

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ฉบับที่ 1 (2504-2509) เป็นต้นมา ได้มีส่วนเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจากที่เคยมีเกษตรกรรมเป็นพื้นฐานมาสู่การผลิตเชิงอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยลำดับ โดยเป็นที่คาดหวังว่าประเทศไทยจะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country : NIC) อีกประเทศหนึ่งที่เดินตามหลังประเทศที่พัฒนาแล้วในเอเชียอย่าง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฮองกง สิงคโปร์ ประจักษ์พยานที่แสดงถึงแนวโน้มของการกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้นของไทยเห็นจะได้แก่ สัดส่วนของสินค้าอุตสาหกรรมในผลผลิตมวลรวมของชาติ (GNP) ใกล้เคียงกับสินค้าเกษตรกรรม โดยมีมูลค่าการส่งออกถึงร้อยละ 60 ของสินค้าออกทั้งหมด (ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง, 2531)

ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) เป็นต้นมาที่ประเทศไทยเริ่มเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการส่งออก (Promotion of Export) (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2533 : 233) แต่เน้นที่การส่งออกสินค้าเกษตรประเภท มันสำปะหลัง ข้าวโพด อ้อย ปอ แทนที่จะส่งออกข้าวแต่เพียงอย่างเดียว การพัฒนาอุตสาหกรรมเริ่มมีความเข้มข้นมากขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) รัฐบาลได้วางกลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการผลิตเพื่อส่งออก โดยรัฐได้กำหนดมาตรการในรูปแบบต่างๆ ที่จะส่งเสริมและพัฒนากิจการลงทุนอุตสาหกรรม จะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2515 (มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2520) เพื่อจูงใจให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนให้มากขึ้น โดยเฉพาะแต่ในเขตกรุงเทพฯ และบริเวณทลเท่านั้น แต่รัฐบาลต้องการให้ขยายการลงทุนไปยังภูมิภาคด้วย ทั้งนี้เพื่อกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค ซึ่งนั่นหมายถึงการกระจายงานและรายได้ไปยังกลุ่มคนต่างๆ ในภูมิภาคของประเทศ ซึ่งจะได้ไม่ต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองหลวงและบริเวณทล นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเมืองหลักเพื่อสร้างฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมให้แก่เมืองหลัก ซึ่งจะได้เป็นแหล่งจ้างงานโดยพัฒนาอุตสาหกรรม การค้าและบริการที่เน้นการใช้แรงงานและวัตถุดิบของท้องถิ่น และเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรในชนบทล้อมรอบเมืองหลักควบคู่ไปด้วย (สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525) ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลยังได้มีการกำหนดเขตอุตสาหกรรมออกเป็น 3 เขต คือ เขต 1 อุตสาหกรรมหนาแน่น เขต 2 อุตสาหกรรมปานกลาง และเขต 3 เป็นเขตอุตสาหกรรมเบาบาง แล้วพยายามส่งเสริมสนับสนุนให้นักลงทุนขยายการผลิตไปยังเขตที่ 3 ให้มาก เพื่อคลี่คลายปัญหาการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม

ในส่วนกลางที่นำไปสู่การเกิดปัญหามลพิษในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล การส่งเสริมดังกล่าวนี้ ยังสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอุตสาหกรรมและความเจริญไปสู่ภูมิภาคอีกด้วย มาตรการส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนด้านอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุน เช่น การให้ความช่วยเหลือเงินทุนจากสถาบันการเงินของรัฐ ลดค่าไฟฟ้า น้ำประปา และบริการอื่นๆ เป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

ภาคอีสานได้ชื่อว่าเป็นภูมิภาคที่มีประชากรมากที่สุดและเป็นภูมิภาคที่ประชากรส่วนใหญ่ยากจน ภาคอีสานจึงเป็นแหล่งของแรงงานราคาถูกจำนวนมาก ซึ่งดึงดูดนักลงทุนภาคอุตสาหกรรมที่ขยายฐานการผลิตมาสู่ภูมิภาคนี้ การขยายตัวของอุตสาหกรรมของภูมิภาคอีสานมีมากในเขตเมืองหลัก คือ ขอนแก่น นครราชสีมา อุดรธานี และอุบลราชธานี ทำให้อัตราความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการของเมืองเหล่านี้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว เช่น จังหวัดนครราชสีมา เป็นเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรมของภูมิภาค และด้วยทำเลที่ตั้งของจังหวัดที่เป็นประตูสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงเป็นชุมทางของการคมนาคมขนส่ง ซึ่งส่งผลให้การเจริญเติบโตด้านธุรกิจบริการต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว หรือจังหวัดขอนแก่นในฐานะศูนย์กลางการบริหารและยังเป็นศูนย์กลางการศึกษาก็มีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการที่รวดเร็วเช่นเดียวกัน

