

เอกสารเชิงวิชาการ

ความเปราะบางต่อสภาพภูมิอากาศของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย:

การตอบสนองข้ามภาคส่วนและความท้าทายในการดำเนินงาน

**Climate Vulnerability of Informal Workers in Thailand: Cross-Sectoral
Responses and Implementation Challenges**

จัดทำโดย

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (HomeNet Thailand)

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)

บทสรุปผู้บริหาร Executive Summary

ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบมากกว่า 21 ล้านคน ซึ่งกำลังเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนและมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นจากวิกฤตการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือผู้ที่ประกอบอาชีพกลางแจ้ง อาทิ เกษตรกร ผู้ค้าเร่ขาย (หาบเร่แผงลอย) พนักงานส่งอาหาร (ไรเดอร์) และผู้ให้บริการต่าง ๆ ทั้งหมดนี้เป็นแรงงานที่ขาดหลักประกันทางสังคมและมีศักยภาพในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจำกัด

รายงานฉบับนี้นำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 7 หน่วยงานหลัก ประกอบด้วย 1) กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรมลดโลกร้อน) 2) Climate Watch Thailand (CWT) 3) สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) 4) กรุงเทพมหานคร (กทม.) 5) กรมควบคุมโรค 6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และ 7) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (สป.) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีบทบาทและมุมมองที่แตกต่างหลากหลาย สรุปสาระสำคัญตามระดับความเกี่ยวข้อง ดังนี้

หน่วยงานระดับนโยบายชาติ

- กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรมลดโลกร้อน) ดำเนินบทบาทด้านการกำหนดนโยบายและพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยง เช่น ดัชนีความเครียดจากความร้อน (Heat Index) และการเกษตรอัจฉริยะเพื่อสภาพภูมิอากาศ (Climate Smart Agriculture) อย่างไรก็ดีตามหน่วยงานเผชิญความท้าทายจากการขาดองค์ความรู้และความตระหนักในกลุ่มแรงงานนอกระบบเกี่ยวกับผลกระทบระยะยาวของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (สป.) มีบทบาทสนับสนุนทั้งในด้านการคุ้มครองทางสังคมและการผลักดันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอิสระ พร้อมพัฒนา Dashboard แรงงานเสี่ยงสูงและโครงการทักษะสู่ร้อน สู่โรค แต่ยังเผชิญปัญหาแรงงานกระจุกกระจายที่ไม่เข้าถึงระบบคุ้มครองอย่างครอบคลุม

หน่วยงานด้านสาธารณสุขและสังคม

- กรมควบคุมโรค พัฒนาระบบติดตามสุขภาพและภัยจากความร้อน เช่น ระบบ HeatTracker และการจัดตั้งคลินิกเฉพาะทาง รวมถึงการพัฒนา Health Heat Index เพื่อแจ้งเตือนแรงงานกลางแจ้ง ความท้าทายหลักคือช่องว่างในการสื่อสารสุขภาพกับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่เข้าไม่ถึงข้อมูลและเทคโนโลยี

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เน้นการดูแลกลุ่มเปราะบางผ่านโครงการ Safe Space กลางแจ้ง สายด่วนฉุกเฉินแรงงานกลุ่มเสี่ยง และระบบ คบปก. ในพื้นที่

เสียง 14 จังหวัด อย่างไรก็ตาม การดึงแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบสวัสดิการอย่างยั่งยืนยังคงเป็นความท้าทายสำคัญ

หน่วยงานระดับท้องถิ่นและภาคประชาสังคม

- กรุงเทพมหานคร (กทม.) ดำเนินการผ่านโครงการ Shaping a Cooler Bangkok และ Urban Climate Data Hub เพื่อจัดการ Urban Heat Island แต่ยังคงขาดความชัดเจนด้านบทบาทต่อแรงงานนอกระบบโดยตรง และมีข้อจำกัดในการจัดการต้นตอของมลพิษ

- Climate Watch Thailand (CWT) ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับแรงงานนอกระบบในระดับชุมชน และเป็นผู้ผลักดันแนวคิดการเปลี่ยนผ่านอย่างยุติธรรม (Just Transition) ผ่านเครื่องมือประเมินความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วมและแบบจำลองสถานการณ์ ความท้าทายคือการขาดช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการประสานงานข้ามกระทรวงที่ได้รับประสิทธิภาพ

- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) สนับสนุนทางวิชาการผ่าน Vulnerability Assessment Framework และคู่มือแนวทางปกป้องแรงงานในภาวะโลกร้อนสำหรับหน่วยงานท้องถิ่น แต่เผชิญปัญหาการเชื่อมโยงจากนโยบายสู่การปฏิบัติที่ยังอ่อนแอ

ประเด็นสำคัญเชิงระบบที่ค้นพบ

การวิเคราะห์แสดงให้เห็นประเด็นเชิงระบบ 3 มิติหลัก ได้แก่ ประการแรก การขาดกลไกการประสานงานข้ามหน่วยงานอย่างเป็นระบบระหว่างภาคแรงงาน ภาคสาธารณสุข และภาคสิ่งแวดล้อม ประการที่สอง การดำเนินงานในระดับพื้นที่ยังคงมีขอบเขตจำกัดและไม่สามารถเข้าถึงแรงงานนอกระบบในแต่ละอาชีพได้อย่างเฉพาะเจาะจง ประการสุดท้าย ยังไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลรวมสำหรับแรงงานเปราะบางที่ผสมผสานข้อมูลด้านสภาพภูมิอากาศเข้าด้วยกัน ทำให้ขาดข้อมูลสำคัญในการวางแผนและกำหนดมาตรการรองรับที่เหมาะสม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์บทบาทและความท้าทายของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่าการแก้ไขปัญหาแรงงานนอกระบบที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจำเป็นต้องดำเนินการใน 5 มิติหลัก ดังนี้

1) การจัดตั้งกลไกบูรณาการข้อมูลและการประสานงานข้ามหน่วยงาน

เป้าหมาย สร้างฐานข้อมูลรวมที่เชื่อมโยงข้อมูลแรงงานนอกระบบกับข้อมูลภูมิอากาศในระดับพื้นที่

แนวทางการดำเนินงาน พัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลกลางที่รวบรวมข้อมูลจากกรมลดโลกร้อน กรมควบคุมโรค และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน จัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการระดับชาติ

ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคแรงงาน สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม สร้างระบบแบ่งปันข้อมูลแบบเรียลไทม์เพื่อการวิเคราะห์และตอบสนองความเสี่ยงได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ

2) การพัฒนาระบบเตือนภัยและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับแรงงานกลางแจ้ง

เป้าหมาย ลดความเสี่ยงต่อสุขภาพของแรงงานที่ทำงานกลางแจ้งในเขตเมือง

แนวทางการดำเนินงาน ขยายระบบเตือนภัยล่วงหน้าแบบ Heat Index ให้ครอบคลุมทุกจังหวัดและสื่อสารผ่านช่องทางที่แรงงานเข้าถึงได้ จัดหาพื้นที่พักร้อนปลอดภัยในจุดยุทธศาสตร์ เช่น ตลาด สถานีขนส่ง และทางแยกที่สำคัญ ติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้น เช่น น้ำดื่ม พัดลมไอน้ำ และป้ายแนะนำการดูแลสุขภาพ

3) การเสริมสร้างระบบสุขภาพเฉพาะทางสำหรับแรงงานนอกระบบ

เป้าหมาย ลดความเสี่ยงด้านสุขภาพของแรงงานที่ทำงานกลางแจ้งจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

แนวทางการดำเนินงาน ขยายคลินิกภัยสุขภาพจากความร้อนและมลพิษอากาศให้ครอบคลุมทุกจังหวัดเสี่ยง พัฒนาระบบ HeatTracker ให้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลแรงงานในพื้นที่ จัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เฉพาะกิจในช่วงสภาพอากาศรุนแรง ฝึกอบรม อสม. ให้มีความเชี่ยวชาญด้านการดูแลสุขภาพแรงงานกลางแจ้ง

4) การเสริมสร้างศักยภาพและทักษะการปรับตัว

เป้าหมาย เพิ่มขีดความสามารถของแรงงานนอกระบบในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

แนวทางการดำเนินงาน พัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมเฉพาะทาง เช่น เทคนิคการทำงานในสภาพอากาศร้อน การดูแลสุขภาพเบื้องต้น ส่งเสริมการเรียนรู้ทักษะอาชีพใหม่ที่มีความยืดหยุ่นด้านเวลาและสถานที่ เช่น งานซ่อมเครื่องปรับอากาศ งานรีไซเคิล จัดอบรมความรู้ด้านการจัดการความเสี่ยงทางการเงินและการออมเพื่อรองรับภัยพิบัติ

5) การสร้างกลไกสนับสนุนทางการเงินและสวัสดิการ

เป้าหมาย ลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบเมื่อเผชิญภัยพิบัติ

แนวทางการดำเนินงาน จัดตั้งกองทุนปรับตัวสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในภาคเกษตรและบริการที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ขยายการเข้าถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายฉุกเฉินด้านสุขภาพจากภัยพิบัติ พัฒนาผลิตภัณฑ์ประกันภัยที่เหมาะสมกับรายได้และลักษณะงานของแรงงานนอกระบบ

6) การพัฒนารอบกฎหมายและมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน

เป้าหมาย สร้างระบบคุ้มครองที่ครอบคลุมและยั่งยืนสำหรับแรงงานนอกระบบ

แนวทางการดำเนินงาน พัฒนารอบกฎหมายและมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานที่คำนึงถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กำหนดมาตรฐานการทำงานกลางแจ้งในสภาพอากาศรุนแรง ระบุสิทธิในการหยุดงานเมื่ออุณหภูมิเกินค่ามาตรฐาน สร้างกลไกการบังคับใช้และติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพผ่านหน่วยงานท้องถิ่น

ประเด็นวิจัยที่ควรดำเนินการต่อไป

เพื่อให้การกำหนดนโยบายมีฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แข็งแกร่งและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง จึงควรดำเนินการวิจัยในสามประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การศึกษาผลกระทบเชิงปริมาณต่อแรงงานนอกระบบ

วัตถุประสงค์ วิเคราะห์ผลกระทบของความร้อนและมลพิษอากาศต่อรายได้และสุขภาพของแรงงานนอกระบบอย่างเป็นระบบ

แนวทางการวิจัย ศึกษาข้อมูลรายได้และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของแรงงานในอาชีพเฉพาะ เช่น เกษตรกร ไรเดอร์ หาบเร่ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีความร้อน (Heat Index) กับการสูญเสียวันทำงานและประสิทธิภาพการทำงาน ประเมินต้นทุน-ผลประโยชน์ของมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

2. การทดลองนำร่องโครงการในพื้นที่จริง

วัตถุประสงค์ ทดสอบประสิทธิภาพและความเป็นไปได้ของนโยบายจุดพักแรงงานในพื้นที่เมืองที่มีอุณหภูมิสูง

แนวทางการวิจัย เลือกพื้นที่นำร่องในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ เช่น เขตพญาไท บางกะปิ ขอนแก่น เชียงใหม่ ติดตั้งจุดพักแรงงานต้นแบบและประเมินการใช้งานจริง วัดผลการลดลงของการป่วยที่เกี่ยวข้องกับความร้อนและความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ พัฒนาโมเดลการขยายผลที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่

3. การพัฒนาโมเดลการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นธรรม

วัตถุประสงค์ สร้างแนวทางการมีส่วนร่วมของแรงงานในกระบวนการตัดสินใจและการออกแบบมาตรการ

แนวทางการวิจัย ศึกษาแนวทางการสร้างเครือข่ายแรงงานนอกระบบและกลไกการแสดงความเห็น พัฒนาเครื่องมือการประเมินความเปราะบางแบบมีส่วนร่วมที่แรงงานสามารถใช้ประเมินตนเองได้ ทดลองใช้กระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบมาตรการคุ้มครองในระดับชุมชน ประเมินประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมต่อความยั่งยืนและการยอมรับของมาตรการ

บทเรียนจากต่างประเทศ

รายงานได้นำเสนอการเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินงานจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ โดยศึกษากรณีตัวอย่างสำคัญ 2 โครงการที่สามารถนำมาปรับใช้ในบริบทไทยได้

แผนปฏิบัติการรับมือกับความร้อน (Heat Action Plan) - อินเดีย

บทเรียนสำคัญ การจัดการความเสี่ยงจากคลื่นความร้อนอย่างเป็นระบบในเมืองอาห์เมดาบาด

แนวทางที่สามารถปรับใช้ ระบบเตือนภัยล่วงหน้า 3-5 วันโดยใช้สัญลักษณ์สีที่เข้าใจง่าย การจัดตั้งจุดพักน้ำและพื้นที่ร่มสาธารณะในพื้นที่ที่มีแรงงานหนาแน่น การฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขในการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น การสื่อสารผ่านภาษาท้องถิ่นและช่องทางที่ชุมชนคุ้นเคย

โครงการงานสีเขียวสำหรับผู้เก็บขยะ (Green Jobs for Waste Pickers) - บราซิล

บทเรียนสำคัญ การยกระดับอาชีพของแรงงานนอกระบบผ่านการสร้างงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

แนวทางที่สามารถปรับใช้ การจัดตั้งสหกรณ์แรงงานรีไซเคิลที่ได้รับการรับรองจากรัฐ การพัฒนาทักษะการคัดแยกขยะและการจัดการของเสียอย่างมีอาชีพ การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในการสนับสนุนแรงงาน การจัดหาอุปกรณ์ป้องกันและสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัย

ข้อเสนอสำหรับการปรับใช้ในไทย ทั้ง 2 กรณีศึกษาให้แนวทางที่ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทและความต้องการเฉพาะของแรงงานนอกระบบไทย โดยเน้นการสร้างระบบที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการคำนึงถึงความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรม

โครงสร้างเอกสาร

ความเปราะบางต่อสภาพภูมิอากาศของแรงงานนอกระบบในประเทศไทย:

การตอบสนองข้ามภาคส่วนและความท้าทายในการดำเนินงาน

Climate Vulnerability of Informal Workers in Thailand: Cross-Sectoral Responses and
Implementation Challenges

	หน้า
<u>บทสรุปสำหรับผู้บริหาร</u>	2
ส่วนที่ 1 บทนำ	8
ส่วนที่ 2 ระเบียบวิธีวิจัย	10
ส่วนที่ 3 กรอบแนวคิด	11
ส่วนที่ 4 <u>ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกรายหน่วยงาน</u>	13
ส่วนที่ 5 การวิเคราะห์ประเด็นร่วมและความแตกต่างในเชิงมิติระหว่าง หน่วยงาน	20
ส่วนที่ 6 การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงาน	21
ส่วนที่ 7 แผนผังภาพรวมบทบาทและการประสานงาน	23
ส่วนที่ 8 การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงาน และข้อเสนอด้าน การวิจัย	24
ส่วนที่ 9 ความท้าทายของหน่วยงานในการสนับสนุนแรงงานนอกระบบ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	25
ส่วนที่ 10 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	28

ส่วนที่ 1 บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นหนึ่งในประเด็นท้าทายสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคมไทย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งมีความเปราะบางสูงและมีขีดความสามารถในการปรับตัวที่จำกัด แรงงานนอกระบบในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่า 21 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนเกินครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดในประเทศ กลุ่มนี้ประกอบด้วยผู้ค้าหาบเร่แผงลอย แรงงานผลิตในบ้าน ไรเดอร์ คนงานรับจ้างอิสระ เกษตรกรรายย่อย และผู้ประกอบการอาชีพอิสระประเภทต่าง ๆ

ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แรงงานกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นคลื่นความร้อนที่รุนแรงขึ้น มลพิษทางอากาศที่เพิ่มมากขึ้น น้ำท่วมฉับพลัน และภัยแล้งที่ยาวนานขึ้น ผลกระทบเหล่านี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสุขภาพและจิตใจของแรงงาน แต่ยังกระทบต่อรายได้ สภาพแวดล้อมในการทำงาน และความมั่นคงในชีวิตประจำวัน ขณะเดียวกัน แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยังขาดการเข้าถึงหลักประกันทางสุขภาพและระบบคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสม ทำให้มีความเปราะบางมากขึ้นเมื่อเผชิญกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ภาพรวมการดำเนินการศึกษา

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรวิชาการที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดการผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อแรงงานนอกระบบ การศึกษานี้มุ่งเน้นการรวบรวมมุมมอง กลไกนโยบาย มาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงความท้าทายและข้อเสนอแนะในการพัฒนาแนวทางการคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

การศึกษาคครอบคลุมการวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ การสำรวจเครื่องมือและมาตรการที่ใช้ในปัจจุบัน การระบุช่องว่างและความท้าทายในการดำเนินงาน และการเสนอแนะแนวทางการบูรณาการความร่วมมือข้ามภาคส่วนเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและปรับตัวของแรงงานนอกระบบ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ ดังนี้

1. การสำรวจบทบาทและภารกิจของหน่วยงาน

เพื่อระบุและวิเคราะห์บทบาท ภารกิจ และนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อแรงงานนอกระบบ ทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย การดำเนินงาน และการให้บริการ

2. การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความเปราะบาง

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความเสี่ยงและความเปราะบางของแรงงานนอกระบบในมิติต่าง ๆ ประกอบด้วย ด้านสุขภาพและความปลอดภัย ด้านรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน

3. การรวบรวมแนวทางและประสบการณ์

เพื่อสำรวจและรวบรวมแนวทางการดำเนินงาน ประสบการณ์ และบทเรียนของหน่วยงานในการเข้าถึงและสนับสนุนแรงงานนอกระบบ ทั้งในมิติการป้องกัน การฟื้นฟู และการส่งเสริมขีดความสามารถในการปรับตัว

4. การเสนอแนะเชิงระบบและการประสานงาน

เพื่อสังเคราะห์ข้อค้นพบและเสนอข้อเสนอแนะเชิงระบบสำหรับการพัฒนาแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ รวมถึงกลไกการประสานงานข้ามภาคส่วนที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นแรงงานนอกระบบที่มีความเปราะบางสูงต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะกลุ่มที่ทำงานกลางแจ้งและมีรายได้ไม่แน่นอน ซึ่งประกอบด้วย เกษตรกรรายย่อยและแรงงานเกษตร ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงของฝนฟ้าอากาศ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและพ่อค้าแม่ค้าตลาดนัด ที่ทำงานในพื้นที่เปิดโล่ง ไรเดอร์ และคนขับมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ที่เผชิญกับมลพิษอากาศและสภาพอากาศรุนแรง คนงานก่อสร้างและแรงงานรับจ้างทั่วไป ที่ทำงานกลางแจ้ง แรงงานผลิตในบ้านและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ที่มีที่ทำงานไม่มั่นคงและขาดระบบคุ้มครอง

การศึกษาคอบคลุมหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับนโยบายชาติ ระดับกระทรวงและกรม ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจนถึงองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรวิชาการที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้โดยตรง

การนำเสนอในแต่ละส่วนจะเน้นการวิเคราะห์เชิงลึก การเชื่อมโยงข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ และการสังเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ให้ข้อมูล/แหล่งข้อมูล

การศึกษานี้ได้รับความร่วมมือจากตัวแทนของหน่วยงานสำคัญ 7 แห่ง ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดการผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อแรงงานนอกระบบ ประกอบด้วย

- หน่วยงานภาครัฐระดับกรมและกระทรวง ประกอบด้วย กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรมลดโลกร้อน) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค

กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (สป.) กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

- หน่วยงานระดับท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.)
- องค์การภาคประชาสังคมและวิชาการ ประกอบด้วย Climate Watch Thailand (CWT) – องค์การภาคประชาสังคมด้านความยุติธรรมทางสภาพภูมิอากาศ และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) – องค์การวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม

การสัมภาษณ์ดำเนินการระหว่างเดือนพฤษภาคม 2568 ผ่านรูปแบบการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง โดยใช้แนวคำถามที่ครอบคลุมบทบาทและภารกิจ มาตรการและโครงการที่ดำเนินการ ความเข้าใจต่อความเปราะบางของแรงงานนอกระบบ ความท้าทายในการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาความร่วมมือในอนาคต

ส่วนที่ 2. ระเบียบวิธีวิจัย

รายงานฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) โดยประยุกต์ใช้เครื่องมือ/แนวคำถามคำสัมภาษณ์ที่พัฒนาขึ้น โดย Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) มุ่งเน้นการเก็บข้อมูลเชิงลึกจากประสบการณ์และมุมมองของผู้มีบทบาทสำคัญในประเด็นแรงงานนอกระบบภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (Key Informants Interview) กับผู้แทนจาก 7 หน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐในระดับกรมและกระทรวง องค์การภาคประชาสังคม องค์การด้านวิชาการ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ล้วนมีบทบาทสำคัญในด้านการวางนโยบาย การดำเนินโครงการ และการสนับสนุนแรงงานนอกระบบให้สามารถรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเหมาะสม

เครื่องมือ การสัมภาษณ์ใช้แนวคำถามแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ซึ่งออกแบบมาเพื่อให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) ความเข้าใจของหน่วยงานต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อแรงงานนอกระบบ
- 2) มาตรการ โครงการ หรือเครื่องมือที่หน่วยงานกำลังดำเนินการ
- 3) กลุ่มแรงงานที่มีความเปราะบางตามการประเมิน/เป้าหมาย/มุมมองในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน
- 4) ช่องว่างในการดำเนินงานร่วมกัน รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากลไกการประสานงานข้ามภาคส่วน

ระยะเวลาและรูปแบบการเก็บข้อมูล การสัมภาษณ์จัดขึ้นระหว่างเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2568 โดยดำเนินการทั้งในรูปแบบ ออนไลน์ และ การลงพื้นที่จริง ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้ ถูกถอดความอย่างเป็นระบบ จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธี Thematic Analysis เพื่อสังเคราะห์ ประเด็นร่วมและความแตกต่างเชิงนโยบาย บทบาท และแนวทางการดำเนินงานของแต่ละ หน่วยงาน ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

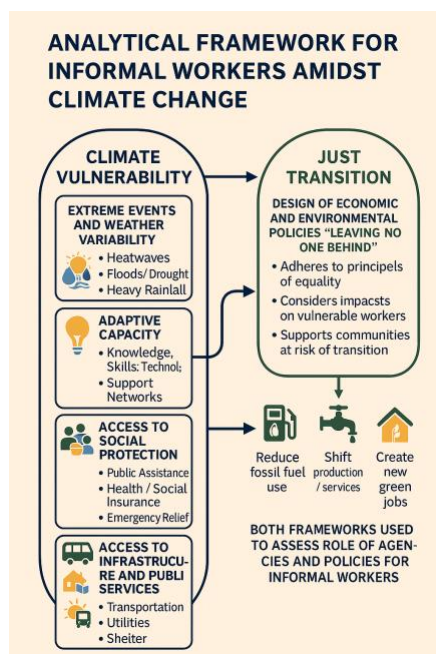
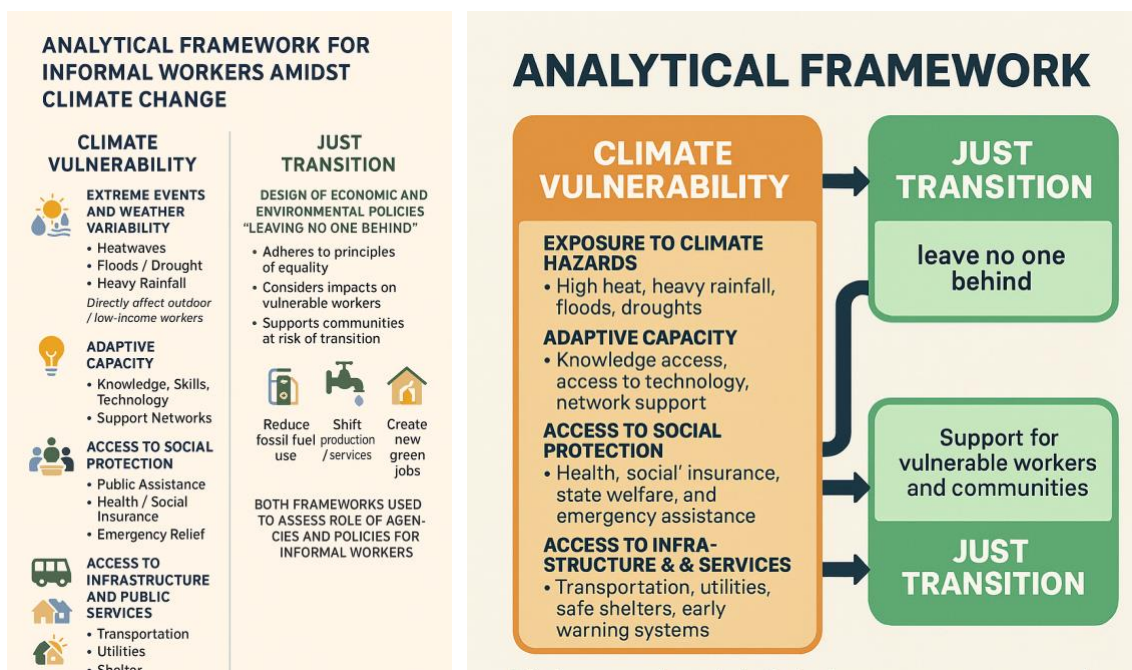
ส่วนที่ 3. กรอบแนวคิด

เอกสารฉบับนี้อาศัยกรอบแนวคิดหลักสองประการในการวิเคราะห์ คือ แนวคิดเรื่อง "ความ เปราะบางต่อสภาพภูมิอากาศ" (Climate Vulnerability) และ แนวคิดเรื่อง "การเปลี่ยนผ่านอย่าง เป็นธรรม" (Just Transition) ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยคณะผู้วิจัยบนฐานของกรอบ/ประเด็นคำถามของ WIEGO เพื่อใช้ในการประเมินบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและความเหมาะสมของนโยบายที่มี ต่อแรงงานนอกระบบในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

1. ความเปราะบางต่อสภาพภูมิอากาศ (Climate Vulnerability) แนวคิดนี้ประกอบด้วย 3 มิติหลัก ที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ (1) ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติและความผันผวนของสภาพภูมิอากาศ เช่น คลื่นความร้อน ฝนตกหนัก น้ำท่วม หรือภัยแล้ง ที่อาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อแรงงานนอก ระบบ โดยเฉพาะกลุ่มที่ทำงานกลางแจ้งหรือมีรายได้ไม่แน่นอน (2) ความสามารถในการรับมือและ ปรับตัว (Adaptive Capacity) ได้แก่ ความพร้อมของแรงงานในการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน การ เข้าถึงองค์ความรู้ เทคโนโลยี หรือการสนับสนุนจากเครือข่าย (3) การเข้าถึงระบบคุ้มครองทาง สังคม เช่น ระบบสุขภาพ การประกันสังคม สวัสดิการรัฐ และโครงการช่วยเหลือฉุกเฉิน ซึ่งช่วยลด ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสุขภาพเมื่อแรงงานประสบภัยพิบัติ (4) การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะ เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภคพื้นฐาน สถานที่พักพิงปลอดภัย และ ระบบสื่อสารข้อมูลเตือนภัย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความสามารถในการรับมือและฟื้น ตัวจากผลกระทบสภาพภูมิอากาศของกลุ่มแรงงาน

2. การเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นธรรม (Just Transition) กรอบแนวคิดนี้มุ่งเน้นการออกแบบ นโยบายและกลไกการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างไม่มีทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยเฉพาะการดูแลกลุ่มแรงงานเปราะบางและชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนเชิง ระบบ เช่น การลดการพึ่งพาพลังงานฟอสซิล หรือการเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและบริการในอนาคต

เอกสารฉบับนี้จึงใช้กรอบแนวคิดดังรายละเอียดข้างต้น เป็นฐานในการวิเคราะห์บทบาท ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่าง ๆ ทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ เพื่อประเมินว่ากลไกที่มีอยู่ สามารถตอบสนองต่อความเปราะบางของแรงงานนอกระบบได้เพียงใด และสอดคล้องกับหลักการ ของ "การเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นธรรม" หรือไม่



แผนภาพที่ 1 กรอบการวิเคราะห์ พัฒนารูปแบบโดยคณะผู้วิจัย (พฤษภาคม, 2568)

ส่วนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกรายหน่วยงาน

เนื้อหาในส่วนนี้นำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาท แนวทางการดำเนินงาน และมุมมองของหน่วยงานต่าง ๆ ต่อประเด็นความเปราะบางของแรงงานนอกระบบภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจัดเรียงตามลักษณะภารกิจหลักและระดับการดำเนินงาน เริ่มจากหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายระดับชาติ ไปจนถึงองค์กรที่ทำงานในระดับพื้นที่และชุมชน

การวิเคราะห์แต่ละหน่วยงานจะครอบคลุมประเด็นสำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ บทบาทและภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ มาตรการและเครื่องมือที่ใช้ในปัจจุบัน กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ดำเนินงาน ความท้าทายและข้อจำกัดในการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการทำงานร่วมกัน

1. กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (กรมลดโลกร้อน)

บทบาทและภารกิจหลัก กรมลดโลกร้อนเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ผลักดันนโยบายด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เช่น แรงงานนอกระบบในภาคเกษตร ประมง พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอย และมอเตอร์ไซค์รับจ้าง หน่วยงานมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเครื่องมือประเมินความเสี่ยงและการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า รวมถึงการถ่ายทอดความรู้เรื่อง climate adaptation ไปยังกลุ่มแรงงาน โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันการศึกษา

มาตรการและเครื่องมือที่ใช้ในปัจจุบัน กรมได้พัฒนามาตรการสำคัญหลายประการประกอบด้วย

- 1) การจัดทำแผนที่ความเสี่ยงและเครื่องมือประเมิน จัดทำแผนที่ความเสี่ยงและแนวโน้มสภาพภูมิอากาศเพื่อระบุกลุ่มเปราะบางรายอาชีพ พัฒนาเครื่องมือแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) และ Heat Index เพื่อใช้แจ้งเตือนกลุ่มแรงงานกลางแจ้ง
- 2) การส่งเสริมเกษตรอัจฉริยะ ส่งเสริมเกษตรอัจฉริยะ (Climate Smart Agriculture) ให้เกษตรกรปรับตัว เช่น การใช้น้ำอย่างประหยัด การเลือกพันธุ์พืชทนร้อน
- 3) การฝึกอบรมและถ่ายทอดความรู้จัดการฝึกอบรมร่วมกับภาคประชาชน โดยเฉพาะโครงการฝึกอบรมเกษตรกรในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้รู้จักการปรับรูปแบบการเพาะปลูกให้เหมาะสมกับฤดูกาลที่เปลี่ยนแปลง

โครงการและแนวทางการพัฒนา กรมได้จัดตั้ง "ศูนย์วิเคราะห์ข้อมูลภูมิอากาศและภัยพิบัติ" เพื่อรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลความเสี่ยงที่ทันต่อสถานการณ์ไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและพื้นที่ที่มีแรงงานนอกระบบหนาแน่น เช่น ภาคกลางและภาคอีสาน

นอกจากนี้ กรมยังประสานงานกับกรมส่งเสริมการเกษตรและสถาบันการศึกษาในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อจัดอบรมการใช้เครื่องมือคาดการณ์ภูมิอากาศในระดับตำบล รวมถึงมีแผนงานนำร่องสร้างฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ร่วมกับระบบทะเบียนแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน

ความท้าทายและข้อจำกัด ความท้าทายหลักที่กรมเผชิญคือ "การขาดองค์ความรู้และความตระหนัก" ของกลุ่มแรงงานนอกระบบเกี่ยวกับ Climate Change โดยเฉพาะมิติระยะยาว ผู้คนให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งแวดล้อม จึงทำให้การปรับตัวเชิงนโยบายขาดแรงสนับสนุนจากฐานประชาชน

"ถ้าเราไม่ปรับตัว อนาคตจะเป็นอย่างไร เขาอาจจะมองไม่ถึง...จึงต้องมีการให้ความรู้กับทุกกลุ่ม" (กรมลดโลกร้อน)

ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนา กรมเสนอแนวทางการเชื่อมโยงข้อมูลกับกระทรวงแรงงานและ พม. เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลกลางแรงงานเปราะบาง และให้หน่วยงานในพื้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลความเสี่ยงเพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้รวดเร็วขึ้น

"เขาจำเป็นต้องปรับตัวให้ทัน" (กรมลดโลกร้อน)

2. Climate Watch Thailand (CWT)

บทบาทและภารกิจหลัก CWT เป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวกับ Climate Justice และแรงงาน โดยเน้นการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นธรรม (Just Transition) สำหรับแรงงานนอกระบบ องค์กรมีบทบาทสำคัญในการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างนโยบายระดับชาติกับความต้องการของแรงงานในระดับชุมชน

แนวทางการดำเนินงาน CWT ดำเนินงานผ่านกลไกสำคัญหลายประการ

- การผลักดันนโยบายและการมีส่วนร่วม เช่น ผลักดันนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงกับสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น การเก็บข้อมูลภาคสนามจากแรงงานนอกระบบจริง เช่น แม่ค้าหาบเร่ คนทำงานบ้าน ฯลฯ การพัฒนาแบบประเมินความเสี่ยง และสร้างพื้นที่ให้แรงงานสะท้อนเสียงของตนเอง

- การพัฒนาเครื่องมือเรียนรู้ CWT พัฒนาเครื่องมือเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม เช่น แบบจำลองสถานการณ์ (scenario planning) เพื่อใช้ในเวิร์กช็อประดับชุมชน โดยจำลองผลกระทบของภัยแล้งหรือคลื่นความร้อนต่อรายได้และค่าใช้จ่ายของแรงงาน

- การพัฒนาชุดเครื่องมือวิเคราะห์ CWT ดำเนินการพัฒนา "ชุดเครื่องมือวิเคราะห์ผลกระทบต่อแรงงาน" โดยใช้วิธีการมีส่วนร่วมและเก็บข้อมูลจากภาคสนามที่ลงลึกในประเด็นเฉพาะ เช่น ความสูญเสียจากพายุ ความเครียดจากรายได้ไม่แน่นอน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

CWT เสนอให้มี "กองทุนปรับตัวของแรงงานนอกระบบ" ซึ่งบริหารโดยองค์กรอิสระ ร่วมกับองค์กรแรงงาน เพื่อรองรับต้นทุนจากภัยพิบัติและสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบจัดตั้งกลุ่มการออมและเครือข่ายแรงงานเพื่อเป็นฐานความมั่นคงทางสังคมในระยะยาว โดยเชื่อมโยงกับกลไกของท้องถิ่น เช่น อบต. และกลุ่ม อสม.

ความท้าทายและข้อจำกัด ความท้าทายสำคัญคือ "ขาดช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน" และ "การประสานงานข้ามกระทรวงที่ไร้ประสิทธิภาพ" ภาครัฐและชุมชน "พูดกันคนละภาษา" ทำให้การดำเนินนโยบายด้าน Climate Justice ไม่เข้าถึงแรงงานนอกระบบจริง

"รัฐกับเรานั้นสื่อสารกันคนละภาษากัน... จะให้คนเดียวทำงานไม่ได้ ต้องทำงานหลาย ๆ ภาคส่วน" (CWT) อีกทั้ง ได้สะท้อนมุมมองต่อแรงงานนอกระบบ อย่างน่าสนใจ ดังนี้ "แรงงานนอกระบบไม่จำเป็นต้องรู้ทฤษฎี climate change พวกเขาใช้ชีวิตอยู่กับมันแล้ว" (CWT)

3. สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI)

บทบาทและการกิจหลัก TEI ทำหน้าที่สนับสนุนทางวิชาการแก่หน่วยงานภาครัฐ เช่น การวางแผน Climate Adaptation และการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจในระดับลึกเกี่ยวกับความเปราะบางของแรงงานนอกระบบ

การวิเคราะห์และการพบเห็น TEI พบแนวโน้มสำคัญในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ดังนี้ แรงงานนอกระบบที่พึ่งพาธรรมชาติ เช่น เกษตรกรและประมงพื้นบ้าน เผชิญความเสี่ยงมากจากภัยพิบัติและความผันผวนของอุณหภูมิ กลุ่มแรงงานในเมือง เช่น วินมอเตอร์ไซด์ คนขายอาหารริมถนน มีทางเลือกในการปรับตัวน้อย

"กลุ่มในเมืองเปราะบางไม่แพ้ชนบท แต่มีทางเลือกน้อยกว่าในการปรับตัว" (TEI)

เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงาน

- การวิเคราะห์ด้วยกรอบความคิด/เครื่องมือเชิงระบบ "Vulnerability Assessment Framework" ที่ออกแบบเฉพาะสำหรับกลุ่มอาชีพนอกระบบ ซึ่งวัดทั้งความเปราะบางทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านสุขภาพ

- การศึกษาเชิงพื้นที่ จากงานศึกษาที่สนับสนุนโดย GIZ พบว่า แรงงานในเมืองมีความเสี่ยงจาก heat stress สูง แต่ขาดการเข้าถึงพื้นที่ร่มหรือระบบเตือนภัย TEI เสนอให้มีการวางผังเมืองที่มุ่งลดอุณหภูมิ เช่น การเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามจุดหยุดพักของแรงงานนอกระบบ

- การพัฒนาศักยภาพท้องถิ่น TEI ได้จัดเวทีอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในภาคเหนือและภาคใต้ โดยให้ความรู้เกี่ยวกับ climate risk และการวิเคราะห์กลุ่มเปราะบางอย่างเป็นระบบ พร้อมจัดทำคู่มือ "แนวทางปกป้องแรงงานในภาวะโลกร้อน" สำหรับใช้งานจริงในระดับอำเภอ

การบูรณาการข้อมูล TEI ส่งเสริมการรวมข้อมูลจากงานวิจัยในภาคสนามกับฐานข้อมูลของภาครัฐ เพื่อให้เกิดการกำหนดนโยบายแบบ evidence-based ที่ชี้ชัดในกลุ่มเป้าหมาย

ความท้าทายและข้อจำกัด ปัญหาใหญ่คือ "กลไกเชื่อมโยงเชิงนโยบายกับการปฏิบัติยังอ่อนแอ" แม้จะมีแนวทางในแผนระดับชาติก็ตาม หน่วยปฏิบัติงานระดับพื้นที่ยังขาด "ศักยภาพ" และ "ความเข้าใจ" ด้าน Climate Change โดยเฉพาะในกลุ่มทำงานกับแรงงานนอกระบบ “แนวทางดี ๆ ใครก็เขียนได้... แต่หน่วยปฏิบัติยังต้องเพิ่มศักยภาพ” (TEI)

4. กรุงเทพมหานคร (กทม.)

