

แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์



กุศล สุนทรธาดา
จิรกิต บุญชัยวัฒนา

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
ร่วมกับ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น (JIL)

รายงานสัมพันธในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

กุศล สุนทรธาดา
จิรกิต บุญชัยวัฒนา

คณะบรรณาธิการ

รายงานการสัมมนาไตรภาคีระดับชาติ
เรื่อง รายงานสัมพันธในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์
จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
ร่วมกับ
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น (JIL)
วันพุธที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2543
ณ ห้องกมลทิพย์ ชั้น 2 โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพฯ

**รายงานการสัมมนาไตรภาคีระดับชาติเรื่อง
แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์**

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ต.ศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จ. นครปฐม 73170

โทรศัพท์ : 441-0201-4, 441-9666

โทรสาร : 441-9333

<http://www.mahidol.ac.th/mahidol/pr/pr.html>

ISBN 974-665-143-9

สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 254 พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 500 เล่ม

Cataloging in Publication Data

การสัมมนาไตรภาคีระดับชาติเรื่อง แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์
(2543 : กรุงเทพฯ)

แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ 28 มิถุนายน 2543 ณ ห้องกมลทิพย์
ชั้น 2 โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพฯ/ จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัย
มหิดล ร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น ; กุศล
สุนทรธาดา, จิรจิต บุญชัยวัฒนา, คณะบรรณารักษาร

(มหาวิทยาลัยมหิดล. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม เอกสารทางวิชาการ ; หมายเลข 254

ISBN 974-665-143-9

1. แรงงานสัมพันธ์-ไทย. I. กุศล สุนทรธาดา, บรรณารักษาร II. จิรจิต บุญชัยวัฒนา,
บรรณารักษาร III. มหาวิทยาลัยมหิดล. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม IV. องค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ V. สถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น VI. ชื่อชุด

HD 6959 ร914

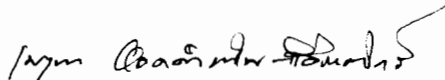
สนับสนุนการพิมพ์โดย : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แบบปก : สมชาย ทรัพย์ยอดแก้ว

คำนำ

การจัดสัมมนาไตรภาคีระดับชาติเรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” นับเป็นกิจกรรมหนึ่งที่ทางสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) และสถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น (The Japan Institute of Labour) สนับสนุนให้จัดขึ้นเพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรหลักที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรลูกจ้าง องค์กรนายจ้าง และองค์กรเอกชน ในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการปรับตัวของตลาดแรงงานควบคู่กับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้มีการกำหนดนโยบายและออกกฎหมาย เพื่อปกป้องคุ้มครองแรงงาน และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเติบโตอย่างยั่งยืนและมีความเสมอภาค อันจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดี

การจัดสัมมนาไตรภาคีระดับชาติในครั้งนี้ เป็นการนำเสนอและแลกเปลี่ยน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับบทบาทของสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้อง ด้านแรงงานในประเทศไทยอันมีผลกระทบต่อการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย เพื่อเสริมบทบาทด้านนโยบายและมาตรการของภาครัฐให้เป็นไปในทิศทางที่จะ ช่วยบรรเทาปัญหาการเลิกจ้างและความเดือดร้อนของแรงงาน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทางสถาบันฯ จึงได้จัดพิมพ์เอกสารประกอบการสัมมนาและประเด็นที่น่าสนใจจากการ สัมมนาไตรภาคีระดับชาติ เพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชน สถาบันฯ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคง จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป



รองศาสตราจารย์ ดร.เบญจา ยอดดำเนิน-แอ็ดติกัจ
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ถ้อยแถลง

หนังสือเล่มนี้จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเผยแพร่บทความจากการสัมมนาไตรภาคีระดับชาติ เรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” ซึ่งเป็นสัมมนาที่จัดขึ้นเพื่อหาแนวทางส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้มีการปรับนโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านการจ้างงาน ปรับกฎหมาย ปรับองค์กร รวมทั้งการปรับบทบาทขององค์กรทางด้านแรงงานเพื่อให้สอดคล้อง กับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน ในการจัดสัมมนา ครั้งนี้ ได้เชิญวิทยากรมานำเสนอ บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ แนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงาน ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีต่อแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ผลกระทบของนโยบายค่าจ้างที่มีผลต่อการต่อรองค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานและการปรับตัวของสถาบันฯทางด้านแรงงานในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ รวมทั้งการอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อประเด็นที่นำเสนอ เพื่อหาแนวทางส่งเสริมการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

การจัดสัมมนาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยความร่วมมือของทุกฝ่าย ทั้งวิทยากร ผู้เสนอบทความ ผู้ร่วมอภิปราย ผู้ดำเนินการอภิปราย และผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน ผู้บริหารสถาบันฯ คณาจารย์ นักวิจัย และเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการสถาบันฯ รวมทั้งนักศึกษาของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม คณะผู้จัดสัมมนาฯ ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ถ้าหากหนังสือเล่มนี้มีข้อบกพร่องอยู่บ้าง คณะบรรณาธิการ ก็ขออน้อมรับข้อบกพร่องดังกล่าว

กุศล สุนทรธาดา
จิรกิต บุญชัยวัฒนา
คณะบรรณาธิการ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
ถ้อยแถลง	(2)
สารบัญ	(3)
หลักการและเหตุผล	(5)
กำหนดการสัมมนาไตรภาคีระดับชาติเรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์”	(8)
คำกล่าวต้อนรับ ในพิธีเปิดการสัมมนาไตรภาคีระดับชาติเรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์”	(11)
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.เบญจฯ ยอดดำเนิน-แอ็ดติกต์ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล	
คำกล่าวเปิดการสัมมนา ในพิธีเปิดการสัมมนาฯ	(12)
โดย Mr. Osamu IGUCHI Research Director, The Japan Institute of Labour (JIL)	
คำกล่าวรายงานความเป็นมา ในพิธีเปิดการสัมมนาฯ	(14)
โดย Mr. Ian CHAMBERS Director, ILO/EASMAT/BAO	
คณะวิทยากร	(19)
รายนามผู้เข้าร่วมสัมมนา	(21)
คำกล่าวปิด	(31)
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.เบญจฯ ยอดดำเนิน-แอ็ดติกต์ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล	

	หน้า
ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “แนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานไทย”	1
โดย ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์	
<i>สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)</i>	
สรุปสาระสำคัญของปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “แนวทางการฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานไทย”	35
โดย คุณทรงศักดิ์ ตันตะโยธิน	
<i>ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม</i>	
บทความ เรื่อง “นโยบาย แนวทางปฏิบัติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	38
และผลกระทบต่อแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์”	
โดย คุณสุรรัตน์ ธิัญญาวุฒิ	
<i>ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์และแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง</i>	
บทความเรื่อง “นโยบายค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย”	56
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.แล ดิลกวิทยรัตน์	
<i>คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</i>	
บทความเรื่อง “การปรับบทบาทของสถาบันแรงงานภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ”	78
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กุศล สุนทรธาดา	
<i>สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล</i>	
ประเด็นคำถามและข้อเสนอแนะที่น่าสนใจจากกทสมมนา	139

การสัมมนาไตรภาคีระดับชาติ

เรื่อง

“แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์”

จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

สนับสนุนโดย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ สถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น (JIL)

วันพุธที่ 28 มิถุนายน 2543

ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ

หลักการและเหตุผล :

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ได้ถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้เกิดการแข่งขันด้านเศรษฐกิจกับนานาชาติ มีการหลั่งไหลของทุนจากต่างประเทศเข้ามามากมาย การผลิตสินค้าและบริการมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ ใช้แรงงานที่มีทักษะในการผลิตไม่สูงมากนัก มาเป็นการผลิตที่ต้องใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเลือกใช้แรงงานที่มีคุณภาพมากขึ้น แต่การพัฒนาทรัพยากรแรงงานเพื่อยกระดับทักษะแรงงานยังเป็นไปอย่างล่าช้า เมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายเงินบาทลอยตัว ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจที่เปราะบางทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และนำไปสู่การตัดสินใจประกาศขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พร้อมด้วยพันธกรณีตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่จะต้องรักษาวินัยทางการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศให้กลับคืนมา ขณะเดียวกันยังต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง

เพื่อเป็นหลักประกันที่จะสามารถพึ่งตนเอง และสามารถแข่งขันภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานทั้งที่มีทักษะและไม่มีทักษะในการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการเลิกจ้างหรือปลดแรงงานออกเป็นจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวเพิ่มความรุนแรงขึ้นในปี พ.ศ. 2541 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีผลกระทบต่อปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ ดั้งนั้นองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนจึงจำเป็นต้องปรับนโยบาย และกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้เลือกประเด็นศึกษาเกี่ยวกับการปรับบทบาทของสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานในประเทศไทยในการส่งเสริมการจ้างงานและการแรงงานสัมพันธ์ ภายใต้การสนับสนุนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) และสถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น (The Japan Institute of Labour) การสัมมนาครั้งนี้แบ่งเป็น 5 ส่วน ส่วนแรก เป็นการนำเสนอปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “แนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานไทย” และ “แนวทางการฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานไทย” ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอบทความและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและผลกระทบต่อแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ส่วนที่สาม เป็นการนำเสนอบทความและอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย ค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยตลอดจนผลกระทบของนโยบายดังกล่าวกับการต่อราคาจ้างและผลิตภาพการผลิตของแรงงาน ส่วนที่สี่ จะเป็นการนำเสนอบทความเกี่ยวกับการปรับตัวของสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานภายใต้วิกฤตทางเศรษฐกิจ ส่วนที่ 5 ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายจะเป็นการอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ และแนวทางการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย โดยทั้ง 5 ส่วนนี้จะให้เวลาในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น พร้อมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะต่อประเด็น ดังกล่าวจากผู้เชี่ยวชาญและผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน

วัตถุประสงค์ของการจัดสัมมนา :

1. เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานไทยและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานไทย ผลกระทบของนโยบาย กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ นโยบายค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย ที่มีผลต่อการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย

2. เพื่อนำเสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับการปรับบทบาทของสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานในประเทศไทย พร้อมทั้งรับฟังข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และมุมมองของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อผลการศึกษา

ผู้เข้าร่วมสัมมนา :

จากมหาวิทยาลัย หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรด้านแรงงาน จำนวนประมาณ 80 คน

วัน เวลา และสถานที่จัดสัมมนา :

วันพุธที่ 28 มิถุนายน 2543 ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ

กำหนดการ
สัมมนาไตรภาคีระดับชาติ
เรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์”
จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
สนับสนุนโดย
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น (JIL)
วันพุธที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2543
ณ ห้องกมลทิพย์ ชั้น 2 โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพฯ

08.00-08.45 น.	ลงทะเบียน
08.45-09.15 น.	พิธีเปิด กล่าวต้อนรับ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.เบญจฯ ยอดดำเนิน-แอ็ดติภักดิ์ ผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล กล่าวเปิดงาน โดย Mr. Osamu IGUCHI, Research Director The Japan Institute of Labour (JIL) กล่าวรายงานความเป็นมา โดย Mr. Ian CHAMBERS, Director, ILO/EASMAT/BAO International Labour Organization (ILO)
09.15-09.45 น.	ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “แนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานไทย” โดย ดร.สรวิศ ไพฑูรย์พงษ์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
09.45-10.15 น.	ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “แนวทางการฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานไทย” โดย คุณทรงศักดิ์ ดันตะโยธิน ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้ดำเนินรายการ : คุณวุฒิพงษ์ สัตยวงศ์ทิพย์
10.15-10.30 น.	พักรับประทานอาหารว่าง

10.30-11.00 น.	<p>เสนอบทความเรื่อง “นโยบาย แนวทางปฏิบัติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและผลกระทบต่อแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์” โดย คุณศุภรัตน์ ธัญญานูวัตติ ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์และแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง</p>
11.00-12.00 น.	<p>การอภิปรายกลุ่มเรื่อง “พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีผลต่อระบบแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์” ผู้ร่วมอภิปราย : คุณสมบุญ ทรัพย์สาร รองเลขาธิการสัมพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คุณนิพนธ์ นาคเปลี่ยว กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้ดำเนินการอภิปราย : รองศาสตราจารย์ ดร.เนาวรัตน์ พลายน้อย คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล</p>
12.00-12.15 น.	อภิปรายทั่วไป
12.15-13.15 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
13.15-14.45 น.	<p>เสนอบทความเรื่อง “นโยบายค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย” โดย รองศาสตราจารย์ ดร.แล ดิลกวิทยรัตน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p> <p>อภิปรายกลุ่มเรื่อง : ผลของนโยบายการกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำกับการต่อรองค่าจ้าง และผลดีภาพการผลิตของแรงงาน ผู้ร่วมอภิปราย : คุณชวลิต อาคมธน คณะกรรมการค่าจ้าง ฝ่ายนายจ้าง คุณสมศักดิ์ ดวงรัตน์ สภาองค์การลูกจ้างสัมพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ดร.เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ผู้ดำเนินการอภิปราย : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชินนุทัย กาญจนะจิตรา สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล</p>
14.45-15.00 น.	พักรับประทานอาหารว่าง

15.00-16.30 น.

เสนอบทความเรื่อง **“การปรับบทบาทของสถาบันแรงงาน
ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ”**
โดย **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กุศล สุนทรธาดา**
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
อภิปรายกลุ่มเรื่อง **“สถานการณ์และแนวทางการพัฒนาแรงงาน
สัมพันธ์ของประเทศไทย”**

ผู้ร่วมอภิปราย :

คุณอนันต์ชัย คุณานันทกุล
สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
คุณบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ
มูลนิธิอารมณพงศ์พิณ

ผู้ดำเนินการอภิปราย :

คุณจิรกิต บุญชัยวัฒนา
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

16.30-16.45 น.

ปิดการสัมมนา

โดย **รองศาสตราจารย์ ดร.เบญจมา ยอดดำเนิน-แอ็ดติภักดิ์**
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล



คำกล่าวต้อนรับ
โดย
รองศาสตราจารย์ ดร.เบญจฯ ยอดดำเนิน-แอ็ดติกซ์

เรียน ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

Mr. Ian Chambers, Director, ILO-EASMAT/BAO

Mr. Osamu IGUCHI, Research Director, The Japan Institute of Labour

และท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

ในนามของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ดิฉันรู้สึกยินดีและเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ท่านให้เกียรติเข้าร่วมสัมมนาไตรภาคีระดับชาติเรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” โดยการสัมมนาครั้งนี้แบ่งเป็น 5 ส่วน

ส่วนแรก จะเป็นการนำเสนอปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “แนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานไทย” และ “แนวทางการฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานไทย”

ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอบทความและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและผลกระทบต่อแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ส่วนที่สาม เป็นการนำเสนอบทความและอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง และค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ตลอดจนผลกระทบของนโยบายดังกล่าวกับการต่อรองค่าจ้างและผลผลิตภาพการผลิตของแรงงาน

ส่วนที่สี่ จะเป็นการนำเสนอบทความเกี่ยวกับการปรับตัวของสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานภายใต้วิกฤตทางเศรษฐกิจ

สำหรับ**ส่วนที่ 5** ซึ่งเป็นส่วนสุดท้าย จะเป็นการอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์และแนวทางการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย

โดยทั้ง 5 ส่วนนี้จะให้เวลาในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และอภิปรายจากผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านด้วย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ขอขอบพระคุณท่านผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, Mr. Ian Chambers, Director, ILO-EASMAT/BAO, Mr. Osamu IGUCHI, Research Director, JIL และวิทยากรทุกท่าน รวมทั้งขอขอบคุณผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

Opening address

by

Mr. Osamu IGUCHI,

Research Director, Japan Institute of Labour (JIL)

Good morning, my name is IGUCHI from the Japan Institute of Labour (JIL). Professor Dr. Bencha, Institute for Population and Social Research, Mahidol University. Mr. CHAMBERS, Director ILO Bangkok Area Office, distinguish participants, ladies and gentlemen. On behalf of the Japan Institute of Labour, I would like to congratulate the organizers of the National Tripartite Seminar on **“Globalization and Industrial Relations in Thailand”**. I would like to extend my sincere thanks to Professor Bencha and her staffs for the efforts in preparing the seminar. My thanks also go to ILO for the support and assistants to this meeting. From the beginning of this endeavor the Institute for Population and Social Research, Mahidol University has actively participate in this activities and has made meaningful contribution to the development of this program. As you may know under the program, we have launched three different research topics relating to globalization such as impact of globalization, globalization with equity, and globalization and the role of social actors. We are under the process of wrapping up the last research result and expect to finish it within this year. On May 29, 2000, we organized the technical meeting on Networking of the National Institute for Labour Studies in Tokyo in conjunction with the International Industrial Relations Association (IIRA) 12th World Congress. In which, there was a draft report of this final research topic and the future activities of this networking project was also discussed on this occasion. I would like to assure you that the Japan Institute of the Labour will commit itself to further develop the networking project with ILO. I understand that it is our utmost important to keep the linkage between research and activities and the policy formulation. In this

regard, the organization of the national seminar with all social area actors concern have a vital important for them to share in such itself and to the effective policy formulation in their fields. In this connection, I would appreciate very much the organization of this seminar today and sincerely hope that the seminar will produce the purpose outcome of sharing and developing in such itself on day to day activities of all social actors concern in your country. Globalization effects most countries in Asia, although the magnitude and the contents of its effects refers considerably from one country to another. The financial crisis in your country has also regard the serious socio-economic troubles and it seems, there are still many tasks to be done to overcome this after effects. Unlike financial crisis, globalization is a long term and the reversible trend, which all social actors have to pay the utmost attention in carrying of their respective activities. I finally believe that research results relating to the globalization will provide the useful information to this end. Lastly, I would like all participants here to actively discuss the issues proposed on agenda and to maintain meaningful result for better tripartite corporation in finding ways to recover the globalization effect. Thank you very much.



Opening Remarks

By

Mr.Ian CHAMBERS,

Director, East Asia Multidisciplinary Advisory Team and Bangkok Area Office

Sawadee krab, Khun Bencha, Khun IGUCHI, dear participants. It is an honor privileged to be invited to participate in the opening of this most interesting National Tripartite Seminar on Globalization and Industrial Relations in Thailand. The last and therefore, I am sure the best, in the extensive series of research and discussion activities on this theme throughout the Asian and Pacific Region .The papers to be presented in the course of your very full and highly relevant agenda today will most certainly constitute important contributions to a better understanding of the role and reality of industrial relations in Thailand in the new global economic, financial, commercial and political framework, in which Thailand has become an important actor and participant both regionally and internationally. I understand that the technical meeting on the networking of national institutes for labour studies which took place in Tokyo at the end of last month. You already laid the ground work for a new focus of joint research and as was indicated at that time the International Labour Office is, of course, most interested in learning from and contributing to your deliberations. It is not my roles this morning to present a technical paper especially to such an eminent academic

group as the one assemble here. But if you would kindly permit me to trace back a little on the field of discussion for this morning. I would like to contribute modestly to your consideration of the role of the social actors in Thailand, in the light of some very new and radically different approaches to globalizing industrial relations which are currently developing in Southeast Asia as part of the ILO program in the region. In this connection, I would like to introduce to you the newest but potentially most powerful actor or more accurately actress in Thai industrial relations. Her name is Jane Smith, she is a divorced mother of two teenage children in high school and college, respectively. She earns about \$80,000 a year as a lawyer. She lives in the United State and she is socially and politically active and concerned. But it is true one particular and difference role that she and millions like her are suddenly taking a great even determining role in Thai labour relations and that role is as a consumer of Thai products. I have recently come to this region from Latin America and we have seen in Latin America the very rapid development of globalize industrial relations related to the North American market. You may have seen in the press, some eighteen to twenty months ago, a very important case under which trade unions in the United State brought to that country a young worker from a government factory in Honduras and had her testify before they sent it to trade committee. The result of this with the most remarkable advance in industrial relations in Hoduras for over two hundred years and the reason was because of economic and commercial pressure from the United States, not negotiation from the trade unions and the employers and the government in

Honduras . This phenomenon is now very rapidly extending to our region of Southeast Asia. The ILO is beginning next month, July, a very new and different type of project at the request of the United State government which is to monitor the respect for basic labour rights and safe labour conditions in the export factories in Cambodia. On the basis of this monitoring which must under the term of the agreement be posed in the internet and therefore accessible to Jane Smith, other consumers, NGOs , the WTO, all of the countries in the world. On the basis of that information, the United States were decided each year on the size of the trade quota for imports of Cambodian goods into the United State because Cambodia, of course, like Thailand and many of the countries want to increase it access to that very rich market. It has agreed for this to take place and thus, by a single stroke of the pen that very clear decision which taken in the WTO and Singapore three years ago to say that labour conditions and trade policy are two separate fields to be deal with by two separate set of experts and separate organizations that decision in affected has been entirely swept a way by unilateral decision from the United States to say. If Jane Smith as an American voter, as American consumer, as American concerned person, if Jane is not convince that proper labour conditions prevail in Cambodia or Thailand or Viet Nam or China or anywhere else then it Jane Smith's decision that will be the most important one and the economy, the export oriented economy and the globalize world of any of those countries mentioned with the possible exception of China because it big enough to resist. But any other country is, of course, immediately place in danger with the result

that important changes in labour practices, in labour rights and in industrial relations will now take place more under that type of pressure and with that type of participation than in the traditional framework of negotiation within national law by national actors. It seems to me that it is very important that we understand particularly in a group of academic and labour administration experts of this sort that we understand this rapidly emerging phenomena and the critical and fundamental influence on the field in which we have been specialist but where we will have to know rush like everyone else to keep up with this very new phenomena. Because it is very clear as I say that this new impact of globalization that is to say globalization of consumption and therefore the globalization of the influence of the international consumer is absolutely central in terms of industrial relations and labour rights in every country which depend on export for the help of its economy which is actually know every country in the world. So I hope that in your consideration will be very important elements that are specific to Thailand. You will remember and consider that those specific elements in Thailand are going to have effects and consequences in the much broader relationship outside and that in order to be an effective player in the globalize market. Even national labour relations are no longer entirely subject to national sovereignty and national decision. But to economic forces that go much beyond the borders of Thailand. Thank you very much for this opportunity to share some thought with you. We are very interested in the ILO to examine with great care the papers that will be presented here which of course, the most interesting to us in terms of our program

with Thailand and in terms of the very high level of thought that we know exist in the Population Social Research Institute of the Mahidol University. We certainly hope to continue the cooperation with the Japanese Institute of Labour Studies and with all the other bodies represented here. So that we can altogether gain a much better understanding and interpretation of this rapidly developing phenomena and therefore altogether be able to forge more adequate responses so that the workers in Thailand and elsewhere have better conditions of work and globalization does not mean the empowerment of the many for the enrichment of the field. Thank you very much.

คณะวิทยาการ

ผู้เสนอปรากฏา

คุณทรงศักดิ์ ตันตะโยธิน

ผู้ช่วยปลัดฯ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ผู้เขียนบทความ

ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์

คุณศุภรัตน์ ธีญญานูวัติ

รองศาสตราจารย์ ดร.แล ดิลกวิทยรัตน์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กุศล สุนทรธาดา

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กลุ่มวิเคราะห์และแปรรูปรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

กระทรวงการคลัง

คณะเศรษฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

มหาวิทยาลัยมหิดล

ผู้ดำเนินการอภิปราย

คุณวุฒิพงษ์ สัตยวงศ์ทิพย์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.เนาวรัตน์ พลายน้อย	คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
คุณจิรกิต บุญชัยวัฒนา	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ผู้ร่วมอภิปราย

คุณสมบุรณ์ ทรัพย์सार	สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
คุณนิพนธ์ นาคเปลี่ยว	กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
คุณชวลิต อาคมธน	คณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้าง
คุณสมศักดิ์ ดวงรัตน์	สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย
ดร.เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งประเทศไทย
คุณอนันตชัย คุณานันทกุล	สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
คุณบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ	มูลนิธิอารมณพงศ์พจน์

รายนามผู้เข้าร่วมสัมมนา

มหาวิทยาลัยมหิดล

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ภาควิชาศึกษาศาสตร์

➡ รศ. ดร.เนาวรัตน์ พลายน้อย

นักศึกษาปริญญาเอกและปริญญาโท

➡ คุณเชษฐ รัชดาพรรณานิกุล

➡ คุณกฤษณา วุฒิสินธ์

➡ คุณนุศรา วิจิตรแก้ว

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

คณาจารย์ และนักวิจัย

➡ รศ. ดร. เบญจา ยอดดำเนิน-แอ็ดติงส์

➡ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.บุญเลิศ เลี้ยวประไพ

➡ รศ.ดร.วรชัย ทองไทย

➡ รศ.วาทีณี บุญชะลิกษ์

➡ ผศ.ดร.กุศล สุนทรธาดา

➡ ผศ.ดร.ชื่นฤทัย กาญจนจิตรา

- ▶ คุณจิรกิต บุญชัยวัฒนา
- ▶ คุณอรพรรณ หันจางสิทธิ์
- ▶ คุณสมชาย ทรัพย์ยอดแก้ว
- ▶ คุณจุฑารัตน์ ทรัพย์ยอดแก้ว
- ▶ คุณวิศรา ไหว้รงรบ
- ▶ คุณกมลชนก ชำสุวรรณ
- ▶ คุณอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์

นักศึกษาปริญญาเอก และปริญญาโท

- ▶ คุณอรวรรณ สุทธางกูร
- ▶ คุณจักรชัย สือประเสริฐสิทธิ์
- ▶ คุณพันธะนันท์ วงศ์แสนสี
- ▶ คุณศิริกุล เดชาคนิต
- ▶ คุณสถาปนา เนาวรัตน์
- ▶ คุณศุทธิณี กัลลประวิทย์
- ▶ คุณสมบัติ เทวคุปต์
- ▶ คุณระยอง เพิ่มทรัพย์
- ▶ คุณสุพรรณิ นวลนาค
- ▶ คุณวิภาวี ศรีเพียร
- ▶ คุณอรณี ฝูงวรรณลักษณ์
- ▶ คุณอรทัย หฐเจริญพรพานิช
- ▶ คุณอัจฉรา มาศมาลัย
- ▶ คุณภรณ์ วัฒนสมบุญ

- ▶ คุณวรางคณา ผลประเสริฐ
- ▶ คุณนันทวัน อินทชาติ
- ▶ คุณนวรรตน์ เพ็ชรเจริญ
- ▶ คุณอุทัยทิพย์ รักจรรยาบรรณ

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์

- ▶ ดร.นงนุช ปรมาคม
- ▶ ดร.ประพิณวดี ศิริสุภลักษณ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะเศรษฐศาสตร์

- ▶ รองศาสตราจารย์ ดร.แล ดิลกวิทย์รัตน์
- ▶ คุณอกนิษฐ์ ชุมนุ่ม

วิทยาลัยประชากรศาสตร์

- ▶ คุณรุ่งรัตน์ โกววรรณะกุล

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์

- ▶ รศ.ดร.กฤษณกุล ศรีเสริมโชค

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

- ▶ ผศ. ภาวนา พัฒนศิริ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

คณะวิทยาการจัดการ

- ▶ อาจารย์สมชาติ จุลิวัณเฑียร

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

คณะเศรษฐศาสตร์

- ▶ ดร.รุ่งระวี วีระเวสส์
- ▶ อาจารย์ภูมิฐาน รั้งคุณนุวัฒน์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สำนักวิจัย

- ▶ ดร. วันเพ็ญ วอกลาง

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

บัณฑิตวิทยาลัย

- ▶ รศ.ดร.ชัตติยา กรรณสูต

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

- ▶ ดร.ยงยุทธ แจ่มวงศ์
- ▶ ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์
- ▶ คุณกุลยา ศุภผล

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

- ▶ คุณวิชัย โสสุวรรณจินดา
ผู้จัดการฝ่ายประจำสำนักผู้จัดการใหญ่

ธนาคารกสิกรไทย

- ▶ คุณสมยศ แซ่มซ้อย
พนักงานวิจัยอาวุโส

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ

- ▶ นางวรรณพร ชูอำนาจ
สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง
- ▶ คุณภาวดี เอื้ออังกุล
สำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

- ▶ คุณอัญชลี เสรีรักษ์
กองคุ้มครองแรงงาน
- ▶ คุณเบญจมาศ ประชัญคดี
กองแรงงานหญิงและเด็ก
- ▶ คุณจีระวรรณ ทองสม
กองฝึกอบรมแรงงาน
- ▶ ร.ต.อานนท์ อินทรสุขศรี
กองแรงงานสัมพันธ์

- คุณเพลินพิศ วิทยอุดม
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
- คุณธนชล สุริยนาคางกูร
กองสวัสดิการแรงงาน
- คุณสุทินี เชาวทรัพย์
สำนักผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- คุณจิราภรณ์ ดอกแก้ว
นักวิชาการแรงงาน 6

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

- นางสาวรุจิระ นพจัญตรี
สำนักปลัดกระทรวงฯ
- คุณสุประภา ธรรมสุจริต
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทุ่งสีกัน

กรมประชาสงเคราะห์

- คุณสิริพร ถาวรฤทธิ์
กองวิชาการและแผนงาน

กรมการจัดหางาน

- คุณวสันต์ สาทร
- นางสาวกฤษณี อุดลย์ธนากาญจน์
- คุณโยธิน สรบาทสุนันท์

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

- คุณสมศรี สะบายดี
- ภาสกร วิชาสมิทธิ์

กองประสานการพัฒนาฝีมือแรงงานสตรีและเด็ก

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์

- คุณปราโมทย์ ผลดี
- คุณวิมลทิพย์ มุสิกพันธ์
- คุณสิริมาน สุทธิดำ
- คุณสุพัฒนา ทองสุนทร
- คุณจิระพันธ์ กัลลประวิทย์
- คุณวัชรวิ ลินธุวนิช
- คุณจันทร์เพ็ญ แต่ศรีกุล
- คุณวรรณิ วรรณชาติ
- คุณยุพิน รอดปล้อง

กลุ่มงานประเมินสังคม กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์

องค์กรพัฒนาเอกชน

มูลนิธิอารมณห์พงศ์พงษ์

- ▶ คุณบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ

องค์กรต่างๆ

- ▶ คุณบังอร แสงงาม
รองเลขาธิการสภาองค์กรลูกจ้าง สมาคมนักกลางแรงงานแห่งประเทศไทย
- ▶ คุณมิตร เจริญวัลย์
เลขานุการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- ▶ คุณเสนาะ เลิศเอกภพ
ประธานสหพันธ์แรงงานการขนส่งแห่งประเทศไทย
- ▶ คุณแสง โตวิกัย
ประธานสมาคมเครื่องใช้สำนักงาน
- ▶ คุณจรินทร์ งามดีสงวนนาม
ประธานสมาคมตัวแทนนายหน้าค้าที่ดิน

สภาองค์การลูกจ้าง

- ▶ คุณบรรจง พรพัฒนานิคม
สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเอกชนแห่งประเทศไทย
- ▶ คุณอนันต์ รัตนพันธ์
สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

องค์กรนายจ้าง

- ▶ คุณโสภณ วิจิตรกร
- ▶ คุณอัครัง คุณโนปกรณ์
- ▶ คุณสุวรรณ สุขประเสริฐ
- ▶ คุณสุเทพ ไกรสมศาสตร์
ECONTHAI
- ▶ คุณสมชาย เอี่ยมแสนอุดม
- ▶ คุณจรรยา ชันฉวีวิทย์
สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
- ▶ คุณธีรพล เปรมทรัพย์
สหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมยานยนต์แห่งประเทศไทย

คำกล่าวปิด

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.เบญจา ยอดดำเนิน-แอ็ดติกัจ
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

การสัมมนาไตรภาคีระดับชาติ เรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” ได้ดำเนินการมาด้วยเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เป็นองค์กรภาคีด้านแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านนโยบาย หน่วยงานปฏิบัติ และมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานทางด้านการศึกษาวิจัย องค์การนายจ้างและลูกจ้าง การจัดสัมมนาครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงพลังความร่วมมือขององค์กรและบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีความตระหนักต่อปัญหาแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ และความตั้งใจที่จะร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งถูกระทบอย่างมากจากวิกฤตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมทั้งการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ซึ่งต้องปรับตัวให้ทันกับกระแสโลกาภิวัตน์ด้วย

ดิฉันในนามของ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ขอขอบพระคุณวิทยากรทุกท่าน ทั้งที่มาจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม องค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน และมหาวิทยาลัย ขอขอบพระคุณองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) และ สถาบันแรงงานประเทศญี่ปุ่น (The Japan Institute of Labour) ที่ให้การสนับสนุนในการจัดสัมมนาในครั้งนี้ ขอขอบพระคุณผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านที่มาร่วมอภิปราย แสดงความคิดเห็น และรับฟังการสัมมนาในวันนี้ บัดนี้ได้ถึงเวลาอันสมควร จึงขอปิดการสัมมนา

แนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานไทย

โดย ดร.สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์

แนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานไทย

ดร.สรารุณ ไพฑูรย์พงษ์

1. บทนำ

วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา ยังความเสียหายแก่ประเทศอย่างใหญ่หลวง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดแรงงาน การล่มสลายของสถาบันการเงิน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และธนาคาร ธุรกิจเก็งกำไร ส่งผลกระทบต่อธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จนถึงอุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ ซึ่งมีทั้งการปิดกิจการและการลดการผลิตซึ่งมีผลอย่างรุนแรงต่อตลาดแรงงาน ในภาคอุตสาหกรรมเกิดปัญหาการเลิกจ้างอย่างกว้างขวาง บางแห่งหรือหลายแห่งนายจ้างไม่ยอมจ่ายเงินค่าชดเชยตามกฎหมาย มีการลดคนงาน ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มงานให้ลูกจ้างที่ยังอยู่โดยไม่มีการเพิ่มค่าจ้างเงินเดือน หรืออาจจะลดลงเสียด้วย มีการลดวันทำงาน โดยให้ค่าจ้างลดลง มีการลดสวัสดิการที่เคยให้ เช่น บางโรงงานเคยมีหอพักให้พักฟรี ก็เริ่มมีการเก็บค่าน้ำค่าไฟ บางแห่งมีการจ่ายค่าจ้างไม่ตรงเวลา ไม่รับคนงานใหม่เมื่อมีคนงานออก ลดการจ้างลูกจ้างประจำ และใช้การจ้างงานไปทำข้างนอก (Outsourcing หรือ sub-contracting) โดยทั่วไปมีการระงับการขึ้นค่าจ้างประจำปี ผลกระทบตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ย่อมกระทบถึงแรงงานในภาคเกษตรและบริการและ/หรือการจ้างงานนอกระบบ *ประการแรก* แรงงานเกษตรมีการเคลื่อนย้ายอย่างสม่ำเสมอตามฤดูกาล เมื่อหมดฤดูการเกษตร แรงงานส่วนหนึ่ง จะเข้ามาทำงานในเมือง เช่น ทำงานก่อสร้าง ชั้บรถ เป็นลูกจ้าง ไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคนต่อปี เมื่อมีการเลิกจ้างว่างงาน แรงงานเหล่านี้อาจจะคงอยู่ในชนบทโดยอาจจะทำงาน หรือทำงานไม่เต็มที่หรือรอฤดูเกษตร ในขณะที่บางส่วนจะหางานอื่นทำในเมืองเท่าที่จะหาได้ เช่น ขายส้มตำ หาบแร่ ขายข้าวเกรียบ ซื่อขายของเก่า (ชาเล้ง) ฯลฯ

ปัญหาแรงงานไม่ได้อยู่ตามลำพัง แต่เชื่อมโยงอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนปรัชญาลัทธิความเชื่อ (ideology) อย่างใกล้ชิด เราไม่สามารถจัดการกับปัญหาแรงงานโดยไม่แตะต้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ทุกท่านคงทราบ อยู่แล้วว่าการฟื้นฟูตลาดแรงงานอาจทำได้สามทาง ทางแรกซึ่งจะขาดไม่ได้คือการแก้ปัญหา และการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่มากถ้าทำสำเร็จก็อาจไม่ต้องพึ่งทางที่สอง ได้แก่ การสร้างงานหรือการบรรเทาปัญหาการว่างงานซึ่งน่าจะรวมถึงการยกระดับรายได้ของผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไปด้วย และการสร้างความเข้มแข็งทางสังคม พร้อมกับความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน

ในเรื่องนี้ น่าชมรัฐบาลว่าได้ดำเนินการอยู่แล้วหลายด้านทั้งสามทาง ซึ่งแน่นอน การปฏิบัติงานด้านต่างๆ อาจมีบ้างที่ประสบปัญหาและไม่ได้ผลตามที่ประชาชนหวัง

ปัญหาแรงงานกว้างใหญ่ไพศาล สำหรับวันนี้ผมขอมุ่งไปที่ประเด็นที่สองเพราะประเด็นแรกก็ปล่อยให้เป็นเรื่องของรัฐบาลกับหลวงตาบัวไปก่อน และคงจะจับเพียงบางประเด็นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากการฟื้นฟูตลาดแรงงานเท่าที่ผมติดตามดูก็เห็นว่า รัฐบาลไม่ได้ตั้งใจและพยายามทำการแก้ไขอยู่ แต่มันยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรในบางอย่าง บางประเด็น เรื่องที่อยากพูดถึงในวันนี้คือ มาตรการการบรรเทาปัญหาการว่างงาน กับ ปัญหาของตลาดแรงงาน สองอย่างนี้ผมไม่รู้ว่าจะพูดถึงอะไรก่อน เอาเรื่องมาตรการการบรรเทาปัญหาการว่างงานก่อนก็แล้วกัน เพราะถ้าจะพูดถึงแนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานก็ควรทราบว่าเขาก็ทำกันอยู่ มีแนวทางทำกันอยู่แล้ว ดีไม่ดีพวกเราช่วยกันดูจะได้เกิดความคิด ในส่วนนี้ก็จะได้เสนอการประเมินผลเบื้องต้นด้วย เหตุผลอีกอย่างหนึ่งคือ เรื่องสภาพตลาดแรงงานถ้าจะให้เข้าใจละเอียด อาจจะต้องพูดกันยาวเลยเอาไว้ข้างหลังก็ได้เผื่อว่าถ้าไม่มีเวลาก็จะพูดถึงเฉพาะที่สำคัญ

2. แนวทางการฟื้นฟูตลาดแรงงานของรัฐ

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ดำเนินการฟื้นฟูตลาดแรงงานอยู่ในหลายด้าน ซึ่งโดยรวมและทางทฤษฎีแล้วก็เป็นแนวทางที่ถูกต้อง คือประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ

- มาตรการแก้ไขฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหัวใจของการจ้างงานอย่างแท้จริง ช่วยให้เกิดการจ้างงานทางอ้อม

- มาตรการการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและสังคม การลงทุนทางสังคม โครงการลงทุนทางสังคม (Social Investment Project: SIP) กองทุนชุมชน (Social Investment Fund : SIF) การฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบท เศรษฐกิจพอเพียง พัฒนาตาข่ายนิรภัยทางสังคม (Social safety net)

- มาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน

แต่ในทางปฏิบัติ มาตรการแต่ละมาตรการเป็นเรื่องค่อนข้างยาก มีทั้งดีและเสียดังกล่าวไปแล้วข้างต้น ในส่วนนี้ขอล่าวถึงเฉพาะมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงานหรือเรียกกันสั้น ๆ ว่ามาตรการบรรเทา

นโยบายด้านนี้ของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 คือ

- (1) ให้นำหน่วยงานของรัฐเข้ามามีบทบาทในการใช้งบประมาณที่มีอยู่เพื่อขยายการจ้างงาน โดยเฉพาะการจ้างงานในชนบท

- (2) ภาครัฐควรให้ธุรกิจที่มีการจ้างงานจำนวนมากสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยให้การสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น การลดต้นทุนการผลิต การส่งเสริมการตลาด และการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต

- (3) แก้ไขปัญหาแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง โดยเร่งรัดบรรจุนโยบายใหม่ ฝึกอบรมเพิ่มทักษะฝีมือใหม่ และประสานความช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้างอย่างเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั่วทุกจังหวัด

ต่อมาในวันที่ 9 ธันวาคม 2540 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกรอบนโยบายการบรรเทาปัญหาการว่างงาน 6 มาตรการ (มาตรการประหยัดหรือไทยช่วยไทย มาตรการจ้างงานในชนบท มาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว มาตรการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ มาตรการส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม และโครงการ "เกษตรทฤษฎีใหม่" ตามแนวพระราชดำริ) ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ รวมทั้งได้อนุมัติให้แต่งตั้ง "คณะกรรมการนโยบายการบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ" ซึ่งมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ให้แต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการ" เพื่อรับผิดชอบมาตรการเฉพาะในแต่ละมาตรการ และอนุกรรมการติดตามและประเมินผล รวม 7 คณะ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในภูมิภาค ต่อมา ครม. ได้มีมติอีกครั้ง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2540 อนุมัติให้นำ "โครงการทวงส่งแห่งอาชีพ" ซึ่งเสนอโดยทบวงมหาวิทยาลัยมารวมไว้ใน "มาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน" ด้วย

2.1 แนวทางการดำเนินงาน

มาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน มีเป้าหมายหลัก คือประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในการใช้งบประมาณปกติที่มีอยู่ในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม เพื่อร่วมกันบรรเทาปัญหาการว่างงานโดยมี "คณะกรรมการนโยบายการบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ" ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน (ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นเลขานุการ) เป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย - สั่งการ - ติดตามผล

ในทางปฏิบัติ อนุกรรมการที่รับผิดชอบแต่ละมาตรการ จะรวบรวมแผนงาน /โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ที่ร่วมรับผิดชอบอยู่ในมาตรการนั้นๆ มาจัดทำแผนปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด โดยในภาพรวม ทุกมาตรการมีแผนงาน / โครงการที่ใช้ในการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ประมาณ 100 แผนงาน/โครงการ และสามารถจัดกลุ่มกิจกรรมตามแผนงาน/โครงการดังกล่าวออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มกิจกรรมการจ้างงานโดยตรง

เป็นกิจกรรมที่ช่วยให้ผู้ว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้างได้มีงานทำ ไม่ว่าจะเป็นงานชั่วคราว หรือถาวร เช่น การว่าจ้างทำงานชั่วคราวในโครงการของรัฐบาล การบรรจุงานในร้านค้า/โรงงานอุตสาหกรรม การสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพอิสระ การหาแหล่งการจ้างงานและตำแหน่งในงานต่างประเทศ การดำเนินการให้โครงการต่างๆ ใช้แรงงานแทนเครื่องจักร เป็นต้น

2. กลุ่มกิจกรรมการจ้างงานโดยอ้อม

เป็นกิจกรรมที่จะขยายโอกาส หรือสามารถรักษาสภาพการมีงานทำของแรงงาน เช่น การพัฒนาระดับฝีมือแรงงาน การฝึกอบรมการประกอบธุรกิจขนาดย่อม การส่งเสริมร้านค้าชุมชนและกลุ่มออมทรัพย์ การแนะนำช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบการ เป็นต้น

3. กลุ่มกิจกรรมที่ก่อประโยชน์ด้านอื่น

เป็นกิจกรรมที่ไม่จัดอยู่ในกลุ่มกิจกรรมการจ้างงานโดยตรงและการจ้างงานโดยอ้อมที่สำคัญ คือกิจกรรมจัดสินค้าราคาประหยัดออกจำหน่าย การสนับสนุนเพิ่มสภาพคล่องแก่ธุรกิจ การให้ความช่วยเหลือผู้ว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้างด้านการรักษาพยาบาล /การศึกษาของบุตร/สิทธิประกันสังคม การแนะนำเผยแพร่มาตรการชะลอการเลิกจ้าง เป็นต้น

