

(พ.ศ. 2566 – 2570)

เพื่อให้แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2566 – 2570) นำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ จึงมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้ [9]

- (1) แนวทางที่ 1: การพัฒนาทักษะฝีมือและส่งเสริมการศึกษาให้สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงานและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
- (2) แนวทางที่ 2: การสร้างโอกาสการมีงานทำที่ดีและความมั่นคงในการทำงาน
- (3) แนวทางที่ 3: ส่งเสริมความคุ้มครองและความปลอดภัยในการทำงาน
- (4) แนวทางที่ 4: สร้างหลักประกันทางสังคมและหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุม
- (5) แนวทางที่ 5: พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (6) แนวทางที่ 6: ส่งเสริมความร่วมมือด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทุกระดับ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) [8] มีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาแรงงาน และเศรษฐกิจนอกระบบ ตามหมวดหมู่ที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม ซึ่งมีกลยุทธ์ ดังนี้

- (1) การยกระดับความคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนทุกช่วงวัย (1.1) ยกระดับความคุ้มครองทางสังคมเพื่อส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก ส่งเสริมการเข้าถึง และเร่งรัดพัฒนาคุณภาพสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) ทั่วประเทศให้ได้มาตรฐาน พร้อมทั้งเพิ่ม การเข้าถึงสถานรับเลี้ยงเด็ก 0-2 ปี ที่มีคุณภาพ (1.2) ยกระดับความคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันสำหรับวัยแรงงาน (1.3) ยกระดับความคุ้มครองทางสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ
- (2) การพัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ (2.1) บูรณาการระบบความคุ้มครองทางสังคม ลดความทับซ้อนระหว่างโครงการ/ มาตรการ เพิ่มความเพียงพอของสิทธิประโยชน์ และลดการตกหล่นของกลุ่มเปราะบาง (2.2) ปรับปรุงรูปแบบการจัดความคุ้มครองทางสังคม ให้ทุกกลุ่มคนได้รับสวัสดิการ ที่เหมาะสมบนฐานของความยั่งยืนทางการคลัง (2.3) จัดทำระบบการเยียวยาช่วยเหลือในภาวะวิกฤต กำหนดระดับ แนวทาง และช่องทางการจัดสรรการเยียวยาช่วยเหลือ

3. ปัญหาการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบของประเทศไทย

การที่ประเทศไทยมีเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ แม้ภาครัฐจะมีแนวทางการดำเนินการให้เศรษฐกิจนอกระบบเปลี่ยนผ่านเป็นเศรษฐกิจในระบบ เพื่อประโยชน์ทางด้านการคลัง ด้านภาษี และการคุ้มครองธุรกิจภาคเอกชน แต่แนวทางดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ การคลัง แต่แนวทางการเปลี่ยนแปลงแรงงานจากนอกระบบเป็นแรงงานในระบบนั้น กระทรวงแรงงานยังมีเพียงแผนปฏิบัติการที่มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบออกมา แต่เมื่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 จึงมีความจำเป็น

ที่ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะนำแนวทางตามข้อเสนอแนะดังกล่าวมาพัฒนาเป็นกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติของประเทศไทย

ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ผ่านการตราอนุสัญญาและข้อแนะนำตามความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศสมาชิกมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ [10] สำหรับประเทศไทยเป็นสมาชิกก่อตั้งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตั้งแต่ปี 1919

โดยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะประกอบไปด้วยอนุสัญญาและข้อแนะนำ โดยอนุสัญญานั้น หากประเทศสมาชิกรับอนุสัญญาจะต้องนำไปตราหรือปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและต้องรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ การให้สัตยาบันอนุสัญญาจะมีผลผูกพันเป็นเวลา 10 ปี จึงจะสามารถบอกเลิกได้ และต้องถูกติดตามตรวจสอบจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สำหรับข้อแนะนำจะเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกรับไปดำเนินการในการปรับปรุงกฎหมาย โดยไม่บังคับให้ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามให้ครบถ้วน ข้อแนะนำจะมีทั้งข้อแนะนำเสริมอนุสัญญา และข้อแนะนำเฉพาะเรื่อง โดยข้อแนะนำฉบับที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 มีลักษณะเป็นข้อแนะนำเฉพาะเรื่อง แต่เป็นข้อแนะนำที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่าเศรษฐกิจนอกระบบมีผลกระทบเชิงลบต่อการพัฒนาวิสาหกิจที่ยั่งยืน รายได้สาธารณะ เพราะคนส่วนใหญ่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนอกระบบไม่ใช่ด้วยความสมัครใจแต่เป็นผลจากการขาดโอกาสในระบบเศรษฐกิจในระบบและการขาดวิธีการหาเลี้ยงชีพอื่นๆ และการขาดการเจรจาทางสังคม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศตระหนักถึงความจำเป็นที่สมาชิกจะต้องใช้มาตรการเร่งด่วนและเหมาะสมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านของคนงานและหน่วยเศรษฐกิจจากเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่เศรษฐกิจในระบบ (formal economy) ขณะเดียวกันก็ต้องแน่ใจว่ามีการรักษาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่มีอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่าน และการตระหนักว่าองค์กรของนายจ้างและลูกจ้างมีบทบาทสำคัญและมีบทบาทอย่างมากในการอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่เศรษฐกิจในระบบ

ข้อแนะนำฉบับที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 (R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015) [11] มีเนื้อหาดังนี้

1. กฎหมายและนโยบายของรัฐ ตามข้อแนะนำมีการแนะนำให้รัฐมีนโยบายและออกกฎหมายโดยทบทวนกฎหมายให้สอดคล้องกับคนทำงานและหน่วยเศรษฐกิจทั้งหมด นโยบายการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่เศรษฐกิจในระบบต้องระบุในแผนการพัฒนาแห่งชาติตามข้อ 10 โดยต้องมีเนื้อหาสำคัญ ดังนี้

1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ในบริบทชาติ

ข้อ 8 ประเทศสมาชิกควรดำเนินการประเมินและวินิจฉัยปัจจัย ลักษณะ สาเหตุ และสถานการณ์ของความไม่เป็นทางการในบริบทระดับชาติอย่างเหมาะสม เพื่อแจ้งการออกแบบและการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย และมาตรการอื่น ๆ ที่มุ่งอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจในระบบ

1.2 การทบทวนกฎหมายให้สอดคล้องกับคนทำงานและหน่วยเศรษฐกิจทั้งหมด

ข้อ 9 ประเทศสมาชิกควรรับเอา ทบทวน และบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับแห่งชาติหรือมาตรการอื่น ๆ เพื่อให้แน่ใจว่ามีการครอบคลุมและคุ้มครองที่เหมาะสมแก่หมวดหมู่ของคนงานและหน่วยเศรษฐกิจทั้งหมด

1.3 นโยบายการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบไปสู่เศรษฐกิจในระบบต้องระบุในแผนการพัฒนาแห่งชาติ

ข้อ 10 ประเทศสมาชิกควรต้องแน่ใจว่ากรอบนโยบายบูรณาการเพื่ออำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจในระบบนั้นจะถูกรวมไว้ในกลยุทธ์หรือแผนการพัฒนาแห่งชาติ ตลอดจนกลยุทธ์และงบประมาณการบรรเทาความยากจน โดยคำนึงถึงบทบาทของรัฐบาลในแต่ละระดับในกรณีที่เหมาะสม

1.4 กรอบนโยบายที่ควรระบุ

ข้อ 11 กรอบนโยบายบูรณาการนี้ควรกล่าวถึง:

(1) การส่งเสริมยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดการความยากจน และการเติบโตอย่างครอบคลุม และการสร้างงานที่เหมาะสมในเศรษฐกิจในระบบ

(2) การจัดตั้งกรอบกฎหมายและกฎระเบียบที่เหมาะสม

(3) การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อธุรกิจและการลงทุน

(4) การเคารพและส่งเสริมและการตระหนักรู้ถึงหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน

(5) การจัดตั้งและการเป็นตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างเพื่อส่งเสริมการเจรจาร่วมกันทางสังคม

(6) การส่งเสริมความเท่าเทียมและการจัดการเลือกปฏิบัติและความรุนแรงทุกรูปแบบ รวมถึงความรุนแรงทางเพศ ในสถานที่ทำงาน

