



การตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงิน

ผลงานของ

นายประภาช รัตนพันธ์

ผู้ขอประเมินตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

(แรงงานและสวัสดิการสังคม)

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.

ตำแหน่งเลขที่ 9

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

## คำนำ

การคุ้มครองแรงงานก็เพื่อคุ้มครองและควบคุมให้การปฏิบัติงานของนายจ้าง ลูกจ้าง เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดในเรื่องของสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ การตรวจแรงงานก็เป็นแนวทางหนึ่งในการบังคับให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การตรวจแรงงานในรูปแบบเดิมเรามุ่งเน้นด้านปริมาณ และการบังคับใช้กฎหมายแต่การตรวจแรงงานในสถานประกอบการที่ยังไม่ทั่วถึง และเกิดความซ้ำซ้อน การจัดทำข้อมูลไม่ชัดเจนทำให้ไม่สามารถติดตามประเมินผลได้ ประกอบกับเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งมีผลกระทบต่อนายจ้างลูกจ้างอย่างมาก ทำให้สถานประกอบการหลายแห่งต้องปิดกิจการ เลิกจ้างลูกจ้าง บางสถานประกอบการลดชั่วโมงการทำงาน ลดการทำงานล่วงเวลา ลดสวัสดิการ ลดค่าจ้าง เลิกจ้างลูกจ้างบางส่วน การกระทำดังกล่าวก็เพื่อความอยู่รอดของสถานประกอบการนั้น ๆ หากพนักงานตรวจแรงงานไม่ปรับยุทธศาสตร์ตรวจแรงงานในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ การคุ้มครองแรงงานคงจะประสบผลสำเร็จได้ยาก

โครงการตรวจแรงงานแนวใหม่ เป็นแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการตรวจแรงงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงิน การตรวจแรงงานมิได้มุ่งเพื่อตรวจสอบนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่การตรวจแรงงานยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรุ้ความเข้าใจด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ชี้แจงแนะนำแนวปฏิบัติแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างให้สามารถอยู่ด้วยกันได้อย่างสงบสุข การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องตรวจในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินที่แน่นอน การตรวจเยี่ยมเน้นการให้คำปรึกษา แนะนำ รับผิดชอบต่อปัญหา ช่วยเหลือ

แนวคิดการตรวจแรงงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินเป็นแนวคิดที่ทำให้สถานประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เท่ากับลูกจ้างได้รับการคุ้มครองดูแลให้มิงานทำ พนักงานตรวจก็ต้องพัฒนาตนเองให้มีความรอบรู้ในเรื่องกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และบุคลิกภาพให้น่าเชื่อถือ ศรัทธา แนวคิดในการตรวจแรงงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงิน จึงนับเป็นแนวคิดที่ถูกต้องที่ควรได้รับสนับสนุนและพัฒนาให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น และให้ผู้เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างจริงจัง มีการรายงาน การตรวจสอบ และติดตามผลก็จะทำให้โครงการนี้มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

๒๑:๓๕ รัตนพันธ์  
(นายประภาส รัตนพันธ์)  
ผู้อำนวยการกองคุ้มครองแรงงาน

เลขเรียกหนังสือ	ว.ร. ๓๔๘ ก
เลขทะเบียน	๖๖๘๔
วันที่	๗ ส.ค. ๒๕๔๕

## บทคัดย่อ

ด้วยปัจจุบันสถานการณ์ประกอบการหลายแห่งประสบปัญหาในการดำเนินการ อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทำให้นายจ้างต้องเลิกจ้างลูกจ้างบางส่วน ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างและครอบครัวเป็นจำนวนมาก และมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ

นับตั้งแต่ต้นปี 2536 เป็นต้นมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลกและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจอุตสาหกรรมในภาคเอกชนหลายประเภท เช่น สิ่งทอ อาหารสำเร็จรูป ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ เป็นเหตุให้นายจ้างหรือฝ่ายจัดการต้องพยายามทุกวิถีทางในอันที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจการให้สามารถดำเนินอยู่ต่อไปได้ บางรายอาจจำเป็นต้องลดจำนวนลูกจ้างลงบางส่วนหรือเลิกจ้าง ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างเป็นจำนวนมาก และมีผลกระทบต่อสันติสุขในวงการแรงงานและบรรยากาศที่ดีทางเศรษฐกิจของประเทศ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องของระบบการตรวจแรงงานในประเทศไทย โดยมีพนักงานตรวจแรงงานจำนวน 320 คน ทำหน้าที่ตรวจแรงงานทั่วประเทศ ตามที่บังคับไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และให้คำแนะนำแก่นายจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนพนักงานตรวจความปลอดภัย ซึ่งมีจำนวน 190 คน จะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจความปลอดภัย และอาชีวอนามัยที่มีบังคับไว้ในกฎหมายความปลอดภัย ซึ่งตามสถานการณ์แล้วส่วนใหญ่พนักงานตรวจแรงงานจะปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เกี่ยวข้องกัน

จากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นอย่างมาก เพราะว่าสถานประกอบการต่าง ๆ นั้นคิดว่าการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด โดยวิธีการลดต้นทุนและวิธีการอื่น ๆ จะเป็นแนวทางเบื้องต้นในการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับเขาได้ แต่แนวทางเบื้องต้นดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายซึ่งจำเป็นที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องหาหลักการที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในระหว่างนี้ให้ได้ โดยส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นทางหนึ่ง และอีกทางหนึ่งก็เป็นการให้ความช่วยเหลือโดยการให้ความคุ้มครองทางด้านแรงงาน

ในทางวิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างเช่นนี้ บางครั้งทำให้เราเห็นว่าการตรวจแรงงานมักจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในด้านแรงงาน และด้วยเหตุนี้จึงควรที่จะต้องลดความสำคัญในงานลงไปบ้าง ซึ่งในความคิดเห็นเช่นว่านี้จะต้องมีผู้ไม่เห็นด้วยอย่างแน่นอน

เพราะวิกฤตการณ์และการปรับโครงสร้างนั้นได้เกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตข้อบังคับของสภาพแวดล้อมและการที่จะไปปรับปรุงทั้งคนงานและนายจ้างให้ดีขึ้นนั้น ก็ทำได้อย่างยากลำบาก ดังนั้นเพื่อให้การตรวจแรงงานมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความต้องการ จึงต้องดำเนินการอย่างจริงจังให้มากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา

แต่จากลักษณะของการปรับโครงสร้างที่เกิดขึ้น ทำให้พิจารณาได้ว่าการตรวจแรงงานนั้นมีแนวทางที่แตกต่างกัน ปัญหาจึงมีอยู่ว่าการเข้าไปตรวจนั้นไม่ได้เป็นการเข้าไปแทรกแซงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่เป็นรูปแบบหรือวิธีการที่เข้าไปตรวจ ซึ่งกำหนดได้ตามบทบาทหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน ดังนั้นการเข้าไปตรวจจึงควรเข้าไปให้คำแนะนำต่าง ๆ ตามสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเป็นผู้มีส่วนช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาติให้เจริญยิ่งขึ้น

การตรวจแรงงานเป็นแนวทางหนึ่ง ในการบังคับให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (เช่น การจ่ายค่าจ้างตามค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าชดเชยในกรณีที่ถูกปลดออกจากงาน การจ่ายค่าล่วงเวลา) ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันการให้คำแนะนำก็เป็นหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะทำให้สถานประกอบการต่าง ๆ ได้ตระหนักว่าสิ่งที่พวกเขาทำไม่ใช่เพียงการปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายเท่านั้น แต่พวกเขาจะต้องปรับปรุงในสิ่งต่าง ๆ ให้ดีขึ้น เช่น ไม่ให้มีการปลดพนักงานออก ลดข้อพิพาทและปรับปรุงความร่วมมือในระดับสถานประกอบการให้ดีขึ้นด้วย

ปริมาณของงานตรวจแรงงานในประเทศไทยยังเป็นจุดอ่อนอย่างหนึ่งของพนักงานตรวจแรงงานที่ได้ดำเนินการตรวจ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ การตรวจปกติ การตรวจตามคำร้อง การตรวจติดตามผล และการตรวจพิเศษ (เช่น แรงงานเด็ก) จำนวนการตรวจที่ได้ดำเนินการในปี 2539 มีทั้งสิ้น 63,000 ครั้ง โดยมีสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจทั้งสิ้น 51,000 แห่ง จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสถานประกอบการแต่ละแห่ง โดยเฉลี่ยแล้วจะได้รับการตรวจทุก ๆ 9 - 10 เดือน และพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคนโดยเฉลี่ยแล้วดำเนินการตรวจแรงงานปีละ 196 ครั้ง หรือ 16 ครั้งต่อเดือน

ถึงแม้ว่าปริมาณการตรวจเยี่ยมชมตามความเป็นจริงจะมีจำนวนมากก็ตามก็สามารถทำให้งานตรวจแรงงานนั้นมีความผิดพลาดได้ ซึ่งหมายถึงงานตรวจนั้นไม่มีคุณภาพ สิ่งที่ต้องการคือ พนักงานตรวจแรงงานต้องเข้าใจว่างานตรวจแรงงานนั้นไม่ได้เป็นเพียงการดำเนินงานตามเป้าหมายเพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จเท่านั้น แต่ต้องการให้เกิดผลดีแก่การคุ้มครองแรงงานและต้องปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายลูกจ้างในสถานประกอบการให้ดีขึ้นด้วย ในเรื่องของคุณภาพของการตรวจเป็นปัญหาที่ไม่อาจจะวัดหรือประเมินได้ จำเป็นต้องคำนึงถึงด้วย

