

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ประเทศเจริญเติบโต ซึ่งต้องอาศัยปัจจัยหลายๆด้าน เช่น ต้องอาศัยทรัพยากรการผลิต (Resources) หรือปัจจัยที่ใช้ในการผลิต (Inputs) ประกอบไปด้วย ที่ดินและทรัพยากรทางธรรมชาติ (Land and natural resources) ทุน (Capital) ผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และที่ขาดไม่ได้คือ ปัจจัยแรงงาน (Labor) เพราะหากไม่มีปัจจัยทางด้านแรงงานเข้ามาทำการผลิตก็จะไม่ทำให้เกิดกระบวนการผลิต ปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้เป็นตัวขับเคลื่อนของระบบเศรษฐกิจให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตของผลผลิต (GDP) ปัจจัยแรงงานเป็นปัจจัยด้านการผลิตชนิดหนึ่ง แต่ก็ยังมีความพิเศษที่ไม่เหมือนปัจจัยการผลิตด้านอื่น กล่าวคือแรงงานมีจิตใจ มีความคิดและมีความรู้สึกเป็นของตนเอง แรงงานจะต้องทำงานด้วยตนเอง รวมทั้งยังมีความสามารถความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ ดังนั้นการใช้ปัจจัยทางด้านแรงงานจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงมนุษย์สัมพันธ์อยู่เสมอ และยังมีผลต่อการกำหนดค่าตอบแทนของแรงงานอีกด้วย

เนื่องจากระบบการผลิตของไทยมีแนวโน้มจากระบบเกษตรมาเป็นระบบอุตสาหกรรมมากขึ้น และแรงงานมีการโยกย้ายการผลิตไปสู่อุตสาหกรรมมากขึ้นเช่นเดียวกัน จึงเกิดปัญหาที่ตามมาของปัจจัยทางด้านแรงงาน เช่น เรื่องของการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของแรงงาน การว่างงานของแรงงาน การขาดแคลนจำนวนแรงงาน รวมทั้งคุณภาพชีวิตและสวัสดิภาพของแรงงาน เป็นต้น ด้วยปัญหาข้างต้นที่กล่าวมานั้นจึงเกิดตลาดแรงงานขึ้นมา เช่น สำนักงานจัดหางาน ซึ่งสามารถแบ่งแรงงานออกได้เป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานในระบบ และกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งกลุ่มแรงงานในระบบและกลุ่มแรงงานนอกระบบนี้มีความแตกต่างกันดังนี้ กลุ่มแรงงานในระบบ คือกลุ่มแรงงานที่ทำงานเป็นระบบ มีการจ้างงานจากนายจ้างที่แน่นอน โดยมีหนังสือสัญญา ได้รับเงินเดือนตามที่ตกลงไว้กับนายจ้าง ได้รับการคุ้มครองทางด้านสิทธิและสวัสดิการต่างๆ รวมทั้งประกันสังคม ประกันสุขภาพ แรงงานในระบบยังมีโอกาสเจริญเติบโตและก้าวหน้าในหน้าที่การงานเพราะแรงงานในระบบทำงานอยู่ในองค์กรที่มีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบและถูกกฎหมาย ทำให้แรงงานในระบบสามารถวางแผนการดำเนินชีวิตได้ง่าย และมีความมั่นคง ส่วนแรงงานนอกระบบคือ กลุ่มแรงงานที่ไม่มีหนังสือจ้างงานจากนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างที่แน่นอน รายได้ไม่คงที่ ส่วนมาก

เป็นผู้ที่ประกอบการหรือประกอบธุรกิจอิสระ เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ จึงไม่ได้รับสิทธิต่างๆเช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกันสุขภาพ ประกันสังคม ทำให้ชีวิตมีความเสี่ยงมากกว่าแรงงานในระบบ