2.2 ผลงานปี 2541 และปี 2542 และเป้าหมาย 2543

การสรุปผลงานของทางราชการสำหรับปี 2541 ซึ่งบอกว่าได้รับความสำเร็จ โดยช่วยให้ประชาชนได้งานชั่วคราวหรือถาวร จำนวน 1.33 ล้านคน ขณะที่ใน ปี 2542 กล่าวว่า ได้สร้างงานได้ถึง 2.21 ล้านคนโดยเกินเป้าหมายซึ่งตั้งไว้เพียง 1.53 ล้านคน นั้น เป็นรายงานที่ค่อนข้างลอกตา (Overestimated) อยู่ไม่น้อย *ประการแรก* งานชั่วคราวหรือถาวร จำนวน 1.33 ล้านคนนั้น ไม่ทราบได้ทำงานกันคนละกี่วันหรือกี่ชั่วโมงต่อปี ได้ค่าจ้างเฉลี่ยกันคนละเท่าใดต่อปี ที่ว่าเป็นงานถาวรนั้น อย่างไรก็ตามเรียกว่าถาวร และอย่างไรเรียกว่างาน

ชั่วคราว *ประการที่สอง* ตัวเลข การจ้างงานในชนบท ปี 2542 นั้นได้รวมเอาตัวเลขมาตรการ
การเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จำนวน 363,894 คนเข้าไปด้วย *ประการที่สาม*
ตัวเลขการจ้างงานที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นงานเสริม (Secondary employment) ซึ่งในแง่ของ
ตำแหน่งงานแล้วไม่มีการเพิ่มขึ้น จากการประเมินผลอย่างหยาบๆ ด้วยวิธี Employment-
income elasticity ด้วยค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้ประชาชาติ ประมาณ
0.27¹ พบว่าการจ้างงานรวมของประเทศที่เกิดขึ้นจริงต่ำกว่าการจ้างงานที่ควรเกิดขึ้นจาก
การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (ภาพที่ 1-4)

2.3 ลักษณะของมาตรการต่างๆและการประเมินผลโครงการ

ทางราชการได้มีการติดตามผลงานโดยคณะอนุกรรมการติดตามและ
ประเมินผล โดยมอบให้คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลร่วมกับ
คณะอาจารย์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ ผลการประเมินชี้ให้เห็น
ว่าโครงการต่างๆมีปัญหาในการปฏิบัติพอสมควรซึ่งอาจกล่าวโดยย่อได้ ดังนี้

1) **มาตรการประหยัดหรือไทยช่วยไทย** (เป็นโครงการขายสินค้าราคาถูก
เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพของผู้ว่างงาน มีการให้กู้ยืมเงินประกอบอาชีพ ให้ทุนส่งเสริมร้านค้า
ชุมชน และ การส่งเสริมอาชีพ การฝึกอบรม สัมมนา การฝึกอาชีพ การส่งเสริมการรวมกลุ่ม)

- ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ไม่มีงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารโครงการ
และการติดตามการปฏิบัติงาน ไม่มีตลาดรองรับผลิตภัณฑ์จากการรวมกลุ่มสร้างรายได้/
อาชีพ ขาดแคลนบุคลากรในการติดตามการใช้เงินจากการรวมกลุ่มสร้างรายได้/อาชีพและ
ประเมินโครงการ และในกรณีร้านค้าธงฟ้า ประชาชนไม่เข้าใจว่าอาจขายอาหารราคา 18
บาท เพียงไม่กี่ชนิด

¹ ได้จากการคำนวณด้วยสมการสหสัมพันธ์ค่า log ของการจ้างงานรวมกับรายได้ประชาชาติ

2). **มาตรการจ้างงานในชนบท** (บรรเทาการว่างงานในชนบท ส่งเสริมอาชีพเสริมรายได้ของเกษตรกร)

- ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ความล่าช้าของกระบวนการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ ในปี 2542 หน่วยงานไม่สามารถบังคับผู้รับเหมาให้จ้างแรงงานเพิ่มจากเดิมได้ ไม่มีระบบฐานข้อมูลของงาน/โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการนี้ที่สามารถใช้ร่วมกันได้ทุกระดับเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคไม่สามารถทำการติดตามกำกับดูแลโครงการได้อย่างต่อเนื่องและงานโครงการแทบทั้งสิ้นเป็นงานปกติ ไม่ได้เน้นการจ้างผู้ว่างงานในพื้นที่และผู้ว่างงานอันสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ

3). **มาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว** (เพิ่มโอกาสการมีงานทำให้คนไทย)

- ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ นโยบายรัฐไม่แน่นอนมีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลาเจ้าของสถานประกอบการไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐทั้งการลดการใช้แรงงานต่างด้าวและรับแรงงานไทยเข้าทำงานทดแทน แรงงานไทยนิยมงานสบายและมีค่าจ้างสูง สถานประกอบการและเจ้าของกิจการแทบทุกแห่งจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงานกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าวยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องสอดคล้องกันและรับกับมติ ค.ร.ม. ระบบควบคุมการเข้าเมืองไม่ดีและขาดกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลแรงงานต่างด้าวอย่างมีระบบ และการดำเนินการแก้ไขแรงงานต่างด้าวได้รับความร่วมมือน้อยระหว่างส่วนราชการกันเอง และระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ประกอบการและแรงงานไทย

4). **มาตรการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ** (ส่งเสริมและช่วยเหลือให้ไปทำงานต่างประเทศ โดยให้กู้เงินอัตราดอกเบี้ยต่ำ ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ฯลฯ)

- ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ผู้ขอกู้เงินมีหลักประกันไม่เพียงพอ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศสูงกว่าที่ทางการกำหนด ยังมีปัญหาการหลอกลวง

คนหางานไปทำงานต่างประเทศปรากฏอยู่เป็นระยะๆ และส่วนหนึ่งเกิดจากบริษัทจัดหางาน ยังไม่ได้นำทะเบียนคนงานที่กรมการจัดหางานจัดทำขึ้นไปใช้เป็นแหล่งคัดเลือกคนงาน

5) **มาตรการส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม** (ช่วยให้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีงานทำต่อไป และ/หรือได้งานใหม่ โดยสนับสนุนส่งเสริมให้ตั้ง/ขยายกิจการโรงงาน เร่งบรรจุกองตำแหน่งว่าง ส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อม ฯลฯ)

- ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ความล่าช้าของกระบวนการอนุมัติงบประมาณ โดยเฉพาะปี 2541 บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภูมิภาคที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการ มีไม่เพียงพอ วิทยากรฝึกอบรมมีน้อย ในการสนับสนุนการรับช่วงการผลิตและรับงานไปทำที่บ้าน บริษัทและโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทยังขาดความมั่นใจในฝีมือของสมาชิกโครงการและกลุ่มเป้าหมาย ในบางจังหวัดได้มีการขยายครอบคลุมไปยังกลุ่มเป้าหมายอื่น ซึ่งไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของมาตรการ

6) **โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่** (เป็นโครงการสาธิต ทดลองและวิจัย ตั้งศูนย์สาธิตฯ ทั่วประเทศ)

- ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ เกษตรกรอื่นในพื้นที่โครงการที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายหลัก ยังมีความประสงค์จะทราบเนื้อหาสาระและหลักการของโครงการเพื่อนำไปปฏิบัติ การคัดเลือกพื้นที่ และเข้าร่วมโครงการมีปัญหาที่สำคัญ เช่น เกณฑ์ที่ใช้ขาดความชัดเจน การเตรียมความพร้อมของผู้เข้าร่วมโครงการยังมีปัญหา เช่น เกษตรกรบางรายได้ขอถอนตัว เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการได้ กลุ่มจังหวัดที่ได้มีการขยายเครือข่ายของการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ มีทั้งเกษตรกรที่พร้อมและไม่พร้อมเพราะยังอยู่ในขั้นตอนแรก ของทฤษฎีใหม่ และระบบฐานข้อมูลที่มีอยู่ยังไม่แล้วเสร็จ ขาดการเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

7). **โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ** (ให้คำแนะนำข้อมูลตำแหน่งงานแก่บัณฑิต)

- ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ไม่มีงบประมาณและบุคลากรโดยตรงในการดำเนินกิจกรรม กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นช่วงระยะสั้น ไม่ต่อเนื่องและเป็นการจัดกิจกรรมในภาพรวม ไม่มุ่งเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ โครงการบางโครงการเป็นความร่วมมือของหลายหน่วยงาน ซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน หัวข้อเรื่องในการจัดรายการโทรทัศน์ไม่สัมพันธ์กับเวลาที่กำหนด การจัดตลาดนัดบัณฑิตหรือตลาดนัดหลักสูตรอุดมศึกษาในภูมิภาค ขาดการประชาสัมพันธ์ และการสร้างบัณฑิตอาสาสมัครในบางโครงการมีระยะเวลาสั้นและต้องร่วมมือกับหลายหน่วยงานทำให้ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

8). **มาตรการสร้างงานชุมชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย** (ส่วนหนึ่งโครงการกรุงเทพมหานคร ภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ)

- ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญเช่น โครงการจ้างผู้ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ไม่สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ครบ โครงการเพิ่มหลักสูตรวิชาชีพระยะสั้นมีระยะเวลาอบรมน้อยเกินไป โครงการจ้างวิทยากรสอนอาชีพระยะสั้นไม่สามารถติดตามประเมินผลหลักสูตรได้ และโครงการจ้างนักวิชาการเกษตรและแรงงานผู้ว่างงาน จ้างนักวิชาการระยะเวลาเพียง 6 เดือนทำให้ไม่สามารถคิดทำโครงการที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการนานได้

9). **มาตรการจ้างงานชั่วคราวสำหรับผู้มีการศึกษา** (ใช้เงินกู้ ADB และ ภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเงินงบประมาณจ้างงานชั่วคราวผู้มีการศึกษาระดับกลางและสูง)

- ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ในช่วงแรกของการดำเนินงานขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและแน่นอนในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับระยะเวลา ค่าตอบแทนและภาระหน้าที่ การจ้างบัณฑิตในบางหน่วยงานในระดับจังหวัดมีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้บัณฑิตซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการกำกับดูแล และงานบางอย่างที่

บัณฑิตได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในชุมชนต้องใช้ระยะเวลามากกว่าระยะเวลาที่ได้รับการจ้าง

ภาพรวมของการติดตามและประเมินผล

ในภาพรวมนักวิชาการผู้ประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรการเห็นว่าการดำเนินงานของมาตรการต่าง ๆ ทั้งปี 2541 และ 2542 ไม่มีปัญหาด้านประสิทธิภาพ โดยส่วนใหญ่ได้ดำเนินงานตามปริมาณงานที่ได้รับไว้เป็นเป้าหมายของการปฏิบัติงาน ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงในข้อที่ 3 (ข้อสังเกตเพิ่มเติม)

สำหรับการประเมินประสิทธิผล ผู้วิจัยพบว่า การปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการของมาตรการมีความแตกต่างกัน บางโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ทุกประการ บางโครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในเอกสารโครงการ เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้ตามนั้นและระบุวัตถุประสงค์เกินขีดความสามารถของโครงการ อาจสืบเนื่องจากความไม่เข้าใจในการเขียนโครงการที่ว่าด้วยปัจจัยเข้า ปัจจัยออก ผลลัพธ์หรือวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ

ในแง่ปัญหาของการดำเนินงาน อาจสรุปได้ดังนี้คือ

ก) การจัดทำโครงการแต่ละมาตรการในช่วงปี 2541 ทำด้วยความรีบเร่งและสับสนมากขึ้นเมื่อหลาย ๆ มาตรการมีหลายหน่วยงานเข้าไปเกี่ยวข้อง การจัดทำโครงการในช่วงปี 2542 ยังคงดำเนินไปอย่างรีบเร่งและต่อเนื่อง โดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของการบริหารและการจัดการของแต่ละมาตรการ

ข) ความล่าช้าของการได้รับงบประมาณในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2542 ซึ่งมีปัญหาเพิ่มเติมจากการที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของเงินกู้จากต่างประเทศ

ค) การขาดการประสานงานและรับส่งต่อผลการปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการฝึกอบรมทางด้านอาชีพ

ง) การนำงบประมาณเข้ามาในมาตรการสามารถกระทำได้ทุกกระทรวง ทบวง กรม แต่ทำให้โครงการมาตรการบรรเทาการว่างงานขาดความชัดเจน

จ) หน่วยงานปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขาดงบประมาณในการบริหารโครงการ ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและติดตามผลการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่

3. ข้อสังเกตเพิ่มเติม

ผลกระทบของวิกฤตต่อตลาดแรงงานมีหลายรูปแบบ ทั้งการเลิกจ้าง ว่างงาน ทำงานต่ำกว่าระดับ ค่าจ้างและรายได้ลด และรุนแรงแตกต่างกันไปตามลักษณะอุตสาหกรรม แม้กระทั่งการจ้างงานนอกระบบก็ถูกกระทบกระเทือน เพราะถูกแรงงานในระบบเข้ามาเบียดเนื้อที่รายได้ (เช่น เปิดท้ายขายของ ตลาดนัด ร้านอาหาร ธุรกิจครัวเรือน) แรงงานลงมาอัดกันในระดับล่างมาก ตลาดแรงงานตรงนี้ก็ตั้งตัวได้ด้วย ดังนั้นคณะกรรมการบรรเทาหรือหน่วยราชการที่เสนอโครงการ ควรจะมีการศึกษารายละเอียดสภาพลักษณะและธรรมชาติของตลาดแรงงานไทยพอสมควร

ปัญหาที่สำคัญของราชการในการแก้ปัญหาตลาดแรงงาน คือ ขาดข้อมูลและการวิเคราะห์ตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพ เช่นเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นแล้วยังไม่รู้เลยว่ามี การว่างงานเท่าใด อย่าว่าแต่รายละเอียดอื่นๆเลย ดังนั้นประเด็นในส่วนนี้คือ ต้องการชี้ให้เห็นว่าหน่วยราชการยังมีความสับสนในเรื่องนี้ และชี้ให้เห็นว่ามาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงานของทางราชการนั้นไม่มีพื้นฐานข้อมูลในการกำหนดเป้าหมายการแก้ปัญหาที่ชัดเจน ดังจะดูได้จากตัวอย่างบางกรณีต่อไปนี้

การเลิกจ้าง

ประการแรก ไม่ทราบขนาดการเลิกจ้างที่แท้จริง เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทุกคนรู้ว่ามีการเลิกจ้างมากมาย แต่จะเป็นเท่าใดและมีใครมากคิดว่าไม่มีใครบอกได้ สถาบันการเงิน 50 กว่าแห่งเลิกกิจการไปพร้อมกับเงินมหาศาล พร้อมกับปลดพนักงานเป็นหมื่นๆ ธนาคาร เหลืออยู่ 8-9 แห่งและอาการไม่ค่อยดี NPL ท่วมห้ว ปลดพนักงานเป็นหมื่นไปแล้วและกำลังจะปลดอีก อสังหาริมทรัพย์ตายสนิท คนงานในภาคก่อสร้างหดลงเป็นล้าน

ตัวเลขจำนวนคนตกงานเพราะถูกเลิกจ้างจะเป็นเท่าไรไม่มีใครบอกได้ เนื่องจากการเก็บข้อมูลผู้เลิกจ้างยังไม่มีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมักจะหลีกเลี่ยงไม่รายงานให้ราชการทราบ ทางราชการเองก็ไม่มีปัญญาติดตาม จนกว่าจะมีผู้มาร้องเรียน แหล่งที่มีการแสดงข้อมูลเป็นทางการคือรายงานจำนวนผู้ประกันตนที่รายงานตัวรับค่าประกันสังคมของสำนักงานประกันสังคม (สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป) และข้อมูลจำนวนผู้ถูกเลิกจ้างจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม นอกจากนั้นก็เป็นเพียงรายงานข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับการปิดหรือลดขนาดกิจการพร้อมกับการคาดเดาจำนวนผู้ถูกเลิกจ้างหรือประมาณการอย่างหยาบๆ โดยผู้เกี่ยวข้องเช่นสมาคมวิชาชีพต่างๆ

ตารางที่ 2 เป็นตัวอย่างแรกแสดงให้เห็นว่าตัวเลขการเลิกจ้างในปี 2540 ซึ่งเพิ่งเกิดวิกฤติเมื่อช่วงหลังของปี มีการเลิกจ้าง 164,845 คน² (ไม่รวมการเลิกจ้างของสถานประกอบการ

² ตัวเลขการเลิกจ้างในปี 2540 นั้น ต่อมา (คณะอนุกรรมการจัดทำประมาณการกำลังแรงงานและการมีงานทำและการว่างงาน 28 ต.ค. 2541) แจ้งว่ามีจำนวนเท่ากับ 408,967 คน แต่ไม่มีรายละเอียดรายเดือน

ขนาดเล็กจ้างคนน้อยกว่า 10 คน ขณะที่ปี 2541 การเลิกจ้างพุ่งสูงขึ้นเป็น 355,122 ในขณะที่ตัวเลขปี 2542 ลดลงมากเหลือ 99,588คน ตัวเลขเหล่านี้มีความถูกต้องเพียงใด

ตัวเลขการเลิกจ้างที่แสดงข้างต้นยังไม่สามารถบอกได้ว่าที่จริงแล้วมีการตกงานเท่าใด เนื่องจาก ประการแรก ตัวเลขนี้ยังไม่ได้หักจำนวนผู้ที่กลับเข้าระบบประกันสังคมใหม่ จากข้อมูล กรส.เองในปี 2542 พบว่าผู้ถูกเลิกจ้าง จำนวน 50,469 คน หรือร้อยละ 72.39 (ของผู้ถูกเลิกจ้าง จำนวน 69,718 คนระหว่าง มกราคม-ตุลาคม 2542) กลับเข้าสู่ระบบประกันสังคม ประการที่สอง เมื่อตรวจสอบกับตัวเลขการเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ประกันตนรายเดือนของสำนักประกันสังคมเอง พบว่าตัวเลขทั้งสองประเภทไม่สอดคล้องกัน ดังแสดงในตารางที่ 3 การเปลี่ยนแปลงจำนวนยอดผู้ประกันตนเดือนต่อเดือน น่าจะใกล้เคียงกับจำนวนผู้ถูกเลิกจ้าง (ออกจากระบบ)

ข้อมูลเกี่ยวกับการเลิกจ้างที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งคือ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กุมภาพันธ์ 2541 พบว่าร้อยละ 74.1 ของลูกจ้างที่ธุรกิจปิดกิจการและถูกให้ออกนั้น ไม่ได้รับเงินชดเชย มีเพียงร้อยละ 13.1 ที่ได้รับเงินชดเชย 1 – 3 เดือน และร้อยละ 3.0 ที่ได้รับเงินชดเชย 4 – 6 เดือน และต่ำกว่าร้อยละ 1 ที่ได้รับเงินชดเชยมากกว่า 6 เดือน

การว่างงานและการว่างงานตามฤดูกาล

มาตรการบรรเทาฯ ใช้ตัวเลขการว่างงานโดยเปิดเผย (Open unemployment) เป็นเป้าหมายหลักในการกำหนดเป้าหมาย เช่น ในปี 2541 กำหนดตัวเลขเป้าหมายของการสร้างงานเท่ากับ 1.42 ล้านซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยของประมาณการการว่างงานอย่างเปิดเผยในปีนั้น และกำหนดเป้าหมายของการสร้างงานปี 2542 เท่ากับ 1.53 ล้าน ซึ่งเป็นค่าประมาณการการว่างงานอย่างเปิดเผยในปี 2542 แต่ในทางปฏิบัติของมาตรการ เช่นการสร้างงานในชนบท เป็นการจ้างแรงงานของผู้รอดฤดูการเกษตร ซึ่งในการสำรวจการใช้แรงงานแล้วกลุ่มนี้ไม่นับอยู่ในจำนวนผู้ว่างงานอย่างเปิดเผย ดังนั้น ผลการดำเนินงานตามมาตรการจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าได้ช่วยลดการว่างงานอย่างเปิดเผย (ตารางที่ 4)

ตลาดแรงงานภาคก่อสร้างและเกษตรหดตัวรุนแรง

ตารางที่ 5 แสดงโครงสร้างการจ้างงานตามสาขาเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่า มีความผิดปกติของภาคเกษตร ในช่วง 2541-2542 โดย ในช่วงต้นปี (ฤดูแล้ง) แรงงานภาคเกษตรเพิ่มขึ้น ในขณะที่ในฤดูเกษตร (สิงหาคม) การจ้างงานในภาคเกษตรกลับลดลง ในสาขาก่อสร้าง การจ้างงานยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องจนน่าเป็นห่วง ในขณะที่ในสาขาบริการและพาณิชยกรรม การจ้างงานเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งน่าสนใจศึกษาหารายละเอียดเพิ่มเติมว่าเป็นการจ้างงานประเภทใด ส่วนหนึ่งจะเป็นการจ้างงานนอกระบบ ประเภทหาบเร่แผงลอย หรือ การท่องเที่ยว และโรงแรม

แรงงานไทยมีความยืดหยุ่นและปรับตัวตามฤดูกาลสูง

ภาพที่ 5 และ 6 แสดงให้เห็นโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงสถานภาพการจ้างงาน ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ลูกจ้างเอกชนจะมีสัดส่วนระหว่างร้อยละ 30-39 ของแรงงานขึ้นกับฤดูกาล ขณะที่แรงงานช่วยธุรกิจในครอบครัวจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20-30 ขึ้นอยู่กับฤดูกาล แรงงานสองประเภทนี้จะปรับตัวสอดคล้องกันระหว่างฤดูกาล เมื่อลูกจ้างเอกชน หรือการจ้างงานภาคเอกชนลดลงก็จะไปช่วยทำงานครอบครัว หรือในทางกลับกันในฤดูเกษตร แรงงานลูกจ้างส่วนหนึ่ง ประมาณ 2-3 ล้านคนจะกลับเข้าสู่ภาคเกษตร เป็นวงจรที่ชัดเจน ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ผลกระทบที่เกิดขึ้น (ดูภาพ 6) จุดยอด (Peak) ของงานรับจ้างในฤดูแล้ง (กุมภาพันธ์) ลดต่ำลงตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาและต่ำสุดในปี 2542 ในภาคเกษตรจุดยอดในช่วงวิกฤตไม่ได้ลดลงมากนัก (เนื่องจากการผลิตภาคเกษตรค่อนข้างไม่ยืดหยุ่นต่อสภาพเศรษฐกิจ) ยกเว้นในปี 2542 สัดส่วนแรงงานช่วยธุรกิจในครอบครัวลดลงในขณะที่สัดส่วนของลูกจ้างเอกชนสูง ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากสองสาเหตุคือ การผลิตทางเกษตรไม่ค่อยดี หรือ มาตรการบรรเทาทุกข์เข้าไปช่วยจ้างแรงงานส่วนหนึ่ง

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภาคเกษตรกับภาคนอกเกษตรมีแนวโน้มลดลง

พฤติกรรมของตลาดแรงงานไทยที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือแนวโน้มความแตกต่างระหว่างฤดูกาลเริ่มลดลงเล็กน้อยข้อสันนิษฐานเบื้องต้นคือการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรเริ่มลดลง ในช่วงฤดูแล้งยอดการจ้างงานเพิ่มสูงขึ้นจาก ประมาณ 29 ล้านเป็น 30 ล้าน ในขณะที่ช่วงฤดูเกษตร (สิงหา) ยอดการจ้างงานรวมค่อนข้างที่ ประมาณ 32 ล้าน กล่าวคือแรงงานมีแนวโน้มจะอยู่ในเมืองมากขึ้น

ค่าจ้างที่แท้จริงลดลง

การศึกษาของธนาคารโลก (World Bank, 2000, 6) ซึ่งให้เห็นว่า ค่าจ้างแท้จริง (real wages) ลดลงประมาณ ร้อยละ 2 ในปี 2541 และลดลงต่ออีกร้อยละ 0.5 ในปี 2542 โดยในสาขาหัตถอุตสาหกรรมลดลงถึงร้อยละ 4.2 ในปี 2541 แต่กระตือรือร้นร้อยละ 0.8 ในปีต่อมา ในสาขาก่อสร้างอัตราค่าจ้างแท้จริงลดลงร้อยละ 2.0 และ 2.5 ในปี 2541 และ 2542

4. ข้อเสนอแนะโดยย่อ

เนื่องจากเวลาอันจำกัด การเสนอภาพแนวทางการมองภาพตลาดแรงงานของไทยที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นเพียงหนึ่งตัวอย่าง เพื่อแสดงให้เห็นว่าการฟื้นฟูตลาดแรงงานนั้นควรมีการศึกษาตลาดให้ชัดเจนในหลายๆ ด้าน ข้อมูลของทางราชการที่มีอยู่แล้วนั้นสามารถนำมาใช้ได้มาก ถ้ารู้จักหรือพยายามนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ การนำเรื่องมาตรการบรรเทาผลกระทบมากล่าวถึง ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่า ที่จริงแล้วทางราชการก็ไม่ได้นิ่งนอนใจและมีแนวนโยบายที่ดีในการฟื้นฟูตลาดอยู่บ้างแล้ว สิ่งที่จะต้องทบทวนเป็นเรื่องของการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ซึ่งควรจะต้องการดีให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น จะได้ผลดีขึ้นและตกถึงมือผู้เดือดร้อน

มากขึ้น ในยามนี้การใช้การบริหารเงิน บริหารเวลาจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพมากเพราะเราเป็นหนี้เขาอยู่เป็นล้านล้าน (เกือบ3ล้านล้าน) บาท อย่าใช้เพลิน

จากข้อมูลตัวอย่างที่น่าเสนอ อาจตั้งข้อสังเกตโดยสรุป เนื่องจากเวลาจำกัด ดังนี้

- การแก้ไขปัญหาการมีงานทำ ขาดความชัดเจน ร้อนรน ลวกๆ ขาดการเตรียมการใช้ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ

- การแก้ไขปัญหาไม่ทั่วถึง ไม่ตรงเป้าหมาย เช่น เอาตัวเลขการว่างงานอย่างเปิดเผยเป็นตัวตั้งเป้าหมาย แต่เอาเงินไปลงผู้รองานตามฤดูกาลซึ่งเป็นคนละกลุ่มกัน

- การแก้ปัญหาที่ต้องใช้เงินกู้ หากจำเป็นต้องใช้ควรใช้เงินกู้ภายในประเทศ ละลดการใช้เงินกู้จากต่างประเทศ ผลพลอยได้ประการหนึ่งคือ กลุ่มแรงงานที่ต้องอาศัยดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารจะได้รับการฟื้นฟูไปด้วย (อย่าไปคิดว่าเรื่องนี้เป็นความทุกข์ของคนรวย เพราะที่จริงทุกอย่างโยงถึงกันหมด เมื่อคนกลุ่มหนึ่งรายได้ลดลง การบริโภคก็ลดลง คนอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องซื้อขายสินค้าและบริการกับคนกลุ่มนี้ก็เดือดร้อนไปด้วยได้ (มาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน 2543 ใช้เงินทั้งสิ้น 28,697.63 ล้านบาท

- งบประมาณ 25,383.02 ล้านบาท
- เงินกู้ 2,756.36 ล้านบาท
- แหล่งอื่น 558.25 ล้านบาท
- (ไม่ทราบตัวเลข พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2542)

- ควบคู่ศึกษาพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานไทย โครงสร้างอุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน ตลอดจนค่าจ้างผลตอบแทนและสวัสดิการ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

- การฟื้นฟูตลาดแรงงานทำได้หลายทาง คือ การแก้ปัญหาและพัฒนาภาคเศรษฐกิจโดยรวมหรือการอุปสงค์รวมให้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว กับการสร้างงาน ตลอดจนการ

สร้างการแข่งขันเชิงสังคมให้กับชุมชน สิ่งสำคัญที่ควรระวังคือ ต้องไม่ให้เกิดการแก้ปัญหาระยะสั้นสร้างปัญหาระยะยาว การแก้ปัญหาตลาดแรงงานต้องมีวิสัยทัศน์ระยะยาวประกอบด้วยเสมอด้วยตัวอย่างเช่น

(1) Downsizing ช่วงเศรษฐกิจวิกฤตในภาคธุรกิจ รวมทั้งภาคราชการ ซึ่งพยายามใช้วิกฤตให้เป็นโอกาสในการปฏิรูปองค์กร คือลดขนาดกำลังเจ้าหน้าที่ (Downsizing) มีใครคิดล่วงหน้าหรือไม่ว่า พวกที่ออกมาไม่ว่าจะโดยการเลิกจ้าง มีเงินชดเชยหรือไม่มีเงินชดเชย มี early retire ล้อใจหรือไม่ พวกที่ออกมานี้จะเอาไปไว้ไหน จะอ้างว่าพวกนี้ไม่เดือดร้อนก็แสดงว่าไม่เข้าใจธรรมชาติตลาดแรงงาน ผมยกตัวอย่าง สิ่งที่เกิดขึ้นได้แม้จะเป็นแรงงานระดับปัญญาชนก็ตาม ประการแรก พวกนี้ผมพบว่าหลายคนมีปัญหาสุขภาพจิตเครียด หงุดหงิดง่าย เก็บตัว แรกๆออกไปก็ยังยิ้มแย้มแจ่มใสเพราะเงินก็มี ที่สำคัญคือมีความหวังว่าจะหางานใหม่ได้ ประการที่สอง คิดว่าจะได้เงินก้อนนอนกินดอกเบี้ยย ประการที่สาม คิดว่าเกือบ 60 แล้ว พอ 60 ก็ไม่ต้องทำงาน นำเสียดายความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ (คำตอบ ทางออกที่เคยถามพรรคพวกคือ 1 ออกไปพักผ่อน 2 ออกไปประกอบอาชีพอิสระ 3 ออกไปหางานใหม่ 4 รวมกับพรรคพวกจัดตั้ง Affiliated companies รับจ๊อบจากบริษัทเก่า (Outsourcing) 5 ตั้งบริษัทที่ปรึกษา 6 ตั้งกลุ่มอาสา (Volunteer group)) ปัญหา Downsizing เหน็ดตามฝรั่งหรือเปล่า ถูกในแง่ของการเพิ่มประสิทธิภาพ ใช้คนน้อยทำงานมากๆ แต่ต้องใช้อุปกรณ์ IT, computer, internet มากๆ หรือว่าจะทำไงดี ราชการทำอะไรก็ flat rate เช่นอยากลดขนาดองค์กร ก็ลดทุกหน่วย ทั้งที่บางหน่วยควรเพิ่มขึ้น

(2) Privatization จะมีผลกระทบต่อแรงงานในกลุ่มนี้อย่างไร

(3) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (Information and communication technology) ระบบ IT, E-commerce, telemarketing, digital จะเข้ามามีผลกระทบกับการจ้างงานอย่างไร คำตอบในเรื่องนี้เคยมีนักวิจัยจาก TDRI (สมเกียรติ JCIE, Singapore,

1999) วิเคราะห์และแนะนำไว้ว่า *ประการแรก* ควรทำให้แรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในโลกปัจจุบันซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีรวดเร็วมากควรพยายามส่งเสริมให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากอุตสาหกรรมที่ล้าสมัยไปยังอุตสาหกรรมใหม่ๆ โดยการให้สิ่งจูงใจในการย้ายอุตสาหกรรม การให้การฝึกอบรม และการศึกษาเพิ่ม (Retraining and reeducation) *ประการที่สอง* จะต้องมีการปฏิรูปการศึกษา เพราะอุตสาหกรรมยุคใหม่อย่าง ICT ต้องการแรงงานที่มีทักษะในการประมวลข้อมูล ซึ่งต่างจากทักษะการเก็บข้อมูล ดังนั้นหลักสูตรสมัยใหม่จะต้องเน้นความคิดริเริ่ม การคิดค้น และการวิเคราะห์เหตุผล *ประการที่สาม* แรงงานสมัยใหม่จะต้องใกล้ชิดกับเครื่องมือสมัยใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และบริการไฮเทคต่างๆ ในทางปฏิบัติความเห็นนี้ยังคงจะทำยากสำหรับประเทศไทยในขณะนี้ ศธ.เคยทำแล้วก็มีปัญหาอุปสรรค และยังในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้จะต้องนำมาวิเคราะห์ความเหมาะสม

(4) **การแข่งขันกับประเทศอื่น และการเปิดเสรีตลาดแรงงาน (WTO)** เราจะพร้อมแข่งขันกับเขาแค่ไหน แรงงานของเรา ร้อยละ 70 จบแค่ ป.ต้น ปล่อยให้แข่งกับเขาก็ถูกหลอก เวลาพวกเขาเข้ามา ทุ่มทุนความรู้ ทุ่มทุนธุรกิจ เขาก็เข้ามาเป็นนาย ตรงนี้เราเตรียมแก้ปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาวอย่างไร

(5) **สร้างความเข้มแข็งให้กับตลาดแรงงานทุกระดับและสาขาเศรษฐกิจ** ทั้งแรงงานภาคอุตสาหกรรมในเศรษฐกิจนอกระบบ และภาคเกษตรจะมีการจัดระเบียบ ช่วยเหลือ พัฒนาอย่างไร ซาล้าง หาบเร่ แผงลอย ในยามวิกฤตเศรษฐกิจ การจ้างงานนอกระบบช่วยดูดซับแรงงานได้มาก แต่เราจะปล่อยให้ตลาดแรงงานนอกระบบเป็นหลัก

(6) **แรงงานภาคเกษตร** เศรษฐกิจพอเพียงอาจเป็นคำตอบหนึ่ง แต่ชาวนา เกษตรกรคงมีความเดือดร้อนอื่นๆ อีกหลายอย่างจะช่วยอย่างไร เงินกู้ ADB ทำให้พรรคการเมืองบางพรรคทะเลาะกันไปแล้ว

- **การกำหนดเป้าและระบบข้อมูล** ระบบข้อมูลเริ่มให้ความสนใจสร้างศูนย์ข้อมูลกันแล้ว อยากให้กำหนดเป้าให้ถูกต้องชัดเจนกว่าเดิม ประโยชน์และการช่วยเหลือจะได้ถึงมือผู้ที่เดือดร้อน และตรวจสอบได้ ตรงนี้ยังเดินกันไม่ค่อยถูกทางเพราะข้อมูลที่เก็บ การวิเคราะห์ยังจำกัด บางเรื่องข้อมูลเก่าก็มีแต่ใช้ไม่เป็น ศูนย์ข้อมูลกำลังเกิดขึ้นหลายแห่ง แต่ยังไม่เชื่อมโยงถึงกัน

- **การจัดกลุ่มตลาดแรงงานเพื่อการบริหารแรงงาน** (Labor market segmentation for monitoring) เพื่อให้แก้ปัญหาได้ถูกจุด ถูกประเด็นมากขึ้น เชื่อมโยงกับข้อมูล ทำงานให้ละเอียดขึ้น ตลาดแรงงานแต่ละกลุ่มทำงานไม่เหมือนกัน การจัดกลุ่มตลาดแรงงาน (ในเชิงวางแผน) ในที่นี้อาจแบ่งตามสถานภาพการจ้างงาน เช่น กลุ่มลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว และผู้ช่วยธุรกิจครอบครัว ซึ่งควรจะมีข้อมูลและการศึกษาเกี่ยวกับตลาดแต่ละกลุ่มพอสมควรและพร้อมจะใช้งานได้ ไม่ใช่รอให้เกิดปัญหาแล้วจึงจะมาเริ่มทำการศึกษา จะไม่ทันการณ์

- **กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรส.) ควรจะมีบทบาทมากขึ้นเชิงนโยบายเศรษฐกิจ** (More aggressive หรือ more active) ในเรื่องมาตรการและนโยบายเศรษฐกิจ อย่างน้อยใน กรมเศรษฐกิจ ต้องติดตามมาตรการการเงิน การคลัง ต่างๆ ตลอดจนนโยบายการค้าระหว่างประเทศ จะต้องนำมาผูกโยงกับผลได้ผลเสียทางด้านแรงงาน ที่ผ่านมากจะเป็นผู้คอยแก้ปัญหาการมีงานทำอย่างเดียวโดยไม่ค่อยได้แนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ กรส.จะต้องสร้าง (CAPACITY BUILDING) หรือหาทีมเศรษฐกิจ ในสำนักปลัดฯ หรือที่ปรึกษาเศรษฐกิจสำหรับรัฐมนตรี แม้จะมีรัฐมนตรีที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์แต่ก็ไม่ค่อยได้แสดงบทบาท การมีเจ้าหน้าที่ กรส. เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการเกี่ยวกับเศรษฐกิจอย่างเดียวไม่พอ เนื่องจากไม่ได้มีบทบาทที่เห็นชัดปฏิบัติได้แต่อย่างใด

- **องค์กรไตรภาคีควรมีบทบาทมากขึ้น** ทั้งในแง่ของการให้ข้อมูล การให้ความคิดแนวทางที่เกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย การติดตามความเคลื่อนไหวความเดือดร้อนของแรงงาน ปัจจุบันนักวิชาการและประชาชนเริ่มเห็นความสำคัญ และบทบาทของกลุ่มประชาสังคมมากขึ้น การรวมตัวของกลุ่มแรงงานทั้งในรูปของสหภาพและกลุ่มประชาสังคมควรได้รับการสนับสนุนและจัดระบบให้ชัดเจนมากขึ้น (Digression : ในประเทศเกาหลี) เรื่ององค์กรไตรภาคีถือเป็นเรื่องใหญ่เรื่องหนึ่งในการฟื้นฟูตลาดแรงงาน ประการแรกคือการตั้งคณะกรรมการไตรภาคีระดับชาติ (Tripartite Commission) ขึ้นในปี 2541 พร้อมกันนั้นก็มีการแก้ไขกฎหมายมาตรฐานแรงงาน (Labor Standard Act: LSA) ให้การเลิกจ้างด้วยสาเหตุทางด้านจัดการเป็นสิ่งถูกกฎหมาย และอนุญาตให้ทำธุรกิจการเช่ากำลังคน (Manpower leasing business) รวมทั้งการจัดตั้งโครงการ Worker dispatch scheme (โครงการแรงงานสายด่วน) ขึ้น ซึ่งตามโครงการนี้คล้ายๆ กับบริษัทจัดหางาน แต่มีรูปแบบสัญญาะหว่างบริษัทกับแรงงาน และบริษัทจัดหางานดังกล่าวจะมีสมาชิกที่แน่นอนอยู่ที่สำคัญคือกรณีของเกาหลีให้ความสำคัญต่อคณะกรรมการไตรภาคีอย่างยิ่งนั้น อาจเป็นเครื่องชี้ว่าน่าจะมีการทบทวนและให้ความสำคัญบทบาทของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานมากขึ้น

- **การฟื้นฟูตลาดแรงงานต้องดูด้านอุปทานแรงงานด้วย** ต้องยกระดับทั้งด้านการศึกษา ส่งเสริมสาขาวิชาที่ทันสมัยและขาดแคลน ปรับปรุงหลักสูตรเนื้อหาวิชา ตลอดจนวิธีการเรียนการสอน การพัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพและทักษะสอดคล้องกับความต้องการตลาด การปฏิรูปการศึกษาที่กำลังเป็นไปจะช่วยในส่วนนี้ได้ แต่ต้องพยายามช่วยกันให้การปฏิบัติตามแผนประสบความสำเร็จ

- **การเมืองต้องนิ่ง (Political stability)** มาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหลายอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่องทางความคิด และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง หากการเปลี่ยนแปลง

รัฐบาลบ่อยๆ มีผลทำให้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวต้องหยุดชะงักหรือล้มเลิก เพื่อเริ่มโครงการหรือมาตรการใหม่ ย่อมทำให้เกิดการสูญเปล่า เรื่องนี้ไม่พูดเพื่อเชียร์ใคร แต่คิดว่า การตื่นรณทางการเมืองของคนบางกลุ่มนั้น มีผลเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยิ่ง ขณะเดียวกันรัฐบาลเองก็ต้องไปเร่งใส่มิธรรมภิบาล เพื่อให้การเมืองมีเสถียรภาพ

ตารางที่ 1 ผลงานตามมาตรการการบรรเทาปัญหาการว่างงานปี 2541 และเป้าหมาย ปี 2542 และ 2543

มาตรการ	ผลงาน		เป้าหมาย
	2541	2542	2543
ประหยัด หรือไทยช่วยไทย	64,469	105,102	25,000
จ้างงานในชนบท	461,696	1,387,705	257,000
แก้ไขแรงงานต่างด้าว	268,259	26,354	150,000
ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ	191,735	202,416	210,000
ส่งเสริมการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม	307,493	229,761	360,000
โครงการเกษตร "ทฤษฎีใหม่"	37,510	37,925	172,500
โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ	-	-	-
สร้างงานชุมชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	-	81,774	60,500
จ้างงานชั่วคราวสำหรับผู้มีการศึกษา	-	138,996	65,000
รวม	1,331,222	2,210,033	1,300,000

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ

ตารางที่ 2 ข้อมูลการเลิกจ้าง ปี 2540-2543

เดือน	2540	2541	2542	2543
มกราคม	56,614	93,148	15,273	20,233
กุมภาพันธ์	12,835	27,712	8,725	4,378
มีนาคม	15,840	28,148	6,615	4,926
เมษายน	16,280	41,404	10,160	821
พฤษภาคม	10,764	38,226	7,852	
มิถุนายน	14,805	38,510	8,234	
กรกฎาคม	8,055	46,299	6,675	
สิงหาคม	3,647	10,354	8,631	
กันยายน	7,463	8,077	5,240	
ตุลาคม	12,284	9,833	8,850	
พฤศจิกายน	3,945	4,954	5,338	
ธันวาคม	2,313	8,457	7,995	
รวม	164,845	355,122	99,588	30,358

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม

ตารางที่ 3 การเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม ปี 2541-2543 (เมษายน)

	2541*			2542**			2543		
	ออก	เข้า	เข้าสะสม	ออก	เข้า	เข้าสะสม	ออก	เข้า	เข้าสะสม
ม.ค.	93,148			15,273	-11,000		20,233	18,000	
ก.พ.	27,712	-2,500		8,725	27,000	16,000	4,387	61,000	79,000
มี.ค.	28,148	-2,000	-27,000	6,615	7,000	23,000	4,926	41,000	102,000
เม.ย.	41,404	4,000	-23,000	10,160	17,000	40,000	821	-	102,000
พ.ค.	38,226	6,000	-17,000	7,852	31,000	71,000			-
มิ.ย.	38,510	-7,000	-24,000	8,234	42,000	113,000			-
ก.ค.	46,299	-2,000	-26,000	6,675	26,000	139,000			-
ส.ค.	10,354	-37,000	-63,000	8,631	4,000	143,000			-
ก.ย.	8,077	-98,000	-161,000	5,240	29,000	172,000			-
ต.ค.	9,833	-119,000	-280,000	8,850	28,000	200,000			-
พ.ย.	4,954	-215,000	-495,000	5,338	41,000	241,000			-
ธ.ค.	8,457	-161,000	-656,000	7,995	21,000	262,000			-
	355,122	-656,000		84,315	262,000		10,125	102,000	-

*ยอดมกราคม - ธันวาคม 2541 6.074 ล้าน - 5.41 ล้าน = -0.596 ล้านคน แสดงว่า ช่วง มกราคม-กุมภาพันธ์ มีเข้าประมาณ 60,000 คน ซึ่งยังไม่ได้นับในช่องสะสม