การตรวจแรงงานที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพที่ดีในเบื้องต้นที่เข้าใจกันตาม กฎหมายนั้น เป็นการตรวจปกติหรือทั่วไป ซึ่งปกติการดำเนินงานตรวจแรงงานจะไม่มีภาระแจ้งให้ทราบล่วงหน้า โดยจะมุ่งเน้นไปยังสถานประกอบการที่พิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ใน "กลุ่มเสี่ยง" ซึ่งในปี 2539 ที่ผ่านมา จำนวนการตรวจปกติทั่วประเทศมีถึง 29,000 ครั้ง หรือประมาณร้อยละ 46 ของการตรวจแรงงานทั้งหมด โดยเฉลี่ยจะมีจำนวนการตรวจปกติ 90 ครั้ง ต่อพนักงานตรวจแรงงานต่อปี หรือ 7.5 ครั้งต่อเดือน วิธีการหรือลักษณะของการตรวจปกตินี้จะทำให้รู้จักสถานประกอบการต่าง ๆ ได้ไม่เพียงพอ และที่เห็นได้ชัดคือ โดยเฉลี่ยแล้วสถานประกอบการต่าง ๆ จะได้รับการตรวจปกติครั้งหนึ่งในทุก ๆ 21 เดือน และการตรวจเพื่อให้ได้ผลตามต้องการนั้น มักจะใช้วิธีการตรวจพิเศษ ซึ่งเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะให้คำแนะนำที่ดีแก่สถานประกอบการได้ แต่จำนวนการตรวจพิเศษในประเทศไทยในปี 2539 มีน้อยกว่า 1,100 ครั้ง หรือน้อยกว่าร้อยละ 2 ของการตรวจแรงงานทั้งหมด

เหตุผลที่ต้องกล่าวถึงประสิทธิผลของงานตรวจที่เป็นปัญหาอยู่นั้น อาจเนื่องมาจากคุณภาพของการตรวจปกติและตรวจพิเศษ ที่ได้เห็นความสำคัญเฉพาะสถานประกอบการที่มีปัญหาและจัดอยู่ใน "กลุ่มเสี่ยง" เท่านั้น จึงทำให้การตรวจแรงงานได้รับผลกระทบมากที่สุด ใน การที่จะป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทแรงงานและปรับปรุงให้มีความร่วมมือกันในสถานประกอบการที่ดีขึ้นได้

จากเหตุการณ์สภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้อง ดำเนินการโครงการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงิน จึงต้องนำมาใช้เพื่อให้ สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบันของการดำเนินการของสถานประกอบการ เพื่อให้เป็นแนวทางอัน เดียวกันที่พนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะได้ดำเนินการให้เป็นไป ตามเจตนารมณ์ของนโยบายต่อไป

## สารบัญ

บทที่ 1	บทนำ	1
	- ความเป็นมาของสถานการณ์ด้านแรงงาน ในลภาควะวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงิน	1
	- แนวโน้มลภาควะวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศไทย	7
	- วัตถุประสงค์ของการตรวจแรงงานในลภาควะวิกฤตเศรษฐกิจ ทางการเงิน	18
บทที่ 2	นโยบายและแผนเกี่ยวกับการตรวจแรงงาน	20
	- นโยบายรัฐบาลด้านแรงงาน	20
	- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)	20
	- นโยบายด้านแรงงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)	26
	- นโยบายด้านแรงงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	28
	- นโยบายและภารกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	29
	- แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 - 2544)	30
	- นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	32
	- นโยบายอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	33
	- วิสัยทัศน์ ปี ค.ศ. 2000 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	37
บทที่ 3	โครงการตรวจแรงงานแนวใหม่	38
	- แนวคิดและมาตรฐานการตรวจแรงงานของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	39
	- แนวปฏิบัติการตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	48
	- นโยบายกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต่อการตรวจแรงงาน แนวใหม่	49
	- <del>ปัญหาการตรวจแรงงาน</del>	49
	- คุณลักษณะของพนักงานตรวจแรงงาน	56
	- ความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแนวการตรวจแนวใหม่	62

## สารบัญ (ต่อ)

<b>บทที่ 4</b>	<b>การดำเนินการตรวจแรงงานแนวใหม่</b>	<b>65</b>
	- แผนปฏิบัติการตรวจแรงงานแนวใหม่	65
	- การดำเนินการตรวจสถานประกอบการกลุ่มเลี้ยง	73
	- กลยุทธ์ประกอบการตรวจสถานประกอบการกลุ่มเลี้ยง	83
<b>บทที่ 5</b>	<b>การขยายผลการพัฒนาพนักงานตรวจแรงงาน</b>	
	- โครงการอบรมเพื่อพัฒนาพนักงานตรวจแรงงานในประเทศไทย	87
	- โครงการฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงานแนวใหม่	113
<b>บทที่ 6</b>	<b>ภาคผนวก</b>	
	- ตัวอย่างการจัดทำแผนการตรวจแรงงานในสถานประกอบการกลุ่มเลี้ยง	
	- เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร (สรพ. 16 ภาษีเจริญ, หนองแขม)	
	- จังหวัดรอบกรุงเทพมหานคร (นครปฐม)	
	- จังหวัดภาคเหนือ (พิษณุโลก)	
	- จังหวัดภาคกลาง (สมุทรปราการ)	
	- จังหวัดภาคใต้ (สุราษฎร์ธานี)	
	- จังหวัดภาคตะวันออก (จันทบุรี)	
	- จังหวัดภาคตะวันตก (ราชบุรี)	
	- จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (สุรินทร์)	