

ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อีงภากรณ์ ครั้งที่ 1
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันศุกร์ที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530

เรื่องหนึ่ง

แรงงานกับรัฐ-สามทศวรรษแห่งการพัฒนา

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวีทร

"...เสรีภาพเป็นเนื้อดิน อากาศ และน้ำ ที่จะทำให้พืชชาติแห่งความคิดเจริญเติบโตใหญ่ขึ้นได้ และเมื่อความคิดนำไปสู่อุดมคติ อุดมคติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลในสังคมสามารถใช้ความคิดอย่างเสรี ปราศจากพันธนาการของจารีตประเพณี หรืออีกนัยหนึ่ง เราต้องสนับสนุนให้มนุษย์แต่ละคนใช้ความคิดอย่าง มีเสรีภาพ ชนิดที่ไม่ต้องพึ่งหวาดหวั่นว่าจะเป็นความคิดนอกกลุ่มนอกทาง นั่นแหละจึงจะเป็นการสนับสนุนอุดม คติให้ถือกำเนิดได้ แม่น้ำลำห้วยยังเปลี่ยนแนวเดิมได้ สมองมนุษย์อันประเสริฐจะแหวกแนวบ้างมิได้หรือ ใน เมื่อไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อสังคม..."

ป่วย อีงภากรณ์

อุดมคติ (มูลนิธิโกมล คีมทอง 2517) หน้า 15

แรงงานไทยควรจะได้อะไรจากการพัฒนาในความคิดของ อ.ป่วย อีงภากรณ์

"...ในฐานะที่ผมเป็นกรรมกร ผมก็ควรจะมีหุ้นส่วน มีส่วนในโรงงาน บริษัทห้างร้านที่ผมทำอยู่...ผม ต้องการสุขภาพอนามัยดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันโรคแก่ผมอย่างฟรีกับบริการการแพทย์ รักษา พยาบาลอย่างถูกอย่างดี เจ็บป่วยเมื่อใดหาหมอหาพยาบาลได้สะดวก....เรื่องอะไรที่ผมทำเองไม่ได้หรือได้แต่ ไม่ดี ผมก็จะขอร่วมมือกับเพื่อนฝูงในรูปสหกรณ์ หรือสโมสร หรือสหภาพจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน...เมื่อแก่ผม และเมีย ก็ควรได้ประโยชน์ตอบแทนจากการประกันสังคมซึ่งผมได้จ่ายบำรุงตลอดมา...นี่แหละคือความหมาย แห่งชีวิต นี่แหละคือการพัฒนาที่จะควรให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของทุกคน"

ป่วย อีงภากรณ์

"จากกรรมมารดาถึงเชิงตะกอน"

I. ความนำ

คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ขอให้ผู้เขียน แสดงปาฐกถาพิเศษในสาขาวิชาแรงงานและความชอบธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นสาขาที่ศาสตราจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ ให้ความสนใจเป็นพิเศษ

อาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ เป็นปูชนียบุคคลที่หายากในบ้านเมืองเรา โดยการศึกษาและอาชีพเป็นนัก เศรษฐศาสตร์ นักการเงิน นักการธนาคาร และนักบริหารระดับสูง สิ่งที่ทำให้อาจารย์ป่วยได้รับการเคารพ ยกย่องทั้งในประเทศและนอกประเทศอยู่ที่ผลงานที่ท่านมีต่อประเทศชาติและสถาบันการศึกษา เหนือสิ่งใด อาจารย์ป่วยเป็นผู้ที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยและมีความรักสนใจและเห็นอกเห็นใจอย่างจริงจังต่อผู้ที่ ด้อยทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหลาย

กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นกลุ่มที่อาจารย์ป่วยได้พยายามผลักดันที่จะให้สังคมและ รัฐบาลให้การสนับสนุนส่งเสริมตลอดมา ฉะนั้น ผู้เขียนจึงได้เลือกหัวข้อ "แรงงาน" เป็นหัวข้อสำคัญในการ บรรยายครั้งนี้

ประการแรก การบรรยายจะได้วิเคราะห์ถึงสภาพการทำงานของกำลังแรงงานไทยในช่วงระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยพิจารณาถึงผลของการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าวว่าได้เกื้อกูลกำลังแรง งานแค่ไหนเพียงใด

ประการสอง การวิเคราะห์จะมุ่งไปในด้านนโยบายของรัฐโดยใช้แผนพัฒนาประเทศเป็นพื้นฐาน ผู้ เขียนได้ตีความหมายคำว่า "พัฒนา" แตกต่างกับนักวิชาการและนักวางแผนบางส่วน กล่าวคือเป้าหมายสำคัญ ของการพัฒนาอยู่ที่ที่จะช่วยให้ประชากรส่วนใหญ่ได้ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ปรับปรุงวิธีการ ทำงาน เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิต สามารถมีรายได้เพียงพอที่จะพัฒนาตนเองและครอบครัวให้สามารถที่จะทำหน้าที่ เป็นพลเมืองดีของประเทศ โดยเหตุนี้ การพัฒนาที่ถูกต้องจะต้องมุ่งที่จะพัฒนาประชากรและเสริมสร้างความเป็น อยู่ของประชากรส่วนใหญ่

ฉะนั้น ในความเห็นของผู้เขียน ดัชนีที่จะชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาจะต้องประกอบด้วย (1) ดัชนีการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ การเพิ่มขึ้นของการออม การเพิ่มขึ้นของการลงทุน การเพิ่มขึ้นของแรงงานอุตสาหกรรม (2) ดัชนีทางสังคม การเพิ่มขึ้นของคุณภาพ ประชากร เช่น การศึกษา การมีฝีมือและประสบการณ์ การปรับปรุงสภาพการทำงาน เช่น ค่าจ้าง รายได้ และ ที่อยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวก รวมตลอดจนถึงสิทธิของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เสรีภาพในการก่อตั้งเป็นสมาคมและองค์กรของตัว การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนโอกาสในการศึกษา หาความรู้และปรับปรุงตนเอง

ขอบเขตในการศึกษา

มุ่งเน้นไปที่แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “แรงงานอุตสาหกรรม” ซึ่งหมายรวมถึงแรงงานในสาขาเหมืองแร่ หัตถอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การขนส่งและคมนาคม และสาธาณูปโภค กำลังแรงงานเหล่านี้เป็นกำลังแรงงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเพราะเป็นจักรกลสำคัญของการผลิตแบบใหม่ การดำรงอยู่และขยายตัวของกำลังแรงงานเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงาน อุตสาหกรรมเหล่านี้ก็เกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ การศึกษาจะจำกัดอยู่ในช่วงตั้งแต่ปี 2491-2525 ซึ่งครอบคลุมช่วงตอนของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 ด้วย

เค้าโครง

คำบรรยายแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงสร้างกำลังแรงงาน ค่าจ้าง สภาพการทำงาน สวัสดิการ หลักประกันต่างๆ ตลอดจนการก่อตั้งและการรวมตัวของผู้ทำงานรับจ้าง 2. วิเคราะห์สาเหตุและปัจจัยซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพและความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน บทบาทของรัฐต่อความเป็นอยู่และความก้าวหน้าของแรงงาน

ข้อสมมติฐาน

ข้อสมมติฐานมี 3 ข้อ คือ (1) ตลอดระยะเวลาของการพัฒนา การเติบโตของโครงสร้างกำลังแรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างเชื่องช้า แรงงานอุตสาหกรรมยังมีการศึกษาและมีฝีมือน้อย (2) แม้ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แรงงานอุตสาหกรรมได้รับค่าจ้าง ผลประโยชน์และสภาพการทำงานที่ดีขึ้นหลายประการ แต่เมื่อคำนึงถึงผลิตภัณฑ์ในประเทศ (GDP) เฉพาะภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นประมาณ 31 เท่า แต่แรงงานอุตสาหกรรมของไทยกลับไม่ได้รับการแบ่งส่วนจากความเจริญเติบโตอย่างเป็นธรรม (3) สาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้แรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้รับผลประโยชน์จากส่วนแบ่งที่เป็นธรรมและถูกต้องก็เพราะว่าขบวนการนโยบายของรัฐที่เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เช่น ผู้ใช้แรงงาน

ข้อจำกัด

ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ส่วนใหญ่มาจากบันทึกส่วนตัว รายงาน บทความ คำบรรยายที่ได้เขียนและพูดมาในอดีต นำมาทบทวนเขียนขึ้น โดยปรับเรื่องข้อเท็จจริงและค้นคว้าเพิ่มเติม

II. ประเทศไทยกับแผนพัฒนาประเทศ

ประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ปี 2504 เป็นแผน 3 ปี และต่อมาขยายเป็น 6 ปี คือจากปี 2504 ถึง 2509 แผนพัฒนาฉบับที่ 2 ใช้ระหว่างปี 2510-2514 แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ระหว่างปี 2515-2519 ฉบับที่ 4 ปี 2520-2524 และฉบับที่ 5 ปี 2525-2529 ฉะนั้น จนถึงปี 2529 ประเทศไทยมีแผนพัฒนามาแล้ว 5 แผนและขณะนี้อยู่ในระยะเริ่มใช้แผนที่ 6 กล่าวโดยสรุป ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการจัดวางระบบการวางแผนการบริหารและการให้บริการต่อเนื่องติดต่อกันยาวนานพอสมควร

เป้าหมาย

แผนพัฒนาฉบับที่ 1 เป็นแผนกำหนดขึ้นเพื่อเน้นการใช้จ่ายของรัฐในด้านบริการขั้นพื้นฐาน โดยมุ่งเน้นการขยายการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณพืชหลักทางเศรษฐกิจเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โครงการต่างๆ ประกอบด้วยการดำเนินงานก่อสร้างเขื่อนต่างๆ ให้สมบูรณ์ การสร้างทางหลวงและข่ายการโทรคมนาคม การปรับปรุงทางรถไฟ ท่าเรือ ท่าอากาศยาน การประปาและไฟฟ้า ในส่วนโครงการย่อยที่เกี่ยวกับการเกษตร ประกอบด้วยโครงการสงวนป่าไม้ โครงการปรับปรุงและส่งเสริมการผลิตพืชผล ในส่วนของอุตสาหกรรมนั้น เน้นการสำรวจแร่ น้ำมันบาดาล และการส่งเสริมภาคเอกชน โดยวิธีการสนับสนุนส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลได้จัดทำแผนโดยกำหนดงบประมาณไว้ 22,000 ล้านบาท จำนวนนี้ร้อยละ 70 เป็นงบประมาณแผ่นดิน อีกร้อยละ 30 เป็นเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ข้อสังเกตของแผนแรกนั้น รัฐบาลยอมรับถึงความไม่พร้อมทางด้านบริการพื้นฐาน ความไม่ชำนาญในด้านวิชาการ และการขาดกำลังคนที่จะพัฒนาเน้นทางอุตสาหกรรม การยอมรับว่าอัตราส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 10 ของยอดรวมในช่วงก่อนเริ่มแผน ได้ชี้ชัดว่าอุตสาหกรรมในบ้านเรายังมีขนาดเล็ก ใช้แรงงานในครอบครัว และใช้วัตถุดิบทางด้านเกษตร อาทิ การทำน้ำตาล การทำป่าไม้ การทำแร่ การสีข้าว เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว แผนแรกจึงไม่มีการเน้นเรื่องแรงงานในความหมายของผู้เขียนเลย กล่าวอีกนัยหนึ่ง แผนแรกนั้นเป็นลักษณะของแผนเศรษฐกิจจริง ๆ เป้าหมายที่กำหนดขึ้นมาเน้นการเติบโตของผลผลิตทางการเกษตร เช่น ข้าว ข้าวโพด ยาง ไม้สัก สัตว์น้ำ หรือในส่วนของอุตสาหกรรมก็เน้นการขยายตัวของผลิตผลด้าน น้ำตาล กระดาษ ยาสูบ กระสอบ ปูนซีเมนต์ ดิบบุก เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ล้วนมีพื้นฐานการใช้วัตถุดิบภายในประเทศและเพื่อการบริโภคภายใน