บทบาทและภารกิจหลัก กทม.กำหนด Climate Action Plan ภายใต้การสนับสนุนจาก JICA และ World Bank โดยเน้นเรื่อง Urban Heat Island และฝุ่นละออง อย่างไรก็ตาม บทบาทต่อแรงงานนอกระบบยังไม่มี ความชัดเจน โดยเฉพาะกลุ่มที่ "ไม่อยู่ภายใต้สังกัดชัดเจน" เช่น หาบเร่ หรือ ไรเดอร์

มาตรการและโครงการที่เกี่ยวข้อง

- โครงการ Shaping Cooler Bangkok ร่วมกับนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศึกษา "จุดฮอตสปอตความร้อน" โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีแรงงานนอกระบบจำนวนมาก เช่น แยกอโศก หรือ ตลาดนัดจตุจักร

- การออกแบบพื้นที่เมือง วางแผนเชิงพื้นที่ในโครงการ Shaping Cooler Bangkok เช่น พญาไท ปทุมวัน ข้อเสนอจากโครงการนี้ได้แก่ การจัดพื้นที่ร่มพักสำหรับไรเดอร์ การสนับสนุนต้นไม้เคลื่อนที่ในตลาดนัด และการออกแบบทางเท้าให้สามารถเป็นจุดพักในยามอากาศร้อนจัด

- ระบบข้อมูลและการติดตาม กทม. เริ่มทดลองใช้ระบบ "Urban Climate Data Hub" ในการเก็บข้อมูลความร้อน รายได้ และสุขภาพของประชาชนในเขตคลองเตยและบางซื่อ โดยมีเป้าหมายขยายไปยังเขตที่มีแรงงานนอกระบบหนาแน่น เช่น ลาดพร้าว บางกะปิ

- โครงการนำร่อง กทม. ร่วมกับบริษัทเอกชนจัดตั้งพื้นที่ต้นแบบ "จุดพักแรงงานปลอดภัย" ใกล้ตลาดและแนวถนนสายหลัก โดยติดตั้งพัดลมไอน้ำและป้ายเตือนอุณหภูมิ เพื่อรองรับแรงงานหาบเร่ ไรเดอร์ และแม่ค้า

ข้อจำกัดและความท้าทาย

"เราก็พยายามแก้ไขปัญหามาแต่ก็ยังเรื้อรัง เพราะ กทม. ไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการ" (กทม.)

- ขาดความชัดเจนด้านบทบาทต่อแรงงานนอกระบบโดยตรง และยังไม่มีแผนเฉพาะสำหรับแรงงานนอกระบบ แต่รับรู้ความเปราะบางในเมือง นอกจากนี้ อาศัยหน่วยงานภายนอกเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนบทบาทของ กทม. ยังอยู่ที่ระดับแผนเท่านั้น

- มลพิษทางอากาศเป็นความท้าทายใหญ่ แต่ กทม. ไม่มีอำนาจจัดการต้นตอได้โดยตรง ต้องพึ่งการบูรณาการจากภายนอก

5. กรมควบคุมโรค

บทบาทและภารกิจหลัก กรมควบคุมโรคมองว่าผลกระทบต่อสุขภาพจากสภาพอากาศ เช่น คลื่นความร้อน ผู้คนวัน มีผลรุนแรงต่อแรงงานนอกระบบที่ทำงานกลางแจ้ง หน่วยงานมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบติดตามสุขภาพและการให้บริการรักษาพยาบาลเฉพาะทาง

มาตรการและเครื่องมือสำคัญ

- การประเมินความเสี่ยงและระบบติดตาม
- พัฒนาแบบประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพรายกลุ่มอาชีพ
- จัดทำระบบติดตามสุขภาพและภัยจากความร้อน เช่น ระบบ HeatTracker
- Health Heat Index และระบบเตือนภัย กรมมีแผนจัดทำ Health Heat Index โดยแบ่งความเสี่ยงออกเป็นระดับสี เพื่อให้แรงงานสามารถเข้าใจผ่านสัญลักษณ์ เช่น สีส้ม (เสียง), สีแดง (อันตราย) พร้อมคำแนะนำการพักเบรกหรือการดื่มน้ำ
- การจัดตั้งคลินิกเฉพาะทาง ได้จัดตั้ง "คลินิกภัยสุขภาพจากความร้อน" ในโรงพยาบาล

ศูนย์และโรงพยาบาลชุมชน 20 แห่ง โดยให้คำปรึกษาฟรีแก่แรงงานนอกระบบ พร้อมออกหน่วยเคลื่อนที่ในฤดูร้อน

- การพัฒนาศักยภาพในระดับชุมชน มีการอบรมให้ อสม. ใช้แอปพลิเคชัน HeatTracker เพื่อติดตามผู้ป่วยกลุ่มเสี่ยง และจัดทำรายงานประจำเดือนส่งให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพื่อการตัดสินใจเชิงรุก

การสื่อสารและเผยแพร่ความรู้ กรมดำเนินการเผยแพร่ความรู้ผ่าน Line Official, TikTok และป้ายเตือนในชุมชน และทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อสื่อสารถึงแรงงานนอกระบบ อีกทั้งได้เน้นการประสานกับ อสม. และภาคีในพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลผู้ป่วยที่เกี่ยวข้องกับความร้อนในแรงงาน โดยเฉพาะ heat stroke และโรคระบบทางเดินหายใจ

ความท้าทายและข้อจำกัด ข้อจำกัดสำคัญคือ "ช่องว่างในการสื่อสารสุขภาพ" กับกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่เข้าถึงข้อมูล แม้จะมีคู่มือและระบบเตือนภัย แต่การใช้ประโยชน์ยังจำกัดในกลุ่มผู้มีเทคโนโลยี

"ยังมีช่องว่างในการเข้าถึงข้อมูลหรือความเข้าใจ... ควรปรับการสื่อสารให้เหมาะกับกลุ่มแรงงาน" (กรมควบคุมโรค)

มุมมองต่อความเปราะบาง

"แรงงานนอกระบบในเมืองมีความเหลื่อมล้ำมากกว่าชนบท เพราะขาดระบบดูแลจากท้องถิ่น" (กรมควบคุมโรค)

6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

บทบาทและภารกิจหลัก พม.เน้นบทบาทในด้านสังคม โดยดูแลกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้หญิง ผู้สูงอายุ คนพิการ และแรงงานนอกระบบที่มีความเสี่ยง หน่วยงานมุ่งเน้นการสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมและเข้าถึงได้สำหรับกลุ่มที่มีข้อจำกัดในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

มาตรการและโครงการ

- การพัฒนาทักษะอาชีพและการสร้างรายได้ การฝึกอาชีพ เช่น เสริมสวย อาหาร นวดแผนไทย โดยเฉพาะกลุ่มแม่เลี้ยงเดี่ยว

- ใช้ฐานข้อมูลครัวเรือนเปราะบางในการวางแผนความช่วยเหลือ

- ระบบเตือนภัยและการตอบสนองฉุกเฉิน จัดตั้งศูนย์ ศบปก. เพื่อรองรับภัยพิบัติใน 14 จังหวัดเสี่ยง อยู่ระหว่างวางแผนระบบ Early Response ให้กลุ่มแรงงานเปราะบาง โดยใช้ฐานข้อมูลจากศูนย์ช่วยเหลือสังคมในการวิเคราะห์พื้นที่ที่มีแรงงานหญิงและผู้สูงอายุทำงานกลางแจ้ง เช่น ตลาดเช้า หรือริมถนนในย่านชุมชนเมือง

- การบูรณาการกับระบบสวัสดิการ พม. เสนอแนวทางบูรณาการกับโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อให้แรงงานเปราะบางสามารถเข้าถึงบริการฉุกเฉินด้านสุขภาพเมื่อประสบภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับภูมิอากาศ

โครงการนำร่องและแนวทางใหม่

- โครงการ Safe Space กลางแจ้ง พม. ได้ร่วมกับเทศบาลเมืองในเขตเมืองใหญ่ เช่น ขอนแก่น เชียงใหม่ เพื่อจัดพื้นที่พักร้อนกลางวันที่มีร่มเงา น้ำดื่ม และเวทีความรู้ด้านการเงินและสุขภาพแก่แรงงาน

- สายด่วนฉุกเฉินแรงงานกลุ่มเสี่ยง ได้ทดลองระบบ "สายด่วนฉุกเฉินแรงงานกลุ่มเสี่ยง" สำหรับใช้ในเหตุการณ์รุนแรงจากภัยพิบัติ โดยจะเชื่อมต่อกับหน่วยงานในพื้นที่ เช่น สาธารณสุข มูลนิธิกุ๊กกิ๊ก และองค์กรปกครองท้องถิ่น

ความท้าทายและข้อจำกัด ความท้าทายคือการ "ดึงแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการคุ้มครองทางสังคม" อย่างยั่งยืน สิทธิที่ได้ในสถานการณ์เฉพาะ (เช่น น้ำท่วม) ยังไม่เท่าการมีระบบถาวร เช่น ประกันสังคม "ถ้าเขาเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ก็จะได้สิทธิที่ครอบคลุมมากกว่า" (พม.)

