



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส
: กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ
ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์

ชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส
ในสังคมไทย
ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



คำนำ

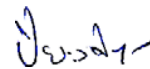
จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางในการบรรเทาปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาสและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม จึงได้สนับสนุน “โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย” ประกอบด้วย การวิจัยสถานภาพของคนจนและคนด้อยโอกาส 5 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน กลุ่มอาชีพอิสระ กลุ่มคนนอกรั้วทำงาน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส/กลุ่มเสี่ยงและผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งได้วิเคราะห์และสังเคราะห์จากการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ 10,000 ราย และข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษาจำนวน 110 กรณี และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

ผลงานทั้งหมดที่ได้จากชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้นำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนจน ให้เห็นภาพที่เคลื่อนไหวของสภาพความเป็นอยู่ ความด้อยโอกาส ไร้ที่พึ่ง การเชื่อมโยงให้เห็นบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างคนจนคนด้อยโอกาสกับชุมชน (มิติสังคม) ระบบการทำมาหากิน (มิติเศรษฐกิจ) และมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (มิติการเมือง) การให้ภาพเชิงประวัติศาสตร์ ที่ย้อนให้เห็นว่าเดิมวิถีชีวิตของเขาเป็นอย่างไร และต่อมาเกิดอะไรขึ้นที่เป็นจุดหักเหที่ทำให้วิถีชีวิตของเขาตลอดจนบริบทของเขาเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ว่าผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์นั้นๆ (เช่น การสร้างเขื่อน การตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม การตัดถนนเข้ามาในพื้นที่ ฯลฯ) เกิดผลอย่างไรต่อวิถีการทำมาหากิน ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคม อำนาจต่อรอง คุณภาพชีวิตโดยรวม เพื่อชี้ให้เห็นการปรับตัวในมิติต่างๆ (เช่น การอพยพ การเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดหักเหแล้ว ทำไมคนบางกลุ่มปรับตัวและหลุดพ้นจากภาวะยากจนด้อยโอกาสได้ แต่ทำไมคนบางกลุ่มก้าวไม่พ้น ปัญหาของคนจนคน

ด้วยโอกาสทั้ง 5 กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร โครงการนี้ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เหมาะสม สวัสดิการที่คนจนต้องการ กลไกที่สามารถเข้าถึงปัญหาของกลุ่มคนเป้าหมายได้ ทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัว องค์กรรัฐ ฯลฯ ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาคะยากจนของสังคมไทย

สกว. หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานของชุดโครงการวิจัยนี้ จะทำให้แง่คิด มุมมองอีกด้านหนึ่งในการจัดสวัสดิการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่มองความเชื่อมโยงระหว่างมิติทางเศรษฐกิจกับมิติทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมเติมองค์ความรู้ในเรื่องความยากจนของประเทศไทย สกว. จึงหวังว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปพิจารณาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างรอบคอบรอบด้านต่อไป



(ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำจากหัวหน้าโครงการ

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส มีองค์ประกอบของรายงาน 5 ส่วน ส่วนแรก คือ งานศึกษาสวัสดิการโดยกลุ่มชุมชน ซึ่งมีรายงาน 11 กรณีศึกษา พิมพ์เผยแพร่ในรูปเล่มหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมือง ฉบับ “กลุ่มออมทรัพย์” และ “กลุ่มผลิตภัณฑ์” ส่วนที่สอง เป็นกรณีศึกษา 110 กรณี บางส่วนได้พิมพ์เผยแพร่ไปแล้ว ในรูปเล่มหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมืองฉบับ “คนจนในมิติของสังคม (1)” และ “คนจนไทยในมิติสังคม (2)” ส่วนที่สาม คือ งานเชิงปริมาณที่ได้ข้อมูลจากแบบสอบถาม 10,099 ชุด ส่วนที่สี่ คือ งานวิจัยหลัก 5 รายงาน และส่วนที่ห้า คือ บทสังเคราะห์ภาพรวมของโครงการ

รายงานเหล่านี้เป็นงานวิจัยหลักหนึ่งในห้าส่วน ซึ่งประกอบด้วย รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนคนด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ คือ

- กลุ่มเกษตรกร
- กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม
- กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อย
- กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม
- กลุ่มนอกกำลังแรงงาน

งานวิจัยหลักแต่ละรายงาน ได้นำเสนอให้เห็นสภาพความยากจนของกลุ่มคนแต่ละกลุ่ม ที่มีเหตุและปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านทำที่ต่อชีวิต ปัจจัยการผลิต โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม และระบบสวัสดิการ

ในส่วนสุดท้ายของแต่ละรายงาน มีข้อเสนอด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนในแต่ละกลุ่ม ซึ่งในโครงการเห็นว่า สวัสดิการสำหรับคนจนเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นหรือเงื่อนไขเฉพาะหน้าที่ต้องทำก่อน เพื่อบรรเทาปัญหาให้รุนแรงเพิ่มขึ้น และนำมาตรการอื่นๆ มาแก้ไขต่อไป ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ในฐานะหัวหน้าโครงการ ต้องขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านของโครงการที่ช่วยให้งานของโครงการนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีตามเวลาที่กำหนด โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่า นักวิจัยทุกท่านของโครงการนี้ได้ใช้ความอุตสาหะและความพยายามอย่างเต็มที่ในการวิเคราะห์วิจัย เรื่องคนจนในรูปแบบของ “สหวิทยาการ” ช่วยกันค้นหาคนจนที่อยู่ในหีบในซอก และนำมาเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับรู้และ

เข้าใจ “วิถียังชีพ” ของคนเหล่านี้ ทำให้สังคมได้รับรู้กันมากขึ้นว่า คนจนนั้นมีมิติแห่งความยากจนที่ซับซ้อนหลายมิติ การแก้ปัญหาความยากจนมีอาจจะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้เพียงการยกระดับรายได้เท่านั้น

และที่สำคัญคือ นักวิจัยของโครงการทุกท่านที่ได้ลงไปรู้เห็นและสัมผัสกับความยากจนในมิติต่างๆ ทำให้นักวิจัยเองมีความเข้าใจต่อปัญหาและเกิดมุมมองใหม่ๆ เกี่ยวกับ “ความยากจนในสังคมไทย” แจ่มชัดยิ่งขึ้น เกิดความสำนึกที่จะช่วยกันผลักดัน ขับเคลื่อนสังคม ให้มีการแก้ปัญหาคนจนอย่างมุ่งมั่น นี่คือ “ทุนทางสังคมอันยิ่งใหญ่” ที่ได้จากโครงการนี้

สุดท้าย หวังว่าสังคมโดยรวมจะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ ทั้งในแง่ขององค์ความรู้ซึ่งทำให้เกิดวิสัยทัศน์เรื่องคนจน รวมทั้งเรื่องของแนวทางในการแก้ปัญหา และบางส่วนคงจะเป็นประโยชน์เชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้เงินอุดหนุนแก่โครงการวิจัยนี้ รวมทั้งการเอาใจใส่ดูแล เร่งรัด จัดการ ให้ทุกอย่างบรรลุวัตถุประสงค์

ขอขอบคุณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนโครงการวิจัยและทีมงานวิจัย

ขอขอบคุณนักวิจัยในพื้นที่ ผู้ประสานงานจากส่วนกลาง ผู้ประสานงานในพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูล และทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่โครงการ และขอแสดงความขอบคุณแก่คนจนทุกๆคน

รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

หัวหน้าโครงการ

คำนำ

พัฒนาการของเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดลูกจ้างประเภทต่างๆ ที่สถานภาพของความจนและความด้อยโอกาสแตกต่างกันไป ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาส โดยพิจารณาถึงปัจจัยด้านทรัพย์สินและรายได้ โอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและสวัสดิการสังคม ความมั่นคงในงานอาชีพ หลักประกันด้านความปลอดภัยในชีวิต สุขภาพ และอำนาจต่อรองของลูกจ้าง

ในปัจจุบัน ทิศทางหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยคือ การมุ่งสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ดังนั้นการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากลูกจ้างเป็นปัจจัยหนึ่งของความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรม ตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

รายงานวิจัยฉบับนี้ ได้สำรวจสถานภาพความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม 4 กลุ่ม คือ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ (แรงงานนอกระบบ) แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ และได้ศึกษาถึงความต้องการทางด้านสวัสดิการของแรงงานทั้ง 4 กลุ่ม รวมถึงจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างทั้ง 4 กลุ่ม โดยได้พยายามนำเสนอทั้งในระดับนโยบายและในเชิงปฏิบัติการ

ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม เป็นกลุ่มคนจนที่มีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีอำนาจการต่อรองต่ำ ผู้วิจัยหวังว่า ข้อค้นพบที่ได้จากรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการสร้างระบบประกันสังคมและสวัสดิการสังคมในระดับต่างๆ ให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมยังคงเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างลึกซึ้งต่อไป ทั้งในระดับของการกำหนดนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งจากฝ่ายลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชนที่สนับสนุนการจัดระบบสวัสดิการสังคมให้ลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายรัฐบาล และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้

มีการยกระดับมาตรฐานสวัสดิการสังคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมต่อไปในอนาคต

ในการจัดทำรายงานวิจัย ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย นักวิจัยได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลจำนวนมาก ซึ่งทำให้การศึกษามีความก้าวหน้าจนสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้

นักวิจัยขอขอบคุณ คุณบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้ช่วยนักวิจัย ที่ได้ร่วมงานมาตั้งแต่เริ่มต้นจนจบโครงการระยะที่ 2 และขอขอบคุณนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน และผู้เข้าร่วมการสัมมนาในภูมิภาคอีกหลายท่าน ซึ่งได้ให้คำวิจารณ์และข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขรายงานวิจัยฉบับร่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับผู้วิจารณ์ที่ได้กรุณาอ่านต้นฉบับและให้คำแนะนำอย่างละเอียด ได้แก่ ผศ.เสาวลักษณ์ ชายทวีป, ดร.โชคชัย สุทธาเวช, ผศ.ดร.อรรถ นันทจักร, คุณศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, รศ.แล ดิลกวิทยรัตน์, คุณบัณฑิต อ่อนดำ, ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย และ ดร.อนันท์ กาญจนพันธ์

นอกจากนี้ขอขอบคุณนักวิจัยสมทบทุกท่านที่ได้เข้าร่วมจัดทำกรณีศึกษา ซึ่งใช้เป็นส่วนประกอบสำคัญในการเขียนรายงานวิจัยฉบับนี้ นักวิจัยหวังว่างานของนักวิจัยสมทบที่จะได้มีการเผยแพร่ในโอกาสต่อไปจะสร้างคุณูปการให้กับผู้สนใจศึกษาปัญหาของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม และผู้ที่มีหน้าที่ในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม เช่นเดียวกับที่ผู้วิจัยนำมาใช้ประโยชน์และอ้างอิงในรายงานวิจัยฉบับนี้

สุดท้ายขอขอบคุณ คุณศรีสุนทร ทองเทพ เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ ที่ได้กรุณาจัดพิมพ์ต้นฉบับ ทั้งฉบับร่างและฉบับสมบูรณ์ ด้วยความอดทนเป็นอย่างยิ่ง และที่จะขาดไม่ได้คือ รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ หัวหน้าโครงการวิจัย และ คุณศิริพร ยอดกมลศาสตร์ ผู้ประสานงานโครงการฯ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของโครงการอีกหลายท่านที่ได้ทำหน้าที่อย่างแข็งขัน โดยฟันฝ่าปัญหาและอุปสรรคมากมายจนโครงการสามารถสำเร็จลุล่วงมาได้

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ

ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์

สารบัญ

คำนำจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำจากหัวหน้าโครงการ

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1	ระเบียบวิธีวิจัย	1
1.1	ความสำคัญของปัญหา	1
1.2.1	สถานการณ์ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ	3
1.2.2	สถานการณ์ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ	4
1.2.3	สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	6
1.2.4	สถานการณ์ของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ	8
1.2	สถานการณ์ปัจจุบันของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	3
1.3	กรอบแนวคิดในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม	
	สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	10
1.3.1	ระบบประกันสังคมภายใต้กรอบแนวคิด	
	สวัสดิการแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม	10
1.3.2	แนวคิดสตรีนิยมในการพัฒนาสวัสดิการสังคม	
	สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	12
1.3.3	แนวคิดอื่นๆในข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาสวัสดิการสังคม	14
1.4	วัตถุประสงค์	16
1.5	ประเด็นในการศึกษาวิจัย	17
1.6	ขอบเขตการศึกษา	17

1.7 วิธีการศึกษา	18
1.7.1 การสังเคราะห์จากกรณีศึกษา	18
1.7.2 การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group)	21
1.7.3 การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการ ของสหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน	22
1.7.4 การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร	23
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	23
บทที่ 2 โครงสร้างกับปัญหาความยากจนของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม	25
2.1 ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย : พาราดอกซ์อาเซียน	25
2.1.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการกระจายรายได้	25
2.1.2 การเติบโตโดยปราศจากการพัฒนาทรัพยากรบุคคล	26
2.2 การพัฒนาอุตสาหกรรมกับแรงงาน	28
2.2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากับการดูดซับแรงงาน	28
2.2.2 ช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการขาดแคลนแรงงาน	31
2.3 วิฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540	36
2.3.1 ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อการจ้างงาน	38
2.4 โลกาภิวัตน์ นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรม	41
2.5 ประเด็นเกี่ยวกับ “คนจน” ในภาคอุตสาหกรรม	48
บทที่ 3 สถานภาพและปัญหาความยากจนและด้อยโอกาส ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	51
3.1 ภูมิหลังของลูกจ้างก่อนเข้าสู่อาชีพในภาคอุตสาหกรรม	52
3.2 ค่าแรงต่ำกับปัญหาเศรษฐกิจของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	56
3.2.1 ค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกับปัญหาเศรษฐกิจของแรงงาน ในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ	56
3.2.2 การขาดหลักประกันด้านค่าจ้างของลูกจ้าง ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ	61

3.2.3 แรงงานต่างด้าว : ค่าแรงต่ำและถูกละเมิดสิทธิแรงงาน	63
3.2.4 แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ :	
ค่าจ้างสูงแต่ขาดหลักประกัน	69
3.3 ความมั่นคงในงานอาชีพ	74
3.3.1 ความไม่มั่นคงและด้อยโอกาสของลูกจ้างชั่วคราว	74
3.3.2 ผลของการขาดความมั่นคงในงานอาชีพ : ลูกจ้างตกงาน	77
3.4 ความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน	79
3.4.1 อุบัติเหตุและความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการ	80
3.4.2 การเจ็บป่วยของคนงานด้วยโรคที่เกิดจากการทำงาน	83
3.5 อำนาจการต่อรอง	85
3.5.1 การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมือง	86
3.5.2 การขาดอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง	87
3.6 บทสรุป : สถานภาพความจนและด้อยโอกาส ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่ม	93

บทที่ 4 สวัสดิการสังคมกับการแก้ปัญหาความยากจนและด้อยโอกาส ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

101

4.1 สวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	102
4.1.1 สวัสดิการที่ลูกจ้างจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือตนเอง	103
4.1.2 สวัสดิการที่จัดทำโดยภาครัฐ	106
4.2 ปัญหาของระบบสวัสดิการที่จัดทำโดยรัฐและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ	115
4.2.1 ความไม่เชื่อมั่นในคุณภาพของการให้บริการที่มีหลายมาตรฐาน	115
4.2.2 ปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน	117
4.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	119
4.3.1 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ที่เป็นทางการ	120
4.3.2 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ที่ไม่เป็นทางการ	125

4.3.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานไทย ที่ไปทำงานในต่างประเทศ	127
4.3.4 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว	128
4.4 การเคลื่อนไหวของคนงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม	129
4.4.1 บทเรียนการต่อสู้ของผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน	130
4.4.2 บทเรียนการต่อสู้เพื่อสิทธิในการได้รับสวัสดิการนอกเหนือจากที่ กฎหมายกำหนด	130
4.4.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับสวัสดิการของคนงาน	135
4.5 สรุป	137

บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	141
5.1 เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม	142
5.2 การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม	144
5.3 การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน	150
5.3.1 นโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยในปัจจุบัน เป็นการแก้ไขปัญหามากกว่าป้องกันปัญหา	151
5.3.2 ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและการทำงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านสุขภาพ ความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง	151
5.3.3 ลูกจ้างขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย และกลไกการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย	152
5.3.4 ความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับรัฐในประเด็นสิทธิการได้รับสวัสดิการ	153
5.3.5 ข้อเสนอแนะ	153
5.4 การประกันการว่างงาน	156
5.5 การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา	160
5.6 การขยายระบบประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ	160
5.7 การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ	164

5.8 การคุ้มครองพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว	166
5.9 การสนับสนุนศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง	169
5.9.1 การส่งเสริมการสร้างอำนาจการต่อรองของลูกจ้าง โดยผ่านการรวมกลุ่มจัดตั้ง	169
5.9.2 การสนับสนุนรูปแบบสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการ โดยกลุ่มลูกจ้างเอง	170
5.9.3 การพัฒนาศักยภาพส่วนตัวของลูกจ้าง	171
5.10 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม	171
5.10.1 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคม	172
5.10.2 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน	172
5.10.3 การพัฒนาองค์กรไตรภาคีด้านแรงงาน	173
5.11 การปรับกระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง	174
5.11.1 แนวคิดเศรษฐกิจแบบแบ่งปันกับการจัดสวัสดิการสังคม	184

บรรณานุกรม

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	อัตราค่าจ้างงาน ปี 2539-2545	3
ตารางที่ 1.2	ผู้มีงานทำจำแนกตามสถานภาพการทำงานปี 2540-2545	4
ตารางที่ 1.3	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	7
ตารางที่ 1.4	จำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ปี 2540-2545	8
ตารางที่ 1.5	จำนวนเงินที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคาร ปี 2540-2544	9
ตารางที่ 3.1	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำลูกจ้างรายวัน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2545	58
ตารางที่ 3.2	ค่านายหน้าของคนงานถูกเรียกเก็บจากการไปทำงานในต่างประเทศ	70
ตารางที่ 3.3	สถิติการหลอกลวงคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ปี 2544	73
ตารางที่ 3.4	การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำแนกตามความร้ายแรง ปี 2537-2545 (ในกองทุนเงินทดแทน)	80
ตารางที่ 3.5	จำนวนองค์กรแรงงานและสมาชิกสหภาพแรงงานทั่วประเทศ ปี 2541-2545	92
ตารางที่ 4.1	การดำเนินงานของศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนโดยสหภาพแรงงาน	104
ตารางที่ 4.2	จำนวนเงินสมทบและเงินที่จ่ายค่าทดแทน ของกองทุนเงินทดแทน 2535-2544	109
ตารางที่ 4.3	จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำแนกตามความร้ายแรง ปี 2545	110
ตารางที่ 4.4	จำนวนเงินสมทบและประโยชน์ทดแทน ของกองทุนประกันสังคม 2535-2544	113
ตารางที่ 4.5	จำนวนผู้รับสวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม 2543-2544	114
ตารางที่ 4.6	ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546	121
ตารางที่ 5.1	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 15 อัตรา ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2546	147

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.1	โซ่การผลิตสินค้า	30
แผนภาพที่ 2.2	Buyer-driven Commodity Chains	33
แผนภาพที่ 2.3		43
แผนภาพที่ 2.4		45
แผนภาพที่ 3.1	ภูมิหลังของลูกค้าจ้างภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ	55

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม” ภายใต้โครงการวิจัยการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ใช้กรอบวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยการพิจารณาจากปัญหาความยากจนของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจโครงสร้าง และความสัมพันธ์เชิงอำนาจการเมืองไทย ที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ภายใต้ระบบทุนนิยมที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อรูปแบบการจ้างงาน สภาพการจ้างงาน และปัญหาความยากจนของลูกจ้าง

วิธีการศึกษาประกอบด้วย 4 ส่วนใหญ่ คือ (1) การสังเคราะห์จากกรณีศึกษาของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีทั้งหมด 22 กรณี โดยได้ทำการศึกษาใน 11 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร อ่างทอง ชลบุรี ลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย สุรินทร์ บุรีรัมย์ สงขลา และนครศรีธรรมราช จังหวัดที่เลือกทำกรณีศึกษาอยู่ในพื้นที่ศึกษาของโครงการฯ ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุด (2) การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group) ในพื้นที่ภาคสนาม เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงลึกในบางประเด็น (3) การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการของสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน (4) การศึกษาจากข้อมูลเอกสารของหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรสหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน

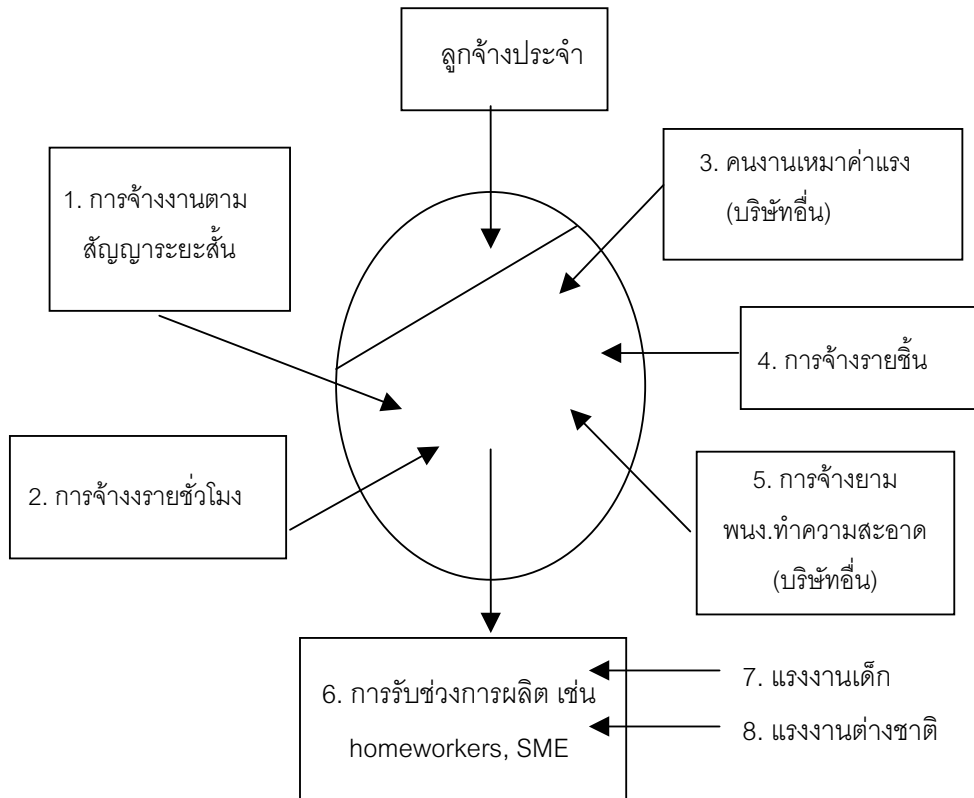
จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนา จากการทดแทนการนำเข้ามุ่งสู่การผลิตเพื่อการส่งออก และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น ที่มาจากกลุ่มประเทศนิคส์ โดยเฉพาะฮ่องกงและไต้หวัน ซึ่งเป็นการลงทุนที่มุ่งแสวงหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำ เพื่อผลิตสินค้าส่งออกไปยังประเทศพัฒนาแล้วที่มีกำลังซื้อสูง และอีกส่วนหนึ่งคือ การเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมของแรงงานหญิงที่ถูกปลดปล่อยออกจากภาคชนบทโดยเฉพาะช่วงเร่งรัดการส่งออก แรงงานหญิงกลายเป็นแรงงานรับจ้างในส่วนสำคัญของภาคอุตสาหกรรม (wage labour)

การพัฒนาประเทศเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (modernity) ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม ความเป็นเมือง และการสร้างครอบครัวที่มีลักษณะ

เชิงเดี่ยว แต่การพัฒนาและขยายตัวของอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัจจัยการเติบโตและความมั่นคง (ทางเศรษฐกิจ) ก็ได้กระจายความเสี่ยงออกไปให้สังคมในวงกว้างด้วย ทำให้สังคมไทยกลายเป็น “สังคมเสี่ยงภัย” (risk society) นั่นคือ ความเสี่ยงที่คนทำงานจะตกงานและขาดรายได้ และความเสี่ยงทางชีวิต สุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน ดังนั้นการจัดการกับความเสี่ยงเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในการทำงานจึงต้องถูกโอนจากภาคเอกชน (การอาศัยเงินบริจาคเพื่อนำมาสงเคราะห์) มาเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ คือ การคุ้มครองทางสังคม (social protection) เช่น การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้น ในปี พ.ศ.2517 เพื่อคุ้มครองลูกจ้างซึ่งประสบอันตรายจากการทำงานในสถานประกอบการ และการประกันสังคม ในปี พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นยุคทองของการเติบโตในทางด้านอุตสาหกรรม ในปัจจุบันรัฐเป็นผู้เก็บเงินสมทบทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง (โดยรัฐออกส่วนหนึ่ง) เข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการในระบบ (formal sector) เช่น กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ ในปี 2541 ได้ขยายมาสู่การสงเคราะห์กรณีชราภาพ ส่วนการประกันการว่างงานจะบังคับใช้ในปี 2547

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ การแข่งขันเสรี ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2541 นายจ้างในปัจจุบันจึงมักจะมองว่า การหักเงินสมทบประกันสังคมกลายมาเป็น “ค่าใช้จ่าย” ของผู้ประกอบการ (cost) เป็นภาระต่อต้านทุนการผลิต ซึ่งต้องควบคุมหรือลดให้ต่ำไว้ ดังนั้น ภาคธุรกิจจึงพยายามแข่งขันด้วยการลดต้นทุนการผลิต โดยปรับโครงสร้างการจ้างงานใหม่เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการจ้างงาน (employment flexibility) เป้าหมายของบริษัท คือ การลดคนงานลง (downsizing) และหันมาจ้างงานที่มีลักษณะชั่วคราวมากขึ้น เช่น (1) การใช้สัญญาจ้างงานระยะสั้น (2) การจ้างงานแบบรายชั่วโมง (3) การจ้างงานแบบเหมาช่วง หรือเหมาค่าแรง (4) การจ้างงานแบบรายชิ้น (5) การให้บริษัทเอกชนเข้ามารับช่วงการจัดบริการบางอย่างในบริษัท เช่น การรักษาความปลอดภัย การทำความสะอาด ฯลฯ (6) การใช้ระบบรับช่วงเพื่อผลิตสินค้าให้โรงงาน (outsourcing) และ (7) การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาใช้ ขณะเดียวกัน รัฐได้ตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจในการนำเอาแรงงานราคาถูกเข้ามาใช้ผ่านการปรับโครงสร้างการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้กับคณะกรรมการส่วนภูมิภาค (wage flexibility) ดังนั้น การปรับตัวของทุนนิยมเพื่อพ้นตัวออกจากวิกฤติจึงเป็น ต้นทุนทางสังคม ซึ่งถูกผลักให้เป็นภาระต่อผู้ใช้แรงงานและชนชั้นล่างในสังคมไทย ให้เป็นผู้เสียสละเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นมาอีกครั้ง

โครงสร้างการจ้างงานใหม่ในสถานประกอบการ



คนจนในภาคอุตสาหกรรม

จากการจัดสนทนากลุ่มของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (การผลิต) คนงานจะนิยามตัวเองว่าคนจน โดยหลายคนเห็นว่า “คนจนคือ คนที่ทำงานในโรงงาน” หรือ “ไม่มีทางเลือกอื่น”

คนงานเหล่านี้มีลักษณะร่วมกันคือ เป็นแรงงานที่หลุดออกมาจากภาคเกษตร มีครอบครัวขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่แล้วมีฐานะยากจนเพราะขาดปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดิน หรือมีที่ดินขนาดเล็ก ไม่พอทำกิน ต้องเช่าเขาทำ มีภาระหนี้สิน ขาดรายได้และการเข้าถึงปัจจัยยังชีพ จึงต้องหารายได้เสริมจากภาคเกษตรด้วยการออกไปรับจ้างทั่วไป ซึ่งก็ไม่แน่นอน จึงต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเขตเมือง ตอนแรกๆก็เป็นแรงงานไปกลับ คือ เป็นแรงงานตามฤดูกาล แต่พออยู่ในเมืองนานเข้าก็จะกลายเป็นแรงงานอพยพอยู่ถาวรขึ้น การยึดอาชีพกรรมกรในโรงงานเพราะการศึกษาต่ำ ไม่

มีทางเลือกอื่น คนจนที่เป็นคนงานเหล่านี้ เมื่อเข้ามาทำงานในโรงงานก็จะมีรายได้ประจำและสามารถเข้าถึงสวัสดิการที่จัดโดยรัฐ แต่ส่วนใหญ่แล้วก็ต้องหา OT (ทำล่วงเวลา) เพื่อหารายได้เสริมเพื่อความอยู่รอดของตัวเองและภาระที่จะต้องส่งเงินกลับให้กับครอบครัวในชนบท คนงานที่ถูกเลิกจ้างเป็นคนจนในภาคอุตสาหกรรม เป็นแรงงานที่กินค่าแรงต่ำ มีชั่วโมงการทำงานสูง จึงมักจะเผชิญกับปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน คนงานที่เป็นคนจนในภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง

คนจนที่มีสาเหตุมาจากการปรับโครงสร้างภายหลังวิกฤติคือ คนจนใหม่ (New Poors) โดยเฉพาะในปัจจุบันที่นายจ้างนำเอาระบบจ้างงานแบบยืดหยุ่นเข้ามาใช้ ทำให้ลูกจ้างบางคนต้องถูกเลิกจ้าง สูญเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ โดยเปลี่ยนไปเป็นลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างตามสัญญาจ้างระยะสั้น ลูกจ้างเหมาค่าแรง ลูกจ้างรายชิ้น และแรงงานนอกระบบ ลูกจ้างชั่วคราวมักจะประสบกับปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการ หลายคนขาดข้อมูลความรู้ในเรื่องสิทธิและกฎหมายแรงงาน จึงไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ สามารถถูกเลิกจ้างได้ง่ายเพราะขาดการรวมกลุ่มหรือความช่วยเหลือจากสหภาพแรงงาน จึงขาดอำนาจต่อรองโดยสิ้นเชิง ลูกจ้างชั่วคราวเหล่านี้จึงขาดความมั่นคงในงานสูง ทำงานไปวันๆแบบเลื่อนลอย ไม่มีอนาคต ถ้าไม่มีงานทำก็ต้องออก แล้วหางานไปเรื่อยๆ

คนงานกลุ่มที่ 3 ที่กลายเป็น “คนขายขอบ” หรือ “คนจนถาวร” ในสังคม (the Unemployed) คือ คนงานที่ถูกปลดออก เพราะโรงงานต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน เมื่อตกงานแล้วไม่สามารถกลับคืนหรือหางานใหม่ในโรงงานได้ ด้วยข้อจำกัดต่างๆ เช่น อายุมาก การศึกษาน้อย หรือขาดทักษะอันเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ คนงานเหล่านี้ เมื่อถูกปลดออกจากการงานจะไม่สามารถกลับคืนถิ่น (ชนบท) เพราะได้อพยพย้ายเข้ามาอยู่ในเมืองนาน หลายคนต้องพยายามดิ้นรนเพื่อเลี้ยงชีวิตในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น เศรษฐกิจนอกระบบ และเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย คนงานเหล่านี้กลายเป็น “คนจนถาวร” เพราะขาดรายได้ ขาดประกันสังคม เพราะไม่สามารถจ่ายเบี้ยประกัน ขาดการเข้าถึงกองทุนชุมชน ขณะเดียวกัน คนตกงานหญิงบางคนยังคงต้องแบกภาระเลี้ยงดูครอบครัว การส่งลูกเข้าโรงเรียน และบางคนก็ได้กลายเป็นหัวหน้าครอบครัว เพราะสามีทิ้ง

กลุ่มคนงานที่ตกขอบของสังคมอีกกลุ่มหนึ่งคือ คนงานที่ถูกปลดออกจากการงานก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ โดยเฉพาะคนงานที่ป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน คนป่วยเหล่านี้เป็นแรงงานหญิงที่มีอายุและมีภาระทางครอบครัว เมื่อร่างกายเสื่อมสมรรถภาพก็就会被ปลดออก ครอบครัว

ยากจนลงเพราะขาดรายได้ ขณะที่มีการหางานหามาได้และค่าใช้จ่ายเพื่อดูแลรักษาสุขภาพของตนเอง แม้จะมีกองทุนทดแทนรองรับเพื่อคุ้มครองการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากงาน แต่ในเชิงปฏิบัติ คนงานไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนี้ เพราะถูกปฏิเสธการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากงาน หลายคนจึงต้องพึ่งศาลเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิของผู้ป่วย แต่เนื่องจากคนงานเหล่านี้เป็นคนจน การที่คนจนจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเรื่องยาก เป็นปัญหาอีกระดับหนึ่ง เพราะกระบวนการต้องใช้ทั้งเงินและเวลา ซึ่งความจนนั้นไม่สามารถรอเวลาได้

แรงงานต่างชาติหรือคนข้ามชาติในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ กล่าวได้ว่าเป็น “คนจน” อีกประเภทหนึ่ง แม้ว่าการออกไปหางานทำในต่างประเทศจะทำให้พวกเขามีรายได้สูงกว่าประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นแรงจูงใจของการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้มักจะมีปัญหาด้านสิทธิและการถูกเลือกปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย เพราะไม่มีสิทธิเป็นพลเมือง (citizenship) แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่จะทำงานในสาขาที่ขาดแคลนแรงงาน (งานที่แรงงานท้องถิ่นไม่ทำ) คือ ค่าจ้างต่ำแล้วยังเป็นงานประเภท 3 ส คือ สูด ล้าปาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย ในกรณีที่แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายก็จะขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เนื่องจากในปัจจุบัน รูปแบบการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีความหลากหลายขึ้น และการเคลื่อนย้ายไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายในพรมแดนของประเทศอีกต่อไป ทำให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมประกอบไปด้วยแรงงานหลายกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในกลุ่มต่างๆจึงมีความแตกต่างกันไป โดยตั้งอยู่บนหลักการของการพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นออกเป็น 9 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นการสร้างดุลยภาพแห่งความเจริญของสังคม โดยการสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตให้แก่คนงานในด้านต่างๆ โดยครอบคลุมทั้งแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่

เป็นทางการ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ

2. การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม การกระจายรายได้ และบรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม โดย

2.1 กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างเลี้ยงชีพได้ (Living Wage) ซึ่งครอบคลุมครอบคลุมครัวเรือนงานตามมาตรฐานของประเทศพัฒนาแล้ว

2.1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้งสามฝ่าย

2.3 ปรับปรุงระบบการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้าง โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงาน

3. การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเน้นนโยบายการป้องกันมากกว่าการแก้ปัญหา เน้นการแก้ปัญหาโดยให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้คนป่วยเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการเยียวยา และการเข้าไปฟื้นฟูทางจิตใจและอาชีพเพื่อให้ผู้ป่วยสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ ในระยะกลาง ควรมีการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงเพื่อช่วยเหลือการต่อสู้ทางคดีสิ่งแวดล้อม และในระยะการปฏิรูประบบสุขภาพความปลอดภัย โดยคนงานและคนป่วยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา รวมทั้งการสร้างผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวอนามัย

4. การประกันการว่างงาน ควรมีการประกาศใช้อย่างเร่งด่วนเพื่อบรรเทาการขาดรายได้ของคนงานเมื่อถูกเลิกจ้าง ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องมีมาตรการเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน เช่น การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหางานและฝึกอาชีพมากขึ้น และโดยเฉพาะการจัดให้มีการบริการแบบ One – stop service สำหรับคนที่แสวงหางานทำ เช่นเดียวกัน สำหรับคนที่ตกงานระยะยาว จะต้องมีการช่วยเหลือผู้ว่างงาน (Unemployment Assistance) เป็นเงินช่วยเหลือสำหรับผู้ตกงานเป็นระยะเวลานาน ซึ่งเงินในส่วนนี้จะมาจากรายได้จากภาษี

5. การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา ลูกจ้างรายเหมาขึ้นและลูกจ้างชั่วคราวควรได้รับหลักประกันในการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ ควรได้รับสวัสดิการสังคมที่บริษัทจัดให้ หรือเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ เพื่อความเท่าเทียมของลูกจ้างแต่ละประเภท

6. ขยายการคุ้มครองทางสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะเรื่องค่าจ้างที่เป็นธรรม การส่งเสริมอาชีพนับตั้งแต่การระดมเงินทุน การ

พัฒนาอาชีพ การตลาด และทักษะการจัดการ รวมทั้งการขยายพระราชบัญญัติประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบทุกสาขาอาชีพ

7. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ โดยการพัฒนามาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน นับตั้งแต่การให้ข้อมูล การตรวจสอบบริษัทเอกชนที่ส่งแรงงานออก รวมทั้งการพิจารณาอย่างจริงจังในเรื่องของการตั้งบริษัทหรือหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ การขยายการจัดตั้งสำนักงานแรงงานไทยเพื่อช่วยเหลือคนงานที่มีปัญหา และการสร้างโครงการแรงงานคืนถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อช่วยการคืนถิ่นของแรงงานไทย (reintegration) โดยการส่งเสริมแหล่งเงินกู้ และการพัฒนาอาชีพที่ต่อยอดกับทักษะที่แรงงานได้มา

8. การคุ้มครองพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว ในฐานะลูกจ้างควรต้องมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การจัดอบรมแรงงานต่างด้าวให้ได้รับรู้ในเรื่องสิทธิและสวัสดิการของแรงงาน ส่งเสริมแรงงานต่างด้าวในแง่การศึกษาหรือพัฒนาฝีมือแรงงานและการเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และการวางระบบเพื่อแก้ปัญหาระยะยาว โดยนำไปเป็นประเด็นปรึกษากันในเวทีภูมิภาค

9. การสนับสนุนการสร้างระบบสวัสดิการสังคมโดยกลุ่มลูกจ้าง ดังเห็นได้ว่า อาจมีรูปแบบสวัสดิการสังคมบางประเภทที่ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันและจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ ซึ่งในส่วนนี้ บทบาทของรัฐคือ การทำหน้าที่ส่งเสริมศักยภาพของลูกจ้างในการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าว โดยการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็น (share budgeting) มีรูปแบบสวัสดิการสังคมดังกล่าวคือ สวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม สวัสดิการสังคมโดยผ่านกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนสวัสดิการของคนงานและการช่วยเหลือกันเองของกลุ่มลูกจ้างที่ตกงาน

**Summary Report on the Development of Social Welfare System
for the Poor Vulnerable Group:
Workers groups**

The study on the “Development of Social Welfare System for the Poor and Vulnerable Groups in Thailand: Workers group” has the objectives of identifying worker who are poor and vulnerable in Thai society, the causes of poverty and their access to general welfare. The study also attempts to propose for the solution and policy recommendation. The methodology of the study consists of 4 approaches: (1) a synthesis of 22 case studies which covered 11 provinces, i.e. Bangkok, Samut Sakorn, Angthong, Chonburi, Lumphoon, Chiangmai, Chiangrai, Surin, Burirum, Songkla and Nakorn Srithammarat; (2) indepth information derived from “Focus Group on specific issues”; (3) labour and NGOs demand on the welfare campaign and (4) documentary research.

The findings of the study showed that workers often identified themselves as being poor. The reason given was that if they were not poor, they wouldn’t come to work in the factory. These workers had common background. They were migrant labour, came from poor rural families. Many of them were landless farmers. Having large family, low earning from agricultural sector and being indebted, they had to gain supplementary income as agricultural wage labour. When migrating to the city, they became seasonal workers. But with time, migration became more permanent. With low education, these workers ended up in factories as the unskilled labour. Although these workers received low wage (at least the minimum wage) and could get access to the social security insurance, they had to work longer hours, i.e. to do the overtime work. Workers especially

women felt obligation to send a part of earned income to their parent in the countryside.

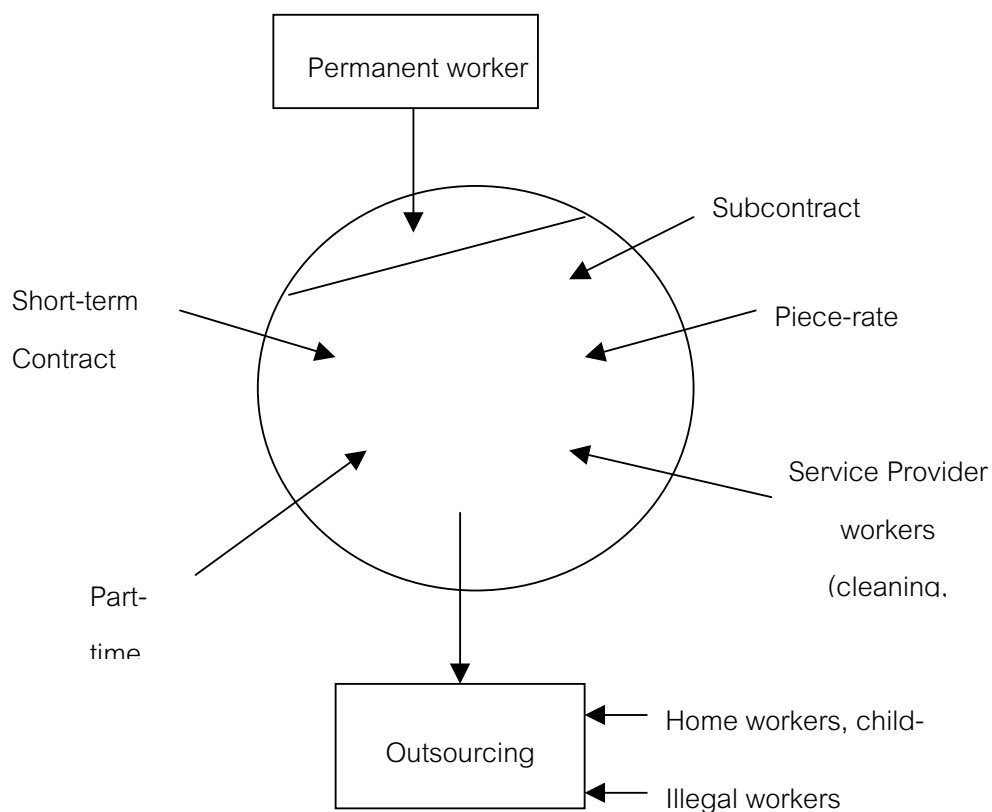
Economic crisis in 1998 has led to massive lay off from construction and manufacturing industries. In 1998 there were 1.42 million workers being unemployed or the rate of unemployment was estimated to be 4.4%. Those who were laid-off especially younger workers under 30 years old, could return to the countryside. But older workers, 40 to 50 years, who had long migrated to Bangkok, once discharged from the factory became the urban unemployed. With age and lack of new skill, they would not be re-employed in the factory. To make a living, they had to work as the informal subcontract workers with very low pay, no welfare or job security. Some had to try to survive in the informal sector, in the petty trade or even the illegal economy. These workers became very vulnerable, with no access to information, social security or community fund. They constituted the other side of the Thai society, i.e. the marginalized and exclusion.

Another group of marginalized workers were those workers laid-off before the economic crisis, i.e. the occupational disease patients. These were women workers who had long work in textile factories. Having developed illness related to work such as bisinosis, they contested the owner of the factory for making them ill. Once discharged from their jobs, they lived with a meagre income. Because of their illness, they were not treated as normal person. Unable to find work, they became the urban unemployed but also had to cope with their illness. Some would try to file their grievance through court. But being poor, they could not get access to social justice because court cases would take long years and require money, while their problem demanded immediate solution and access to medical treatment.

Transnational workers, estimated to be around 2 million in Thailand, were also a very vulnerable group of workers. Firstly, they would do the dirty, dangerous and difficult jobs which the Thai workers declined. So, they worked at

risk but without coverage from social security fund. The problem facing these (illegal) foreign migrant workers were not only the discrimination against wage an equal treatment, but because of their illegal status, they were easily exposed to exploitation, physically abuse and forced labour.

The restructuring of the Thai economy after the crisis had led to the emergence of the “New Poors”. With different forms of flexibility adopted in factories searching to lower wage cost, we had the appearance of atypical employment such as casual and temporary work. The outsourcing conducted by factories had led to wide spread of subcontracting. These homeworkers were in fact subcontracted workers but being paid piece rate which did not include the social security insurance. These workers formed a large part of the unprotected labour, with no organisation or formal representation in the society. The formed the vulnerable and underprivileged people.



Policy recommendation

At present, in factories, there exist many different forms of employment especially the emergence of atypical employment. Because of different employment status, workers get unequal access to overtime work, welfare benefit or social security insurance. For workers in factories, we need to depart from the social security as the main system of setting up welfare and improvement on the quality of life of workers. We can divide into 9 issues

1. We need to change the present economic development which rely on growth and industrialization to achieve a more balance objective, i.e. between job and human security. To achieve this, it is necessary to extend social protection to incorporate all workers in the formal and informal as well as the migrant foreign workers in and outside the country.

2. Minimum wage should be used as a mean to attain social protection, to secure income distribution and poverty alleviation for workers in industries.

- 2.1 Minimum wage should be the “Living Wage” so that worker and his family can lead a decent life at the level of developed countries

- 2.2 Minimum wage setting should be transparent and acceptable by all parties in the tripartite.

- 2.3 The election to the tripartite for workers should be reformed to relate to the number of memberships of the unions and not one union, one vote.

3. On health and safety in workplace, emphasis should be given to prevention. The solution to the injured workers’ problem should adopt a more global approach, i.e. fair compensation, access to medical treatment, rehabilitation and career development. Fund should be set up to assist workers in the legal aid. In the long term, there should be a reform of OSH system, which incorporate worker’s participation in decision-making on health and safety policy and in its implementation.

4. The government should adopt immediately policy of unemployment insurance. To solve unemployment, one needs to have a proactive policy. That is, to set up one-stop service center for job search, and information to be managed independently. In the long run, the government should pursue the unemployment assistance scheme to prevent the problem of social exclusion.

5. Need to extend and enforce labour protection law to cover atypical employment especially on minimum wage and working hours.

6. Extension of social protection to cover the workers in the informal sector. One also needs to explore the possibility of setting up alternative welfare scheme for community business. Social protection must also reach out to workers in others sectors, other than industries.

7. Social protection must be developed for workers who go abroad for employment. Such protection on rights to employment would include access to information, monitoring of private employment agency and also the possibility of setting up government employment agency. The government should also have reentry program for the returned migrant such as providing cheap loan scheme and retraining program for reintegration into the Thai society.

8. To provide social protection to foreign migrant workers in Thailand, there should include training on rights and social welfare, education and retraining. To explore a standard treatment for all transnational workers with close consultation at the regional level.

9. The government should support other welfare scheme implemented by unemployed workers such as self-help mutual aid groups, worker's saving group or child-care center through share-budgeting principle.

บทที่ 1

ระเบียบวิธีวิจัย

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในอดีตประมาณสามทศวรรษก่อนหน้านี้ กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจัดว่าเป็นกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในสังคมไทย ทั้งในด้านของรายได้และสถานภาพทางสังคม คำว่า “กรรมกร” ซึ่งเป็นคำเรียกชื่อผู้มีอาชีพเป็นลูกจ้างที่ต้องใช้แรงงานกายในการประกอบอาชีพ มีความหมายซึ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าสังคมมองกลุ่มที่มีอาชีพขายแรงงานว่าเป็นผู้มีกรรมที่ต้องใช้สองมือในการหาเลี้ยงชีพ แลกกับค่าจ้างในแต่ละวัน

ในปัจจุบันแม้ว่ารายได้ทางเศรษฐกิจและสถานภาพของ “กรรมกร” จะดีขึ้นอันเป็นผลมาจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่สังคมไทยเริ่มแปรเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น และลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเองมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่ได้ทำให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมหลุดพ้นจากสถานภาพของความเป็นกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสแต่อย่างใด โดยเฉพาะเมื่อจำแนกกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมให้ละเอียดลงไปตามสถานภาพของความเป็นลูกจ้างและโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการ จะพบว่าลูกจ้างแต่ละกลุ่มจะมีเงื่อนไขที่ทำให้พวกเขาต้องกลายเป็นกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาสมากน้อยต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

พัฒนาการของเศรษฐกิจทุนนิยมได้ทำให้นิยามของการเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมขยายขอบเขตกว้างออกไปไม่ใช่เฉพาะลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ (formal sector) เท่านั้น แต่การขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ได้ทำให้เกิดลูกจ้างประเภทใหม่ ซึ่งอยู่นอกระบบโรงงานและการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน (unprotected workers) โดยที่ในปัจจุบันลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการขยายจำนวนมากขึ้นจนมีมากกว่าจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

นอกจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศภายใต้การเติบโตของเศรษฐกิจทุนนิยมในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมไม่ได้ประกอบด้วยแรงงานภายในชาติอีกต่อไป แต่ยังประกอบด้วยแรงงานข้ามชาติทั้งในกรณีที่เป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งมาทำงานในประเทศไทย และแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ การมีแรงงานต่างด้าว ทำให้การพิจารณาเรื่องสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างมีความซับซ้อนขึ้นเนื่องจากมีมิติเรื่องอคติด้านเชื้อชาติ ปัญหาความมั่นคงของชาติ และปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย รวมถึงในกรณีของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นสินค้าอุตสาหกรรมสำคัญที่ทำรายได้เข้าประเทศอีกประเภทหนึ่ง ทำให้รัฐบาลไทยและผู้เกี่ยวข้องต้องหันมาพิจารณาสร้างหลักประกันด้านสวัสดิการสังคมให้กับแรงงานในส่วนนี้ด้วย

จากโครงสร้างของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่มีสถานภาพของการเป็นลูกจ้างแตกต่างกันมีโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมที่แตกต่างกัน การศึกษาเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงมีความซับซ้อนมากขึ้นโดยต้องพิจารณาถึงปัญหาและความต้องการสวัสดิการของลูกจ้างแต่ละกลุ่มในปัจจุบันแม้ว่าจะมีกองทุนเงินทดแทนและระบบประกันสังคมที่สร้างขึ้นสำหรับลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แต่ก็ยังอยู่ในระยะเริ่มแรกซึ่งยังคงมีปัญหาคือจะต้องแก้ไขปรับปรุงอีกมาก ในขณะที่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการไม่มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผู้ที่มิอาชีพเป็นลูกจ้าง และแรงงานต่างด้าวมีข้อจำกัดทั้งในด้านสิทธิตามกฎหมายแรงงานไทย และการเข้าถึงสวัสดิการสังคม

การจัดให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสในสังคมไทย เป็นการพิจารณาความจนในมิติต่างๆ ได้แก่ มิติด้านทรัพย์สินและรายได้ โอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตและสวัสดิการสังคม ความมั่นคงในงานอาชีพ หลักประกันความปลอดภัยในชีวิต สุขภาพและอำนาจการต่อรอง ซึ่งในบางกรณีเป็นการพิจารณาความจนและความด้อยโอกาสโดยเปรียบเทียบอันเนื่องมาจากการที่สังคมยังไม่ได้มีการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่คนส่วนใหญ่ในสังคม

นอกจากนี้การที่ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยคือการมุ่งเน้นไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้า ซึ่งต้องอาศัยคนงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้ขับเคลื่อนที่สำคัญ ดังนั้นการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่คนกลุ่มนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จของการพัฒนา

อุตสาหกรรมทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต

ด้วยเหตุนี้การศึกษารายละเอียดของปัญหาความยากจนและความด้อยโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของลูกจ้างแต่ละกลุ่ม จึงมีความจำเป็นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

1.2 สถานการณ์ปัจจุบันของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

1.2.1 สถานการณ์ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

ภายหลังวิกฤตกิจในปี 2540 กล่าวได้ว่า ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และรวดเร็วกว่ากลุ่มคนจนอื่นๆ อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.5 ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเป็นร้อยละ 4.36 ในปี 2541 แม้ว่าแนวโน้มของการว่างงานในปัจจุบันจะลดลงกว่าในปีแรกๆ หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ 1.1) แต่ค่าจ้างที่แท้จริงและสวัสดิการของลูกจ้างมีแนวโน้มลดลง ดังจะเห็นได้จากการที่ในช่วงปี 2542-2545 ไม่มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างทั่วประเทศ แม้ว่าราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการยังชีพของลูกจ้างจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

นอกจากนี้ ในสถานประกอบการหลายแห่งยังมีการปรับลดสวัสดิการและเงินโบนัสของลูกจ้างโดยนายจ้างได้อ้างสาเหตุของภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขในการลดสวัสดิการต่างๆ ที่ลูกจ้างเคยได้รับ

ตารางที่ 1.1 อัตราการว่างงาน ปี 2539-2545

หน่วย : ล้านคน

พ.ศ.	ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	ผู้ว่างงาน	อัตราว่างงาน (%)
2539	32.32	0.50	1.54
2540	32.78	0.50	1.51
2541	32.41	1.41	4.36
2542	32.72	1.37	4.19
2543	33.25	1.20	3.61
2544	33.81	1.20	3.31
2545	34.26	8.23	2.4

ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน สถิติแรงงาน, 2539-2545

เมื่อพิจารณาตัวเลขผู้มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน จะพบว่าในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ มีเพียงปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกหลังวิกฤตเท่านั้นที่จำนวนนายจ้างและลูกจ้างในภาคเอกชนลดลง แต่หลังจากนั้นจะค่อยๆเพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนลูกจ้างรัฐบาลมิได้ลดน้อยลง แสดงให้เห็นว่าปัญหาการจ้างงานมีผลกระทบต่อการว่างงานของลูกจ้างรัฐบาลน้อยกว่าในภาคเอกชน ในขณะเดียวกันจะพบว่าสัดส่วนของผู้มีงานทำจะอยู่ในหมวดของผู้ทำงานส่วนตัวและช่วยธุรกิจในครัวเรือนสูง ซึ่งเมื่อรวมจำนวนของผู้มีงานทำใน 2 หมวดนี้จะมีอัตราส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด (ดูตารางที่ 1.2) ทั้งนี้เนื่องมาจากตัวเลขของผู้มีงานทำในส่วนนี้ได้รวมแรงงานนอกระบบได้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ประกอบการขนาดย่อมไว้ด้วย

ตารางที่ 1.2 ผู้มีงานทำจำแนกตามสถานภาพการทำงานปี 2540-2545

หน่วย : พันคน

สถานภาพการทำงาน	2540	2541	2542	2543	2544	2545
นายจ้าง	757.3	693.1	923.9	998.6	983.7	1,084.7
ลูกจ้างรัฐบาล	2,420.7	2,680.1	2,610.0	2,699.7	2,807.8	2,672.6
ลูกจ้างเอกชน	10,850.7	9,639.7	9,740.1	10,394.5	11,007.7	11,265.4
ทำงานส่วนตัว	9,586.0	9,759.2	9,896.0	9,933.9	10,097.4	10,462.3
ทำงานให้ครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง	8,099.0	7,497.6	7,852.4	7,419.8	7,172.7	7,544.3
อื่นๆ	-	-	-	-	35.0	31.7
รวม	31,713.7	30,269.6	31,022.4	31,446.5	32,104.3	33,060.9

ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน สถิติแรงงาน 2544-2545

1.2.2 สถานการณ์ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ

ลูกจ้างนอกภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการหรือที่เรียกว่า “แรงงานนอกระบบ” ไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอนเนื่องจากประชากรที่ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมีความหลากหลาย และการดำรงอยู่แปรผันตามลักษณะของสังคมแต่ละแห่งซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเร็ว กระทรวงแรงงาน ได้ให้นิยามของแรงงานนอกระบบว่า หมายถึงผู้ที่ทำงานในสาขาเศรษฐกิจที่ไม่

เป็นทางการ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน หมายถึงไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ระเบียบข้อบังคับและการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ ไม่มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กร หมายถึง ไม่มีการจดทะเบียนในรูปนิติบุคคลหรือไม่มีสภาพเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม แรงงานนอกระบบแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระขนาดเล็ก และผู้ประกอบการขนาดย่อม (อ้างใน จรัญญา วงษ์พรหม และคณะ, 2545: 14)

อย่างไรก็ตาม การเรียกแรงงานกลุ่มนี้ว่าเป็น “แรงงานนอกระบบ” อาจทำให้เกิดความสับสน และเท่ากับเป็นการไม่ยอมรับสถานภาพความเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมของคนกลุ่มนี้ที่ควรจะทำเทียมกับลูกจ้างที่อยู่ในระบบโรงงานที่เป็นทางการ ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีการใช้ชื่อเรียกที่จะสื่อความหมายของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมว่าเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและการประกันสังคม ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “unprotected workers” สำหรับในงานวิจัยฉบับนี้ได้พยายามหลีกเลี่ยงการเรียกแรงงานกลุ่มนี้ว่า “แรงงานนอกระบบ” โดยจะเรียกว่าเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการแทน ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้มีหลายประเภทแต่ได้มีการจัดทำกรณีศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ประกอบด้วยลูกจ้างในกิจการขนาดย่อมที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนเป็นทางการและแรงงานรับเหมาช่วงการผลิตที่รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการกิจการขนาดเล็กกึ่งครอบครัว (ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์)

การรับงานไปทำที่บ้าน (home-based works) หมายถึง การที่นายจ้างหรือคนกลางนำงานไปให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านนำกลับไปทำที่บ้านตนเองหรือสถานที่ซึ่งได้กำหนดขึ้นเอง ลักษณะการจ้างงานเป็นการรับจ้างทำของ โดยนายจ้างจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเมื่องานเสร็จและส่งงานเรียบร้อยแล้ว นายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่มีความสัมพันธ์ในเชิงบังคับบัญชาต่อกัน ไม่มีการกำหนดระเบียบข้อบังคับในการทำงานหรือกำหนดเวลาการทำงาน

ในปัจจุบันยังไม่มีตัวเลขที่ชัดเจนของจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2543 พบว่าจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านมีทั้งสิ้น 953,679 คน แยกเป็นประเภทที่เป็นผู้ผลิตอย่างเดียวจำนวน 309,641 คน และผู้รับงานซึ่งเป็นผู้ผลิตและขายสินค้าเองด้วยจำนวน 644,038 คน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าน้อยเกินความเป็นจริงค่อนข้างมาก ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจมีหลายสถานะทำให้การตอบคำถามคลาดเคลื่อนไป ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่มีงานให้ทำขณะที่ทำการสำรวจหรือเป็นช่วงเวลาที่ไม่ได้รับงานมาทำ ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่ต้องการเปิดเผยสถานะของตนเองด้วยความกลัวเรื่องการเสียภาษี เป็นต้น (จรัญญา วงษ์พรหม และคณะ, 2545: 21)

ตลาดแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่อยู่ในเขตภูมิภาคมากกว่าในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ในทุกสาขาอุตสาหกรรม การจ้างแรงงานหญิงในตลาดแรงงานนอกระบบทุกภาคสูงกว่าชาย (สุสันหา ยิ้มแย้ม และคณะ, 2543) ลักษณะงานที่มีการจ้างแรงงานไปทำที่บ้าน เป็นงานที่ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีมากนัก อุตสาหกรรมที่มักพบว่ามี การรับช่วงการผลิตหรือรับงานไปทำที่บ้าน ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์รองเท้า สิ่งทอ กระดาษและดอกไม้ประดิษฐ์ เครื่องเงิน และเจียระไนพลอย เป็นต้น (ประดิษฐ์ ชาติสมบัติ และคณะ, 2542)

1.2.3 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะด้านการผลิตเพื่อการส่งออก และด้านการบริการ ได้ส่งผลให้การผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับความต้องการลดต้นทุนด้านแรงงานจึงเป็นมูลเหตุจูงใจสำคัญที่ภาคอุตสาหกรรมมีการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่าแรงงานในประเทศเข้ามาทำงานในประเทศที่มีลักษณะ 3 D คือ Difficult (งานหนัก) Dangerous (งานเสี่ยงภัยอันตราย) และ Dirty (งานสกปรก) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลมีความต้องการให้นักลงทุนชาวต่างชาตินำเงินเข้ามาลงทุนเพื่อให้เกิดการจ้างงานและใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในกิจการขนาดใหญ่ของประเทศ และความต้องการผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำงานเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยให้คนไทย

จากความต้องการคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยที่เป็นทั้งแรงงาน นักลงทุน และผู้เชี่ยวชาญ จึงทำให้มีการกำหนดกฎหมายและระเบียบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวในหลายลักษณะ รัฐบาลได้กำหนดประเภทของแรงงานต่างด้าวไว้ 2 ลักษณะ คือ แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย โดยแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายได้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพ ทั้งที่ถูกกฎหมายและกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองบางประเภทที่ผ่านขั้นตอนตามกฎหมายอนุญาตแล้ว ซึ่งกองงานคนต่างด้าวกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ได้ออกใบอนุญาตทำงานให้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายได้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย โดยวิธีลักลอบเข้าเมือง รวมถึงผู้อพยพลี้ภัย

แรงงานต่างด้าวที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ คือ แรงงานไร้ฝีมือ ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยบางส่วนได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายหลัง แต่บางส่วนยังคงเป็น

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เหมือนเดิม การหลังไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเกิดขึ้นในกิจการประมงทะเลก่อน เนื่องจากแรงงานไทยไม่ต้องการทำงานในทะเลเรือประมง และการขนถ่ายสินค้าทางน้ำทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาแทนที่ และเมื่อประเทศพม่ามีปัญหาการสู้รบภายในประเทศทำให้แรงงานพม่าหลบหนีเข้ามาทำงานมากตามจังหวัดชายแดนภาคเหนือด้านติดกับประเทศ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ยอมรับการมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนได้มีการเจรจาขอให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ จึงทำให้รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายแบบยืดหยุ่นผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด โดยการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและวางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในปี 2544 มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา มาขึ้นทะเบียนจำนวน 562,527 คน (ดูตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.3 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

พ.ศ.	จำนวน (คน)
2540	293,652
2541	90,911
2542	97,974
2543	99,656
2544	562,527

ที่มา : ฝ่ายสารสนเทศ กองวิชาการและแผนงาน กระทรวงแรงงาน

จำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองในแต่ละปี ยังไม่มีตัวเลขที่แน่ชัด แต่คาดว่าน่าจะสูงกว่าตัวเลขที่มาจดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ.2541 คณะกรรมการจัดทำข้อมูลกำลังแรงงานพบว่า มีแรงงานสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา จีน อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และศรีลังกา เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยผิดกฎหมาย ในกิจการก่อสร้าง ประมง ทะเล งานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม เหมืองแร่ กิจการหลุมถ่าน กิจการค้าส่งค้าปลีก และหญิงบริการ จำนวน 986,889 คน (เกศรา นพมาศ, 2542: 23)

1.2.4 สถานการณ์ของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ

แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ส่วนใหญ่คือแรงงานจากภาคตะวันออก เฉียงเหนือและภาคเหนือ ในอดีตตลาดแรงงานหลักที่คนงานไทยเดินทางไปทำงาน คือ ประเทศใน ตะวันออกกลาง แต่ปัจจุบันประเทศในเอเชียคือตลาดแรงงานหลักโดยเฉพาะได้หวันแห่งเดียวมี อัตราส่วนแรงงานไทยมากกว่า 50% ของจำนวนแรงงานไทยทั้งหมดที่ไปทำงานในต่างประเทศใน แต่ละปี แรงงานเหล่านี้ไปทำงานในกิจการที่หลากหลายทั้งในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิต งานก่อสร้าง เกษตรกรรม และงานบริการ อย่างไรก็ตาม หลังปี 2542 จำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่าง ประเทศมีแนวโน้มลดลง

ตารางที่ 1.4 จำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ปี 2540-2545

ประเทศ	2540	2541	2542	2543	2544	2545
ตะวันออกกลาง	17,403	17,783	18,777	14,057	18,201	21,744
ซาอุดีอาระเบีย	1,510	1,561	1,392	1,233	1,324	1,208
อิสราเอล	10,780	10,664	11,940	7,617	11,256	12,458
กาตาร์	1,387	887	827	391	744	1,942
บาห์เรน	233	368	364	370	377	370
สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	847	1,298	1,559	1,766	1,703	2,149
คูเวต	994	986	917	865	1,046	1,251
ลิเบีย	1,250	1,545	1,436	1,289	1,047	1,904
ประเทศอื่นๆ	402	494	342	526	704	200
เอเชีย	163,969	157,208	179,107	217,583	136,787	129,600
มาเลเซีย	8,860	9,031	17,716	20,541	3,457	13,220
สิงคโปร์	17,770	17,069	24,525	22,989	21,351	16,251
บรูไน	17,671	15,246	7,657	7,821	8,074	7,226
ฮ่องกง	3,960	4,709	4,339	5,030	5,220	4,904
ญี่ปุ่น	10,106	10,790	5,278	4,767	4,972	4,453
ไต้หวัน	100,910	106,828	115,096	107,572	90,358	78,365
เกาหลีใต้	1,465	1,234	1,871	3,086	1,227	2,344
ประเทศอื่นๆ	3,227	3,091	2,625	2,247	2,128	2,295

ตารางที่ 1.4 จำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ปี 2540-2545 (ต่อ)

ประเทศ	2540	2541	2542	2543	2544	2545
สหรัฐอเมริกาและยุโรป	2,040	5,609	4,059	4,545	4,741	5,161
สหรัฐอเมริกา	920	1,741	1,274	1,340	1,704	1,912
อังกฤษ	82	143	127	240	392	638
เยอรมันนี	163	655	426	289	328	353
อิตาลี	130	671	298	199	266	193
ออสเตรเลีย	26	85	83	97	45	44
ประเทศอื่นๆ	719	2,314	1,851	2,380	2,006	1,913
ประเทศในแอฟริกา	259	345	473	386	523	1,119
รวมทั้งสิ้น	183,671	191,735	202,416	193,041	160,252	157,624

ที่มา : สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

หลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รายได้จากแรงงานไทยในต่างประเทศที่ส่งกลับมายังประเทศไทย ยังคงมีมูลค่าสูงถึงปีละกว่า 5 หมื่นล้านบาท ยกเว้นในปี 2544 ซึ่งจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศลดลงมาก ทำให้รายได้ที่ส่งกลับลดลงเหลือเพียง 4 หมื่นห้าพันล้านบาท อย่างไรก็ตาม รายได้ของแรงงานไทยที่ส่งกลับมายังประเทศเป็นรายได้นำเข้าซึ่งติดอันดับ 1 ใน 10 ของมูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศในแต่ละปี

ตารางที่ 1.5 จำนวนเงินที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคาร ปี 2540-2544

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	จำนวนเงินที่ส่งกลับ
2540	51,910
2541	58,845
2542	55,275
2543	50,845
2544	45,556

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

1.3 กรอบแนวคิดในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย จากอดีตถึงปัจจุบันได้รับอิทธิพลจากแนวคิดหลักอย่างน้อย 2 กระแส คือ แนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม และแนวคิดสวัสดิการแบบสตรีนิยมซึ่งส่วนใหญ่เป็นระบบสวัสดิการที่จัดขึ้นเพื่อลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ต่อมาได้มีข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบสวัสดิการจากกลุ่มที่มีกรอบแนวคิดอื่นๆ เช่น แนวสังคมนิยม แนวสิทธิมนุษยชน และแนวที่เน้นการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง เป็นต้น

1.3.1 ระบบประกันสังคมภายใต้กรอบแนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม

ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เด่นชัดที่สุดคือการประกันสังคม ในกรณีของประเทศไทยการพัฒนาระบบประกันสังคมเกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่าในระบบทุนนิยมโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศเป็นหลัก โดยเป็นการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกระบวนการแรงงานกับภาคอุตสาหกรรม มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อการสร้างความมั่นคงให้แก่คนงาน ตัวอย่างเช่น นายจ้างและรัฐบาลส่วนใหญ่ในประเทศต่างๆ ได้เสนอให้มีกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบอันตรายจากการทำงาน ก็เพื่อให้นายจ้างไม่ต้องถูกจับกุมในความผิดอาญาฐานทำร้ายร่างกายและอนามัยของลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน เป็นต้น (อรรถพรณ์ เมธาติลกกุล, 2544: 183)

Federic Deyo นักวิชาการชาวนิวซีแลนด์ ได้ศึกษาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการแรงงานในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในเอเชียและอธิบายว่า รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศได้ใช้ความพยายามอย่างมากที่จะลดบทบาททางการเมืองของขบวนการแรงงานและบทบาทของขบวนการแรงงานในการกำหนดอัตราค่าจ้าง และสวัสดิการต่างๆ ของคนงาน เพื่อหวังผลในการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะสั้น โดยมีได้คำนึงถึงผลของการพัฒนาสังคมและมนุษย์ในระยะยาว (อ้างใน นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ, ไม่ระบุปีที่พิมพ์: 11)

ระบบการจัดสวัสดิการสังคมที่เน้นความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศพบ

อยู่ทั่วไปในทวีปเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และอินโดนีเซีย เป็นต้น โดยในกลุ่มประเทศเหล่านี้ รัฐบาลมักจะเข้าควบคุมกองทุนสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (The Employees Provident Funds) เพื่อการลงทุน (นางลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ, ไม่ระบุปีที่พิมพ์ : 8)

ในกรณีของประเทศไทย การนำเสนอแนวคิดเรื่องการประกันสังคมให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในยุคแรกๆเกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยในปี พ.ศ.2476 นายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนสำคัญของคณะราษฎร ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจซึ่งมีแนวนโยบายเรื่องหลักการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบฝ่ายเดียว โดยจะระดมเงินจากภาษีการพนัน ภาษีมรดก และสลากกินแบ่ง โดยราษฎรไม่ต้องออกเงินสมทบใดๆ แต่เค้าโครงเศรษฐกิจถูกโจมตีจากพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีว่า เป็นหลักการของคอมมิวนิสต์ จนทำให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการประกันสังคมต้องยุติไปเป็นเวลาเกือบ 20 ปี (นิคม จันทรวาท, 2537: 67-70)

หลักการประกันสังคมที่กำหนดไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจของ ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีลักษณะโน้มเอียงไปในแนวสังคมนิยมไม่ประสบความสำเร็จแต่ต่อมาในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐบาลมีความจำเป็นต้องสร้างฐานอำนาจทางการเมืองจากประชาชนรวมทั้งกลุ่มกรรมกร จึงได้ผ่อนคลายบรรยากาศทางการเมืองให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมือง ออก พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2497 และ พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ.2499 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกันสังคมฉบับแรก ไม่มีโอกาสบังคับใช้เนื่องจากการเผยแพร่ทำความเข้าใจให้แก่ประชาชนในเรื่องประโยชน์และคุณค่าของการประกันสังคมอย่างจริงจัง และถูกคัดค้านจากบริษัทประกันภัย

พ.ร.บ.ประกันสังคม ปี 2497 ถูกยกเลิกในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งการเมืองไทยตกอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการ และรัฐบาลมีนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และมีแนวคิดว่าการประกันสังคมจะก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณแผ่นดิน (นิคม จันทรวาท, 2537: 73) จนกระทั่งในปี 2515 จึงได้เกิดกองทุนเงินทดแทน ซึ่งถือเป็นก้าวแรกของการเริ่มใช้การประกันสังคม เนื่องจากในขณะนั้น ภาคอุตสาหกรรมเริ่มขยายตัวมาก รัฐบาลถูกกดดันจากปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และปัญหุชนที่ ต้องการการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย ทำให้แนวคิดเรื่องสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมสามารถแปรสู่การปฏิบัติได้ในระดับชาติเป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ตาม ระบบการประกันสังคมที่แท้จริงยังไม่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมีการเคลื่อนไหวผลักดันจากกลุ่มต่างๆ มาโดยตราบจนกระทั่งในปี พ.ศ.2533 จึงมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ประกันสังคมฉบับแรก ซึ่งในเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างสูง ภายใต้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก และมีบรรยากาศทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย ที่รัฐบาลต้องรักษาดุลย์อำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ กลุ่มการเมืองและข้าราชการ โดยกฎหมายประกันสังคมถูกผลักดันจากสหภาพแรงงาน นักวิชาการแรงงาน และนักการเมือง