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (2520-2524) และฉบับที่ 5 (2525-2530) ซึ่งรัฐมุ่งเน้นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเพื่อการกระจายงานและรายได้ อีกทั้งเป็นการเชื่อมโยงการผลิตภาคเกษตรกรรมเข้ากับการผลิตเชิงอุตสาหกรรมด้วย และยิ่งรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนโดยสนับสนุนส่งเสริมให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนในเขต 3 ซึ่งทุกจังหวัดในภาคอีสานจัดอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขตนี้ เพื่อจูงใจให้นักลงทุนขยายการผลิตเชิงอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาค ทำให้นักลงทุนขยายฐานการผลิตจากเขต 1 (อุตสาหกรรมหนาแน่น) และเขต 2 (อุตสาหกรรมปานกลาง) เข้าสู่เมืองหลักของภาคอีสานมากขึ้นมาเป็นลำดับ จะเห็นได้จากในช่วงวันที่ 1 เมษายน - มิถุนายน 2536 มีจำนวนโครงการที่ขอการสนับสนุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เพิ่มขึ้นร้อยละ 60.3 โดยมีผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนในภาคอีสานจำนวน 44 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 20.9 เป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนหนึ่งของการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมในภูมิภาคมาจากการที่รัฐบาลใช้อุตสาหกรรมรับช่วงการผลิตเป็นมาตรการสำคัญในการเร่งรัด และกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค (ขวัญใจ เตชเสนสกุล, 2536 : 6-7) จากตัวเลขของศูนย์เศรษฐกิจอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือแสดงให้เห็นว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2533 โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งใช้เงินลงทุนไม่เกิน 10 ล้านบาท มีถึงร้อยละ 99.56 โรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางที่ใช้เงินลงทุนมากกว่า 10 ล้านบาท

แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท มีร้อยละ 0.38 และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้เงินลงทุนมากกว่า 100 ล้านบาท มีเพียงร้อยละ 0.06 อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม เงินลงทุนและจำนวนคนงานแล้วสถิติของศูนย์เศรษฐกิจอุตสาหกรรม ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2533 แสดงให้เห็นว่าทั้งภาคอีสานมีโรงงานจำนวน 40,440 โรง เงินลงทุน 29,403.07 ล้านบาท และมีจำนวนคนงานทั้งสิ้น 138,941 คน โดยจังหวัดที่มีการจ้างงานสูง 3 ลำดับแรก ได้แก่ นครราชสีมา ขอนแก่น และอุดรธานี (ปรีดา ประพฤติชอบ และคณะ, 2536 : 45-47) การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและบริการดังกล่าวข้างต้น นับว่าเป็นการเปิดโอกาสในการหางานทำของชาวชนบทที่เผชิญปัญหาบีบคั้นทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรอยู่แล้ว ชาวชนบทจึงอพยพมาขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการต่างๆจำนวนมาก จากรายงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2535) ได้ชี้ให้เห็นว่าในปี 2535 ทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสถานประกอบการทั้งสิ้น 30,800 แห่ง มีลูกจ้างทำงาน 235,439 คน โดยแยกเป็นสถานประกอบการประเภทขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม (ร้อยละ 55.7) มีลูกจ้างทำงานร้อยละ 38.5 สถานประกอบการประเภทกิจการผลิต (ร้อยละ 17.8) มีลูกจ้างทำงานร้อยละ 32.3 สถานประกอบการประเภทกิจการบริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล (ร้อยละ 18.7) มีลูกจ้างทำงานร้อยละ 17.7 ที่เหลือเป็นสถานประกอบการประเภทกิจการบริการ การเงิน การประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ กิจการขนส่งและคมนาคมและกิจการก่อสร้าง ซึ่งมีลูกจ้างทำงานอยู่ในสถานประกอบการกลุ่มนี้ร้อยละ 14.86 จังหวัดที่มีสถานประกอบการประเภทต่างๆ มากที่สุดคือ จังหวัดนครราชสีมา รองลงมาคือจังหวัดขอนแก่น

ในจำนวนแรงงานที่เข้าไปทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ นั้น ไม่ได้มีเฉพาะแรงงานชายเท่านั้นดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า แรงงานผู้หญิงก็เป็นแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งที่เป็นลักษณะการจ้างงานในระบบโรงงาน บริษัทห้างร้านต่างๆ และนอกระบบโรงงาน คือการรับงานมาทำที่บ้าน การทำงานในระบบโรงงาน ผู้หญิงอาจทำงานในโรงงานแหวน โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า เป็นพนักงานตามห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ส่วนการรับงานไปทำที่บ้านของสตรีนั้นตัวเลขของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2536 : 1) แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นสตรีอายุอยู่ระหว่าง 20-40 ปี คาดว่ามีสตรีในภาคเกษตรรับงานไปทำที่บ้านมากถึง 11.2 ล้านคน การจ้างงานนอกระบบที่ให้สตรีรับงานไปทำที่บ้านมักเกิดขึ้นในการผลิตสินค้าส่งออกที่ไม่สามารถผลิตให้สำเร็จเสร็จสิ้นได้ตามกระบวนการของการผลิตในโรงงาน เพราะต้องใช้แรงงานคนในการตรวจสอบและทำการผลิตในบางขั้นตอนซึ่งเครื่องจักรในระบบโรงงานไม่สามารถทำได้ นอกจากนี้ยังเป็นการลดต้นทุนการผลิตอีกด้วยเพราะการจ้างงานนอกระบบที่ให้ผู้รับจ้างรับงานไปทำที่บ้านยังไม่มีกฎหมายแรงงานออกมาคุ้มครองโดยตรง จึงเปิดช่องให้เกิดการแสวงหาผลกำไร