(7) การส่งเสริมการประกอบการ ธุรกิจขนาดจิ๋ว ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และรูปแบบธุรกิจอื่น ๆ และหน่วยเศรษฐกิจ เช่น สหกรณ์ และหน่วยเศรษฐกิจสังคมและความสามัคคีอื่น ๆ

(8) การเข้าถึงการศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิต และการพัฒนาทักษะ

(9) การเข้าถึงบริการทางการเงิน รวมถึงผ่านกรอบการกำกับดูแลที่ส่งเสริมภาคการเงินแบบครอบคลุม

(10) การเข้าถึงบริการทางธุรกิจ

(11) การเข้าถึงตลาด

(12) การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี

(13) การส่งเสริมนโยบายภาคส่วน

(14) การจัดตั้งเกณฑ์การคุ้มครองทางสังคม (หากไม่มี) และการขยายขอบเขตความคุ้มครองของหลักประกันสังคม

(15) การส่งเสริมยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง รวมทั้งการกำหนดการเข้าถึงการใช้พื้นที่สาธารณะอย่างถูกต้อง และการกำหนดการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติสาธารณะเพื่อการยังชีพอย่างถูกต้อง

(16) นโยบายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่มีประสิทธิผล

(17) การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(18) ความมั่นคงด้านรายได้ รวมถึงนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำที่ได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสม

(19) การเข้าถึงความยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และ

(20) กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ

1.5 การปกป้องสิทธิในทรัพย์สินและรายได้ของพนักงาน

ข้อ 13 ประเทศสมาชิกควรตระหนักถึงความสำคัญของการปกป้องโอกาสของแรงงานและหน่วยเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของรายได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจในระบบ โดยจัดเตรียมวิธีการให้คนทำงานหรือหน่วยเศรษฐกิจดังกล่าวได้รับการยอมรับในทรัพย์สินที่มีอยู่ของตน รวมทั้งจัดเตรียมวิธีการเพื่อให้สิทธิในทรัพย์สินและการเข้าถึงที่ดินเป็นทางการ

2. การจัดทำนโยบายการจ้างงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน ค.ศ. 1964 (ฉบับที่ 122) ตามข้อ 14

3. สิทธิและการคุ้มครองทางสังคม

ประเทศสมาชิกควรมีการคุ้มครองสิทธิของแรงงานนอกระบบ ดังนี้ ก. การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานนอกระบบตามข้อ 16 ข. การคุ้มครองความปลอดภัยและอาชีวอนามัยตามข้อ 17 ค. การคุ้มครองสิทธิในการประกันสังคม การคลอดบุตร ค่าจ้างขั้นต่ำตามข้อ 18 ง. การปรับระบบประกันสังคมให้เข้ากับแรงงานนอกระบบตามข้อ 20 จ. การสนับสนุนระบบการดูแลเด็กตามข้อ 21

4. นโยบายจูงใจ การปฏิบัติตามและการบังคับใช้ ก. การกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขการหลีกเลียงภาษี หลีกเลียงเงินสวัสดิการสังคม และหลีกเลียงกฎหมายแรงงาน (ข้อ 22) ข. การลดอุปสรรค และการมีธรรมาภิบาล (ข้อ 23) ค. นโยบายเกี่ยวกับหน่วยเศรษฐกิจจุลภาคและขนาดเล็ก (ข้อ 25) ง. การตรวจสอบ (ข้อ 26) จ. การตรวจแรงงาน (ข้อ 27) ฉ. การเตรียมข้อมูลทางด้านแรงงาน (ข้อ 28) ช. การร้องเรียน (ข้อ 29) ซ. มาตรการทางปกครองทางแพ่ง และทางอาญา (ข้อ 30)

5. สิทธิในการรวมตัว การเจรจาต่อรองร่วม และบทบาทขององค์กรนายจ้างและลูกจ้าง

6. การจัดทำข้อมูลสถิติ

7. การดำเนินการตามข้อแนะ โดยการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ (ข้อ 38) การทบทวนนโยบายและมาตรการ (ข้อ 39) การคำนึงถึงอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ข้อ 40) การห้ามตีความไม่เป็นคุณ (ข้อ 41) และการแก้ไขภาคผนวก (ข้อ 42)