การพัฒนาระบบประกันสังคมหลังปี 2533 ภายใต้แนวคิดแบบเสรีนิยม เป็นลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในระยะแรกมีการให้ประโยชน์ทดแทนเพียง 4 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วยนอกงาน คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ โดยเพียงจะขยายประโยชน์ทดแทนเพิ่มอีก 2 กรณี คือ สงเคราะห์บุตร และชราภาพในปี 2541 และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐบาลได้ประกาศลดอัตราเงินสมทบของแต่ละฝ่ายจากร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างเหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้าง นอกจากนี้จะพบว่ากรณีการประกันว่างงาน ซึ่งฝ่ายลูกจ้างได้เรียกร้องมาโดยตลอดภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลยังไม่มีมาตรการดำเนินการ จึงเห็นได้ว่าระบบสวัสดิการสังคมยังคงเป็นไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะเน้นการพัฒนาสวัสดิการและความมั่นคงของลูกจ้างเป็นหลัก

1.3.2 แนวคิดสตรีนิยมในการพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้าง ในภาคอุตสาหกรรม

แนวคิดสตรีนิยม สามารถจำแนกเป็นกลุ่มย่อยได้หลากหลาย ไม่ต่ำกว่า 10 แนวทาง สูซีลา ตันชัยนันท์ (2542) ได้แบ่งแนวคิดสตรีนิยมเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ แนวเสรีนิยม (liberal feminism) แนวสังคมนิยม (socialist feminism) แนววิเคราะหที่รากเหง้า (radical feminism) แนววัฒนธรรม (cultural feminism) และแนวโครงสร้างนิยม (structuralism) ส่วน Nancy Tuama และ Rosemarie (1995) ได้จำแนกแนวคิดสตรีนิยมออกเป็นแนวทางจิตวิเคราะห์ (psychoanalytical feminism) แนวอนาธิปไตยและนิเวศวิเคราะห์ (anarchy and ecological feminism) แนวทางวิเคราะห์ปรากฏการณ์นิยม (phenomenological feminism) แนวทางสตรีนิยม มีทรรคนะที่ว่าความแตกต่างระหว่างหญิงชาย ไม่ใช่กำหนดจากการมีเพศที่แตกต่างกัน แต่เป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้น โดยแนวคิดสตรีนิยมแต่ละกลุ่มมีการวิเคราะห์ในรายละเอียดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้ผู้หญิงถูกกดขี่ทางเพศ และมีแนวทางในการสร้างสังคมที่มีความเสมอภาคระหว่างเพศ ซึ่งแตกต่างกันออกไป

ในการพิจารณาอิทธิพลของแนวคิดสตรีนิยม ในขบวนการแรงงานจะพบว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อสิทธิสตรีจะมุ่งเน้นการเรียกร้องสิทธิในฐานะที่สตรีเป็นคนงานและเป็นแม่ ข้อเรียกร้องอาจเป็นเรื่องค่าจ้างแรงงานที่เท่าเทียมชาย การรณรงค์ให้มีการจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะสำหรับสตรีที่เป็นแม่และสำหรับเด็กที่เป็นลูกคนงาน รวมถึงการต่อต้านการที่นายจ้างหรือคนงานชาย ลวนลามคนงานสตรีในสถานประกอบการ

ในประเทศไทย แนวคิดสตรีนิยมเริ่มมีบทบาทในขบวนการแรงงานในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง คือแรงงานหญิงได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า และส่วนประกอบอิเล็กทรอนิกส์ เงื่อนไขอีกประการหนึ่งคือ อิทธิพลของแนวคิดสตรีนิยมในขบวนการเคลื่อนไหวระดับโลก ซึ่งส่งผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรีในประเทศผู้นำหญิงของสหภาพแรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดการเชื่อมประสานในประเด็นการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิสตรีขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนหรือสหภาพแรงงานในประเทศ

ประเด็นการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างหญิงที่เด่นชัดมาก ได้แก่ การรณรงค์เรื่องสิทธิลาคลอด 90 วัน สำหรับลูกจ้างหญิงโดยได้รับค่าจ้างเต็มในระหว่างปี 2534-2536 และการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในเขตชุมชนที่เป็นย่านอุตสาหกรรม เพื่อลดภาระของคนงานหญิงที่เป็นแม่และเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของเด็กซึ่งเป็นลูกคนงาน โดยในปัจจุบันมีองค์กรของแรงงานหญิงที่เป็นแกนหลักในการเคลื่อนไหวประเด็นสิทธิและสวัสดิการสังคมของลูกจ้างหญิงคือ กลุ่มบูรณาการสตรีแรงงานที่ก่อตั้งขึ้นในปี 2535 โดยผู้นำสหภาพแรงงานหญิงในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ (Napaporn, 2002: 199-205)

นอกจากนี้จะพบว่าในกรณีศึกษาของนักวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างหลักประกันทางสังคมและเศรษฐกิจต่อคนงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการช่วยเหลือคนตกงาน หลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัย หลักประกันด้านความมั่นคงในการทำงาน ล้วนแต่มุ่งเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานหญิง ในขณะเดียวกันจะพบว่าขบวนการแรงงานหญิง ซึ่งได้รับความสนับสนุนจากองค์กรเคลื่อนไหวแนวสตรีนิยมทั้งในและนอกประเทศเป็นกำลังสำคัญที่รณรงค์ผลักดันนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งน่าจะทำให้เกิดแนวโน้มที่ในอนาคตการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มลูกจ้างจะมีประเด็นที่เน้นประโยชน์เฉพาะของแรงงานสตรีมากขึ้น

1.3.3 แนวคิดอื่น ๆ ในข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาสวัสดิการสังคม

การพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ปัญหาของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมักจะซับซ้อนมากขึ้น จากความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงาน การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่ทำให้เกิดแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก และความรุนแรงของปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยที่เกิดจากการแข่งขันเพื่อลดต้นทุนการผลิตสินค้าส่งออก ทำให้องค์กรแรงงานและนักวิชาการตลอดจนผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ มองเห็นถึงข้อจำกัดของระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันและพยายามนำเสนอแนวคิดในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม เพื่อให้ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของคนงานได้ดียิ่งขึ้น แนวคิดหนึ่งซึ่งมีความน่าสนใจและปรากฏอยู่ในข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในปัจจุบัน คือ **แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย**

แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย มีทัศนะคติต่อรัฐสวัสดิการว่า การมีรัฐสวัสดิการคือการขจัดความทุกข์ยากเดือดร้อนและการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง และเห็นว่าการบริการสังคมไม่ใช่ความสูญเสีย แต่เป็นการลงทุนให้กับมนุษย์ ทำให้ประชาชนเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ เพื่อยกระดับผลิตผลและผลิตภาพ ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตในที่สุด นอกจากนี้ยังเห็นว่าสวัสดิการสังคม เป็นการชดเชยผลกระทบของการพัฒนาสังคมอุตสาหกรรมที่มีต่อประชาชน เช่น การชดเชยในกรณีที่ประชาชนต้องว่างงาน อันเป็นผลกระทบจากเศรษฐกิจ และช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคม แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย จึงเน้นว่ารัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงให้เกิดบริการสวัสดิการสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2544: 51-52)

จะเห็นได้ว่า แนวคิดสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย มีความแตกต่างจากแนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยม ในเรื่องของปรัชญาที่มีเป้าหมายในการสร้างสวัสดิการสังคมเพื่อประชาชนเป็นหลักไม่ใช่เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ เบื้องหลังความคิดแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยคือการเชื่อว่าการพัฒนาทุนนิยมอุตสาหกรรมในปัจจุบันมีความล้มเหลวในการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมแก่คนกลุ่มต่างๆ ในสังคม

ในประเทศไทย กลุ่มที่มีแนวคิดค่อนข้างสอดคล้องกับแนวสังคมนิยมประชาธิปไตย อาจจำแนกออกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้ดังนี้ คือ **กลุ่มแรก** เป็นกลุ่มที่ประกาศตัวเป็นผู้นิยมอุดมการณ์สังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ เชื่อว่าระบบรัฐสวัสดิการเป็นระบบที่ช่วยบรรเทาความทุกข์ยากของคนงานภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบทุนนิยมเสรีในระดับหนึ่ง คนงานไทยจึงควรต่อสู้ให้ได้มาซึ่งระบบสวัสดิการสังคมที่มีการให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง โดยรัฐบาลจะต้องมีบทบาทอย่าง

เต็มที่ในการรับผิดชอบต่อการจัดสวัสดิการสังคม แต่ในที่สุดแล้ว การกำจัดความอดอยากและการถูกเอาเปรียบของคนงานจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการยกเลิกระบบทุนนิยมเสรีและสร้างสังคมนิยมขึ้นมาแทน (ใจ อึ้งภากรณ์, 2542: 88-96)

ในประเด็นเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวกลุ่มสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์มีทัศนะต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ตรงกันข้ามกับแนวทุนนิยมเสรีที่มองว่าความจำเป็นที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เป็นไปเพื่อการเติบโตและการได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานในการพัฒนาธุรกิจของตนเอง ดังนั้นจึงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมบางประเภทที่ขาดแคลนแรงงานไทยหรือในธุรกิจที่ต้องการลดต้นทุนการผลิตโดยจ่ายค่าจ้างต่ำและไม่มีสวัสดิการด้านแรงงาน ในขณะที่แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยมองว่าผู้ใช้แรงงานทั้งโลกคือพี่น้องกัน ถูกเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน รัฐบาลควรยกเลิกกฎหมายควบคุมแรงงานต่างชาติทุกชนิด (ใจ อึ้งภากรณ์, 2542: 52-54) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ **กลุ่มที่สอง** ซึ่งเป็นแนวลัทธิมนุษยชน ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรสหภาพแรงงานบางแห่งในประเทศไทยที่เสนอว่า แรงงานทุกคนมีสิทธิเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติถูกแบ่งแยกกีดกันเพราะเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว เพศและศาสนา (อดิสร เกิดมงคล, ไม่ระบุปี :1)

กลุ่มที่ 3 ที่จัดได้ว่ามีแนวสอดคล้องกับแนวสังคมนิยมประชาธิปไตย ได้แก่กลุ่มที่มองเห็นว่า เป็นกลุ่มที่มองเห็นว่าคนงานคือผู้เสียสละให้กับสังคม เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา ผู้ที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จคือลูกจ้างซึ่งต้องมีชีวิตอย่างยากจนและด้อยโอกาสภายใต้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกที่เน้นการใช้แรงงานราคาถูก และมีต้นทุนสวัสดิการสังคมต่ำ ดังนั้นสังคมจึงควรตอบแทนลูกจ้างโดยการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ให้หลักประกันและยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง แนวคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในการรณรงค์เคลื่อนไหวสนับสนุนกฎหมายประกันสังคม การจัดตั้งสถาบันเพื่อรับผิดชอบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม การเรียกร้องสวัสดิการสำหรับคนตกงาน และสวัสดิการสังคมอื่นๆ สำหรับลูกจ้าง โดยถึงแม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาและผลเสียของระบบทุนนิยมเสรีนิยมในปัจจุบันแต่ก็มิได้มีการนำเสนอความคิดสนับสนุนการพัฒนาสังคมไปสู่ระบบสังคมนิยมเหมือนกลุ่มนิยมมาร์กซิสต์ แต่จะมีการเรียกร้องให้รัฐมีบทบาทรับผิดชอบต่อการจัดสวัสดิการให้คนงานเช่นการที่รัฐต้องร่วมจ่ายเงินสมทบในกรณีการประกันว่างงาน และการนำเสนอให้คนงานเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคมมากขึ้น เช่น การเสนอให้มีสถาบันสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานโดย

มีตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างเป็นผู้ร่วมบริหารงานด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ แนวคิดที่อาจเรียกได้ว่ามีส่วนสอดคล้องกับแนวสังคมนิยมประชาธิปไตยอีกแนวหนึ่งคือ แนวที่มองว่าลูกจ้างเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (social partner) กับนายจ้างในการดำเนินธุรกิจ ที่มีฐานะเท่าเทียมกันในการสร้างสรรค์โรงงานและระบบเศรษฐกิจ (สังคิต, 2538: 276-278) แนวทางนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในการพัฒนาประสิทธิภาพของการทำงาน การแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และระบบสวัสดิการสังคมโดยให้ลูกจ้างมีส่วนในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับของสถานประกอบการและระดับชาติ

ในการศึกษาวิจัยนี้ ยังไม่ได้ระบุชัดเจนถึงกรอบทฤษฎีที่จะใช้ในการนำเสนอเรื่องการพัฒนาพัฒนาระบบสวัสดิการเนื่องจากเป็นส่วนที่จะต้องพัฒนาต่อไปในรายงานวิจัยระยะที่ 3 แต่ในข้อเสนอแนะเชิงนโยบายซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 4 ของรายงานวิจัย ได้นำเสนอบนพื้นฐานของการพิจารณาสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมพึงได้รับ ไม่ใช่ในฐานะของการให้บริการเพียงเพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้และสืบทอดคนงานในรุ่นต่อไปในฐานะปัจจัยการผลิตเท่านั้น นอกจากนี้ในประเด็นที่ว่าการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมควรเป็นบทบาทหน้าที่ของใคร? ในงานวิจัยฉบับนี้มีความเห็นว่า แม้กลุ่มคนจนบางกลุ่มจะสามารถจัดระบบสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับสหภาพแรงงานบางแห่งที่มีความเข้มแข็ง สามารถจัดทำรูปแบบสวัสดิการบางอย่างให้แก่สมาชิกในโรงงานหรือในพื้นที่อุตสาหกรรมเดียวกับได้ แต่กล่าวสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแล้ว รัฐไม่อาจปฏิเสธบทบาทของการที่จะต้องมีการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนงาน ซึ่งเป็นพลังสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ

1.4 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและจำแนกกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมตามลักษณะความจนและความด้อยโอกาสด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐกิจสังคม
2. เพื่อศึกษาสภาพภาพชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ รวมทั้งสาเหตุแห่งความจนและความด้อยโอกาสของลูกจ้างแต่ละกลุ่ม
3. เพื่อศึกษารูปแบบในการแก้ปัญหาด้วยการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงรูปแบบการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่นๆ

4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการเข้าถึงระบบบริการของรัฐ โอกาส ช่องทางและรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

5. เพื่อพัฒนาข้อมูลและขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและบริการความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

1.5 ประเด็นในการศึกษาวิจัย

คำถามหลักของงานวิจัยคือ “จะพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นคนจนและด้อยโอกาสให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลได้อย่างไร?” จากคำถามหลัก งานวิจัยได้กำหนดประเด็นคำถามในการศึกษาเพื่อนำไปสู่การตอบคำถามหลัก ดังต่อไปนี้

1. ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่จัดเป็นกลุ่มคนจนและด้อยโอกาสประกอบด้วยกลุ่มใดบ้างในปัจจุบัน และแต่ละกลุ่มมีสถานการณ์ของคนจนและด้อยโอกาส แตกต่างกันอย่างไ?

2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งจัดทำโดยลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาลและองค์กรอื่นๆ สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีอะไรบ้าง?

3. ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมต่างๆมีความต้องการสวัสดิการสังคมอะไรบ้าง?

4. ปัญหาและข้อด้อยของระบบสวัสดิการสังคมมีอยู่แล้ว และอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง คืออะไร?

5. บทเรียนการต่อสู้ เพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคมของลูกจ้างมีอะไรบ้างที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม?

1.6 ขอบเขตการศึกษา

1.6.1 กลุ่มเป้าหมาย

ครอบคลุมกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมประเภทต่างๆทั่วประเทศ โดยจำแนกเป็น 4 กลุ่ม ความแตกต่างของปัญหาและความต้องการสวัสดิการของลูกจ้างแต่ละกลุ่มคือลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

1.6.2 สวัสดิการสังคม

เน้นการศึกษารูปแบบสวัสดิการสังคมที่จัดทำขึ้นเฉพาะสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ทั้งในส่วนที่ลูกจ้างและองค์กรพัฒนาเอกชนได้จัดทำขึ้นเองเช่น การรณรงค์ตั้งกลุ่มช่วยเหลือกันในรูปแบบต่างๆและสวัสดิการที่รัฐจัดทำขึ้น ได้แก่กองทุนเงินทดแทนและประกันสังคม ศึกษาความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง องค์กรแรงงาน และข้อเรียกร้องขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสวัสดิการสังคมให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

1.7 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้การอภิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยการพิจารณาปัญหาความยากจนของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองไทยที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ภายใต้ระบอบทุนนิยมที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการจ้างงาน สภาพการจ้าง และปัญหาความยากจนของลูกจ้าง วิธีการศึกษาประกอบด้วย 3 ส่วนใหญ่ คือ

1. การสรุปและสังเคราะห์จากกรณีศึกษา
2. การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group)
3. การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการสังคม ของสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน
4. การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร

1.7.1 การสังเคราะห์จากกรณีศึกษา

กรณีศึกษาของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีทั้งหมด 22 กรณี โดยได้ทำการศึกษาใน 11 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร อ่างทอง ชลบุรี ลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย สุรินทร์ บุรีรัมย์ สงขลา และนครศรีธรรมราช จังหวัดที่เลือกทำกรณีศึกษาอยู่ในพื้นที่การศึกษาของโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำสุด หรือเกือบต่ำสุดในแต่ละภูมิภาคหรือเป็นจังหวัดที่มีประชากรหนาแน่น และมีหลากหลายอาชีพ

วิธีการศึกษาที่ใช้ในกรณีศึกษาเป็นการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยนักวิจัยสมทบด้วยการสัมภาษณ์แบบลึก การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วมและการประชุมกลุ่ม นักวิจัยสมทบที่ทำการศึกษาประกอบด้วยบุคคล 3 ประเภท คือ

➤ อดีตคนงาน ซึ่งเคยทำงานอยู่ในพื้นที่การศึกษาหรือเคยมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของคนงานมาก่อน

➤ ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการดำเนินงานอยู่ในพื้นที่การศึกษา

➤ นักศึกษาปริญญาโทที่กำลังทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่การศึกษา

กรณีศึกษาทั้ง 22 กรณี จำแนกเป็นกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม 4 กลุ่ม ได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ มีงานศึกษาวิจัยในกลุ่มนี้ 14 เรื่องเกี่ยวกับปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างทั้งที่เป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างคำนวณตามผลงาน ลูกจ้างรับเหมาช่วง และลูกจ้างที่ตกงาน ดังต่อไปนี้

1. ลูกจ้างหญิงที่ได้รับค่าจ้างรายเหมาชิ้น : หนทางเอาเปรียบลูกจ้างในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป

โดย ตุลา ปัจฉิมเวช

2. ลูกจ้างหญิงภายใต้สัญญาจ้างงานชั่วคราว

โดย บัณฑิต เป้าพิเศษ

3. ลูกจ้างรับเหมาช่วงในโรงงานอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในกรุงเทพมหานคร

โดย สมศักดิ์ พลายน้อยวงศ์

4. แรงงานสตรีในอุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็ง จังหวัดสงขลา

โดย ยุวดี จันทะศิริ

5. ลูกจ้างหญิงรับเหมาค่าแรง จังหวัดชลบุรี

โดย เสมา สืบตระกูล

6. การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบท

จังหวัดบุรีรัมย์

โดย พัทธรินทร์ พูนกลาง

7. ลูกจ้างในบริษัทผลิตผลไม้แปรรูปไทย จำกัด จังหวัดบุรีรัมย์

โดย กังวาน วงศ์วัฒนโสภณ และ สุมาลี เกตุชาติ

8. Balancing on the Margins: Workers Economic Decisions at the Northern
Region Industrial Estate, Lamphun

โดย Bent D. Gehrt

9. คนงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพความปลอดภัยในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ
จังหวัดลำพูน

โดย สุชาติ ตระกูลหุทิพย์

10. การศึกษาผลกระทบจากการพัฒนาประเทศของกลุ่มญาติผู้เสียชีวิตกรณีโรงงานลำไย
ระเบิดให้เป็นอุตสาหกรรม

โดย รัชณี นิลจันทร์

11. ชีวิตคนงานหญิงที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย โรงงานทอผ้ากรุงเทพ

โดย จะเด็จ เซาว์วิไล และ อังคณา อินทะสา

12. คนตงงานสูงอายุที่ถูกเลิกจ้างจากโรงงานไทยเกรียง

โดย ภารัตน์ ณ นคร

13. วิถีชีวิตคนตงงานที่อาศัยอยู่ในชนบท จังหวัดสุรินทร์

โดย พักตร์วิไล สุนหาฟู

14. ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

โดย ทัตติยา ลิขิตวงษ์ และคณะ

กลุ่มที่ 2 ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ มุ่งงานศึกษาวิจัย 4 เรื่อง ประกอบ
ด้วยลูกจ้างที่รับไปทำที่บ้าน และลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กกึ่งครอบครัว ดังนี้

1. การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน

โดย พันธุ์ วรรณบริบูรณ์

2. สภาพชีวิตลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท: ศักยภาพของกลุ่มผู้ผลิตรองเท้าบ้านหนองตาด
จังหวัดสุรินทร์

โดย สุภาพร ทองสุข

3. ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มีผลต่อสภาพความเป็นอยู่และสังคมของกลุ่มแรงงานใน
อุตสาหกรรมดอกไม้และผลไม้ประติษฐ์

โดย สมบัติ เหวสกุล

4. แรงงานในร้านซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และโรงกลึง จังหวัดนครศรีธรรมราช
โดย มาโนชญ์ พัทนี และ ณรงค์ บุญสวยขวัญ

กลุ่มที่ 3 แรงงานต่างด้าว มีงานศึกษาวิจัยจำนวน 3 เรื่อง คือ

1. แรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีผู้ช่วยแม่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
โดย มะลิวัลย์ เครือมณี
2. คนงานหญิงชาวพม่าที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็น จังหวัดสมุทรสาคร
โดย สุคนธ์ แยกประยูร
3. แรงงานต่างด้าวอาชีพประมง อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี
โดย ธีระพงษ์ ภูริปาณิก

กลุ่มที่ 4 แรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ มีงานศึกษาวิจัย 1 เรื่อง คือ

1. ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยหลังกลับจากทำงานต่างประเทศ
โดย กัณณิกา อังศุธรสมบัติ

1.7.2 การจัดสนทนากลุ่ม (Focus group)

1. การจัดสนทนากลุ่มคนงานในภาคอุตสาหกรรม (ห้องเย็นหรืออาหารทะเลแช่แข็ง) เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2545 ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา
2. การจัดสนทนากลุ่มคนงานอิเล็กทรอนิกส์ ในนิคมอุตสาหกรรมเขตภาคเหนือ จังหวัดลำพูน เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2545
3. การจัดสนทนากลุ่มรับเหมาช่วงเย็บช่วง อ.ทุ่งยาว จ.ลำพูน เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2545
4. การจัดสนทนากลุ่มญาติผู้เสียชีวิต กรณีโรงงานลำไยระเบิด จ.ลำพูน เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2545
5. การจัดสนทนากลุ่มรับงานมาทำที่บ้าน เรื่อง อาชีพการทำแหวนที่บ้านเหล่าเกี้ยวหัก อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545
6. การจัดสนทนากลุ่มคนงานที่ไปทำงานโรงงานแหวน อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545
7. การจัดสนทนากลุ่มลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท: กรณีคนงานทำรองเท้าบ้านหนองตาด ต.เมืองเก่า อ.ท่าตูม จ.สุรินทร์ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2545

8. การจัดสนทนากลุ่มคนงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมท้องถิ่น กรณีลูกจ้างในบริษัท เซิร์ฟ แอปพารเอล เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 ณ ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ วัดทรงศิริ บ้านแดงใหญ่ ต.พุทธไธสง จ.สุรินทร์
9. การจัดสนทนากลุ่มคนตงงาน จ.สุรินทร์ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 ณ บ้านระกา หมู่ที่ 14 ต.กุดหวาย อ.ศรีขรภูมิ จ.สุรินทร์
10. การจัดสนทนากลุ่ม คนงานรับเหมาช่วงในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ จ.ชลบุรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2545
11. การจัดสนทนากลุ่ม คนงานในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ จ.ชลบุรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2545
12. การจัดสนทนากลุ่ม แรงงานเด็กและกลุ่มอดีตแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2545 ณ ห้องประชุม มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก
13. การจัดสนทนากลุ่ม ผู้หญิงตัดเย็บส่วนประกอบรองเท้าหนังราชบุรีบุรณะ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2545
14. การจัดสนทนากลุ่มคนงานในย่านอุตสาหกรรมโรจนะ จ.อยุธยา เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2545 ณ หอพักคนงาน
15. การจัดสนทนากลุ่มคนงานเหมาค่าแรงในโรงงานอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2545 ณ ห้องประชุมในโรงงาน GINA

1.7.3 การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการของ

สหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน

เนื่องจากกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะที่อยู่ในระบบโรงงานที่เป็นทางการมีองค์กรจัดตั้ง ซึ่งทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในด้านสวัสดิการสังคมอยู่อย่างสม่ำเสมอ ส่วนลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการหรือแรงงานนอกระบบ และกลุ่มแรงงานต่างด้าว แม้ว่าจะไม่มีองค์กรจัดตั้งของตัวเอง แต่ก็มีกรรวมตัวกันหรือมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่ในการเรียกร้องด้านสวัสดิการบนพื้นฐานของสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนให้แก่ลูกจ้าง ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงได้มีการศึกษาข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมขององค์กรสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนที่สะท้อนถึงความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของ

ลูกจ้างในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงบทเรียนในการต่อสู้ขององค์กรสหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชนในอดีต เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการสังคม

1.7.4 การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร

ข้อมูลเอกสารประกอบด้วยรายงานสถิติและสถานการณ์ด้านแรงงาน จากเอกสารของหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งทำการศึกษาโดยสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานราชการ

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและสาเหตุแห่งความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ โดยครอบคลุม 4 กลุ่ม คือ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ
2. ได้ทราบถึงข้อจำกัดและข้อดีของสวัสดิการรูปแบบต่างๆ ที่จัดทำขึ้นโดยลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐและองค์กรอื่นๆ
3. ได้ทราบถึงปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของลูกจ้างและบทเรียนที่เป็นการต่อสู้เพื่อสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ
4. ได้แนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระดับกว้างต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ
5. ได้สร้างและพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ทั้งที่เป็นอดีตลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมผู้ปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชน และนักศึกษาให้มีความสนใจและสามารถพัฒนาความรู้ของตนเองให้เป็นงานทางวิชาการที่มีประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

โครงสร้างกับปัญหาความยากจน ของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

แม้ว่าประเทศไทยจะประสบ “ความสำเร็จ” ภายใต้การดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมาตั้งแต่ปี 2528 มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในหมู่ประเทศเอเชียด้วยกันโดยเฉพาะช่วงปี 2531-2533 ที่อัตราการเจริญเติบโตเป็นตัวเลข 2 หลักจนหลายๆคนกล่าวกันถึงปรากฏการณ์นี้ว่าเป็น “ปาฏิหาริย์แห่งเอเชีย” (The Asian miracle) แต่ภายใต้การเติบโตสูง ไทยก็แฝงด้วยพาราดอกซ์ของการพัฒนาและสังคมที่มีลักษณะสองชั้น

2.1 ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย : พาราดอกซ์อาเซียน

“แบบจำลองของการพัฒนาอุตสาหกรรม” มีข้อขัดแย้ง 2 ประการ คือ นโยบายดึงดูดการลงทุนต่างชาติเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานซึ่งเป็นไปตามทฤษฎี “หยดน้ำ” (Trickle down theory) เช่น การให้คนรวยได้เป็นคนรวยก่อน แล้วคนจนจะรวยตามมาเพราะการแผ่กระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่รอบข้างเหมือนหยดน้ำ อย่างไรก็ตาม กลยุทธ์ที่มุ่งเติบโตจากการส่งออกและการผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก กลับไม่ได้ลดช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน และอีกประการ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ผ่านมาขาดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2.1.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการกระจายรายได้

แม้ว่าประเทศไทยกำลังพัฒนาเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม แต่ก็มีแตกต่างดังนี้ คือ การบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกผ่านกลยุทธ์พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-led growth) ในกรณีของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น ได้วันนั้น การเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น และมีการกระจายรายได้ (trickle-down) เพราะรัฐบาลมีนโยบายการ

ปฏิรูปที่ดินเป็นสำคัญ แต่สำหรับประเทศไทยกลับพบว่า ช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง การกระจายรายได้กลับเลวลง

การพัฒนาที่ผ่านมา ได้ทำให้ปัญหาความยากจนกลายเป็นวงจร มีการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวจาก 1,601 บาทในปี 2505 เป็น 30,369 บาทในปี 2538 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 20 เท่า ซึ่งทำให้คนกลุ่มใหญ่รอดพ้นจากสถานะ “ยากจน” แบบอดตาย ในปี 2535 มีประชากรเพียงร้อยละ 13.1 เท่านั้นที่อยู่ใต้เส้นแห่งความยากจน (เมธี ครองแก้ว, 2543) แต่เมื่อพิจารณาการกระจายรายได้ พบว่า ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนยิ่งขยายตัวห่างออกจกกันมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะช่วง “เฟื่องฟู” ทางเศรษฐกิจ การศึกษาในเรื่องการกระจายรายได้ของประเทศไทยได้ข้อสรุปเดียวกันว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ผลพวงของการพัฒนากลับตกไปอยู่ในมือของกลุ่มคนรวย ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มคนรวย 20 เปอร์เซ็นต์ที่มีรายได้สูงสุดจะมีสัดส่วนของรายได้มากขึ้น เช่น จากร้อยละ 49.3 ของรายได้ในปี 2513 เป็นร้อยละ 54.9 ในปี 2513 และร้อยละ 56.8 ในปี 2537 ขณะที่คนจนสุด 20 เปอร์เซ็นต์ของประเทศมีส่วแบ่งของรายได้ลดลงจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 4.5 และร้อยละ 4.0 (TDRI, 1994)

ในปัจจุบัน ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 6 ของประเทศในโลกที่มีช่องว่างในการกระจายรายได้มากที่สุด (World Development Report, 1994) ในสังคมที่มีความไม่เท่าเทียมกันมาก และนโยบายเร่งรัดการส่งออกก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ “ความยากจน” กลายเป็นปรากฏการณ์เชิงโครงสร้าง (structural phenomenon) ที่พร้อมจะผลักดันคนหนุ่มสาวให้อพยพออกจากชนบทเพื่อมาเป็นแรงงานราคาถูกในภาคอุตสาหกรรม

2.1.2 การเติบโตโดยปราศจากการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ประชากรของประเทศไทยในช่วงปลายปี 2541 อยู่ระดับ 61.2 ล้านคน เป็นกำลังแรงงาน 32.8 ล้านคน โดยที่ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 54.1 อยู่ในภาคเกษตรกรรม ส่วนแบ่งการจ้างงานภาคอุตสาหกรรมเพิ่มจากร้อยละ 3 ในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 10 ในปี 2531 และร้อยละ 13.5 ในปี 2541 ส่วนแบ่งของภาคการค้าและบริการในภาคการจ้างงานทั้งหมดเพิ่มขึ้นมาช่วงระหว่างทศวรรษ 1980 ภาคบริการภาคเดียวจ้างงานสูงถึงร้อยละ 26.8 ของการจ้างงานทั้งหมด ความเป็นอุตสาหกรรมของประเทศได้นำมาสู่การเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ (occupational shift) แต่อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนตัวของแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมอย่างถาวรก็ยังคงเป็นปรากฏการณ์ที่ค่อนข้างจำกัด เมื่อเทียบกับประสบการณ์การ

พัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ ที่เกิดการล่มสลายของชนบทหลังการปลดปล่อยชาวนาออกจากที่ดิน (rural exode) สำหรับประเทศไทย การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เขตเมืองยังคงเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานตามฤดูกาลเป็นสำคัญ (seasonal employment) แต่ละปีการเคลื่อนย้ายแรงงานตามฤดูกาลจะมีประมาณ 800,000 คน ดังนั้นแม้ว่าภาคเกษตรจะมีบทบาทน้อยลงในการจ้างงานแต่ก็ยังเป็นแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ เป็นแหล่งส่งออกแรงงานราคาถูกเพราะภาคอุตสาหกรรมไม่ต้องจ่ายค่าจ้างทางสังคม (social wage) และเป็นแหล่งรองรับการกลับคืนถิ่นของแรงงานในยามวิกฤตเศรษฐกิจหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการงาน (natural social safety net)

เมื่อพิจารณาภาพรวมของการศึกษาในประเทศไทย ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 อัตราการรู้หนังสือของคนไทยอยู่ในราวร้อยละ 90 อันเนื่องมาจากการใช้นโยบายการศึกษาภาคบังคับ มีการปรับปรุงอย่างสังเกตเห็นได้ถึงอัตราการเข้าโรงเรียน อัตราการเข้าเรียนมีความเท่าเทียมกันในกลุ่มเด็กชายหญิงที่เข้าเรียนระดับประถมและมัธยมศึกษา แต่อัตราการเลิกเรียนในแต่ละระดับก็สูงเช่นกัน โดยอัตราเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาลดลงร้อยละ 30 ในระดับอุดมศึกษา การศึกษาระดับวิทยาลัย สามารถรองรับได้ร้อยละ 3.6 ของเยาวชนที่อายุระดับเดียวกันเมื่อตรวจสอบอัตราความต่อเนื่องของการศึกษาต่อ พบว่า ร้อยละ 80 เท่านั้นของจำนวนนักเรียนระดับประถมและร้อยละ 40-60 ที่ศึกษาต่อเนื่องในระดับมัธยม อย่างไรก็ตาม เพียง 1 ใน 3 ของจำนวนนักเรียนเท่านั้น ที่ได้รับการศึกษาต่อจนจบมัธยม และมีจำนวนนักเรียนที่น้อยมากที่สามารถศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัยโดยผ่านการสอบคัดเลือก ดังนั้นระบบการศึกษาในประเทศไทยจึงเป็นการมุ่งเน้นหัวกะทิอย่างมาก ประเทศไทยสามารถบรรลุอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับตัวเลข 2 หลัก ความผันในเรืองปาฏิหาริย์แห่งอาเซียน และการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ลำดับต่อไป แต่ทั้งหมดนี้คือ “ภาพลวงตา” เพราะขาดการพัฒนากำลังคนโดยส่วนใหญ่แล้วมากกว่าร้อยละ 80 ของกำลังแรงงาน มีการศึกษาเพียง 4 ปี หรือน้อยกว่านั้น (TDRI, 1994)

สำหรับภาคการศึกษาของไทย ประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในชนบทยังคงขาดโอกาสในการศึกษาเพราะด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ (equality) บางรายต้องหยุดการเรียนลงแล้วออกจากบ้านมาขายแรงงานในวัยเด็กเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว ทำให้มีโอกาสเลือกอาชีพน้อยนอกจากการใช้แรงงาน แต่ความเท่าเทียมกันทางการศึกษาระหว่างหญิงชาย (equity) ก็เป็นปัญหาด้วย โดยในสังคมชายเป็นใหญ่ ผู้ชายจะมีโอกาสมากกว่าหญิงที่จะได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องและในระดับที่สูงขึ้นๆ ในอดีตผู้ชายจะมีโอกาสในการศึกษามากกว่า เช่น บวชเรียน การถูกเกณฑ์หรือเข้ารับราชการ

ขณะที่ผู้หญิงต้องทำงานในภาคการเกษตร การเลี้ยงดูบุตรและการทำงานบ้าน หรือผู้หญิงซึ่งอยู่ในครอบครัวที่ยากจน จะมีโอกาสน้อยมากที่จะได้รับการศึกษาสูงเพราะต้องเลิกเรียน เพื่อออกมาขายแรงงาน เพื่อส่งน้องหรือหารายได้ เพื่อเลี้ยงครอบครัวในชนบท แรงงานหญิงจะประกอบเป็นแรงงานชั้นล่างสุด และกระดุกสันหลังการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

โดยสรุปแล้วความยากจนเชิงโครงสร้างได้นำไปสู่สถานการณ์ที่งานกลายเป็น “ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ” (economic necessity) โดยประชาชนจะต้องทำงานเพื่อให้มีชีวิตมากกว่าที่จะมีชีวิตเพื่อทำงาน ความยากจนได้เป็น “ปัจจัยผลักดัน” ประชาชนในชนบทให้อพยพเข้าเมือง หมู่บ้านได้สูญเสียหนุ่มสาวที่ย้ายออกจากภาคชนบทและภาคเกษตรกรรมเพื่อขายแรงงาน แต่ก็ถูกตีค่าว่าเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ ค่าจ้างต่ำ ความยากจนได้นำมาสู่การทำงานที่ชั่วโมงการทำงานยาวนาน เพราะคนงานต้องทำงานล่วงเวลาเพื่อทดแทนค่าจ้างต่ำ มีเวลาพักผ่อนน้อย เพราะต้องหารายได้ให้พอกับรายจ่ายและมีจำนวนเงินเพียงพอเพื่อส่งเงินกลับบ้าน ความยากจนยังเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานอพยพข้ามชาติ กล่าวได้ว่า กระบวนการสะสมทุนภายในเกิดขึ้นภายใต้การขับเคลื่อนย้ายแรงงานสูงในระบบเศรษฐกิจ (labour mobility)

2.2 การพัฒนาอุตสาหกรรมกับแรงงาน

ที่ผ่านมา ประเทศโลกที่ 3 มักจะถูกนิยามว่า “ด้อยพัฒนา” (underdeveloped) ตามบรรทัดฐานของตะวันตก คือ ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งถูกพิจารณาว่า “ยากจน” เพราะมีระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นตัวเงิน มีผลิตภาพแรงงานต่ำและประสบกับปัญหาการทำงานต่ำระดับ เพราะฉะนั้น ประเทศเหล่านี้ต้องมี “การพัฒนาเศรษฐกิจ” (economic development) ซึ่งถูกนิยามให้เป็นสิ่งเดียวกันกับการพัฒนาและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม (expanding capitalist nucleus) จึงเป็นกรอบคิดที่ครอบงำชนชั้นนำในประเทศโลกที่สามมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็นที่ “การพัฒนาเศรษฐกิจ” ถูกมองเป็นทั้งเป้าหมายและเครื่องมือในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์

2.2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ากับการดูดซับแรงงาน

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย 40 ปีที่ผ่านมาจึงวางอยู่บนรากฐานความคิดที่จะนำประเทศไทยไปสู่ความทันสมัย และหลุดพ้นจาก “ความยากจน” โดยการพัฒนาอุตสาหกรรม

และการวัดระดับการพัฒนานี้ จะพิจารณาจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ (GNP หรือ per capita income) รายได้ที่เป็นตัวเงินที่มาจากการขายพลังแรงงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ (formal sector) หรือการรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม (wage-labour) แนวคิดนี้ไม่ได้ปฏิเสธการกระจายรายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน (redistribution) เพียงแต่ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องมาก่อนที่จะมีการกระจายรายได้ (Growth and trickle-down) เพราะฉะนั้น “การพัฒนา” จึงถูกทำให้หมายถึง “การเติบโตทางเศรษฐกิจ” ซึ่งก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ก็เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบบังคับ (forced industrialization) ลงบนสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรม

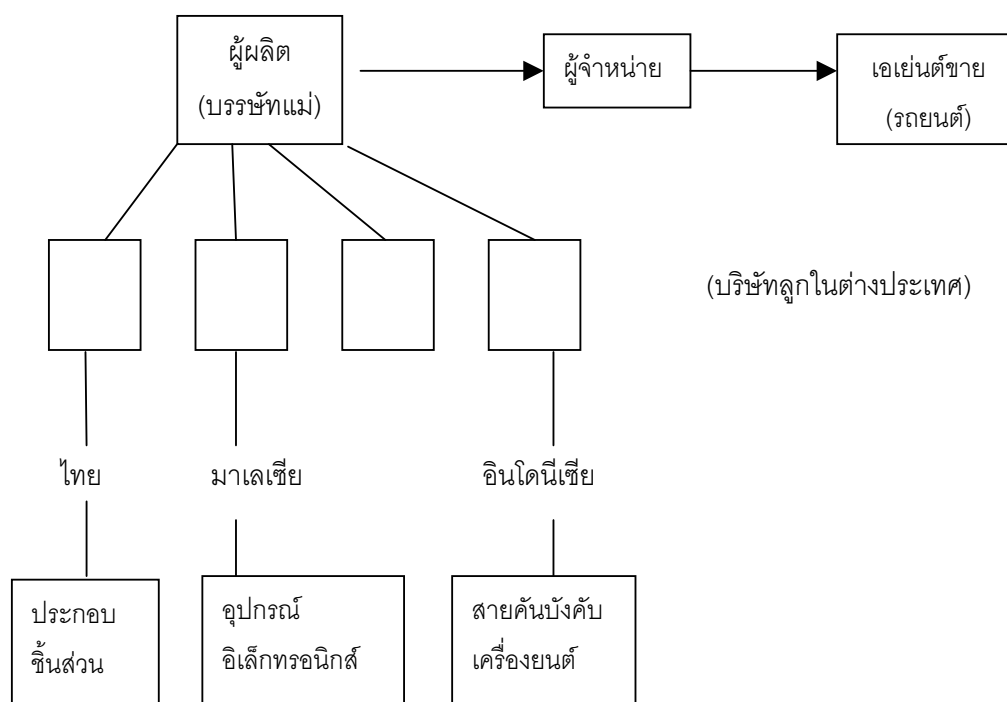
ที่ผ่านมาระบบการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรมได้อาศัยบทบาทอันสำคัญของรัฐในการบูรณาการทางเศรษฐกิจเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ดำเนินตาม 2 ขั้นตอนคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (import substitution industrialization) มาสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization)

1. กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใน (endogenous growth) โดยการนำมาตรการกีดกันทางการค้า เช่น การตั้งกำแพงภาษีสูงสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยที่นำเข้าจากต่างประเทศ และการส่งเสริมให้ต่างชาติหันมาลงทุนเพื่อผลิตสินค้าเพื่อขายในตลาดภายใน เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ และการระดมทุนจากภาคการเกษตร เช่น การเก็บภาษีพรีเอมียมข้าว และภาษีส่งออกสินค้าเกษตร

การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าโดยสรุป มีลักษณะสำคัญ ดังนี้คือ รัฐใช้โอกาสที่มีการกระจายทุนออกไปในระดับโลก (internationalization) เพื่อดึงการลงทุนเข้ามาภายในประเทศโดยหวังที่จะลดการขาดดุลทางการค้า ก่อให้เกิดการสะสมทุนการจ้างงานและรายได้ให้กับประชาชน อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์และสิ่งทอ เป็นตัวอย่างของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เป็นการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติที่ดำเนินการผลิตบนฐานของรัฐ-ประชาชาติ (State-nation) และเป็น “โซ่การผลิตสินค้า” ที่ผลักดันมาจากผู้ผลิต (Producer-driven Commodity Chain) ดังแผนภาพที่ 2.1

แผนภาพที่ 2.1 โซ่การผลิตสินค้า



ใน PCC บริษัทแม่จะเป็นผู้จัดการผลิตขึ้นโดยกระจายการผลิตส่วนต่างๆให้กับบริษัทลูก และทำการบูรณาการกิจกรรมต่างๆ เข้าเป็นองค์รวมเดียวกัน โดยบริษัทแม่จะเป็นผู้ควบคุมเทคโนโลยีและกำหนดการผลิตทั้งการเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลัง

2. ประเด็นปัญหาของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

(1) การลงทุนต่างชาติมีลักษณะการกระจุกตัวสูงโดยเฉพาะกรุงเทพฯและเขตปริมณฑล ซึ่งนำมาสู่การพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม ช่องว่างของการพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบท ฯลฯ

(2) กระแสการย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบทสู่เขตเมือง จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา คือ ช่วงทดแทนการนำเข้า การเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่เขตกรุงเทพมหานคร มีขนาดใหญ่และดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2523 ผู้ย้ายถิ่นฐานที่มีอายุ 5 ปีหรือมากกว่า และอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ น้อยกว่า 5 ปี มีประมาณ 400,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรกรุงเทพฯ ประมาณร้อยละ 30 เป็นผู้อพยพย้าย

ถิ่นมาจากภาคอีสาน

(3) การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอัตราการเกิดที่อยู่ในระดับสูง คือเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ประกอบกับการลดลงของอัตราการตายที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะการกระจายการศึกษา การสาธารณสุขลงสู่ชนบท ทำให้โครงสร้างของประชากรอันประกอบด้วยคนหนุ่มสาวเป็นฐานกว้าง ในแต่ละปีการเข้าสู่ของแรงงานในตลาดมีจำนวนมากซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคแรกๆ แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานยังคงเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานตามฤดูกาล ปัญหาการเข้าออกงานสูงจึงเป็นปัญหาใหญ่ของภาคอุตสาหกรรมไทย ดังนั้น ในช่วงทดแทนการนำเข้า การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมจึงค่อนข้างมีความมั่นคง โดยจะเป็นการจ้างให้เป็นลูกจ้างประจำของบริษัท ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการเข้าออกจากงานสูงและเพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียแรงงานที่มีทักษะ

(4) ช่วงทดแทนการนำเข้า การเคลื่อนตัวออกกระลอกแรกคือ แรงงานชายที่เข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมทันสมัยเช่นการประกอบรถยนต์ ส่วนแรงงานหญิงที่เข้ามาสู่ตลาดแรงงานที่สำคัญ จะทำงานในโรงงานสิ่งทอซึ่งสภาพการจ้าง เช่น ค่าจ้างและสวัสดิการ จะด้อยกว่า สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่า การเข้าสู่ตลาดแรงงานระหว่างหญิงชายตั้งแต่แรกเลย ก็ยังเป็นการแบ่งเพศตามอุตสาหกรรม (gender division of labour)

(5) แต่กระบวนการดูดซับแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมก็ค่อนข้างเป็นไปอย่างจำกัด การลงทุนต่างชาติไม่ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานขนาดใหญ่ เพราะการผลิตจะเน้นการใช้ทุนและเทคโนโลยีเป็นสำคัญ ดังนั้น การจ้างงานส่วนที่สำคัญจึงอยู่ในภาคการค้าและบริการรวมถึงภาคการเกษตร ซึ่งยังเป็นฐานเศรษฐกิจที่รองรับแรงงานขนาดใหญ่ และการทำนาทำไร่ยังคงใช้แรงงานเป็นหลัก (labour intensive)

2.2.2 ช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกกับการขาดแคลนแรงงาน

การผนวกเศรษฐกิจเข้ากับระบบทุนนิยมโลกโดยผ่านการค้าและการลงทุนถูกพิจารณาในฐานะเป็นเงื่อนไขของการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาในหลายประเทศ เพื่อที่จะส่งเสริมการค้าและการลงทุนต่างประเทศ โดยมีความเชื่อว่าจะนำมาสู่การจ้างงาน การสร้างรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประเทศกำลังพัฒนาจึงหันมาปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาจากการมุ่งทดแทนการนำเข้าสู่การผลิตเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization) พร้อมกันนั้น ก็ได้มีการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าเพื่อเข้าไปแข่งขันในเวทีโลก การลดกฎระเบียบ

สำหรับการลงทุนและการผ่อนคลายมาตรการทางการเงิน เพื่อดึงดูดการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศและกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศไทยแล้ว รัฐบาลได้หันมาใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 การพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) โดยดำเนินการบูรณาการเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกผ่านการส่งออก การลงทุนต่างชาติและการท่องเที่ยว ผลของกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีบทบาทสำคัญต่อการจ้างงาน จนหลาย ๆ คนในช่วงนั้นวาดความฝันไว้ว่าไทยจะเป็น “เสือตัวที่ห้า” แห่งเอเชีย

ในช่วงนี้ การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมส่วนที่สำคัญ เป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นที่มาจากกลุ่มประเทศนิคส์ คือ ฮองกง และไต้หวัน เป็นการลงทุนที่ไม่ยึดติดกับประเทศ เพราะมุ่งแสวงหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำเพื่อผลิตสินค้าส่งออกไปยังประเทศพัฒนาแล้วที่มีกำลังซื้อสูง เพื่อทำกำไรสูงสุด

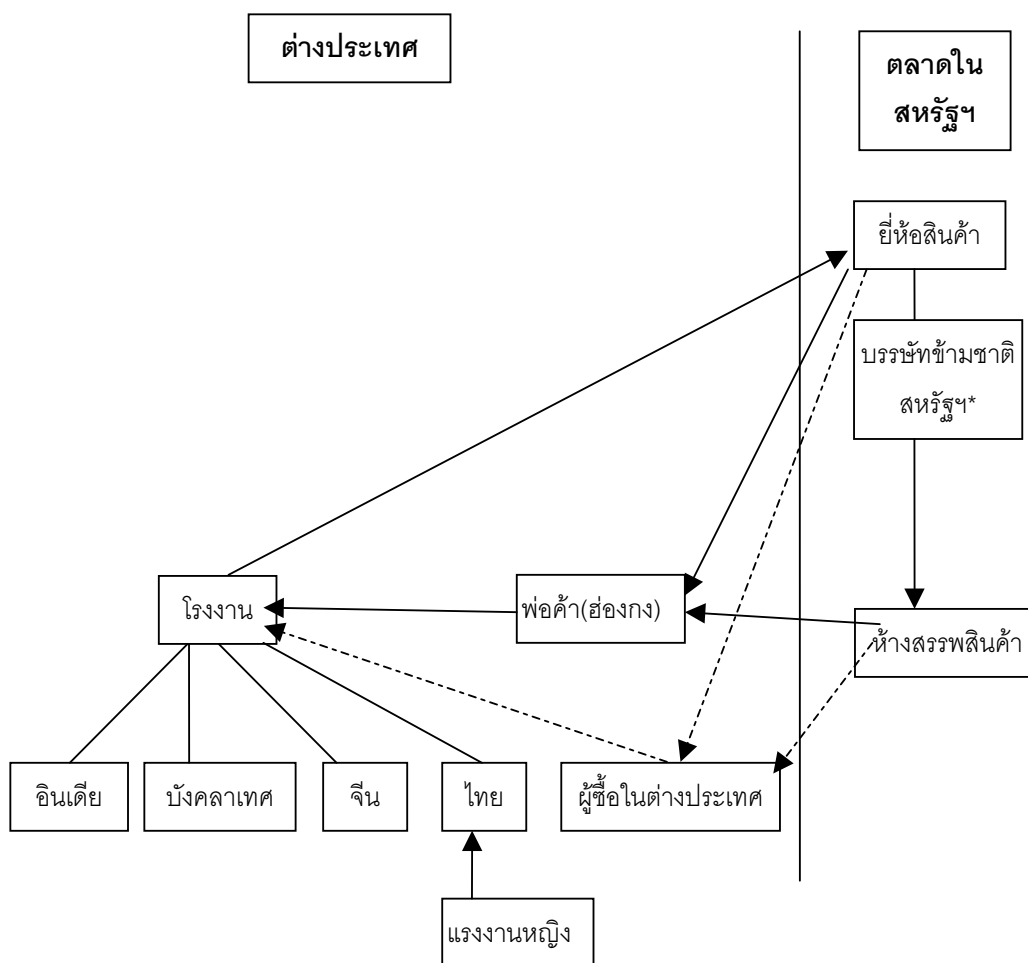
อุตสาหกรรมประเภทนี้ เราเรียกว่า Buyer-driven commodity chains (BCC) เป็น “โซ่การผลิต” ที่ผลักดันมาจากผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อจะประกอบด้วย บริษัทข้ามชาติหรือผู้ค้าปลีกรายใหญ่ เป็นผู้ออกแบบสินค้า สร้างยี่ห้อ หรือเครื่องหมายการค้า ธุรกิจข้ามชาติเหล่านี้ จะไม่ทำการผลิตสินค้าเองแต่จะมีบทบาทสำคัญในการสร้างเครือข่ายการผลิตที่กระจายอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ โดยใช้ระบบรับช่วงการผลิต ส่วนใหญ่แล้ว ผู้รับช่วงการผลิตหรือโรงงานที่ผลิตสินค้าเหล่านี้จะตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาเพราะต้นทุนการผลิตต่ำ เพราะมีแรงงานค่าแรงถูกจำนวนมาก และการผลิตไม่ต้องนำต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและสังคมเข้ามาคิดรวม บริษัทข้ามชาติที่มีสินค้ายี่ห้อดังๆ เช่น NIKE REEBOK หรือ THE GAP จะใช้ลักษณะการทำธุรกิจแบบโซ่การผลิตนี้ โดยจะเป็นผู้คัดเลือกผู้เหมาช่วง สร้างระบบควบคุมมาตรฐานสินค้าและกำหนดราคารับซื้อจากผู้ผลิต การสร้างกำไรสูงสุดจะอยู่ที่ผู้ขายและผู้สร้างยี่ห้อการค้าซึ่งเป็นการควบคุมที่ช่วงปลายของโซ่การผลิตคือการผูกขาดตลาดและการจำหน่ายสินค้า

การผลิตแบบ BCC จะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นที่ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้ากีฬา ของเด็กเล่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ โรงงานที่ผลิตสินค้าเหล่านี้จะตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาเพราะต้นทุนแรงงานต่ำโดยเปรียบเทียบ แต่ธุรกิจเหล่านี้ก็พร้อมที่จะเคลื่อนย้ายออกเมื่อประเทศนั้นสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ และกลายเป็น “อุตสาหกรรมตะวันตกดิน”

แผนภาพที่ 2.2

Buyer-driven Commodity Chains

(อุตสาหกรรม เช่น เสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม รองเท้ากีฬา ของเด็กเล่น และอุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้าน)



หมายเหตุ * หมายถึง บริษัท-เจ้าของสินค้ามีชื่อยี่ห้อ เช่น Nike Reebok และ The Gap แต่ไม่มีโรงงานผลิตสินค้าของตนเอง บางบริษัท เช่น The Gap จะมีห้างหรือร้านค้าที่ขายเฉพาะสินค้าที่เป็นยี่ห้อของตนเอง

—————▶ แสดงความสัมพันธ์หลัก
 - - - - -▶ แสดงความสัมพันธ์รอง

1. ประเด็นที่สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงการส่งออก คือ

(1) การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ได้นำมาสู่การจ้างงานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะการใช้แรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรม ผู้หญิงเป็นส่วนประกอบสำคัญของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศไทย ไม่เพียงแต่อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงจะสูงมากประเทศหนึ่งรองจากจีนในเอเชียแล้ว (ระหว่างร้อยละ 60-70) แต่สินค้าส่งออกชั้นนำ 5 อุตสาหกรรม ช่วง 2530 เป็นต้นมา คือ แปรรูปอาหาร สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม เครื่องหนัง อิเล็กทรอนิกส์ อัญมณีเครื่องประดับ รวมกันแล้วมากกว่าร้อยละ 60 ของอุตสาหกรรมทั้งหมดในปี 2540 กล่าวได้ว่า การเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมของแรงงานหญิงที่ถูกปลดปล่อยออกจากภาคชนบทโดยเฉพาะช่วงเร่งรัดการส่งออก ได้ทำให้แรงงานหญิงกลายเป็นแรงงานรับจ้างในส่วนสำคัญของภาคอุตสาหกรรม (wage-labour)

แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมขอแรงงานหญิงในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ไม่ใช่ตัวชี้วัดความเท่าเทียมกันทางเพศ แม้ว่า การทำงานนอกบ้านของผู้หญิงจะทำให้พวกเธอสามารถพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ แต่โรงงานอุตสาหกรรมส่งออกที่เน้นการใช้แรงงานโดยว่าจ้างแรงงานหญิงมีเหตุผลที่รู้กันดี คือ (1) คนงานหญิงไม่มีปัญหาเรื่องปากเสียงกับเจ้าของโรงงาน (2) เหมาะสมกับงานที่ละเอียดและมีความอดทนสูงต่อการทำงานที่จำเจซ้ำซาก ซึ่งเป็นลักษณะที่ต้องการของงานประกอบชิ้นส่วนบนสายพานการผลิต (3) สามารถกดค่าจ้างโดยตีค่าทักษะว่าเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และ (4) ง่ายต่อการเลิกจ้าง เพราะเป็นแรงงานที่จะไม่ค่อยมีสภาพแรงงาน กล่าวได้ว่าแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมประกอบเป็นแรงงานชั้นล่างที่ต้องเผชิญกับปัญหา 2 ชั้น คือ การถูกกดค่าแรงและความไม่เสมอภาคทางเพศ แรงงานหญิงจึงประกอบเป็นส่วนสำคัญและกระตุกสั่นหลังของการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกของไทย

(2) การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จะประกอบด้วยโรงงานขนาดใหญ่ที่เป็นระบบสายพานการผลิต ไม่ต้องใช้แรงงานที่มีฝีมือมาก เป็นการพัฒนาแนวขยาย (extensive development) คือ การเพิ่มผลผลิตอาศัยการขยายปริมาณการจ้างงาน การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกประเภทนี้จึงต้องอาศัยแรงงานราคาถูกเข้ามาบ่อนการผลิตรายอย่างไม่ขาดสาย ประเทศไทยประสบความสำเร็จแห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ภายใต้การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก แต่ก็เป็นช่วงที่ไทยได้บรรลุการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร อย่างรวดเร็ว ซึ่งมีประเทศน้อยรายในโลกที่มีประสบการณ์ดังกล่าวคือ ประเทศไทยใช้เวลาไม่ถึง 2 ทศวรรษในการลดอัตราการเจริญพันธุ์จากร้อยละ 3 ในช่วงต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมมาเป็นร้อยละ 1.6 ในปัจจุบัน ลดขนาดของครอบครัวจาก 7 คนมาเหลือ 2 และลดอัตราการตายลงอย่างรวดเร็ว ปัจจัยทางประชากรเหล่านี้ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างทางประชากรอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะการลดลงของกำลังแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (demographic transition) ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยใน 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือการเริ่มขาดแคลนแรงงานและอีกด้านหนึ่งคือ ภาระพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ แม้ว่าการลดลงอย่างรวดเร็วของภาวะเจริญพันธุ์จะทำให้จำนวนเด็กที่เป็นภาระทางเศรษฐกิจลดลงซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ปัจจุบันเมื่อโครงสร้างของประชากรเปลี่ยนไปโดยจำนวนผู้สูงอายุประกอบเป็นสัดส่วนที่สำคัญและเพิ่มขึ้นๆ ของประชากร นั้นหมายความว่าคนที่เข้าสู่ตลาดแรงงานซึ่งมีจำนวนน้อยลงจะต้องเข้ามาแบกรับภาระที่จะต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่อยู่นอกรั้วแรงงาน (ผู้สูงอายุ) มากขึ้น สิ่งที่จะเป็นประเด็นในอนาคต คือ ภาระค่ารักษาพยาบาลและการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น แต่ประเด็นคำถามที่สำคัญ คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกโดยอาศัยแรงงานราคาถูก อาจจะเป็นไปไม่ได้ トラบที่ไม่มีการพัฒนาทักษะแรงงาน

(3) การขาดแคลนแรงงานในยุคทองของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คือ ช่วงปี 2530 เป็นต้นมา ได้ทำให้ภาคอุตสาหกรรมพยายามแก้ไขปัญหขาดแคลนแรงงานโดยการจ้างแรงงานนอกระบบ กล่าวคือ การใช้แรงงานเด็ก¹ การกระจายงานให้แรงงานตามบ้านในระบบบริบทช่วงการผลิต² และการนำแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเข้ามาใช้³

¹ จากข้อมูลของกระทรวงศึกษาธิการแสดงให้เห็นว่า พ.ศ.2537 มีเด็กจบการศึกษามัธยมศึกษา (ประถมศึกษา) และมีโอกาสศึกษาต่อจำนวน 2.56 ล้านคน เด็กเหล่านี้ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในลักษณะการทำงานช่วยเหลือครอบครัว และทำงานในภาคอุตสาหกรรม และบริการ มีการจ้างแรงงานอายุต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 95,184 คน และประมาณว่า ในปี 2537 มีการจ้างแรงงานเด็กไม่น้อยกว่า 120,000 คน

² จากการสำรวจผู้รับงานมาทำที่บ้านในปี พ.ศ.2542 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประชากรที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปทั้งหมดของประเทศไทย จำนวน 47,734,100 คน เป็นผู้ที่รับงานมาทำที่บ้านทั้งสิ้น 311,790 คน ในจำนวนนี้ร้อยละ 80.1 เป็นหญิง งานที่รับมาทำส่วนใหญ่เป็นงานในสาขาอุตสาหกรรม เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า เส้นใยสิ่งทอ เครื่องประดับ เพชร พลอย ซึ่งมีประมาณ 2.98 แสนคน หรือร้อยละ 95.4 ของผู้รับงานทั้งหมด

³ มีการประมาณการว่า มีคนงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยกว่า 700,000 คน ซึ่งมาจากประเทศพม่าเป็นส่วนใหญ่ (การประเมินของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2540) ให้ตัวเลขเป็น 1 ล้านคน) แรงงานต่างชาติเหล่านี้ เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ส่วนใหญ่จะทำงานประเภท “3ส” ที่แรงงานไทยไม่ยอมทำ คือ งานสกปรก เสี่ยงอันตราย และสุดยากลำบาก แรงงานต่างชาติจะพบมากในงานเกษตร เช่น สวนยาง ประมง และก่อสร้างโดยได้รับค่าจ้างระหว่าง 50-100 บาทต่อวัน

2.3 วิฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540

การวิเคราะห์วิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540 สาเหตุของวิกฤตมักจะถูกพิจารณาจากปัจจัยภายนอก หรือการหลั่งไหลเข้ามาของเงินลงทุนระยะสั้น ซึ่งอาศัยช่วงที่รัฐบาลเปิดเสรีทางการเงินและอัตราดอกเบี้ยภายนอกต่ำ เพื่อนำมาปล่อยให้ผู้ภายในโดยเฉพาะการกู้เงินเพื่อลงทุนในสาขาที่เก็งกำไร เช่น การเก็งกำไรที่ดิน หุ่น และสิ่งก่อสร้าง ทำให้มูลค่าของสินทรัพย์เหล่านี้เพิ่มสูงกว่าความสามารถในการผลิตของระบบเศรษฐกิจแท้จริง จึงนำมาสู่วิกฤตของตลาดหุ้นตกต่ำ การสูญเสียความมั่นใจในการลงทุน และการไหลออกของเงินทุน การขาดสภาพคล่องและภาวะตกต่ำของอุปสงค์ภายในนำมาสู่การล้มละลายทางธุรกิจ วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ขยายตัวออกไปในวงกว้างให้กลายเป็น “วิกฤตการเงินแห่งเอเชีย” (The Asian Financial Crisis) ทั้งนี้ทั้งนั้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจไทย ปี พ.ศ.2540 มีต้นเหตุมาจากวิกฤตทางการเงินและการเก็งกำไรของเงินทุนข้ามชาติในโลกที่ไร้ระเบียบและพรมแดน (deregulated) แต่การวิเคราะห์สาเหตุวิกฤตจากปัจจัยภายนอก จะทำให้มองข้ามปัญหาเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยและนโยบายการพัฒนาที่ผ่านมาที่สร้างข้อจำกัดของการเติบโต

ดังได้กล่าวแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในยุคเร่งรัดการส่งออก เป็นการเน้นการบูรณาการทางเศรษฐกิจโดยอาศัยการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นและแรงงานราคาถูกเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) เน้นการลงทุนต่างชาติเป็นหัวใจของการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่กลยุทธ์นี้ ค่อนข้างมีข้อจำกัดโดยเฉพาะในยุคที่ทุกประเทศก็ดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเปิด มีการตั้งเขตเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเพื่อดึงเข้าการลงทุน ดังนั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ซึ่งเน้นการแข่งขันที่ราคา (หรือต้นทุนการผลิตต่ำ) จึงเป็นการแข่งขันที่มุ่งผลิตสินค้าเพื่อขายในตลาดล่าง (Lower end) เมื่อมีประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น จีน และเวียดนาม ซึ่งมีโครงสร้างการผลิตที่คล้ายกัน แต่ต้นทุนแรงงานต่ำกว่า จึงทำให้ไทยประสบปัญหาในการแข่งขันในตลาดล่างเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่่านับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมที่เคยทำรายได้และเป็นหลักให้แก่ประเทศในด้านการจ้างงานเริ่มเผชิญกับภาวะกดดันของการแข่งขัน การส่งออกในอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่ใช้แรงงานหนาแน่น (traditional labour-intensive industries) เริ่มมีแนวโน้มที่จะตกต่ำ

ดังจะเห็นได้ว่า ก่อนปี 2528 สินค้าส่งออกส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ด้านเกษตร (รวมประมง) ในปี 2528 มูลค่าส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มสูงกว่ามูลค่าส่งออกของสินค้าเกษตรในปี

2534 มูลค่าของสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกสูงกว่าสินค้าเกษตรถึง 3 เท่าตัว (TDRI, 1994)

การส่งออกในระยะแรกๆจะประกอบด้วยสินค้าอุตสาหกรรมประเภทที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า ดอกไม้ประดิษฐ์ และเครื่องประดับ อัญมณี ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้เพราะยังมีแรงงานราคาถูกโดยเปรียบเทียบ การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งมาจากการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตจากประเทศนิคมมายังประเทศไทย แต่นับตั้งแต่ปี 2534 ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการข้ามชาติของทุนแบบไร้พรมแดน ประเทศไทยก็เริ่มสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบต้นทุนแรงงาน การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เริ่มถูกกระทบกระเทือนจากการแข่งขันจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าแรงถูก เช่น จีน อินโดนีเซีย และเวียดนาม ในช่วงก่อนหน้านั้น การส่งออกอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นขยายตัวในอัตราร้อยละ 30-40 ต่อปี ปัจจุบันอัตราการขยายตัวของสินค้าเหล่านี้อยู่ประมาณร้อยละ 10 หรือต่ำกว่า (TDRI, 1994)

ที่ผ่านมา การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น (Labour Intensive Products) เพิ่มขึ้นร้อยละ 18.0 โดยเฉลี่ยระหว่างปี 2531-2536 ขณะที่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง-สูง (Medium - high Technology Products) เพิ่มขึ้นร้อยละ 35.7 โดยเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากภาพรวม อาจจะทำให้เกิดการด่วนสรุปว่าไทยกำลังมีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีทักษะมากขึ้น ในปี 2534 พบว่า การส่งออกสินค้าโดยเฉพาะชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์และแผงวงจรไฟฟ้าขยายตัวสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การผลิตชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการประกอบขึ้นส่วนประเทศไทยค่อนข้างจะประสบปัญหาในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมผลิตสินค้าที่มีคุณภาพเพื่อขายในตลาดบน เพราะขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะฝีมือ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาด้านการศึกษา เพราะฉะนั้น เมื่อเศรษฐกิจไทยถูกดึงเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นก็ต้องเผชิญกับการแข่งขันอย่างรุนแรงและเริ่ม “ตกต่ำ” กล่าวได้ว่า เศรษฐกิจไทยมีวิกฤตในเชิงโครงสร้าง เพราะไม่สามารถปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีทักษะสูงขึ้น (upgrading industries) ด้วยข้อจำกัดของการลงทุนทางด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น การลงทุนทางด้านการศึกษา การฝึกอบรม และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน

การตกต่ำของศักยภาพในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมไทย ได้สะท้อนให้เห็นภาวะตกต่ำการส่งออกของอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแนวโน้มระยะยาวในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น

ประเภทสิ่งทอและตัดเย็บเสื้อผ้า คนงานถูกปลดออกเป็นระลอกๆ เช่น โรงงานสิ่งทอไทยเกรียง เริ่มปลดคนงานที่มีอายุมากออกตั้งแต่ปี 2534 โดยทางบริษัทฯ ให้เหตุผลว่าเพราะมีการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้ การเลิกจ้างคนงานของบริษัทไทยเมลลอน บริษัท ไทยแอโร บริษัทพาร์การ์เม้นท์ ฯลฯ

2.3.1 ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อการจ้างงาน

จากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อคนงานโดยตรง โดยเฉพาะการถูกเลิกจ้างจากอุตสาหกรรมต่างๆ ประกอบกับปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเกิดจากแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ซึ่งใช้เทคโนโลยีต่ำ กับแรงงานจำนวนมากเพื่อผลิตสินค้าแข่งขันในตลาดโลก ผลกระทบของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการแข่งขันจากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำ และภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมซึ่งเป็นตลาดที่สำคัญ ทำให้ปัญหาการเลิกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกลายเป็นแนวโน้มระยะยาว เมื่อเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดการเลิกจ้างและภาวะตกงานมีความรุนแรงคือ การเลิกจ้างขนาดใหญ่ การว่างงาน และขาดรายได้ฉบับพลัน การเลิกจ้างระลอกแรกเป็นการเลิกจ้างคนงานในภาคก่อสร้าง ภาคธนาคารและสถาบันการเงินซึ่งเป็นภาคที่ถูกกระทบจากวิกฤตฟองสบู่แตกโดยตรงและการเลิกจ้างระลอกต่อมาจึงเป็นการเลิกจ้างในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

จากรายงานการวิจัยเรื่อง “วิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเลิกจ้างและความไม่เท่าเทียมกัน” (วรวิทย์และคณะ, 2543) ได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างคนงานที่ตกงานในเมือง (คือ กรุงเทพฯและจังหวัดรอบข้าง) จำนวน 1,154 ตัวอย่าง พบว่า ร้อยละ 72.3 เป็นหญิง ประมาณครึ่งหนึ่งของคนตกงานมีอายุเกิน 30 ปี ร้อยละ 45 ของผู้ถูกเลิกจ้างมาจากโรงงานทอผ้าหรือตัดเย็บเสื้อผ้า ประมาณหนึ่งในสามตกงานมาแล้วมากกว่า 6 เดือน คนตกงานส่วนใหญ่เป็นหญิงจะมีโอกาสหางานใหม่ทำได้ยากเพราะอายุมาก ขาดการฝึกทักษะใหม่ๆ และมีการศึกษาต่ำ คนงานส่วนใหญ่แต่งงานแล้ว ร้อยละ 80 มีลูก 1-2 คน เมื่อถูกเลิกจ้างคนงานเหล่านี้จะจนลงเฉียบพลันเพราะขาดรายได้และไม่มียานพาหนะ ปัญหาที่ถูกกระทบมากที่สุดคือ การบริโภคภายในครัวเรือนโดยเฉพาะต้องลดค่าใช้จ่ายทางด้านอาหาร แม้ว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจะยังไม่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก เพราะมีส่วนน้อยมากที่ตอบว่าให้ลูกออกจากโรงเรียน แต่ถ้าภาวะตกงานเนิ่นนานออกไปก็อาจจะกระทบกระเทือนการศึกษาของเด็กในอนาคตก็ได้ การแก้ปัญหาการขาดรายได้เฉพาะหน้าคือการกู้เงินมาใช้จ่ายซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูงมาก เพราะเป็นเงินกู้ยืมระบบ

คนตกงานส่วนใหญ่ขาด “ความมั่นคง” ในการดำเนินชีวิตเพราะนอกจากขาดรายได้แล้ว

พวกเขายังคงมีค่าใช้จ่ายเหมือนเดิม คือหลายคนต้องเช่าบ้านอยู่ (ร้อยละ 63.8 เช่าบ้าน) คนตกงานส่วนใหญ่ หรือ 2 ใน 3 ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้เพราะเมื่อตกงานพวกเขาไม่สามารถจะจ่ายเงินสมทบเพื่อรักษาสิทธิการเป็นผู้รับประโยชน์ทดแทนโครงการประกันสังคมต่อเนื่อง

ในกรณีที่คนตกงานเป็นหญิง ผู้หญิงยังคงต้องแบกรับความรับผิดชอบในการดูแลสมาชิกในครัวเรือนเพื่อให้ครอบครัวอยู่รอด นอกจากจะแบกรับภาระการดูแลบ้านแล้ว คนงานหญิงยังต้องขวนขวายหางานนอกบ้านทำเพื่อหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว เพราะฉะนั้นผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะขยันออกหางานทำโดยไม่เลือกงาน ขณะที่ผู้ชายอาจจะท้อแท้และเลือกการแก้ปัญหาโดยรอคอยโอกาส

