

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในประเทศและยกระดับรายได้ที่แท้จริงของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้โครงสร้างการผลิตและการจ้างงานของไทยเปลี่ยนแปลงไป จากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเอง เช่น การทำไร่ ทำนา การทอผ้า การทำเครื่องมือเกษตรกรรม การทำเครื่องปั้นดินเผา เป็นการผลิตเพื่อส่งออก แรงงานจึงเป็นปัจจัยการผลิตและเป็นทุนมนุษย์ที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมากตั้งแต่ระดับสถานประกอบการ ระดับสังคมและ ประเทศชาติ

ในยุคของการผลิตเพื่อการส่งออกนั้น แรงงานที่เคยผลิตเพื่อการบริโภคถูกดึงเข้าสู่ระบบการจ้างงานในโรงงานมากขึ้น ตลอดจนการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในภาคบริการ การก่อสร้าง และการท่องเที่ยว ก็ส่งผลให้ผู้ที่ประกอบอาชีพส่วนตัว และคนทำงานรายวัน มีงานทำเพิ่มขึ้น เช่น การขายอาหาร การขนส่ง การก่อสร้าง เป็นต้น

นอกจากนี้ ความผันผวนทางเศรษฐกิจยัง ทำให้สถานประกอบการต้องปรับตัวกับความไม่แน่นอน โดยปรับขนาดสถานประกอบการให้เป็นขนาดเล็กลง และจำต้องลดต้นทุนให้ต่ำที่สุด จึงทำให้เกิดการจ้างเหมาช่วง หรือ เกิดการจ้างแรงงานนอกระบบขึ้น

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจข้อมูลผู้มีงานทำประจำปี พ.ศ. 2551 พบว่า จำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้นประมาณ 37.8 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบ 13.7 ล้านคน หรือ ร้อยละ 36.3 เป็นแรงงานนอกระบบจำนวน 24.1 ล้านคน หรือร้อยละ 63.7 แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552)

กลุ่มแรงงานนอกระบบมีลักษณะการประกอบอาชีพที่หลากหลาย ซึ่งประกอบด้วย 2 กลุ่มอาชีพ กลุ่มแรก คือ กลุ่มอาชีพที่มีศักยภาพในการดูแลตนเอง ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ เกษตรกร วิศวกร ทนายความ เจ้าของกิจการ เป็นต้น กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มอาชีพที่มีศักยภาพในการดูแลตนเองได้น้อย ซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบที่จัดอยู่ในกลุ่มอาชีพยากจนและด้อยโอกาส ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง กลุ่มเกษตรกร

พันธะสัญญา กลุ่มแรงงานรับจ้างทางการเกษตร กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มคนทำงานในภาคบริการ กลุ่มคนผู้ขาย กลุ่มคนซื้อขายของเก่า กลุ่มคนทำงานบ้าน และ กลุ่มคนทำงานรับจ้างทั่วไป

ที่ผ่านมามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการศึกษาถึงสถานการณ์ ปัญหาที่แรงงานนอกระบบต้องประสบ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีสภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจน สภาพการทำงานที่ไม่มีเสถียรภาพ สภาพแวดล้อมการทำงาน ขาดการส่งเสริมพัฒนาเพื่อยกระดับฝีมือ การได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนในการทำงานต่ำ การไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

ต่อมา รัฐบาลได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานนอกระบบ และความจำเป็นที่ต้องให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบ โดยได้ออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ กำหนดการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่างๆในงานเกษตรกรรมในด้าน สิทธิหยุดพักผ่อน สิทธิในการลาป่วย การคุ้มครองแรงงานเด็ก และสุขอนามัยของแรงงาน เช่น น้ำดื่มสะอาด ที่พักอาศัย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 เพื่อกำหนดการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่างๆที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไปตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2546 โดยแรงงานที่รับไปทำที่บ้านจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวในด้าน สัญญาจ้าง ค่าจ้าง งานที่เป็นอันตรายต่อลูกจ้าง และความปลอดภัยในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายทั้งสองดังกล่าวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานแล้ว พบว่า แรงงานนอกระบบของไทยยังได้รับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองแรงงานที่ไม่ได้มาตรฐานเทียบเท่ากับแรงงานในระบบ