** ยอดมกราคม - ธันวาคม 2542 = 5.407-5.68 ล้าน = 0.273 ล้านคน เป็นการเพิ่มสุทธิ ก่อนหักส่วนที่ออกไป 11,000 คน ในเดือนมกราคม

ตารางที่ 4 จำนวนประชากรจำแนกตามสถานภาพแรงงาน

หน่วย : ล้านคน

สถานภาพแรงงาน	2539		2540		2541		2542		2543
	ก.พ.	ส.ค.	ก.พ.	ส.ค.	ก.พ.	ส.ค.	ก.พ.	ส.ค.	ก.พ.*
ยอดรวม	59.75	60.05	60.35	60.65	60.95	61.25	61.55	61.86	62.19
1. ประชากรอายุ 13 ปีขึ้นไป	45.64	45.87	46.33	46.80	47.03	47.26	47.73	47.97	48.46
1.1 ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	31.90	32.75	32.00	33.56	32.14	33.35	32.81	33.21	33.06
1.2 ผู้มีงานทำ	30.10	32.23	30.27	33.16	29.41	32.14	30.02	32.09	30.59
1.3 ผู้ว่างงาน	0.64	0.35	0.70	0.29	1.48	1.14	1.72	0.99	1.54
1.4 ผู้ที่รอฤดูกาล	1.16	0.16	1.04	0.11	1.25	0.08	1.07	0.14	0.93
1.5 ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	13.74	13.12	14.33	13.24	14.89	13.91	14.92	14.76	15.40
2. ประชากรอายุต่ำกว่า 13 ปี	14.11	14.18	14.02	13.85	13.92	13.98	13.82	13.88	13.73
3. อัตราการว่างงาน	2.0	1.06	2.2	0.86	4.6	3.4	5.2	3.0	4.7

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : * รอบที่ 1 เดือนกุมภาพันธ์ 2543 เป็นข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งประมวลผลจากจำนวนตัวอย่างครึ่งหนึ่งของตัวอย่างทั้งหมด : อัตราการว่างงาน = (ผู้ว่างงาน * 100) / กำลังแรงงานรวม

ตารางที่ 5 ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม

หน่วย : ล้านคน

สาขาอุตสาหกรรม	2539		2540		2541		2542		2543
	ก.พ.	ส.ค.	ก.พ.	ส.ค.	ก.พ.	ส.ค.	ก.พ.	ส.ค.	ก.พ.*
ยอดรวม	30.01	32.23	30.27	33.16	29.41	32.14	30.02	32.09	30.59
1. สาขาเกษตรกรรม	12.15	16.13	11.94	16.69	11.64	16.47	12.55	15.56	12.07
2. สาขานอกเกษตรกรรม	17.95	16.11	18.33	16.47	17.77	15.66	17.47	16.53	18.52
2.1 การขุดแร่ โល်းและอโลหะ	0.06	0.05	0.06	0.05	0.06	0.04	0.07	0.05	0.06
2.2 อุตสาหกรรมหัตถกรรม	4.97	4.33	4.99	4.29	4.92	4.20	4.86	4.39	5.37
2.3 การก่อสร้าง ซ่อม และรื้อถอนทำลาย	3.13	2.17	2.98	2.02	2.04	1.28	1.56	1.29	1.74
2.4 การสาธารณูปโภค และการสุขาภิบาล	0.16	0.14	0.17	0.18	0.19	0.17	0.17	0.16	0.18
2.5 พาณิชยกรรม	4.45	4.34	4.60	4.60	4.74	4.46	4.82	4.74	5.08
2.6 การขนส่ง ค้าง สินค้าและคมนาคม	1.04	0.95	1.10	0.98	1.08	0.92	1.09	0.99	1.03
2.7 การบริการ	4.10	4.09	4.40	4.34	4.73	4.59	4.89	4.89	5.06
2.8 กิจกรรมระบุ ไม่แจ้งชื่อหรือไม่ทราบ	0.05	0.02	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.02	0.01

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : * รอบที่ 1 เดือนกุมภาพันธ์ 2543 เป็นข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งประมวลผลจาก
จำนวนตัวอย่างครึ่งหนึ่งของตัวอย่างทั้งหมด

ตาราง 6 จำนวนและสัดส่วนผู้ปฏิบัติงานทำจำแนกตามสถานภาพการทำงาน ทั่วราชอาณาจักร ปี 2538-2542

	2538		2539		2540		2541		2542	
	พันคน	ร้อยละ	พันคน	ร้อยละ	พันคน	ร้อยละ	พันคน	ร้อยละ	พันคน	ร้อยละ
รอบที่ 1										
ยอดรวม	29,055.1	100.0	30,099.1	100.0	30,266.3	100.0	29,412.9	100.0	30,024.5	100.0
นายจ้าง	675.5	2.3	839.4	2.8	769.5	2.5	783.3	2.7	944.0	3.1
ลูกจ้างรัฐบาล	24,417.6	8.3	2,310.4	7.7	2,415.6	8.0	2,667.9	9.1	2,636.5	8.8
ลูกจ้างเอกชน	10,732.0	36.9	11,680.9	38.8	11,638.4	38.5	10,678.6	36.3	10,218.7	34.0
ทำงานส่วนตัว	9,481.0	32.6	9,366.0	31.1	9,303.2	30.7	9,481.2	32.2	10,091.3	33.6
ช่วยธุรกิจ	5,748.6	19.8	5,902.0	19.6	6,139.2	20.3	5,801.5	19.7	6,133.6	20.4
ครอบครัว:										
รอบที่ 3										
ยอดรวม	32,575.0	100.0	32,232.2	100.0	33,162.3	100.0	32,137.9	100.0	32,087.1	100.0
นายจ้าง	949.5	2.9	813.3	2.5	745.1	2.2	824.9	2.6	933.5	2.9
ลูกจ้างรัฐบาล	2,424.0	7.4	2,300.5	7.1	2,426.1	7.3	2,693.0	8.4	2,758.8	8.6
ลูกจ้างเอกชน	9,189.0	28.2	9,850.5	30.6	10,063.2	30.3	9,035.9	28.1	9,517.4	29.7
ทำงานส่วนตัว	9,836.2	30.2	9,940.8	30.8	9,868.8	29.8	10,106.8	31.2	10,175.8	31.7
ช่วยธุรกิจ	10,175.8	31.2	9,326.8	28.9	10,058.8	30.3	9,566.9	29.8	8,701.0	27.1
ครอบครัว:										

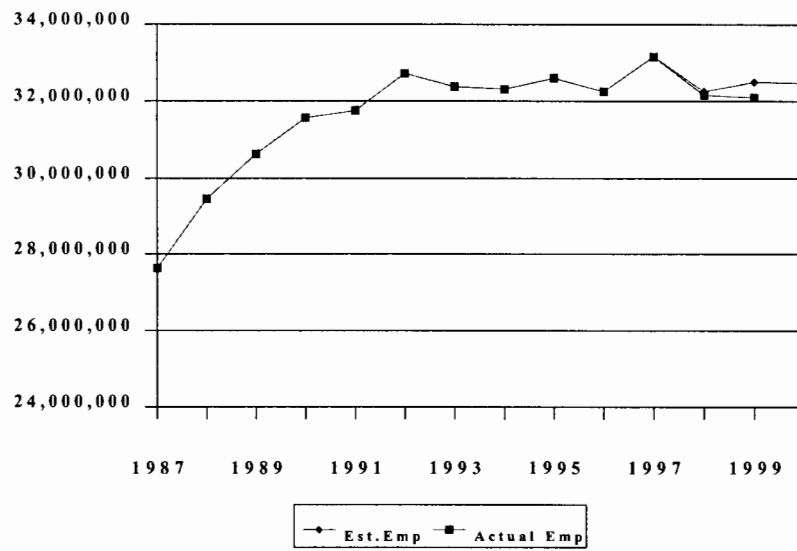
ที่มา : รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 7 การเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล (ล้านคน)

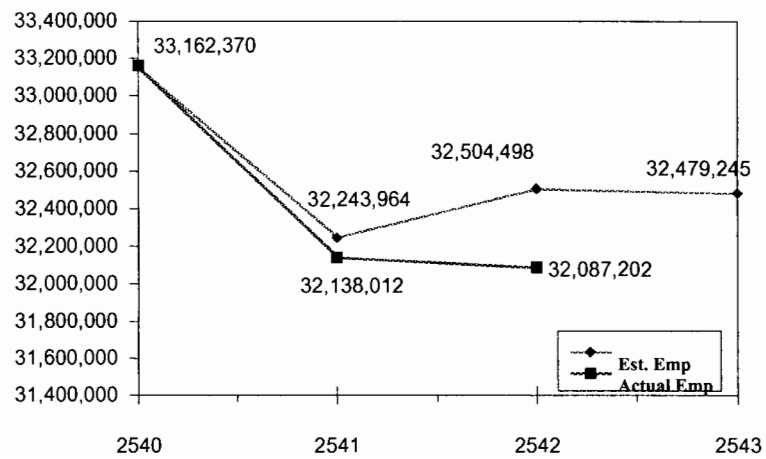
	รอบที่ 1	รอบที่ 3	ส่วนต่าง	%
	กุมภาพันธ์	สิงหาคม		
2536	29.21	32.15	2.94	10.1
2537	28.23	32.1	3.87	13.7
2538	29.06	32.58	3.52	12.1
2539	30.1	32.23	2.13	7.1
2540	30.27	33.16	2.89	9.5
2541	29.41	31.74	2.33	7.9
2542	30.02	32.09	2.07	6.9

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

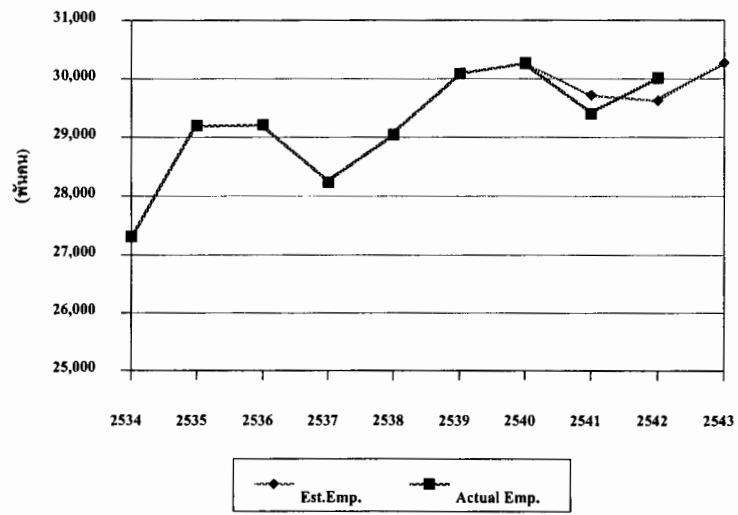
ภาพที่ 1 การเปรียบเทียบการจ้างงาน (รอบที่ 3)



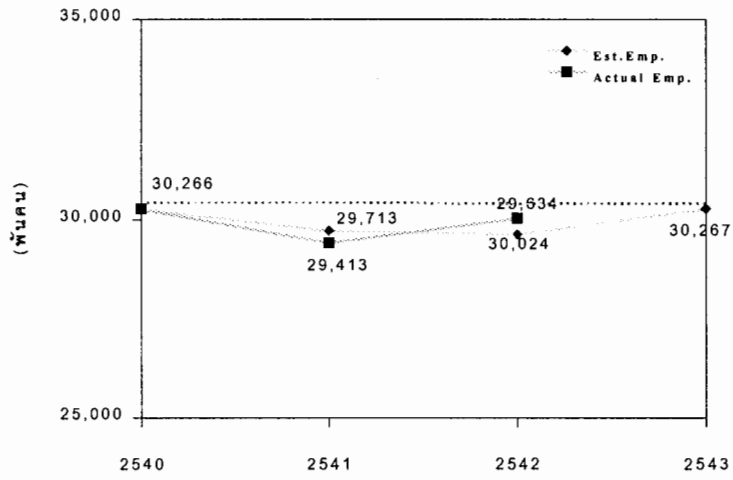
ภาพที่ 2 การเปรียบเทียบการจ้างงาน ปี 41-43 (รอบ 3)



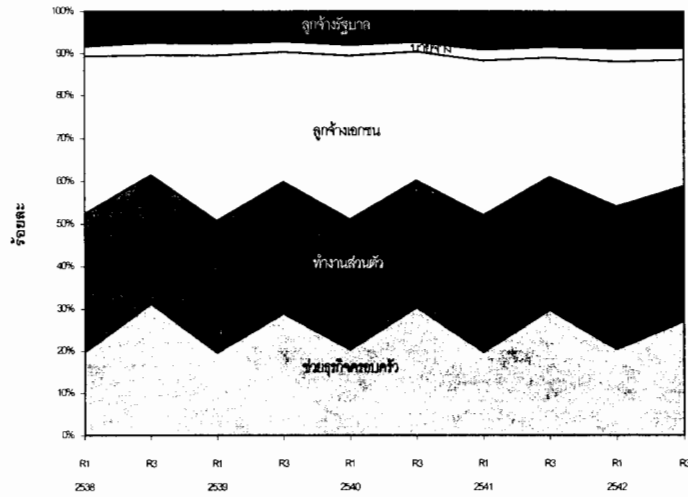
ภาพที่ 3 การเปรียบเทียบการจ้างงาน (รอบที่ 1)



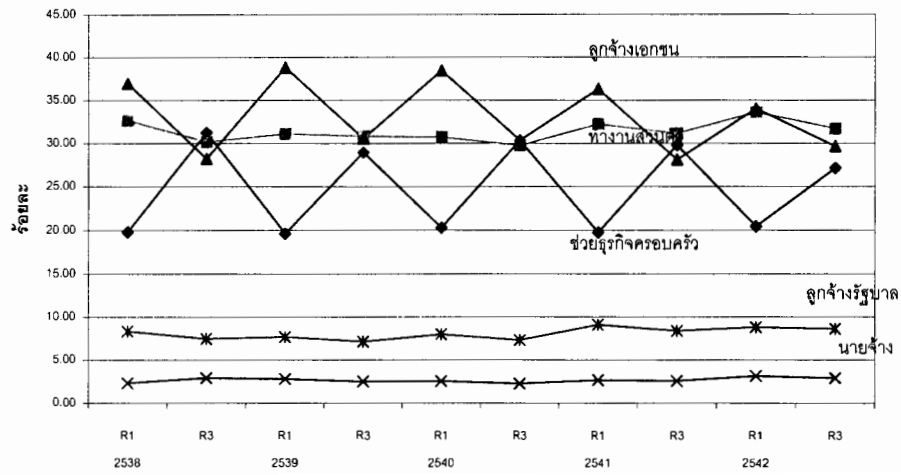
ภาพที่ 4 การเปรียบเทียบการจ้างงาน ปี 41-43 (รอบ 1)



ภาพที่ 5 โครงสร้างผู้มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน ปี 2538-2542



ภาพที่ 6 โครงสร้างผู้มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน ปี 2538-2542



เอกสารอ้างอิง

- Ammar Siamwalla, 2000, **Anatomy of the Thai Economic Crisis**, Thailand Development Research Institute, April 2000.
- _____, 1999a, The impact of the bubble and crisis on Thai agriculture, **Quarterly Journal of International Agriculture**, Vol. 38 (1999), No. 4 – Special issue.
- Ammar Siamwalla and Orapin Sopchokchai, **Responding to the Thai Economic Crisis**, A paper prepared for UNDP/Thailand, presented at the High-level Consultative Meeting on “Policy Response to the Economic Crisis and Social Impact in Thailand”, Bangkok, 22 May 1998.
- Arndt, H.W., and Hill, Hal, 1999, **Southeast Asia’s Economic Crisis: Origin, Lessons, and the Way Forward**, Institute of Southeast Asian Studies.
- Fiszbein, Ariel and Lowden, Pamela, 1999, **Working Together for a Change: Government, Civic, and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean**, Economic Development Institute of the World Bank, EDI Learning Resources Series.
- Inter-American Development Bank. 1998. **The Use of Social Investment Funds as an Investment for Combating Poverty**, Strategy Paper, Washington, D.C., December – No. POV –104.
- .K.S., Jomo, edit., 1998, **Tigers in Trouble; Financial Governance, Liberalization and Crises in East Asia**, Hong Kong University Press.

- Lee, Eddy, 1998, **The Asian Financial Crisis: The challenge for social policy**, International Labour Office, Geneva.
- Mingsarn Kaosa-ard, 1999, **Synthesis report: Social Impact Assessment of Economic Crisis in Thailand**, Thailand Development Research Institute.
- Narayan, Deepa and others, 2000, **Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us**, The World Bank, Oxford University Press.
- National Economic and Social Development Board (NESDB). 1998. **Framework for Planning of Rural Economic and Social Rehabilitation** (Krob-naew-kid Karn-wang-paen fuen-fue setakit lae sungkom chona-bot), Rural Development Co-ordination Division, Bangkok.
- Sauwalak Kittiprapas , 2000, **Social Impacts of Thai Economic Crisis: What have we learned?** In TDRI, **Social Impacts of Asian Economic Crisis**, Thailand Development Research Institute, (Forthcoming).
- Thailand Development Research Institute (TDRI), 1998. **Economic Crisis and the Role of Technical Assistance**, Submitted to Department of Technical and Economic Cooperation
- _____ (TDRI). 1999a. **Social Impacts of the Asian Economic Crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines**, March.
- _____ (TDRI), 1999b, **Synthesis Report, Social Impact Assessment of Economic Crisis in Thailand**, September.

- Wickramsekara, Piyasiri. 1999. **Responding to the Asian Economic Crisis: Social Investments and Social Safety Nets**, ILO East Asia Multidisciplinary Advisory Team (ILO/EEASTMAT), Bangkok,; Paper prepared for the 23rd ACAES International Conference on Asian Economics: The Post-Financial Crisis: Challenges for Progressive Industrialization of Asian Economics", December 15-17, 1999, Seoul, Korea.
- World Bank, 1999a. **Thailand: Social Structural Review, Beyond the Crisis: Structural Reform for Stable Growth**, Report No. 19732-TH, Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region.
- _____, 1999b. **Thailand Social Monitor**, Thailand Representative Office, January.
- _____, 1999c. **Thailand Economic Monitor**. Thailand Representative Office.
- _____. 2000a. **Economic Monitor**, Thailand Representative Office
- _____. 2000b. **Thailand Social Monitor: Social Capital and the Crisis**,. Thailand Representative Office, January.
- _____. 2000c. **Background Working Paper for Social Monitor IV: The Impact of the Economic Crisis on Thai Labor Markets**,. May.
- _____. 2000c. **World Development Report: Attacking Poverty** (Consultation Draft)



แนวทางการฟื้นฟูสถาบัน
ที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานไทย

โดย คุณทรงศักดิ์ ต้นตะโยธิน

สรุปสาระสำคัญปรากฏพิเศษ เรื่องแนวทางการฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานไทย

โดย คุณทรงศักดิ์ ตันตะโยธิน

มาตรการต่าง ๆ ที่คุณชวนทำ ผมคงไม่ขอกล่าวถึง การว่างงานและการไหลของคนที่ว่างงาน (ไหลไปที่ที่ดีกว่า) ลักษณะแบบนี้เรียกว่าคนไทยเป็นกำลังแรงงาน 6.2 ล้าน ว่างงาน 1.3 ล้าน จริงแล้วตลาดแรงงานเป็นเรื่องของผู้ซื้อและผู้ขาย การเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นเหมาะสมไหม หรือเกิดขึ้นโดยใคร ปรากฏว่ามีสถาบันเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย ไม่เฉพาะสถาบันในเมืองไทยเท่านั้น เพราะมีคนไทยบางคนไปขายแรงงานอยู่กับต่างประเทศด้วย ในขณะที่เดียวกันก็มีแรงงานไหลเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย ขบวนการส่งกลับมีปัญหา มีสถาบันเข้าไปเกี่ยวข้อง ถ้าในประเทศไทยมีขบวนการต้นทาง คือท้องถิ่นที่เขาอยู่ จนมาถึงถิ่นปลายทางที่เขาทำงาน มีคนกลางมาจัดการให้เจอกัน คนกลางนี้มีส่วนเข้าไปให้เกิดปัญหาและลดปัญหาการว่างงาน สถาบันเหล่านี้เป็นไปโดยการเจรจาต่อรองกันเองหรือไม่ (ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง) องค์กรไตรภาคีมีส่วนในการแก้ไขปัญหาอย่างไรบ้าง ปัจจุบันมี 16 คณะกรรมการ เพื่อให้มีการกระจายการตัดสินใจไปสู่ชนบท คณะกรรมการทางด้านเกี่ยวกับคนหางานและคุ้มครองคนหางานมีอยู่ 1 คณะ คือคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน มีคณะทำงาน 15 คน มีผู้แทนนายจ้างและลูกจ้าง ฝ่ายละ 1 คน แต่มีคณะกรรมการจากรัฐบาลมากกว่าประมาณ 6-7 คน คณะกรรมการชุดนี้จะเข้ามาตัดสินเรื่องเกี่ยวกับระบบการจ้างงานในประเทศ การพัฒนาระบบการจ้างงาน และให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะแก่รัฐเกี่ยวกับระบบการจ้างงาน

องค์กรโทรภาคีดำเนินการไม่ค่อยได้ผลเพราะคุณภาพของตัวแทนแต่ละฝ่าย สัดสวนขององค์คณะไม่เท่าเทียมกัน การเข้ามาของผู้แทนแต่ละฝ่ายไม่อาจเป็นตัวแทนที่แท้จริงของลูกค้า การตัดสินใจขององค์กรโทรภาคีด้านแรงงานเรามุ่งการตัดสินใจที่จะแชร์ข้อมูลหรือเพื่อการตัดสินใจปัญหา กำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าข้อมูลที่จะมาแชร์นั้นก็ถูก Dominate โดยรัฐ ซึ่งอาจจริงเท็จหรือไม่ ไม่อาจตรวจสอบได้ แต่ถ้าต้องการตรวจสอบเราก็สามารถทำได้ ถ้าหากประชาคมสนใจและกดดันให้ได้ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านั้น ปรากฏว่ารัฐมักมีสิทธิมีเสียงโน้มน้ำหนักให้เป็นไปตามที่รัฐต้องการได้

สถาบันที่เกี่ยวกับตลาดแรงงานไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างที่จะต้องพัฒนาตนเองในด้านข้อมูลข่าวสารให้รู้เกี่ยวกับความต้องการ คุณภาพ ฝีมือ ปริมาณที่จะทำให้สองฝ่ายมาพบกัน ตรงกับความต้องการ ถ้าไม่ได้ก็จะมีองค์กรเข้ามาเสริมพัฒนาฝีมือทรัพยากรที่เรามีอยู่ให้อยู่ในระดับที่จะรับได้

แนวทางที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเรื่องที่นายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรของรัฐ ต้องรู้ว่ามีทิศทางพัฒนาประเทศเราจะมุ่งไปด้านใด และเราจำเป็นต้องพัฒนาคนเพื่อไปรองรับการเปลี่ยนในจุดนั้น หรือว่าภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ทุนสามารถไหลเข้าสู่ประเทศ ทั้งสามฝ่ายมีส่วนช่วยประสาน ช่วยผลักดัน จะให้รัฐบาลทำฝ่ายเดียวไม่ได้ ขณะเดียวกันสถาบันอื่น ๆ (นายจ้าง-ลูกจ้าง) จะต้องเข้มแข็งขึ้น รวมทั้งสถาบันทางการศึกษาควรก้าวไปมีส่วนตัดสินใจชะตา เพื่อให้การพัฒนา เป็นไปในทิศทางเดียวกันและขยายศักยภาพประเทศให้ก้าวหน้า

กระทรวงแรงงานฯ ได้เข้าไปสร้างความเข้มแข็งโดยการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรขึ้นในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อเป็นองค์กรระดับหมู่บ้านที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับหมู่บ้าน โดยมีการจ้างบัณฑิตอาสาเข้าเป็นที่ปรึกษา กระตุ้นผลักดันให้องค์กรเหล่านี้เข้มแข็ง และยังมีอีกหลายองค์กรที่เขาสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนในการให้ข่าวสารในระดับหมู่บ้านเกี่ยวกับการว่างงาน การหางาน ในแต่ละหมู่บ้าน และยังเป็นกลไกการแจ้งข่าวสาร แต่ยังมีภารกิจ

กลไกสำคัญหลัก คือ นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐ นั้นต้องสามารถทำให้กลไกเหล่านี้เข้ามาทำงานในทิศทางที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของประเทศ หน้าที่ของรัฐในปัจจุบันควรลดบทบาทตนเองลงมา ต่อไปจะมีภาคเอกชน หรือ NGO ที่จะมาตรวจสอบ หรือมีข้อมูลยืนยัน รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดไว้ทำให้นโยบาย และข้อมูลเบื้องต้นต่างๆ สามารถเปิดเผยได้ การตัดสินใจต่าง ๆ ของขบวนการไตรภาคีต้องมี 2 ส่วนที่สำคัญ คือการแชร์ข้อมูล ความคิดเห็นและ การตัดสินใจ ต้องคัดคนที่มีประสิทธิภาพมาทำงาน เพื่อให้การตัดสินใจมีคุณภาพ และขณะเดียวกันตัวแทนฝ่ายรัฐบาลควรลดบทบาทไปเป็นผู้ให้การสนับสนุน ผู้ให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนในการตัดสินใจ

จุดสำคัญคือขบวนการคิดตัดสินใจในบ้านเราคงจะต้องให้มีคนที่เกี่ยวข้อง หรือรับผิดชอบ คือ นายจ้าง และลูกจ้าง เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจด้วย ขณะเดียวกันรัฐควรลดบทบาทของตนเองไปเป็นผู้ร่วมในการคิด ให้คนเข้ามาช่วยในการตัดสินใจตัวเอง เช่น คณะกรรมการหลายคณะ



นโยบาย แนวทางปฏิบัติในการแปรรูป
รัฐวิสาหกิจ และผลกระทบต่อแรงงาน
รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

โดย คุณสุภรัตน์ ธีญญานูวัตติ

นโยบาย แนวทางปฏิบัติในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และผลกระทบต่อแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

โดย คุณศุภรัตน์ ธัญญานูวัตติ

เวลาที่มีการพูดถึงนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เข้าใจว่าแต่ละคนมีความเข้าใจไม่เหมือนกันว่าทำไมจึงมีนโยบายนี้ขึ้นมา เพราะว่า การเปลี่ยนแปลงหรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรจากการเป็นรัฐวิสาหกิจไปอยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัด หรือจากการเปลี่ยนแปลงที่เป็นองค์กรในภาครัฐ ไปอยู่ในรูปแบบขององค์กรในภาคเอกชน ก็ย่อมมีผลเปลี่ยนแปลงตามมาหลายด้านหลายอย่างด้วยกัน เพราะฉะนั้น เวลาที่พูดถึงนโยบายการแปรรูปและความเข้าใจว่า การแปรรูปคือการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้แต่ละคนแต่ละฝ่ายก็ย่อมมีมุมมองที่ต่างกันไปว่า ความหมายหรือเป้าประสงค์ที่แท้จริงคืออะไร

ขอเรียนว่า การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องเข้าใจเสียก่อนว่า ทำไมเราจึงมีรัฐวิสาหกิจ ปัญหาจะไม่ใช่ว่าหลายฝ่ายเข้าใจว่าเรื่องการแปรรูปเป็นเพียงกรอบความคิดง่าย ๆ ว่าภาคเอกชนดีกว่าภาครัฐ หรือภาครัฐสู้ภาคเอกชนไม่ได้ ไม่ใช่เป็นความคิดง่าย ๆ ว่าเป็นวิธีการหารายได้เข้ารัฐอย่างหนึ่ง เพราะว่าจริง ๆ แล้วการจะดำเนินนโยบายเรื่องนี้ อย่างมีเหตุผล และในลักษณะที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ต้องทำความเข้าใจว่า กรอบที่มาของการมีรัฐวิสาหกิจคืออะไร

ถ้ามองย้อนกลับไปในอดีตจะพบความจริงว่า มีกิจการหลายอย่างที่คาบเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลที่มีความจำเป็นจะต้องมีการลงทุน และเมื่อมีการลงทุนและในกิจการเหล่านั้นเมื่อมีการลงทุนแล้วมีลักษณะผูกขาดอยู่ เพราะฉะนั้นในอดีตความคิดและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการหลายอย่าง จึง

มีการเสนอทางเลือกว่า หนีไม่พ้นที่ภาครัฐจะต้องเข้าไปลงทุนเองหรือไปดำเนินการในการจัดตั้งองค์กรในภาครัฐเสียเอง ด้วยเหตุผล คือ

1). เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่งอำนาจการผูกขาดไปตกอยู่ในมือของเอกชน เพราะแน่นอนที่สุดถ้าหากว่ามีกรณีเช่นนั้น เอกชนที่เข้ามาผูกขาดกิจการบางอย่างการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นจากการผูกขาดนั้น ย่อมทำให้สังคมหรือประชาชนผู้รับบริการหรือผู้บริโภคเสียประโยชน์อันนี้ เป็นกรอบความคิดที่ชัดเจนว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือการเข้าไปลงทุนของภาครัฐหลายอย่างและไปดำเนินการเสียเองเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหานี้

2) ถึงแม้ในบางกรณีในอดีตอาจจะคิดว่า ให้เอกชนมาลงทุนก็ได้ แต่ปรากฏว่าในอดีตเอกชนไม่มีขีดความสามารถในการดำเนินการหลายอย่าง ความไม่พร้อมของเอกชนในขณะนั้นเกี่ยวข้องกับเงินลงทุน เพราะว่าการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานหลายอย่างต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก ซึ่งในสมัยนั้นมีเพียงรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐเท่านั้นที่จะมีขีดความสามารถเพียงพอในการที่จะระดมทุนมาดำเนินการเหล่านี้ รวมไปถึงขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีหรือความพร้อมด้านบุคลากรที่ปรากฏว่าภาครัฐมีความพร้อมมากกว่าจึงมีการตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ขึ้นมา

3) นอกจากนี้ในหลายกิจการเป็นกิจการที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในด้านนโยบายต่าง ๆ เช่น ด้านความมั่นคง ในด้านเป็นพื้นฐานรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจพัฒนาอุตสาหกรรม หรืออาจจะเป็นกิจการบางอย่างซึ่งมีเหตุผลทางด้านสังคมที่ทำให้รัฐบาลต้องเป็นผู้เข้าไปดำเนินการนั่นเอง.

ฉะนั้นด้วยเหตุผลหลากหลายเหล่านี้ จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา หลาย ๆ ประเทศได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการดำเนินนโยบายในลักษณะที่ว่าแล้วนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวอย่างไร

การที่รัฐบาลมีความคิดเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิได้หมายความว่า การดำเนินนโยบายในอดีตที่ผ่านมา เป็นเรื่องของความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงหรือเป็นเรื่องของความล้มเหลวทั้งหมด ที่ผ่านมามีหลายกิจการประสบความสำเร็จอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ จากการดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจ ยกตัวอย่าง กรณีสาขาพลังงาน กิจการไฟฟ้าของเรา ในช่วงหนึ่งก็ถือว่าเป็นกิจการที่ประสบความสำเร็จมากในแง่ของเป้าหมายการขยายบริการ ในแง่การบริหารจัดการและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์ ในขณะที่นั้น แต่ว่าสิ่งที่เปลี่ยนไปในระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมา ก็คือความเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดขึ้นในภาพรวมของบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ สิ่งที่เกิดขึ้นและเป็นแนวโน้มชัดเจน ก็คือภาครัฐเริ่มมีข้อจำกัดในตัวเองมากขึ้น

ถ้าพูดว่านโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนมากขึ้น ต้องถือว่าการแปรรูปได้เดินหน้ามาหรือทำกันมากกว่า 10 ปีด้วยซ้ำ เพียงแต่ว่านโยบายของการแปรรูปหรือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นค่อนข้างจะดำเนินไปในลักษณะของกรณี ๆ ไปหรือเฉพาะกิจหรือเฉพาะโครงการ บางรัฐวิสาหกิจที่เราทราบดีว่ามีโครงการในการขยายบริการแต่ในสถานะซึ่งไม่สามารถระดมทุนหรือขาดความพร้อมในการขยายบริการ ก็ต้องให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในรูปแบบของสัมปทาน เช่น โทรศัพท์ เพราะรัฐวิสาหกิจเองไม่สามารถที่จะขยายบริการของตนเองโดยลำพังได้ หรือไม่สามารถที่จะระดมทุนเพียงพอที่จะดำเนินการได้ ก็ไปเชิญชวนเอกชนเข้ามาในรูปแบบของสัมปทาน เช่น โครงการทางด่วนขั้นที่ 1 การทางพิเศษแห่งประเทศไทยทำเอง แต่พอถึงโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ก็มีความจำเป็นต้องดึงเอกชนเข้ามาทำในลักษณะสัมปทาน หรือร่วมทุนในการดำเนินการ อันนี้เป็นตัวหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงว่า แนวคิดเดิมที่บอกว่า ภาครัฐจะต้องเข้าดำเนินการเหล่านี้เสียเองทั้งหมด เพราะมีความพร้อมมากกว่าเอกชน สถานการณ์ได้เริ่มเปลี่ยนไปประมาณเกือบ 20 กว่าปีแล้ว เมื่อแนวโน้มนี้เกิดขึ้น และเมื่อในต่างประเทศภาคเอกชนเริ่มเข้ามาบทบาทมากขึ้น ประกอบกับมีภาค

เอกชนที่มีประสบการณ์ในการทำงานเหล่านี้มากขึ้น สถานการณ์ก็เริ่มเปลี่ยนไป ดังนั้นในอดีตที่มักจะพูดกันว่า ภาครัฐมีความพร้อมมากกว่า เช่น เงินลงทุนก็ไม่ใช่ความจริง บางเรื่องภาครัฐเคยดำเนินการเสียเอง ผู้ขาดอยู่ทั้งหมดมีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ ก็เริ่มไม่เป็นอย่างจริง เพราะในหลาย ๆ กิจกรรมเอกชนก็เริ่มสะสมความรู้ความเชี่ยวชาญ มีเทคโนโลยี มีบุคลากรซึ่งมีความพร้อมมากขึ้น ที่สำคัญคือ บทบาทของภาครัฐถูกท้าทาย และถูกตั้งคำถามมากขึ้นคือ ชีตความสามารถทางการเงิน เพราะการแข่งขันที่เกิดขึ้นในโลกเป็นตัวที่เริ่มขีดวงจำกัดของศักยภาพของภาครัฐในการจัดเก็บรายได้และแนวโน้มนี้ยังมีต่อไป แหล่งรายได้ของรัฐบาลที่มาจากภาษีอากรนับวันจะมีข้อจำกัดมากขึ้น เพราะข้อผูกพันทางด้านการค้าระหว่างประเทศ เพราะความจำเป็นในการแข่งขัน การส่งเสริมทางการค้า การลงทุน อัตราภาษีเกือบทุกประเภทมีแนวโน้มที่จะลดลง เหตุผลอื่น ๆ ที่รัฐเข้าไปดำเนินการเพราะเชื่อว่ากลไกตลาดล้มเหลว เช่น ถ้าเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ คือมีเหตุผลทางสังคมที่เห็นว่าถ้าปล่อยให้เอกชนเข้ามาผูกขาดหรือปล่อยให้เอกชนแข่งขันกันก็อาจไม่เกิดการแข่งขัน หรือแข่งขันกันในลักษณะซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้ ซึ่งสามารถพูดรวม ๆ ได้ว่า ในอดีตอันนี้คือ ความล้มเหลวที่เกิดจากกลไกตลาด และมีความเชื่อว่า ถ้าภาครัฐเข้าไปดำเนินการจะแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาดได้แต่ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นหลายแห่งทั่วโลก เมื่อรัฐเข้าไปดำเนินการเองก็ไม่ได้ปลอดจากปัญหา นอกจากนี้ความล้มเหลวที่เกิดจากอีกด้านหนึ่งก็คือ ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากภาครัฐ คือ ปัญหาของกฎ ระเบียบ ที่มาจากการอยู่ในภาครัฐ ระบบการทำงานของภาครัฐก็มีปัญหาในขณะนี้ ที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกันก็เพราะระเบียบ กติกาทั้งหลายที่เกิดขึ้น และดูเหมือนจะจำเป็นถ้าอยู่ในระบบราชการ กลายเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องมีการปฏิรูปภารกิจในการทำงานของหลายส่วนราชการ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจเองก็มีข้อจำกัดในรูปแบบของการทำงานซึ่งจะขาดความคล่องตัวหรือความเป็นอิสระ ถ้าเทียบกับการดำเนินการของภาคเอกชน จะได้ยินเสมอว่ากิจการที่แข่งขันกับต่างประเทศหรือภาคเอกชน ใครที่เป็นรัฐวิสาหกิจจะรู้สึกว่าจะเกิดการเสียเปรียบ เพราะว่ากระบวนการตัดสินใจก็

ติดอยู่กับกรอบ กฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ไม่ใช่ความผิดของบุคคลในองค์กร ไม่ใช่ความผิดของตัวองค์กร แต่เป็นปัญหาในเชิงระบบของภาครัฐ ซึ่งหาคำตอบยากว่าจะมีวิธีการแก้ไขโดยวิธีการบริหารภายในอย่างไร ประการต่อไปเวลาที่กิจการต่าง ๆ มาอยู่ในมือของรัฐ และดำเนินการโดยรัฐเอง กลไกที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา การปรับปรุงประสิทธิภาพตลอดเวลาขาดหายไป เพราะหลายครั้งเมื่อรัฐเข้าไปดำเนินกิจการต่าง ๆ เอง และเป็นลักษณะผูกขาด ก็จะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองบางประการที่ทำให้กิจการ เหล่านั้นไม่ตกอยู่ภายใต้กลไกของการแข่งขัน และทั่วโลกประสบการณ์ก็คล้าย ๆ กันคือ พอขาดกลไกตัวนี้ไปก็จะวัดยากว่าประสิทธิภาพขององค์กรอยู่ตรงไหน อย่างไร และผลการประกอบการก็ไม่สามารถจะเป็นตัวชี้ได้ชัดว่า เป็นตัวสะท้อนประสิทธิภาพหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจหลายแห่งขาดทุน แต่เราไม่มีทางรู้ว่าที่ขาดทุนมันมีสาเหตุมาจากอะไรบ้าง และสาเหตุอะไรสำคัญกว่ากัน เช่น การรถไฟไม่สามารถบอกได้ว่าการขาดทุนนั้น เพราะประสิทธิภาพในการบริหารหรือเพราะรัฐบาลเข้าไปมีนโยบายเรื่องอัตราค่าบริการ ตัวองค์กรเองก็ขาดความชัดเจนว่าจะมีความยืดหยุ่น และอิสระมากน้อยแค่ไหนในการตัดสินใจในเชิงธุรกิจ ถ้าหากยืนยันว่านโยบายของรัฐบาลไปกำหนดค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุน อันนี้ ก็ชัดว่าเป็นสาเหตุทางการขาดทุนอย่างแน่นอน แต่เมื่อเป็นการผูกขาดของภาครัฐก็เป็นการยากที่จะรู้ว่าต้นทุนต่าง ๆ เป็นเท่าไรเพราะรูปแบบกลไก กติกา วิธีการบริหารงานของภาครัฐแตกต่างกันออกไป ทำให้การที่จะมีข้อมูลตัวชี้วัดหรือการกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพนี้ขาดหายไป เพราะฉะนั้นประสบการณ์หลังจากที่มีการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งทั่วโลกต่อเนื่องมากก็คือว่าเจอกับปัญหาการขาดทุนบ้าง เจอกับปัญหาผลของการประกอบการสะท้อนถึงประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน และมีปัญหาที่ตามมาในเรื่องการเงินหลายแห่ง แม้กระทั่งรัฐวิสาหกิจที่กำไร ก็มีคำถามขึ้นมาเหมือนกันว่า กำไรเพราะประสิทธิภาพหรือเพราะผูกขาดและหลายกิจการ การมีกำไรสูงจะกลายเป็นว่าไปเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการในภาค

ธุรกิจเอกชน ซึ่งอาศัยบริการเหล่านี้ก็เหมือนกัน เพราะฉะนั้น กติกาตรงนี้เป็นข้อจำกัด อยู่ในเชิงข้อมูลในเชิงในตัวชี้วัดในเชิงการบริหาร จึงเป็นที่มาของการพยายามที่จะแก้ไข ปัญหาทางรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการขาดทุนบ้าง ปัญหานี้สินบ้าง ปัญหาการบริการที่ยังไม่ได้เท่าที่ควรบ้างเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่องตลอดมา ปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่เป็นเพราะตัวองค์กร หรือบุคลากรแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะตัวระบบและกติกาของการประกอบการ และการแข่งขัน ซึ่งเป็นเรื่องปัญหาในเชิงระบบเศรษฐกิจ จริงอยู่หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยเมื่อเจอปัญหาเหล่านี้ก็มีการพยายามที่จะแก้ปัญหาด้วย มาตรการต่าง ๆ เช่นจะเห็นอยู่เสมอว่า กระทรวงการคลังจะมีมาตรการเข้มงวดกวดขันเกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นต้น หรือมีการถกเถียงกันเสมอว่า โครงสร้างทางการบริหารจะทำอย่างไร ที่จะให้มีอิสระจากฝ่ายการเมืองที่เข้ามาแทรกแซง และทำอย่างไรที่จะสนองนโยบายของรัฐได้ด้วย จะมีการถกเถียงกันเสมอว่ารูปแบบองค์กรจะเป็นอย่างไร แต่สิ่งที่เราเห็นชัดเจน ในช่วง 20 กว่าปี ที่ผ่านมานี้ในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ก็คือว่า แนวคิดเริ่มเปลี่ยนไปจะเริ่มย้อนกลับไปคิดว่าตอนแรกก็คิดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ขึ้นมันมีเหตุผลอย่างที่เรียนมามีการมาทบทวนเงื่อนไขเหล่านั้น เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ยกตัวอย่าง ความพร้อมของภาคเอกชนซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน นอกจากนี้มีกิจการบางประเภทที่เดิมคิดว่าจะต้องเป็นกิจการผูกขาด แต่ปัจจุบันมีวิธีการในการจัดโครงสร้างองค์กร โดยสามารถขอย่อยองค์กรรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ซึ่งดูภาพรวมเป็นกิจการผูกขาด เช่น ไฟฟ้า ถ้าขอยกกิจการออกไปเป็นขั้นตอนการผลิต การลงทุนในด้านระบบจำหน่าย การให้บริการปลายทาง ก็จะพบว่า หลายขั้นตอนแข่งขันกันได้ เพราะฉะนั้นจึงเกิดการทบทวนความคิดขึ้นว่า วิธีการแก้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของกลไกตลาดมีวิธีเดียวเท่านั้น คือ รัฐจำเป็นต้องเข้าไปทำทุกสิ่งทุกอย่างเองแล้วก็ไปประสบปัญหาดังกล่าว เพราะฉะนั้นช่วงหลัง แนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเปลี่ยนไปว่า ไม่ใช่เป็นเรื่องที่จะให้เอกชนเข้ามามี ส่วนร่วมหรือไม่มี ส่วนร่วมอย่างไร แต่มักจะอยู่บน พื้นฐานกรอบความคิดว่า บทบาทของภาครัฐในกิจการต่าง ๆ ควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งจุดเริ่มต้นของนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในปัจจุบัน

แนวคิดทั้งหลายจึงได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในเมื่อปี 2541 ว่า รัฐวิสาหกิจนั้นและกิจการที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจมีขั้นตอนการทำงานที่สามารถแยกออกมาได้เป็น 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 คือ ส่วนที่เป็นงานเชิงนโยบายซึ่งจะกำหนดว่าในกิจการแต่ละประเภทควรจะมีผู้ประกอบการมากน้อยแค่ไหน จะต้องคำนึงถึงปัจจัยอะไรบ้างในการประกอบกิจการ

ส่วนที่ 2 เป็นงานในเชิงกำกับดูแล หมายความว่า เป็นผู้ซึ่งคอยดูแลว่าการประกอบการในกิจการนั้น ๆ จะต้องไม่ไปดำเนินการและสร้างความเสียหาย เอาเปรียบผู้บริโภค หรือทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องการใช้ทรัพยากร เรื่องความปลอดภัย เป็นต้น

ส่วนที่ 3 เป็นงานด้านการประกอบกิจการเอง คือ การผลิตหรือการให้บริการแก่ประชาชน

ปัจจุบันงาน 3 งานนี้ มักจะปะปนกันอยู่ในองค์กรเดียวกันบ้างหรือคาบเกี่ยวหลวมกันเข้าซ้อนกันอยู่ระหว่างตัวกระทรวงกับรัฐวิสาหกิจบ้าง นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งในขณะนี้ไปให้สัมปทานแก่เอกชนด้วย บทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรเริ่มมีความสับสนมากขึ้น เช่น บางรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปแบบของการให้สัมปทานไปแล้วก็เริ่มเกิดความสับสนขึ้นว่า แล้วการบริหารรัฐวิสาหกิจในขณะนี้ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ลงทุน ผู้ให้บริการ หรือกลายเป็นผู้ร่วมลงทุนและมีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการ ความสับสนความปะปนของงานหรือภารกิจ 3 ด้านนี้ สามารถนำไปสู่การขัดกันของผลประโยชน์ได้ จึงนำมาสู่ความไม่มีประสิทธิภาพส่วนหนึ่งด้วย เพราะฉะนั้น กรอบความคิดที่เกิดขึ้นจากแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน ก็คือว่าทำไมเราไม่พยายามแยกบทบาททั้ง 3 นี้ออกจากกันอย่างชัดเจน รัฐบาลก็ยังคงจะต้องมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค

สาธารณูปการขั้นพื้นฐานต่อไปปฏิเสธไม่ได้ นโยบายก็ต้องมีว่าบริการเหล่านี้จะต้องเพียงพอ บริการเหล่านี้เมื่อดำเนินการไปแล้ว จะต้องให้ความเป็นธรรมกับประชาชนทั่วประเทศ จะต้องมีการกระจาย มีการขยายบริการ มีเป้าหมายอะไร อันนี้ก็ต้องต้องเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐ แต่บทบาททางด้านการกำกับดูแล แม้จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐก็กำลังมีการปรับปรุงแบบโครงสร้างเสียใหม่ว่า น่าจะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายนโยบายมากขึ้น มิฉะนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะทางฝ่ายการเมืองเอง ก็มักจะเข้ามาแทรกแซง กำกับดูแลงานวันต่อวันซึ่งไม่ใช่เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี เพราะฉะนั้นการกำกับดูแลก็น่าจะต้องอยู่ในภาครัฐแต่น่าจะอยู่ในรูปแบบองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระมากกว่า คือ เป็นองค์กรของรัฐไม่อยู่ในระบบราชการ ส่วนการบริการทางด้านการกำกับดูแล และกลไกทางด้านนโยบายเข้มแข็งก็น่าที่จะสามารถเปิดให้มีการแข่งขันได้ หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ เพราะฉะนั้น หลักการก็คือว่าในเชิงการประกอบการ ทำอย่างไรจึงจะสร้างโครงสร้างทั้งในแง่ความเป็นเจ้าของและกลไกการแข่งขันที่เอื้อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเชิงประกอบการได้ แต่การประกอบการนั้นยังต้องอยู่ภายใต้นโยบายและการกำกับดูแลซึ่งภาครัฐเป็นผู้กำหนดเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวม นี่คือการรอบคอบคิดรูปแบบที่จะมีความลงตัว คือ หลีกเลี่ยงสภาพปัญหาที่เราเคยกลัวในอดีตว่า ถ้าปล่อยให้เอกชนทำแล้ว นโยบายก็คุมไม่ได้ การกำกับดูแลไม่ให้เอกชนเข้าไปเอาไรต์เอาเปรียบผู้บริโภคก็ทำไม่ได้เพราะกิจการเหล่านี้การแข่งขันมักจะไม่สมบูรณ์ ขณะเดียวกันเราก็หลีกเลี่ยงความคิดที่ว่าเพื่อแก้ปัญหานั้นแปลว่าภาครัฐต้องไปทำอะไรทุกอย่าง แล้วก็มีความกตึกา ปัญหาการทำงานในภาครัฐ ที่เป็นข้อจำกัดที่ทำให้การประกอบกิจการขาดประสิทธิภาพ หรือขาดการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาให้เกิดนวัตกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น

เมื่อเป็นอย่างนี้แล้วการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงมาดำเนินการในรอบนี้ วัตถุประสงค์จึงชัดเจนว่าเป็นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การบริการที่ดีขึ้นสำหรับประชาชน และถ้ากลไกการแข่งขันทำงานและกลไกการกำกับดูแลทำงานบริการนอกจากจะดีขึ้นแล้ว จะสามารถลดในเชิงต้นทุนค่าบริการได้ด้วย ขณะ

เดียวกันเมื่อเป็นเช่นนั้น ผลพลอยได้ที่ตามมาคือ ภาวะของภาครัฐที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพก็จะลดลง ส่วนผลพลอยได้อีกภายในกรณีที่มีการโอนกิจการไป ผู้เอกชนก็คือ รายได้ที่จะเกิดขึ้น

ดังนั้นเป้าหมายจริง ๆ ของการแปรรูปคือ จัดระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดประสิทธิภาพ ส่วนเรื่องการมีรายได้จากการโอนกิจการเป็นผลพลอยได้ มิใช่เป้าหมายหลักและไม่ควรจะเป็นเป้าหมายหลัก เพราะถ้าเอามาเป็นเป้าหมายหลักจะมีปัญหา เพราะเป็นการขายไปโดยให้อำนาจผูกขาดทั้งหมดเป็นของเอกชน แต่นั่นไม่ใช่เป้าหมายของรัฐบาล เป้าหมาย คือ ต้องสร้างโครงสร้างใหม่ในเชิงการแข่งขันที่จะมีหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรม แล้วให้คนที่เข้ามาแข่งขันอยู่ภายใต้กติกาที่จะเอื้อให้เขาทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพได้นี้ แต่ขอยืนยันได้ว่า เป้าหมายของการแปรรูปจะยึดเรื่องของประสิทธิภาพ ไม่ได้ยึดเรื่องตัวรายได้มาเป็นตัวตั้ง ไม่เช่นนั้น ขั้นตอนการดำเนินการแปรรูปหลายแห่งจะไม่ใช่ออย่างนี้ ที่ต้องค่อย ๆ ทำในแต่ละเรื่องในหลายสาขา คือต้องไปศึกษาเสียก่อนว่าในแต่ละสาขาโครงสร้างการแข่งขันของการประกอบการเป็นอย่างไร เช่น ยกตัวอย่าง สาขาโทรคมนาคม ก็ต้องไปศึกษาก่อนว่าตกลงจะให้ผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานที่ราย โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่รายเป็นอย่างไรหรือจะเปิดเสรีอย่างไร ต้องไปเสียเวลาตรงนั้น กรณีโทรศัพท์ต้องไปเสียเวลาอีกว่า กรณีว่า ถ้าจะเปิดให้แข่งขันจริง แต่มีผู้ได้รับสัมปทานไปแล้ว ซึ่งมีประเด็นว่าจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐจะทำอย่างไร การจะให้มีการแข่งขัน หรือการเปิดตลาดควรจะเป็นอย่างไร ควรจะให้มีการแข่งขันกันในช่วง 2 ราย จะให้เป็นเอกชนทั้งคู่ หรือให้เป็นเอกชน 1 รัฐ 1 ส่วนภูมิภาคจะทำอย่างไรอย่างนี้เป็นต้น นี่ก็เป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าโครงสร้างต่าง ๆ ต้องคิดหลายด้าน ประเด็นที่สอง นอกจากการมีโครงสร้างต้องชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามกรอบการแปรรูปแล้ว เครื่องมือและองค์กรที่จะต้องดำเนินการจัดตั้งขึ้นมา ขณะนี้คณะรัฐมนตรี ได้เห็นขอบแนวการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลซึ่งจะแยกกิจการบางอย่างออกมาจากรัฐวิสาหกิจหรือ

กระทรวงหรือกรมที่ทำงานคาบเกี่ยวกันอยู่ กรณีสาขาโทรคมนาคมก็จะอาศัยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ซึ่งพูดถึงเรื่ององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่มากำกับกิจการโทรคมนาคมเป็นกรอบในการสร้างกลไกนั้นขึ้น ส่วนสาขาพลังงาน สาขาขนส่ง ซึ่งอาจจะต้องแยกเป็นขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ และอาจจะต้องแยกเป็นการประกอบกิจการในเรื่องการเดินรถ เรื่องโครงสร้างพื้นฐานก็ต้องมีการสร้างระบบกลไกขึ้นมากำกับ ซึ่งขณะนี้ทราบว่ากระทรวงคมนาคมได้ข้อสรุปในเรื่องนี้แล้ว กำลังจะเสนอคณะรัฐมนตรีอยู่ ส่วนสาขาประปา ขณะนี้อยู่ในระหว่างศึกษาของกลุ่มที่ปรึกษาคาดว่าจะแล้วเสร็จในปลายปีนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติแล้วว่า จะต้องมีการออกกฎหมายขององค์กรกำกับเหล่านี้รับอำนาจการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ ในด้านความปลอดภัย และโครงสร้างองค์กรนี้ควรจะเป็นอย่างไร เช่น มีที่มาคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามของกรรมการ หรือเลขาธิการอย่างไร ในการที่จะขจัดปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนรวม และผลประโยชน์ส่วนบุคคล เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งต้องใช้เวลา

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการเป็นระบบไม่เหมือนกับในอดีตที่เมื่อมีการให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น การร่วมลงทุนหรือให้สัมปทานภายใต้โครงสร้างเดิมจะไม่ใช่ลักษณะเช่นเดียวกับที่เคยทำมา ทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับการศึกษาการปรับโครงสร้างของกิจการต่างๆ แล้วมาดูว่าตัวองค์กรจะต้องปรับเปลี่ยนอย่างไร เพราะฉะนั้นเครื่องมือที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่รัฐบาลได้ผลักดัน ก็คือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ตามกฎหมาย ยังไม่สามารถดำเนินการได้เองที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบของตัวเองมาเป็นรูปแบบของบริษัทจำกัดได้ ขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ คือการเปลี่ยนองค์กรมาอยู่ในรูปของบริษัทจำกัด แต่กระทรวงการคลังจะถือหุ้นแทนรัฐบาล 100 % ในเบื้องต้น หลังจากนั้นการแปรรูปหรือการกระจายหุ้นจะเกิดขึ้นในสัดส่วนไหน อย่างไร จะพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละกรณี แต่ละองค์กรไป ตามแนวคิดของโครงสร้างการแข่งขันหรือโครงสร้างตลาด อันนี้ก็คือการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำลังทำกันอยู่ เพราะฉะนั้น จะเห็นว่าความคืบหน้าของการ

แปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นเรื่องถกเถียงกันมากหลายฝ่ายต่อว่ารัฐบาลว่า ทำไมต้องรีบเร่งแปรรูป แต่บางด้านก็ต่อว่า รัฐบาลว่าทำไมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจช้าเหลือเกิน รัฐบาลนี้ทำมาสองปีกว่า ทำได้สำเร็จเฉพาะรูปการกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ ในบริษัทที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์อยู่แล้ว คือ การจำหน่ายหุ้นของ ปตท. ใน ปตท. สผ. และการจำหน่ายหุ้นของ กฟผ. ในบริษัทผลิตไฟฟ้า เท่านั้น

กรณีโทรศัพท์ สื่อสาร จะต้องทำอีกหลายเรื่อง คือ แปรสัญญาสัมปทานด้วยแปลงสภาพองค์กรให้มาอยู่ในรูปบริษัทจำกัด ปัญหาในเรื่องการเปิดเสรี และการดำเนินงานในแต่ละเรื่องก็ได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถ้าเดินตามกรอบนี้และจากประสบการณ์ 20 กว่าปีที่ผ่านมาของประเทศต่าง ๆ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำหนดโครงสร้างตลาดที่เหมาะสม มีกลไกการกำกับดูแลที่ดีมักจะได้ประโยชน์ในหลายด้าน คือบริการนั้นจะดีขึ้น และในหลายกรณีพบความจริงว่า เมื่อทำงานไประยะหนึ่ง ค่าบริการ หรือต้นทุนจะลดลงด้วย ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและประสบความสำเร็จพบว่าสถานะของพนักงานดีขึ้นในแง่ของเงื่อนไขของการจ้าง และรัฐบาลในกรณีที่ประสบความสำเร็จก็สามารถลดภาระของรัฐบาลลงได้ แต่ไม่ใช่ว่าทุกกรณีที่ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับความพอดีของการกำหนดโครงสร้าง การกำกับดูแลและการติดตามนโยบายไม่ให้เอนไปทางหนึ่งทางใด และในบางกรณีซึ่งรัฐวิสาหกิจเดิมมีปัญหา มาก ๆ ก็จะมีผลกระทบชั่วคราวสำหรับพนักงานซึ่งปฏิเสธไม่ได้ อันนี้ก็เป็นความจริงที่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาต้องเอาบทเรียนประสบการณ์เหล่านี้มาดูว่าจะแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างไร และผลกระทบในปัญหาที่เกิดขึ้น ๆ เพราะอะไรและมีวิธีการแก้ปัญหาอย่างไร เพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่สุดในการดำเนินการ และถ้ามีเป้าหมายเพิ่มเติม ยกตัวอย่าง เช่น ในเรื่องของพนักงานก็ต้องดูว่าทางแก้ทำอย่างไร เช่น ในการกระจายหุ้นก็ต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขให้แก่ผู้เข้ามาลงทุนเกี่ยวกับพนักงานอย่างไร การดูแลแก้ไขเกี่ยวกับพนักงานในส่วนของของภาครัฐเองก็มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาในส่วนของผลกระทบที่จะ

เกิดกับพนักงานด้วย เป็นต้น แต่นโยบายทั้งหมดเดินไปตามแนวโน้มและทิศทางนี้ และปฏิบัติเสมอมาเพียงแต่ความเป็นไปได้ความเป็นไปไม่ได้ ในขั้นตอนนี้ในกรอบระยะเวลาจะแตกต่างกันเพราะจะมีคำถามอยู่เสมอว่า ทำไมแปรรูปแต่รัฐวิสาหกิจมีกำไร ทำไมไม่ทำที่ขาดทุน ความจริงรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนก็กำลังทำอยู่ เช่น รถไฟ ก็กำลังจะดำเนินการให้มีการปรับโครงสร้าง จะแยกกิจการให้ชัดที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ตัวราง อะไรที่เป็นกิจการเดินรถ กิจการดูแลทรัพย์สิน อสังหาริมทรัพย์ เพราะแนวทางการทำงานโครงสร้างความเป็นเจ้าของไม่ควรจะเหมือนกันในกิจการที่ต่างกัน อย่างนี้การแปรรูปจึงเดินได้แต่ต้องทำตรงนี้เสียก่อน แต่ถ้าจะบอกว่าให้แปรรูปโดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทันทีในโครงสร้างปัจจุบันของการรถไฟเป็นไปได้อีกหรืออย่างขสมก.ก็ต้องตัดสินใจเสียก่อนว่าจะทำอย่างไรกับหนี้ที่มีอยู่ จะทำอย่างไรกับความสัมพันธ์ที่ควรจะมีกับท้องถิ่น หรือวิธีการประสานกับระบบขนส่งมวลชนต่าง ๆ อย่างนี้เป็นต้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะในเรื่องนี้

ความห่วงใยต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับกลไก เช่น ห่วงใยเรื่องค่าบริการ ก็จะขึ้นอยู่กับกติกาการกำกับดูแล ห่วงใยเรื่องการมีเป้าหมายทางสังคม ก็อยู่ที่การกำหนดเงื่อนไขของการแปรรูปในแต่ละกรณีในแต่ละขั้นตอน ห่วงใยเรื่องการมีเป้าหมายทางสังคม ก็อยู่ที่การกำหนดเงื่อนไขของการแปรรูปในแต่ละกรณี ในแต่ละขั้นตอน ห่วงใยเรื่องพนักงาน ก็อย่างที่เรียนแล้วก็ต้องมีมาตรการรองรับห่วงใยเรื่องบทบาทของต่างชาติ ก็อยู่ที่ว่าคนที่เข้ามาดำเนินการนั้น เรามีเงื่อนไขให้เขาอย่างไร ไม่ใช่การแปรรูปโดยให้ต่างชาติเข้ามาแล้วปล่อยให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินการในลักษณะที่สวนทางผลประโยชน์ของชาติ อันนี้จะยอมไม่ได้ และจริง ๆ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกกรณีไม่มีกรณีไหนที่ระบุว่าขายให้เฉพาะต่างชาติ กรณีที่จำเป็นต้องขายให้ต่างชาติก็ต้องมีเงื่อนไข มีข้อกำหนดชัดเจนที่จะทำให้ต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ จากประสบการณ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของบางประเทศ สายการบินก็ยังมีต่างชาติทั้งหมด หรือโทรศัพท์ก็เช่นกัน แต่เขาจะกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า ต้องมาทำอะไรบ้าง ซึ่งอยู่ที่การกำหนดกติกา และการรักษา

อำนาจบางประการไว้ในภาครัฐ เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้แสวงหาประโยชน์ ประเทศที่เปิดให้ต่างชาติเข้ามาหมด ไม่ใช่ประเทศที่มีหนี้สินท่วมตัว หรือเป็นประเทศด้อยพัฒนา ตัวอย่าง คือ ประเทศนิวซีแลนด์ ของเราไม่ได้ไปถึงขนาดนั้น เพียงแต่จะชี้ให้เห็นว่าการจะถูกครอบงำ หรือไม่ถูกครอบงำโดยต่างชาติ ไม่ได้อยู่ที่ตัวนี้อย่างเดียว ความจริงปัญหาเวลานี้ที่เกิดปัญหาต่างชาติเข้ามาครอบงำกิจการต่าง ๆ ไม่ใช่เกิดจากนโยบายแต่เกิดจากการที่กิจการต่าง ๆ ไปกู้หนี้ยืมสินแล้วเจ้าหนี้เป็นต่างชาติแล้วไม่มีทางออกในเรื่องการแก้ปัญหาหนี้ จึงต้องให้เจ้าหนี้มาร่วมดำเนินการ

นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นนโยบายที่ปฏิเสธยาก เพราะเป็นแนวโน้มที่กำลังจะเกิดขึ้น ถ้าเราไม่เริ่มทำวันนี้ วันข้างหน้าไม่ช้าไม่นานเราก็ต้องเดินเข้ามาสู่ในรูปแบบนี้ แต่จะตามหลังปัญหา และตามหลังคนอื่น เพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องที่ชี้ให้เห็นกรอบความคิดว่าทำไมเราจึงเดินมาในเส้นทางนี้ แต่แน่นอนว่าการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ย่อมมีประเด็นเฉพาะ มีรายละเอียดซึ่งจะต้องไปพิจารณาในแต่ละกรณี และก็จะต้องดูแลแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างไรก็ดีตามถึงแม้ว่าจะวางแผนไว้ดีอย่างไร ก็ไม่สามารถทำได้ราบรื่นร้อยเปอร์เซ็นต์ และไม่เคยเห็นนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไหนที่ไม่มีการคัดค้าน แต่ว่าการคัดค้านก็ต้องอยู่ที่ข้อเท็จจริงอยู่ที่เหตุผล และรัฐบาลก็มีหน้าที่แก้ไขปัญหาซึ่งเป็นความกังวล ความห่วงใยของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเหล่านี้ เพียงแต่ว่าสังคมต้องใช้วิธีการเอาเหตุเอาผลมาว่ากัน แล้วก็ยอมรับว่าสิ่งที่ต้องรักษาร่วมกันคือผลประโยชน์สูงสุดของส่วนรวม เชื่อว่าทุกเรื่องต้องมีทางออก แม้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะให้ทุกคนมาเห็นพ้องต้องกันในการดำเนินการ แต่คิดว่าสามารถทำให้คนส่วนใหญ่ยอมรับเข้าใจหรือสนับสนุนให้นโยบายเดินต่อไปได้ เพราะฉะนั้นการดำเนินการในเรื่องนี้ รัฐบาลตระหนักดีว่าจะต้องได้รับความสนับสนุน และร่วมมือจากทุก ๆ ท่าน และจากสังคมโดยส่วนรวมและมีหน้าที่รับฟังความกังวลข้อห่วงใยของทุกฝ่ายทุกท่านที่เกี่ยวข้องและแก้ปัญหาที่แข็งต่อไป ถ้าเรามีความเชื่อว่าแนวทางในกรอบโครงสร้างเศรษฐกิจกำลัง

จะต้องปรับเปลี่ยนไปเช่นนี้ อย่าให้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติมาเป็นตัวที่ทำให้ไม่สามารถเดินไปในทิศทางที่เราควรจะไปได้ ในฐานะของสังคมหรือในฐานะประเทศ เพื่อที่จะเตรียมความพร้อมพร้อมกับสภาพความเป็นจริงที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบัน และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเป็นธรรมดา หลายคนก็อาจจะล้มเหลวหลายคนก็อาจจะกลัว หลายคนก็อาจจะไม่แน่ใจ แต่สิ่งที่กลัวที่สุดคือ ความกลัวที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็ทำให้สภาพปัญหาโครงสร้างต่าง ๆ ที่เราเผชิญอยู่กับเศรษฐกิจ สังคมของเราติดอยู่กับระบบเดิม ซึ่งเชื่อว่าไม่อยู่ในฐานะรองรับความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่จะเกิดขึ้นในโลก และถ้ายิ่งทิ้งเวลาเนิ่นนานไป ไม่เร่งแก้ไขปัญหาวุ่นวายข้างหน้า หลายสิ่งหลายอย่างที่เป็นการปรับโครงสร้างจะเกิดขึ้น แต่จะเกิดโดยสถานการณ์ที่บีบบังคับ และจะทำให้การเตรียมตัวไม่ดีเพียงพอ ตัวอย่างสถาบันการเงินเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดก็ว่าได้ สถาบันการเงินเป็นภาคเศรษฐกิจภาคหนึ่ง ซึ่งพยายามที่จะชะลอการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการแข่งขัน ในเรื่องความหลากหลาย ในเรื่องการเปิดเสรีมาโดยตลอด แต่เสร็จแล้วในที่สุด กลายเป็นภาคการผลิตซึ่งไม่มีทางเลือก ต้องเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้น 100 % เพราะตัวระบบเดินเข้าสู่วิกฤตที่ไม่มีทางออกทางอื่น นั่นคือการเปิดเสรีต้องมีการปรับโครงสร้างโดยถูกสถานการณ์บีบบังคับและทำให้เกิดปัญหาตามมาและเชื่อว่าถ้าเลือกได้ ย้อนเวลากลับไปได้ ทั้งสังคมรวมทั้งสถาบันการเงินต่าง ๆ คงไม่เลือกที่จะเดินมาสู่วิธีการปรับโครงสร้างแบบนี้แต่เพราะพยายามที่จะปฏิเสธความเปลี่ยนแปลงทั้งหลาย เพราะพยายามซื้อเวลาเลื่อนปัญหาออกไป ในที่สุดก็เกิดวิกฤตหรือสถานการณ์บีบบังคับ เชื่อว่าสังคมไม่ประสงค์ให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นกับกิจการอื่น ๆ เพราะฉะนั้นเป็นโอกาสดีที่จะมาร่วมกันในการทำงาน เพื่อจะปรับโครงสร้างต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางที่เชื่อว่า จะสามารถรองรับกับอนาคตความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจริงในโลกได้ เราจะปฏิเสธกระแสโลกาภิวัตน์ กระแสการเปิดเสรี กระแสการแข่งขันไม่ได้ เหล่านี้เป็นเรื่องซึ่งมีทั้งข้อดีข้อเสีย มีทั้งคนที่ชอบและไม่ชอบ แต่จะชอบหรือไม่ชอบมันคือข้อเท็จจริง และมันก็จะเกิดขึ้นและจะรุกคืบต่อเนื่องต่อไป ใจหยาบสำหรับเราไม่ใช่ว่าจะปล่อยให้ไปตามสภาพหรือจะพยายามปฏิเสธทุกสิ่งทุกอย่าง แต่ใจหยาบของเรา

คือว่าเราจะเอาความเปลี่ยนแปลงนี้มาให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้แก่คนของเราสังคมของเราได้อย่างไร กรอบนโยบายเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลกำลังดำเนินการเชื่อว่าเป็นกรอบความคิดที่อยู่ภายใต้ปรัชญานี้ว่า เรายอมรับการเปลี่ยนแปลง แต่เราต้องสามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลง และเอาการเปลี่ยนแปลงนั้นมาใช้ในการเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับประเทศได้

ผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อแรงงานสัมพันธ์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เราปฏิเสธไม่ได้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะไม่มีผลกระทบต่อพนักงาน แต่รัฐบาลก็ต้องหาวิธีการแก้ปัญหาโดยอาจนำประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย แนวโน้มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยจะเป็นในรูปกระจายหุ้นให้ภาคเอกชน ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับพนักงาน จึงต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้เข้ามาร่วมลงทุนเกี่ยวกับพนักงานที่สามารถจะรับได้ทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับพนักงานโดยเฉพาะในช่วง 3 ปีแรก ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้ปรับตัวให้เข้ากับองค์กรใหม่ กรณีการขายกิจการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้ดำเนินการไป 2 แห่ง คือ องค์การแก้ว และโรงงานน้ำตาล ก็ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ซื้อกิจการต้องรับพนักงานไปทั้งหมด หรือกรณียุบเลิกกิจการ เช่น องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ก็เปิดโอกาสให้พนักงานสามารถรวมกลุ่มกันเข้ามาซื้อหรือเข้ากิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการต่อไปได้ นอกจากนี้รัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อรองรับเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเพื่อป้องกันผลกระทบต่อแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เห็นว่าควรจะดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนดังนี้

ลำดับแรก คือ การศึกษาโครงสร้างตลาดของกิจการประเภทเดียวกันเพื่อเปรียบเทียบการปรับโครงสร้างองค์กรและศึกษาภาวะตลาด การแข่งขันและโครงสร้างราคาของกิจการนั้น

ลำดับที่สอง มีการกำหนดแผนกลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ในกรณีรัฐวิสาหกิจนั้นยังไม่มีกำหนดแผน) เห็นควรให้มีพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งฝ่ายบริหารและตัวแทนพนักงานเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการกำหนดแผนการแปรรูปองค์กร ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจในองค์กรทุกระดับได้รับทราบผลความคืบหน้าการกำหนดแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ลำดับที่สาม การดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรให้เป็นบริษัทจำกัด รัฐวิสาหกิจอาจเลือกดำเนินการภายใต้การดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจ หรือดำเนินการตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นให้อำนาจไว้

ลำดับที่สี่ การปรับโครงสร้างองค์กรให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบเกี่ยวกับความต้องการบุคลากรที่เหมาะสม ปรับระบบการทำงานภายในโดยมุ่งเน้นทำเฉพาะกิจกรรมหลัก

ลำดับที่ห้า จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา โดยเฉพาะสาขาที่ดำเนินการในลักษณะผูกขาดโดยต้องออกเป็นกฎหมายจัดตั้งขึ้นทันทีที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสาขานั้นเต็มรูปแบบ

ลำดับสุดท้าย การดำเนินการจำหน่ายหุ้นหรือแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รูปแบบต่าง ๆ มีการสำรวจและประเมินราคาทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในโอกาสนี้ ใคร่ขอเรียนชี้แจงถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาในเรื่องพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจที่เริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2542 และมีการกล่าวว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นเครื่องมือในการขายชาติ ซึ่งเรื่องดังกล่าวไม่ได้เป็นไปอย่างที่เข้าใจเช่นนั้น จริง ๆ แล้ว พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายกลางที่เป็นเครื่องมือหนึ่ง

สำหรับการแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น โดยรัฐยังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการระดมทุนต่อไปเท่านั้น ทั้งนี้ในการพิจารณาความโปร่งใสในการดำเนินการจะมีคณะกรรมการ 2 ระดับคือ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และในระดบนโยบายการแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท รับผิดชอบจัดทำรายละเอียดการจัดตั้งบริษัทที่จะแปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจ สำหรับขั้นตอนการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นเรื่องของนโยบายของรัฐที่จะต้องมีการพิจารณาในอีกขั้นตอนหนึ่ง โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการแปรรูปให้เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งด้วย โดยเฉพาะกระบวนการดำเนินการในขั้นตอนนี้ต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้

สำหรับเรื่ององค์กรกำกับซึ่งจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในเรื่องการกำกับอัตราค่าบริการ การกำหนดคุณภาพการให้บริการ การส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาด คัดกรองผู้บริโภค เป็นต้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2542 เห็นชอบแนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระ เพื่อให้เป็นกรอบในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลรายสาขา โดยเฉพาะสาขาโทรคมนาคม พลังงาน ขนส่ง และประปา ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลแล้วในกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นกิจการด้านการไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม ขนส่ง และสื่อสาร รัฐได้มีการดำเนินการตามแผนแม่บทที่มีความชัดเจน โดยมีความก้าวหน้าไปมาก เช่น สาขาโทรคมนาคม ได้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระแล้ว ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาผ่านกฎหมายขององค์กรบริหารคลื่นความถี่ และกำกับกิจการสื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2543 สาขาพลังงาน ขณะนี้ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อยกร่างกฎหมายการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล สาขาประปาขณะนี้อยู่ระหว่างการศึกษา

นอกจากนี้ในเรื่องผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ รัฐก็ได้ มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดตั้งกองทุนสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยเหลือพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขึ้นแล้ว ซึ่งโดยในขั้นนี้ได้จัดตั้งกองทุนโดยออกเป็นระเบียบก่อน ในขั้นตอนต่อไปเพื่อรองรับกองทุน ที่จะมีความใหญ่ขึ้น และเพื่อให้การบริหารกองทุนมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวจึงได้ เริ่มร่างกฎหมายจัดตั้งกองทุนนี้ให้เป็นนิติบุคคลต่อไป



นโยบายค่าจ้าง และการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ
ในประเทศไทย

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.แล ดิลกวิทยรัตน์

นโยบายค่าจ้างและการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย*

รองศาสตราจารย์ ดร.แล ดิลกวิทยรัตน์

แม้ผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังเปลี่ยนไปเป็นอุตสาหกรรม กำลังจะกลายเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม เป็นเป้าหมายของการพัฒนา ไปสู่การยกระดับการพัฒนาทั้งหมด กระนั้น ประเด็นนี้ก็ได้รับความสำคัญในการพิจารณา และกำหนดนโยบายของรัฐน้อยกว่าการเป็นเพียงพาหนะที่นำไปสู่ความเจริญ มิได้เป็นจุดหมายปลายทางของการพัฒนา

เมื่อรัฐเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม จากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) ในช่วงทศวรรษหลังปี 1960 ไปสู่การผลิตเพื่อส่งออก (export promotion) ในช่วงทศวรรษหลังปี 1970 เป็นต้นมา การให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันในทางการค้าระหว่างประเทศ ก็ยิ่งสูงขึ้นเป็นสัดส่วนกัน และโดยที่มองกันว่า ค่าจ้างเป็นตัวแปรที่สำคัญของศักยภาพการแข่งขัน การเข้าแทรกแซงเพื่อการควบคุมค่าจ้าง และเงื่อนไขอื่นที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศ จึงย่อมเป็นความสำคัญด้วย

ในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวของประเทศด้อยพัฒนา ที่ต่างมุ่งแข่งขันกันด้วยการคุมค่าจ้างมิให้สูงขึ้น ทำให้รัฐบาลในประเทศเหล่านี้ถูกเรียกว่า cheap labour regime (ระบบค่าแรงถูก) อันหมายถึงการเอาผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน เป็นต้นทุนของ

* บทความประกอบกรรมาธิการสมมนาไตรภาคีระดับชาติ เรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ ILO/JIL 28 มิถุนายน 2543 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ

การได้มาซึ่งอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวม และด้วยเหตุนี้ กระบวนการเติบโตของรายได้ประชาชาติ จึงเกิดควบคู่ไปกับการขยายตัวของช่องว่างระหว่างรายได้ของผู้ใช้แรงงานกับผู้ที่มีรายได้รูปแบบอื่น

รัฐกับค่าจ้าง

การพิจารณาว่าแรงงานเป็นอะไร ระหว่างเป้าหมาย (end) กับ วิธีการ (means) ของการพัฒนา ย่อมขึ้นกับรูปแบบและอุดมการณ์ของรัฐ ในแต่ละแห่งหรือแต่ละยุคสมัย ในรัฐแบบชาตินิยมหรือสังคมนิยม มองว่า ผู้ใช้แรงงานเป็นเป้าหมายที่จะต้องได้รับการยกฐานะหรือเป็นเครื่องวัดของความสำเร็จในการพัฒนา ในขณะที่รัฐศักดินาและทุนนิยม มองว่าแรงงานเป็นส่วย เป็นที่มาของความมั่งคั่งของชนชั้นปกครอง อันได้แก่ราชสำนัก และการสะสมทุนของหน่วยผลิต

แรงงานไทยตกอยู่ในบริบทของรัฐ ทั้งศักดินา ชาตินิยม และทุนนิยม ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์ แรงงานจึงถูกมองและตกอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐในฐานะไพร่ พลเมือง และปัจจัยการผลิตตามลำดับแห่งพัฒนาการรูปแบบการผลิต (mode of production) ของสังคมไทยดังกล่าว

ในฐานะปัจจัยการผลิต รัฐไทยซึ่งเน้นการผลิตอุตสาหกรรม เพื่อทดแทนการนำเข้าและส่งออก นับตั้งแต่ปี 1960 เป็นต้นมา ได้ใช้นโยบายทำนองเดียวกับรัฐบาลพาณิชย์นิยม (Mercantilist) ในยุโรป ระหว่างศตวรรษที่ 16 ถึงศตวรรษ 18 นั่นคือ การแทรกแซงตลาดแรงงาน เพื่อควบคุมให้มีการแข่งขันเสรี อันเป็นหลักประกันให้ค่าจ้างต่ำ และการอุดหนุนตลาดสินค้าเพื่อช่วงชิงตลาดในต่างประเทศ

อันที่จริง สิ่งที่รัฐบาลไทยได้กระทำการแทรกแซงกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ ในกระบวนการสะสมทุนนั้น มิได้แตกต่างไปจากประเทศด้อยพัฒนาที่กำลังดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะไปสู่ทิศทางทุนนิยมหรือสังคมนิยม ศาสตราจารย์ Johannes Schregle ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน ที่เคยประจำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวถึง

บทบาทของรัฐในกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ไว้อย่างน่าสนใจว่า "ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีแนวโน้มอย่างแน่ชัดว่า รัฐพยายามเข้าแทรกแซงกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ในทุกทาง โดยไม่ยอมให้ความขัดแย้งด้านแรงงาน มาทำลายทิศทางการพัฒนาที่ตนเป็นฝ่ายกำหนดได้ **รัฐบาลจึงไม่ซิงตัวเองอยู่ในกรอบของความเป็นกลาง หากแต่ตกลงใจจะก้าวล่วงเข้าไปในทิศทาง ความเป็นไปขององค์กรลูกจ้าง นายจ้าง และกำหนดทิศทางผลการต่อรองของคู่กรณีเลยทีเดียว** (Schrege, Johannes, "Labour Law and Development in Southeast Asia" (International Labour Review. Vol.1 13 No.3, May-June 1976)

การแทรกแซงตลาดแรงงานของรัฐบาล ปรากฏให้เห็นอย่างน้อยที่สุด ก็นับตั้งแต่ปี 2501 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลคณะปฏิวัติซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ยกเลิกสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรอง ซึ่งได้รับการรับรองโดยกฎหมายก่อนหน้านั้น คือ พระราชบัญญัติแรงงาน 2499 ด้วยข้ออ้างที่ว่า

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499
มีบทบัญญัติไม่เหมาะสม เปิดช่อง
ให้ใช้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริม ให้
เกิดการแตกแยกวิวาทกัน ระหว่าง
นายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความ
เห็นใจระหว่างกัน...เป็นภัยร้ายแรง
แก่การดำเนินงานเศรษฐกิจ เพื่อ
ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ.....

ผลการแทรกแซงดังกล่าว ทำให้ลูกจ้างไม่อาจรวมตัวกันต่อรองค่าจ้างและสวัสดิการได้อีกต่อไป คงปล่อยให้เป็นไปตามกระแสการต่อรองที่ปราศจากการจัดตั้งของ

ฝ่ายลูกจ้าง ความขัดแย้งใดๆ หากเกิดขึ้น รัฐบาลจะเป็นผู้ชี้ขาดแต่ฝ่ายเดียว กระนั้นก็ตาม คงกล่าวได้ว่า ค่าจ้างที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการกำหนดของกลไกตลาดเสรี ในเมื่อในช่วงระยะเวลาของปรากฏการณ์การปลดสหภาพแรงงาน (union free) ดังที่ฝรั่งเรียกขานกัน นั้น ฝ่ายนายจ้างได้ตั้งองค์กรเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มตน องค์กรแล้วองค์กรเล่า ไม่ว่าจะเป็นหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย ฯลฯ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ ล้วนมีบทบาทในการเสริมอำนาจผูกขาดของฝ่ายนายจ้าง ในการกำหนดอัตราค่าจ้าง

ค่าจ้างกับค่าจ้างขั้นต่ำ

หากจะพิจารณาว่า รัฐเกี่ยวข้องกับความเป็นไปของอัตราค่าจ้างอย่างไร คงต้องเริ่มจากความเกี่ยวข้องกับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งรัฐมีบทบาทในการกำหนด

ในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำนั้น รัฐเกี่ยวข้องอย่างน้อยใน 2 ประเด็นใหญ่ด้วยกันคือ

1. การประกาศอัตรา
2. การกำหนดตัว “ฝ่ายเป็นกลาง” ในคณะกรรมการลูกจ้าง

เป็นที่เห็นได้ชัดว่าการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ในสายตานักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก (Neo-classical economists) เป็นการแทรกแซงการทำงานของระบบตลาดเสรี หรือการก่อให้เกิดความบิดเบือนด้านราคา (price distortion) กระนั้นก็ตาม การกระทำดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นปฏิปักษ์กับระบบทุนนิยม ในฐานะที่เป็นกรอบใหญ่ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยธุรกิจ เพราะขณะเดียวกัน การแสดงให้เห็นประชาคมระหว่างประเทศ เห็นว่ารัฐบาลได้ให้หลักประกันขั้นพื้นฐานกับแรงงาน ก็เป็นเสมือนใบเบิกทางสำหรับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเรื่องของการคุ้มครองแรงงานหรือไม่ กลายมาเป็นตัวแปรอย่างสำคัญในการกีดกันหรือเปิดเสรีให้กับการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน

ในขณะเดียวกัน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ไม่จำเป็นต้องมีผลในแง่การบิดเบือนราคาตลาดเสมอไป ในหลายครั้งโดยเฉพาะในยามที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู ตลาดแรงงาน

ตั้งตัว อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น ไม่สูงไปกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรากฏในท้องตลาด ดังที่นิพนธ์ พัวพงศกร พบว่า ระหว่าง ปี 2516 – 2520 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในทุนอุตสาหกรรม ยกเว้นอุตสาหกรรมก่อสร้าง (นิพนธ์ พัวพงศกร, “ค่าจ้าง : เรื่องของคนจน” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 10 เล่มที่ 3 กันยายน 2524 หน้า 101)

แต่ไม่ว่าจะเป็นการบิดเบือนกลไกราคาหรือไม่ และไม่ว่าอัตราที่ปรากฏออกมาจะสูงต่ำเพียงใด ตามประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ที่เดิมอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 103 และต่อมาอาศัยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ล้วนแต่ให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้ประกาศอัตราดังกล่าวทั้งสิ้น จะแตกต่างกันก็โดยการกระทำของรัฐมนตรีแต่ละคน เช่น การชะลอการประกาศบังคับใช้ด้วยการนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหรือไม่เท่านั้น

สำหรับการกำหนดตัวฝ่าย “เป็นกลาง” คือบุคคลที่มีใช้ตัวแทนฝ่ายลูกจ้างหรือนายจ้างนั้น เป็นอำนาจของรัฐอยู่แล้ว แม้ว่าจะอ้างการกระทำที่เป็นกลาง อย่างไรก็ตามแต่รัฐก็ปฏิเสธหรือทำให้เชื่อได้ไม่สนิทว่า รัฐเป็นกลางโดยไม่มีอคติใดๆ เกี่ยวข้องในการเสนอแต่งตั้งฝ่ายเป็นกลางดังกล่าวนี้ ทั้งนี้เพราะจากการตรวจสอบ การเสนอแต่งตั้งกรรมการค่าจ้างฝ่ายที่เป็นกลางของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง มักมาจากหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน และการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งถ้าจะว่าโดยพันธกิจของหน่วยงานเหล่านั้น ต่างก็ตกอยู่ภายใต้กรอบนโยบายค่าแรงถูกดังกล่าวแล้ว จึงย่อมเป็นการยากที่ตัวแทนของหน่วยงานนั้นจะสนับสนุนการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ เช่นเดียวกับตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ซึ่งไม่ว่าจะเห็นอกเห็นใจลูกจ้างสักเพียงใด ก็ย่อมต้องปฏิบัติตามพันธกิจของต้นสังกัดคือนายจ้าง ด้วยการคัดค้านหรืออย่างดีก็ไม่สนับสนุนฝ่ายลูกจ้างในการขอขึ้นค่าจ้างที่ชัดเจนก็คือฝ่ายนายจ้างไม่เคยเป็นฝ่ายเสนอ ให้ขึ้นค่าจ้างเลย

ค่าจ้างขั้นต่ำกับระดับอัตราค่าจ้างทั่วไป

แม้ดูเผินๆ ค่าจ้างขั้นต่ำน่าจะไม่มีอิทธิพล หรือผลกระทบต่อระดับอัตราค่าจ้างทั่วไปมากนัก ด้วยเหตุที่เป็นแต่เพียงค่าจ้างของคนงานแรกเข้าและไร้ฝีมือเท่านั้น กระนั้นก็ตาม นั่นเป็นเพียงหลักการทางทฤษฎี ในทางปฏิบัติ ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างอย่างสำคัญ ไม่ใช่ด้วยผลกระทบโดยตรง หากเป็นด้วยผลกระทบผ่านกระบวนการบริหารค่าจ้าง

รายงานการวิจัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง *“Wage Policy and Labour Competitiveness in Thailand”* ที่นำเสนอรัฐบาลไทยเมื่อเดือนธันวาคม 2541 ได้ระบุว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีผลอย่างสำคัญต่อนโยบายค่าจ้างของสถานประกอบการ ทั้งนี้เนื่องจากรายงานพบว่า สถานประกอบการส่วนใหญ่มักใช้การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดในการปรับอัตราค่าจ้าง ขณะเดียวกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ถูกกำหนดเป็นอัตราแรกรับพนักงานของสถานประกอบการ

จากข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนความจริงว่า หากรัฐต้องการจะควบคุมระดับค่าจ้างทั่วไป ย่อมสามารถทำได้ด้วยการควบคุมอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และด้วยเหตุนี้กระมัง ในการทำข้อตกลงกับสถาบันการเงินระหว่างประเทศทั้ง ไอ เอ็ม เอฟ และ เอ ดี บี รัฐบาลจึงกล้าสร้างข้อผูกพันเหล่านั้น เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินกู้ของสถาบันการเงินเหล่านั้น ด้วยการกำหนดนโยบายว่า

ทางด้านนโยบายการจ้างงาน เพื่อที่จะลดผลกระทบต่อราคา อันอาจเกิดขึ้นจากการอ่อนลงของค่าเงินบาท ทางเราจะเข้มงวดกับการปรับเงินเดือนของภาครัฐ โดยให้ปรับเงินเดือนได้ไม่เกินอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเท่านั้น และจะดูแลให้การปรับเงินเดือนและค่าจ้างแรงงานภาคเอกชน ให้เป็น

ไปตามทิศทางเดียวกัน

(เจตหมายแสดงความจำนงฯ ฉบับที่ 1 กับ ไอ เอ็ม เอฟ)

นอกจากการแสดงเจตนารมย์ เพื่อที่จะควบคุมระดับค่าจ้างทั่วไปโดยทางอ้อม ตามกลไกการบริหารค่าจ้างของเอกชนดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังแสดงถึงความมั่นใจในการควบคุมระดับค่าจ้าง โดยผ่านการแทรกแซงในกระบวนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยตรง ดังปรากฏในข้อตกลงแลกเปลี่ยนกับเงินกู้ของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ซึ่งเรียกว่ากรอบนโยบาย (policy matrix) ดังต่อไปนี้

จำกัดการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2541

เพื่อให้สอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐบาล

ที่แถลงไว้เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540

และเริ่มทบทวนนโยบายแรงงานทั่วไป

และนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการเฉพาะ

โดยผ่านระบบไตรภาคีที่ได้รับการ

ปรับปรุงแล้ว

(รายงานและข้อเสนอแนะ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย กุมภาพันธ์ 2541)

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า การกำหนดราคาสินค้าหรือค่าจ้างในภาคเอกชนนั้น หากมิใช่ประเทศเผด็จการหรือสังคมนิยมแล้ว รัฐย่อมไม่อาจแทรกแซงกระบวนการดังกล่าวได้ด้วยความเป็นเสรีปลอดจากการแทรกแซงของรัฐในเรื่องดังกล่าวนั่นเอง เป็นสัญลักษณ์สำคัญของความเป็นระบบเศรษฐกิจเสรี กระนั้นก็ตาม เมื่อรัฐบาลถึงกับตกปากรับคำเป็นลายลักษณ์อักษรว่า “จะดูแลให้การปรับเงินเดือนและค่าจ้างแรงงานภาคเอกชน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน” ย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความมั่นใจว่า ตนมีกลไกที่จะใช้ “ดูแล” ให้การปรับอัตราค่าจ้างของภาคเอกชน “เป็นไปตามทิศทาง” ที่รัฐบาลต้องการได้ กลไกที่เวลานี้ก็คือ กลไกการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั่นเอง

สถานการณ์ของค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างทั่วไป

อย่างไรก็ดี แม้รัฐจะมีกลไกที่จะใช้ “ดูแล” อัตราค่าจ้างทั่วไป แต่การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ก็ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย ซึ่งขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจ และอำนาจต่อรองของรัฐบาลในทางการเมืองอีกชั้นหนึ่ง รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับข้างต้น แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และอัตราค่าจ้างทั่วไป กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษหลังปี 1990 การเพิ่มของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปในอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างโดยทั่วไปปรากฏการณ์เช่นนี้ นำมาซึ่งปัญหา การกระจุกตัวของลูกจ้างในระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (wage compression) นั่นคือ สัดส่วนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเทียบกับลูกจ้างทั้งหมด มีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี 1992 ลูกจ้างส่วนใหญ่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้รับค่าจ้างไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือจากที่ต่ำกว่าจนถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาในภาพรวมทุกภูมิภาค ในช่วงระหว่างปี 1991 ถึงปี 1996 สัดส่วนของผู้ที่ได้รับค่าจ้างใน ขั้นต่ำเพิ่มขึ้น ขณะที่ผู้ที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่านั้น มีสัดส่วนลดลง ตัวเลขนี้ แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนผู้ที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ เติบโตจากการคืบคลานไปกลืนกินสัดส่วนของผู้ที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ค่าจ้างโดยทั่วไปเพิ่มช้ากว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ผลจากการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำ กับอัตราค่าจ้างทั่วไปดังกล่าว ทำให้ลูกจ้างที่ทำงานมาเป็นเวลาหลายปี ยังคงได้รับค่าจ้างในอัตราไม่เกินค่าจ้างขั้นต่ำ รายงานการวิจัยของไอ แอล โอ ฉบับดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า มีลูกจ้างที่ทำงานระหว่าง 3-4 ปี ถึงร้อยละ 34 ที่มีค่าจ้างไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันแล้ว เป็นที่น่าสนใจว่า สัดส่วนของค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างทั่วไป ประเทศไทยมีสัดส่วนสูงที่สุด และเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล กล่าวคือ ในปี 1997 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั้งประเทศสูงถึงร้อยละ 60 ของอัตราค่าจ้างทั่วไป โดยที่ในปี 1998 สัดส่วนดังกล่าวสูงถึงร้อยละ

70 ทั้งนี้โดยเปรียบเทียบกับร้อยละ 30 ในค่าจ้างเฉลี่ยภาคอุตสาหกรรมการผลิตของเกาหลีใต้ ร้อยละ 33 ในชิลี ร้อยละ 27 ในเม็กซิโก ร้อยละ 26 ในบราซิล และร้อยละ 25 ในอาร์เจนตินา

การกระจุกตัวของอัตราค่าจ้างที่ระดับค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ในแง่รัฐนั้น การกระจุกตัวของระดับค่าจ้าง ณ ระดับค่าจ้างขั้นต่ำ ได้ทำลายความหมายพื้นฐานของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ที่มุ่งจะให้ค่าจ้างระดับนี้เป็นเพียงหลักประกันขั้นต่ำของลูกจ้างแรกเข้าและไร้ฝีมือ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น แสดงว่าลูกจ้างที่มีอายุงานมากกว่าเมื่อแรกเข้า และด้วยเหตุนี้ จึงมีฝีมือมากกว่าเมื่อแรกเข้า ยังคงถูกกักด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แสดงว่าอายุงานและฝีมือ ที่เพิ่มขึ้นนี้ไม่ได้รับการตอบแทนเท่าที่ควร และคนงานเหล่านี้จะได้รับการปรับค่าจ้างก็ ต่อเมื่อมีการประกาศเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ประเด็นนี้เองที่เป็นข้อเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างตลอดมา ในเรื่องการแยกอัตราค่าตอบแทนสำหรับแรงงานแรกเข้า และแรงงานที่มีอายุงานให้แตกต่างกัน และประเด็นนี้เองที่กลายมาเป็นปัญหาของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในเมื่อขบวนการ สหภาพแรงงาน ได้เรียกร้องให้มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแทบทุกปี ทั้งนี้ก็เพราะเป็นวิธีการที่ จะช่วยให้คนงาน ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับอัตราค่าจ้างระดับขั้นต่ำดังกล่าวได้ปรับเงินเดือน

สำหรับฝ่ายบริหารบุคคลแล้ว การกระจุกตัวของอัตราค่าจ้างดังกล่าว ได้ทำให้นโยบายการบริหารค่าจ้างเงินเดือนได้ผลในการสร้างความแตกต่างระหว่างประสิทธิภาพของแรงงานตามพันธกิจที่พึงมี กล่าวคือ ฝ่ายบริหารแรงงานบุคคลไม่อาจใช้อัตราค่าจ้างจำแนกลูกจ้างที่มีอายุงานและมีฝีมือออกจากลูกจ้างที่อายุงานน้อยกว่าและไร้ฝีมือได้ในเรื่องอัตราการเพิ่มค่าจ้างตามขั้น สิ่งที่กำหนดขึ้นมากถูกกลบทับ โดยอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่า การประกาศปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้ง มีผลกระทบกว้างขวางเพียงใด และด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมิได้ปล่อยให้การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปตาม "ธรรมชาติ"

ประเด็นข้างต้นนี้ น่าเชื่อว่าเป็นที่มาส่วนหนึ่งของนโยบายในการแสวงหาวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเสียใหม่ อันปรากฏในรูปอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัด ที่เริ่มบังคับใช้ในการกำหนดเมื่อปี 2542 นี้

ความพยายามในการเปลี่ยนโครงสร้างการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเสียใหม่

แม้จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติกันทุกฝ่าย ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อรัฐบาลไทยขอความร่วมมือไปยังองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ช่วยทำการวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเสียใหม่ในปี 2538 ก็มีได้อ้างถึงปัญหาข้างต้น หากแต่ได้มีการอ้างถึงระยะเวลาที่ได้มีการใช้ระบบเดิมมานานนับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา รวมทั้งการอ้างถึงแนวโน้มการกระจายอำนาจทางการเมือง มิใช่ว่าจะเกี่ยวกับเรื่องนี้หรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงสมควรต้องมีการปรับปรุง ในการนี้ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้จ้างผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวงแรงงานออสเตรเลียให้ดำเนินการวิจัยร่วมกับคณะนักวิชาการฝ่ายไทย โดยให้ใช้ระยะเวลาสั้นๆ เก็บข้อมูล โดยความร่วมมือของกระทรวงแรงงานและ สถิติการสังคมในเดือนพฤษภาคม 2538 (ซึ่งเป็นงานวิจัยก่อนหน้าขึ้นที่ได้กล่าวมาแล้ว) ได้มีการนำเสนอรายงานการวิจัยฉบับดังกล่าว พร้อมข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลายประเด็นด้วยกัน

ประเด็นสำคัญในงานวิจัยดังกล่าว นอกจากจะเป็นปัญหาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งทำได้ไม่เต็มที่แล้ว ผู้เชี่ยวชาญยังพบว่า ปรัชญาของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเดิม มิได้รวมเอาผลได้ของการประกอบการในแต่ละอุตสาหกรรมเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือไม่มีการแยกอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายอุตสาหกรรม

ข้อสังเกตดังกล่าวจึงกลายมาเป็นข้อเสนอแนะ ให้มีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แตกต่างกันตามรายอุตสาหกรรม เพื่อสะท้อนผลได้จากการปฏิบัติงานของแรงงานในแต่ละอุตสาหกรรม มิใช่แตกต่างกันเพียงค่าครองชีพของแต่ละจังหวัด ดังที่ใช้กันในปัจจุบัน

เพื่อที่จะรวมเอาหลักการเรื่องความแตกต่างของประสิทธิภาพการผลิตของแต่ละอุตสาหกรรมเข้าไว้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในขณะที่ยังจะต้องรักษาความหมายพื้นฐานของความเป็นหลักประกันขั้นต่ำของการดำรงชีพของคนงานไว้ รายงานฉบับนี้จึงกำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำ เกิดจากการคำนวณบนฐาน 2 ระดับ กล่าวคือ

- 1). อัตราค่าจ้างฐาน (base wage)
- 2). อัตราทบในแต่ละอุตสาหกรรม (industrial wage)

ทั้งนี้โดยที่อัตราฐานนั้น เป็นอัตราซึ่งเป็นหลักประกันต่ำสุดของการดำรงชีพของคนงาน ซึ่งในรายงานนี้เรียกอัตรานี้ว่า "safety net" นับเป็นการใช้คำนี้เป็นครั้งแรกๆ ก่อนจะมีการใช้กันอย่างแพร่หลายหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกู้เงินธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย เพื่อมาใช้ในโครงการของสังคมที่เรียกว่า social safety net.

นอกจากจะเสนอให้เปลี่ยนหลักเกณฑ์แล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ใหม่ ผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี 2538 ยังเสนอให้เปลี่ยนแปลงกระบวนการและสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ใหม่เป็นไปอย่างเหมาะสมด้วย

โดยที่การกำหนดอัตราฐาน เป็นการกำหนดหลักประกันการครองชีพขั้นต่ำ ในขั้นนี้จึงเป็นการพิจารณาข้อมูลพื้นฐาน ที่แสดงความจำเป็นในการครองชีพล้วนๆ ด้วยเหตุนี้จึงต้องกำหนดด้วยวิธีการที่โปร่งใสแจ่มชัด มิใช่จากการต่อรอง หากแต่จะต้องมาจากข้อมูลที่เชื่อถือได้และกำหนดโดยผู้ชำนาญการ มิใช่ตัวแทนผลประโยชน์ของลูกจ้าง หรือนายจ้าง คณะกรรมการที่กำหนดอัตราในระดับนี้ จึงต้องเป็นผู้ชำนาญการในเรื่องแรงงานและวิชาการที่เกี่ยวข้อง มีจำนวนน้อยคน และเป็นตำแหน่งประจำเต็มเวลา หากจะมาจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง หรือรัฐบาลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องตัดขาดจากต้นสังกัดแล้ว เพื่อที่ว่าการตัดสินใจของตน จะได้เป็นอิสระจากผลประโยชน์ขององค์กรต้นสังกัด เช่น ไม่ต้องคำนึงถึงว่า เมื่อตัดสินใจใดๆ ไปแล้ว จะได้รับเลือกตั้งต่อไปในคราวหน้าหรือไม่

เพื่อจะทำงานได้อย่างอิสระ และมีความพร้อม หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง จะต้องได้รับการยกฐานะให้มีกำลังเงิน และบุคลากรเพียงพอ และมีความสามารถที่จะดำเนินการวิจัย และหาข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจได้อย่างเพียงพอด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งหน่วยงานอื่นที่มีวัตถุประสงค์ และข้อมูลไม่สอดคล้องกับพื้นฐานของคณะกรรมการค่าจ้าง การยกฐานะของสำนักงานคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงเป็นข้อเสนอในการปรับปรุงด้านสถาบัน (institution reform)

น่าสังเกตว่า การเปลี่ยนวิธีกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน 2541 ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิได้มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งปรัชญาในการกำหนดตัวกรรมการ และการยกฐานะของหน่วยงานตามข้อเสนอข้างต้น หากแต่ใช้ข้อเสนอแต่เพียงรูปแบบ ด้วยการกำหนดให้มีกรรมการค่าจ้างกลาง เพื่อให้กำหนดอัตราค่าจ้างพื้นฐาน

ในทางตรงกันข้าม เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สะท้อนผลงานการกระทำของลูกจ้างในแต่ละอุตสาหกรรม ผู้เชี่ยวชาญได้กำหนดให้อัตราค่าจ้างในแต่ละอุตสาหกรรม เป็นผลรวมของอัตราฐานกับอัตราทบ ซึ่งได้จากการต่อรองระหว่างตัวแทนของกลุ่มนายจ้างในแต่ละอุตสาหกรรม กับตัวแทนของสหพันธ์แรงงาน หรือกลุ่มสหภาพแรงงานในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม ดังนั้น

$$\text{อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละอุตสาหกรรม} = \text{อัตราฐาน} + \text{อัตราทบของแต่ละอุตสาหกรรม}$$

โดยที่อัตราฐานกำหนดโดยผู้ชำนาญการ ขณะที่อัตราทบเกิดจากการต่อรองแบบทวิภาคี

สำหรับสถานประกอบการแต่ละแห่งที่มีสหภาพแรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างต่ำสุดอาจเป็นผลจากการต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ โดยต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของทางราชการ

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัด แก้ปัญหาอะไร

หลังจากที่มีการเสนอแนะจากงานวิจัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้แยกวัตถุประสงค์ของค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 2 ส่วน ซึ่งสะท้อนค่าครองชีพและผลได้จากการประกอบการของแต่ละอุตสาหกรรมแล้ว ปรากฏว่าในที่สุดในเดือนพฤศจิกายน 2540 ในสมัยที่นายมนตรี ด่านไพบูลย์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีการผลักดันให้เปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ระดับเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ ดังที่ปรากฏในข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญ นั่นคือ การนำเอาผลได้ของแต่ละอุตสาหกรรมเข้าประกอบการพิจารณา หากแต่มีการแยกการกำหนดเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัด โดยที่ให้อัตราแต่ละจังหวัดต้องไม่ต่ำกว่าอัตราพื้นฐาน

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ วิธีการกำหนดใหม่ยังคงใช้หลักการเดิม คือการเน้นเรื่องค่าครองชีพ และองค์ประกอบอื่นๆ การแบ่งแยกออกเป็น 2 ระดับ มิได้มีหลักเกณฑ์ที่ใช้คำนวณอัตราต่างไปจากเดิม หากแต่เน้นตัวกรรมการโดยเฉพาะนายจ้างกับลูกจ้าง ที่อยู่ในแต่ละจังหวัด ให้เป็นผู้เจรจาต่อรองกันโดยตรง ผิดกับระบบเดิมที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด เกิดจากการต่อรองระหว่างองค์กรนายจ้างและลูกจ้างระดับชาติ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งมีอัตราต่างกันไป

ในขณะที่ปรัชญาหลักของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ยังมิได้แตกต่างจากเดิมนอกจากข้ออ้างเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งในที่สุดแล้ว ก็ไม่เป็นจริงได้ ดังจะขยาดความให้ปรากฏภายหลัง แต่ระบบใหม่นี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญ ต่อดุลอำนาจการต่อรองของฝ่ายลูกจ้างในกระบวนการกำหนดอัตรา กล่าวคือ ในการกำหนดอัตรารายจังหวัดนั้นเป็นที่ปรากฏชัดว่า ฝ่ายลูกจ้างถูกกีดกันออกจากการใช้ศักยภาพการต่อรอง อันเกิดจากการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานขององค์กรระดับชาติ โดยที่กระบวนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัดนั้น กำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทน 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ในขณะที่นายจ้างในแต่ละจังหวัดมีจำนวนน้อย และมี

ความร่วมมืออย่างใกล้ชิด หากมีใช้รูปแบบอื่น ก็ในรูปหอการค้าจังหวัด ฝ่ายลูกจ้างส่วนใหญ่ นอกจากมีความรู้และเวลานอกการทำงานอย่างจำกัดแล้ว ยังมีองค์กรจัดตั้งน้อยมาก บัณฑิตย์ ธิชัยเศรษฐวุฒิ (คณะอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด : กระจายอำนาจจริงหรือ) ได้ยก ข้อมูลจากกองแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แสดงให้เห็นว่า ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541 จังหวัดที่มีการจดทะเบียนสหภาพแรงงานมีทั้งหมด 39 จังหวัด โดย ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในขณะที่ภาคใต้มีเพียงจังหวัด เดียว คือภูเก็ต ภาคตะวันออกมี 2 จังหวัด คือ ชลบุรีกับระยอง ในขณะที่ภาคเหนือมี 4 จังหวัด แสดงให้เห็นว่าโอกาสการใช้อำนาจต่อรองระหว่างฝ่ายลูกจ้างกับนายจ้างในจังหวัด ส่วนใหญ่ แตกต่างกันเพียงใด

นอกจากค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัดส่วนใหญ่ จะมีแนวโน้มที่จะถูกกำหนดโดย อำนาจต่อรองที่ไม่ทัดเทียมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแล้ว ปัญหาความไม่พร้อมของ ข้อมูลสำหรับการพิจารณาก็เป็นปัญหาใหญ่ จากรายงานการศึกษาขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศเมื่อปี 2538 ระบุให้มีการยกฐานะสำนักงานคณะกรรมการลูกจ้าง โดย เพิ่มทั้งงบประมาณและบุคลากร ก็เพื่อให้สามารถหาข้อมูลได้เพียงพอสำหรับการพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้เหมาะสม แต่การบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัดอย่าง รวดรัดเมื่อปี 2542 เป็นการตัดสินใจเปลี่ยนระบบ ใหม่ๆ ที่ยังขาดกลไกรองรับ โดยเฉพาะ เรื่องข้อมูลในรายจังหวัด ดังนั้น จึงเป็นปัญหาโดยทั่วไปที่ไม่มีฝ่ายใดมีข้อมูลเพียงพอแก่ การพิจารณาปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอย่างมีเหตุผล ผู้นำแรงงานหลายคนเปิดเผยให้ ฟังว่า นอกจากการคัดเลือกตัวแทนฝ่ายลูกจ้างของทางการจะเป็นไปอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ จนกระทั่งผู้นำระดับชาติในจังหวัดนั้น ไม่รู้จักตัวแทนลูกจ้างที่ถูก “อุบโหลก” ขึ้นมาโดยทาง การแล้ว ในกระบวนการจัดประชุม ยังไม่มีใครรับผิดชอบในเรื่องการแจกแจงแสดงข้อมูลที่ เกี่ยวข้องให้กรรมการได้พิจารณาด้วย ทั้งนี้โดยมีต้องนำเอาทัศนคติของฝ่ายนายจ้าง และในหลายครั้งของฝ่ายตัวแทนราชการ ที่ไม่ยอมให้มีการขึ้นอัตราค่าจ้างมาคำนึงถึง การเริ่มต้นด้วยการให้ฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งมีภาระต้องทำงานทั้งวันมานำเสนอข้อมูลทาง

เศรษฐกิจ อันจะแสดงถึงความจำเป็นต้องปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงเป็นความคาดหวังที่เกินวิสัยที่คนงานส่วนใหญ่ โดยเฉพาะที่มีใช้ตัวแทนสหภาพแรงงานและคุ้นเคยกับการต่อรองเรื่องนี้โดยตรงจะทำได้

ค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัดก่อปัญหาอะไร

นอกจากไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเดิมอย่างที่คุณเชี่ยวชาญของ ILO พยายามเสนอในรายงานเมื่อปี 2538 แล้ว การหยิบยกเอาแต่เพียงเปลือกนอกของข้อเสนอ คือการแยกการกำหนดอัตราเป็นสองระดับ คือ อัตราฐานกับอัตรารายจังหวัดดังกล่าว ยังก่อให้เกิดปัญหาอีกมากมาย ทั้งในแง่ตัวบทกฎหมายและการบังคับ และทั้งในแง่ความที่ค่าจ้างขั้นต่ำ ควรจะเป็นในเชิงทฤษฎี รวมไปถึงผลกระทบที่จะมีต่อความสามารถในการต่อรอง เพื่อคานประโยชน์เข้ากับฝ่ายทุนของฝ่ายแรงงาน

ในแง่ของความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมาย และการบังคับใช้ในทางปฏิบัตินั้น บัณฑิตย ุณชัยเศรษฐศาสตร์ ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า มีถึง 11 ข้อ (บัณฑิตย ุณชัย เล่มเดียวกัน) ในจำนวนนี้มีประเด็นที่น่าสนใจบางประการ เช่น

1. ไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาผลการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ในการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้างกลาง ไม่ปรากฏว่า หากคณะกรรมการค่าจ้างกลางไม่เห็นด้วยกับมติของอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด จะมีขั้นตอนการดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือให้ถือว่าการพิจารณาของกรรมการค่าจ้างกลางเป็นที่สุด หากเป็นเช่นนั้นจริง จะถือได้อย่างไรว่า ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาค

2. ขาดความพร้อมในการเตรียมข้อมูล เพื่อการพิจารณากำหนดอัตราในระดับจังหวัด โดยที่การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้ถูกต้องและโปร่งใส จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอและเชื่อถือได้ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดก็เช่นกัน จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบนี้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มีเงื่อนไขทางกฎหมายใดๆที่จะ

บังคับให้เกิดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่สำคัญจำเป็นต้องใช้ในการพิจารณา เป็นผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัดที่เกิดขึ้นขาดความโปร่งใส และความสามารถตรวจสอบได้

3. ไม่มีบทคุ้มครองตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในที่ประชุม ให้ปลอดพ้นจากการใช้อิทธิพลความเป็นนายจ้าง กลับแก่งลูกจ้างด้วยการลงโทษ เลิกจ้าง และอื่นๆ หากลูกจ้างแสดงความเห็นในเชิงปฏิปักษ์กับผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างในที่ประชุม

นอกเหนือจากความไม่ชัดเจนของตัวบท และการบังคับใช้ของกฎหมายในเรื่องนี้แล้ว การลงมือปฏิบัติยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ นับแต่เริ่มต้นทีเดียว นั่นคือจะเริ่มกำหนดอัตราฐานหรืออัตราขั้นต่ำพื้นฐานกันที่ไหน และปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัดกันอย่างไร จึงไม่ต่ำกว่าอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของทุกจังหวัด มีบางฝ่ายเสนอให้ยื่นอัตราต่ำสุดที่เป็นอยู่ไว้เป็นฐานคือ 130 บาท ปัญหาก็คือ จะหาตัวแปรใดบ้างมาเพิ่มเป็นตัวทบค่าจ้างรายจังหวัดให้ได้ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้คือ 140 ในหัวเมืองใหญ่ และ 162 บาทในกรุงเทพฯและปริมณฑล โดยเฉพาะในยามที่ตัวแปรในทางบวก เช่น อัตราเงินเฟ้อและการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีค่าต่ำลง ขณะที่ตัวแปรในทางลบมีค่าสูงขึ้น เนื่องจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา

จึงเป็นไปได้มากกว่า เมื่อนำเอาตัวแปรทั้งหมดในแต่ละจังหวัดมาคำนวณแล้ว ที่เคยได้ 162 และ 140 อาจจะได้น้อยลง ซึ่งเป็นเรื่องที่รับไม่ได้ในหมู่ลูกจ้างในทางปฏิบัติ และในทางกฎหมายก็ไม่น่าใช้ร่วมกับลูกจ้างที่ทำงานอยู่แล้ว เพราะจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง โดยไม่เป็นคุณต่อลูกจ้าง ซึ่งนายจ้างไม่อาจกระทำแต่ฝ่ายเดียวได้ แต่ถ้าจะใช้กับลูกจ้างที่เข้าใหม่ โดยให้ค่าจ้างขั้นต่ำน้อยกว่าปีที่ผ่านมาก็ไม่น่าจะเป็นไปได้ ด้วยค่าครองชีพอันเป็นความจำเป็นที่ต้องได้รับการรองรับ โดยค่าจ้างขั้นต่ำนั้นย่อมยากที่จะต่ำกว่าปีที่ผ่านมา ทั้งไม่เคยปรากฏมาในประวัติศาสตร์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนดให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ต่ำกว่าอัตราในปีที่ผ่านมา

นอกจากนั้น ผลของการกำหนดอัตราแบบนี้ หากจะว่ากันโดยทางทฤษฎี อาจทำให้ต้องมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 70 อัตรา ที่แตกต่างกันตามจำนวนจังหวัด ซึ่งยากต่อการจะปักใจเชื่อในความเที่ยงตรงของอัตราในการสะท้อนความจำเป็นของลูกจ้างในแต่ละจังหวัด

ในส่วนที่กระทบขบวนการแรงงานนั้น ดังที่ได้แสดงให้เห็นปรากฏด้วยข้อมูลแต่เบื้องต้นแล้วว่า จำนวนสหภาพแรงงานมีการกระจุกตัวอยู่ในบริเวณกรุงเทพฯ และปริมณฑลสูงมาก และมีการกระจายตัวไปตามต่างจังหวัดน้อย ความตั้งใจของรัฐบาลที่จะให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอย่างใหม่ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปส่วนภูมิภาคนั้น จึงเป็นการตัดสินใจดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากอำนาจต่อรองของฝ่ายแรงงานในภูมิภาคมีน้อยกว่าฝ่ายอื่นในกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี อัตราขั้นต่ำที่เกิดขึ้นในจังหวัดเหล่านั้น จึงอ้างได้ยากกว่า เป็นผลของการมีส่วนร่วมพิจารณาบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายอื่น

นัยสำคัญของการกำหนดให้มีอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด ในท่ามกลางการมีองค์กรแรงงานจำนวนเบาบางและไม่เข้มแข็งนี้ จะเข้าใจเป็นอื่นไม่ได้นอกจากจะเป็นความพยายามที่จะทอนโอกาสขององค์กรแรงงานระดับชาติ ที่จะใช้ความเข้มแข็งเข้าปกป้องคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ด้อยอำนาจต่อรอง เพื่อให้ได้มาซึ่งเกณฑ์การคุ้มครอง ที่เป็นธรรมดังที่เคยเป็นมา การกีดกันไม่ให้องค์กรระดับชาติ ซึ่งมีบุคคลที่ชำนาญการในกระบวนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และมีอำนาจต่อรองหนุนหลังสูง เข้าไปมีส่วนร่วมการพิจารณา กำหนดอัตราเท่ากับการปล่อยให้ผู้ใช้แรงงานที่ไร้การจัดตั้งหรือที่มีการจัดตั้งแต่ยังอ่อนแอ ต้องต่อสู้ตามลำพังนั้น โดยนัยมิได้ต่างไปจากการปล่อยให้คนงานในสถานประกอบการ เรียกร่องและต่อรองรายตัว โดยไม่ยอมให้มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กร เพื่อร่วมกันคุ้มครองผู้อ่อนแอและขาดการจัดตั้ง อันเป็นเจตนาที่ขัดกับปรัชญาของการจัดตั้งองค์กร เพื่อการเจรจาต่อรอง (Right to Organize for Collective Bargaining) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมานานในอารยะประเทศ ทั้งยังทำให้การกำหนดมาตรฐานรายได้ของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็น

นโยบายระดับชาติ ขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนที่สามารถสะท้อนความต้องการและอำนาจต่อรองได้อย่างแท้จริง

อนาคตของค่าจ้างขั้นต่ำ

ค่าจ้างขั้นต่ำได้รับการนำเสนอให้บังคับใช้เมื่อเดือนพฤษภาคม 2516 มีวัตถุประสงค์ที่อ้างถึง คือการสร้างหลักประกันขั้นต่ำ สำหรับมีรายได้ของลูกจ้างแรกเข้า ไร้ฝีมือ และขาดองค์ประกอบที่จะให้ความคุ้มครอง ดังนั้นเพื่อให้ได้อัตราที่เหมาะสมมีเหตุผล คณะกรรมการค่าจ้างจึงได้รับการแต่งตั้งขึ้นพร้อม ๆ กับหลักเกณฑ์การกำหนดอัตรา จะเห็นว่าหลักเกณฑ์และการอธิบายการใช้หลักเกณฑ์ได้อย่างโปร่งใส เป็นหัวใจของอัตราที่กำหนดดังนั้นเราจึงเห็นการจัดตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ชำนาญการที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์อย่าง ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี เข้ามามีบทบาทในฐานะกรรมการค่าจ้าง และอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำตามลำดับ ในการกำหนดอัตราในระยะแรกๆ นั้น คือระหว่างปี 2516-2519 ได้มีความพยายามที่จะใช้หลักเกณฑ์ทางวิชาการ คำนวณหาอัตราที่สะท้อนความจำเป็นในการใช้จ่ายขั้นต่ำอย่างแท้จริง โดยดูจากปริมาณแคลลอรี่ที่ร่างกายต้องการอย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราจ้างในภายหลัง ได้ใช้วิธีการที่นับวันแต่จะห่างจากความเป็นวิชาการ และความโปร่งใсыิ่งขึ้นทุกที การกำหนดอัตราเป็นการต่อรองอันมีบรรยากาศทางการเมืองเข้ามามีส่วนสำคัญยิ่งขึ้นทุกขณะ อัตราที่ผ่านการกำหนดขึ้น เป็นอัตราที่ไม่อาจอธิบายด้วยหลักวิชาการใดๆ ได้ลงตัว ด้วยเหตุที่เป็นผลการกดดันและต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และมีรัฐบาลเป็นตัวกลางที่คอยชี้ขาด โดยยึดเอาประเด็นความสงบเรียบร้อยเป็นที่ตั้ง ดังนั้นเราจะพบว่า เมื่อใดที่รัฐบาลเป็นเผด็จการหรือเป็นปีกแผ่นดินเหนียว เช่น ในสมัยรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ระหว่างปี 2519-2520 ซึ่งมีการเพิ่มค่าจ้างจาก 25 เป็น 28 บาท สำหรับช่วงเวลาที่น่างัน 34 เดือน คือระหว่าง 16 มกราคม 2519 ถึง 1 ตุลาคม 2520 หรือรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเพิ่มจากวันละ 70 บาท เป็น 73 บาท ครอบคลุมระยะเวลา 28 เดือน คือระหว่าง 1 มกราคม 2528 ถึง 1 เมษายน

2530 การทิ้งช่วงการปรับก็จะยาวนาน และอัตราที่เพิ่มขึ้นก็จะต่ำมาก แต่เมื่อใดที่รัฐบาลขาดความเป็นปึกแผ่น หรือขาดความชอบธรรม จำนวนครั้งของการปรับจะถี่ขึ้น อัตราเพิ่มก็มักจะสูงขึ้นด้วย ดังเช่นในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในช่วงปี 2533 ซึ่งมีการเพิ่มอัตราค่าจ้างในกรุงเทพฯและปริมณฑล จาก 76 บาท เป็น 90 บาท ในช่วงระยะเวลา 16 เดือน คือจาก 1 มกราคม 2532 ถึง 1 เมษายน 2533 ปรากฏการณ์ เช่นนี้ชัดเจนขึ้นทุกที จนกระทั่งเมื่อมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2541 ทั่วๆ ที่อนุกรรมการค่าจ้างได้ศึกษาตัวเลขแล้ว เห็นว่าควรเพิ่มในอัตราวันละ 9 บาท แต่เมื่อเข้าสู่คณะกรรมการค่าจ้าง หลังการเจรจาหารือกัน ก็มีการลงมติให้เพิ่มเพียง 5 บาท หลังจากไม่มีการปรับมาเป็นเวลา 15 เดือน เช่นเดียวกับครั้งล่าสุดที่กรรมการมีมติไม่ขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำนับเป็นปีที่ 3 ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนว่าการกำหนดอัตราขั้นต่ำ มิได้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานอีกต่อไป หากแต่เป็นเรื่องของอำนาจต่อรองระหว่างกลุ่ม และในภาวะเศรษฐกิจการเมือง ที่ทอนอำนาจต่อรองของฝ่ายลูกจ้าง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็จะเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการที่ควรจะเป็น ดังที่ปรากฏอยู่ในขณะเหตุการณ์เช่นนี้ ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาท และประสบการณ์ใกล้ชิดกับเรื่องแรงงานตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา ถึงกับจั่วหัวบทหน้าในวารสารที่เป็นผู้เขียนและตีพิมพ์เองว่า "สิ้นสุดยุคค่าจ้างขั้นต่ำ" (สุภชัย มนัสไพบุลย์ ประมวลข่าวแรงงาน ปีที่ 13 ฉบับที่ 152 ตุลาคม 2540 หน้า 1-2)

ความส่งท้าย

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี 2516 ได้ผ่านเส้นทางอันยาวนานมาถึง 27 ปี ในท่ามกลางการเดินทางในเสี้ยวหนึ่งของศตวรรษนี้ ได้มีพัฒนาเกิดขึ้นเป็นระลอก ๆ นับแต่การตั้งต้นที่จะให้เป็นหลักประกัน การมีรายได้เพียงพอที่จะสืบทอดกระบวนการผลิต (reproduction) ของแรงงาน โดยให้แต่ละคนมีความสามารถทรงอยู่ได้ทั้งในฐานะแรงงานและความเป็นมนุษย์ ด้วยการกำหนดอัตราขึ้นจากความต้องการทางกายภาพและชีวภาพ เช่น การคำนวณจากความต้องการพลังงานของแต่ละคนในแต่ละวัน

รวมถึงความต้องการทางสังคม เช่น การที่กำหนดให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต้องเลี้ยงดูปากท้องได้อีก 2 คน ต่อมาหลักการดังกล่าวก็ค่อยๆ เคลื่อนคล้อยเลื่อนลงไป อัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ละจากการสร้างหลักประกันเกี่ยวกับการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นหลักประกันทางสังคม ไปสู่การเป็นกลไกตรึงอัตราค่าจ้างทั่วไป เพื่อให้เอื้อต่อการลงทุนแสวงหากำไร อันเป็นหลักการที่ย้ายกลุ่มเป้าหมายจากแรงงานไปเป็นผู้ประกอบการ และย้ายจากกลไกที่มีนัยทางสังคม ไปสู่กลไกทางธุรกิจยิ่งขึ้น

การกระจุกตัวของอัตราค่าจ้างโดยทั่วไป อยู่ในกรอบเขตแดนของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้การปรับตัวของค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้ง มิได้กระทบแต่แรงงานแรกเข้าไร้ฝีมือเท่านั้น หากแต่กระทบไปถึงค่าจ้างของคนจำนวนถึง 60-70 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งยังคงกินค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ ยิ่งตอกย้ำให้ฝ่ายรัฐบาล ซึ่งยังคงถูกรอบงำด้วยความเชื่อในกลไกค่าแรงถูก (cheap labour regime) ให้ความสำคัญกับบทบาทของค่าจ้างขั้นต่ำ ในฐานะตัวแปรของการลงทุนยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงพยายามที่จะเข้ามามีบทบาทชี้นำโดยอาศัยกลไก หากมิใช่ทางตรงก็ทางอ้อมมากยิ่งขึ้น

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปลายปี 2540 ได้เร่งเร้าการแทรกแซงของรัฐ ในกระบวนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่แต่เพียงโดยผ่านพันธกิจของฝ่ายราชการที่มีความเชื่อในเรื่องค่าแรงถูก ในฐานะเครื่องล่อการลงทุนหรือเงินช่วยเหลือที่ไม่ลังเลจะแสดงความรู้สึกผ่านสื่อต่างๆ ในการไม่เห็นด้วยกับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ จนแยกไม่ออกว่าที่พูดเป็นตัวแทนของประชาชนหรือฝ่ายนายจ้างกันแน่เท่านั้น หากยังได้เร่งรัดการบังคับใช้รูปแบบ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอย่างใหม่ ใหม่ๆ ที่ไม่มีกลไกรองรับเพียงพอ ที่จะให้ระบบดังกล่าวบรรลุถึงความซึ่งประกาศเป็นจุดมุ่งหมายนั้นได้ เช่น การกระจายอำนาจให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง นอกจากระบบใหม่ไม่สามารถที่จะบรรลุจุดหมายที่ป่าวประกาศนั้นได้แล้ว ยังปรากฏชัดว่า ระบบดังกล่าวนี้ได้ทำลายความอันเป็นเป้าหมายนั้น ซึ่งเคยมีอยู่บ้างภายใต้ระบบเดิม กล่าวคือ แม้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแบบเดิมจะมีปัญหาอยู่บ้างเกี่ยวกับความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายผู้ใช้แรงงานในคณะกรรมการค่าจ้าง แต่ปัญหา

ดังกล่าวก็เป็นเพียงข้อยกเว้น มิใช่ปัญหาหลักหรือปัญหาส่วนใหญ่ ตัวแทนฝ่ายลูกจ้างส่วนใหญ่ยังมาจากองค์กรระดับชาติที่คุ้นเคยกับกระบวนการ และรายละเอียดในกิจกรรมดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจต่อรองระดับหนึ่ง ครั้นเมื่อนำระบบใหม่มาบังคับใช้ ผู้นำระดับชาติดังกล่าว ก็ถูกจำกัดบทบาทให้มีเพียงเฉพาะการกำหนดอัตราค่าจ้างภายในจังหวัดที่ตนสังกัดอยู่เท่านั้น ไม่สามารถหยิบยื่นศักยภาพที่ส่งสมมาไปเกื้อกูลผู้ใช้แรงงานในจังหวัดอื่น ด้วยการต่อรองให้ได้เหมือนดังที่เคยเป็นมา ผู้ใช้แรงงานที่อ่อนแอกว่า จึงถูกกีดกันออกจาก การได้อานิสงส์ของการจัดตั้งรวมตัวของผู้ใช้แรงงานในระดับชาติได้ นี่กล่าวเฉพาะตัวระบบที่ก่อผลกระทบเท่านั้น ยังมีได้กล่าวถึงพฤติกรรมในทางปฏิบัติของฝ่ายรัฐ ในการ โนม่น้าวหรือวางเงื่อนไข ให้การปรับค่าจ้างขั้นต่ำในระบบใหม่นี้เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

หากจะนำเอาทิศทางการพัฒนาประเทศในทศวรรษหลังปี 2000 มาวางเป็นแม่แบบโดยหวังว่าการบริหารประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะต้องดำเนินไปบนฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันแล้ว การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัด ซึ่งเริ่มบังคับใช้ขณะนี้ นอกจากจะเป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของฝ่ายแรงงานแล้ว แม้จนความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำเอง อันหมายถึงหลักประกันทางสังคม ซึ่งตั้งอยู่บนความจำเป็นในการดำรงไว้ซึ่งชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีก็พลอยถูกสลายลงด้วย

บรรณานุกรม

- Schregle, Johannes, "Labour Law and Development in Southeast Asia".
International Labour Review . Vol. 113, No. 3 May-June 1967 โปรด
 คูโน แล ดิลกวิทยรัตน์ "กระบวนการสะสมทุน แรงงาน และพัฒนาการของ
 ยุทธศาสตร์การควบคุม". *ความรู้ นักเศรษฐศาสตร์ไทย ปี 2529*. ไกรยุทธ
 อีรตยาคีนันท์ (บรรณาธิการ) สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย มิถุนายน 2530.
- นิพนธ์ พัทพงศกร. "ค่าจ้าง: เรื่องของคนจน" *วารสารธรรมศาสตร์*. ปีที่ 10 เล่มที่ 3 กันยายน 2524.
- International Labour Office : "Wage Policy and Labour Competitiveness in
 Thailand" Summary of Main Findings of Phase One of the Study and
 Policy Recommendation, December 1998.
- จดหมายแสดงความจำนงเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินจากกองทุน
 การเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1
- รายงานและข้อเสนอแนะ. *ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย*. กุมภาพันธ์. 2541.
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. "คณะอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด: กระจายอำนาจ
 จริงหรือ?" เอกสารโรเนียว. *มูลนิธิอารมณ์พิงศ์พงษ์*. 2543
- สุภชัย มนต์ไพบูลย์. "สิ้นสุดยุคค่าจ้างขั้นต่ำ" *ประมวลข่าวแรงงาน* ปีที่ 13 ฉบับที่ 152
 ตุลาคม 2540.



การปรับบทบาทของสถาบันแรงงาน
ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กุล สุนทรธาดา

การปรับบทบาทของสถาบันแรงงานภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กุล สุนทรธาดา

1. ความนำ

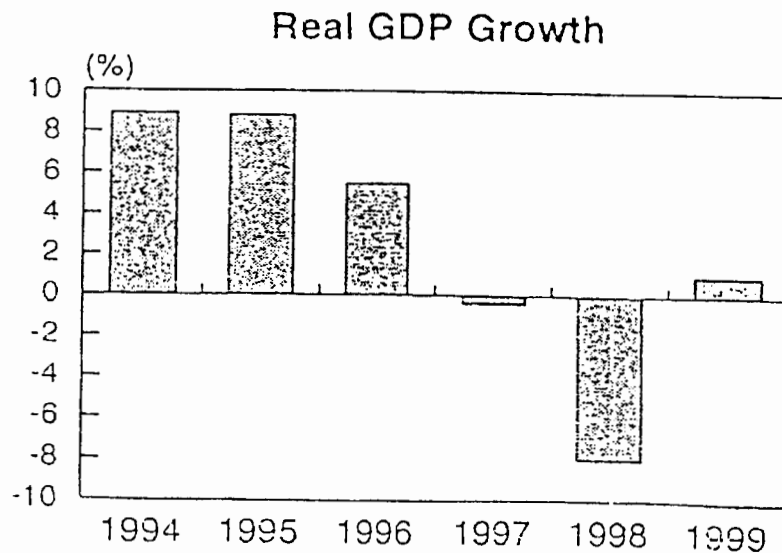
ในปี พ.ศ. 2537 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสถาบันแรงงานแห่งประเทศไทย (JIL) ได้จัดตั้งเครือข่ายสถาบันระดับชาติในเอเชียเพื่อการศึกษาวิจัยด้านแรงงาน โดยเครือข่ายดังกล่าวมีทั้งหมด 17 ประเทศ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งได้แก่ ไทย สาธารณรัฐประชาชนจีน พิจิ อินโดนีเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินเดีย บังกลาเทศ ปากีสถาน ศรีลังกา เนปาล ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี และญี่ปุ่น งานศึกษาวิจัยภายใต้เครือข่ายนี้ เริ่มต้นจากกระแสดังกล่าวด้วยการทบทวนสถานการณ์ด้านตลาดแรงงานภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และผลกระทบต่อการทำงาน ซึ่งมีการจัดประชุมกันในเดือนกุมภาพันธ์/มีนาคม พ.ศ. 2538 ที่พญา ระยะเวลาที่ 2 ได้กำหนดหัวข้อการศึกษาวิจัยคือ กระแสโลกาภิวัตน์กับประเด็นความเท่าเทียมกัน (Issues of Globalization and Equity) ซึ่งได้นำเสนอผลการศึกษาวิจัยไปแล้วในเดือนมีนาคม 2541 ที่กรุงเทพฯ สำหรับระยะที่สามได้มุ่งประเด็นไปที่การปรับตัวขององค์กรทางสังคมด้านแรงงานภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Social Adjustment : The Role of Social Actors Under Globalization) ซึ่งได้นำเสนอในการประชุมเครือข่ายสถาบัน ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2543 ไปแล้ว (ILO/JIL, 2000) และได้นำมาเสนอในการสัมมนาไตรภาคีระดับชาติครั้งนี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อเผยแพร่ให้หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน ได้นำไปใช้ประโยชน์อีกครั้งหนึ่ง กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตและสินค้าบริการในระหว่างประเทศและภูมิภาคมากขึ้น แนวโน้มนี้เป็นผลมาจากเศรษฐกิจที่เสรีมากขึ้น มีการลดลงของข้อจำกัดทางภาษี มีการคมนาคมสื่อสารที่ทันสมัยมากขึ้น มีการไหลของเงินทุนและเทคโนโลยีอย่างเสรี มีการผสมผสานของตลาดการเงินและความร่วมมือของบริษัทข้ามชาติมากขึ้น ซึ่งดำเนินการอยู่ภายใต้ตลาดโลก

ผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีต่อประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยนั้น มีทั้งทางบวกและทางลบ ในทางบวกการค้าเสรีก่อให้เกิดการหลั่งไหลของเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการลงทุนในหลายๆภาคธุรกิจ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออก การเงินและบริการ ส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจพุ่งขึ้นเป็นเลขสองหลัก ในปี พ.ศ. 2533 การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8-10 ต่อปีในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปรับเปลี่ยนจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยภาคเกษตรมีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) เพียงร้อยละ 11 ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีสัดส่วนใน GDP ประมาณร้อยละ 38 และร้อยละ 51 ในปี พ.ศ. 2538 เฉพาะหัตถอุตสาหกรรม (manufacturing) มีสัดส่วนใน GDP ถึงร้อยละ 32 การเจริญเติบโตในทุกภาคเศรษฐกิจส่งผลต่อการเจริญเติบโตของการจ้างงานเป็นอย่างมาก อัตราการจ้างงานสูงถึงร้อยละ 98-99 ในขณะที่อัตราการว่างงานอย่างเปิดเผยต่ำกว่า ร้อยละ 1 และอัตราการว่างงานทั้งหมดต่ำกว่าร้อยละ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปี พ.ศ. 2539 เมื่อตลาดแรงงานใกล้เข้าสู่ระดับการจ้างงานเต็ม ทำให้ตลาดแรงงานเริ่มตึงตัว มีการขาดแคลนแรงงานบางสาขาในบางภาคการผลิต โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีทักษะสูง ซึ่งเป็นแรงงานที่มีความชำนาญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อันเป็นที่ต้องการของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ และกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือในบางสาขาการผลิต เช่น ประมง ก่อสร้าง สวนยาง เป็นต้น ซึ่งทำให้มีการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลในทางลบต่อการปรับค่าจ้าง รายได้ การจ้างงาน สภาพการทำงานของแรงงานไทย รวมทั้งทำให้ปัญหาแรงงานเด็กทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการลักลอบนำแรงงานเด็กจากต่างชาติเข้ามามากขึ้น นอกจากนี้ผลกระทบในทางลบจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ชัดเจนก็คือความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของประชากร มีความแตกต่างอย่างมากของรายได้ต่อหัวของประชากรในเขตเมืองกับเขตชนบท และระหว่างกรุงเทพฯ และภูมิภาคอื่นๆ (เช่น ภาค

อิสาน มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าคนกรุงเทพฯถึง 12 เท่า เป็นต้น) ทั้งๆ ที่ปรากฏการณ์ของความยากจน โดยทั่วๆ ไปลดลง (Ogena, N., Soonthomdhada, K. and Bumroonglarp J., 1997)

เศรษฐกิจของไทยเริ่มส่อเค้าของการถดถอยมาตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะในภาคการเงิน จนในที่สุดรัฐบาลต้องประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัว ทำให้เศรษฐกิจของไทยเข้าสู่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องของธุรกิจ โดยเริ่มจากภาคการเงินจนถึงภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม คือมีการลดลงของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2541 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจติดลบถึงร้อยละ 8 (Bank of Thailand, 1999) และหลังจากนั้นก็ค่อยๆ ดีขึ้น (ดูแผนภาพที่ 1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2000) คาดว่าในปีนี้ (พ.ศ. 2543) อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาจถึง ร้อยละ 5 ต่อปี หลังจากมีการปรับตัวเลขแล้ว

แผนภาพที่ 1 การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ



Source : Bank of Thailand, 1999

วิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ได้ส่งผลให้สถานประกอบการจำนวนมากปิดตัวเองลง ส่งผลให้มีการเลิกจ้างและการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรง ซึ่งกระทบต่อปัญหาสังคมภายในประเทศอย่างมาก ทั้งปัญหาการว่างงานของแรงงาน ปัญหาความยากจน และปัญหาการเอารัดเอาเปรียบต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ทางสังคม (รวมทั้งแรงงานในระบบ นอก ระบบ และผู้ที่กำลังจะจบการศึกษา) อันเป็นการท้าทายรัฐบาลต่อการแก้ปัญหาสังคมในการหามาตรการเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้ที่เดือดร้อนอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรหลัก (Key social actors) ในการแก้ปัญหาด้านการจ้างงาน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งการปรับบทบาทขององค์กรดังกล่าวในยุควิกฤตเศรษฐกิจ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อจะได้นำมาสังเคราะห์และเสนอแนะต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานต่อไป

กรอบการศึกษาค้นคว้านี้ให้ความสนใจต่อบทบาทขององค์กรหลักที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และองค์กรเอกชน รวมทั้งกระบวนการปรับตัวขององค์กรดังกล่าวภายใต้ยุควิกฤตเศรษฐกิจ โดยเน้นกระบวนการปรับตัวของกลไกตลาดแรงงาน ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในยุควิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแรงกดดันให้องค์กรต่างๆ ต้องปรับบทบาทหรือริเริ่มและขยายบทบาทที่มีอยู่เดิม และเข้าไปมีส่วนร่วมในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมาย เพื่อปกป้องคุ้มครองแรงงาน คนยากจน และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่เติบโตยั่งยืนและมีความเสมอภาคอันจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดี

โดยมีคำถามในการวิจัยครั้งนี้ คือ

- 1). องค์การที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และด้านแรงงาน มีการปรับบทบาทอย่างไรในยุควิกฤตเศรษฐกิจ
- 2). องค์การต่างๆ ดังกล่าว ได้ทำการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์อย่างไรบ้าง และองค์การเหล่านี้ ควรปรับตัวเพื่อให้ทันกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างไร

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในครั้งนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ จากหลายๆ แหล่งข้อมูล ได้แก่ จากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย งานศึกษาวิจัยของนักวิชาการในมหาวิทยาลัย องค์การเอกชน และมีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ระดับลึกทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับองค์กรลูกจ้าง องค์กรนายจ้าง องค์กรเอกชน และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2542 ข้อมูลที่นำเสนอในบทความนี้เป็นกรนำเสนอข้อค้นพบโดยย่อจากงานศึกษาเรื่อง *“Social Adjustment : The Role of Social Actors Under Globalization in Thailand”* ซึ่งได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสถาบันแรงงานแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น (The Japan Institute of Labour) ภายใต้เครือข่ายโครงการวิจัยด้านแรงงานแห่งเอเชีย-แปซิฟิก

2. ผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจ

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นปัญหาที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อประชาชนไทยในวงกว้างมากเป็นประวัติการณ์ นับตั้งแต่มีการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยมเป็นต้นมา ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจของไทย มีสัญญาณชัดเจนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนกระทั่งลุกล่วงเข้าปี พ.ศ. 2540 ที่รัฐบาลตัดสินใจลอยตัวค่าเงินบาท

เพื่อหวังกระตุ้นการส่งออก แต่กลับเป็นผลร้ายทำให้ภาระหนี้สินซึ่งกู้มาจากต่างประเทศมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ความเดือดร้อนลุกลามไปในวงกว้าง จนในที่สุดรัฐบาลต้องตัดสินใจขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อมาหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจ โดยยอมรับพันธะหลายประการตามข้อกำหนดของ IMF ซึ่งได้แก่ 1). การลดรายจ่ายของรัฐบาลให้ต่ำกว่ารายได้ร้อยละ 1 ของรายได้ประชาชาติ เพื่อนำรายได้ส่วนเกินไปเป็นค่าใช้จ่ายแก่สถาบันการเงิน 2). ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เสร็จสิ้นภายใน 34 เดือน (ไม่ถึง 3 ปี) 3). ควบคุมการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างไม่ให้สูงเกินอัตราเงินเฟ้อ

ผลกระทบวิกฤตเศรษฐกิจต่อแรงงาน การประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวและมาตรการของ IMF ทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นมีผลโดยตรงต่อแรงงานทั้งในเรื่องการจ้างงาน รายได้ และความมั่นคงในการทำงาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- 2.1 ด้านการมีงานทำ
- 2.2 ด้านการว่างงาน
- 2.3 การเลิกจ้าง
- 2.4 การว่างงานต่ำระดับ
- 2.5 ค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำ
- 2.6 ด้านแรงงานสัมพันธ์
- 2.7 ด้านหลักประกันสังคม

2.1. ด้านการมีงานทำ

ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ มีการประมาณว่าประเทศไทยอาจเกิดการขาดแคลนแรงงาน เพราะมีการนำแรงงานต่างชาติมาใช้ในบางสาขาเศรษฐกิจ เช่น ประมง ก่อสร้าง สวนยาง และโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะงานประเภทที่ไม่ต้องใช้ทักษะ เช่น งานกรรมกร เป็นต้น ประกอบกับมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากภาคการผลิตอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานหนาแน่นมาใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย

มากขึ้น เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เริ่มตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2539 จนกระทั่งรัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาทในเดือนกรกฎาคม 2540 เหตุการณ์ต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการทำงานอย่างมาก ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการจ้างงานทำของประชากร พบว่า สัดส่วนของผู้มีงานทำลดลงโดยเฉพาะในช่วงการสำรวจภาวะการจ้างงานทำในรอบที่ 1-3 ในช่วงปี 2540-2541 ในขณะที่อัตราการว่างงานสูงชันกว่า 2 เท่า ในช่วงปี พ.ศ. 2541-2542 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2540 (ดูตารางที่ 1) เมื่อพิจารณาจากการทำงานในภาคการผลิตต่างๆ พบว่า แนวโน้มของผู้มีงานทำในสาขาเกษตรกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตั้งแต่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้สัดส่วนของผู้มีงานทำซึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเป็นครั้งแรกโดยเฉพาะในรอบการสำรวจที่ 3-4 ส่วนผู้มีงานทำนอกภาคเกษตรในสาขาหัตถอุตสาหกรรม บริการ และพาณิชยกรรม มีสัดส่วนผู้มีงานทำใกล้เคียงกันในแต่ละรอบการสำรวจ และเพศชาย-เพศหญิงมีสัดส่วนการมีงานทำใกล้เคียงกัน โดยในเขตเทศบาลมีสัดส่วนการมีงานทำสูงกว่านอกเขตเทศบาล (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2541)

นอกจากนี้ยังพบว่าในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจผู้มีงานทำ 31 ล้านคน เป็นผู้เปลี่ยนงาน 11.6 ล้านคน (ร้อยละ 37) และผู้ไม่เปลี่ยนงานประมาณ 19.4 ล้านคน (ร้อยละ 63) จากการเก็บข้อมูลจากผู้เปลี่ยนงานในช่วงมกราคม 2540 - ตุลาคม 2541 จำนวน 1.2 ล้านคน พบว่าเปลี่ยนงานเนื่องจากสถานประกอบการเลิกกิจการ ถูกให้ออกหรือออกเนื่องจากไม่พอใจที่ถูกลดค่าจ้าง/สวัสดิการ ที่เหลือเปลี่ยนงานด้วยสาเหตุอื่น (เช่น งานสิ้นสุดโครงการ) ส่วนผู้ที่ไม่เปลี่ยนงาน ประมาณร้อยละ 42 (8.1 ล้านคนจากทั้งหมด 19.4 ล้านคน) หรือ 2 ใน 5 ของผู้ไม่เปลี่ยนงาน มีรายได้/ค่าจ้าง และสวัสดิการหรือโบนัสลดลง ส่วนผู้ที่ถูกเลิกจ้างบางส่วนกลับไปชนบท และบางส่วนประกอบอาชีพส่วนตัว หรือเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งคาดว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำกว่า (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2541) อย่างไรก็ตาม ธุรกิจมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ้างงาน เช่น มีการจ้างงานบางเวลาหรือบางวัน (part-time) หรือให้คนงานแต่ละคนทำหลายๆ หน้าที่ ในธุรกิจด้านการเงิน-ธนาคาร รัฐวิสาหกิจ และ

ราชการ นำเอาโครงการเกษียณก่อนอายุ (early retirement plan) มาใช้ เพื่อลดจำนวนคนงาน โดยการแลกกับเงินจำนวนหนึ่งเพื่อให้ผู้ที่เกษียณก่อนอายุมีเงินไปตั้งตัวหรือทำธุรกิจส่วนตัว ซึ่งช่วยให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่น (flexible) มากขึ้น

2.2 ด้านการว่างงาน

วิกฤตเศรษฐกิจก็ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของประเทศไทยเป็นอย่างมาก นอกจากจะทำให้การจ้างงานลดลงแล้ว ยังก่อให้เกิดการว่างงานของแรงงานไทยเป็นอย่างมาก ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ซึ่งทำมาอย่างต่อเนื่องทุกปี พบว่า อัตราการว่างงานมีความสัมพันธ์กับแนวโน้มธุรกิจ กล่าวคือ จำนวนผู้ว่างงานและอัตราการว่างงานสูงขึ้นมากหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2541 เป็นต้นไป การสำรวจในรอบที่ 1 (เดือนกุมภาพันธ์) ปี 2541 และ 2542 ซึ่งมีผู้ว่างงานสูงถึง 1.4 และ 1.7 ล้านคน หรือมีอัตราการว่างงานสูงถึงร้อยละ 4.6 และ 5.2 ตามลำดับ และเพิ่มสูงขึ้นไปอีกในรอบที่ 2 (เดือนพฤษภาคม) คือ มีจำนวนผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 1.6 และ 1.76 ล้านคน หรืออัตราการว่างงานร้อยละ 5.0 และ 5.3 ในปี พ.ศ. 2541 และ 2542 ตามลำดับ นอกจากนี้การว่างงานยังผันแปรตามฤดูกาล เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม จำนวนการว่างงานในฤดูกาลเกษตร (มิถุนายน-พฤศจิกายน) จะต่ำกว่านอกฤดูกาลเกษตร ซึ่งมีจำนวนผู้รอฤดูกาลเกษตรหรือผู้ว่างงานตามฤดูกาลจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-พฤษภาคม (ดูตารางที่ 1)

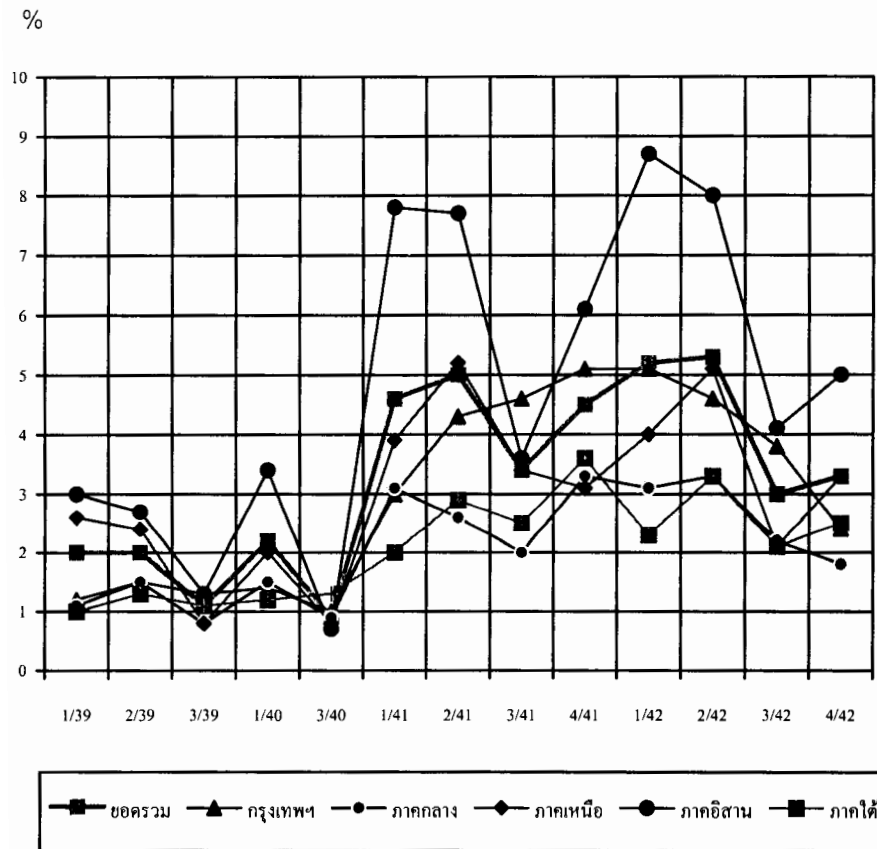
ตารางที่ 1 จำนวนและอัตราร้อยละของผู้มีงานทำ ผู้ว่างงาน และอัตราการว่างงาน จำแนกตามรายภาค พ.ศ. 2539 - 2542

ภาค	2539			2540			2541			2542		
	๑.1 (กท)	๑.2 (พค)	๑.3 (สค)	๑.1 (กท)	๑.3 (สค)	๑.1 (กท)	๑.2 (พค)	๑.3 (สค)	๑.1 (กท)	๑.2 (พค)	๑.3 (สค)	๑.4 (พค)
ประชากร (ล้านคน)	59.75	59.90	60.05	60.35	60.65	60.95	61.10	61.25	61.55	61.70	61.86	62.00
กำลังแรงงาน (ล้านคน)	31.90	32.50	32.75	32.00	33.56	32.14	32.17	33.52	32.81	32.97	33.21	32.65
กำลังแรงงานปัจจุบัน (ล้านคน)	30.74	31.04	32.58	30.96	33.45	30.89	30.17	33.28	31.74	31.59	33.07	32.47
ผู้มีงานทำ (ล้านคน)	30.10	30.38	32.23	30.27	33.16	29.41	28.55	32.13	30.02	29.83	32.09	31.40
ผู้มีงานทำเทียบกับประชากร (ร้อยละ)	50.4	50.7	53.7	50.2	54.7	48.3	46.7	52.5	48.8	48.3	51.9	50.6
ผู้ว่างงาน (พันคน)	641.3	659.6	353.9	697.8	292.5	1497.3	1612.9	1137.9	1715.7	1758.5	958.7	1070.3
อัตราการว่างงาน	20	20	1.1	22	0.9	4.6	5.0	3.4	5.2	5.3	3.0	3.3
ภาค												
• กทมพท	1.2	1.5	1.3	1.4	1.0	3.0	4.3	4.6	5.1	4.6	3.8	2.4
• ภาคกลาง	1.1	1.5	0.8	1.5	0.9	3.1	2.6	2.9	3.1	3.3	2.2	1.8
• ภาคเหนือ	2.6	2.4	0.8	2.0	0.8	3.9	5.2	3.4	4.0	5.1	2.1	3.3
• ภาคอีสาน	3.0	2.7	1.3	3.4	0.7	7.8	7.7	3.6	8.7	8.0	4.1	5.0
• ภาคใต้	1.0	1.3	1.1	1.2	1.3	2.0	2.9	2.5	2.3	3.3	2.1	2.5

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2539-2542, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2542

หมายเหตุ : อัตราการว่างงาน = (ผู้ว่างงาน/กำลังแรงงานรวม)*100

แผนภาพที่ 2 อัตราการว่างงานในช่วงกุมภาพันธ์ 2539 - พฤศจิกายน 2542



ที่มา : ข้อมูลที่นำมาใช้ทำแผนภาพมาจากตารางที่ 1 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2542

เมื่อมีการพิจารณาตามรายภาค พบว่า อัตราการว่างงานของภาคตะวันออก เชียงเหนือพุ่งสูงขึ้นกว่าภาคอื่นๆ มาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นปีที่มีวิกฤตเศรษฐกิจรุนแรง ในขณะที่ภาคกลาง และภาคเหนือรองลงมา และภาคใต้เป็นภาคที่มีอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นบ้างแต่ไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม อัตราการว่างงานของทุกภาคมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี พ.ศ. 2542 (ดูแผนภาพที่ 2) แต่ถ้าพิจารณาการสำรวจแรงงานรอบที่ 3 (สิงหาคม) ในช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2541 (1996-1998) ซึ่งเป็นช่วงฤดูกาลเพาะปลูก เห็นได้ว่ามีการจ้างงานสูงที่สุด และเป็นช่วงที่มีการว่างงานต่ำที่สุด จำนวนผู้ว่างงานโดยรวมในปี พ.ศ. 2542 เพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. 2540 ในช่วงเดียวกันถึงกว่า 3 เท่าตัว คือมีจำนวนผู้ว่างงานกว่า 1.1 ล้านคนหรือมีอัตราการว่างงานร้อยละ 3.4 ในปี พ.ศ. 2542 โดยเพศหญิงมีอัตราการว่างงานสูงกว่าเพศชาย และคนในชนบทมีอัตราการว่างงานสูงกว่าในเมือง ร้อยละของผู้มีงานทำต่อผู้ว่างงานสูงขึ้นจากร้อยละ 6 เป็น เกือบร้อยละ 29 โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ก่อสร้าง ขนส่ง และพาณิชยกรรม ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนและร้อยละของการว่างงานจากการสำรวจกำลังแรงงาน รอบที่ 3
เดือนสิงหาคม, พ.ศ. 2540-2542 จำแนกตามเพศ เขตที่อยู่อาศัย และ
ประเภทอุตสาหกรรม

	2540	2541	2542	2543
ประชากร (ล้านคน)	60.5	61.2	61.7	62.4
กำลังแรงงาน	32,749.9	33,560.6	33,352.8	33,855
จำนวนผู้ว่างงาน	354	1,311	1,378	2,520
อัตราการว่างงาน	1.1	4.0	4.17	7.44
ผู้ว่างงานชาย	52.7	52.8	54.9	-
ผู้ว่างงานหญิง	47.3	47.2	45.1	-
เทศบาล	21.1	23.8	25.1	-
นอกเขตเทศบาล	78.9	76.2	74.9	-
อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน	69.2	69.44	69.01	69.60
ร้อยละการทำงานต่ำกว่าระดับ	1.8	1.7	2.8	-
สัดส่วนผู้ว่างงานต่อผู้มีงานทำ พันคน	8.1	6.1	28.7	-
ภาคเกษตร	7.8	3.0	18.1	-
ภาคอุตสาหกรรม	10.5	8.7	49.2	-
ภาคก่อสร้าง	20.2	22.7	135.1	-
พาณิชยกรรม	3.3	7.5	25.1	-
ขนส่ง	5.2	5.0	28.5	-
บริการ	5.4	6.7	22.3	-
อื่นๆ	16.4	0.3	21.8	-

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, 2542

2.3 การเลิกจ้าง

ข้อมูลจากกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่รวบรวมจากการที่ลูกจ้างมาร้องทุกข์ขอความช่วยเหลือ และที่นายจ้างแจ้งการเลิกจ้างต่อเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ พบว่า จำนวนผู้ถูกเลิกจ้างในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้นั้นรุนแรงมากกว่าในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการลดค่าเงินบาท ในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งมีการเลิกจ้างประมาณ 51,402 คน หลังจากนั้นจำนวนผู้ถูกเลิกจ้างก็ลดลงอีกอย่างต่อเนื่องในช่วง พ.ศ. 2529-2533 และเพิ่มขึ้นอีก ในปี 2534 และลดลงเรื่อยๆ จนถึงปี 2539 การเลิกจ้างเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2540-41 คือเพิ่มขึ้นเป็น 7 เท่า และ 10 เท่า ในปี พ.ศ. 2540 และ 2541 ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ และเป็นที่น่าสังเกตว่าการเลิกจ้างในปี 2541 ใกล้เคียงกับปี 2528 (ดูตารางที่ 3) จำนวนลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างมาก ได้แก่ลูกจ้างในอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานราคาถูกและไม่ต้องใช้ทักษะมาก เช่น กิจการประเภทสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ และชิ้นส่วนรถยนต์ รวมทั้งธุรกิจก่อสร้างและผลิตภัณฑ์เหล็ก/โลหะ ตามลำดับ (กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2541)

เป็นที่น่าสนใจที่ตัวเลขการเลิกจ้างดังกล่าว เป็นการเลิกจ้างที่ลูกจ้างมาร้องเรียนกับกระทรวงแรงงานฯ หรือใช้สิทธิในการฟ้องศาลแรงงานเอง ยังมีลูกจ้างอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้มีการร้องเรียน ซึ่งตัวเลขการเลิกจ้างที่แท้จริงจะสูงกว่านี้มาก ข้อมูลจากสำนักงานประกันสังคม (ซึ่งดูแลสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป) รายงานว่า ในปี พ.ศ. 2540 มีลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างและลาออกจากกองทุนประกันสังคมมีถึง 408,957 คน ปี พ.ศ. 2541 มีลูกจ้างในกองทุนลาออกจำนวนกว่า 3 แสนคน (355,120 คน) ซึ่งถ้ารวม 2 ปี ก็ประมาณ 7.5 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 10 ของผู้ประกันตนทั้งประเทศ ประมาณ 6 ล้านคน (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2541) โดยจำนวนผู้ที่ถูกเลิกจ้างนั้นมีทั้งระดับคนงานทั่วไป (blue collar) และระดับวิชาชีพ พนักงานคอปขาว (white collar) ซึ่งเคยทำงานในสถานประกอบการที่มีเงินเดือน โบนัส สวัสดิการ ฯลฯ ดีทุกอย่างโดยเฉพาะไฟแนนซ์ และธนาคาร

เป็นต้น แสดงว่าวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ สำนักงานประกันสังคม รายงานว่า ในปี 2542 จำนวนผู้ถูกเลิกจ้างได้ลดลงเป็นเกือบ 1 แสนคน (99,588 คน) อย่างไรก็ตาม ถ้านับรวมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ตัวเลขการเลิกจ้างน่าจะสูงกว่านี้

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ถูกเลิกจ้างในสถานประกอบการ พ.ศ. 2528-2541

พ.ศ.	จำนวนสถานประกอบการ	จำนวนลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง
2528	1,623	51,402
2529	1,254	32,760
2530	827	12,875
2531	488	10,531
2532	276	7,874
2533	145	5,908
2534	181	10,104
2535	262	6,124
2536	194	7,123
2537	177	5,970
2538	74	6,939
2539	77	5,015
2540	837	38,217
2541 (30 พ.ย.)	1,052	50,498

ที่มา: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542

นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาตามเพศของแรงงาน ข้อมูลการเลิกจ้างในปี พ.ศ. 2541-42 พบว่า แรงงานหญิงซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในภาคหัตถอุตสาหกรรม (manufacturing) และภาคบริการ เป็นกลุ่มที่ถูกเลิกจ้างมากกว่าแรงงานชาย กิจการที่ได้รับการร้องเรียนว่ามีการเลิกจ้างลูกจ้างหญิงมากที่สุด ได้แก่ สิ่งทอ อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เสื้อผ้าสำเร็จรูป และสถาบันการเงิน ตามลำดับ (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2541) การเลิกจ้างแรงงานหญิงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบุตรและครอบครัวของแรงงานหญิงดังกล่าวเป็นอย่างมาก เพราะคนงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มีลูกที่กำลังเรียนหนังสืออยู่ และพ่อแม่ที่อยู่ในชนบทซึ่งรอคอยการช่วยเหลืออยู่ แรงงานหญิงที่ตกงานจำเป็นต้องหางานใหม่ให้เร็วที่สุด บางครั้งต้องทำงานรับค่าแรงต่ำกว่าเดิม หรือไม่มีสวัสดิการเลย เป็นต้น

2.4 การว่างงานต่ำระดับ (underemployment)

การว่างงานต่ำระดับหรือการว่างงานแฝง หมายถึง ผู้ที่ทำงานต่ำกว่าอาทิติยละ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และยังคงอยู่ในวิสัยที่จะทำงานเพิ่มได้อีก จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พบว่าสัดส่วนของการว่างงานต่ำระดับในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ มีร้อยละ 1.8 ของกำลังแรงงานทั้งหมด (หรือ 593,000 คน) ได้เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 5.1 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในเดือนพฤศจิกายน 2541 (หรือ 1.682 ล้านคน) แสดงว่าแรงงานมีจำนวนวันทำงานลดลง ควบคู่ไปกับการลดลงของค่าจ้างและรายได้ โดยการว่างงานต่ำระดับส่วนใหญ่จะอยู่ในชนบท (ร้อยละ 6) และเป็นแรงงานมีการศึกษาระดับประถมศึกษา แต่ความแตกต่างระหว่างเพศมีน้อยมาก คือมีสัดส่วนเพศหญิง (ร้อยละ 5.3) สูงกว่าเพศชายเล็กน้อย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2541)

อย่างไรก็ตามข้อมูลของผู้ทำงานต่ำระดับในประเทศยังต่ำกว่าความเป็นจริงมาก โดยทั่วไปผู้ที่ว่างงานต่ำระดับ น่าจะรวมผู้ที่ถูกเลิกจ้างอีกประมาณ 50,000 คน ซึ่งจะเข้าสู่ตลาดแรงงานที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) และผู้จบการศึกษาในแต่ละปี

อีกประมาณปีละ 500,000 คน ซึ่งกว่าจะหางานได้หรือเข้าสู่ตลาดแรงงานต้องใช้เวลาอีก ระยะเวลาหนึ่ง (6 เดือน - 1 ปี) เป็นต้น

2.5 ค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำ

โดยทั่วไปค่าจ้างขั้นต่ำจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็น องค์การไตรภาคีที่มีทั้งฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และ ลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน รวม 15 คน การปรับ ค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีกำหนดที่แน่นอนขึ้นกับข้อเรียกร้องของฝ่ายแรงงาน

เงื่อนไขข้อผูกพันที่รัฐบาลไทยทำกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการ แรงงาน ในการขอปรับค่าจ้างขั้นต่ำไม่เป็นผลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนกระทั่งปัจจุบัน (แม้ว่าในเดือนกันยายน 2540 มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นใน 3 เขต อีก 5 บาท 3 บาท และ 2 บาท ตามลำดับ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2541) เพราะแรงกดดันจากวิกฤตเศรษฐกิจ และการคัดค้านอย่างหนักจากสภาองค์กรนายจ้างและภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบ ที่เกิดจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท และเพื่อลดต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ทำให้ลูกจ้างที่ได้รับ ค่าจ้างต่ำอยู่แล้วหรือได้รับสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเล็กน้อย ได้รับค่าจ้างที่แท้จริงลดลง ไปอีก ทั้งนี้เนื่องจากอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น กระทรวงการคลังประมาณการอัตราเงินเฟ้อไว้สูง ถึงร้อยละ 10 ซึ่งหมายถึงอัตราค่าครองชีพย่อมพุ่งสูงตามไปด้วย และตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา คณะกรรมการค่าจ้างก็มีมติให้ชะลอการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปจนกว่า เศรษฐกิจจะดีขึ้น นอกจากนี้กระทรวงแรงงานฯ ก็มีนโยบายให้มีการเปลี่ยนแปลงการ กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นระบบลอยตัว โดยให้แต่ละจังหวัดกำหนดค่าจ้างเอง

วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลต่อค่าจ้างของแรงงานอย่างมาก นอกจากคณะกรรมการ ค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี จะให้ชะลอการขึ้นค่าจ้างประจำปีมาเป็นเวลา 2 ปี (ตั้งแต่ 2542-2543) แล้ว ในขณะที่ลูกจ้างประสบปัญหาด้านการทำงาน เนื่องจากถูกนายจ้างลดวัน

ทำงานหรือชั่วโมงการทำงาน ลดโบนัส และเบี่ยชยัน เป็นต้น ท่ามกลางกระแสเงินเฟ้อที่รุนแรง ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยประมาณไว้ว่าร้อยละ 10 เมื่อนำตัวเลขรายได้เฉลี่ยจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พบว่า หลังวิกฤตเศรษฐกิจรายได้ที่แท้จริงของแรงงานลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจเน โดยเฉพาะรายได้ต่อเดือนที่แท้จริง ข้อมูลที่เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำรวจไว้ในรอบที่ 1 ค่าจ้างที่แท้จริงลดลงจาก 5,870 บาท /เดือน ในปี พ.ศ. 2540 เป็น 5,696 บาท/เดือน และ 5,633 บาท/เดือน ในปี 2541 และ 2542 ตามลำดับ ส่วนรายได้ที่แท้จริงเฉลี่ยต่อเดือนในรอบที่ 3 ปีเดียวกันลดลงจาก 6,453 บาท/เดือน ในปี 2540 เป็น 6,127 บาท/เดือน และ 6,030 บาท/เดือน ในปี 2541-2542 ตามลำดับ (รายได้ต่อเดือนที่แท้จริงคิดจากค่าจ้าง/เดือนปรับด้วยค่าเงินเฟ้อ 10%) แสดงว่าวิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้รายได้ที่แท้จริงของแรงงานลดลงอย่างชัดเจน แต่ถ้าดูตัวเลขจากการศึกษาของธนาคารโลก (World Bank, 2000) พบว่า ค่าจ้างที่แท้จริงในปี 2541 ลดลง ร้อยละ 2 และปี 2542 ลดลงร้อยละ 0.5 โดยเฉพาะสาขาหัตถอุตสาหกรรม ซึ่งค่าจ้างลดลงมากที่สุด รองลงมาคือสาขาก่อสร้าง

2.6 ด้านแรงงานสัมพันธ์

2.6.1 บรรยากาสแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ นายจ้างจำนวนมากได้ฉวยโอกาสในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในการเลิกจ้าง ลดจำนวนคนงาน ลดค่าจ้าง สวัสดิการหลายอย่าง โดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าไม่เป็นธรรม/โปร่งใส ไม่มีการปรึกษาหารือกับสหภาพ บางแห่งวางแผนเลิกจ้างกรรมการสหภาพ หรือกดดันให้ลาออกและยอมรับค่าชดเชยที่นายจ้างกำหนดให้ ถ้าไม่ยอมก็จะถูกเลิกจ้าง โดยไม่ได้อะไรเลย มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ต้องเกษียณอายุก่อนกำหนด (early retirement) เพื่อลดคนงานที่มีการศึกษาต่ำ แต่เงินเดือนสูง (เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านแรงงาน) มีการใช้กลยุทธ์หลายอย่างที่มิผลในทางลบต่อ "เสรีภาพในการต่อรองของลูกจ้าง" ได้แก่ การที่นายจ้างยื่นข้อเรียกร้องกลับเพื่อขอลด/เลิกการปรับค่าจ้าง/

สวัสดิการบางอย่างต่อสหภาพ เกลี่ยกลุ่มให้เขียนใบลาออก ยอมรับค่าชดเชยที่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน สั่งหยุดกิจการชั่วคราว โดยอ้างว่าไม่มีใบสั่งซื้อสินค้าเข้ามาหรือขายสินค้าได้น้อยลง ปิดงานในส่วนขอลูกจ้างที่ยื่นข้อเรียกร้องเพื่อลดบทบาทสหภาพ ให้ลูกจ้างหาคนมาประกันแทนเงินประกัน (เพราะกฎหมายคุ้มครองแรงงานใหม่ห้ามนายจ้างเรียกเงินประกัน แต่ไม่ได้ห้ามการหาคนมาประกัน) การกระทำของนายจ้างดังกล่าว ส่งผลให้บรรยากาศแรงงานสัมพันธ์ ในสถานประกอบการที่ประสบเหตุการณ์ดังกล่าวแย่งลง โดยที่คนงานแทบไม่มีโอกาสในการต่อรอง และไม่ได้รับการคุ้มครอง นอกจากยื่นฟ้องร้องต่อกระทรวงแรงงาน หรือศาลแรงงาน และรอผลการตัดสิน ซึ่งใช้เวลาค่อนข้างนาน

โดยทั่วไปคดีที่เข้าสู่ศาลแรงงานอาจเนื่องมาจากขัดแย้งด้านแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงาน โดยนายจ้างลูกจ้างไม่สามารถตกลงกันได้ ในระดับสถานประกอบการ จึงมีการฟ้องร้องกันขึ้น จำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลแรงงานในแต่ละปี เป็นดัชนีหนึ่งที่ชี้ถึงสถานการณ์ความรุนแรงของวิกฤตเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการเลิกจ้าง คดีที่ขึ้นสู่ศาลแรงงานส่วนใหญ่ จะเป็นคดีที่ลูกจ้างฟ้องร้องนายจ้าง เพื่อเรียกร้องค่าชดเชยจากการที่ถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม จากการศึกษาเรื่อง “เสียงร้องจากกรรมกรตกงาน” พบว่า นายจ้าง 2 ใน 3 ไม่จ่ายค่าชดเชยให้ผู้ที่ถูกเลิกจ้าง สำหรับผู้ที่ได้ค่าชดเชย ได้ค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงานเพียง 2 ใน 5 นอกนั้นต้องดำเนินคดีฟ้องศาลแรงงานบังคับให้นายจ้างจ่าย (บัณฑิตย์ ธนชัย เศรษฐวุฒิมิ, 2541) จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (กุมภาพันธ์, 2541) พบว่า ลูกจ้างที่ธุรกิจปิดกิจการ และลูกจ้างที่ถูกให้ออกนั้น ประมาณ 3 ใน 4 ไม่ได้รับเงินชดเชยที่ได้รับเงินชดเชย 1-3 เดือน มีประมาณร้อยละ 13 ที่ได้รับเงินชดเชย 4-6 เดือน มีร้อยละ 3 และที่ได้รับเงินชดเชยมากกว่า 6 เดือนมีไม่ถึงร้อยละ 1

เมื่อดูตัวเลขจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลแรงงานที่ผ่านมา (ดูตารางที่ 4) พบว่าจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลแรงงานมีเพิ่มขึ้นทุกปี แสดงว่าข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีเพิ่มขึ้นหลังจากปี 2533 (ซึ่งเป็นปีที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุด) หลังจากนั้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็เริ่มลดลง จนเข้าสู่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลแรงงานก็พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 10,327 คดี ในปี 2539 เป็น 17,140 คดี ในปี 2540 และประมาณ 22,500 คดี ในปี 2541 โดยในปีเดียวกันนี้มีบริษัท ที่ขอปิดทำการกับกรมทะเบียนการค้าภายใน จำนวนกว่า 10,000 ราย (มากกว่าปีก่อนร้อยละ 35) อย่างไรก็ตาม แม้ว่ายังมีสถานประกอบการจำนวนมากยังไม่ปิดกิจการ แต่นายจ้างก็ใช้วิธีลดต้นทุนด้านแรงงาน โดยการลดวันทำงาน/ชั่วโมงทำงาน ลดโบนัส ลดเบี้ยขยัน หรือลดค่าจ้าง เป็นต้น ซึ่งทำให้คนงานไม่มีทางเลือก

ตารางที่ 4 จำนวนคดีที่เข้าสู่ศาลแรงงาน ในช่วงปี 2533-2541

ปี	จำนวนคดี	เปรียบเทียบกับปีก่อน
2533	7,768	+347
2534	9,173	+1,405
2534	9,329	+156
2536	11,384	+2,055
2537	9,833	-1,551
2538	11,202	+1,369
2539	10,327	-875
2540	17,140	+6,813
2541 (Nov.)	22,441	+5,301

ที่มา : ศาลแรงงานกลาง, 2541

2.6.2 การรวมตัวเพื่อการต่อรองของสหภาพแรงงาน

ปกติอำนาจการต่อรองของสหภาพขึ้นอยู่กับขนาดสถานประกอบการ ลักษณะการบริหารงานบุคคล ระดับการศึกษาของคนงาน ความเหนียวแน่นในการพันธมิตรกับกลุ่มอื่น เป็นต้น จำนวนสหภาพแรงงาน และจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นตัวชี้วัดอันหนึ่งของการรวมตัวเพื่อการต่อรองของแรงงาน ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจจำนวนสหภาพแรงงานและสมาชิกสหภาพแรงงานทั่วประเทศได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ จำนวนสหภาพแรงงานได้ถูกยกเลิกไปถึง 104 แห่ง ในขณะที่มีสหภาพแรงงานตั้งใหม่เพียง 21 แห่ง ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งนับว่าน้อยที่สุดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้จำนวนสมาชิกสหภาพน้อยลงไปด้วย เหลือเพียงประมาณ 2 แสน 7 หมื่นคน ในปี 2540 (ดูตารางที่ 5) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากมีคนงานและกรรมการสหภาพถูกเลิกจ้างมาก ทำให้คนงานคำนึงถึงความมั่นคงในการทำงาน เพราะการตั้งสหภาพในช่วงวิกฤตเช่นนี้อาจทำให้ถูกเลิกจ้างได้ เมื่อพิจารณาจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานดังกล่าว ถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมหรือที่เป็นลูกจ้างเอกชนทั่วประเทศ 7.6 ล้านคน ก็นับว่าอัตราสมาชิกสหภาพแรงงานน้อยมาก คือมีเพียงประมาณร้อยละ 3.5 ของคนงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด และยิ่งน้อยไปอีกเมื่อเปรียบเทียบกับกำลังแรงงานทั้งประเทศ 33 ล้านคน แสดงว่าปกติการรวมตัวเพื่อการต่อรองของสหภาพแรงงานก็น้อยอยู่แล้ว เมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ การรวมตัวในการต่อรองก็ยิ่งแย่งลงไปอีก ในอนาคตน่าจะดีขึ้น หลังจากที่กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ผ่านสภาฯ ในปีนี้ได้ประกาศใช้ โดยสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจก็จะแปลงสภาพมาเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม (สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจถูกยุบเลิกไปเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534) ยังมีความอ่อนแออยู่ในพื้นฐานของปัญหาเดิมๆ กล่าวคือความมั่งคั่งน้อยโดยโอกาสของแรงงาน ความไม่เป็นเอกภาพขององค์กรแรงงานระดับชาติ (มีสภาองค์กรลูกจ้าง 8 แห่ง) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจดำเนินงานยังมีน้อย ปัญหาประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรแรงงาน เป็นต้น (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2543)

ตารางที่ 5 จำนวนสหภาพแรงงานทั่วประเทศ พ.ศ. 2530 – 2541

พ.ศ.	จำนวน สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจ	จำนวน สหภาพแรงงาน ทั้งหมด	จำนวนสมาชิก	สหภาพ แรงงานตั้งใหม่	สหภาพ แรงงานยกเลิก
2530	116	514	272,608	69	24
2531	118	562	295,901	77	29
2532	123	593	309,041	71	40
2533	130	713	336,061	142	22
2534	-	657	169,424	102	158
2535	-	749	190,142	136	44
2536	-	839	231,480	130	40
2537	-	888	242,730	129	80
2538	-	971	261,348	104	21
2539	-	1,015	280,963	57	45
2540	-	968	270,276	21	104
2541	-	995	265,982	-	-
2542	44*	1,056	-	-	-

ที่มา : กองแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542

* สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

2.6.3 การพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงาน

จากข้อมูลกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (ดูตารางที่ 6) แสดงให้เห็นว่าในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ จำนวนครั้งของการพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงานของสถานประกอบการมีสูงกว่าในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

แม้ว่าในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มวิกฤตเศรษฐกิจ สถานการณ์การพิพาทแรงงาน และ นายจ้างใช้สิทธิในการปิดงานสูงขึ้นค่อนข้างมากก็ตาม แต่ในปี พ.ศ. 2541 จำนวนครั้งของการพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน และการใช้สิทธิปิดงานของนายจ้าง ได้ลดลงไปมาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากฝ่ายลูกจ้างยื่นข้อเรียกร้องน้อยลง เพราะกลัวกระทบต่อความมั่นคงในการทำงาน และลูกจ้างเข้าใจสถานการณ์ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจว่าถ้ายื่นข้อเรียกร้องให้นายจ้างปรับค่าจ้าง/สวัสดิการก็อาจจะยาก และอาจถูกนายจ้างยื่นข้อเรียกร้องสวนกลับมา หรือถ้านายจ้างใช้สิทธิปิดงาน ก็จะทำให้ลูกจ้างขาดรายได้มากขึ้น และถ้าถูกให้ออกจากงานก็หางานใหม่ได้ยากขึ้น นอกจากนี้ในหลายสถานประกอบการนายจ้างและลูกจ้างสามารถเจรจาตกลงกันได้ สถานประกอบการระดับทวิภาคี (bipartite) ในเรื่องของการลดวันทำงาน การลดโบนัสประจำปี และค่าครองชีพ เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2542 สามารถเจรจาตกลงกันได้ในระดับทวิภาคี ร้อยละ 31.3 ของการยื่นข้อเรียกร้องทั้งหมด 384 ครั้ง และเพิ่มจากปี 2541 ประมาณร้อยละ 23 อย่างไรก็ตาม ในปี 2542 ทั้งการพิพาทแรงงานและการที่นายจ้างใช้สิทธิปิดงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก (ร้อยละ 51 และ 75 ตามลำดับ) แสดงว่าสถานการณ์ด้านแรงงานสัมพันธ์ ในปี 2542 กลับแย้งลง นายจ้างใช้สิทธิปิดงานเพิ่มขึ้นอย่างมาก และส่วนใหญ่เกิดขึ้นในจังหวัดกรุงเทพฯ และสมุทรปราการ แต่ลูกจ้างใช้สิทธิในการนัดหยุดงานลดลง (ร้อยละ 60)

ตารางที่ 6 การพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงาน ปี 2537 – 2542

ปี	การพิพาทแรงงาน		การนัดหยุดงาน		การปิดงาน	
	จำนวนครั้ง	จำนวน คนงาน	จำนวนครั้ง	จำนวน คนงาน	จำนวนครั้ง	จำนวน คนงาน
2537	165	41,353	8	4,186	7	3,944
2538	236	56,573	22	8,950	17	7,832
2539	177	51,285	17	7,792	1	890
2540	187	55,991	15	8,850	8	3,059
2541	119	36,022	4	1,209	4	935
2542	180	77,349	3	909	14	7,098

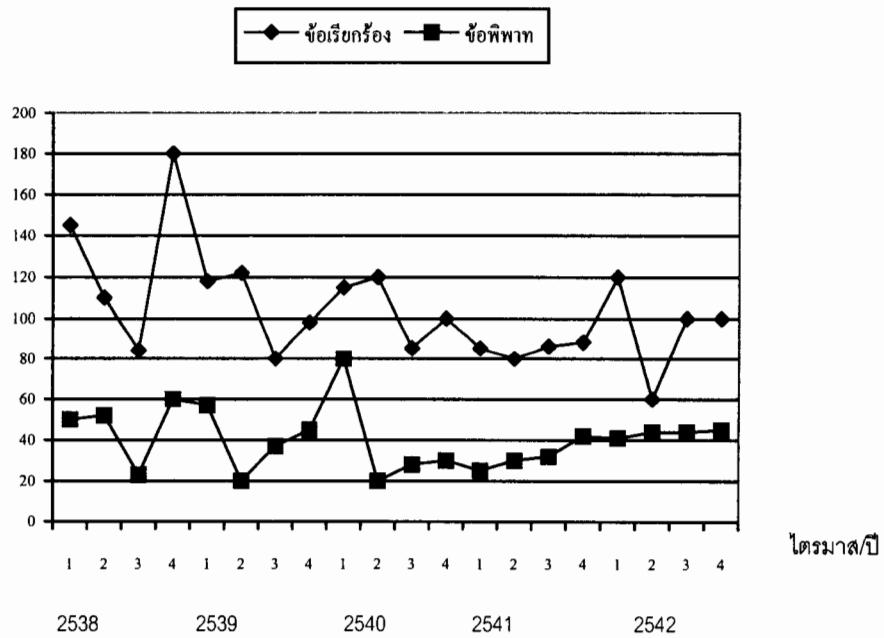
ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

หมายเหตุ : จำนวนคนงานหมายถึง จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว

ถ้ามองโดยภาพรวมทั้งในเรื่องของข้อขัดแย้ง การพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงานในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจได้ลดลงไป (ดูแผนภาพที่ 2 และ 3) ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจทุกฝ่ายได้รับผลกระทบ จึงพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและการเผชิญหน้ากัน อีกส่วนหนึ่งคงเป็นผลจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ได้ดำเนินการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์เชิงรุก และนำระบบทวิภาคีมาใช้เพื่อให้ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความเข้าใจในสถานการณ์เศรษฐกิจ มีแนวการดำเนินงานที่เหมาะสม เข้าใจบทบาทของทั้งสองฝ่าย และร่วมมือกันประคับประคองธุรกิจให้ดำเนินต่อไปได้ การชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มลูกจ้าง ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในสถานประกอบการที่ไม่สามารถจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างได้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงต้องเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาและหาทางช่วยเหลือ นอกจากนี้การที่กฎหมายอนุโลมให้นายจ้างเปลี่ยนแปลง

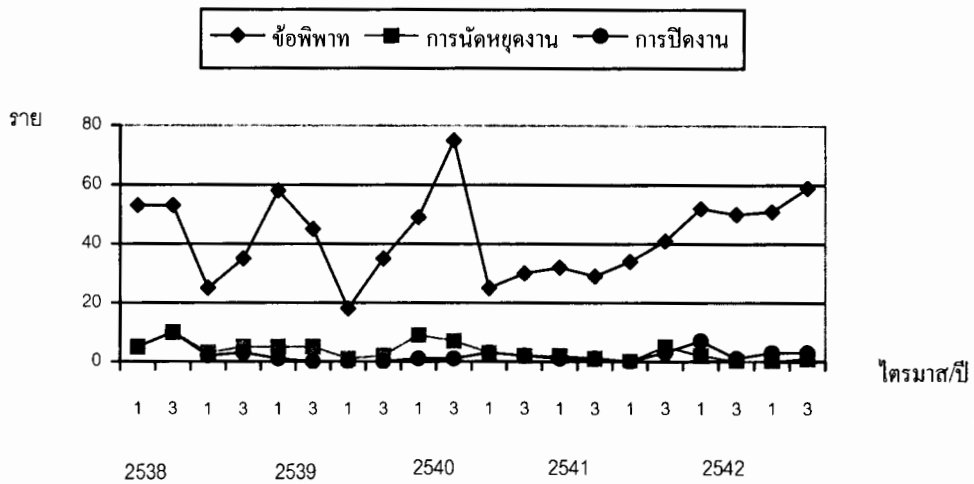
สภาพการจ้างได้ โดยนายจ้างอาจลดเวลาทำงาน/วันทำงาน และค่าจ้างลงได้ ซึ่งทำให้ลูกจ้างได้รับผลประโยชน์น้อยลง แต่ก็ไม่ถึงขั้นเกิดข้อพิพาทแรงงาน ในกรณีที่ลูกจ้างเข้าใจหรืออยู่ในสภาพจำยอม

แผนภาพที่ 2 จำนวนการยื่นข้อเรียกร้องและเกิดข้อพิพาทแรงงาน
ทั่วประเทศ พ.ศ. 2538-2542



ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542

แผนภาพที่ 3 จำนวนข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน และการปิดงาน
ทั่วประเทศ พ.ศ. 2538-2542



ที่มา : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542

2.7 ด้านหลักประกันสังคม

โดยทั่วไปแรงงานไทยที่ทำงานในสถานประกอบการมีหลักประกัน จาก 2 กองทุน คือ

2.7.1) กองทุนเงินทดแทน

ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายการคุ้มครองของกองทุนดังกล่าวก็คือลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ที่ประสบอันตรายจากการทำงาน ตาย หรือเสียชีวิต เนื่องจากโรคที่เกิดจากการทำงาน ทุพพลภาพ หรือสูญเสียอวัยวะบางส่วนไป ข้อมูลจากกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม พบว่า มีลูกจ้างที่อยู่ในข่ายคุ้มครอง

ของกองทุนทดแทนเพิ่มขึ้นทุกปีในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ และใน ปี พ.ศ. 2540 มีจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในข่ายคุ้มครองของกองทุนนี้ถึง 5.8 ล้านคน (ประมาณ 1 ใน 5 ของจำนวนแรงงานที่มีงานทำ) และเป็นปีแรกที่จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงานลดลง (คือมีเพียงร้อยละ 4.0 ลดลงจาก ปีก่อนหน้า ซึ่งมีร้อยละ 4.5) ซึ่งอาจเกิดจากการที่ลูกจ้างถูกเลิกจ้าง หรือสถานประกอบการปิดลง หรือมีการลดวันทำงาน ทำให้เสี่ยงอันตรายน้อยลง แต่สถิติการตายและทุพพลภาพยังเพิ่มขึ้นตามปกติ (ดูตารางที่ 7) ยกเว้นปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีอัตราการตายของลูกจ้างสูง เนื่องจากการรวมคนงานที่เสียชีวิตจากไฟไหม้โรงงานเคเดอร์อินดัสเทรียล จำนวน 188 คนด้วย (บัณฑิตย์ อนุรักษ์เศรษฐกิจ, 2541)

ตารางที่ 7 จำนวนลูกจ้างประสบอันตรายจากการทำงาน ในข่ายกองทุนเงินทดแทน ปี 2536-2540

ปี	จำนวนลูกจ้างใน ข่ายคุ้มครอง เงินทดแทน (ราย)	ลูกจ้างที่ประสบอันตราย จากการทำงาน ในข่ายของกองทุนเงินทดแทน		ตาย (ราย)	ทุพพลภาพ (ราย)
		ราย	%		
2536	3,355,805	156,548	4.66%	980	10
2537	4,248,414	186,053	4.37%	816	13
2538	4,903,736	216,335	4.41%	940	17
2539	5,425,422	245,616	4.52%	927	18
2540	5,825,821	230,376	3.95%	1,033	29

ที่มา : สำนักงานกองทุนเงินทดแทน

2.7.2 กองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมจะให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกกองทุนที่เจ็บป่วย ซึ่งเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปเช่นเดียวกับกองทุนทดแทน

โดยฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่าๆ กัน คือ ร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างต่อเดือน ในปัจจุบันลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของกองทุนประกันสังคม และที่อยู่ในข่ายการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมมีประมาณ 6 ล้านคน เมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ลดอัตราเงินสมทบลงเหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้าง ในช่วงปี พ.ศ. 2541-43 และขยายสิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้างที่ออกจากงานตามมาตรา 39 กฎหมายจะให้ความคุ้มครองต่อไปอีก 6 เดือน รวมเป็น 1 ปี เพื่อรองรับสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ โดยลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตน ต้องสมัครเป็นผู้ประกันตนภายใน 6 เดือนนับแต่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน จึงจะได้สิทธิประโยชน์ทดแทนเหมือนเดิม พร้อมทั้งปฏิบัติงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ถ้าไม่ส่งติดต่อกัน 3 เดือนจะไม่ได้รับสิทธิ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2541 ส่วนการประกันการว่างงานขอเลื่อนการบังคับใช้ออกไปก่อน โดยแต่ละฝ่ายต้องจ่ายเงินสมทบฝ่ายละ 1% ในปี 2542 และเพิ่มเป็น 2% และ 3% ในปี 2543 และ 44 ตามลำดับ

3. บทบาทของสถาบันหลักที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน

สถาบันหลักที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ องค์การภาครัฐ องค์การลูกจ้าง องค์การนายจ้าง องค์การไตรภาคี และองค์การเอกชน

3.1 องค์การภาครัฐ โดยทั่วไปจะมีบทบาทเน้นหนักในด้านการกำหนดนโยบายวางแผนและแนวทางปฏิบัติ มีหน่วยงาน 3 หน่วยงาน ได้แก่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเป็นหน่วยงานด้านนโยบายและการวางแผนนโยบายด้านแรงงาน ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) เป็นต้นมา โดยเนื้อหาของนโยบายและแผนงาน เน้นความสัมพันธ์ด้านแรงงานสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือแบบทวิภาคี ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการ ควบคู่ไปกับการ

ใช้หลักการไตรภาคีในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงาน การแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน การร่วมมือปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของแรงงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งยกฐานะจากกรมมาเป็นกระทรวงในปี พ.ศ. 2536 มีบทบาทที่สำคัญ คือการนำเสนอกฎหมายและบริหารจัดการด้านแรงงาน โดยการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนโยบายการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ การส่งเสริมการจ้างงาน พัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน จัดหาหลักประกันและสวัสดิการสังคมแก่แรงงาน ดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรไตรภาคีเกี่ยวกับปัญหาแรงงาน

ศาลแรงงาน กระทรวงยุติธรรม หน่วยงานนี้ได้เริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ปี พ.ศ. 2522 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับข้อขัดแย้ง ข้อพิพาทแรงงาน โดยองค์คณะพิจารณาคดีต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นข้าราชการตุลาการ ผู้พิพากษาสมทบ ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง (ฝ่ายละเท่ากัน) เพื่อความยุติธรรมในการดำเนินคดีแรงงาน โดยศาลแรงงานมีบทบาทในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ดังนี้

- คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
- คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์
- คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์
- คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

- ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ขอให้ศาลชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

3.2 องค์การลูกจ้าง

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดรูปแบบขององค์การลูกจ้างในภาคเอกชนเป็นสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน สมางค์การลูกจ้าง โดยมีบทบาทหลัก คือ การรวมตัวเพื่อต่อรองกับนายจ้างในการปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างงาน ตลอดจนการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่างๆ และสนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง จากการสำรวจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานฯ เมื่อ 30 ธันวาคม 2540 พบว่า มีจำนวนสหภาพแรงงานทั้งหมด 968 แห่ง (กรุงเทพฯ 302 แห่ง, ต่างจังหวัด 666 แห่ง), สหพันธ์แรงงาน จำนวน 18 แห่ง (กรุงเทพฯ 6 แห่ง, ต่างจังหวัด 12 แห่ง) และในปี 2542 มีสมางค์การลูกจ้าง 8 สมางค์ โดยตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ 7 สมางค์ และต่างจังหวัด 1 สมางค์ สิ้นปี 2541 มี สหภาพแรงงาน 999 แห่ง กระจายอยู่ใน 39 จังหวัด (กรุงเทพฯ 292 แห่ง ต่างจังหวัด 707 แห่ง) มีสมาชิกจำนวน 265,982 คน นอกจากนี้ในระดับสถานประกอบการ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (เฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้างอย่างน้อย 50 คน) ซึ่งมีบทบาทในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับนายจ้างในการปรับปรุงสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน จัดสวัสดิการและพิจารณาข้อร้องทุกข์ของลูกจ้าง และระงับข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ โดยผ่านการปรึกษาหารือร่วมกัน (joint consultation) ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบทวิภาคี กว่า 3 ใน 4 ของคณะกรรมการลูกจ้างจัดตั้งขึ้นในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงาน ดังนั้นคณะกรรมการลูกจ้างส่วนหนึ่งมาจากกรรมการสหภาพ ทำให้สหภาพแรงงานมีบทบาทในการเจรจาระดับทวิภาคี และได้รับความร่วมมือจากนายจ้าง นอกจากการรวมตัวกันในรูปแบบของสหพันธ์แรงงาน และสมางค์การลูกจ้างแล้ว ยังมีการรวมตัวของกลุ่มสหภาพแรงงานที่อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรม

ในพื้นที่เดียวกัน (กลุ่มย่าน) หรือกลุ่มบริษัทเดียวกันเพื่อช่วยเหลือ ปรีกษาหาหรือจัดฝึกอบรมร่วมกัน (ปัจจุบันมี 8 กลุ่ม และ 2 สมาพันธ์) บทบาทสำคัญของสหภาพแรงงานนี้ นอกจากที่กล่าวข้างต้นก็คือการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อส่งเสริมการออม และเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ลูกจ้าง และสหกรณ์เครดิตยูเนียนหรือ สหกรณ์ร้านค้า รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กอ่อนในวัยเรียน เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ครอบครัวลูกจ้างที่เป็นสมาชิก

รัฐบาลในยุค รสช. ได้แบ่งแยกขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากขบวนการแรงงานที่เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ โดย พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ในการยุบสหภาพแรงงาน และคณะกรรมการลูกจ้างในกิจการรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง กำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจจัดตั้งองค์การลูกจ้างได้เพียงรูปแบบเดียว คือ สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ และสมาคมสำหรับแต่ละรัฐวิสาหกิจ สมาคมฯ ไม่มีสิทธิสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้างได้ สิ้นปี 2542 มีการจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ 45 สมาคมจากรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น 64 แห่ง โดยมีองค์กรที่ดูแลด้านแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ 20 องค์กร คือคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งเป็นสมาชิกที่เป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ 34 แห่ง และ 1 สหภาพแรงงาน (คุรุสภา) นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวของกลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งเป็นการรวมตัวของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหลายๆ กิจการ เช่น สมาพันธ์รัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ก็เป็นการรวมตัวของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง (ฝ่ายผลิต นครหลวง และภูมิภาค) อย่างไรก็ตาม บทบาทของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ยังไม่มีอะไรโดดเด่นเหมือนในอดีต ซึ่งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีอำนาจต่อรองเชิงนโยบายกับรัฐและนักการเมืองโดยตรง แต่ปัจจุบันมีบทบาทตามอำนาจหน้าที่ เช่น การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหาร ช่วยเหลือพนักงานตามคำร้องทุกข์ และพิทักษ์/คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงาน แต่กฎหมายห้ามการนัดหยุดงานทุกรูปแบบ แม้ว่าปัจจุบัน พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ (2542) ซึ่งจะทำการ

แปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด/บริษัทมหาชน โดยแปลง “ทุน” เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ที่รัฐยังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และมี พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจ (2543) ที่จะแปลงสถานะภาพของสมาคมรัฐวิสาหกิจเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะยังทำให้อำนาจการต่อรองหมดไปในอนาคต

3.3 องค์การนายจ้าง

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ได้กำหนดรูปแบบขององค์การนายจ้างเป็น 3 ประเภท คือ สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง และสภาองค์การนายจ้าง เพื่อสนับสนุนการอบรมเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์และการจัดการแรงงาน รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ความเข้าใจทัศนคติที่ดีต่อกัน จากการสำรวจของกระทรวงแรงงานฯ เมื่อ 31 ธันวาคม 2540 พบว่า มีจำนวนสมาคมนายจ้างทั้งหมด 143 แห่ง (กรุงเทพฯ 119 แห่ง ต่างจังหวัด 24 แห่ง) มีสหพันธ์นายจ้างซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ เท่านั้น จำนวน 2 แห่ง และสภาองค์การนายจ้าง 8 แห่งในกรุงเทพฯ รวม 153 แห่ง และเมื่อ 31 ธันวาคม 2542 มีสมาคมนายจ้างทั่วประเทศเพิ่มเป็น 177 แห่ง (กรุงเทพฯ 146 แห่ง ต่างจังหวัด 31 แห่ง) สหพันธ์นายจ้าง 3 แห่ง (กรุงเทพฯ 2 แห่ง ต่างจังหวัด 1 แห่ง) และสภาองค์การนายจ้าง 10 แห่ง (กรุงเทพฯ 9 แห่ง ต่างจังหวัด 1 แห่ง) รวมทั้งหมด 190 แห่ง

3.4 องค์การไตรภาคี

องค์การไตรภาคี จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแรงงานในปี พ.ศ. 2537 ในปัจจุบันมีทั้งหมด 16 คณะ เป็นองค์การไตรภาคีที่จัดตั้งตามกฎหมาย 7 คณะ (หมายเลข 1-7) ตามมติคณะรัฐมนตรี 9 คณะ (หมายเลข 8 - 16) คือ 1) คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน 2) คณะกรรมการค่าจ้าง 3) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ 4) สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ 5) ศาลแรงงานกลาง 6) คณะกรรมการประกันสังคม 7) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 8) คณะกรรมการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ 9) คณะกรรมการกำหนด

มาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน 10) คณะกรรมการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน 11) คณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงาน 12) คณะกรรมการมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ 13) คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ 14) คณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน 15) คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก 16) คณะกรรมการการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ซึ่งองค์กรไตรภาคีดังกล่าวมีบทบาทหน้าที่หลักแตกต่างกันไป ได้แก่ การให้คำแนะนำด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การระงับข้อพิพาทแรงงาน การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ การพัฒนาฝีมือแรงงานและการฝึกอบรม การประกันสังคม การดูแลคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน องค์กรไตรภาคีดังกล่าว มีสัดส่วนผู้แทนจากแต่ละฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้างจำนวนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของแต่ละคณะ องค์กรไตรภาคีที่มีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายเท่ากันมีทั้งหมด 6 คณะ ได้แก่คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการความปลอดภัยฯ คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ศาลแรงงาน และคณะกรรมการประกันสังคม โดย 4 คณะแรกออกตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนสองคณะสุดท้ายออกตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลแรงงานฯ 2522 และ พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 คณะกรรมการไตรภาคีที่เหลือ 11 คณะ มีกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาครัฐมากกว่ามาจากองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง ส่วนการคัดเลือกผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเพื่อเข้ามาเป็นคณะกรรมการนั้น ใช้วิธีเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากองค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่คณะกรรมการส่วนใหญ่จะมาจากภาครัฐ (Soonthomdhada, and Boonchaiwatthana, 2000)

3.5 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน

องค์กรนี้จะแสดงบทบาทของตนเองผ่านทางองค์กรลูกจ้าง โดยสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ หรือสหภาพแรงงานตามกลุ่มย่าน

และส่งเสริมความรู้ให้แก่แรงงานในด้านแรงงานสัมพันธ์ การเจรจาต่อรอง รวมทั้งการช่วยเหลือให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย นอกจากนี้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานนี้ยังมีบทบาทในการช่วยเหลือในการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารให้กับองค์กรแรงงาน และเผยแพร่บทบาทขององค์กรแรงงานแก่สาธารณชน การรณรงค์ต่างๆ เช่น การรณรงค์ให้รัฐบาลออกกฎหมายประกันสังคม กฎหมายลาคลอด เป็นต้น การให้ความรู้แก่คนงานร่วมกับสหภาพแรงงาน การเชื่อมเครือข่ายต่างๆ ตลอดจนทำสื่อต่างๆ เพื่อเผยแพร่ เพื่อให้การรณรงค์/เคลื่อนไหวขององค์กรแรงงานมีพลังขึ้น รวมทั้งการให้ความสนใจต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานหญิง แรงงานเด็ก และการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนงาน

4. การปรับบทบาทของสถาบันทางสังคมภายใต้วิกฤตทางเศรษฐกิจ

จากสถานการณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนจำเป็นที่จะต้องปรับนโยบาย และกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วนในประเด็นดังต่อไปนี้

4.1 การปรับบทบาทขององค์กรภาครัฐ

4.1.1 การฟื้นฟูเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายจ้างงาน

ผลของวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปรับแผนพัฒนาเพื่อให้สามารถเกื้อหนุนสนับสนุนการฟื้นฟูและธำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2541 กลยุทธ์เศรษฐกิจมหภาคได้ถูกกำหนดให้สอดคล้องกับเงื่อนไขข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และในปี พ.ศ. 2542-2544 กลยุทธ์ทางเศรษฐกิจมีเป้าหมายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีการเติบโตในระดับปานกลางควบคู่ไปกับควบคุมดัชนีราคาผู้บริโภค รักษาดุลการชำระเงินของประเทศให้คงที่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการใช้แรงงานมาเป็นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อเพิ่มมูลค่าผลผลิต เพิ่มผลผลิต เร่งพัฒนาให้มี

ความสัมพันธ์สอดคล้องระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ และให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

วิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาซึ่งปัญหาการว่างงานและปัญหาสังคม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องสร้างกลไกในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และฟื้นฟูสังคมในระยะยาว โดยได้กำหนดมาตรการไว้ 3 มาตรการคือมาตรการผ่อนคลายนโยบายจากปัญหาการว่างงาน มาตรการวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจในชนบท และมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน

สำหรับมาตรการผ่อนคลายนโยบายจากปัญหาการว่างงาน โดยการสร้างงานให้กับผู้ถูกเลิกจ้างและผู้ว่างงาน โดยการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรม บริการให้คำปรึกษาและบริการจัดหางานแก่ผู้ว่างงาน การผลักดันแรงงานต่างด้าวให้กลับประเทศ และการพัฒนาระบบข้อมูลแรงงานกลาง เป็นต้น

ในด้านมาตรการของรัฐบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ นอกจากรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามมาตรการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งเป็นพันธสัญญาที่รัฐบาลไทยทำไว้ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้แรงงาน ได้แก่ การลดรายจ่ายของภาครัฐให้ต่ำกว่ารายได้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการควบคุมการเพิ่มค่าจ้าง นอกจากนี้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (โดยการแนะนำของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ) ได้เสนอมาตรการ 7 มาตรการในปี 2541 ปี 2542 ได้เพิ่มอีก 2 มาตรการเป็น 9 มาตรการ) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการว่างงานระดับชาติ 3 ระยะ ได้แก่

ระยะสั้น มี 5 มาตรการ ได้แก่ มาตรการประหยัด (ไทยช่วยไทย) มาตรการการจ้างงานในชนบท (ภายใต้โครงการพัฒนาตำบล) โครงการทางสว่างแห่งอาชีพ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลการประกอบอาชีพแก่นิสิต นักศึกษา มาตรการการจ้างงานชั่วคราวสำหรับผู้มีการศึกษา และโครงการสร้างงานชุมชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ระยะกลาง มี 3 มาตรการ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยการผลักดันให้กลับประเทศ การส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศและการส่งเสริม

การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม และชะลอการเลิกจ้างโดยการแนะนำให้สถานประกอบการลดต้นทุนการผลิต เร่งรัดการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้สนองตอบต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ สนับสนุนระบบการรับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น สำหรับมาตรการชะลอการเลิกจ้างนั้นทางกระทรวงแรงงานฯ ได้นำนโยบายแรงงานสัมพันธ์เชิงรุก โดยการสนับสนุนส่งเสริมการร่วมปรึกษาหารือในรูปของทวิภาคี เพื่อจัดการกับปัญหาภายในสถานประกอบการ

ระยะยาว มี 1 มาตรการ ได้แก่ การสนับสนุนโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ โดยการให้กรมประชาสัมพันธ์ประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นอกจากนี้ ในส่วนของโครงการเงินกู้จากธนาคารโลก ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย (ADB) และ OECF ได้นำมาใช้ในโครงการลงทุนทางสังคม (SOCIAL INVESTMENT PROJECT) เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานและปัญหาสังคม เช่น โครงการฝึกอาชีพแรงงานในภูมิภาค การพัฒนาบุคลากรด้านคอมพิวเตอร์ การฝึกอาชีพกรีดยาง โครงการพัฒนาผู้นำกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น เงินกู้จาก MIYASAVA PLAN เพื่อจ้างบัณฑิตที่ยังไม่มีงานทำเข้าทำงานในพื้นที่ และการบรรเทาผลกระทบต่อผู้ยากไร้และผู้สูงอายุ (ของกรมประชาสัมพันธ์) เป็นต้น สำหรับมาตรการวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบท เช่น การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน สร้างโอกาสการจ้างงานในชนบท โดยการส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น

มาตรการเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความจำเป็นที่ต้องสร้างความเข้มแข็งของนโยบายด้านแรงงานทั้งที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการว่างงานและการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นการแก้ปัญหาในระยะสั้น อย่างไรก็ตามในระยะยาว นโยบายและเป้าหมายเศรษฐกิจโดยรวมตลอดจนการจ้างงานยังไม่ถูกกำหนดให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน แม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2542 – 2545) จะได้มีการนำแนวคิดพัฒนาแนวใหม่ ซึ่งเน้นการพัฒนาคนเป็นหัวใจหลัก โดยเน้นความร่วมมือและการมีส่วนร่วมขององค์กร/หน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินโครงการให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่แนวคิดดังกล่าว ยังไม่มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี และ 12 ปี ในอนาคต ดังนั้น จึงควรมีการปรับนโยบายเศรษฐกิจและการจ้างงาน

ระยะยาวให้สอดคล้องส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายและประชาชนมีงานทำ/มีรายได้ต่อไป

4.1.2 บทบาทในการคุ้มครองแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2541 พระราชบัญญัตินี้เป็นมาตรการทางกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีโอกาสในการพัฒนาตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และเป็นกฎหมายที่ได้ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานสตรีและเด็กเพิ่มขึ้น มีการเพิ่มอัตราค่าชดเชยการเลิกจ้างเพิ่มขึ้น เพื่อลดปัญหาการจ้างแรงงานเด็ก กำหนดอายุการจ้างแรงงานขั้นต่ำเพิ่มจาก 13 ปี เป็น 15 ปี ตลอดจนได้ขยายขอบเขตของการประกันสังคมให้คุ้มครองถึงการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนกรณีเกษียณอายุ และการจ่ายค่าช่วยเหลือบุตร แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานดังกล่าว ทำให้ต้นทุนของนายจ้างสูงขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ความเสี่ยงของแรงงานที่จะตกงานยังคงมีต่อไป

บทบาทในการขยายสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตน และการลดค่าใช้จ่ายของสถานประกอบการ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ กระทรวงแรงงานฯ ได้แบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายโดยลดอัตราการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม โดยอัตราสมทบเข้ากองทุนทดแทนลดลงจากร้อยละ 2 เหลือร้อยละ 1 ของค่าจ้างต่อเดือน ทำให้สถานประกอบการประหยัดค่าใช้จ่ายได้ปีละประมาณ 500 ล้านบาท รวมทั้งได้ลดการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของนายจ้าง-ลูกจ้างและรัฐบาลลงจากเดิมที่เก็บร้อยละ 1.5 เท่ากันเหลือร้อยละ 1.0 ของค่าจ้างเป็นเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2541 – 2543) ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนและสถานประกอบการประหยัดค่าใช้จ่ายไปได้อีกฝ่ายละ 1,825 ล้านบาท/ปี นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เสริมสภาพคล่องให้สถานประกอบการ โดยนำเงินกองทุนประกันสังคม จำนวน 3,800 ล้านบาท

ไปฝากกับธนาคารเพื่อปล่อยสินเชื่อให้สถานประกอบการ เพื่อให้สถานประกอบการยังดำเนินไปได้ ทำให้สามารถรักษาสภาพการจ้างคนงานในสถานประกอบการไปได้อีกเกือบ 1 แสนคน รวมทั้งได้ขยายสิทธิประโยชน์หรือความคุ้มครองให้แก่ลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตน ในกรณีที่ถูกเลิกจ้างให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนใน 4 กรณี (ประสบอันตราย เจ็บป่วย/ตาย ทูพพลภาพ และคลอดบุตร) เป็นการต่อเนื่องไปอีกหลังจากถูกเลิกจ้างไปแล้วนาน 12 เดือน (กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม, 2542)

4.1.3 บทบาทในการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้พยายามผลักดันกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับ 2541 มาใช้แทนฉบับเก่า (2518) โดยได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติต่างๆ ใน พ.ร.บ.ให้ดีกว่าเดิม เช่น การปรับปรุงรูปแบบทวิภาคี โดยให้มีคณะกรรมการหรือร่วมแทนคณะกรรมการลูกจ้าง โดยคณะกรรมการหรือร่วมประกอบด้วยผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งโดยคาดว่าจะลดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยคณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทในการปรึกษาหารือมากกว่าที่จะยื่นข้อเรียกร้องเพื่อการเจรจาต่อรองในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ กระทรวงแรงงานฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงาน ออกไปแนะนำสถานประกอบการให้เห็นความสำคัญของการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการ เพื่อให้ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่ดี คณะทำงานดังกล่าวได้ออกพบปะเยี่ยมเยียนบริษัท/โรงงานต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นจำนวน 3,823 แห่ง เพื่อแนะนำและส่งเสริมระบบทวิภาคี โดยเน้นการร่วมปรึกษาหารือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และหาข้อตกลงร่วมกันแทนการเผชิญหน้าด้วยวิธีรุนแรง เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยใช้ทางเลือกอื่นแทนการเลิกจ้าง การจัดตั้งคณะกรรมการทวิภาคีในระดับจังหวัดเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงความร่วมมือของทุกฝ่าย เพราะหากสามารถลดความไม่ไว้วางใจและการโต้ตอบขัดแย้งกันได้ก็จะช่วยลดผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจต่อสังคมลงได้

เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงได้จัดประชุมไตรภาคีขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2541 เพื่อวางแนวทางปฏิบัติและได้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ เช่น เสนอให้นายจ้างเปิดเผยข้อมูลผลประกอบการของบริษัทให้แก่ลูกจ้างให้นายจ้างและลูกจ้างปรึกษาหารือร่วมกันแบบทวิภาคีในการลดค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้มีผลกระทบต่อลูกจ้างน้อยที่สุด และหากสถานการณ์เป็นไปเช่นนี้ วัฒนธรรมด้านแรงงานสัมพันธ์แบบใหม่จะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการปรึกษาหารือกันยอมรับความเห็นและเคารพในความคิดซึ่งกันและกัน มุ่งประนีประนอมหาข้อตกลงร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ยังมีนายจ้างบางส่วนยังคงยวบยสถานการณ์จากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจเอาเปรียบ ลูกจ้างโดยปิดกิจการเลิกจ้าง หรือลดสวัสดิการผลประโยชน์ตอบแทนลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พร้อมด้วยองค์การนายจ้างและลูกจ้างได้จัดทำแผนสังคมในระดับบริษัทขึ้น หลังจากประกาศเจตนารมย์ดังกล่าว ฝ่ายต่างๆ ได้พบปะเพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาในรูปแบบอื่นเพื่อทดแทนการเลิกจ้าง เช่น โครงการเกษียณอายุงานก่อนกำหนด การจ่ายเงินจูงใจเพื่อให้ลาออกด้วยความสมัครใจ การลดจำนวนวัน/ชั่วโมงทำงาน ลดค่าจ้างและสวัสดิการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งภายในองค์กร หากจำเป็นต้องเลิกจ้างโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชยพร้อมทั้งให้คำแนะนำปรึกษา และช่วยเหลือในการจัดหางานใหม่ ตลอดจนให้การฝึกอบรมแก่ลูกจ้างเพื่อจะได้หางานใหม่ให้ได้เร็วขึ้น

4.1.4 บทบาทในการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

การอบรมพัฒนาทักษะแรงงานถือเป็นภารกิจปกติของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพราะในแต่ละปีได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณและเงินกู้เพื่อจัดโครงการฝึกอบรมหลายหลักสูตร โดยมีเป้าหมายพัฒนากลุ่มแรงงานไร้ทักษะและกึ่งทักษะ หลักสูตรที่จัดโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานแบ่งเป็นหลักสูตรเตรียมความพร้อมให้แก่แรงงาน หลักสูตรยกระดับฝีมือแรงงาน และหลักสูตรทั่วไป หลักสูตรแรกเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้จบการศึกษาใหม่ เพื่อรองรับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ในขณะที่สองหลักสูตรหลัง

นั้น เป็นการยกระดับทักษะความสามารถของผู้มีประสบการณ์เข้าสู่ตลาดแรงงานมาระยะหนึ่งแล้ว จากปัญหาเศรษฐกิจทำให้หลักสูตรฝึกอบรมหลายหลักสูตรมุ่งไปสู่แรงงานที่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากงบประมาณที่จำกัดทำให้หลายหน่วยงานในระดับจังหวัดเข้ามาร่วมกันเสนอการฝึกอบรมให้กับคนในชนบท ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนก็เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมแรงงานเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมการอบรมวิชาชีพ ซึ่งส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนเป็นผู้ให้การอบรมแรงงาน โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากแรงงาน แต่จะได้สิทธิประโยชน์ส่วนลดภาษี รวมทั้งได้รับการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ และค่าจ้างวิทยากรจากรัฐจากการประเมินเบื้องต้นโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พบว่า โครงการดังกล่าวทะลุเป้าหมายเพียง 18 เปอร์เซ็นต์ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ในปี พ.ศ. 2542 เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ เช่น หลักสูตร/เนื้อหาวิชาไม่ตรงกับความต้องการของตลาด คุณภาพของแรงงาน บุคลากรในการอบรม งบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้กระทรวงแรงงานฯ ยังได้จัดหาทุนกู้ยืมเพื่อฝึกอาชีพด้วย โดยสามารถกู้ได้รายละ 7,000 – 32,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 โดยมีผู้กู้ประมาณ 14,000 คน ในวงเงิน 255 ล้านบาท (ข้อมูลเดือนกรกฎาคม 2542)

4.1.5 บทบาทด้านการสงเคราะห์ประชาชนและผู้ด้อยโอกาส

นอกจากการดูแลในด้านกรมีงานทำของแรงงานแล้ว กระทรวงแรงงานฯ ยังมีภารกิจในการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ในปี พ.ศ. 2542 ได้ช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ช่วยเหลือสตรีด้อยโอกาสและเยาวชนกลุ่มเสี่ยงให้ได้พัฒนาอาชีพมีงานทำ มีรายได้ ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพโดยปลอดดอกเบี้ยและให้เงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด ช่วยเหลือคนพิการโดยการจดทะเบียนส่งเสริมสถานประกอบการ ให้รับคนพิการเข้าทำงานและจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่คนชราที่ยากจนและถูกทอดทิ้งเพิ่มขึ้นเป็นคนละ 300 บาท ต่อเดือนจำนวน 4 แสนคน

รวมทั้งสนับสนุนเงินหมุนเวียนแก่ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัดโดยชุมชน ศูนย์ละ 50,000 บาท จำนวน 200 ศูนย์

จากบทบาทของกระทรวงแรงงานที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบาทส่วนใหญ่เป็นบทบาทเดิมที่กรม/กองต่างๆ ในกระทรวงได้ทำอยู่แล้ว แต่ทำให้เข้มข้นขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ บทบาทที่มีการปรับตัวค่อนข้างชัดเจนก็คือ บทบาทในการช่วยเหลือคนตกงาน โดยดำเนินมาตรการในการบรรเทาปัญหาการว่างงาน โดยได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากปี 2541 จาก 7 มาตรการเป็น 9 มาตรการ โดยกำหนดเป้าหมายการจ้างงานเพิ่มขึ้นจาก 1.33 ล้านคนเป็น 1.53 ล้านคน ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้ร่วมมือกับกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ นอกจากนี้ยังได้ใช้เงินกู้ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย (ADB) ว่าจ้างบัณฑิตที่ไม่มีงานทำ จำนวน 12,869 คน เข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อเสริมความเข้มแข็งให้ศูนย์ส่งเสริมการเกษตรประจำหมู่บ้าน ต่อมากระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ได้ใช้แนวทางดังกล่าว ในการว่าจ้างบัณฑิตว่างงานเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งการแก้ปัญหาการว่างงานดังกล่าว ดูเหมือนจะได้ผลดีแต่ก็เป็นมาตรการระยะสั้นไม่ต่อเนื่อง ยังไม่มีการวางแผนระยะยาวในการสร้างงานเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรมระยะยาว

4.2 การปรับบทบาทขององค์กรลูกจ้าง

ตั้งแต่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นในประเทศไทย จนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานจำนวนมาก องค์กรลูกจ้างจึงเข้ามามีบทบาทในหลายด้าน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรลูกจ้าง พบว่าบทบาทของสภาองค์กรลูกจ้างในฐานะตัวแทนลูกจ้างในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ เปลี่ยนแปลงจากช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจไปบ้างพอสมควร ในด้านความถี่ที่มากขึ้นในงานหรือภารกิจที่มีอยู่เดิม ได้แก่ 1). การเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ ชี้แนะแก่สหภาพแรงงาน/ลูกจ้าง ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภา ทั้งในด้านกฎหมายและอื่นๆ 2). การจัดฝึกอบรมตามสถานประกอบการที่มีสหภาพ ซึ่งเป็นสมาชิกของสภา ในเรื่องภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ/ความปลอดภัยในการทำงาน/สิทธิของลูกจ้าง

สิทธิเด็ก ความเท่าเทียมกันในชายและหญิง 3). ส่งเสริมการรวมตัวของลูกจ้างให้เป็นสหภาพ และการเป็นพี่เลี้ยงให้กับสหภาพแรงงาน บทบาทที่กล่าวมาทั้ง 3 ข้อนี้เป็นบทบาทที่ทำมาแต่เดิมก่อนช่วงวิกฤต และยังคงดำเนินต่ออย่างเข้มข้นมากขึ้นภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ นอกจากนี้องค์กรลูกจ้างยังได้ดำเนินบทบาทที่สำคัญหลายประการในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ได้แก่