จากข้อมูลสถิติตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าในปี 2553 ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ว่าในประเทศไทย มีจำนวนแรงงาน 38.7 ล้านคน ซึ่งแบ่งเป็นจำนวนแรงงานในระบบ 14.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 37.6 และแรงงานนอกระบบ 24.1 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 62.4 และแบ่งตามสัดส่วนแรงงานในแต่ละภาค พบว่ากรุงเทพมหานครและภาคกลางมีสัดส่วนของจำนวนแรงงานในระบบมากกว่าแรงงานนอกระบบ ซึ่งต่างจากภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ที่มีจำนวนแรงงานนอกระบบมากกว่าแรงงานในระบบ ซึ่งมองในภาพรวมแล้วตามรูปที่ 3 พบว่าประเทศไทยยังมีจำนวนแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมากซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัยต่างๆเกี่ยวกับเรื่องของแรงงานนอกระบบซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาต่างๆอาทิเช่น ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน สวัสดิการหรือสิทธิต่างๆที่ยังเข้าไม่ถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ในสังคมของประเทศไทยยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือได้รับการแก้ไขแล้วแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ตารางที่ 1.1 จำนวนแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ โดยจำแนกตามเพศและภาค ปี 2553

หน่วย : พันคน

ผู้มีงานทำ	รวม	ภาค				
		กทม.	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
รวม	38,691.6	3,846.9	9,350.1	7,187.6	12,656.7	5,350.2
ชาย	20,908.6	1,958.1	4,998.1	3,872.8	7,123.1	2,956.5
หญิง	17,783.0	1,888.9	4,352.0	3,314.8	5,833.6	2,393.7
แรงงานในระบบ	14,557.8	2,546.9	4,822.9	2,042.5	2,904.4	2,241.0
ชาย	7,907.7	1,276.8	2,592.9	1,115.0	1,644.4	1,278.6
หญิง	6,650.1	1,270.1	2,230.0	927.6	1,260.0	962.4
แรงงานนอกระบบ	24,133.7	1,300.0	4,527.2	5,145.1	10,052.2	3,109.2
ชาย	13,000.9	681.2	2,405.2	2,757.9	5,478.7	1,677.9
หญิง	11,132.9	618.8	2,122.0	2,387.2	4,573.6	1,431.3

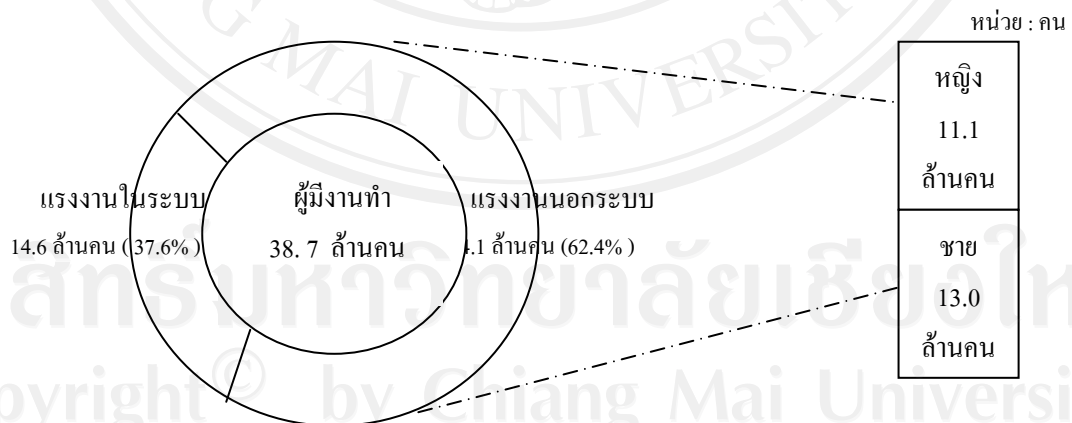
ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 1.2 สัดส่วนแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบโดยแบ่งตามเพศและภาค (ร้อยละ)
ปี 2553