จากฝ่ายผู้ผลิตได้ การผลิตที่มักมีการจ้างงานนอกระบบ ได้แก่ อุตสาหกรรมการตัดเย็บเสื้อผ้า การผลิตแหวน การทำดอกไม้ประดิษฐ์ การทอผ้าไหม เป็นต้น

เนื่องจากการจ้างงานนอกระบบในลักษณะที่ผู้รับจ้างรับงานมาทำที่บ้านยังไม่อยู่ใน การคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงานทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิจัย เรื่องนี้เพื่อให้ทราบถึงระบบการจ้างงาน สภาพการจ้างและสภาพการทำงาน ตลอดจนผลกระทบ ต่อผู้รับจ้างในด้านต่างๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้หาแนวทางให้หลัก ประกันและคุ้มครองแรงงานแก่คนงานกลุ่มนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสตรีในชนบทและเพื่อให้การจ้างงาน และการทำงานดำเนินไปอย่างยุติธรรมแก่ทั้งผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง นอกจากนี้ยังอาจช่วยให้ หน่วยงานเห็นแนวทางในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานของแรงงานกลุ่มนี้ให้มีคุณภาพและได้ มาตรฐานมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการยกระดับทั้งในด้านฝีมือแรงงานและคุณภาพสินค้า อันจะเป็นผลดี ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาระบบการจ้างงานที่แรงงานสตรีรับงานไปทำที่บ้าน ✓
- 2.2 เพื่อศึกษาสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน และผลกระทบที่มีต่อสตรี ✕
- 2.3 เพื่อนำผลการศึกษาข้างต้นมาเปรียบเทียบผลดีและผลเสียของการที่แรงงานสตรีรับ งานไปทำที่บ้าน
- 2.4 เพื่อทราบสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินนโยบายของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 3.1 ได้ทราบระบบการจ้างงานที่แรงงานสตรีรับงานไปทำที่บ้าน
- 3.2 ได้ทราบสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานของแรงงานสตรีที่รับงานไปทำที่บ้าน
- 3.3 ได้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากการรับงานไปทำที่บ้านที่มีต่อคนทำงาน ครอบครัวและ ชุมชน
- 3.4 เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านแรงงาน สำหรับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง

4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาระบบการจ้างงาน สภาพการจ้าง สภาพการทำงานและผลกระทบที่เกิดแก่สตรี อันเป็นผลมาจากการรับงานมาทำที่บ้าน

5. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

คำจำกัดความหรือนิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ผู้ศึกษาได้นิยามไว้เป็นการเฉพาะในการศึกษาค้างนี้ คือ

5.1 การจ้างงานนอกระบบหรือการรับงานมาทำที่บ้านของสตรี หมายถึง ผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้างหรือผู้ติดต่อสั่งทำด้วยตนเองหรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือนหรือกลุ่มโดยได้รับค่าจ้าง ทั้งงานที่ทำต้องเป็นงานที่รับมาทำที่บ้าน มีลักษณะเป็นการผลิต ประกอบ หรือทำสิ่งของไม่ใช่การบริการ และสิ่งของที่ผลิตหรือประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดจะส่งให้กับคนกลางหรือนายจ้างหรือสถานประกอบการเท่านั้นไม่ใช่ผลิต ประกอบ หรือทำเพื่อขายเอง

5.2 ระบบการจ้าง หมายความว่า ขั้นตอนการจ้างงานของผู้ว่าจ้างทั้งกระบวนการ ตั้งแต่เริ่มต้นตกลงว่าจ้าง การนำงานมาสู่หมู่บ้าน การแจกจ่ายงานให้กับผู้รับจ้าง ทักษะและการพัฒนาขีดความสามารถในการทำงาน การรับงานคืนเมื่อแล้วเสร็จ และการจ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทน

5.3 สภาพการจ้าง หมายถึง ค่าจ้าง รายได้ และเงื่อนไขในการทำงานที่ตกลงไว้ตามสัญญาการจ้าง

5.4 สภาพการทำงาน หมายถึง วันทำงาน ชั่วโมงทำงาน สภาพแวดล้อมการทำงาน วันหยุดพัก สุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน

5.5 สวัสดิการแรงงาน หมายถึง ผลประโยชน์อื่นๆ ที่ผู้ว่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างนอกเหนือจากสภาพการจ้างที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัญญาจ้าง

5.6 แรงงานนอกระบบ หมายถึง คนทำงานรับจ้างที่ไม่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน