



FACULTY OF ECONOMICS

THAMMASAT UNIVERSITY

FACULTY OF ECONOMICS, THAMMASAT UNIVERSITY

เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

มีนาคม 2015

การเกิดขึ้นของแรงงานนอกระบบในบริบท ของการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

ธีรภาพ ฟักทอง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หากจะพูดถึงการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งไม่ว่าในระยะสั้นหรือยาว มันอาจจะดูแปลกหากเราจะไม่พูดถึงแรงงานซึ่งเป็นหนึ่งปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของการผลิตในภาคต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่กำลังเป็นที่น่าสนใจในปัจจุบันสากลคือ กลุ่มแรงงานนอกระบบหรือแรงงานงานที่ถูกว่าจ้างอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Employed Person) ในเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) จากข้อมูลสำรวจการจ้างงานทั่วประเทศของสำนักงานสถิติแห่งชาติในช่วงปี พ.ศ. 2548-2556 พบว่าแรงงานที่มีลักษณะการจ้างงานแบบไม่เป็นทางการนี้ (Informal Employment) จัดเป็นกลุ่มแรงงานที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคิดเป็นราว ๆ ร้อยละ 50 - 60 ของการจ้างงานทั้งหมดของประเทศไทยเลยทีเดียว ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์แรงงาน สิ่งที่น่ากังวลคือแรงงานกลุ่มนี้มักไม่มีสัญญาจ้างที่เป็นทางการซึ่งอาจรวมไปถึงการไม่มีสวัสดิการพื้นฐานที่สมควรจะได้ และค่าจ้างที่โดยเฉลี่ยแล้วส่วนใหญ่มีจำนวนน้อยกว่าการจ้างงานอย่างเป็นทางการ (Formal Employment) อยู่มาก ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานเองในหลาย ๆ มิติ แม้ว่าเศรษฐกิจของไทยจะมีการเจริญเติบโตที่รวดเร็ว แต่ดูแล้วคงจะไม่ยุติธรรมสักเท่าใดนักในแง่ของผลได้ที่มีต่อตัวแรงงานเองในกลุ่มนี้ในฐานะที่เป็นฟันเฟืองสำคัญชิ้นหนึ่งให้กับระบบเศรษฐกิจไทยเหมือนกัน

แรงงานเหล่านี้คือใคร? แม้ว่าจะเป็นการคำถามที่ฟังดูพื้น ๆ แต่คำตอบนั้นก็ไม่ได้หามาได้ง่ายดายนัก โดยคำตอบที่ได้จากการประชุมร่วมของนักสถิติด้านแรงงานนานาชาติครั้งที่ 15 และครั้งที่ 17 นั้นระบุว่า แรงงานนอกระบบคือผู้มีงานทำที่มีสัญญาจ้างงานแบบไม่เป็นทางการ โดยมีการแบ่งประเภทของแรงงานนอกระบบตามลักษณะการจ้างงานที่มีลักษณะเฉพาะทั้งหมด 9 กลุ่มได้แก่ ผู้จ้างงานตนเอง, นายจ้าง, แรงงานในครอบครัวที่ทำงานแต่ไม่ได้รับค่าจ้าง, ลูกจ้าง และลูกจ้างสมาชิกสหกรณ์เพื่อการผลิต ที่ถูกว่าจ้างในหน่วยการผลิตที่อยู่ในระบบ (Formal Enterprise), นอกระบบ (Informal Enterprise) และครัวเรือนที่ผลิตเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนเอง (Household Production) อย่างไรก็ตามแม้ว่านิยามแบบสากลนี้จะมีความยุ่งยากในการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติอย่างมาก แต่หน่วยงานภาครัฐของไทยและนักวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทยส่วนใหญ่ก็อาศัยนิยามสากลเป็นจุดตั้งต้น เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ เราเองนิยามแรงงานนอกระบบคือผู้ที่มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

แรงงานเหล่านี้เกิดขึ้นมาได้อย่างไร? ผู้เขียนได้มีโอกาสทำงานวิจัยด้านความเป็นธรรมของแรงงานในกลุ่มนี้โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2556 สาเหตุของการเกิดขึ้นของแรงงานนอกระบบในประเทศไทยอาจจะเกิดขึ้นมาจาก 2 ฝั่ง ซึ่งมีฝั่งที่เรียกว่า ปัจจัยเชิงมหภาคของประเทศ และอีกฝั่งที่มาจากตัวแรงงานเอง