ตำบลบ้านกลางเดิมเป็นจุดศูนย์กลางในด้านการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แรงงานส่วนใหญ่จึงเป็นแรงงานด้านการเกษตร ในปี พ.ศ.2526 การนิคมแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือขึ้น ที่หมู่ 4 ต.บ้านกลาง อ.เมือง จ.ลำพูน เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะทางด้านแรงงาน จากเดิมเป็นแรงงานด้านการเกษตรเพื่อการยังชีพ เป็นแรงงานรับจ้างในอุตสาหกรรม การเกิดขึ้นของโรงงานต่างๆทำให้คนในตำบลบ้านกลางหันมาประกอบอาชีพอื่น เช่น ค้าขาย ประกอบธุรกิจกิจการหอพัก จักรรับจ้าง เป็นต้น

ตามผลการสำรวจการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานระดับตำบล (จปฐ.) ปี 2552 จำนวน 5,639 คน แบ่งเป็นผู้ไม่มีอาชีพรวมถึงนักเรียนนักศึกษา จำนวน 1,748 คน ผู้ที่ประกอบอาชีพรับราชการ รัฐวิสาหกิจ และพนักงานบริษัท จำนวน 211 คน และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รับจ้างทั่วไป ค้าขายและธุรกิจส่วนตัว จำนวน 3,543 คน และไม่ระบุอาชีพ จำนวน 137 คน จากการสำรวจหน่วยธุรกิจในตำบลบ้านกลาง พบว่า มีธุรกิจหอพักจำนวน 532 แห่ง

หน่วยธุรกิจดังกล่าวจะมีการใช้แรงงานในการดูแลหอพัก มีร้านค้า 227 แห่ง ปั้มน้ำมัน 6 แห่ง แผงลอย 80 แห่ง ร้านเสริมสวย 94 แห่ง และโรงงานเฟอร์นิเจอร์ 20 แห่ง ซึ่งหน่วยธุรกิจเหล่านี้มีการจ้างแรงงานอย่างน้อย 1 คน มีลักษณะการจ้างงานโดยจ่ายเป็นรายเดือน แต่ไม่มีสัญญาจ้าง ไม่มีประกันสังคม ค่าจ้างขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้าง เป็นการจ้างแรงงานนอกระบบซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการที่ไม่มีลูกจ้างด้วย รวมถึงแรงงานคู่ชชะจำนวน 32 คนที่ย้ายถิ่นมาจากต่างจังหวัดเพื่อมาทำงาน คัดแยกและเก็บขยะจากบ่อพักขยะของเทศบาลตำบลบ้านกลาง รายได้ของแรงงานดังกล่าวมาจากการนำขยะที่คัดได้ไปขาย ซึ่งมีรายได้ต่อวันไม่แน่นอน ไม่มีประกันสังคม แต่มีสิทธิตามบัตรทอง

นอกจากนี้ประชาชนในตำบลบ้านกลาง ในแต่ละหมู่บ้าน ยังรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มอาชีพและวิสาหกิจชุมชนจำนวน 13 กลุ่ม โดยมีจำนวนสมาชิกกลุ่มละ 30-50 คน และสมาชิกแต่ละคนจะเป็นแรงงานการผลิตสินค้าต่างๆ ประกอบด้วย กลุ่มน้ำพริกตาแดง 1 หมู่บ้าน กลุ่มดอกไม้ประดิษฐ์จากผ้าใยบัวและพวกหรีด 1 หมู่บ้าน กลุ่มน้ำดื่ม 4 หมู่บ้าน กลุ่มทอผ้าฝ้ายยกดอก 1 หมู่บ้าน กลุ่มแปรรูปน้ำพริกตาแดง 1 หมู่บ้าน กลุ่มผลิตภัณฑ์แปรรูปจากไม้ไผ่ 1 หมู่บ้าน กลุ่มอาชีพในตำบลบ้านกลางจำนวนดังกล่าว มีสภาพการใช้แรงงานจากสมาชิกกลุ่มเพื่อทำการผลิต โดยมีการสร้างอาคารเพื่อจัดทำเป็นสถานที่ผลิตผลิตภัณฑ์ สมาชิกกลุ่มจะมารวมตัวกันเพื่อทำงาน และได้ค่าแรงรายวัน เมื่อมีกำไรจะมีเงินปันผลให้สมาชิกในกลุ่มที่ถือหุ้น ไม่มีสัญญาการทำงานของสมาชิก และไม่มีการจัดทำประกันสังคมให้สมาชิกกลุ่ม จะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของตำบลบ้านกลางเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพที่ไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน กำหนดไว้เนื่องจากเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งควรได้รับความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมและมีมาตรฐานเดียวกันกับแรงงานในระบบ

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึง สภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน รายได้ ความมั่นคงของอาชีพ และปัญหาจากการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงศึกษาถึงความต้องการมาตรการคุ้มครองแรงงานและสิทธิประโยชน์ของแรงงานนอกระบบกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว โดยการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาจากแรงงานนอกระบบ ภาคการผลิต ภาคบริการ และภาคเกษตร ในตำบลบ้านกลาง ซึ่งมีพื้นที่ 12 หมู่บ้าน คือ หมู่ 1 บ้าน พญาผาบ หมู่ 2 บ้านท่าล้อ-ศรีคำ หมู่ 3 บ้านชีเหล็ก หมู่ 4 บ้านสันป่าฝ้าย หมู่ 5 บ้านศรีชุม หมู่ 6 บ้านสิงห์เค็ง หมู่ 7 บ้านร่องสำ หมู่ 8 บ้านแม่ยาก หมู่ 9 บ้านกลาง หมู่ 10 บ้านประตูลำยอง หมู่ 11 บ้านหอชัย และ หมู่ 12 บ้านประตูลำยอง ซึ่งมีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมาก

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบในตำบลบ้านกลาง
2. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาที่แรงงานนอกระบบภาคการผลิต ภาคบริการ และภาคเกษตรในตำบลบ้านกลางได้รับจากการทำงานที่ผ่านมา
3. เพื่อศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจของแรงงานนอกระบบเกี่ยวกับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่รัฐออกมาใช้บังคับในปัจจุบัน
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงมาตรฐานการจ้างงานและมาตรฐานการทำงานที่แรงงานนอกระบบภาคการผลิต ภาคบริการ และภาคเกษตรในตำบลบ้านกลางต้องการได้รับ

สมมติฐานการศึกษา

1. แรงงานนอกระบบในตำบลบ้านกลางส่วนใหญ่ได้รับสิทธิและการปฏิบัติตามสภาพการทำงานและการจ้างงานที่กฎหมายกำหนดไว้ในระดับต่ำ
2. แรงงานนอกระบบในตำบลบ้านกลางแต่ละประเภทมีปัญหาด้านสภาพการทำงาน และสภาพการจ้างงานต่างกัน
3. แรงงานนอกระบบในตำบลบ้านกลางมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่รัฐออกมาใช้บังคับในปัจจุบันในระดับต่ำ

ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

1. แรงงานนอกระบบในตำบลบ้านกลางจะได้รับประโยชน์ คือ ได้ทราบถึงปัญหาที่ตนเองได้รับจากการทำงาน พร้อมทั้งตระหนักถึงมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานนอกระบบที่รัฐสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปต่อรองกับนายจ้างได้
2. เทศบาลตำบลบ้านกลางได้รับประโยชน์ คือ นำข้อมูลจากการศึกษาไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีด้านคุณภาพชีวิต และการส่งเสริมอาชีพของประชาชนในตำบลบ้านกลาง

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

สภาพการจ้างงาน หมายถึง ค่าจ้าง สวัสดิการเพื่อการทำงาน สิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม ค่าชดเชย ความมั่นคงในงาน

สภาพการทำงาน หมายถึง สภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น อากาศ ความร้อน ความเย็น มลพิษ สารเคมี ความปลอดภัยในการทำงาน

มาตรฐานแรงงาน หมายถึง กฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานในขอบเขตของมาตรฐานสากล และกฎหมายแรงงานของไทย

คุ้มครองแรงงาน หมายถึง ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบกิจการในด้านสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สวัสดิการ ความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ความต้องการ หมายถึง ความอยากได้ ความประสงค์ของแรงงานนอกระบบที่ต้องการได้รับ

แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่ให้ ทั้งในภาคการเกษตร ภาคการผลิต และภาคบริการ

นายจ้าง หรือ ผู้ว่าจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน