

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างไม่หยุดยั้งนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตอย่างขนานใหญ่แบบอัตโนมัติ เราสามารถผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างมากมาด้วยปริมาณแรงงานที่น้อยลง ในประเทศต่างๆในยุโรปสามารถผลิตสินค้าได้เพิ่มขึ้น 3 ถึง 4 เท่าเมื่อเทียบกับ 30 ปีก่อน แต่ใช้ปริมาณแรงงานน้อยกว่ามาก ในเยอรมันการใช้ปริมาณแรงงานแต่ละปีลดลงอย่างน้อยร้อยละ 30 ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2498 ในฝรั่งเศสลดลงประมาณร้อยละ 15 ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา (Gosz, อ้างใน บัณฑิตย์, 2540 : 22)

ภายใต้การแข่งขันของระบบทุนนิยมจึงมีแนวโน้มที่จะนำมาสู่การพัฒนาเทคโนโลยีใช้แทนแรงงานคนมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติทางด้านแรงงานและปัญหาการว่างงานในหลายๆ ประเทศดังเช่นทุกวันนี้ เราสามารถมองเห็นได้ในระบบเศรษฐกิจตลาด ก็คือคนจำนวนน้อยที่มีสภาพการจ้างงานแบบมั่นคง ขณะที่คนจำนวนมากขึ้นๆ กลับไม่มีงานทำ ขาดรายได้และกลายเป็นผู้ว่างงาน ไม่เพียงปัญหาการว่างงาน ปัญหาการมีงานทำเต็มทีก็เป็นปัญหาใหญ่ของประเทศต่างๆ ทั่วโลกเช่นกัน

สำหรับประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยการค้าและการลงทุนต่างชาติโดยรัฐบาลได้ใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก พยายามก่อให้เกิดการลงทุนภายในประเทศ โดยใช้การลดค่าเงินบาทเป็นภาวะกระตุ้นการส่งออก การกำหนดอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศให้สูง เพื่อดึงดูดการไหลเข้าของเงินทุนต่างประเทศ การใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่เพื่อประกันความเสี่ยงของนักลงทุน การเปิดเสรีทางการเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการโอนเงินกลับ มาตรการต่างๆ เหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดกระแสการเคลื่อนย้ายการลงทุนต่างชาติเข้ามาในประเทศมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน แต่สิ่งที่น่าสังเกตคือ การไหลเข้าของทุนมากกว่า 40 % เป็นการลงทุนระยะสั้นในตลาดหลักทรัพย์ ขณะที่สถาบันการเงินเอกชนก็หันไปกู้เงินจากภายนอกเพราะอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า แล้วนำมาปล่อยกู้ภายในประเทศ โดยส่งเสริมธุรกิจการเก็งกำไร ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ตลาดหลักทรัพย์ และการสร้างคอนโดมิเนียม ตลอดจนการใช้จ่ายเงินเกินตัว ไม่ได้ส่งเสริมการลงทุนที่แท้จริงหรือในธุรกิจที่ก่อ

ให้เกิดรายได้ จึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างเศรษฐกิจที่แท้จริงกับธุรกิจเก็งกำไร ซึ่งนำไปสู่เศรษฐกิจฟองสบู่ และในที่สุดก็ปะทุขึ้นจนกลายเป็นวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่

โดยในปลายปี 2540 ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนทั้งสถาบันการเงินและบริษัทต่างๆ ได้กู้เงินทั้งในประเทศและต่างประเทศมาลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การเล่นหุ้น โดยไม่สามารถหาผลตอบแทนจากการลงทุนกลับมาใช้หนี้ได้ทัน อีกทั้งธนาคารและบริษัทเงินทุนหากำไรด้วยการขายสินเชื่อในอัตราสูงและมีสินเชื่อด้อยคุณภาพเพิ่มสูงขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้เงินทุนสำรองของประเทศไปทำการซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า เพื่อปกป้องค่าเงินบาทให้คงที่ ยิ่งทำให้เงินทุนสำรองของประเทศร่อยหรอลงฐานะการเงินของประเทศอ่อนแอลง จนต้องประกาศให้เงินบาทลอยตัว ค่าเงินลดลงร้อยละ 30 เป็นสาเหตุให้รัฐบาลต้องขอกู้เงินฉุกเฉินอย่างมีเงื่อนไขจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ IMF (International Monetary Fund) โดยใช้นโยบายที่เข้มงวดทางการเงิน การคลัง การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม การตัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐ การเข้มงวดกับบริษัทเงินทุนที่มีปัญหา การบริหารสภาพคล่อง และการกำหนดให้สถาบันการเงินคงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูง และปล่อยสินเชื่อย่างระมัดระวัง (วิทยากร เชิงกุล 2541 : 1)