หน่วย : ร้อยละ

ผู้มีงานทำ	รวม	ภาค				
		กทม.	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ชาย	54.0	50.9	53.5	53.9	55.0	53.3
หญิง	46.0	49.1	46.5	46.1	45.0	44.7
แรงงานในระบบ	37.6	66.2	51.6	28.4	22.4	41.9
ชาย	20.4	33.2	27.7	15.5	12.7	23.9
หญิง	17.2	33.0	23.9	12.9	9.7	18.0
แรงงานนอกระบบ	62.4	33.8	48.4	71.6	77.6	58.1
ชาย	33.6	17.7	25.7	38.4	42.3	31.4
หญิง	28.8	16.1	22.7	33.2	35.3	26.7

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 1.1 จำนวนแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ในปี 2553

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้พยายามดูแลกลุ่มแรงงานนอกระบบให้ครอบคลุมและทั่วถึงโดยการขยายการประกันสังคม มาตรา 40 คือ พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่เปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบเข้ามาร่วมประกันตนด้วยความสมัครใจ ซึ่งรัฐบาลและแรงงานที่เข้าร่วมการประกันตนต้องร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่าย โดยการประกันตนมาตรา 40 มี 2 ทางเลือกให้ผู้ประกันตนได้เลือก

การประกันตนมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533	
ทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบ 100 บาท	ทางเลือกที่ 2 จ่ายเงินสมทบ 150 บาท
ผู้ประกันตนจ่าย 70 บาท/เดือน รัฐบาลร่วมจ่าย ในปีแรก 30 บาท/เดือน	ผู้ประกันตนจ่าย 100 บาท/เดือน รัฐบาลร่วมจ่าย ในปีแรก 50 บาท/เดือน
การคุ้มครอง 3 กรณี	การคุ้มครอง 4 กรณี
1. กรณีได้รับเงินทดแทนจากการขาดรายได้เมื่อมีการพักรักษาตัวในโรงพยาบาลตั้งแต่ 2 วันขึ้นไป 2. กรณีทุพพลภาพ 3. กรณีเสียชีวิต	1. กรณีได้รับเงินทดแทนจากการขาดรายได้เมื่อมีการพักรักษาตัวในโรงพยาบาลตั้งแต่ 2 วันขึ้นไป 2. กรณีทุพพลภาพ 3. กรณีเสียชีวิต 4. กรณีชราภาพ

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม

รูปที่ 1.2 การประกันตนมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยที่มีการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจสูงเพราะเป็นเมืองเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือ มีศักยภาพในการพัฒนาที่ดี มองทั้งในด้านของจำนวนประชากรที่มีมากที่สุด ในภาคเหนือ การท่องเที่ยวที่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญมากมายหลายแห่ง เป็นเมืองที่มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน มีประเพณีและวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นและมีความสวยงาม การคมนาคมขนส่งที่คล่องตัว ถือได้ว่าเป็นเมืองเศรษฐกิจหลักที่มีความสำคัญในภาคเหนือด้วยเหตุนี้จึงเป็นแรงดึงดูดให้มีการทำงานของแรงงานมากขึ้น ซึ่งถ้าพิจารณาจากข้อมูลสถิติตารางที่ 5 แล้วพบว่า มีจำนวนแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมากถึง 569,154 คนซึ่งมากกว่าแรงงานในระบบที่มีจำนวน 418,241 คน จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าจังหวัดเชียงใหม่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของแรงงานนอกระบบซึ่งแรงงานเหล่านี้มีความต้องการทางด้านคุณภาพชีวิตและสวัสดิการที่มากขึ้นเช่นกัน ซึ่งแตกต่างจากกรุงเทพมหานครและภาคกลางที่มีจำนวนแรงงานในระบบมากกว่าแรงงานนอกระบบ

