



การศึกษายุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ปลอดภัยจากการทำงาน

โดย

ณัฐวัตร มนต์เทเวัญ

NUTTAWAT MONTEWAN

สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน  
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
กระทรวงแรงงาน



ว 12.05.6  
ณ 5591  
2546  
ณ.1



08978

การศึกษายุทธศาสตร์ในการ

## บทคัดย่อ

จากปัญหาการบาดเจ็บ พิการ ตามและโรคจากการทำงาน ของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 มีแนวโน้มสูงเพิ่มขึ้นทุกปี สภาพความเสี่ยงภัย ก็ยังคงอยู่ ไม่ได้รับการแก้ไข เกิดผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ และยังไม่มีสัญญาณหรือสิ่งบอกเหตุว่าจะลดลงได้ หรือไม่อย่างไร

การวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมสถิติแนวโน้มของการประสบอุบัติเหตุ อันตรายจากการทำงาน ผลการศึกษาวิเคราะห์วิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การบริหารงานของ รัฐ และสถานประกอบการ มาวิเคราะห์หว่ามีปัจจัยหรือสาเหตุใดที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว และนำแนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์และการบริหารงานเชิงกลยุทธ์มาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวในรายละเอียด เมื่อพบว่าสาเหตุเกิดจากเรื่องใด จากนั้นก็ทำการจัดรวบรวมสาเหตุไว้เป็นหมวดหมู่ ตามหลักการบริหาร ต่อจากนั้นก็ได้นำสาเหตุมาลอง กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขสาเหตุดังกล่าวได้ ซึ่งน่าจะมีผลต่อการลดหรือแก้ไขปัญหาการประสบอันตรายของลูกจ้างได้ เพื่อการพิสูจน์ผล จึงได้ลองนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดบางยุทธศาสตร์มาทดลองใช้ทั่วประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ.2540-2542 และวิเคราะห์ผลว่าสามารถแก้ไขปัญหได้ตามสมมุติฐานที่กำหนดไว้หรือไม่

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า สามารถลดสถิติการประสบอันตรายของลูกจ้างได้ โดยมีแนวโน้มของสถิติลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แสดงว่ายุทธศาสตร์ที่นำมาทดลองใช้ สามารถแก้ไขปัญหาคความไม่ปลอดภัยได้ ในข้อเสนอแนะจึงได้เสนอ 6 ยุทธศาสตร์ที่ใช้แก้ปัญหาคความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน และกิจกรรมที่ควรดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคในอนาคค

## Abstract

In Thailand, the trend of occupational accidents and injuries has gradually increased over the past decade. It is recognized that the risk conditions in many workplaces have not been eliminated effectively. As consequence, such problems have obviously slowed down the economics and social development of the country. Meanwhile, there was no sign or predictive clue to show that the situation would change in positive way.

This study was conducted by compiling the statistics and the trend of occupational safety and health (OSH) issues, the results of other relevant studies, and the OSH administration of either the government organizations or the enterprises. The data was then analyzed in order to figure out the causative factors of some particular OSH problems. The concepts of result-based management and strategic management were also integrated, as an analytical tool, into the methodology of this study. The cause-effect relationships of each OSH issue that derived from this study were categorized with respect to the theoretical principle of OSH administration. The outputs were used as guidelines for the setting up of practical strategies for the control of OSH problems. To evaluate the effectiveness, these newly established strategies were implemented for testing purpose in all provinces across the country during 1997-1999.

The results from this study shown that, with the adoption of such strategies, the trend of OSH problems were improved significantly. Thus, it is recommended that the studied strategies can be used as another effective tool for the perspective OSH administration of the country.

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อ (ภาษาไทย)	ก
บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ)	ข
บทที่ 1 บทนำ	
- ความสำคัญและที่มาของการศึกษาวิจัย	1
- วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	2
- ขอบเขตการศึกษาวิจัย	2
- วิธีการศึกษาวิจัย	2
- สมมุติฐานศึกษาการวิจัย	3
บทที่ 2 บทวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน	
- การวิเคราะห์ปัญหาสถานะการณ์และแนวโน้มของปัญหา สาเหตุด้านความไม่ปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน	4
- การวิเคราะห์การบริหารงานของกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหา ความไม่ปลอดภัยในการทำงาน	7
- สรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน	14
บทที่ 3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานด้านความไม่ปลอดภัย ในการทำงาน และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	16
บทที่ 4 ผลการศึกษาทดลอง นำยุทธศาสตร์ใหม่ด้านความปลอดภัย ในการทำงานไม่ใช้ในการแก้ไขปัญหา	23
บทที่ 5 วิจารณ์ผลการศึกษาวิจัย	33
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	34

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บรรณานุกรม	42
ภาคผนวก	
1. สรุปสาระสำคัญของกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน	44
2. แนวคิดว่าด้วยการบริหารเชิงกลยุทธ์	(เอกสารแนบท้าย)

## บทที่ 1 บทนำ

### 1. ความสำคัญและมีมาของการศึกษาวิจัย

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีลูกจ้างประสบอันตรายได้รับบาดเจ็บ พิการ ตาย และเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานมากกว่า 1 ล้านคน เกิดความสูญเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมกว่า 1 ล้านบาท นอกจากนี้ครอบครัวของผู้ประสบอันตรายจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน บางครอบครัวขาดผู้นำครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม และเกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตระหนักถึงความจำเป็นในการป้องกันอุบัติเหตุอันตราย ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง และได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 โดยจัดตั้งหน่วยงานด้านความปลอดภัยขึ้นเป็นหน่วยวิชาการ และมีสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด/ เขตกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานปฏิบัติ แต่การแก้ไขปัญหาคือความปลอดภัยในการทำงาน เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของนายจ้างแม้ว่าจะไม่ประสงค์ให้สถานประกอบการของตนมีอุบัติเหตุอันตรายเกิดขึ้น แต่นายจ้างกว่าร้อยละ 80 ยังไม่ให้ความสำคัญ ไม่เป็นผู้ที่จะให้การสนับสนุนอย่างจริงจังจริงจังใจในการแก้ไขปัญหาและไม่ส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยในสถานประกอบการ ในส่วนของลูกจ้างแม้จะไม่ต้องการได้รับบาดเจ็บ พิการ ตาย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน แต่ยังประมาทและมีพฤติกรรมเสี่ยงหรือละเลยที่จะปฏิบัติงานด้านความปลอดภัย ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐยังเคยชินกับวิธีการทำงานแบบเดิม ขาดยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการลดสถิติอุบัติเหตุอันตรายได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งปัจจุบันประเทศไทยพัฒนาแล้ว ได้กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยต่างๆ ขึ้นเพื่อสกัดกั้นสินค้าที่มาจากประเทศที่มีสถานประกอบการที่มีสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย โดยส่งผู้ซื้อมาตรวจสอบ ซึ่งจะส่งผลเสียหายต่อประเทศ

ผู้วิจัยเห็นว่าหากใช้วิธีหลัก 2 วิธี คือ การตรวจความปลอดภัยที่มุ่งหวังผลในเชิงปริมาณ และการส่งเสริมความปลอดภัยที่เป็นเรื่องทั่วไปไม่มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาแบบเดิมที่ใช้มานานกว่า 20 ปี ผลก็คงเหมือนเดิม คือยังไม่สามารถลดอัตราการประสบอันตรายจากการทำงานได้

เพราะฉะนั้น คำถามที่ต้องการคำตอบขณะนี้คือ ปัญหาสาเหตุของการประสบอันตรายของลูกจ้างเกิดจากอะไร วิธีที่รัฐใช้แก้ไขปัญหามาไม่ถึงยังไม่ได้ผลเพราะเหตุใด และมียุทธศาสตร์ใดที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา สาเหตุของการประสบอันตรายของผู้ใช้แรงงาน และเพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ทำให้การบริหารความปลอดภัยของรัฐไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ศึกษาวิธีการทำงานและยุทธศาสตร์ที่ใช้ ว่าสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ กำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

## 3. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานด้านความปลอดภัยทั่วประเทศ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

## 4. วิธีการศึกษาวิจัย

- 4.1 ศึกษาและรวบรวมสถิติผลการทำงานและผลการวิเคราะห์วิจัย ต้องเกี่ยวกับปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน และการบริหารจัดการของภาครัฐ
- 4.2 วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาด้านความปลอดภัย ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานและการบริหารจัดการของภาครัฐ
- 4.3 ศึกษาผลจากการวิเคราะห์เพื่อค้นหาว่ามียุทธศาสตร์ใดบ้างที่สามารถแก้ไขสาเหตุของปัญหาด้านความปลอดภัยได้
- 4.4 นำยุทธศาสตร์บางตัวไปทดลองแก้ไขปัญหา และวัดผลในเชิงคุณภาพว่าสามารถเป็นปัจจัยในการลดสถิติการประสบอันตรายได้หรือไม่

4.5 เสนอแนะยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน

5. สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย

การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานและการบริหารงานด้านความปลอดภัยเดิมที่ใช้มากกว่า 20 ปี ที่พบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ไปสู่การทำงานใหม่ ที่มียุทธศาสตร์ที่มุ่งแก้ไขสาเหตุของปัญหา จะสามารถแก้ไขปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานได้หรือไม่



## บทที่ 2

### การวิเคราะห์ปัญหาสถานะการณ์และแนวโน้มของปัญหาสาเหตุ ทางด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

#### สภาพปัญหาและข้อเท็จจริง

แนวโน้มทางสถิติการบาดเจ็บ พิการ ตาย และโรคจากการทำงานในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2530-2539) พบว่าแนวโน้มของการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้างสูงขึ้นทุกปี ปีละ 12.0-29.4 % ตามตารางท้ายนี้ จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงานรวมทั้งสิ้น 1,272,972 ราย ในจำนวนนี้มีลูกจ้างตายจากการทำงานรวม 6,623 ราย เงินค่าทดแทนที่จ่ายให้กับลูกจ้างตามกฎหมายกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเป็นค่าเสียหายทางตรงที่จ่ายให้กับลูกจ้างสูงกว่าหมื่นล้านบาท และถ้านับรวมค่าเสียหายทางอ้อม ซึ่งคำนวณเป็นตัวเงินที่สูญเสีย เช่น การหยุดการผลิต การหยุดงานของลูกจ้าง เครื่องจักร เครื่องมือเสียหาย อัคคีภัยและการระเบิด ฯลฯ ซึ่งเรียกว่าค่าเสียหายทางอ้อมโดยทั่วไปจากประสบการณ์ประเทศต่าง ๆ และจากหลักทฤษฎีด้านความปลอดภัย จะคำนวณได้ว่าไม่น้อยกว่าค่าเสียหายทางตรง 10 เท่า ดังนั้นค่าเสียหายจริงจะมากกว่า 100,000 ล้านบาท หนึ่งองค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้ศึกษาวิจัยพบว่าค่าเสียหายจากการทำงานคิดเป็น 4% ของ GDP ดังนั้น ถ้า GDP ของประเทศไทยในปีที่ผ่านมาเท่ากับ 5 ความสูญเสียของประเทศไทย ทั้งทางตรงและทางอ้อมจะเท่ากับ 200,000 ล้านบาทต่อปี

#### ตารางแสดงแนวโน้มของจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงาน ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2530 – 2539)

ปี พ.ศ.	จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตราย และเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน (ราย)	% การเพิ่มขึ้นแต่ละปี
2530	43,644	-
2531	48,912	+ 12.0
2532	62,766	+ 28.3

ปี พ.ศ.	จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตราย และเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน (ราย)	% การเพิ่มขึ้นแต่ละปี
2533	79,028	+ 25.9
2534	102,723	+ 29.4
2535	131,800	+ 28.9
2536	156,548	+ 18.8
2537	186,053	+ 18.8
2538	216,335	+ 16.3
2539	245,613	+ 13.4
รวม	1,272,972	

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานประกันสังคมและกรมวิชาการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

สาเหตุของการประสบอุบัติเหตุอันตรายของลูกจ้างที่ระบุไว้ใน กท.16 ของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนพบว่า 80 - 88 % มีการรายงานในแบบสอบถามว่าเกิดจากการกระทำที่ไม่ปลอดภัยของลูกจ้างเอง เช่น ประมาท รู้เท่าไม่ถึงการณ์ ใจลอย เลินเล่อ เผอเรอ และสาเหตุอีก 10% เกิดจากสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย และที่สำคัญเกิดจากนายจ้างหรือผู้บริหารสถานประกอบการไม่เห็นความสำคัญ โดยคิดว่าเมื่อประสบอันตรายก็ได้ประกันการประสบอันตรายไว้แล้วกับสำนักงานประกันสังคมแล้ว ลูกจ้างมีสิทธิที่จะรับเงินเมื่อประสบอันตราย แทนที่จะป้องกันแก้ไขไม่ให้มีการประสบอันตรายจากการทำงาน ทั้งนี้เพราะหัวใจของการลดสถิติอุบัติเหตุอันตรายจากการทำงานต้องเกิดจากนายจ้าง และลูกจ้างร่วมมือป้องกันแก้ไขปัญหา ความเข้าใจผิดอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ สาเหตุที่เกิดจากการทำงาน เห็นว่าเกิดจากลูกจ้างกระทำเองด้วยความประมาท หรือเหตุอื่น การป้องกันแก้ไขจึงเพียงแต่สอนหรือเตือนไม่ให้กระทำอีก ซึ่งลูกจ้างก็มักจะลืมหรือกระทำผิดอีก จะเห็นได้ว่ามักอ้างว่าแก้ไขปัญหานี้ไม่ได้ เช่น การใช้เครื่องป้องกันอันตรายส่วนบุคคลของลูกจ้าง ถ้าเอาหลักทฤษฎีความปลอดภัยมาวิเคราะห์สาเหตุที่เกิดจากการกระทำของลูกจ้างจะพบว่า สาเหตุที่สถานประกอบการ

ระบุนี้ ไม่ใช่สาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุบัติเหตุอันตราย สาเหตุที่เกิดจากการกระทำของลูกจ้าง เช่น การประมาท เป็นเพียงสาเหตุนำไปสู่การใช้วิธีการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ดังนั้นการที่สถานประกอบการจะได้ทำการทบทวนการทำงานทุกชนิดในสถานประกอบการ โดยเฉพาะการทำงานชนิดที่เป็นอันตรายสูง ว่ามีวิธีการทำงานหรือไม่ และวิธีที่ใช้อยู่ปลอดภัยหรือไม่ หากพบว่าไม่ถูกต้อง ควรกำหนดวิธีที่ปลอดภัย และมอบหมายให้หัวหน้างาน เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน และคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบการ ทำการอบรม ควบคุมลูกจ้างให้ปฏิบัติตามวิธีที่กำหนด ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาการกระทำที่ไม่ปลอดภัยได้ นอกจากนั้น ที่สำคัญคือ เกิดจากเจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่รับผิดชอบงานด้านความปลอดภัย ซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการควบคุมแก้ไข ยังขาดยุทธศาสตร์ในการลดสถิติจำนวนผู้ประสบอันตรายจากการทำงาน ประกอบกับการทำงานในสำนักงานมีภาระกิจประจำและโครงการพิเศษต่างๆ มาก เช่น การดูแลเรื่องการคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ ความปลอดภัยในการทำงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก สวัสดิการและกิจกรรมอื่นๆ ตามที่ทางกรมมอบหมาย บางสำนักงานมีภารกิจเฉพาะหน้า ซึ่งจะต้องระดมเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายเข้าแก้ไขปัญหา เช่น ปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิจารณาแรงงานเป็นต้น จึงไม่มีเวลาที่จะทุ่มเททำงานเพื่อแก้ไขสภาพการทำงานให้ปลอดภัยได้ ซึ่งจะพบว่าสถานประกอบการกว่าร้อยละ 80 ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด และอยู่ในสภาพที่ไม่ปลอดภัย พร้อมจะเกิดอุบัติเหตุได้

อนึ่งสถิติจำนวนผู้ประสบอันตรายตามตารางที่แสดงข้างต้น เป็นสถิติที่เกิดจากการแจ้งเท่านั้น เหตุที่ไม่มีการแจ้งหรือตกลงกันได้ สถิติที่แท้จริงจะต้องมากกว่าที่รายงาน และสถิติโรคจากการทำงานมีจำนวนไม่เกิน 20,000 รายต่อปี ซึ่งนับว่าน้อยมาก ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เช่น รายงานกองอาชีวอนามัย กรมอนามัย รายงานว่าจากการสำรวจสถานประกอบการเพียง 9 ประเภท พบว่าลูกจ้างสัมผัสต่อปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้เกิดโรคจากการทำงานได้ 900,000 กว่าคน และถ้านับรวมสถานประกอบการอื่นๆ อีกเกือบร้อยประเภท จะมีลูกจ้างเสี่ยงต่อการเกิดโรคจากการทำงานมากกว่า 1 ล้านคนอย่างแน่นอน

การวิเคราะห์การบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน

ภาระหน้าที่รับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การบริหารงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อป้องกันหรือลดอุบัติเหตุอันตรายจากการทำงานเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน การพัฒนางานด้านความปลอดภัยของกรมฯ ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 โดยจัดตั้งเป็นฝ่ายความปลอดภัยสังกัดกรมคุ้มครองแรงงาน ปัจจุบันกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีสถาบันความปลอดภัยในการทำงานและกองตรวจความปลอดภัยเป็นหน่วยงานหลัก ส่วนกลาง ที่สนับสนุนทางวิชาการ แต่หน่วยปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดสถิติการประสบอันตรายจากการทำงาน หน่วยปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และส่วนกลาง คือสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเขตกรุงเทพมหานคร กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเขตกรุงเทพมหานคร กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสถานประกอบการที่ระบุไว้ในปี พ.ศ. 2541 จำนวนรวม 344,392 แห่ง และมีลูกจ้างจำนวน 7,600,994 คน ที่ต้องคุ้มครองดูแลให้มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยปราศจากอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน โดยให้ความรู้ แนะนำ ส่งเสริม และควบคุมให้ปลอดภัยตามมาตรฐานหรือแนวทางที่กำหนดตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน ที่จะป้องกันหรือแก้ไขปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการทำงาน เช่น ทางกายภาพ ได้แก่ ความร้อน แสง เสียง สารกัมมันตภาพรังสีทางเคมี ได้แก่ สารเคมี ในรูป ผุ่น ควัน ละออง เส้นใย ก๊าซ สารเคมีอันตราย สารไวไฟ และสารระเบิดได้ ปัจจุบันสิ่งที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บ เช่น เครื่องจักร เครื่องมือ ไฟฟ้า ก่อสร้าง ลื่น สิ่งของ/คน ตกจากที่สูง ปัจจัยเสี่ยงทางการยศาสตร์ (Ergonomics) ซึ่งทำให้เกิดความเมื่อยล้า ความเครียด หรือเป็นอันตรายต่อร่างกาย เช่น การปวดหลังจากการยกของหนัก เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ผลงานประจำปีด้านความปลอดภัยในการทำงานของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคพบว่า

1. คุณภาพของงาน ยังขาดประสิทธิภาพ/ ประสิทธิภาพในการลดหรือแก้ไข ปัญหาอุบัติเหตุร้าย ซึ่งจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

1.1 ประสิทธิภาพที่เกิดจากการทำงานด้านความปลอดภัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าสถิติการบาดเจ็บ พิการ ตาย จากการทำงานทั่วประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 20 % (เฉลี่ยจากปี พ.ศ. 2531-2539) เช่น ในปี พ.ศ. 2539 มีจำนวนลูกจ้างประสบ จากการทำงานสูงถึง 245,616 ราย ค่าทดแทนการบาดเจ็บ พิการ ตาย ให้กับลูกจ้าง รวม 1,609.50 ล้านบาท ค่าเสียหายทางอ้อม เช่น อาคาร เครื่องจักร เครื่องมือ เสียหาย หรือ เสียเวลาการทำงาน ถ้าคิดเป็นต้นทุนจะเป็นค่าเสียหาย หรือเสียเวลาการทำงาน ถ้าคิด เป็นต้นทุนจะเป็นค่าเสียหายสูงกว่าค่าเสียหายทางตรง (ค่าทดแทน) ซึ่งจะเป็นค่าเสียหาย ต่อประเทศชาติปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท และยังจะเกิดปัญหาทางสังคมตามมาอัน เนื่องจากการตายหรือการพิการของลูกจ้าง

1.2 ประสิทธิภาพการทำงาน จำนวนสถานประกอบการที่ได้รับการตรวจ ความปลอดภัย ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ จากสถิติแรงงานปี พ.ศ.2539 พบว่าการตรวจความ ปลอดภัยในการทำงานทั่วประเทศรวม 12,325 แห่ง เมื่อเทียบกับกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ ตรวจความปลอดภัยประมาณ 300 คน ทั่วประเทศ คิดเป็น 1 คน ตรวจได้เพียง 41 แห่งต่อปี อีกทั้งการตรวจก็เป็นตรวจแนะนำ ที่ไม่ได้ติดตามผลการแก้ไขและการดำเนิน คดีผู้ฝ่าฝืนมีเพียงไม่กี่รายต่อปี

1.3 การส่งเสริมความปลอดภัยในสถานประกอบการ กิจกรรมการส่งเสริม ที่ใช้ เช่น การให้บริการตรวจสภาพการทำงาน การอบรม นิทรรศการ วิจัย โปสเตอร์ แผ่นพับ รวม 14 กิจกรรม พบว่าสถานประกอบการยังไม่ได้นำความรู้ไปปฏิบัติ จากการ สสำรวจโดยการจัดประชุมสถานประกอบการจังหวัดต่างๆ พบว่าสถานประกอบการมี ระบบบริหารความปลอดภัยไม่ถึง 5%

2. คุณภาพของบุคลากร ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และส่งเสริมความปลอดภัย ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขาดความรู้ด้านความปลอดภัย ซึ่งเป็นเรื่องทางวิทยา- ศาสตร์และวิศวกรรม แต่ผู้ปฏิบัติมีพื้นความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์ ทำให้ไม่มั่นใจใน การตรวจ จึงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

3. การใช้ทรัพยากรบริหารไม่คุ้มค่า โดยเฉพาะการบริหารคน เงิน วัสดุ ไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับผลงานที่ออกมาในข้อ 1 และ ข้อ 2 เมื่อเทียบกับงบประมาณในแต่ละปี

4. Concept ในการทำงาน มุ่งทำงานตามกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนงาน ( เล่มขาวคาดแดง) ที่แสดงผลในเชิงปริมาณ เช่น จำนวนสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจได้ตามเป้าหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่ได้หวังผลว่าสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจสามารถลดการประสบอันตรายได้หรือไม่

5. กฎระเบียบต่างๆ ยังเป็นอุปสรรคขาดความยืดหยุ่น เช่น การกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยวิชาชีพประจำสถานประกอบการประเภทที่เสี่ยงภัยต่ำ ซึ่งไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีก็ได้

6. การทำงานขาดระบบการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล ในช่วงเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมา พบว่าการทำงานด้านความปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตรวจความปลอดภัยหรือการส่งเสริมความปลอดภัย ยังไม่เคยมีการประเมินผลว่าเป็นกิจกรรม หรือยุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขปัญหาหรือลดสถิติการประสบอันตรายได้มากนักน้อยเพียงไร และกระบวนการทำงานยังขาดระบบการตรวจสอบว่ามีการดำเนินการจริงหรือไม่ ที่ทำอยู่โดยผู้ตรวจราชการกรมก็ยังไม่เคยเจาะลึกถึงข้อมูลหรือรายละเอียดการปฏิบัติงานว่าผู้ปฏิบัติดำเนินการจริงหรือไม่ และปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดหรือไม่

7. การประสานงาน ของหน่วยงานภายในองค์กร และหน่วยงานภายนอกองค์กร ยังมีปัญหา เช่น เกี่ยวกับการขอสถิติข้อมูลการประสบอันตรายจากสำนักงานประกันสังคม และการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

8. การบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพ การบริหารงานและงบประมาณยังไม่เป็นระบบ รวมทั้งปัญหาการทำงานเป็นทีม

9. ระบบและวิธีการทำงานล้าสมัย ใช้มานานกว่า 20 ปีแล้ว ยังไม่สามารถลดสถิติอุบัติเหตุอันตรายได้

10. การบริการต่างๆ ไม่ประทับใจ ทั้งเรื่องการตรวจสอบข้อร้องทุกข์ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การอบรมข้อมูลข่าวสาร

การใช้ SWOT Analysis วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ภัย/อุปสรรค และโอกาสของการ  
ดำเนินการด้านความปลอดภัยของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การวิเคราะห์ผลงานทั่วไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน

1. การเปรียบเทียบขีดความสามารถและผลงานในอดีตที่ผ่านมา

พบว่า ความสามารถในการทำงาน วิธีการทำงาน เป้าหมายในการทำงาน และระบบการทำงาน มีการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ไม่แตกต่างกัน มีผลลัพธ์ของการทำงาน คือ สถิติการประสบอันตรายของลูกจ้างแทนที่จะลดลงกับเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ย 23.8 % ทุกปี (พ.ศ. 2533- 2539)

2. การเปรียบเทียบชีวิตขององค์กรด้านความปลอดภัยในการทำงานว่ามีการพัฒนาขึ้นมากน้อยเพียงไร

พบว่า งานด้านความปลอดภัยในส่วนภูมิภาคเป็นงานหนึ่งของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ซึ่งมีการะกอบที่กรมกำหนดให้ทำมากกว่า 20 เรื่อง จึงทำงานด้านความปลอดภัยเสมือนงานฝากที่ไม่ถนัดในการปฏิบัติ ถ้าเปรียบเทียบกับชีวิตของงานด้านความปลอดภัยในประเทศต่างๆ จะมีฐานะเป็นกรมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานต่างๆ จะมีฐานะเป็นกรมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และมีสาขาในส่วนภูมิภาค การทำงานมีเอกภาพด้านเดียว ทำให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. เปรียบเทียบการบริหารงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ

พบว่า ประสิทธิภาพในการทำงานยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือเปรียบเทียบกับประเทศข้างเคียง เช่น สิงคโปร์ หรือ มาเลเซีย เนื่องจากการไม่มียุทธศาสตร์การทำงาน และความไม่ประสานงานกันของแผนงาน แผนคนและแผนเงิน รวมทั้งวิธีการบริหารงานเน้นเป้าหมาย คือกิจกรรมและจำนวนผลงานที่ปฏิบัติ ในลักษณะ Line Items Budget ไม่ได้เน้นผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ จากการทำงานที่จะลดสถิติการประสบอันตรายจากการทำงาน และสถานประกอบการมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัย

4. เปรียบเทียบปัจจัยแห่งความสำเร็จ

พบว่า

- นโยบายของรัฐบาล กระทรวง กรม แม้จะกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติยังให้การสนับสนุนไม่มากเท่าที่ควร
- ขาดผู้นำระดับสูง ที่จะนำ กระตุ้น ติดตามผลอย่างจริงจัง
- บุคลากร ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบต่อเนื่องให้มีความรู้ความสามารถ

ตารางแสดงการวิเคราะห์จุดอ่อน-จุดแข็งของงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน

ตัวแปรหลักภายใน	จุดแข็ง	จุดอ่อน	ผลกระทบ/นัยสำคัญ
<b>ด้านบุคลากร</b> - มีบุคลากรที่มีความรู้พื้นฐานทางด้านศิลปศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ และวิศวกรรม (80% มาจากสาขาศิลปศาสตร์ เช่น กฎหมาย สังคมศาสตร์) : - การพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยในการทำงาน  - มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลงานด้านความปลอดภัยทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประมาณ 500 คน	✓         ✓	   ✓  ✓	- มีบุคลากรที่มีพื้นฐานการศึกษาดี ส่วนมากจบระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย - งานด้านความปลอดภัยเป็นงานที่เป็นวิศวกรรม หากที่จะพัฒนาบุคลากรสาขาอื่น - ยังไม่ได้พัฒนาความรู้อย่างเป็นระบบต่อเนื่องจนมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะพบข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ตรวจในส่วนภูมิภาคไม่สามารถตรวจความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ - มีบุคลากรเพียงพอที่เป็นเครือข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ



ตัวแปรหลักภายใน	จุดแข็ง	จุดอ่อน	ผลกระทบ/นัยสำคัญ
<p><u>ด้านงบประมาณ</u> มีงบประมาณด้านความปลอดภัย รวมปีละประมาณ 100 กว่าล้านบาท</p>	✓		<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีงบประมาณที่สามารถนำมาสนับสนุนการทำงานได้พอสมควร</li> <li>- การใช้จ่ายเงินยังไม่คุ้มค่ากับผลงานที่ออกมา</li> </ul>
<p><u>ด้านผลผลิต</u> มีผลงานสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานประจำปี</p>		✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คุณภาพของผลงานเป็นเชิงปริมาณ ไม่ได้เน้นให้เห็นผลลัพธ์ (Out come) เพื่อลดสถิติการประสพอันตรายของลูกจ้าง</li> </ul>
<p><u>ด้านลูกจ้าง (ผู้รับบริการ)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- นายจ้าง</li> <li>- ลูกจ้าง</li> <li>- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> <li>✓</li> <li>✓</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ยังไม่พึงพอใจ ขาดความร่วมมือ</li> <li>- ยังไม่พึงพอใจ ขาดความร่วมมือ</li> <li>- ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานอย่างเต็มที่</li> </ul>
<p><u>ด้านกฎหมายความปลอดภัยฯ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายได้ให้อำนาจในการตรวจตรา บังคับใช้และมีบทลงโทษ</li> <li>- กฎหมาย กฎระเบียบ ยังเป็นอุปสรรคของการทำงาน</li> </ul>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้การทำงานบรรลุผลสำเร็จได้</li> <li>- บางเรื่องไม่สามารถปฏิบัติได้</li> </ul>
<p><u>ด้านการบริหารงานด้านความปลอดภัยฯ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ประสิทธิภาพของการบริหารงาน</li> <li>- ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> <li>- ระบบการบริหารงาน</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓</li> <li>✓</li> <li>✓</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ขาดประสิทธิภาพ/ ประสิทธิภาพ</li> <li>- ยังมีปัญหา</li> <li>- ไม่เป็นเอกภาพ</li> </ul>

การวิเคราะห์ภัย/ อุปสรรคและโรคจากการทำงานด้านความปลอดภัยในการทำงานด้าน  
ภัย/ อุปสรรค พบว่า

1. การตกต่ำของเศรษฐกิจจะเกิดปัญหาข้ออ้างจากนายจ้าง/ สมาคมนายจ้างที่จะ  
ขอลงการออกกฎหมายหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานว่าต้อง  
ลงทุนเพิ่ม
2. การปฏิรูประบบราชการ โดยลดบุคลากร ซึ่งปัจจุบันมีไม่เพียงพออยู่แล้ว เกิด  
ผลกระทบต่อการทำงาน
3. แนวคิดการบริหารงานของกรมในส่วนภูมิภาคที่เลิกการทำงานเป็นฝ่ายต่างๆ  
เป็นฝ่ายความปลอดภัยในสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นการทำงานเป็น  
กลุ่มงานที่ทำทุกภาระกิจ ทำให้การดูแลด้านความปลอดภัยไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็น  
เอกภาพ
4. บุคลากรที่จบด้านวิทยาศาสตร์ และวิศวกร ลาออกไปทำงานเอกชน เพราะเห็น  
ว่ากรมไม่ได้ให้การสนับสนุนเท่าที่ควร
5. งบประมาณลดลงจากการปฏิรูปประมาณ 20-30 % มีผลกระทบต่อโครงการต่างๆ

ด้านโอกาส พบว่า

1. สถิติการประสบอันตรายที่มีลูกจ้างบาดเจ็บ พิการ ตาย ปีละหลายแสนคน  
เกิดความสูญเสียต่อประเทศชาติทั้งทางตรงและทางอ้อมกว่าปีละหมื่นล้านบาท มีลูกจ้าง  
พิการและเป็นภาระทางสังคมจำนวนมากต่อปีเป็นเรื่องของรัฐที่ต้องให้การสนับสนุน  
อย่างเต็มที่
2. อุบัติเหตุหรืออุบัติเหตุร้ายแรงที่เกิดขึ้นได้รับความสนใจจากผู้สื่อข่าวทุกแขนง  
ฝ่ายการเมืองและรัฐบาล ที่จะต้องหาคำตอบว่า ทำไมถึงเกิดขึ้นด้วยสาเหตุใด และรัฐ  
ดำเนินการแก้ไขอย่างไร เพื่อไม่ให้เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีก
3. อิทธิพลผลักดันขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ NGO สหภาพแรงงาน  
เร่งเร้าให้รัฐบาลคุ้มครองดูแลสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง
4. ปัญหาการกีดกันสินค้าไทยในเวทีโลก ประเทศต่างๆ ในยุโรปและอเมริกาได้  
กำหนดมาตรฐานว่าสถานประกอบการใดที่ส่งสินค้าไปขาย จะต้องมียระบบการบริหาร  
งานด้านความปลอดภัยและมีผลงานที่พบว่าลูกจ้างปลอดภัยจริงจึง จะสามารถส่งสินค้า  
ไปขายได้ โดยตั้งผู้ซื้อมาตรวจสอบ

### สรุปสาเหตุสำคัญของปัญหาความไม่ปลอดภัย

ผลการวิเคราะห์สถานการณ์แนวโน้มปัญหา สาเหตุด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และการวิเคราะห์การบริหารงานของกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน

#### พบว่ามีสาเหตุของปัญหาเกิดจาก

1. ปัญหาความรู้ ความคิดพื้นฐานของนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องในเรื่องทัศนคติ พฤติกรรมเสี่ยงที่ไม่เห็นความสำคัญ และมีจิตสำนึกในการทำงานที่ไม่ปลอดภัย

2. สถานประกอบการเองไม่มีระบบบริหารงานความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขการกระทำที่ไม่ปลอดภัยของลูกจ้าง และระบบการตรวจสอบควบคุมสภาพการทำงานให้ปลอดภัย และเห็นว่าการปรับปรุงสภาพการทำงานต้องใช้งเงินมาก รวมทั้งคิดว่าไม่จำเป็นและไม่มีเวลา

3. การตรวจความปลอดภัยไม่มีวิธีการทำงานที่สามารถพิสูจน์ได้ ว่าสถานประกอบการใดที่ผ่านการตรวจความปลอดภัยแล้ว จะมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยมีสถิติการประสบอันตรายลดลงหรือไม่เกิดขึ้น

4. การทำงานของผู้ปฏิบัติหรือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือช่วยสนับสนุนการทำงานจากเครือข่ายหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง ชมรมหรือสมาคมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัย องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น NGO เป็นต้น

5. กฎหมายด้านความปลอดภัย ระเบียบข้อบังคับและการบังคับใช้เป็นปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น เรื่องสารเคมีอันตราย ประดาน้ำ

6. การบริหารงานด้านความปลอดภัยของรัฐมีปัญหาหลายด้านที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา

และข้อสำคัญคือยังไม่มียุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขปัญหาล่วงหน้าได้

และจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น อย่างน้อยจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขสาเหตุดังกล่าวในเรื่อง

1. ยุทธศาสตร์การสร้างจิตสำนึกและลดพฤติกรรมเสี่ยง

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีการจัดทำมาตรฐานและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน

3. ยุทธศาสตร์การกำกับตรวจสอบเฝ้าระวังและเตือนภัย
4. ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ
5. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและการบังคับใช้
6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพ

### บทที่ 3

## แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ฝ่ายจัดการของสถานประกอบการ โดยสมาคมพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่า

### ทัศนคติเกี่ยวกับการส่งเสริมความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน

หากมองด้านทัศนคติซึ่งเป็นการคิดเห็นที่มีต่อ “การส่งเสริมความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง” พบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีทัศนคติที่แตกต่างกันออกไป

#### 1. ทัศนคติของผู้ใช้แรงงานต่อมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน

ในส่วนนี้ ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นฝ่ายจัดการของสถานประกอบการ เห็นว่าทัศนคติของลูกจ้างเป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะงานด้านความปลอดภัยในการทำงานบนความตระหนัก และการเห็นความสำคัญที่มาจากตัวลูกจ้างเอง ซึ่งประมวลได้ดังนี้

1) ลูกจ้างที่เข้ามาใหม่ ร่างกายจะยังไม่ปรับตัวเข้ากับอุปกรณ์เสริมความปลอดภัยเมื่อต้องใช้จึงมักรำคาญ และพยายามหลีกเลี่ยงการใช้งาน อาทิเช่น ที่อุดหู แวนตากันแสงจ้า หมวกนิรภัย ฯลฯ

2) ลูกจ้างมักมีความคิดว่า อุบัติเหตุจะไม่เกิดกับตัว หรืออันตรายที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของกรรมเก่า ดวงและมักบอกกับตัวเองว่า ไม่น่าจะเกิดขึ้นกับตัวเอง

3) ลูกจ้างรักความสะดวกสบาย โดยเฉพาะช่างที่มีความรู้ มักทำการแก้ไขระบบป้องกันอันตรายของเครื่องจักรไม่ให้งาน เช่น เปลี่ยนขนาดของฟิวส์ไฟฟ้าให้มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อจะได้ไม่ขาดบ่อย หรือเครื่องจักรที่ออกแบบให้ใช้การควบคุมโดยมือทั้งสองข้าง ก็ปรับให้ควบคุมได้ด้วยมือเพียงข้างเดียว เป็นต้น

#### 2. ทัศนคติของผู้ประกอบการต่อมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน

1) อุปกรณ์เสริมความปลอดภัยทุกชนิด ถือเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่สถานประกอบการต้องแบกรับ อีกทั้งมีราคาแพง เช่น รองเท้าปลอดภัยคู่ละ 1,500 บาท หากต้องซื้อให้กับคนงาน 1,000 คน หมายถึงต้องลงทุนเพิ่มขึ้น 1,500,000 บาท บางครั้งผู้ประกอบการที่มุ่งเน้นกำไรสูงสุดมักไม่ให้ความสำคัญในอุปกรณ์เสริมความปลอดภัยให้

กับคนงาน ในภาวะที่บริษัทต้องแข่งขันได้ การลดต้นทุนถือเป็นการขยายโอกาสทางธุรกิจ

√2) กิจกรรมเสริมความปลอดภัย เช่น การฝึกอบรม ต้องมีวิทยากรที่เชี่ยวชาญในด้านนั้นโดยตรง ซึ่งบุคลากรด้านนี้มีน้อย หากทำการจ้างวิทยากรภายนอก จะเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

3) ด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ที่เก่าหรือล้าสมัย จะมีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายให้กับลูกจ้าง แต่การเปลี่ยนเครื่องจักรให้ทันสมัยที่มีความปลอดภัยสูง หมายถึงการเพิ่มต้นทุนของการประกอบการ ดังนั้นทางบริษัทจะเลือกวิธีการซ่อมบำรุง และฝึกอบรมให้คนงานรู้จักกลไกของเครื่องจักรมากกว่าการเปลี่ยนใหม่

3. ทักษะคติของฝ่ายความปลอดภัยในสถานประกอบการต่อมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน

ในส่วนนี้ ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นฝ่ายความปลอดภัย หรือฝ่ายบุคคลของสถานประกอบการ ซึ่งทำงานใกล้ชิดกับลูกจ้าง มีทัศนคติต่อมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานดังนี้