8. ภาคผนวก

ภาคผนวกจะระบุเครื่องมือ (อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่เศรษฐกิจในระบบ

การวิเคราะห์กรอบนโยบายของประเทศไทยกับข้อแนะ

จากการเปรียบเทียบนโยบายประเทศไทย กับข้อแนะฉบับที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 พบว่า นโยบายของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับแนวทางตามข้อแนะฉบับที่ 204 ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของระบบไตรภาคี กรอบนโยบายของประเทศไทยให้ระบบไตรภาคีมีส่วนร่วมเฉพาะกรรมการไตรภาคีที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการกองทุนประกันสังคม แต่ไม่มีกรรมการไตรภาคีในส่วนพิจารณาช่วยเหลือการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ

จึงควรจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีในการร่วมกำหนดนโยบายกับภาครัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ

2. การทราบสิทธิตามกฎหมาย นั้น กระทรวงแรงงานมีแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2566 – 2570) แต่ยังไม่มีการอบรมจากภาครัฐที่ชัดเจน จึงควรมีการจัดอบรมกฎหมายแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบฟรี ในขณะที่เปลี่ยนผ่านเข้าสู่เศรษฐกิจในระบบ โดยใช้งบประมาณของรัฐ

3. สิทธิในการรวมตัว ลูกจ้างในเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทย เนื่องจากไม่เข้าสู่ระบบภาครัฐ ทำให้ถูกละเลยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ทั้งลูกจ้างแรงงานต่างด้าวแม้มีสิทธิเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ไม่มีสิทธิเป็นผู้ก่อการตั้งสหภาพแรงงานและไม่มีสิทธิเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน

จึงควรแจ้งสิทธิให้ลูกจ้างนอกระบบมีความตื่นตัวและทราบสิทธิทางด้านกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดการรวมตัวอันจะเป็นแนวทางคุ้มครองลูกจ้างนอกระบบจากการกลั่นแกล้งหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของนายจ้างอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ควรแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 เพื่อให้ผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงานและกรรมการสหภาพแรงงานไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย

4. การจัดการเลือกปฏิบัติและความรุนแรง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การคุ้มครองการเลือกปฏิบัติ และการคุ้มครองการห้ามล่วงละเมิดทางเพศตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 16 แต่ไม่มีการคุ้มครองการใช้ความรุนแรงและการห้ามล่วงละเมิด เช่นเดียวกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 การล่วงละเมิดและการคุกคาม ค.ศ. 2019 เนื่องจากการคุ้มครองการห้ามล่วงละเมิดทางเพศตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คุ้มครองเฉพาะกรณีนายจ้างล่วงละเมิดทางเพศต่อลูกจ้างโดยใช้อำนาจที่เหนือกว่า แต่อนุสัญญาฉบับที่ 190 มุ่งเน้นการคุ้มครองความรุนแรงและการห้ามล่วงละเมิดทุกรูปแบบ

จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 16 ให้คุ้มครองการล่วงละเมิดและการคุกคามทุกรูปแบบ

5. การเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีโครงการช่วยเหลือผู้ประกอบการเศรษฐกิจนอกระบบมานาน โดยมีความช่วยเหลือจากรัฐ ทางด้านการกู้ยืมเงินในโครงการดอกเบี้ยต่ำของกระทรวงการคลัง และการลดภาษีแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งสอดคล้องกับข้อแนะนำที่ 204 แต่ควรมีกรรมการไตรภาคีทางด้านแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการที่รัฐจะมีมาตรการในการช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ

6. หลักประกันทางสังคม ระบบประกันสังคมของประเทศไทย มีการคุ้มครองแรงงานต่างดาว แต่ในส่วนแรงงานนอกระบบนั้น เมื่อนายจ้างไม่เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจทำให้นายจ้างไม่ติดต่อแจ้งสิทธิและไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคม ทำให้ลูกจ้างแรงงานนอกระบบไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมเช่นกัน

จึงควรมีมาตรการสนับสนุนให้นายจ้างนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมให้มีขึ้นโดยมีมาตรการช่วยเหลือ เช่น การลดเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนในช่วงที่นายจ้างเศรษฐกิจนอกระบบเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจในระบบช่วง 2 ปีแรก เป็นต้น

7. การตรวจแรงงานและการตรวจความปลอดภัยอาชีวอนามัย ประเทศไทยมีระบบการตรวจแรงงานและการตรวจความปลอดภัยอาชีวอนามัยที่มีประสิทธิภาพ แต่ในส่วนของการตรวจแรงงานมีปัญหาทางด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ในปัจจุบันมุ่งเน้นที่การตรวจแรงงานและการตรวจความปลอดภัยอาชีวอนามัยแก่นายจ้างในระบบ

จึงควรเพิ่มพนักงานตรวจแรงงานหรืออาจแก้ไขกฎหมายให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานภาคเอกชน เพื่อให้การตรวจแรงงานครอบคลุมแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

8. ค่าจ้างและนโยบายภาครัฐ ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยครอบคลุมแรงงานนอกระบบ

ในส่วนการกำหนดนโยบายภาครัฐมีการแบ่งเป็นนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละกระทรวง จึงควรมีคณะกรรมการนโยบายกลาง และในส่วนแรงงานควรมีคณะกรรมการไตรภาคี

ในส่วนนโยบายของรัฐและกระทรวงแรงงานสอดคล้องกับข้อแนะนำที่ 204 แต่ควรเพิ่มนโยบายแก่ผู้ด้อยโอกาสในการทำงาน เช่น ผู้ว่างงานระยะยาว คนชรา แรงงานย้ายถิ่น

สรุปและขอเสนอแนะ

จากการศึกษามีบทสรุปและขอเสนอแนะ ดังนี้

1. สรุป

การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบเป็นนโยบายที่สำคัญของทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในปัญหานี้ โดยกำหนดนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากแม้สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะให้ความสำคัญ แต่ไม่มีคณะกรรมการกลางภาครัฐ ที่จะบูรณาการนโยบายในการช่วยเหลือและเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบในทุกกระทรวงเข้าด้วยกัน

ในส่วนทางด้านแรงงานจากระบบแม้กระทรวงแรงงานมีแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2566 – 2570) แต่แผนดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับข้อแนะนำที่ 204 การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ค.ศ. 2015 เนื่องจากไม่มีการปรึกษากับคณะกรรมการไตรภาคี และมีกฎหมายหลายฉบับที่ไม่สอดคล้องกับข้อแนะ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบของประเทศไทยเป็นไปตามข้อแนะนำที่ 204 ซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศไทยควรมีแนวทาง ดังนี้

2.1 การจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ

คณะกรรมการแรงงานในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ควรมีลักษณะเป็นกรรมการไตรภาคีโดยมีจำนวนเท่ากัน โดยมีที่มาดังนี้

(1) ภาครัฐ โดยประกอบด้วยผู้บริการกระทรวงแรงงาน และมีผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ เช่น ปลัดกระทรวงแรงงาน อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

(2) ภาคนายจ้าง ประกอบด้วยตัวแทนสมาคมนายจ้างที่ผ่านการเลือกกันเอง

(3) ภาคลูกจ้าง ประกอบด้วยตัวแทนสหภาพแรงงานที่ผ่านการเลือกกันเอง

ทั้งนี้ คณะกรรมการแรงงานในการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ ควรมีอำนาจหน้าที่ให้กำหนดนโยบาย เสนอร่างกฎหมายหรือเสนอร่างแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ รวมทั้งแต่งตั้งตัวแทนไปเข้าร่วมกรรมการภาครัฐอื่นหรือประชุมกับคณะรัฐมนตรี ในประเด็นทางด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ

2.2 การจัดตั้งศูนย์การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ

เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบเกิดขึ้นได้จริง ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบขึ้น โดยประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่รัฐหลายกระทรวงเพื่อให้การเปลี่ยนผ่านกระทำเพียงครั้งเดียวแต่ควรทั้งระบบ ตั้งแต่การเข้าสู่ระบบภาษี การเข้าสู่ระบบประกันสังคม การเข้าสู่ระบบรับการช่วยเหลือจากภาครัฐในช่วงการเปลี่ยนผ่าน เป็นต้น

2.3 กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ

กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจจากระบบสู่เศรษฐกิจในระบบในระยะเริ่มแรก ควรใช้ระบบสมัครใจ ดังนี้

- (1) ให้กิจการนอกระบบใดที่ประสงค์เข้าเป็นกิจการในระบบจะต้องแจ้งขอขึ้นทะเบียนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในศูนย์การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจนอกระบบสู่เศรษฐกิจในระบบ
- (2) กิจการนอกระบบนั้นจะต้องเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนธุรกิจพาณิชย์ ระบบภาษีระบบประกันสังคม ระบบเงินทดแทน เพื่อให้ภาครัฐทราบข้อมูลและติดตามได้
- (3) ในระยะเริ่มต้น ภาครัฐควรให้ความช่วยเหลือผ่านการขึ้นทะเบียน ตั้งแต่ (1) การลดอัตราภาษี (2) เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำหรือไม่มีดอกเบี้ย (3) การลดเงินสมทบในระบบประกันสังคมหรือเงินทดแทน เป็นต้น
- (4) จัดอบรมให้ความรู้แก่นายจ้าง และลูกจ้างที่เปลี่ยนเข้าสู่เศรษฐกิจในระบบ โดยงบประมาณภาครัฐ

2.4 แนวทางการแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการในข้อแนะนำที่ 204

- (1) การแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
ควรแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 88 โดยตัดเงื่อนไขผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยออกเพื่อให้ผู้มีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานเป็นแรงงานต่างด้าวได้ และมาตรา 101 โดยตัดข้อความใน มาตรา 101 (2) ออกเพื่อให้กรรมการสหภาพแรงงานไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) การแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
ควรแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 16 ให้คุ้มครองการล่วงละเมิดและการคุกคามทุกรูปแบบ โดยเพิ่มให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานภาคเอกชน เพื่อให้การตรวจแรงงานครอบคลุมแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น
ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานภาคเอกชนควรมีสถานะเป็นผู้ตรวจแรงงานตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน โดยเมื่อตรวจแรงงานแล้วให้รายงานผลการตรวจแรงงานแก่พนักงานตรวจแรงงานเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งตามกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

- [1] สมาคมธนาคารไทย. (2567). “ผยง ศรีวณิช” แนะนำ 3 แนวทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจนอกระบบ พลิกเศรษฐกิจไทยก้าวต่อไปอย่างยั่งยืน. สืบค้น 5 มิถุนายน 2568 จาก <https://www.tba.or.th/>
- [2] สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2565. สืบค้น 5 มิถุนายน 2568 จาก <https://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13>
- [3] ผู้จัดการออนไลน์. (2567). คำแถลงนโยบาย ของ คณะรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 12 กันยายน 2567. สืบค้น 5 มิถุนายน 2568 จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9670000084668>
- [4] กระทรวงแรงงาน. (2566). แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2566 – 2570). กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.

- [5] Ilo. (2024). *R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015*. Retrieved 5 June 2025, from https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3243110
- [6] OECD. (2025). *Informality and Globalisation IN SEARCH OF A NEW SOCIAL CONTRACT*. Retrieved 5 June 2025, from https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/04/informality-and-globalisation_d7548f2e/c945c24f-en.pdf
- [7] World Bank. (2025). *The Long Shadow of Informality*. Retrieved 5 June 2025, from <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/37511318c092e6fd4ca3c60f0af0bea30350012021/original/Informal-economy-full-report.pdf>
- [8] กระทรวงแรงงาน. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2566 – 2570)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน. หน้า 14-20.
- [9] กระทรวงแรงงาน. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการ แรงงานนอกระบบ (พ.ศ. 2566 – 2570)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน. หน้า 27-30.
- [10] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) [Online]*. สืบค้น 5 มิถุนายน 2568 จาก https://www.nesdc.go.th/download/Plan13/Doc/Plan13_Final.pdf
- [11] ILO. (2024). *Labour standards*. [Online]. Retrieved 5 July 2024, from <https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.html>