แผนพัฒนาฉบับที่ 2 ได้มีการกำหนดนโยบายเพิ่มเติมจากแผนแรกหลายประการ อาทิ การพัฒนาชนบท การกำหนดนโยบายกำลังคน และการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา ในภาครัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบก้าวหน้าขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มรายจ่ายด้านการลงทุน เพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการมีงานทำ

ตามแผนฉบับนี้ รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินประมาณ 57,500 ล้านบาท ในขณะที่เอกชนจะใช้จ่ายเพื่อการลงทุนประมาณ 89,000 ล้านบาท ด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นก็ยังคงเหมือนแผนแรกซึ่งเน้นการสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจ การขนส่ง คมนาคม การชลประทานและพลังงาน ซึ่งคิดแล้วเป็นประมาณร้อยละ 60 ของงบประมาณทั้งหมด

อย่างไรก็ดี แผนแรงงานก็ยังไม่เกิดขึ้นเช่นเคย แม้จะกล่าวถึงแผนการพัฒนากำลังคนก็เป็นเรื่องการเน้นด้านการศึกษาและส่งเสริมการศึกษา การตระหนักถึงการเพิ่มขึ้นของประชากรและการส่งเสริมให้ประชากรในชนบทมีงานทำมากยิ่งขึ้น มาตรการทางด้านรูปธรรมยังไม่ปรากฏชัด ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการของรัฐ เช่น หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำป่าสัก โครงการพัฒนาบริเวณลัดทียบ โครงการพัฒนาท้องถิ่นชนบทไทย-อิสราเอล

ที่ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับแผน 2 ก็คือ การให้ความสำคัญแก่รัฐวิสาหกิจโดยกำหนดงบประมาณมีมูลค่า 9,850 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16 ของงบประมาณเศรษฐกิจส่วนรัฐบาลทั้งหมด

แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ถูกร่างขึ้นภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวย ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายแผน 2 โดยเฉพาะในปัญหาสำคัญ ๆ เช่น ภาวะผันแปรของตลาดสินค้าออกของไทย รายได้ที่เพิ่มขึ้นน้อยมากของรัฐบาล การลงทุนชาวต่างประเทศลดลง และการลดการใช้จ่ายของทหารสหรัฐ ด้วยภาวะดังกล่าว แผนฉบับที่ 3 ได้กำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เด่นชัดเป็นครั้งแรก เพื่อให้สอดคล้องต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลง

ในแผนนี้ได้ตั้งเป้าหมายเพิ่มผลผลิตประชาชาติในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี (ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มในแผน 2 ซึ่งตกประมาณร้อยละ 7.2) และการรักษาเสถียรภาพของเงินทุนสำรอง ทั้งนี้ โดยกำหนดมาตรการการส่งออกและการนำเข้า อาทิ การปลดเปลื้องภาษีอากร การหาตลาดต่างประเทศ การจัดหาอุปกรณ์การจับเก็บและสร้างทำเทียบเรือ ส่วนมาตรการการนำเข้าได้เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า

ในส่วนของการพัฒนาสังคม ได้มีการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวและการมีงานทำขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ได้ตั้งเป้าลดการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 2.5 ในปี 2519 และการจัดหางานเพิ่มเติมให้แก่ประชาชนอีก 2.6 ล้านคน

เช่นเดียวกัน แผนฉบับที่ 3 นี้ก็ไม่มีแผนแรงงานโดยตรง การกำหนดแผนพัฒนาสังคมนั้น แม้จะรวมถึงแผนการมีงานทำขึ้นก็เป็นลักษณะของการสร้างงานในทางอ้อม อาทิการเร่งรัดโครงการพัฒนาการเกษตรขนาดเล็กในเรื่องการส่งน้ำ ทางหลวงชนบท หรือการส่งเสริมอุตสาหกรรมให้ขยายไปยังภูมิภาค มาตรการเหล่านี้ไม่ใช่เป็นหลักประกันของการกระจายรายได้ที่แท้จริง ประชากรส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงได้

ในเรื่องแรงงานที่ไม่มีการกำหนดไว้ในแผน 3 นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนนี้ถูกกำหนดขึ้นก่อนในช่วงที่การเมืองการปกครองของประเทศยังอยู่ในภาวะไม่เป็นประชาธิปไตย มาตรการและกฎหมายด้านแรงงานยัง

มีข้อจำกัดและขาดการปรับปรุง การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานยังถูกห้ามติดต่อกันมาตั้งแต่ปี 2501 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในช่วง 3 แผนแรกนั้น นอกจากจะไม่มีแผนงานด้านแรงงาน แล้วในด้านกฎหมายที่คุ้มครองดูแลลูกจ้างที่เป็นแก่นสารจริง ๆ ก็คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เท่านั้น

แผน 4 ได้มีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาแตกต่างไปจากแผน 1 และแผน 2 โดยได้มุ่งเน้นการเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมเพิ่มขึ้นกว่าแผนพัฒนาฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมาทั้ง 3 แผน ซึ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งนี้ด้วยวัตถุประสงค์ในการลดช่องว่างความแตกต่างของรายได้ในหมู่ประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้

จากความถดถอยทางเศรษฐกิจ กอปรกับภาวะการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้าและการลดต่ำลงของรายได้ประชาชาติในแผน 3 ตลอดจนการขยายตัวที่เพิ่มต่ำลงของผลิตผลทางเกษตร รัฐบาลจึงได้วางมาตรการในแผน 4 ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินการคลังเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดเป้าหมายการลงทุนให้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปีในราคาคงที่ รักษาเสถียรภาพทางด้านเงินทุนสำรองให้มีจำนวนเพียงพอที่จะส่งสินค้าเข้าได้ประมาณ 3 เดือน ทั้งจะเร่งแผนการส่งออก แผนเงินกู้ ตลอดจนการรักษาระดับราคาสินค้ามิให้สูงกว่าร้อยละ 6 ส่วนเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณนั้น กำหนดมิให้สูงกว่าร้อยละ 13 ต่อปี โดยกำหนดให้อัตราการขาดดุลเงินสดในงบประมาณอยู่ในระหว่าง 11,500-15,300 ล้านบาท

ที่เพิ่มขึ้นมาค่อนข้างเด่นชัดสำหรับแผนนี้ก็คือ การกำหนดแนวทางบูรณะและบริการจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการพัฒนาสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในด้านแหล่งน้ำ แหล่งแร่และป่าไม้ ที่สำคัญการพัฒนาแหล่งพลังงานของประเทศคือ น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ แผนเดียวกันนี้ยังระบุถึงการจัดทำแผนงานเพื่อพัฒนาการทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีให้เข้ามามีบทบาทในด้านการผลิตและขบวนการผลิตอีกด้วย

ที่น่าสนใจ แผน 4 มีการกำหนดนโยบายการสร้างงานและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งไม่มีในแผนที่ผ่านมา อย่างน้อยได้มีการเขียนแผนและกำหนดปัญหาและแนวทางในเรื่องแรงงานถึง 7 หน้า พูดถึงปัญหาสภาพการทำงาน ความปลอดภัย การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นเพื่อจ่ายค่าทดแทนแก่ลูกจ้างซึ่งเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ การบริการจัดหางาน การศึกษาอบรม การฝึกอาชีพ และการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ

อย่างไรก็ตาม ที่ถือเป็นเนื้อแท้และรูปธรรมที่ช่วยเหลือแรงงานโดยตรงจะมีเพียงเรื่องกองทุนเงินทดแทน ซึ่งกำหนดเป็นแนวนโยบายในการช่วยเหลือและให้หลักประกันที่มั่นคงแก่คนงาน ส่วนเรื่องอื่น ๆ นั้น ถือเป็นแนวทางการบริหารหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานประจำ ซึ่งกระทำโดยปกติอยู่แล้ว ข้อน่าสังเกตหลายท่านอาจจะสงสัยว่า การประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำจะจัดเป็นนโยบายระดับชาติ และเป็นมาตรการสำคัญที่ประกันรายได้ของผู้ใช้แรงงานได้ แต่ไม่ควรลืมนึกว่ากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้ช่วงระหว่าง

แผน 3 นั้น ไม่เคยมีปรากฏในแผนพัฒนามาก่อนเลย เป็นเรื่องของบรรยากาศทางการเมืองและแรงผลักดันของข้าราชการประจำมากกว่า ในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน เรื่องของกองทุนเงินทดแทนซึ่งก็ไม่มีเคยมีปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเช่นเดียวกัน

แผนเดียวกันนี้ได้กำหนดมาตรการทั้งในระยะยาวและระยะสั้นในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน มาตรการระยะยาวได้กำหนดนโยบายประชากร ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน การพัฒนาชนบท กำหนดนโยบายการลงทุนที่ชัดเจน และการสร้างสันติในวงการแรงงาน ตลอดจนการปรับปรุงการจัดหางาน ในส่วนของมาตรการระยะสั้น กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเร่งรัดบรรจุตำแหน่งงานว่าง ส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครดำเนินโครงการที่ใช้แรงงานมาก ๆ เป็นต้น

แนวคิดในการพัฒนาประเทศได้มีการปรับแนวใหม่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 และที่มีลักษณะเด่นกว่าแผนฉบับอื่น ๆ คือ เน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าการตั้งเป้าหมายเพื่อการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว โดยเปลี่ยนแนวนโยบายที่เน้นการขยายตัวมาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ การระมัดระวังการใช้จ่ายเงินของรัฐ การแก้ปัญหาดุลการค้า และการประหยัดการใช้พลังงาน

ที่ชัดเจนสำหรับแผนนี้ คือ การตั้งเป้าพัฒนาชนบทในเขตล้าหลัง เพื่อแก้ไขปัญหาคนยากจน และการส่งเสริมบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาประเทศเพื่อแบ่งเบาภาระรัฐบาล

เป้าหมายรวมของแผนนี้ได้วางให้ประสานกับแผน 4 ที่เน้นการฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจของประเทศ เร่งรัดการมีวินัยในทางเศรษฐกิจทั้งในภาครัฐและเอกชนในเรื่องการประหยัดและการกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค ทั้งนี้ ได้เน้นความสมดุลของการกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มต่าง ๆ ให้มากกว่าการพัฒนาเฉพาะเขตพื้นที่หรือบางกลุ่มอย่างที่แล้วมา

