

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการสำรวจแรงงานนอกระบบในประเทศไทยปี 2552 พบว่า จำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 38.4 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 14.1 ล้านคน (ร้อยละ 36.6) และแรงงานนอกระบบ 24.3 ล้านคน (ร้อยละ 63.4) เมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่า แรงงานนอกระบบเป็นเพศชายและเพศหญิงใกล้เคียงกัน คือ เพศชาย 13.2 ล้านคน (ร้อยละ 54.3) ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด และเพศหญิง 11.1 ล้านคน (ร้อยละ 45.7) เห็นได้ว่าผู้ที่ทำงานอยู่ในแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของแรงงานนอกระบบในช่วงปี 2548-2552 พบว่า จำนวนผู้ทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกๆ ปีอย่างต่อเนื่อง โดยปี 2548 มีแรงงานนอกระบบ 22.5 ล้านคน (ร้อยละ 62.1) เพิ่มขึ้น 1.8 ล้านคน (ร้อยละ 1.3) ในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา หากพิจารณาในแต่ละภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนแรงงานนอกระบบมากที่สุด ร้อยละ 41.5 รองลงมาเป็นภาคเหนือ ร้อยละ 21.1 ภาคกลาง ร้อยละ 18.7 ภาคใต้ ร้อยละ 12.6 และกรุงเทพมหานครร้อยละ 5.4 ตามลำดับ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมมากที่สุด ร้อยละ 60.7 รองลงมาเป็นภาคการบริการและการค้า ร้อยละ 30 และภาคการผลิต ร้อยละ 9.3 ตามลำดับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553, หน้า 1-7) สถิติข้อมูลดังกล่าว แรงงานนอกระบบถือว่าเป็นผู้ทำงานที่เป็นกำลังสำคัญของประเทศ และมีความสำคัญต่อการลดปัญหาการว่างงาน ความยากจน เนื่องจากเป็นแหล่งรองรับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา แต่แรงงานนอกระบบเหล่านี้กลับไม่มีหลักประกันด้านสวัสดิการและความคุ้มครองต่างๆ ทางสังคมที่พึงจะได้รับ ไม่มีหลักประกันด้านรายได้ ไม่ได้รับความสำคัญเทียบเท่ากับแรงงานในระบบ ทำให้แรงงานในระบบเกิดการรวมตัวต่อรองและนำไปสู่การได้รับสิทธิแรงงานที่มากกว่าแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญ เป็นกลุ่มแรงงานที่ได้รับสวัสดิการสูงสุดจากรัฐ รองลงมาเป็นกลุ่มแรงงานในระบบอื่นๆ (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2552, หน้า 12-13)

แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) ประกอบด้วย (1) แรงงานนอกระบบภาคการเกษตร ได้แก่ แรงงานรับจ้างในเกษตรกรรม การทำนา ทำไร่ ทำสวน ทำประมงและเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งเกษตรกรพันธะสัญญา (2) แรงงานนอกระบบภาคการผลิต ได้แก่ ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ผู้ประกอบอุตสาหกรรมในระดับครัวเรือนหรือธุรกิจจากการผลิตขนาดเล็ก และกลุ่มผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) (3) แรงงานนอกระบบภาคบริการ ได้แก่ แรงงานที่ประกอบอาชีพอิสระเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเร่แผงลอย คนคุ้ยขยะ คนซื้อ-ขายของเก่า จักรยานยนต์รับจ้าง รถยนต์รับจ้าง (แท็กซี่ รถตุ๋) สามล้อเครื่อง (วีจิตร ระวีวงศ์, สมบุญ ยมนา, สมศักดิ์ นัคลาจารย์, กัลยา ไทยวงษ์ และนันทมน แก้วไทย, 2550, หน้า 1)

ผลการศึกษาวิเคราะห์และสรุปปัญหาของแรงงานนอกระบบ พบว่า แรงงานนอกระบบมีรายได้น้อย ไม่มีเงินออม มีหนี้สินและเป็นหนี้นอกระบบ เนื่องจากมีรายได้น้อยและไม่แน่นอน และไม่ต่อเนื่องในการทำงาน ทำให้เกิดปัญหาไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด สิ่งแวดล้อมไม่ดี การรวมกลุ่มในลักษณะความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมอาชีพและชุมชนยังมีน้อย สาเหตุจากการที่ทุกคนต้อง

ทำงานหนัก ทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด ไม่มีเวลาว่าง บางครั้งมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 140 -142) ส่วนใหญ่มักไม่มีองค์กรรองรับเมื่อเกิดปัญหาและไม่มีอำนาจต่อรอง ทำให้เกิดความเสียหายหลายด้านจากการประกอบอาชีพ เช่น ลูกเรือถูกเรียกเก็บเงินก่อนเข้าทำงาน ค่าจ้างค่าตอบแทนไม่เป็นไปตามที่ตกลงระหว่างผู้จ้างและผู้รับจ้าง หรือได้รับค่าตอบแทนล่าช้าเกินกว่ากำหนด เมื่อเวลาเจ็บป่วย ขาดการรักษาหรือตรวจสุขภาพร่างกาย มักซื้อยามารักษาเองโดยไม่พบแพทย์ที่โรงพยาบาลหรือคลินิก เพราะเกรงจะเสียเวลาทำงาน แรงงานนอกระบบได้รับความคุ้มครองทางสังคมจากรัฐน้อยมาก ถึงแม้ได้รับก็ประสบปัญหาและอุปสรรคด้านความไม่ทั่วถึง การให้บริการไม่ได้มาตรฐานเทียบเท่าเอกชน ตลอดจนขั้นตอนในการขอรับบริการมีความยุ่งยากซับซ้อน รวมทั้งประสบปัญหาขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ความไม่ปลอดภัยของสถานที่ทำงาน การถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การถูกล่วงละเมิดทางเพศ และการปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงาน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, หน้า 273-274)

ปัญหาแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต การประกอบอาชีพ และการจัดสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอาชีพกลุ่มคนขับรถแท็กซี่เป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มหนึ่งในกรุงเทพมหานคร จากรายงานสถิติการขนส่ง ประจำไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ 2551 (กรมการขนส่งทางบก, 2551, หน้า 2) พบว่า มีรถแท็กซี่ที่จดทะเบียนจำนวน 82,297 คัน ประกอบด้วยกลุ่มรถแท็กซี่บุคคลธรรมดาและกลุ่มรถแท็กซี่นิติบุคคล อาชีพกลุ่มนี้ ญัตติ สุวรรณภักดิ์ (2546, หน้า 19-26) ศึกษาพบว่า มีสภาพปัญหาและความต้องการทางสังคมคล้ายคลึงกับอาชีพอิสระอื่นๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการทำมาหากิน ซึ่งกว่าจะหารายได้เลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว เพื่อความอยู่รอดต้องเผชิญกับความยากลำบาก มีความตึงเครียดและความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุจากการทำงาน ขาดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ จากการศึกษาของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551, หน้า 9) พบว่า ปัญหาของแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้ที่ต้องประสบอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ปัญหาด้านรายได้ ปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ ปัญหาด้านสวัสดิการและความมั่นคง ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยในการทำงาน รวมทั้งปัญหาความสัมพันธ์ของการรวมกลุ่มตามลำดับ สำหรับในส่วนระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐดำเนินการ พบว่ายังเน้นที่ตัวบุคคลเป็นหลักและมีลักษณะของการสงเคราะห์ รวมทั้งยังขาดการเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากสวัสดิการสังคมแม้จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม

ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวผู้วิจัยเห็นความสำคัญถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยเฉพาะกลไกสนับสนุนเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบภาคบริการกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ เขตกรุงเทพมหานคร ผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องได้นำข้อมูลมาปรับใช้และพัฒนาการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ ให้ดีขึ้นได้ และการตัดสินใจเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

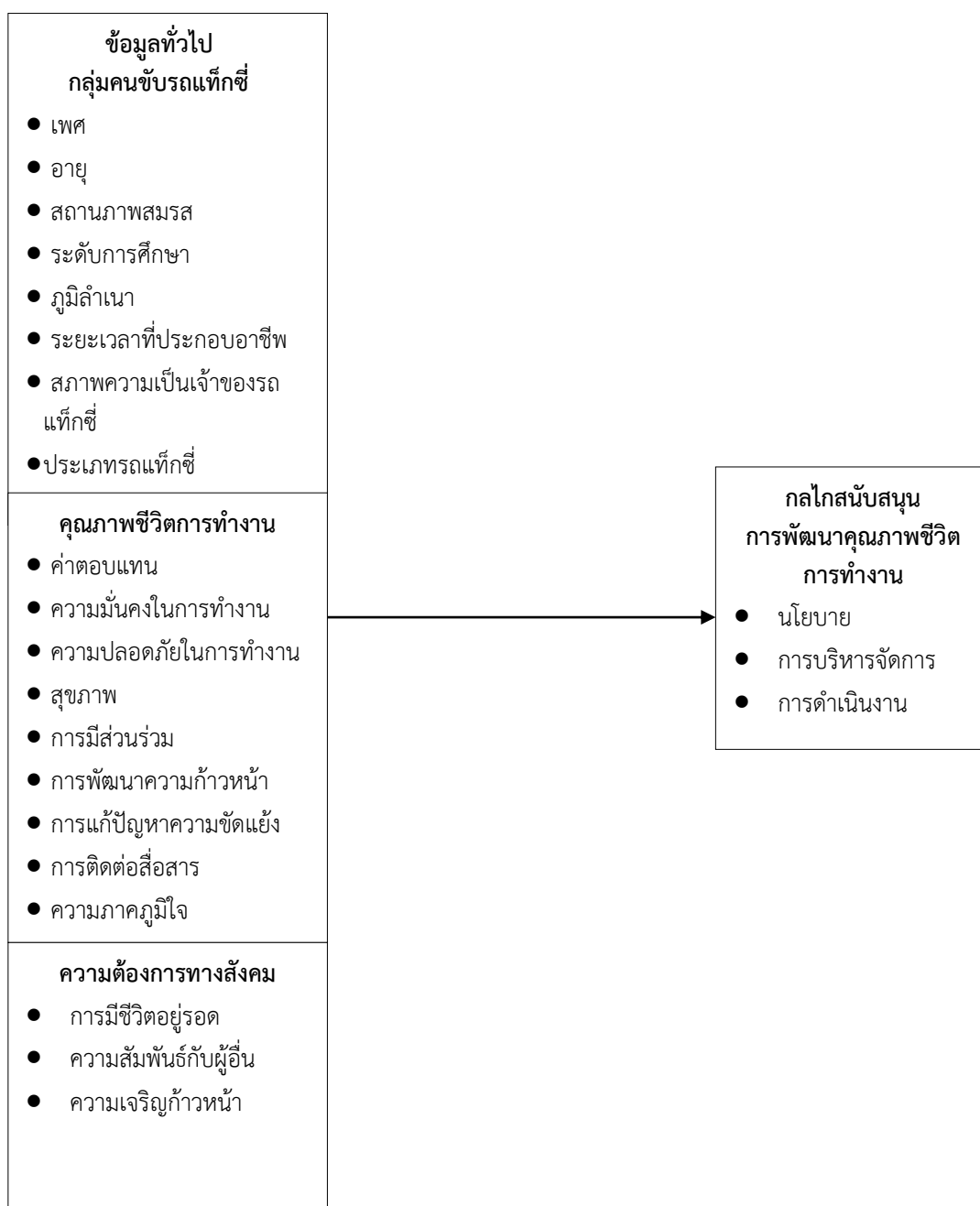
1. เพื่อวิเคราะห์คุณภาพชีวิตการทำงานและความต้องการทางสังคมของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่
2. เพื่อศึกษากลไกสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่

คำถามการวิจัย

1. คุณภาพชีวิตการทำงานและความต้องการทางสังคมของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่เป็นอย่างไร
2. กลไกสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่มีลักษณะเป็นเช่นไร

กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยขึ้นโดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานของ Cascio (2006) ได้แก่ ค่าตอบแทน ความมั่นคงในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน สุขภาพ การมีส่วนร่วม การพัฒนาความก้าวหน้า การแก้ปัญหาความขัดแย้ง การติดต่อสื่อสาร และความภาคภูมิใจ และใช้ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ (ERG Theory) ของ Alderfer (1972) มาร่วมอธิบาย ได้แก่ การมีชีวิตอยู่รอด (Existence Needs: E) ความสัมพันธ์กับผู้อื่น (Relatedness Needs: R) และความเจริญก้าวหน้า (Growth Needs: G) ส่วนแนวคิดกลไกสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน ผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดของระพีพรรณ คำหอม (2549) ได้แก่ กลไกของนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และกลไกการดำเนินงาน ดังภาพประกอบต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ได้เข้าใจถึงคุณภาพชีวิตการทำงาน ความต้องการทางสังคมของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่
2. ได้ทราบกลไกสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่
3. ใช้เป็นข้อมูลในการจัดดูแลกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ในเขตกรุงเทพมหานคร

4. ได้ข้อมูลการตัดสินใจเชิงนโยบาย การบริหารและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่
5. ใช้เป็นข้อมูลการพัฒนาระดับคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบกลุ่มอื่นๆ ให้ดีขึ้นได้

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ เขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเกณฑ์การเลือกกลุ่มตัวอย่างและพื้นที่ศึกษาที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นกลุ่มที่สะท้อนคุณภาพชีวิตการทำงานและความต้องการทางสังคมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบภาคบริการที่อยู่ในเมือง ประการที่สอง คือ ความน่าสนใจของการเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ชัดเจนในเรื่องของการรวมกลุ่ม การต่อรอง การเรียกร้องสิทธิ ดังนั้นเพื่อที่จะตอบคำถามของการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Methods Research) ลักษณะแบบต่อเนื่องตามกาลเวลา (Johnson & Christensen, 2004, pp. 418-419)

กำหนดเนื้อหาของปัญหาในการศึกษาที่สำคัญ ประกอบด้วย การวิเคราะห์คุณภาพชีวิตการทำงานและความต้องการทางสังคม รวมทั้งกลไกสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่ ระยะเวลาของการดำเนินงานวิจัยประมาณ 1 ปี

นิยามศัพท์เฉพาะ

แรงงานนอกระบบภาคบริการ หมายถึง ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระในภาคบริการไม่มีระบบการจ้างงานที่แน่นอน เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายแรงงาน ทำงานเพื่อความอยู่รอด ไม่ใช่ทักษะวิชาชีพขั้นสูงและมีค่าตอบแทนน้อย ได้แก่ กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ เขตกรุงเทพมหานคร

กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพรับจ้างขนส่งผู้โดยสารทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร ในที่นี้ได้แก่ กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ส่วนบุคคล และกลุ่มคนขับรถแท็กซี่นิติบุคคล ประกอบด้วย คนขับรถสหกรณ์แท็กซี่ และคนขับรถแท็กซี่ของบริษัทห้างร้าน

คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง สภาพวิถีชีวิต ความต้องการและความพึงพอใจของผู้ประกอบอาชีพขับรถสหกรณ์แท็กซี่ในด้านต่างๆ ของชีวิต เช่น ด้านค่าตอบแทน ด้านความมั่นคงในการทำงาน ด้านความปลอดภัยในการทำงาน ด้านสุขภาพ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการพัฒนาความก้าวหน้า ด้านการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านความภาคภูมิใจ

ความต้องการทางสังคม หมายถึง สิ่งที่กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ต้องการได้รับเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ตนเองและครอบครัวมีชีวิตที่ดี มีความสัมพันธ์และความเจริญก้าวหน้าในการประกอบอาชีพและรายได้

กลไกสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง กลไกที่ทำให้คุณภาพชีวิตการทำงานของกลุ่มคนขับรถแท็กซี่เกิดขึ้นได้ ประกอบด้วย ด้านนโยบาย ด้านการบริหารจัดการ และด้านการดำเนินงาน