มุมมองต่อการคุ้มครอง "เราเน้นการคุ้มครองกลุ่มที่มีข้อจำกัดในการปรับตัว" (พม.)

7. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (สป.)

บทบาทและภารกิจหลัก สป. เป็นหน่วยงานกำหนดทิศทางนโยบายแรงงานระดับชาติ โดยให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบที่มีจำนวนกว่า 21 ล้านคน หน่วยงานมีบทบาทสำคัญในการ

พัฒนากฎหมายและนโยบายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะในบริบทการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

แนวทางและนโยบายสำคัญ ประกอบด้วย

- การพัฒนากฎหมาย เช่น ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานอิสระ การจัดตั้งกองเฉพาะทาง "กองนโยบายแรงงานอิสระและกลุ่มเปราะบาง"

- การส่งเสริมการเข้าถึงสวัสดิการ ด้วยการส่งเสริมให้แรงงานสมัครเป็นผู้ประกันตนตาม ม. 40 การให้ทุนฝึกอาชีพและปรับทักษะ

โครงการและแนวทางการพัฒนา

- การบูรณาการฐานข้อมูลและการพัฒนาทักษะ สป. ให้ความสำคัญกับการบูรณาการฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบเข้ากับระบบการพัฒนาฝีมือแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยจะมีการพัฒนา "แพลตฟอร์มฝึกทักษะระยะสั้นออนไลน์" สำหรับอาชีพที่ได้รับผลกระทบจาก climate เช่น ช่างแอร์ ช่างซ่อมเครื่องมือการเกษตร

- การส่งเสริมมาตรฐานการทำงาน มีการผลักดันให้ประเมินความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานแรงงานดีเด่นระดับท้องถิ่น เพื่อจูงใจให้นายจ้างให้ความสำคัญคุ้มครองลูกจ้างนอกระบบ

- โครงการทักษะสู่ออน สู่โรค (อยู่ระหว่างดำเนินโครงการ) ซึ่งเป็นหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้นแบบผสมผสาน (hybrid) ร่วมกับวิทยาลัยสารพัดช่างใน 10 จังหวัดนำร่อง มุ่งเน้นการปรับอาชีพ เช่น งานแอร์ภาคบริการ และงานรีไซเคิลที่มีความยืดหยุ่นด้านเวลา

ระบบข้อมูลและการวิเคราะห์ มีแผนพัฒนา dashboard กลาง "แผนที่แรงงานนอกระบบเสี่ยงสูง" โดยใช้ AI วิเคราะห์จากข้อมูลกรมอุตุฯ และสถิติจากสำนักงานประกันสังคม เพื่อนำเสนอเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี

การรับรู้ผลกระทบและความเสี่ยง สป. ระบุว่าแรงงานกลางแจ้งเผชิญ "อุณหภูมิสูง มลพิษ และความเสี่ยงด้านสุขภาพ" แต่ยังขาดการคุ้มครองที่ชัดเจน ระบบข้อมูลและการเข้าถึงการสนับสนุนยังจำกัด เนื่องจากแรงงานกระจัดกระจาย

"ต้นทุน (ของแรงงาน/ผู้ประกอบการอาชีพ) ก็อาจจะเพิ่มขึ้น ต้องซื้ออุปกรณ์กันแดดกันฝน... เสี่ยงสุขภาพสูงจากการทำงานกลางแจ้ง" (สป.)

ความท้าทายและข้อจำกัด ความท้าทายหลักคือ "ขาดระบบคุ้มครองที่ตอบโจทย์แรงงานกลางแจ้ง กระจัดกระจาย ไม่เข้าถึงการสนับสนุน" แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่อยู่นอกระบบการคุ้มครองอย่างเป็นทางการ และมีการกระจายตัวในพื้นที่และอาชีพที่หลากหลาย ทำให้การเข้าถึงและการให้การสนับสนุนเป็นเรื่องที่ท้าทาย

"แรงงานนอกระบบขาดการคุ้มครอง... เป็นความท้าทายใหญ่ที่สุดที่กระทรวงแรงงานต้องเผชิญ (สป.)"

ส่วนที่ 5. การวิเคราะห์ประเด็นร่วมและความแตกต่างในเชิงมิติระหว่างหน่วยงาน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากทั้ง 7 หน่วยงาน พบว่ามีทั้งประเด็นร่วมและความแตกต่างในเชิงมิติของการรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อแรงงานนอกระบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 จุดร่วมที่สำคัญ

- ทุกหน่วยงานต่างตระหนักถึงความเปราะบางของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะกลุ่มที่ประกอบอาชีพกลางแจ้ง เช่น เกษตรกร ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากสภาพอากาศที่แปรปรวน
- มีความเห็นร่วมกันในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนของการพัฒนาเครื่องมือและระบบเตือนภัยล่วงหน้า เพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถเตรียมความพร้อมและลดความเสี่ยงได้อย่างทันท่วงที
- หลายหน่วยงานเน้นย้ำถึงความสำคัญของการบูรณาการข้อมูลและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งในระดับภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม
- มีแนวโน้มสนับสนุนการดำเนินงานในเชิง "การปรับตัว" (Adaptation) ต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มากกว่าการเน้นเพียง "การลดผลกระทบ" (Mitigation) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการจริง

5.2 ความแตกต่างระหว่างหน่วยงาน

จากการวิเคราะห์พบว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีแนวทางการดำเนินงานที่หลากหลายตามบทบาทและบริบทของตน ดังนี้

หน่วยงานภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ กรมลดโลกร้อน และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) ให้ความสำคัญกับการวางแผนนโยบายและพัฒนาเครื่องมือด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเชิงโครงสร้าง โดยมีลักษณะการดำเนินงานแบบ top-down ซึ่งอาจยังไม่ตอบโจทย์ระดับชุมชนโดยตรง

หน่วยงานด้านสังคม เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และโครงการ CWT มีความเข้าใจต่อบริบทพื้นที่และระดับความเปราะบางของแรงงานนอกระบบในระดับชุมชนมากกว่า โดยเน้นแนวทาง bottom-up

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีบทบาทจำกัดในเชิงปฏิบัติ โดยยังคงให้ความสำคัญกับแผนงานด้านกายภาพและผังเมืองเป็นหลัก มากกว่าการดูแลแรงงานรายบุคคลโดยตรง

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (สป.) มีบทบาทเชิงนโยบายและด้านการร่างกฎหมายแรงงาน แต่ยังคงขาดกลไกที่ชัดเจนในการผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

5.3 ช่องว่างที่ค้นพบ

แม้ว่าหลายหน่วยงานจะมีบทบาทและเป้าหมายในการรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อแรงงานนอกระบบ แต่ยังมี ช่องว่างสำคัญ ที่ควรได้รับการแก้ไข ดังนี้

- ขาดกลไกการประสานงานอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม และ สาธารณสุข ซึ่งเป็นภาคส่วนหลักที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเปราะบาง
- ยังไม่มีการพัฒนาฐานข้อมูลที่บูรณาการความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับข้อมูลแรงงานในระดับพื้นที่ ส่งผลให้ขาดข้อมูลเชิงลึกสำหรับการวางแผนช่วยเหลือ
- ระบบการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคามสภาพภูมิอากาศไปยังแรงงานนอกระบบยังไม่ครอบคลุมและไม่มีความต่อเนื่อง

ส่วนที่ 6. การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงาน

เอกสารฉบับนี้ได้จัดทำตารางเปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อต่อยอดจากบทวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ตารางที่ 1 บทบาทของหน่วยงานด้านแรงงานนอกระบบและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หน่วยงาน	บทบาทหลัก	พื้นที่เป้าหมาย	กลุ่มแรงงานที่เกี่ยวข้อง	แนวทางการดำเนินงาน
กรมลดโลกร้อน	วางแผน climate, วิเคราะห์ความเสี่ยง	ภาคเกษตร-ชนบท	เกษตรกร, หาบเร่	Early warning, Climate-smart Agriculture
CWT	ภาคประชาสังคม, ผลักดันนโยบาย	ระยอง, พิษณุโลก	แม่ค้า, คนทำงานบ้าน	Just transition, เวทีชุมชน
TEI	สนับสนุนวิชาการ-อบรมท้องถิ่น	ภาคเหนือ, ไต๋	แรงงานพึงธรรมชาติ	Vulnerability Assessment, คู่มือท้องถิ่น
กทม.	วางแผนเมือง, ความร้อน	เขตเมือง	ไรเดอร์, หาบเร่	Cooler city zone, จุดพักแรงงาน
กรมควบคุมโรค	สุขภาพแรงงานกลางแจ้ง	ทุกภูมิภาค	คนงานก่อสร้าง, ไรเดอร์	Heat clinic, HeatTracker
พม.	คุ้มครองกลุ่มเปราะบาง	ชุมชนเมือง, ห้าง	แม่เลี้ยงเดี่ยว, ผู้สูงอายุ	Safe space, สายด่วนสังคม
สป.	กำหนดนโยบายแรงงาน	ระดับชาติ	แรงงานอิสระทุกกลุ่ม	ร่างกฎหมาย, Dashboard แรงงานเสี่ยง

ตารางที่ 2 บทบาทของหน่วยงานเจ้าภาพพิจารณาใน 3 มิติหลัก

หน่วยงาน	มิติที่ 1 ความชัดเจนของบทบาท (Clarity of Mandate)	มิติที่ 2 เครื่องมือ/มาตรการที่มีอยู่จริง (Availability of Tools/Measures)	มิติที่ 3 ความเข้าใจบริบทแรงงานนอกระบบ (Understanding of Informal Workers' Lived Experience)
กรมลดโลกร้อน	สูง (ระดับนโยบายชัดเจน)	มีแผนและข้อมูล climate tools	ต่ำ (เน้นมิติสิ่งแวดล้อมมากกว่าแรงงาน)
TEI	ปานกลาง	มีแนวทางวิจัยและข้อเสนอเชิงนโยบาย	ปานกลาง (มีข้อมูล แต่ไม่เน้นแรงงานโดยตรง)
สป.	สูง (กำหนดนโยบายแรงงาน)	มีแผนและร่างกฎหมาย	ต่ำ (ยังไม่เข้าถึงมิติพื้นที่และชุมชน)
พม.	สูง (งานด้านสังคมชัดเจน)	มีโครงการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง	สูง (ทำงานใกล้ชิดกับชุมชน)
CWT	ปานกลาง	มีการทำงานกับแรงงานโดยตรง	สูง (เน้นชีวิตจริงของแรงงาน)
กทม.	ปานกลาง	มีแผนผังเมืองและนโยบายสุขภาพ	ต่ำ (เน้นโครงสร้างมากกว่าปัจเจก)

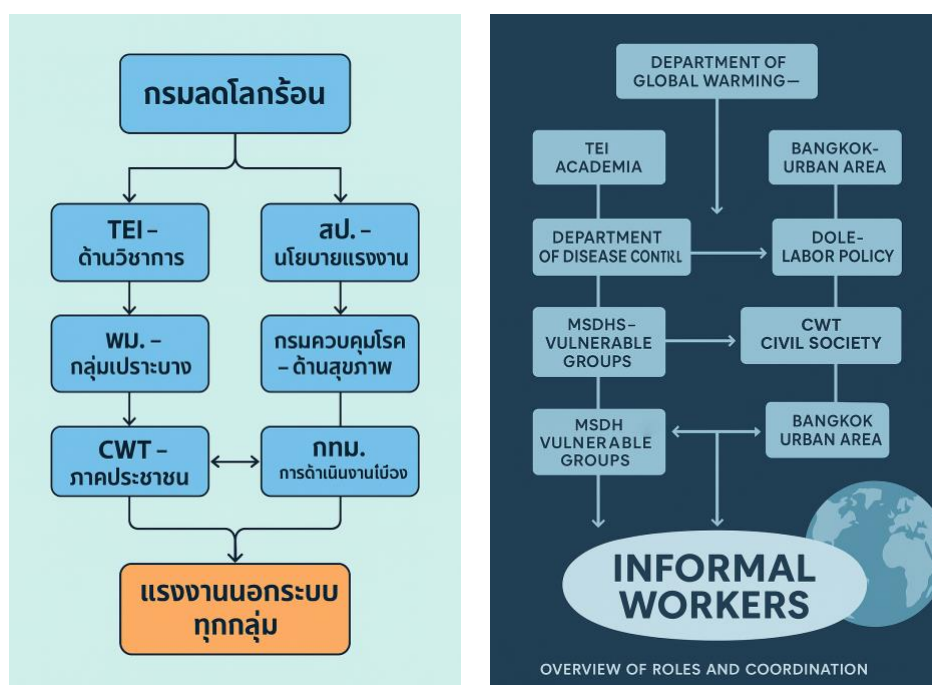
หน่วยงาน	มิติที่ 1 ความชัดเจนของบทบาท (Clarity of Mandate)	มิติที่ 2 เครื่องมือ/มาตรการที่มีอยู่จริง (Availability of Tools/Measures)	มิติที่ 3 ความเข้าใจบริบทแรงงานนอกระบบ (Understanding of Informal Workers' Lived Experience)
กรมควบคุมโรค	ปานกลาง	มีข้อมูลสุขภาพและแผนตอบโต้โรค	ปานกลาง (มีข้อมูลกลุ่มเสี่ยง แต่ไม่เฉพาะแรงงานนอกระบบ)

หมายเหตุ

- การวิเคราะห์นี้ใช้วิธีการจัดระดับเชิงคุณภาพ (qualitative scoring) โดยอ้างอิงจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกและเอกสารของแต่ละหน่วยงาน
- ระดับที่ใช้ได้แก่: สูง (High), ปานกลาง (Moderate) และ ต่ำ (Low)

ส่วนที่ 7. แผนผังภาพรวมบทบาทและการประสานงาน

แผนผังนี้แสดงการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานตามบทบาทหลักและกลุ่มแรงงานเป้าหมาย



คำอธิบายภาพรวม

- กรมลดโลกร้อน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เชื่อมโยงไปยังทั้งภาควิชาการ (TEI) และภาครัฐด้านแรงงาน (สป.)
- TEI สนับสนุนในเชิงวิชาการและฐานข้อมูล โดยมีความเกี่ยวข้องกับ พม. ที่ลงพื้นที่ดูแลกลุ่มเปราะบาง

- 3) สป. รับผิดชอบด้านนโยบายแรงงาน ทำงานร่วมกับ กรมควบคุมโรค เพื่อดูแลมิติสุขภาพของแรงงาน
- 4) CWT และ กทม. มีบทบาทในการดำเนินงานจริงในระดับชุมชนเมือง โดยมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด
- 5) ศูนย์กลางของระบบคือ แรงงานนอกระบบทุกกลุ่ม ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบหลักจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ส่วนที่ 8. การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงาน และข้อเสนอด้านการวิจัย

8.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงาน

1) ความชัดเจนของบทบาท

หน่วยงานที่มีบทบาทเชิงนโยบายระดับประเทศอย่างชัดเจน ได้แก่ กรมลดโลกร้อน และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (สป.) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางกรอบนโยบายระดับมหภาคเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและแรงงาน

ในขณะที่หน่วยงานในระดับปฏิบัติการ เช่น CWT และ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) แสดงความเข้าใจลึกซึ้งในด้านบริบทสังคมของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะความเปราะบางรายอาชีพและรายพื้นที่

2) ความมีอยู่จริงของเครื่องมือและระบบสนับสนุน

หน่วยงานที่มีเครื่องมือหรือโครงการที่เริ่มดำเนินการจริงในระดับพื้นที่ ได้แก่

กรมลดโลกร้อน มีการพัฒนาเครื่องมือดัชนีอุณหภูมิร้อน (Heat Index)

กรมควบคุมโรค มีการจัดตั้ง คลินิกภัยร้อน ในพื้นที่เสี่ยง

พม. มีการส่งเสริม Safe Space สำหรับแรงงานเปราะบาง

ในขณะที่ สป. และ กทม. ยังอยู่ในระยะของการออกแบบนโยบายและโครงการนำร่อง

3) ความเข้าใจเฉพาะต่อชีวิตแรงงานนอกระบบ

CWT และ พม. แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในชีวิตแรงงานเฉพาะอาชีพ เช่น หาบเร่ แม่บ้าน คนขับไรเดอร์ ฯลฯ

กรมควบคุมโรค มีข้อมูลด้านสุขภาพและกลุ่มเสี่ยงที่ครอบคลุม โดยเฉพาะในมิติปัจจัยเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เช่น คลื่นความร้อนและ PM2.5

8.2 ข้อเสนอประเด็นวิจัยที่ควรดำเนินการ

1) ประเด็นวิจัยเชิงวิชาการ

- การวิเคราะห์ผลกระทบของคลื่นความร้อนและมลพิษอากาศ ต่อสุขภาพและรายได้ของแรงงานนอกระบบในอาชีพที่ทำงานกลางแจ้ง

- จัดทำแผนที่ความเปราะบางเชิงพื้นที่ (Spatial Vulnerability Mapping) สำหรับกลุ่มแรงงานในเมือง เช่น ไรเดอร์ แม่ค้าตลาดนัด

- พัฒนาแบบจำลองเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของนโยบายด้านภูมิอากาศต่อแรงงานนอกระบบ

2) ประเด็นวิจัยเชิงปฏิบัติการ

- ทดลองระบบ “จุดพักแรงงานปลอดภัย” ในพื้นที่เมืองร้อน เช่น พญาไท บางกะปิ

- ออกแบบระบบสื่อสาร Early Warning ผ่าน Mobile App ที่ออกแบบเฉพาะสำหรับแรงงานนอกระบบ

- สร้าง โมเดลความร่วมมือในระดับชุมชน ระหว่างองค์กรแรงงาน เทศบาล และเครือข่ายหาบเร่ เพื่อพัฒนากองทุนปรับตัวระดับพื้นที่

8.3 ตัวอย่างโครงการต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1) แอฟริกาใต้