ในแง่ปัจจัยเชิงมหภาคของประเทศ อาศัยข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2548-2556 ลักษณะการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมีทิศทางที่ภาคบริการมีการขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งมีความต้องการแรงงานนอกระบบเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก เช่น ธุรกิจร้านอาหาร, โรงแรม, ร้านทำผมที่ไม่ใหญ่มาก เป็นต้น ขณะเดียวกันการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงเน้นการผลิตสินค้าราคาถูก ดันทุนต่ำเพื่อแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ส่งผลให้นายจ้างบางส่วนเลือกที่จะจ้างแรงงานนอกระบบจำนวนมากแทนเนื่องจากมีค่าจ้างหรือต้นทุนในการจ้างที่ต่ำ และอาชีพของแรงงานนอกระบบของประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นอาชีพที่รองรับการหดตัวของเศรษฐกิจในประเทศไทยได้ดีระดับหนึ่งอีกด้วย (เช่นเดียวกับกรณีของฟิลิปปินส์ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2552) อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นและขยายตัวของแรงงานนอกระบบของไทยก็ถือว่าเป็นผลพวงของกฎหมายแรงงานที่มีการบังคับใช้อย่างไม่จริงจัง และสถานะของการต่อรองระหว่างนายจ้างต่อลูกจ้างด้วย ส่งผลให้นายจ้างไม่จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานในระบบทั้งหมด (Informalization) หรือหากต้องจ้างก็อาจจะไม่ได้ให้สิทธิแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกอย่าง ส่งผลให้แรงงานที่อยู่ในบริษัทที่จดทะเบียนในระบบ (Formal Enterprise) บางแห่งมีสภาพการจ้างงานไม่ต่างกับสภาพแรงงานนอกระบบ

ถัดมา การเข้าสู่การจ้างงานนอกระบบส่วนใหญ่ล้วนถูกผลักดันจากปัจจัยส่วนตัวของตัวแรงงานเองอย่างน้อย 3 ประการหลัก ๆ ได้แก่ ความเป็นเพศหญิง, ระดับการศึกษาที่ต่ำ และความยากจนของครอบครัว กล่าวคือแรงงานเพศหญิงในชนบทมักมีภาระในการเลี้ยงดูแลครอบครัวจึงจำเป็นต้องทำงานหารายได้ในสถานะของแรงงานนอกระบบซึ่งจะทำให้มีเวลาดูแลครอบครัวได้ง่ายกว่าการเป็นแรงงานในระบบ ส่วนแรงงานที่มีระดับการศึกษาที่ต่ำย่อมแข่งขันในตลาดได้อย่างยากลำบาก และสถานะความยากจนของแรงงานที่อยู่ในครัวเรือนที่ได้รับค่าจ้างน้อย (Low paid) ส่งผลให้พวกเขาเหล่านี้ขาดแคลนโอกาสหรือปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งเสริมให้สามารถเข้าไปทำงานในภาคในระบบได้ สิ่งที่เกิดขึ้นทำให้แรงงานที่มีพื้นฐานยากจนส่วนใหญ่ที่อยู่ในเขตชนบทอาจจำเป็นต้องเป็นเกษตรกรผู้ลงทุนทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือไม่ก็เป็นผู้ช่วยทำเกษตรกรรมในครัวเรือน หรือไม่ก็เป็นลูกจ้างในภาคบริการ เช่น ลูกจ้างในร้านอาหาร หรือพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอย เป็นต้น ส่วนแรงงานส่วนใหญ่ที่อยู่ในเขตเมืองก็จำเป็นต้องทำงานเป็นลูกจ้างในภาคบริการเช่นกัน โดยมักเลือกทำงานในพื้นที่ที่มีเศรษฐกิจที่ดีเช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล หรือภาคกลาง ที่สำคัญเหล่านี้เป็นกลุ่มแรงงานที่ส่วนใหญ่น่าจะมีสถานะของการดำรงชีพในสังคมที่ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากโดยมากมักจะทำงานเกิน 50 ชั่วโมงขึ้นไป ต่อสัปดาห์ และหลายคนมีรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนอีกด้วย

เมื่อมิติของการมองเห็นแรงงานคนหนึ่ง ๆ ในเศรษฐกิจแตกต่างออกไปจากเดิม ดังนั้นมันคงไม่ใช่เรื่อง
ง่ายตายนักสำหรับการทำนโยบายแรงงานในอนาคตเพื่อคนที่ทำงาน หากแต่จะต้องศึกษา รู้จักและตอบสนอง
ความแตกต่างของสถานะและความต้องการที่แรงงานแต่ละกลุ่มมีอยู่โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่กล่าวมาข้างต้น
ให้มากขึ้น โดยความภาคภูมิใจจากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่รวดเร็วและการขยายตัวของชุมชนเมืองที่เต็มไปด้วย
ตึกสูงสวยงามจะมีได้อย่างไร หากคนไทยที่เป็นคนทำงานจำนวนไม่น้อยยังคงดำรงอยู่ในมุมมืดของเศรษฐกิจ
ไทย