

บทที่ 1 บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

“...ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอ สำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพทางการ แพทย์และบริการสังคมที่จำเป็นและมีสิทธิในความมั่นคงยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกัด เป็นหม้าย ว่างงาน หรือขาดอาชีพอื่นในพฤติการณ์ ที่นอกเหนืออำนาจตน...”

(องค์การสหประชาชาติ, 2491)

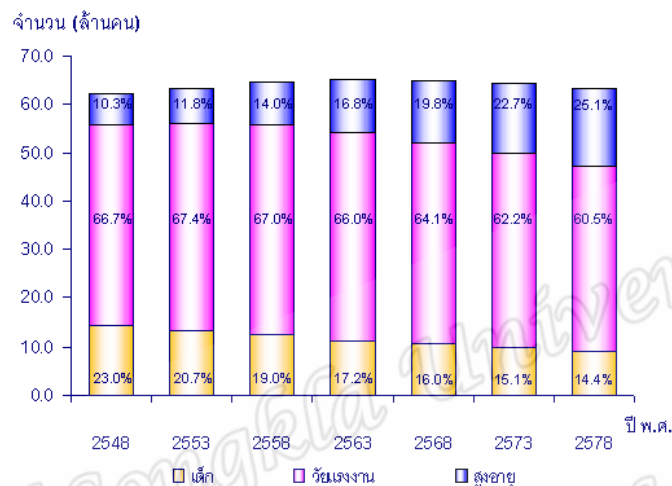
องค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right: UDHR) กำหนดให้เป็นมาตรฐานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน ทั่วโลก ในการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานที่บุคคลควรได้รับอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดในโลก รวมถึงสิทธิเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงาน ซึ่งสวัสดิการแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของความคุ้มครองทาง สังคมด้านสิทธิมนุษยชนที่ทุกประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกที่ต้องปฏิบัติตามประกาศปฏิญญาฉบับดังกล่าว โดยได้นำหลักการ แห่งสิทธิมนุษยชนนี้ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับ หลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิการในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพ ทั้งใน ระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นสภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (ราชกิจจานุเบกษา : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550)

ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโลก เกิดการ แข่งขันในเขตการค้าแบบเสรี ได้มีการนำเอาเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานมาเป็นเครื่องมือในการ กีดกันทางการค้า เนื่องจากแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ดังที่นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านได้อธิบายไว้ว่า “...สิ่งที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเร็วกว่าปัจจัยการผลิต คือ การลงทุนในทุนมนุษย์ เพราะคุณภาพแรงงานมีส่วนทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้น คุณภาพของแรงงานแต่ละคนเป็นตัวอธิบายหรือกำหนดความแตกต่างในความสามารถ ค่าจ้างและรายได้ แรงงานที่มีความสามารถสูงกว่าย่อมมีโอกาสที่จะมีฐานะทางเศรษฐกิจและ สังคมดีกว่าผู้อื่น แรงงานที่มีการศึกษาและมีอบรมสูงโดยทั่วไปจะได้ค่าจ้างและรายได้สูงกว่า ผู้อื่น...” (สรารุจ โปชญุญพงษ์, 2551) นักธุรกิจและนักลงทุนทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ ให้ความสำคัญต่อคุณภาพแรงงานในการตัดสินใจลงทุน การเลือกกลยุทธ์การลงทุนและการ

พัฒนาธุรกิจ ในปัจจุบันอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงทั่วโลก (Global phenomenon) การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานในตลาดแรงงาน วิธีการผลิต และการจัดการ ปรากฏการณ์นี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในธรรมชาติของการแข่งขันซึ่งเรียกกันว่า “การแข่งขันของโลกยุคใหม่ (New Global Competition)” การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัด คือ คุณภาพแรงงานมีบทบาทสำคัญในการใช้กลยุทธ์ที่จะเข้าสู่กับการแข่งขันในโลกยุคใหม่ (สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, 2551) ซึ่งการเปิดเสรีและกระแสโลกาภิวัตน์อาจทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้ใช้แรงงานและเจ้าของทุนมากขึ้น และความแตกต่างระหว่างแรงงานที่มีทักษะฝีมือกับแรงงานที่ไร้ฝีมือ รัฐควรเข้ามามีบทบาทในการกระจายความมั่งคั่งอันเกิดจากการเปิดเสรีลงสู่ประชาชนโดยทั่วหน้า และรักษาไว้ซึ่งความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ รัฐต้องเข้ามากระตุ้นให้เกิดการพัฒนาของนวัตกรรม การพัฒนาความรู้และทักษะด้านการจัดการขั้นสูง การพัฒนาเครือข่ายอุตสาหกรรมร่วมทุนเพื่อให้เกิดการถ่ายโอนเทคโนโลยี และที่สำคัญต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนให้สามารถเชื่อมโยงกับสิทธิของผู้ใช้แรงงานในเรื่องของความปลอดภัยในการทำงาน สวัสดิการและความมั่นคงทางสังคม เพื่อก้าวเข้าสู่การแข่งขันในตลาดเสรีด้านแรงงานทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานฝีมือไหลออกนอกประเทศโดยการให้สวัสดิการที่ดีแก่ผู้ใช้แรงงานเช่นเดียวกับข้าราชการ เพราะแรงงานกลุ่มนี้จะสามารถนำความรู้ความสามารถมาใช้ในการพัฒนาบริษัทหรือองค์กรได้ ซึ่งสุดท้ายก็จะตกเป็นผลประโยชน์ของประเทศชาติ คือ ทำให้บริษัทของไทยเติบโตและสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ เศรษฐกิจในประเทศจะดีขึ้นและสามารถเก็บภาษีมาพัฒนาประเทศได้มากขึ้น นอกจากนี้ สวัสดิการต่างๆ บางประการควรขยายให้แก่แรงงานมีฝีมือ ผู้บริหาร นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านที่เป็นคนต่างชาติที่เข้ามาทำประโยชน์ให้แก่ประเทศด้วย (อภิญา เลื่อนฉวี, 2554) ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนหรือสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคที่จะพัฒนาประเทศสมาชิกให้ก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 ต้องประสบกับปัญหาอย่างหนึ่ง คือ การปันผลทางประชากร (Demographic) ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (Demographic transition) ในลักษณะที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานเพิ่มสูงขึ้นเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในวัยพึ่งพิง หรือประชากรในวัยเด็กและวัยชรา ซึ่งกลายเป็นแนวโน้มของการมีอัตราพึ่งพิง (Dependency ratio) ต่ำเนื่องจากปริมาณและคุณภาพของประชากรไม่สัมพันธ์กันอย่างเพียงพอต่อการใช้ออกาสทางประชากรอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของแรงงานออกสู่ตลาดแรงงานของภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ ผลิตภาพ และคุณภาพชีวิตในการทำงาน ด้วยการจัดการอย่างเป็นระบบเพื่อยกระดับการแข่งขันทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกระทรวงแรงงานต้องเร่งพัฒนาเพื่อเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงาน (พัชรพลัย วงศ์บุญสิน, 2550) ซึ่งในอนาคตประชากรไทยมีโครงสร้างอายุของประชากรเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดเจนน คือ เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2578 จะมีจำนวนลดลงจาก 14 ล้าน (ร้อยละ 23 ของประชากรทั้งหมด) เหลือ 9 ล้านคนเศษ (ร้อยละ 14) ส่วนประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15 – 59 ปี) นั้นมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. 2548 – 2558 จำนวนจะเพิ่มขึ้นจาก 41 ล้าน เป็น 43 ล้านคน หลังจากนั้นจะลดจำนวนลงเหลือ 38 ล้านคนในปี พ.ศ. 2578 อาจกล่าวได้ว่า

