



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส
: กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ
ดร.นภาพร อติวานิชยพงศ์

ชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส
ในสังคมไทย
ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



คำนำ

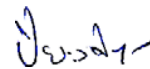
จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

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 มุมมองอีกด้านหนึ่งในการจัดสวัสดิการและแนวทางการแก้ไขปัญหาคะยากจน ที่มองความเชื่อมโยงระหว่างมิติทางเศรษฐกิจกับมิติทางสังคม ซึ่งเป็นการเสริมเติมองค์ความรู้ในเรื่องความยากจนของประเทศไทย สกว. จึงหวังว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะสามารถนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปพิจารณาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาคะยากจนได้อย่างรอบคอบรอบด้านต่อไป



(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

ขอบคุณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนโครงการวิจัยและทีมงานวิจัย

ขอบคุณนักวิจัยในพื้นที่ 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 ผลกระทบของวิฤตเศรษฐกิจต่อการจ้างงาน	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

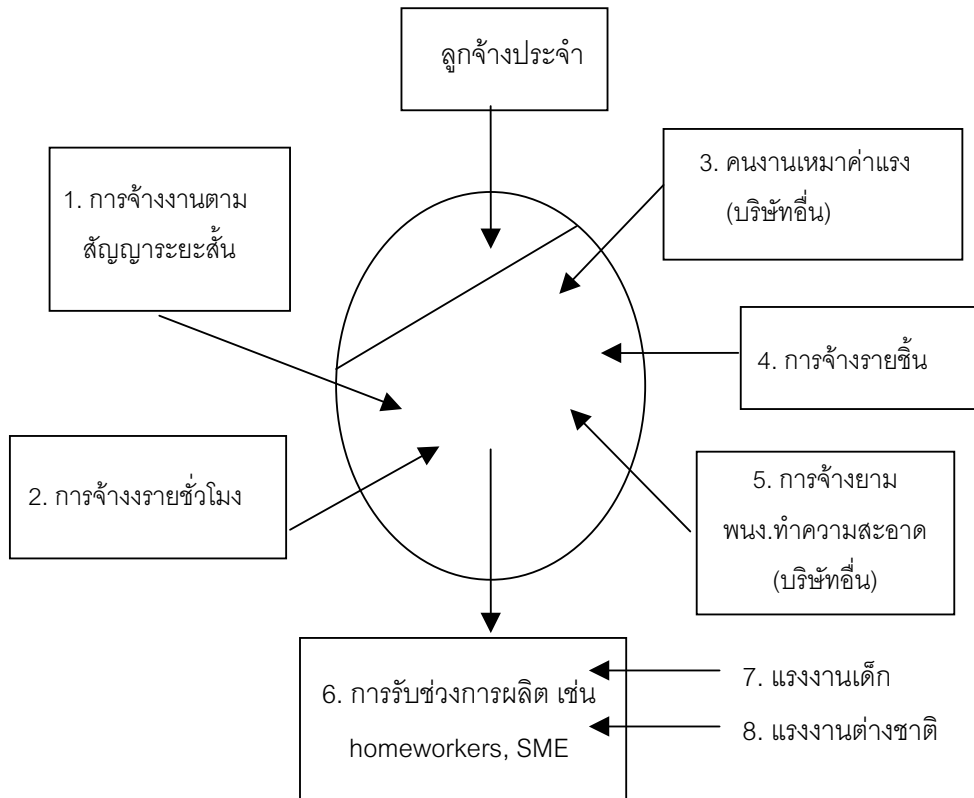
จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนา จากการทดแทนการนำเข้ามุ่งสู่การผลิตเพื่อการส่งออก และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น ที่มาจากกลุ่มประเทศนิคส์ โดยเฉพาะฮ่องกงและไต้หวัน 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 ซึ่งถูกผลักดันให้เป็นภาระต่อผู้ใช้แรงงานและชนชั้นล่างในสังคมไทย 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 แต่แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้มักจะจนด้านสิทธิและการถูกเลือกปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย เพราะไม่มีสิทธิเป็นพลเมือง (citizenship) แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่มักจะทำงานในสาขาที่ขาดแคลนแรงงาน (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 และการเข้าไปฟื้นฟูทางจิตใจและอาชีพเพื่อทำให้ผู้ป่วยสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ 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.

