

แรงงานนอกระบบ...เสาหลักเศรษฐกิจไทย

สมภูมิ แสงกุล*

บทนำ

นับจากแนวคิด "Dual Economy" ในปี ค.ศ.1950 (พ.ศ. 2493) ของ W. Arthur Lewis นักเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆประกอบด้วย 2 ภาคส่วน กล่าวคือ ภาคส่วนแรกเป็นเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional sector) ที่เป็นการเลี้ยงชีพตนเองเพื่อความอยู่รอด มีความล้าหลังและมีแรงงานส่วนเกินจำนวนมาก ดังเช่นภาคเกษตรกรรม ผู้ผลิตและค้าขายย่อยขนาดเล็ก เป็นต้น กับภาคส่วนที่ทันสมัย (Modern sector) ดังเช่น เศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมที่ให้ผลตอบแทนดีกว่า จะเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่ทันสมัยมากขึ้น จนในที่สุดภาคเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมก็จะไม่ปรากฏให้เห็นอีกต่อไป ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในขณะนั้น และทำให้เจ้าของแนวคิดได้รับรางวัลโนเบล สาขาเศรษฐศาสตร์ (Gary S. Fields, 2007) จนกระทั่งในอีก 20 กว่าปีต่อมาในปี ค.ศ.1972 (พ.ศ. 2515) ภาคเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็น "ภาคนอกระบบ (Informal sector)" ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ได้รับการยอมรับ (Unrecognized) ไม่ได้รับการบันทึก (Unrecorded) ไม่ได้รับการดูแล (Unprotected) และการดำเนินงานอยู่นอกกฎระเบียบ (Unregulated) ของภาครัฐ ก็ได้ถูกกล่าวถึงอีกครั้งอย่างกว้างขวางนับแต่นั้นมา สืบเนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labor Organization) ได้ทำการศึกษาเศรษฐกิจของประเทศเคนยา ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา

ในทวีปแอฟริกา งานศึกษาที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า ขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นภาคนอกระบบนั้นไม่ได้ลดลงตามแนวคิดข้างต้น แต่กลับมีการขยายตัว

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

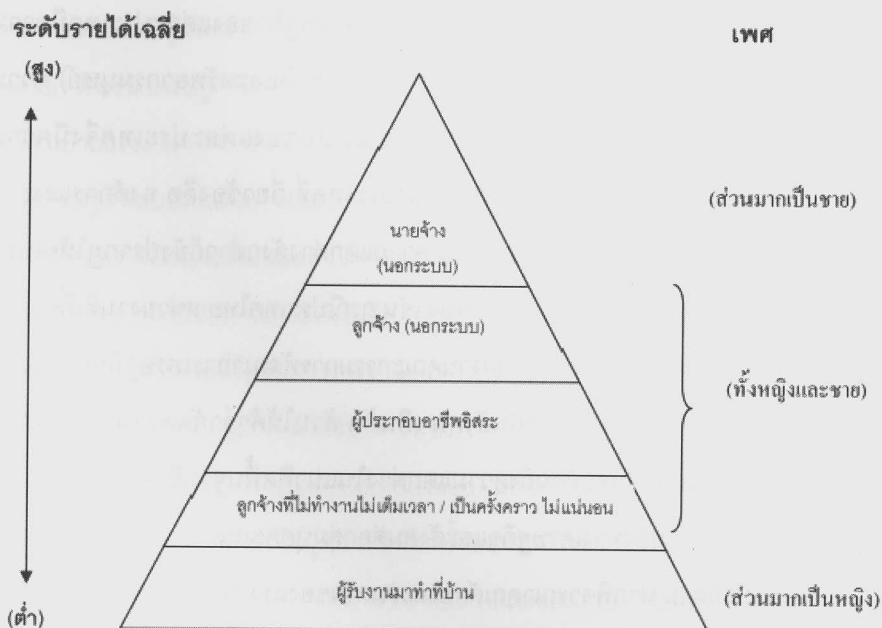
เพิ่มมากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป และมีความครอบคลุมอาชีพที่หลากหลายมากขึ้น กล่าวคือนอกจากจะมีผู้ประกอบการอาชีพอิสระในลักษณะของการจ้างงานด้วยตนเอง (Self-employment) ภายในภาคนอกระบบแล้ว แรงงานส่วนหนึ่งยังมีการทำงานในฐานะที่เป็นลูกจ้างด้วย นอกจากนี้ ผลของกระแสโลกาภิวัตน์ยังทำให้รูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคนอกระบบในระยะหลังมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมากขึ้น มิใช่เป็นเพียงแคเพื่อการดำรงชีพเช่นในอดีต ขณะเดียวกัน กิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคนอกระบบก็ยังคงมีความเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจในระบบ (Formal economy) มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ภาคนอกระบบจึงได้รับการขยายขอบเขตเรียกเป็น “เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal economy)” แทน ซึ่งแสดงถึงนัยของการคงอยู่อย่างถาวร (permanently) และมีความสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในปัจจุบัน (Becker, 2004)