โครงการ: Just Transition Pathways for Informal Workers

โดย WIEGO และ University of Witwatersrand

แนวคิดเด่น: เส้นทางการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นธรรมสำหรับผู้ค้าริมทางในโจฮันเนสเบิร์ก เช่น การจัดโซนนิ่งพื้นที่ปลอดภัย การมีส่วนร่วมแรงงานในการกำหนดนโยบาย (WIEGO Reference)

2) อินเดีย

โครงการ: Heat Action Plan – Ahmedabad

แนวคิดเด่น: เมืองแรกในเอเชียที่บูรณาการการเตือนภัยคลื่นความร้อนให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ เช่น จุดพักน้ำ พื้นที่ร่ม และการแจ้งเตือนผ่านชุมชน (NRDC Reference)

3.3 บราซิล

โครงการ: Green Jobs for Informal Waste Pickers – São Paulo

แนวคิดเด่น: สนับสนุนแรงงานรีไซเคิลนอกระบบให้เข้าถึงสิทธิแรงงาน สวัสดิการ และการรับรองอาชีพ ผ่านความร่วมมือภาครัฐและ NGO (ILO Reference)

ส่วนที่ 9. ความท้าทายของหน่วยงานในการสนับสนุนแรงงานนอกระบบ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้แทนจาก 7 หน่วยงาน ได้สะท้อนให้เห็นความท้าทายสำคัญที่แต่ละหน่วยงานเผชิญในการดำเนินงานเพื่อดูแลแรงงานนอกระบบในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งในเชิงนโยบาย การปฏิบัติ และกลไกการเชื่อมโยงระหว่างภาคส่วน

9.1 ความท้าทายหลัก

ตารางที่ 3 สรุปความท้าทายหลักของแต่ละหน่วยงาน

หน่วยงาน	ความท้าทายหลัก
กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	ขาดองค์ความรู้และความตระหนักในกลุ่มแรงงานนอกระบบเกี่ยวกับ climate change และผลกระทบระยะยาว
Climate Watch Thailand (CWT)	ขาดช่องทางการมีส่วนร่วมของแรงงาน และการประสานงานภาครัฐ-ชุมชนยังไม่ลื่นไหล
สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI)	กลไกถ่ายทอดจากแผนระดับชาติสู่การปฏิบัติยังอ่อนแอ หน่วยปฏิบัติยังขาดศักยภาพ
กรุงเทพมหานคร (กทม.)	ขาดบทบาทที่ชัดเจนต่อแรงงานนอกระบบ ไม่มีอำนาจในการจัดการต้นตอของมลพิษ ขาดการสื่อสารสาธารณะรวมทั้งโครงการที่จะดำเนินการตามนโยบายเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียว/cooler BKK นั้นเป็นเพียงการศึกษาและออกแบบ ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม
กรมควบคุมโรค	ช่องว่างด้านการสื่อสารสุขภาพ แรงงานนอกระบบเข้าไม่ถึงเครื่องมือและข้อมูล
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)	การดึงแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบสวัสดิการอย่างยั่งยืนยังเป็นความท้าทาย
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (สป.)	ขาดระบบคุ้มครองแรงงานกลางแจ้งที่ครอบคลุม แรงงานกระจายกระจาย ไม่เข้าถึงการสนับสนุน

9.1 จุดต่างของความท้าทายเฉพาะหน่วยงาน

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบจุดต่างของความท้าทายเฉพาะหน่วยงาน

หน่วยงาน	จุดต่างของความท้าทาย
กรมลดโลกร้อน	เน้นปัญหาเชิงระบบ-นโยบายระดับชาติที่ยังไม่สื่อสารลงสู่แรงงาน
CWT	เน้นเสียงของแรงงานไม่ถูกได้ยิน และขาดกลไกมีส่วนร่วมของประชาชน
TEI	มุ่งที่การเชื่อมโยงจากนโยบายลงสู่ระดับปฏิบัติที่ยังไม่เข้มแข็ง
กทม.	เผชิญข้อจำกัดเชิงอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นและการจัดการสิ่งแวดล้อม
กรมควบคุมโรค	ชี้ความเหลื่อมล้ำด้านดิจิทัลและช่องว่างการสื่อสารต่อกลุ่มแรงงานเปราะบาง
พม.	เน้นความเปราะบางทางสังคมที่ยังขาดระบบรองรับถาวร
สป.	มองในระดับโครงสร้างว่าแรงงานนอกระบบไม่มีระบบสวัสดิการที่ยั่งยืน

9.3 ความท้าทายร่วม (Shared Structural Challenges)

การวิเคราะห์ยังชี้ให้เห็นถึง "จุดร่วมของความท้าทาย" ที่สะท้อนผ่านหลายหน่วยงาน ดังนี้

- 1) ความเข้าใจ/ความตระหนักของแรงงานนอกระบบยังไม่เพียงพอ
 - แรงงานจำนวนมากไม่ตระหนักถึงภัยจาก climate change โดยเฉพาะมิติระยะยาว
 - การให้ความรู้ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานที่มีความเสี่ยงสูง เช่น หาบเร่ Rider เกษตรกร
- 2) ระบบการสื่อสารยังไม่เข้าถึงแรงงาน
 - ข้อมูลสุขภาพและการเตือนภัยมีอยู่ แต่แรงงานนอกระบบจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงได้
 - มีข้อจำกัดเรื่องเทคโนโลยี ภาษา และช่องทางเฉพาะกลุ่ม
- 3) การสื่อสารสาธารณะและการสร้างความตระหนักยังไม่มีประสิทธิภาพ
 - สังคมทั่วไปยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับความเปราะบางของแรงงานนอกระบบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
 - การสื่อสารของภาครัฐยังไม่สามารถสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการช่วยเหลือแรงงานกลุ่มเปราะบาง
 - ขาดการใช้สื่อและช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายเพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน
- 4) ระบบสวัสดิการยังไม่ครอบคลุม
 - แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม
 - สิทธิต่าง ๆ ในกรณีฉุกเฉินยังเป็นลักษณะ “เฉพาะกิจ” มากกว่าการดูแลอย่างยั่งยืน
- 5) ขาดกลไกประสานงานข้ามหน่วยงาน

- การจัดการภัยพิบัติและผลกระทบ climate change ยังเป็นลักษณะทำงานแบบแยกส่วน (siloed)

- ไม่มีเวทีถาวรที่เชื่อมหน่วยงานแรงงาน สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน

5) การดำเนินการระดับพื้นที่ยังไม่เข้มแข็ง- แม้มีแผนระดับชาติที่ชัดเจน แต่การนำไปใช้จริงยังติดข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ และ ความเข้าใจเฉพาะทาง

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้และความตระหนักเกี่ยวกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อแรงงานนอกระบบ

- ขาดเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เข้าใจและตระหนักในมิติของสภาพภูมิอากาศและบริบทของแรงงานนอกระบบในพื้นที่

ส่วนที่ 10 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เสนอให้ดำเนินการในเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

- จัดตั้งคณะทำงานร่วมระดับชาติ ที่มีภารกิจในการบูรณาการข้อมูลแรงงานนอกระบบกับความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลกลางในการวางแผนและจัดสรรทรัพยากร

- พัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้า ที่สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลแรงงานในระดับพื้นที่ พร้อมระบบการสื่อสารที่เข้าใจง่ายและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้จริง

- เสริมสร้างระบบสุขภาพเฉพาะทางสำหรับแรงงานนอกระบบ โดยขยายคลินิกสุขภาพจากความร้อนและมลพิษอากาศให้ครอบคลุมทุกจังหวัดเสี่ยง พัฒนาระบบ HeatTracker ให้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลแรงงานในพื้นที่ และจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เฉพาะกิจในช่วงสภาพอากาศรุนแรง พร้อมฝึกอบรม อสม. ให้มีความเชี่ยวชาญด้านการดูแลสุขภาพแรงงานกลางแจ้ง

- สนับสนุนกองทุนเพื่อการปรับตัวของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะผู้มีอาชีพกลางแจ้งที่ขาดหลักประกันทางสังคม เช่น เกษตรกร ไรเดอร์ พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่

- เพิ่มพื้นที่พักแรงงานในเมือง ที่มีความร่มรื่น ปลอดภัย และมีระบบสุขาภิบาลที่เหมาะสม

เช่น จุดพักสำหรับไรเดอร์ จุดพักหาบเร่แผงลอย ฯลฯ

- พัฒนารอบกฎหมายและมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน ที่คำนึงถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น กำหนดมาตรฐานการทำงานกลางแจ้งในสภาพอากาศรุนแรง ระบุสิทธิในการหยุดงานเมื่ออุณหภูมิเกินค่ามาตรฐาน และสร้างกลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพผ่านการประเมินและติดตามจากหน่วยงานท้องถิ่น

Challenges in Supporting Informal Workers Amidst Climate Change



DEPARTMENT OF CLIMATE CHANGE

Lack of knowledge and awareness among informal workers on climate-change and long-term effects



CLIMATE WATCH THAILAND (CWT)

Lack of participation channels for workers and ineffective government–community



THAILAND ENVIRONMENT INSTITUTE (TEI)

Weak linkages from national planning to implementation and limited capacity of implementing units



BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION (BMA)

Unclear role toward informal workers and no authority to manage sources of pollution



DEPARTMENT OF DISEASE CONTROL

Communication gaps in health information inaccessible tools and data for informal workers



MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT AND HUMAN SECURITY

Challenges in bringing informal workers into a sustainable welfare system



MINISTRY OF LABOR

Lack of protective systems for outdoor workers dispersed and without access to support

Shared Challenges

- Inadequate understanding/awareness of informal workers
- Communication systems inaccessible to informal workers
- Welfare systems **not** covering informal workers

INFOTACO