เพื่อให้มีมาตรการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น มาตรการที่สำคัญๆ ที่จะนำไปใช้ประกอบด้วย การลดหนี้เพื่อการออมเงิน โดยตั้งกรรมการระดมเงินออมแห่งชาติ การจัดระเบียบในเรื่องดอกเบี้ย การจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อระดมเงินออม การขยายฐานการเก็บภาษีให้กว้างขึ้น ตลอดจนการเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานจนสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ในด้านการเกษตรเน้นความเป็นธรรมให้กับผู้ผลิต โดยสนับสนุนให้เกษตรกรขายผลผลิตให้ได้ราคา ในด้านอุตสาหกรรมได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก โดยมีเป้าหมายให้ผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนรวมขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.6

ในส่วนของแรงงาน ในแผน 5 กำหนดขึ้นถึง 9 หน้า ในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการ เน้นถึงปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และการประสะอันตรายเป็นลูกจ้างเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ตลอดจนการพูดถึงปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศและเรื่องของค่าจ้าง

ที่กำหนดไว้เพิ่มเติมในลักษณะของเป้าหมายก็คือ การเตรียมให้มีการประกันสังคมสำหรับลูกจ้างคนงาน โดยให้เริ่มในด้านการประกันสุขภาพในกิจการอุตสาหกรรม

กล่าวโดยสรุป แผน 5 จะพูดเรื่องของแรงงานมากขึ้น แต่แนวทางก็ยังคงเหมือนแผนฉบับที่ 4 ที่เน้นการบริหารงานประจำของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีนโยบายทางด้านรูปธรรมที่เด่นชัดในเรื่องสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่ภาวะความพร้อมและความต้องการมีอยู่พอสมควร ในแผนแม้จะพูดคำว่า การประกันสังคม แต่ก็เขียนเฉพาะการเตรียมให้มีการประกันสังคมเท่านั้น ไม่ได้มีแผนหรือมาตรการที่เด่นชัดนำไปใช้เป็นแผนปฏิบัติแต่อย่างใด

ผลของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5

ผลของการพัฒนาในแผนแรกนั้น ก่อให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.2 ต่อปี และเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการขยายกำลังการผลิต การเพิ่มขึ้นทางมูลค่าการนำเข้าและส่งออก แม้ประเทศจะขาดดุลการค้า แต่ดุลการชำระเงินอยู่ในฐานะเกินดุล รวมถึงการเพิ่มขึ้นของทุนสำรองระหว่างประเทศ มาในแผน 2 การขยายตัวลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับแผน 1 เนื่องจากปลายแผนมีภาวะการบีบรัดทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การลงทุนของต่างประเทศลดลง ผลต่างในส่วนของการรายได้ระหว่างประชาชนยังเป็นจุดเด่นมากขึ้น เมื่อสิ้นปลายแผน 2 ความแตกต่างอันนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและการขยายตัวของผลผลิตและรายได้ส่วนรวม ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานจะได้รับผลพวงจากบริการมากกว่าคนที่อยู่ห่างไกล ข้อที่น่าสังเกตของสองแผนแรกนั้นเรายังขาดการวางนโยบายทางด้านแรงงานและกำลังคน ตลอดจนปัญหาสังคมอย่างเด่นชัด ปัญหายังไม่รุนแรงมากนักเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวมาตลอด 10 ปีแรกของแผน และภาวะการเพิ่มของระดับราคาสินค้ายังไม่รุนแรง

ผลของแผน 3 นั้น แม้จะขยายตัวแต่ก็ต้องผ่านวิกฤตกาลมาหลายประการ ในแผน 3 นี้ ผลผลิตประชาชาติขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ 1.8 รายได้ต่อหัวเพิ่มเพียงร้อยละ 3.3 จากเป้าที่วางไว้ 4.5 ผลผลิตทางด้านเกษตรขยายร้อยละ 3.9 จากเป้าที่วางไว้ 5.1 ส่วนผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 8.6 การขาดดุลการค้าก็ยังคงมีติดต่อกันเรื่อยมา ความตกต่ำข้างต้นเกิดขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนแปลง อาทิ ค่าเงินดอลลาร์ลดลง การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ 4 เท่าตัว ภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 12 ในช่วงแผน 3 เทียบกับแผน 2 ที่ภาวะราคาสินค้าสูงขึ้นร้อยละ 3 ผลจากภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดการลงทุนลดน้อยลง การส่งออกลดลงทั้งด้านปริมาณและราคา รายได้ประชาชนตกต่ำและมีการว่างงานสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในแผน 4 จะเพิ่มขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.1 แต่การขยายในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ ผลกระทบส่วนหนึ่งเกิดจากภาวะเศรษฐกิจโลก โดย

เฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบในปี 2522 ทำให้การขาดดุลการค้ามากมาย เฉลี่ยปีละ 45,000 ล้านบาท นอกจากนั้น ภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปี มีผลต่อผู้มีรายได้ประจำ คนงานและคนยากจนทั่วไป ความเหลื่อมล้ำและความยากจนมีอยู่ทั่วไป

แม้ว่าแผนพัฒนาทั้งสี่แผนในช่วง 20 ปี จะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มถึง 14 เท่า จากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่า 60,000 ล้านบาทในปี 2504 เป็น 820,000 ล้านบาทในปี 2524 และรายได้ต่อหัวเพิ่มจาก 1,467 บาทในปี 2504 เป็น 13,166 บาทในปี 2524 และมูลค่าส่งออกเพิ่มเป็น 16 เท่า จาก 9,900 บาทในปี 2504 เป็น 16,300 บาทในปี 2524 ก็ตาม แต่ภาวะดังกล่าวไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าที่เพิ่มติดต่อกันมา และการเพิ่มขึ้นของหนี้ต่างประเทศ ความเสื่อมโทรมทางสังคมและความยากจนในชนบทอย่างกว้างขวาง ในแผน 5 จึงปรากฏรูปโฉมของแนวทางใหม่ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัว โดยเฉพาะความพยายามที่จะกำหนดนโยบายการใช้จ้ะยมิให้เกินตัว การกำหนดนโยบายทางการเงินการคลังเพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า การมุ่งกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค และการแก้ปัญหาความยากจนในเขตชนบท ล้ำหลัง ในทางด้านอุตสาหกรรมก็มีการปรับโครงสร้างเพื่อเน้นการส่งออก ในด้านการเกษตรมุ่งการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพในการผลิต การปรับโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศและการประหยัดการใช้พลังงาน ในส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมนั้นต่ำกว่าเป้าหมาย โดยช่วงสองปีแรกอัตราการเติบโตขยายตัวเพียงร้อยละ 4 และ 5.8 ตามลำดับ และในปี 2527 ขยายตัวประมาณร้อยละ 6 ซึ่งก็ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 6.6 ต่อปี สิ่งที่เกี่ยวข้องกันมากก็คือ การขาดดุลการค้าที่สูงมากเป็นประวัติการณ์ในปี 2526 ซึ่งสูงถึง 89,000 ล้านบาท และ 70,000 ล้านบาท ในปี 2527 และช่วงสุดท้ายของแผน ปัญหาสังคมได้ก่อตัวขึ้นชัดเจนและรุนแรงในหลายด้าน โดยเฉพาะในภาวะการมีงานทำ ซึ่งมีคนว่างงานกว่า 2 ล้านบาท คนที่จบการศึกษาสูงต้องว่างงานกว่า 2 แสนคน ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจของโลกซบเซามีผลต่อการลงทุนและการขยายตัวในภาคเศรษฐกิจค่อนข้างกว้างขวาง นโยบายทางด้านการเงินและการคลังทำให้ธุรกิจภาคเอกชนประสบปัญหา โดยเฉพาะการลดค่าเงินบาทในปี 2527 การลดสินเชื่อ และการจำกัดรายจ่ายและการลงทุนของภาครัฐบาล ล้วนต่างมีผลต่อปัญหาสังคมรุนแรงขึ้น และที่กระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ก็คือ ราคาตกต่ำของพืชหลักการเกษตรในรอบ 30 ปี ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศขาดกำลังซื้อและมีฐานะฝืดเคืองลง

ผลกระทบอันเกิดจากแผนพัฒนา

อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมในประเทศมีติดต่อกันใน 10 ปีแรกของแผนพัฒนาสองแผนแรก ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.2 แต่ไม่ควรลืมว่า ส่วนหนึ่งเป็นการใช้จ่ายของสหรัฐในช่วงสงครามเวียดนามด้วย ในแง่ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้นหลายเท่า แต่ปัญหาที่มีได้มีกำไรใล้ใจหรือแก้ไขในช่วงสามแผนแรก ก็คือ การ

กระจายรายได้ที่เป็นธรรม สองแผนแรกเห็นเด่นชัดว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายในด้านรูปธรรมในอันที่จะกำหนดแนวทางหรือวางรากฐานการแก้ไขปัญหาสังคม ผลกระทบในสองแผนแรกคือความเหลื่อมล้ำและช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชาชนและระหว่างภาคสูงขึ้นไปเป็นลำดับ ความแตกต่างอันนี้ส่วนหนึ่งเกิดจาก แนวทางพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก และเกิดจากการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่ผู้ซึ่งอยู่ใกล้บริการพื้นฐานและปัจจัยการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก ผู้ซึ่งอยู่ใกล้จึงได้ประโยชน์มากกว่าผู้ที่อยู่ไกล โดยเฉพาะในชนบท

ในสองแผนแรก รัฐบาลไทยได้ทุ่มเททางด้านบริการพื้นฐานอย่างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการช่วยเหลือจากต่างประเทศและเงินกู้ ขณะเดียวกัน นโยบายของรัฐบาลก็พยายามรักษามีให้ราคาผลิตผลสูงเกินไป แม้รัฐบาลจะมีได้ใช้วิธีการโดยการควบคุมด้านราคา แต่ก็เกินไปในรูปแบบที่ไม่ส่งเสริมด้านสังคม อาทิ ไม่ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของผู้ใช้แรงงานหรือชาวนาในอันที่จะยกฐานะความหวังหรือสร้างอำนาจต่อรองของชาวนาแต่อย่างใด ในด้านการเมืองก็เช่นกัน มิได้สนับสนุนให้กลุ่มดังกล่าวที่จะพัฒนาตนเองในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง ในส่วนของแรงงานที่เห็นได้ชัดจากทุกแผนที่ผ่านมาว่า แรงงานนั้นแทบจะไม่มีเนื้อหาในทางรูปธรรมในอันที่ยกฐานะความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของคนงาน ด้วยเหตุนี้ มาตรการแรงงานจึงไม่มีการกล่าวถึงใน 3 แผนแรก ส่วนในแผน 4 และแผน 5 ก็เช่นกัน ที่มีกำหนดขึ้นก็มีใช้เป็นเนื้อหาหรือเป้าหมายที่มุ่งเน้นถึงแก่นแท้เพื่อประโยชน์ผู้ใช้แรงงาน แผนแรงงานแม้จะมีการให้ความสนใจแต่ก็เป็นเพียงแต่ส่วนประกอบของแผน หรือหัวข้อย่อย อาทิเช่น การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม โดยให้มีการจ้างงาน เป็นผลพลอยได้มากกว่าจะระบุเป็นแบบแผนซึ่งมีมาตรการหรือแผนงานปฏิบัติการเหมือนแผนอื่น ๆ

นโยบายขยายตัวทางผลิตผลพื้นฐาน โดยเฉพาะสินค้าหลักทางเกษตรซึ่งได้รับการพัฒนาในด้านผลิตผล เพื่อหารายได้เข้าประเทศนั้น ในช่วง 10 ปีแรก ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวสูงขึ้น แต่มาในช่วงปี 2513 สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยต่อพืชผลทางเกษตรมากนัก ยกเว้นแต่การขยายตัวในแนวราบ ซึ่งต่อมาก็เป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบัน หนทางออกในขณะนั้นก็คือ การระดมเงินทุนเพื่อสร้างอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและเพื่อการส่งออก โดยใช้แรงงานที่มีต้นทุนต่ำมาชดเชย

ผลพวงของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการระดมทุนพัฒนาเขตเมือง และประจวบกับภาวะราคาตกต่ำของพืชผลทางเศรษฐกิจ รวมถึงขีดจำกัดที่ไม่สามารถขยายเขตการเพาะปลูกในแนวราบ การอพยพเข้ามาหางานในเมืองมีมากขึ้น ประชากรวัยทำงานที่เพิ่มจำนวนสูงขึ้นทุกปี จนปัจจุบันอยู่ในอัตราร้อยละ 3 หรือประมาณ 800,000 คนต่อปี ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมค่อนข้างรุนแรงและกว้างขวาง ส่งผลทำให้อุปทานแรงงานเพิ่มมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่ภาวะค่าจ้างและรายได้ของแรงงานก็ไม่สูงขึ้น เป็นตัวกระทบที่ทำให้การขึ้นอัตราค่าจ้างทำได้ลำบาก

ภาวะราคาพืชผลตกต่ำไม่สามารถเป็นตัวเร่งการขยายตัวทางเกษตรได้ในขณะนี้และในอนาคตอันใกล้ ทำให้ภาคเกษตรขาดกำลังซื้ออย่างรุนแรง ซึ่งมีผลเกิดขึ้นมาจากการขยายตัวทางภาคเกษตรที่ไม่สมบูรณ์หรือ ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์ในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีที่จะเพิ่มผลิตผลในแนวตั้ง เมื่อประสบปัญหาเช่นนี้ แรงงานในภาคเกษตรจะตกอยู่ในภาวะนำเวหนามากที่สุด ในภาคอุตสาหกรรมในขณะนี้ก็มีปัญหาเมื่อหันแนวทางมาเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก เพราะมีปัญหาในเรื่องคุณภาพและเทคโนโลยี ตลอดจนภาวะการแข่งขันทำให้ ปัญหาการลงทุนและการขยายตัวในการจ้างงานในขณะนี้และอนาคตมีปัญหามากขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นในทางด้านสังคมนั้นนอกเงยและสะสมเรื่อยมา ในขณะที่การตั้งเป้าหมายที่การเติบโตในภาคเศรษฐกิจก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน ในแผน 3 จะเห็นว่าดุลการค้าขาดดุลมากขึ้นติดต่อกัน อัตราการขยายตัวของการนำเข้าซึ่งตั้งเป้าไว้ร้อยละ 2.8 เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ในขณะที่การส่งออกตั้งเป้าไว้ร้อยละ 7 แต่ขยายได้เพียงร้อยละ 14 ที่เกินเป้าจะเป็นการเติบโตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขยายตัวจากเป้าที่ตั้งไว้ร้อยละ 1.6 ในขณะที่ผลผลิตทางเกษตรลดลงจากเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 1.2 รายได้ต่อหัวเฉลี่ยก็ลดลง โดยเฉพาะผลผลิตประชาชาติขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.2 จากเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 7 และแผนที่ 4 และแผนที่ 5 โดยเฉพาะแผน 4 แม้อัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 8 และการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าร้อยละ 8 แต่ภาคเกษตรขยายตัวเพียงร้อยละ 2 ถึง 3 เท่านั้น ความเหลื่อมล้ำในทางด้านรายได้จึงยังเป็น ปัญหาที่ผูกติดเป็นลูกโซ่และขยายแนวยาวขึ้น มาถึงแผน 5 เมื่อชาวนาชาวจำประเทศมีปัญหาวิกฤตทางด้านราคา ผลิตผลทางเกษตรตกต่ำ ปัญหาการว่างงานขยายตัวมากขึ้น ในขณะที่การทำงานต่ำกว่าระดับมีหลายล้านคน ความยากจนได้รับการยอมรับจากรัฐบาลว่ามีประชากรที่อยู่ในฐานะที่มีมาตรฐานต่ำกว่าขีดยากจนถึง 10 ล้านคน ในภาครัฐมีปัญหาเรื่องการขาดดุลงบประมาณและหนี้สินต่างประเทศสูงจนน่าเป็นห่วง และที่ยังไม่มี นโยบายบูรณาการออกมาเด่นชัดมากนักก็เห็นจะเป็นเรื่องสังคมและสวัสดิภาพของประชาชนผู้ใช้แรงงาน

นโยบายสำคัญ ๆ ทางด้านการเงินและการคลังในช่วงแผน 5 มีผลกระทบต่อสังคมเด่นชัดและรุนแรงมากที่สุด ในแผนพัฒนาทุกแผนที่ผ่านมา ในช่วงสองแผนแรกนั้น ปัญหาสังคมมีไม่มากนัก แต่ได้เกิดขึ้นแล้วอย่างมาก และบางอย่างเกิดขึ้นกว้างขวาง เช่นการทำงานต่ำกว่าระดับ แต่ที่ปัญหายังบ่มตัวอยู่ได้นั้น เป็นผลเนื่องมาจากความเติบโตที่ติดต่อกันในช่วง 10 ปีแรก การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้าที่ยังต่ำอยู่ และที่สำคัญประชากรวัยทำงานที่เป็นปัญหาสำคัญในขณะนี้ส่วนหนึ่งยังอยู่ในโรงเรียน และส่วนหนึ่งยังอยู่ในภาคเกษตรที่ยังมีโอกาสขยายได้ ตลอดจนภาครัฐที่ยังไม่มีขีดจำกัดในการใช้จ่าย

ปัญหาที่อยู่ในแผนที่ 4 และแผนที่ 5 เมื่อปัญหาที่บ่มตัวดังกล่าวถึงจุดอิมิตัวและเบ่งบานเต็มที่ ภาวะการถดถอยจะวิกฤตมากกว่านี้ หากบรรยากาศทางด้านการเมืองมิได้มีการเปลี่ยนแปลง แต่จากสภาวะของนโยบายของรัฐในการจำกัดค่าใช้จ่ายได้ส่งผลโดยตรงต่อการว่างงานอย่างกว้างขวางกอบกับภาวะความตกต่ำของเศรษฐกิจโลก ในแผน 5 ทำให้บรรยากาศการลงทุนซบเซา นโยบายของรัฐในการลดค่าเงินบาท การจำกัด

สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการเอกชนด้วย ในช่วงปี 2527-2528 ภาวะเศรษฐกิจได้ถึงจุดรุนแรงและการเลิกจ้างได้ทวีจำนวนมากขึ้น

แผนพัฒนาที่ผ่านมามีได้ละทิ้งช่องว่างที่เกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ คือปัญหาสังคมและแรงงาน ปัญหาจากการยึดแนวเศรษฐกิจแบบพึ่งพาและสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจก่อประโยชน์ที่ตกอยู่ในกลุ่มประชากรไม่มากนัก การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมและการใช้ทรัพยากรในเกือบทุกด้านที่ไม่สร้างสรรค์หรือพัฒนาในด้านสังคมมากนัก ในบางกรณีกลับนำไปสู่ความเสื่อมโทรมเสียอีก โดยเฉพาะการใช้แหล่งน้ำ ป่าไม้ และเพาะปลูกแม้จะมีปรากฏขึ้นบ้างในแผน 5 แต่ก็ยังไม่เด่นชัดเมื่อพูดถึงการกระจายรายได้ไปยังกลุ่มอื่น ๆ ให้มากขึ้น ระบบและโครงสร้างในปัจจุบันที่ส่งผลให้แนวนโยบายบรรลุผลอย่างแท้จริง

ปัญหาที่เด่นชัดและเป็นรูปธรรมของความไม่สมดุลย์ในการจัดทำแผนพัฒนาเห็นได้จากการวางแผนกำลังคน ซึ่งไม่สมดุลย์ระหว่างการพัฒนา กับโอกาสการมีงานทำ โดยเฉพาะผู้จบการศึกษาระดับสูง ซึ่งหางานทำไม่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี ในขณะที่การตั้งเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่สามารถรองรับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างพอเพียง แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายการพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมและเครื่องจักรที่ใช้ทดแทนแรงงานคน ตลอดจนนโยบายชักดึงทุนต่างประเทศที่ปราศจากการคำนึงถึงภาระการมีงานทำ ระบบการศึกษาที่มุ่งแบบปริมาณจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของแต่ละปีของงบประมาณทั้งหมด นับตั้งแต่ปี 2514 จนมาถึงปี 2529 ไม่ช่วยสร้างกำลังแรงงานให้มีทัศนคติต่อโลกทัศน์ของอาชีพตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทัน เมื่อภาวะตลาดแรงงานอย่างเช่นหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีนโยบายจำกัดการรับข้าราชการและพนักงานได้ส่งผลต่อการว่างงานของผู้จบการศึกษามากมาย

ในส่วนของผู้อยู่ในวัยทำงานที่ทำงานอยู่แล้ว นอกเหนือจากข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ใช้แรงงานที่เหลือ ยังขาดสวัสดิการและสวัสดิภาพอย่างมากเมื่อเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ค่าจ้างขั้นต่ำต่ำเพียงมาประกาศใช้เมื่อปี 2516 ในขณะที่ฐานการกำหนดค่าจ้างขณะนั้นต่ำกว่าค่าแรงที่ควรจะเป็นจริง และเมื่อประสบการบังคับใช้กฎหมายที่ยืดหยุ่นและไม่ทั่วถึง ได้ส่งต่อสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป ในส่วนของการประกันด้านสังคมอื่น ๆ มาจนกระทั่งบัดนี้กล่าวได้ว่าลูกจ้างผู้ใช้แรงงานได้รับประกันก็เฉพาะในเรื่องการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันสืบเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ที่ได้รับการประกันในเรื่องรายได้บางส่วน ในขณะที่ไม่สามารถทำงานได้ และที่สำคัญก็เฉพาะในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างกว่า 20 คนขึ้นไป ส่วนของลูกจ้างในสถานประกอบการที่ต่ำกว่ายังไม่อาจถือได้ว่าได้รับการประกันที่แน่นอน ภายใต้แนวนโยบายการประกันการเจ็บป่วยหรือการประสบอันตรายจากการทำงาน

กล่าวโดยสรุป แผนทั้ง 5 แผน ที่ผ่านมา 20 ปีเศษนั้น เป็นแผนที่เน้นเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก ปัญหาสังคมได้รับการสอดแทรกเข้ามาภายหลัง ส่วนเรื่องแรงงานปรากฏในแผน 4 และแผน 5 แต่ในเนื้อหาและเป้าหมาย ตลอดจนมาตรการนั้น มิได้มุ่งเน้นเพื่อการกระจายรายได้หรือการให้หลักประกัน หรือการยก

ฐานะของผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจังในด้านรูปธรรมแต่อย่างใด แผนแรงงานยังคงเป็นเรื่องของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้วนำมากำหนดขึ้น นอกจากนั้นงานบางอย่าง อาทิ การมีกองทุนก็มิได้เกิดขึ้นจากแผน และใช้เฉพาะกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมและในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป เรื่องของแรงงานในส่วนอื่น ๆ จึงเป็นลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขาดแนวทาง หรือแนวนโยบายระยะยาวที่จะพัฒนาหรือส่งเสริมสถานภาพให้ดีขึ้น

ส่วนแผน 6 นั้น ความสนใจในเรื่องแรงงานมีมากขึ้นอันเป็นผลมาจากภาวะความกดดันของปัญหาการว่างงาน การเพิ่มขึ้นของอุปทานแรงงานที่มีมากกว่าอุปสงค์แรงงานมากมาย และภาวะความถดถอยของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แผนฉบับล่าสุดก็ยังมีแต่แบบที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งถึงแม้จะเน้นการขยายตัวที่ก่อให้เกิดการสร้างงานและการกระจายรายได้ แต่ก็อยู่ภายใต้ภาวะเงื่อนไขและข้อจำกัดซึ่งน่าเป็นห่วงในประเด็นของความสัมพันธ์ อาทิ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง การลดต้นทุนการผลิต การปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ และการผนึกกำลังร่วมมือประสานงานกับทุกฝ่ายภายใต้ขีดความสามารถทางการคลังของรัฐ และการแบ่งเบาภาระให้ทุก ๆ ฝ่าย ซึ่งรวมถึงภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม

ภาวะเหล่านี้ในอีกแง่หนึ่ง แม้จะสนใจและให้ความสำคัญของปัญหาแรงงานโดยเฉพาะเรื่องการว่างงาน แต่ในภาคปฏิบัติจำเป็นต้องยอมรับการประนีประนอม การตัดทอนค่าใช้จ่ายเนื่องจากข้อจำกัดทางการเงินและการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผลที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้ใช้แรงงานก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

ในเนื้อหาของแผน 6 นั้น เรื่องแรงงานถูกกำหนดขึ้นมาก แต่วิเคราะห์ไปแล้วเป็นแผนการเตรียมกำลังคนเพื่อเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นมากกว่าการที่จะกำหนดมาตรการรูปธรรมเพื่อป้องกันหรือทุเลาปัญหาในระยะยาว ในแผน 6 เราจะยังไม่มีมาตรการประกันสังคม ยังจะไม่มีมาตรการที่จะกระจายรายได้ที่เป็นแผนงานเด่นชัด เรายังไม่มีมาตรการที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานอะไรที่ใหม่ไปจากกฎหมายขั้นต่ำที่กำหนดมาแล้วกว่า 10 ปี เกือบทุกฉบับ

III. แรงงานไทย ภาพความเป็นจริง

ในปี 2490 ประเทศไทยมีประชากรทั้งสิ้น 17.4 ล้านคน เป็นกำลังแรงงานทั้งสิ้น 8.9 ล้านคน มาถึงปี 2525 ประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็น 48.6 ล้านคน และกำลังแรงงานก็เพิ่มขึ้นเป็น 25.7 ล้านคน ตั้งแต่ปี 2519 อัตราเพิ่มของประชากรลดลง ในขณะที่เดียวกันกำลังแรงงานได้เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอัตราของผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มจาก 5 แสนคนต่อปี เมื่อ 10 ปีที่แล้วมาเป็น 7 แสน 5 หมื่นคนต่อปีในปัจจุบัน

แรงงานภาคเกษตร การดำรงอยู่ของชาวนาและชาวนารับจ้าง

ในช่วงปี 2491 แรงงานเกษตรมีอยู่ 7.5 ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ 84 ของประชากรที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด กำลังแรงงานเกษตรในปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 11.7 ล้านคน หรือร้อยละ 83 ของกำลังแรงงาน แรงงานเกษตรในปี 2510 มี 11.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 73.8 ของกำลังแรงงาน แรงงานเกษตรในปี 2520 เพิ่มขึ้นเป็น 16 ล้านคนเศษ คิดเป็นร้อยละ 73.48 ของกำลังแรงงาน และจนกระทั่งปี 2525 แรงงานเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น 17.1 ล้านคน แต่สัดส่วนต่อกำลังแรงงานทั้งหมดลดลงเหลือเพียงร้อยละ 68.41 เท่านั้น

จากสถิติดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงกำลังแรงงานเกษตรลดน้อยถอยลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ยังคงมีส่วนเป็นข้างมากของกำลังแรงงานของประเทศ ทั้งนี้ เป็นเพราะการพัฒนาประเทศที่ผ่านมายังคงยึดถือสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลักในการบริโภคภายในประเทศและเป็นสินค้าส่งออกที่นำรายได้เข้าประเทศที่สำคัญ นอกจากข้าวและยางพาราซึ่งเป็นพืชดั้งเดิมของไทย เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ อ้อย เป็นต้น และกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญมาจนปัจจุบัน สภาพเช่นนี้ยังผลให้สามารถตรึงชาวนาไว้กับอาชีพทำนาทำไร่ได้อย่างยาวนาน

ในกำลังแรงงานภาคเกษตรก็มีสัดส่วนที่เป็นแรงงานรับจ้างประกอบอยู่ด้วย แรงงานเหล่านี้รับจ้างทำนาทำไร่ที่ดินของผู้อื่นโดยที่ตนนั้นไม่มีที่ดินหรือมีก็จำนวนน้อยจนไม่สามารถเพาะปลูกเลี้ยงครอบครัวได้ ตั้งแต่ปี 2490 มีคนงานรับจ้างภาคเกษตรอยู่ประมาณ 3 แสน 4 หมื่นคน ต่อมาปี 2518 เพิ่มขึ้นเป็น 9 แสน 3 หมื่นคน และจนปี 2525 มีคนงานรับจ้างทั้งสิ้น 1.6 ล้านคน ส่วนใหญ่จะรับจ้างทำนาทำไร่ในเขตเพาะปลูกพืชเพื่อการส่งออกแถบภาคกลางและภาคใต้เป็นสำคัญ รองลงมาก็เป็นภาคเหนือ

คนงานเหล่านี้เป็นชาวนาในละแวกดังกล่าว ส่วนใหญ่ก็อพยพมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การก่อตัวของแรงงานรับจ้างภาคเกษตรนี้ ในช่วงแรกยังคงเป็นการอพยพหางานทำตามฤดูกาล โดยเฉพาะเมื่อหมดหน้านาน แต่ต่อมาเมื่อการผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกขยายตัว ก็เริ่มมีคนงานรับจ้างถาวรในไร่นามากยิ่งขึ้น โดยปรากฏในรูปของการเป็นคณงานของบริษัทธุรกิจด้านเกษตรทำฟาร์มขนาดเล็กและใหญ่ เช่น การปลูกส้มปัด เป็นต้น บริษัทเหล่านี้จะจ้างคณงานให้ทำการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิตส่งโรงงาน สภาพเช่นนี้เป็นแนวโน้มที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันและอนาคต

แรงงานอุตสาหกรรม

การเร่งรัดอุตสาหกรรมในทศวรรษแรกยังไม่ขยายตัวไปมากนัก โดยเฉพาะสาขาหัตถกรรมส่วนใหญ่ยังมีสัดส่วนการผลิตขนาดเล็ก แม้ว่าจะมีการผลิตสินค้ามากขึ้น แต่ยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ อีกทั้งยังขาดแคลนในด้านการพัฒนาพลังงานเครื่องจักรและเงินทุนตลอดจนแรงงานฝีมือ โดยที่สิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยพึ่งพิงจากต่างประเทศ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น

เมื่อเข้าสู่ช่วงตั้งแต่ปี 2503 ถึงปัจจุบัน การอุตสาหกรรมพัฒนาไปด้วยกลยุทธ์อุตสาหกรรมทดแทน การนำเข้าที่เน้นการขยายตัวของการลงทุนของภาคเอกชนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยรัฐจะเป็นผู้ลงทุนในสาขาโครงสร้างพื้นฐาน ดังปรากฏเป็นนโยบายหลักที่ชัดเจนอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1-4 และเริ่มเข้าสู่ขั้นตอนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างจริงจังในแผน 5

ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว แรงงานสาขาหัตถอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปดังต่อไปนี้ ในปี 2490 กำลังแรงงานอุตสาหกรรมมี 1 แสน 9 หมื่นคน ต่อมาในปี 2503 มีแรงงานหัตถอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 4 แสน 7 หมื่นคน ในปี 2520 แรงงานหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มเป็น 1.3 ล้านคน และจนถึงปี 2525 กำลังแรงงานสาขานี้มีทั้งสิ้น 2 ล้านคน

ในสาขาเหมืองแร่ มีการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานขึ้นลงตามภาวะการณ์เศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ ในปี 2490 มีจำนวน 4,805 คน ปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 3 หมื่นคน ในปี 2510 ลดลงเหลือ 2 หมื่นคน จนถึงปี 2520 เพิ่มขึ้นเป็น 5 หมื่น 2 พันคน และในปี 2525 มีกำลังแรงงานสาขาเหมืองแร่ทั้งสิ้น 6 หมื่น 6 พันคน

ในสาขาการขนส่ง คลังสินค้า และคมนาคม มีกำลังแรงงานจำนวน 6 หมื่น 5 พันคน ในปี 2490 ต่อมาปี 2503 มีเพิ่มเป็น 1 แสน 6 หมื่นคน ปี 2510 เพิ่มเป็น 2 แสน 4 หมื่นคน ปี 2520 เพิ่มเป็น 3 แสน 9 หมื่นคน และจนถึงปี 2525 มีจำนวนทั้งสิ้น 5 แสนคน

ในสาขาสาธารณูปโภค ปี 2490 มีแรงงานเพียง 2,182 คน พอถึงปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็น 7 หมื่น 6 พันคน ซึ่งรวมทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

ในสาขาก่อสร้าง ในปี 2490 มีแรงงานเพียง 8,149 คน ปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 6 หมื่น 8 พันคน ปี 2510 เพิ่มเป็น 1 แสน 7 หมื่นคน ปี 2520 เพิ่มเป็น 3 แสน 4 หมื่นคน และปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 5 แสน 2 หมื่นคน

กล่าวโดยสรุป ตั้งแต่ปี 2490-2525 กำลังแรงงานสาขาที่เพิ่มขึ้นสูงสุดได้แก่กำลังแรงงานสาขาหัตถอุตสาหกรรม ซึ่งเพิ่มจาก 1 แสน 9 หมื่นคน เป็น 2 ล้านคน ในปี 2525

แรงงานพาณิชย์กรรมและภาคบริการ

แรงงานพาณิชย์กรรมในที่นี้หมายถึงงานด้านการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ การรับฝาก การกู้ยืม การรับจำนำ การธนาคาร การโอนหรือการจัดส่งเงิน การรับประกันภัย หรือธุรกิจที่ให้บริการโดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานในสำนักงาน งานเสมียนพนักงาน ส่วนด้านบริการหมายถึงงานบริการของรัฐบาลโดยข้าราชการต่าง ๆ ธุรกิจการค้า บริการ กีฬา บันเทิง การบริการส่วนบุคคล เช่น คนรับใช้ เป็นต้น

ในปี 2490 มีแรงงานพาณิชยกรรม 7 แสนคน ในภาคบริการมี 3 แสน 8 หมื่นคน ต่อมาในปี 2503 แรงงานพาณิชยกรรมเพิ่มเป็น 7 แสน 5 หมื่นคน ภาคบริการเพิ่มเป็น 6 แสน 5 หมื่นคน ต่อมาในปี 2510 แรงงานพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้นอีกเป็น 1.3 ล้านคน ภาคบริการเพิ่มขึ้นเป็น 1.2 ล้านคน ปี 2520 มีแรงงานพาณิชยกรรม 1.7 ล้านคน ในภาคบริการมี 1.6 ล้านคน จนกระทั่งต้นปี 2525 แรงงานพาณิชยกรรมมีทั้งสิ้น 2.3 ล้านคน ในภาคบริการมีทั้งสิ้น 2.4 ล้านคน

กล่าวโดยสรุป ตั้งแต่ปี 2490-2525 กำลังแรงงานสาขาที่เพิ่มขึ้นสูงสุดได้แก่กำลังแรงงานสาขาบริการ ซึ่งเพิ่มจาก 3 แสน 8 หมื่นคน เป็น 2 ล้าน 4 แสนคน ในปี 2525 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 84¹

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงาน

ในปี 2490 มีกำลังแรงงานรวมทั้งสิ้น 8.9 ล้านคน (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนนี้เป็นแรงงานภาคเกษตรทั้งสิ้น 7.5 ล้านคน หรือร้อยละ 84.70 ของกำลังแรงงานทั้งหมด เป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 2 แสน 7 หมื่นคน หรือร้อยละ 3.09 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และเป็นแรงงานภาคพาณิชยกรรมและการบริการทั้งสิ้น 1 ล้านคน หรือร้อยละ 12.21 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

ในปี 2525 มีกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 25.1 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานภาคเกษตรทั้งสิ้น 17.1 ล้านคน หรือร้อยละ 68.40 ของกำลังแรงงานทั้งหมด เป็นแรงงานอุตสาหกรรม 3.2 ล้านคน หรือร้อยละ 12.76 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และเป็นแรงงานพาณิชยกรรมและภาคบริการ 4.7 ล้านคน หรือร้อยละ 18.84 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

ตารางที่ 1

แสดงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงาน ปี 2490-2525

กำลังแรงงาน	2490	%	2525	%	% การเปลี่ยนแปลง
ภาคเกษตร	7,576,861	84.07	17,182,000	68.40	- 16.29
ภาคอุตสาหกรรม การผลิตสาขาต่าง ๆ	276,871	3.09	3,205,000	12.76	+ 9.67
ภาคพาณิชยกรรม และการบริการ	1,092,041	12.21	4,731,000	18.84	+ 6.63
รวม	8,945,773	100.00	25,118,000	100.00	

เมื่อเปรียบเทียบให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนกำลังแรงงาน จะสรุปได้ว่าช่วงเวลากว่า 35 ปี แรงงานเกษตรลดลงเพียง 16.29 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น ในขณะที่ส่วนของแรงงานอุตสาหกรรมการผลิตเพิ่มขึ้นเพียง 9.67 เปอร์เซ็นต์ และแรงงานพาณิชยกรรมและบริการเพิ่มขึ้น 6.63 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบสัดส่วนกำลังแรงงานระหว่างสาขาจะพบว่าแรงงานมีสัดส่วนมากเป็นอันดับหนึ่งได้แก่แรงงานเกษตร รองลงมาคือ แรงงานภาคพาณิชยกรรมและบริการ ส่วนแรงงานอุตสาหกรรมการผลิตมีสัดส่วนรองลงมาเป็นอันดับที่สาม

กล่าวโดยสรุป มีข้อสังเกตสองประการ คือ ประการแรก ทั้งที่กำลังแรงงานอุตสาหกรรมการผลิต เป็นแหล่งที่สำคัญในการผลิตโภคทรัพย์ของสังคม แต่กลับมีสัดส่วนในกำลังแรงงานน้อยที่สุด ท่ามกลางกำลังแรงงานภาคเกษตรที่เป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ และกำลังแรงงานภาคพาณิชยกรรมและบริการซึ่งขยายตัวอย่างผิดสัดส่วนและดำรงความสำคัญเป็นอันดับที่สองตลอดมา

สภาพเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า การขยายตัวของอุตสาหกรรมไทยมีผลต่อการจ้างงานน้อยมาก เพราะ จำนวนโรงงานใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นก็มีไม่มาก อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเป็นอุตสาหกรรมของบริษัทข้ามชาติก็เป็นอุตสาหกรรมซึ่งใช้เครื่องจักรทุนแรงมากกว่าจะให้การจ้างงานเป็นหลัก โรงงานเหล่านี้ได้แก่ โรงงานประกอบรถยนต์ รถยนต์และจักรยานยนต์ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ โรงงานผลิต ภัณฑุยาและเคมีภัณฑ์ โรงงานผลิตพลาสติกกิ่งสำเร็จรูป โรงงานผลิตแก้วและกระจก โรงงานผลิตเครื่องดื่ม โรงงานผลิตนมข้นหวาน โรงงานผงชูรส และโรงงานผลิตสิ่งทอและเส้นในสังเคราะห์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ก็มีโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางที่ครองความมีสัดส่วนข้างมากกล่าวคือ ในระดับการจ้างงานต่ำกว่า 10 คน มีจำนวนร้อยละ 63.5 ของโรงงานทั้งหมด ขนาด 10-99 คน มีร้อยละ 29.7 ของโรงงานทั้งหมด และขนาด 50-199 คน มีร้อยละ 5.5 ของโรงงานทั้งหมด รวมทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ 98.7 ของโรงงานทั้งหมด² ส่วนใหญ่เป็นโรงงานที่มีระบบการผลิตระดับธรรมดา เช่น การทำงานร่วมกันแบบธรรมดา โดยการจ้างแรงงานมาอยู่ในสถานที่เดียวกันทำการผลิตสินค้าร่วมกัน หรืออาจมีการใช้เครื่องจักรในรูปของหัตถกรรมของระบบโรงงาน โรงงานเหล่านี้ได้แก่ โรงงานทำขนมหวาน โรงงานทำลูกชิ้น โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์ โรงงานทำถุงพลาสติก โรงงานทำไม้ปาร์เก้ โรงงานผลิตอิฐ โรงงานทอผ้าขนาดเล็ก โรงงานแปรรูปมันสำปะหลัง โรงงานผสมยา โรงงานประกอบเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

คุณลักษณะสำคัญของโรงงานเหล่านี้ก็คือ อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งเป็นการพัฒนาแนวขยายที่อัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมจะถูกกำหนดโดยการลงทุนเปิดโรงงานใหม่ๆ เพื่อทำการผลิตโดยขาดการปรับปรุงการบริหารภายในโรงงานและเทคโนโลยี ทำให้ขาดการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมสาขาอื่น ๆ

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมที่ผ่านมาก็ยังต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งก็มีขีดจำกัดในแง่ที่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า ทั้งนี้เพราะสินค้าส่งออกที่จะนำเงินตราต่างประเทศมาเป็นทุนในการนำเข้าเครื่องจักรมีสัดส่วนที่แคบและส่วนสำคัญเป็นสินค้าปฐม ทำให้เกิดสภาพการแลกเปลี่ยนที่ไม่

เท่าเทียมกันระหว่างสินค้าเกษตรกับสินค้าอุตสาหกรรมในแง่ที่ก่อให้เกิดการขาดดุลชำระหนี้ ก็เนื่องจากการกู้ยืมเงินตราจากต่างประเทศเข้ามาใช้จ่ายจนเกินตัว

ประการที่สอง กระบวนการเปลี่ยนแปลงจากแรงงานในภาคเกษตรไปสู่แรงงานภาคอุตสาหกรรมนั้น แม้เป็นไปอย่างต่อเนื่องแต่นับว่าเชื่องช้าอย่างยิ่ง ช่วง 35 ปี แรงงานเกษตรลดลงเพียง 16.29 เปอร์เซ็นต์ แรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเพียง 9.67 เปอร์เซ็นต์ เมื่อเทียบกับประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งสัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรลดลงอย่างรวดเร็วจาก 63 เปอร์เซ็นต์ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี 2516 มาเป็น 38.4 เปอร์เซ็นต์ ในปี 2521 ซึ่งจะพบว่าลดลง 24.6 เปอร์เซ็นต์ ส่วนแรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างมากจาก 8.7 เปอร์เซ็นต์ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี 2516 มาเป็น 23.2 เปอร์เซ็นต์ ในปี 2521 เพิ่มขึ้นถึง 14.5 เปอร์เซ็นต์³ ซึ่งภาพเช่นนี้ก็สะท้อนถึงความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้ที่เหนือกว่าไทยอีกด้วย เกาหลีใต้ปัจจุบันพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกเป็นอย่างมาก มีการผลิตสินค้าส่งออกที่สำคัญ ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ การต่อเรือ ผลิตภัณฑ์ท่อเหล็ก สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้า ของเล่น แผงวงจรไฟฟ้า เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อนำอัตราการเปลี่ยนแปลงกำลังแรงงานจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมของไทยไปเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์ในประเทศด้านเกษตรซึ่งลดลงอย่างมาก จากปี 2503 มีร้อยละ 40.51 ของ GDP ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 20.64 ของ GDP ในปี 2525 แสดงให้เห็นว่า ขณะนี้ภาคเกษตร เริ่มลดความสำคัญในการผลิตลงมาเป็นลำดับ แต่ยังคงเป็นภาคที่มีกำลังแรงงานกระจุกตัวอย่างล้นเหลือและยังคงเป็นภาคที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

แรงงานรับจ้าง

เราได้พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงานในระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษไปแล้ว ทั้งนี้ มุ่งที่จะวิเคราะห์ความผันแปรจากกำลังแรงงานภาคเกษตรไปสู่กำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรม เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ในตอนนี้จะเจาะลึกลงไปถึงประชากรเฉพาะส่วนที่เป็น "แรงงานรับจ้าง"⁴

กล่าวในแง่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างปริมาณแรงงานรับจ้างในสาขาการผลิตด้านต่างๆ ได้ข้อเท็จจริงว่า ในปี 2514 จากรายงานผลการสำรวจแรงงานรอบที่ 1 เดือนมกราคม-มีนาคม เทียบเคียงกับรายงานผลการสำรวจรอบที่ 2 ช่วง กรกฎาคม-กันยายน ปี 2525 ในเรื่องโครงสร้างแรงงานรับจ้าง (ดูตารางที่ 2) ทั้งหมดเพิ่มจาก 2 ล้าน 3 แสนคน เป็น 6 ล้าน 2 แสนคน

ปริมาณแรงงานรับจ้างในระยะ 11 ปี จากปี 2514-2525 มีการเปลี่ยนแปลงตามสาขาต่าง ๆ ดังนี้ คือ แรงงานรับจ้างภาคเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึง 1.2 ล้านคน ทำให้เดิมมีสัดส่วนเพียง 18.82 เปอร์เซ็นต์ของ

แรงงานรับจ้างทั้งหมดในปี 2514 เปลี่ยนเป็นมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 26.37 เปอร์เซ็นต์ สรุปรวมเพิ่มขึ้น 11.55 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือแรงงานรับจ้างหัตถอุตสาหกรรม ซึ่งเพิ่มขึ้นเพียง 8 แสนคน ทำให้สัดส่วนเดิม 19.78 เปอร์เซ็นต์ เพิ่มขึ้นเป็น 21.35 เปอร์เซ็นต์ เพิ่มขึ้นเพียง 1.57 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น สำหรับแรงงานรับจ้างพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น 3 แสน 4 หมื่นคน จากสัดส่วนเดิม 7.22 เปอร์เซ็นต์ เพิ่มสัดส่วนขึ้นเป็น 8.49 เปอร์เซ็นต์ เท่ากับสัดส่วนเปลี่ยนแปลงในทางเพิ่มขึ้นเพียง 1.27 เปอร์เซ็นต์ นอกนั้น เช่น แรงงานรับจ้างในสาขาเหมืองแร่ และแรงงานรับจ้างในสาขาขนส่งคมนาคมและภาคบริการสัดส่วนลดลง 1.41 เปอร์เซ็นต์ และ 13.26 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ

ตารางที่ 2

แรงงานรับจ้าง ปี 2514 และ 2525 จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรม

แรงงานรับจ้าง	2514	%	2525	%	เพิ่มขึ้น	การเปลี่ยนแปลง
ภาคเกษตร	348,140	14.82	1,644,400	26.37	1,296,260	11.55
ภาคหัตถอุตสาหกรรม	464,650	19.78	1,331,300	21.35	866,650	1.57
ภาคเหมืองแร่	20,390	1.87	38,400	0.62	18,010	-0.25
ภาคก่อสร้าง	180,310	7.67	495,700	7.95	315,390	1.28
ภาคขนส่งคมนาคม	123,800	5.27	240,500	3.86	116,700	-1.41
ภาคสาธารณูปโภค	22,590	0.96	75,700	1.21	53,110	0.25
ภาคพาณิชยกรรม	169,740	7.22	529,500	8.49	359,760	1.27
ภาคบริการ	1,020,040	43.41	1,880,400	30.15	860,360	-13.26
รวม	2,349,660	100.00	6,235,900	100.00	3,886,240	

ค่าจ้างและสภาพการทำงาน

แรงงานรับจ้างเกษตร การดำรงชีพขั้นต่ำสุด

ในช่วงทศวรรษแรก ค่าจ้างและสภาพการทำงานมิได้มีระเบียบปฏิบัติที่แน่ชัดระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง ด้วยเหตุที่การจ้างแรงงานยังมีน้อยและนายจ้างมักจะปฏิบัติต่อลูกจ้างในสภาพความสัมพันธ์แบบครอบครัว มีการใช้เงินหรือสิ่งของเป็นเครื่องตอบแทนการทำงาน แต่ไม่มีข้อมูลระบุจำนวนเงินไว้ให้ปรากฏ เมื่อมีการจ้างงาน นายจ้างจะให้ที่อยู่อาศัย และอาหารแก่ลูกจ้าง และเมื่อเจ็บป่วยก็มีการรักษาพยาบาล ทั้งนี้ มิได้มีข้อตกลงหากแต่เป็นไปเองตามมนุษยธรรมของนายจ้าง

จากการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่อง การจ้างงานกับแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ของประเทศไทย พบว่า ในปี 2508-2510 แรงงานรับจ้างเกษตรในภาคกลางได้ค่าจ้าง 11 บาทต่อวัน ในภาคอีสานได้ค่าจ้าง 8

บาทต่อวัน เช่นเดียวกับในภาคเหนือ ต่อมาในปี พ.ศ.2515 ค่าจ้างของแรงงานเกษตรในภาคกลางเป็น 12.6 บาทต่อวัน ส่วนภาคอีสานและภาคเหนือเพิ่มขึ้นเป็น 9-10 บาทต่อวัน ในปี พ.ศ. 2519-2520 ค่าจ้างของแรงงานรับจ้างเกษตรภาคกลางเพิ่มเป็น 25.30 บาทต่อวัน ภาคอีสานเพิ่มเป็น 14.0 บาทต่อวัน และภาคเหนือเพิ่มเป็น 18.22 บาทต่อวัน

การสำรวจสภาพค่าจ้างของแรงงานรับจ้างเกษตรตามรายงานสถิติแรงงาน ปี 2514 ได้สำรวจอัตราค่าจ้างต่อเดือนของผู้มีอาชีพเกษตรกรรม และการทำสวนครัวที่ได้รับการบรรจุงานโดยสำนักงานจัดหางานเอกชนในเขตนครหลวงกรุงเทพและธนบุรี จำนวน 567 คน ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเงินเดือน ๆ ละ 100 บาท มี 10 คน 150 บาท มี 49 คน 200 บาท มี 205 คน 250 บาท มี 90 คน 300 บาท มี 57 คน 400 บาท มี 12 คน และมากกว่า 400 บาท มี 54 คน จะเห็นได้ว่าคนงานเกษตรส่วนใหญ่ 209 คน มีเงินเดือน 200-250 บาท เฉลี่ยวันละ 7-8 บาทเท่านั้น⁵

จากสรุปผลรายงานการวิจัยล่าสุด เรื่อง สภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร ของ ดร. ประดิษฐ์ ชาสสมบัติ มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ คือ จากการสำรวจแรงงานรับจ้างเกษตร จำนวน 259 คน ในปี 2528 พบว่า ร้อยละ 52-65 มีระดับการศึกษาชั้นประถมศึกษาตอนต้น และมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานอพยพ

การจ้างงานร้อยละ 37.5 เป็นลูกจ้างประจำรายเดือน ร้อยละ 35.5 เป็นลูกจ้างประจำรายวัน ร้อยละ 14.7 เป็นลูกจ้างชั่วคราว และร้อยละ 10 เป็นลูกจ้างรายเหมา ที่เป็นลูกจ้างประจำรายเดือนส่วนใหญ่อยู่ในกิจการเลี้ยงสัตว์ ที่เป็นลูกจ้างประจำรายวันและชั่วคราวมีมากในกิจการกสิกรรม ที่สำคัญคนงานส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 ทำงานต่อเนื่องได้ไม่ถึง 1 ปี โดยเฉพาะในกิจการกสิกรรม คนงานร้อยละ 85 ทำงานต่อเนื่องได้ไม่ถึงปี และที่ทำได้ไม่ถึงเดือนมีถึงร้อยละ 66 ทั้งนี้เป็นเพราะภาคการเกษตรยังคงพึ่งพาธรรมชาติและฤดูกาล เมื่อหมดฤดูกาลก็ให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง ในขณะที่ร้อยละ 99 และร้อยละ 82 ของคนงานในกิจการเลี้ยงสัตว์และการประมงสามารถทำงานต่อเนื่องได้ตลอดปี

การทำสัญญาหรือข้อตกลงการจ้างงานนั้นไม่ค่อยปรากฏในการจ้างงานกิจการเกษตร ในขณะที่กิจการเลี้ยงสัตว์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่ หรือบริษัท คนงานร้อยละ 55 มีการทำสัญญาตกลงสภาพการจ้าง โดยเฉพาะในเรื่องหน้าที่การงาน ชั่วโมงทำงาน วันหยุด อัตราค่าจ้าง สวัสดิการ อาหาร และการรักษาพยาบาล ส่วนกิจการประมงคนงานร้อยละ 52 และร้อยละ 54 มีการตกลงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง และสวัสดิการอาหาร และกิจการกสิกรรม คนงานร้อยละ 77 และร้อยละ 67 มีการตกลงในเรื่องอัตราค่าจ้าง และชั่วโมงการทำงานต่อวันเท่านั้น

ในด้านค่าจ้าง คนงานกสิกรรมได้รับค่าจ้างรายวันโดยเฉลี่ย 42 บาทต่อวัน โดยที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 61 ได้ค่าจ้างวันละ 31-40 บาท คนงานเลี้ยงสัตว์ที่เป็นลูกจ้างรายวันร้อยละ 46.6 ได้ค่าจ้างวันละ 43

บาทโดยเฉลี่ย ส่วนลูกจ้างอีกร้อยละ 39 ใ้วันละ 31-40 บาท และอีกร้อยละ 39 เช่นกันที่ใ้วันละ 41-50 บาท คนงานประมงใ้ค่าจ้างเฉลี่ย 56 บาทต่อวัน และเกือบร้อยละ 42 ใ้วันละ 80 บาท ซึ่งนับว่าใ้สูงกว่ากิจการ 2 ประเภทข้างต้น ยิ่งกว่านั้น คนงานประมงยังอาจใ้รับส่วนแบ่งของกำไรลดหลั่นกันไปตามประเภทของคนงาน เช่น ผู้ควบคุมเรือ ผู้ช่วยผู้ควบคุมเครื่องจะใ้รับส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 5-9 ส่วนลูกเรือจะใ้รับส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 1 ของกำไรที่ใ้รับทั้งหมด

ส่วนที่เป็นลูกจ้างรายเดือนนั้นในกิจการกสิกรรมใ้เงินเดือน ๆ ละ 3,533 บาท ในกิจการประมงใ้เงินเดือน ๆ ละ 2,080 บาท และในกิจการเลี้ยงสัตว์ใ้เงินเดือน ๆ ละ 1,989 บาท การที่ลูกจ้างรายเดือนในกิจการกสิกรรมใ้เงินเดือนสูงนั้นเป็นเพราะลูกจ้างเหล่านี้อยู่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่นักวิชาการในสถานประกอบการขนาดใหญ่หรือบริษัท

อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างรายวันยังอยู่ในระดับต่ำ คนงานกสิกรรมร้อยละ 63.2 คน งานเลี้ยงสัตว์ร้อยละ 38.7 และคนงานประมงร้อยละ 30.6 ต่างแสดงทัศนะตรงกันว่า ค่าจ้างแรงงานที่ใ้รับอยู่นั้นต่ำมาก

ในด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน คนงานเลี้ยงสัตว์ร้อยละ 60 รายงานว่าในกิจการมี การใ้สวัสดิการด้านน้ำดื่มน้ำใช้ เสื้อผ้าชุดทำงาน ยาสามัญประจำบ้าน ค่ารักษาพยาบาล อาหาร ที่พักอาศัย สถานที่และอุปกรณ์ทำครัว และห้องสุขา คนงานประมงใ้รับที่ที่พักอาศัย น้ำดื่มน้ำใช้ อาหาร เครื่องใช้ทำครัว ค่ารักษาพยาบาลและยารักษาโรค และคนงานกสิกรรมร้อยละ 54 ใ้รับเพียงน้ำดื่มและสุขา ร้อยละ 30 ใ้รับ ยาสามัญประจำบ้านและรถรับมาทำงาน และเพียงร้อยละ 20 ที่ใ้รับที่ที่พักอาศัย

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการที่ใ้ส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องใ้จำเป็นต่อการทำงานอยู่แล้ว เช่น น้ำดื่มน้ำใช้ อาหาร และที่พักอาศัย สำหรับคนงานเลี้ยงสัตว์ ที่ที่พักอาศัยที่ใ้รับต้องหักค่าจ้างเงินเดือนเป็นค่าที่หักด้วยที่พักของคนงานประมงอยู่ในเรือ ของคนงานกสิกรรมอยู่ในไร่ในสวน ซึ่งจัดไว้สำหรับคนงานที่เป็นแรงงานอพยพ สภาพที่พักไม่มีที่นอนหมอนมุ้ง ส่วนยาและการรักษาพยาบาลก็จัดหาใ้ตามความจำเป็นเท่านั้น สำหรับการเสี่ยงภัยในการทำงานในกิจการประมง คนงานร้อยละ 40 เสนอว่า มีการเสี่ยงภัยสำหรับตนในการทำงาน

ในเรื่องชั่วโมงทำงาน โดยเฉลี่ยทำงานกันวันละ 8 ชั่วโมง คนงานกสิกรรมใ้หยุด 1 วันทุกสัปดาห์ แต่ในทางปฏิบัติเพียงลูกจ้างรายเดือนเท่านั้นที่ใ้รับและบางที่ก็มีใ้เป็นไปทุกสัปดาห์ คนงานเลี้ยงสัตว์ต้องแจ้งวันหยุดพักล่วงหน้าและส่วนใหญ่ไม่มีวันหยุดที่แน่นอนสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างรายเดือนเมื่อหยุดพักผ่อนจะใ้ค่าจ้างด้วย แต่ลูกจ้างรายวันและลูกจ้างชั่วคราวเมื่อหยุดพักผ่อนจะไม่ได้ค่าจ้าง ส่วนวันลาภิกลาป่วยก็อยู่ในสภาพเช่นเดียวกัน คือ ไม่มีการกำหนดแน่นอนและเฉพาะลูกจ้างรายเดือนเท่านั้นที่ลาหยุดแล้วใ้รับค่าจ้าง ดังนั้น จึงใ้ให้เกิดปัญหาการขาดงาน การลาภิกเกิดขึ้นบ่อยมาก เพราะไม่มีการกำหนดที่แน่นอน

แรงงานรับจ้างอุตสาหกรรม การเดินทางที่ยาวนาน

ในปี พ.ศ.2490 คนงานชาวไทยที่เป็นแรงงานมีฝีมือจะได้ค่าจ้างวันละ 10 บาท ส่วนแรงงานไร้ฝีมือได้วันละ 8 บาท⁶ เป็นช่วงขณะที่แรงงานไทยกำลังเริ่มขยายตัวเข้าสู่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นลูกจ้างรายเดือนนั้น คนงานรถรางได้เงินเดือนต่ำสุด 400 บาท สูงสุด 600 บาท คนงานรถไฟได้เงินเดือนต่ำสุด 240 บาท สูงสุด 400 บาท คนงานโรงไฟฟ้าได้เงินเดือนต่ำสุด 250 บาท สูงสุด 1,000 บาท และคนงานโรงซีเมนต์ได้เงินเดือนต่ำสุด 270 บาท และสูงสุด 450 บาท เป็นต้น⁷

ในปี พ.ศ.2497 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้เสนอรายงานการสำรวจไว้ (ดูตารางที่ 3) ดังนี้ คือ กรรมกรในโรงงานได้ค่าจ้างเฉลี่ยสัปดาห์ละ 113.78 บาท หรือประมาณ 450 เท่าเท่านั้น

อัตราค่าจ้างในทศวรรษต่อมานั้น การจ่ายค่าจ้างในอุตสาหกรรมเขตพระนครธนบุรีแตกต่างกันตามลักษณะงาน ประเภทกิจการและขนาดของโรงงานเป็นสำคัญ ในปี 2510 อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยคนงานทุกระดับและทุกอาชีพ มีตัวอย่างดังต่อไปนี้ คนงานในกิจการก่อสร้างได้ค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 1,718.85 บาท ในกิจการพาณิชย์กรรมได้เดือนละ 1,493.44 บาท และคนงานกิจการหัตถอุตสาหกรรม เช่น ทอผ้า เครื่องนุ่งห่ม กระดาษและผลิตภัณฑ์ยาง เป็นต้น ได้ค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 685.07 บาท

ตารางที่ 3

ค่าจ้างของแรงงานจำแนกตามสาขาอาชีพ ปี 2497

ประเภทอาชีพ	ค่าจ้างเฉลี่ยต่อสัปดาห์/บาท
1. งานอาชีพวิชาการ	189.24
2. งานผู้จัดการและบริหาร	301.36
3. เสมียนพนักงาน	167.14
4. คนขายของ	131.16
5. เกษตรกร ประมง และทำป่าไม้	89.51
6. คนงานเหมืองแร่	101.11
7. คนงานขนส่ง	153.33
8. ช่าง	134.72
9. กรรมกรในโรงงาน	113.78
10. คนงานบริการ	91.50
11. อื่น ๆ	139.23
รวมเฉลี่ย	143.76

¹ สรุปลจาก สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ รายงานวิเคราะห์ผลการสำรวจภาวะประชากรและเศรษฐกิจธุรกิจ พ.ศ.2497 ตารางที่ 18-1 หน้า 412

ในช่วงปี 2511-2521 หรือทศวรรษที่ 3 นั้น จากรายงานการวิจัยของกองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2518 ได้ทำการสุ่มตัวอย่างจากสถานประกอบการ 1,730 แห่ง เป็นคนงานจำนวนทั้งสิ้น 118,431 ปรากฏว่าร้อยละ 58.4 เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ร้อยละ 36.1 เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน และร้อยละ 5.1 เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายขึ้น คนงานส่วนใหญ่ได้ค่าจ้างรายวันเฉลี่ย 27.40 บาท อย่างไรก็ตามในช่วงเวลานี้ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสภาพการจ้างและแรงงานสัมพันธ์มากมาย อันเป็นผลรวมจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2516 การก่อตัวของกระแสประชาธิปไตยและการต่อสู้ของคนงานทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำกลายเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาค่าจ้างของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมตลอดจนคนงานไร้ฝีมือ

ด้วยเหตุที่ค่าจ้างหนึ่งไม่เปลี่ยนแปลงนานถึง 15 ปี จึงพิจารณาให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำมาจนถึงปัจจุบัน มีการประกาศให้ค่าจ้างขั้นต่ำทั้งสิ้น 12 ครั้ง ประกาศครั้งแรกมีผลบังคับใช้เดือน เมษายน ปี 2516 กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้ 12 บาท จนถึงปัจจุบันปี 2528 ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดไว้ 70 บาท การใช้ตัวเลขค่าจ้างขั้นต่ำอาจจะไม่สามารถสะท้อนความจริงของสภาพค่าจ้างของคนงานได้ดีกว่าผลการสำรวจ ทั้งนี้เพราะเป็นตัวเลขที่ประกาศใช้และจะเป็นตัวเลขในทางปฏิบัติของนายจ้างหรือไม่ก็มิอาจจะระบุได้แน่ชัด อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างขั้นต่ำก็สะท้อนข้อเท็จจริงของสภาพค่าจ้างคนงานได้เท่าที่มีตัวเลขยืนยัน

บทวิเคราะห์ค่าจ้างของแรงงานรับจ้าง

จากข้อเท็จจริงในเรื่องค่าจ้าง เราสามารถสรุปได้ว่า ในช่วงระยะเวลา 2 ทศวรรษแรก โดยเฉพาะจากปี 2500-2515 ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือหนึ่งอยู่ในระดับ 8-10 บาท มาตลอด และหากพิจารณาถึง "ค่าจ้างจริง" คิดจากดัชนีค่าครองชีพปี 2500 ซึ่งเท่ากับ 158.91 ค่าจ้างจริงจาก 8 บาท จะเท่ากับเพียง 5 บาท เท่านั้น และคิดจากดัชนีค่าครองชีพปี 2510 ซึ่งเท่ากับ 111.3 ค่าจ้างจริงจาก 10 บาท จะเท่ากับ 9 บาท แต่ในช่วงเวลาเดียวกันรายได้ประชาชาติต่อหัว เพิ่มจาก 1,640 บาท ในปี 2501 เป็น 3,845 บาท ในปี 2515 เพิ่มขึ้นกว่า 1 เท่าตัว แต่ค่าจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ต่อมาในปี 2516 เป็นปีที่เริ่มประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ 12 บาท แต่หากคิดเป็นระดับค่าจ้างจริงจะเท่ากับประมาณ 8.50 บาท เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ช่วงระหว่างปี 2522-2528 แม้จะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มมากขึ้น จาก 45 บาท เป็น 70 บาท แต่เมื่อคิดเป็นค่าจ้างจริงแล้วจะมีระดับหนึ่งเท่ากับประมาณ 35 บาท ตลอด 6 ปี ล่าสุดนี้ ในขณะที่รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 1 หมื่น 4 พันล้านบาทในปี 2526 เพิ่มขึ้นอีกกว่า 3 เท่าตัว (ดูตารางที่ 4)

นอกจากนี้ สภาพค่าจ้างในทศวรรษแรก (2490-2500) นั้น ในความเป็นจริงมูลค่าของค่าจ้างลดลงกว่าที่ได้รับเพราะผลกระทบจากนโยบายลดค่าเงินบาทและสภาวะเงินเฟ้อในสมัยนั้น จึงเกิดสภาพที่แนวโน้มดัชนีค่าครองชีพเพิ่มขึ้นสูงทุกขณะทุกปี โดยเฉพาะในปี 2494 เพิ่มขึ้น 16.9 เปอร์เซนต์ ปี 2496 เพิ่มขึ้น 12.0 เปอร์เซนต์ อำนาจซื้อของเงินบาทลดลงอย่างมาก เงินมูลค่า 1 บาท ในปี 2490 ลดเหลือเพียง 59.5 สตางค์ ในปี 2501⁸

นอกจากนี้ ในทศวรรษต่อมา เมื่อนำค่าจ้างเปรียบเทียบกับดัชนีราคาสินค้าในประเทศซึ่งได้ถีบตัวสูงขึ้นจากระดับ 100 ในปี 2506 เป็นระดับ 113.4 ในปี 2511 เฉลี่ยแล้วราคาสินค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 2-7 ทุกปี โดยเฉพาะในปี 2504 และ 2510 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4 (ดูตารางที่ 5)

โดยที่ค่าจ้างมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงค่าจ้างเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา ก็ปรากฏชัดแจ้งว่า ค่าจ้างทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือเป็นเงินเพียง 10 และ 8 บาทต่อวัน ตามลำดับ เมื่อถึงปี 2510 ก็ยังอยู่ในระดับ 10-15 บาท และคนงานในอุตสาหกรรมโดยรวมไม่ได้เปลี่ยนแปลงให้ทันกับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี

ในช่วงต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาจากค่าจ้างขั้นต่ำทั้ง 12 ครั้ง ที่มีการประกาศเทียบกับค่าครองชีพ เพื่อหาค่าจ้างที่แท้จริง (ดูตารางที่ 6)

จะเห็นได้ว่า ค่าจ้างจริงที่คนงานใช้ซื้อสินค้าบริโภคประจำวันนั้นน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้มาเกือบครึ่งหนึ่งโดยเฉพาะในช่วงหลัง และยิ่งหลังจากปี 2518 เกณฑ์การพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำก็เปลี่ยนไปจากเกณฑ์เดิมที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมคนงานและครอบครัวรวมทั้งหมด 3 คนต่อวัน ก็กลายเป็นเพียงคนงาน 1 คนต่อวันเท่านั้น

นอกจากนี้ ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แสดงอัตราการเพิ่มของค่าจ้างจริงของคนงานรับจ้างเขตเมืองทั่วราชอาณาจักรจากปี 2520-2526 อยู่ในระดับเพียง 3% เท่านั้น (ดูตารางที่ 7) ในขณะที่ค่าครองชีพในระหว่างปีเดียวกันเพิ่มขึ้น 9.9% สภาพเช่นนี้ทำให้คนงานต้องถูกกัดกันออกจากตลาดผู้บริโภคสินค้าถาวร มีชีวิตอยู่กับการบริโภคสินค้าปัจจัยเพื่อการครองชีพโดยเฉพาะอาหารเท่านั้น