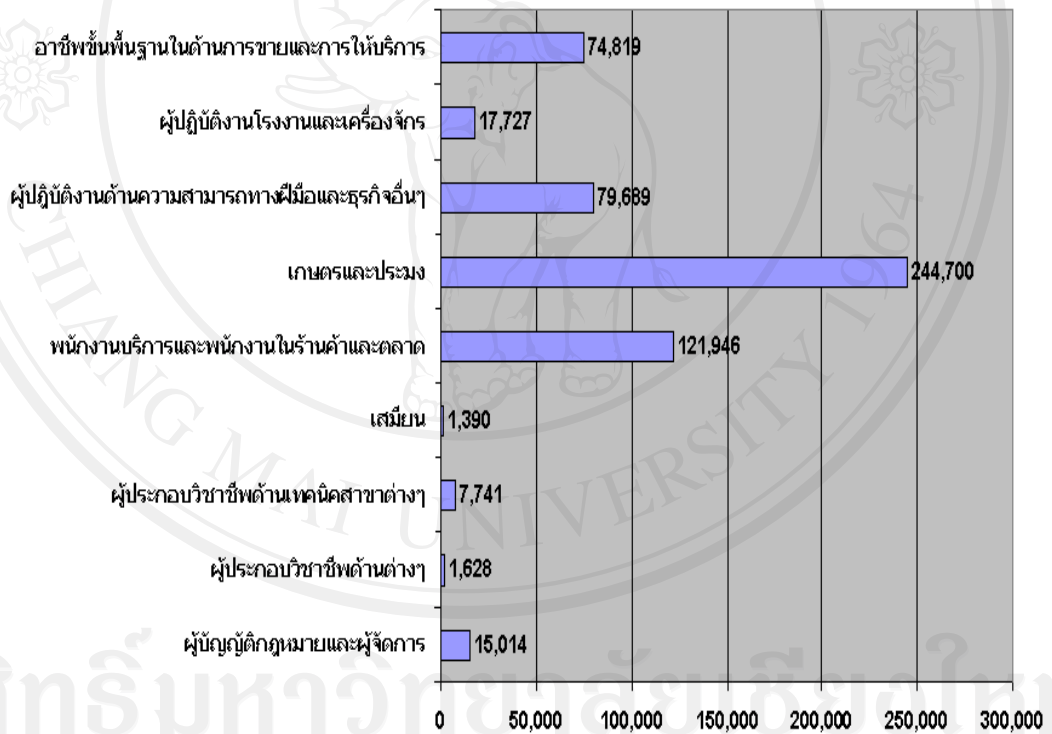
ตารางที่ 1.3 จำนวนแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ ปี2553

หน่วย : คน

จำนวนแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่			
แรงงานในระบบ		แรงงานนอกระบบ	
418,241		569,154	
ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
214,806	203,435	308,863	260,291

ที่มา : สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่

หน่วย : คน



ที่มา : สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่

รูปที่ 1.3 จำนวนแรงงานนอกระบบ จังหวัดเชียงใหม่ ในปี 2553

แม้ว่าเศรษฐกิจมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น มีการจ้างงานแรงงานนอกระบบมากขึ้นแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าแรงงานนอกระบบจะได้รับสวัสดิการและสิทธิผลประโยชน์มากขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการมีต้นทุนที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการจ้างงานและรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ทำให้แรงงานนอกระบบสูญเสียคุณภาพชีวิตหรือได้รับคุณภาพชีวิตที่น้อยลง ทั้งนี้การ

ประกันตนในจังหวัดเชียงใหม่เองมีผู้มาประกันตนตามมาตรา 40 เพียงร้อยละ 10 จากผู้มีสิทธิทั้งหมดซึ่งถือว่าน้อยมาก และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่เองได้ทำการประชาสัมพันธ์และลงพื้นที่ในชุมชน เพื่อให้แรงงานนอกระบบในจังหวัดเชียงใหม่มีการประกันตนมากขึ้น โดยตั้งเป้าไว้ที่ 56,000 ราย

ผู้ศึกษาเห็นว่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่นี้เป็นพื้นที่ที่มีความน่าสนใจทำการศึกษาการวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่างๆเช่น สภาพการจ้างงาน รายได้ สวัสดิการสิทธิประโยชน์ ที่มีความสัมพันธ์ต่อแรงงานนอกระบบ เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจความต้องการที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไป สภาพการจ้างงานและรายได้จากการทำงานของแรงงานนอกระบบ