สืบเนื่องจากรูปแบบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันตามบริบทของทรัพยากร (ทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์) ความครอบคลุมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคนอกระบบของแต่ละประเทศจึงมีความหลากหลายแตกต่างกันไป แม้ว่าองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องคือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศจะให้นิยามเอาไว้แล้วก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวก็ยังคงปรากฏให้เห็นทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศเอง เช่น กรณีประเทศไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น ล้วนให้คำจำกัดความแรงงานภาคนอกระบบที่ไม่เหมือนกัน อันสะท้อนถึงความแตกต่างในแนวคิดพื้นฐานซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงการดำเนินนโยบายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาคูณลักษณะร่วมกันของแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบแต่ละประเทศจากรายงานต่างๆ แล้ว จะพบว่า แรงงานเหล่านี้ล้วนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยอยู่นอกขอบเขตความสนใจจากภาครัฐ ทั้งในแง่ของกฎระเบียบและความช่วยเหลือด้านหลักประกันต่างๆ ในทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการรักษาพยาบาลและการให้ความคุ้มครองการทำงานตามกฎหมายแรงงาน เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการประกอบอาชีพและคุณภาพชีวิตโดยรวม นอกจากนี้ ลักษณะกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรืออาชีพส่วนใหญ่มีรูปแบบเป็นกิจการขนาดเล็ก (Small enterprises) สามารถก่อตั้งหรือ

ยกเล็กกิจการได้ง่าย มีการใช้เงินลงทุนไม่มาก มีเงื่อนไขการทำธุรกิจที่ไม่ซับซ้อนนัก (Low entry requirements) มีการใช้แรงงานเข้มข้นในกระบวนการผลิต (Labor-intensive production) และใช้เทคโนโลยีในระดับต่ำ จึงทำให้มีการแข่งขันสูง กำไรต่ำและเกิดความไม่มั่นคงทางรายได้ และเมื่อพิจารณาภายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเอง ยังพบว่าแรงงานแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างในเรื่องของรายได้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นผลสืบเนื่องความแตกต่างทางด้านเพศ กล่าวคือ แรงงานชายในภาคเศรษฐกิจนอกระบบโดยเฉลี่ยมักมีรายได้มากกว่าแรงงานหญิง ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรูปแบบการเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือลักษณะของงานที่ทำงานที่มีความแตกต่างกัน (Chen 2007) ดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1: ลักษณะงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ



ที่มา: Gender segmentation of the informal economy: the framework.” In Martha Alter Chen, Jonne Vonek and Marilyn Carr. **Mainstreaming informal employment and gender in poverty** reputation : a handbook for policy-makers and other stakeholders, 39 Ottawa, Canada : International Development Research Center, 2004.

ในด้านสถิติข้อมูลนั้น เนื่องจากเศรษฐกิจนอกระบบอยู่ภายนอกขอบเขตความสนใจของภาครัฐ ข้อมูลขนาดเศรษฐกิจนอกระบบและจำนวนแรงงานจึงไม่ได้รับการบันทึกในระบบจดทะเบียนของหน่วยงานหลักของประเทศ การเก็บรวบรวมข้อมูลเศรษฐกิจนอกระบบที่ผ่านมาส่วนใหญ่จึงอาศัยวิธีการประมาณค่าขึ้นจากค่าสถิติตัวเลขที่มีอยู่ (Residual technique) ทำให้ยากต่อการนำข้อมูลไปวิเคราะห์วิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานกลุ่มนี้ ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยตรงเพิ่งเริ่มดำเนินการได้ไม่นานมานี้ ประเทศไทยโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติได้เริ่มทำการสำรวจแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ.2548 ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันคิดเป็นระยะเวลาเพียง 4 ปีเท่านั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ได้ศึกษาสถานการณ์เศรษฐกิจนอกระบบโดยรวมของประเทศไว้ในปี พ.ศ.2544 พบว่า ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศมีขนาดใหญ่และสำคัญไม่น้อยไปกว่ากิจกรรมของภาคเศรษฐกิจในระบบ โดยกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ (ไม่รวมสิ่งที่ผิดกฎหมาย) มีมูลค่าถึงประมาณ 2.33 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เฉพาะ โดยกิจกรรมเศรษฐกิจในภาคนอกระบบนี้ บางส่วนได้มีการบันทึกนับรวมไว้ใน GDP แล้ว คิดเป็นประมาณร้อยละ 33.3 ของ GDP และยังไม่มีการบันทึกครอบคลุมไว้อีกประมาณร้อยละ 12 ในส่วนของผู้ที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบเองก็มีจำนวนถึง 23.5 ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ 73.3 ของผู้มีงานทำทั้งหมดในประเทศ (34.67 ล้านคน) โดยแรงงานเหล่านี้ทำงานอยู่ในภาคเกษตร ร้อยละ 42.1 และนอกภาคเกษตรร้อยละ 31.2 และในปี พ.ศ. 2545 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบ

กล่าวคือ ภาครัฐได้มีการขยายความครอบคลุมระบบประกันสังคมจากเดิมที่ให้การคุ้มครองแก่แรงงานในสถานประกอบการที่มีแรงงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มาเป็นการคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการที่มีแรงงานตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่งน่าจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อแรงงานกลุ่มนี้ได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น แต่เมื่อพิจารณาขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในปี พ.ศ.2545 แล้วกลับพบว่าลดลงเพียงเล็กน้อย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 43.8 ของ GDP ในด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจก็ยังคงมีมูลค่าในระดับเดิมคือประมาณ 2.38 ล้านล้านบาท ในขณะที่สัดส่วนของผู้มีงานทำที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบก็ลดลงเล็กน้อยเช่นกัน

เหลือร้อยละ 71.9 โดยผู้มีงานทำในภาคเกษตรยังคงมีสัดส่วนเท่าเดิมคือร้อยละ 42.2 ขณะที่สัดส่วนผู้มีงานทำนอกภาคเกษตรลดลงเหลือร้อยละ 29.7 ของผู้มีงานทำทั้งสิ้น (สศช., 2547) เช่นนี้ จึงสะท้อนให้เห็นว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังคงขาดความเข้าใจ และเข้าถึงระบบสวัสดิการของภาครัฐที่แม้จะมีการขยายความครอบคลุมขึ้นแล้วก็ตาม