จำนวนประชากรวัยแรงงานในอนาคตอีก 30 ปีข้างหน้าเกือบไม่เปลี่ยนแปลงเลยก็ว่าได้ อย่างไรก็ตาม การที่จำนวนประชากรวัยเด็กจะลดลงอย่างมากจะมีผลทำให้จำนวนประชากรในวัยเรียน (อายุ 6 – 21 ปี) ลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 16 ล้านคนในปี พ.ศ. 2548 เป็น 11 ล้านคนในปี พ.ศ. 2578 (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2549) ดังภาพ 1

ภาพ 1 จำนวนประชากรวัยต่าง ๆ พ.ศ. 2548 – 2578



ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2549

ดังนั้น เมื่อกำลังแรงงานมีแนวโน้มลดลงและผู้สูงอายุมีเพิ่มขึ้นจึงมีอีกปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การเปลี่ยนแปลงของ “อัตราส่วนการพึ่งพิง” ซึ่งหมายถึง อัตราส่วนระหว่างประชากรวัยเด็ก และประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน 100 คน โดยในปี พ.ศ. 2553 ประชากรวัยทำงาน 1 คน ต้องเลี้ยงดูเด็ก 0.3 คน และผู้สูงอายุ 0.2 คน แต่ในปี พ.ศ. 2583 อัตราส่วนพึ่งพิงเพิ่มขึ้นเป็นประชากรวัยทำงาน 1 คน ต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุ 0.6 คนและประชากรวัยทำงาน 1 คน ต้องเลี้ยงดูวัยเด็ก 0.2 คน เพราะฉะนั้น โครงการสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานต้องรับภาระเลี้ยงดูเด็กและดูผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจโดยรวมของประเทศในที่สุด โครงการสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานต้องรับภาระเลี้ยงดูเด็กและดูผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น โจทย์แรกที่ภาครัฐและภาคเอกชนมองเป็นเรื่องใกล้ตัวและให้ความสำคัญกันมากที่สุด คือ “แรงงาน” เพราะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งมีข้อมูลสถิติที่น่าสนใจจากธนาคารแห่งประเทศไทย ได้วิเคราะห์ “ข้อจำกัดด้านแรงงานต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ว่า ประเทศไทยอยู่ใน “ภาวะกำลังแรงงานเติบโตช้า” นอกจากนี้ ในรายงาน “การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากรของไทย พ.ศ. 2553-2583” ได้ระบุถึงผลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เกี่ยวกับการคาดประมาณการความต้องการแรงงาน พบว่า

ความต้องการแรงงานโดยรวมในปี 2565 จะมีสูงถึง 48.9 ล้านคน แต่อุปทานแรงงานมีเพียง 41.8% หรืออีกนัยคือมีอุปสงค์ส่วนเกินประมาณ 7.1 ล้านคน ซึ่งหมายความว่า จำนวนแรงงานมีไม่เพียงพอกับความต้องการ เพราะฉะนั้น ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะเกิด “วิกฤติขาดแคลนแรงงาน” (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2549) ซึ่งการจัดสวัสดิการแรงงานที่ดีตอบสนองความต้องการของลูกจ้างเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและมีผลต่อการตัดสินใจในการเปลี่ยนงานของลูกจ้าง และมีผลต่อผลผลิตของสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานรวมถึงช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของสถานประกอบการที่แสดงออกถึงความรับผิดชอบทางสังคมด้านแรงงาน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดการค้าแบบเสรีให้มีความทัดเทียมกับนานาประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

กระทรวงแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานหลักซึ่งทำหน้าที่พัฒนาศักยภาพแรงงานเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ให้มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีกรมสวัสดิการและคุ้มครอง ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสวัสดิการด้านแรงงานให้แก่ลูกจ้าง ได้นำหลักการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ต้องส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามไว้กับนานาประเทศและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการคุ้มครองผู้ทำงานให้ได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทด้านแรงงานในการเสริมสร้างความมั่นคงในการทำงานเพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย มีความปลอดภัยในการทำงาน มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี และได้รับสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสม (กระทรวงแรงงาน, 2555) ซึ่งลักษณะของการจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการอาจเกิดจากความเอื้ออาทรของนายจ้างที่จัดทำให้ลูกจ้างด้วยความสมัครใจ หรืออาจมาจากรายการเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างและจากการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับการจัดสวัสดิการแรงงานของประเทศไทย มี 2 ประเภท คือ การจัดสวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงแรงงานว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบการ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นสวัสดิการจำเป็นพื้นฐานที่รัฐกำหนดให้นายจ้างต้องจัดทำให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการอันได้แก่ น้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม ปัจจัยในการรักษาพยาบาล เป็นต้น และการจัดสวัสดิการแรงงานนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นสวัสดิการที่นายจ้างสมัครใจจัดให้แก่ลูกจ้าง เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานในสถานประกอบการนั้น หรืออาจเกิดจากการเรียกร้องของลูกจ้าง เช่น การประกันชีวิต ค่าเล่าเรียนบุตร เงินโบนัส ค่ารักษาพยาบาลเกินสิทธิ จัดที่พักอาศัย จัดรถรับส่ง สวัสดิการเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ การจัดสถานเลี้ยงเด็กในโรงงาน ฯลฯ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2550)

จากรายงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ได้ศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทย จากกลุ่มตัวอย่างสถานประกอบการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา เชียงใหม่ นครสวรรค์ นครราชสีมา ขอนแก่น สงขลา สุราษฎร์ธานี พบว่า สถานประกอบการทุกประเภท (อุตสาหกรรมการผลิต

พาณิชย์กรรม และก่อสร้างและบริการ) ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป มีความพร้อมในด้านต่างๆ มากกว่าและมีการเรียกร้อยละสวัสดิการของลูกจ้างหรือองค์กรลูกจ้าง รวมทั้งมีการแข่งขันในการดึงดูดแรงงานให้เข้าทำงานมากกว่า จะมีการจัดสวัสดิการแรงงานด้านต่างๆ ในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น สวัสดิการด้านนันทนาการ ด้านสุขภาพ ด้านความปลอดภัยในการทำงาน ด้านความมั่นคง ด้านการให้ค่าปรับค่าตอบแทน ด้านการพัฒนาสถาบันครอบครัวของลูกจ้าง ฯลฯ ให้แก่ลูกจ้างมากกว่าสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างระหว่าง 1-49 คน นอกจากนี้ การจัดสวัสดิการแรงงานให้กับลูกจ้างในรูปแบบที่แตกต่างยังขึ้นอยู่กับประเภทกิจการและขนาดจำนวนลูกจ้างอีกด้วย สวัสดิการแรงงานที่สถานประกอบการส่วนใหญ่จัดให้แก่ลูกจ้าง เรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ร้อยละ 98.5 จัดสวัสดิการด้านวันหยุดวันลา ร้อยละ 96.0 จัดสวัสดิการด้านเศรษฐกิจร้อยละ 87.7 จัดสวัสดิการด้านโบนัสและเงินสวัสดิการ ร้อยละ 82.1 จัดสวัสดิการด้านนันทนาการ ร้อยละ 79.6 จัดสวัสดิการด้านสุขภาพ ร้อยละ 72.5 จัดสวัสดิการด้านความปลอดภัย ร้อยละ 59.9 จัดสวัสดิการด้านความมั่นคง ร้อยละ 40.6 จัดสวัสดิการด้านการให้ค่าปรับ ร้อยละ 37.5 จัดสวัสดิการด้านการศึกษา ร้อยละ 28.7 จัดสวัสดิการอื่นๆ เช่น รถยนต์ประจำตำแหน่ง อุปกรณ์ และร้อยละ 28.2 จัดสวัสดิการอื่นๆ ซึ่งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่ารูปแบบสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมกับสถานประกอบการเป็นอย่างไร มักขึ้นอยู่กับความพร้อมของนายจ้างและความต้องการของลูกจ้างในสถานประกอบการมากกว่า

จากผลการศึกษาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า สวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมในสถานประกอบการมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำประเด็นนี้มาเป็นแนวทางส่วนหนึ่งในการศึกษาสวัสดิการแรงงานจังหวัดชายแดนใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายด้านพหุวัฒนธรรม ประชาชนมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมการทำงานแตกต่างจากพื้นที่อื่น ก่อให้เกิดปัญหาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ที่มีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องและมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ และเป็นเหตุกระตุ้นการพัฒนาในทุกด้าน จากภาพลักษณ์ความไม่ปลอดภัยที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุนและการท่องเที่ยว และกระทบต่อแรงงานในสถานประกอบการที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ พ.ศ.2553) ดังปรากฏจากการศึกษาสาเหตุและผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานร้านอาหารไทยที่เข้าไปในรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย ซึ่งพบว่า สาเหตุหนึ่งมาจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้แรงงานในพื้นที่ไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้น (นาทชะห์ ตาห์, 2556) อีกทั้ง จากข้อมูลสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและแรงงาน ประจำปี 2558 (สำนักงานแรงงานจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส, 2558) พบว่า จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีประชากรวัยแรงงานรวมกันกว่า 1,200,000 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการภาคเอกชน จำนวน 425,796 คน ซึ่งเป็นแรงงานกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนใต้ และเพื่อเตรียมพร้อมรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกและประชาคมอาเซียนได้ให้ความสำคัญต่อแรงงานในกลุ่มประเทศสมาชิกภายใต้ด้านสังคมและวัฒนธรรม อาเซียนมีความร่วมมือเฉพาะด้าน (Functional

cooperation) เพื่อให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมี คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights-AICHR) ได้ประกาศปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) ขึ้นเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกใน อาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน ว่า

“...ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพของตนและ ครอบครัวที่เพียงพอ ซึ่งรวมถึงการมีสิทธิได้รับอาหารที่เพียงพอและ สามารถซื้อหาได้ อีสรระจากความหิวโหยและการเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย และมีคุณภาพ ประโยชน์ สิทธิในเครื่องนุ่งห่ม สิทธิการที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและ สามารถซื้อหาได้ สิทธิในการรักษาพยาบาล และบริการสังคมที่จำเป็น สิทธิในน้ำดื่มและสุขาภิบาลที่ปลอดภัย สิทธิในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด และยั่งยืนให้ทุกคนมีสิทธิในสวัสดิการสังคม รวมทั้งการ ประกันสังคมตามที่มีอยู่ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ตนสามารถมีวิถีทาง ที่จะดำรงตนได้อย่างมีศักดิ์ศรีและเหมาะสม...”

(กระทรวงการต่างประเทศ, 2552)

ในกรอบความร่วมมือดังกล่าว สวัสดิการแรงงานเป็นประเด็นหนึ่งที่มีความจำเป็น อย่างยิ่งที่ผู้ประกอบการและแรงงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ จะต้องปรับเปลี่ยนตนเองเพื่อ เตรียมความพร้อมในการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเป็นสังคมที่มีความ หลากหลาย มีลักษณะพิเศษทางสังคมและวัฒนธรรมแตกต่างจากพื้นที่ส่วนอื่นของประเทศ เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 75 นับถือศาสนาอิสลามและนิยมใช้ ภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 24 เป็นผู้นับถือศาสนาพุทธ จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีลักษณะทางสังคมที่มีอัตลักษณ์เฉพาะและมีประวัติศาสตร์ของตนเอง ปกอร์สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ส่งผล ให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินอันมิสามารถประเมินค่าได้ ทั้งยังก่อให้เกิดความ หวาดระแวงระหว่างประชาชนต่อรัฐ รวมทั้งความหวาดระแวงระหว่างประชาชนต่อประชาชน เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนทั่วไป และมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของพื้นที่โดยเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้เกิดภาวะการณ์ผลิตหดตัว เนื่องจากประชาชนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ ผู้ประกอบการต้องเลิกหรือหยุดดำเนินกิจการเพราะขาดความมั่นใจในความปลอดภัย เกิดปัญหา การว่างงานสูง ซึ่งซ้ำเติมปัญหาความยากจนของประชาชนในพื้นที่ และทำให้ประชาชนลดความ เชื่อมั่นในอำนาจรัฐ ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อนและ เชื่อมโยงหลายมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วัฒนธรรม และความมั่นคง การแก้ไขปัญหาจึง

จะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมสาเหตุปัญหาในทุกมิติอย่างประสานสอดคล้อง เกื้อหนุนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และองค์ประกอบสำคัญของการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงาน ก็คือ ค่าจ้าง และสวัสดิการอันเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างแรงงาน สร้างแรงจูงใจในการทำงาน สร้างความสามารถในการดำรงชีพ เนื่องจากในปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานมีความหลากหลาย ทำให้กลุ่มลูกจ้างซึ่งประกอบด้วยแรงงานหลายกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน (จิระหงส์ลดารมณ, 2553) ดังนั้น ในการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับกลุ่มลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม จึงควรพัฒนาระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วให้ตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงการสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตให้แก่คนงานในด้านต่างๆ เช่น หลักประกันด้านสุขภาพ การประกันการว่างงาน การประกันชีวิตกลุ่ม เป็นต้น

จากประสบการณ์ทำงานด้านแรงงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ของผู้วิจัย พบว่าการจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการมีระบบปัญหาในทางปฏิบัติของนายจ้าง แม้จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานบังคับใช้แต่นายจ้างส่วนใหญ่ยังมีการจัดสวัสดิการแรงงานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดไม่ครอบคลุมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ ลูกจ้างส่วนใหญ่ยังได้รับสวัสดิการตามสิทธิของกฎหมาย เช่น ห้องน้ำ ห้องส้วม น้ำดื่ม ยารักษาโรคไม่เพียงพอและไม่มีคุณภาพ จึงไม่ได้ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสร้างความมั่นคงเหมาะสมให้แก่แรงงานในพื้นที่เท่าที่ควร ในขณะที่เดียวกันส่วนใหญ่นายจ้างที่ได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินการจัดสวัสดิการแรงงาน นอกเหนือกฎหมาย ก็ได้จัดสวัสดิการเหล่านั้นให้แก่ลูกจ้าง ผู้วิจัยซึ่งปฏิบัติงานในฐานะพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อันเป็นหน่วยงานของภาครัฐ ทำหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงาน รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน ตระหนักว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการสร้างความมั่นคงให้แก่แรงงานในพื้นที่ เพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจังหวัดชายแดนใต้และสร้างภาพลักษณ์ด้านแรงงานที่ดีของประเทศไทย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบข้อมูลด้านสวัสดิการแรงงานจังหวัดชายแดนใต้ เพื่อนำผลการวิจัยมาปรับใช้เป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดชายแดนใต้ต่อไป

คำถามการวิจัย

1. สวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการจังหวัดชายแดนใต้ มีอะไรบ้าง
2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการสวัสดิการของแรงงานในสถานประกอบกิจการจังหวัดชายแดนใต้ มีอะไรบ้าง และส่งผลอย่างไร
3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการให้แรงงานของผู้ประกอบกิจการในสถานประกอบกิจการจังหวัดชายแดนใต้ มีอะไรบ้าง และส่งผลอย่างไร
4. แนวทางการพัฒนาสวัสดิการแรงงานจังหวัดชายแดนใต้ ควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการจังหวัดชายแดนใต้
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการจังหวัดชายแดนใต้
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการจังหวัดชายแดนใต้

สมมติฐานการวิจัย

1. **สมมติฐานหลัก** : ปัจจัยส่วนบุคคลที่แตกต่างกันมีผลต่อความต้องการสวัสดิการแรงงานที่แตกต่างกัน

2. สมมติฐานรอง ดังนี้

- 2.1 เพศชายมีความต้องการสวัสดิการตามกฎหมายในสัดส่วนที่สูงกว่าเพศหญิง
- 2.2 ลูกจ้างในกลุ่มอายุ 26 ปีขึ้นไป มีสัดส่วนความต้องการสวัสดิการนอกเหนือกฎหมายสูงกว่าช่วงอายุน้อยกว่า 26 ปี
- 2.3 ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันมีความต้องการสวัสดิการนอกเหนือกฎหมายที่แตกต่างกัน
- 2.4 ลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำกว่า 9,000 บาทต่อเดือน มีความต้องการสวัสดิการตามกฎหมายในสัดส่วนที่สูงกว่าลูกจ้างที่มีรายได้มากกว่า 9,000 บาทต่อเดือน
- 2.5 ลูกจ้างที่สมรสแล้วมีความต้องการสวัสดิการนอกเหนือกฎหมายในสัดส่วนสูงกว่าลูกจ้างที่เป็นโสด
- 2.6 ลูกจ้างที่มีระยะเวลาการทำงานน้อยกว่า 1 ปี มีความต้องการสวัสดิการตามกฎหมายในสัดส่วนสูงกว่าลูกจ้างที่มีระยะเวลาการทำงานมากกว่า 1 ปี
- 2.7 ลูกจ้างที่มีตำแหน่งงานระดับปฏิบัติการมีความต้องการสวัสดิการแรงงานตามกฎหมายและนอกเหนือกฎหมายในสัดส่วนที่สูงกว่าลูกจ้างระดับหัวหน้างาน

ขอบเขตในการวิจัย

การวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาสวัสดิการแรงงานจังหวัดชายแดนใต้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร

- 1.1.1 ลูกจ้างในสถานประกอบกิจการในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส
- 1.1.2 นายจ้างหรือผู้แทนในสถานประกอบกิจการจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส
- 1.1.3 นักวิชาการแรงงานที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

- 1.1.4 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนงาน ที่รับผิดชอบงานด้านแรงงานและ
ปฏิบัติงาน ณ ศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนใต้ (ศอ.บต.)
- 1.2 กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 416 คน ประกอบด้วย
- 1.2.1 ลูกจ้างในสถานประกอบกิจการที่มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ
(Stratified Sampling) ตามขนาดของสถานประกอบการ คือ ขนาด
เล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ จำนวน 400 คน
- 1.2.2 นักวิชาการแรงงานที่ปฏิบัติงาน ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงานจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส หน่วยงานละ 2 คน รวม
6 คน
- 1.2.3 นักวิเคราะห์นโยบายและแผนงานที่รับผิดชอบงานด้านแรงงานและ
ปฏิบัติงาน ณ ศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) 1 คน
- 1.2.4 นายจ้างหรือผู้แทนซึ่งเป็นลูกจ้างระดับบริหารในสถานประกอบ
กิจการ จังหวัดละ 3 คน รวม 9 คน
- 1.3 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย
- 1.3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่
- (1) ปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน
สถานภาพสมรส ระยะเวลาการทำงาน ตำแหน่งงาน
 - (2) ปัจจัยเกื้อหนุน คือ การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ การรับรู้
ข้อมูลข่าวสารด้านสวัสดิการแรงงาน ผลกำไรของธุรกิจ ความผูกพัน
ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สถานการณ์ความไม่สงบของพื้นที่
- 1.3.2 ตัวแปรตาม คือ สวัสดิการแรงงาน ประกอบด้วย สวัสดิการแรงงาน
ตามกฎหมายและสวัสดิการแรงงานนอกเหนือกฎหมาย

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการจังหวัดชายแดนใต้ในภาวะ
ปัจจุบัน สวัสดิการแรงงานตามความต้องการของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ และปัจจัย
เกื้อหนุนด้านการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสวัสดิการแรงงาน
ผลกำไรของธุรกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สถานการณ์ความไม่สงบของพื้นที่ ที่มีผล
ต่อการจัดสวัสดิการแรงงานอย่างไร ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสวัสดิการแรงงาน
จังหวัดชายแดนใต้

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ จังหวัดชายแดนใต้ 3 จังหวัด ประกอบด้วย ปัตตานี ยะลา
และนราธิวาส

4. ขอบเขตด้านเวลา ระหว่างเดือนตุลาคม 2558 ถึงเดือนมิถุนายน 2559
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงข้อมูลด้านสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการจังหวัดชายแดนใต้

2. ได้ค้นพบปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการกิจการจังหวัดชายแดนใต้
3. เรียนรู้ปัญหาอุปสรรคในการจัดสวัสดิการแรงงานของผู้ประกอบการกิจการจังหวัดชายแดนใต้ในปัจจุบัน
4. ผลจากการวิจัยใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานตามความต้องการของลูกจ้าง และการบริหารจัดการสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการที่สอดคล้องกับสถานการณ์จังหวัดชายแดนใต้

นิยามศัพท์

แนวทางการพัฒนา หมายถึง วิธีการ หรือแนวปฏิบัติ หรือหนทางนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้แรงงานจังหวัดชายแดนใต้ได้รับสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสม เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีความมั่นคงในชีวิตการทำงาน

สวัสดิการแรงงาน หมายถึง สิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง นอกเหนือจากเงินค่าจ้าง ตามที่กฎหมายกำหนดและนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบแทนการทำงาน สร้างแรงจูงใจในการทำงาน อำนวยความสะดวกสบายในการทำงานและเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน รวมถึงเมื่อพ้นสภาพจากการทำงานไปแล้ว ซึ่งอาจครอบคลุมไปถึงบุคคลในครอบครัวของลูกจ้างด้วย ทั้งนี้ สวัสดิการแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการสังคม แบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. สวัสดิการแรงงานตามกฎหมาย คือ สิทธิประโยชน์ตอบแทนที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบการ พ.ศ. 2548 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดน้ำดื่มที่สะอาด จัดห้องน้ำ - ห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะและมีจำนวนเพียงพอ จัดเวชภัณฑ์ยาเพื่อใช้ในการปฐมพยาบาล จัดห้องพยาบาล จัดพยาบาลและแพทย์ เพื่อรักษาพยาบาลในสถานประกอบการ เป็นต้น

2. สวัสดิการแรงงานนอกเหนือกฎหมาย คือ สิทธิประโยชน์ตอบแทนที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมาจากความสมัครใจของนายจ้างในการจัดให้ หรือมาจากการเรียกร้องของลูกจ้าง เช่น สวัสดิการด้านการเงิน สวัสดิการด้านการพัฒนา ลูกจ้าง สวัสดิการด้านนันทนาการ สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการด้านบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก สวัสดิการด้านความมั่นคงและปลอดภัย สวัสดิการด้านการศึกษา เป็นต้น

สถานประกอบการ หมายถึง สถานประกอบการภาคเอกชนทุกประเภท กิจการที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการ หมายถึง สิ่งเกื้อหนุนที่มีผลต่อความต้องการสวัสดิการแรงงานของลูกจ้าง และมีผลต่อตามความสามารถในการจัดสวัสดิการแรงงานของฝ่ายนายจ้าง ประกอบด้วยปัจจัย 2 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคลของลูกจ้าง หมายถึง คุณลักษณะทางประชากรของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน สถานภาพสมรส ระยะเวลาการทำงาน ตำแหน่งงาน

2. ปัจจัยเกื้อหนุน หมายถึง สิ่งเกื้อหนุนที่ส่งผลต่อการจัดสวัสดิการแรงงานของ นายจ้างในสถานประกอบกิจการ ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้านสวัสดิการแรงงาน ผลกำไรของธุรกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และ สถานการณ์ความไม่สงบของพื้นที่

แรงงาน หมายถึง กำลังคนที่สถานประกอบกิจการสามารถนำมาใช้ประโยชน์ทาง เศรษฐกิจในการผลิตสินค้าและบริการ โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินหรือสิ่งของ

จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัด นราธิวาส

Prince of Songkla University
Pattani Campus