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อทุกส่วนของระบบเศรษฐกิจ และที่หลีกเลี่ยงผลกระทบนี้ไม่ได้ก็คือผู้ใช้แรงงาน ดังจะเห็นได้จากการเลิกจ้างแรงงานในปี 2540 พบว่ามีแรงงานที่ถูกบริษัทและโรงงานเลิกจ้าง 44,753 คน จากสถานประกอบการ 903 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2539 ที่มีผู้ถูกเลิกจ้างเพียง 5,015 คน ถึงร้อยละ 792.4 โดยผู้ถูกเลิกจ้างงานส่วนใหญ่ นอกจากจะเป็นพนักงานโรงงานผลิตเครื่องใช้อุปโภคบริโภคและสินค้าฟุ่มเฟือย แล้วยังเป็นพนักงานระดับกลางและระดับสูงของบริษัทเอกชนในแขนงต่างๆ ได้แก่ธุรกิจสื่อสารมวลชน สถาบันการเงิน บริษัทเงินทุน

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประเมินสถานการณ์แรงงานในปี 2541 ว่าจะมีผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานรวม 34.75 ล้านคน แต่มีผู้ทำงานจริงเพียง 30.16 ล้านคน ลดลงจากปี 2540 ซึ่งมี 700,000 คน ร้อยละ 2.2 และจะมีจำนวนคนว่างงานทั้งสิ้น 1.85 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2540 ร้อยละ 61 ส่วนการเลิกจ้างงานในปี 2541 จะสูงกว่าปี 2540 จำนวนมาก จะเห็นได้จากในเดือนมกราคม 2541 มีสถานประกอบการ 59 แห่งเลิกจ้างแรงงาน 3,283 คน เพิ่มขึ้นจากช่วงเดือนเดียวกันของปี 2540 ร้อยละ 43.6 เป็นการเลิกจ้างในกิจการเสื้อผ้าสำเร็จรูป อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ รองเท้าและเครื่องหนัง รวมถึงรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ (มติชนสุดสัปดาห์ 21 เมษายน 2541 : 91) อีกทั้งยังมีแรงงานต่างชาตินำมาจ้างงานคนไทยมีจำนวนถึง 1,211,005 คน เป็นแรงงานต่างชาติที่จดทะเบียนมีอยู่เพียง 224,116 คน และเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย

986,889 คน (ไทยรัฐ 31 ธันวาคม 2540 : 10) ซึ่งแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเหล่านี้มีจำนวนมาก เนื่องจากค่าจ้างแรงงานเหล่านี้ได้ถูกกดให้ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ ทำให้ต้นทุนการผลิตของธุรกิจในด้านค่าจ้างลดลงทำให้สามารถแข่งขันในตลาดได้

จากสถานการณ์การว่างงานและการมีงานทำที่เกิดขึ้นในช่วงภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 - 41) ที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากสถานการณ์ในอดีต กล่าวคือในภาวะเศรษฐกิจปกติสภาพการมีงานทำ สำหรับแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือนั้นแทบไม่มีปัญหา แต่ในทางตรงกันข้ามอาจเรียกได้ว่าอยู่ในภาวะขาดแคลนก็ว่าได้ สำหรับแรงงานไร้ฝีมือก็เช่นเดียวกัน ภาวะการว่างงานมีอัตราต่ำมากมาโดยตลอด ดังสถิติที่กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แสดงไว้ว่า ตั้งแต่ปี 2535 - 2539 ประเทศไทยมีอัตราการว่างงานเปิดเผยเพียงร้อยละ 0.38 หรือเพียง 126,000 คนเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงของการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอด 10 กว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยอยู่ในภาวะของการมีงานทำเต็มที่