จากข้อมูลขนาดของเศรษฐกิจและปริมาณของแรงงานนอกระบบที่ผ่านมาแม้จะยังขาดความพอเพียงและต่อเนื่องสำหรับการวิเคราะห์ทางสถิติ แต่อย่างน้อยได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความสำคัญของภาคเศรษฐกิจนอกระบบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งแม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดขึ้นมากกว่า 4 ทศวรรษนับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504 มาแล้วก็ตาม ขนาดของกิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบมิได้เลือนหายไปจากเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่อย่างใด ในทางตรงข้ามกลับมีความสำคัญและมีบทบาทเป็นเสาหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศตลอดมา

กระนั้นก็ตาม หากมองชีวิตของแรงงานนอกระบบเหล่านั้น กลับดูเหมือนว่าจะยังคงใช้ชีวิตที่เต็มไปด้วยความเสี่ยงทั้งในแง่สวัสดิการทางสังคมและความมั่นคงทางรายได้ รวมถึงการขาดความชัดเจนในกฎระเบียบสำหรับการประกอบอาชีพจากหน่วยงานภาครัฐ บทความนี้จึงได้ทำการสำรวจในบริบทที่จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิด คำจำกัดความ ข้อมูลสถิติแรงงานนอกระบบ รวมถึงสถานการณ์และความสัมพันธ์ของแรงงานนอกระบบกับเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ความเสี่ยงในอนาคตจากผลของกระแสโลกาภิวัตน์ และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ตลอดจนแนวคิดและยุทธศาสตร์ขั้นพื้นฐานในการดำเนินนโยบายภาครัฐต่อแรงงานกลุ่มนี้ เพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีคุณภาพทัดเทียมกับแรงงานในภาคทางการ

กรอบแนวคิดเศรษฐกิจนอกระบบ

ในเบื้องต้นของการศึกษาแรงงานนอกระบบ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงฐานความคิดที่ช่วยให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มหลัก (Becker 2004, 10) กล่าวคือ

กลุ่ม Dualist: เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดว่า ภาคเศรษฐกิจนอกระบบเป็นเพียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราว ในช่วงที่เศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนผ่านจากภาคเศรษฐกิจที่ล่าช้าไปเป็นภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ ยังเห็นว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบมีการแยกออกจากกัน และกิจกรรมในส่วนภาคนอกระบบจะค่อยๆหายไปจากระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากแรงจูงใจของผลตอบแทนที่สูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบซึ่งมีความทันสมัย

กลุ่ม Structuralist: เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดเห็นขัดแย้งกับกลุ่ม Dualist โดยเห็นว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของการพัฒนาเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยม (capitalism) และจะคงดำเนินอยู่ต่อไปอย่างถาวร อันเป็นผลจากการที่ภาคการผลิตต้องมีการปรับลดต้นทุนเพื่อรักษาสถานะความได้เปรียบในการแข่งขันเอาไว้ ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือ การส่งมอบงานในกระบวนการผลิตให้ภาคนอกระบบเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อหวังที่จะลดต้นทุนต่างๆที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจในระบบ เช่น ค่าจ้างแรงงานที่นับวันจะปรับตัวสูงขึ้น รวมถึงสวัสดิการต่างๆที่จะต้องจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น เช่นนี้ เศรษฐกิจนอกระบบจึงเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนเศรษฐกิจในระบบและมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก

กลุ่ม Legalist: สำหรับแนวคิดของกลุ่มนี้ได้เน้นไปที่กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ โดยเห็นว่า การดำเนินกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการตอบสนองอย่างมีเหตุผลของผู้ประกอบการอาชีพอิสระขนาดเล็กมาก (Micro-entrepreneur) ต่อกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีลักษณะไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ต้นทุนการดำเนินงานสูงและเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน

นอกจากแนวคิดที่สำคัญข้างต้นแล้ว ผลของกระแสของโลกาภิวัตน์และวิธีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันที่ประเทศต่างๆมีการรวมตัวกันอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังเช่นกรณีของประเทศไทยที่ได้เข้าร่วมในการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคอาเซียนในกรอบข้อตกลงความร่วมมือที่เรียกว่า ASEAN Free Trade Area หรือที่นิยมเรียกกันสั้นๆว่า AFTA นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศที่เป็นสมาชิกภายในกลุ่ม และเกิดการปรับตัวของหน่วยเศรษฐกิจภายในประเทศตามมา เนื่องจากข้อตกลงในการรวมกลุ่ม ย่อมเป็นไปเพื่อลดอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการค้าการ

ลงทุน อันจะทำให้เกิดการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันภายในกลุ่มเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น และแน่นอนผลที่เกิดขึ้นในระยะยาวย่อมรวมไปถึงการลดอุปสรรคในการ เคลื่อนย้ายทรัพยากรมนุษย์หรือการย้ายถิ่นในระหว่างประเทศสมาชิกด้วย ด้วยเหตุนี้ การยอมรับถึงแนวคิดความมีอยู่และการเชื่อมโยงภาคเศรษฐกิจในระบบกับนอกระบบ ข้างต้น จึงมิใช่เพียงแค่การจำกัดขอบเขตมุมมองอยู่ที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังต้องรวมไปถึงการพิจารณาอิทธิพลหรือผลกระทบที่จะได้รับ จากภายนอกประเทศภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันด้วย

ลักษณะข้างต้นสอดคล้องกับแนวคิดของ Indermit Gill, Homi Kharas และคณะ ที่ได้เสนอกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ในการประชุม ประจำปีของธนาคารโลก (World Bank) ในปี พ.ศ. 2548 โดยยกตัวอย่างในกรณีของการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค นี้กว่าครึ่งเกิดจากการค้าระหว่างกันภายในภูมิภาค ซึ่งจะนำมาซึ่งความเชื่อมโยงและถ่าย โอนผลประโยชน์ระหว่างกันในระยะยาว โดยเฉพาะในเรื่องประโยชน์ของการประหยัดต่อ ขนาด (Scale economies) ในการผลิตจากการแลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญเฉพาะทางและ นวัตกรรมใหม่ ที่เกิดขึ้นผ่านช่องทางการค้า เทคโนโลยี และการลงทุน ระหว่างประเทศต่างๆ (International integration) ภายในภูมิภาค อันจะทำให้การค้าภายในภูมิภาคขยายตัวมาก ขึ้น นอกจากนี้ ความเชื่อมโยงดังกล่าวยังส่งผลเชื่อมโยงไปยังเศรษฐกิจและสังคม ภายในประเทศ (Domestic integration) ของประเทศในภูมิภาคด้วย ซึ่งหากผู้ที่ดำเนิน กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีการเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงรวมถึงภาครัฐมีกระบวนการ บริหารจัดการที่เหมาะสม ก็จะช่วยลดช่องว่างที่มีอยู่ภายในประเทศ เช่น การกระจายรายได้ ระหว่างประชากร (Income distribution) ให้ดีขึ้น รวมถึงเกิดการสะสมองค์ความรู้และ ทักษะต่างๆของแรงงานเพิ่มขึ้นจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันภายในกลุ่มประเทศ สมาชิกได้ ซึ่งจะสนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศและภูมิภาคเติบโตขึ้นต่อไปอีกในที่สุด

จากกรณีต่างๆข้างต้น การตระหนักถึงอิทธิพลจากภายนอกต่อการดำเนินกิจกรรม ทางเศรษฐกิจภายในประเทศ การยอมรับอย่างจริงจังถึงการดำรงอยู่และเชื่อมโยงกันอย่าง แยกไม่ออกระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบในฐานะกลไกหลักร่วมกัน ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจต่อ

สถานการณ์และความหลากหลายภายในเศรษฐกิจนอกระบบเอง ก็จะนำมาซึ่งการวางแผน และเตรียมตัวที่ดีในการประสานผลประโยชน์อย่างเหมาะสมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ การเปิดเสรี AFTA ในสินค้าเกษตรที่เริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยแล้วเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2553 จะช่วยให้เกษตรกรซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่ที่สุดในระบบเศรษฐกิจของประเทศได้รับประโยชน์ หากมีการเตรียมตัวรองรับการเปิดเสรีดังกล่าวที่ดีพอ ในทางตรงข้าม หากเกษตรกรไม่สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นจากการค้าเสรีได้ ผลกระทบในทางลบก็จะเกิดตามมาด้วยเช่นกัน

คำจำกัดความแรงงานนอกระบบ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO ได้ให้คำจำกัดความแรงงานนอกระบบ โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม (ILO, 2002) กล่าวคือ

1. แรงงานในฐานะผู้ประกอบการอิสระ ประกอบด้วยนายจ้าง ผู้จ้างงานตนเอง (Own account operator) และสมาชิกในครอบครัวที่ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (Unpaid family worker)
2. แรงงานในฐานะที่เป็นลูกจ้างนอกระบบ ซึ่งอาจทำงานในวิสาหกิจที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ รวมถึงแรงงานที่ไม่มีนายจ้างแน่นอน ซึ่งประกอบไปด้วย แรงงานรับจ้างรายวัน แรงงานรับเหมาช่วงในภาคอุตสาหกรรม แรงงานพันธะสัญญาและแรงงานชั่วคราว แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Worker) ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย

แม้จะมีคำจำกัดความดังกล่าว แต่จากความหลากหลายของกิจกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบ ตลอดจนความแตกต่างในด้านขนาดและความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของแต่ละประเทศ จึงทำให้ประเทศต่างๆ มีการให้คำจำกัดความแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันไป แม้กระทั่งหน่วยงานภายในประเทศไทยเอง ก็ยังมีการให้คำจำกัดความแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันด้วย

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ให้ความหมาย“เศรษฐกิจนอกระบบ” ว่าหมายถึง การประกอบอาชีพและธุรกิจซึ่งไม่อยู่ภายใต้

การบริหารจัดการของภาครัฐ โดยจำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็น 4 กลุ่มย่อย (สศช. 2547) ประกอบด้วย

1.1 กลุ่มการผลิต เช่น เกษตรกรรายย่อย แรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้รับจ้างรายย่อย ธุรกิจระดับครัวเรือน ธุรกิจชุมชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ

1.2 กลุ่มการค้าและบริการ ได้แก่ หาบเร่แผงลอย การรับซื้อของเก่า

1.3 กลุ่มบริการขนส่ง เช่นมอเตอร์ไซค์รับจ้าง รถตู้โดยสาร รถแท็กซี่

1.4 กลุ่มกิจกรรมภาคครอบครัว เช่น การทำงานบ้าน การดูแลคนชรา

2. สำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้ความหมายแรงงานนอกระบบโดยอ้างอิงกับความหมายของแรงงานในระบบว่าหมายถึง ผู้ที่ทำงานตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป แต่การทำงานไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

3. กระทรวงแรงงาน จำแนกแรงงานนอกระบบเป็น 7 กลุ่ม โดยมีแนวคิดเช่นเดียวกับ ILO อันประกอบด้วย ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ สหกรณ์เครดิตยูเนียน เกษตรกรและชาวประมง คนขับยานพาหนะรับจ้างนอกระบบ ผู้ประกอบอาชีพอิสระในและนอกภาคเกษตร ลูกจ้างของนายจ้างที่ไม่ได้ทำงานทั้งปี และลูกจ้างทำงานบ้าน

4. สำนักงานประกันสังคมให้ความหมาย “แรงงานนอกระบบ” ว่าหมายถึง “ผู้มีการทำงาน มีรายได้ และไม่มีนายจ้าง หรือไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม” โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ (สำนักงานประกันสังคม, 2548) กล่าวคือ

4.1 กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของแรงงานรับจ้างตามฤดูกาล (แรงงานภาคเกษตร) แรงงานในกิจการประมง ผู้รับจ้างทำงานบ้าน คนขับรถส่วนตัว

4.2 กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระทั่วไป เช่น คนขับรถรับจ้าง ผู้ทำการเกษตรทั้งที่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเช่า ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา เจ้าของร้านขายของชำ รวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระ ระดับวิชาชีพซึ่งมีรายได้สูงด้วย เช่น ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์

จากคำจำกัดความที่หลากหลายเช่นนี้ ในเบื้องต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเป็นเอกภาพทางความคิดต่อกลุ่มแรงงานนอกระบบเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม จากค่านิยามทั้งหมดข้างต้นเราสามารถสรุปได้ว่า แรงงานนอกระบบทั้งหมดอาจประกอบอาชีพอยู่

ในฐานะที่เป็นได้ทั้ง นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และหากมองคุณลักษณะร่วมกันของแรงงานนอกระบบทั้งหมดก็จะพบประเด็นที่เหมือนกันคือ ในด้านเศรษฐกิจ แรงงานนอกระบบทั้งหมดล้วนอยู่ภายนอกกฎระเบียบหรือขอบเขตการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งสิ่งที่ตามมาก็คือ การไม่ถูกบันทึกอยู่ในระบบทะเบียน (Unregistered) เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะขาดโอกาสในด้านต่างๆ อาทิ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากระบบสถาบันการเงิน เป็นต้น ในด้านหลักประกันสังคม แรงงานนอกระบบอยู่นอกขอบเขตการให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมที่จะได้รับจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเห็นจะมีแต่เพียงหลักประกันสุขภาพขั้นพื้นฐาน (บัตรทอง 30 บาท) เท่านั้นที่จะได้รับในฐานะประชาชนทั่วไป แต่สำหรับสิทธิในการเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วยตนเองตามกฎหมายประกันสังคมนั้น แม้จะมีการขยายขอบเขตความครอบคลุมสวัสดิการตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วก็ตาม ก็ยังคงพบว่ามีแรงงานนอกระบบจำนวนน้อยที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมในปัจจุบัน ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากความครอบคลุมของสิทธิที่จะได้รับมีเพียงการคลอดบุตร ทุพพลภาพ และเสียชีวิต เท่านั้น แต่ยังไม่รวมถึงสิทธิการรักษาพยาบาลยามเจ็บป่วยที่แรงงานส่วนใหญ่เห็นว่ามีความสำคัญ

สถานการณ์ของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

แม้การสำรวจข้อมูลโดยตรงของแรงงานนอกระบบ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติจะทำได้เพิ่มขึ้นเพียงไม่นาน (ปี พ.ศ.2548) แต่อย่างน้อยก็ได้สะท้อนให้เห็นภาพรวมของสถานการณ์แรงงานนอกระบบได้อย่างชัดเจนในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

เสาหลัก...เศรษฐกิจไทย

จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2548-2551 พบว่า สัดส่วนของแรงงานนอกระบบได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 62.1 (22.5 ล้านคน) ในปี พ.ศ. 2548 เป็นร้อยละ 63.7 (24.1) หรือเพิ่มขึ้นถึง 1.6 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2551 สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของภาคนอกระบบในฐานะที่เป็นแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ของประชากรส่วนใหญ่ รวมถึงเป็นแกนหลักในระบบการผลิตโดยรวมของประเทศมาโดยตลอด แม้ว่ากิจกรรมในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมักถูกมองข้ามเพราะเห็นว่าเป็นความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจก็ตาม

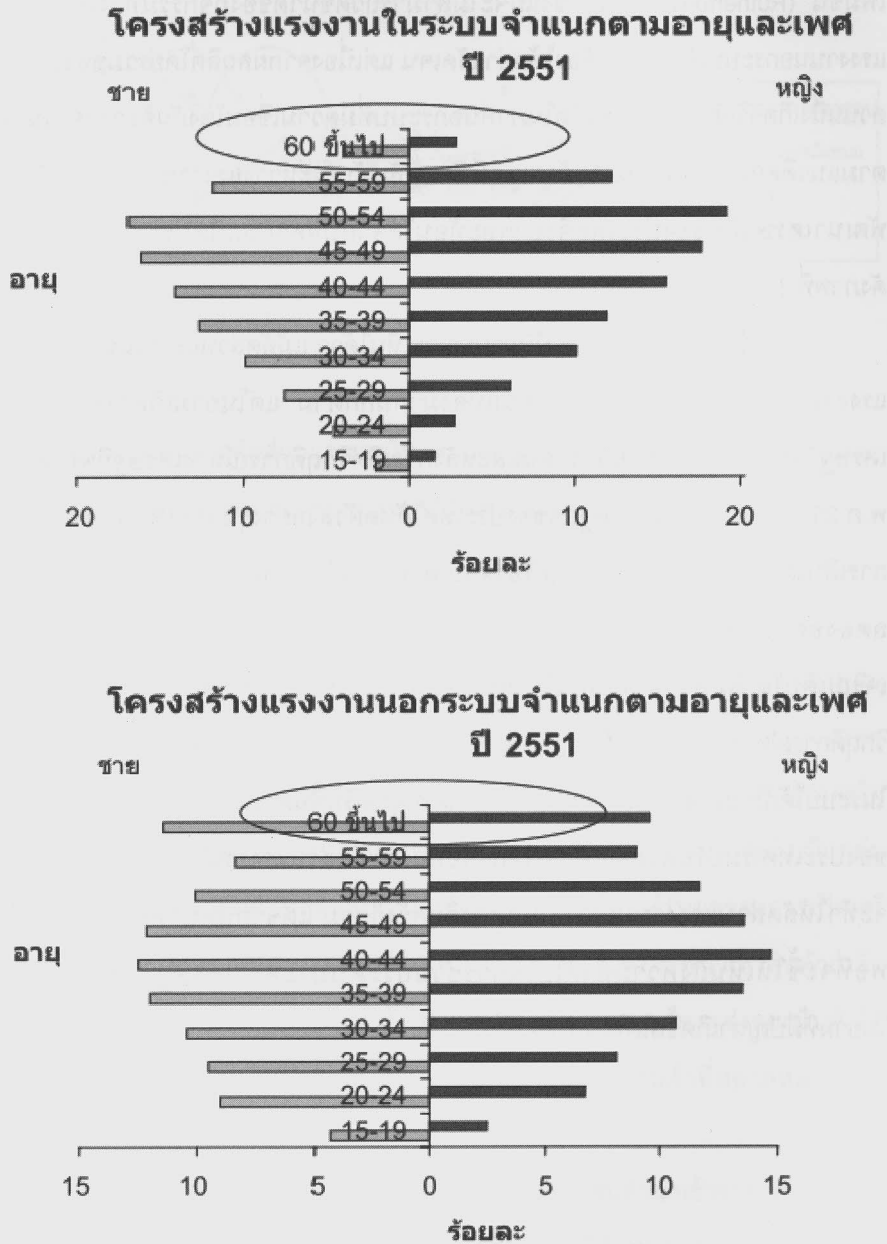
เสาหลัก...ที่รอการพัฒนา

แม้จะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในฐานะเป็นเสาหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในช่วงที่ผ่านมา แต่ในแง่ทรัพยากรมนุษย์แล้วดูเหมือนว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังคงมีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้เกิดความเปราะบางและความเสี่ยงทั้งต่อตนเองและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในอนาคต โดยเฉพาะเมื่อกระแสโลกาภิวัตน์และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้ทำให้การค้า การลงทุน รวมถึงการถ่ายโอนแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีในระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละประเทศจะต้องมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีความพร้อมทั้งในแง่องค์ความรู้และทักษะ ตลอดจนความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับวิถีชีวิตการทำงานสมัยใหม่ ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการได้รับประโยชน์กับสิ่งต่างๆที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมากที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลระดับการศึกษาของแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2551 แล้วพบว่า แรงงานถึงเกือบร้อยละ 70 ของแรงงานนอกระบบ เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าเท่านั้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเองและเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต หากสถานการณ์ทางการศึกษาของแรงงานนอกระบบยังเป็นเช่นปัจจุบัน

เสาหลัก..ชีวิตผู้สูงวัย

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างทางอายุและเพศของแรงงานในและนอกระบบ จากข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ.2551 ดังภาพที่ 2 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สัดส่วนผู้สูงวัย (ผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป) ที่ยังคงทำงานในภาคนอกระบบมีสัดส่วนที่สูงกว่าในภาคทางการอย่างเห็นได้ชัด สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความยากลำบากที่ผู้สูงวัยส่วนใหญ่ยังต้องดำรงชีวิตด้วยการหาเลี้ยงชีพอยู่แม้ว่าจะอยู่ในวัยเกษียณแล้วก็ตาม รวมถึงยังช่วยให้สามารถมองย้อนกลับไปถึงช่วงชีวิตการทำงานที่ผ่านมาได้ว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ขาดหลักประกันทางสังคมและระบบเงินออมภาคบังคับ ทำให้เมื่อเข้าสู่วัยเกษียณอายุแล้ว จึงยังต้องทำงานหารายได้เลี้ยงชีพตนเองต่อไป ในขณะที่ผู้สูงวัยที่เคยทำงานในภาคทางการมาก่อน จะได้รับหลักประกันความคุ้มครองทางสังคมและมีระบบการบังคับออมเงินตลอดช่วงวัยทำงานที่ผ่านมา ทำให้เมื่อเข้าสู่วัยเกษียณจึงมีชีวิตที่ดีกว่าและมีสัดส่วนของผู้สูงวัยที่ยังทำงานต่ำกว่าแรงงานนอกระบบ

ภาพที่ 2: โครงสร้างทางอายุและเพศของแรงงานในและนอกระบบ



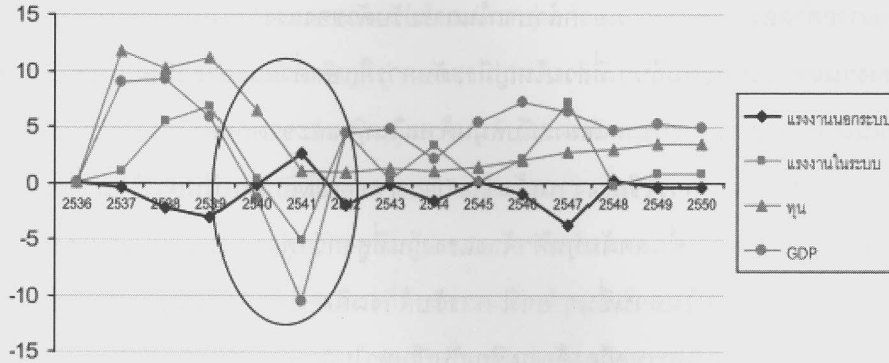
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2551) และการคำนวณ

บทบาทแรงงานนอกระบบต่อเศรษฐกิจไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ส่วนหนึ่งวัดได้จากผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้น (Rutherford, 1992) ซึ่งแม้จะไม่สามารถวัดขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานนอกระบบเข้าไปเกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน แต่เนื่องจากผลผลิตโดยรวมของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากกิจกรรมการผลิตในภาคนอกระบบที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออกตามแนวคิดกลุ่ม Structuralist ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงอาจสะท้อนได้จากมูลค่าผลผลิตประชาชาติโดยรวม ดังภาพที่ 3

จากข้อมูลตลอดช่วง 15 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า แม้สัดส่วนแรงงานนอกระบบต่อแรงงานรวมของประเทศจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนักก็ตาม แต่ในยามเกิดเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ เช่นในช่วงก่อนและหลังการเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ.2539-2541 ขณะที่เศรษฐกิจของประเทศได้หดตัวลงอย่างรุนแรง (Recession) อัตราการเติบโตของการใช้ปัจจัยทุน (เครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิต) และแรงงานในระบบได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดนั้น กลับพบว่ามีเพียงแรงงานนอกระบบเท่านั้นที่มีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มสูงขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงการเป็นแหล่งรองรับผลกระทบของการเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานที่เกิดขึ้นกับภาคเศรษฐกิจในระบบได้เป็นอย่างดี แม้ว่าภายหลังจากที่เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวในปี พ.ศ.2546-2547 GDP ของประเทศเริ่มปรับตัวดีขึ้น มีการใช้ปัจจัยทุนและสัดส่วนแรงงานในระบบค่อยๆ เพิ่มขึ้น จะทำให้สัดส่วนแรงงานนอกระบบลดลงอีกครั้งก็ตาม แต่จากบทบาทที่ผ่านมาก็เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการช่วยประคับประคองเศรษฐกิจของประเทศในยามที่มีปัญหาเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ภาพที่ 3: อัตราการเจริญเติบโตของ GDP ปัจจัยทุน
แรงงานในระบบและนอกระบบในช่วงปี พ.ศ. 2536-2550



ที่มา: ข้อมูลประมาณการสัดส่วนแรงงานในและนอกระบบจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และข้อมูลปัจจัยทุนและ GDP จาก สศช.

ความเสี่ยงในอนาคต

แม้ว่าแรงงานนอกระบบจะมีขนาดใหญ่และมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศในช่วงที่ผ่านมา แต่ผลจากการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุนผ่านการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในโลกนั้น คงยากที่จะปฏิเสธได้ว่า จะไม่ส่งผลกระทบต่อแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบขนาดใหญ่ที่สุดและเป็นแรงงานกลุ่มแรกที่จะได้รับผลของการเปิดเสรีทางการค้าภายในกลุ่ม AFTA การที่ประเทศไทยต้องลดกำแพงภาษีนำเข้าสินค้าเหลือร้อยละ 0 ซึ่งในมุมมองหนึ่งแม้ว่าจะมีผลให้ประเทศเรามีโอกาสขยายตลาดส่งออกสินค้าได้มากขึ้นและประชากรภายในประเทศได้รับประโยชน์จากการมีสินค้าที่หลากหลายและมีราคาถูกไว้บริโภคมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่มุมหนึ่ง อาจปฏิเสธไม่ได้ว่า สินค้านำเข้าราคาถูกที่จะเข้ามาในส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีความคล้ายคลึงกับสินค้าไทยแต่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า เช่น ข้าวสารจากประเทศเวียดนาม คู่แข่งขันสำคัญของไทยในตลาดโลกซึ่งอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน จะหลังไหลเข้ามาแข่งขันกับผู้ผลิตสินค้าภายในประเทศมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ

ประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรที่มีความเปราะบางอยู่แล้วให้เกิดความเสี่ยงเพิ่มขึ้น เนื่องจากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ผ่านมา ทำให้สามารถคาดคะเนได้ถึงความยากลำบากในการปรับตัวของแรงงานในภาคเกษตร รวมถึงแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ ที่ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำและยังคงมีอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจมาก เช่น การขาดแหล่งสนับสนุนด้านเงินทุนและขาดทักษะในการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตจากการใช้แรงงานเข้มข้น (labor-intensive) มาเป็นการใช้เครื่องจักร (capital-intensive) เพื่อลดต้นทุนค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าคู่แข่ง เป็นต้น เช่นเดียวกับแรงงานนอกระบบในส่วนอื่นๆ อาทิ การรับจ้างผลิตที่กำลังมีบทบาทมากขึ้นในภาคอุตสาหกรรมของประเทศก็จะต้องเผชิญกับปัญหาในลักษณะเดียวกัน ยังไม่นับรวมถึงผลกระทบที่จะเกิดจากการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่มีขึ้นมากกว่าในอดีต ส่วนหนึ่งจะเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะสูงจากต่างประเทศเข้ามาประกอบอาชีพภายในระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้นในอนาคตไม่ว่าจะมาในฐานะนายจ้างหรือลูกจ้างก็ตาม

เมื่อเป็นเช่นนี้ พื้นที่และโอกาสสำหรับการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบอาจถูกเบียดแย่งหรือเกิดการแข่งขันมากขึ้น ในที่สุดก็จะส่งผลซ้ำเติมต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบซึ่งมีความยากลำบากในการใช้ชีวิตอยู่แล้วในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากกระบวนการดูแลแรงงานกลุ่มนี้ยังคงเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่ได้รับการเหลียวแลอย่างจริงจังในการกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบทั้งที่เป็นมาตรการระยะสั้นและระยะยาวจากหน่วยงานภาครัฐที่มุ่งเน้นโดยตรงต่อแรงงานในกลุ่มนี้

นัยเชิงนโยบาย

จากความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว ภาครัฐจึงควรให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อการเตรียมความพร้อมแรงงานนอกระบบให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่า เพื่อให้สามารถเอื้อประโยชน์และช่วยลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากสภาพการค้าการลงทุนที่จะเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายของภาครัฐต่อแรงงานนอกระบบนั้นจะเกิดขึ้นอย่างจริงจังและต่อเนื่องไม่ได้หากปราศจากการตระหนักและยอมรับถึงการดำรงอยู่ของแรงงานนอกระบบว่ามีบทบาท “โดยตรง” ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงยังต้องคำนึงถึงรูปแบบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในแรงงานนอกระบบแต่ละประเภท

ซึ่งมีความอ่อนไหวต่อผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่แตกต่างกัน การกำหนดนโยบายของภาครัฐจะต้องตระหนักถึงความหลากหลายโดยธรรมชาติของแรงงานนอกระบบแต่ละกลุ่ม จะต้องเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของแรงงานในแต่ละกลุ่ม ต้องคำนึงถึงศักยภาพ ปัญหาและอุปสรรคที่แรงงานแต่ละกลุ่มเผชิญอยู่ ตลอดจนการดำเนินมาตรการใดๆ กับกลุ่มแรงงานเหล่านี้ควรมีลักษณะของการ “ส่งเสริม ค้ำครอง เข้าใจและพัฒนา” มากกว่าการเร่งผลักดันให้แรงงานเหล่านี้เข้าสู่ระบบที่เป็นทางการ (formalization) เนื่องจากแรงงานนอกระบบบางประเภทที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ อาทิ ผู้ประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็ก อาจถือกำเนิดขึ้นจากความต้องการของผู้ประกอบการที่ต้องการจะลดต้นทุนหรือลดอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจตามแนวคิดของกลุ่ม Legalist เช่น ในเรื่องของภาษี และความยืดหยุ่นในการแข่งขันทางธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบได้ สำหรับในด้านนโยบายของภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาอันนี้นักวิชาการได้ทำการวิจัยและให้ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ต่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นหลักได้ ดังต่อไปนี้ (นฤมลและคณะ, 2550)

- 1) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพแรงงาน โดยภาครัฐควรให้ความสำคัญต่อการยกระดับความรู้สามัญ การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับความต้องการของแรงงานและโอกาสในการสร้างรายได้อย่างต่อเนื่องโดยคำนึงถึงเพศ อาชีพ และอายุของแรงงาน
- 2) ยุทธศาสตร์ขยายโอกาสการมีงานทำ โดยการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดงาน รวมถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพและโอกาสในการสร้างรายได้ โดยผ่านสื่อที่แรงงานกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว
- 3) ยุทธศาสตร์ขยายขอบเขตการคุ้มครองและหลักประกัน ได้แก่ การขยายขอบเขตการคุ้มครองของระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบมากขึ้น การให้ความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิของแรงงาน และการส่งเสริมในด้านต่างๆ อาทิ การส่งเสริมการรวมกลุ่มในอาชีพ การส่งเสริมให้เกิดการออมเงิน และการส่งเสริมความรู้ด้านความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น รวมถึงการพิจารณาลดข้อจำกัดต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของแรงงานนอกระบบ (ภาพที่ 4)

4) ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจร่วมกันในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานถึงความสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ และการพัฒนาระบบสารสนเทศฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบให้มีข้อมูลอย่างต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน

ภาพที่ 4: ความต้องการความคุ้มครองและหลักประกันของแรงงานนอกระบบ



เอกสารอ้างอิง

- Chen, M.A. (2007). "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment". DESA Working Paper No.46.
- Gary S. Fields. (2007). "Dual Economy". ILR Collection; Working Papers. Cornell University.
- Indermit Gill, Homi Kharas. (2005). "An East Asian Renaissance Ideas for Economic Growth". World Bank : Washington DC.
- ILO. (2002). "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture". online Available <http://www.ilo.org>. retrieved on 2009/12/15.
- Rutherford, Donald. (1992). "Routledge Dictionary of Economics. London: Routledge".
- Swedish International Development Cooperation Agency. (2004). "The Informal Economy". Fact finding study. Edita Sverige AB.
- นฤมลและคณะ. (2550). **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ**. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2551). "สัดส่วนผู้มีงานทำใน Informal Sector" ใน เอกสารประกอบการสัมมนา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง "ทางรอดประเทศไทย (ครั้งที่ 1)". กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเศรษฐกิจนอกระบบ**. (เอกสารอัดสำเนา).
- สำนักงานประกันสังคม. (2548). **ความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบ**. (เอกสารอัดสำเนา).
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2548). **สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2548**. (เอกสารอัดสำเนา).

- . _____ . (2549). **สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2549.** (เอกสารอัด
สำเนา).
- . _____ . (2550). **สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2550.** (เอกสารอัด
สำเนา).
- . _____ . (2551). **สรุปผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2551.** (เอกสารอัด
สำเนา).