คนตกงานที่อยู่ในเมืองและไม่สามารถกลับคืนถิ่นได้เพราะอพยพออกมามานาน คนงานเหล่านี้จะขาดชุมชนหรือความสัมพันธ์เชิงเครือญาติรองรับ หลายคนก็ตั้งครอบครัวเชิงเดี่ยว เพราะฉะนั้นเมื่อเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจหรือถูกเลิกจ้างจึงมีแนวโน้มที่จะเกิดการใช้ความรุนแรงในครอบครัวสูง คนงานหญิงที่ถูกเลิกจ้างเมื่อขาดรายได้มาเลี้ยงครอบครัวจึงไม่สามารถเล่นบทบาทที่คาดหวังได้ (expected role) สามีอาจจะทิ้งเพื่อไปมีภรรยาใหม่

“วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ” มักจะถูกนายจ้างใช้เป็นข้ออ้างในการเลือกปฏิบัติหรือเลิกจ้างคนงานโดยไม่ต้องมีภาระรับผิดชอบ การเลิกจ้างที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่แล้วคนงานจะไม่ได้รับเงินค่าชดเชย หรือได้รับบ้างแต่ต่ำกว่ากฎหมาย

จากการสัมภาษณ์คนงานตัวอย่าง 1,154 คน พบว่า คนงานที่ถูกเลิกจ้างร้อยละ 60 หางานใหม่ทำได้โดยส่วนใหญ่จะทำงานในโรงงาน บางส่วนก็จะเข้าสู่แรงงานนอกระบบ เช่น ขับมอเตอร์ไซด์ หรือรับงานมาทำที่บ้าน แต่แรงงานนอกระบบก็ขาดความมั่นคงในการทำงาน มีงานที่ไม่แน่นอน ได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้นและไม่มีสวัสดิการ

ในส่วนที่ไปทำงานโรงงาน ร้อยละ 55 จะทำงานในโรงงานขนาดกลาง (100-500 คน) โดยร้อยละ 53.8 ถูกจ้างเป็นลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งชี้ให้เห็นว่าคนตกงานส่วนใหญ่เมื่อหางานทำได้ก็จะสูญเสียความมั่นคงในงาน เพราะเปลี่ยนสภาพมาเป็นลูกจ้างชั่วคราว เพราะนายจ้างไม่ต้องการจ้างงานที่มีภาระผูกพันทางกฎหมายเมื่อเกิดการเลิกจ้าง คนงานเหล่านั้นจะได้รับค่าจ้างต่ำ (ร้อยละ 80 ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน) และไม่มีสวัสดิการ แต่ก็ต้องทำงานชั่วโมงเท่าเดิม คือ วันละ 8 ชั่วโมง 6 วันต่อสัปดาห์)

คนงานที่ถูกเลิกจ้างที่ตกค้างในเมืองร้อยละ 73.6 ไม่เคยขอความช่วยเหลือจากรัฐเลย ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าไม่ทราบ ขาดข้อมูล หรือการเข้าถึงข้อมูลความช่วยเหลือของรัฐ ความช่วยเหลือ

เหลือที่พวกเขาต้องการคือ การหางานใหม่ให้ (ร้อยละ 31.5) แหล่งเงินกู้เพื่อการลงทุน (ร้อยละ 12.3) สวัสดิการ (การรักษาพยาบาล) และเงินสงเคราะห์รายได้ขั้นต่ำ (ร้อยละ 20.6)

การเคลื่อนสู่ภาคชนบท คนงานที่ถูกเลิกจ้างเพราะวิกฤตทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่แล้วเป็นแรงงานอพยพ มีเพียงร้อยละ 25 ที่มีภูมิลำเนาเดิมจากกรุงเทพฯ หรือภาคกลาง คนงานส่วนใหญ่มาจากอีสาน แต่จากการสัมภาษณ์คนงานตัวอย่าง 1,154 คนที่ถูกเลิกจ้างกว่าร้อยละ 70 ตอบว่าจะไม่กลับชนบท โดยส่วนใหญ่ให้สาเหตุเป็นเพราะว่าในหมู่บ้านไม่มีงานร้อยละ 16 เป็นเพราะว่าได้อพยพย้ายออกมานานแล้ว เพราะฉะนั้น แนวคิดที่ว่าคนงานที่ถูกเลิกจ้างส่วนใหญ่จะคืนถิ่นหรือกลับชนบท และภาคเกษตรกรรมจะเป็นแหล่งรองรับคนตกงานดูจะสวนทางกับความเป็นจริง

ภายใต้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ นายจ้างได้นำมาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อรักษาสัดส่วนแบ่งกำไรของบริษัท เช่น

- ⇒ เพิ่มงานให้ลูกจ้างมากขึ้นโดยทางบริษัทจะยกเอาปัญหาเศรษฐกิจมาอ้าง
- ⇒ มีการลดชั่วโมงหรือวันทำงาน หรือให้คนงานทำงานสลับวันกันโดยจ่ายค่าจ้างลดลง
- ⇒ ลดสวัสดิการต่างๆ ที่เคยให้ เช่น โรงงานที่เคยจัดหอพักให้ฟรีก็หันมาเก็บเงินค่าน้ำ

ค่าไฟ ยกเลิกอาหารกลางวันฟรี

- ⇒ จ่ายค่าจ้างไม่ตรงเวลา
- ⇒ มีการเลิกจ้างคนงานหลายแห่ง บางแห่งนายจ้างปฏิเสธไม่ยอมจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมาย

กฎหมาย

- ⇒ ไม่รับคนงานใหม่แต่ใช้การจ่ายงานออกไปตามบ้าน หรือใช้ระบบรับช่วงการผลิต
- ⇒ ปิดกิจการลงในกรุงเทพฯ และโอนการผลิตไปยังบริษัทต่างจังหวัดเพื่อลดค่าใช้จ่าย
- ⇒ บางโรงงานมีการระงับการขึ้นค่าจ้างประจำปีโดยเฉพาะโรงงานที่ไม่มีข้อตกลงเรื่องการขึ้นค่าจ้างประจำปี

⇒ ยื่นข้อเรียกร้องสวนเพื่อทำให้เกิดข้อพิพาทและเลิกจ้างในที่สุด (บัณฑิตย์ ธนชัย เศรษฐวุฒิ, 2540)

โดยสรุปแล้ว วิกฤตทางเศรษฐกิจได้เปิดโอกาสให้นายจ้างทำการปรับโครงสร้างการจ้างงานในบริษัทโดยเฉพาะการเลิกจ้างคนงานที่มีอายุมาก และแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และหันมาใช้ “การจ้างงานแบบยืดหยุ่น”

2.4 โลกาภิวัตน์ นโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

ในช่วงต้นปี 2537 เป็นต้นมา ภายใต้กระแสการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการเคลื่อนย้ายของทุนที่ไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกซึ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทำให้ไทยเดินมาอยู่บนเส้นทาง 2 แพร่ง ในตลาดบน (Upper end) คือ ตลาดที่เน้นการแข่งขันกันที่คุณภาพของสินค้า การใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีทักษะและในตลาดล่าง (Lower end) คือ การแข่งขันด้วยการตัดราคา โดยเฉพาะประเทศที่เริ่มพัฒนาอุตสาหกรรม จะมีความได้เปรียบเปรียบเทียบในด้านต้นทุนแรงงาน (labour cost)

การศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพต่างๆชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยค่อนข้างประสบปัญหาในการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมที่จะใช้เทคโนโลยีและแรงงานที่มีฝีมือ เพราะที่ผ่านมาได้มีการละเลยการลงทุนทางด้านการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น การที่ภาคธุรกิจไทยจะคงความได้เปรียบในการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกไว้ได้ ก็จะต้องแสวงหาการลดต้นทุนการผลิต (การกดค่าจ้าง) ซึ่งก็นำมาสู่การแข่งขันในรูปแบบเดิมและที่มากกว่านั้น คือ การลดมาตรฐานแรงงานต่างๆ เพื่อไปแข่งขันในตลาดล่าง (race to the bottom)

ในระหว่างการเปลี่ยนผ่านนี้ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบแนวคิดของ IMF ในการกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจ คือ การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การลดกฎระเบียบและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สิ่งที่น่าทึ่งให้เห็นชัดคือ การที่ภาคธุรกิจเอกชนต่างหันมาใช้นโยบายการสร้างควมยืดหยุ่นทางธุรกิจ (flexibility) โดยเฉพาะนับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ออกกฎหมาย 2 ฉบับ ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม คือ

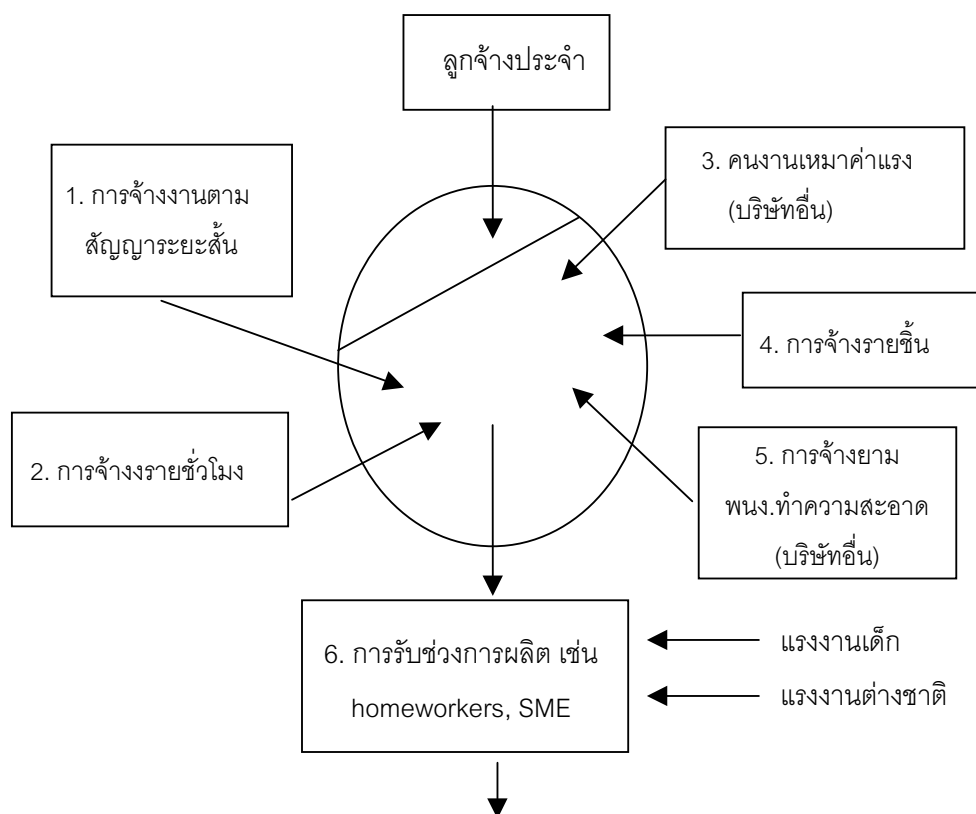
1. นโยบายการกระจายการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่การตัดสินใจกระทำในระดับส่วนกลางและให้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศมาเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจการกำหนดค่าจ้างให้กับจังหวัด โดยคณะกรรมการไตรภาคีกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำส่วนกลางยังคงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแต่เป็นเพียงฐานอ้างอิง (reference) แต่การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงส่วนภูมิภาคให้อนุกรรมการไตรภาคีระดับภูมิภาคเป็นผู้กำหนด แต่เนื่องจากในระดับภูมิภาคมีสหภาพแรงงานน้อย เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการหรือนายจ้างเป็นผู้กำหนดฝ่ายเดียว โดยเฉพาะในบางจังหวัดที่ไม่มีสหภาพแรงงาน นโยบายนี้จึงเป็นนโยบายที่จะเปิดโอกาสให้เกิดค่าจ้างยืดหยุ่น สามารถถูกกดลงได้ตามภาวะเศรษฐกิจ (wage flexibility)

2. การจ้างงานแบบยืดหยุ่น (flexible employment) ในสภาพของตลาดที่มีการแข่งขันสูง

โดยเฉพาะตลาดที่เน้นปริมาณ (mass production) ซึ่งเป็นตลาดล่าง ภาคธุรกิจจะพยายามแข่งขันด้วยการลดต้นทุนการผลิตโดยปรับโครงสร้างการจ้างงานใหม่เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการจ้างงาน เป้าหมายของบริษัทคือการลดคนงานลง (downsizing) วิกฤตเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้นายจ้างนำมาตรการเลิกจ้างเข้ามาใช้โดยเสียต้นทุนการเลิกจ้างน้อยสุด ขณะเดียวกันก็นำเอามาตรา 75 ของ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ (2541) มาตีความให้เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างที่จะมี “การเลิกจ้าง” คนงานโดยถูกกฎหมายและไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย โดยนำเอาวิกฤตเศรษฐกิจ (เช่น การลดลงของใบสั่งงาน) มาเป็นข้ออ้างในการประสบปัญหาการดำเนินธุรกิจ แล้วให้คนงานหยุดงานโดยจ่ายค่าจ้าง 50 % ของเงินเดือนที่ลูกจ้างได้รับครั้งสุดท้าย ในสถานการณ์เช่นนี้ ลูกจ้างจะไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ก็ต้องลาออกไปเอง นายจ้างก็จะจ้างคนงานใหม่เข้ามาทำงานโดยเป็นลูกจ้างชั่วคราวและไม่ประจำ (non permanent workers) ในปัจจุบัน สิ่งที่แพร่หลายเข้ามาตามโรงงานต่างๆ คือ การใช้ระบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่น (flexible employment) อันเป็นวิธีของนายจ้างที่จะลดต้นทุนการผลิต และความเสี่ยงของตลาดที่มีความผันแปรและแข่งขันสูง เช่น (1) การใช้สัญญาจ้างงานระยะสั้น 120 วัน โดยให้เขียนใบลาออกเมื่อมาสมัคร และระบุเหตุผลของการลาออกว่า “เพื่อกลับต่างจังหวัด” คนงานเหล่านี้จะถูกเลิกจ้างก่อนครบสัญญาแล้วให้มาสมัครเซ็นสัญญาใหม่ ต่อสัญญาทำงานทุก 3 เดือน โดยไม่ยอมบรรจุให้เป็นลูกจ้างประจำ ถ้าไม่มีงานก็ไม่ได้ออกรับสัญญา (2) การจ้างแบบรายชั่วโมง คนงานจะทำงานหรือไม่ทำก็คิดค่าจ้างให้ตามจำนวนชั่วโมงที่อยู่ในโรงงาน ถ้าหลังจาก 8 ชั่วโมง ชั่วโมงทำงานต่อไปก็คิดเป็น OT ให้ ทางโรงงานจะสามารถจ้างแบบรายวันและรายชั่วโมง ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบต่องาน เช่น จ้างฝ่ายเครื่องจักรแบบรายชั่วโมง เมื่อต้องการช่างซ่อมหรือบำรุงรักษาเครื่องจักร จ้างฝ่ายการผลิตแบบลูกจ้างรายวัน จ่ายเฉพาะค่าจ้างในวันที่มาทำงานเท่านั้น (3) การจ้างงานแบบเหมาช่วงหรือเหมาค่าแรง เช่น ใช้บริษัทอื่นเป็นนายหน้าจัดหาคนงานเข้ามาทำงานให้กับโรงงาน คนงานเหมาค่าแรงเหล่านี้ จะทำงานบนสายการผลิตเดียวกับลูกจ้างประจำ แต่จะได้รับการจ่ายค่าจ้าง โบนัส หรือค่ากะน้อยกว่า รวมทั้งประกันสังคม คนเหล่านี้สามารถถูกเลิกจ้างได้เมื่อหมดงาน โดยโรงงานไม่มีพันธะตามกฎหมาย ต้องจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างเพราะถือว่าเป็นลูกจ้างของบริษัทเหมาค่าแรง (4) การคิดค่าจ้างเป็นรายชิ้น เพื่อเร่งการผลิตและหลีกเลี่ยงการจ่ายสวัสดิการบางอย่าง (5) การจ้างบริษัทอื่นเข้ามาทำในงานบางอย่าง เช่น พนักงานทำความสะอาด พนักงานรักษาความปลอดภัยเพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ (6) การใช้ระบบรับช่วงการผลิต (subcontracting) เช่น การกระจายงานออกไปข้างนอกโรงงานโดยให้โรงงานขนาดเล็ก หรือคนงานตามบ้านเข้ามารับช่วง

เพราะฉะนั้นการจ้างงานรูปแบบที่ 1 ถึง 5 จึงเป็นวิธีที่จะนำเอาแรงงานราคาถูกมาใช้ อย่างถูกกฎหมาย โดยลูกจ้างเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างต่ำ ขาดสวัสดิการและความมั่นคงในงาน ถ้าจะถามว่าปรากฏการณ์นี้เพิ่งเกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมหลังวิกฤตหรือ ตอบได้ว่าไม่ใช่ ในอดีต การจ้างงานในรูปแบบเช่นนี้ถูกนำมาใช้แต่ก็เป็นปรากฏการณ์ที่มีขอบเขตจำกัด แต่ขณะนี้ได้กลายเป็นระบบการจ้างที่แพร่หลายทั่วไปในทุกอุตสาหกรรมการผลิต ในบางอุตสาหกรรมคนงานเหมาค่าแรง (subcontract worker) ได้กลายเป็นคนงานส่วนใหญ่ของบริษัทไปแล้ว ซึ่งพัฒนาการเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวการสร้างอำนาจต่อรองของคนงานและการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ขณะเดียวกัน ก็เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นการจ้างงานแบบเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ทำงานประเภทเดียวกันแต่ค่าจ้างและสวัสดิการแตกต่างกัน และกรณีที่ 6 การใช้ระบบรับช่วงการผลิต

แผนภาพที่ 2.3

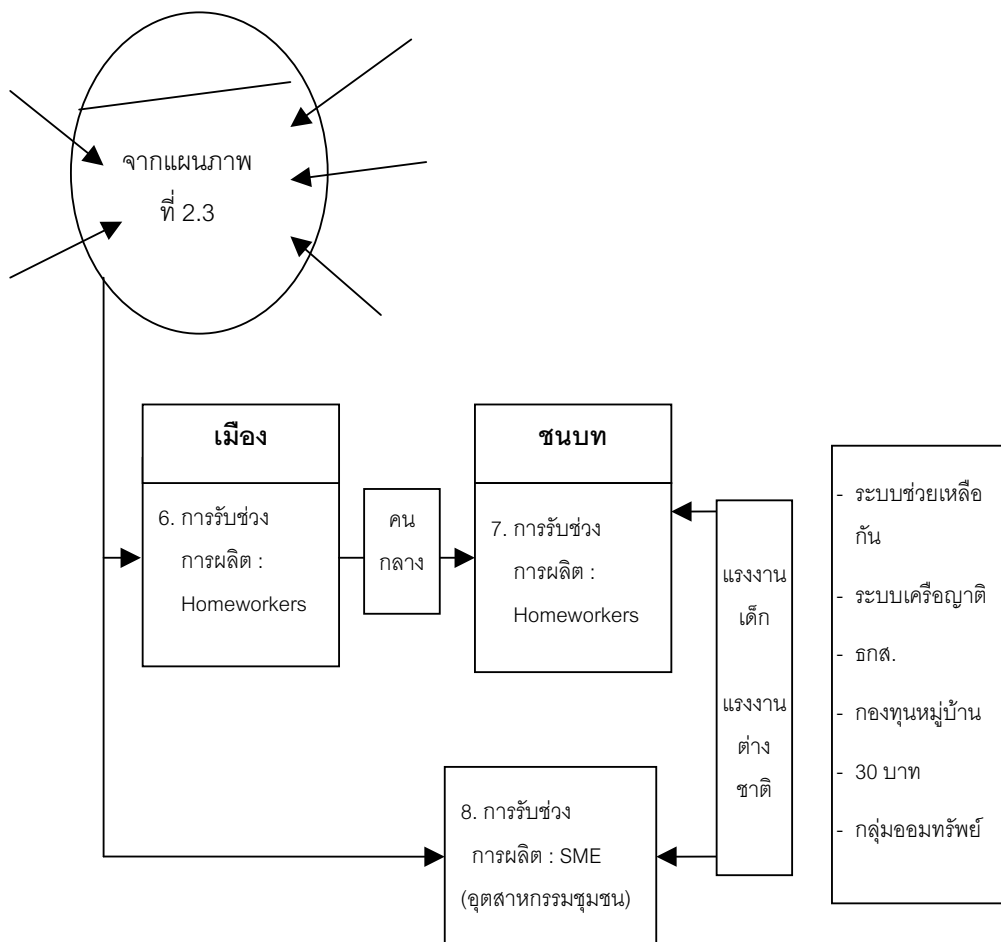


ต่อแผนภาพที่ 2.4

สำหรับกรณี 6 และ 7 การใช้ระบบรับช่วงการผลิต ก็เป็นวิธีการที่นายจ้างนำมาใช้เพื่อผลิตสินค้าส่งโรงงาน (outsourcing) โดยที่บริษัทมีสถานภาพเป็น “เป็นผู้จ้างทำของ” และไม่มีพันธะทางกฎหมายในลักษณะของนายจ้าง ลูกจ้างตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 การใช้แรงงานนอกระบบ (เพื่อผลิตสินค้า) หรือที่เราเรียกกันอย่างไม่แพร่หลาย informal sector อาจจะสื่อความหมายที่ผิด ทำให้คิดว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่อย่างอิสระ แยกออกจากโครงสร้างใหญ่ หรือ นอกระบบแท้จริงแล้วคือ วิธีการของธุรกิจที่จะทำให้แรงงานสัมพันธ์ในระบบกลายเป็นนอกระบบโดยผ่านระบบรับช่วงการผลิต จึงเป็น “การจ้างงานแอบแฝง” (disguised employment) ในกรณีที่มีการกระจายงานลงไปหลายช่วงๆ “ผู้รับงานมาทำที่บ้าน” คนสุดท้าย จะมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับ “ผู้ว่าจ้าง” ตนโดยตรงเท่านั้น แต่ไม่สามารถโยกความสัมพันธ์ไปหานายจ้างตัวจริงได้ แรงงานนอกระบบจึงมักจะมีรายได้ไม่แน่นอน เพราะความไม่สม่ำเสมอของงาน ได้รับค่าจ้างรายชิ้นต่ำเพราะขาดอำนาจต่อรอง ขาดการคุ้มครองโดยกฎหมายแรงงาน และการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ขณะเดียวกันการรับงานมาทำที่บ้านก็เอื้ออำนวยต่อการนำเอาแรงงานเด็ก คนชรา ภายในครอบครัวมาเข้าร่วมทั้งการใช้แรงงานต่างชาติ

ในกรณีที่ 8 เป็นการกระจายงานลงมาให้โรงงานขนาดเล็ก (SME) เข้ามารับช่วงการผลิต ในปัจจุบันก็เกิดขึ้นมากมายในชนบทในรูปของอุตสาหกรรมชุมชน ถึงคงแม้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้จะกลายเป็นแหล่งรองรับคนงานที่ตกงานจากภาคเมืองและการจ้างงานในชนบท แต่โรงงานเหล่านี้ก็ยังสามารถจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการต่ำกว่า เพราะค่าจ้างทางอ้อมส่วนหนึ่งชุมชนเป็นผู้จ่ายให้แล้วเป็นสวัสดิการชุมชนอยู่ในรูปของกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน กองทุนออมทรัพย์ และสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

แผนภาพที่ 2.4



2.4.1 คนจนในภาคอุตสาหกรรม

จากการจัดสนทนากลุ่มของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (การผลิต) พบว่า คนงานจะนิยามตัวเองว่าคนจน โดยหลายคนจะกล่าวว่า “คนจนคือคนที่ทำงานในโรงงาน” หรือ “ไม่มีทางเลือกอื่น” คนงานเหล่านี้ มีลักษณะร่วมกันคือ

1. เป็นแรงงานที่มาจากภาคการเกษตร มีครอบครัวขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่ครอบครัวมีฐานะยากจน เพราะขาดปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะที่ดิน ต้องเช่าเขาทำ หรือมีที่ดินขนาดเล็กไม่พอทำกิน ต้องหารายได้เสริมจากการรับจ้างทั่วไป ซึ่งก็ไม่แน่นอน จึงต้องอพยพเข้ามาหางานทำใน

เมือง ตอนแรกก็เป็นแรงงานไปกลับ คือ เป็นแรงงานตามฤดูกาล แต่พอนานเข้า ก็จะกลายเป็นแรงงานอพยพอยู่ถาวรขึ้น การที่ต้องออกมาทำงานในโรงงาน เพราะการศึกษาต่ำ ไม่มีทางเลือกอื่น แต่ก็จะมีรายได้ประจำ หลายคนมีภาระที่จะต้องส่งเงินให้พ่อแม่ ให้น้องได้เรียนหนังสือ หรือส่งเพื่อชดใช้เงินกู้ของ ธกส. หรือเพื่อการบริโภคหรือการลงทุน เพราะฉะนั้นคนงานจึงเห็นว่าพวกเขามาจากครอบครัวที่ยากจนเพราะขาดรายได้ เงินไม่พอใช้ซึ่งมีผลกระทบต่อบัณฑิต 4 และการดำรงชีพ แต่ก็จะมีค่านิยมความจนเชิงเปรียบเทียบ “ไม่มีเงิน บ้านหลังเล็ก ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเหมือนคนอื่นเขามี ส่วนมากเราจะเปรียบเทียบกับชาวบ้านในหมู่บ้าน” โดยคนงานบางคนจะคิดว่าคนที่ฐานะดีในหมู่บ้านเป็นเพราะ “มีมรดกตกทอดก็เป็นไปจากปู่ย่าตายาย” สิ่งนี้ สะท้อนให้เห็นการดำรงอยู่ของ “ชนชั้น” ในสังคมชนบท และคนที่มาขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรม จะมาจากชนชั้นชาวนายากจน

2. ในทัศนะของคนงาน เมื่อมาทำงานในโรงงานก็ยังคงมองว่าตัวเองจน ว่ากันว่า “คนจนคือคนงาน” ที่เห็นเป็นเช่นนั้น เป็นเพราะว่าการทำงานในโรงงานที่หวังจะพึ่งแต่ค่าจ้างอย่างเดียว คนงานก็จะอยู่ไม่ได้ เพราะคนงานส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะขายแรงงานก็จะถูกตีค่าว่าเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขณะที่เขามีค่าใช้จ่ายสูง เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่ากิน โดยเฉพาะการอาศัยอยู่ในเขตเมือง มักจะมีค่าครองชีพสูง นอกจากนั้นแล้ว คนงานยังจะต้องมีค่าใช้จ่ายเฉพาะตัว เช่น 200 บาทต่อเดือน (สัมภาษณ์คนงานไทยเกรียง) ซึ่งยังไม่รวมภาระที่จะต้องส่งเงินกลับบ้าน เพราะฉะนั้น คนงานจะมีรายได้พอกับรายจ่ายก็ต้องทำ OT ทำงานวันละ 11 ชั่วโมง โดยทำงานชั่วโมงปกติ 8 ชั่วโมง และทำ OT อีก 3 ชั่วโมง ซึ่งก็ทำให้คนงานได้เงินเดือนละประมาณ 7,000–8,000 บาท แต่การทำงานด้วยชั่วโมงที่ยาว ก็จะทำให้มีเวลาพักผ่อนน้อยเพราะฉะนั้นจึงเป็น “กลุ่มเสี่ยง” ต่อปัญหาสุขภาพหรืออุบัติเหตุในการทำงาน

3. แต่การดิ้นรนเข้ามาทำงานในโรงงาน ถ้ามองในมุมกลับก็อาจเป็นโอกาสของคนงานที่จะหนีให้พ้นจากความยากจนและความขัดสนในชนบท (deprivation) ไปสู่สิ่งที่เขาคิดว่า “ทันสมัย” และการลอกเลียนแบบการบริโภคของชนชั้นกลาง (ลัทธิบริโภคนิยม) คนงานจำนวนหนึ่งในนิคมฯ จึงยอมที่จะทำงานหนัก ทำ OT และทำงานที่เสี่ยงกับสารเคมีเพื่อได้เงินมาซื้อเครื่องอำนวยความสะดวก

4. ความจนที่มีสาเหตุมาจากโครงสร้าง โดยเฉพาะในปัจจุบันที่นายจ้างนำเอาระบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่นเข้ามาใช้ ทำให้ลูกจ้างหลายคนต้องถูกเลิกจ้าง สูญเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ โดยเปลี่ยนไปเป็นลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างตามสัญญาจ้างงานระยะสั้น

ถูกจ้างรับเหมาช่วง และถูกจ้างรายชิ้น และการใช้แรงงานนอกระบบ ถูกจ้างชั่วคราว นอกจากจะมีค่าจ้างและสวัสดิการลดลงแล้ว ยังสามารถถูกเลิกจ้างได้ง่าย จึงขาดความมั่นคงสูง ขาดปากเสียงเพราะ “กลัวโดนไล่ออกเหมือนเศษฝุ่นในโรงงาน” คนงานเหล่านี้มักจะมีความรู้สึกแบบเลื่อนลอย ทำงานไปวันๆ หวังแต่ให้มีงานทำ ถ้าไม่มีงานทำก็ต้องออกแล้วหางานไปเรื่อยๆ ไม่คิดไกลไปถึงอนาคต พวกเขาจะรู้สึกถูกโดดเดี่ยวทั้งจากเพื่อนร่วมงาน เช่น จะถูกกีดกันเพราะคนงานประจำกลัวตกงาน “ไม่ยุ่งเกี่ยวกับพวกซบ” “เวลาถามจะไม่ค่อยพูดจาไม่ค่อยสอน” เวลากลับหอพัก “ห้องใครห้องมัน” คนงานเหล่านี้มักจะขาดข้อมูลเรื่องสิทธิและกฎหมายแรงงานอยู่อย่างโดดเดี่ยว และมักจะถูกนายจ้างใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับสหภาพแรงงาน

5. คนงานที่หลุดออกมาจากโครงสร้าง กลายเป็น “คนชายขอบ” (marginalization) และไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้ เช่น กลุ่มคนงานหญิงไทยเกรียง กลุ่มคนป่วยอันเนื่องมาจากการงานแล้วถูกปลดออก เป็นต้น กรณีคนงานไทยเกรียงหรือคนงานไทยเมล่อนที่ถูกเลิกจ้าง ซึ่งมีอายุมากและทำงานมาไม่ต่ำกว่า 20 ปี แรงงานเหล่านี้ เมื่อถูกเลิกจ้างก็จะเป็นแรงงานที่ตกค้างอยู่ในเมือง ไม่สามารถกลับชนบทเพราะได้อพยพออกมานานและตั้งครอบครัวอยู่ในเมือง ภายหลังจากถูกปลดออกจากงานก็ไม่สามารถหางานใหม่ทำได้เพราะขาดทักษะฝีมือ เป็นผู้ที่มียุมากและบางคนก็ยังเอาโรคอันเนื่องมาจากการทำงานติดตัวมาด้วย ลูกจ้างเหล่านี้ต้องหาเลี้ยงชีพในเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น ค้าขายแผงลอย ไม่สามารถเก็บประกันสังคมไว้ได้เพราะต้องเสียเงินสมทบ 2 เท่า ทั้งๆที่พวกเขาเหล่านี้ถูกหักเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาโดยตลอดขณะที่ทำงานอยู่ ส่วนกลุ่มผู้ป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการงาน ก็มีปัญหาล้ำยากันกับคนตกงาน ทั้งขาดรายได้แต่กลับมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะค่ายา ค่าเดินทาง และการดูแลรักษาตนเอง คนเหล่านี้ ล้วนต้องการดูแลฟื้นฟูอาชีพและทางด้านจิตใจทั้งสิ้น

6. คนงานเห็นว่า คนจนไม่ใช่คนขี้เกียจ คนจนมีความแตกต่างจากคนอื่น “เพราะว่าเราจน เราจึงต้องดิ้นรนมาทำงาน คนจนเราต้องดิ้นรนมากกว่าคนอื่นที่เขามี เราต้องดิ้นรนมากกว่าคนอื่นเขาเยอะ เพราะไม่มีความรู้ ไม่มีโอกาสเลือกเหมือนอย่างคนอื่น” คนงานเวลาอยู่โรงงาน “ก็ต้องวิ่งทำงานทั้งวัน ไม่ได้นั่งพัก” “เข้าห้องน้ำก็ต้องแย่งกันเข้าเพราะถูกตั้งเวลา” แม้แต่ตอนตกจากงานก็ต้องแย่งงานกัน คนงานก็จะทำที่ต่อชีวิต “รู้สึกชีวิตนี้ต้องต่อสู้” “ดิ้นรนจริงๆ ตอนที่อยู่หน้าทำเนียบลำบากมาก ฝนก็ตก นอนก็ไม่ได้นอน จะกินข้าวก็ไม่ได้ เพราะต้องเอามือจับเสาเดินที่ไว้ขนาดกินข้าวต้องร้องไห้ไป คิดอยู่ตลอดเวลาว่าทำไมชีวิตต้องเป็นเช่นนี้ บ้านก็มี ทำไมไม่ไปนอนแต่มันเป็นสิทธิของเราที่จะต้องต่อสู้เพื่อสิทธิอันชอบธรรม” กว่าคนงานจะก้าวจากระบบการดิ้นรน

แบบตัวใครตัวมัน มาสู่การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ก็ต้องผ่านการต่อสู้ในระบบสหภาพแรงงาน

2.5 ประเด็นเกี่ยวกับ “คนจน” ในภาคอุตสาหกรรม

โดยทางทฤษฎีแล้ว แรงงานในภาคอุตสาหกรรมก็คือ คนจนเป็นแรงงานที่ไม่มีกรรมสิทธิในปัจจัยการผลิต และดำรงชีพอยู่ได้ด้วยการเช่าขายพลังแรงงานเพื่อแลกกับค่าจ้าง จากกรณีศึกษาของนักวิจัยสมทบล้วนให้ข้อมูลที่ค่อนข้างตรงกันคือ คนที่มาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ล้วนมีฐานะที่ยากจน เช่น ชาดที่ดินทำกิน มีครอบครัวขนาดใหญ่ ขาดการศึกษาและโอกาสในการเลือกอาชีพ ขาดรายได้ และมีภาระเลี้ยงดูครอบครัวในชนบท ดังนั้น เมื่อเข้ามาเป็นคนงานในโรงงาน มีรายได้ประจำ แต่ถ้าจะยังชีพอยู่ด้วยรายได้ประจำอย่างเดียวก็มิรายได้ไม่พอรายจ่ายต้องทำ OT มีชั่วโมงทำงานสูง ต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายอย่าง เช่น เสี่ยงต่อการถูกเลิกจ้าง หรือกลายเป็นคนตกงาน มีปัญหาสุขภาพจากการทำงาน บาดเจ็บล้มตาย ขาดข้อมูล ขาดความรู้และโอกาสในการพัฒนาตนเองและทักษะ และอำนาจต่อรองโดยเฉพาะในสังคมไทยที่นายจ้างไม่ค่อยยอมรับบทบาทของสหภาพแรงงาน

2.5.1 ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสำหรับคนจนในภาคอุตสาหกรรม

จากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจ้างงาน ซึ่งทำให้เห็นถึงการขยายตัวของการจ้างแรงงานนอกระบบ (non permanent workers) จึงนำมาสู่การตั้งประเด็นคำถาม ดังนี้

1. คนจนในภาคอุตสาหกรรมนั้น เป็นแรงงานที่มีความหลากหลายอยู่มากแต่จะกลุ่มจะเข้าถึงสวัสดิการแตกต่างกัน
2. การนิยามแรงงานให้จำกัดเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ จึงไม่ครอบคลุมคนงานในส่วนทั้งหมดที่เป็นหุ้นส่วนในการที่จะทำให้เกิดการผลิตสินค้า และนำมาสู่การใช้วิธีการจําแนกในการที่รัฐจะให้สวัสดิการซึ่งจะสร้างความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการของรัฐ
3. การพัฒนาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่เน้นการแข่งขันและการลดต้นทุนการผลิต ทำให้นายจ้างพยายามหลีกเลี่ยงสหภาพแรงงานและเน้นการจัดความสัมพันธ์เชิงเดี่ยว ซึ่งแสดงออก

มาในลักษณะการจ้างแรงงานที่มีความหลากหลายอยู่มาก ซึ่งเป็นปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเราจะจัดสวัสดิการเชิงเดี่ยวและเชิงซ้อนอย่างไรที่จะทำให้แรงงานทุกคนเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ

4. การนิยามความยากจนในภาคอุตสาหกรรมนั้นมีหลายมิติ เช่น พื้นฐานความเป็นมา การขาดรายได้ การขาดโอกาสในการศึกษาและทักษะ การเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกงาน เสี่ยงต่อสุขภาพความปลอดภัย ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆของรัฐ เพราะขาดข้อมูล ขาดอำนาจต่อรอง ทางเลือกในการประกอบอาชีพ ขาดอัตลักษณ์และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

5. การนำเสนอนโยบายเพื่อจัดสวัสดิการให้กับคนจน จำเป็นต้องแยกแยะปัญหาความยากจนกับปัญหาคนตกขอบการพัฒนา (poverty versus marginalisation) เพราะการนำเสนอมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ต้นตอของปัญหา

บทที่ 3

สถานภาพและปัญหาความยากจนและด้อยโอกาส ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

การศึกษาในบทนี้ เป็นการสรุปและสังเคราะห์จากกรณีศึกษา 22 กรณี โดยต้องการแสดงให้เห็นถึงสถานภาพและปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมทั้งในส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันของลูกจ้าง 4 กลุ่ม คือ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้วลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการมีสถานภาพด้านรายได้และโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐดีที่สุด แต่ภายในกลุ่มนี้ยังมีความแตกต่างกัน ระหว่างคนงานที่เป็นลูกจ้างประจำกับคนงานที่เป็นลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราว และคนที่เป็นลูกจ้างในบริษัทรับเหมาช่วง (subcontract) เนื่องจากคนงานใน 2 ประเภทหลังจะมีปัญหาเรื่องขาดความมั่นคงในงานอาชีพ รวมถึงได้รับค่าจ้างและสวัสดิการด้อยกว่าคนงานที่มีโอกาสเป็นลูกจ้างประจำในบริษัทที่เป็นผู้ผลิตและขายสินค้าโดยตรง ในขณะที่กลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ เป็นผู้ที่มีรายได้ไม่แน่นอนขาดความมั่นคงในงานอาชีพ และไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐมีให้กับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ส่วนแรงงานต่างด้าวเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีสถานภาพด้านรายได้ ความมั่นคงในการทำงาน และการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐต่ำสุด เช่นเดียวกับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ยังคงไม่มีหลักประกันและสวัสดิการสังคมใดๆรองรับ

ในการสรุปและสังเคราะห์ จะพิจารณาเงื่อนไขที่เป็นที่มาของปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างใน 5 ประเด็นด้วยกันคือ

- 3.1 ภูมิหลังของลูกจ้างก่อนเข้าสู่อาชีพในภาคอุตสาหกรรม
- 3.2 รายได้ของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่ม
- 3.3 ความมั่นคงในงานอาชีพ

3.4 ความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

3.5 อำนาจการต่อรอง

3.1 ภูมิหลังของลูกจ้างก่อนเข้าสู่อาชีพในภาคอุตสาหกรรม

จากกรณีของลูกจ้างทั้ง 4 กลุ่ม พบว่า ลูกจ้างมีภูมิหลังด้านเศรษฐกิจและการศึกษาที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือส่วนใหญ่มาจากครอบครัวเกษตรกรที่ยากจน และมีการศึกษาในระดับภาคบังคับเท่านั้น ลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในเขตอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ ปริมณฑล และชลบุรีโดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อาชีพหลักของครอบครัวคือ ทำนา ทำไร่ ทำสวน ส่วนลูกจ้างในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน และโรงงานอบลำไยแห่งบริษัทหนึ่งไทย จังหวัดเชียงใหม่เป็นแรงงานในจังหวัดลำพูนและจังหวัดต่างๆในเขตภาคเหนือ โดยมีคนงานบางส่วนเป็นแรงงานจากภาคอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน ลูกจ้างในอุตสาหกรรมทะเลแช่แข็ง จังหวัดสงขลา เป็นคนท้องถิ่นที่มาจากครอบครัวเกษตรกร ซึ่งมีอาชีพทำสวนยาง ประมง ทำไร่ ทำนา

ในส่วนของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ จากกรณีศึกษาของกณณิกา อังศุณสมบัติ ในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย มีข้อมูลที่น่าสนใจคือ ครอบครัวของคนในหมู่บ้านที่มีผู้ไปทำงานในต่างประเทศ มีมากถึงกว่า 1 ใน 5 ของครัวเรือนในหมู่บ้านเนื่องจากหมู่บ้านมีปัญหาเศรษฐกิจหลัก คือ รายได้น้อยจากการที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และบางครอบครัวไม่มีที่ดินทำกิน ดังนั้นคนที่ไปทำงานต่างประเทศเมื่อกลับมาแล้วที่มักจะต้องตัดสินใจไปทำงานในต่างประเทศอีกครั้งแล้วครั้งเล่า

ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ทำการศึกษามี 3 กลุ่มอาชีพ คือ แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม อาหารทะเลแช่แข็ง แรงงานประมงทะเล และผู้ช่วยแม่บ้าน ส่วนใหญ่คือแรงงานพม่าเชื้อสายมอญและกระเหรี่ยง ยกเว้นแรงงานประมงทะเลมีแรงงานกัมพูชา ซึ่งพื้นภูมิเดิมของแรงงานเหล่านี้มาจากครอบครัวเกษตรกรที่ยากจนและได้รับผลกระทบจากภาวะสงครามโดยเฉพาะแรงงานพม่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย

ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาในภาคเกษตรเป็นผลมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วง 4 ทศวรรษ ที่ผ่านมาก็เน้นผลสำเร็จของการส่งเสริมการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรแบบพื้นบ้านที่อยู่บนฐานของความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสู่เกษตรแผนใหม่ เพื่อการค้าและการส่งออกโดยเน้นพืชเศรษฐกิจบาง

ชนิด เช่น หัวมันสำปะหลัง ปอ อ้อย การปลูกพืชเชิงพาณิชย์ต้องพึ่งเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่นพืชพันธุ์ใหม่ เครื่องจักรกลการเกษตร การใช้ปุ๋ยเคมี และยาฆ่าแมลง ซึ่งต้องใช้เงินทุนสูง โดยรัฐได้ก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เกษตร (ธกส.) ในปี พ.ศ.2509 เพื่อให้เงินกู้แก่เกษตรกรทำการเกษตรส่งออก ขณะเดียวกันรัฐได้สนับสนุนให้ชุมชนบุกเบิกพื้นที่ป่า เพื่อปลูกพืชเชิงพาณิชย์ จนพื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว (อนุสรณ์ ไชยพาน, 2545: 10) ผลของการปฏิรูป เกษตรแผนใหม่ ทำให้ผลผลิตการเกษตรมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สร้างได้จากการส่งออก อย่างมาก แต่สภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรรายย่อยกลับยากจนและตกต่ำลง

ความยากจนทางเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อความด้อยโอกาสทางการศึกษาและการเลือกประกอบอาชีพของแรงงานในภาคชนบท การสำรวจระดับการศึกษาของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจากกรณีศึกษาพบว่าระดับการศึกษาโดยส่วนใหญ่ของกลุ่มที่ทำการสำรวจ คือ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หรือชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งเป็นระดับการศึกษาภาคบังคับขั้นต่ำสุด สาเหตุหลักที่คนงานไม่สามารถเรียนต่อในระดับสูงกว่าการศึกษาระดับภาคบังคับคือครอบครัวมีฐานะยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นแรงงานหญิงในครอบครัวที่มีลูกหลายคน คนงานหญิงเหล่านี้จะต้องเสียสละโอกาสในการเรียนต่อเพื่อให้น้องๆ ที่เป็นผู้ชายได้เรียนต่อในระดับสูงกว่าตนเอง

การมีความรู้แค่ระดับประถมศึกษาไม่เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการอาชีพในภาคเกษตรกรรม แต่เนื่องจากรายได้จากการทำนา ทำไร่ ทำสวน ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัวได้ ทำให้แรงงานในภาคเกษตรเหล่านี้ต้องดิ้นรนไปสู่อาชีพอื่นที่มีรายได้สูงกว่า ซึ่งการไม่มีวุฒิการศึกษาทำให้ไม่มีทางเลือกอื่นๆ นอกจากการเข้าสู่อาชีพลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมโดยการเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เส้นทางการเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมของแรงงานมีความคล้ายคลึงกัน คือ ในกรณีของลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพและปริมณฑล คนงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (อีสาน) และภาคเหนือ จะเริ่มเดินทางสู่กรุงเทพในช่วงที่เป็นวัยรุ่น อายุตั้งแต่ 15-19 ปี โดยการชักชวนของญาติหรือเพื่อนที่ทำงานอยู่ก่อนแล้ว ถ้าเป็นแรงงานหญิงจะเริ่มต้นด้วยการเป็นคนรับใช้ตามบ้านก่อนที่จะเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม

ต่อมาเมื่อนโยบายส่งเสริมการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) เริ่มแปรรูปการปฏิบัติ รัฐบาลได้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในจังหวัดอื่นๆ ซึ่งมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ต่ำกว่าในเขตกรุงเทพและปริมณฑล แรงงานรุ่นใหม่จำนวนหนึ่งจึงได้เข้าสู่โรงงาน ในพื้นที่ใกล้กับภูมิลำเนา โดยแรงงานส่วนนี้จะมีระดับการศึกษาสูงกว่า

แรงงานรุ่นเก่า เนื่องจากครอบครัวให้ความสำคัญกับการศึกษามากขึ้น และเยาวชนรุ่นใหม่มักไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเหมือนรุ่นพ่อแม่ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจที่จะศึกษาต่อในระดับวิชาชีพ ดังนั้นเมื่อจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาแต่ไม่มีโอกาสเรียนต่อ จึงตัดสินใจเข้าสู่โรงงานเพื่อหารายได้เลี้ยงตัวเอง หรือเก็บเงินไว้เป็นทุนสำหรับการศึกษาต่อหรือประกอบอาชีพส่วนตัว

ส่วนกรณีของแรงงานต่างด้าว เส้นทางการเข้าสู่ความเป็นแรงงานต่างด้าว คือ การหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การเดินทางเข้ามาประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย แรงงานต่างชาติดังกล่าวเสี่ยงอันตรายต่อการถูกจับหรือเสียชีวิต เช่น ชอนตัวมากับรถบรรทุกผิดกฎหมาย โดยใช้ผ้าก๊วยซักรอบตัวคนงาน ซึ่งเสี่ยงต่อการเสียชีวิตโดยขาดอากาศหายใจ หรือนอนมาในช่องเก็บของใต้ท้องรถทัวร์จนถึงกรุงเทพฯ แรงงานพม่าจำนวนหนึ่งได้รับการบอกเล่าว่าจะได้ค่าจ้างสูงถึงวันละ 200 บาทในการเข้ามาทำงานที่กรุงเทพฯ แรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ละรายต้องเสียค่านายหน้าประมาณ 5,000-7,000 บาท แต่ถ้าเป็นผู้หญิงจะเสียค่าบริการน้อยกว่า เนื่องจากมีความต้องการแรงงานสูงกว่าแรงงานชายโดยเฉพาะงานผู้ช่วยแม่บ้าน (คนรับใช้) ตามบ้าน

โดยสรุปแล้วจะพบว่าลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมก็คือ กลุ่มคนจนที่มาจากภาคเกษตรซึ่งไม่มีโอกาสทางการศึกษา อันเป็นเงื่อนไขแรกที่ทำให้ไม่สามารถเลือกประกอบอาชีพที่มีรายได้ดีและมีสถานภาพในสังคม ในขณะเดียวกันไม่มีทุนทรัพย์ที่จะมีพัฒนาอาชีพทางการเกษตร ดังนั้นเมื่อประสบปัญหาหารายได้จากการทำเกษตรไม่พอเพียงจึงต้องมาขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

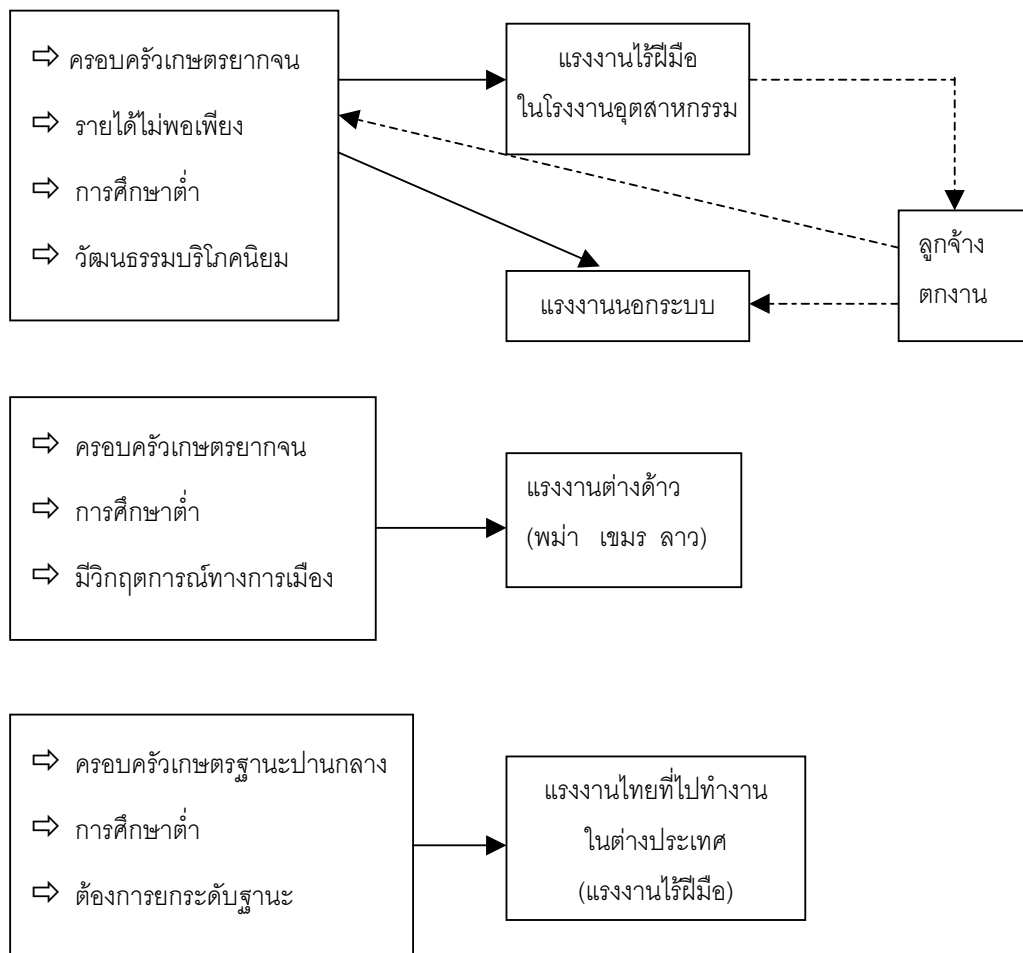
อย่างไรก็ตาม นอกจากเงื่อนไขความยากจนและการศึกษาต่ำแล้วจะพบว่าการที่วัฒนธรรมบริโภคนิยมได้แพร่ขยายไปสู่ภาคชนบทอย่างรวดเร็ว ทำให้คนชนบทรุ่นใหม่ซึ่งอยู่ในภาคเกษตร มีค่านิยมที่ต้องการเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีรายได้แน่นอนเป็นตัวเงิน และได้รับค่าตอบแทนโดยทันทีเพื่อสามารถนำมาใช้จ่ายในการบริโภคสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ดังนั้นแม้แต่ในครอบครัวที่มีฐานะปานกลางสมาชิกในครอบครัวก็อาจต้องการไปขายแรงงานในเมือง รับงานมาทำที่บ้านหรือพยายามรวบรวมเงินเพื่อเป็นค่านายหน้าเดินทางไปทำงานในต่างประเทศมากกว่าที่จะประกอบอาชีพในภาคเกษตรตามแบบอย่างบรรพบุรุษ

ส่วนในกรณีของแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า เขมร ลาว มีเงื่อนไขของวิกฤตการณ์ทางการเมืองและความแตกต่างของค่าจ้างแรงงานเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานส่วนนี้ต้องลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย และกลายเป็นกองทัพแรงงานที่นายจ้างใช้ทดแทนแรงงานไทยในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ โดยการปลดปล่อยคนงานไทยที่เป็นลูกจ้างประจำแล้วใช้แรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าคนงานไทยแทน

การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของคนจนในภาคเกษตรมาสู่การเป็นคนจนในภาคอุตสาหกรรม อาจไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงอย่างถาวร เนื่องจากภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางออกจำนวนมากที่ตกงานอาจกลับคืนสู่ภาคเกษตร และบางส่วนแปรเปลี่ยนสถานภาพไปสู่การเป็นแรงงานนอกระบบ

แผนภาพที่ 3.1

ภูมิหลังของลูกจ้างภาคอุตสาหกรรมกลุ่มต่างๆ



3.2 ค่าแรงต่ำกับปัญหาเศรษฐกิจของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของความยากจนและด้อยโอกาสในกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมคือ การมีรายได้ต่ำ ทำให้คนงานต้องมีการดิ้นรนในรูปแบบต่างๆ ที่นอกเหนือจากการทำงานในเวลาปกติเพื่อหารายได้เพิ่ม และต้องใช้ชีวิตส่วนตัวโดยประหยัดค่าใช้จ่ายให้ต่ำที่สุดเพื่อให้มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับส่งเสียครอบครัว ระดับรายได้ของกลุ่มลูกจ้างมีความแตกต่างกันใน 3 กลุ่มคือ ในกลุ่มลูกจ้างในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว คนงานส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างรายวันซึ่งค่าจ้างขึ้นอยู่กับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ยกเว้นในกรณีที่เป็นแรงงานเด็ก จะได้รับค่าแรงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

ในส่วนของลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน แต่ได้รับค่าจ้างคำนวณตามจำนวนชิ้นงาน และในโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทมีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนชิ้นงานเช่นกัน การรับค่าจ้างตามชิ้นงานเมื่อคำนวณตามชั่วโมงการทำงานแล้วโดยส่วนใหญ่พบว่าค่าจ้างของลูกจ้างประเภทนี้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างอีกกลุ่มหนึ่ง คือแรงงานต่างด้าว ประสบปัญหาความจนเนื่องมาจากรายได้ต่ำมาก เนื่องจากนายจ้างจะจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าคนงานไทยซึ่งต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวจำนวนมากจะทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้านหรือทำงานในอุตสาหกรรมที่ได้รับค่าจ้างคำนวณตามผลงานมากกว่าจะได้รับค่าจ้างรายวัน ส่วนกรณีของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ได้รับค่าจ้างสูงแต่ก็ต้องหมดไปค่านายหน้า และในบางรายต้องประสบปัญหาจากการถูกหลอกลวงหรือนายจ้างในต่างประเทศไม่จ่ายค่าจ้างตามสัญญาที่ตกลงกันได้

3.2.1 ค่าจ้างขั้นต่ำกับปัญหาเศรษฐกิจของแรงงานในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

ค่าจ้างของลูกจ้างในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการจะอิงอยู่กับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยอาจสูงกว่าเล็กน้อยถ้าทำงานมานาน กฎหมายเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยเริ่มกำหนดในปี พ.ศ.2499 ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับแรกของประเทศที่อนุญาตให้มีการก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ ต่อมาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าจ้างในวันลา และกำหนด

ให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้น เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนของรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีผลบังคับใช้ครั้งแรกในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 โดยเริ่มกำหนดใน 4 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

เมื่อพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายเพียงประการเดียวที่มีส่วนเพื่อกำหนดมาตรฐานการครองชีพให้แรงงานที่มีรายได้น้อย และถือเป็นนโยบายค่าจ้างเพียงนโยบายเดียวของภาคเอกชน ซึ่งเป็นทั้งนโยบายของรัฐและเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้าง

แต่ปัญหาที่สำคัญคือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดตามกฎหมายแรงงานไทย ไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่กำหนดให้ค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือ 1 คนพอเพียงต่อการเลี้ยงดูตนเอง คู่สมรส และบุตรอีก 2 คน แต่ในกรณีของประเทศไทย แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มิได้ระบุว่ากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำรงชีพเฉพาะลูกจ้างคนเดียวหรือลูกจ้างและครอบครัวด้วย แต่ในการพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงในการดำรงชีพของแรงงานเพียงคนเดียว ไม่ครอบคลุมถึงการเลี้ยงดูครอบครัว (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2542: 16) ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ลูกจ้างจำนวนมากมีครอบครัวที่ต้องดูแล หรือลูกจ้างที่เป็นสตรีก็มีภาระต้องส่งเงินให้พ่อแม่และน้องๆ ที่อยู่ในชนบท นอกจากนี้ค่าจ้างขั้นต่ำที่ปัจจุบันกำหนดโดยอนุกรรมการการค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด ซึ่งมีอัตราแตกต่างกันตามค่าครองชีพของแต่ละจังหวัด ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพของคนงาน ทำให้คนงานต้องดิ้นรนหารายได้เพิ่มด้วยรูปแบบที่หลากหลาย การได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำ จึงถือเป็นสาเหตุหนึ่งของความจนในหมู่ลูกจ้างอุตสาหกรรมที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ

ตารางที่ 3.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำลูกจ้างรายวัน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2545

จังหวัด	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ บาท/วัน
กรุงเทพมหานคร นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ	169
ภูเก็ต	168
นนทบุรี	167
สมุทรสาคร	165
ชลบุรี	150
สระบุรี	148
นครราชสีมา	145
เชียงใหม่ พังงา ระนอง	143
ระยอง	141
พระนครศรีอยุธยา	139
กระบี่ อ่างทอง	138
ฉะเชิงเทรา ลำพูน สุโขทัย	137
ขอนแก่น บุรีรัมย์ เพชรบุรี	136
กาญจนบุรี กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร จันทบุรี ชุมพร ชัยนาท ตราด นครพนม นราธิวาส ปราจีนบุรี เพชรบูรณ์ ราชบุรี สงขลา สิงห์บุรี สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู อุทัยธานี	135
นครนายก	134
จังหวัดอื่นๆที่เหลือ	133

จากกรณีศึกษาปัญหาแรงงานในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน Bent D. Gehrt พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานในนิคมฯ ตกเดือนละ 4,200 บาท (ข้อมูลปี 2544) ในขณะที่คนงานมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเดือนละ 5,650 บาทต่อคน ดังนั้นคนงานจึงต้องดิ้นรนหารายได้เพิ่มโดยรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ซึ่งพบว่ามี 4 รูปแบบที่สำคัญคือ ทำงานล่วงเวลา ขายของหารายได้เสริม เช่น ขายอาหาร เสื้อผ้า เครื่องสำอาง ของเล่น ซื้อมือถือได้ดิน เล่นแชร์และกู้เงินนอกระบบ

การทำงานล่วงเวลาเพื่อหารายได้เพิ่มจากค่าจ้างประจำ เป็นสิ่งที่พบได้ทั่วไป สำหรับลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งในเขตกรุงเทพฯ ปริมณฑล และในนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิภาค

ไม่แต่เฉพาะในประเทศไทย แต่เน้นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ทุกประเทศที่มีนโยบายเร่งรัดการเติบโตของอุตสาหกรรมส่งออก ทำให้การทำงานโดยมีชั่วโมงการทำงานยาวนานเกินมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นลักษณะร่วมอย่างหนึ่งของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก จากงานวิจัยของ สุชาติ ตระกูลหุทิพย์ เกี่ยวกับแรงงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพความปลอดภัยในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน พบว่า ถึงแม้การทำงานล่วงเวลาจะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนงาน เพื่อให้ได้เงินเพิ่ม แต่หลายบริษัทในนิคมอุตสาหกรรมฯ ใช้ระบบการบังคับ ไม่ใช่ให้เป็นไปโดยความสมัครใจของคนงาน ดังนั้น จากการที่ต้องถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลาในวันทำงานปกติและในวันหยุดเป็นประจำทำให้คนงานมีช่วงเวลาการทำงานที่ยาวนานอย่างต่อเนื่อง ร่างกายพักผ่อนไม่พอเพียง มีผลต่อสุขภาพของคนงาน และถือเป็นการละเมิดสิทธิแรงงาน ดังนั้น นอกจากความจนด้านเศรษฐกิจแล้ว คนงานยังถูกทำให้ด้อยโอกาสในการกำหนดแบบแผนชีวิตของตนเองและถูกบั่นทอนสุขภาพอีกด้วย

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญที่พบมากอีกเรื่องหนึ่งในการทำงานล่วงเวลาคือ การที่นายจ้างไม่จ่ายค่าล่วงเวลาตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าล่วงเวลาในวันทำงานปกติให้ลูกจ้าง 1.5 เท่า ถ้าให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดจะต้องจ่ายค่าจ้าง 2 เท่าของค่าจ้างปกติ และถ้าลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันหยุดนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้าง 3 เท่าของค่าจ้างปกติ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประเภทรายวันคำนวณตามชิ้นงาน แต่ในสถานประกอบการที่ลูกจ้างขาดอำนาจต่อรอง เช่น เป็นแรงงานเด็กในโรงงานขนาดเล็ก หรือเป็นแรงงานหญิงในโรงงานที่ไม่มีสหภาพแรงงานและอยู่ในเขตภูมิภาค จากกรณีศึกษา แรงงานเด็กอายุ 14-16 ปี ในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีลูกจ้าง 5-20 คน ในเขตกรุงเทพมหานคร เด็กที่เป็นลูกจ้างรายวันได้รับค่าแรงอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีชั่วโมงการทำงานตั้งแต่ 8.00-21.00 น. และจะได้รับค่าล่วงเวลาเฉพาะการทำงาน 21.00 น. ในอัตราชั่วโมงละ 10 บาท ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎหมายแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างในการทำงานล่วงเวลาและวันหยุดไม่ได้พบเฉพาะในแรงงานเด็กเท่านั้น แต่ในกรณีศึกษาแรงงานหญิงที่ประกอบกิจการอาหารทะเลแช่แข็งที่มีคนงานมากกว่า 500 คนในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดย ยุวดี จันทะศิริ ลูกจ้างที่ทำงานกะเปลือกกุ้ง ทั้งที่เป็นลูกจ้างรายวัน (ค่าแรงวันละ 133 บาท) และลูกจ้างคำนวณตามผลงาน (กิโลกรัมละ 75 สตางค์ ถึง 2 บาท ตามขนาดของกุ้ง) ไม่เคยได้รับค่าล่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น แม้ว่าคนงานจะดิ้นรนทำงานล่วงเวลาเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่ได้รับเงินมากตามสิทธิที่ควรจะได้ ทำให้ปัญหาความยากจนไม่ได้บรรเทาลงมากนัก

ในส่วนของการหารายได้อื่นๆ เช่น การซื้อหวยใต้ดิน เล่นแชร์ และกู้เงินนอกระบบ เป็นวิธีการหาทางออกของคนงานที่พบได้ทั่วไปในทุกภาค สะท้อนให้เห็นว่าค่าจ้างที่คนงานได้รับทั้งในเวลางานปกติและค่าจ้างล่วงเวลาไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ได้เกิดขึ้นกับคนงานไทยเท่านั้น แต่เป็นปรากฏการณ์ทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งอัตราค่าจ้างของคนงานมักจะถูกกำหนดให้พอเพียงแก่การดำรงชีพอย่างประหยัดของคนงานคนเดียว โดยไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัวของคนงาน ทำให้เกิดคำถามว่าเมื่อเป็นเช่นนี้คนงานในสังคมทุนนิยม ด้อยพัฒนาในประเทศเหล่านี้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างไร โดยมีการสืบทอดแรงงานในรุ่นถัดไป คำอธิบายที่สำคัญประการหนึ่งคือ ปัญหาค่าจ้างไม่พอเพื่อเลี้ยงดูครอบครัวได้กลายเป็นกลไกในการขูดรีดสังคมชนบท และทำให้คนงานในภาคอุตสาหกรรมมีชีวิตอยู่ได้โดยอาศัยการพึ่งพิงครอบครัวในชนบท (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2538: 72-76)

จากการศึกษาภูมิหลังของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ปรากฏในกรณีศึกษาและในงานศึกษาอื่นๆ พบว่า คนงานส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเดิมมาจากครอบครัวเกษตรกรในชนบท เมื่อเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คนงานที่เป็นโสด ซึ่งสามารถส่งเงินกลับไปให้พ่อแม่ที่อยู่ในชนบทได้ จะต้องมีความเข้มงวดกับตัวเองในการใช้จ่ายอย่างประหยัด และทำงานล่วงเวลาอย่างหนัก เมื่อคนงานมีครอบครัวและมีบุตรโอกาสที่จะมีเงินเหลือส่งกลับไปให้ครอบครัวในชนบทมีน้อยมาก แต่คนงานจำนวนมากต้องส่งบุตรไปให้พ่อแม่ที่อยู่ในชนบทเลี้ยงดู เมื่อคนงานมีครอบครัวและมีบุตร โอกาสที่จะมีเงินเหลือส่งกลับไปให้ครอบครัวในชนบทมีน้อยมาก แต่คนงานจำนวนมากต้องส่งบุตรไปให้พ่อแม่ที่อยู่ในชนบทเลี้ยงดูเนื่องจากถ้าต้องเลี้ยงดูบุตรเองจะไม่สามารถไปทำงานได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่มีรายได้มากพอจะจ้างคนมาดูแลบุตรที่บ้าน

เมื่อเด็กเติบโตขึ้นก็จะออกจากชนบทมาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจากนั้นเมื่อคนงานถูกเลิกจ้าง มีการเจ็บป่วยจากการทำงานก็อาจต้องกลับไปใช้ชีวิตในชนบทตามเดิม ดังนั้นภาคชนบทซึ่งเป็นผู้ผลิตแรงงานให้กับภาคอุตสาหกรรม โดยที่อาจได้รับเงินค่าเลี้ยงดูจากคนงานที่เป็นลูกจ้างอยู่ในภาคอุตสาหกรรมเพียงเล็กน้อย เป็นค่าใช้จ่ายของลูกคนงานเมื่อยังเล็ก โดยที่ผู้เป็นปู่ย่า ตายาย จะไม่ได้รับค่าแรงในการเลี้ยงดูเด็กให้เติบโตขึ้น และเมื่อเด็กเติบโตขึ้นก็ไม่ได้สร้างผลผลิตให้ภาคชนบท แต่กลับกลายเป็นแรงงานราคาถูกให้กับภาคอุตสาหกรรมต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คนงานได้ตัดขาดความสัมพันธ์กับภาคชนบทไปแล้วอันเนื่องมาจากการมาเป็นคนงานถาวรหรือการมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอุตสาหกรรมมาตั้งแต่เกิด วงจรการขูดรีดชนบท จะถูกตัดขาด และเมื่อคนงานในส่วนนี้ประสบปัญหาถูกเลิกจ้าง หรือไม่สามารถประกอบ

อาชีพเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมได้อีกต่อไปด้วยเหตุผลอื่นๆ เช่น เจ็บป่วย พิกัด ก็จะทำให้คนงานต้องพยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อเอาชีวิตรอดในสังคมเมื่อต่อไป ปัญหาความยากจนของคนงานในส่วนนี้เมื่อต้องตกงานจึงหนักหน่วงกว่าคนงานในกลุ่มที่ยังไม่ตัดขาดความสัมพันธ์กับเครือข่ายในชนบท

3.2.2 การขาดหลักประกันด้านค่าจ้างของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ

ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แม้ว่าจะเป็นเพียงแรงงานไร้ฝีมือซึ่งได้ค่าจ้างต่ำ แต่ยังมีหลักประกันระดับหนึ่งโดยการได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ทำให้ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอย่างน้อย และยังมีโอกาสได้รับค่าจ้างล่วงหน้า ถึงแม้ว่าถูกโกงไปบ้าง จากนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ลูกจ้างอีกประเภทหนึ่งที่อยู่นอกภาคธุรกิจที่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือไร้ฝีมือมักต้องเผชิญกับการมีรายได้ไม่แน่นอนเนื่องจากค่าแรงโดยทั่วไปคำนวณตามชิ้นงานโดยไม่อิงกับระบบค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานในร้านซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ ร้านปะยาง และโรงกลึงในเขตเทศบาลนครศรีธรรมราช โดย มาโนชญ์ พงษ์ และณรงค์ บุญสวชัยพบว่าการจ่ายค่าแรงเป็นการจ่ายตามรายชิ้นงานที่ทำโดยแบ่งกันตามจำนวนแรงงานที่ทำในแต่ละชิ้นงาน ทั้งที่เนื่องจากเป็นธุรกิจขนาดเล็ก การจ่ายตามชิ้นงานจะช่วยลดความเสี่ยงของเจ้าของสถานประกอบการและโดยมากเจ้าของร้านจะร่วมทำงานกับลูกจ้างในชิ้นงานเดียวกัน การจ่ายค่าแรงตามชิ้นงานนี้ทำให้ค่าจ้างที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือได้รับค่าจ้างอยู่ในระหว่าง 1,700-4,000 บาทต่อเดือน โดยไม่มีสวัสดิการการรักษาพยาบาลแต่โดยส่วนใหญ่ลูกจ้างจะได้รับประทานอาหารกลางวันที่ร้านจัดให้โดยไม่ต้องเสียเงิน ส่วนแรงงานที่มีฝีมือจะมีรายได้ตั้งแต่ 5,000-10,500 บาท จากการศึกษานักวิจัยรายได้ดังกล่าวอยู่ในระดับพอประทังชีวิต กล่าวคือ คนงานที่เป็นโสด ค่าใช้จ่ายอย่างประหยัด จะมีรายได้พอๆกับรายจ่ายในกรณีของแรงงานไร้ฝีมือ และถ้าเป็นแรงงานมีฝีมืออาจมีเงินออมเหลือบ้างแต่คนงานที่มีพ่อแม่หรือบุตรที่ต้องดูแล รายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต้องแก้ปัญหาด้วยการกู้ยืมเงินมาใช้ในช่วงปลายเดือน

ส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการอีกกลุ่มหนึ่ง คือผู้รับงานไปทำที่บ้าน จากการศึกษานักวิจัยพบว่า ในกลุ่มของลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านมีรายได้เฉลี่ยต่อวัน น้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำ แม้ว่าจะมีชั่วโมงการทำงานยาวนานกว่า และยังต้องมีการลงทุนในเครื่องมือการ

ทำงานบางส่วน รวมถึงการใช้บ้านเป็นสถานที่ทำงาน โดยที่ผู้ว่าจ้างไม่ต้องจ่ายค่าเช่า ค่าน้ำ ค่าไฟ และไม่มีต้นทุนด้านสวัสดิการของคนงาน ในกลุ่มที่เป็นกรณีศึกษาการรับงานไปทำที่บ้านเป็นการทำงานเพื่อเป็นรายได้หลักของครอบครัว ไม่ใช่รายได้เสริมเหมือนในอดีต

จากกรณีศึกษาเกี่ยวกับลูกจ้างเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้านในชุมชนหมอมั่งอุทิศ เขต ราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร โดย พันธุ์ วรรณบริบูรณ์ พบว่า คนงานจะเย็บรองเท้าได้ประมาณ วันละ 20 คู่ และถ้าทำงานต่อในช่วงกลางคืนถึงเที่ยงคืนอาจได้ 30-40 คู่ ค่าเย็บรองเท้าคู่ละ 4-5.50 ตามระดับของความยากง่าย ดังนั้น จะมีรายได้ปกติตกวันละประมาณ 80-130 บาท ซึ่งยังคงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพฯ (อัตราในปี 2545 วันละ 165 บาท) หากต้องการรายได้เพิ่ม ต้องทำงานต่อในช่วงกลางคืน ซึ่งไม่ได้รับค่าตอบแทนในอัตราค่าล่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ลูกจ้างเย็บรองเท้าต้องลงทุนซื้อเข็มเย็บโหลละ 16 บาทและซื้อขี้ผึ้งและเทียนอีก 40 บาท มาผสมกันเป็นก้อนไว้สำหรับรูดเชือกไม่ให้แตก ช่วยให้เย็บได้ง่ายขึ้น

เนื่องจากการรับงานมาทำที่บ้าน แม้ว่าจะมีความอิสระมากกว่าไปทำงานในโรงงาน แต่มีรายได้น้อย ชั่วโมงการทำงานยาวนาน และไม่มีสวัสดิการใดๆ ทำให้คนงานต้องการไปทำงานในโรงงานมากกว่า เนื่องจากมีสวัสดิการประกันสังคมและสวัสดิการอื่นๆ เช่น เบี้ยขยัน โบนัส ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง และได้ค่าแรงขั้นต่ำและค่าล่วงเวลา (แม้จะไม่ครบตามกฎหมายกำหนด) ดังนั้น หากมีโอกาสเมื่อไรคนงานเหล่านี้จะกลับไปทำงานในโรงงานทันที

สำหรับในชนบทที่ไม่ใช่เขตพื้นที่อุตสาหกรรมการรับงานไปทำที่บ้านเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการหารายได้ของลูกจ้างที่ตกงานจากในเมืองใหญ่ และกลับบ้านชนบท เช่นกรณีศึกษาเกี่ยวกับลูกจ้างผู้ผลิตรองเท้า หมู่บ้านหนองตาด อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ โดย สุภาพร ทองสุข พบว่า มีกลุ่มแรงงานหญิง ชาย คนชรา และเด็ก ที่ร่วมกันทั้งครอบครัวทำงานเย็บรองเท้าโดยรับงานมาทำที่บ้าน ซึ่งจากเดิมคิดจะทำเป็นรายได้เสริม จากการทำนา แต่ต่อมากลับกลายเป็นรายได้หลักของครอบครัว

ภายหลังกิจการรองเท้าประสบปัญหาช่วงวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 คนงานและเจ้าของกิจการทำรองเท้าขนาดเล็ก (โรงงานห้องแถว) ในกรุงเทพฯ และเมืองอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑลเริ่มเดินทางกลับมามุ่งหลักที่หมู่บ้านหนองตาด ซึ่งเป็นภูมิลำเนาเดิม ส่วนหนึ่งได้กลับมายึดอาชีพเย็บรองเท้าโดยรับงานมาทำที่บ้านหรือเป็นผู้รับเหมาช่วงจากพ่อค้าขายรองเท้าไปจ้างงานในหมู่บ้าน รายได้ของคนงาน ถ้าเป็นแรงงานมีฝีมือ เช่น ช่วงประกอบพื้น จะมีรายได้ประมาณวันละ 150-250 บาท หรือ คู่ละ 5-7 บาท โดยมีชั่วโมงการทำงานอยู่ระหว่างวันละ 6-12 ชั่วโมง ส่วนแรงงานเย็บรอง

เท้าซึ่งไม่ต้องใช้ฝีมือสามารถทำได้ ทั้งเด็กและคนแก่ จะได้รับค่าแรงคู่ละ 0.75 - 1 บาท คิดเป็นรายได้เฉลี่ยวันละ 32.70 บาท ผู้รับเหมาช่วงจะมีรายได้สูงกว่าคนงานเพียงเล็กน้อย

ปัญหาของแรงงานในกลุ่มนี้คือ ค่าจ้างที่ได้รับไม่มีความแน่นอน ไม่มีหลักประกันขั้นต่ำขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจว่าช่วงใดจะมีปริมาณงานเข้ามามากหรือน้อย ในช่วงที่มีปริมาณงานมาก แม้ว่าลูกจ้างจะมีรายได้จากการทำงานสูง แต่ก็หมายถึงชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน โดยไม่มีค่าล่วงเวลาเหมือนแรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การไม่สามารถใช้สวัสดิการที่รัฐจัดหาให้สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม เช่นกองทุนเงินทดแทนหรือกองทุนประกันสังคม การไม่มีสวัสดิการจากนายจ้าง ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าล่วงเวลาไม่ได้รับค่าจ้างในวันที่ป่วยจนไม่สามารถทำงานได้เหมือนลูกจ้างในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ โดยที่ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในกลุ่มนี้เมื่อคำนวณตามชั่วโมงการทำงานแล้วต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การรับงานไปทำที่บ้าน ทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกว่ามีอิสระมากกว่าการทำงานในระบบโรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ เป็นแรงงานหญิง ซึ่งต้องรับผิดชอบงานบ้านที่เป็นกิจวัตรประจำวัน การรับงานมาทำที่บ้านทำให้สามารถทำงานทั้ง 2 ประเภทได้ โดยมีได้ตระหนักว่าในแต่ละวันตนเองต้องทำงานหนักด้วยชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานเพียงไร แต่กลับมีความพอใจที่มีรายได้จากการทำงานโดยไม่ต้องละทิ้งงานบ้าน (เบญญา จิรภัทรพิมล, 2542: 154)

นอกจากนี้ การต่อรองในเรื่องค่าจ้าง กระทำได้ยาก เพราะเงื่อนไขการผลิตที่มีลักษณะเป็นปัจเจกชน ทำให้การรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองไม่อาจทำได้เหมือนลูกจ้างในระบบโรงงาน ส่วนลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้าน ที่อยู่ในชนบท คนทำงานและนายจ้างที่เป็นผู้รับเหมาช่วงส่วนใหญ่ มักจะเป็นเครือญาติกัน หรือเป็นเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียง จึงมีลักษณะความสัมพันธ์ที่นอกเหนือความเป็นลูกจ้าง นายจ้าง การต่อรองในเรื่องของค่าจ้างจึงอาจนำไปสู่รอบรู้ของความสัมพันธ์อันที่ญาติหรือฉันท์มิตร ซึ่งเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ลูกจ้างยอมรับค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างตามที่นายจ้างกำหนดมากกว่าที่จะเรียกร้องหรือต่อรองกับนายจ้าง

3.2.3 แรงงานต่างด้าว : ค่าแรงต่ำและถูกละเมิดสิทธิแรงงาน

โดยหลักตามกฎหมายแล้ว แรงงานต่างด้าวมียสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด งาน และสิทธิอื่นๆ ตามกฎหมายแรงงาน แต่ในความเป็นจริงค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวมักจะต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด

ในขณะที่ชั่วโมงการทำงานอาจยาวนาน ถึงวันละ 10-14 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าล่วงเวลาหรือได้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดและค่าจ้างมักจะถูกหักไปเป็นค่าจ้างทำบัตรอนุญาตการทำงานหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ (อดิสร เกิดมงคล, 2546)

นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้กำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาแรงงานไทยขึ้นทดแทน ที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีได้ใช้เงื่อนไขข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และความขาดแคลนแรงงานของภาคเอกชนบางกิจการ เมื่อมีมติผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่รอการส่งกลับ โดยอนุญาตให้จดทะเบียนทำงานได้ในบางกิจการ บางพื้นที่ตามระยะเวลาที่กำหนด เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่มีมติ ครม.

สำหรับมติ ครม.ล่าสุดเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 มีสาระสำคัญคือ (บัณฑิตย์, 2545: 4)

1. มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบข้อมูลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายว่ามีจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหน ทำอะไร เพื่อนำไปวางแผนในระยะยาว
2. ไม่จำกัดจำนวนกรรมกรแรงงานต่างด้าว จำนวนพื้นที่จังหวัดและประเภทอาชีพกิจการ
3. อาชีพและประเภทกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานมี 9 ประเภทกิจการ และประเภทกิจการพิเศษ รวมเป็น 10 ประเภทกิจการ ดังนี้คือ

- (1) กิจการสวนผัก ผลไม้ ไร่ อ้อย ยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่ สวนกาแฟ
- (2) กิจการเหมืองแร่และเหมืองหิน
- (3) โรงงานทำอิฐ โรงงานทำโอ่ง เครื่องเคลือบดินเผา
- (4) ก่อสร้างคานเรือ
- (5) โรงสีข้าว
- (6) เลี้ยงหมู เลี้ยงกุ้ง และสัตว์เลี้ยงอื่น
- (7) ประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล โรงงานปลาป่น
- (8) การใช้แรงงานเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า
- (9) ผู้รับใช้ในบ้าน
- (10) กิจการพิเศษ นอกเหนือจากที่ระบุในข้อ 1-9 โดยเป็นงานอะไรก็ได้ จะมีนายจ้างหรือไม่มีนายจ้างก็ได้ เช่นอาชีพรับจ้างทั่วไป

ต่อมาในระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม พ.ศ.2545 รัฐบาลเปิดให้จดทะเบียนต่ออายุบัตรแรงงาน 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา จำนวน 568,249 คน ในระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม ได้มีการออกระเบียบใหม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่อนุญาตให้สามารถจดทะเบียนกิจการ 10 ประเภท ลดเหลือเพียง 6 ประเภท ได้แก่

- (1) กรรมกรทั่วไป
- (2) กรรมกรในกิจการประมง
- (3) กรรมกรในโรงงาน
- (4) ผู้รับใช้ตามบ้าน
- (5) คนงานในฟาร์มเลี้ยงสัตว์
- (6) คนงานในแปลงเพาะปลูกพืช

หลังจากรัฐบาลเปิดนโยบายเสรีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศเป็นครั้งแรกในระหว่างวันที่ 24 กันยายน - 25 ตุลาคม 2544 มีจำนวนต่างด้าวขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 568,249 คน เป็นแรงงานพม่า 80% ลาวและกัมพูชาอย่างละ 10% จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนมากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร จำนวน 109,099 คน และน้อยที่สุดคือ จังหวัดพัทลุง 52 คน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ระบุว่า แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในประเทศไทย มีประมาณ 1.5 ล้านคน (จากการแถลงของนายองอาจ คล้ามไพบูลย์ ประธานคณะทำงานด้านแรงงานพรรคประชาธิปัตย์ ชวามดิชนรายวัน, 9 กันยายน 2545, หน้า 5)

การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่จะเป็นการจ้างงานโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน แม้ว่าค่าแรงของแรงงานต่างด้าวจะต่ำมาก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น พม่าและกัมพูชา ค่าแรงที่คนงานต่างด้าวในประเทศไทย ได้รับยังสูงกว่าอยู่มาก ดังนั้น ในระยะหลายปีมานี้ จึงมีแรงงานต่างด้าวจากพม่าและกัมพูชาหลังไหลเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยอยู่ในอุตสาหกรรมที่นายจ้างต้องการแรงงานราคาถูก และเป็นงานที่คนงานไทยไม่ต้องการทำ (ถ้าไม่ได้รับค่าจ้างที่สูงพอ)

กรณีศึกษาแรงงานต่างด้าวพม่าเชื้อสายมอญในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็นแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรสาครโดย สุคนธ์ แยกประยูร แสดงให้เห็นถึงสภาพความจนและศักยภาพของลูกจ้างอุตสาหกรรมในระดับต่ำที่สุด แรงงานเหล่านี้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อาจมาคนเดียวหรือเข้ามาเป็นครอบครัว โดยเข้าบ้านอยู่รวมกัน คนงานต้องตื่นนอนตั้งแต่ตี 1 เพื่อเตรียมอาหารไปกินในโรงงาน และไปถึงที่ทำงานในเวลาตี 3 เพื่อทำงานกะเปลือกกุ้ง โดยการคิดค่าจ้างตามน้ำหนัก

กึ่งที่แกะได้ เนื่องจากงานแกะกึ่งต้องเร่งทำในแต่ละวันเพื่อนำกึ่งที่แกะแล้วเข้าห้องเย็นแช่แข็งให้เร็วที่สุด เวลาเลิกงานจึงไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับจำนวนกึ่งในแต่ละวัน ถ้าทำไม่หมดคนงานจะกลับบ้านไม่ได้ โดยนายจ้างมีวิธีบังคับไม่ให้คนงานกลับบ้านก่อนงานจะเสร็จ คือ ปิดประตูโรงงานไม่ให้คนงานออกในวันที่มีงานมากคนงานอาจต้องทำงานถึง 3 ทุ่ม แต่วันที่มีงานน้อยอาจทำงานจนถึง 10.00 น. หรือ 12.00 น. ซึ่งหมายถึงรายได้จะน้อยลงไปด้วย เนื่องจากการจ่ายค่าแรงคำนวณตามน้ำหนักกึ่งที่ทำได้

แม้ว่าชั่วโมงการทำงานจะยาวนานอย่างมาก แต่รายได้ของคนงานกลับต่ำมาก คนงานในครอบครัวหนึ่งซึ่งมีแม่และลูกรวม 3 คน ถ้าทำงานตั้งแต่ตี 3 จนถึง 16.00 น. จะได้ค่าแรงรวมกันตามจำนวนน้ำหนักกึ่ง กก.ละ 5 บาท ที่แกะได้เพียง 150-160 บาท แต่ถ้ามีงานน้อยบางวัน 3 คนรวมกันจะได้ค่าแรงเพียง 45 บาท นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ทำให้รายได้ของคนงานลดลงไปอีกคือการถูกโกงน้ำหนักกึ่งจากนายจ้างหรือหัวหน้าคนงานที่ทำหน้าที่ชั่งน้ำหนัก แต่คนงานไม่กล้าโต้แย้งเนื่องจากกลัวว่าจะถูกกลั่นแกล้ง ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ นายจ้างจะให้ทำงานครบ 8 วัน แต่จ่ายค่าแรงเพียง 5 วัน ส่วนอีก 3 วันจะนำไปจ่ายสมทบในครั้งต่อไป โดยทุกครั้งจะเหลือค้างจ่ายคราวละ 3 วัน ซึ่งเข้าใจว่าน่าจะเป็นกลวิธีที่ทำให้คนงานต้องกลับมาทำงานในโรงงานเดิมเนื่องจากยังไม่ได้รับค่าแรงอีก 3 วัน หรือเป็นวิธีการที่นายจ้างจงใจที่จะเก็บเงินค่าจ้างของคนงานไว้เพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนอื่นก่อน

นอกจากการถูกเอาเปรียบเรื่องค่าจ้างแล้ว คนงานต่างด้าวยังถูกขูดฉลในเรื่องค่าทำบัตรอนุญาตแรงงานต่างด้าว ภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อใช้ควบคุมแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย คนงานต่างด้าวจะต้องชำระเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนและทำงาน 6 เดือนแรก จำนวน 3,250 บาท เป็นค่า

- ประกันสุขภาพ 1,200 บาท มีระยะคุ้มครอง 1 ปี
- ค่าใช้จ่ายการส่งกลับ 1,000 บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท (6 เดือน)
- ค่าบัตรอนุญาตทำงาน 150 บาท

เมื่อครบกำหนด 6 เดือน แรงงานต้องชำระเงินตรวจร่างกาย 300 บาท และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท เมื่อยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตการทำงาน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่ ต้องอาศัยนายจ้างเป็นผู้ดำเนินเรื่องในการจดทะเบียนให้ ปรากฏว่าจากกรณีศึกษาคนงานต้องจ่ายเงินให้นายจ้างรายละ 6,000-7,500 บาท ซึ่งสูงกว่าค่าใช้จ่ายจริงมากทั้งๆที่โดยหลักการ

แล้วนายจ้างควรเป็นผู้รับภาระทั้งหมดเนื่องจากได้รับประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าว และเมื่อรับบัตรมาแล้วนายจ้างจะยึดบัตรจริงไว้โดยถ่ายสำเนาเอกสารให้คนงานเก็บไว้ ซึ่งอาจจะเป็นวิธีป้องกันไม่ให้คนงานหนีไปทำงานกับนายจ้างคนอื่น ซึ่งเมื่อถูกตำรวจจับตำรวจจะไม่ยอมรับสำเนาบัตรต้องรอจนกว่านายจ้างจะนำบัตรจริงมาแสดงจึงจะปล่อยตัวคนงาน จะเห็นได้ว่าการจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าว คนงานถูกขูดเงินโดยต้องจ่ายเงินค่าทำบัตรสูงกว่าราคาจริงถึงประมาณ 3 เท่าและเปิดโอกาสให้นายจ้างควบคุมแรงงานต่างด้าวได้สะดวกขึ้น โดยก่อนหน้าปี 2545 แรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นทะเบียนทำบัตรอนุญาต จะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากนายจ้างเดิม ต่อมาในวันที่ 1 ตุลาคม 2545 รัฐบาลได้ออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจดทะเบียนประวัติ และขอรับใบอนุญาตทำงาน โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเปลี่ยนนายจ้างใหม่ การที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง แต่ต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ถูกลีกจ้าง และต้องนำนายจ้างใหม่มาแสดงตัวเพื่อยื่นขอใบอนุญาตทำงานใหม่ โดยมีอายุการทำงานไม่เกินอายุใบอนุญาตเดิม และจะทำงานใหม่ได้นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้น

กรณีที่แรงงานต่างด้าวซึ่งเข้าเมืองผิดกฎหมายต้องเสียทั้งค่านายหน้ารายละเอียดประมาณ 6,000-8,000 บาท โดยจ่ายเป็นรายเดือนหลังจากได้ทำงานแล้วในช่วงที่มีงานมาก คนงานอาจมีรายได้คนละประมาณ 4,500 บาทต่อเดือน ซึ่งถ้าหากเป็นครอบครัว สามี่ ภรรยา สองคนรวมรายได้ 9,000 บาท สามารถส่งเงินกลับไปให้พ่อแม่ทางบ้านทุก 3 เดือน ครั้งละประมาณ 10,000 กว่าบาท แสดงให้เห็นว่าคนงานเหล่านี้จะต้องใช้จ่ายเงินส่วนตัวทั้งในเรื่องค่าอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่ และปัจจัยที่จำเป็นในชีวิตเป็นเงินน้อยมาก เพื่อให้เหลือเงินส่งกลับทางบ้าน ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นสภาพชีวิตความเป็นอยู่อย่างยากจนอย่างที่สุดของแรงงานกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่งานมีน้อย คนงานไม่เพียงแต่ไม่มีเงินส่งกลับบ้าน แต่ยังไม่พอค่าใช้จ่ายของคนงานเอง ต้องกู้ยืมเงินเพื่อจ่ายค่าเช่าบ้านและค่าอาหารในแต่ละวัน

จากการศึกษาของ วีระพงษ์ ฐิริปาณิก แรงงานต่างด้าวในอาชีพประมงในเขต ต.แสมสบ อ.สัตหีบ จ.ชลบุรี มีรายได้ไม่แน่นอน ขึ้นกับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ในแต่ละครั้ง โดยนายจ้างคิดเงินให้ 3% จากรายได้ที่ออกเรือแต่ละครั้ง ซึ่งจะต้องใช้เวลาครั้งละ 3-4 วัน รวมยอดจ่ายตอนสิ้นเดือนรวมแล้วได้รับเฉลี่ยประมาณเดือนละ 3,000-4,000 บาท ในหนึ่งเดือนจะมีวันหยุด 3-4 วันเท่านั้น จากรายได้ดังกล่าว คนงานที่เป็นโสดสามารถมีเงินเหลือส่งกลับประมาณเดือนละ 1,500-2,000 บาท เพราะไม่ต้องเสียค่าเช่าบ้าน ค่าอาหาร เนื่องจากอยู่กันบนเรือเป็นส่วนใหญ่ โดยนายจ้างมี

อาหารให้รับประทานไม่ต้องเสียเงิน แต่คนงานที่มีครอบครัวต้องเช่าบ้านอยู่ จะแทบไม่มีเงินเหลือส่งกลับบ้านเกิด การส่งเงินกลับบ้านใช้วิธีฝากไปกับคนรู้จักที่มีหนังสือเดินทางเข้าออกประเทศไทยได้ สะดวกโดยเสียค่าฝากร้อยละ 10

แรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ค่อนข้างมีรายได้ดีที่สุดจะเป็นคนงานที่ทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้าน จากกรณีศึกษาของมะลิวัลย์ เครือมณี แรงงานต่างด้าวที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 11 ราย กลุ่มที่เพิ่งเข้ามาใหม่และยังไม่สามารถเข้าใจภาษาไทยได้ จะได้รับเงินเดือนๆ ละ 1,500-4,000 บาท ส่วนกลุ่มที่ทำงานมานานสามารถเข้าใจภาษาไทยได้ดี จะมีค่าจ้างมากกว่าเดือนละ 5,000 บาท โดยมีกรณีศึกษา รายหนึ่งเป็นหญิงอายุ 40 ปี เคยเป็นครูที่ค่ายผู้พลีชีพมาก่อน สามารถพูดภาษาอังกฤษได้ จึงได้รับเงินเดือนสูงถึงเดือนละ 10,000 บาท ทำหน้าที่ดูแลและสอนภาษาอังกฤษหลานชายเจ้าของบ้าน

แม้ว่าในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวที่เพิ่งมาทำงานใหม่จะมีรายได้ไม่สูง แต่เนื่องจากอาศัยอยู่กับนายจ้างจึงไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านอาหาร และที่อยู่อาศัย ทำให้มีเงินเหลือเก็บมากกว่าแรงงานที่ทำงานในระบบโรงงาน อย่างไรก็ตาม แรงงานที่เป็นผู้ช่วยแม่บ้านต้องทำงานตั้งแต่ 04.00-23.00 น. โดยส่วนใหญ่ไม่มีวันหยุด ยกเว้นในวันอาทิตย์ อาจได้รับอนุญาตให้ออกนอกบ้าน ไปร่วมกิจกรรมบางอย่างเช่น ไปโบสถ์คริสต์ได้ การที่แรงงานต่างด้าวที่ทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้านค่อนข้างมีรายได้ดีเนื่องจากในปัจจุบันแรงงานไทยไม่นิยมทำงานรับใช้ตามบ้าน แต่จะพยายามหางานทำในโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่า

การถูกเอาเปรียบเรื่องค่าจ้างและละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวที่ปรากฏในกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของกลไกคุ้มครองของกฎหมายแรงงานที่ไม่ได้มีการบังคับใช้ต่อแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้แนวโน้มนโยบายหลักในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาเน้นหนักที่แนวคิดเรื่องความมั่นคง ทางการเมืองและความต้องการแรงงานราคาถูก เพื่อตอบสนองการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้แนวคิดเรื่องความมั่นคงมองว่าแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง เป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงในชาติ จึงต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด แต่ขณะเดียวกันการแข่งขันด้านการตลาดสินค้าส่งออก ทำให้มีความต้องการแรงงานราคาถูกเข้ามาชดเชย การขาดแคลนแรงงานไทยหรือทดแทนการจ้างแรงงานไทยที่ต้องมีต้นทุนด้านค่าจ้างและสวัสดิการสูงกว่าการจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนั้นแรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นกลุ่มคนขายขอบของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย

3.2.4 แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ : ค่าจ้างสูงแต่ขาดหลักประกัน

แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ แม้ว่าจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าแรงในประเทศไทยอย่างมากแต่มีใช้ว่าทุกรายจะประสบความสำเร็จในด้านเศรษฐกิจภายหลังกลับจากต่างประเทศ บางรายยังมีปัญหามากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากเดินทางไปทำงาน โดยผิดกฎหมายถูกส่งตัวกลับ บางรายถูกโกงค่านายจ้าง ไม่ได้ไปทำงาน และบางรายถูกบริษัทในต่างประเทศโกงค่าแรงหรือนายจ้างหนี คนงานต้องเผชิญชะตากรรมกลายเป็นแรงงานเถื่อนถูกจับกุมและติดคุก

จากกรณีศึกษาโดย กัณณิกา อังศุณสมบัติ พบว่า แรงงานไทยในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นการเดินทางไปอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันประเทศต่างๆที่รับคนงานไทยไปทำงานมีความเข้มงวดมากในเรื่องการเข้าเมืองผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มีแรงงานบางคนซึ่งเคยมีประสบการณ์เดินทางไปทำงานต่างประเทศอย่างผิดกฎหมาย โดยผ่านบริษัทนายหน้าในเมืองไทย โดยรายหนึ่งเดินทางไปประเทศเกาหลีถูกจับกุมที่สนามบินเกาหลีและถูกส่งตัวกลับ หลังจากกลับมาถึงเมืองไทยได้เข้าแจ้งความกับตำรวจจนนายหน้าต้องยอมคืนเงินให้ 600,000 บาท จากที่เรียกเก็บไป 80,000 บาท

ค่านายหน้าสำหรับการเดินทางไปทำงานในประเทศไต้หวันและเกาหลีใต้ ซึ่งคนงานไทยนิยมไปทำงานอยู่ในราว 85,000 บาท แม้แต่การเดินทางโดยผิดกฎหมายก็เสียค่านายหน้าในอัตราใกล้เคียงกัน แต่คนงานให้ข้อมูลว่าการเดินทางโดยผิดกฎหมายไม่ต้องรอนานเหมือนการสมัครไปแบบถูกกฎหมาย เงินค่านายหน้าจำนวนนี้ คนงานต้องกู้ยืมเงินนอกระบบจากผู้มีฐานะดีในหมู่บ้าน โดยเอาที่ดินเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน เมื่อรวมทั้งต้นทั้งดอกจะต้องจ่ายหนี้ประมาณ 120,000-130,000 บาท

ตารางที่ 3.2 ค่านายหน้าทีคนงานถูกเรียกเก็บจากการไปทำงานในต่างประเทศ

ปีที่เดินทาง	ประเทศ ที่ไปทำงาน	ค่านายหน้า (บาท)	หมายเหตุ
2536	ไต้หวัน	25,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2537	ไต้หวัน	85,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2537	ไต้หวัน	72,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2539	ไต้หวัน	60,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2539	ไต้หวัน	90,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2540	ไต้หวัน	75,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2542	ไต้หวัน	165,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2542	ไต้หวัน	85,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2540	อิสราเอล	95,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2539	เกาหลีใต้	150,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2540	เกาหลีใต้	25,000	เดินทางผิดกฎหมาย
2540	เกาหลีใต้	85,000	เดินทางผิดกฎหมาย ถูกส่งตัวกลับ ได้เงินคืน 60,000 บาท
2542	เกาหลีใต้	85,000	เดินทางถูกกฎหมาย
2544	เกาหลีใต้	85,000	เดินทางผิดกฎหมาย
2530	สิงคโปร์	25,000	เดินทางผิดกฎหมาย
2543	ญี่ปุ่น	130,000	ถูกนายหน้าซึ่งเป็นคนในหมู่บ้าน โกงเงินไม่ได้ไปทำงาน
2543	นิวซีแลนด์	155,000	ทำงานได้เพียง 1 เดือน นายจ้างหนี คนงานต้องหลบซ่อน ทำงานต่ออยู่ 2 ปี จึงถูกจับได้ และถูกคุมขัง 1 สัปดาห์ก่อนส่งตัวกลับ

ที่มา : สรุปจากกรณีศึกษา “ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยหลังกลับจากการทำงาน
ต่างประเทศ” โดย กัณณิกา อังสุธนสมบัติ

การถูกหลอกลวง นับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของแรงงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ จากสถิติของกรมการจัดหางานในปี 2541 มีจำนวนคนงานถูกหลอกลวงมากที่สุดถึง 2,597 คน จำนวนเงินค่าเสียหายที่ถูกหลอกลวงถึง 116,986,600 บาท สาเหตุที่คนงานถูกหลอกลวงเนื่องจากมีความต้องการที่จะไปทำงานในต่างประเทศที่ให้เงินเดือนสูง เพื่อให้พ้นจากความยากจน จากอาชีพเกษตรกร ซึ่งไม่มีความมั่นคงในด้านรายได้ จึงทำให้ตกเป็นเหยื่อถูกหลอกลวงได้ง่าย และการด้อยโอกาสทางการศึกษาจึงไม่สามารถเข้าใจรายละเอียดของเอกสารการจ้างงาน กรมการจัดหางานได้สรุปรูปแบบของการหลอกลวงคนงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศไว้ 7 รูปแบบ ดังนี้ (กรมการจัดหางาน, 2545: 56-58)

1. สายนายหน้าจัดหางานเถื่อนจะเช่าอาคารพาณิชย์หรือทาวเฮ้าส์เปิดเป็นสำนักงานใหม่ มีการจัดสถานที่เช่นเดียวกับบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายภายในสำนักงานจะมีภาพถ่ายซึ่งมีลักษณะเป็นการติดต่อกับชาวต่างประเทศ ภาพถ่ายสถานที่ทำงานหรือบริษัทนายจ้างในต่างประเทศ หรือภาพถ่ายข้าราชการผู้ใหญ่หรือนักการเมืองที่มีชื่อเสียงมาติดแสดงไว้ในสำนักงาน เพื่อให้คนหางานหลงเชื่อโดยจะมีการรับสมัครและรับเงินค่าบริการจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศภายในสำนักงาน จากนั้นจะให้คนหางานกลับไปเตรียมตัวเพื่อรอการเดินทางที่บ้าน ต่อมาสายนายหน้าจัดหางานเถื่อนจะปิดบริษัทหรือย้ายสำนักงานหนี

2. สายนายหน้าจัดหางานเถื่อนจะใช้คนในพื้นที่เป็นเป้าหมายโดยเฉพาะผู้ที่เคยไปทำงานต่างประเทศมาแล้ว หรือเคยเป็นลูกจ้างหรือตัวแทนของบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายมาก่อนเป็นสายไปชักชวน คนหางานในพื้นที่โดยจะจูงใจคนหางานพร้อมกับเสนอตำแหน่งงานที่ทำงานไม่หนัก ได้ค่าจ้างสูงประมาณ 30,000 บาท/เดือนขึ้นไป และได้เดินทางไปทำงานเร็วภายใน 1-2 สัปดาห์ การจ่ายเงินค่าบริการจัดหางาน (ค่าหัว) จะใช้สถานที่ของห้างสรรพสินค้าหรือศูนย์อาหารเป็นที่นัดหมายสมัครและจ่ายเงินค่าบริการจัดหางานเมื่อได้รับเงินแล้วก็จะหลบหนีไป

3. หลอกลวงลักษณะบริษัททัวร์ท่องเที่ยวโดยสายนายหน้าจัดหางานเถื่อนเข้าไปชักชวนคนหางานในหมู่บ้านตามต่างจังหวัด (ภาคอีสานหรือภาคเหนือ) โดยจะเสนอค่าจ้างในต่างประเทศสูงมาก ประมาณ 20,000-30,000 บาทขึ้นไป และได้เดินทางไปทำงานเร็วภายในหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งจะเดินทางไปทำงานในลักษณะคณะทัวร์ท่องเที่ยวไม่ต้องผ่านขั้นตอนของราชการ ซึ่งอ้างว่าจะทำให้ช้าและเสียเวลา เมื่อไปถึงต่างประเทศจะมีนายจ้างไปรับที่สนามบิน ทำงานทันทีโดยพวกนี้จะเรียกค่าบริการจัดหางานอยู่ระหว่าง 120,000-90,000 บาท เมื่อพาเข้าไปในประเทศที่ตกลงว่าจะให้ไปทำงานแล้วก็จะปล่อยคนหางานทิ้งไว้ หรือปล่อยให้ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ประเทศนั้นๆ จับกุม

ตัวส่งกลับประเทศไทย

4. กลุ่มผู้หลอกลวงจะเข้าห้องโรงแรมใหญ่หรือห้องของอาคารสำนักงานใหญ่ๆเป็นที่รับสมัครและรับเงินค่าบริการจัดหางานจากคนหางาน โดยจะมีการจัดทำแผ่นโฆษณาสมัครงานต่างประเทศ ทั้งในรูปแบบใบปลิวหรือลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษ โดยเสนอค่าจ้างต่อเดือนสูงถึง 100,000–200,000 บาท แต่จะเรียกเก็บเพียงครึ่งหนึ่งก่อนโดยจะมีนายจ้างเป็นชาวต่างประเทศมาคัดเลือกตัวในวันรับสมัครเมื่อคนหางานหลงเชื่อไปสมัครและจ่ายเงินค่าบริการเรียบร้อยแล้ว กลุ่มผู้หลอกลวงก็จะหายไป

5. กลุ่มผู้หลอกลวงจะร่วมกับนายทุน ใช้คนในพื้นที่หรือคนที่เคยไปทำงานในต่างประเทศหรือเคยเป็นลูกจ้างของบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายไปชักชวนคนหางาน ซึ่งจะจูงใจคนหางานโดยตำแหน่งงานที่ไม่หนักและได้ค่าจ้างที่สูงมาก ประมาณ 20,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป ได้เดินทางไปทำงานเร็วภายใน 1-2 สัปดาห์ แต่ต้องจ่ายเงินค่าบริการจัดหางานประมาณคนละ 80,000-200,000 บาท แต่ไม่จำเป็นต้องหาเงินสดมาจ่ายค่าบริการทั้งหมดเพียงจ่ายค่าบริการ 20,000-40,000 บาทก่อน ที่เหลือให้นำเงินเดือนที่ดินมาวางแทน โดยกลุ่มผู้หลอกลวงจะมีนายทุนมารับจ้าง โดยมิต้องทำสัญญาจ้างของที่สำนักงานที่ดิน แต่จะมีเอกสารให้คนหางานผู้ถูกหลอกลวงลงชื่อมอบอำนาจให้นายทุนไปดำเนินการแทน แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการสมัครและจ่ายเงินพร้อมทำสัญญาจ้างจนเสร็จแล้วไม่ได้เดินทางไปทำงานตามตกลงที่ดินก็ติดจำนองกับกลุ่มนายทุน

6. กลุ่มผู้หลอกลวงจะร่วมกับนายทุน คือใช้คนในพื้นที่หรือคนที่เคยไปทำงานต่างประเทศหรือเคยเป็นลูกจ้างของบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมายไปชักชวนคนหางาน ซึ่งจะจูงใจคนหางานโดยตำแหน่งงานที่ไม่หนักและได้ค่าจ้างสูงมากประมาณ 20,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป จะได้เดินทางไปทำงานภายใน 1-2 สัปดาห์ แต่ไม่ต้องจ่ายเงินค่าบริการจัดหางานทั้งหมด เพียงจ่ายค่าบริการ 20,000–40,000 บาทก่อน ที่เหลือประมาณ 50,000 บาท นายหน้าจะพาคนหางานไปเปิดบัญชีธนาคารและบัตรเอทีเอ็ม โดยนายหน้าจะเป็นผู้จัดการให้ทั้งหมด จากนั้นก็ให้คนหางานเก็บสมุดบัญชีธนาคารจริงแต่บัตรเอทีเอ็มเป็นของปลอมไว้ แต่คนหางานไม่ทราบว่าเป็นของปลอม รวมทั้งนายหน้าก็ได้บอกรหัสเอทีเอ็มแก่คนหางาน ต่อจากนั้นประมาณ 2-3 เดือน เมื่อคนหางานไปตรวจสอบจำนวนเงินในบัญชีที่เปิดไว้ก็พบว่าไม่มีเงินเหลืออยู่แล้ว เนื่องจากนายหน้าได้ใช้เอทีเอ็มที่เก็บไว้เบิกเงินไปหมดแล้ว

7. กลุ่มผู้หลอกลวงจะร่วมกับชาวต่างชาติ โดยจะไปชักชวนคนหางานตามอำเภอต่างๆ โดยอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่สหประชาชาติ หรือองค์การเจ้าหน้าที่ขององค์การสากลระหว่างประเทศ ซึ่ง

ต้องการคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ โดยเรียกเก็บเงินค่าบริการจัดหางานคนละ 120,000–150,000 บาท เมื่อคนหางานหลงเชื่อมอบเอกสารและจ่ายเงินค่าบริการจัดหางานก็จะให้รอแจ้งวันการเดินทางที่บ้าน เมื่อรับสมัครและได้เงินค่าบริการ จากคนหางานจำนวนมากก็จะหลบหนีไป

ตารางที่ 3.3 สถิติการหลอกลวงคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ปี 2544

ประเทศเป้าหมาย การเดินทาง	จำนวนคนงาน ที่ถูกหลอกลวง	จำนวนเงินค่าเสียหาย ที่ถูกหลอกลวง
ไต้หวัน	30	3,367,000
สหรัฐอเมริกา	14	2,110,000
เกาหลีใต้	66	7,181,100
ญี่ปุ่น	28	3,125,000
มาเลเซีย	158	6,797,000
นิวซีแลนด์	12	1,675,000
สิงคโปร์	25	915,000
บรูไน	10	351,950
อิสราเอล	2	180,000
ออสเตรเลีย	6	1,117,000
รวม	351	26,819,050

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศแม้ว่าจะไม่ใช่คนจนถ้าพิจารณาในมิติของเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ แต่ถือเป็นผู้ด้อยโอกาสและเสียเปรียบเนื่องจากต้องเผชิญกับความเสี่ยงและการขาดหลักประกัน ในแต่ละช่วงเวลานับตั้งแต่การเข้าสู่ตลาดแรงงาน จนถึงการกลับจากการขายแรงงานในต่างประเทศ กล่าวคือ ในช่วงก่อนที่จะได้ไปทำงานในต่างประเทศ ต้องประสบกับความเสี่ยงในการถูกหลอกลวง โดยอาจถูก ขูดฉลากบริษัทจัดหางานที่ไม่ถูกกฎหมายจากสายหรือนายหน้า ถูกเอาเปรียบค่าใช้จ่ายในการไปทำงานในต่างประเทศโดยต้องจ่ายเงินสูงกว่าค่าใช้จ่ายที่แท้จริงอย่างมาก ซึ่งการถูกเอารัดเอาเปรียบนี้ อาจเกิดจากการปฏิบัติของบริษัทจัดหางานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ต่อมาเมื่อคนงาน

ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานในต่างประเทศ ก็ต้องประสบกับปัญหาการขาดการคุ้มครองทั้งในด้านสิทธิแรงงานและสวัสดิการหรือถูกหลอกลวงจากบริษัทจัดหางานในต่างประเทศ สุดท้ายภายหลังกลับสู่บ้านเกิดพร้อมเงินสะสมจำนวนหนึ่ง คนงานต้องปรับตัวอีกครั้งในทุกๆ ด้าน ซึ่งอาจหมายถึงการต้องกลับมาเป็นแรงงานที่ไม่มีความมั่นคงในด้านอาชีพและรายได้ หรือขาดประสบการณ์ที่จะนำเงินออกไปลงทุนประกอบอาชีพอิสระ ครอบครัวแตกแยกเนื่องจากไม่ได้อยู่ร่วมกันมาเป็นเวลานาน (สุภางค์ จันทรวาณิช และคณะ, 2546)

3.3 ความมั่นคงในงานอาชีพ

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องรายได้ต่ำแล้ว ความจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ยังมาจากสาเหตุเรื่องการขาดความมั่นคงในการทำงานในกรณีของลูกจ้างที่อยู่นอกภาคธุรกิจที่เป็นทางการ เช่น แรงงานที่ทำงานในธุรกิจที่ครอบครัวแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน การขาดความมั่นคงในการทำงานเป็นเรื่องปกติซึ่งลูกจ้างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อยู่แล้ว แต่ในปัจจุบันลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เป็นทางการก็ต้องประสบปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานเช่นเดียวกัน เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันกันมากขึ้น ทำให้นายทุนเจ้าของธุรกิจได้ใช้รูปแบบการจ้างงานที่สามารถลดต้นทุนแรงงานได้มากที่สุด ในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการที่นายจ้างต้องจัดหาให้ลูกจ้างประจำตามกฎหมายแรงงาน และภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจลูกจ้างประจำจำนวนมากต้องถูกเลิกจ้างแปรเปลี่ยนฐานะจากลูกจ้างประจำในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ มีความมั่นคงในอาชีพไปสู่การเป็นลูกจ้างภายใต้สัญญาจ้างชั่วคราว คนตงงาน และแรงงานนอกระบบ กรณีศึกษาของนักวิจัยต่อไปนี้ได้สำรวจปัญหาความไม่มั่นคงและด้อยโอกาสของลูกจ้างภายใต้สัญญาจ้างชั่วคราว และผลของการขาดความมั่นคงในงานอาชีพที่ทำให้ลูกจ้างกลุ่มหนึ่งต้องเปลี่ยนสภาพไปเป็นคนตงงาน

3.3.1 ความไม่มั่นคงและด้อยโอกาสของลูกจ้างชั่วคราว

รูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแต่ละประเภท มีหลักประกันความมั่นคงในงานอาชีพที่ต่างกัน ซึ่งย่อมมีผลต่อการวางแผนการใช้จ่ายในระยะยาว และโอกาสที่จะมีชีวิตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าเดิมแตกต่างกัน กลุ่มลูกจ้างที่มีสัญญาการจ้างแน่นอนและได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำหลังจากผ่านการทดลองงานตามกฎหมายแรงงานแล้ว

(120 วัน) ถือว่ามีความมั่นคงในงานอาชีพระดับหนึ่ง ในขณะที่ลูกจ้างชั่วคราวไม่มีโอกาสได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำเป็นกลุ่มที่ไม่มีมีความมั่นคงในงานอาชีพและอาจถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้รับค่าชดเชยได้ ตลอดเวลาหากนายจ้างไม่ต้องการจ้างต่อ

การจ้างงานโดยใช้สัญญาจ้างชั่วคราว เริ่มแพร่หลายในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมาเป็นเวลามากกว่า 20 ปีแล้ว จากการสำรวจของมูลนิธิอิคารมณ พงศ์พจน์ ในปี 2530 พบว่า รูปแบบการจ้างงานชั่วคราวมีอยู่แพร่หลายในอุตสาหกรรมหลายประเภท ในทุกย่านอุตสาหกรรมทั้งพระประแดง อ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ และรังสิต โดยนายจ้างใช้วิธีทำสัญญาจ้างคนงานครั้งละ 3 เดือนหรือ 6 เดือน เมื่อครบกำหนดให้ลูกจ้างมาสมัครและทำสัญญาใหม่ ไม่มีการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวจะทำงานในลักษณะเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำทุกอย่าง แต่ได้รับเพียงค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีสวัสดิการใดๆ เมื่อถูกเลิกจ้างไม่ได้รับค่าชดเชย

การใช้สัญญาจ้างชั่วคราวถูกต่อต้านอย่างมากจากสหภาพแรงงาน เนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวไม่กล้าสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เพราะกลัวจะไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างงาน และถ้าหากสหภาพแรงงานมีการนัดหยุดงาน เพื่อเรียกร้องค่าแรงหรือสวัสดิการเพิ่ม นายจ้างจะนำงานของลูกจ้างที่นัดหยุดงานไปให้ลูกจ้างชั่วคราวทำแทน การแพร่หลายของรูปแบบการจ้างงานชั่วคราวนอกจากจะทำให้ลูกจ้างไม่มีความมั่นคงในงานอาชีพแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจการต่อรองและขัดขวางการเติบโตของสหภาพแรงงาน ด้วยเหตุนี้ในปี 2532 สหภาพแรงงานหลายแห่งได้ร่วมกันเคลื่อนไหวให้รัฐบาลออกกฎหมายยกเลิกการจ้างงานชั่วคราว จนกระทั่งกระทรวงมหาดไทย (ในขณะนั้นยังไม่มี การจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม) ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 11 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2532 ยกเลิกคำว่า “ลูกจ้างชั่วคราว” แต่ไม่ยกเลิกรูปแบบการจ้างงานโดยใช้สัญญาจ้างชั่วคราว โดยลูกจ้างทุกประเภทมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันลาและวันหยุดต่างๆตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและมีสิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อทำงานครบ 120 วัน ยกเว้นลูกจ้างทำงานบ้านและลูกจ้างที่ทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว งานจรตามฤดูกาล หรืองานโครงการ ซึ่งมีการทำสัญญาจ้างที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน แม้ว่าตามประกาศฉบับนี้ ลูกจ้างชั่วคราวจะได้รับการคุ้มครองมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถแก้ปัญหาการเอาเปรียบของนายจ้างต่อลูกจ้างชั่วคราวได้

ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ธุรกิจภาคเอกชนมีการเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก ทำให้คนงานส่วนหนึ่งยอมรับสภาพการเป็นลูกจ้างชั่วคราวซึ่งดีกว่าการเป็นคนตกงาน นายจ้างจึงสามารถใช้รูปแบบการจ้างงานชั่วคราวมาใช้เพื่อลดต้นทุนด้านแรงงานที่ต้องจ่ายเป็นค่าสวัสดิการให้กับลูกจ้างประจำหรือจ่ายค่าชดเชย เมื่อเลิกจ้างคนงานและการจ้างงานชั่วคราวเป็นเครื่องมือที่มี

ประสิทธิภาพในการจัดการเติบโตของสหภาพแรงงาน ดังตัวอย่างจากกรณีศึกษาของ บัณฑิตแป้นวิเศษ เกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราวในบริษัทผลิตตุ๊กตาและของเด็กเล่นพลาสติกแห่งหนึ่งในอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร พบว่าบริษัทได้จ้างลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 400 คน จากลูกจ้างทั้งหมด 12,000 คน

วิธีการจ้างงานชั่วคราว คือ นายจ้างทำสัญญาจ้างงานต่ำกว่า 120 วันเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้าง เนื่องจากกฎหมายระบุว่าถ้านายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่มีความผิด นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยในอัตราต่างๆตามอายุการทำงานสำหรับลูกจ้างที่ทำงานครบ 120 วันขึ้นไป ดังนั้น สัญญาจ้างงานจะเป็น 90 วันหรือ 118 วัน แต่บางครั้งนายจ้างจะให้ลูกจ้างออกจากงานก่อนครบกำหนดในสัญญาจ้างโดยแจ้งว่า งานหมดและให้ลูกจ้างเขียนใบลาออกโดยระบุสาเหตุของการลาออกว่า “ต้องการกลับบ้านต่างจังหวัด” หลังจากนั้นเมื่อมีงานใหม่เข้ามา จึงรับสมัครลูกจ้างมาทำงานโดยใช้สัญญาจ้างระยะสั้นเช่นเดิมไม่มีการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำ

การใช้รูปแบบการจ้างงานชั่วคราว ในบริษัทแห่งนี้เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจและภายหลังจากที่สหภาพแรงงานประสบความพ่ายแพ้ในการนัดหยุดงาน โดยในเดือนกันยายน 2540 ข้อตกลงสภาพการจ้างที่สหภาพแรงงานทำกับบริษัทหมดอายุ แต่เนื่องจากในขณะนั้นเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ สหภาพแรงงานจึงมีมติไม่ยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง และยินยอมใช้สภาพการจ้างเดิมต่อไป แต่ปรากฏว่านายจ้างกลับยื่นข้อเรียกร้องต่อสหภาพแรงงานขอยกเลิกสวัสดิการ เช่น โบนัส เบี้ยขยัน และการปรับค่าจ้างประจำปีทั้งหมดที่เคยมีให้ สหภาพแรงงานได้เปิดเจรจากับนายจ้างแต่ไม่ได้ผล จึงได้ใช้สิทธินัดหยุดงาน

ปรากฏว่านายจ้างประกาศเลิกจ้างกรรมกรสหภาพแรงงานและคนงานทั้งหมดที่เข้าร่วมการนัดหยุดงานรวม 1,100 คน โดยไม่จ่ายค่าชดเชย คนงานได้มาชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเมื่อเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเป็นเวลากว่า 2 เดือน แต่ไม่ได้ผล นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาได้มีการใช้สัญญาจ้างงานชั่วคราวมาโดยตลอด

การใช้สัญญาจ้างชั่วคราวได้มีส่วนทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมตกอยู่ในภาวะของความจนและความด้อยโอกาสมากกว่าลูกจ้างประจำที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ

1. ขาดความมั่นคงในอาชีพการงาน และไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามกฎหมาย ขาดโอกาสที่จะได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างประจำที่มีรายได้แน่นอนและมีสวัสดิการที่ดี
2. ขาดอำนาจการต่อรอง เนื่องจากได้รับสิทธิในการรวมตัว มีตัวแทนหรือองค์กรจัดตั้งเช่น คณะกรรมการลูกจ้างและสภาพการจ้าง

3. ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เนื่องจากการทำงานไม่ต่อเนื่องหลังจากเริ่มเรียนรู้ทักษะในแผนงานหนึ่งเมื่อถูกบังคับให้ลาออกและสมัครงานใหม่ อาจไม่ได้ทำงานในหน้าที่เดิม แต่ต้องไปเรียนรู้งานในแผนกใหม่อยู่เรื่อยๆ

4. ไม่สามารถวางแผนการใช้จ่ายเงินในระยะยาว เนื่องจากไม่แน่ใจว่าจะถูกเลิกจ้างเมื่อไร ในกรณีที่คนงานมีการใช้จ่ายซื้อสินค้าซึ่งต้องผ่อนส่งในระยะยาวเมื่อถูกเลิกจ้างกะทันหันต้องประสบปัญหานี้สินหรือถูกยึดสินค้า

5. ถูกหักเงินสมทบกองทุนประกันสังคม แต่อาจไม่ได้ใช้สวัสดิการ สถานประกอบการที่นักวิจัยทำการศึกษา จะหักเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวตั้งแต่เดือนแรกที่คนงานเริ่มงานเพื่อสมทบในกองทุนประกันสังคม แต่ลูกจ้างยังไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองจนกว่าจะได้กลับมาทำงานใหม่ในสัญญาฉบับที่ 2 เนื่องจากลูกจ้างจะได้รับสิทธิค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพต่อเมื่อส่งเงินมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ส่วนสิทธิประโยชน์อื่นๆจะต้องส่งเงินอย่างต่ำ 6 เดือน ดังนั้นถ้าหากลูกจ้างไม่ได้รับการต่อสัญญา เงินที่ถูกหักไปก็จะสูญเปล่า

3.3.2 ผลของการขาดความมั่นคงในงานอาชีพ : ลูกจ้างตกงาน

ในขณะที่ลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราวเป็นกลุ่มคนงานที่ขาดความมั่นคงในงานอาชีพ ลูกจ้างประจำส่วนหนึ่งได้แปรสภาพเป็นคนตกงานภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คนตกงานเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นคนงานที่มีอายุมากแล้ว เนื่องจากทำงานมานานเกินกว่า 20 ปี จึงไม่สามารถหางานใหม่ได้ กลายเป็นคนตกงานที่ต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและดำรงอย่างหนักเพื่อให้อยู่รอดได้

จากการศึกษา คนตกงานสูงอายุที่ถูกเลิกจ้างจากโรงงานไทยเกรียง โดย ภารัตน์ ณ นคร ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาและการต่อสู้ของคนงานหญิงไทยเกรียงที่ยังคงยึดเยื้ออยู่จนถึงปัจจุบัน

ในช่วง ปี 2540-2541 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทได้ลดการผลิตลงชั่วคราวซึ่งส่งผลกระทบต่อลูกจ้างเกินกว่าครึ่งหนึ่งต้องหยุดพักงาน สหภาพแรงงานสิงห์ทองไทยเกรียงได้ขอประนีประนอมกับนายจ้างโดยขอให้คนงานได้ทำงานต่อไปและยอมรับค่าจ้างเพียง 60% นอกจากนี้สหภาพแรงงานไม่ยื่นข้อเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการติดต่อกันเป็นเวลา 4 ปี เพื่อช่วยพยุงสถานะของบริษัท ต่อมาในช่วงต้นปี 2543 สหภาพแรงงานเห็นว่าบริษัทน่าจะมียอดขายสินค้าและผลกำไรมากขึ้น เนื่องจากการสั่งซื้อเครื่องจักรใหม่ๆและขยายโรงงานเพิ่มขึ้น สหภาพแรงงานจึงได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อบริษัทเพื่อขอปรับค่าจ้างเพิ่ม การเจรจาข้อเรียกร้องไม่สามารถตกลงกันได้ จนกลายเป็นข้อพิพาทแรงงาน และมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น บริษัทได้ประกาศเลิกจ้างผู้นำ

และสมาชิกสหภาพแรงงานจำนวน 390 คน โดยไม่จ่ายค่าชดเชยตามกฎหมาย นำมาสู่การต่อสู้ อย่างยืดเยื้อของคนงานหญิงไทยเกรียงที่ตักงาน

คนงานส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง อายุเฉลี่ย 40-50 ปี ทำงานมานานเกิน 20 ปี ค่าจ้างสุดท้าย ก่อนถูกเลิกจ้างประมาณเดือนละ 6,150 บาท และร้อยละ 70 มีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู

เนื่องจากคนงานในกลุ่มนี้ได้ละทิ้งชีวิตในภาคเกษตรมาโดยสิ้นเชิงแล้ว จึงไม่มีครอบครัว และที่ดินในภูมิลำเนาเดิม ที่จะรองรับให้กลับไปประกอบอาชีพในภาคเกษตรได้อีก ดังนั้น คนงานได้ รวมกลุ่มกันอยู่ที่กรุงเทพโดยอาศัยอยู่ที่บริเวณชั้นล่างใต้ตึกกระทรวงแรงงานและบ้านพักคนเดินทางของกรมประชาสงเคราะห์ ในระหว่างที่รอคำพิพากษาของศาลแรงงานกลางเพื่อเป็นการกดดัน ให้รัฐบาลมาร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาของคนงานด้วย เนื่องจากคนงานในส่วนนี้เป็นกลุ่มแรงงานที่มีการจัดตั้งคือเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน แม้ว่าจะถูกเลิกจ้างแล้วแต่นำสหภาพแรงงานยังมีบทบาทในการเป็นผู้นำของคนงานอยู่โดยได้มีการประสานงานกับองค์กรสหภาพแรงงานอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อช่วยเหลือคนตกงานในการต่อสู้ทางกฎหมาย เรียกร้องต่อรัฐบาลและฝึกอาชีพให้คนตกงาน เพื่อให้หารายได้ในการดำรงชีพและเป็นทุนในการต่อสู้ของคนงาน โดยคนตกงานได้ปรับตัวเข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคบริการโดยร่วมกันผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น น้ำยาล้างจาน อาหารแปรรูป และสินค้าหัตถกรรมนำไปขายในที่ต่างๆ และตามสถานที่จัดสัมมนาขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือสหภาพแรงงาน และบางส่วนยึดอาชีพเป็นหมอนวดแผนโบราณ หรือไปทำงานในบริษัทรับจ้างทำความสะอาด วิถีชีวิตได้เปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง จากคนงานประจำที่มีค่าจ้างและสวัสดิการที่แน่นอน เป็นแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ ทำงานหารายได้เลี้ยงชีพไปวันต่อวัน ไม่สามารถคาดหวังถึงชีวิตในอนาคตระยะยาวได้อีกต่อไป นอกจากการรอคอยค่าชดเชยตามกฎหมายหากสามารถชนะคดีที่ฟ้องร้องนายจ้างได้

กรณีของคนงานไทยเกรียงเป็นตัวอย่างของคนงานในภาคอุตสาหกรรมที่ได้ตัดขาดจากชีวิตในภาคเกษตรแล้ว เมื่อตกงานจึงไม่มีทางเลือกอื่นๆ นอกจากต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีพในเมืองต่อไป แต่ยังมีลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงมีความสัมพันธ์กับครอบครัวในชนบทที่เป็นภูมิลำเนาเดิมโดยยังพอมียี่สิบที่ดินซึ่งจะประกอบอาชีพในภาคเกษตรได้ จากการศึกษาของพัคตร์ วิไล สหุณาฬิ คนตกงานซึ่งมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่บ้านระกา อำเภอสรีขระภูมิ จังหวัดสุรินทร์ ได้กลับไปประกอบอาชีพทำนาในที่ดินเดิมของพ่อแม่

อย่างไรก็ตาม รายได้จากการทำเกษตรกรรมไม่สามารถชดเชยรายได้ที่คนงานเคยได้รับในขณะที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น นอกจากการทำงานแล้ว คนงานต้องหารายได้เสริม

จากการทำงานรับจ้างทั่วไป และในกลุ่มของผู้หญิงมีการรวมกลุ่มทำงานทอผ้าไหมมัดหมี่ซึ่งเป็นหัตถกรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นบางส่วนอาศัยประสบการณ์ที่เคยเป็นลูกจ้างโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า รับงานเย็บเสื้อผ้ามาทำที่บ้าน

แม้ว่าแรงงานในส่วนนี้จะกลับสู่การผลิตในภาคเกษตร แต่เนื่องจากรายได้ไม่พอเพียงต่อค่าใช้จ่าย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากมีเงื่อนไขแรงงานในส่วนนี้จะหางานรับจ้างในอุตสาหกรรมที่ตนเองเคยมีประสบการณ์ ดังเช่นในกรณีศึกษาของ สุภาพร ทองสุข กลุ่มลูกจ้างโรงงานผลิตรองเท้า เมื่อเดินทางกลับมาสู่ภูมิลำเนาเดิมได้กลับมาประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างทำรองเท้าในหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่ง โดยการรับงานมาทำที่บ้าน หรือถ้ามีบริษัทธุรกิจซึ่งเปิดดำเนินการในหมู่บ้าน เช่น การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชน จังหวัดบุรีรัมย์ โดย พชรินทร์ พูนกลาง ลูกจ้างที่ตกงานมาจากกรุงเทพได้กลายเป็นแรงงานที่มีประสบการณ์ ซึ่งยินดีเข้ามาเป็นลูกจ้างของบริษัทโดยรับค่าแรงขั้นต่ำในอัตราที่ต่ำกว่าที่เคยได้รับจากโรงงานในกรุงเทพ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทธุรกิจในเขตภูมิภาคแม้ว่าจะมีแรงงานราคาถูกกว่าในเขตกรุงเทพและปริมณฑล แต่ก็ยังคงมีการเลิกจ้างพนักงานจำนวนมากและเปลี่ยนไปใช้รูปแบบการจ้างงานเหมาะสมและรับลูกจ้างรายขึ้น (คำนวณค่าจ้างตามผลงาน) มาทำงานในโรงงานแทนลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง ดังนั้น วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของลูกจ้างประจำในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องแปรสภาพจากการมีรายได้ประจำที่แน่นอนมาเป็นลูกจ้างชั่วคราว คนตกงาน แรงงานในภาคเกษตร ลูกจ้างเหมาชิ้นหรือแรงงานที่รับงานมาทำที่บ้าน ซึ่งขาดทั้งความมั่นคงและรายได้ที่แน่นอนในการทำงาน รวมถึงการขาดสวัสดิการต่างๆที่เคยได้รับทั้งจากนายจ้างและรัฐในขณะที่มีสภาพเป็นลูกจ้างประจำ

3.4 ความเสี่ยงด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

เงื่อนไขที่ทำให้เกิดปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมไม่ได้มีเพียงปัจจัยในมิติของรายได้และความมั่นคงในการทำงาน แต่ในปัจจุบันได้มีการถกเถียงถึงปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างในสถานประกอบการ การที่ลูกจ้างต้องทำงานในสถานที่ซึ่งไม่ปลอดภัยและเป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นสาเหตุให้เกิดการเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรืออาจถึงเสียชีวิต การที่ลูกจ้างจำนวนมากไม่มีทางเลือกที่จะทำงานในสถานที่ซึ่งมีสภาพแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ดี และเมื่อประสบกับปัญหาแล้วไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ หรือ

เรียกร้องค่าชดเชยจากนายจ้างได้อย่างเป็นธรรม ทำให้ลูกจ้างในส่วนนี้ประสบปัญหาต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการสูญเสียโอกาสที่จะมีชีวิตอยู่ด้วยร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรงเหมือนมนุษย์ทั่วไปในสังคม

ตารางที่ 3.4 การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน จำแนกตามความร้ายแรง ปี 2537-2545 (ในกองทุนเงินทดแทน)

หน่วย : ราย

ปี	รวม	ตาย	ทุพพลภาพ	สูญเสียอวัยวะบางส่วน	หยุดงานเกิน 3 วัน	หยุดงานไม่เกิน 3 วัน
2537	186,053	816	13	4,406	61,411	119,407
2538	216,335	940	17	5,469	67,626	142,283
2539	245,616	962	18	5,042	78,829	160,765
2540	230,376	1,033	29	5,272	68,480	155,562
2541	186,498	790	19	3,741	55,489	126,486
2542	171,997	611	12	3,396	50,239	117,739
2543	179,566	620	16	3,516	48,338	127,076
2544	189,621	607	20	3,510	48,077	137,407
2545	190,979	650	14	3,424	49,012	137,879

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม

3.4.1 อุบัติเหตุและความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการ

ความสนใจของสาธารณชนต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เพิ่งปรากฏอย่างจริงจังในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมาได้เกิดอุบัติเหตุโรงงานไฟไหม้หรือเกิดการระเบิดของสารเคมีและโรงแรมถล่ม ซึ่งคร่าชีวิตคนงานและประชาชนเป็นจำนวนมาก เหตุการณ์แรกที่เป็นโศกนาฏกรรมซึ่งได้รับความสนใจอย่างมาก คือกรณีไฟไหม้โรงงานผลิตตุ๊กตาเคเดอร์อินดัสเทรียล ที่จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 ซึ่งทำให้คนงานเสียชีวิต 188 ราย บาดเจ็บ 481 ราย ต่อมาอีก 3 เดือน โรงแรมรอยัลพลาซ่า จังหวัดนครราชสีมาถล่ม เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2536 มีผู้เสียชีวิตเป็นแขกของโรงแรมและคนงานจำนวน 157 ราย หลังจาก

นั้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2540 โรงแรมรอยัลจอมเทียน จังหวัดชลบุรี ถล่ม มีผู้เสียชีวิตอีก 91 ศพ และล่าสุดคือโรงงานอบลำไยแห่งที่จังหวัดเชียงใหม่ระเบิดเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 คนงานเสียชีวิต 36 ราย

กรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ฯ ในปี 2536 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการที่สังคมเริ่มตระหนักว่า คนงานไทยจำนวนมากต้องทำงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยของโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่มีโอกาสป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากโศกนาฏกรรมที่มีผลรุนแรงถึงชีวิตหรือกลายเป็นผู้ทุพพลภาพ ปัญหาไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ฯ ไม่ใช่ปัญหาในระดับโรงงานเท่านั้น แต่เป็นปัญหาในระดับโครงสร้างของสังคม (นิธิ, 2536 :32)

การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก ช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า อิเล็กทรอนิกส์ หรือของเด็กเล่น ประสบความสำเร็จอย่างสูงภายใต้เงื่อนไขของการมีแรงงานราคาถูก และการละเลยต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ด้วยการอนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงงานที่ไม่ได้มาตรฐานด้านความปลอดภัย และเจ้าหน้าที่ของรัฐเมินเฉยต่อการตรวจตรา ให้โรงงานต่างมีแบบการป้องกันอัคคีภัยตามที่กฎหมายกำหนด

จากการตรวจสอบแบบแปลนของโรงงานเคเดอร์ฯ ซึ่งได้ยื่นขออนุญาตต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมก่อนสร้างโรงงานเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กแต่ในการก่อสร้างจริงโรงงานถูกสร้างโดยใช้โครงเหล็กสำเร็จรูปซึ่งมีต้นทุนต่ำ แต่ไม่ทนไฟ ภายในโรงงานไม่มีระบบสัญญาณเตือนอัคคีภัย ไม่มีบันไดหนีไฟ และจำนวนประตูทางออกก็ไม่เพียงพอ ขนาดกว้างไม่ได้มาตรฐานกับจำนวนคนงานที่มีอยู่ในแต่ละอาคาร ไม่มีอาคารเก็บวัสดุที่เป็นสารไวไฟ แต่นำไปเก็บไว้ในห้องคนงาน ก่อนเกิดอุบัติเหตุครั้งใหญ่ในปี 2536 โรงงานแห่งนี้เคยเกิดเพลิงไหม้มาแล้ว 2 ครั้ง เจ้าหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมและกรมแรงงานได้เคยไปตรวจโรงงานเมื่อต้นปี 2536 พบว่า ไม่มีแบบป้องกันอัคคีภัย และไม่มีการชักซ้อมหนีไฟตามกฎหมายแต่ก็ได้มีการติดตามตรวจสอบให้มีการแก้ไขปรับปรุงแต่อย่างใด (นภาพร, 2536: 51-52)

หลังจากเหตุการณ์โรงงานเคเดอร์ถล่มเป็นต้นมา สภาพแรงงาน องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ได้ร่วมกันเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่ครอบครัวคนงานผู้เสียชีวิต ซึ่งในเวลาต่อมาได้พัฒนามาสู่การเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาในระดับนโยบายโดยมีข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งสถาบันที่เป็นอิสระในการรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการตลอดจนการดูแลสิทธิ ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของอุบัติเหตุ และโรค

ที่เกิดจากการทำงาน

อย่างไรก็ตาม อุบัติเหตุที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างล่าสุดปรากฏในรายงานวิจัยของ รัชนี นิลจันทร์ จากการศึกษาเกี่ยวกับคนงานและญาติของผู้เสียชีวิตในกรณีโรงงานอบลำไยระเบิดที่อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่

การระเบิดของโรงงานอบลำไยแห่ง บริษัทหงษ์ไทยเกษตรพัฒนา จำกัด เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 ที่ อ.สันป่าตอง จ.เชียงใหม่ คนงานเสียชีวิต 36 ราย บาดเจ็บ 2 รายบ้านเรือนรอบโรงงานเสียหาย 571 หลังคาเรือน มีผู้บาดเจ็บ 160 ราย สาเหตุการระเบิดเกิดจากสารโปตัสเซียมคลอเรต มีปฏิกิริยากับความร้อน

สารโปตัสเซียมคลอเรต มีคุณสมบัติในการเร่งดอกและผลลำไย สามารถทำให้ลำไยออกผลได้นอกฤดูกาล บริษัทที่รับซื้อลำไยเพื่อแปรรูปเช่นบริษัทหงษ์ไทยจะเป็นผู้ผลิตสารเคมีโดยใช้เครื่องไม่ผสมสารโปตัสเซียมคลอเรตกับกำมะถัน และปุ๋ยยูเรีย และให้คนงานนำไปใส่ตามสวนลำไยที่ทำสัญญาขายกับบริษัทโดยไม่คิดค่าสาร แต่ผลผลิตของเจ้าของสวนต้องขายให้กับทางบริษัทเท่านั้น เจ้าของสวนลำไยซึ่งประสบปัญหาการไม่ติดดอกออกผลของลำไยมาเป็นเวลาหลายปี พอใจที่จะใช้สารเร่งเนื่องจากมีผลผลิตลำไยที่จะขายได้มากขึ้น

ที่ผ่านมารัฐบาลไม่มีการควบคุมดูแลการนำเข้าสารโปตัสเซียมคลอเรต หรือการผลิตและนำเข้าสารผสมเร่งผลลำไยแม้ว่าจะมีอันตรายจนทำให้เกิดกรณีโรงงานระเบิด แม้ภายหลังการเกิดอุบัติเหตุจนถึงปัจจุบันยังมีการใช้สารโปตัสเซียมคลอเรตเร่งผลลำไยเหมือนเดิม ไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยใดๆเกิดขึ้น

3.4.2 การเจ็บป่วยของคนงานด้วยโรคที่เกิดจากการทำงาน

นอกจากการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงซึ่งคร่าชีวิตคนงานจำนวนมากแล้ว สภาพแวดล้อมภายในโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ได้มาตรฐาน เช่น มีสารพิษหรือฝุ่นผงที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงานเป็นอีกปัญหาหนึ่งซึ่งทำให้คนงานเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจำนวนมาก กรณีศึกษาของกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมได้นำเสนอตัวอย่างของปัญหาใน 2 กรณีที่สำคัญ คือ ผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ และปัญหาสุขภาพของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ

ปัญหาผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายซึ่งเป็นคนงานในบริษัททอผ้ากรุงเทพเริ่มเป็นที่รับรู้ของสาธารณชนหลังจากในปี 2536 คนงานที่ป่วยได้มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิเนื่องจากไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนในการจ่ายค่าทดแทนการเสียรายได้ และสูญเสีย

การทำงานของปอดแบบถาวรรวมทั้งการรักษาพยาบาล โรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายที่มีชื่อเฉพาะทางการแพทย์ว่า โรคบิสสิโนซิส (Byssinosis) เกิดจากการทำงานในการบวนการผลิตที่ต้องใช้วัตถุ ดิบประเภท ฝ้าย ปอ และเส้นใยสังเคราะห์ ทำให้สถานที่ทำงานมีฝุ่นในปริมาณมาก เมื่อคนงานสูด หายใจเอาฝุ่นเหล่านี้เข้าสู่ปอด จะทำให้เกิดอาการหืดเกร็งของหลอดลม ซึ่งเป็นอันตรายต่อระบบ ทางเดินหายใจ ส่งผลให้เกิดโรคปอดอักเสบหรือทำให้เนื้อเยื่อปอดถูกทำลายจนกลายเป็นคนปอด พิการถาวร

เนื่องจากอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมหลักของการผลิตเพื่อการส่งออกของประเทศ ไทย และประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในทวีปเอเชียมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ทศวรรษ จึงพบว่า อัตรา คนงานที่ป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายมีสูงในอัตราที่ใกล้เคียงกัน ทั้งในมาเลเซีย อินเดีย เวียดนาม

จากกรณีศึกษา ชีวิตคนงานหญิงที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ โดย จะเด็จ เชาวน์วิไล และอังคณา อินทสา ได้นำเสนอให้เห็นสภาพของโรงงานทอผ้ากรุงเทพที่ขาด มาตรฐานซึ่งเป็นสาเหตุให้คนงานเจ็บป่วย กล่าวคือโรงงานเป็นอาคารคอนกรีตชั้นเดียว ปิดทึบ ไม่มี การระบายอากาศจากภายนอก ฝุ่นฝ้าย และเสียงดังของเครื่องจักร จะถูกเก็บอยู่ภายในอาคารโรง งาน จนมีระดับที่มีอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรฐานของกระทรวงมหาดไทย สถานประกอบการที่ ลูกจ้างทำงานจะมีปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศการทำงานเกินกว่า 1 มิลลิกรัม ต่อลูกบาศก์เมตรอากาศมิได้ เจ้าหน้าที่กองตรวจความปลอดภัยได้ทำการตรวจวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการทำงานในโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2535 เพื่อหาปริมาณความ เข้มข้นของฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศการทำงานของคนงานจำนวน 10 ตัวอย่างในจุดการผลิตต่างๆกัน พบว่าปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายต่อลูกบาศก์เมตรอากาศสูงถึง 1.09-16.26 มิลลิกรัม ซึ่งเกิน ระดับมาตรฐานทุกตัวอย่าง

มาตรการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำเมื่อตรวจพบการไม่ได้มาตรฐานคือ ให้ข้อแนะนำในการให้ คนงานใช้ผ้าปิดจมูกในขณะที่เหมาะสม โดยมีได้มีการบังคับให้บริษัทแก้ไขสภาพแวดล้อมการ ทำงานให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

เมื่อคนงานทำงานในโรงงานทอผ้า ได้ประมาณ 10 ปี จะเริ่มมีอาการป่วยโดยเกิดอาการ เล็กๆ น้อยๆ ก่อน เช่น เหนื่อย มีไข้ น้ำมูกไหล ไอ คนงานจะพยายามรักษาโดยซื้อยากินเอง เมื่อ ไม่หายจึงไปรับยาที่คลินิก ซึ่งทางโรงงานจัดไว้ให้ แต่อาการไม่ดีขึ้น หมอไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าคน งานป่วยจากสาเหตุอะไร บางรายหมอวินิจฉัยว่าเป็นโรคภูมิแพ้ คออักเสบ โรคเครียด จนกระทั่งมี

คนงานรายหนึ่งได้ไปรักษากับแพทย์ที่โรงพยาบาลราชวิถี มีอาการดีขึ้นโดยแพทย์ผู้รักษาคือ แพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล ซึ่งในเวลาต่อมาแพทย์หญิงผู้นี้ได้กลายเป็นผู้นำคนหนึ่งในช่วงการเคลื่อนไหวจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการ จึงมีอาการดีขึ้น แพทย์หญิงอรพรรณได้วินิจฉัยว่าคนงานป่วยเป็นโรคปัสสาวะอักเสบหรือโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย คนงานที่ป่วยคนอื่นๆจึงเริ่มมารักษากับแพทย์หญิงอรพรรณ ซึ่งแต่ละรายต้องใช้เวลารักษานาน 6 เดือนถึง 1 ปี อาการจึงค่อยดีขึ้น แต่ส่วนใหญ่ได้สูญเสียสมรรถภาพการทำงานจนต้องลาออกอย่างถาวร ทำให้ทำงานหนักไม่ได้ ร่างกายอ่อนแอ ป่วยง่าย การที่คนงานไม่มีโอกาสได้รับการรักษาจากแพทย์ผู้เชี่ยวชาญตั้งแต่ป่วยในระยะแรกทำให้ต้องสูญเสียความสมบูรณ์ของร่างกายไปอย่างไม่สมควร

กรณีศึกษาเกี่ยวกับการเจ็บป่วยของคนงานด้วยโรคที่เกิดจากการทำงานอีกคือคนงานที่ป่วยจากการทำงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในอดีต เมื่อปี 2536-2537 เนื่องจากเกิดกรณีคนงานจำนวน 12 คน และเด็กลูกคนงาน 2 คนเสียชีวิตอย่างมีเงื่อนงำ โดยผู้ตายเป็นคนงานในโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องทำงานสัมผัสกับสารเคมี และก่อนตายมีอาการป่วยคล้ายกันคือ ปวดหัวรุนแรงเป็นประจำ อ่อนเพลียง่าย เมื่อไปพบแพทย์ในท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงาน แพทย์จะวินิจฉัยว่าเป็นไข้หรือโรคหัดธรรมดา คนงานจะทนทำงานต่อจนป่วยหนักจึงขอลาออก และเสียชีวิตในเวลาต่อมาเมื่อถูกส่งไปรักษาตัวในโรงพยาบาลหรือรักษาตัวอยู่ที่บ้าน

อย่างไรก็ตาม ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนและผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ปฏิเสธว่าความตายของคนงานทั้ง 14 ราย ไม่เกี่ยวข้องกับภาวะการทำงาน โดยอ้างผลการวินิจฉัยของแพทย์ว่าคนงานเสียชีวิตจากโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง และเกิดภาวะการติดเชื้อแทรกซ้อนสมองอักเสบ เป็นมะเร็งในเม็ดเลือดขาว และวัณโรคปอด (**แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 8, ฉบับที่ 4, เมษายน 2537, หน้า 20) โดยปฏิเสธการวินิจฉัยของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ที่ให้ข้อมูลว่า คนงานตายเพราะพิษสารตะกั่วในโรงงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และกล่าวหาว่าแพทย์ผู้ให้ข่าวบางคนรับแผนประเทศคู่แข่งมาบ่อนทำลายบรรยากาศและลงทุนในประเทศไทย (**แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 8 ฉบับที่ 5, พฤษภาคม 2537, หน้า 17-18) สำหรับสถานการณ์ด้านสุขภาพของลูกจ้างในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือในปัจจุบัน จากกรณีศึกษาของ สุชาติ ตระกูลหุทิพย์ แม้ว่าจะไม่มีเหตุการณ์เสียชีวิตของคนงานเกิดขึ้นอีก แต่คนงานยังคงมีปัญหาสุขภาพซึ่งเกิดจากอุปกรณ์ป้องกันไม่เพียงพอหรือไม่มีความเหมาะสม เช่น ขาดถุงมือป้องกันสารเคมี เครื่องดูดอากาศไม่พอหรือดูดควันกลิ่นได้ไม่หมด ผ้าปิดจมูกไม่มีแผ่นรองสารตะกั่ว เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นคนงานไม่มีโอกาสรับรู้

ข้อมูลข่าวสารว่าต้องสัมผัสสารเคมีอะไรบ้านในกระบวนการทำงานจึงไม่สามารถป้องกันตัวเองจากอันตรายที่เกิดจากสารเคมีในขณะที่ทำงาน ผลก็คือ ลูกจ้างจำนวนมากโดนสารเคมีตามร่างกายเกิดแผลพุพอง มีอาการโรคภูมิแพ้ ปวดหัวเป็นประจำ อ่อนเพลียง่ายและมีอาการหายใจไม่สะดวก

ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจปัจจุบันนี้ ลูกจ้างขาดอำนาจการต่อรองในการเรียกร้องด้านค่าจ้างและความมั่นคงในการทำงาน การมีหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการเคลื่อนไหวของลูกจ้างโดยการได้ทำงานในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความยากจนและด้วยโอกาสของลูกจ้างมีผลต่อชีวิตของลูกจ้างน้อยลง ในทางตรงกันข้าม การขาดหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ย่อมจะเป็นสาเหตุที่ซ้ำเติมภาวะความยากจนและด้วยโอกาสของคนงานให้ส่งผลกระทบต่อชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น

3.5 อำนาจการต่อรอง

การสร้างอำนาจการต่อรองโดยการรวมกลุ่มและปฏิบัติการต่อรองร่วมกัน (collective action) เป็นเครื่องมือที่สำคัญของกลุ่มคนจนและด้วยโอกาสที่จะเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่จะเป็นผลดีต่อชีวิตของพวกเขา ในกรณีของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การทำงานรวมหมู่ในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างหรือรัฐบาลได้ ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน

แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมาก และมีสถานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีกว่าลูกจ้างกลุ่มอื่นๆ และดีกว่ากลุ่มคนจนและด้วยโอกาสอื่นๆ กลับมีอำนาจการต่อรองต่ำ เมื่อเทียบกับกลุ่มคนจนและด้วยโอกาสอื่นๆ เช่น ในทางการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ที่ต้องใช้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นฐานอำนาจ ลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองน้อยกว่ากลุ่มชาวบ้านในสลัม หรือคนจนในชนบท เป็นต้น ส่วนในระดับสถานประกอบการ อำนาจการต่อรองของลูกจ้างต่อนายจ้างก็มิอยู่ในระดับต่ำและเฉพาะลูกจ้างที่อยู่ในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเท่านั้นที่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง ในขณะที่ลูกจ้างกลุ่มอื่นๆแทบจะไม่มีเงื่อนไขที่จะสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างเลย ในที่นี้จะพิจารณาปัญหาการมีอำนาจการต่อรองต่ำของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม โดยแยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

3.5.1 การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมือง

3.5.2 การขาดอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง

3.5.3 การขาดอำนาจการต่อรองในฐานะกลุ่มพลังทางสังคม

3.5.1 การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมือง

การขาดอำนาจการต่อรองทางการเมืองที่ต้ออาศัยการเลือกตั้งเป็นฐานของกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเห็นได้ชัดเจนที่สุดในกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ เนื่องจาก การที่โดยส่วนใหญ่ลูกจ้างกลุ่มนี้เป็นแรงงานอพยพซึ่งไม่ได้ทำงานในพื้นที่ ที่เป็นภูมิลำเนาเดิมของ ลูกจ้างจึงทำให้ขาดความสัมพันธ์กับชุมชนที่เป็นบ้านเกิดและไม่มีความสำคัญต่อนักการเมืองใน ฐานะที่เป็นฐานคะแนนเสียงที่นักการเมืองในระดับท้องถิ่นจะต้องนำเสนอผลตอบแทนในรูปแบบ ของ สวัสดิการสังคมในระยะยาว เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียง (ยกเว้นในกรณีของการซื้อคะแนนเสียง ที่ถือเป็นการให้ผลประโยชน์ระยะสั้นชั่วคราว)

ในอดีตก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน มากที่มาจากครอบครัวในชนบทที่เดินทางมาเป็นลูกจ้างในเขตอุตสาหกรรมในกรุงเทพและ ปริมณฑล ได้กลายเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นตั้งแต่ ในระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับชาติ เนื่องจากไม่ได้เดินทางกลับไปภูมิลำเนาเดิมเพื่อลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกันคนงานไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นำองค์กรระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ โรงงานที่ทำงานอยู่ ผลก็คือ คนงานขาดอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่นหรือในพื้นที่ซึ่ง ตนเองใช้ชีวิตอยู่ในปัจจุบัน และเดิมพื้นที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาเดิมที่ครอบครัวของตนเองตั้งอยู่ แม้ว่า ในปัจจุบันการเลือกตั้งระดับชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเปิดโอกาสให้คนงานสามารถลง คะแนนเสียงเลือกตั้งในพื้นที่ซึ่งตนเองทำงานอยู่ได้ แต่คนงานยังคงมีข้อจำกัดด้านโอกาสในการ เลือกตั้งระดับท้องถิ่นซึ่งถือเป็นองค์กรทางการเมืองที่สามารถให้ผลประโยชน์ในเชิงสวัสดิการสังคม โดยตรงแก่ตนเอง และเป็นองค์กรที่สมาชิกในชุมชนมีแนวโน้มที่จะสร้างอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองได้มากกว่าการเลือกตั้งในระดับชาติ

การขาดโอกาสในการเลือกตั้งและสร้างอำนาจการต่อรองในการเมืองระดับท้องถิ่นไม่ได้ เป็นปัญหาของแรงงานที่อพยพจากต่างจังหวัดเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่เท่านั้น แต่ในปัจจุบันแม้ ว่าโรงงานอุตสาหกรรมได้กระจายไปสู่จังหวัดในเขตภูมิภาคก็ยังพบว่ามีความแรงงานจำนวนมาก โรงงาน ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดเหล่านี้พบคนงานที่มาจากต่างอำเภอหรือต่างตำบล ซึ่งคนงานไม่มีสิทธิในการ

เลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตที่โรงงานตั้งอยู่ ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจการต่อรองที่จะทำให้ผู้นำระดับท้องถิ่นสนใจดูแลสิทธิของแรงงานหรือการปรับปรุงด้านสวัสดิการสังคมแก่คนงาน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของตนเอง เนื่องจากแรงงานที่มาจากต่างท้องถิ่นไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงของตนเอง

3.5.2 การขาดอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง

การมีอำนาจการต่อรองกับนายจ้างจะทำให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างของตนเองให้ดีขึ้นกว่าเดิม รวมถึงการเรียกร้องด้านสวัสดิการให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานหรืออาจเรียกร้องผลประโยชน์ด้านสวัสดิการให้ดีกว่าที่กฎหมายกำหนด ถ้าหากสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี พอที่จะเฉลี่ยหรือแบ่งปันผลประโยชน์ของธุรกิจให้ตกถึงลูกจ้างอย่างเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองต่ำ โดยมีสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

1. การที่ลูกจ้างไม่สามารถจัดตั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนต่อรองสิทธิและสวัสดิการ

ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การรวมกลุ่มของลูกจ้างเป็นองค์กรที่สามารถเจรจาต่อรองสภาพการจ้างกับนายจ้างได้ตามกฎหมายแรงงานในรูปแบบของคณะกรรมการลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานมักจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากนายจ้างโดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่ในเขตภูมิภาค เช่น นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นโรงงานผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก คนงานไม่สามารถรวมกลุ่มภายในโรงงานหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เพราะถูกขัดขวางจากนายจ้าง นอกจากนี้แม้แต่ในคณะกรรมการความปลอดภัยและเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในโรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของลูกจ้างในการเสนอแนะเรื่องสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในการทำงาน นายจ้างก็ยังไม่ยินยอมให้คนงานระดับพนักงานฝ่ายผลิตที่มีความกระตือรือร้นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการ

ในกรณีของโรงงานอบลำไยแห่ง บริษัทหงษ์ไทยเกษตรพัฒนา เมื่อเกิดอุบัติเหตุโรงงานระเบิด คนงานเสียชีวิตจำนวนมาก แต่ลูกจ้างไม่มีองค์กรจัดตั้งภายในโรงงานที่จะเรียกร้องสิทธิให้แก้ครอบครัวผู้เสียชีวิตและคนงานที่บาดเจ็บ มีแต่องค์กรภายนอกซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่พยายามรวมกลุ่มญาติและชุมชนที่ได้รับความเสียหายเมื่อเคลื่อนไหวต่อรองกับรัฐบาลและนายจ้างให้จ่ายค่าชดเชยแก่ครอบครัวคนงานอย่างเป็นธรรม

ในกรณีศึกษาเกี่ยวกับแรงงานสตรีในอุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็งในจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 500 คน แต่กลับไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในเรื่องการจ่ายค่าล่วงเวลา นักวิจัยได้วิเคราะห์ว่าสาเหตุสำคัญมาจากการที่ลูกจ้างไม่มีอำนาจการต่อรองในการเรียกร้องสิทธิ ซึ่งโดยทั่วไปคนงานมักไม่มีความรู้ในรายละเอียดของกฎหมายแรงงาน แต่ถ้ามีองค์กรที่เป็นตัวแทนคนงาน เช่น คณะกรรมการค่าจ้างหรือสหภาพแรงงาน ผู้นำขององค์กรที่เป็นตัวแทนของคนงาน จะต้องศึกษาสิทธิแรงงานตามกฎหมาย จึงสามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ ในการทวงถามหรือเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆของคนงานที่พึงได้จากการทำงาน แต่ในโรงงานเหล่านี้คนงานส่วนใหญ่ไม่รู้ว่สหภาพแรงงานคืออะไร และมีประโยชน์ต่อคนงานอย่างไร เนื่องจากไม่เคยได้รับข่าวสาร ข้อมูลในเรื่องนี้จากนายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ โดยคนงานบางคนได้ให้ข้อสังเกตว่า ข่าวสารต่างๆ ที่เป็นประโยชน์กับลูกจ้างแล้วนายจ้างจะไม่ให้ลูกจ้างรู้

การมีสหภาพแรงงาน ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะทำให้ลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองเสมอไป เพราะในบางกรณีสหภาพแรงงานอาจไม่ได้แสดงบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของลูกจ้างอย่างแท้จริง และในกรณีที่สหภาพแรงงานอ่อนแอ หรือขาดประสิทธิภาพในกระบวนการต่อรองกับนายจ้าง ผู้นำและสมาชิกของสหภาพแรงงานก็จะถูกนายจ้างใช้กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ต่างๆ เลิกจ้างหรือขัดขวางการเติบโตของสหภาพแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานเป็นองค์กรพื้นฐานของลูกจ้างที่จะสร้างอำนาจการต่อรองของนายจ้าง และสหภาพแรงงานที่มีจุดยืนในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของลูกจ้างอย่างแท้จริง สามารถเป็นองค์กรนำที่สร้างอำนาจการต่อรองให้ลูกจ้างได้ ในขณะที่ลูกจ้างประสบปัญหา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีศึกษาเรื่องคนตกงานในบริษัทไทยเกรียงสิ่งทอ อุตสาหกรรม จำกัด แม้ว่าคนและผู้นำส่วนใหญ่ของสหภาพแรงงานถูกเลิกจ้างแต่สหภาพแรงงานยังคงทำหน้าที่ในการรวมกลุ่มคนตกงานเพื่อต่อสู้คดีในศาลแรงงานและประสานงานกับองค์กรภายนอก ฝึกอาชีพให้คนตกงาน จนสามารถผลิตสินค้ามาขายเพื่อเป็นทุนในการยังชีพและต่อสู้ในระยะยาวเพื่อเรียกร้องสิทธิในเรื่องของค่าชดเชย ซึ่งถ้าหากปราศจากองค์กรจัดตั้งภายในของคนงานเองแล้วย่อมเป็นการยากที่คนตกงานจะยังคงรวมกลุ่มกันสร้างอำนาจต่อรองในการเรียกร้องสิทธิได้อย่างยาวนานจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 2 ปีเศษแล้ว

2. การขาดอำนาจการต่อรองเนื่องจากรูปแบบการจ้างงานที่ไม่เอื้ออำนวย

ลูกจ้างที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ถ้าหากนายจ้างใช้รูปแบบการสัญญาจ้างชั่วคราวจะทำให้ลูกจ้างไม่กล้าที่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เนื่องจากสถานภาพการทำงานไม่แน่นอน อาจจะถูกเลิกจ้างหรือเมื่อหมดสัญญาและกลับมาสมัครงานใหม่ก็อาจจะไม่ได้กลับมาทำงานอีก

ดังนั้นลูกจ้างชั่วคราวจึงมองไม่เห็นประโยชน์จากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน นอกจากนี้นายจ้างใช้สัญญาจ้างชั่วคราวเป็นเครื่องมือบังคับไม่ให้ลูกจ้างเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน จากการศึกษาเกี่ยวกับลูกจ้างหญิงภายใต้สัญญาจ้างชั่วคราว ในบริษัทพลาสติกและของเด็กเล่นแห่งหนึ่ง โดย บัณฑิต เป้นวิเศษ ลูกจ้างชั่วคราวส่วนใหญ่รู้สึกหวาดกลัวว่าตัวเองจะไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างถ้าหากถูกนายจ้างเพ่งเล็งว่าเป็นพวกสหภาพแรงงาน ดังนั้นแม้ว่าจะสนใจกิจกรรมของสหภาพแรงงาน แต่ก็ไม่กล้าเข้าร่วมโดยเปิดเผย

รูปแบบการจ้างงานอีกประเภทหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวสร้างอำนาจต่อรองของลูกจ้างคือ การรับงานไปทำที่บ้าน เนื่องจากการทำงานรับค่าจ้างเป็นรายชิ้นและต่างคนต่างทำที่บ้านของตนเอง โอกาสที่ลูกจ้างจะรวมตัวหรือต่อรองค่าจ้างเป็นไปได้ยาก ในกรณีศึกษาการเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน ในชุมชนหมอมั่งอุทิศ เขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร เคยมีประสบการณ์ของการรวมกลุ่มหรือสร้างอำนาจต่อรองเนื่องจากในชุมชนดังกล่าวเป็นที่ตั้งของสหภาพแรงงานขนส่งสินค้าออกทางน้ำ ซึ่งสามีของหญิงเย็บรองเท้าหลายคนมีอาชีพเป็นกรรมกรขนถ่ายสินค้าลงเรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแห่งนี้อยู่ ดังนั้นสหภาพแรงงานได้พยายามสนับสนุนให้คนงานหญิงเย็บรองเท้ารวมกลุ่มกันตั้งแต่ปี 2538 โดยมีเป้าหมายเพื่อรับงานเย็บรองเท้ามาทำร่วมกันโดยคนงานสามารถต่อรองค่าจ้างเย็บรองเท้าให้สูงขึ้นได้ เพราะงานเย็บรองเท้ามีการรับเหมาหลายช่วง ค่าจ้างจะถูกตัดลงไปเรื่อยๆ ผู้รับเหมาช่วงมีการตัดราคากันเองเพื่อให้ได้งานมากที่สุด แต่ในกระบวนการรวมกลุ่มนี้มีอุปสรรคเนื่องจากงานไม่ได้มีสม่ำเสมอ และผู้เย็บรองเท้าบางคนไม่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม ทำให้กลุ่มไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างอำนาจต่อรอง

ในกรณีศึกษาลูกจ้างเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้านในจังหวัดสุรินทร์ การรวมกลุ่มสร้างอำนาจต่อรองเป็นไปได้ยาก เนื่องจากความสัมพันธ์ของคนในชุมชนชนบทมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์สูง ทั้งในฐานะคนหมู่บ้านเดียวกันและการสร้างบุญคุณ เช่น ลูกจ้างอาจขอยืมเงินจากเจ้าแม่ผู้รับเหมาช่วงมาใช้ก่อน ผู้รับเหมาช่วงในชุมชนชนบท ไม่ได้มีสถานะภาพเป็นเพียง “ผู้รับจ้างทำของ” ตามกฎหมายแรงงาน แต่เป็น “เจ้าแม่” ผู้สร้างงานให้คนในชุมชนได้มีรายได้ เป็นผู้เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างชุมชนกับระบบการตลาดภายนอกชุมชน และชาวบ้านเองมีความรู้สึกที่ผู้รับเหมาช่วงหรือเจ้าแม่ไม่ได้มีกำไรมากกว่าคนงาน แต่กลับเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงในกรณีที่ลูกค้าของงานโกงเงิน ดังนั้น ความคิดที่จะรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองจึงไม่เกิดขึ้น

จากการที่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ในการทำงาน ลักษณะเป็นนายจ้างกับลูกจ้างและไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน นอกจากนี้แรงงานนอกระบบหลายประเภทอยู่ในระบบสัญญาจ้าง จ้างทำของหรือสัญญาจ้างเหมาหรือสัญญาซื้อขายซึ่งมีความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่คู่สัญญาสามารถทำความตกลงกันได้เองไม่มีมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ หรือมาตรการทางกฎหมายควบคุมบังคับ เช่น ค่าตอบแทนการทำงานที่เรียกว่าสินจ้าง กำหนดเวลาในการจ้างค่าจ้าง ฯลฯ ทำให้คนงานต้องถูกเอารัดเอาเปรียบและสูญเสียประโยชน์ขั้นพื้นฐานมีพึ่งได้ไปเป็นอันมาก

3. การขาดอำนาจต่อรอง เนื่องจากขาดสิทธิความเป็นพลเมือง

การไม่สามารถรวมตัวเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างของลูกจ้างสัญญาจ้างชั่วคราว และลูกจ้างในธุรกิจที่รับงานไปทำที่บ้านเกิดจากรูปแบบการจ้างงานเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวของลูกจ้าง แต่ในกรณีของแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม แรงงานเหล่านี้ไม่อยู่ในสถานะภาพที่จะรวมตัวต่อรองในเรื่องใดๆ ขอเพียงแต่ให้มีงานทำ มีรายได้พอเลี้ยงชีพและเหลือส่งกลับไปให้ครอบครัวบ้าง โดยไม่ถูกส่งตัวกลับประเทศเท่านั้น

ทั้งนี้ การขาดอำนาจการต่อรองของแรงงานต่างด้าวอาจพิจารณาได้จากปัจจัยทั้งจากด้านอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ของแรงงาน โดยในด้านอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานต่างด้าวของนายจ้างในประเทศไทย ไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่เกิดจากความต้องการจ้างแรงงานราคาถูกกว่าแรงงานคนไทย ดังนั้นถ้าหากแรงงานต่างด้าวเรียกร้องค่าจ้างแรงงานหรือสวัสดิการเท่ากับแรงงานคนไทยแล้ว นายจ้างย่อมหันไปจ้างแรงงานคนไทยมากกว่าที่จะเสี่ยงจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ส่วนทางด้านอุปทานของแรงงานต่างด้าวเอง เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถหางานทำได้ภายในประเทศของตนเอง จึงต้องยินยอมรับค่าจ้างที่ต่ำและสภาพการจ้างที่เลวร้ายในการทำงาน ซึ่งยิ่งดีว่าการกลับไปอดตายในประเทศของตนเอง

ในทำนองเดียวกัน แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศบางรายประสบปัญหาต้องทำงานหนัก ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าที่ระบุในสัญญาจ้าง และไม่ได้รับค่าล่วงเวลาตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแล นอกจากนี้คนงานหญิงรายหนึ่งซึ่งเข้าทำงานที่โรงงานผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในไต้หวันให้ข้อมูลว่าเมื่อคนงานมีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง แรงงานจากชาติอื่นๆ เช่น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์จะมีเจ้าหน้าที่ของประเทศเหล่านี้เข้าไปช่วยเหลือและดูแลปัญหา แต่คนงานไทยไม่มีเจ้าหน้าที่มาดูแลและมักต้องเป็นฝ่ายผิดเสมอ คนงานบางรายเคยป่วย มี

ใช้สูง ต้องไปโรงพยาบาลแต่ไม่มีล่ำที่พาไป จนอาการหนักมากต้องหยุดพักงานนาน 1 สัปดาห์ โดยไม่ได้รับค่าแรง เป็นต้น

การที่แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยในต่างประเทศขาดอำนาจการต่อรองเช่นนี้ ถ้าหากไม่มีกลไกของรัฐเข้าไปแทรกแซง ย่อมจะเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานตามกฎหมาย เช่น การโกงค่าแรงลูกจ้างและการที่นายจ้างเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานลูกจ้างสูงกว่าที่เป็นจริง การบังคับให้ทำงานกับนายจ้างเพียงคนเดียวซึ่งเป็นคนหนึ่งซึ่งเป็นที่กำหนดไว้ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหรือการมีแรงงานไทยในต่างประเทศถูกเอาเปรียบไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ตามตัวอย่างที่ปรากฏในกรณีศึกษา ปัญหาเหล่านี้มักจะถูกละเลยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากการมีสภาพเป็นแรงงานต่างด้าว นอกเหนือจากการเป็นคนจน ทำให้คนกลุ่มนี้มีฐานะเป็นคนชายขอบในสังคม ซึ่งมักจะได้รับความดูแลเอาใจใส่ในลำดับท้ายสุดของกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมอยู่แล้ว

4. การขาดอำนาจการต่อรองในฐานะกลุ่มพลังทางสังคม

การนี้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองด้านสภาพการจ้างภายในสถานประกอบการได้ และในอดีตที่ผ่านมาองค์กรสหภาพแรงงานเหล่านี้ ได้ร่วมกันเคลื่อนไหวในประเด็นผลประโยชน์ของคนงานและประเด็นทางการเมือง ในบางช่วงเวลาที่สถานการณ์ทางการเมืองเอื้ออำนวย ทำให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้สึกว่าการกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม มีอำนาจการต่อรองในสังคมเหนือกว่ากลุ่มคนจนอื่นๆ และไม่น่าจะเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มคนจนอื่นๆ แต่ในความเป็นจริงจะพบว่าอำนาจการต่อรองของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ในฐานะที่เป็นกลุ่มพลังทางสังคมมีต่ำมาก

ประการแรกเมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของคนงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการที่สหภาพแรงงานสำหรับตัวเลขล่าสุดตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา จะพบว่า มีอัตราส่วนเพียงร้อยละ 3.3-3.8 (ดูตารางที่ 4.1) ซึ่งอัตราส่วนดังกล่าวได้รวมสมาชิกของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ที่มีสัดส่วนเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนพนักงานในสถานประกอบการไว้ด้วย ดังนั้นจะเห็นว่าคนงานส่วนใหญ่โดยเฉพาะที่อยู่ในภาคเอกชนไม่ได้มีองค์กรจัดตั้งที่จะคุ้มครองสิทธิและรักษาผลประโยชน์ในขณะเดียวกันสหภาพแรงงานที่มีอยู่ ไม่ได้มีฐานสนับสนุนจากคนส่วนใหญ่ที่จะเป็นเงื่อนไขให้สหภาพแรงงานสามารถมีอำนาจการต่อรองกับรัฐบาลได้อย่างแท้จริง เมื่อมีการรวมตัวกันเคลื่อนไหวในนามขององค์กรแรงงานในระดับที่สูงขึ้น เช่น ในนามของกลุ่มย่านอุตสาหกรรม สหพันธ์แรงงาน หรือสภาองค์กรลูกจ้าง

ตารางที่ 3.5 จำนวนองค์กรแรงงานและสมาชิกสหภาพแรงงานทั่วประเทศ ปี 2541–2545

ประเภทองค์กรแรงงาน	2541	2542	2543	2544	2545
สหภาพแรงงานทั่วประเทศ	1,044	1,098	1,128	1,168	1,204
- สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ*	45	42	44	45	44
- สหภาพแรงงานในกิจการเอกชน	999	1,056	1,084	1,123	1,160
- จำนวนสมาชิก	265,000	271,000	283,124	297,849	n.a.
- อัตราการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (%)	3.5	3.3	3.6	3.8	n.a.
สหพันธ์แรงงาน	18	18	19	19	19
สภาองค์กรลูกจ้าง	8	8	9	9	9
สมาคมนายจ้าง	151	180	226	256	282
สหพันธ์นายจ้าง	3	3	3	3	3
สภาองค์กรนายจ้าง	9	10	10	11	11

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ * จำนวนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในปี 2541 และ 2542 คือ จำนวนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม ในบางช่วงเวลาก็พบว่า แม้สหภาพแรงงานมีฐานสมาชิกน้อย แต่ยังสามารถร่วมกันเคลื่อนไหวโดยมีอำนาจการต่อรองสูงได้ เนื่องจากมีปัญหามาทดแทนเช่น การมีองค์กรนำของสหภาพแรงงานในระดับกลุ่มย่านอุตสาหกรรมหรือระดับชาติมีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ สามารถแสดงบทบาทเป็นตัวแทนในการเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่คนงาน ทั้งนี้เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ หรือเป็นช่วงที่สหภาพแรงงานได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางสังคมอื่นๆ ได้แก่ นักศึกษา หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ในช่วงระหว่างปี 2516–2519 และ ปี 2531–2533 เป็นต้น (นภาพร, 2545)

แต่เมื่อพิจารณาภาพโดยรวมของสหภาพแรงงานแล้วจะพบว่างานศึกษาวิจัยของนักวิชาการหลายเรื่องได้นำเสนอข้อสรุปที่ชี้ให้เห็นว่าสหภาพแรงงานในสังคมไทย เป็นกลุ่มพลังทางสังคมที่อ่อนแอมากกว่าเข้มแข็ง ทั้งที่ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งมาจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐที่ต้องการควบคุมการเคลื่อนไหวของคนงานโดยผ่านกลไกและเครื่องมือต่างๆ (ดู ประกายพริก ชยพงศ์,

2531; เสาวลักษณ์ ชายทวีป, 2533 และ Somsak, 2001) ในขณะเดียวกันการที่สหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของคนงานในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ให้คนงาน โดยมีสถานภาพที่ได้รับการยอมรับจากรัฐอย่างเป็นทางการ ทำให้ผู้นำของสหภาพแรงงานมีช่องทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยสหภาพแรงงานเป็นฐานอำนาจได้ด้วย ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมา ผู้นำส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงาน ได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของสหภาพแรงงานจากการเป็นองค์กรตัวแทนผลประโยชน์ของคนงานไปสู่การเป็นองค์กรที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวให้กับผู้นำแรงงาน (Napaporn, 2001: 95-175) นำไปสู่ความแตกแยกและอ่อนแอของสหภาพแรงงาน

ด้วยเหตุนี้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรที่เด่นชัดกว่ากลุ่มคนงานอื่นๆ ก็มิได้อำนาจการต่อรองสูงในฐานะของการเป็นกลุ่มพลังทางสังคม

3.6 บทสรุป : สถานภาพความจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่ม

จากการสำรวจสภาพชีวิต (mode of living) โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและสวัสดิการสังคมที่จัดโดยรัฐ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มคนงาน ที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม 4 กลุ่ม ได้แก่ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ผู้วิจัยได้พบความแตกต่างของสถานภาพความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างแต่ละกลุ่มซึ่งสามารถจัดลำดับได้ดังนี้

กลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพดีที่สุด เมื่อพิจารณาในด้านของการมีรายได้ที่แน่นอน มีกฎหมายคุ้มครองหลักประกันค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการพื้นฐาน ได้แก่ วันหยุด ค่าล่วงเวลา และสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์กรจัดตั้ง และสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดทำให้ รวมถึงลูกจ้างบางกลุ่มสามารถรวมตัวกันจัดทำสวัสดิการบางอย่าง เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน เพื่อให้บริการแก่สมาชิกในกลุ่มที่นอกเหนือจากสวัสดิการที่รัฐจัดทำให้ และที่สำคัญที่สุดในกลุ่มที่ลูกจ้างสามารถรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานอยู่ในสภาพที่ลูกจ้างมีอำนาจต่อรองในระดับหนึ่งที่สามารถปรับปรุงเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ โดยในระดับต่ำสุดคือเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด จนถึงระดับดีกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดโดยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันลูกจ้างที่มีสหภาพแรงงานได้กลายเป็นแกนนำของลูกจ้างทั้งหมดในการต่อรองด้านสวัสดิ

การในระดับชาติกับรัฐบาล ซึ่งกล่าวได้ว่าลูกจ้างที่มีองค์กรจัดตั้งที่เข้มแข็งสามารถสร้างอำนาจการต่อรองในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างลูกจ้างกับรัฐซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงระบบสวัสดิการเพื่อลูกจ้างได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการยังคงถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนจนและด้อยโอกาส ด้วยสาเหตุของการมาจากครอบครัวเกษตรกรที่มีรายได้น้อย มีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้ขาดโอกาสในการเลือกประกอบอาชีพ เมื่อต้องหลุดออกจากภาคเกษตรจึงต้องกลายมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรมที่แม้ว่าจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน แต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยซึ่งกำหนดไว้ให้พอเพียงต่อการเลี้ยงชีพอย่างประหยัดของลูกจ้างเพียงคนเดียวโดยไม่ครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัวที่ต้องพึ่งพารายได้ของลูกจ้างเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความยากจนของลูกจ้างซึ่งมีภาระต้องเลี้ยงดู พ่อ แม่ ภรรยา สามี หรือลูก ทำให้คนงานต้องดิ้นรนหารายได้เสริมในรูปแบบของการทำงานล่วงเวลาและการหาอาชีพเสริมอื่นๆ ตลอดจนการเสี่ยงโชคและกู้เงินนอกระบบ

นอกจากนี้ ในปัจจุบันลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการไม่ได้มีหลักประกันด้านความมั่นคงในงานอาชีพ เนื่องจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น ได้อาศัยการมีต้นทุนแรงงานต่ำเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้นในรอบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนารูปแบบการจ้างงานที่ทำให้นายจ้างสามารถลดต้นทุนด้านแรงงานในเรื่องสวัสดิการ และความเสี่ยงต่อการต้องแบกรับภาระในการจ้างงานระยะยาวหรือต้องจ่ายค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้างลูกจ้างในช่วงเวลาที่ความต้องการผลผลิตลดลงด้วยการจ้างแรงงานสัญญาจ้างชั่วคราวและจ้างงานผ่านบริษัทรับเหมาช่วงแทนการจ้างลูกจ้างประจำเพื่อผลิตสินค้าเองโดยตรง รูปแบบการจ้างงานชั่วคราวแพร่หลายมากยิ่งขึ้นในยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งนายจ้างมีความเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนของการขายผลผลิตมากขึ้นกว่าช่วงก่อนหน้าเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

นอกเหนือจากสาเหตุด้านรายได้และความมั่นคงแล้วการขาดหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความจนและความด้อยโอกาสที่รัฐบาลไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยในสถานประกอบการ ทำให้เกิดโศกนาฏกรรมครั้งแล้วครั้งเล่าที่คนงานจำนวนมากต้องเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บทุพพลภาพ ผลก็คือ ครอบครัวของแรงงานซึ่งมีฐานะยากจนอยู่แล้วต้องสูญเสียผู้เป็นกำลังหลักในการหารายได้ของครอบครัว และการจ่ายค่าชดเชยให้ครอบครัวของคนงานยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับการเคลื่อนไหวเรียกร้องของญาติผู้เสียชีวิตและองค์กรต่างๆที่มาช่วย

เหลือครอบครัวแรงงานที่ต้องเสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงในแต่ละครั้ง

ในทำนองเดียวกันสภาพแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานในโรงงานอุตสาหกรรมทำให้คนงานที่มีสุขภาพดีจำนวนมากต้องกลายเป็นผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานและจากการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงาน ทำให้ผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกต้องตั้งแต่ระยะเริ่มแรกและกว่าจะทราบว่าป่วยด้วยโรคอะไรก็มีอาการหนักมากจนต้องสูญเสียสมรรถภาพการทำงานของปอดทั้ง 2 ข้างไปอย่างถาวรแล้ว

ประการสุดท้ายในด้านมิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จะพบว่าคนที่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการค่อนข้างมีอำนาจการต่อรองกับนายจ้างและรัฐบาลมากกว่าลูกจ้างกลุ่มอื่นๆ เนื่องมาจากลูกจ้างในกลุ่มนี้มีการต่อสู้เรียกร้องค่าจ้างและปรับปรุงสภาพการจ้างในรูปแบบของการรวมกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษหรืออาจกล่าวได้ว่าในกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมี**ท่าทีต่อชีวิต**ที่แตกต่างจากกลุ่มลูกจ้างอื่นๆ คือ มีความสำนึกในเรื่องของสิทธิและการที่จะต้องเรียกร้องผลประโยชน์ที่พึงได้รับมากกว่าการยอมจำนนต่อเงื่อนไขที่ถูกกำหนดโดยนายจ้างและรัฐ จึงทำให้แรงงานในกลุ่มนี้สามารถยกระดับความเป็นอยู่ในชีวิตทั้งในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการให้ดีขึ้นโดยลำดับ

อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่สามารถรวมกลุ่มเป็นองค์กรจัดตั้งเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองทั้งในระดับสถานประกอบการและในระดับชาติเป็นเพียงลูกจ้างส่วนน้อย นอกจากนี้การที่ลูกจ้างไม่ใช่สมาชิกของชุมชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ที่ตัวเองทำงานอยู่ และไม่สามารถเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้งองค์กรทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในภูมิภาคเดิมของตัวเองที่ทำให้ลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจการต่อรองในฐานะที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นที่จะผลักดันให้เกิดการปรับปรุงนโยบายด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างเหมือนสมาชิกกลุ่มอื่นๆ ในชุมชน

กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันรัฐมีความพยายามที่จะทำให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นกลุ่มที่ถูกกฎหมายเพื่อสะดวกในการควบคุม ในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย แต่เมื่อพิจารณาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานกลุ่มนี้แล้ว จะพบว่าเป็นกลุ่มที่ยากจนและด้อยโอกาสมากที่สุดโดยเปรียบเทียบกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ สาเหตุที่สำคัญคือ การขาดสิทธิความเป็นพลเมืองที่ทำให้แรงงานต่างด้าวกลายเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทย ดังนั้น คนไทยส่วนใหญ่ (ยกเว้นนายทุนผู้ได้รับประโยชน์ต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว) รวมถึงองค์กรสหภาพแรงงานของคนงานไทยส่วนหนึ่งจึงมีความรู้สึกด้านลบต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว และเพิกเฉยต่อการที่แรงงาน

ต่างด้าวถูกเอาเปรียบค่าจ้างแรงงาน ถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายแรงงานตลอดจนถูกข่มขู่จาก
กลไกอำนาจรัฐ

ด้วยสถานการณ์ที่ต่ำต้อยในสังคม ประกอบกับการขาดความตระหนักในเรื่องสิทธิของตนเอง ทำให้**ท่าทีต่อชีวิต**ของแรงงานต่างด้าวคือการทำงานเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตัวเองและส่งกลับไป
ช่วยเหลือครอบครัวในประเทศต้นทางพอสมควรไม่มีความคาดหวังในอนาคตระยะยาว ไม่คำนึงถึง
การเรียกร้องสวัสดิการหรือสิทธิใดๆ ที่นอกเหนือจากนายจ้างและรัฐบาลไทยหยิบยื่นให้ ผลก็คือ
ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวได้กลายเป็นแรงงานราคาถูกซึ่งมีความยืดหยุ่นต่อการจ้างงานสูง (ถูกเลิก
จ้างได้ง่ายโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย) ที่มาทดแทนแรงงานไทยในหลายอุตสาหกรรม และมีแต่กลุ่มที่
จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นจึงจะมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่มีให้
อย่างจำกัด โดยไม่มีอำนาจการต่อรองทั้งในฐานะลูกจ้าง พลเมือง หรือกลุ่มพลังทางสังคม

กลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพความ
ยากจนและด้อยโอกาสอยู่ระหว่างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการและแรงงานต่างด้าว
กล่าวคือ ไม่ได้ถูกเอาเปรียบด้านค่าจ้างเหมือนแรงงานต่างด้าว แต่ก็ไม่มีหลักประกันด้านค่าจ้างขั้น
ต่ำเหมือนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการที่ได้ความคุ้มครองจากกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ
รายได้ในแต่ละวันไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากคำนวณค่าจ้างตามชิ้น
งาน ซึ่งในบางช่วงอาจมีรายได้ต่อวันสูงกว่าค่าจ้างของคนงานที่อยู่ในระบบโรงงาน แต่เมื่อคิดอัตรา
เฉลี่ยต่อชั่วโมงจะได้รับค่าแรงน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และไม่มีสถานภาพเป็นลูก
จ้างตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน
ไม่ได้รับสวัสดิการในฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคม

การผลิตที่มีลักษณะปัจเจกบุคคล เช่นกรณีลูกจ้างรับงานไปทำที่บ้าน หรือการอยู่ในสถาน
ประกอบการขนาดเล็ก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองกับนายจ้างหรือทำ
ให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรต่างๆของรัฐ แต่จะพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานต่างด้าวแล้ว กลุ่ม
ของลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน
หลายแห่งเพื่อสนับสนุนให้ลูกจ้างสามารถรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพและสร้างอำนาจการต่อรองทำ
ให้ลูกจ้างส่วนหนึ่งเริ่มมีสำนึกในเรื่องสิทธิและการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ลูกจ้างได้
ได้รับความคุ้มครองและสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมได้เช่นเดียวกับลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม
ที่เป็นทางการ

แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ จะขาดอำนาจการต่อรอง ในฐานะลูกจ้างและการเป็นขบวนการทางสังคม แต่เนื่องจากรูปแบบการทำงานที่ทำงานอยู่กับบ้าน ทำให้แรงงานในกลุ่มนี้ไม่ได้ขาดความสัมพันธ์ในฐานะสมาชิกชุมชนเหมือนแรงงานที่ทำงานในโรงงาน ดังนั้นจึงยังคงมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับองค์กรทางการเมืองในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น (ยกเว้นกรณีที่เป็นแรงงานอพยพไปทำงานในจังหวัดอื่น) ซึ่งทำให้ยังคงมีอำนาจการต่อรองในฐานะที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองในระดับท้องถิ่น หรืออาจเข้าไปมีส่วนในการบริหารองค์กรในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถเข้าถึงสวัสดิการของชุมชนในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของคนชุมชน เหมือนกับประชาชนกลุ่มอื่นๆ เช่น การกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้าน การได้รับสวัสดิการโครงการขององค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพของความเป็นพลเมือง เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่มาทำงานในประเทศไทย คือ การมีฐานะเป็น “คนอื่น” ในประเทศที่ตัวเองทำงานอยู่ ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจรัฐที่จะให้ความปกป้องคุ้มครองและเสียงต่อการถูกเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศมีสถานภาพที่ต่ำกว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากไม่ได้ถูกบีบคั้นจากภาวะวิกฤตของทางการเมือง และเศรษฐกิจภายในประเทศจนต้องดิ้นรนไปทำงานในต่างประเทศ แต่โดยส่วนใหญ่การไปทำงานต่างประเทศถือเป็นทางเลือกในชีวิตหรือต้องการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งจะพบว่าแรงงานไทยที่สามารถเดินทางไปทำงานในต่างประเทศได้จะต้องมีทุนทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เช่นมีที่ดินที่ใช้เป็นหลักประกันหรือมีญาติพี่น้องที่สามารถกู้เงินมาเป็นค่านายหน้าได้

ความจนและความด้อยโอกาสของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ จึงอยู่ที่ภาวะความเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวง ทั้งก่อนหน้าการเดินทาง ระหว่างที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ และภายหลังกลับจากต่างประเทศแล้ว ซึ่งความเสี่ยงทั้งหมดนี้เกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถสร้างหลักประกันให้กับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศให้สามารถไปทำงานได้โดยไม่ถูกหลอกลวง ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในประเทศที่ไปทำงาน และมีความมั่นคงในชีวิตหลังกลับจากต่างประเทศแล้ว

สาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ทำให้ปัญหาของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศไม่ได้รับการแก้ไขเกิดจากการที่บริษัทผู้ส่งออกแรงงานไทยไปต่างประเทศจำนวนมากเป็นของนักการเมือง ซึ่งร่วมมือกับข้าราชการผู้มีอำนาจในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดภาวะ “ความทับซ้อนในผลประโยชน์” (conflict of interests) ทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาถูกขัดขวางจากผู้สูญเสียผลประโยชน์ซึ่งมีอำนาจทางการเมือง

นอกจากนี้ จะพบว่าปัจจุบันมีหน่วยงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนน้อยมากที่ให้ความสนใจต่อการจัดตั้งหรือส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองให้คนงาน ดังนั้นแม้ว่าแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่สร้างรายได้ให้กับประเทศชาติเป็นอันดับต้นๆ เมื่อเทียบกับรายได้จากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมในแต่ละปี แต่กลับพบว่าการสร้างหลักประกันด้านสวัสดิการสังคมให้กับคนงานมีอยู่น้อยมาก ทั้งในส่วนที่มาจากภาครัฐและการสนับสนุนจากภาคเอกชน

สุดท้ายเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนจนที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมกับกลุ่มคนจนอื่นๆ จะพบว่า กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีการแปรเปลี่ยนสภาพไปเป็นกลุ่มคนจนอื่นๆ ได้ตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาภูมิหลังของลูกจ้างคือแรงงานที่มาจากครอบครัวเกษตรกร ที่ยากจนและล้มเหลวต่อการดำรงชีพในภาคเกษตร ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจหรือลูกจ้างต้องตกงานด้วยสาเหตุใดก็ตาม จะมีลูกจ้างกลุ่มหนึ่งซึ่งยังรักษาสายสัมพันธ์กับครอบครัวที่อยู่ในชนบท กลับคืนสู่ภาคเกษตร โดยอาจกลับไปเป็นเกษตรกร หรือไปเป็นแรงงานนอกระบบในชนบทด้วยการเป็นลูกจ้างที่รับงานไปทำงานที่บ้านในหมู่บ้านที่เป็นภูมิลำเนาเดิม แต่อาจจะมีคนตกงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่สามารถหางานทำได้ ต้องกลับไปเป็นภาระให้กับภาคชนบทอยู่ชั่วคราวจนกว่าจะหางานใหม่ได้ ในขณะที่คนตกงานอีกกลุ่มหนึ่งได้ตัดขาดความสัมพันธ์กับภาคชนบท ที่ตนเองจากมาเป็นเวลานานมาแล้ว หรือเป็นคนงานที่เกิดและเติบโตในเมืองเมื่อตกงาน คนเหล่านี้ไม่มีที่ดินและทรัพยากรในภาคชนบทเป็นฐานรองรับ จึงจำเป็นต้องดิ้นรนกับวิถีชีวิตในเมืองใหญ่ต่อไป โดยปรับตัวเข้าสู่อาชีพอิสระ เช่น ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ หรือรับจ้างทำงานชั่วคราว โดยมีรายได้และสวัสดิการต่ำกว่าสถานภาพเดิมที่เป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

บทที่ 4

สวัสดิการสังคมกับการแก้ปัญหาความยากจน และด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มคนจนเพียงกลุ่มเดียวที่รัฐมีการจัดระบบสวัสดิการสังคม ให้เป็นการเฉพาะโดยแยกออกจากกลุ่มคนอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกันจะพบว่าสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับชุมชนโดยทั่วไปนั้นคนงานโดยส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากคนงานส่วนใหญ่ต้องอพยพจากภูมิลำเนาเดิมมาขายแรงงานในเมืองใหญ่ ขาดข้อมูลข่าวสารและความสัมพันธ์กับชุมชนในภูมิลำเนาเดิม ตัวอย่างเช่น นโยบายเงินกู้กองทุนหมู่บ้านแห่งละ 1 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ผู้ได้รับเงินกู้เป็นสมาชิกในหมู่บ้านที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มผู้บริหารกองทุนหรือผู้บริหารชุมชน ซึ่งคนงานไม่อยู่ในเงื่อนไขดังกล่าวหรือโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ผู้ถือบัตรต้องใช้บริการจากโรงพยาบาลใกล้บ้าน ลูกจ้างส่วนใหญ่ซึ่งทำงานอยู่ในโรงงานที่ห่างไกล ภูมิลำเนาเดิมจึงไม่มีโอกาสใช้บริการดังกล่าว การมีระบบสวัสดิการสังคม เฉพาะสำหรับลูกจ้างจึงมีความจำเป็นเนื่องจากลูกจ้างมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสวัสดิการที่จัดให้ประชาชนโดยทั่วไปที่เป็นสมาชิกของชุมชน

ในประเทศไทยระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับลูกจ้างเริ่มต้นจากสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการเจ็บป่วยจากการทำงานแล้วจึงขยายมาสู่สวัสดิการอื่นๆ ซึ่งระบบสวัสดิการที่เกิดขึ้น นอกจากจะเป็นผลมาจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมที่ทำให้รัฐบาลต้องจัดตั้งระบบและสถาบันเพื่อการคุ้มครองหรือประกันในเรื่องการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานตามแบบอย่างที่ปฏิบัติกันทั่วไปอยู่ในประเทศต่างๆ แล้ว ยังเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวผลักดันของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายจากองค์กรของคนงานเองและจากองค์กรหรือนุคคลที่สนับสนุนให้ลูกจ้างได้รับสิทธิและคุ้มครองในฐานะเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าลูกจ้างที่ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยจะได้รับสวัสดิการจากรัฐอย่างสะดวกทุกราย ในหลายกรณีลูกจ้างขาดข้อมูลข่าวสารในเรื่องสิทธิที่ตนเองมีและบางกรณีมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการที่มีอยู่ได้ จนต้องมีการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสวัสดิการที่พึงได้ และในปัจจุบันลูกจ้างกลุ่มหนึ่งได้พยายามนำเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้าง ในบทนี้จะได้วิเคราะห์เนื้อหาของกรณีศึกษาในส่วนของการใช้ระบบสวัสดิการสังคมแก้ปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้าง โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

1. สวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
2. ปัญหาของระบบสวัสดิการและอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของรัฐ
3. ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
4. การต่อสู้ของลูกจ้างเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม

4.1 สวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เมื่อกล่าวถึงสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ในงานวิจัยฉบับนี้หมายถึงสวัสดิการที่จัดทำขึ้นโดยคนงานเองและที่รัฐจัดทำขึ้น ซึ่งมีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อคนงานจำนวนมาก ในระดับของชุมชนอุตสาหกรรมหรือระดับทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังมีสวัสดิการอีกประเภทหนึ่งซึ่งได้มาจากการเรียกร้องต่อสู้ของคนงานในอดีต แต่อาจจำกัดอยู่ในเฉพาะในสถานประกอบการของคนงานเอง

ในยุคต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก ในช่วงทศวรรษ 2500-2520 การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยเป็นการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของแรงงานราคาถูก สภาพการจ้างโดยทั่วไปของคนงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตคือ การได้รับเฉพาะค่าแรงงานอย่างเดียว โดยไม่มีสวัสดิการใดๆ ทั้งสิ้น ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เมื่อคนงานมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานและต่อสู้เรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการจึงทำให้สภาพความเป็นอยู่ของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมมีการพัฒนาดีขึ้นโดยลำดับ การเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานในยุคต่อๆ มาก็ได้ทำให้สถานประกอบการหลายแห่งมีการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้างในระดับที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น มีสวัสดิการอาหารกลางวัน หอพักฟรี มีพานะรับส่ง เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ฯลฯ

ต่อมาเมื่อสภาพแรงงานบางแห่งมีการพัฒนาเข้มแข็งขึ้น จึงได้ขยายบทบาทด้านสวัสดิการออกมาสู่ขอบเขตที่กว้างกว่าในระดับโรงงานของตนเอง โดยมีการจัดทำสวัสดิการที่เอื้อประโยชน์ต่อคนงานที่อยู่ในชุมชนอุตสาหกรรมเดียวกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

4.1.1 สวัสดิการที่ลูกจ้างจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือกันเอง

การศึกษารูปแบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมุ่งเน้นไปที่รูปแบบสวัสดิการที่จัดขึ้นโดยรัฐ แต่เนื่องจากในกลุ่มลูกจ้างเอง ได้มีการจัดระบบสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันอยู่ด้วย แต่ไม่ใช่รูปแบบหลักที่ครอบคลุมในระดับประเทศ เป็นเพียงสวัสดิการที่จัดทำขึ้นภายในชุมชนอุตสาหกรรมเดียวกัน โดยมีแกนหลักคือสภาพแรงงาน หรือคนงานที่รวมกลุ่มกันเองเป็นผู้จัดทำ และอาจมีองค์กรภายนอกเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน และรัฐบาลให้ความสนับสนุนเป็นบางกรณี ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงรูปแบบสวัสดิการที่สำคัญ 2 ชนิด คือ ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน และกลุ่มออมทรัพย์ของคนงาน

1. ศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน

การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน เป็นรูปแบบการจัดสวัสดิการช่วยเหลือกันเองของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ที่มีการริเริ่มมานานมากกว่า 10 ปี โดยมีสภาพแรงงานเป็นผู้บริหารงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการรับเลี้ยงดูบุตรในวัยก่อนเข้าโรงเรียน (2-5 ปี) ของสมาชิกสภาพแรงงานคนงานทั่วไปและชาวบ้านในชุมชน โดยสมาชิกสภาพแรงงานจะเสียค่าเลี้ยงดูเด็กในอัตราต่ำกว่าบุตรคนทั่วไปและบุตรของชาวบ้าน ทั้งที่ถือเป็นการจัดสวัสดิการที่สภาพแรงงานมีให้กับสมาชิก

ความจำเป็นในการที่คนงานต้องจัดสวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนขึ้นในชุมชนอุตสาหกรรมที่ตนเองทำงานอยู่มาจากการที่ในปัจจุบันแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก เป็นแรงงานหญิงซึ่งต้องมียาทบาททั้งในฐานะที่เป็นลูกจ้างและเป็นแม่ซึ่งต้องเลี้ยงดูบุตร ในปัจจุบันลูกจ้างหญิงมีสิทธิลาคลอดโดยได้รับเงินเดือนเต็มเป็นเวลา 90 วัน หลังจากนั้นต้องกลับไปทำงานตามเดิม ลูกจ้างหญิงส่วนหนึ่งที่โชคมีैयाยหรือยาของเด็ทช่วยเลี้ยงดูลูกที่ยังเล็กโดยอาจต้องส่งลูกไปให้เลี้ยงดูที่บ้านเกิดในชนบท ส่วนลูกจ้างหญิงที่ไม่มีญาติช่วยเลี้ยงดูลูกซึ่งยังเล็กต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างคนมาดูแลลูก ซึ่งนับเป็นภาระทางเศรษฐกิจของครอบครัวคนงานอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ สภาพแรงงานบางแห่งจึงได้พยายามจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนขึ้น โดยรับเลี้ยงเด็กลูกของคนงานและลูกชาวบ้านในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง จากการศึกษาของบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐ์ รมิศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนที่ดำเนินการโดยสภาพแรงงาน 4 แห่ง คือ ศูนย์เลี้ยงเด็ก

เล็กฯ ชุมชนเสนานิคม 2 ของสหภาพแรงงานอุตสาหกรรมผ้าไหมไทย และสิ่งทอ ตั้งอยู่ที่เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ศูนย์เลี้ยงเด็กฯ สิ่งทอหลักที่ 3 ของสหภาพแรงงานสิ่งทอหลักที่ 3 ตั้งอยู่ที่ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ ศูนย์เลี้ยงเด็กของสหภาพแรงงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย ตั้งอยู่ที่ อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ และศูนย์เลี้ยงเด็กของกลุ่มสหภาพแรงงานนอวนคร ตั้งอยู่ที่หมู่บ้าน นอวนคร จ.ปทุมธานี

อย่างไรก็ตาม ศูนย์เลี้ยงเด็กทั้ง 4 แห่ง ซึ่งดำเนินการโดยสหภาพแรงงานไม่สามารถพึ่งตนเอง ทางด้านการเงินต้องอาศัยความสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ สถาบันการศึกษา แรงงานเสรี เอเชีย-อเมริกัน (AFFLI หรือในปัจจุบันคือ ศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ ACILS) และองค์การแคเรเดียม และยังมีปัญหาเรื่องการหาสถานที่เลี้ยงเด็กและบุคลากรที่จะเป็นแม่บ้าน และครูพี่เลี้ยง โดยศูนย์เลี้ยงเด็กของสหภาพแรงงานที่ได้จดทะเบียนต่อประชาสงเคราะห์จังหวัดจะได้รับความช่วยเหลือบางส่วนด้านอาหารเลี้ยงและการจัดจ้างครูพี่เลี้ยง แต่ปัญหาคือกรมประชาสงเคราะห์ต้องจ้างครูเป็นลูกจ้างชั่วคราวตามปีงบประมาณ และจ่ายค่าจ้างเฉพาะวันทำงานในเวลาราชการเท่านั้น หากทำงานในวันเสาร์ซึ่งเป็นวันทำงานของคนงานส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรมทางสหภาพแรงงานต้องจ่ายค่าจ้างเอง (บัณฑิตย, 2542: 165)

ตารางที่ 4.1 การดำเนินงานของศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนโดยสหภาพแรงงาน

ชื่อศูนย์ฯ	วันเปิดดำเนินการ	พื้นที่อุตสาหกรรมที่ตั้งศูนย์	สหภาพแรงงานที่บริหารงาน
1. ชุมชนเสนานิคม 2	8 มิ.ย.2530	เขตจตุจักร กทม.	สหภาพแรงงานอุตสาหกรรมผ้าไหมไทยและสิ่งทอ
2. สิ่งทอหลักที่ 3	12 ส.ค.2530	ซอยบางปูใหม่ อ.เมือง จ.สมุทรปราการ	สหภาพแรงงานสิ่งทอหลักที่ 3
3. สหภาพแรงงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย	16 มี.ค.2534	ถ.ปู่เจ้าสมิงพราย อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ	สหภาพแรงงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย
4. นอวนคร	1 ก.พ.2537	นิคมอุตสาหกรรมนอวนคร จ.ปทุมธานี	กลุ่มสหภาพแรงงานนอวนคร

ที่มา : บัณฑิตย, 2542: 165

2. กลุ่มออมทรัพย์คนงาน

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ของชาวบ้านในชุมชนทั้งในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ในชุมชนของลูกจ้างภาคอุตสาหกรรมที่อยู่รวมในบริเวณเดียวกันในเขตย่านอุตสาหกรรมต่างๆ เพิ่งจะมีการพัฒนารูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อช่วยเหลือกันเองในด้านเศรษฐกิจในระยะไม่กี่ปีมานี้ โดยก่อนหน้านี้รูปแบบขององค์กรทางการเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยสหภาพแรงงานจะมีแต่สหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีข้อจำกัด คือ ทำได้เฉพาะในสถานประกอบการขนาดใหญ่ เช่น รัฐวิสาหกิจ และบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ที่สหภาพแรงงานมีความเข้มแข็งและมีทรัพยากรที่จะดำเนินรายได้ โดยมีเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ที่รับสมัครสมาชิกเฉพาะลูกจ้างในสถานประกอบการของตนเองเท่านั้น และเป็นองค์กรที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย

การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์มีข้อแตกต่างจากสหกรณ์ออมทรัพย์ เนื่องจากไม่ถูกจำกัดด้วยกรอบของกฎหมายสหกรณ์ และมีลักษณะที่เป็นองค์กรชุมชนมากกว่าองค์กรของสถานประกอบการ เพราะเปิดรับสมัครจากโรงงานต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรมเดียวกันได้ และเน้นเป้าหมายที่ชัดเจนในเรื่องของการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ มากกว่าการหวังผลกำไรแบบธุรกิจ นอกจากนี้ ยังมีเป้าหมายในการส่งเสริมความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานโดยการแบ่งผลกำไรส่วนหนึ่งสนับสนุนการทำกิจกรรมเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานอีกด้วย

ในปัจจุบัน กลุ่มออมทรัพย์คนงานที่ค่อนข้างมีพัฒนาการเด่นชัดมีอยู่เพียงแห่งเดียว คือ กลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ ที่เริ่มก่อตั้งในเดือนมิถุนายน 2540 โดยพัฒนามาจากกองทุนสุขภาพของคนงานย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ โดยมีสหภาพแรงงานหลายแห่งที่อยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรม ย่านอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ เป็นผู้บริหารงานและมีมูลนิธิเพื่อนหญิงเป็นผู้สนับสนุน (ดูรายละเอียดใน จะเด็จ และบัณฑิต, 2543: 48 และ กิติพัฒน์, 2544: 209-48) นอกจากนี้ในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ก็ได้มีการรณรงค์กลุ่มของคนงานเพื่อจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นเช่นเดียวกันในปี 2542 แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

รูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์โดยทั่วไป คือ การให้สมาชิกออมเงินอย่างต่อเนื่อง ทุกเดือน ในจำนวนเงินที่แน่นอนแล้วแต่กำลังความสามารถของสมาชิก และเงินออมนี้จะถอนออกไม่ได้จนกว่าสมาชิกจะลาออกจากกลุ่มและเป็นเงินที่ไม่มีดอกเบี้ยเงินฝาก แต่สมาชิกจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนโดยสามารถกู้ยืมเงินจากกลุ่มออมทรัพย์ได้ในอัตราที่กำหนด โดยเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบ นอกจากนี้ กลุ่มออมทรัพย์ที่มีผลกำไรสูงมักจะมีการจัดสวัสดิการให้สมาชิกในรูปแบบต่างๆ เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล แต่งงาน หรือทุนการศึกษาบุตร

เป็นต้น

ในกรณีกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่ การจัดทำกลุ่มออมทรัพย์ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการสร้างสวัสดิการสังคมให้กับสมาชิกในฐานะปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีเป้าหมายในเชิงการพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่ม คือ มีการจัดสรรกำไรส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 20) เข้ากองทุนพัฒนากลุ่มเพื่อจัดการศึกษาให้กรรมการและสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ และจัดสรรกำไรอีก 15% เข้ากองทุนพัฒนาสังคม เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มสหภาพแรงงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตต่อการพัฒนากลุ่มออมทรัพย์ของคนงาน คือ ประการแรก เนื่องจากกลุ่มออมทรัพย์บริหารงานโดยสหภาพแรงงานดังนั้นจึงเกิดข้อถกเถียงในเรื่องแนวทางของการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรที่เป็นของคนงานว่า การทำงานของกลุ่มออมทรัพย์จะขัดขวางการเติบโตของสหภาพแรงงานหรือไม่ เนื่องจากสหภาพแรงงานเน้นการเรียกร้อง สวัสดิการจากนายจ้างและรัฐโดยอาศัยอำนาจการต่อรองของคนงาน ในขณะที่กลุ่มออมทรัพย์เน้นการจัดสวัสดิการโดยคนงานเพื่อช่วยเหลือกันเอง ซึ่งในประเด็นนี้อาจเป็นไปได้ว่า การเชื่อมประสานระหว่างสหภาพแรงงานและกลุ่มออมทรัพย์คือการที่กรรมการของกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งมาจากสหภาพแรงงานจะต้องมีความชัดเจนในการทำให้กลุ่มออมทรัพย์มีเป้าหมายในการสนับสนุนความเข้มแข็งของคนงาน เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองกับนายจ้างและรัฐ นอกเหนือไปจากการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของสมาชิกที่เป็นปัจเจกบุคคล

4.1.2 สวัสดิการที่จัดทำโดยภาครัฐ

ในงานวิจัยฉบับนี้ได้นำเสนอรูปแบบสวัสดิการที่จัดทำโดยรัฐ 3 รูปแบบที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้รับการอยู่ ได้แก่ กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม และกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ โดย 2 รูปแบบแรกเป็นกองทุนที่จัดสวัสดิการให้แก่คนงานภายในประเทศ ส่วนกองทุนประเภทหลังเป็นสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

1. กองทุนเงินทดแทน

การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนมีแนวคิดเริ่มแรกมาจากความต้องการจัดระบบประกันสังคม แต่เนื่องจากยังขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน รัฐบาลจึงเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นก่อน การเปลี่ยนแปลงของสังคมดั้งเดิมที่เป็นสังคมเกษตรและการผลิตเพื่อยังชีพไปสู่สังคมอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบบ

ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ได้ทำให้แนวคิดเรื่องการประกันสังคมเติบโตขึ้นในสังคมไทย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คณะราษฎรได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางการปกครอง 6 ประการหลัก ซึ่งหลักการหนึ่งคือ การประกันสังคมที่รัฐบาลจะต้องหางานให้ราษฎรทุกคนทำและวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อเป็นหลักประกันความสมบูรณ์ของราษฎร

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2446 เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคนสำคัญของคณะราษฎร ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ปรากฏว่าถูกโจมตีอย่างมากจากหลายฝ่าย รวมถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่ามีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมได้เลือนหายจากประเทศไทยไปเป็นเวลาเกือบ 20 ปี

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2497 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มลูกจ้างอุตสาหกรรมจึงได้มีการออก พ.ร.บ.ประกันสังคมในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2497 และออก พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ ฉบับแรกในปี พ.ศ.2499 แต่เนื่องจากถูกคัดค้านจากบริษัทประกันภัยที่เสียผลประโยชน์และในขณะนั้นสื่อมวลชนและประชาชนขาดความเชื่อถือรัฐบาล ทำให้การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมฉบับแรกของประเทศไทยไม่อาจทำได้ เมื่อมาถึงสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลมุ่งเน้นเฉพาะการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาความเจริญด้านอุตสาหกรรม โดยไม่ใส่ใจปัญหาความยากจนและขาดสวัสดิการของลูกจ้าง แนวคิดเรื่องประกันสังคม จึงไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลอีก

นโยบายการจัดสวัสดิการในรูปแบบประกันสังคมให้คนงานเริ่มปรากฏเป็นจริงในปี 2515 แต่ยังไม่ใช่การประกันสังคมในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในวันที่ 16 มีนาคม 2515 รัฐบาลภายใต้คณะปฏิวัติ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 กำหนดให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทนโดยสำนักงานเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป และให้กองทุนทำหน้าที่จ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องมาจากการทำงาน การมีกองทุนเงินทดแทนจึงถือเป็นก้าวแรกของการเริ่มใช้การประกันสังคมในส่วนของการเจ็บป่วยจากงานโดยลูกจ้างและรัฐไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบ

กองทุนเงินทดแทนมีผลบังคับใช้ในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี 2517 และครอบคลุมทั้งที่ทั่วประเทศในเดือนกรกฎาคม 2531 โดยใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต่อมาในเดือนตุลาคม 2536 ได้ขยายการคุ้มครองในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 ได้ขยายการคุ้มครองไปสู่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ยกเว้น

(1) ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

- (2) ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- (3) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- (4) นายจ้าง ซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เฉพาะในส่วนเกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่
- (5) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ
- (6) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

- (7) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย

อัตราเงินสมทบที่นายจ้างแต่ละรายจ่ายเข้ากองทุนอยู่ระหว่างร้อยละ 0.2-1.0 ของค่าจ้าง ขึ้นอยู่กับลักษณะความเสี่ยงในการประกอบกิจการเรียกว่า “อัตราเงินสมทบหลัก” ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้เก็บเงินสมทบจากนายจ้างเป็นเวลา 4 ปีแรก เมื่อขึ้นปีที่ 5 นายจ้างแต่ละรายจะได้เพิ่มหรือลดอัตราเงินสมทบขึ้นอยู่กับการประสบอันตรายที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง อัตราเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่ายตั้งแต่ปีที่ 5 เป็นต้นไปเรียกว่า “อัตราเงินสมทบตามค่าประสบการณ์” ซึ่งปรับลดได้ไม่เกินร้อยละ 80 และปรับเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 150 ของอัตราเงินสมทบหลัก ทั้งนี้เงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่ายให้ลูกจ้างไม่เกินคนละ 240,000 บาทต่อปี

สวัสดิการที่ลูกจ้างจะได้รับจากกองทุนเงินทดแทนเมื่อประสบอันตรายเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ตาย หรือสูญหาย ลูกจ้างจะได้รับสิทธิทันทีเมื่อเข้าทำงานโดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 35,000 บาท ต่อการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 1 ครั้ง ในกรณีที่มิได้ค่าใช้จ่ายเกินกว่า 35,000 บาท ให้จ่ายเพิ่มตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไม่เกิน 50,000 บาท

- (2) กรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ติดต่อกันเกิน 3 วัน ได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน ตลอดระยะเวลาที่ไม่สามารถทำงานได้ แต่ไม่เกิน 1 ปี

- (3) กรณีสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะบางส่วนได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนตามประเภทของการสูญเสียแต่ไม่เกิน 10 ปี

- (4) กรณีฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ภายหลังการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยได้รับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู ไม่เกิน 20,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการผ่าตัดอีกไม่เกิน 20,000 บาท

- (5) กรณีทุพพลภาพ ได้รับค่าทดแทนรายเดือนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือนตามประเภททุพพลภาพ แต่ไม่เกิน 15 ปี

(6) กรณีตายหรือสูญหาย ได้รับค่าทำกินจำนวน 100 เท่า ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน หรือได้รับค่าทดแทนรายเดือนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน มีกำหนด 8 ปี ไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท และไม่เกิน 9,000 บาทต่อเดือน

ตารางที่ 4.2 จำนวนเงินสมทบและเงินที่จ่ายค่าทดแทนของกองทุนเงินทดแทน 2535-2544

หน่วย : ล้านบาท

ปี	เงินสมทบ	เงินทดแทน	เงินทดแทนต่อเงินสมทบ (%)
2535	741.95	753.31	101.63
2536	921.36	926.51	100.56
2537	1,126.35	1,169.39	103.82
2538	1,397.81	1,370.03	98.01
2539	1,837.50	1,609.50	87.59
2540	2,235.25	1,986.48	88.87
2541	1,732.53	1,629.82	94.07
2542	1,630.79	1,404.40	86.12
2543	1,673.01	1,256.81	75.12
2544	1,764.63	1,276.60	72.34

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รายงานประจำปี 2544 หน้า 33

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทนที่ผ่านมาในรอบ 10 จะเห็นได้ว่าในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจก่อนปี 2540 จำนวนเงินสมทบที่เก็บได้และเงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทนเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจเก็บเงินสมทบได้น้อยลงและจำนวนเงินที่จ่ายเป็นค่าทดแทนก็น้อยลงด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วอัตราเงินทดแทนต่อเงินสมทรมีสัดส่วนสูงมาก โดยเฉพาะในช่วงก่อนปี 2538 เงินสมทบที่เก็บได้ในแต่ละปีไม่เพียงพอจ่ายเป็นเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วย เนื่องมาจากการทำงานในปีนั้นๆ แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ไม่เป็นที่น่าพอใจจึงทำให้ลูกจ้างต้องประสบปัญหาเสียชีวิต ทูพพลภาพ สูญเสียอวัยวะหรือเจ็บป่วยเป็นจำนวนมากในแต่ละปี

ตารางที่ 4.3 จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจำแนกตามความร้ายแรง ปี 2545

ระดับความร้ายแรง	ในข่ายกองทุน	นอกข่ายกองทุน	รวม	%
ตาย	650	11	661	0.35
ทุพพลภาพ	14	2	16	0.008
สูญเสียอวัยวะบางส่วน	3,424	28	3,452	1.81
หยุดงานเกิน 3 วัน	49,012	19	49,031	25.67
หยุดงานไม่เกิน 3 วัน	137,879	7	137,886	72.17
รวม	190,979	67	191,046	100

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2. กองทุนประกันสังคม

ในช่วงก่อนปี 2533 กองทุนเงินทดแทนถือเป็นหน่วยงานเดียวของรัฐที่จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม แต่ก็ให้หลักประกันเฉพาะในเรื่องการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ส่วนสวัสดิการที่ให้หลักประกันในกรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วยนอกเหนือจากการทำงานไม่มี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในเอเชีย ในช่วงเวลาเดียวกันนับว่าประเทศไทยยังล้าหลังกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมใกล้เคียงกันอยู่หลายประเทศ

ต่อมาเมื่อกองงานและกลุ่มองค์กรทางสังคมต่างๆ ได้มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องเพื่อกดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคม ทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคมผ่านสภาผู้แทนราษฎรออกมาได้ในวันที่ 11 กรกฎาคม 2533 ภายหลังจากที่ต้องฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ จากผู้คัดค้านมาเป็นเวลากว่า 30 ปี หลักการสำคัญของการประกันสังคม คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองและร่วมรับผิดชอบด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โครงสร้างการบริหารงานกองทุนประกันสังคมเป็นระบบไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และรัฐบาล ในรูปของคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทดแทนต่างๆ รวมทั้งการรับรองมาตรฐานสถานพยาบาลและการบริการทางการแพทย์ด้านต่างๆ ที่คณะกรรมการแพทย์จะเป็นผู้ศึกษารวบรวมข้อมูลให้คณะกรรมการประกันสังคมพิจารณา

กองทุนประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตน 7 ประเภท คือ

- (1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (2) กรณีคลอดบุตร
- (3) กรณีตาย
- (4) กรณีทุพพลภาพ
- (5) กรณีสงเคราะห์บุตร
- (6) กรณีชราภาพ
- (7) กรณีว่างงาน (ยังไม่บังคับใช้)

ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนและนายจ้าง มีหน้าที่ส่งเงินสมทบในกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้าง โดยรัฐบาลออกสมทบให้อัตราเดียวกับลูกจ้างและนายจ้าง ต่อมาในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลอ้างว่าเพื่อเป็นการลดภาระของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล จึงให้ลดอัตราเงินสมทบในกรณีดังกล่าวเหลือฝ่ายละ 1% ตั้งแต่มกราคม 2541 - ธันวาคม 2545 ส่วนในกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพเดิมทั้ง 3 ฝ่าย จ่ายเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ต่อมาตั้งแต่เดือนมกราคม 2543 รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบร้อยละ 2 ของค่าจ้าง ส่วนรัฐบาลเพียงร้อยละ 1 ของค่าจ้าง

การประกันสังคมในระบบประกันสังคมของไทย มี 3 ลักษณะคือ

(1) การประกันตนโดยบังคับ ซึ่งในระยะแรกบังคับใช้ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป ต่อมาขยายเป็น 10 คน และในปัจจุบันตั้งแต่เดือนเมษายน 2545 บังคับใช้ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

(2) การประกันตนโดยสมัครใจ สำหรับบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ลูกจ้างในข่ายบังคับของกฎหมาย ผู้ประกันตนโดยสมัครใจต้องจ่ายเงินสมทบแทนนายจ้างคือจ่ายเป็น 2 เท่าของอัตราที่ลูกจ้างต้องจ่าย

(3) การประกันตนของผู้ประกอบอาชีพอิสระต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราเดียวกับผู้ประกันตนโดยสมัครใจ

สำหรับลูกจ้างหรือกิจการที่ไม่อยู่ในข่ายคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม มี 13 ประเภท ดังนี้

(1) ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

(2) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

- (3) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (4) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ
- (5) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
- (6) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล
- (7) ลูกจ้างของสมาคมการค้าไทย
- (8) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534
- (9) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ป่าไม้ ประมง และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
- (10) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล
- (11) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์
- (12) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
- (13) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย

ตารางที่ 4.4 จำนวนเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนของกองทุนเงินประกันสังคม 2535-2544

หน่วย : ล้านบาท

ปี	เงินสมทบ	ประโยชน์ทดแทน	ประโยชน์ทดแทน ต่อเงินสมทบ (%)
2535	6,016	2,057	34.19
2536	9,358	2,473	26.43
2537	12,172	3,773	31.00
2538	12,602	3,991	31.67
2539	15,234	6,239	40.95
2540	16,448	10,245	62.29
2541	10,735	7,637	71.14
2542	22,471	7,676	34.16
2543	32,278	10,533	32.69
2544	34,512	11,223	32.52

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

เมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนเงินทดแทน เงินที่สำนักงานประกันสังคมจ่ายสำหรับประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างกรณีเจ็บป่วยนอกงาน มีจำนวนมากกว่าเงินทดแทนของกองทุนเงินทดแทนอย่างมาก แต่อัตราส่วนประโยชน์ทดแทนต่อเงินสมทบของกองทุนประกันสังคมอยู่ในระดับต่ำประมาณร้อยละ 30 เศษเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนเงินที่เก็บเป็นเงินสมทบมาจาก 3 ฝ่าย จึงมีจำนวนมากกว่าเงินของกองทุนเงินทดแทนที่เก็บจากนายจ้างฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม ในปี 2541 ซึ่งเป็นปีแรกหลังวิกฤตเศรษฐกิจ สำนักงานประกันสังคมเก็บเงินสมทบได้น้อยลงอย่างมาก ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีธุรกิจหลายแห่งต้องปิดตัวลงหรือเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก อีกเหตุผลหนึ่งเนื่องมาจากรัฐบาลได้ประกาศลดอัตราเงินสมทบของแต่ละฝ่ายจากกรณีเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย และทุพพลภาพ จากร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างเหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ต่อมาในเดือนธันวาคม 2541 ได้มีการเก็บเงินสมทบเพิ่มเติมเพื่อขยายประโยชน์ทดแทนอีก 2 กรณี คือ กรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ โดยแต่ละฝ่ายออกเงินสมทบร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ทำให้จำนวนเงินสมทบในกองทุนประกันสังคมเพิ่มสูงขึ้นมาก และตั้งแต่เดือนมกราคม 2543 รัฐบาลกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในกรณี

สงเคราะห์บุตรและชราภาพเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2 ของค่าจ้าง (รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1 ของค่าจ้างเท่าเดิม) ทำให้จำนวนสมทบเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

ในการใช้สวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม ลูกจ้างใช้สวัสดิการจากกรณีเจ็บป่วยมากที่สุด รองลงมาคือประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และคลอดบุตร ส่วนกรณีชราภาพนั้นแม้ว่าในปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มากนัก แต่การจ่ายบำนาญชราภาพต้องจ่ายให้ผู้มีสิทธิเป็นรายเดือนตลอดชีวิต ดังนั้นในอนาคตจำนวนคนงานเกษียณอายุซึ่งรับเงินบำนาญชราภาพจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

ตารางที่ 4.5 จำนวนผู้รับสวัสดิการจากกองทุนประกันสังคม 2543-2544

ประโยชน์ทดแทน	จำนวนราย		อัตราเพิ่มขึ้น (ลดลง) (%)
	2543	2544	
เจ็บป่วย	12,606,716	16,067,396	27.45
คลอดบุตร	183,692	184,281	0.32
ทุพพลภาพ	13,434	13,637	1.51
ตาย	480	435	(9.38)
สงเคราะห์บุตร	624,484	663,621	6.27
ชราภาพ	12,333	16,963	37.54
รวม	13,441,139	16,946,333	26.08

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3. กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ คนงานที่กำลังทำงานอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งประสบปัญหาในด้านต่างๆ คนงานที่กำลังจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งโดยบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่งและโดยรัฐบาลเป็นผู้จัดตั้ง สามารถสมัครเป็นสมาชิกของกองทุนได้ โดยเสียค่าสมาชิกในอัตรา 300,400 และ 500 บาท ขึ้นอยู่กับประเทศที่คนงานจะเดินทางไปทำงาน

สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนจะได้รับคือ ได้รับการสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาล กรณีประสบอุบัติเหตุหรือประสบอันตรายก่อนการเดินทางไปต่างประเทศ ในระหว่างอยู่ต่างประเทศจะได้รับการสงเคราะห์กรณีถูกส่งตัวกลับเนื่องจากแพทย์ตรวจพบเป็นโรคต้องห้าม กรณีประสบ

อันตรายจนพิการ หรือทุพพลภาพทั้งในและนอกประเทศ ได้รับเงินช่วยเหลือการรักษาพยาบาล ค่าที่พัก ค่าอาหาร ฯลฯ ในระหว่างประสบปัญหาในต่างประเทศ สงเคราะห์ค่าจ้างนายความต่อผู้คดีอาญาในต่างประเทศในความผิดซึ่งมิได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนา ได้รับการช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศ เมื่อถูกทอดทิ้งไม่มีงานทำ และถ้าเสียชีวิตทายาทจะได้รับเงินช่วยเหลือในการนำศพกลับประเทศ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญคือ คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศส่วนมากไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการของกองทุนฯ เนื่องจากโดยส่วนใหญ่คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศถูกส่งไปทำงานโดยบริษัทจัดหางาน ซึ่งเป็นผู้ดูแลรายละเอียดทั้งหมดให้แก่คนงาน ซึ่งบริษัทส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่คนงานหรือจ่ายค่าสมาชิกให้คนงาน เนื่องจากทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายซึ่งจะทำให้กำไรจากค่านายหน้าทีเก็บจากคนงานน้อยลง

4.2 ปัญหาของระบบสวัสดิการที่จัดทำโดยรัฐและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ

4.2.1 ความไม่เชื่อมั่นในคุณภาพของการให้บริการที่มีหลายมาตรฐาน

ในปัจจุบันระบบสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งจัดทำโดยรัฐ มี 2 รูปแบบที่สำคัญคือ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) โดยทั้ง 2 รูปแบบมีความเกี่ยวข้องกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ระบบประกันสังคม เป็นระบบสวัสดิการที่ลูกจ้างเป็นผู้ใช้บริการโดยตรง ส่วนระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนทั่วไปที่ไม่มีสิทธิใช้บริการจากกองทุนประกันสังคม แต่เนื่องจากรัฐบาลได้มีการนำเสนอแนวคิดที่จะรวมการบริหารงานด้านการรักษาพยาบาลของกองทุนประกันสังคมเข้ากับกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้เกิดกระแสการคัดค้านจากองค์กรสหภาพแรงงานจำนวนหนึ่ง

โดยแท้จริงแล้ว สาเหตุสำคัญของการคัดค้านในเรื่องดังกล่าวมาจากความไม่เชื่อมั่นในคุณภาพของการให้บริการของรัฐภายใต้ระบบสวัสดิการสังคม ทั้งในกรณีกองทุนประกันสังคม และกองทุนสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งมีความแตกต่างในเรื่องการให้บริการในกรณีที่ผู้ป่วยจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ระบบประกันสังคมถือว่าเป็นระบบสวัสดิการสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมไทยที่ยังต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงให้ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพในการเป็นระบบสวัสดิการของคนงาน

ในภาคอุตสาหกรรมที่มีรายได้น้อย นับตั้งแต่เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ.2533 เป็นต้น คนงานที่ใช้บริการจากกองทุนประกันสังคมต้องประสบปัญหาต่างๆมาโดยตลอด โดยในปีแรกๆของการใช้กองทุนประกันสังคม การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลโดยใช้บัตรประกันสังคม มีปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของแพทย์ต่อการให้การรักษาย่างทันท่วงทีต่อคนไข้ที่เจ็บป่วยฉุกเฉิน หรือประสบอุบัติเหตุจนเป็นชาวใหญ่ เช่น ในเดือนตุลาคม 2534 นักข่าวหนังสือพิมพ์ผู้จัดการต้องเสียชีวิตเนื่องจากประสบอุบัติเหตุรถยนต์ อาการสาหัส ถูกนำส่งโรงพยาบาลพระมงกุฎที่อยู่ในใกล้ที่เกิดเหตุ แต่ผู้ป่วยมีบัตรประกันสังคมที่โรงพยาบาลกลาง ทางโรงพยาบาลจึงได้ติดต่อให้ส่งตัวผู้ป่วยไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลกลางแทนที่จะรับคนป่วยไว้ในกวดูแล จนในที่สุดคนป่วยเสียชีวิตหลังจากไปผ่าตัดที่โรงพยาบาลกลาง เนื่องจากมาถึงโรงพยาบาลช้าเกินไป กรณีนี้ทำให้นักงานส่วนหนึ่งของบริษัทผู้จัดการทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอส่งคืนบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม เพื่อเป็นการประท้วง (บัณฑิตย์, 2535: 120-122)

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของการใช้สวัสดิการรักษายาบาลจากกองทุนประกันสังคม คือ การที่มีมาตรฐานการรักษาพยาบาลแตกต่างกันระหว่างผู้ป่วยที่ใช้บัตรประกันสังคมกับผู้ป่วยที่จ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง โดยเฉพาะโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งที่เข้าโครงการประกันสังคมเพื่อหวังผลกำไรทางธุรกิจจากค่าหัวที่ใช้วิธีเหมาจ่ายในอัตรา 800 บาท/ผู้ป่วยกันตน 1 คนปี โดยมาตรฐานการรักษาพยาบาลที่ต่างกันนี้มีทั้งในเรื่องคุณภาพการรักษาพยาบาลและคุณภาพในการให้บริการ ในส่วนของคุณภาพในการรักษาพยาบาลมีข้อจำกัดอยู่แล้วว่าโรงพยาบาลสามารถจ่ายยาให้ตามบัญชีรายชื่อยาที่กำหนดไว้เท่านั้น จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะเกิดมาตรฐาน 2 แบบ ระหว่างผู้ป่วยที่ใช้สิทธิประกันสังคมกับผู้ป่วยที่จ่ายค่ารักษาพยาบาล ส่วนเรื่องคุณภาพในการให้บริการเป็นเรื่องนโยบายและวิธีปฏิบัติโรงพยาบาลแต่ละแห่ง ซึ่งโดยทั่วไป ผู้ป่วยที่ใช้สิทธิประกันสังคมมักรู้สึกว่าได้รับบริการที่ด้อยคุณภาพกว่าผู้ที่จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลเอง

ในช่วงก่อนที่จะมีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค การรักษาพยาบาลโดยใช้บัตรประกันสังคมถือว่าเป็นการใช้บริการของผู้ที่ไม่มีทางเลือก ได้แก่ลูกจ้างที่ไม่มีสวัสดิการที่ดีเหมือนข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ไม่มีการทำประกันส่วนบุคคลหรือไม่ได้ทำงานในบริษัทเอกชนซึ่งมีสวัสดิการด้านรักษาพยาบาลที่ดีแก่ลูกจ้าง จึงจำเป็นต้องใช้บริการจากประกันสังคม โดยผู้ใช้บริการต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ดังตัวอย่างที่ศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้ทำการรวบรวมปัญหากรณีร้องเรียนเกี่ยวกับประกันสังคมในปี 2543 พบว่ามีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการที่โรงพยาบาลในโครงการประกันสังคมวินิจฉัยโรคผิดพลาดหลายครั้งจนผู้ป่วยไม่มั่นใจในการรักษา โรง

พยาบาลคู่สัญญาประกันสังคมไม่มีศักยภาพเพียงพอในการรักษาผู้ป่วย ได้แนะนำผู้ป่วยให้ไปรักษาตัวต่อที่โรงพยาบาลอื่น แต่เมื่อผู้ป่วยจะเบิกค่ารักษาพยาบาล โรงพยาบาลคู่สัญญากลับปฏิเสธอ้างว่าเบิกไม่ได้เพราะผู้ป่วยไปรักษาเอง โรงพยาบาลมิได้ส่งผู้ป่วยไปรักษาต่อ หรือเมื่อผู้ประกันตนเจ็บป่วยฉุกเฉินแต่โรงพยาบาลคู่สัญญาไม่ให้การรักษาที่ดีเป็นเหตุให้ผู้ป่วยต้องเสียชีวิต เมื่อผู้ประกันตนร้องเรียนกับสำนักงานประกันสังคมกลับถูกโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งฟ้องร้องอ้างว่าทำให้โรงพยาบาลเสียหาย นอกจากนี้ ผู้ประกันตนจำนวนมากไม่สะดวกที่จะไปใช้บริการรักษาพยาบาลในเวลาราชการ อีกทั้งคลินิกเครือข่ายประกันสังคมมีน้อยและไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลได้อย่างครอบคลุมทุกบริการ (อ้างในเอกสารของโครงการรณรงค์เพื่อหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภาคประชาชนเรื่อง “กฎหมายประกันสุขภาพคนจนหรือคนทั้งประเทศ”)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคตั้งแต่ปลายปี 2544 ซึ่งเป็นการให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้ที่ไม่มียกยสิทธิ์ใช้บริการประกันสังคม และไม่มีสวัสดิการรักษายาบาลอื่นๆ ได้มีการนำเสนอให้รวมการบริหารงบประมาณและการจัดการในส่วนของรักษายาบาลของกองทุนประกันสังคมเข้ากับกองทุน 30 บาทรักษาทุกโรค ภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่ข้อเสนอนี้ทำให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้บริการประกันสังคมส่วนหนึ่งเกิดความรู้สึกว่าจะทำให้การให้บริการของกองทุนประกันสังคมมีคุณภาพแย่ลงกว่าเดิม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าลูกจ้างมีความรู้สึกว่าการรักษายาบาลภายใต้โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าการรักษาในระบบประกันสังคม และการรวมกองทุนทั้ง 2 ส่วนเข้าด้วยกันจะทำให้เงินของกองทุนประกันสังคมลดลงเนื่องจากถูกนำไปใช้ในโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ซึ่งจะมีผลให้มาตรฐานการรักษาพยาบาลของประกันสังคมต่ำลงด้วย ความหวาดกลัวของลูกจ้างในเรื่องนี้จะเห็นได้จากในวันแรงงานปี 2545 สภาองค์กรลูกจ้าง 9 แห่งและสมาพันธ์รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ใช้แรงงานในระบบประกันสังคมออกจากร่างพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ

4.2.2 ปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการกองทุนเงินทดแทน

เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ถ้าหากต้องการเงินค่าทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน จะต้องผ่านการวินิจฉัยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนก่อนว่าเป็นการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ซึ่งกฎหมายไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “เนื่องจากการทำงาน” เอาไว้ ดังนั้น ถ้าหากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนวินิจฉัยว่า การบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยของ

ลูกจ้างไม่ได้เกิดเนื่องจากการทำงาน ลูกจ้างย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลหรือเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน ซึ่งในช่วงก่อนหน้าปี 2533 ไม่มีกองทุนประกันสังคม ลูกจ้างที่เจ็บป่วยนอกงานจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองถ้าหากสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่ไม่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลให้กับลูกจ้าง

ถึงแม้ว่าลูกจ้างที่บาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการทำงานจะได้รับเงินค่าทดแทน แต่เนื่องจากลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างต่ำทำให้ค่าทดแทนซึ่งจ่ายให้ลูกจ้างในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างต่ำตามไปด้วย จึงส่งผลกระทบให้ลูกจ้างและครอบครัวยิ่งยากจนลงกว่าเดิม และดำรงชีพชีวิตอย่างยากลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากค่าจ้างที่ได้รับตามปกติก็มักไม่พอต่อการยังชีพอยู่แล้ว นอกจากนี้เมื่อลูกจ้างต้องทุพพลภาพหรือเสียชีวิต การจ่ายค่าทดแทนมีระยะเวลาที่แน่นอนโดยไม่คำนึงถึงวัยของลูกจ้าง ดังนั้นถ้าหากลูกจ้างที่เสียชีวิตหรือทุพพลภาพยังอยู่ในวัยหนุ่มสาว ซึ่งสามารถทำงานเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้อีกยาวนาน ย่อมเป็นการไม่ยุติธรรมที่ได้รับค่าทดแทนเท่ากับผู้ที่มียายุมากแล้ว

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญที่ทำให้ลูกจ้างบางกลุ่มไม่สามารถใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนมาจากการที่อัตราเงินทดแทนที่นายจ้างต้องจ่ายเข้ากองทุนจะปรับขึ้นลงตามอัตราการเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างที่แจ้งต่อกองทุนเงินทดแทนในแต่ละปี ทำให้นายจ้างโดยส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้สถานประกอบการของตนเองมีสถิติการเจ็บป่วยของลูกจ้างจากการทำงานสูงซึ่งจะทำให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบสูงตามไปด้วย เมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยจากการทำงานนายจ้างจะแนะนำให้ลูกจ้างขอใช้สวัสดิการจากประกันสังคม แทนที่จะยื่นเรื่องขอเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน

จากการศึกษาของ สุชาติ ตระกูลนุทีพย์ คนงานส่วนใหญ่ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือจังหวัดลำพูน ไม่มีความรู้เรื่องเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนเนื่องจากการจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนนายจ้างเป็นผู้จ่ายฝ่ายเดียว ต่างจากกองทุนประกันสังคมที่ลูกจ้างถูกหักเงินสมทบทุกเดือน ทำให้ลูกจ้างรู้จักกองทุนประกันสังคมมากกว่า เมื่อคนงานได้รับบาดเจ็บถูกเครื่องจักรทับมือ หรือแพ้สารเคมีที่ใช้ในกระบวนการผลิต ทางบริษัทส่งลูกจ้างไปรักษากับแพทย์โดยใช้สิทธิประกันสังคม ทั้งๆที่ต้องใช้สิทธิในกองทุนเงินทดแทนเพราะเป็นการเจ็บป่วยจากการทำงาน แต่เนื่องจากคนงานไม่มีความรู้เรื่องกองทุนเงินทดแทน เมื่อนายจ้างบอกอย่างไรก็ปฏิบัติเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คนงานมีความรู้เรื่องสิทธิจากกองทุนเงินทดแทนหรือมีสหภาพแรงงานในโรงงานก็จะเรียกร้องสิทธิให้ก็อาจประสบอุปสรรคในการใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนได้เช่นกัน ถ้าหากนายจ้างไม่ต้องการให้ลูกจ้างใช้สิทธิ ดังกรณีศึกษาเกี่ยวกับผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ พบว่าเมื่อลูกจ้างจำนวนหนึ่งได้เข้ารับการตรวจและรักษาโรคปอด

อีกเสบฝุ่นฝ้ายซึ่งเกิดจากการทำงานในโรงงานจากแพทย์โรงพยาบาลราชวิถี และแจ้งต่อทางบริษัท เพื่อยื่นเรื่องขอค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนเงินทดแทนและเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทน วินิจฉัยแล้วว่าลูกจ้างเหล่านี้เจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน แต่นายจ้างไม่ยอมรับว่าลูกจ้างป่วยจากการทำงานกลับยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ให้ยับยั้งคำวินิจฉัยว่าลูกจ้างป่วยเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง มีสิทธิได้รับเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม นายจ้างยังคงไม่ยอมรับการวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทนและมีการยื่นฟ้องร้องต่อศาลแรงงานเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน

ความขัดแย้งของนายจ้างและลูกจ้างโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ในเรื่องที่ลูกจ้างต้องการใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทน แต่นายจ้างไม่เห็นด้วย จนต้องใช้กระบวนการยุติธรรมเข้ามาตัดสินเกิดขึ้นหลายคราว บางครั้งเมื่อนายจ้างอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนทำให้คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนมีมติระงับการจ่ายเงินทดแทนให้ลูกจ้างทำให้ลูกจ้างต้องเป็นฝ่ายไปฟ้องร้องต่อศาลแรงงานและในบางกรณีกองทุนเงินทดแทนได้วินิจฉัยว่าคนงานที่มายื่นขอเงินทดแทนไม่ได้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัยและมาตรฐานที่ชัดเจนในการวินิจฉัยโรคที่เกิดจากการทำงาน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และกองทุนเงินทดแทน ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ลูกจ้างที่ต้องการใช้สวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทน เนื่องจากกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานใช้เวลานานมากกว่า 1 ปี กว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้ลูกจ้างมีสิทธิเบิกเงินจากกองทุนเงินทดแทนหรือไม่ ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวลูกจ้างที่เจ็บป่วยต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเองหรืออาจมีอาการทรุดหนักมากจนเสียชีวิตไปก่อน

4.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

การสำรวจความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ได้รวบรวมจากความเห็นของลูกจ้างและนักวิจัยจากกรณีศึกษาทั้ง 22 กรณี และจากข้อเรียกร้องขององค์กรแรงงานที่ได้มีการนำเสนออย่างต่อเนื่องทุกปี ความต้องการสวัสดิการของลูกจ้างจึงมีทั้งที่เป็นความต้องการในระดับปัจเจกชน และความต้องการที่มีลักษณะร่วมกันของลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ซึ่งสะท้อนผ่านองค์กรที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างได้แก่สหภาพแรงงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม จะพบว่าความต้องการของลูกจ้างในระดับปัจเจกชนโดยส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับข้อเรียกร้องขององค์กรสหภาพแรงงานที่มีการนำเสนอต่อรัฐบาลด้วยเช่นกัน

ในอดีตก่อนหน้าเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานจะให้ความสำคัญกับเรื่องการปรับค่าจ้างเป็นหลักทั้งการปรับค่าจ้างประจำปีภายในสถานประกอบการแต่ละแห่ง และการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำระดับชาติที่กำหนด โดยคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี แต่ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองในเรื่องการเรียกร้องค่าจ้างต่ำลงเนื่องมาจากธุรกิจชะลอตัวมีการเลิกจ้างคนงานจำนวนมาก แม้ว่าจะยังคงมีการเรียกร้องเรื่องการปรับค่าจ้างแต่ก็ไม่ได้มีความพยายามที่จะกดดันให้นายจ้างหรือรัฐบาลปรับค่าจ้างตามการเรียกร้องของลูกจ้างเหมือนในอดีต ในเขตอุตสาหกรรมบางพื้นที่ลูกจ้างได้พยายามรวมตัวกันเพื่อสร้างระบบสวัสดิการสังคมช่วยเหลือกันเองในรูปแบบของกลุ่มออมทรัพย์ เช่น ลูกจ้างในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 โดยสมาชิกกลุ่มกู้เงินได้ 2 เท่าของเงินออมโดยเสียดอกเบี้ยร้อยละ 2 และลูกจ้างในเขตอุตสาหกรรมย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ จังหวัดสมุทรสาครและนครปฐม ได้มีการรวมตัวกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานเช่นเดียวกันภายใต้การสนับสนุนของมูลนิธิเพื่อนหญิง

จากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเรียกร้องขอปรับค่าจ้าง ทำให้ข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคม มีความสำคัญสำหรับลูกจ้างมากขึ้น ในฐานะที่จะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างโดยเฉพาะเมื่อลูกจ้างต้องตกอยู่ในสภาวะที่ค่าจ้างและสวัสดิการจากการทำงานที่เคยได้รับจากนายจ้างลดน้อยลงหรือต้องตกงานจากผลของวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น ข้อเรียกร้องของลูกจ้างนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 เป็นต้นมา จะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถสรุปความต้องการของลูกจ้างแต่ละกลุ่มได้ดังนี้คือ

1. ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ
2. ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ
3. ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่กลับจากการทำงานในต่างประเทศ

4.3.1 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ

จากการศึกษาข้อเรียกร้องของลูกจ้างผ่านการเคลื่อนไหวขององค์กรสหภาพแรงงาน จะพบว่าในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา มีข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคม 3 ข้อ ซึ่งเป็นประเด็นที่ลูกจ้างมีการเรียกร้องอย่างต่อเนื่อง คือ (1) ขอให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติประกันสังคม กรณีประกันการว่างงาน

- (2) ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ และ (3) ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตย่านอุตสาหกรรม

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2541	<ol style="list-style-type: none"> 1. ขอให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันการว่างงานในปี 2541 2. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เป็นองค์กรอิสระ 3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กให้เพียงพอต่อชุมชน 4. ขอให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกันและช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อเอชไอวีอย่างเป็นรูปธรรม 	
2542	<ol style="list-style-type: none"> 1. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างโดยเร่งด่วน 2. ขอให้รัฐบาลเร่งดำเนินการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมกรณีว่างงานในปี 2542 3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ 4. ขอให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลผู้ป่วยโรคเอดส์ให้ทั่วถึงมากกว่าที่เป็นอยู่ 	
2543	<ol style="list-style-type: none"> 1. ขอให้รัฐบาลดำเนินการเร่งรัดออกพระราชกฤษฎีกาประกันสังคมกรณีประกันการว่างงานโดยเร็ว 2. ขอให้รัฐบาลเร่งดำเนินการให้กองทุนพิเศษ เพื่อช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้าง มีผลบังคับใช้โดยเร็ว 3. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ 4. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ในเขตย่านอุตสาหกรรม 5. ขอให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกัน ดูแลคนงานที่ติดเชื้อเอชไอวี/ผู้ป่วยเอดส์ให้เป็นรูปธรรม 	องค์กรแรงงานมีการแยกกันจัดงาน 2 กลุ่ม และเสนอข้อเรียกร้องแยกกัน

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546 (ต่อ)

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2544	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้รัฐบาลประกาศพระราชกฤษฎีกาประกันสังคม กรณีประกันว่างงานภายในปี 2544 โดยรัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับลูกจ้างและนายจ้าง และเพิ่มเงินสิทธิประโยชน์ทดแทนการสงเคราะห์บุตรจากเดิม 150 บาท เป็น 300 บาทและให้สหภาพแรงงานมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลในสังกัดประกันสังคม 2. ให้รัฐบาลแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ.2537 เกี่ยวกับการจ่ายเงินทดแทนค่ารักษาพยาบาล เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป 3. ให้รัฐบาลเร่งจัดการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการให้เป็นหน่วยงานอิสระไม่อยู่ในโครงการของระบบราชการ 4. ให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและงบประมาณเพื่อจัดสร้างศูนย์รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตนิคมอุตสาหกรรมและชุมชน โดยให้ผู้ใช้แรงงานมีส่วนร่วม 5. ให้มีการขยายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม ไปยังแรงงานนอกระบบ <ol style="list-style-type: none"> 5.1 เร่งรัดการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตร และผู้รับงานไปทำที่บ้านในเรื่องค่าจ้างและความปลอดภัย 5.2 เร่งรัดและขยายขอบเขตประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้รับงานไปทำที่บ้านและลูกจ้างภาคเกษตร 5.3 เปิดโอกาสให้กองทุนชุมชนและองค์กรชุมชนสามารถเป็นผู้ให้บริการในโครงการประกันสุขภาพ 	<p>องค์กรแรงงานได้แยกกันจัดงาน 2 กลุ่ม และมีการเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยคนงาน 3 กลุ่ม คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กลุ่มสหองค์กรการ ลูกจ้างและสหภาพแรงงานที่ร่วมกันจัดงานวันแรงงานแห่งชาติที่สนามหลวง 2. กลุ่มสหภาพแรงงาน 20 แห่ง ที่จัดงานในวันแรงงานที่สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี 3. กลุ่มแรงงานนอกระบบ

ตารางที่ 4.6 ข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม 2541-2546 (ต่อ)

พ.ศ.	ข้อเรียกร้อง	หมายเหตุ
2545	<ol style="list-style-type: none"> 1. ขอให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยขอให้รัฐบาลนำร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันส่งเสริมอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ฉบับขององค์กรแรงงานและสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร 2. ขอให้รัฐบาลแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้ใช้แรงงานในระบบประกันสังคมออกจากร่างพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 3. ขอให้รัฐบาลส่งเสริมและสนับสนุนคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน 4. ขอให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาประกันสังคมในส่วนของ กองทุนประกันการว่างงาน โดยมีผลบังคับใช้เดือนพฤษภาคม 2545 โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเท่าๆกันจำนวน 1% 	ข้อเรียกร้องเสนอโดย สภาองค์กรลูกจ้าง 9 แห่ง สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และศูนย์ประสานงานกรรมกร
2546	<ol style="list-style-type: none"> 1. ขอให้รัฐบาลกำหนดให้ลูกจ้างทุกภาคส่วนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนให้ได้รับการคุ้มครอง 2. ขอให้รัฐบาลประกาศใช้การประกันสังคม กรณีการว่างงานโดยด่วน 3. ขอให้รัฐบาลประกันการมีงานทำให้กับผู้จบการศึกษาทุกระดับภายในระยะเวลา 3 เดือนหลังจากจบการศึกษา 4. ขอให้รัฐบาลขยายโอกาสทางการศึกษา โดยให้ผู้ใช้แรงงานได้รับโอกาสทางการศึกษาฟรีจนถึงระดับปริญญาตรี 5. ขอให้รัฐบาลกำหนดให้กองทุนเงินประกันสังคมกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายยาต้านไวรัสเอดส์ให้กับผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อเอชไอวี เอดส์ เพื่อให้สถานพยาบาลที่ให้บริการด้านประกันสังคมได้ปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียมและเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน 6. ขอให้รัฐบาลยกเลิกการจัดเก็บภาษีสวัสดิการลูกจ้างที่นายจ้างเป็นผู้จัดให้ 	

ที่มา : บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ จัปชีพการเคลื่อนไหวแรงงาน ปี 2544 แรงงานปริทัศน์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2545, 2546

การเรียกร้องให้มีการประกันสังคมกรณีการว่างงานสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเริ่มประกาศใช้ในปี พ.ศ.2533 ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับ 7 ประเภทรวมถึงประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งจนถึงปัจจุบันได้มีการดำเนินการประโยชน์ทดแทนทั้ง 6 ประเภทแล้ว แต่ไม่มีการดำเนินการในเรื่องประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งรัฐบาลไม่มีการระบุว่า จะเริ่มในปี พ.ศ.ใด ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ลูกจ้างจำนวนมากถูกเลิกจ้าง กลายเป็นคนตกงาน ทำให้องค์กรแรงงานพยายามเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐบาลเร่งดำเนินการประกันสังคมกรณีว่างงานโดยเร็ว แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบกรณีประกันว่างงาน ในอัตราเท่ากับลูกจ้างและนายจ้าง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ระบุว่าอัตราเงินสมทบกรณีว่างงานเก็บไม่เกินร้อยละ 5 ของค่าจ้างโดยรัฐไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งในประเด็นดังกล่าวทำให้นายจ้างไม่ต้องการให้มีการประกันว่างงานเนื่องจากเกรงว่าจะต้องรับภาระสูงในภาวะที่ธุรกิจซบเซา ถ้าหากรัฐบาลจ่ายเงินสมทบในอัตราน้อยกว่านายจ้างและลูกจ้าง ส่วนลูกจ้างมีความเห็นว่ารัฐบาลควรจ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ลูกจ้างและนายจ้างมีกำลังจ่ายเงินสมทบต่ำอยู่แล้ว รัฐบาลจึงควรแสดงความรับผิดชอบในการแบ่งเบาภาระทางเศรษฐกิจของลูกจ้างและนายจ้าง ดังนั้นนอกจากลูกจ้างจะเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งดำเนินการประกันสังคม

ข้อเรียกร้องประเด็นที่สองเรื่องการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ เป็นข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์โศกนาฏกรรมโรงงานเคเดอร์ไฟไหม้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 และต่อมามีกรณีปัญหาของผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ตลอดจนการเกิดอุบัติเหตุอุตสาหกรรมอื่นๆ ติดตามมา รวมเวลาจนถึงปัจจุบันองค์กรแรงงานมีการรณรงค์เรียกร้องให้มีการจัดตั้งสถาบันฯ มาเป็นเวลา 9 ปีแล้วแต่ยังไม่สามารถจัดตั้งสถาบันได้ อย่างไรก็ตามในปี 2544 ในช่วงที่นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีการจัดทำร่าง พ.ร.บ.สถาบันคุ้มครองส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และต่อมาได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

สำหรับข้อเรียกร้องประเด็นสุดท้าย คือ การขอให้รัฐบาลจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในชุมชนที่เป็นเขตอุตสาหกรรม

ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสวัสดิการสังคมให้ลูกจ้างโดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตอุตสาหกรรม การเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ผลักดันโดยองค์กรแรงงานที่มีคนงานหญิงเป็นฐานกำลังหลัก และมีองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรีให้ความสนับสนุนโดยได้มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ทุกวันที่ 8 มีนาคม ซึ่งเป็นงานสตรีสากลตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา และต่อมาสามารถผลักดันให้เป็นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานในวันแรงงานแห่งชาติ โดยคนงานมีข้อเสนอในเรื่องที่จะต้องให้องค์กรแรงงาน มีส่วนร่วมในการบริหารศูนย์เลี้ยงเด็กที่ตั้งขึ้นในเขตย่านอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องเน้นการให้บริการแก่บุตรของคนงาน และประชาชนที่มีรายได้ต่ำ ในย่านอุตสาหกรรมนั้นๆ (บัณฑิตย์, 2542 : 187)

นอกเหนือจากประเด็นใหญ่ทั้ง 3 เรื่อง ข้อเรียกร้องของคนงานในช่วงปี 2541-2543 ยังมีการเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกันและช่วยเหลือคนงานที่ติดเชื้อเอดส์ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มแรงงานเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีปัญหาโรคเอดส์สูงกลุ่มหนึ่ง แต่ในปัจจุบันโรคเอดส์ถูกยกเว้นเป็นโรคที่ไม่สามารถใช้บริการของกองทุนประกันสังคมได้ ทำให้คนงานที่ป่วยเป็นโรคเอดส์มีภาระที่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง นับว่าสร้างความลำบากให้คนงานอย่างมาก

4.3.2 ความต้องการสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการ

ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการโดยเฉพาะลูกจ้างที่รับเงินไปทำที่บ้าน ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กถึงครอบครัว เป็นลูกจ้างที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และไม่มีสิทธิให้การรับสวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทนหรือกองทุนประกันสังคม นอกจากนี้ องค์กรจัดตั้งของแรงงานที่มีอยู่ในรูปแบบของสหภาพแรงงานโดยส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจในการเรียกร้องสวัสดิการทางสังคมให้แก่ลูกจ้างนอกระบบเนื่องจากลูกจ้างนอกระบบไม่สามารถสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้

โดยทั่วไป ลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับสวัสดิการสังคมจากหน่วยงานของรัฐที่จัดให้กับสมาชิกในชุมชนเช่นเดียวกับชาวบ้านอื่นๆที่ไม่ได้มีอาชีพเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น จากกรณีศึกษาของ พันท์ วรรณบริบูรณ์ เรื่องการเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน ในชุมชนดังกล่าวมีการจัดสวัสดิการโดยรัฐ เช่น ด้านการศึกษา มีสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 จำนวน 6 โรงเรียน ในด้านสาธารณสุข มีศูนย์บริการสาธารณสุข ในสังกัดกรุงเทพมหานคร 3 แห่ง ซึ่งมีการให้บริการใน

ลักษณะหน่วยเคลื่อนที่และมีบริการออกเยี่ยมบ้าน (home visit) ที่มีสตรีมีครรภ์ คลอดบุตรและผู้ป่วยอัมพาต ทุกวันนอกเหนือจากการรักษาผู้ป่วยที่สำนักงานโดยผู้ป่วยที่มีอาการหนักจะถูกส่งต่อไปให้โรงพยาบาล

นอกจากนี้ มีศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกรุงเทพมหานครในด้านอาหารเสริม อุปกรณ์การเรียนการสอน ค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็กโดยสถานที่ที่เป็นบ้านที่ได้รับบริจาคจากมูลนิธิชิน โสภณพณิชย์ รับเด็กได้ในจำนวนจำกัด

หากพิจารณาสวัสดิการและบริการที่มีอยู่ในชุมชนดังกล่าว จะเห็นว่าในชุมชนแห่งนี้มีสวัสดิการและบริการทางสังคมค่อนข้างดี ซึ่งลูกจ้างหญิงเย็บรองเท้าสามารถใช้บริการได้ แต่ในสภาพความจริงแล้วผู้วิจัยพบว่าลูกจ้างหญิงใช้บริการที่มีอยู่ในชุมชนน้อยมาก เนื่องจากการไปใช้บริการที่ศูนย์สาธารณสุขเขต ต้องจ่ายค่ายาและบริจาคเงินเป็นค่าใช้บริการอีกทำให้คนงานไม่อยากไปใช้บริการ ส่วนคนงานที่มีโรคประจำตัวเช่น เบาหวาน ซึ่งต้องรักษาในระยะยาวยินดีที่จะกลับไปใช้บริการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในโรงพยาบาลใกล้บ้านที่ต่างจังหวัด มากกว่าการใช้บริการของศูนย์บริการสาธารณสุขในชุมชน ส่วนบริการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนนั้น เนื่องจากลักษณะการทำงานเป็นการรับงานมาทำที่บ้าน ทำให้คนงานสามารถเลี้ยงดูลูกไปด้วยในขณะที่ทำงาน ไม่ต้องพึ่งศูนย์เลี้ยงเด็กเหมือนคนงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม

ความสัมพันธ์ระหว่างคนงานเย็บรองเท้ากับหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาส่งเสริมกิจการด้านอาชีพ การจัดหางานและอบรมทักษะ เช่น ทำอาหาร ทำขนม จัดสวน มักอยู่ในระดับที่ห่างเหิน เนื่องจากคนงานมองว่ากิจกรรมส่งเสริมอาชีพของรัฐ ไม่สอดคล้องกับอาชีพของพวกเขา ซึ่งต้องการทำงานเย็บรองเท้า ในขณะที่เดียวกันองค์กรของรัฐก็ไม่ได้ให้ความสนใจกับกลุ่มคนงานเย็บรองเท้ามากนัก แต่กลับมีองค์กรอื่นๆที่เข้ามาทำงานร่วมกับคนงานโดยตรง เช่น สหภาพแรงงานขนส่งสินค้าออกทางน้ำ ซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนเดียวกัน องค์กรพัฒนาเอกชนนอกพื้นที่ เช่น ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านเข้ามาจัดฝึกอบรม เปิดโอกาสให้มีการนำเสนอปัญหาและความต้องการของคนงานเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้าน และจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานระหว่างกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านกลุ่มต่างๆ

จากการที่คนงานยังไม่พอใจในสภาพที่เป็นอยู่ซึ่งไม่สามารถใช้บริการประกันสังคมในขณะที่ตนเองมีสถานภาพเป็นลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ทำให้เมื่อปี 2543 คนงานเย็บส่วนประกอบรองเท้าจำนวน 100 คน ได้ร่วมกันยื่นข้อเสนอมให้รัฐบาลขยายขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกที่ผู้รับงานไปทำที่

บ้านมีการรวมตัวกันเรียกร้องขอสวัสดิการทางสังคม ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนงานได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ เช่นสหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน จึงสามารถรวมตัวกันเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล ในขณะที่ลูกจ้างซึ่งทำงานอยู่ในธุรกิจนอกระบบกลุ่มอื่นๆ ไม่ได้มีการแสดงออกร่วมในลักษณะรวมหมู่ เนื่องจากขาดองค์กรที่จะให้ความรู้ในเรื่องสิทธิและการจัดตั้งกลุ่ม

การเรียกร้องสิทธิสวัสดิการของกลุ่มลูกจ้างนอกระบบ เพิ่งจะได้รับการยกระดับเป็นข้อเรียกร้องขององค์กรแรงงานซึ่งนำเสนอต่อรัฐบาลในวันแรงงานแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ.2544 ซึ่งกลุ่มแรงงานนอกระบบได้ขอให้มีการขยายความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน การเรียกร้องสิทธิในการขอให้สวัสดิการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ เป็นการเรียกร้องสถานภาพทางสังคมในฐานะ “ลูกจ้าง” ตามนิยามของกฎหมายแรงงาน โดยแม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกคน ลูกจ้างยังคงเห็นว่าคุณภาพของการให้บริการรักษาพยาบาลในโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าด้อยกว่าบริการที่ได้รับจากประกันสังคม และลูกจ้างไม่ได้ต้องการเพียงสวัสดิการรักษายาอย่างเดียว แต่ต้องการได้สิทธิในประโยชน์ทดแทนอื่นๆ อีก 6 ประการตามที่กำหนดในกฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นสิทธิที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมทุกประเภทควรได้รับอย่างเท่าเทียมกัน

4.3.3 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

ในปัจจุบันข้อเรียกร้องของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งได้จากการสอบถามแรงงานเป็นรายบุคคล จะพบว่า ความต้องการของคนงานยังอยู่ในระดับสิทธิพื้นฐานในเรื่องของการต้องการมีงานทำโดยไม่ถูกโกงค่าแรงหรือถูกอำนาจรัฐในประเทศที่คนงานทำงานอยู่ฉ้อฉลอย่างไม่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น คนงานไทยในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงราย ที่มีประสบการณ์ในการทำงานในต่างประเทศ ยังคงอยากกลับไปทำงานอีก แต่ต้องการให้รัฐบาลจัดตั้งบริษัทส่งออกคนงานขึ้นมาเองเพื่อให้คนงานได้รับความสะดวกในการเดินทางไปต่างประเทศมากขึ้น และไม่ถูกนายจ้างโกงค่าแรงโดยยินดีจะเสียเงินค่าใช้จ่ายอย่างเต็มที่

4.3.4 ความต้องการสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าว

สวัสดิการสังคมที่รัฐบาลไทยให้บริการกับแรงงานต่างด้าวมียกเว้นจำกัด เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มีบัตรอนุญาตถูกต้องเท่านั้นจึงจะได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่ได้ขึ้นทะเบียนรับรักษาแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีมติ คณะรัฐมนตรีปี 2543 ห้ามมิให้ต่อทะเบียนหญิงมีครรภ์ คนงานที่ถูกตรวจพบว่าตั้งครรภ์ซึ่งต้องถูกส่งตัวกลับทันที แรงงานหญิงบางรายต้องตัดสินใจทำแท้งเพื่อไม่ให้ถูกส่งกลับ

เนื่องจากแรงงานต่างด้าว จัดเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีอำนาจการต่อรองน้อย เนื่องจากการขาดสถานภาพทางสังคม เป็นคนกลุ่มน้อย ซึ่งคนส่วนใหญ่ในสังคมยังคงมองเป็น “คนอื่น” ที่ไม่ใช่สมาชิกส่วนหนึ่งของสังคม เป็นแต่เพียงผู้มาอาศัยอยู่เพื่อหารายได้ชั่วคราว ทำให้ขาดองค์กรหรือสถาบันที่จะเอื้ออาทรต่อสิทธิและความเป็นอยู่ของแรงงานกลุ่มนี้ ดังจะเห็นได้จากสภาองค์กรลูกจ้างซึ่งเป็นองค์กรนำระดับชาติของสหภาพแรงงานไม่เคยมีการเสนอข้อเรียกร้องให้รัฐบาลออกมาตรการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว ในทางตรงกันข้ามจากข้อเรียกร้องวันแรงงานแห่งชาติปี 2545 ที่สภาองค์กรลูกจ้าง 9 แห่งร่วมกับสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เสนอต่อรัฐบาลแสดงให้เห็นว่า สภาองค์กรลูกจ้างต่างๆ มองว่าแรงงานต่างด้าวคือตัวปัญหาที่มาแย่งโอกาสการทำงานของคนไทย เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ และทำให้ประเทศไทยถูกต่อต้านจากต่างชาติ ด้วยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงเป็นตัวแพร่เชื้อโรคติดต่อและแย่งชิงการใช้ทรัพยากรด้านสาธารณสุขของคนไทย สภาองค์กรลูกจ้างได้เรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดเขตพื้นที่และประเภทอุตสาหกรรม ให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (สภาองค์กรลูกจ้าง 9 สภา และสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์, 2545 :7-8)

จากการที่แรงงานต่างด้าวไม่มีอำนาจการต่อรอง และองค์กรแรงงานเองยังคงมีทัศนคติด้านลบต่อแรงงานต่างชาติ ทำให้ข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างด้าวในช่วงที่ผ่านมาผลักดันมาจากองค์กรภายนอกแรงงาน ได้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆมากกว่า ที่จะมาจากตัวแรงงานต่างด้าวเอง จากการประชุมร่วมกันของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติและครอบครัว ในวันที่ 8-9 กรกฎาคม 2545 องค์กรพัฒนาเอกชน 11 แห่ง ที่ทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ต่างๆได้นำเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ โดยเป็นประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และสวัสดิการสังคมของแรงงานต่างชาติ

ในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้มีการเสนอให้รัฐรับรองสถานะของครอบครัวผู้ติดตามแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การดูแลและควบคุมปัญหาที่จะเกิดขึ้นทั้งในด้านสาธารณสุขและ

ความมั่นคงของสังคม เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานจะนำครอบครัวมาด้วย หรือเมื่อมาทำงานแล้วมีบุตรเกิดขึ้น ซึ่งคนเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องให้รัฐยกเลิกระเบียบปฏิบัติที่ให้ส่งกลับแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการผ่อนผันโดยขึ้นกับการตัดสินใจของนายจ้างว่าจะจ้างแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ต่อไปหรือไม่

ประเด็นต่อมาคือรัฐต้องหามาตรการที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาแรงงานหญิงและเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ถูกล่วงละเมิดทางเพศ โดยให้ความช่วยเหลือในเรื่องกฎหมาย และการบำบัดฟื้นฟูด้านร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้รัฐไม่ควรละเมิดสิทธิมนุษยชนในการบังคับให้มีการตรวจเลือดเพื่อหาผู้ติดเชื้อ HIV/AIDs ในศูนย์รองรับการส่งเสริมแรงงานต่างชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานต่างชาติและชุมชนของพวกเขา

ในกรณีของการเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ในปัจจุบันหลังจากมีการเรียกร้องขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องทำให้รัฐบาลอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเปลี่ยนนายจ้างได้ในกรณีที่ถูกละเมิดโดยไม่เป็นธรรม นับว่าเป็นการให้เสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่แรงงานต่างชาติ ซึ่งก่อนหน้านี้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนกับนายจ้างคนใดแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้

ในส่วนของข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคม เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติ ได้เสนอให้รัฐส่งเสริมการป้องกันและควบคุมโรคในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยการดูแลด้านสุขภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เด็กที่เป็นแรงงานต่างด้าวและลูกของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งจัดให้มีการส่งเสริมสุขภาพในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าว โดยเปิดโอกาสให้องค์กรท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพอย่างเต็มที่

4.4 การเคลื่อนไหวของคนงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม

นโยบายแรงงานและสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันในประเทศไทย บางเรื่องพัฒนาขึ้นมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เกิดจากการเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีวิสัยทัศน์กว้างไกลเป็นผู้ผลักดัน เช่น การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน แต่ในบางเรื่องเช่น ระบบประกันสังคมเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรณรงค์และต่อสู้ของขบวนการแรงงานที่นำโดยสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่มีความเห็นใจในปัญหาความด้อยโอกาสและขาดหลักประกันด้านสวัสดิการสังคมของคนงานในภาคอุตสาหกรรม ได้ร่วมกันรณรงค์ผลักดันมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งประสบความสำเร็จในปี พ.ศ.2533 และสิทธิการลาคลอดของ

คนงานหญิงในภาคเอกชนเป็นเวลา 90 วันโดยได้รับค่าจ้างเต็มเป็นผลมาจากการรณรงค์เคลื่อนไหวของคนงานหญิง สหภาพแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรี และเด็กซึ่งประสบความสำเร็จในปี พ.ศ.2536 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันยังคงไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามมาตรฐานที่เหมาะสม นอกจากนี้ในบางกรณีลูกจ้างที่ประสบปัญหาบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการหรือได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรม จนกระทั่งต้องมีการรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิที่ลูกจ้างควรจะได้ กรณีศึกษาของนักวิจัยสมทบได้รวบรวมบทเรียนการต่อสู้ของคนงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคม ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ในการนำไปพัฒนาปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

4.4.1 บทเรียนการต่อสู้ของผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน

จากการขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ที่มีความรู้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับโรคที่เกิดจากการทำงาน และการขาดเกณฑ์มาตรฐานการวินิจฉัยโรคที่เกิดจากการทำงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ทำให้การเรียกร้องเงินทดแทนจากการป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการทำงานของลูกจ้างเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งลูกจ้างบางกลุ่มต้องใช้วิธีการทั้งโดยผ่านกระบวนการยุติธรรม และการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล และการได้รับเงินทดแทนในกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพจนไม่อาจประกอบอาชีพตามปกติได้

การต่อสู้ของคนงานมีการรวมตัวกันอย่างชัดเจน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 โดยมีคนงานที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายจากโรงงานทอผ้ากรุงเทพเป็นแกนหลัก สาเหตุเนื่องจากในระหว่าง พ.ศ.2534-2535 ผู้ป่วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายจากโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำนวน 23 คน โดยยื่นเรื่องขอรับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน และกองทุนฯ ได้วินิจฉัยว่าคนงานทั้งหมดป่วยด้วยโรคจากการทำงานจริง มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลและเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน แต่ทางบริษัททอผ้ากรุงเทพได้ยื่นอุทธรณ์ไปที่กองทุนเงินทดแทนและฟ้องร้องต่อศาลแรงงานให้มีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทน ทำให้กลุ่มผู้ป่วยได้มีการรวมตัวกันภายในโรงงาน ตั้งแต่ต้นปี 2536 ใช้ชื่อว่า “กลุ่มบิสชินซิส โรงงานทอผ้ากรุงเทพ” โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กำลังใจซึ่งกันและกัน และให้ข้อมูลเพื่อนคนงานเกี่ยวกับอาการของโรคปอดอักเสบจาก

ฝุ่นฝ้ายและวิธีป้องกันตนเองจากโรค

ประเด็นที่นายจ้างใช้เป็นข้ออ้างให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของกองทุนเงินทดแทนให้ระงับการจ่ายเงินให้ลูกจ้าง มีสาระสำคัญคือลูกจ้างไม่ได้ป่วยด้วยโรคบิสซิโนซิสหรือโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย ไม่มีหลักฐานยืนยันแน่ชัดว่า โรคบิสซิโนซิสเกิดจากฝุ่นฝ้ายในโรงงาน บริษัทได้มีระบบการตรวจสุขภาพมีแพทย์ประจำโรงงาน ตลอดจนจัดอุปกรณ์ป้องกันและสภาพแวดล้อมที่มีในสถานประกอบการให้คนงานอยู่แล้ว และแพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล จากโรงพยาบาลราชวิถี ผู้วินิจฉัยอาการของลูกจ้างว่าป่วยเป็นโรคบิสซิโนซิส วินิจฉัยโรคโดยไม่ถูกต้อง

การต่อสู้ในศาลระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างเพื่อสิทธิในการรับค่าทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนใช้เวลา 8 เดือนเศษ นับตั้งแต่เมื่อมีการพิจารณาคดีครั้งแรกในวันที่ 23 เมษายน 2536 จนศาลพิพากษาคดีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2536 โดยศาลพิพากษายกฟ้องของบริษัทให้ลูกจ้างชนะคดี มีสิทธิรับเงินค่าทดแทน ทั้งในส่วนของ การรักษาพยาบาลและเงินทดแทนการสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของปอดอย่างถาวร อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการดำเนินคดีลูกจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมาย ทั้งค่ารักษาพยาบาลซึ่งยังไม่สามารถเบิกเงินได้ ค่ารถในการไปฟังการพิจารณาคดี โดยทุกครั้งลูกจ้างต้องใช้วันลาิจ หรือเสียเงินจ้างคนแทนงาน ในวันที่ต้องหยุดงานไปศาล คนงานที่เจ็บป่วยซึ่งยากจนอยู่แล้วยังต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อต้องมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิโดยใช้กระบวนการยุติธรรม

ในระหว่างที่คนงานทอผ้ากรุงเทพต่อสู้เรื่องสิทธิของตนเอง ในโรงงานอุตสาหกรรมอื่นๆที่ป่วยด้วยโรคจากการทำงานเริ่มประสบปัญหาเช่นเดียวกัน รวมทั้งชาวบ้านในสลัมคลองเตยที่ป่วยจากกรณีสารพิษระเบิดในเดือนมีนาคม 2534 ก็ได้มีการต่อสู้เพื่อฟ้องร้องค่าเสียหายจากการทางเรือแห่งประเทศไทย ดังนั้นคนป่วยเหล่านี้จึงได้รวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์กร “สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อม” ขึ้นในปี พ.ศ.2537 วัตถุประสงค์ของสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยมีดังนี้

1. เพื่อรวมกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานกับสารพิษและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำงานและผู้เจ็บป่วยจากมลภาวะอื่นๆ
2. ช่วยเหลือผู้ป่วยในเรื่องสิทธิอันพึงมีพึงได้ในขั้นพื้นฐานตามกฎหมายของกองทุนเงินทดแทน รวมถึงการช่วยเหลือด้านคดีความ
3. เผยแพร่ความรู้เรื่องโรคจากงานเพื่อให้เกิดการป้องกัน
4. ร่วมประสานกับทุกองค์กรที่มีนโยบายในเรื่องสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณประโยชน์

5. ร่วมผลักดันเคลื่อนไหวในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

ต่อมาเมื่อนางสมบุญ สีคำดอกแค ผู้นำของสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ซึ่งเป็นอดีตประธานสหภาพแรงงานทอผ้ากรุงเทพ ถูกบริษัทเลิกจ้าง จึงได้มาทำงานให้กับสภาเครือข่ายอย่างเต็มที่ โดยนอกเหนือจากการต่อสู้โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมแล้ว ทางกลุ่มได้เริ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อกดดันให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือให้คนป่วยได้รับสิทธิจากกองทุนเงินทดแทนเร็วขึ้น โดยในเดือนธันวาคม 2538 สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ได้เข้าร่วมกับกลุ่มคนอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ ภายใต้ชื่อ “สมัชชาคนจน” ประกอบด้วยกลุ่มปัญหาหลัก 5 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน
2. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการปัญหาป่าและที่ดิน
3. กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ
4. กลุ่มผู้ป่วยจากงานในนามสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่ง

ประเทศไทย

5. กลุ่มชาวบ้านจากชุมชนแออัด

หลังจากที่สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ได้เข้าเป็นสมาชิกของสมัชชาคนจน การเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิของผู้ป่วยได้ทำในนามของสมัชชาคนจนอย่างต่อเนื่อง มีการชุมนุมประท้วงใหญ่ต้นปี 2540 เป็นเวลายาวนานถึง 99 วัน ทำให้ผู้แทนของสภาเครือข่ายฯ มีโอกาสประชุมเจรจากับรัฐบาลหลายรอบ ส่งผลให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มสภาเครือข่ายฯ ได้รับการตอบสนองโดยเฉพาะผู้ป่วยจำนวน 32 คนได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนและมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีตัวแทนจากฝ่ายสมัชชาคนจนและผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องฝ่ายละเท่าๆกัน นอกจากนี้สภาเครือข่ายผู้ป่วยฯ ยังได้ร่วมกับองค์กรแรงงานอื่นๆ พัฒนาข้อเรียกร้องจากการเรียกร้องเงินทดแทนให้ผู้ป่วยแต่ละคนไปสู่การนำเสนอในระดับนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

การที่สภาเครือข่ายผู้ป่วยฯ เข้าร่วมเป็นเครือข่ายของสมัชชาคนจน ทำให้กลุ่มผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน มีอำนาจการต่อรองมากขึ้น จากการที่ในอดีตต้องเคลื่อนไหวอย่างค่อนข้างโดดเดี่ยวเนื่องจากองค์กรสหภาพแรงงานในระดับชาติ มีความแตกแยกและสหภาพแรงงานโดยทั่วไป

ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการประกันการเรียกร้องสิทธิของคนงานที่ป่วยมากนัก เมื่อผู้ป่วยต้องไปต่อสู้ทางกฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งมีความยุ่งยากและคนงานต้องเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีสูงเมื่อเทียบกับฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งคนงานที่ป่วยบางรายถูกเลิกจ้างหรือป่วยหนักจนทำงานไม่ได้ การร่วมกับสมาชิกร่วมกันทำให้คนงานได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มคนงานในชนบทและคนสลัมที่เป็นเครือข่ายของสมาชิกร่วมกัน และได้เรียนรู้ประสบการณ์ในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาล มากกว่าที่เคยมีบทเรียนในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกร่วมกันในการรณรงค์ล่ารายชื่อผู้สนับสนุนร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ จำนวน 50,000 ชื่อ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอกฎหมายใหม่ได้

4.4.2 บทเรียนการต่อสู้เพื่อสิทธิในการได้รับสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

คนงานที่ต้องทุพพลภาพหรือเสียชีวิตจากการทำงาน จะได้รับสวัสดิการตามกฎหมายจากกองทุนเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ได้รับเป็นเงินที่ไม่มากนัก เนื่องจากต้องคำนวณตามฐานค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งมีรายได้ไม่มาก กล่าวคือ กรณีทุพพลภาพเนื่องมาจากการทำงาน ลูกจ้างจะได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือน ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน โดยจ่ายตามประเภททุพพลภาพ แต่ไม่เกิน 15 ปี ส่วนกรณีตายหรือสูญหายเนื่องมาจากการทำงาน ครอบครัวผู้เสียชีวิต สูญหาย จะได้รับค่าทำศพจำนวน 100 เท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน และได้รับค่าทดแทนเป็นรายเดือนร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน มีกำหนด 8 ปี แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 2,000 บาท และไม่เกิน 9,000 บาท เมื่อคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันในเขตกรุงเทพ และปริมณฑล วันละ 165 บาท ลูกจ้างที่ทุพพลภาพจะได้รับค่าทดแทนรายเดือนประมาณเดือนละ 2,600 บาท (คำนวณจากวันทำงานเดือนละ 26 วัน) เป็นเวลาไม่เกิน 15 ปี และลูกจ้างที่เสียชีวิตจะได้รับเงินค่าทำศพ 16,500 บาท ครอบครัวได้รับค่าทดแทนรายเดือนประมาณเดือนละ 2,600 บาท เป็นเวลา 8 ปี ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ลูกจ้างซึ่งทุพพลภาพหรือเสียชีวิตยังอยู่ในวัยหนุ่มสาว และเป็นกำลังหลักในการหารายได้ของครอบครัว

ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดกรณีอุบัติเหตุจากการทำงานครั้งใหญ่ๆ ทำให้ลูกจ้างจำนวนมากต้องเสียชีวิต จึงทำให้ญาติของลูกจ้างและองค์กรแรงงานต้องเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิตมากกว่าที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นการเรียกร้องต่อนายจ้าง

หรือรัฐแล้วแต่กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น การต่อสู้เพื่อสิทธิของคนงานที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานที่เป็นการเคลื่อนไหวใหญ่ครั้งแรกคือกรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ อินดัสเทรียล ไทยแลนด์

องค์กรที่ร่วมกันเคลื่อนไหวให้ครอบครัวคนงานเคเดอร์ที่เสียชีวิต ประกอบด้วยองค์กรสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน สตรี สิทธิมนุษยชน และเด็ก มีการประสานงานกับองค์กรแรงงานในฮ่องกง ซึ่งเป็นที่ตั้งบริษัทแม่ของโรงงานเคเดอร์ ประเด็นหลักของการเรียกร้องคือ ให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายให้แก่ครอบครัวผู้เสียชีวิตรายละไม่ต่ำกว่า 3 แสนบาท จ่ายค่ารักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ ทุพพลภาพ ตามค่าใช้จ่ายจริงและจ่ายค่าเลี้ยงดูบุตรที่อยู่ในอุปการะของผู้เสียชีวิตจนถึงอายุ 20 ปี และเรียกร้องให้รัฐบาลมีการดำเนินคดีกับบริษัทเคเดอร์และสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าข้อเรียกร้องจะไม่ประสบผลสำเร็จทั้งหมด แต่การเคลื่อนไหวกรณีโรงงานเคเดอร์ ได้สร้างมิติใหม่ให้สังคมไทยในการจัดการกับปัญหาอุบัติเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างน้อย 3 เรื่อง คือ

1. ครอบครัวคนงานที่เสียชีวิตได้รับเงินช่วยเหลือจากนายจ้าง รายละ 100,000 บาท และบุตรได้รับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา จนจบชั้นอุดมศึกษาจากบริษัทผู้ถือหุ้นใหญ่ในเมืองไทยโดยผ่านมูลนิธิแห่งหนึ่งเป็นผู้บริหารจัดการในรูปแบบของทุนการศึกษา ทั้งหมดนี้เป็นผลประโยชน์หรือสวัสดิการที่อยู่นอกเหนือจากที่ระบุในกฎหมาย
2. เป็นการกระตุ้นให้สังคมไทยได้เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของคนงาน การที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อมาตรฐานความปลอดภัยของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง โดยที่ก่อนหน้านี้ประเด็นดังกล่าวถูกละเลยจากนโยบายที่มุ่งเน้นการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยพยายามลดต้นทุนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมต่างๆ สำหรับคนงาน
3. องค์กรแรงงานและผู้สนับสนุนได้มีการพัฒนาข้อเรียกร้องจากผลประโยชน์เฉพาะหน้าของคนงานในเรื่องของค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทนไปสู่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขในเรื่องของหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานเป็นไปอย่างเชื่องช้า ภายหลังจากกรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ มีอุบัติเหตุตึกถล่มอีกหลายครั้ง คร่าชีวิตคนจำนวนมาก จนกระทั่งมาถึงกรณีโรงงานลำไยระเบิดที่ อ.สันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2542 ทำให้มีคนงานเสียชีวิต 36 ราย บ้านเรือนบริเวณรอบโรงงานเสียหาย

571 หลังคาเรือน มีผู้บาดเจ็บเป็นพนักงาน 2 ราย เป็นชาวบ้าน 160 ราย

จากบทเรียนการเคลื่อนไหวในกรณีโรงงานเคเดอร์ไฟไหม้ ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่เข้าไปช่วยเหลือครอบครัวคนงานจัดตั้งคณะทำงานช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากโรงงานลำไยระเบิดขึ้นพื้นฐานที่ประกอบด้วยตัวแทนญาติผู้เสียชีวิต ตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับความเสียหาย ตัวแทนผู้นำชุมชนในพื้นที่ซึ่งโรงงานตั้งอยู่ ตัวแทนนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนในภาคเหนือ การเคลื่อนไหวของคณะทำงานในระยะแรกเน้นที่การเรียกร้องให้นายจ้างและรัฐบาลจ่ายค่าเสียหายให้ญาติผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บอย่างเป็นธรรม และให้ทุนการศึกษาบุตรผู้เสียชีวิต ซึ่งแนวทางในการเรียกร้องได้ใช้กรณีของโรงงานเคเดอร์เป็นบรรทัดฐาน เนื่องจากยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดโดยรัฐเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยให้แก่คนงานที่เสียชีวิตจากอุบัติเหตุอุตสาหกรรมครั้งใหญ่ๆ แม้ว่ารัฐบาลจะมีบทเรียนมาแล้วจากการเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 รวมถึงการเกิดกรณีตึกถล่มที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากอีกหลายครั้งในระหว่างปี 2536-2542 แต่รัฐยังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันอุบัติเหตุที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในสถานประกอบการรวมทั้งได้มีหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดในระเบียบของกองทุนเงินทดแทนและกรมประชาสงเคราะห์

การเคลื่อนไหวของคณะทำงาน มีรูปแบบที่หลากหลาย โดยองค์กรที่รวมตัวกันเป็นคณะทำงานมีทั้งสิ้น 16 องค์กร ได้มีการออกแถลงการณ์จัดเวทีสัมมนาที่เชียงใหม่และกรุงเทพฯ ทำข้อมูลความเดือดร้อนของผู้ได้รับเสียหายนำเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณชน โดยกลุ่มญาติและผู้นำชุมชนได้มีการเดินทางมาขอเจรจากับตัวแทนของรัฐบาลเป็นระยะ ซึ่งในบางช่วงได้ร่วมชุมนุมที่หน้าทำเนียบรัฐบาลร่วมกับกลุ่มสมัชชาคนจนด้วย จากการเคลื่อนไหวเป็นเวลา 2 ปีเศษทำให้ครอบครัวผู้เสียชีวิตและชุมชนได้รับความเสียหายได้รับอนุมัติงบช่วยเหลือพิเศษรัฐบาล 3 ครั้ง ครั้งแรกในวันที่ 19 ตุลาคม 2543 จำนวน 11.8 ล้านบาท ครั้งที่ 2 ในวันที่ 25 กันยายน 2544 จำนวน 32.2 ล้านบาท และครั้งสุดท้ายได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 จำนวน 12.3 ล้านบาท

4.4.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับสวัสดิการของคนงาน

จากบทเรียนการเคลื่อนไหวของคนงานและองค์กรแรงงานเพื่อให้ได้รับสวัสดิการจากรัฐและนายจ้างทั้งในเรื่องการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุจากการทำงาน มีข้อน่าสังเกต ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม ดังนี้คือ

1. การขาดแคลนแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคที่เกิดจากการทำงานหรือแพทย์ผู้มีความรู้ทางด้านอาชีวเวชศาสตร์ มีผลให้คนงานต้องสูญเสียสมรรถภาพของร่างกาย กลายเป็นผู้พิการอย่างถาวร เนื่องจากไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกต้อง ตั้งแต่เริ่มป่วยและคนงานสูญเสียสิทธิด้านสวัสดิการที่พึงได้รับจากกองทุนเงินทดแทน เพราะไม่ทราบว่าตนเองป่วยด้วยโรคจากการทำงาน จากกรณีศึกษาผู้ป่วยซึ่งเป็นสมาชิกเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย พบว่า ผู้ป่วยมีอาการของโรคมาเป็นเวลาหลายปี บางคนป่วยมากกว่า 10 ปี กว่าที่จะได้พบแพทย์ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านโรคจากการทำงาน

2. ในปัจจุบันยังคงมีความขัดแย้งในเรื่องการยอมรับมาตรฐานการวินิจฉัยโรคจากการทำงาน ระหว่างคนงานที่ป่วย นายจ้าง สำนักงานกองทุนเงินทดแทน โดยจะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ป่วยให้ความเชื่อถือเฉพาะผลการวินิจฉัยของแพทย์ จากคลินิกอาชีวเวชศาสตร์ โรงพยาบาลราชวิถี ในขณะที่นายจ้างปฏิเสธผลการวินิจฉัยของแพทย์ที่ถูกจ้างให้ความเชื่อถือ และในปัจจุบันกองทุนเงินทดแทนมีแนวปฏิบัติในการพิจารณาวินิจฉัยเงินทดแทน กรณีเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงาน โดยต้องขอหลักฐานทางการแพทย์ แสดงการเจ็บป่วยได้แก่สำเนาเวชระเบียนและใบแจ้งผลการตรวจรักษาต่างๆ ซึ่งในอดีตกองทุนเงินทดแทนพิจารณาจากใบแสดงความเห็นของแพทย์ผู้รักษาเพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องใช้หลักฐานอื่นประกอบ ต่อมาเมื่อมีการขอเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับประวัติการรักษาพยาบาลให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนเคยมีกรณีที่สำนักงานกองทุนเงินทดแทนทำการวินิจฉัยใหม่ว่าถูกจ้างไม่ได้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน และไม่อนุมัติจ่ายเงินทดแทน ทำให้ถูกจ้างที่ป่วยไม่ต้องการมอบสำเนาเวชระเบียนและเอกสารประวัติการรักษาพยาบาลให้กับสำนักงานกองทุนเงินทดแทนอีก ในขณะเดียวกัน นายจ้างก็ไม่ยอมรับผลการรักษาของแพทย์ซึ่งถูกจ้างให้ความเชื่อถือแต่ต้องการให้ถูกจ้างตรวจโรคและรักษากับแพทย์คนอื่นปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างถูกจ้าง นายจ้าง และสำนักงานกองทุนเงินทดแทนมาโดยตลอด

3. ในเรื่องของการเกิดอุบัติเหตุครั้งร้ายแรงอันเนื่องมาจากความไม่ปลอดภัยของสถานประกอบการนั้น พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 เป็นต้นมา มีกรณีอุบัติเหตุที่ทำให้คนงานและประชาชนต้องเสียชีวิตจำนวนมากหลายครั้ง แต่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันอุบัติเหตุดังกล่าว นอกจากนี้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในเรื่องของการให้สวัสดิการ เช่น เงินช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิตและค่าอุปการะด้านการศึกษาแก่บุตรผู้เสียชีวิตและทุพพลภาพ ที่นอกเหนือไปจากระเบียบของกองทุนเงินทดแทน การที่ครอบครัวคนงานซึ่งได้รับผลกระทบจะได้รับผลประโยชน์หรือสวัสดิการมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งและอำนาจการต่อรองในการเคลื่อนไหว

ไหวของคนงาน ญาติ และองค์กรแรงงานต่างๆ ในกรณีที่ไม่มี การเคลื่อนไหวจากผู้ได้รับความเสียหาย เช่นกรณีโรงแรมหลายแห่ง ซึ่งไม่มีองค์กรแรงงานเข้าไปรับผิดชอบดูแลผู้ที่เสียชีวิตก็จะได้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ใดๆจากนายจ้างและรัฐนอกเหนือไปจากที่มีอยู่ตามกฎหมาย

4. เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรจัดตั้งของคนงานหรือสหภาพแรงงานไม่มีความเข้มแข็ง จะเห็นว่าการเรียกร้องสวัสดิการของคนงานที่ประสบความสำเร็จเช่นกรณีไฟไหม้โรงงานเคเดอร์ และโรงงานลำไยระเบิดต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่เป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคมอยู่มาก ถ้าหากไม่มีการสนับสนุนอย่างจริงจังจากองค์กรและบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คนงาน ครอบครัวคนงานที่เสียชีวิตก็อาจไม่ได้รับผลประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรม

5. ในกรณีของแรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ จะพบว่า ไม่เคยมีบทเรียนการเคลื่อนไหวของลูกจ้างในกลุ่มนี้เพื่อเรียกร้องสิทธิและสวัสดิการของตนเอง ทั้งๆที่พวกเขาก็เป็นกลุ่มของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเช่นเดียวกัน เงื่อนไขที่ยากลำบากในการรวมตัวสร้างอำนาจการต่อรองของคนในกลุ่มนี้ทำให้แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ กลายเป็นกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องสภาพการจ้างและขาดหลักประกันในด้านสวัสดิการสังคมมากที่สุด

4.5 สรุป

กล่าวโดยสรุป ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นคนกลุ่มคนจนที่รัฐมีการสร้างระบบสวัสดิการสังคมเพื่อให้ประโยชน์แก่ลูกจ้าง ทั้งในส่วนที่นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินฝ่ายเดียว เช่น กองทุนเงินทดแทนและในส่วนที่รัฐ ลูกจ้าง และนายจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบ เช่น กองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าลูกจ้างทุกประเภทสามารถได้รับบริการสวัสดิการสังคมที่สร้างขึ้นอย่างทั่วถึง คงมีแต่ลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเท่านั้น ที่มีสิทธิได้รับบริการจากสวัสดิการสังคมครบทุกประเภท

นอกจากนี้ สวัสดิการสังคมที่มีอยู่ คงต้องมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีจำนวนลูกจ้างที่สามารถเข้าถึงการใช้บริการจากสวัสดิการสังคมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การเรียกร้องสวัสดิการสังคมของกลุ่มลูกจ้างในปัจจุบันสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการซึ่งสามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคม องค์กรจัดตั้งเป็นตัวแทนผลประโยชน์อยู่แล้วเป็นการเรียกร้องเพื่อให้รัฐขยายขอบเขตของระบบประกันสังคมให้

เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนไป เช่น การให้ประโยชน์ทดแทนกรณีประกันการว่างงาน และการเรียกร้องเพื่อให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรซึ่งรับผิดชอบต่อระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง เช่น การให้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เป็นอิสระจากการบริหารของรัฐ เป็นต้น ในขณะที่ลูกจ้างที่อยู่นอกภาคธุรกิจที่เป็นทางการ และแรงงานต่างด้าว เป็นกลุ่มที่ไม่มีสิทธิในการใช้สวัสดิการสังคมเท่าเทียมกับลูกจ้างในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ การเรียกร้องของลูกจ้างในกลุ่มนี้จึงเป็นการขอสิทธิเพื่อให้ได้รับสวัสดิการทางสังคม หรือเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องสภาพการจ้างตามกฎหมายแรงงานไทย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า แม้ในส่วนของลูกจ้างที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการเองก็ประสบปัญหาในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้วเช่น กรณีของผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานที่ยังคงมีการต่อสู้เรียกร้องโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมและผ่านการเคลื่อนไหวทางการเมืองของลูกจ้างที่คิดว่าตนเองป่วยด้วยโรคจากการทำงานตามผลการวินิจฉัยของแพทย์ นอกจากนี้จะพบว่า ในกรณีนี้ลูกจ้างต้องประสบอุบัติเหตุเสียชีวิตอันเนื่องมาจากสภาพความไม่ปลอดภัยของสถานประกอบการที่นอกเหนือไปจากการเกิดอุบัติเหตุธรรมดาในกระบวนการผลิตนั้น ลูกจ้างจะมีการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคมที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยการเรียกร้องทั้งจากรัฐและนายจ้าง

จากการศึกษาข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมของลูกจ้างที่ผ่านมาและการต่อสู้เคลื่อนไหวของลูกจ้างเพื่อให้ได้รับสวัสดิการทางสังคม ตามสิทธิของลูกจ้างหรือเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันได้สะท้อนให้เห็นว่าการใช้สวัสดิการสังคม เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและด้อยโอกาสของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมยังจะต้องมีการพัฒนาแก้ไขทั้งในด้านของปรัชญาความคิดและการบริหารงานเพื่อให้ลูกจ้างสามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี และมีคุณภาพชีวิตที่ดีเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆในสังคม

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนา ระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมมีความหลากหลายมากขึ้น และการเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายในพรมแดนของประเทศอีกต่อไป ทำให้กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ประกอบไปด้วยแรงงานหลายกลุ่มได้รับสวัสดิการทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมในกลุ่มต่างๆจึงมีความแตกต่างกันไป โดยตั้งอยู่บนหลักการของการพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น สำหรับกลุ่มลูกจ้างที่ได้รับสวัสดิการสังคมอยู่แล้วในระดับหนึ่ง และทำการขยายความคุ้มครองทางสังคมไปยังกลุ่มลูกจ้างที่ยังไม่ได้รับหรือไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการสังคม ให้ได้รับสวัสดิการทางสังคมใกล้เคียงกับลูกจ้างในกลุ่มแรก การนำเสนอในบทนี้เป็นข้อเสนอจากการศึกษาข้อเรียกร้องด้านสวัสดิการสังคมจากลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม สำหรับลูกจ้างกลุ่มต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 11 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
2. การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม
3. การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
4. การประกันการว่างงาน
5. การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา
6. การขยายสวัสดิการสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ
7. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

8. การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว
9. การสนับสนุนศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง
10. การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม
11. การปรับกระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง

5.1 เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นผลผลิตของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งดำเนินมาหลายทศวรรษ ดังนั้นการสร้างระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงมีความสัมพันธ์อย่างมากกับเป้าหมายและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้าง ไม่สามารถเป็นอิสระจากเป้าหมายและทิศทางใหญ่ของการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งพึ่งพาอยู่กับการเติบโตของการส่งออกสินค้าในภาคอุตสาหกรรมเป็นด้านหลัก

ในช่วงที่ผ่านมา วาทกรรมเกี่ยวกับผลสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงทัศนะที่ตรงข้ามกัน 2 ขั้ว ในการประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการพัฒนา โดยในด้านหนึ่งได้มีการประเมินว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาอุตสาหกรรม นับตั้งแต่การเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนอุตสาหกรรมนำเข้ามาเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในช่วงหลังปี 2520 เป็นต้นมา จนถึงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยในอดีตส่งผลให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน “มหัศจรรย์เอเชีย” และได้รับการคาดหมายว่าจะเป็นเสือตัวที่ 5 ของประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ในภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่อีกทัศนะหนึ่งได้ประเมินว่า การพัฒนาประเทศในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 เป็นการพัฒนาที่ล้มเหลวจากการมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและมุ่งสู่ความเจริญของเมือง ตลอดจนเปลี่ยนวิถีการผลิต จากเกษตรกรรมยังชีพสู่เกษตรกรรมแผนใหม่ที่มุ่งผลิตเพื่อขายและใช้ปัจจัยการผลิตที่นำเข้าจากต่างประเทศ ทิศทางดังกล่าวทำให้ภาคเกษตรกรรมล้มละลาย เกษตรกรต้องอพยพสู่เมืองเพื่อหางานทำ กระบวนการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม ไม่ใช่การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีระดับสูง แต่เป็นการผลิตโดยใช้แรงงานราคาถูกที่มีเป็นจำนวนมากและใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ

ทัศนะที่ประเมินความสำเร็จของการพัฒนา จากการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะในช่วง 1 ทศวรรษก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจยังคงมีอิทธิพลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเสมอมาแม้ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจรัฐบาลยังคงมองแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยการมองหาช่องทางใหม่ ๆ ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมก็เพียงประเภทของสินค้าหรือประเภทของอุตสาหกรรม เช่น จากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มาสู่ธุรกิจขนาดย่อมที่เน้นความมีเอกลักษณ์ของแหล่งผลิต ในขณะที่กลุ่มซึ่งวิพากษ์ความล้มเหลวของการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา ประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และองค์กรของประชาชนบางส่วน พยายามที่จะเคลื่อนไหวและนำเสนอแนวทางการพัฒนาใหม่ที่มีเป้าหมายและนโยบายแตกต่างไปจากทิศทางเดิม มาเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมืองบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง บนรากฐานของสังคมเกษตรกรรม บนหลักการของเอกราช ความเป็นธรรมชาติความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ภารดรภาพ และการให้หลักประกันสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนด้อยโอกาส (อนุสรณ์ ไชยพาน, 2525: 360)

แม้ว่าการประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการพัฒนาที่ผ่านมายังคงเป็นประเด็นการถกเถียงของฝ่ายต่างๆอยู่ แต่ความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในยุคเฟื่องฟูก่อนหน้าเกิดวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เป็นทางการขยับสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของเกษตรกรในช่วงเวลาเดียวกัน และนโยบายด้านสวัสดิการสังคม เช่น กฎหมายประกันสังคม เริ่มมีการบังคับใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นยุคทองของการเติบโตในด้านอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างถูกกำหนดโดยนิยามของค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งครอบคลุมการเลี้ยงชีพของตัวคนงานเพียงคนเดียวโดยไม่รวมถึงการเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัว ซึ่งขัดต่อมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำของคนงานต้องพอเพียงต่อการเลี้ยงชีพของลูกจ้าง ภรรยาและบุตรอีก 2 คน นอกจากนี้จะพบว่าในอดีตรัฐบาลไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและลงโทษสถานประกอบการที่ไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ตลอดจนการปล่อยให้มีการจ้างงานนอกระบบที่ไม่จ่ายค่าแรงตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และเมื่อพิจารณาในด้านหลักประกันการคุ้มครองทางสังคมและระบบประกันสังคม จะ

พบว่าการละเลยการควบคุมและตรวจสอบด้านสุขภาพและความปลอดภัยในสถานประกอบการ จนเกิดปัญหาอุบัติเหตุ และคนงานป่วยเป็นโรคที่เกิดจากการทำงานในระดับที่ร้ายแรงดังที่ได้นำเสนอในบทก่อนหน้านี้ รวมถึงการพัฒนาที่เชื่อมโยงเข้าประเด็นด้านการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ลูกจ้างทั้งที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้วาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมบนพื้นฐานของแรงงานราคาถูก และการละเลยต่อคุณภาพชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเป็นการสร้างดุลยภาพแห่งความเจริญของสังคม โดยการสร้างหลักประกัน และความมั่นคงในชีวิตให้แก่ลูกจ้างในด้านต่างๆ โดยครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบโรงงานที่เป็นทางการ แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว และแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งภายใต้เป้าหมายและนโยบายดังกล่าวจะส่งผลให้ภาคแรงงานเป็นพลวัตปัจจัยที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างประสิทธิผลในการผลิตและการพัฒนาสังคมให้ยั่งยืนอย่างแท้จริง

5.2 การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคม

เหตุที่การพัฒนาระบบค่าจ้างขั้นต่ำมีความเกี่ยวพันอย่างมากกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม เนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก การกำหนดนิยามของค่าจ้างขั้นต่ำสะท้อนให้เห็นถึงการให้คุณค่าแรงงานของลูกจ้างและทัศนะของรัฐต่อการดำรงชีพของคนงานจากรายได้ที่ได้รับจากการทำงาน ตัวอย่างเช่น การออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 30 ธันวาคม 2518 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2519 ได้เปลี่ยนแปลงความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำจากอัตราที่กำหนดให้เพียงพอแก่ลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัว รวม 3 คน เป็นอัตราที่เพียงพอแก่ลูกจ้างคนเดียวเท่านั้น

แม้ว่าในทางปฏิบัติที่เป็นจริง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงก่อนปี 2519 จะไม่พอเพียงต่อการเลี้ยงดูลูกจ้าง และสมาชิกในครอบครัวรวม 3 คน แต่ในทางกฎหมาย นิยามของค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรการในการคุ้มครองทางสังคม ให้แก่คนงานและครอบครัว ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยอาศัยรายได้ของลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่ต่อมา

นิยามของค่าจ้างขั้นต่ำถูกเปลี่ยนแปลงไปให้เป็นหลักประกันคุ้มครองทางสังคมแก่ลูกจ้างเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นการลดระดับความเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองทางสังคมของค่าจ้างขั้นต่ำลงมา ดังนั้น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละประเทศจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานที่สุดที่รัฐมีต่อคนงานในประเทศนั้นๆ

ประการที่สอง ในปัจจุบันค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเคยถูกกำหนดให้เป็นค่าจ้างสำหรับผู้ที่พักผ่อนทำงานและไม่มีทักษะฝีมือ ได้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นอัตราค่าจ้างขั้นสูงของแรงงานทุกระดับ ไม่ว่าจะทำงานมายาวนานกี่ปี ทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำยังมีผลกระทบต่อชีวิตของคนงานจำนวนมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่ามีลูกจ้างจำนวนมากที่ทำงานมาเป็นเวลากว่า 10 ปี แต่ยังคงได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งค่าจ้างของลูกจ้างจะถูกนำไปเป็นฐานในการคำนวณเพื่อรับค่าทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน ในกรณีทุพพลภาพและกรณีตายเนื่องมาจากการทำงาน และการรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม กรณีทุพพลภาพและตายซึ่งไม่เนื่องมาจากการทำงานและกรณีชราภาพ ดังนั้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างได้รับจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสวัสดิการสังคมที่ลูกจ้างจะได้รับจากรัฐอีกด้วย

ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศ และเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยก่อนปี พ.ศ.2543 คณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะถูกกำหนดโดยอิงกับภาวะค่าครองชีพของจังหวัดต่างๆ ซึ่งในช่วงที่ใช้ระบบค่าจ้างขั้นต่ำแบบเดิมตั้งแต่ปี พ.ศ.2536-2544 ค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศจะแตกต่างกันเพียง 3 อัตรา คือ

อัตราที่ 1 เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดบังคับใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และภูเก็ต

อัตราที่ 2 เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงรองจากอัตราที่ 1 บังคับใช้ในเขตจังหวัด ระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่

อัตราที่ 3 เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้ในจังหวัดที่เหลือ

ต่อมาภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำใหม่โดยให้มีคณะกรรมการค่าจ้างกลางซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีเป็นผู้กำหนด "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน" เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและให้มีคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี

ในระดับจังหวัด เป็นผู้พิจารณา "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" ภายในจังหวัดนั้นๆ แล้วนำเสนอผลการพิจารณาให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณาลงนามประกาศใช้บังคับ ซึ่งปรากฏว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงใหม่นี้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศในปัจจุบันมีความแตกต่างกันถึง 15 อัตรา ดังนี้คือ (ตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 15 อัตรา ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2546

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	จำนวนจังหวัด	เขตท้องที่จังหวัดที่บังคับใช้
1. อัตรา 169 บาท	4	กรุงเทพมหานคร นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร
2. อัตรา 168 บาท	1	ภูเก็ต
3. อัตรา 167 บาท	1	นนทบุรี
4. อัตรา 150 บาท	1	ชลบุรี
5. อัตรา 148 บาท	1	สระบุรี
6. อัตรา 145 บาท	1	นครราชสีมา
7. อัตรา 143 บาท	3	เชียงใหม่ พังงา และระนอง
8. อัตรา 141 บาท	1	ระยอง
9. อัตรา 139 บาท	1	พระนครศรีอยุธยา
10. อัตรา 138 บาท	2	กระบี่และอ่างทอง
11. อัตรา 137 บาท	3	ฉะเชิงเทรา ลำพูน และสุโขทัย
12. อัตรา 136 บาท	3	ขอนแก่น บุรีรัมย์ และเพชรบุรี
13. อัตรา 135 บาท	17	กาญจนบุรี กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร จันทบุรี ชุมพร ชัยนาท ตราด นครพนม นราธิวาส ปราจีนบุรี เพชรบูรณ์ ราชบุรี สงขลา สิงห์บุรี สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู และอุทัยธานี
14. อัตรา 134 บาท	1	นครนายก
15. อัตรา 133 บาท	35	เชียงราย ชัยภูมิ ตรัง ตาก นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ น่าน ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พะเยา พิษณุโลก พิจิตรแพร่ พัทลุง มหาสารคาม มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ยะลา ยโสธร ร้อยเอ็ด ลพบุรี เลย ลำปาง ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สมุทรสงคราม สระแก้ว สุพรรณบุรี สุรินทร์ หนองคาย อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

5.2.1 ปัญหาของระบบค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการระดมความคิดเห็นร่วมกันระหว่างนักวิจัยกับผู้นำลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากระบบค่าจ้างขั้นต่ำ นักวิชาการขององค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนของรัฐ สรุปได้ว่าระบบค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน มีปัญหาที่ต้องได้รับการพิจารณาอย่างน้อย 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. แนวคิดที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คืออะไร และหลักเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันควรมีอะไรบ้าง เนื่องจากในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่า นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ยังคงตั้งอยู่บนฐานคิดของการแข่งขันทางด้านราคาโดยพยายามลดต้นทุนทางด้านแรงงาน ซึ่งประเทศไทยจะต้องแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีต้นทุนทางด้านแรงงานต่ำกว่ามาก ทำให้มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคำนวณตัวเลขการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปี แต่ค่าจ้างขั้นต่ำยังคงเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรองระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างและรัฐบาลเป็นหลัก

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่าจ้างขั้นต่ำและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำหนดค่าจ้าง จากคณะกรรมการค่าจ้างส่วนกลางมาเป็นคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายลูกจ้างว่า เป็นกระบวนการที่ลดทอนอำนาจการต่อรองของลูกจ้างมากกว่าที่จะเป็นการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปสู่ส่วนภูมิภาค เนื่องจากจังหวัดในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ ไม่มีองค์กรจัดตั้งของลูกจ้างที่เข้มแข็งในขณะที่มีการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำยังคงเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรอง โดยปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดคือ การปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี 2547 ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ส่งผลการพิจารณาไปยังคณะกรรมการค่าจ้างกลางแล้ว พบว่ามีเพียง 48 จังหวัดที่คณะกรรมการฯ มีมติขอปรับเพิ่มตั้งแต่วันละ 1-5 บาท ส่วนอีก 28 จังหวัดไม่ขอปรับเพิ่ม (ภาสกร จำลองราช มติชนรายวัน 17 กันยายน 2546, หน้า 18) ข้อสมมติฐานคือ ผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างใน 28 จังหวัดที่ไม่ขอปรับค่าจ้างขั้นต่ำมีอำนาจการต่อรองเพียงใดหรือได้ทำหน้าที่ของการเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอย่างสมบูรณ์หรือไม่ เนื่องจากมีการตั้งข้อสังเกตว่าในบางจังหวัดผู้แทนของลูกจ้างไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง

5.2.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาของระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่กล่าวมาข้างต้น จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข ปัญหาเพื่อให้ค่าจ้างขั้นต่ำสามารถเป็นมาตรการในการคุ้มครองทางสังคม การกระจายรายได้ และ

บรรเทาปัญหาความยากจนของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างน้อยที่สุดสำหรับกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในระบบโรงงานที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงาน โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรตั้งอยู่บนฐานคิดของการให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างที่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของแรงงานและครอบครัว ซึ่งในปัจจุบันกำหนดให้พอเพียงกับการเลี้ยงชีพลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่ในอนาคตควรมีเป้าหมายที่จะยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นค่าจ้างเลี้ยงชีพซึ่งครอบคลุมครอบครัวคนงานด้วยตามมาตรฐานของประเทศพัฒนาแล้วที่ลูกจ้างซึ่งเป็นกรรมกรสามารถเลี้ยงครอบครัวได้ด้วยเงินค่าจ้างของกรรมกรเพียงคนเดียว

อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างขั้นต่ำควรเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองแรงงานไร้ทักษะ ที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานเท่านั้น ไม่ใช่ค่าจ้างขั้นสูงสำหรับแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นควรกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำแก่ลูกจ้างได้เพียง 1 ปี และต้องจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนในสถานประกอบการเอกชน เพื่อให้ลูกจ้างทุกคนที่ทำงานอยู่ ได้มีโอกาสล่วงรู้ชัดเจนว่า อัตราค่าจ้างตั้งแต่ตนเองเข้าทำงานไปตลอดจะมีการปรับขึ้นเท่าไร? เมื่อใด? ใช้หลักเกณฑ์-แนวทางพิจารณาปรับค่าจ้างอย่างไร? ในแต่ละตำแหน่งหน้าที่การงาน ข้อดี คือ ทำให้นายจ้างวางแผนบริหารด้านต้นทุนค่าจ้างได้ ลดปัญหาความขัดแย้งหรือการเรียกร้องได้ เกิดความเป็นธรรมชัดเจนแก่ลูกจ้างที่ทำงานในกลุ่มงานเดียวกันและมีอายุงานเท่ากัน เป็นต้น

2. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำควรมีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทั้ง 3 ฝ่าย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประจำ เพื่อศึกษาพิจารณาข้อมูลประกอบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอย่างต่อเนื่องชัดเจน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งกรรมการประจำชุดนี้จะไม่ใช่ว่าแทนผลประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน โดยมาจากการสรรหาของคณะกรรมการค่าจ้าง (ไตรภาคี) และคณะกรรมการค่าจ้างจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและผู้สนับสนุนข้อมูลข้อคิดเห็นเท่านั้น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดเป็น 2 ระดับ คือ

ขั้นที่หนึ่ง อัตราขั้นต่ำพื้นฐาน โดยลูกจ้างทุกประเภทกิจการทุกกลุ่มสาขาอาชีพจะได้รับเท่ากัน โดยพิจารณาจากดัชนีอัตราค่าครองชีพ หรือดัชนีผู้บริโภคเป็นสำคัญ

ขั้นที่สอง กำหนดเพิ่มเติมจากตัวเลขความเจริญของแต่ละอุตสาหกรรมหรืออาจมาจากการร่วมเจรจาต่อรองของผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในแต่ละอุตสาหกรรม เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ตอบแทนแก่ลูกจ้างในกระบวนการผลิตแต่ละอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพและผลกำไรแตกต่างกัน

3. ระบบการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างส่วนกลาง ควรมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ให้สภาองค์การลูกจ้างเท่านั้นที่สามารถเสนอรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งได้มาเป็นการเปิดโอกาสให้ สหภาพแรงงานทุกระดับสามารถเสนอรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งได้และในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างควรคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสหภาพแรงงานไม่ใช่การใช้ระบบ 1 สหภาพแรงงานเท่ากับ 1 คะแนนเสียง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่ผ่านมาสภาองค์การลูกจ้างที่มีอยู่ทั้ง 9 สภา ไม่ใช่องค์กรที่ได้รับความยอมรับจากองค์กรสหภาพแรงงานในระดับล่าง และมีปัญหาเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกไม่กี่คน เพื่อนำไปเป็นคะแนนเสียงในการแข่งขันเพื่อเลือกตั้งผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ ดังนั้น การใช้ระบบการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างตามแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงอาจทำให้ผู้แทนลูกจ้างที่ได้รับเลือกตั้งไม่เป็นที่ยอมรับของลูกจ้างอย่างแท้จริง

4. ควรมีการทบทวนระบบการกระจายอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการมีอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำระดับจังหวัด หลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้ว 3-5 ปี เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องหรือพิจารณาว่าสมควรยกเลิกอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำในระดับจังหวัดต่อไปหรือไม่ เนื่องจากในบางจังหวัดที่ไม่มีองค์กรสหภาพแรงงานอยู่หรือมีแต่ไม่เข้มแข็ง มีการตั้งข้อสังเกตว่าตัวแทนของลูกจ้างในคณะอนุกรรมการเป็นคนของฝ่ายนายจ้าง หรือผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างขาดข้อมูลและประสบการณ์ในการต่อรองกับผู้แทนของนายจ้างและรัฐ ทำให้ไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้างได้อย่างแท้จริง

5. รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้คณะกรรมการค่าจ้าง มีความเป็นสถาบันที่พร้อมในการทำงานเชิงรุก สามารถเสนอแนะนโยบายค่าจ้างในระดับประเทศได้มากกว่าการพิจารณาเฉพาะการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีโดยให้มีบุคคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องมาร่วมทำงานประจำ

5.3 การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน

หลักประกันด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของกลไกคุ้มครองทางสังคมแก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ปัญหาที่สำคัญในด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน มีประเด็นใหญ่ๆ คือ

5.3.1 นโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยในปัจจุบันเป็นการแก้ไข ปัญหามากกว่าป้องกันปัญหา

การที่สรุปว่า นโยบายด้านหลักประกันการคุ้มครองสุขภาพของคนงานในปัจจุบันเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา ก็เนื่องมาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งเกิดอุบัติเหตุ มีคนงานเสียชีวิตจำนวนมากจากการขาดระบบป้องกันภัยที่ดี เช่น รัฐซึ่งไม่มีความเข้มงวดในการตรวจสอบสภาพโรงงานและสารพิษที่ใช้ในโรงงาน ส่วนในกรณีที่บางโรงงานมีปัญหาคนงานเจ็บป่วยและเสียชีวิตด้วยโรคจากการทำงานในอัตราสูง ก็เนื่องมาจากสภาพโรงงานที่ขาดสัญลักษณ์ คนงานต้องสัมผัสกับฝุ่นฝ้ายหรือสารพิษในกระบวนการผลิต เมื่อคนงานประสบกับอุบัติเหตุอุตสาหกรรมหรือโรคจากการทำงานก็จำเป็นที่จะต้องต่อสู้ในเรื่องของการเรียกร้องค่าชดเชยและค่ารักษาพยาบาล แต่การสร้างกลไกประกันสังคมเพื่อป้องกันปัญหายังคงไม่ได้รับความสนใจอยู่ต่อไป

นอกเหนือไปจากอุบัติเหตุครั้งร้ายแรงที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยของโครงสร้างอาคารสถานประกอบการและสารเคมีระเบิดแล้ว ในชีวิตประจำวันของการทำงาน คนงานที่เผชิญกับอันตรายและความเจ็บป่วยที่เกิดจากสถานที่ทำงาน สามารถจำแนกได้ตามลักษณะของรายได้ 4 ประเภท คือ (1) งานที่ทำบนที่สูง (2) งานที่เกี่ยวข้องกับสารเคมี (3) งานที่มีเสียงดังเกินขนาด และ (4) งานที่มีฝุ่นละอองจากการเผาเชื้อเพลิงหรือจากขบวนการผลิต

5.3.2 ขาดการบูรณาการในการกำหนดนโยบายและการทำงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ด้านสุขภาพความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง

ในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการด้านความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง มีกระทรวงซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง 3 กระทรวง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงแรงงาน มีหน้าที่หลักในด้านการประกาศและบังคับใช้กฎหมายและตรวจตราให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐาน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อม การทำงานให้เหมาะสมกับคนงาน เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยและสุขภาพ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย 2 หน่วย คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคมและคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทและความรับผิดชอบในการให้บริการอาชีวอนามัย ซึ่งครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมปัจจัยที่มีผลต่อความเจ็บป่วยและบาดเจ็บจากการทำงาน การรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน โดยผ่านกรมวิชาการในส่วนกลาง และระบบบริการสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคทุกระดับ มีหน่วยงานระดับกรมที่รับผิดชอบงานอาชีวอนามัย คือ กรมอนามัย กรมการแพทย์ และสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตในการก่อสร้างโรงงานและออกกฎหมายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยภายในโรงงาน และตรวจโรงงานเมื่อถูกการปฏิบัติตามกฎหมาย และเพื่อการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

นอกจากหน่วยงานของราชการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการความปลอดภัยแล้ว ในระดับของสถานประกอบการ โรงงาน หรือสถานประกอบการแต่ละแห่งมีองค์กรที่รับผิดชอบด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยอยู่ 2 องค์กร คือ เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) ซึ่งเป็นตัวแทนของลูกจ้างในสถานประกอบการ และคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทวิภาคี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างในการดำเนินงานความปลอดภัยในสถานประกอบการ สนับสนุนการปฏิบัติงานของ จป. ตลอดจนป้องกันการสูญเสียให้นายจ้าง

จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายเพื่อสร้างหลักประกันการคุ้มครองสุขภาพของคนงานต้องมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแต่ในปัจจุบันยังไม่มี การวางแผนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ในอดีตการให้ความมั่นใจต่อประเด็นสุขภาพความปลอดภัยทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายลูกจ้างอยู่ในลำดับท้ายๆ ความตื่นตัวในเรื่องสุขภาพความปลอดภัยเพิ่งเริ่มขึ้นได้ไม่นาน ภายหลังเกิดเหตุโศกนาฏกรรม ซึ่งเป็นข่าวดังแพร่ครึกโครมในกรณีของอุบัติเหตุไฟไหม้สถานประกอบการและผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงานในระยะประมาณ 10 ปีมานี้

5.3.3 ลูกจ้างขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและกลไกการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย

แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรด้านสุขภาพและความปลอดภัยโดยให้มีตัวแทนของลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น เช่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยใน

ระดับสถานประกอบการ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีในระดับชาติเป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติคนงานไม่มีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและความปลอดภัยทั้งในระดับสถานประกอบการ

5.3.4 ความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับรัฐในประเด็นสิทธิการได้รับสวัสดิการ

ในปัจจุบันพบว่า ยังคงมีประเด็นความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างกับรัฐในเรื่องของสิทธิที่ลูกจ้างควรได้รับการเจ็บป่วย บาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการทำงานอยู่ตลอดมา เช่น กรณีที่ลูกจ้างบางกลุ่มเรียกร้องสิทธิในการได้รับค่ารักษาพยาบาลและค่าชดเชยจากกองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของกระบวนการวินิจฉัยโรค จากการทำงานโดยคณะกรรมการแพทย์ของกองทุนเงินทดแทนกับแพทย์ที่ทำการรักษาผู้ป่วยด้วยโรคจากการทำงาน จนต้องใช้กระบวนการทางศาลเข้ามาตัดสินหรือการขาดบรรทัดฐานที่ชัดเจนในการชดเชยความเสียหายให้แก่ลูกจ้างที่เสียชีวิต บาดเจ็บจากอุบัติเหตุอุตสาหกรรมที่นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด ทำให้สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของลูกจ้างหรือการได้รับความสนับสนุนจากองค์กรภายนอก

5.3.5 ข้อเสนอแนะ

1. การป้องกันปัญหาความไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพและชีวิตของลูกจ้าง

(1) ต้องมีการบริหารจัดการระบบสุขภาพหรืออาชีวอนามัย ที่มีความครอบคลุมและความสมดุลขององค์ประกอบและกลไกทุกด้านโดยยึดถือความจำเป็นและความต้องการของคนงานและครอบครัวที่ได้รับผลประโยชน์เป็นศูนย์กลางพัฒนาอย่างแท้จริง ประกอบด้วยการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของคนงาน การป้องกันโรคและอันตรายที่จะเกิดจากการทำงานหรือเกี่ยวข้องกับการทำงาน โดยการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพคุ้มครองแก่คนงานและครอบครัวทุกขนาดสถานประกอบการ

(2) ส่งเสริมสิทธิการป้องกันสุขภาพตนเอง ได้แก่ สิทธิการรับรู้ข้อมูลความเสี่ยงภัยต่างๆในสถานประกอบการ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือนายจ้างที่จะต้องเปิดเผยข้อมูล และเตรียมคนงานให้มีความรู้ ความตื่นตัวสำหรับป้องกันตนเองก่อนเข้าสู่กระบวนการทำงาน นอกจากนี้คนงานต้องมีสิทธิในการปฏิเสธงานหรือโยกย้ายงานที่จะก่ออันตรายต่อสุขภาพลูกจ้างได้ถ้าหากไม่มีการแก้ไขสภาพที่เสี่ยงอันตรายในการทำงาน โดยคนงานต้องมีสิทธิในการรวมตัวต่อรองให้นายจ้างปรับปรุงแก้ไขสภาพความเสี่ยงภัยในการทำงาน และคนงานควรมีสิทธิที่จะได้รับการตรวจ

สุขภาพอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับลักษณะการทำงาน โดยลูกจ้างมีสิทธิเลือกแพทย์ด้วยตนเองได้

(3) จะต้องมีการมาตรการลงโทษ กรณีตรวจพบนายจ้างกระทำผิดกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยของคนงาน โดยการออกคำสั่งให้นายจ้างหยุดการผลิตชั่วคราวในแผนงานที่ต้องใช้เครื่องจักรอุปกรณ์ หรือสารเคมีที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตลูกจ้างและต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างตามปกติในระหว่างหยุดงาน จนกว่าจะมีการปรับปรุงให้เกิดความปลอดภัย ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เสี่ยงภัยในการทำงานต่อไป ซึ่งน่าจะเป็นผลต่อการป้องกันและคุ้มครองสุขภาพของลูกจ้างได้ดีกว่า มาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่การให้คำแนะนำ คำเตือน หรือเรียกค่าปรับเพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่สามารถทำให้นายจ้างปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้นได้

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง

ลูกจ้างควรมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและกลไกการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยทั้งในระดับสถานประกอบการและระดับชาติ คือ

- **ระดับสถานประกอบการ** คนงานควรมีส่วนร่วมในการตรวจความปลอดภัยในสถานประกอบการโดยไม่ผูกขาดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว และคนงานควรมีส่วนร่วมพิจารณาแต่งตั้ง ถอดถอน ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน (จป.) รวมทั้งแพทย์ พยาบาลประจำสถานประกอบการเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความรับผิดชอบในการทำงานและสอดคล้องกับความต้องการของคนงาน โดยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือเสนอแนะด้านสุขภาพ ความปลอดภัยต้องได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกเลิกจ้างหรือถูกกลั่นแกล้งโดยไม่เป็นธรรม

- **ระดับชาติ** ในปัจจุบันข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายลูกจ้าง ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจการคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยของคนงาน คือ **การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ** โดยมีหลักการสำคัญคือ โครงสร้างบริหารงานที่เป็นองค์กรอิสระของรัฐ มีการรวมหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้มาอยู่ในสถาบันเดียวกัน มีการบริหารที่เป็นเอกภาพครบวงจร และการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในกระบวนการบริหารโดยเฉพาะบทบาทขององค์กรแรงงาน องค์กรนายจ้าง องค์กรผู้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน องค์กรภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่มาของแต่ละฝ่ายอย่างโปร่งใส

ในปัจจุบันลูกจ้างได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีสาระสำคัญซึ่งเป็นการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับ

การคุ้มครองด้านสุขภาพและความปลอดภัยแก่ลูกจ้างดังนี้คือ

(1) สถาบันคุ้มครองส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ไม่ใช่องค์กรมหาชนของรัฐ ไม่ใช่องค์กรเอกชนเพราะไม่ได้แสวงหากำไร แต่เป็นองค์กรที่เรียกว่าบรรษัทสาธารณะ บุคลากรทุกคนตั้งแต่ผู้อำนวยการที่เป็นผู้บริหารสูงสุดเป็นลูกจ้างองค์กร ไม่ใช่ข้าราชการ

(2) สถาบันฯ กับกระทรวงแรงงาน จะทำงานคู่ขนานเกื้อกูลกัน แม้จะเป็นองค์กรอิสระ แต่ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงานยังคงดำเนินภารกิจด้านความปลอดภัยในการทำงานควบคู่กับสถาบันฯ ยกตัวอย่างเช่น งานตรวจความปลอดภัย สถาบันฯ จะเน้นการตรวจเพื่อหามาตรการป้องกัน และแนะนำให้สถานประกอบการแก้ไข ขณะที่การตรวจเพื่อบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยยังเป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน

(3) โครงสร้างการบริหารของสถาบันฯ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นฝ่ายบริหารควบคุม กำกับดูแลการทำงานของสถาบันฯ ซึ่งเรียกว่า *"คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน"* ซึ่งมีผู้แทนจากนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความปลอดภัยฯ ฝ่ายละ 7 คน และฝ่ายปฏิบัติการที่มีหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ ของสถาบัน

(4) การดำเนินงานของสถาบันฯ เป็นการบริหารด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างครบวงจร คือ

- ด้านการป้องกัน จะมีกิจกรรมการศึกษา วิจัย ฝึกอบรม บริการตรวจสภาพการทำงาน การให้คำปรึกษาและข้อมูล เป็นต้น

- ด้านการจัดการทางการแพทย์ จะดำเนินการเกี่ยวกับการรักษา การวินิจฉัยโรค การพิจารณาจ่ายค่าทดแทน และการฟื้นฟูสมรรถภาพของลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน

- ดำเนินงานเกี่ยวกับงานของกองทุนเงินทดแทน โดย **โอนกองทุนเงินทดแทนมาภายใน 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันฯ บังคับใช้**

(5) รายได้ของสถาบันฯ ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนที่จะใช้เป็นเงินเดือน และค่าใช้จ่าย โดยต้องจัดทำงบประมาณขออนุมัติจากคณะกรรมการเป็นรายปี

(6) แนวคิดในการบริหารงานของสถาบันฯ จะเน้นการป้องกัน แก้ไขที่ต้นเหตุ เพื่อไม่ให้เกิดการประสบอันตรายจากการทำงานมากกว่าที่จะเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ ในการจ่ายเงินทดแทน

เนื่องจากการประสบอันตรายจากการทำงาน

(7) มีบทลงโทษ กรณีนายจ้างไม่ให้เข้าสถานประกอบการ ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งเอกสารตามหนังสือเรียกของพนักงาน โดยระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

3. การส่งเสริมสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการรักษายาบาลอย่างเป็นธรรม

เนื่องจากการวินิจฉัยและรักษาโรคนี้เกิดจากการทำงานจำเป็นต้องอาศัยแพทย์ที่มีความรู้เฉพาะทาง ดังนั้น รัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการผลิตแพทย์ผู้ชำนาญด้านอาชีวอนามัยให้พอเพียงและพัฒนาหลักเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานในการวินิจฉัยโรคจากมลพิษหรือสารเคมีอุตสาหกรรมให้ก้าวหน้าเท่าทันกับโรคที่เกิดจากการทำงานที่ลูกจ้างต้องเผชิญอยู่ เพื่อให้ลูกจ้างที่เจ็บป่วยได้รับการรักษายาบาลอย่างทันกาลและถูกต้อง รวมถึงลดปัญหาความขัดแย้งในการตัดสินใจว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากกองทุนทดแทนหรือไม่

นอกจากนี้ ควรต้องมีการพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนในกรณีประสบอันตรายเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตจากการทำงาน ทั้งในกรณีอุบัติเหตุเป็นรายบุคคลและกรณีที่เป็นอุบัติเหตุรวมหมู่ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยไม่ต้องให้ลูกจ้างทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องเป็นรายการกรณีเหมือนดังที่ผ่านมา

5.4 การประกันการว่างงาน

การขยายความคุ้มครองประกันสังคม ซึ่งจะเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 และเริ่มจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในเดือนกรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป ถือได้ว่าเป็นการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของลูกจ้าง ตั้งแต่หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 แม้ว่าการดำเนินงานจะล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่มีผู้ตกงานจำนวนมาก จากผลของวิกฤตเศรษฐกิจในระยะ 2-3 ปีแรก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีข้อสังเกตและประเด็นคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบการประกันว่างงานในฐานะที่จะเป็นกลไกการคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคมแก่ลูกจ้าง ดังต่อไปนี้ คือ

1. การมีระบบประกันว่างงาน โดยไม่มีมาตรการป้องกันปัญหาการตกงาน จะไม่ทำให้สวัสดิการสังคมของลูกจ้างดีขึ้น เนื่องจากรายได้จากค่าทดแทนการว่างงานเทียบไม่ได้กับการที่ลูกจ้างต้องสูญเสียรายได้จากการมีงานทำไป

2. ในขณะนี้ ลูกจ้างหลายกลุ่มยังคงไม่พอใจต่อการกำหนดอัตราเงินสมทบที่รัฐบาลจ่ายน้อยกว่าฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างโดยรัฐบาลจ่าย 0.25% ของค่าจ้างในขณะที่นายจ้างและลูกจ้างจ่ายฝ่ายละ 0.5% ของค่าจ้าง

3. การพิจารณากรณีนายจ้างเลิกจ้างโดยอ้างว่า ลูกจ้างกระทำความผิดและนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานด้วย จะมีหลักประกันอย่างไรไม่ให้ลูกจ้างถูกกลั่นแกล้ง

4. กรณีที่ลูกจ้างถูกเลิกจ้าง มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงาน โดยได้รับค่าทดแทน 50% ของค่าจ้างครั้งละไม่เกิน 180 วันใน 1 ปีปฏิทิน เป็นสวัสดิการสังคมที่เพียงพอสำหรับลูกจ้างที่ตกงานหรือไม่

5. การดำเนินการประกันการว่างงานโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานอาจเกิดปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือไม่ เนื่องจากมีหน่วยงานรับผิดชอบถึง 4 หน่วยงาน คือ

- **สำนักงานประกันสังคม** ทำหน้าที่จัดเก็บเงินสมทบ จ่ายประโยชน์ทดแทนและตรวจสอบสิทธิของผู้ว่างงาน

- **กรมการจัดหางาน** ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานเพื่อให้บริการจัดหางาน รับการรายงานตัวของผู้ว่างงานทุก 1 เดือนและพิจารณาส่งผู้ว่างงานเข้ารับการพัฒนาฝีมือแรงงาน

- **กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน** ทำหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่ผู้ว่างงานเพื่อให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีกครั้ง

- **กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน** ทำหน้าที่พิจารณากรณีนายจ้างเลิกจ้างโดยอ้างว่าลูกจ้างกระทำความผิดและไม่จ่ายค่าชดเชยให้ และพิจารณากรณีเกิดข้อพิพาทแรงงานว่าการที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานเพราะใช้สิทธินัดหยุดงานหรือถูกนายจ้างใช้สิทธินัดหยุดงานหรือเป็นการเลิกจ้าง

5.4.1 ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นข้อสังเกตและปัญหาที่กล่าวมา จะพบว่า การทำให้ระบบประกันการว่างงานเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสวัสดิการสังคมให้แก่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะต้องมีการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกจ้างดังนี้คือ

1. การประกันการว่างงานที่ดีที่สุด คือ การสร้างโอกาสหรือหลักประกันการทำงานที่มั่นคงให้แก่ลูกจ้าง เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นกระบวนการป้องกันปัญหา

การเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมากจะต้องกระทำควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประกันการว่างงาน โดยมีแนวทางที่สำคัญคือ

(1) ทบทวนปรับปรุงกฎหมายแรงงาน และมาตรการกักคุ่มครองแรงงานให้มีประสิทธิภาพเคร่งครัด เพื่อป้องกันผู้ประกอบการบางส่วน ดำเนินการฉวยโอกาสเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมากอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะกรณีเลิกจ้างลูกจ้างอายุมากที่มีค่าแรงสูง และมีครอบครัว ซึ่งยอมหางานได้ยากในตลาดแรงงานปัจจุบัน และส่งผลกระทบต่อครอบครัวจนสาหัสแก่ครอบครัวนำไปสู่ปัญหาสังคม อาชญากรรมต่างๆ ที่ไม่พึงปรารถนาได้

(2) นายจ้าง/ผู้ประกอบการต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ลดความเป็นเจ้าของกิจการ (Ownership) ลงมาเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ร่วมทำงานกับลูกจ้างคนงานทุกคนทุกระดับชั้นในกระบวนการผลิต เคารพยอมรับสิทธิการปรึกษาหารือร่วม สิทธิการรวมตัวเจรจาต่อรองร่วม และการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารกิจการของลูกจ้าง เพื่อเป็นกลไกประชาธิปไตยพื้นฐานในการร่วมป้องกันวิกฤติแรงงานที่จะเกิดขึ้นในสถานประกอบการ ซึ่งหลายกรณีได้ลุกลามไปเป็นปัญหาการเมืองกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยไม่สมควร

(3) รัฐต้องส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของแรงงานในการบริหารสถานประกอบการและสนับสนุนให้เกิดกลไก ทวิภาคีในสถานประกอบการเพื่อการกลั่นกรองตรวจสอบข้อมูล เหตุผลความจำเป็นในการเลิกจ้างคนงาน ไม่ใช่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจเลิกจ้างผูกขาดโดยฝ่ายจัดการเพียงฝ่ายเดียว เพื่อการร่วมมือแสวงหามาตรการวิธีการอื่นให้คนงานมีงานทำมากที่สุดต่อไป

หากตกลงกันไม่ได้ภายในสถานประกอบการแล้ว ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานฯ เข้ามาไกล่เกลี่ยแสวงหาทางออกที่เป็นธรรมร่วมกัน และหน่วยงานของรัฐควรเร่งรีบสำรวจเตรียมพร้อมข้อมูลความต้องการและความจำเป็นเดือดร้อนเกี่ยวกับลูกจ้างที่อาจจะถูกเลิกจ้างในอนาคต เพื่อกำหนดมาตรการเชิงรุกที่สอดคล้องกับกลุ่มคนงานเป้าหมายในแต่ละประเภทกิจการ และท้องถิ่น

4) องค์กรแรงงานควรมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและมาตรการแนวทางแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมนโยบายการส่งออกและส่งเสริมการลงทุนในระดับต่างๆ ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญหนึ่งของปัญหาแรงงานและการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลังตัวอย่างคือ

4.1) คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหรือ กรอ. ไม่ควรมีเฉพาะ 3 สถาบันธุรกิจเอกชน คือ สมาหอการค้า สมาคมธนาคารไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่ควรมีองค์กรแรงงานเข้าร่วมด้วย

4.2) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ควรจะมีเฉพาะข้าราชการและนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น แต่ควรมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานด้วย

2. ข้อเสนอในประเด็นที่ว่า รัฐควรออกเงินสมทบเท่าใดในระบบประกันว่างงาน ควรจะพิจารณาอย่างสัมพันธ์กับบทบาทของรัฐต่อการดำเนินงานประกันว่างงาน ซึ่งรัฐบาลให้เหตุผลว่าการที่รัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากับนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายรัฐบาลต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว และรัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานส่วนอื่นอยู่แล้ว เช่นการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ผู้ตกงานเพื่อให้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อีกครั้ง

ในกรณีนี้จากบทเรียนประสบการณ์ของต่างประเทศ รัฐบาลไม่ต้องออกเงินสมทบกรณีประกันว่างงานแต่จะเป็นผู้ให้เงินช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ โดยประเทศที่มีการให้ความคุ้มครองด้านการว่างงาน จะมีทั้งที่เป็นระบบประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) และระบบช่วยเหลือผู้ว่างงาน (Unemployment Assistance) ระบบประกันการว่างงานเป็นการช่วยเหลือระดับแรกเมื่อลูกจ้างเพิ่งตกงาน โดยได้รับผลประโยชน์ทดแทนเป็นอัตราส่วนของเงินเดือนตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนระบบช่วยเหลือผู้ตกงานเป็นความคุ้มครองระดับที่สองเรียกว่า เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ตกงาน จะให้แก่ผู้ที่ตกงานเป็นระยะเวลานาน จนกระทั่งเกิดระยะเวลาคู่มือคุ้มครองจากประกันการว่างงานแล้ว ซึ่งเงินในส่วนนี้จะมาจากรายได้จากภาษีโดยลูกจ้างและนายจ้างไม่ต้องออกเงินสมทบ (วรรณวน ชาญด้วยวิทย์ และ อภิชาติ สถิตินิรามัย, 2546 :4-21)

ดังนั้น การที่รัฐบาลจะออกเงินสมทบน้อยกว่าลูกจ้างและนายจ้าง ในกรณีประกันการว่างงาน จึงไม่ใช่เรื่องที่ผิดแปลกไปจากการปฏิบัติในประเทศอื่นๆ แต่รัฐบาลควรที่จะเพิ่มรูปแบบความช่วยเหลืออื่นๆ ในลักษณะที่เป็น Unemployment assistance ให้กับผู้ตกงานระยะยาวด้วย เนื่องจากการที่ผู้ตกงานได้รับค่าทดแทน 50% ของค่าจ้างในกรณีถูกเลิกจ้าง รวมกันไม่เกิน 180 วันใน 1 ปี เมื่อคิดเฉลี่ยแล้วเป็นรายได้ต่อเดือนที่น้อยมากหากมีสมมุติฐานว่าลูกจ้างส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือสูงกว่าเล็กน้อย ถ้าหากลูกจ้างไม่สามารถหางานทำได้ภายใน 1 ปี จะมีรายได้จากเงินทดแทนการตกงานเพียงประมาณเดือนละ 1,000 บาทเศษ

3. การมีหน่วยงาน 4 หน่วยงาน รับผิดชอบการดำเนินงานประกันการว่างงาน พบว่า มีความแตกต่างจากประสบการณ์ในต่างประเทศ ที่มักมีหน่วยงานเดียวรับผิดชอบครบวงจร การดำเนินงานลักษณะที่มีผู้รับผิดชอบถึง 4 หน่วยงาน จึงควรที่จะต้องมีการดำเนินการที่สมควรที่

ต้องมีจะมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในทุกขั้นตอนและมีการประสานงานที่ดี สิ่งที่ควรคำนึง ประกอบด้วยการมีเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง 4 หน่วยงาน การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้ทันการ บุคลากรประสานงานระหว่างกัน การมีแผนการตรวจสอบการกระทำอันมิชอบของผู้รับเงิน และการวางแผน การประเมินผลงานเป็นระยะๆ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อภิชาติ สถิตินิรามัย, 2546: 4-26)

5.5 การคุ้มครองลูกจ้างในระบบสัญญาจ้างชั่วคราวและระบบจ้างเหมา

ในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในภาคธุรกิจ ที่เป็นทางการมิได้ มีแต่เพียงการจ้างงานลูกจ้างประจำเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยการจ้างแบบเหมารายชิ้นและการจ้างงานลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งลูกจ้างทั้ง 2 ประเภทนี้ไม่ได้รับสิทธิในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และความมั่นคงเทียบกับลูกจ้างประจำ เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงรูปแบบการจ้างงานรายเหมาขึ้นและการจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ จึงต้องสร้างหลักประกันที่จะทำให้ลูกจ้างทั้ง 2 ประเภท ได้รับความมั่นคงและสวัสดิการสังคมใกล้เคียงกับลูกจ้างประจำมากที่สุด กล่าวคือ

1. หลักประกันด้านค่าจ้าง ลูกจ้างรายเหมาขึ้นและลูกจ้างชั่วคราวได้รับหลักประกันในการได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงาน เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ ในกรณีของลูกจ้างรายเหมาขึ้น เวลาทำงานที่สูญเสียไปในระหว่างการทำงาน อันเนื่องจากเครื่องจักรขัดข้องหรือสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง ควรนำมาคำนวณเป็นรายได้ให้กับลูกจ้าง

2. ลูกจ้างควรได้สวัสดิการประกันสังคม และสวัสดิการสังคมที่บริษัทจัดให้หรือเกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องของสหภาพแรงงานเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ เพื่อความเท่าเทียมของลูกจ้างแต่ละประเภท และป้องกันไม่ให้นายจ้างใช้รูปแบบจ้างรายชิ้นและจ้างชั่วคราวเป็นเครื่องมือในการลดต้นทุนด้านสวัสดิการแรงงาน

5.6 การขยายระบบประกันสังคมไปยังแรงงานนอกระบบ

"แรงงานนอกระบบ" หรือแรงงานที่อยู่นอกภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ ซึ่งถ้ากล่าวโดยเชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการสังคม แรงงานส่วนนี้ คือ ผู้ที่อยู่นอกระบบหรือไม่ได้รับการคุ้มครองหลักประกันในการดำรงชีวิตจากระบบประกันสังคมหรือระบบอื่นๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นในฐานะลูกจ้าง เมื่อ

พิจารณาจากโครงสร้างกำลังแรงงานของประเทศไทยในปี 2545 มีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 35.19 ล้านคน โดยเป็นผู้มีงานทำประมาณ 34.62 ล้านคน พบว่าเป็นผู้ได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคมประมาณ 7.45 ล้านคน อีกส่วนหนึ่งอยู่ในความคุ้มครองของระบบสวัสดิการอื่นๆ เช่น ข้าราชการ ลูกจ้าง รัฐบาล พนักงานรัฐวิสาหกิจ และครูโรงเรียนเอกชน ผู้ที่อยู่นอกระบบความคุ้มครองสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ ที่จัดทำขึ้นสำหรับลูกจ้างโดยเฉพาะมีประมาณ 23 ล้านคน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าแรงงานนอกระบบบางกลุ่มโดยเฉพาะผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายโดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่ง สามารถจัดทำระบบสวัสดิการช่วยเหลือกันเองได้บ้างภายในกลุ่มตัวอย่าง เช่น เครือข่ายผู้ทำการผลิตที่บ้าน ภาคเหนือ ภาคอีสาน และกรุงเทพมหานคร มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการ เพื่อช่วยเหลือในค่ารักษาพยาบาล และเมื่อเสียชีวิต แต่การจัดทำสวัสดิการช่วยเหลือกันเองทำได้อย่างจำกัดมาก ทั้งในเรื่องเงินสะสมของกองทุน และกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีการรวมตัวจัดตั้งยังคงมีสัดส่วนน้อยมาก ดังนั้น แรงงานนอกระบบกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีการประสานงานกันเป็นเครือข่ายจึงได้มีการเรียกร้องให้รัฐขยายขอบเขตความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมไปยังลูกจ้างในกลุ่มอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตั้งแต่ปี 2541

5.6.1 ปัญหาการไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม และเข้าถึงไม่ถึง

สิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ

1. สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน ทำงานในลักษณะการจ้างผลิตสินค้ามีใช้การว่าจ้างแรงงานจึงไม่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
2. สภาพการทำงานที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่แน่นอน การทำงานไม่มีหลักประกันที่มั่นคง
3. สภาพแวดล้อมการทำงานไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน
4. ขาดการส่งเสริมและพัฒนา เพื่อยกระดับฝีมือ ทำให้การรับงานมาทำมีคุณภาพงานต่ำ ไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง
5. ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐทั้งทางด้านเงินทุน การพัฒนาทักษะและอื่นๆ
6. การได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนในการทำงานต่ำ แรงงานนอกระบบมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนกลาง หรือผู้ว่าจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

7. ไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน และขาดหลักประกันทางสังคม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ออกมาบังคับใช้ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรของแรงงานนอกระบบเพื่อปกป้องสิทธิและให้ความช่วยเหลือแรงงานเหล่านี้

8. การบริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง แม้รัฐบาลจะเริ่มให้ความสนใจแรงงานกลุ่มนี้ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ภายใต้การปฏิรูประบบราชการที่รับหน้าที่ดูแลแรงงานกลุ่มนี้โดยตรง ทำให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้กลุ่มแรงงานนอกระบบได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายแรงงานนอกระบบ โดยมีสมาชิกจากกลุ่มอาชีพในเครือข่ายผู้หนีภัยอีสาน เครือข่ายผู้นำการผลิตที่บ้านภาคเหนือและเครือข่ายแรงงานนอกระบบกรุงเทพทั้งหมด 169 กลุ่ม มีจำนวนสมาชิก 3,903 คน ได้จัดกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันและพยายามผลักดันให้เกิดนโยบายส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา

5.6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มลูกจ้างที่ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายแรงงานและไม่ได้สิทธิสวัสดิการเหมือนลูกจ้างที่อยู่ในระบบโรงงาน ดังนั้นข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเรื่องของการเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและได้รับสวัสดิการในฐานะ "ลูกจ้าง" ดังที่เครือข่ายแรงงานนอกระบบได้นำเสนอในวันแรงงานแห่งชาติ เมื่อ 1 พฤษภาคม 2546 ที่ผ่านมาก็คือ

1. คุ้มครองสิทธิแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะเรื่องค่าจ้างที่เป็นธรรม และด้านสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน
2. พัฒนาและส่งเสริมกลุ่มอาชีพด้านแรงงานนอกระบบอย่างต่อเนื่อง และทั่วถึงในด้านการตลาด การจ้างงาน เงินทุน การพัฒนาฝีมือตามความต้องการของกลุ่ม
3. ขยาย พ.ร.บ.ประกันสังคม ให้ครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบทุกสาขาอาชีพ
4. ให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานนอกระบบ

ล่าสุดในการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากลูกจ้างนอกระบบ ซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ คนขับรถแท็กซี่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หาบเร่แผงลอย กลุ่มพิทักษ์สิทธิหญิงบริการรวมกว่า 2,000 คน เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2546 โดยสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนแรงงานนอกระบบ ได้มีการนำเสนอข้อเรียกร้อง และข้อเสนอต่อรัฐบาลใน

เรื่องการจัดสวัสดิการสังคมดังนี้ คือ

1. เรียกร้องให้รัฐบาลริบดำเนิการขยายความคุ้มครอง ประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ โดยเร็วภายในปี 2548
2. การให้ความคุ้มครอง ควรยึดหลักสิทธิความเสมอภาค ความเท่าเทียม และเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข
3. แรงงานนอกระบบที่มีนายจ้าง เช่น คนรับใช้ คนขับรถ ลูกจ้าง และพนักงานบริการต่างๆ ควรให้นายจ้างขึ้นทะเบียนลูกจ้างทุกประเภท เพื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคม
4. แรงงานนอกระบบกลุ่มที่ผลิตเพื่อขาย หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ แผงลอย เกษตรกร และกลุ่มผู้ผลิต 1 ผลิตภัณฑ์ 1 ตำบล เป็นต้น ให้เข้าเป็นผู้ประกันตนด้วยความสมัครใจ
5. ควรใช้ฐานชุมชนและองค์กร หรือกลุ่มมาช่วยในการบริหารแบบมีส่วนร่วม และควรมีโครงการให้การศึกษาเรื่องการประกันสังคมแก่แรงงานนอกระบบด้วย
6. ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการจัดตั้งคณะทำงาน เพื่อกำหนดแนวทางการขยายประกันสังคม ที่ประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มอาชีพต่างๆและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการสาขาต่างๆ โดยเร็ว และ 7 ความต้องการความคุ้มครองกรณีอื่นๆ ได้แก่ ความคุ้มครองกรณีเกิดภัยธรรมชาติ การประกันราคาพืชผล รายได้ ที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน เกษตรกร และการศึกษาของบุตร (มติชนรายวัน วันจันทร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2546, หน้า 18)

ในกรณีของการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ซึ่งขณะนี้โครงการอยู่ในระหว่างการศึกษโดยกระทรวงแรงงาน กลุ่มอาชีพที่มีแนวโน้มจะดำเนินการได้ก่อน ความเป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว เช่น สมาคมผู้ประกอบการอาชีพกลุ่มต่างๆ สมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ และกลุ่มอื่นๆ ที่มีการรวมตัวจัดตั้งอยู่แล้ว ซึ่งจะช่วยให้เรื่องของการบริหารจัดการ เช่น การจัดเก็บเงินสมทบที่จะต้องจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม แล้วจึงขยายมาสู่แรงงานนอกระบบที่เหลืออย่างไ้ก็ตาม ปัญหาที่ยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ คือการหานายจ้างที่จะเป็นผู้ร่วมจ่ายเงินสมทบ ซึ่งรัฐบาลอาจต้องหามาตรการที่จะเก็บเงินจากนายจ้างในรูปแบบของภาษี เพื่อนำมาหักเงินเข้ากองทุน

นอกจากนี้ กลุ่มคนที่มีความเป็นลูกจ้างนายจ้างชัดเจน เช่น คนรับใช้ในบ้าน และคนขับรถ และพนักงานในสถานบริการต่างๆ ที่นายจ้างอาศัยช่องว่างกฎหมายหลีกเลี่ยงการให้สิทธิประกันสังคมแก่ลูกจ้าง ควรจะได้สิทธิในการใช้บริการจากกองทุนประกันสังคม เนื่องจากไม่มีปัญหาไม่เรื่องของผู้จ่ายเงินสมทบเหมือนแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ

5.7 การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

การไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในยุคแรกๆ เมื่อประมาณเกือบ 3 ทศวรรษที่แล้ว เป็นยุคเฟื่องฟูของแรงงานที่ไปทำงานในตะวันออกกลาง ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกับประเทศซาอุดีอาระเบีย ทำให้ไม่สามารถส่งแรงงานไปทำงานได้เหมือนในอดีต ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศอุตสาหกรรมในทวีปเอเชียแทน ซึ่งได้แก่ประเทศไต้หวัน สิงคโปร์ฮ่องกง ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ แต่สถานการณ์ของการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากมีการแข่งขันด้านการส่งออกแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งอุปทานของแรงงานภายในประเทศที่ต้องการไปทำงานในประเทศเพิ่มสูงขึ้นมาก ภายหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ บริษัทผู้ส่งออกแรงงานต้องแย่งชิงกับประเทศอื่นๆ เพื่อให้ได้งานจากต่างประเทศ ทำให้ต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อซื้อตำแหน่งงาน ซึ่งรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในส่วนนี้ถูกผลักภาระมาให้นายจ้างโดยการเรียกเก็บค่านายจ้างสูงขึ้นอย่างมาก

5.7.1 ปัญหาของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ

1. จากสถานการณ์ที่มีการแข่งขันสูง ทำให้การเรียกเก็บค่านายจ้างของแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ จึงต้องหาเงินมาจ่ายค่านายหน้าด้วย การเป็นหนี้สินจำนวนมาก รายได้ในระยะแรกหมดไปกับการใช้หนี้ ภายหลังใช้หนี้หมดแล้วจึงมีรายได้เหลือเก็บซึ่งอาจจะเหลือระยะเวลาการทำงานไม่นาน
2. ปัญหาการคอร์รัปชัน ของผู้เกี่ยวข้องภาครัฐ และการหลอกลวงของบริษัทส่งออกแรงงานไปต่างประเทศเป็นปัญหาดังเดิม ซึ่งยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน
3. ปัญหาความยากลำบากของคนงานในระหว่างทำงานในต่างประเทศ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านภาษา ไม่มีหน่วยงานช่วยเหลือเมื่อเกิดข้อพิพาทกับนายจ้างหรือประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย
4. ไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ภายหลังกลับจากต่างประเทศ เนื่องจากหางานทำในประเทศไทยไม่ได้ ต้องหาทางกลับไปทำงานในต่างประเทศอีก หรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ กลายเป็นภาระของครอบครัว บางคนเมื่อเสียชีวิตในต่างประเทศครอบครัวต้องประสบความเดือดร้อนอย่างสาหัส

5.7.2 ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงาน ไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ อยู่ในความดูแลของ 2 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งถึงแม้ว่า ปัจจุบันการส่งแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศจะทำรายได้ให้กับประเทศไทยอยู่ในอันดับต้นๆ ของรายได้จากการส่งออกสินค้า แต่การดูแลด้านสิทธิและสวัสดิการสังคมของแรงงาน ส่วนนี้ยังไม่ชัดเจนเหมือนประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีกระทรวงที่ดูแลเรื่องการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศโดยเฉพาะ และมีประสิทธิภาพในการปกป้องคุ้มครองแรงงาน ฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานในต่างประเทศ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ควรจะได้มีการ ศึกษาดูงานจากประเทศฟิลิปปินส์เพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานภายในประเทศไทย สำหรับข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ควรตอบสนองต่อแรงงาน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ กลุ่มสอง ผู้ที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ และกลุ่มสุดท้าย คือผู้ที่กลับจากทำงานในต่างประเทศ

1. มาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ

(1) รัฐบาลควรได้มีการพิจารณาอย่างจริงจังในเรื่องของการตั้งบรรษัท หรือหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบจัดส่งแรงงานไปต่างประเทศ แทนการให้จัดส่งโดยบริษัทเอกชน เพื่อแก้ปัญหาการหลอกลวงคนงาน การคิดค่านายจ้างในอัตราค่ากำไรเกินควร และเป็นหลักประกันให้คนงานได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง

(2) การจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำที่คนงานสามารถเข้าถึงได้โดยไม่ยุ่งยากมากนัก จะเป็นหลักประกันที่จะช่วยไม่ให้เกิดงานต้องขายปัจจัยการผลิตหรือทรัพย์สิน เช่น ที่นาหรือต้องกู้ยืมเงินนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยสูง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ โดยแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำนี้จะดำเนินการโดย สถาบันการเงินที่เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสิน

(3) สนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ที่ช่วยเหลือแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีงานเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศมีอยู่น้อยมาก รัฐบาลควรส่งเสริมให้เกิดองค์กรเหล่านี้มากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนด้านงบประมาณ เพื่อแบ่งเบาภาระของหน่วยงานรัฐในการให้ความดูแลช่วยเหลือผู้ที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ

2. การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในต่างประเทศ

รัฐควรให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนงานที่มีปัญหา โดยการตั้งสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศให้เพียงพอต่อการรับผิดชอบคนงานตามจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ โดยใช้อาสาสมัครในพื้นที่ช่วยทำงานแทนการส่งเจ้าหน้าที่ไปจากประเทศไทยทั้งหมด เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือคนงานได้มากขึ้นเนื่องจากอาสาสมัครในพื้นที่จะเป็นผู้รู้สภาพปัญหาและรู้ภาษาท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันเองของแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือสนับสนุนให้คนงานเข้าร่วมกิจกรรมกับองค์กรในพื้นที่ซึ่งทำงานช่วยเหลือแรงงานต่างประเทศ หรือถ้ามีความเป็นไปได้ควรสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนจากประเทศไทยไปดำเนินกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานไทยในประเทศที่มีแรงงานไทยไปทำงานจำนวนมาก เช่น ใต้หวัน สิงคโปร์ ซาอุดีอาระเบีย ฯลฯ

3. การช่วยเหลือแรงงานที่กลับจากการทำงานในต่างประเทศ

(1) ควรมีการดูแลเรื่อง สุขภาพของแรงงานที่กลับจากต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันมีการตรวจสอบสุขภาพคนงานก่อนเดินทางไปทำงาน แต่ไม่มีการตรวจสอบสุขภาพสำหรับผู้ที่ยากลับมา โดยเฉพาะในงานบางประเภทที่ต้องเสี่ยงกับสารพิษ หรือเป็นงานที่ใช้แรงงานหนักมาก อาจเกิดผลต่อสุขภาพคนงานในระยะยาว คนงานจึงควรได้รับการตรวจสอบสุขภาพเพื่อสามารถรักษาได้ทันการในกรณีที่ปัญหาอันเนื่องมาจากการทำงาน

(2) คนงานควรได้รับการส่งเสริมให้ได้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศ โดยรัฐควรมีโครงการส่งเสริมการประกอบอาชีพสำหรับแรงงานที่กลับสู่บ้านเกิด ทั้งในส่วนที่ต้องการเป็นลูกจ้างและที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระ เช่น การให้ข่าวสารข้อมูลและการจัดฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพ โดยเน้นการนำประสบการณ์ที่ได้จากการทำงานในต่างประเทศมาใช้ในการทำงาน

5.8 การคุ้มครองพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว

เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย จนทำให้รัฐต้องยอมรับให้แรงงานส่วนนี้มีสถานภาพถูกกฎหมายเป็นการชั่วคราว โดยการเปิดให้คนงานมารายงานตัวเพื่อลงทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน การพัฒนาสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย เพียงแต่มิติของสวัสดิการสังคมอาจเป็นเรื่องในระดับของการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานเนื่องจากสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวเป็นกลุ่มลูกจ้างที่มีสถานภาพต่ำสุดในเรื่องของค่าจ้าง ความมั่นคงในการทำงาน และการได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตลอดจนการเข้าถึงสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นลูกจ้าง

5.8.1 ปัญหาของแรงงานต่างด้าว

1. ความไม่ชัดเจนของรัฐต่อการมองสถานภาพของแรงงานต่างด้าว

ในขณะที่รัฐบาลยอมรับให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานภาพเป็นลูกจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้การควบคุมของรัฐโดยการอนุญาตให้มีการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน เนื่องจากเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน ภาพพจน์ของแรงงานต่างชาตินในสายตาของรัฐที่แสดงออกผ่านสื่อต่างๆ ยังคงเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันตรายต่อสังคมและความมั่นคงของชาติ เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคภัย ทำให้สังคมเกิดความสับสน หวาดกลัว และไม่พอใจต่อการดำรงอยู่ของแรงงานต่างด้าว เป็นเหตุให้เกิดการเหมยตู่ต่อการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว มองว่าแรงงานต่างด้าวคือส่วนเกินในตลาดแรงงานที่มาแย่งโอกาสการทำงานของคนงานไทย และไม่ควรมีสิทธิสวัสดิการเช่นเดียวกับคนงานไทย

2. การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะลูกจ้าง

ในปัจจุบันความเข้าใจผิดที่สำคัญของคนที่จะไปทำงานต่างประเทศในเรื่องการได้รับความคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายแรงงานของคนงานต่างด้าว โดยเข้าใจว่าคนงานที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตในการทำงานไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน แต่โดยหลักปฏิบัติในทางสากลแล้ว การจ้างแรงงานต่างชาติไม่ว่าถูกต้องหรือผิดกฎหมาย ลูกจ้างจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายแรงงานของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ทักษะคติของสังคมที่มองแรงงานต่างด้าวทำให้นายจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำร้ายร่างกายแรงงานต่างด้าวละเมิดทางเพศหรือถือโอกาสรีดไถแรงงานต่างด้าวได้โดยง่าย ทั้งนี้ในกรณีของแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานถูกกฎหมายก็ไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับการคุ้มครองตามสิทธิของการเป็นลูกจ้าง

3. ข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐ

สวัสดิการทางสังคมที่แรงงานต่างด้าว ซึ่งมีใบอนุญาตทำงานถูกกฎหมาย มีเพียงอย่างเดียว คือ การได้รับบริการรักษาพยาบาลภายใต้ระบบบริการด้านสาธารณสุขของรัฐ (โครงการ 30 บาท

รักษาทุกโรค) ซึ่งแรงงานต่างด้าวต้องเสียเงินปีละ 1,200 บาท โดยต้องเข้ารักษาในโรงพยาบาลที่กำหนดเท่านั้น และไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมอื่นๆ ของรัฐโดยเฉพาะบริการด้านการศึกษาที่ถูกปิดโอกาสอย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายยกเว้นการให้บริการด้านการศึกษแก่ผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งเท่ากับเป็นการตัดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของแรงงานต่างด้าว และโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถทางภาษาในการสื่อสารกับคนไทย เพื่อการเข้าถึงบริการทางสังคมในด้านอื่นๆ

5.8.2 ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรมีความชัดเจนในการแสดงทัศนคติต่อแรงงานต่างด้าว โดยยุติการใช้สื่อเผยแพร่ที่สังคมเกิดอคติต่อแรงงานต่างด้าว ตราบใดที่รัฐยอมรับความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวในสาขาอุตสาหกรรมที่ทดแทนแรงงานไทย ซึ่งในทางกฎหมายรัฐได้ยอมรับสถานภาพของแรงงานในส่วนนี้ โดยยินยอมออกใบอนุญาตในการทำงานให้ ดังนั้น จึงไม่ควรสร้างภาพลักษณ์ในด้านลบต่อแรงงานต่างด้าวซึ่งจะเป็นการขัดแย้งต่อนโยบายของรัฐเอง

2. การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว ในฐานะลูกจ้างควรต้องมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับรู้ถึงสิทธิของตนเองและไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสังคมคือ ภาษา ทำให้ไม่สามารถสื่อสารการผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในโรงพยาบาล ดังนั้น รัฐควรส่งเสริมโอกาสของแรงงานต่างด้าวในด้านการศึกษาหรือพัฒนาฝีมือ หรือสร้างกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสังคม เช่นการมีล่ามในโรงพยาบาลที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวใช้บริการ หรือในแรงงานจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก และการส่งเสริมให้เมืองคักรอาสาสมัครหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว รวมถึงต้องมีการจัดอบรมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความเข้าใจที่ถูกต้องในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว ควรมีการจัดทำแบบอย่างเป็นระบบในการแก้ปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองจากพม่า กัมพูชา และลาว โดยใช้เวทีในระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหานี้ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญซึ่งผลักดันให้แรงงานจากประเทศเหล่านี้ลักลอบเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย คือ ปัญหาวิกฤตด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศของตนเอง ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องสนับสนุนการฟื้นฟูประเทศต้นทางทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้นโยบายต่างประเทศของไทยต้องชัดเจนและก้าวหน้า ในการประชุมระดับทวิภาคีและในเวที ASEAN

5.9 การสนับสนุนศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง

การพัฒนากระบวนการสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสวัสดิการสังคมที่ต้องดำเนินการภายใต้นโยบายทางการบริหารงานระดับชาติ เช่น ระบบค่าจ้างขั้นต่ำ ระบบประกันสังคมและหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันมีลักษณะของสวัสดิการบางประเภทที่ลูกจ้างสามารถรวมตัวช่วยเหลือกันเองได้ในระดับโรงงานหรือชุมชนสวัสดิการ โดยที่รัฐควรมีบทบาทส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านงบประมาณ วิชาการหรือทรัพยากรที่จำเป็นอื่นๆ สำหรับข้อเสนอแนะในการสนับสนุนศักยภาพในการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มลูกจ้าง มีดังนี้คือ

5.9.1 การส่งเสริมการสร้างอำนาจการต่อรองของลูกจ้างโดยผ่านการรวมกลุ่มจัดตั้ง

สำหรับแรงงานในระบบโรงงานที่อยู่ในภาคธุรกิจที่เป็นทางการ รูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง ซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายแรงงาน ได้แก่ สหภาพแรงงาน และคณะกรรมการลูกจ้าง โดยเฉพาะสหภาพแรงงานมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาระบบสวัสดิการของลูกจ้างในระดับสถานประกอบการ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาจะพบความแตกต่างด้านสภาพการจ้างและสวัสดิการของโรงงานที่มีและไม่มีสหภาพแรงงาน โดยสหภาพแรงงานเป็นกลไกสำคัญในการต่อรองให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด และในบางแห่งสามารถยกระดับให้ดีกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดในกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ได้ให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบว่า สิทธิดังกล่าวไม่ได้รับความยอมรับจากนายจ้าง จากสถานประกอบการจำนวนมาก รวมทั้งสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออกที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลด้วย ดังนั้น รัฐบาลควรมีบทบาทในการสนับสนุน และส่งเสริมสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างอย่างจริงจัง เพื่อเป็นกลไกพื้นฐานสำหรับลูกจ้างในการสร้างอำนาจการต่อรอง เพื่อพัฒนาสวัสดิการสังคมในระดับสถานประกอบการ และสามารถพัฒนาไปสู่การรวมตัวของสหภาพแรงงานเพื่อผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมในระดับชุมชน และระดับชาติอีกด้วย

5.9.2 การสนับสนุนรูปแบบสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยกลุ่มลูกจ้างเอง

ในปัจจุบันมีรูปแบบสวัสดิการสังคมบางประเภทที่กลุ่มลูกจ้างได้รวมตัวกันจัดทำขึ้นหรือช่วยเหลือกันเอง ซึ่งรัฐควรเข้าไปสนับสนุน ได้แก่

1. สวัสดิการศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม

ในปัจจุบันศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม 4 แห่ง มีการดำเนินงานโดยสหภาพแรงงาน แต่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในเรื่องของรายได้ ทำให้ลูกจ้างบรรจุข้อเรียกร้องในการขอให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ในเขตชุมชนอุตสาหกรรม เพื่อให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างและสมาชิกในชุมชนที่พ่อแม่ต้องไปทำงานในเวลากลางวันไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ การจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็ก นอกจากจะเป็นสวัสดิการสังคมให้ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแล้ว ยังเป็นการลดการขาดดุลภาคเกษตรโดยภาคอุตสาหกรรมอีกด้วย เนื่องจากที่ผ่านมา ครอบครัวคนงานในชนบท ต้องรับภาระเลี้ยงดูลูกของคนงานในภาคอุตสาหกรรม โดยอาจได้รับเพียงค่าใช้สอยของเด็กที่พ่อแม่ส่งมาให้แต่ไม่ได้รับค่าแรงงานในการเลี้ยงดูเด็ก หรือในบางกรณีที่พ่อแม่เด็กมีปัญหาทางเศรษฐกิจ ครอบครัวในชนบทอาจต้องรับภาระค่าใช้สอยในการเลี้ยงดูเด็กทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบีบบังคับให้คนในภาคเกษตรต้องแบกรับภาระเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถอยู่รอดได้ ดังนั้น การมีศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนในเขตชุมชนอุตสาหกรรม จึงถือเป็นการช่วยให้คนงานในภาคอุตสาหกรรมสามารถผลิตกำลังแรงงานให้ภาคอุตสาหกรรมในรุ่นต่อไปได้โดยไม่ต้องเบียดเบียนภาคเกษตรเหมือนที่ผ่านมา

2. สวัสดิการสังคมโดยผ่านกลุ่มออมทรัพย์หรือกองทุนสวัสดิการของคนงาน

สำหรับลูกจ้างในระบบอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ การรวมกลุ่มในรูปแบบของจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เป็นไปเพื่อการช่วยเหลือกันในทางเศรษฐกิจและนำผลกำไรส่วนหนึ่งมาพัฒนากิจกรรมทางสังคมของกลุ่ม เช่น การจัดการศึกษาและสนับสนุนการทำงานของสหภาพแรงงานเช่น กรณีของกลุ่มออมทรัพย์ของคนงานย่านอ้อมน้อยอ้อมใหญ่ ส่วนลูกจ้างที่เป็นแรงงานนอกระบบการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์จะมีเป้าหมายเพื่อเป็น "กองทุนสวัสดิการ" ช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลของสมาชิกเนื่องจากแรงงานส่วนนี้ยังไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการในระบบประกันสังคม เช่นกรณี "กองทุนสวัสดิการ" เครือข่ายผู้นำการผลิตที่บ้านภาคเหนือเป็นต้น จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวสามารถเป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างกลไกคุ้มครองทางสังคม โดยมีลูกจ้างจัดทำกันขึ้นเอง ดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีนโยบายสนับสนุนในด้านของการให้ความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการ การ

อำนวยความสะดวกต่างๆ โดยประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการร่วมงานกับกลุ่มของลูกจ้างอยู่แล้ว

3. การช่วยเหลือกันเองของกลุ่มลูกจ้างที่ตกงาน

กลุ่มลูกจ้างที่ตกงานภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจที่ไม่สามารถกลับคืนสู่ชุมชนได้ เพราะลูกจ้างที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล หรือไม่มีปัจจัยการผลิตในชนบท ได้มีการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพนับตั้งแต่การรับงานมาทำที่บ้าน หรือรวมกลุ่มทำการผลิตและจำหน่ายสินค้าเอง ซึ่งบางกลุ่มได้ทำส่วนหนึ่งของกำไรมาจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มรวมตัวกันฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพด้านต่างๆ ในปัจจุบัน การรวมกลุ่มคนตกงานได้กระจายอยู่ทั่วไปและบางส่วนมีการประสานงานกันในลักษณะที่เป็นเครือข่าย ดังนั้นในขณะที่กลุ่มคนงานยังไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคการผลิตที่เป็นทางการ รัฐควรให้การสนับสนุนเพื่อเป็นกลไกหนึ่งของความคุ้มครองทางสังคมเพื่อช่วยเหลือผู้ตกงานเป็นการชั่วคราวหรือพัฒนาศักยภาพของคนกลุ่มนี้ไปสู่การมีอาชีพอิสระที่ยั่งยืนต่อไป

5.9.3 การพัฒนาศักยภาพส่วนตัวของลูกจ้าง

นอกเหนือไปจากการสร้างอำนาจการต่อรองโดยผ่านการรวมกลุ่มแล้วลูกจ้างควรได้รับการพัฒนาศักยภาพในระดับปัจเจกชน เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองหรือสร้างโอกาสสำหรับการเลือกในชีวิตมากขึ้นด้วย เช่น การพัฒนาระดับฝีมือและทักษะที่ตอบสนองต่อตลาดแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างหลุดพ้นจากการเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ขาดอำนาจการต่อรอง โดยการให้การศึกษาในรูปแบบของการจัดฝึกอบรม การฝึกงาน ในด้านความรู้และเทคโนโลยี สำหรับลูกจ้างที่มีพื้นฐานการศึกษาต่ำหรือลูกจ้างที่ผ่านการทำงานมาเป็นเวลานานโดยไม่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ

5.10 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่ามีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติอยู่ในหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพัฒนากลไกขององค์กรภาครัฐในส่วนต่างๆ จำเป็นที่จะต้องการศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไป สำหรับการศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้จะได้นำเสนออย่างกว้างๆต่อการพัฒนากลไกที่สำคัญ ซึ่งจะ มีผลกระทบโดยตรงต่อนโยบายการสวัสดิการสังคมดังต่อไปนี้

5.10.1 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคม

เนื่องจากเดิมระบบประกันสังคมภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งเริ่มใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2533 เป็นระบบที่รองรับการให้บริการสวัสดิการสังคมเฉพาะลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ แต่ในปัจจุบันระบบประกันสังคมกำลังจะถูกขยายไปสู่แรงงานนอกระบบประมาณ 23 ล้านคน ซึ่งสำนักงานประกันสังคมมีนโยบายให้เสร็จทันภายในปี 2548 นอกจากนี้ในปี 2547 จะเริ่มดำเนินการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ซึ่งจะเป็นการขยายบทบาทและขอบเขตของระบบประกันสังคมออกไปจากเดิมอย่างมาก ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ให้มีความทันสมัยและสามารถรองรับต่อความรับผิดชอบในขอบเขตใหม่ที่ขยายมากขึ้น เช่น ในส่วนของสำนักงานประกันสังคมจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลและระบบการเก็บเงินสมทบที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในกรณีของแรงงานนอกระบบ ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการ และไม่สามารถใช้ระบบการหักเงินสมทบ ณ ที่จ่าย จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสำรวจข้อมูลเพื่อทราบจำนวนและที่อยู่ของแรงงานนอกระบบและการสร้างระบบจัดเก็บเงินสมทบขึ้นใหม่ ซึ่งอาจจะต้องอาศัยเครือข่ายองค์กรทางสังคมที่มีอยู่แล้ว โดยการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มจัดตั้งของแรงงานนอกระบบ เป็นต้น

5.10.2 การพัฒนากลไกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน

ในปัจจุบันจะพบว่ากลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีผลกระทบต่อลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมากที่สุดคือ ศาลแรงงาน ซึ่งมีหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทแรงงาน รวมถึงการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสวัสดิการสังคมบางกรณี เช่น กรณีที่ลูกจ้างโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ซึ่งเจ็บป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย ได้ฟ้องร้องต่อนายจ้างหลังจากที่นายจ้างได้ยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานให้เปิดถ้อยคำวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทนที่วินิจฉัยว่า ลูกจ้างเจ็บป่วยจากการทำงานและให้นายจ้างจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้คนงาน โดยคดีดังกล่าว ลูกจ้างได้ยื่นฟ้องตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2538 และศาลแรงงานกลาง มีคำพิพากษาคดีให้ลูกจ้างทั้ง 38 คน ชนะคดีเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ใช้เวลาในกระบวนการพิจารณาคดีรวม 8 ปีเศษ

ในปัจจุบันศาลแรงงานกลางถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ในเรื่องของกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งใช้เวลายาวนานมาก ทำให้ลูกจ้างตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเนื่องจากในระหว่างที่รอคอยการพิพากษาคดี ลูกจ้างต้องสูญเสียรายได้ในกรณีที่ถูกเลิกจ้าง ไม่ได้รับค่ารักษาพยาบาลกรณีที่เจ็บป่วย และต้องมีค่าใช้จ่ายสูงมากในขั้นตอนการต่อสู้ตามกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีปัญหา

เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ และระบบคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างที่ใช้การออกลงคะแนนเสียง 1 สหภาพแรงงานต่อ 1 เสียง ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำสหภาพแรงงานบางกลุ่มสามารถได้รับเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาสมทบ โดยขาดคุณสมบัติที่จะเป็นตัวแทนของลูกจ้างในศาลแรงงาน ซึ่งเป็นผลเสียต่อลูกจ้างที่อาศัยการต่อสู้ศาลแรงงานเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมไม่ว่าในกรณีการถูกเลิกจ้างหรือการเรียกร้องสิทธิอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะศาลแรงงานให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาสมทบทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่จึงนับเป็นสิ่งที่สำคัญในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างด้วยเช่นกัน

5.10.3 การพัฒนาองค์กรไตรภาคีด้านแรงงาน

ในปัจจุบันจะพบว่า ระบบไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างได้เข้ามามีบทบาทต่อชีวิตของลูกจ้างในด้านต่างๆ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในประเด็นต่างๆ ตัวอย่างของคณะกรรมการไตรภาคีที่สำคัญ ได้แก่ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน คณะกรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงานและคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก เป็นต้น

ประเด็นปัญหาขององค์กรไตรภาคี ในปัจจุบันที่ควรจะได้รับทบทวนและพัฒนาคือ บทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละชุดและการทำหน้าที่ของผู้แทนในคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งใช้ระบบเดียวกับการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานกลาง คือ การลงคะแนนเสียง 1 สหภาพแรงงาน ต่อ 1 เสียง ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการทบทวนวิธีการเลือกสรรผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้ได้บุคคล ที่มีคุณภาพและเป็นตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง อันจะทำให้คณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการสนับสนุนการพัฒนาระบบการคุ้มครองและสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม

5.11 การปรับกระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง

การพัฒนาประเทศเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (modernity) ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรม ความเป็นเมือง และการสร้างครอบครัวที่มีลักษณะเชิงเดี่ยว แรงงานในภาคเกษตรกรรมในอดีตได้กลายมาเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยกว่าครึ่งของกำลังแรงงานทำงานในภาคหรือสาขาเศรษฐกิจนี้ แต่การพัฒนาและการขยายตัวของอุตสาหกรรมซึ่งเป็นปัจจัยที่สร้างการเติบโตและความมั่นคงแก่ประชาชาติ (ทางเศรษฐกิจ) ก็ได้กระจายความเสี่ยง (risk) ออกไปในสังคมในวงกว้างด้วย ทำให้สังคมเช่นสังคมไทยกลายเป็นสังคมเสี่ยงภัย คือ คนทำงานขาดความมั่นคงและเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การสงเคราะห์คนจนหรือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการพัฒนาที่ผ่านมาเริ่มต้นก่อตัวมาจากภาคเอกชน เช่น องค์กรชุมชนท้องถิ่นหรือองค์กรศาสนา การสงเคราะห์ จะอาศัยเงินบริจาคเพื่อนำมาช่วยเหลือคนจนในสังคม เพื่อเยียวยาและไม่ให้คนจนตกไปเป็น “คนขายขอบ” หรือ กลายเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม แต่เมื่อสังคมอยู่ในยุคของ “การเป็นอุตสาหกรรม” ที่แรงงานส่วนใหญ่กลายเป็น “แรงงานรับจ้าง” การจัดการกับความเสี่ยงเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมจึงต้องถูกโอนจากภาคเอกชนมาเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ แนวคิดเรื่อง “ความเสี่ยง” จึงเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคม (social protection)

การคุ้มครองทางสังคมที่จัดโดยรัฐมีปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น การคุ้มครองลูกจ้าง กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีตายหรือทุพพลภาพ การชราภาพ ฯลฯ เป็นการทำให้มีระบบเพื่อตั้งรับกับความเสี่ยง โดยสามารถแยกแยะความเสี่ยงออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจสำหรับนายจ้าง และความเสี่ยงต่อมนุษย์ในแง่ลูกจ้าง

ความเสี่ยงต่อมนุษย์ คือ ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเฉพาะตัวบุคคลหรือครอบครัว ความเสี่ยงต่อมนุษย์เกิดขึ้นขณะทำงานและอาจจะส่งผลกลายเป็นความเสี่ยงทางสังคม เช่น การทำงานผสมสารเคมี ทำให้โรงงานระเบิด คนงานเสียชีวิตและชุมชนที่สร้างบ้านเรือนอยู่รอบข้างโรงงานได้รับความเสียหายไปด้วย ความเสี่ยงนี้นำมาสู่การวางมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันในแง่ของสุขภาพ สภาพการทำงาน การฝึกอบรมด้านความปลอดภัย การให้การศึกษาในเรื่องสุขภาพ การสาธารณสุขและการเจ็บป่วยจากการทำงาน (อาชีวอนามัย) ส่วนความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ (economic risk) หมายถึงประสิทธิภาพการผลิตลดลง เพราะคนงานเจ็บป่วยกันมาก เสื่อมสมรรถภาพในการทำงาน หรือมีอุบัติเหตุในโรงงานมาก ทำให้ต้องหยุดการผลิตบ่อย ดังนั้นการสร้างระบบป้องกันทางสังคมเพื่อจัดการกับความเสี่ยง จึงเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งคนในสังคมด้วย

ในปัจจุบัน รัฐเป็นผู้เก็บเงินสมทบทั้งจากนายจ้างและลูกจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการในระบบ เช่น ประเทศไทยนับตั้งแต่มีโครงการประกันสังคม โดยแรกเริ่มให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนในขั้นต้น คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ ก่อนขยายมาสู่การสงเคราะห์กรณีชราภาพในปี 2541 ส่วนการประกันการว่างงาน จะบังคับใช้ในปี 2547 โดยลูกจ้างจะต้องถูกหักเงินรวมทั้งหมดไม่เกิน ร้อยละ 4.5 ของค่าจ้างผู้ประกันตน

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจ ปี 2541 และโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันโดยกระแสเสรีนิยม ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มศักยภาพของการแข่งขัน นายจ้างในปัจจุบันจึงมักจะมองว่า การหักเงินสมทบประกันสังคมซึ่งเป็น “ค่าใช้จ่าย” ของผู้ประกอบการนั้นเป็นภาระสังคม เป็นการต่อต้านทุนการผลิตซึ่งต้องควบคุมหรือลดให้ต่ำลง นายจ้างมิได้มองการหักเงินสมทบว่า เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างในเชิงการพัฒนาประสิทธิภาพและความมั่นคงของแรงงาน การลดต้นทุนการผลิตเพื่อแข่งขัน (cut cost) จะทำให้คนงานของสถานประกอบการในระบบ (formal) ต้องประสบปัญหาต่างๆ คือ (1) การชะลอหรือลดค่าจ้างและสวัสดิการ (2) การถูกปลดออกหรือเลิกจ้าง (3) ระบบการจ้างงานยืดหยุ่น ทำให้คนงานเสียสถานภาพของการเป็นลูกจ้างประจำ กลายเป็นลูกจ้างชั่วคราว (เช่น ลูกจ้างภายใต้ระบบสัญญาที่มีการกำหนดระยะเวลา) ลูกจ้างเหมาค่าแรง ลูกจ้างรายชั่วโมง ฯลฯ และ (4) ระบบเหมาช่วงการผลิต ทำให้คนงานกลายเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือแรงงานนอกระบบ

แม้การใช้ระบบการจ้างงานยืดหยุ่น ทำให้ผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานเพื่อผลิตสินค้าแข่งขัน แต่การใช้แรงงานราคาถูก จะเป็นผลเสียคือ ไม่สร้างแรงจูงใจให้นายจ้างหันมาลงทุนการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและทักษะฝีมือแรงงาน ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อสังคมในระยะยาว ส่วนประชาชนก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำ เพราะรายได้ต่ำ ขาดความมั่นคงในงานและการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคม ดังนั้นการขบคิดในเรื่องการจัดสวัสดิการทางสังคม จึงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจ้างงาน หรือ ตลาดแรงงานในยุคโลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรี

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีแรก คือ ลูกจ้างที่มีสถานภาพประจำและได้รับการคุ้มครองในระบบอยู่แล้ว แต่ต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจขณะที่ค่าจ้างชะงักงัน ทำให้คนงานมีรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่าย จึงต้องพยายามหารายได้เสริมด้วยการทำงานล่วงเวลา ดังนั้นค่าจ้างที่คนงานได้รับควรพอเพียงที่จะทำให้ลูกจ้างและครอบครัวอยู่ได้ และสูงพอที่จะครอบคลุมถึงการจ่ายเบี้ยประกันเข้าสมทบกองทุนประกันสังคม เพื่อรักษาความเชื่อมโยงของค่าจ้างกับ

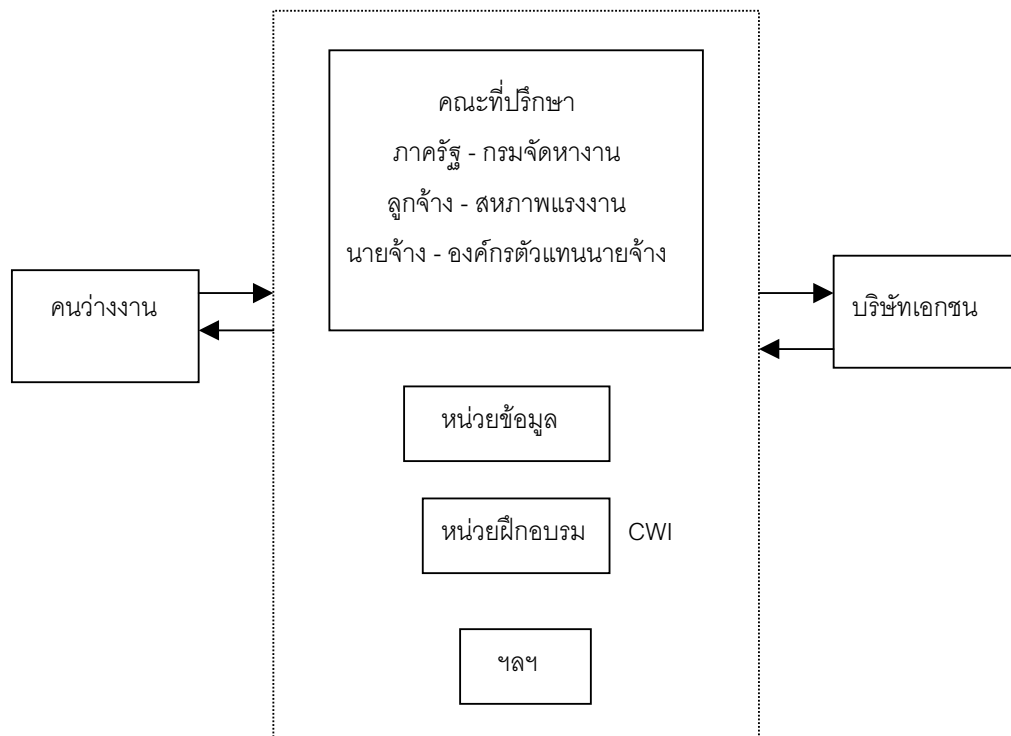
ระบบประกันสังคม และเพื่อก่อให้เกิดสิทธิที่มากกว่าการได้รับความช่วยเหลือจากการสงเคราะห์ขั้นต่ำในระบบ safety-net เป็นการสร้างหลักการ การเฉลี่ยทุกข์สุข การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมและความสมานฉันท์ (solidarity) โดยคนทำงานรุ่นใหม่เข้ามารับภาระ การจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมแทนคนทำงานรุ่นเก่า ซึ่งเป็นคนทำงานรุ่นเก่า เป็นผู้เสียสละให้กับคนรุ่นก่อนพวกเขา การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีที่สอง ประกอบด้วยคนงาน 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

1. แรงงานในวัยหนุ่มสาว

แรงงานในวัยหนุ่มสาว เมื่อถูกเลิกจ้างยังมีโอกาสสูงที่จะหางานใหม่ได้เมื่อเวลาผ่านไป แรงงานกลุ่มนี้จะได้ประโยชน์ถ้ารัฐมีประกันการว่างงาน แต่คนงานกลุ่มนี้จะได้รับสิทธิก็ต่อเมื่อพวกเขายอมเข้าโครงการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ แต่อย่างไรก็ตาม การสร้างงานโดยให้คนว่างงานเป็นผู้หางาน เป็นการสร้างงานในลักษณะตั้งรับ รัฐควรมีนโยบายเชิงรุกมากขึ้น เพราะที่ผ่านมาการสร้างงานโดยรัฐเป็นผู้ทำมักจะมีข้อจำกัดอย่างน้อย 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่ง การสร้างงาน เช่น การลงทุนสร้างงานสาธารณะ (Public work program) ไม่สามารถสร้างรายได้อย่างยั่งยืน เพราะโครงการลงทุนของรัฐมักจะเป็นระยะสั้นมากกว่าโครงการระยะยาว และอีกด้านหนึ่งมักเกิดจากความต้องการที่จะบรรเทาทุกข์อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะแก้ปัญหาของคนตกงานในระยะยาว การจัดบริการหางานของรัฐ (Public employment service) จะเน้นให้คนว่างงานมาลงทะเบียน เพื่อเข้าโครงการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ แต่ก็ไม่สามารถให้จะผลิตคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานได้

ตัวอย่างการสร้างงานเชิงรุกที่เราได้เดินทางไปดูงานที่ Center for Workers and Income (CWI) ประเทศเนเธอร์แลนด์ คือก่อนมีการจัดตั้ง CWI ขึ้น การทำงานของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการว่างงานมักจะมีการทำงานแบบแยกส่วน กล่าวคือ องค์กรท้องถิ่น(เทศบาล) มีการให้บริการทางสังคม หน่วยงานจัดหางานของรัฐเน้นการฝึกอบรม และมีคณะกรรมการประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์และการทดแทน หน่วยงานทั้งสามต่างทำงานแยกส่วนกันและไม่ประสานการทำงานร่วมกัน เมื่อเกิด CWI ขึ้น การทำงานของ 3 หน่วยงาน เพื่อแก้ปัญหาว่างงานมีลักษณะเชื่อมโยงและเป็นส่วนเดียวกันยิ่งขึ้นโดย CWI จะเป็นศูนย์บริการข้อมูลแหล่งจ้างงานและหาคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานป้อนบริษัท โดยบริษัทเป็นผู้จ่ายเงินสำหรับค่าบริการ ส่วนการบริหารงานมีการดำเนินงานแบบองค์กรเอกชน แต่อยู่ภายใต้การดูแลและกำกับของรัฐ โดยมีคณะที่ปรึกษาอันประกอบด้วยหน่วยงานราชการ เช่น กรมจัดหางานของรัฐ สหภาพแรงงาน และองค์กรตัวแทนนายจ้าง คนหนุ่มสาวที่ประสบปัญหาการว่างงานสามารถเข้ามาที่ CWI เพื่อค้นหาข้อมูลในเรื่องแหล่ง

จ้างงาน สถาบันฝึกอบรม องค์กรให้บริการสังคม การประกันสังคม และตำแหน่งว่างงานในบริษัทต่างๆ นอกจากนั้นยังสามารถขอคำปรึกษาในการวางแผนชีวิต การทำงาน และการสร้างรายได้ มีการเชิญบริษัทเอกชนมาเปิดบูทเพื่อพบปะและพูดคุยกับคนที่ต้องการทำงานโดยตรง



2. คนงานที่ถูกปลดออกจากงานเพราะโรงงานต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน

ส่วนคนงานที่ถูกปลดออกจากงานเพราะโรงงานต้องการเปลี่ยนกำลังแรงงาน เมื่อตกงานแล้วไม่สามารถกลับคืนหรือหางานใหม่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ ด้วยข้อจำกัดต่างๆ เช่น อายุมาก การศึกษาน้อย หรือขาดทักษะอันเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ คนเหล่านี้เมื่อว่างงานนานขึ้นๆ และไม่สามารถหางานใหม่ทำได้ ก็จะกลายเป็น “คนตกงานถาวร” (the Unemployed) ต้องขาดรายได้ ขาดการประกันสังคม เพราะไม่สามารถจ่ายเบี้ยประกัน ขณะเดียวกันคนตกงานหญิงบางคนยังต้องแบกรับเลี้ยงดูครอบครัว และบางคนก็กลายเป็นหัวหน้าครอบครัวเพราะสามีทิ้ง ดังนั้นคนตกงานเหล่านี้จึงต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีวิตในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น เศรษฐกิจนอกระบบ เศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

การจัดสวัสดิการสำหรับคนตกงานถาวรเหล่านี้ ต้องเริ่มต้นจากการจำแนกแยกแยะระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ออกจากเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย (clandestine) และประการที่สอง การจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ จะต้องเน้นการเยียวยาเพื่อไม่ให้แรงงานเหล่านี้ถูกผลักออกไปเป็น “คนชายขอบ” สังคม (exclusion) โดย

หนึ่ง การสงเคราะห์แบบให้เปล่า คือ การให้เงินช่วยเหลือขั้นต่ำ (minimum income insertion) เพื่อให้คนตกงานและครอบครัวดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยหวังว่า ต่อไปข้างหน้าคนเหล่านี้จะสามารถหางานได้และกลับคืนสู่สังคม

สอง การพัฒนาอาชีพที่สอดคล้องกับคนตกงานและตลาดแรงงาน ที่ผ่านมาการพัฒนาอาชีพโดยรัฐ มีการจัดฝึกอบรมวิชาชีพให้กับคนตกงาน มักจะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะพัฒนาอาชีพไปแล้วไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน หรือ ผู้ที่เข้าฝึกอบรมภายใต้โครงการของรัฐ เมื่อฝึกจบแล้ว ก็ต้องไปหาอาชีพเอง ขาดทั้งเงินทุนและทักษะการจัดการตลาด เมื่อคนเหล่านี้ไม่สามารถประกอบอาชีพก็ขาดรายได้และโอกาสในการเข้าถึงระบบประกันสังคม และกลายเป็นผู้รับการสงเคราะห์ เป็นผู้บริโภคมากกว่าผู้สร้างสร้างความมั่งคั่ง

เพราะฉะนั้น สังคมจะต้องมี “การสร้างงาน” ที่ไม่ใช่เป็นเพียงงานในแนวคิดแบบเก่าๆ ที่เน้นการฝึกให้คนไปทำงานโรงงาน “งาน” ในมิติใหม่ต้องไม่มองเฉพาะเรื่องรายได้ หากแต่เป็นงานที่มนุษย์สามารถค้นพบศักยภาพของตนเอง และมีความภาคภูมิใจในผลงานที่พวกเขาทำ

La Poubelle เป็นตัวอย่างของการสร้างงานที่ค่อนข้างน่าสนใจ เนื่องจากเป็นความพยายาม ที่จะสร้างงานในมิติของการโยกย้ายค่าจ้างกับการประกันสังคม และการอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี La Poubelle ถูกตั้งขึ้นมาเมื่อ 25 ปีที่แล้ว บริหารจัดการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ได้รับเงินสนับสนุนทั้งหมดจากรัฐ กลุ่มเป้าหมายของงานคือ คนตกงานที่ขาดทักษะ ขาดแหล่งพักพิงอาศัยและคนชายขอบของสังคม ประเด็นอยู่ที่ว่า จะทำให้คนเหล่านี้มีงานทำได้อย่างไร ที่พวกเขาจะได้กลับคืน มีที่ยืนในสังคม และเป็นการทำงานที่พวกเขามีความภาคภูมิใจ ไม่แปลกแยก การสร้างงานใน La Poubelle คือ การบริจาคของเก่า หรือ นำสิ่งของที่คนใช้แล้ว มาซ่อมแซมใหม่ และวางขายในร้านขององค์กรเอง (recycle) คนงานที่สมัครเข้ามาทำงานมี ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับค่าจ้างโดยตรงจากองค์กร และกลุ่มที่รัฐจ่ายค่าจ้างให้ (subsidize wage) การสร้างงานในแนวคิดนี้เป็นการเปิดโอกาสให้คนชั้นล่างที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบได้ มาทำงานแบบสมัครใจ ถ้าทำงานก็จะได้รับประโยชน์ตอบแทน คือ ค่าจ้าง และสามารถรักษาสติประโยชน์ของการประกันสังคมไว้ได้ ขณะเดียวกัน ระบบการทำงานจะเน้นการรวมกลุ่ม เรียนรู้ในระหว่างการทำงาน และ

การเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน (รวมทั้งขั้นตอนสุดท้าย คือ การตั้งราคาสินค้าแล้วนำมาถกกันเพื่อหาราคาขายที่เหมาะสม) ซึ่งเป็นการจัดระบบการทำงานที่ทำให้คนงานสามารถแสดงบทบาทเฉพาะตัว มีความคิดริเริ่ม และผูกพันกับงานที่ตัวเองทำ รวมทั้งสร้างความภูมิใจในผลงาน คือ การนำสิ่งของที่ทิ้งแล้วมาซ่อมใหม่เพื่อให้เกิดคุณค่าใหม่ และส่งคืนกลับไปใช้ได้ อีก เป็นการผลิตสินค้าที่ไม่ได้ทำลายธรรมชาติหรือเอาธรรมชาติมาเป็นต้นทุนในการผลิต นอกจากนี้ ทางองค์กร (La Poubelle) ก็จะมีการจัดที่พักอาศัยให้สำหรับคนทำงาน มีการใช้ชีวิตร่วมกัน เปรียบเสมือนชุมชนขนาดเล็กๆ เพื่อเป็นหลักพิงสำหรับ “คนขายขอบ” ในสังคมอุตสาหกรรม

สำหรับการประกันสังคม จำเป็นต้องมีการขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมสำหรับคนตกงาน โดยจะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์เรื่องระยะเวลาและการให้สิทธิประโยชน์อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในยุโรปบางประเทศ มีการกำหนดการให้เงินประกันการว่างงาน ประมาณ 50 ถึง 70 % ของค่าจ้าง ในระหว่างนั้น องค์กรจัดหางานจะมีการเรียกตัวไปทำงาน หากเขาปฏิเสธการทำงานก็จะถูกลดเงินประกันการว่างงานลง

3. กลุ่มคนงานที่ตกขอบของสังคม

กลุ่มคนงานที่ตกขอบของสังคม คือ คนงานที่ถูกปลดออกจากการก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ คนป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงานเช่น โรคฝุ่นฝ้ายหรือสารโลหะหนัก คนป่วยเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ทำงานในโรงงานประเภทสิ่งทอมายาวนาน จนส่งผลให้เป็นโรคฝุ่นฝ้ายในปอด ปอดถูกทำลาย มีปัญหาทางเดินหายใจ และเนื่องจากคนงานเหล่านี้ส่วนใหญ่อายุมาก และมีการะที่จะต้องดูแลครอบครัวสูง เมื่อร่างกายเสื่อมสมรรถภาพ จึงเลือกที่จะลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในการเจ็บป่วย พวกเขาจะถูกปลดออกจากการหรือการกีดกันออกจากโรงงาน ทำให้ขาดรายได้ ขาดจากการประกันสังคม และครอบครัวยากจนลง ขณะที่พวกเขายังมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่ากินอยู่ และต้องเสียค่ายา ค่าเดินทางเพื่อรักษาตนเอง แม้จะมีกองทุนเงินทดแทนที่เกิดจากการเก็บเงินสมทบจากนายจ้างให้การคุ้มครองการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน แต่ในความเป็นจริงคนงานไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนี้ เพราะโรคจากการทำงานมิได้แสดงอย่างชัดเจนเหมือนกับการเกิดอุบัติเหตุในระหว่างปฏิบัติงาน จึงมักจะถูกปฏิเสธการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการ คนป่วยจากการทำงานจึงต้องพึ่งศาลเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตนเอง แต่เนื่องจากคนงานเหล่านี้เป็นคนจน การที่คนจนจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเรื่องยาก เป็นปัญหาอีกระดับหนึ่ง เพราะกระบวนการยุติธรรมต้องใช้ทั้งเงินและเวลา ตัวอย่างเช่น กรณีกลุ่มผู้ป่วยด้วยโรคบิสซิโนซิสส์ (หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “โรคฝุ่นฝ้าย”) จากโรงงานทอผ้ากรุงเทพฯ กว่าจะ

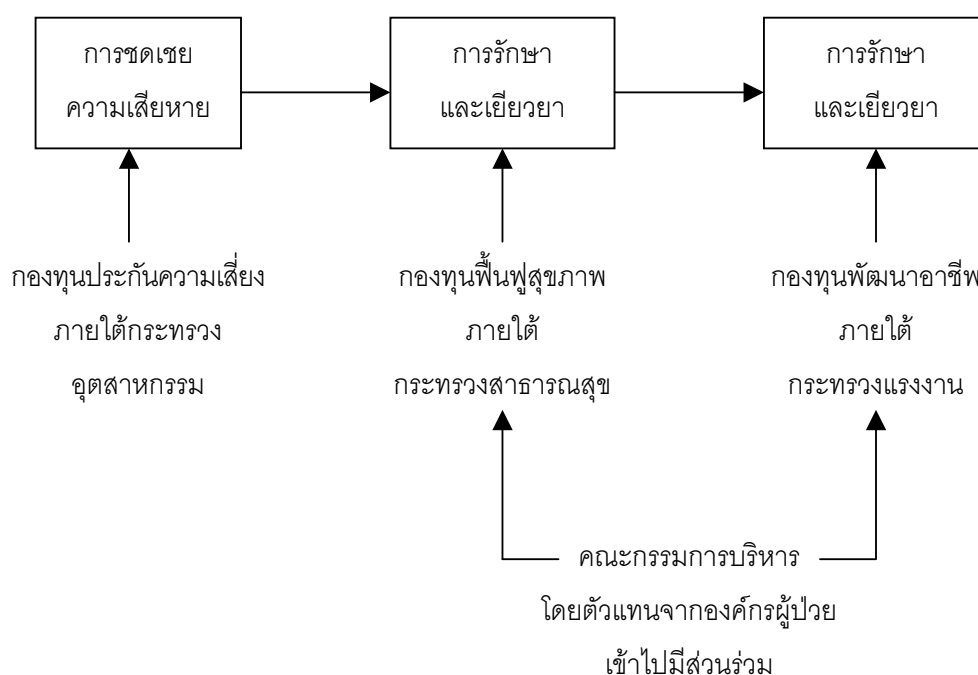
ต่อสู้ในศาลแรงงานจนชนะคดีต้องใช้เวลานานกว่า 9 ปี ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากสหภาพ ความต่อสู้คดีแบบอนาถา เป็นโจทย์ฟ้องบริษัทก็ต้องเป็นผู้พิสูจน์ความเจ็บป่วย ฯลฯ

ดังนั้น การแก้ปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะต้องเร่งแก้ไขก่อนก็คือ การรักษาสุขภาพของผู้ป่วยไม่ให้เสื่อมถอยลงไปอีก ผู้ป่วยต้องสามารถเข้าถึงยาและการรักษาพยาบาลโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวอนามัยในทันที ภาครัฐต้องจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูสุขภาพ เป็นกองทุนที่มีเป้าหมายเฉพาะคือการรักษาผู้ป่วยที่เป็นโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน หรือ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรม แต่ไม่สามารถเข้าถึงวิธีการรักษาพยาบาลที่ถูกต้อง เพราะโรคเหล่านี้ยังขาดความรู้และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (อาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม) ไม่ได้รับการยอมรับจากทางกรว่าเป็นโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน เนื่องจากพิสูจน์ได้ยาก ถึงแม้ว่าทางภาครัฐจะจัดให้มีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค แต่ก็เป็นการให้การรักษากับโรคทั่วไป ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงานได้ กองทุนฟื้นฟูสุขภาพควรอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุข โดยมีคณะกรรมการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัย และตัวแทนขององค์กรผู้ป่วยมาร่วมกำหนดกระบวนการเข้าไปฟื้นฟูรักษาผู้ป่วย และในระยะยาวโรงพยาบาลนพรัตน์ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านโรคอาชีวอนามัย จะสามารถเข้ามารับช่วงและพัฒนางานรักษาและฟื้นฟูผู้ป่วยให้กลับคืนสู่สังคม เพื่อสร้างแนวทางการแก้ปัญหาสำหรับกรณีอื่นๆ และวางนโยบายระยะยาวทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม

สำหรับการเข้าไปฟื้นฟูให้ผู้ป่วยกลับคืนสู่สังคม (reintegration) โดยไม่ถูกผลักให้กลายเป็น “คนจนชายขอบ” นั้น ประกอบด้วยงานใน 2 ส่วน คือ การฟื้นฟูทางด้านจิตใจ และการพัฒนาอาชีพสำหรับคนป่วย โดยมีเป้าหมายให้คนป่วยกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติในสังคม สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ที่เหมาะสม (livelihood) ในส่วนของการฟื้นฟูทางด้านจิตใจ ต้องอาศัยนักสังคมสงเคราะห์ทำงานใกล้ชิดกับคนป่วย เช่น การลงไปเยี่ยมตามบ้านอย่างสม่ำเสมอ และการเปิดบริการคลินิกให้คำปรึกษาทางด้านสุขภาพจิตโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการจัดรถโมบายเป็นต้น พร้อมทั้ง การพัฒนาอาชีพสำหรับคนป่วย ภาครัฐจะต้องจัดตั้ง “กองทุนพัฒนาอาชีพ” ภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงาน โดยมีคณะกรรมการดำเนินการกองทุน ซึ่งองค์ประกอบครึ่งหนึ่งเป็นตัวแทนที่มาจากองค์กรผู้ป่วย ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อคนป่วยมีอายุมากขึ้นย่อมมีสุขภาพถดถอยลงอย่างรวดเร็วกว่าคนปกติ เป็นโรคแทรกซ้อน มีร่างกายอ่อนแอ และไม่สามารถทำงานหนักที่ใช้แรงงานได้เหมือนคนปกติทั่วไป เพราะฉะนั้น คนป่วยเท่านั้นที่จะรู้ว่า เขาควรจะทำอาชีพใด ได้มากน้อยเพียงใดที่เหมาะสมต่อสุขภาพและร่างกายของเขา

และสุดท้ายคือ การช่วยเหลือคนจน/คนป่วยให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในศาล ทั้งนี้ รัฐจะต้องมีการจัดตั้ง “กองทุนประกันความเสี่ยง” โดยเก็บเงินสมทบจากนายจ้างตามลักษณะความเสี่ยงของโรงงาน กองทุนนี้คนงานสามารถยื่นเรื่องเพื่อขอเงินสนับสนุนในการต่อสู้ทางคดีทางด้านอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม และหาเงินมาใช้คืนกองทุนเมื่อคดีถึงที่สุด

จะเห็นได้ว่า การแก้ปัญหาของกลุ่มผู้ป่วยหรือคนจนถาวร ต้องกระทำในลักษณะครบวงจร เพื่อให้ผู้รับผลกระทบกลับมาใช้ชีวิตเป็นปกติและอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งสามารถสรุปด้วยแผนภาพข้างล่าง



การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานในกรณีที่ 3 เกิดขึ้นจากการที่รัฐพยายามปรับตัวต่อการแข่งขัน โดยใช้วิธีการจ้างงานแบบยืดหยุ่น ทำให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การจ้างลูกจ้างชั่วคราว เช่น ลูกจ้างภายใต้ระบบสัญญาจ้างที่มีการกำหนดระยะเวลา ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง ฯลฯ ลูกจ้างเหล่านี้ทำงานในบริษัทและทำงานเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำของบริษัท เช่น งานการผลิตบนสายพาน แต่ได้รับการปฏิบัติ การจ่ายค่าจ้าง และการเข้าถึงสวัสดิการที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุของสถานภาพ ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิของคนงาน ทั้งในเรื่องค่าจ้าง การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ และความมั่นคงในการทำงาน และ

(2) เป็นบ่อเกิดของการปฏิบัติต่อคนงานด้วยความไม่เท่าเทียมกัน ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อบูรณาการแรงงานเหล่านี้เข้าไปอยู่ในระบบ และทำให้พวกเขาได้รับสิทธิและการคุ้มครองทางสังคมเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ รวมทั้งการสังกัดองค์กรสหภาพแรงงาน

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานกลุ่มสุดท้าย ต้องเริ่มต้นพิจารณาตั้งแต่การจ้างงานเพื่อทำการผลิตนอกโรงงาน หรือ การเหมาช่วงการผลิต (outsourcing) ทำให้เกิดผู้รับงานมาทำที่บ้าน (homeworkers) หรือ แรงงานนอกระบบ ปรากฏการณ์นี้ เมื่อวิเคราะห์แล้วมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของรัฐ ที่เปิดโอกาสให้นายจ้างอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเปลี่ยนระบบแรงงานสัมพันธ์ในระบบ มาเป็นนอกระบบเพื่อลดต้นทุนการผลิต ลดความรับผิดชอบต่อการจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการประกันสังคม ซึ่งเป็นหน้าที่ที่นายจ้างพึงต้องจ่ายสำหรับการใช้แรงงานในการผลิตสินค้า

ตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2533 ตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี 2534 มีการบังคับใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และได้ขยายขอบข่ายการคุ้มครองเป็นตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปในปี 2545 หลายฝ่ายอาจจะเข้าใจว่า พ.ร.บ.ประกันสังคม มีขอบเขตคุ้มครองทุกสถานประกอบการ รวมไปถึงผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย เพราะตามมาตรา 39 ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเข้าโครงการประกันสังคมได้ โดยต้องจ่ายเงินสมทบ 2 ส่วนด้วยกัน คือส่วนของนายจ้างและส่วนของลูกจ้าง รวมเป็นเงิน 384 บาทต่อเดือน ทั้งๆที่เป็นความจริงแล้ว ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ได้เป็นผู้ประกอบการตัวจริง แต่เป็นเพียงผู้เหมาช่วงการผลิต (informality) อาจกล่าวได้ว่า ระบบรับช่วงการผลิตเป็นการใช้แรงงานแอบแฝงเพื่อผลิตสินค้าให้กับโรงงาน เพราะฉะนั้น การเข้าโครงการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบตามมาตรา 39 นี้ จึงเป็นการให้ผู้ประกันตนแบกภาระการจ่ายเบี้ยประกันแทนนายจ้างตัวจริง เมื่อเป็นเช่นนี้ การรับช่วงการผลิตจึงเป็นวิธีการช่วยลดต้นทุนของนายจ้าง ยิ่งกว่านั้น นำเอางานในโรงงานมาทำข้างนอก ยังส่งผลด้านลบต่อการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการด้วย

แนวทางในการแก้ปัญหาการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบ (หรือผู้เหมาช่วงการผลิต) จะต้องทำในหลายๆทาง เช่น การออกกฎหมายเพื่อควบคุมการรับช่วงการผลิต หรือกฎหมาย Contract Labor เพราะถึงแม้ว่า พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ระบุถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ทำงานกับผู้รับเหมาช่วงดังนี้

มาตรา 12 ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไป หากมีตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาขั้นต้นร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วง ซึ่งเป็นนายจ้าง ในค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินสะสม เงินสมทบหรือเงินเพิ่มให้ผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วงตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิไล่เบี้ยเงินที่ได้จ่ายไปแล้วตามวรรคหนึ่งคืนจากผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้าง

แต่การบังคับใช้กฎหมายข้างต้นทำได้ลำบาก เนื่องจากในปัจจุบันการรับช่วงการผลิตทำกันหลายทอด ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการออกหรือแก้กฎหมายเพื่อตัดทอนการรับช่วงการผลิตให้เหลือเพียงทอดเดียว

การออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานประเภท Contract Labor เป็นการแก้ปัญหาของโรงงานที่พยายามใช้แรงงานแอบแฝง ในรูปแบบการรับช่วงการผลิตเพื่อผลิตสินค้าป้อนโรงงาน (outsourcing) เพื่อลดต้นทุน ซึ่งทาง ILO ในส่วนภาคีลูกจ้าง ได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีอนุสัญญาว่าด้วย Contract Labor แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากภาคีของนายจ้างและรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถออกเป็นอนุสัญญาได้ในขณะนี้ เพราะฉะนั้น การที่จะทำให้แรงงานนอกระบบกลุ่มนี้เข้าไปอยู่ในโครงการประกันสังคม ประเด็นเรียกร้องจึงเป็นเรื่องของ “สิทธิ”

สำหรับแรงงานกลุ่มอื่นๆที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คงจะต้องยึดหลักปฏิบัติว่า ถ้ากรณีไหนเข้าข่ายสถานประกอบการที่มีนิติสัมพันธ์แบบนายจ้าง-ลูกจ้าง ก็สามารถเข้าโครงการประกันสังคมได้เลย กรณีของลูกจ้างทำงานในภาคบริการ เช่น กลุ่มคนรับใช้ในบ้าน และคนขับรถ ซึ่งกฎหมายยกเว้น และพนักงานบริการต่างๆ ซึ่งนายจ้างอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการให้สิทธิประกันสังคมแก่ลูกจ้าง

การจัดสวัสดิการสำหรับคนงานที่มีสถานะเป็นลูกจ้างประจำ (regular, permanent worker) แนวคิดสังคม ยังคงเป็นในลักษณะการขยายการคุ้มครองไปสู่ระบบการประกันสังคมเต็มรูปแบบ เช่น การประกาศใช้นโยบายการประกันการว่างงาน การสงเคราะห์ครอบครัวกรณีผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น แต่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การแข่งขันเสรี รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้นและไม่ใช่อารยธรรมาภิบาล (minimum State) เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคม และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงาน แต่การที่จะก่อให้เกิดการกระจายความมั่งคั่ง (redistribution) จะต้องมี การเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กันเพื่อไม่ก่อให้เกิดภาวะทางสังคม คือ การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อสร้างรัฐสวัสดิการ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนจะทำได้อย่างไร

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีและการแข่งขันในเวทีโลกนั้น ระบบการผลิตในอนาคตจะมีขนาดเล็กกลง (lean production) โดยระบบการผลิตที่เน้นปริมาณ (mass production) กำลังถูกแทนด้วยการผลิตขนาดย่อม ซึ่งประกอบด้วยโรงงานขนาดกลาง – ขนาดเล็ก (SME) ที่เป็นเครือข่ายการผลิตแบบเพิ่มมูลค่าในระบบรับช่วง (outsourcing) ดังนั้น นโยบายของรัฐในระบบการพัฒนาเศรษฐกิจขณะนี้ จึงควรสนับสนุนการ upgrade ทางอุตสาหกรรม นั่นคือ การสนับสนุนการรับช่วงเชิงรุก คือ เป็นการรับช่วงการผลิตสินค้าเพื่อเพิ่มมูลค่า (value – added chain) โดยเน้นระบบรับช่วงการผลิตที่ใช้แรงงานที่มีทักษะ ค่าจ้างสูง และสวัสดิการที่ดี เพื่อส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบยั่งยืน มากกว่าที่จะใช้ระบบรับช่วงการผลิตเพื่อลดต้นทุน หรือการลดค่าจ้าง หรือการแสวงหาประโยชน์เฉพาะหน้า ซึ่งจะนำมาสู่การตกต่ำทางอุตสาหกรรมในระยะยาว ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อขึ้นไปแข่งขันในตลาดบน แข่งขันด้วยคุณภาพของสินค้า ทำให้รัฐต้องเน้นความสำคัญของกระบวนการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (training และ retraining) การสร้าง Knowledge base ที่เป็น problem solving ต้องสอดคล้องกับการพัฒนาทักษะที่เป็นลักษณะ general skill หรือ multi – skill มากกว่าการสร้างความรู้เฉพาะด้าน แต่ชั่วโมงการทำงานของแรงงานที่มีฝีมือและทักษะเหล่านี้ อาจเป็นชั่วโมงการทำงานที่ไม่มีความต่อเนื่อง เช่น อาจจะได้รับงานคอมพิวเตอร์มาทำที่บ้าน และได้รับการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดประกันสังคมจึงอาจจะต้องจัดเป็น 2 ระบบ คือ การประกันสังคมขั้นต่ำ แต่ถ้าอยากได้สิทธิ์มากกว่านั้น ก็สามารถเสียเงินสมทบเพิ่ม (โดยสมัครใจ) หรืออาจสนับสนุนแรงงานกลุ่มนี้ไปใช้บริการประกันของภาคเอกชน เป็นต้น

5.11.1 แนวคิดเศรษฐกิจแบบแบ่งปันกับการจัดสวัสดิการสังคม

ในการจำแนก “เศรษฐกิจในระบบกับนอกระบบ” (formal / informal) นักเศรษฐศาสตร์มองว่า เศรษฐกิจในระบบ (formal economy) เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (rational) ในการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อบรรลุประสิทธิภาพสูงสุด และตลาดเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจแบบมีเหตุผลนี้ แต่ปัจจุบันภายใต้โลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรีนิยม ปัญหาของคนตกงาน การทำงานต่ำระดับ และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ กลายเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมที่นับวันจะคิดแก้แต่ในกรอบเศรษฐกิจในระบบไม่ได้อีกต่อไปแล้ว การจ้างงานในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะทำให้คนหลุดออกจากระบบและคนงานหลุดออกจากการประกันสังคม

ภายใต้วิกฤติของทุนนิยม “เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” กำเนิดขึ้นด้วยความจำเป็นในการอยู่รอดของคนจนที่ถูกผลักออกไปอยู่ชายขอบ และขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลหรือแหล่งจ้างงานในระบบ “เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” ต่างกับ “เศรษฐกิจในระบบ” (formal economy) เพราะเวลาเราพูดถึงเศรษฐกิจ ก็คือ การซื้อและการขาย และไม่ใช่ “เศรษฐกิจทางเลือก” (alternative economy) เพราะการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการทางวัตถุส่วนใหญ่ยังต้องกระทำผ่านตลาด ยังไม่มีกลไกอื่นที่จะมาแทนตลาดได้ เช่น การวางแผนเศรษฐกิจ เป็นต้น และก็ไม่ใช่ “เศรษฐกิจนอกระบบ” (informal sector) ซึ่งเป็นการประกอบกิจการขนาดเล็ก หรือผู้ประกอบการรายย่อย ที่ไม่ได้ปฏิสัมพันธ์กับชุมชนหรือมีฐานสังคม “เศรษฐกิจนอกระบบ” ทำได้แต่เพียงการตอบสนองความต้องการเบื้องต้นของครอบครัวเพื่อการอยู่รอด ดังนั้น การดำรงชีวิตของคนในเศรษฐกิจนอกระบบ จึงต้องเผชิญกับความเสี่ยงหลายอย่าง เช่น ความเสี่ยงในการประกอบอาชีพ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน แหล่งจ้างงาน และตลาด ความไม่สม่ำเสมอของรายได้ และปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ ฯลฯ การช่วยเหลือหรือจัดสวัสดิการสำหรับเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นกิจการส่วนบุคคล ไม่ได้เชื่อมโยงกับสังคมที่เป็นฐานราก จึงเป็นการผลิตซ้ำแบบธรรมดาเท่านั้น (simple reproduction) แรงงานนอกระบบยังเป็น “กลุ่มเสี่ยง” จนโดยวิถีชีวิตและความเป็นเพียงผู้ผลิตเหมาช่วงเท่านั้น

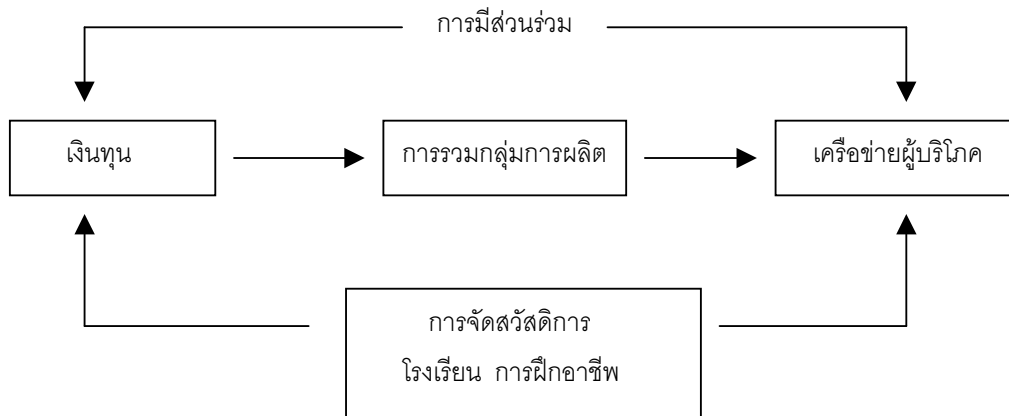
“เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน” ไม่ได้ปฏิเสธการซื้อขาย เพียงแต่ไม่ได้เอา เศรษฐกิจหรือตลาดและการแสวงหารายได้เป็นตัวตั้ง แต่ใช้ลักษณะการแบ่งปันกัน เช่น ทรัพยากร เงินทอง และข้าวปลาอาหาร มาเป็นตรรกะของการจัดโครงสร้างภายใน ดังนั้น จึงอาศัยแรงเกาะเกี่ยวทางด้านจริยธรรมและการเมืองในการดำเนินเศรษฐกิจ (social embeddedness in economy) ลักษณะที่สำคัญของเศรษฐกิจแบบแบ่งปันคือ “มีการผลิตแบบพอเพียง (subsistence)” แต่การผลิตเป็นไปในลักษณะแบบครบวงจรคือ

1. **การระดมทุน** เช่น micro-credit สัจจะออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือ ธนาคารประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คนจนที่ไม่สามารถกู้จากธนาคารหรือในระบบได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างงาน

2. **การผลิต** จะมีลักษณะแบบรวมกลุ่ม (collective) โดยอาศัยการรวมตัวที่มีประสบการณ์จากสหภาพแรงงาน หรือ การรวมกลุ่มการผลิตในชนบท

3. **การสร้างเครือข่ายตลาดทางเลือก** (alternative market) หรือเครือข่ายผู้บริโภค เพื่อลดบทบาทของคนกลาง

การจัดสวัสดิการควรที่จะจัดโดยกลุ่มตามความเหมาะสมของแต่ละกลุ่ม โดยยึดหลักการจัดงบประมาณร่วมกันกับองค์กรท้องถิ่น (participative budgeting) เช่น การศึกษา ควรที่เน้นการสร้างจริยธรรม เรื่องการแบ่งปัน การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการให้ทาน (gift) เป็นแนวคิดเบื้องต้นที่นำศึกษาในการที่จะจัดสวัสดิการเพื่อคนจน



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2545) 9 ปี กรมการจัดหางาน มุ่งสู่
ธรรมาภิบาล

กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สถิติจัดหางาน 2544

กรมวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2545) รายงานความเคลื่อนไหว
ด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน ไตรมาส 1 : มกราคม - มีนาคม 2545

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สถิติแรงงาน 2539,
2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545

กรมการฝึกหัดช่าง กรมการช่างเทคนิคเพื่อผู้อพยพย้ายถิ่นและผู้ถูกคุมขัง (2546) ข้อเสนอ
เพื่อพิจารณาการจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่กลับจากทำงานในต่างประเทศ
เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การจัดระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานใน
ต่างประเทศ" จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสใน
สังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ วันที่ 1 สิงหาคม 2546 ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐ
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2545) สถิติแรงงานและสวัสดิการสังคม 2537 - 2544

กัญวาน วงศ์วัฒนโสภณ และ นางสาวสุมาลี เกตุชาติ (2545) ลูกจ้างในบริษัทผลิตนมปลอมแอด
เดอรานส์ไทย จำกัด จังหวัดบุรีรัมย์ รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

กัณณิกา อังศุชนสมบัติ (2545) ชีวิตและการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยหลังกลับจาก
ทำงานต่างประเทศ จังหวัดเชียงราย รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับ
คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2544) นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2544) "กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนคนงานย่านอ้อมน้อย - อ้อมใหญ่"
วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 17, เมษายน, หน้า 209-248.

เกศรา นพมาศ (2542) “ปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าเมือง และทำงานผิดกฎหมาย” **วารสารแรงงานสัมพันธ์** ปีที่ 40 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม 2542) หน้า 22-25.

โครงการช่วยเหลือหญิงและเด็กต่างชาติ มูลนิธิผู้หญิง (2545) “จัดระเบียบแรงงาน บทพิสูจน์รัฐกับมุมมองสิทธิมนุษยชน **มติชนรายวัน** 3 ตุลาคม, หน้า 25.

โครงการรณรงค์เพื่อหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าภาคประชาชน (2545) “กฎหมายหลักประกันสุขภาพคนจนหรือคนทั้งประเทศ” เอกสารเผยแพร่ไม่ได้ตีพิมพ์.

จรัญญา วงษ์พรหม , ทองทิพย์ สุนทรชัย และ ธนจักร เย็นบำรุง (2545) รายงานการวิจัยผู้ทำงานอยู่กับบ้าน : ข้อมูลและสถานการณ์ 4 ภาค จัดทำโดย โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาผู้ทำงานอยู่กับบ้าน (Mapping Program)

จะเด็จ เชาวน์วิไล และบัณฑิต เป้นวิเศษ (2543) “กลุ่มออมทรัพย์กับการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจของคนงานย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่” **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 14 ฉบับที่ 10 ตุลาคม หน้า 4-8.

จะเด็จ เชาวน์วิไล และอังคณา อินทะสา (2545) **ชีวิตคนงานหญิงที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัครา) (อัครา)

ใจ อึ้งภากรณ์ (2542) ยกเลิกความเป็นสัตว์ มาเป็นมนุษย์กันเถิด กรุงเทพฯ : กลุ่มประชาธิปไตยแรงงาน

ชฤทธิ์ มีสิทธิ์ (2546) **ข้อเสนอ : การคุ้มครองและพัฒนาสวัสดิการแรงงานในระบบจ้างเหมา** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ” จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์ วันที่ 24 สิงหาคม 2546 ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพมหานคร.

เดชรัต สุขกำเนิด, รุ่งทิพย์ สุขกำเนิด และ สมพล โชคดีสวัสดิ์ (2544) **รายงานความก้าวหน้างานวิจัย ผลกระทบ ของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีต่อสุขภาพคนจน** การประชุมนำเสนอขุดงานวิจัยในโครงการเวทีสุขภาพคนจน ครั้งที่ 3 วันที่ 29 มิถุนายน 2544

ตุลา ปัจฉิมเวช (2545) **ลูกจ้างหญิงที่ได้ค่าจ้างแบบรายเหมาขึ้น:หนทางเอาเปรียบลูกจ้างในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัครา) (อัครา)

- หัตติยา ลิขิตวงษ์ และคณะ (2545) **ความต้องการบริการทางสังคมของแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- ธีระพงษ์ ฐิริปาณิก (2545) **แรงงานต่างด้าวอาชีพประมง อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- นงลักษณ์ เอ็มประดิษฐ์, เดชา สังขวรรณ, กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, มาลัย ธรรมลิขิตกุล และโชคชัย สุทธาเวช “การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา” รายงานวิจัย ไม่ระบุปีพิมพ์ สนับสนุนการวิจัยโดย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- นภาพร อติวานิชยพงศ์ (2536) “สรุปบทเรียนโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการแรงงานเคเดอร์” ใน บัณฑิตย ธิชัย เศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ) **แรงงานไทย 2536 โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการ** กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- นภาพร อติวานิชยพงศ์ (2545) “มองขบวนการสหภาพแรงงานไทยในมิติของขบวนการทางสังคม” **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 16 ฉบับที่ 9 (กันยายน) และ 10 (ตุลาคม) หน้า 5-10 และหน้า 6-12.
- นิคม จันทรวิฑูร, ศาสตราจารย์ (2537) **กฎหมายประกันสังคม แนวคิดพัฒนาการและก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536) “โครงสร้างของโรงงานหรือโครงสร้างของสังคม” **ผู้จัดการรายวัน**, 25 พฤษภาคม 2538, หน้า 32.
- บัณฑิต เป้นวิเศษ (2545) **ลูกจ้างหญิงภายใต้สัญญาจ้างงานชั่วคราว** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- บัณฑิตย ธิชัย เศรษฐวุฒิ (2535) **สภาพการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม** กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน
- บัณฑิตย ธิชัย เศรษฐวุฒิ (2536) **รายงานการศึกษาเรื่องปัญหาการบังคับใช้กองทุนเงินทดแทน** กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน.
- บัณฑิตย ธิชัย เศรษฐวุฒิ (2540) **วิกฤติเลิกจ้าง-ว่างงานและทางออก** กรุงเทพฯ : มูลนิธิ อารมณ์ พงศ์พงัน และสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย-อเมริกัน.

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2542) “บทบาทสหภาพแรงงานกับการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน”

ใน บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ) **การต่อสู้ของขบวนการแรงงานสตรีไทย**

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2545) “บทวิพากษ์ นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกดขี่แรงงานต่างด้าว”

วารสารศาละวิน ฉบับที่ 38, หน้า 3 -11.

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (บรรณาธิการ) (2542) พระราชบัญญัติประกันสังคม พร้อมด้วยพระราช

กฤษฎีกาและกฎกระทรวง เปรียบเทียบกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม

กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2545) “นโยบายส่งเสริมการลงทุนกับการคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย

ภัยในการทำงาน”

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2545) **จับชีพจรการเคลื่อนไหวแรงงานปี 2544** กรุงเทพฯ : มูลนิธิ

อารมณ พงศ์พจน์

บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2546) **เหลียวหลังแลหน้า... 30 ปีแห่งระบบการกำหนดค่าจ้างขึ้น**

ต่ำ เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานใน

ภาคอุตสาหกรรมที่เป็นทางการ” จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและ

คนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ วันที่ 24 สิงหาคม 2546 ณ โรง

แรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพมหานคร

เบญจา จิรภัทรพิมล (2542) “แรงงานสตรีกับการประกอบอุตสาหกรรมในหมู่บ้าน” ใน **วารสาร**

สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2542) หน้า

140-164)

ประกายพริก ชยพงศ์ (2531) “ขบวนการกรรมกรไทย : หนึ่งทศวรรษแห่งความแตกแยก” **วาร**

สารเศรษฐกิจการเมือง ปีที่ 6 ฉบับที่ 3-4, ตุลาคม, หน้า 38-67.

ประดิษฐ์ ชาสมบัติ , จุฑามาศ รักวีรธรรม และสุชาดา อรุณรัถาวร 2542 **การตลาดสำหรับ**

ผลิตภัณฑ์ผู้รับงานไปทำที่บ้าน กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวง

แรงงานและสวัสดิการสังคม

พักรวิไล สหุณาฟู (2545) **วิถีชีวิตคนตกงานที่อาศัยอยู่ในชนบท จังหวัดสุรินทร์** รายงาน

วิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูก

จ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัคราณา)

- พัชรินทร์ พูนกลาง (2545) **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับลูกจ้างในโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมชุมชน จังหวัดบุรีรัมย์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- พันธ์ วรณบริบูรณ์ (2545) **การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- ภาสกร จำลองราช (2546) "กรรมกรกับปัญหาค่าแรงขั้นต่ำ บทพิสูจน์ปัญหาคนจนจะหมดประเทศ??" **มติชนรายวัน** 17 กันยายน, หน้า 18.
- ภารัตน์ ณ นคร (2545) **คนตกงานสูงอายุที่ถูกเลิกจ้างจากโรงงานไทยเกรียง** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- มนัส โกศล (2546) "คำปราศรัยของนายมนัส โกศล ประธานคณะกรรมการจัดงานวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2546, 1 พฤษภาคม 2546" **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 17 ฉบับที่ 190 พฤษภาคม, หน้า 3-6.
- มะลิวัลย์ เครือมณี (2545) **แรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีผู้ช่วยแม่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- มานิชญ์ พัทธนี และณรงค์ บุญสวนขวัญ (2545) **แรงงานในร้านซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และโรงกลึง จังหวัดนครศรีธรรมราช** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์ **ข่าวแรงงานปริทัศน์** ปีที่ 8, ฉบับที่ 4, เมษายน 2537, หน้า 20
- มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พันธุ์ **ข่าวแรงงานปริทัศน์** ปีที่ 8, ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2537, หน้า 17-18
- เมธี ครองแก้ว (2543) "การเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ในประเทศไทย" บทความเสนอในการประชุมระดับชาติ การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของคนจนตกงานในประเทศไทย, กรุงเทพฯ.
- ยุวดี จันทะศิริ (2545) **แรงงานหญิงในอุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็ง จังหวัดสงขลา** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

- รัชนี นิลจันทร์ (2545) **การศึกษาผลกระทบจากการพัฒนาประเทศของกลุ่มญาติผู้เสียชีวิตกรณีโรงงานลำไยระเบิด** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- วรวิทย์ เจริญเลิศ, บัณฑิตย ุทธชัยเศรษฐวุฒิ และจะเด็จ เชาวน์วิไล (2541) **วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ การเลิกจ้างและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และอนุวัฒน์ ศุภชิตกุลม, นายแพทย์ (2540) “ระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย” **วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข** ปีที่ 5 ฉบับที่ 1, หน้า 10.
- ศศิวรรณ อนันตกุล (2546) **แนวทางการขยายประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “หลักประกันสังคมที่แรงงานนอกระบบต้องการ” จัดโดย เครือข่ายแรงงานนอกระบบ ร่วมกับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 26 กันยายน 2546 ณ ห้องประชุม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2542) **การรวมกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน: กรณีศึกษา กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป** กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสันเพรสโปรดักส์ จำกัด.
- ศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน (2546) “ข้อเรียกร้องของแรงงานนอกระบบเนื่องในวันแรงงานแห่งชาติ” 1 พฤษภาคม 2546 **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 17 ฉบับที่ 190, หน้า 7-8.
- สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย (2544) เอกสารรวบรวมข้อเรียกร้องและผลเจรจาตกลงที่ผ่านมาของปัญหากลุ่มผู้ป่วยจากงานฯ สมัชชาคนจน
- สภาองค์การลูกจ้าง 9 สภา และสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (2545) “ข้อเรียกร้องในวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2545 เสนอต่อรัฐบาล” **แรงงานปริทัศน์** ปีที่ 16 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม, หน้า 6-8
- สมบัติ เหลสกุล (2545) **ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มีผลต่อสภาพความเป็นอยู่และสังคมของกลุ่มแรงงานในอุตสาหกรรมดอกไม้และผลไม้ประติษฐ์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- สมศักดิ์ พลายอยู่วงศ์ (2545) **ลูกจ้างรับเหมาช่วงในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าในกรุงเทพมหานคร** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)

- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2531) **กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์กับการเลิกจ้างผู้นำ** กรุงเทพฯ : มูลนิธิ
 อารมณ พงศ์พจน์
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2538) **ปัญหาแรงงานในประเทศไทย** กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิต
 ตำรา มหาวิทยาลัยเกริก
- สังศิต พิริยะรังสรรค์ (2538) “โลกาภิวัตน์กับแรงงาน” ในสังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์
 ไพจิตร (บรรณาธิการ) **โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจ
 ศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม **รายงานประจำปี 2544**
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2541
สิทธิประโยชน์ประชาชนจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี (2543) **การสำรวจการรับงานมาทำที่บ้าน**
 กรุงเทพฯ : พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด
- สุคนธ์ แวกประยูร (2545) **แรงงานหญิงชาวพม่าที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็น
 จังหวัดสมุทรสาคร** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อย
 โอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัคราณา)
- สุชาติ ตระกูลหุทิพย์ (2545) **คนงานที่มีปัญหาด้านสุขภาพความปลอดภัยในนิคมอุตสาหกรรม
 ภูมิภาคเหนือ จังหวัดลำพูน** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน
 และคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัคราณา)
- สุชีลา ตันชัยนันท์ (2542) “บทบาทหญิงชาย กับการพัฒนา : บนเส้นทางขบวนการประชาสังคม”
 ในอนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ) **ขบวนการประชาสังคมไทย:
 ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง** กรุงเทพฯ (หน้า 143-162) โครงการวิจัยและพัฒนาประชา
 สังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สุภาวค์ จันทวานิช และคณะ (2546) “แรงงานย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง” เอกสารประกอบการ
 เสวนา เรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ ห้อง
 ประชุม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 จัดโดย
 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สุภาพร ทองสุข (2545) **สภาพชีวิตลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท : ศึกษากรณีกลุ่มผู้ผลิตรองเท้าหมู่บ้านหนองตาต จังหวัดสุรินทร์** รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- สุสัณหา ยิ้มแย้ม, ชฤทธิ์ มีสิทธิ์, นงเยาว์ อุดมวงศ์ และระภาวีน สีชนะวานิชพันธ์. (2543). **การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- เสมา สืบตระกูล. (2545). **ลูกจ้างหญิงรับเหมาค่าแรง จังหวัดชลบุรี**. รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม, สกว. (อัดสำเนา)
- เสาวลักษณ์ ชายทวีป (2533) **บทบาทของรัฐในการพัฒนากลยุทธ์การควบคุมแรงงานไทยในทศวรรษที่ 2515** วิทยานิพนธ์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2545) เอกสารแปลสำหรับการสัมมนาไตรภาคี เรื่อง การประกันการว่างงานและการมีงานทำในประเทศไทย กรุงเทพฯ 1 เมษายน 2545.
- อดิสร เกิดมงคล (2546) "การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ : แนวคิด นโยบาย และอดีตแห่งรัฐ" เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อดิสร เกิดมงคล (2546) **แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย : ชีวิตที่สูญหายของแรงงานชายขอบ** เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การจัดระบบสวัสดิการสำหรับแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ" จัดโดย โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย ร่วมกับมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ วันที่ 15 สิงหาคม 2546 ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุสรณ์ ไชยพาน (บรรณาธิการ) (2545) **วาระประชาชนเพื่อความเป็นไท ชุดรวบรวมข้อเสนอภาคประชาชน** กรุงเทพฯ: คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.)

ภาษาอังกฤษ

- Geht, D Bent (2002) *Balancing on the Margin : Workers' Economic Decision at the Northern Regional Industrial Estate, Lamphun*. รายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย กลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม
- Napaporn Ativanichayapong (2002). *Trade Unions and the Workers' Collective Action in Thailand: An Articulation of Social Movement Unionism and Economic Unionism, 1972-2002*. Ph.D. Dissertation, Faculty of Economics, Chulalongkorn University
- Napaporn Ativanichayapong (2002) "Social Movement Unionism and Economic Unionism in Thailand." *Asian Review* 2002 Vol.15 pp.79-105
- Sombat Ragsakul (1994) "Mysterious Deaths in Lamphun", *Bangkok Post*, February 27, 1994, pp.22.-23
- Somsak Samukketham (2001) *The Institutionalization of Labour Conflict in Thailand : Strategies of Labour Control, 1958-1992*, Ph.D. Thesis in Politics, School of Humanities, James Cook University.
- Tuana, Nanay and Rosemarie Tong, eds (1995) *Feminism and Philosophy : Essential Readings in Theory, Reinterpretation, and Application*. Boulder : Westview Press
- Thailand Development Research Institute (TDRI) 1994. *The Thai Economy : First Step in a New Direction*, Bangkok : Thailand.