แต่ปัจจุบัน (พ.ศ. 2541) สังคมไทยภายใต้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ นายจ้างได้นำมาตรการต่างๆ มาเพื่อใช้ลดต้นทุน (บัณฑิต ธนะชัยเศรษฐวุฒิ, 2540) เช่นเพิ่มงานให้ทำมากขึ้น มีการลดวันทำงานหรือให้คนงานสลับวันกันโดยจ่ายค่าจ้างลดลง ลดสวัสดิการต่างๆ ที่เคยให้ เช่น มีที่พักและอาหารกลางวันให้ก็ยกเลิก จ่ายค่าจ้างไม่ตรงเวลา ไม่รับคนงานใหม่ แต่มีการจ่ายงานออกไปทำตามบ้านที่เรียกว่า ระบบรับช่วงการผลิต บางแห่งลดการจ่ายโบนัส ระเบียบการปรับค่าจ้างขึ้นประจำปี บางแห่งมีการยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อทำให้เกิดข้อพิพาทแรงงานและเลิกจ้างในที่สุด

จากสภาวะการณ์แวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาภาวะการมีงานทำที่เกิดขึ้นภายใต้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันว่า สภาพการจ้างงานหรือภาวะการมีงานทำของแรงงานเป็นอย่างไร อีกทั้งมีความสนใจในการที่จะศึกษาถึง ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดถึงภาวะการมีงานทำของผู้ใช้แรงงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ โดยการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะพื้นที่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและเวลาในการศึกษา อีกทั้งจังหวัดเชียงใหม่ยังเป็นเมืองหลัก ในการพัฒนาของเศรษฐกิจและสังคมของภาคเหนือตอนบน ซึ่งเศรษฐกิจของจังหวัดเติบโตอย่างมั่นคงและต่อเนื่อง และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งระบบมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการเงินที่สำคัญที่สุดของภาคเหนือตอนบน ระดับการพัฒนาทางการเงินของจังหวัดสูงสุด ในภาคเหนือตอนบน มีเงินฝากและสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนร้อยละ 48.06 : 51.76 ของปริมาณเงินฝากและสินเชื่รวมของทั้งภาคในปี 2539 มีหน่วยงานราชการระดับภูมิภาค

ตลอดจนองค์กรธุรกิจภาคเอกชนขนาดใหญ่ไปจนขนาดเล็ก รวมถึงหน่วยธุรกิจต่างๆ ที่มาตั้งสาขาในจังหวัดเชียงใหม่มากขึ้น อีกทั้งมีการติดต่อกับต่างประเทศ จึงเป็นแหล่งดึงดูดแรงงานให้เข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงใหม่มากขึ้น ดังนั้นแรงงานจึงต้องมีการปรับตัว เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดให้มากขึ้นแต่ในปลายปี 2540 พนักงานในจังหวัดเชียงใหม่ต่างก็ได้รับผลกระทบจากความผันผวนทางเศรษฐกิจได้มีการเลิกจ้างพนักงานมากขึ้น โดยจะศึกษาทั้งในธุรกิจการผลิต ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจสถาบันการเงิน และธุรกิจก่อสร้างในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อที่จะได้เห็นภาพว่าลักษณะของผู้มีงานทำเป็นอย่างไร และปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลให้เกิดการมีงานทำในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ อีกทั้งยังสามารถนำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายการวางแผนกำลังคน เพื่อสร้างกำลังคนที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงลักษณะและภาวะการมีงานทำของผู้มีงานทำในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อทราบปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดภาวะการมีงานทำของผู้ใช้แรงงานในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ (ปี 2540 - 2541)

1.3 สมมติฐาน

1. ลูกจ้างและนายจ้างเห็นด้วยมากกับปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยภายในองค์กร และปัจจัยแวดล้อมต่างมีผลต่อการกำหนดภาวะการมีงานทำของผู้ใช้แรงงาน
2. นายจ้างและลูกจ้างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดภาวะการมีงานทำของผู้ใช้แรงงานแตกต่างกัน
3. ความคิดเห็นของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับภาวะการมีงานทำของผู้ใช้แรงงานในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจมีความแตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาลักษณะและปัจจัยที่กำหนดการมีงานทำในภาวะวิกฤติ เศรษฐกิจ กรณีศึกษาในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยจะทำการศึกษาเฉพาะผู้ที่ทำงานในสถานประกอบการ 4 ประเภทคือ ธุรกิจการผลิต ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจสถาบันการเงิน และธุรกิจก่อสร้างในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงเดือน ตุลาคม - ธันวาคม 2541

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการศึกษามีสัดส่วนในแต่ละกลุ่มไม่เท่ากัน เนื่องจากในช่วงเวลาที่ทำ การเก็บข้อมูลมีสถานประกอบการบางส่วนได้ปิดกิจการลงเช่นธุรกิจก่อสร้าง ในขณะที่ธุรกิจบาง ประเภทเช่นธุรกิจโรงแรมจะพบว่ามีความหลากหลายมากกว่า เนื่องจากเข้าสู่ช่วงที่มีการท่องเที่ยวสูง ส่วน ธุรกิจก่อสร้างได้กลุ่มตัวอย่างน้อยเนื่องจากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้รับผลกระทบจากวิกฤติ เศรษฐกิจอย่างมากจึงทำให้มีการปิดตัวไปบางส่วน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในแก้ปัญหาการว่างงานและการบริหารแรงงาน
2. เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนหรือมาตรการแก้ไขปัญหาการว่างงาน
3. เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้หางานสามารถพัฒนาความรู้ความสามารถให้ตรงกับ ความต้องการของตลาดแรงงานได้
4. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาในประเด็นอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

1.7 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1. ภาวะการมีงานทำ หมายถึง ภาวะที่บุคคลที่อยู่ในกำลังแรงงานมีความรู้ความสามารถในการทำงานทั้งในทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา มีความพร้อมที่จะทำงานได้ออกไปหางานทำตามที่ต้องการแล้ว สามารถหางานทำที่เหมาะสมกับวุฒิการศึกษา ความรู้ความสามารถ และได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน และมีชั่วโมงการทำงานเต็มตามที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ (ตามความหมายของกรมการจัดหางาน)

2. ขนาดสถานประกอบการ หมายถึง จำนวนการจ้างแรงงานหรือพนักงานที่สถานประกอบการภาคเอกชนที่มี โดยแบ่งได้ดังนี้

- สถานประกอบการขนาดเล็ก มีจำนวนพนักงานตั้งแต่ 1 - 99 คน
- สถานประกอบการขนาดกลาง มีจำนวนพนักงานตั้งแต่ 100 - 499 คน
- สถานประกอบการขนาดใหญ่ มีจำนวนพนักงานตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป

3. ความสามารถพิเศษ หมายถึง ความรู้ความสามารถที่นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในคุณสมบัติตามตำแหน่งงาน เช่น สามารถพูดได้หลายภาษา เป็นนักกีฬา เป็นต้น

4. ประสบการณ์การทำงาน หมายถึง การที่เคยผ่านการทำงานในสถานประกอบการอื่นหรือเคยผ่านงานในฝ่ายอื่นในสถานประกอบการเดียวกัน

5. ประเภทของกิจการ หมายถึง สถานประกอบการที่ประกอบกรธุรกิจต่างๆ ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยแบ่งได้ดังนี้

- ธุรกิจการผลิต ผลิต ได้แก่ กิจการที่จะต้องได้รับใบอนุญาต จำพวกที่ 3 จากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่
- ธุรกิจโรงแรม ตามรายชื่อที่พักของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- ธุรกิจสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตามรายชื่อในสมุดโทรศัพท์
- ธุรกิจก่อสร้าง ตามรายชื่อในสมุดโทรศัพท์หน้าเหลือง

6. สภาพการจ้างงาน หมายถึง ค่าจ้างที่ได้รับ ชั่วโมงในการทำงาน จำนวนวันลาพัก และสวัสดิการที่สถานประกอบการจัดให้

7. สภาพการทำงาน หมายถึง สถานที่ที่ทำงาน ความมั่นคงของงาน ความปลอดภัยในการทำงาน การมีส่วนร่วม

8. วันทำงาน หมายถึง วันที่กำหนดให้ลูกจ้างทำงานปกติ อาจเป็นสัปดาห์ละ 5 วันหรือ 6 วันตามแต่จะตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง

9. นายจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515 กำหนดไว้ว่า นายจ้าง หมายความว่าผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และหมายรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล หมายความว่า ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และหมายความถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

10. ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ในสถานประกอบการต่างๆ