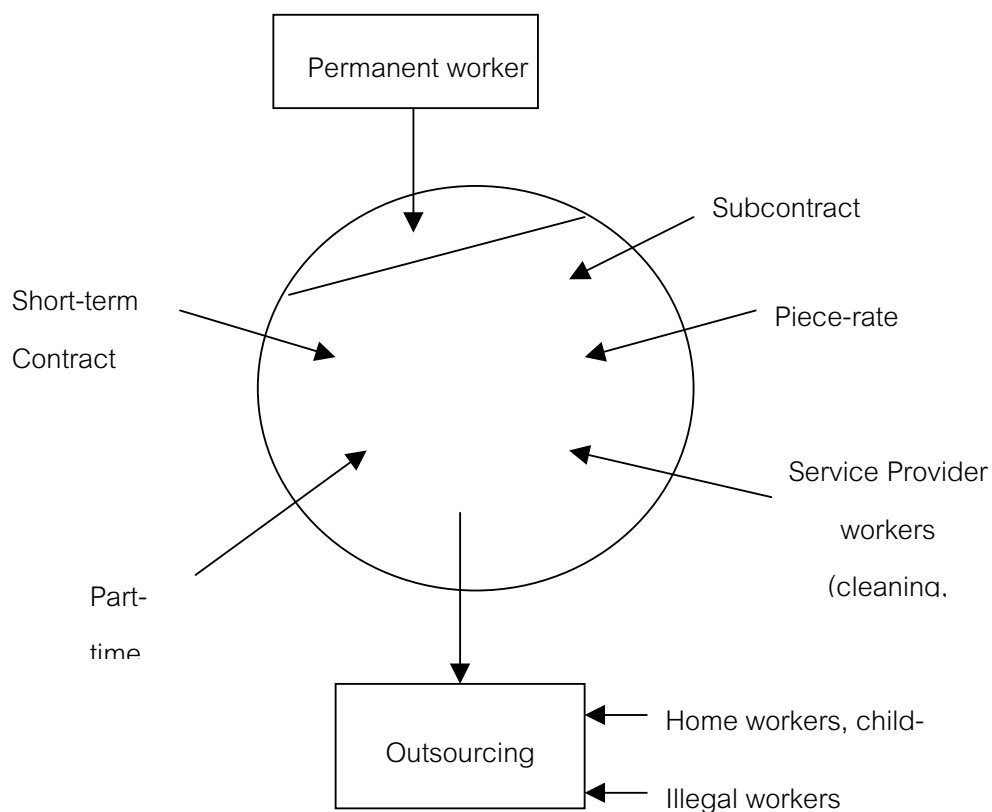
Economic crisis in 1998 has led to massive lay off from construction and manufacturing industries. In 1998 there were 1.42 million workers being unemployed or the rate of unemployment was estimated to be 4.4%. Those who were laid-off especially younger workers under 30 years old, could return to the 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 บังกลาเทศ 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 ระบบประกันสังคมภายใต้กรอบแนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยม หรือเสรีนิยม

ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เด่นชัดที่สุดคือการประกันสังคม ในกรณีของประเทศไทยการพัฒนาระบบประกันสังคมเกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดสวัสดิการแบบทุนนิยมหรือเสรีนิยม ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่าในระบบทุนนิยมโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศเป็นหลัก โดยเป็นการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกระบวนการแรงงานกับภาคอุตสาหกรรม มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อการสร้างความมั่นคงให้แก่คนงาน ตัวอย่างเช่น นายจ้างและรัฐบาลส่วนใหญ่ในประเทศต่างๆ ได้เสนอให้มีกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบอันตรายจากการทำงาน ก็เพื่อให้นายจ้างไม่ต้องถูกจับกุมในความผิดอาญาฐานทำร้ายร่างกายและอนามัยของลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน เป็นต้น (อรรถพรณ์ เมธาติลกุล, 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 จันทรวิทุร, 2537: 67-70)

หลักการประกันสังคมที่กำหนดไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจของ ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีลักษณะโน้มเอียงไปในแนวสังคมนิยมไม่ประสบความสำเร็จแต่ต่อมาในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐบาลมีความจำเป็นต้องสร้างฐานอำนาจทางการเมืองจากประชาชนรวมทั้งกลุ่มกรรมกร จึงได้ผ่อนคลายนโยบายทางการเมืองให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมือง 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 จันทรวิทุร, 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 สูซีลาตันชัยนันท์ (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 คนงานไทยจึงควรต่อสู้ให้ได้มาซึ่งระบบสวัสดิการสังคมที่มีการให้บริการแก่ประชาชนทุกส่วนอย่างทั่วถึง โดยรัฐบาลจะต้องมีบทบาทอย่าง

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

ในประเด็นเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวกลุ่มสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์มีทัศนะต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ตรงกันข้ามกับแนวทุนนิยมเสรีที่มองว่าความจำเป็นที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เป็นไปเพื่อการเติบโตและการได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานในการพัฒนาธุรกิจของตนเอง ดังนั้นจึงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมบางประเภทที่ขาดแคลนแรงงานไทยหรือในธุรกิจที่ต้องการลดต้นทุนการผลิตโดยจ่ายค่าจ้างต่ำและไม่มีสวัสดิการด้านแรงงาน ในขณะที่แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยมองว่าผู้ใช้แรงงานทั้งโลกคือพี่น้องกัน ถูกเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน รัฐบาลควรยกเลิกกฎหมายควบคุมแรงงานต่างชาตินานาชาติ (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 การแก้ไขปัญหาระบบงานสัมพันธ์ และระบบสวัสดิการสังคมโดยให้ลูกจ้างมีส่วนในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับของสถานประกอบการและระดับชาติ

ในการศึกษาวิจัยนี้ ยังไม่ได้ระบุชัดเจนถึงกรอบทฤษฎีที่จะใช้ในการนำเสนอเรื่องการพัฒนาพัฒนาระบบสวัสดิการเนื่องจากเป็นส่วนที่จะต้องพัฒนาต่อไปในรายงานวิจัยระยะที่ 3 แต่ในข้อเสนอแนะเชิงนโยบายซึ่งปรากฏอยู่ในบทที่ 4 ของรายงานวิจัย ได้นำเสนอบนพื้นฐานของการพิจารณาสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมพึงได้รับ ไม่ใช่ในฐานะของการให้บริการเพียงเพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้และสืบทอดคนงานในรุ่นต่อไปในฐานะปัจจัยการผลิตเท่านั้น นอกจากนี้ในประเด็นที่ว่าพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมควรเป็นบทบาทหน้าที่ของใคร? ในงานวิจัยฉบับนี้มีความเห็นว่า แม้กลุ่มคนจนบางกลุ่มจะสามารถจัดระบบสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับสหภาพแรงงานบางแห่งที่มีความเข้มแข็ง สามารถจัดทำรูปแบบสวัสดิการบางอย่างให้แก่สมาชิกในโรงงานหรือในพื้นที่อุตสาหกรรมเดียวกับได้ แต่กล่าวสำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมแล้ว รัฐไม่อาจปฏิเสธบทบาทของการที่จะต้องมีการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อสนองตอบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนงาน 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 แตกต่างกันอย่างไร?

2. รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งจัดทำโดยลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาลและองค์กรอื่นๆ สำหรับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีอะไรบ้าง?

3. ลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมต่างๆมีความต้องการสวัสดิการสังคมอะไรบ้าง?

4. ปัญหาและข้อด้อยของระบบสวัสดิการสังคมมีอยู่แล้ว และอุปสรรคในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของลูกจ้าง คืออะไร?

5. บทเรียนการต่อสู้ เพื่อให้ได้รับสวัสดิการสังคมของลูกจ้างมีอะไรบ้างที่สามารถนำไปสู่การพัฒนา ระบบสวัสดิการสังคม?

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 เป้าวิเศษ

3. ลูกจ้างรับเหมาช่วงในโรงงานอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าในกรุงเทพมหานคร

โดย สมศักดิ์ พลายุอยู่วงศ์

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 มีงานศึกษาวิจัย 4 เรื่อง ประกอบด้วยลูกจ้างที่รับไปทำที่บ้าน และลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กกึ่งครอบครัว ดังนี้

1. การเข้าถึงสวัสดิการและบริการของรัฐของผู้หญิงเย็บส่วนประกอบรองเท้าอยู่กับบ้าน

โดย พันธุ์ วรรณบริบูรณ์

2. สภาพชีวิตลูกจ้างรับเหมาช่วงในชนบท: ศึกษากรณีกลุ่มผู้ผลิตรองเท้าบ้านหนองตาด
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 แวกประยูร
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 การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการเคลื่อนไหวด้านสวัสดิการของสหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน

เนื่องจากกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะที่อยู่ในระบบโรงงานที่เป็นทางการมีองค์กรจัดตั้ง ซึ่งทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในด้านสวัสดิการสังคมอยู่อย่างสม่ำเสมอ ส่วนลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นทางการหรือแรงงานนอกระบบ และกลุ่มแรงงานต่างด้าว แม้ว่าจะไม่มีองค์กรจัดตั้งของตนเอง 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) แต่ภายใต้การเติบโตสูงไทยก็แฝงด้วยพาราดอกซ์ของการพัฒนาและสังคมที่มีลักษณะสองชั้น

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

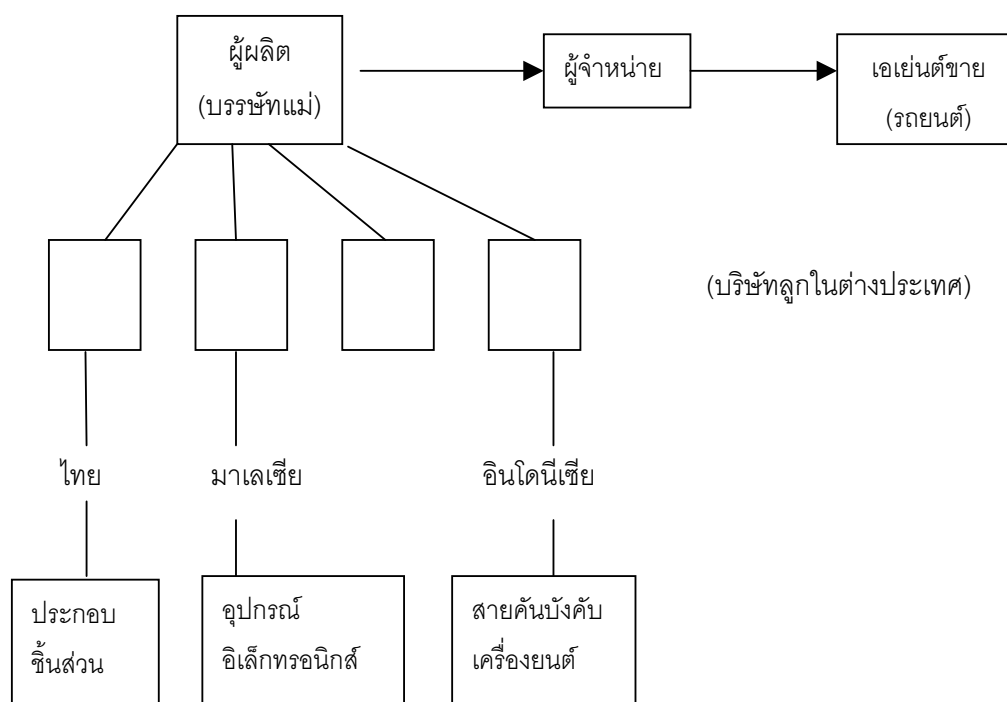
ที่ผ่านมาระบบการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นอุตสาหกรรมได้อาศัยบทบาทอันสำคัญของรัฐในการบูรณาการทางเศรษฐกิจเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ดำเนินตาม 2 ขั้นตอนคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (import substitution industrialization) มาสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization)

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 ฮังการี และไต้หวัน เป็นการลงทุนที่ไม่ยึดติดกับประเทศ เพราะมุ่งแสวงหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนต่ำเพื่อผลิตสินค้าส่งออกไปยังประเทศพัฒนาแล้วที่มีกำลังซื้อสูง เพื่อทำกำไรสูงสุด

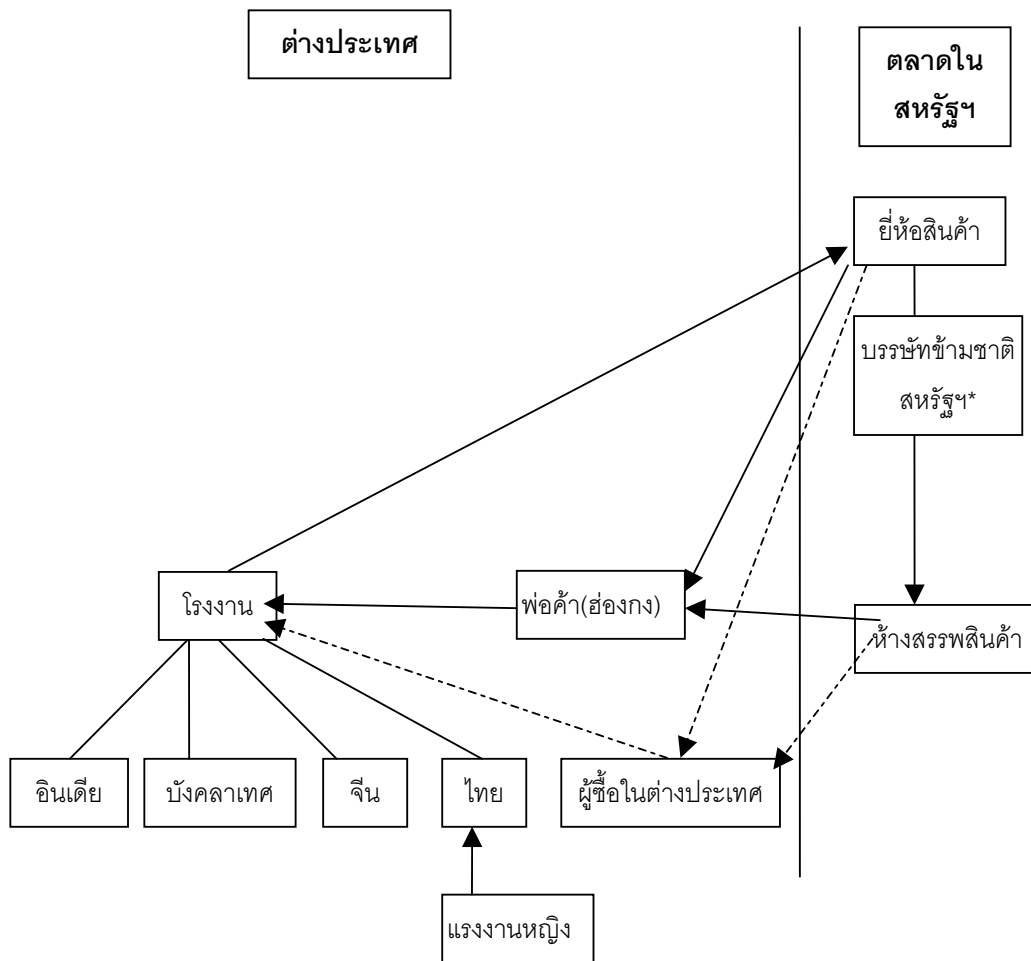
อุตสาหกรรมประเภทนี้ เราเรียกว่า Buyer-driven commodity chains (BCC) เป็น “โซ่การผลิต” ที่ผลักดันมาจากผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อจะประกอบด้วย บริษัทข้ามชาติหรือผู้ค้าปลีกรายใหญ่ เป็นผู้ออกแบบสินค้า สร้างยี่ห้อ หรือเครื่องหมายการค้า ธุรกิจข้ามชาติเหล่านี้ จะไม่ทำการผลิตสินค้าเองแต่จะมีบทบาทสำคัญในการสร้างเครือข่ายการผลิตที่กระจายอยู่ในหลาย 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 แรงงานหญิงจึงประกอบเป็นส่วนสำคัญและกระตุกสันหลังของการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกของไทย

(2) การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จะประกอบด้วยโรงงานขนาดใหญ่ที่เป็นระบบสายพานการผลิต ไม่ต้องใช้แรงงานที่มีฝีมือมาก เป็นการพัฒนาแนวขยาย (extensive development) คือ การเพิ่มผลผลิตอาศัยการขยายปริมาณการจ้างงาน การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกประเภทนี้จึงต้องอาศัยแรงงานราคาถูกเข้ามาบ่อนการผลิตอย่างไม่ขาดสาย 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 นั้นหมายความว่าคนที่เข้าสู่ตลาดแรงงานซึ่งมีจำนวนน้อยลงจะต้องเข้ามาแบกรับภาระที่จะต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่อยู่นอกวัยแรงงาน (ผู้สูงอายุ) มากขึ้น สิ่งที่จะเป็นประเด็นในอนาคต คือ ภาระค่ารักษาพยาบาลและการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้น แต่ประเด็นคำถามที่สำคัญ คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกโดยอาศัยแรงงานราคาถูก อาจจะเป็นไปไม่ได้ ตลาดที่ไม่มีการพัฒนาทักษะแรงงาน

(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 กรุงเทพฯ และจังหวัดรอบข้าง) 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 หลายคนก็ตั้งครอบครัวเชิงเดียว 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

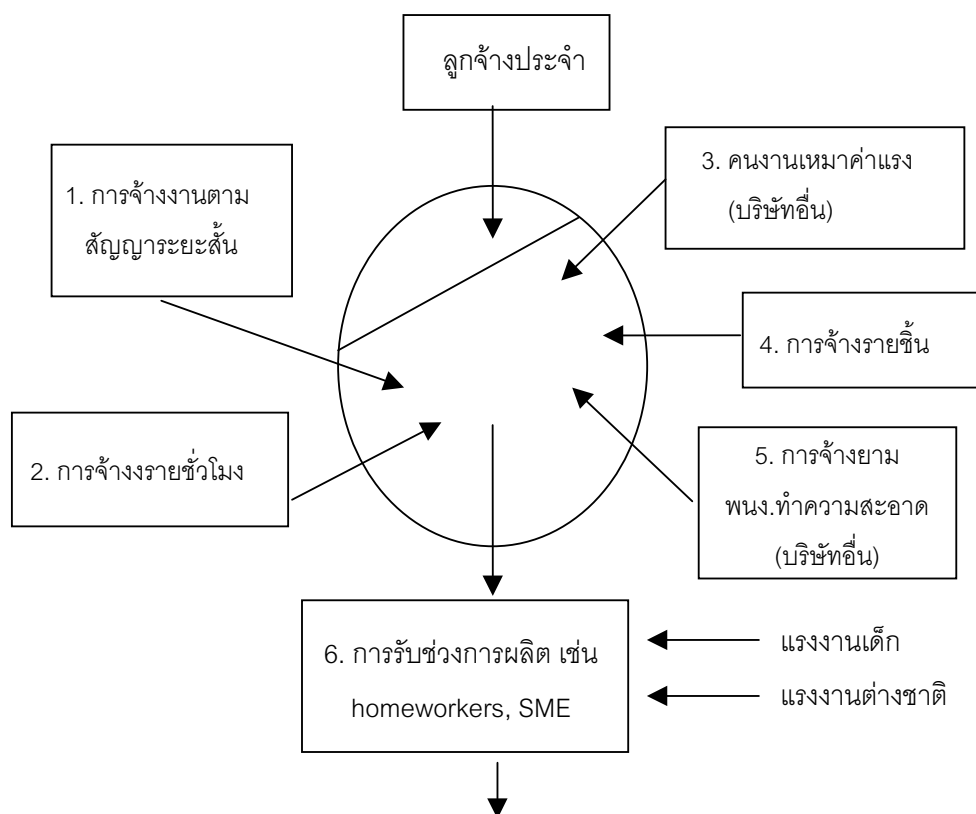
1. นโยบายการกระจายการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่การตัดสินใจกระทำในระดับส่วนกลางและให้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศมาเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจการกำหนดค่าจ้างให้กับจังหวัด โดยคณะกรรมการไตรภาคีกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำส่วนกลางยังคงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแต่เป็นเพียงฐานอ้างอิง (reference) แต่การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงส่วนภูมิภาคให้อนุกรรมการไตรภาคีระดับภูมิภาคเป็นผู้กำหนด 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

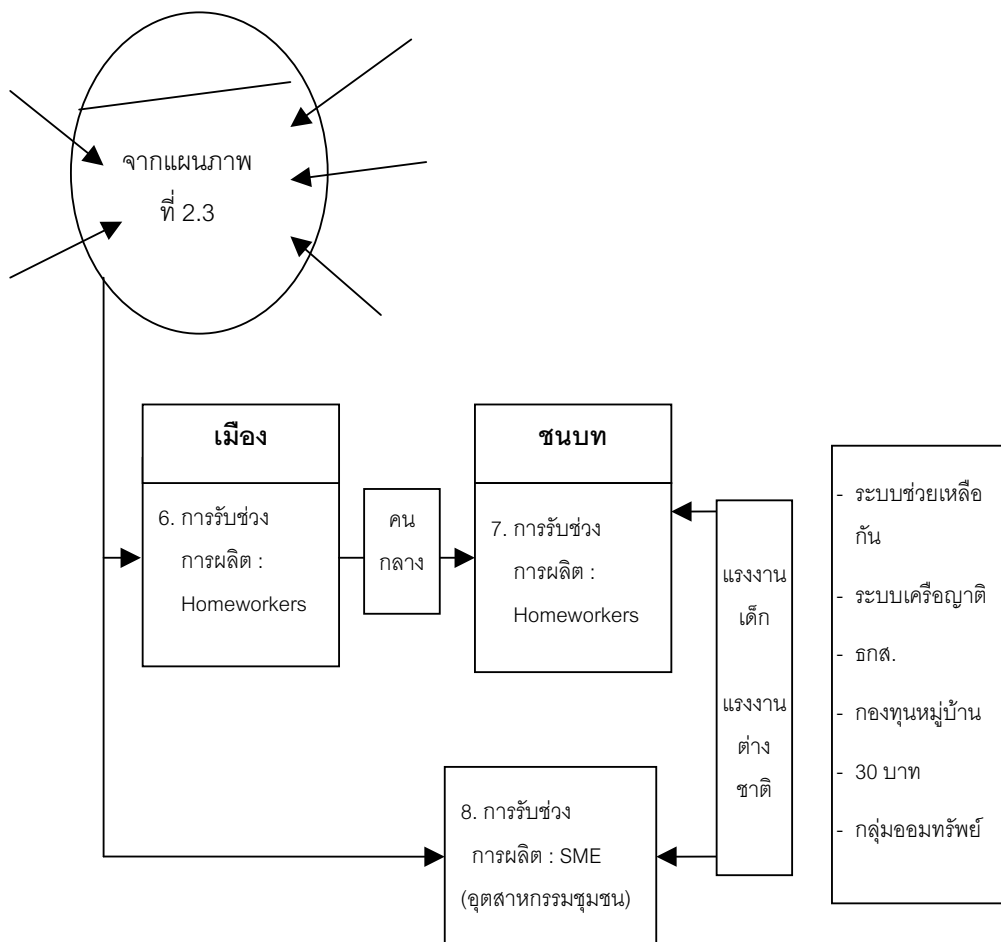


ต่อแผนภาพที่ 2.4

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 แต่ก็จะมีกฏหรือนิยามความจนเชิงเปรียบเทียบ “ไม่มีเงิน บ้านหลังเล็ก ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเหมือนคนอื่นเขามี ส่วนมากเราจะเปรียบเทียบกับชาวบ้านในหมู่บ้าน” โดยคนงานบางคนจะคิดว่าคนที่ฐานะดีในหมู่บ้านเป็นเพราะ “มีมรดกตกทอดก็เป็นไปจากปู่ย่าตายาย” สิ่งนี้ สะท้อนให้เห็นการดำรงอยู่ของ “ชนชั้น” ในสังคมชนบท และคนที่มาขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรม จะมาจากชนชั้นชาวนายากจน

2. ในทัศนะของคนงาน เมื่อมาทำงานในโรงงานก็ยังคงว่าตัวเองจน 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 “ไม่สู้สิ่งกับพวกซบ” “เวลาถามจะไม่ค่อยพูดจาไม่ค่อยสอน” เวลากลับหอพัก “ห้องใครห้องมัน” คนงานเหล่านี้มักจะขาดข้อมูลเรื่องสิทธิและกฎหมายแรงงานอยู่อย่างโดดเดี่ยว และมักจะถูกนายจ้างใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับสหภาพแรงงาน

5. คนงานที่หลุดออกมาจากโครงสร้าง กลายเป็น “คนชายขอบ” (marginalization) และไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้ เช่น กลุ่มคนงานหญิงไทยเกรียง กลุ่มคนป่วยอันเนื่องมาจากการงานแล้วถูกปลดออก เป็นต้น กรณีคนงานไทยเกรียงหรือคนงานไทยเมล่อนที่ถูกเลิกจ้าง ซึ่งมีอายุมากและทำงานมาไม่ต่ำกว่า 20 ปี แรงงานเหล่านี้ เมื่อถูกเลิกจ้างก็จะเป็นแรงงานที่ตกค้างอยู่ในเมือง ไม่สามารถกลับชนบทเพราะได้อพยพออกมานานและตั้งครอบครัวอยู่ในเมือง ภายหลังจากถูกปลดออกจากงานก็ไม่สามารถหางานใหม่ทำได้เพราะขาดทักษะฝีมือ เป็นผู้ที่อายุมากและบางคนก็ยังเอาโรคอันเนื่องมาจากการทำงานติดตัวมาด้วย 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 เพราะต้องเอามือจับเสาต้นที่ไว้ขนาดกินข้าวต้องร้องไห้ไป 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 ดังนั้นคนๆที่ไปทำงานต่างประเทศเมื่อกลับมาแล้วที่มักจะต้องตัดสินใจไปทำงานในต่างประเทศอีกครั้งแล้วครั้งเล่า

ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ทำการศึกษามี 3 กลุ่มอาชีพ คือ แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม อาหารทะเลแช่แข็ง แรงงานประมงทะเล และผู้ช่วยแม่บ้าน ส่วนใหญ่คือแรงงานพม่าเชื้อสายมอญ และกระเหรี่ยง ยกเว้นแรงงานประมงทะเลมีแรงงานกัมพูชา ซึ่งพื้นภูมิเดิมของแรงงานเหล่านี้มาจากครอบครัวเกษตรกรที่ยากจนและได้รับผลกระทบจากภาวะสงครามโดยเฉพาะแรงงานพม่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย

ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาในภาคเกษตรเป็นผลมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วง 4 ทศวรรษ ที่ผ่านมาก็เน้นผลสำเร็จของการส่งเสริมการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรแบบพื้นบ้านที่อยู่บนฐานของความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสู่เกษตรแผนใหม่ เพื่อการค้าและการส่งออกโดยเน้นพืชเศรษฐกิจบาง

ชนิด เช่น หัวมันสำปะหลัง ปอ อ้อย การปลูกพืชเชิงพาณิชย์ต้องพึ่งเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น พืชพันธุ์ใหม่ เครื่องจักรกลการเกษตร การใช้ปุ๋ยเคมี และยาฆ่าแมลง ซึ่งต้องใช้เงินทุนสูง โดยรัฐได้ก่อตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (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 สาเหตุหลักที่คนงานไม่สามารถเรียนต่อในระดับสูงกว่าการศึกษาคะบังคับคือครอบครัวมีฐานะยากจน 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 เส้นทางในการเข้าสู่ความเป็นแรงงานต่างด้าว 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

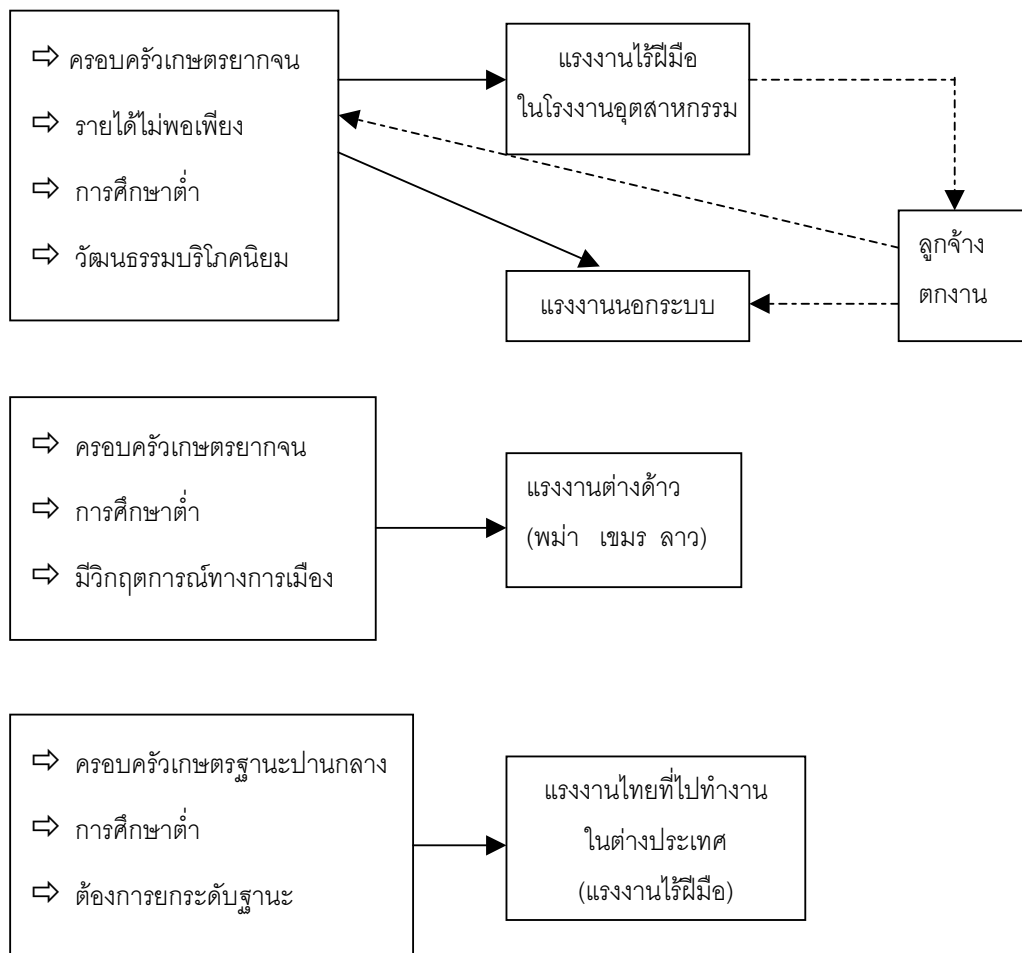
อย่างไรก็ตาม นอกจากเงื่อนไขความยากจนและการศึกษาต่ำแล้วจะพบว่าการที่วัฒนธรรมบริโภคนิยมได้แพร่ขยายไปสู่ภาคชนบทอย่างรวดเร็ว ทำให้คนชนบทรุ่นใหม่ซึ่งอยู่ในภาคเกษตร มีค่านิยมที่ต้องการเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีรายได้แน่นอนเป็นตัวเงิน และได้รับค่าตอบแทนโดยทันทีเพื่อสามารถนำมาใช้จ่ายในการบริโภคสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ 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 ซื้อมวยได้ดิน 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 หรือเป็นแรงงานหญิงในโรงงานที่ไม่มีสภาพแรงงานและอยู่ในเขตภูมิภาค 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 จะต้องมีความเข้มงวดกับตัวเองในการใช้จ่ายอย่างประหยัดและทำงานล่วงเวลาอย่างหนัก 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 พิกการ 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 โดยไม่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลแต่โดยส่วนใหญ่ลูกจ้างจะได้รับประทานอาหารกลางวันที่ร้านจัดให้โดยไม่ต้องเสียเงิน 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

จากกรณีศึกษาเกี่ยวกับลูกจ้างเย็บรองเท้าที่รับงานไปทำที่บ้านในชุมชนหมอฝิ่งอุทิศ 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 ลูกจ้างเย็บรองเท้าต้องลงทุนซื้อเข็มเย็บโลหะ 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 จิรภัทร พิมล, 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 ข่าวมติชนรายวัน, 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 แรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนทำบัตรอนุญาต 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 สามี 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.แสมสอป 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 โดยไม่ต้องทำสัญญาจ้างงานที่สำนักงานที่ดิน แต่จะมีเอกสารให้คนหางานผู้ถูกหลอกลวงลงชื่อมอบอำนาจให้นายทุนไปดำเนินการแทน แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการสมัครและจ่ายเงินพร้อมทำสัญญาจ้างงานเสร็จแล้วไม่ได้เดินทางไปทำงานตามตกลงที่ดินก็ติดจำนองกับกลุ่มนายทุน

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