4.2.1 การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ถูกเลิกจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นภาระกิจสำคัญเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้าง ผู้ถูกเลิกจ้าง พบว่า บทบาทดังกล่าวสหภาพสามารถดำเนินการได้ไม่มากนัก ทำได้เพียงบางระดับ เช่น เป็นแหล่งข้อมูลในการจัดหางานในสถานประกอบการใหม่ บางสหภาพ มีโครงการหรือกองทุนสงเคราะห์ผู้ถูกเลิกจ้างในรูปของการสงเคราะห์ การช่วยเหลือบุตรของผู้ถูกเลิกจ้างในรูปของเงินให้เปล่า แต่ขนาดของการสงเคราะห์ก็ยังอยู่ในปริมาณที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ถูกเลิกจ้างทั้งหมด ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าทรัพยากรทั้งในด้านเงินทุน ความสามารถในการบริหารจัดการของสหภาพ ยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินการช่วยเหลือเฉพาะหน้า เพื่อบรรเทาปัญหาของผู้ถูกเลิกจ้าง เพราะความจำกัดในทรัพยากรด้านเงินทุนของสหภาพ ส่วนหนึ่งเกิดจากรัฐมิได้วางช่องทางในการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้างผ่านทางสหภาพ แต่ รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด

4.2.2 การเสนอข้อเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมกรณีชราภาพ สงเคราะห์บุตร และประกันการว่างงานภายในปี 2541 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องให้บังคับใช้ประกันสังคมเต็มรูปแบบ หรือครบวงจร ภายในปี 2541 (ซึ่งเดิมจะให้มีการบังคับใช้ในปี 2539) มีดังนี้ 1). ขอให้รัฐบาลออกเงินสมทบกองทุนประกันชราภาพ และสงเคราะห์บุตรร่วมกับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ที่จะบังคับใช้ในเดือนธันวาคม 2541 2). ขอให้เก็บเงินสมทบร้อยละ 1% ของค่าจ้างสำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตร และเก็บเงินสมทบร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างกรณีประกันการว่างงาน 3). ขอให้คงเงื่อนไขอายุ 5 ปี ของผู้ประกันตนที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม 4). ขอให้กำหนดอายุบุตรของผู้ประกันตนที่จะได้รับประโยชน์

ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรถึงอายุ 20 ปี หรือบรรลุนิติภาวะ 5). ให้กำหนดระยะเวลาจ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพไม่น้อยกว่า 5 ปี และผู้ประกันตนมีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (กฎหมายกำหนดอายุผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ไว้ที่ 55 ปี และระยะเวลาจ่ายสมทบไม่น้อยกว่า 5 ปีบริบูรณ์) ต่อมาคณะกรรมการไตรภาคีประกันสังคม มีมติเห็นชอบให้จ่ายเงินสมทบเท่ากันฝ่ายละ 1 % ในปี 2542 เพิ่มขึ้นเป็น 2 % ในปี 2543 และ 3% ในปี 2544 เป็นต้น และให้คงเงื่อนไขอายุชราภาพ ตามกฎหมายประกันสังคมไว้ที่ 55 ปี ส่วนการประกันการว่างงานนั้นยังอยู่ในขั้นตอนของการศึกษาหาแนวทางดำเนินการต่อไป

4.2.3 บทบาทในการคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการเรียกร้องสิทธิการจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามข้อตกลงกับ IMF ระบุชัดเจนให้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยให้ปรัชญาของการบริหารธุรกิจแบบเอกชน โดยเน้นผลกำไร หลังจากนั้นรัฐบาล ได้ดำเนินการออกร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อมุ่งเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์กรของรัฐมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชน ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อสภาพภาพการจ้างงาน และความมั่นคงของพนักงานรัฐวิสาหกิจ และอาจนำไปสู่การผูกขาดของเอกชน รวมทั้งการขึ้นค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งอาจจะสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยในอนาคต

ฝ่ายแรงงานร่วมกับสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้เสนอข้อเรียกร้องหลายประการ เช่น ให้รัฐบาลหยุดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกฎหมายนี้จะเปลี่ยนรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทและแปลงทุนเป็นหุ้นของบริษัทมหาชน เป็นต้น โดยมีการดำเนินการหลายรูปแบบ ได้แก่ การจัดทำสมุดปกดำสามัคคี ประชาชนด้านภัย IMF การจัดสัมมนาอภิปรายหลายครั้งทั้งภายในและภายนอกกิจการรัฐวิสาหกิจ ให้สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ ออกเอกสารเผยแพร่คัดค้านจัดเวทีอภิปรายสัญจรไปตามรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจ ความตื่นตัวในหมู่พนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชน ขอเข้าสังเกตการณ์การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจในชั้นกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

นอกจากนี้ฝ่ายแรงงานได้เรียกร้องให้รัฐบาลคืนสิทธิการจัดตั้งสหภาพแรงงานแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกยกเลิกไปโดยรัฐบาล รสช. ในปี 2533 และได้ร่วมกันผลักดันพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์จนสำเร็จในปี พ.ศ. 2543 ทำให้แรงงานรัฐวิสาหกิจฯ สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้

4.2.4 การเสนอข้อเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ กระแสการเรียกร้องขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ ในเดือนพฤษภาคม ปี 2541 มีความเงียบเหงาแผ่วเบาเป็นอย่างยิ่ง ต่อมาปลายเดือนกันยายน 2541 สมางคฺ์การลูกจ้างสภาลูกจ้างแห่งชาติ ได้ยื่นข้อเสนอลงถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้รัฐบาลปรับค่าจ้างขั้นต่ำปี 2541 โดยยึดอัตราเงินเฟ้อและดัชนีผู้บริโภคเป็นหลัก โดยเร่งด่วน คณะกรรมการไตรภาคีค่าจ้างกลาง ได้มีการพิจารณาข้อเสนอการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ และมีมติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2541 ให้ชะลอการปรับค่าจ้างขั้นต่ำออกไปก่อนจนกว่าเศรษฐกิจจะดีขึ้นเพราะนายจ้างมีปัญหา ความสามารถในการจ่ายและความสามารถในการแข่งขันซึ่งอยู่ในภาวะถดถอย นายจ้างกับลูกจ้างต่างเดือดร้อน ต้องช่วยกันประคองไว้ไม่ให้มีการเลิกจ้างเพิ่มขึ้น โดยฝ่ายแรงงานขอให้รัฐบาลช่วยจัดสวัสดิการอื่นๆ เพื่อบรรเทาภาระความเดือดร้อนของลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์การลูกจ้างจะได้ยื่นข้อเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในวันแรงงานของทุกปีก็ยังไม่เป็นผล จนกระทั่งปี 2543

4.2.5 การเสนอข้อเรียกร้อง ให้ยกเว้นการจัดเก็บภาษีเงินค่าชดเชยของผู้ที่ถูกเลิกจ้างหนึ่งในข้อเรียกร้องที่เสนอต่อรัฐบาล เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 แต่กระทรวงการคลังเพิ่งสนองตอบโดยเสนอให้รัฐบาลมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2541 เพื่อเป็นมาตรการบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้ออกจากงาน (ยกเว้น ผู้ที่ออกจากงานโดยสมัครใจ) โดยมีหลักการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับเงินค่าชดเชยที่ได้รับตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานและระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งออกตามความในกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

4.2.6 เสนอขอให้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เป็นองค์กรอิสระ ข้อเรียกร้องให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการที่เป็นองค์กรอิสระ ได้เป็นหนึ่งในข้อเรียกร้องทั้งในวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2540 และ ปี 2541 แต่ร่างกฎหมายจัดตั้งสถาบันฯ ดังกล่าว ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะใน 2 ประเด็น คือ การโอนกองทุนเงินทดแทนให้มาอยู่สถาบันใหม่นี้ และรูปแบบการบริหารซึ่งกระทรวงแรงงานฯ ให้เป็นรูปแบบคณะกรรมการไตรภาคี แม้ว่าจะมีการณรงค์ให้ลงนามสนับสนุนการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ยังไม่เป็นผล

4.2.7 การเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรลูกจ้างหลายแห่งร่วมกับที่ปรึกษา ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ปี 2518 กว่า 40 ประเด็น ซึ่งทำเป็นร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ที่ฝ่ายแรงงานร่วมกันจัดทำขึ้นมา ในขณะที่รัฐบาลก็มีร่าง พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ขึ้นมา ซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาปรับปรุง (ปัจจุบันมีร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ทั้งหมด 5 ฉบับ ได้แก่ ฉบับของรัฐบาล ฉบับของพรรคความหวังใหม่ ฉบับของสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรม ฉบับของสภาอุตสาหกรรมฯ และฉบับองค์กรแรงงาน) นอกจากนี้องค์กรด้านแรงงานยังได้ช่วยกันคัดค้านการใช้ความรุนแรงในการปราบปรามคนงานไทยซัมมิท และช่วยในการเจรจาปัญหาการเลิกจ้างพนักงานธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ลูกจ้างบริษัทเมล่อนเท็กไทล์ รวมทั้งเสนอข้อเรียกร้องในเรื่องที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นอีกในปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543

แสดงให้เห็นว่าบทบาทขององค์กรลูกจ้างส่วนใหญ่ยังเน้นบทบาทเดิมๆ คือ การเสนอข้อเรียกร้อง สิทธิประโยชน์ต่างๆ ทั้งที่เกิดขึ้นก่อน และที่เป็นผลพวงของวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ สภาพการทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการในลักษณะของการร่วมต่อรอง (COLLECTIVE BARGAINING) รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งนับว่าเป็นการปรับบทบาท เพื่อแก้ปัญหา

ระยะสั้น รวมทั้งการคุ้มครองแรงงานที่ว่างงานซึ่งเป็นการแก้ปัญหาระยะยาว อย่างไรก็ตาม ก็ยังขาดวิสัยทัศน์ในการปรับบทบาทเพื่อรับกับโลกในอนาคต โดยเฉพาะบทบาทในการชี้นำนโยบายเศรษฐกิจ การลงทุน เพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งการพัฒนาสภาพแรงงาน เพื่อสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน

4.3 การปรับบทบาทขององค์กรนายจ้าง

จากการสัมภาษณ์องค์กรนายจ้างหลายองค์กรถึงบทบาทขององค์กรนายจ้าง ในช่วงของวิกฤตเศรษฐกิจ พบว่า องค์กรนายจ้างมีบทบาทใน 5 ด้าน ได้แก่

4.3.1 การคัดค้านการขึ้นค่าจ้าง การยืดเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับการว่างงาน โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวออกมาในช่วงที่ธุรกิจกำลังย่ำแย่

4.3.2 การเสนอแนะการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ทางองค์กรนายจ้างเชื่อว่า หากสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ ปัญหาแรงงานก็จะได้รับการแก้ไข จึงให้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไว้หลายประการ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การแก้ไขปัญหาที่เอื้อต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ การเจรจาต่อรองทางการค้า การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดย่อม (SME) ผู้ประกอบการต้องมีแผนดำเนินการที่ชัดเจน การออกมาตรการจูงใจให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุน รวมทั้งการพัฒนาระบบการศึกษาและฝึกอบรมให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ซึ่งจะทำในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน หรือให้เอกชนทำเอง แต่รัฐให้มาตรการทางภาษีเป็นการจูงใจ แต่ต้องปรับขั้นตอนไม่ให้ซับซ้อนยุ่งยาก รวมทั้งแก้ไขปัญหางานต่างชาติและพัฒนาศูนย์ข้อมูลแรงงาน

4.3.3 บทบาทในการสนับสนุนด้านแรงงานสัมพันธ์ทั้งระบบไตรภาคีและทวิภาคี เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยเฉพาะการส่งเสริมระบบ “ทวิภาคี” เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้างได้มีส่วนร่วมกันแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ และจัดตั้งสถาบันส่งเสริมแรงงานไทย ซึ่งจะช่วยส่งเสริมยกระดับบทบาท

ขององค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้าง เพื่อให้เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีและเสริมสร้างความเข้าใจในระบบทวิภาคี

4.3.4 บทบาทในการรณรงค์ส่งเสริมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในสถานประกอบการ เพื่อลดความสูญเสียหรือการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยการปลูกจิตสำนึกให้แรงงานมีความตื่นตัวในเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้อนุญาตให้สภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานสำหรับผู้บริหาร หัวหน้างาน และแรงงานทั่วไป (สภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทย, 2543)

4.3.5 บทบาทในการเสนอแนวคิด “ระบบโรงเรียน-โรงงาน” โดยให้สถานศึกษาและสถานประกอบการได้มีโอกาสในการพัฒนาหลักสูตรร่วมกัน มีการศึกษาค้นคว้าร่วมกัน มีชั่วโมงฝึกงานในสถานประกอบการมากขึ้น เพื่อให้สถานศึกษาได้ผลิตกำลังคนที่ตรงกับความต้องการ ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณและสามารถสอดแทรก/เสริมสร้างวินัยการทำงาน

4.4 การปรับบทบาทขององค์กรไตรภาคี

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2541 ซึ่งอยู่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นอีก 3 คณะคือคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างและคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน บทบาทของคณะกรรมการทั้งสามชุดนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ซึ่งสามารถช่วยเหลือลูกจ้างที่ถูกให้ออกจากงานในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายประกันการว่างงาน ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญในด้านสวัสดิการแรงงานและการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงาน

บทบาทขององค์กรไตรภาคีทั้ง 16 คณะตามที่ได้กล่าวข้างต้น มี 6 ประการ ได้แก่ 1) บทบาทในการระงับข้อพิพาทแรงงาน (ได้แก่ ศาลแรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์) 2). บทบาทในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และเสนอนโยบายค่าจ้าง (คณะกรรมการค่าจ้างกลาง) 3). บทบาทในการเสนอแนะนโยบายบริหารแรงงานและสวัสดิการต่อรัฐบาล (ได้แก่ สภาที่ปรึกษาฯ คณะกรรมการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น) 4). บทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาความปลอดภัยในการทำงาน (ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงาน คณะกรรมการจัดสภาพความปลอดภัยในการทำงาน และคณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน) 5). บทบาทในการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานและการคุ้มครองคนหางาน (ได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ และคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน) 6). บทบาทในการบริหารงานประกันสังคม (ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนทดแทน คณะกรรมการประกันสังคม เป็นต้น)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการไตรภาคีในปัจจุบันก็ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ได้แก่

- 1). การคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างในคณะกรรมการไตรภาคีไม่สะท้อนความเป็นผู้แทนที่แท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากมีองค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้างระดับชาติหลายแห่ง และขบวนการแรงงานขาดความสมานฉันท์ร่วมมือกัน ทำให้ผลการพิจารณาของคณะกรรมการไม่เป็นที่ยอมรับ
- 2). กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้คณะกรรมการไตรภาคีมีผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างจำนวนเท่ากัน แต่กำหนดให้มีจำนวนผู้แทนฝ่ายรัฐบาลและผู้ทรงคุณวุฒิมีมากกว่า ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการไตรภาคีถูกควบคุมดูแลโดยอำนาจรัฐ ทำให้ขาดความเป็นอิสระ คล่องตัว และศักยภาพในการดำเนินงานไม่สูง
- 3) การตัดสินใจของคณะกรรมการไตรภาคีไม่ถึงที่สุด รัฐบาลอาจไม่ยอมรับหรือไม่เห็นด้วยก็ได้

4). ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรรมการไตรภาคีบางชุดขาดความชัดเจน เนื่องจากปัญหาดังกล่าว สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงาน ได้เสนอแนวทางการพัฒนาองค์กรไตรภาคีด้านแรงงาน เมื่อ ตุลาคม 2542 (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2543) หลายประการดังนี้คือ

1) กำหนดนโยบายของรัฐให้ชัดเจนว่าจะส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบไตรภาคี อย่างไร ที่มาของคณะกรรมการไตรภาคีควรมาจากการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนให้มีคุณภาพและผู้แทนแต่ละคนไม่ควรเป็นผู้แทนในคณะกรรมการไตรภาคีหลายคณะ

2) ปรับปรุงบทบาทภาครัฐในองค์กรไตรภาคีจากการควบคุมมาเป็นการสนับสนุนส่งเสริมทั้งบุคลากร งบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ และข้อมูลต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการไตรภาคีสามารถดำเนินบทบาทอย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพ

3) รัฐ/กระทรวงแรงงานฯ ควรสนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรด้านแรงงานทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีความเป็นเอกภาพ เพื่อให้สมาชิกเห็นความสำคัญของผู้แทนฝ่ายตน โดยการพัฒนาผู้แทนของแต่ละฝ่าย รวมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกของสหภาพแรงงาน และสมาชิกองค์กรนายจ้าง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการไตรภาคีแต่ละคณะ จะมีบทบาทเฉพาะแต่ละคนก็ตาม คณะกรรมการไตรภาคีบางคณะ เช่น สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานน่าจะมีบทบาทให้มากขึ้น โดยเฉพาะการเสนอแนวทางในการฟื้นฟูตลาดแรงงาน การให้ข้อมูลและแนวคิดที่เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย รวมทั้งการติดตามความเคลื่อนไหวและความเดือดร้อนของแรงงาน

4.5 การปรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

บทบาทและทิศทางของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานที่มีการปรับและใช้เป็นทิศทางในการทำงานในยุควิกฤตเศรษฐกิจ ได้แก่

1. งานให้ความช่วยเหลือผู้ใช้แรงงาน ได้แก่
 - ให้บริการบ้านพักแก่ผู้ใช้แรงงานทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ
 - ให้บริการแก่แรงงานต่างชาติในเรื่องการฉีดวัคซีนป้องกันโรค
 - ให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย รับเรื่องร้องทุกข์
2. งานสนับสนุนการรวมกลุ่ม ได้แก่
 - ให้การสนับสนุนแก่คนงานที่ถูกเลิกจ้างและต้องการรวมกลุ่มประกอบอาชีพ เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า หรืออาชีพอิสระอื่นๆ
 - สนับสนุนแก่คนงานที่ต้องการรวมกลุ่มเพื่อการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ เช่น จัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ร้านค้าสวัสดิการ
 - ให้การศึกษา ฝึกอบรม ในการใช้ทักษะและพัฒนาศักยภาพคนงาน เช่น การฝึกพูด ฝึกเขียน รับเรื่องร้องทุกข์ ให้แนวคิดด้านบทบาทสตรี กลุ่มสัมพันธ์ การใช้ชีวิตในภาคอุตสาหกรรมกับการปรับตัว ฯลฯ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์กร
3. งานข้อมูลวิชาการและการเผยแพร่ ได้แก่
 - ทำงานวิจัยหลายประเด็นและเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่อง "ผลกระทบของแรงงานจากต่างชาติย้ายถิ่นมาทำงานในประเทศไทย"
 - จัดงานสัมมนา เสวนาทางวิชาการในประเด็นแรงงานทั่วไป
4. งานเครือข่าย ได้แก่
 - สร้างเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และผลกระทบของปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมระหว่างองค์กรในเมืองและชนบท
 - ติดต่อประสานงานกับองค์กรแรงงานต่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร แลกเปลี่ยนประสบการณ์การดำเนินงานระหว่างประเทศ สนับสนุนบรรณรักษ์ ปัญหาแรงงานร่วมกัน

- สนับสนุนการรวมตัวของแรงงานในชุมชนให้เป็นสหภาพแรงงานในกลุ่มย่าน และสร้างโมเดลสหภาพชุมชน รวมทั้งเชื่อมเครือข่ายองค์กรชาวบ้านด้วยกัน

5. งานรณรงค์ผลักดันนโยบายแรงงานและการปรับปรุงกฎหมาย ได้แก่

- ผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมาย เช่น กฎหมายประกันสังคม กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

- ผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติ โดยมีลักษณะการทำงานที่เป็นอิสระโดยมีการบริหารแบบเบญจภาคี

- รณรงค์เรื่องให้มีการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในชุมชนและเขตอุตสาหกรรม

- รณรงค์ให้มีการแก้ไขปัญหาค่าจ้าง

- รณรงค์ให้มีการแก้ไขปัญหาค่าจ้างซื้อขายแรงงานข้ามชาติ (TRAFFICKING)

- รณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชน

5. บทสรุป

ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ทำให้สถาบันทางสังคมเกี่ยวข้องกับด้านแรงงานในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองในหลายแง่มุม เช่น การปรับนโยบายแทรกแซงตลาดแรงงาน นโยบายบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน สิทธิประโยชน์ กองทุนประกันสังคม การปรับปรุงบรรยากาศด้านแรงงานสัมพันธ์ การพัฒนาและอบรมเพื่อเสริมสร้างทักษะแรงงาน ซึ่งการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก และมีอุปสรรคหลายประการเนื่องจากภาวะว่างงานที่เพิ่มมากขึ้น และภาวะความกดดันทางสังคม อย่างไรก็ตามความร่วมมือระหว่างภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้างดีขึ้นกว่าเดิม ความร่วมมือแบบไตรภาคีส่วนใหญ่ดำเนินไปภายใต้รูปแบบคณะกรรมการ โดยมีสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (The National Advisory Council for

Labour Development) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายและการตัดสินใจในการบรรเทาปัญหาภาวะว่างงาน และส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ในขณะทำงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็มีบทบาทสำคัญในการปรับแผนพัฒนาเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ กำหนดมาตรการเชิงแก้ไขและป้องกัน รวมทั้งสร้างกลไกพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และฟื้นฟูสังคมในระยะยาว ส่วนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นองค์กรภาคปฏิบัติซึ่งเน้นบทบาทในการลดปัญหาการเลิกจ้างและภาวะการว่างงาน โดยการช่วยภาคธุรกิจส่งเสริมการจ้างงาน และแรงงานสัมพันธ์ ด้วยการเจรจาต่อรองระบบทวิภาคี สำหรับมาตรการด้านตลาดแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานฯ ได้รับการสนับสนุนเงินกู้จาก ADB และ World Bank เพื่อขยายความคุ้มครองของกองทุนสวัสดิการสังคม ให้ช่วยเหลือแก่ผู้ถูกเลิกจ้าง และสร้างโอกาสจ้างงานแก่ผู้ว่างงาน บทบาทดังกล่าวของภาครัฐแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวภายใต้ภาวะโลกาภิวัตน์ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนขององค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้างก็มีบทบาทอย่างมากในการเสริมด้านนโยบายและมาตรการของภาครัฐให้เป็นไปในทิศทางที่จะช่วยบรรเทาปัญหาการเลิกจ้าง และความเดือดร้อนของแรงงาน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม ในขณะเดียวกันก็เพื่อช่วยนายจ้างในการแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง การฟื้นฟูธุรกิจและการปรับโครงสร้างองค์กรธุรกิจให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ นอกจากนี้องค์กรเอกชนก็ได้เข้ามาเสริมบทบาทขององค์กรลูกจ้างให้เข้มแข็งขึ้น รวมทั้งการเข้ามามีบทบาทในด้านการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานและกลุ่มด้อยโอกาส

6. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจถดถอยของประเทศไทยสามารถสรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับบทบาทของสถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานได้ดังนี้

6.1 บทบาทภาครัฐ

6.1.1 ด้านการคุ้มครองแรงงาน

ที่ผ่านมาบทบาทของภาครัฐในการคุ้มครองแรงงานว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้างยังมีน้อยมาก เพราะสิ่งที่ท้าทายต่อระบบการคุ้มครองแรงงานในช่วงหลังจากเศรษฐกิจถดถอยไม่เพียงแต่การให้ผลประโยชน์ตอบแทนผู้ถูกเลิกจ้าง และการเพิ่มอัตราการจ่ายค่าชดเชยเท่านั้น แต่รวมถึงการประกันการขาดรายได้แก่แรงงานในช่วงระหว่างหางานใหม่ เนื่องจากค่าชดเชยการเลิกจ้างเป็นเพียงการช่วยเหลือแก่ผู้ถูกเลิกจ้างในระยะสั้น ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงของแรงงานที่จะถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้รับค่าชดเชยยังคงมีอยู่ ซึ่งแนวทางที่จะแก้ไขปัญหา นอกจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการตรวจแรงงานและการพิจารณามาตรการลงโทษที่เฉียบขาดจากศาลแรงงานกลาง และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สิทธิของลูกจ้าง แล้วยังมีบทบาทที่สำคัญด้านอื่นๆ ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิการต่อรองของแรงงาน และการส่งเสริมและพัฒนาสภาพแรงงานและองค์กรลูกจ้าง เพื่อให้องค์กรลูกจ้างมีความแข็งแกร่งมากขึ้น จนกระทั่งสามารถดำเนินบทบาทมากในการชี้แนะหรือกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ-สังคม ที่กระทบถึงผู้ใช้แรงงาน

6.1.2 ด้านการส่งเสริมบรรยากาศแรงงานสัมพันธ์

แม้ว่าการปรับตัวของภาครัฐให้สอดคล้องกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเป็นไปในแนวทางที่ดีพอสมควร โดยส่งเสริมให้นำระบบการเจรจาในระดับทวิภาคีและไตรภาคี มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กร โดยรูปแบบของแรงงานสัมพันธ์ได้เปลี่ยนไปในแบบที่มีการร่วมปรึกษาหารือระหว่างลูกจ้างและนายจ้างมากกว่าการเผชิญหน้าหรือยื่นข้อเรียกร้องต่อกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดข้อตกลงร่วมกันในการให้ความคุ้มครองแรงงาน และทำให้ระบบแรงงานสัมพันธ์เป็นไปอย่างราบรื่นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อให้ระบบการเจรจาแบบทวิภาคีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐควรส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือ/พูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับทวิภาคี และสร้างความเป็นหุ้นส่วน (partners) ของแรงงานและ

ฝ่ายจัดการ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างแรงงานและองค์กรทางสังคมอื่นๆ ในระดับประชาสังคม (เช่น NGO และองค์กรชุมชน) เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน โดยใช้แนวทางที่เรียกว่า Social dialogue ซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่าแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ (industrial relations) โดยรวมเอาการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทัศนะ/ความเห็นในเรื่องต่างๆ การมีปฏิสัมพันธ์เชิงบวกในการหาทางออกของปัญหา การหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้ง การเป็นหุ้นส่วนกัน (Social partnership) รวมทั้งการแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรทางสังคมอื่นในการแก้ปัญหา

6.1.3 เสถียรภาพการจ้างงานและอัตราค่าจ้าง

ควรมีการให้ความสำคัญกับนโยบายการสร้างงาน เนื่องจากแนวโน้มที่เศรษฐกิจจะกลับไปรุ่งเรืองเช่นแต่ก่อนค่อนข้างเลือนลาง การสร้างงานอย่างต่อเนื่องถาวรในระยะยาวได้นั้นจะต้องมีการจัดทำนโยบายเศรษฐกิจและการจ้างแรงงานให้สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน นโยบายดังกล่าวต้องสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ควรมีแนวคิดในการสร้างสิทธิประโยชน์ จูงใจทั้งลูกจ้างและนายจ้างให้มีส่วนร่วมในการฝึกอบรมมากขึ้น ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมให้กับนายจ้างและลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อการฟื้นฟูภาวะวิกฤต โดยให้นึกถึงทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหาโดยการหาแนวทางลดค่าใช้จ่ายแทนการเลิกจ้าง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของภาคธุรกิจในการฟื้นฟูภาวะวิกฤตให้ประสบผลสำเร็จ และสถานประกอบการที่เป็นแบบอย่างที่ดีจะต้องได้รับการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ทราบโดยทั่วกัน ควรมีการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการพัฒนาทรัพยากรการจัดการเพื่อเพิ่มศักยภาพ และความชำนาญในการฟื้นฟูองค์การให้กับนายจ้าง

นอกจากนี้ควรส่งเสริมหน่วยบริการจัดหางานให้สามารถจัดโครงการและดำเนินกิจกรรมที่สามารถตอบสนองความต้องการแรงงานของตลาดแรงงาน และช่วยเหลือแรงงานที่ต้องการหางานทำ พร้อมทั้งนี้ควรเสริมสร้างความสามารถของหน่วยงานอื่นที่มีส่วน

รับผิดชอบในการออกแบบและดำเนิน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโอกาสการจ้างงานควบคู่กันไปด้วย

สำหรับการปรับปรุงระบบการกำหนดค่าจ้างให้เป็นสัญญาณตลาดที่เหมาะสม โดยค่าจ้างควรกำหนดจาก 2 ส่วน คือค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งสะท้อนถึงค่าครองชีพที่แท้จริง และอีกส่วนหนึ่งควรขึ้นกับผลิตภาพของแรงงาน โดยในส่วนแรกอาจจะให้คณะกรรมการค่าจ้างในแต่ละเขตเป็นผู้กำหนด ส่วนหลังให้สถานประกอบการเป็นผู้กำหนด

6.1.4 การพัฒนาทรัพยากรแรงงาน

การประเมินผลในด้านการส่งเสริมศักยภาพแรงงาน และการพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ผ่านมา พบว่า โครงการทางด้านนี้ยังบรรลุผลน้อยมาก ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายองค์การภาครัฐในการที่จะเร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรแรงงาน โดยเฉพาะการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและเป็นการสร้างงานไปในตัว ควรมีโครงการใหม่ๆ ร่วมกับหน่วยงานด้านการศึกษา เช่น โครงการโรงเรียน-โรงงาน เป็นต้น การลงทุนด้านการศึกษาควรมีมากขึ้นในทุกรูปแบบ รวมทั้งเงินกู้เพื่อการศึกษาควรมีให้มีประสิทธิภาพและเข้าถึงผู้รับที่มีความต้องการให้มากที่สุด รวมทั้งการฝึกอบรมทักษะหลายๆ อย่าง ในแต่ละคน (multi-skilling) ซึ่งกำลังเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อการยกระดับผลิตภาพของแรงงานและเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับแรงงานด้วย

6.2 บทบาทขององค์กรลูกจ้าง

ในอดีตที่ผ่านมาการชุมนุมเรียกร้องของสหภาพแรงงานหลายครั้งก่อให้เกิดทัศนคติเชิงลบต่อบทบาทของสหภาพแรงงาน ขบวนการแรงงานยังใช้วิธีการเก่าๆ เช่น วิธีการเจรจาต่อรองร่วม (joint consultative) ซึ่งจำกัดบทบาทอยู่ ในเรื่องของการต่อรองเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ สภาพและเงื่อนไขในการทำงาน การเลิกจ้าง เป็นต้น สหภาพแรงงาน/องค์กรลูกจ้างน่าจะปรับบทบาทมาสู่ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมในขบวนการตัดสินใจ โดยการร่วมมือ

กับองค์กรนายจ้างและองค์กรเอกชนในการนำเสนอนโยบายเศรษฐกิจ การลงทุนหรือการเสนอข้อคิดเห็นต่อการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อแรงงาน ขยายบทบาทการเป็นหุ้นส่วนกับนายจ้าง โดยการแลกเปลี่ยนทัศนคติข้อคิดเห็น ข้อมูลข่าวสาร และการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของแรงงาน รวมทั้งการขยายกิจกรรมไปสู่สังคม โดยการขยายเครือข่ายความร่วมมือไปสู่กลุ่มประชาสังคมอื่นๆ ในลักษณะที่เรียกว่า “Social Dialogue” ซึ่งเป็นการพัฒนาไปสู่สหภาพแรงงานเพื่อสังคม ซึ่งเป็นการพัฒนาสหภาพแรงงานให้มีบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมกับสังคมสมัยใหม่ และเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้แรงงานและสาธารณชน ดังนั้นผู้นำแรงงานต้องมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนต่อโลกในอนาคต และต้องมีจิตสำนึกของความเป็นเอกภาพของขบวนการแรงงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อผู้ใช้แรงงานทั่วประเทศ ร่วมมือกันรณรงค์ให้สภาองค์การลูกจ้างลดจำนวนลง

6.3 บทบาทขององค์กรนายจ้าง

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาองค์กรนายจ้างได้มีบทบาทในการหาแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจร่วมกับภาครัฐ ขยายบทบาทความร่วมมือสู่องค์กรนายจ้างอาเซียน ส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้าง สร้างความเข้าใจในระบบทวิภาคีและไตรภาคี สนับสนุนเรื่องสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการรณรงค์ส่งเสริมสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งการแก้ปัญหาแรงงานเด็ก ซึ่งเป็นการยกระดับบทบาทและพัฒนาศักยภาพขององค์กรนายจ้างให้ทันต่อสถานการณ์และความเคลื่อนไหวต่างๆ แต่บทบาทที่องค์กรนายจ้างจะต้องพัฒนาต่อไปก็คือ การสร้างจิตสำนึก ส่งเสริมความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างสภาองค์กรนายจ้างต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้แก่องค์กรนายจ้าง เพื่อให้เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ในการแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างลูกจ้าง รวมทั้งการพัฒนาผู้นำด้วยตนเอง ให้เข้าใจในระบบทวิภาคีและไตรภาคีเพื่อพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ หลีกเลี่ยงปัญหาการเลิกจ้าง การเอาัดเอาเปรียบลูกจ้าง

การเผชิญหน้า รวมทั้งการเปลี่ยนทัศนคติต่อแรงงานในฐานะปัจจัยการผลิตมาเป็นหุ้นส่วนธุรกิจ (partnership) โดยเน้นการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน

6.4 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

ในอนาคตองค์กรพัฒนาเอกชนน่าจะเข้ามามีบทบาทให้มากขึ้นในการศึกษาหาข้อมูลเป็นแหล่งเผยแพร่ข้อมูลด้านแรงงานแก่ผู้ใช้แรงงานและสาธารณชน เป็นองค์กรประสานหรือสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรแรงงานและองค์กรสังคมอื่น สร้างโมเดลสหภาพชุมชน เป็นสื่อกลางในการให้ความรู้หรือจัดการศึกษาให้แก่ขบวนการแรงงาน ให้คำแนะนำปรึกษาแก่องค์กรแรงงานที่อ่อนแอ ให้ความสนใจต่อประเด็นแรงงานที่เป็นสากลขึ้น (เช่น เรื่องสิทธิแรงงาน/สิทธิแรงงานย้ายถิ่น) รวมทั้งการจัดตั้งกรรมการร่วมในองค์กรแรงงานระดับสูง เพื่อหาแนวทางประสานความร่วมมือในประเด็นแรงงานที่สำคัญๆ เช่น การรับรองอนุสัญญาต่างๆ ของ ILO การกำหนดค่าจ้าง เป็นต้น



เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี (24542). ผลกระทบของภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อภาวะการทำงานของประชากรไทย : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี (2543). รายงานข้อมูลสถิติแรงงานที่สำคัญ พ.ศ. 2539-2542 : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทุกรอบ
สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย. (2543). บทบาทของประธานสภา 2539-43 และ
จดหมายข่าวสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย
- บัณฑิตย ธิราชเศรษฐุฒิ. ,บรรณาธิการ (2541). รวมพลังความคิดฝ่าวิกฤตคนตกงาน
มูลนิธิอารมณพงศ์พจน์
- บัณฑิตย ธิราชเศรษฐุฒิ. (2541). ชะตากรรมแรงงานภายใต้หายนะภัยทางเศรษฐกิจ ใน
เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ : ผลกระทบต่อขบวนการ
แรงงาน ณ โรงแรมรอยัล จ.หนองคาย วันที่ 21-22 ธันวาคม 2541
- บัณฑิตย ธิราชเศรษฐุฒิ. (2543). โครงสร้างองค์กรแรงงานและไตรภาคีในประเทศไทย.
มูลนิธิอารมณพงศ์พจน์.

ภาษาอังกฤษ

International Labour Organization (ILO)/Japan Institute of Labour (JIL)

2000 Globalization : The Impact on the World of Work and Equity in the Asian/Pacific Region , paper presented at the 12th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), May 29, 2000, Tokyo, Japan.

Chantha-amonlertkul, Yawaruk

1997 Tripartite System : Concept how to solve labour problems. unpublsh paper (in Thai).

Chaowilai, Jadetch

1998 "Role of non-government organizations in Thailand" the collected paper of the national conference "Globalization with Equity : Policies for Growth in Thailand" on 24-25 March 1998 (in Thai).

Department of Labour Protection and Welfare, Ministry of Labour and Social Welfare.

1997 Labour Review in Thailand. vol. 16, No. 4. October- December 1997. P.36-37 (in Thai).

International Labour Organization (ILO)

1997 "Joint communique paper presented in the National Tripartite Forum" Bangkok, 27-28 November 1997.

International Labour Organization (ILO)

1997 "Thailand at a crossroads : Building Social Consensus on the Way Forward" paper presented in the National Tripartite Forum" Bangkok, 27-28 November 1997.

International Labour Organization (ILO)

- 1997 Report of the Director-General Paper presented in the Twelfth Asian Regional Meeting, Bangkok December, 1997.

International Labour Organization (ILO)

- 1998 "Social Responses to the Financial Crisis in East and South-East Asian Countries" paper presented for the ILO's High level Tripartite Meeting, Bangkok, 22-24 April 1998.

International Monetary Fund (IMF)

- 1997 World Economic Outlook, Interim Assessment, (December).

Joungtrakul, Jamnean

- 1985 "Thailand - Employers View" the collected paper of the ASEAN meeting on Effective Approaches to the Prevention and Settlement of Labour Disputes on 22-23 April 1985.

Ministry of Labour and Social Welfare

- 1997 Action Plan for the Alleviation of Unemployment, unpublished paper of the Resolution of the Cabinet on 9 December, 1997 (in Thai).

Ministry of Labour and Social Welfare

- 1998 Report of the meeting of high-level executives concerning policy on labour relations under economic crisis, 23 April 1998, The Emerald Hotel, Bangkok

Ministry of Labour and Social Welfare

- 1998 The report of lay-off Situation and Trend, 9 November 1998,

Ministry of Labour and Social Welfare

1998 Report of the meeting of high-level executives concerning policy on labour relations under economic crisis, 23 April 1998, The Emerald Hotel Bangkok.

Ministry of Labour and Social Welfare

1999 "Ministry of Labour and Social Welfare for people : 6 years of crisis"
Journal of Ministry of Labour and Social Welfare. September 1999.

Ministry of Justice

1998 "View" Justice. Vol. 8. September, 1998 (in Thai).

Office of National Economic and Social Development Board (NESDB)

1996 The Eighth National Economic and Social Development Plan (1997-2001).
Office of National Economic and Social Development Board. : 1997

Ogena., N., Soonthornmdha, K., Rojnkureesatien, K. and Bumroonglarp, J.

1997 Globalization with Equity : Policies for Growth in Thailand. Institute for Population and Social Research, Mahidol University, IPSR Publication No. 214.

Piriyarangsana., S., Ivoga., S. (Edited)

1996 Industrial Relations System in Thailand, Tokyo : Institute of Development Economic

Rananand, Prasong

1985 "Thailand - Government View" the collected paper of the ASEAN meeting an Effective Approaches to the Prevention and Settlement of Labour Disputes on 22-23 April 1985

Sudchadam, Papisiri

1994 "Tripartism in Thailand" National Tripartite Consultative Mechanisms in Selected Asian Pacific Countries. Vol.2. Thailand : International Labour Organization.

Siengthai, Sununta

1994 "Tripartism and Industrialization process of Thailand" National Tripartite Consultative Mechanisms in Selected Asian Pacific Countries. Vol.2. Thailand : International Labour Organization.

Thanachaisetwuth, Bandith

1996 Labour Union Structure and Tripartism in Thailand. Thailand : Adison press products (in Thai).

Thosuwanchinda, Vichai

1985 "Thailand - Workers View" the collected paper of the ASEAN meeting an Effective Approaches to the Prevention and Settlement of Labour Disputes on 22-23 April 1985

1997 Employers' Confederation of Thailand : 20ⁿ Anniversary Celebration (in Thai).

Soonthorndhada, K. Boonchaiwatthana, J.

2000 "Social Adjustment : the Role of Social Actors under Globalization in Thailand" Paper presented in The IIRA World Congress, Tokyo, Japan 29 May – 2 June, 2000



ประเด็นคำถามและข้อเสนอแนะที่น่าสนใจจากการสัมมนาฯ

- แนวทางการฟื้นฟูสถาบันที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานไทย สมควรให้รัฐลดบทบาทตนเอง โดยเป็นผู้ให้การสนับสนุน ให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจและให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าที่จะโน้มน้าวให้ตัดสินใจตามที่รัฐต้องการดังเช่นแต่ก่อน ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างควรเปิดเผยข้อมูลเบื้องต้น และคัดเลือกผู้แทนที่มีคุณภาพไปเป็นตัวแทนในองค์กรไตรภาคี เพื่อการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่มีคุณภาพ และมีอำนาจการตัดสินใจที่แท้จริง ปัญหาคือเราจะพัฒนานายจ้าง-ลูกจ้างให้สามารถเข้ามาทำงานในทิศทางที่จะตอบสนองความต้องการของประเทศอย่างไร
- ผู้ประกอบการไม่เคยขัดข้องเรื่องกรณีสหภาพแรงงานในสถานประกอบการแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ “ทำอย่างไรให้ลูกจ้างพัฒนาตนเองได้ทันยุคโลกาภิวัตน์”
- วัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการค่าจ้างในระดับจังหวัด เป็นกลไกที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อควบคุมค่าจ้างให้ต่ำ หรือเป็นการกระจายอำนาจกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจากส่วนกลางสู่จังหวัด นอกจากนี้ยังได้มีการเสนอให้มีการกำหนดค่าจ้างมาตรฐานรายวิชาชีพ
- การที่ ILO สนับสนุนให้มีการรวมตัวกันเป็นสหภาพ แต่ในปัจจุบันนโยบายของรัฐหลายอย่างสวนกระแส กล่าวคือมีนโยบายในเรื่องการลดกำลังแรงงานภาครัฐ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายของธุรกิจในการลดกำลังคนโดยการจ้างแบบเหมาช่วง การรับงานไปทำที่บ้าน ปัญหาก็คือ การเกิดสหภาพแรงงานทำได้ยากขึ้น
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรเป็นศูนย์กลางในการจัดฝึกอบรมต่างๆ โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน
- มีผู้ให้ความเห็นว่าไม่ควรมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.

2543 เพราะพระราชบัญญัติทั้งสองนี้มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ (แต่แยกกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งไม่ควรแยกกัน)

- เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีคำถามว่า "รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่สมควรได้รับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ"
- แนวทางการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย ได้มีการเสนอให้เน้นการเจรจาต่อรองหรือการพูดคุยปรึกษาหารือกันในระดับทวิภาคีมากกว่าการใช้ไตรภาคีในการแก้ปัญหา เพราะเป็นเรื่องระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ในบางครั้งบุคคลที่ 3 มาชื่อนำมากเกินไป หรือมองปัญหาข้อขัดแย้งด้านเดียว ทำให้หาทางออกได้ยาก และการใช้ระบบทวิภาคียังช่วยส่งเสริมความสามัคคีของทั้งสองฝ่าย
- แรงงานในบริบทของรัฐบาลไทยเป็นอย่างไร รัฐบาลอยากให้แรงงานเป็นจุดหมายปลายทางหรือวิถีทาง และระหว่างการเป็นจุดหมายปลายทางกับวิถีทางนั้น รัฐบาลไทยเลือกปฏิบัติต่อแรงงานในแง่ไหน



สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

โทรศัพท์ (662) 441-0201-4 ต่อ 115, (662) 441-9666

โทรสาร (662) 441-9333

E-mail: directpr@mahidol.ac.th

Homepage: URL:<http://www.mahidol.ac.th/mahidol/pr/pr.html>