1.2.2 เพื่อศึกษาสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการทำงานของแรงงานนอกระบบและความต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐและเอกชน

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

จากการศึกษาในครั้งนี้ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพล ต่อแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ยังทราบถึงสาเหตุ แนวความคิด และพฤติกรรมของแรงงานนอกระบบในเขตพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ สามารถนำผลของการศึกษาไปหาทางแก้ไขปัญหาหรือเพิ่มระดับคุณภาพชีวิตและสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ ซึ่งข้อมูลที่ได้เป็นประโยชน์ต่อกรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงานเพื่อใช้ศึกษาสถานภาพทางเศรษฐกิจของแรงงานนอกระบบ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาในครั้งนี้ได้ศึกษาถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของแรงงานนอกระบบ ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ โดยการเก็บข้อมูลจากแรงงานนอกระบบที่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เช่น พ่อค้า แม่ค้า พนักงานเสิร์ฟ พนักงานสปา แม่บ้านทำความสะอาด พนักงานขายหน้าร้าน กรรมกรผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น โดยได้จำแนกกลุ่มของแรงงานนอกระบบออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีประกันสังคม และกลุ่มแรงงานนอกระบบที่มีประกันสังคม

1.5 นิยามศัพท์

แรงงานในระบบ หมายถึง แรงงานที่มีหนังสือการจ้างงานจากนายจ้าง มีการทำงานอย่างเป็นระบบขององค์กรมั่นคง ได้รับสิทธิต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ประกันสังคม ประกันสุขภาพ

แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ใช้แรงงานที่ทำงาน โดยไม่มีสัญญาการจ้างงานที่เป็นทางการ หรือไม่มีนายจ้างตามความหมายของกฎหมายแรงงาน ในบางครั้งแรงงานนอกระบบอาจได้รับประกันสังคมและสวัสดิการต่างๆจากนายจ้างหรือบริษัทที่ทำงานอยู่แต่ไม่มีหนังสือจ้างงานก็ได้ อาจไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นผู้ที่ทำงานชั่วคราว แรงงานนอกระบบ จึงเป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในกรอบความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงใดๆในการทำงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานที่มั่นคง ค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา

ลักษณะอาชีพที่เป็นตัวอย่างของแรงงานนอกระบบ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับเหมาช่วงงานอุตสาหกรรมไปทำที่บ้าน (Industrial Outworkers) คนงานที่ทำงานไม่ประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างชั่วคราวตามฤดูกาล และลูกจ้างที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time workers) ลูกจ้างในโรงงานห้องแถว (Sweatshop) และแรงงานที่ทำกิจการของตนเอง (Own Account Workers) อยู่ที่บ้านและโรงงานที่ไม่มีการตรวจสอบจดทะเบียน นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงแรงงานอิสระที่ทำงานเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเร่ริมถนน คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ และแรงงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น

ตลาดแรงงาน หมายถึง ที่ที่นายจ้างมีความต้องการแรงงานและมีลูกจ้างหรือผู้เสนอขายแรงงานได้ทำข้อตกลงกันเพื่อจะทำการจ้างงาน โดยมีการให้ผลตอบแทนในรูปแบบของเงินของเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างหรือผู้เสนอขายแรงงาน เช่น สำนักงานจัดหางาน องค์กร บริษัท โรงงานต่างๆที่เปิดรับสมัครคนงาน

คุณภาพชีวิต หมายถึง การที่แรงงานมีระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น การมีงานทำ มีรายได้ มีการออม มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีการยอมรับจากสังคม ได้รับสวัสดิการจากภาครัฐอย่างทั่วถึงไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงประกันสังคม เป็นต้น

ผู้ประกันตน หมายถึง ลูกจ้างที่เริ่มเข้ามาทำงานซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี ไม่เกิน 60 ปี โดยผู้ประกันตนไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 สามารถแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม