

การนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติ:  
กรณีศึกษา กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน\*

**Policy Implementation of Informal Labour Protection and Welfare:**

**A Case Study of Informal Labour Protection Division, Department of Labour Protection and Welfare**

สุทัตตา ฉัตรมงคล\*\*

Suthatta Chatmongkol

suthatta.chat@gmail.com

**บทคัดย่อ**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการ ปัญหา/อุปสรรค และแนวทางในการปรับปรุง การดำเนินงานของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธี วิจัยเอกสารและวิจัยสนามในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ผู้อำนวยการกลุ่มงานกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และข้าราชการกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ผลการศึกษาพบว่า มีกระบวนการเริ่มตั้งแต่การก่อตัวของนโยบาย หรือการกำหนดนโยบาย ต่อด้วยการกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย จากนั้นจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีการติดตามและประเมินผลนโยบาย ในส่วนของปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินงาน คือ 1) ปัญหาด้านมาตรฐานนโยบาย 2) ปัญหาด้านทรัพยากรนโยบาย 3) ปัญหาด้านการสื่อสารข้อมูล 4) ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย 5) ปัญหาด้านเงื่อนไข การการเมือง 6) ปัญหาด้านเงื่อนไขของสังคมและเศรษฐกิจ และ 7) ปัญหาด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน โดยมีแนวทางใน การปรับปรุงการดำเนินงาน คือ 1) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ 2) การเพิ่มจำนวนหลักสูตรการอบรม ให้ความรู้แก่พนักงานตรวจแรงงานให้การตรวจมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีการติดตามประเมินผลการทำงานของพนักงาน ตรวจแรงงาน 3) การจัดกิจกรรมกระชับความสัมพันธ์ภายในองค์กร ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติ 4) การบังคับใช้กฎหมาย ที่ควรออกกฎหมายหลักขึ้นมาบังคับใช้ ตามด้วยการออกกฎหมายรองที่จำเพาะเจาะจงแต่ละกลุ่มอาชีพ เพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมมากที่สุด และ 5) การบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงาน หรือองค์กรอื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

**คำสำคัญ:** การนำนโยบายไปปฏิบัติ; แรงงานนอกระบบ; กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน

**Keywords:** Policy Implementation; Informal Labour; Informal Labour Protection Division, Department of Labour Protection and Welfare

\* บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง การนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน

\*\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

## บทนำ

ด้วยสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานนอกระบบมากขึ้น จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566, หน้า iii) พบว่า จากจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 40.1 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบ 21.0 ล้านคน (ร้อยละ 52.3) และเป็นแรงงานในระบบ 19.1 ล้านคน (ร้อยละ 47.7) โดยแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 8,295 บาท/คน/เดือน ซึ่งน้อยกว่าแรงงานในระบบ 1.9 เท่า นอกจากนี้ ยังพบว่าจากแรงงานนอกระบบประสบปัญหาจากการทำงานจำนวน 3.9 ล้านคน ประสบปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน จำนวน 2.3 ล้านคน และประสบปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงานจำนวน 2.8 ล้านคน และจากรายงานผลการจัดทำดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบและสำรวจข้อมูลแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566 (กองเศรษฐกิจการแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2566, หน้า 53) พบว่าคุณภาพชีวิตในภาพรวมปี 2566 อยู่ที่ 52.08 คะแนน เพิ่มขึ้นจากปี 2565 ซึ่งอยู่ที่ 48.67 คะแนน โดยที่ดัชนีเพิ่มขึ้นในทุกด้าน เว้นแต่ด้านการทำงาน และด้านความพร้อมและศักยภาพที่ดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบลดลงเล็กน้อย และเมื่อเหตุการณ์การแพร่ระบาดของ COVID - 19 คลี่คลายลง การทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สุขภาพ สังคม และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ สามารถกลับมาดำเนินกิจกรรมได้ตามปกติ ประกอบกับมีการเปิดประเทศต้อนรับนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว โรงงานอุตสาหกรรม และสถานประกอบการต่าง ๆ กลับมาดำเนินการประกอบธุรกิจ การลงทุน อุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการผลิต การจ้างแรงงาน และการจับจ่ายใช้สอยได้เต็มรูปแบบมากขึ้น เป็นเหตุให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยและต่างประเทศฟื้นตัวมากขึ้นกว่าปีก่อนหน้าตามไปด้วย

จากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และบริบทข้างต้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาแรงงานนอกระบบให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้ที่มั่นคง จึงมีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานในระดับรัฐบาล ให้ภาคแรงงานเข้มแข็ง มีทักษะฝีมือ มีศักยภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ในส่วนของกระทรวงแรงงาน ได้กำหนดนโยบายในระดับกระทรวงปี 2567 มีนโยบายสำคัญที่เร่งผลักดันดำเนินการภายใต้แนวคิด “ทักษะดี มีงานทำ หลักประกันสังคมเด่น เน้นขับเคลื่อนเศรษฐกิจ” และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีนโยบายมุ่งเน้นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ตามวิสัยทัศน์ “แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานสากล” เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานสากล ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม ด้วยการมีส่วนร่วม อีกทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง รวมถึงการพัฒนาศักยภาพแรงงานและเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพบริหารจัดการ การให้บริการ และการพัฒนาองค์กร ด้วยเทคโนโลยีและสารสนเทศ (กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์, 2566, ออนไลน์)

โดย Dye (1978 อ้างถึงใน วิโรจน์ ก่อสกุล, 2566, หน้า 38) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจึงครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ในส่วนของการเลือกที่จะไม่กระทำนั้นก็ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะได้เช่นกัน และในส่วนของกรนำนโยบายไปปฏิบัติ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 7 อ้างถึงใน บุญเกียรติ การเวกพันธ์, 2566, หน้า 10) คือ ขั้นตอนที่สำคัญและมีความซับซ้อนเพราะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งต้องเผชิญกับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อีกทั้ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันและเป็นการดำเนินการเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยซึ่งเป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านนโยบายและแผนของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติ เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติ และนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

### กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการวิจัยนี้ เป็นการศึกษาการนำนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติ ขององค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อนำไปสู่การศึกษากระบวนการ ปัญหา/อุปสรรคของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ และแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงาน จากการทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ข้างต้น สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิด ในการศึกษา ดังนี้

### กรอบการวิเคราะห์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

#### การนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติ

ผู้วิจัยได้นำขั้นตอนของกระบวนการของนโยบาย ของวีณา พิงวิวัฒน์นิกุล (2566, หน้า 16) มาใช้เป็นแนวทางการศึกษา โดยกระบวนการแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นการก่อตัวของนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
2. ขั้นการกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (Policy Alternative หรือ Policy decision-making)
3. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
4. ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)



#### ปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติ

##### ขององค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ผู้วิจัยวิเคราะห์ปัญหา/อุปสรรคโดยใช้กรอบการวิเคราะห์ คือ ตัวแบบสหองค์การ (Intergovernmental Policy Implementation Model) ของ Van Meter และ Van Horn (1975 อ้างถึงใน วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล, หน้า 85) โดยมีปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1. มาตรฐานนโยบาย
2. ทรัพยากรนโยบาย
3. การสื่อข้อความ
4. การบังคับใช้กฎหมาย
5. คุณลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติงาน
6. เงื่อนไขทางการเมือง
7. เงื่อนไขของสังคมและเศรษฐกิจ
8. ทศนคติของผู้ปฏิบัติงาน



แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์  
ของนโยบายที่ตั้งไว้ขององค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีวิธีการวิจัยดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและเก็บรวบรวมข้อมูลจากบทความ หนังสือ เอกสารวิจัย รายงานการประชุม คู่มือการปฏิบัติงาน ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และเอกสารทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบาย ด้านการคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ

2. การลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

### ประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1. ประชากร (Population) ได้แก่ ข้าราชการกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
2. ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Purposive selection) เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยกำหนดลักษณะของประชากรที่ต้องการศึกษา จึงใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured interview) จะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ได้ใช้คำถามเดียวกัน และการสัมภาษณ์จะทำการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาได้กำหนดวันนัดหมายสัมภาษณ์ โดยได้แจ้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบก่อนล่วงหน้า และในการสัมภาษณ์ จะใช้การจดและบันทึกเสียง โดยจะขออนุญาตผู้ถูกสัมภาษณ์ก่อนการสนทนาทุกครั้ง

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นวิธีการศึกษาค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไป โดยการรวบรวมเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น ได้แก่

- 1.1. หนังสือทั่วไป ได้แก่ คู่มือ เอกสารประกอบการบรรยาย เอกสารทางวิชาการ วารสาร เป็นต้น
- 1.2. งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เป็นงานที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนั้น ๆ อย่างละเอียด
- 1.3. เอกสารของทางหน่วยงานราชการ เป็นเอกสารที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นเพื่อประกอบหรือเป็นหลัก

ในการปฏิบัติงาน เช่น นโยบาย กฎระเบียบ พระราชบัญญัติ คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศ คำสั่ง เป็นต้น

2. วิธีการสัมภาษณ์ โดยที่ผู้วิจัยเลือกวิธีการสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured interview) โดยทำการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล และในการสัมภาษณ์ จะใช้การจดและบันทึกเสียง โดยจะขออนุญาตผู้ถูกสัมภาษณ์ก่อนการสนทนาทุกครั้ง

### การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นแต่ละประเด็น
2. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม จากนั้นนำมาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

3. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็น แล้วนำมาเปรียบเทียบข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงลักษณะที่มีคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของข้อมูล ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

4. นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน เพื่อสรุปผลการวิจัย โดยใช้การนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบพรรณนา

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### ผลการวิจัย

1. การนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติขององค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

#### 1.1 ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย

จากสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานนอกระบบมากขึ้นถึง 21.0 ล้านคน รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาแรงงานนอกระบบให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้ที่มั่นคง จึงมีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานในระดับรัฐบาล ให้ภาคแรงงานเข้มแข็ง มีทักษะฝีมือ มีศักยภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ในส่วนของกระทรวงแรงงาน ได้กำหนดนโยบายในระดับกระทรวงปี 2567 มีนโยบายสำคัญที่เร่งผลักดันดำเนินการภายใต้แนวคิด “ทักษะดี มีงานทำ หลักประกันสังคมเด่น เน้นขับเคลื่อนเศรษฐกิจ” และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีนโยบายมุ่งเน้นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ตามวิสัยทัศน์ “แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานสากล” เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานสากล ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม ด้วยการมีส่วนร่วม อีกทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง รวมถึงการพัฒนาศักยภาพแรงงานและเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพบริหารจัดการ การให้บริการ และการพัฒนาองค์กร ด้วยเทคโนโลยีและสารสนเทศ (กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์, 2566, ออนไลน์)

#### 1.2 ขั้นตอนการกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย

องค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (2566, หน้า 2) ได้กำหนดทิศทาง แนวทาง มาตรการ และวิธีปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่สำคัญให้สอดคล้องกับนโยบายระดับต่าง ๆ ดังนี้ 1) สร้าง พัฒนา และเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาแรงงานนอกระบบได้อย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ 2) ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านแรงงานในปัจจุบันและอนาคต รวมถึงการจัดทำแนวทางหรือแนวปฏิบัติสำหรับแรงงานนอกระบบอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล 3) การตรวจแรงงานหรือบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน การใช้แรงงานบังคับในกลุ่มแรงงานนอกระบบ และ 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายแรงงานนอกระบบ เพื่อให้เกิดการสร้างและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพและมีรายได้ที่มั่นคง เกิดความร่วมมือในการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาแรงงานนอกระบบในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ได้กำหนดโครงการ/กิจกรรมสำคัญที่สอดคล้องกับบริบทข้างต้นอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านกระบวนการสังเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านทั้งด้านสถิติแรงงานนอกระบบ ด้านสภาพการทำงานและวิถีชีวิต ด้านสภาพปัญหาที่แรงงานนอกระบบได้รับ ด้านสวัสดิการสังคม เป็นต้น อันจะสามารถทำให้แผนปฏิบัติราชการสามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามระยะเวลาที่กำหนด

เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานระดับพื้นที่ใน 3 มิติ คือ 1) มิติด้านการคุ้มครอง 2) มิติด้านส่งเสริม 3) มิติด้านการพัฒนา ภายใต้กฎหมาย 4 ฉบับ ดังนี้ 1) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 2) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย) และ 4) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 (ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างงานตลอดปี) อีกทั้งได้แบ่งกลุ่มของแรงงานนอกระบบออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มอาชีพที่มีกฎหมายคุ้มครอง คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างงานตลอดทั้งปี และลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย โดยมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด 2) แรงงานกึ่งอิสระ (กลุ่มที่มีคู่สัญญา) เช่น ไรเดอร์ ช่างตัดผม ศิลปิน/นักดนตรี ดิวเตอร์อิสระ พี่เลี้ยงเด็ก/ดูแลคนป่วยหรือผู้พิการ เป็นต้น และ 3) แรงงานอิสระ (กลุ่มที่ไม่มีคู่สัญญา) เช่น แท็กซี่/รถจักรยานยนต์รับจ้าง วิสาหกิจชุมชน ขายสินค้า/อาหาร ยูทูบเบอร์ เป็นต้น โดยมีกลุ่มงานภายใน 4 กลุ่มงาน ได้แก่ 1) กลุ่มงานยุทธศาสตร์การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ 2) กลุ่มงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ 3) กลุ่มงานส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ และ 4) กลุ่มงานบริหารทั่วไป

### 1.3 ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบจะถูกถ่ายทอดสู่หน่วยปฏิบัติทั่วประเทศ เพื่อนำไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ (ส่วนกลาง) 2) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานคร 10 พื้นที่ และ 3) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 76 จังหวัด เพื่อคุ้มครองให้แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิตามกฎหมายและส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงสิทธิประโยชน์และบริการของรัฐ รวมถึงการพัฒนารูปแบบความคุ้มครองที่เหมาะสม สอดคล้องกับความจำเป็นกับความต้องการที่แตกต่างกันของแรงงานนอกระบบ โดยออกคู่มือการปฏิบัติงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบประจำปีงบประมาณนั้น ๆ และดำเนินการจัดประชุมชี้แจงการดำเนินงานตามภารกิจในทุกโครงการ/กิจกรรมแก่เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติทั่วประเทศ เพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติงานให้ตรงกัน จากนั้นหน่วยปฏิบัติจะดำเนินงานตามแผนงานและแผนเงินตามที่กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้ถ่ายทอดลงไป

### 1.4 ขั้นการประเมินผลนโยบาย

เมื่อหน่วยปฏิบัติจะต้องรายงานผลการดำเนินงานทุกเดือน ตามแบบการรายงานที่ได้แจ้งไว้ในคู่มือ และกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบจะมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล กำกับ ติดตาม ให้คำปรึกษา แนะนำ และนำผลการดำเนินงานมารวบรวม สรุป วิเคราะห์ รวมถึงวางแผนการดำเนินงาน และกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การดำเนินงานตอบโจทย์นโยบายและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ การดำเนินงานที่สำคัญหรือมีความท้าทายจะถูกกำหนดในรูปแบบตัวชี้วัด (KPI) ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับบุคคล เพื่อติดตามให้การดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย

## 2. ปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

### 2.1 ด้านมาตรฐานนโยบาย

การกำหนดนโยบายระดับรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปตามผู้บริหารประเทศแต่ละสมัย ส่งผลให้นโยบายเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง ต้องมีการศึกษา กำหนดทิศทางและวัตถุประสงค์ การดำเนินงานใหม่ รวมถึงการกำหนดนโยบายระยะยาวซึ่งระหว่างนั้นได้เกิดสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องพร้อมตั้งรับและปรับเปลี่ยนให้รองรับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมไปถึงการกำหนด

นโยบายอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในท้องที่ ส่งผลให้การกำหนดโครงการ/กิจกรรมในรูปแบบเดียวกันในหลายพื้นที่ อาจไม่เหมาะสม อีกทั้งการเขียนโครงการ/กิจกรรมเพื่อเสนอของบประมาณยังมีวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ไม่ชัดเจนพอที่จะทำให้ผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณเล็งเห็นถึงความสำคัญในการใช้งบประมาณมาดำเนินการ

## 2.2 ด้านทรัพยากรนโยบาย

### 2.2.1 ด้านงบประมาณ

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีอย่างจำกัด และมีกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการขอ งบประมาณไปจนถึงการจัดสรรงบประมาณมากมาย ซ้ำซ้อน ผู้ที่จัดงบประมาณไม่เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติงาน และความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้การดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณเป็นสิ่งท้าทาย ไม่สามารถ สร้างสรรค์หรือนำเสนอโครงการ/กิจกรรมได้หลากหลายเพื่อสนองตอบความต้องการทางอาชีพที่หลากหลายของกลุ่มแรงงาน นอกระบบได้ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีรายได้แบบ Active Income ซึ่งหากมาเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมที่ภาครัฐดำเนินการ จะต้องเสียเวลาและขาดรายได้ และภาครัฐไม่มีสิ่งชดเชยการขาดรายได้จากการทำงานนั้น ในขณะที่ได้ประโยชน์จากการที่แรงงาน นอกระบบเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรม แม้แรงงานนอกระบบจะได้รับความรู้และประโยชน์จากการเข้าร่วม แต่ไม่สามารถวัดผล ได้เป็นรูปธรรมอย่างแน่ชัดได้ว่า ภายหลังจากเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมนั้น สิ่งที่แรงงานนอกระบบได้รับสามารถนำไปต่อยอด หรือทำให้ประสบความสำเร็จได้มากนักน้อยเพียงใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบท ปัจจัยเงื่อนไขของแต่ละบุคคล อีกทั้ง การจะติดตาม ประเมินผลจากแรงงานนอกระบบคนเดิมนั้นเป็นไปได้ยาก

### 2.2.2 ด้านบุคลากร

ปัญหาหลักคือบุคลากรไม่เพียงพอที่จะตอบสนองการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร เช่น เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติหนึ่งคน จะต้องรับผิดชอบงานหลายภารกิจของกรม ทั้งด้านคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ ความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น สัดส่วนทรัพยากรต่อกลุ่มเป้าหมายจึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างหนึ่ง เพราะไม่สามารถดำเนินงานให้ครอบคลุมจำนวนแรงงานนอกระบบให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ทั้งหมดด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีความหลากหลายทางอาชีพ มีความต้องการที่แตกต่างกัน ทั้งด้านอาชีพ ที่หลากหลาย รายได้ที่ไม่ได้แน่นอน ดังนั้นการบริหารจัดการการดำเนินงานเพื่อให้ครอบคลุมทุกภารกิจและตัวชี้วัดจึงมีความท้าทาย ทั้งนี้ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรในหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการตรวจแรงงานเป็นสิ่งสำคัญที่ควรมีหลักสูตรที่ตอบโจทย์ การพัฒนาได้อย่างตรงจุด อีกทั้ง มีปัญหาการโยกย้ายบ่อยครั้งของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่อง

## 2.3 การสื่อข้อความ

เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในวัตถุประสงค์การดำเนินงานบ่อยครั้ง ส่งผลให้ ปฏิบัติงานไม่ตรงตามแผนหรือเป้าหมาย แม้ว่าจะมีการประชุมชี้แจงการดำเนินงานและคู่มือการปฏิบัติงานให้ทุกปี แต่เนื่องด้วย ภารกิจของกรมมีมากเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติจึงไม่สามารถให้ความสำคัญกับงานทุกด้านได้ทั้งหมด ประกอบกับมีการโยกย้ายงาน อยู่เสมอ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ใหม่จะต้องเรียนรู้งานใหม่ซึ่งในบางครั้งก็ไม่ได้รับการถ่ายทอดงานต่อ

## 2.4 ด้านการบังคับใช้กฎหมาย

ในปัจจุบันเงื่อนไขของสังคมและเศรษฐกิจส่งผลให้พบปัญหาในด้านสภาพการทำงานของแรงงาน นอกระบบ ที่มีการปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไขสภาวะการณ์หรือสังคมโลกและเกิดเป็นอาชีพใหม่ ซึ่งถือว่ามีเปลี่ยนแปลงไป อย่างรวดเร็ว ปัญหาของข้อกฎหมายในปัจจุบัน คือ ไม่สามารถนำกฎหมายที่มีอยู่ไปปรับใช้ได้กับความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ทัน ไม่สามารถสนองตอบความต้องการที่หลากหลายของแรงงานนอกระบบซึ่งประกอบไปด้วยหลายกลุ่มอาชีพ ส่งผลให้มีแรงงาน นอกระบบจำนวนมากยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึง จึงต้องมีการพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

## 2.5 คุณลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติงาน

กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2559 ดังนี้ 1) พัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานและกำหนดแนวทาง มาตรการ และวิธีปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ 2) ควบคุมดูแลผู้จ้างงานและผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านและควบคุมดูแลแรงงานนอกระบบอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) ศึกษาและวิเคราะห์สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และพัฒนามาตรฐานแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง และ 4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

## 2.6 เงื่อนไขทางการเมือง

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลย่อมมีการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ส่งผลให้โครงการ/กิจกรรมขาดความต่อเนื่อง รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้รับการแก้ไข และปัจจุบันกระแสของอาชีพแรงงานนอกระบบกำลังเป็นที่กล่าวถึง จึงทำให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองเกิดขึ้น เช่น เกิดข้อเรียกร้องและการประท้วงจากรีเดอร์ ถึงความไม่เป็นธรรมในการคำนวณค่าจ้างต่อรอบ เป็นต้น รัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงใช้ช่องทางนี้ในการมีนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ออกมากระตุ้นกระแสและเรียกคะแนนนิยมจากกลุ่มแรงงานนอกระบบ

## 2.7 เงื่อนไขของสังคมและเศรษฐกิจ

ด้วยสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานนอกระบบมากขึ้น จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566, หน้า 24 - 26) พบว่าจากผู้มีงานทำทั้งสิ้น 40.1 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบ 21.0 ล้านคน (ร้อยละ 52.3) โดยจากแรงงานนอกระบบทั้งหมดเป็นผู้ประสบปัญหาอย่างน้อย 1 เรื่อง จำนวน 5.7 ล้านคน (ร้อยละ 27.3) วิถีชีวิตและสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบมีการปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไขสภาวะการณ์หรือสังคมโลกและเกิดเป็นอาชีพใหม่ ซึ่งถือว่าการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความยากจนต่าง ๆ ส่งผลให้แรงงานนอกระบบประสบปัญหามากขึ้นทั้งในด้านการทำงาน สุขอนามัย สภาพแวดล้อม การออม สวัสดิการสังคม เป็นต้น จึงเป็นสาเหตุให้แรงงานนอกระบบมีเรื่องร้องทุกข์และต้องการได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น จึงเป็นเรื่องท้าทายในการกำหนดโครงการ/กิจกรรมให้ตอบสนองกลุ่มเป้าหมายได้

## 2.8 ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน

ทัศนคติส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัตินั้น อาจมองว่าภารกิจด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบยังไม่ใช่ภารกิจเร่งด่วนสำคัญ มีมุมมองในพื้นฐานการทำงานแบบเดิม คือเห็นว่างานด้านแรงงานในระบบมีความสำคัญกว่า เนื่องจากมีกฎหมายคุ้มครองชัดเจนกว่า ดังนั้น การสื่อสารภายในองค์กร จึงเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบต้องหาแนวทางให้หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยปฏิบัติมีความเข้าใจตรงกัน และตระหนักถึงความสำคัญเท่า ๆ กัน

**3. แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้ของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน**

### 3.1 ฐานข้อมูล

ปัจจุบันแรงงานนอกระบบถือเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ หลายหน่วยงานมีภารกิจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบและมีการเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบแตกต่างกันไปตามภารกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีฐานข้อมูลใดที่สามารถ



ตอบโจทย์การดำเนินงานขององค์กรขององค์กร เพราะเป็นกลุ่มที่มีกฎหมายเฉพาะ และยังไม่ได้มีข้อมูลแยกส่วนไว้ ดังนั้นฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบจึงเป็นสิ่งที่ควรมี เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น โดยอาจมาจากการสำรวจ ฐานข้อมูลหรือการเปิดให้ขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ เพื่อจัดเก็บข้อมูลให้ได้จำนวนแรงงานนอกระบบที่ถูกต้อง แม่นยำ และนำมาสังเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่เหมาะสม

### 3.2 การสื่อสารภายในองค์กร

การสื่อสารภายในองค์กรเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น หน่วยงานส่วนกลางซึ่งเป็นผู้รับนโยบายและ กำหนดโครงการ/กิจกรรมมีความจำเป็นที่จะต้องถ่ายทอดการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ไปยังหน่วยปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ ผ่านการถ่ายทอดเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจอย่างเข้มข้น ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยนอกจากมีการประชุมชี้แจงทุกต้นปีงบประมาณแล้ว อาจมีการเพิ่มโครงการ/กิจกรรมสานสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและหน่วยปฏิบัติ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้การดำเนินโครงการ/กิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.3 การพัฒนาบุคลากร

ส่วนสำคัญของการพัฒนาบุคลากรคือการพัฒนาพนักงานตรวจแรงงาน เนื่องจากพนักงานตรวจแรงงาน เป็นกำลังสำคัญในการเข้าถึงแรงงานนอกระบบในพื้นที่ เป็นด่านหน้าในการตรวจแรงงานตามกฎหมาย เพื่อเป็นการบังคับใช้กฎหมาย และตรวจสอบสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน เพื่อให้มีการปฏิบัติสอดคล้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อป้องกัน ปัญหาการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น การเพิ่มจำนวนหลักสูตรการอบรมให้ความรู้แก่พนักงานตรวจแรงงานนั้น เป็นอีกหนึ่ง สิ่งสำคัญที่จะส่งผลให้การคุ้มครองนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะหากเจ้าหน้าที่มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายและ ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมากเท่าใด จะยิ่งช่วยให้เห็นภาพและเข้าใจบริบทการทำงานมากเท่านั้น รวมไปถึง การแลกเปลี่ยนความเห็น ปัญหา ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานซึ่งกันและกัน โดยอาจเพิ่มจำนวนหลักสูตรการอบรม ให้เข้มข้นยิ่งขึ้น ทั้งการเพิ่มเนื้อหา จำนวนวันอบรม และการทดสอบให้มีความท้าทาย รวมไปถึงภายหลังจบการอบรม ต้องมีการติดตามประเมินผลการทำงานของเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมด้วย

### 3.4 การบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันมีแรงงานนอกระบบจำนวนมากยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึง ดังนั้น ควรมี การปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายอย่างรวดเร็วและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอาชีพที่ยังไม่มี กฎหมายคุ้มครอง โดยมองภาพรวมของบริบทและออกกฎหมายหลักขึ้นมามากขึ้น ตามด้วยการออกกฎหมายรองที่จำเพาะ เจาะจงแต่ละกลุ่มอาชีพ เพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมมากที่สุด

### 3.5 การบูรณาการการทำงาน

การดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น เครือข่ายชมรมแรงงานนอกระบบ เครือข่ายภาคประชาสังคม มูลนิธิ NGOs มาบูรณาการการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน เพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือ และเห็นประโยชน์ร่วมกัน รวมไปถึงกระชับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และ ประชาชนให้ดียิ่งขึ้น อันจะมีส่วนช่วยให้การดำเนินงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ทั้งด้านการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนา มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมไปถึงอาจมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ให้ข้อเสนอแนะร่วมกัน เป็นการร่วมกันเปิดรับมุมมองใหม่ ๆ และเห็นโอกาสได้มากขึ้น

## อภิปรายผล

### 1. การนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติขององค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

องค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบมีวิธีการนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติ สอดคล้องกับขั้นตอนของกระบวนการของนโยบาย 4 ขั้นตอน (วิธนา พิงวิวัฒน์นิกุล, 2566 หน้า 16) ดังนี้

#### 1.1 ขั้นการก่อตัวของนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย

ด้วยสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานนอกระบบมากขึ้น จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566, หน้า 24 - 26) พบว่า จากจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 40.1 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบ 21.0 ล้านคน (ร้อยละ 52.3) และได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 8,295 บาท/คน/เดือน นอกจากนี้ ยังพบว่าแรงงานนอกระบบทั้งหมดเป็นผู้ประสบปัญหาอย่างน้อย 1 เรื่อง จำนวน 5.7 ล้านคน (ร้อยละ 27.3) โดยมีผู้ที่ประสบปัญหาจากการทำงานจำนวน 3.9 ล้านคน ประสบปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงานจำนวน 2.3 ล้านคน และประสบปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงานจำนวน 2.8 ล้านคน

จากข้อมูลสถิติข้างต้นมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาศาสนาการณณ์แรงงานนอกระบบ: สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ และแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ 3 ปี (พ.ศ. 2565 - 2567) (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565, ออนไลน์) พบว่า แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มเผชิญข้อจำกัดด้านการเข้าถึงทรัพยากรในการดำรงชีวิตที่เป็นอุปสรรคพื้นฐานต่อความเป็นอยู่ แรงงานส่วนใหญ่ได้รับรายได้ต่ำ ไม่แน่นอน ไม่สอดคล้องกับค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าครองชีพทักษะและประสิทธิภาพการทำงาน ตลอดจนมีอำนาจการต่อรองที่ต่ำ ในด้านสุขภาพแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในพื้นที่เสี่ยงและไม่เหมาะสมต่อการทำงาน รวมถึงมีความเสี่ยงจากการใช้เครื่องมือ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์การทำงานที่เป็นอันตราย ตลอดจนมีการใช้แรงงาน ท่าทางการทำงาน ความเครียด พฤติกรรมการบริโภค และพฤติกรรมสุขภาพที่ไม่เหมาะสม

#### 1.2 ขั้นการกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย

องค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้กำหนดทิศทาง แนวทาง มาตรการ และวิธีปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ดังนี้ 1) สร้าง พัฒนา และเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ 2) ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ 3) การตรวจแรงงานหรือบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน การใช้แรงงานบังคับในกลุ่มแรงงานนอกระบบ และ 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายแรงงานนอกระบบ ซึ่งสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566 – 2570 (กระทรวงแรงงาน, 2565, หน้า 3) ในแนวทางที่ 2 การสร้างโอกาสและการมีงานทำที่ดีและมีความมั่นคงในการทำงาน แนวทางที่ 3 ส่งเสริมความคุ้มครองและความปลอดภัยในการทำงาน แนวทางที่ 5 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และแนวทางที่ 6 ส่งเสริมความร่วมมือด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบทุกระดับ

ทั้งนี้ องค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบได้แบ่งกลุ่มของแรงงานนอกระบบออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มอาชีพที่มีกฎหมายคุ้มครอง คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างงานตลอดทั้งปี และลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย โดยมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด 2) แรงงานกึ่งอิสระ (กลุ่มที่มีคู่สัญญา) และ 3) แรงงานอิสระ (กลุ่มที่ไม่มีคู่สัญญา) เมื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญ การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (องค์กรคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561, หน้า 6-2) พบว่า ได้แบ่งแรงงานนอกระบบออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) แรงงานนอกระบบที่มีผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง ซึ่งรวมถึงกลุ่มที่มีกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้วและกลุ่มที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง และ 2) แรงงานนอกระบบที่ไม่มีผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง หรืออีกนัยหนึ่งคืออาชีพอิสระหรือผู้ว่าจ้างตนเอง

### 1.3 ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบมีโครงการ/กิจกรรมที่ถ่ายทอดสู่หน่วยปฏิบัติทั่วประเทศในเชิงรุก เช่น กิจกรรมตรวจแรงงานนอกระบบ เพื่อกำกับ ดูแลแรงงานนอกระบบในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และความปลอดภัยในการทำงาน กิจกรรมการตรวจแรงงานนอกระบบเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน เพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบกลุ่มลูกจ้างในงานเกษตรกรรมและลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และประชาสัมพันธ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แก่กลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มที่มีความเสี่ยงในการบังคับใช้แรงงานหรือบริการและการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน โดยมีพนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้ลงพื้นที่ สอดคล้องกับผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้ จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ (กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561, หน้า 2-49) พบว่า แนวคิดการคุ้มครองแรงงานของอาเซียนผ่านทางอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ทุกประเทศจะมีช่องทางการรับคำร้องทุกข์และมีระบบพนักงานตรวจแรงงาน และสอดคล้องในแนวทางการบริหารจัดการที่ว่า กระทรวงแรงงานต้องมีนโยบายเชิงรุกในการดำเนินการสอดส่องดูแลแรงงานนอกระบบให้ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ว่าจ้างให้ความรู้และความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่แรงงานนอกระบบ รวมถึงพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของแรงงานนอกระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 1.4 ขั้นการประเมินผลนโยบาย

กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบมีการรวบรวมข้อมูล กำกับ ติดตาม ให้คำปรึกษา แนะนำ และรายงานผลการดำเนินงานไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เป็นรายเดือน รายไตรมาส และรายปี และรวบรวมข้อมูลเพื่อสรุป วิเคราะห์ รวมถึงวางแผนการดำเนินงาน และกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรม เพื่อให้การดำเนินงานตอบโจทย์นโยบายและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ การดำเนินงานที่สำคัญหรือมีความท้าทายจะถูกกำหนดในรูปแบบตัวชี้วัด (KPI) ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับบุคคล เพื่อติดตามให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย สอดคล้องกับผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้ จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ (กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561 หน้า 5-9) ที่ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบจะมีการติดตามผลการดำเนินงานคุ้มครองและพัฒนาแรงงานนอกระบบ เป็นประจำทุกเดือน โดยประสานงาน ติดตามผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานแก้ไขปัญหา ส่งเสริม คุ้มครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อประสานให้มีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคให้หมดไป

## 2. ปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบไปปฏิบัติของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่ามีความสอดคล้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบสหองค์การ (Intergovernmental Policy Implementation Model) ของ Van Meter และ Van Horn (1975 อ้างถึงใน วิธนา พิงวิวัฒน์กุล, 2566 หน้า 85) ดังนี้

### 2.1 ด้านทรัพยากรนโยบาย

กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบประสบปัญหางบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีอย่างจำกัด และบุคลากรไม่เพียงพอที่จะตอบสนองการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้ง มีปัญหาการโยกย้ายบ่อยครั้งของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่อง สอดคล้องกับอุปสรรคของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ของ วรเดช จันทรศร (2540 อ้างถึงใน บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2566 หน้า 27) ที่อธิบายว่า ปัญหาทางด้านสมรรถนะเป็นปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจโยงถึงปัจจัยที่ต้องคำนึง ได้แก่ บุคลากร เงินทุน รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

## 2.2 การสื่อข้อความ

เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในวัตถุประสงค์การดำเนินงานบ่อยครั้ง ส่งผลให้ปฏิบัติงานไม่ตรงตามแผนหรือเป้าหมาย และปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและหน่วยปฏิบัติจึงค่อนข้างน้อย สอดคล้องกับอุปสรรคของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ของ วรเดช จันทรศร (2540 อ้างถึงใน บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2566, หน้า 29) ที่อธิบายว่า ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร จะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ จึงจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ เป็นต้น

## 2.3 ด้านการบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันไม่สามารถนำกฎหมายที่มีอยู่ไปปรับใช้ได้กับความเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขสภาวการณ์หรือสังคมโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และไม่สามารถสนองตอบความต้องการที่หลากหลายของแรงงานนอกระบบ ซึ่งประกอบไปด้วยหลายกลุ่มอาชีพ สอดคล้องกับผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561 หน้า 5-2) ที่อธิบายว่า เนื่องจากธรรมชาติของแรงงานนอกระบบมีความยืดหยุ่นสูง ทำให้การออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องทำด้วยความระมัดระวังส่งผลให้การจัดวางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ได้ไม่ดีเท่าที่ควร

## 2.4 เงื่อนไขทางการเมือง

นโยบายย่อมมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ส่งผลให้โครงการ/กิจกรรมขาดความต่อเนื่อง รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้รับการแก้ไข หากรัฐบาลหรือกลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายไม่ให้ความสำคัญ สอดคล้องกับอุปสรรคของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ของ วรเดช จันทรศร (2540 อ้างถึงใน บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2566 หน้า 29) ที่อธิบายว่า ปัญหาทางด้านความสนับสนุนเป็นปัญหาที่อาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงได้ ถ้าองค์การหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ตลอดจนสื่อมวลชน ไม่ให้การสนับสนุนทั้งในแง่การเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ

## 2.5 ทักษะคดีของผู้ปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติอาจยังไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานด้านการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ มีมุมมองในพื้นฐานการทำงานที่เห็นว่างานด้านแรงงานในระบบมีความสำคัญกว่า สอดคล้องกับ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552 อ้างถึงใน เดช อุณหะจิรังรักษ์, 2566, หน้า 35) ที่อธิบายว่า หากทัศนคติ ความผูกพัน ความขัดแย้งระหว่างค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

**3. แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้ของกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน**

### 3.1 ฐานข้อมูล

หลายหน่วยงานมีภารกิจเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบและมีการเก็บข้อมูลแรงงานนอกระบบแตกต่างกันไปตามภารกิจและมีความเป็นเอกเทศ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างเก็บข้อมูลเพื่อใช้ตามภารกิจของตนเอง จึงไม่สามารถบูรณาการฐานข้อมูลร่วมกันได้ จึงควรมีฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบกลาง เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ โดยอาจมีการสำรวจฐานข้อมูลหรือการเปิดให้ขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ สอดคล้องกับผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กองคุ้มครอง

แรงงานนอกระบบ, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561 หน้า 5-3) ที่อธิบายว่า การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบของแต่ละหน่วยงานมีความเป็นเอกเทศไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการประสานองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับกลุ่มแรงงานนอกระบบในพื้นที่ ยังขาดข้อมูลทะเบียนแรงงานนอกระบบ จึงทำให้การกำหนดนโยบายไม่ครอบคลุมการดูแลและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

### 3.2 การสื่อสารภายในองค์กร

กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบและหน่วยปฏิบัติ มักมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติราชการบ่อยครั้ง ดังนั้น นอกจากมีการประชุมชี้แจงทุกต้นปีงบประมาณแล้ว อาจมีการเพิ่มโครงการ/กิจกรรมสานสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและหน่วยปฏิบัติ เพื่อกระชับความสัมพันธ์และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินโครงการ/กิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552 อ้างถึงใน เดช อุณหะจิริงรักษ์, 2566, หน้า 35) ที่อธิบายว่า ความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายอย่างใกล้ชิด และการสื่อสารแบบเปิด มีโอกาสให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากกว่า

### 3.3 การบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันมีแรงงานนอกระบบจำนวนมากยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึง ดังนั้น ควรมีการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายอย่างรวดเร็วและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอาชีพที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง โดยมองภาพรวมของบริบทและออกกฎหมายหลักขึ้นมาบังคับใช้ ตามด้วยการออกกฎหมายรองที่จำเพาะเจาะจงแต่ละกลุ่มอาชีพ เพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมมากที่สุด ซึ่ง สอดคล้องกับผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ (กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561 หน้า 6) ที่เห็นว่าแรงงานอิสระกลุ่มที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีแนวทางการดำเนินการโดยการปรับปรุงกฎหมาย/ออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครอง/เพิ่มความคุ้มครองแรงงานนอกระบบเฉพาะกลุ่มเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในด้านการจ่ายค่าจ้างและได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการตามความเหมาะสมของการจ้างในแต่ละรูปแบบ โดยกฎหมายที่ออกให้ครอบคลุมด้านสภาพการจ้าง การทำสัญญาจ้าง การจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย การฝึกอบรมและพัฒนาแรงงาน และการรายงานการจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ในการออกกฎหมายดังกล่าวอาจพิจารณาออกเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกระบบและให้สามารถออกกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานนอกระบบแต่ละประเภทให้แตกต่างกันได้ตามลักษณะของแรงงานนอกระบบ

### 3.4 การบูรณาการการทำงาน

การดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น เครือข่ายชมรมแรงงานนอกระบบ เครือข่ายภาคประชาสังคม มูลนิธิ NGOs มาบูรณาการการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน เพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือและเห็นประโยชน์ร่วมกัน รวมไปถึงกระชับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนให้ดียิ่งขึ้น รวมไปถึงอาจมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ให้ข้อเสนอแนะร่วมกัน เป็นการร่วมกันเปิดรับมุมมองใหม่ ๆ และเห็นโอกาสได้มากขึ้น สอดคล้องกับผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ (กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2561 หน้า 5-3) ที่เห็นว่า การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบควรมุ่งเน้นการผนวกการทำงานร่วมกัน สร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน รวมไปถึงให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย/กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

### 1. การพัฒนาบุคลากร

ควรมีการเพิ่มหลักสูตรการพัฒนาประสิทธิภาพพนักงานตรวจแรงงาน เพราะหากเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายและได้เรียนรู้จากประสบการณ์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมากเท่าใด จะยิ่งช่วยให้เห็นภาพและเข้าใจบริบทการทำงานมากขึ้น โดยอาจเพิ่มจำนวนหลักสูตรการอบรมให้เข้มข้นยิ่งขึ้น ทั้งการเพิ่มเนื้อหา จำนวนวันอบรม และการทดสอบให้มีความท้าทาย รวมไปถึงภายหลังจบการอบรม ต้องมีการติดตามประเมินผลการทำงานของเจ้าหน้าที่เพิ่มเติม

### 2. การสื่อข้อความภายในองค์กร

ควรเพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารภายในองค์กรระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติ ด้วยการจัดกิจกรรมกระชับความสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการอบรม การประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการสื่อสารภายในองค์กร เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความรู้สึกใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้การติดต่อประสานงานมีความราบรื่นมากขึ้น

### 3. การบังคับใช้กฎหมาย

ควรมีการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายอย่างรวดเร็วและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มอาชีพที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง โดยมองภาพรวมของบริบทและออกกฎหมายหลักขึ้นมาบังคับใช้ ตามด้วยการออกกฎหมายรองที่จำเพาะเจาะจงแต่ละกลุ่มอาชีพ เพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมมากที่สุด

### 4. ด้านเทคโนโลยี

ควรพัฒนาแอปพลิเคชันหรือระบบการลงทะเบียนข้อมูลแรงงานนอกระบบ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบ และให้แรงงานนอกระบบได้รับทราบถึงสิทธิตามกฎหมายและบริการของรัฐ เพื่อเป็นช่องทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติจำนวนแรงงานนอกระบบ ให้สามารถทราบถึงจำนวนที่ถูกต้อง ทราบกลุ่มอาชีพ ทราบปัญหา และใช้เป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์ รวมไปถึงกำหนดโครงการ/กิจกรรมอันจะเกิดแก่แรงงานนอกระบบได้ต่อไป

## ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากการวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะพื้นที่กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในพื้นที่ส่วนกลาง เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร เท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างชัดเจน ครบถ้วน และรอบด้านยิ่งขึ้นในเชิงพื้นที่ อาจเพิ่มพื้นที่การศึกษาวิจัยในระดับหน่วยปฏิบัติเพิ่มเติม

2. การวิจัยนี้ศึกษาการนำนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติในภาพรวมของแผนปฏิบัติการกองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในการวิจัยครั้งถัดไปอาจศึกษาการดำเนินงานเฉพาะเจาะจงในแต่ละโครงการ/กิจกรรม เพื่อให้ได้รายละเอียดเชิงลึกมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงแรงงาน. (2565). *แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566 – 2570*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2561). *โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- กองคุ้มครองแรงงานนอกระบบ. (2566). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์. (2566). “พัฒนา” มอบนโยบาย ย้ำชัด!! มุ่งแรงงานทักษะดี มีงานทำ ประกันสังคมเด่น ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ. ค้นเมื่อ 6 ธันวาคม 2566, จาก <https://www.mol.go.th/news/>
- กองเศรษฐกิจการแรงงาน, กระทรวงแรงงาน. (2566). *รายงานผลการจัดทำดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ และสำรวจข้อมูลแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566*. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2567, จาก <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2023/10-2566.pdf>
- เดช อุณหะจิริงรักษ์. (2566). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 7403 สัมมนานโยบายและการจัดการสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
- บุญเกียรติ การเวกพันธุ์. (2566). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 7402 การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
- วิโรจน์ ก่อสกุล. (2566). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6102 ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
- วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล. (2566). *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6401 การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2565). *สถานการณ์แรงงานนอกระบบ: สถานะองค์ความรู้ ความเสี่ยง และแนวปฏิบัติ และแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ 3 ปี (พ.ศ. 2565 - 2567)*. ค้นเมื่อ 4 ธันวาคม 2566, จาก <http://www.cusri.chula.ac.th/wp-content/uploads/2022/12AA.pdf>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.