1) มาตรการด้านความปลอดภัย เป็นสิ่งที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำ ดังนั้นถ้าฝ่ายความปลอดภัยในโรงงานละเลยไม่กระทำตามหากมีการตรวจพบจะมีความผิดตามกฎหมาย หรือในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นโดยขาดมาตรการป้องกัน จะถือว่าเป็นความบกพร่องของหน้าที่อาจถูกลงโทษได้

2) การป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นมีความสำคัญ แต่การเสนอให้ใช้มาตรการป้องกันอันตรายจะต้องคำนึงถึงการเห็นประโยชน์ของผู้ประกอบการ

4. ทักษะคติของเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต่อมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน

1) โดยส่วนใหญ่ถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรง ที่ต้องคิดค้นมาตรการต่างๆ ในการลดการประสบอันตราย ซึ่งหากสถิติการประสบอันตรายในแต่ละปีลดลง ถือเป็นผลของความสำเร็จในการทุ่มเทความรู้ ความสามารถ

2) ทศนคติต่อผู้ประกอบการ มองว่าเป็นกลุ่มคนที่พยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายไม่ให้ความร่วมมือในมาตรการส่งเสริมความปลอดภัย เนื่องจากพยายามลดต้นทุนของการดำเนินงานทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของการบังคับใช้กฎหมาย

3) ทศนคติต่อฝ่ายความปลอดภัยในสถานประกอบการ มีจำนวนหนึ่งที่มีความพยายามสร้างมาตรการในการส่งเสริมความปลอดภัย แต่อีกจำนวนหนึ่งเป็น ฝ่ายบุคคลของสถานประกอบการ ที่เข้ามาฝึกอบรมเป็น จป. เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่การปฏิบัติงานจริงไม่ได้ทำหน้าที่ในบทบาทของ จป.

4) ทศนคติต่อผู้ใช้แรงงาน เป็นคนที่ค่อยการศึกษา ค่อยโอกาส ดังนั้นต้องเพิ่มการฝึกอบรม ให้ความรู้แก่คนกลุ่มนี้

5) ทศนคติต่อแพทย์ผู้รักษาผู้ใช้แรงงาน พบว่ายังมีแพทย์บางท่านมีพฤติกรรมวินิจฉัยเกินกว่าความเป็นจริง ทำให้มีการเบิกค่ารักษาพยาบาลเกินความจริง ดังนั้นจึงถูกใจผู้ใช้แรงงานจำนวนหนึ่ง

เฉลิมชัย (2527 : 20 - 21) ได้กล่าวถึงสาเหตุพื้นฐานหรือสาเหตุที่เอื้ออำนวยให้เกิดอุบัติเหตุในด้านของการบริหารจัดการ และควบคุมงานความปลอดภัยที่ยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจาก

1. ไม่มีการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือกฎความปลอดภัย
2. ไม่ได้วางแผนงานความปลอดภัยในการทำงาน
3. ไม่มีการสอนหรืออบรมเกี่ยวกับความปลอดภัย
4. ขาดการติดตามแผนการทำงานอย่างสม่ำเสมอ
5. ไม่ได้ทำการแก้ไขจุดที่เป็นอันตราย
6. ไม่จัดอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยให้แก่คนงาน

จุฑาพนิต (2534 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องเปรียบเทียบการบริหารงานความปลอดภัยในสถานประกอบการผลิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานความปลอดภัยกับการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการจัดลำดับการบริหารงานความปลอดภัย และเปรียบเทียบการบริหารงานความปลอดภัยจำแนกตามขนาด ความเสี่ยง เวลาที่ดำเนินการบริหาร

งานความปลอดภัย เชื่อชาติของผู้บริหาร จำนวน และคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยประจำสถานประกอบการ และเสนอแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานความปลอดภัยในสถานประกอบการผลิต

ผลการวิจัยพบว่าการดำเนินการบริหารงานความปลอดภัยในสถานประกอบการการผลิตที่จัดอยู่ในเกณฑ์ต่ำตามมาตรฐานของ Chevron และ British Chemical Industry Council มีอยู่ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎระเบียบแห่งความปลอดภัย, ด้านแผนฉุกเฉินและแผนควบคุมความเสียหาย, ด้านการกำหนดนโยบายความปลอดภัย, ด้านการจัดองค์กรและการมอบหมายหน้าที่และด้านการมีส่วนร่วม และการให้การสนับสนุนของผู้บริหาร

ฉัตรวัตร (2533) ได้กล่าวเกี่ยวกับทฤษฎีบริหารงานความปลอดภัยไว้ดังนี้

การบริหารงานความปลอดภัย หมายถึง กรรมวิธีเกี่ยวกับการวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร การเป็นผู้นำและการควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของความปลอดภัยที่กำหนดขึ้น โดยความร่วมมือของพนักงานและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่

การบริหารงานความปลอดภัยที่ดี ต้องมีการส่งเสริมสร้างความปลอดภัยเข้าไปในขบวนการผลิต เพื่อการปฏิบัติงานด้วยความปลอดภัยเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง มีวิธีการจูงใจพนักงานให้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมด้านความปลอดภัยและมีการปฏิบัติงานเพื่อความปลอดภัยตามข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารหรือนายจ้างว่าจะมีแนวคิดพื้นฐานของการบริหารงานความปลอดภัยอย่างไร

พงศ์โชติม์ (2523 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาลักษณะการบริหารงานความปลอดภัยในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของไทย โดยเน้นจากอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานความปลอดภัย วิเคราะห์ปัญหาข้อบกพร่องในการบริหารค้นหาบทบาทที่แท้จริงของผู้มีส่วนร่วมในงานความปลอดภัย เพื่อทราบทัศนคติ ฝ่ายจัดการต่อกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารอุตสาหกรรม 44 ราย และผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการตามแผนและนโยบายความปลอดภัย 51 ราย พบว่า



1. อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ยังไม่มีหน่วยงานความปลอดภัยเป็นทางการ และแม้ว่าจะมีแต่หัวหน้าหน่วยความปลอดภัยยังไม่มีอำนาจจัดการบริหารงานความปลอดภัยโดยตรง

2. สภาพที่ไม่ปลอดภัย การกระทำที่ไม่ปลอดภัย และอุบัติเหตุมักมีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากความบกพร่องในด้านการบริหารงานความปลอดภัยของฝ่ายจัดการ

3. ผู้บริหารมีทัศนคติแก้ไขมากกว่าการป้องกัน และโดยเฉพาะการมีการประกันไว้กับสำนักงานกองทุนเงินทดแทน ก็อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้บริหารละเลยต่องานความปลอดภัย

บุญลือ (2539 : 113) กล่าวว่าปัจจัยด้านการบริหารที่เป็นปัญหาส่วนใหญ่ ได้แก่ การกำหนดและการแจ้งกิจกรรมด้านความปลอดภัยในการทำงานยังไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งขาดการวางแผนงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน

จิระวัฒน์ (2544 : 65) ศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุในอุตสาหกรรมการผลิตหมวดผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์ พบว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุด้านการบริหารเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ขาดการส่งเสริมความปลอดภัย ไม่กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้คนงานถือปฏิบัติ ขาดการให้ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัย และไม่วางแผนงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน

นอกจากนี้ผลการวิจัยยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยส่วนใหญ่มาจากคนงานไม่ชอบใช้อุปกรณ์ป้องกันอันตรายส่วนบุคคล ได้แก่ ปัญหาด้านกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายและระเบียบต่างๆ มีมาก เข้าใจยาก และกฎหมายของรัฐไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน

#### การประยุกต์ใช้การบริหารเชิงกลยุทธ์ในองค์การภาครัฐ

ครูว์ส จูเนียร์ (Crews, Jr. 1992 : 31 – 32) มีความเห็นว่าการมีกลยุทธ์จะช่วยให้ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐสามารถจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม และประสานกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกันได้ นอกจากนี้กลยุทธ์ยังช่วยให้องค์การภาครัฐสามารถปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย ถ้าไม่มีกลยุทธ์แล้วผู้บริหารองค์การภาครัฐมีความเสี่ยง

ที่จะตกเป็นเป้าหมายของความต้องการของผู้อื่นได้ ส่วน ไบรย์สัน (Bryson 1996 : 3) มีความเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐและองค์กรไม่แสวงกำไร สามารถใช้การวางแผนกลยุทธ์เพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ

- ตรวจสอบสถานะและการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมขององค์กร
- สำรวจปัจจัยและแนวโน้มต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อการทำธุรกิจและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
- แสวงหาวิธีการที่จะสามารถตอบสนองต่อพันธกิจ (Mandates) ขององค์กร และเพื่อให้องค์กรสามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆ (Missions) ได้อย่างลุล่วง
- กำหนดกรอบประเด็นทางกลยุทธ์ (Strategic Issues) ที่องค์กรจะต้องแก้ไขหรือกระทำให้สำเร็จ
- วิธีการที่จะแก้ไขหรือตอบสนองต่อประเด็นทางกลยุทธ์โดยการตรวจสอบและทบทวนพันธกิจและภารกิจขององค์กรเสียใหม่ รวมทั้งการตรวจสอบและทบทวนการจัดองค์กร การบริหาร และสินค้าหรือบริการที่องค์กรผลิตขึ้นมา

คอฟแมนและจาคอบส์ (Kaufman and Jacobs) มีความเห็นว่าการวางแผนเชิงกลยุทธ์มีความแตกต่างจากการวางแผนแบบประเพณีนิยมอื่นๆ ที่หน่วยงานภาครัฐเคยทำมาในอดีต คือ

- 1) การวางแผนเชิงกลยุทธ์เน้นที่การดำเนินการ (Action)
- 2) มีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ที่มีอยู่หลากหลายอย่างกว้างขวาง
- 3) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้ความสำคัญต่อโอกาส (Opportunities) และการคุกคาม (Threats) จากสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเข้มแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) ขององค์กร
- 4) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ให้ความสำคัญต่อคู่แข่งทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต (ในกรณีของหน่วยงานภาครัฐ คู่แข่งอาจเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ให้บริการอย่างเดียวกัน แต่ในปัจจุบันการบริหารเชิงกลยุทธ์เน้นความร่วมมือกันมากกว่าการแข่งขัน – ผู้เขียน)

กระนั้นก็ตาม การนำเอาแนวความคิดว่าด้วยการวางแผนเชิงกลยุทธ์และการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้นั้น หน่วยงานภาครัฐเผชิญกับปัญหาและข้อจำกัดมากกว่าหน่วยงาน

ภาคเอกชน นับตั้งแต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายคำพิพากษาของศาล กฎระเบียบ  
ต่างๆ ไปของรัฐบาล อำนาจที่มีอยู่ตามตัวบทกฎหมายของหน่วยราชการต่างๆ บรรยากาศ  
ทางการเมือง ความต้องการของประชาชน และข้อจำกัดทางงบประมาณ เป็นต้น

โอลสันและแอดี (Olsen and Eadie) ได้ให้คำจำกัดความการวางแผนเชิงกลยุทธ์  
สำหรับหน่วยงานในภาครัฐว่าเป็น “ความพยายามอย่างเป็นระบบเพื่อทำการตัดสินใจที่มีความ  
สำคัญที่จะมีผลในการกำหนดธรรมชาติและทิศทางของกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล  
ภายใต้กรอบจำกัดของรัฐธรรมนูญ” (Olsen and Eadie 1982 : 4)

โอลสันและแอดี มีความเห็นว่ากระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์สำหรับหน่วยงาน  
ภาครัฐประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) ฝ่ายบริหารสร้างถ้อยแถลงเกี่ยวกับภารกิจและเป้าหมายทั่วไปของหน่วยงาน  
เพื่อเป็นกรอบสำหรับพัฒนากลยุทธ์ขึ้นมา

2) การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม ได้แก่การประเมินเกี่ยวกับปัจจัยและเงื่อนไขภาย  
นอกที่หน่วยงานกำลังเผชิญอยู่หรือคาดว่าจะต้องเผชิญในอนาคต ปัจจัยและเงื่อนไข  
ภายนอกเหล่านี้จะต้องนำมาพิจารณาสำหรับการกำหนดกลยุทธ์ของหน่วยงาน

3) การวิเคราะห์และตรวจสอบปัจจัยภายในและทรัพยากรขององค์กร เพื่อการ  
ระบุถึงความเข้มแข็งและจุดอ่อนต่างๆ ของหน่วยงานที่จะนำมาประกอบการสร้างกลยุทธ์  
ของหน่วยงาน

4) การสร้าง การประเมิน และการเลือกกลยุทธ์

5) การนำเอากลยุทธ์ไปปฏิบัติและการควบคุม

#### บทที่ 4

### ผลการศึกษาทดลองนำยุทธศาสตร์ใหม่ด้านความปลอดภัยในการทำงาน ไปใช้ในการแก้ไขปัญห

ในปี พ.ศ. 2540 ผู้วิจัยได้เสนอกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานปรับปรุงวิธีการคุ้มครองความปลอดภัยในแนวคิดใหม่ โดยผสมผสานยุทธศาสตร์การกำกับ ตรวจสอบเฝ้าระวังและเตือนภัยในแนวคิดที่จะให้สถานประกอบการมีระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญห

ของตนเองโดยความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดให้สถานประกอบการจะต้องมี “ระบบบริหารความปลอดภัยแบบยั่งยืน” ที่พัฒนาเป็นตัวอย่างให้ปฏิบัติจัดทำเป็นคู่มือ โดยประยุกต์ภารกิจที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย ส่งเสริมให้สถานประกอบการมีระบบบริหารงานโดยมีกิจกรรม 11 กิจกรรม เช่น ที่ต้องปฏิบัติ 11 เรื่อง แต่มีตัวอย่างเป็นคู่มือให้ปฏิบัติอย่างง่ายๆ เช่น ตัวอย่างการกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กำหนดหน้าที่รับผิดชอบของนายจ้าง/ผู้บริหาร หัวหน้างาน การจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การประชุม การจัดทำแผนงาน/กิจกรรม การตรวจความปลอดภัยโดยหัวหน้างาน การจัดทำแผนป้องกันและระงับอุบัติเหตุ เป็นต้น และยุทธศาสตร์การกำกับตรวจสอบเฝ้าระวังและเตือนภัย โดยนำระบบ Reporting System เพื่อให้สถานประกอบการรายงานผลการดำเนินการและผลสำเร็จในการลดสถิติอุบัติเหตุอันตรายอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังได้ผสมผสานยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพด้วย เพื่อแก้ไขปัญห

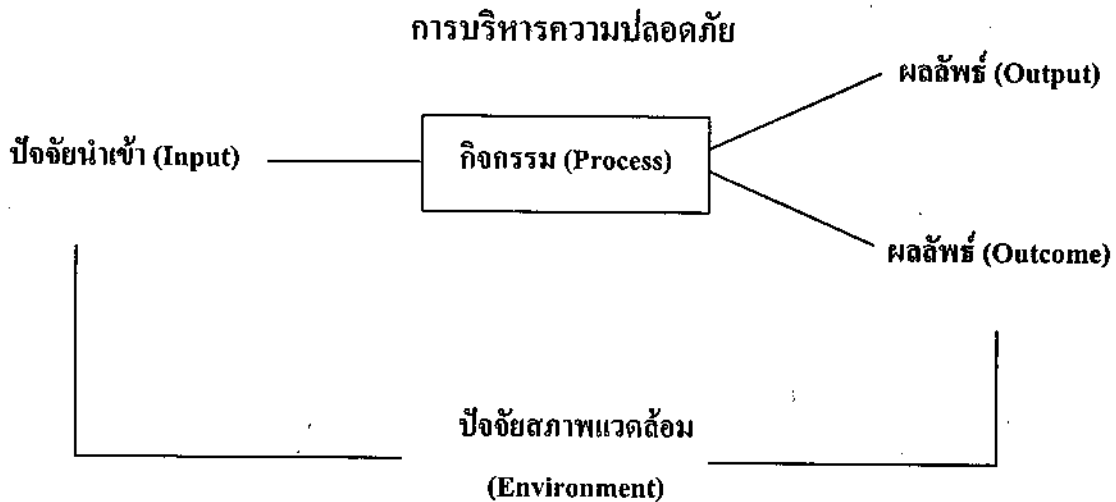
ข้อจำกัดของปัจจัยทางการบริหาร ดังนี้

การบริหารความปลอดภัยเพื่อลดสถิติอุบัติเหตุอันตรายจากการทำงาน พ.ศ. 2540 - 2545

สมมติฐานในการดำเนินการที่ตั้งไว้  
จำนวนผู้บาดเจ็บ พิการ ตาย และโรคจากการทำงานสามารถลดลงได้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข

1. สถานประกอบการต้องดำเนินการตามกฎหมายเอง (Self-Regulation) โดยมีระบบการบริหารความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่มีประสิทธิภาพ (ในที่นี้ให้ดำเนินการตามระบบบริหารแบบยั่งยืน ที่เป็นตัวอย่างแจกให้ดำเนินการ) มีการร่วมมือระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างอย่างจริงจังโดยมีคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบการเป็นศูนย์กลางสำคัญในการแก้ไขสาเหตุอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ปลอดภัยของลูกจ้าง และขจัดสาเหตุจากสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย

2. กรณีสถานประกอบการไม่ดำเนินการหรือไม่มีระบบบริหารความปลอดภัยฯ หรือไม่ดำเนินการจริงตามตัวอย่างที่ให้ไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสามารถควบคุมให้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องสามารถตรวจสอบจากรายงานการประชุมว่าดำเนินการจริงหรือไม่ จากตัวชี้วัด เช่น มีการประสบอันตราย จะต้องมีการสอบสวนเพื่อแก้ไขไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก และมีกิจกรรมตรวจความปลอดภัยหรือการประเมินความเสี่ยงเพื่อนำสาเหตุของความไม่ปลอดภัยมาแก้ไข กรณีฝ่าฝืนไม่ดำเนินการต้องดำเนินการลงโทษอย่างเข้มงวด



### ปัจจัยนำเข้า (Input)

ปัจจัยนำเข้าทางตรง - ที่เป็นของสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน และศูนย์ความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งได้แก่ งบประมาณ บุคลากร วัสดุ-ครุภัณฑ์ (ทางวิทยาศาสตร์) การบริหารเชิงกลยุทธ์ และการบริหารงานมุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผล

ปัจจัยนำเข้าทางอ้อม - เป็นงบประมาณ วัสดุ-ครุภัณฑ์ และบุคลากรของ สรจ. , สรพ.

### กิจกรรม (Process)

ใช้ Concept การบริหารเชิงกลยุทธ์ (ใช้กำลังคน งบประมาณ และเวลาให้น้อยที่สุด แต่ให้เกิดผลสำเร็จในปริมาณมากและรวดเร็ว) โดยมีขั้นตอนการทำงานดังนี้

1. นำผลการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ปัญหาและสาเหตุความไม่ปลอดภัยจากการทำงานในสถานประกอบการต่างๆ ของสถาบันความปลอดภัยในการทำงาน และศูนย์ความปลอดภัยในการทำงาน มากำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติในการนำไปใช้ป้องกันอุบัติเหตุอันตรายของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (สรจ.) สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่กรุงเทพมหานคร (สรพ.) กองตรวจความปลอดภัย และสถานประกอบการต่างๆ รวมทั้งจัดทำเป็นตำรา คู่มือ ตัวอย่าง และเอกสารวิชาการต่างๆ เพื่อเผยแพร่

2. สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน และศูนย์ความปลอดภัยในการทำงาน นำแนวทางปฏิบัติไปฝึกปฏิบัติให้ สรจ. , สรพ. สามารถดำเนินการเองได้ เช่น โครงการพัฒนาระบบความปลอดภัยในการทำงานแบบยั่งยืน

3. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้สนับสนุนการทำงานอย่างจริงจังโดยอนุมัติการกำหนดนโยบาย มาตรการ เป้าหมาย และกิจกรรมด้านความปลอดภัยใหม่ ในแนวทางที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผล ตลอดจนการกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติของ สรจ. , สรพ. ในเชิงปริมาณและคุณภาพ พร้อมกำหนดดัชนีชี้วัด และใช้ผลสำเร็จในการดำเนินงานเป็นเกณฑ์ในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง สรจ. , สรพ. และเจ้าหน้าที่ฝ่ายความปลอดภัยฯ ทุกคน

อนึ่ง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมฯ และคณะกรรมการ “ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน” ให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องควบคู่กันไปด้วย

4. การดำเนินการ สรจ., สรพ. จะต้องเผชิญสถานประกอบการแต่ละแห่งที่ประกอบด้วย นายจ้าง ตัวแทนลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานมารับทราบปัญหาและให้คำปรึกษาแนะนำ พร้อมให้ตัวอย่างการบริหารงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน มาตามโครงการพัฒนาระบบความปลอดภัยแบบยั่งยืนไปปฏิบัติ โดยเชิญสถานประกอบการมารายงานผลพร้อมหลักฐานการดำเนินการทุก ๆ 3 เดือน ตามดัชนีชี้วัดผล เช่น ตรวจสอบจากรายงานการประชุมคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน สถิติจำนวนผู้บาดเจ็บ พิการ ตาย เป็นต้น ถ้าพบว่าสถานประกอบการใดไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง หรือมีสถิติการประสบอันตรายสูงเกิน 26 รายต่อ 1,000 คน ให้ออกตรวจตรา ควบคุม ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

5. จัดประชุมชี้แจง สรจ. , สรพ. ตลอดจนสถานประกอบการต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ด้านการบริหารความปลอดภัย และด้านวิชาการต่างๆ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ผ่านชมรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานทั่วประเทศ

6. สนับสนุนการปรับปรุงสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยของสถานประกอบการ โดยจัดบริการด้านการอบรม การตรวจวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในการทำงาน การตรวจสุขภาพโดยสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการ ควบคู่กับการบริการของสถาบันความปลอดภัยในการทำงานและศูนย์ความปลอดภัยในการทำงาน

7. คิดค้นพัฒนากลยุทธ์ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงการบริหารงาน ภายใต้อุปสรรคต่างๆ ของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร และภายนอกองค์กร เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านความปลอดภัยให้เกิดสัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว

#### ผลผลิต (Output)

1. สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปทั่วประเทศ มีระบบบริหารความปลอดภัยแบบยั่งยืน และดำเนินงานอย่างต่อเนื่องครบถ้วน 100% ภายในปี พ.ศ. 2543

2. สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปทั่วประเทศ ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายความปลอดภัยเบื้องต้นครบถ้วน 100% ภายในปี พ.ศ. 2543
3. สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป ที่ไม่ปลอดภัยจากสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับความร้อน แสง เสียง และสารเคมีจะมีการปรับปรุงแก้ไขให้ปลอดภัยไม่น้อยกว่า 50% ในปี พ.ศ. 2543 และครบ 100% ในปี พ.ศ. 2544
4. เจ้าหน้าที่ สรจ. , สรพ. ที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัย สามารถปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยเบื้องต้น (ตามที่กำหนด) ได้ทุกคน (100%)

### ผลลัพธ์ (Outcome)

1. สถิติจำนวนผู้บาดเจ็บ พิการ ตาย จากการทำงานทั่วประเทศ ลดลงจากปี พ.ศ. 2542 ไม่น้อยกว่า 10% หรืออัตราการบาดเจ็บและตายจากการทำงานต่ำกว่า 26 รายต่อปี
2. เงินค่าทดแทน เนื่องจากการประสบอันตรายจากการทำงานทั่วประเทศลดลงจากปี พ.ศ. 2542 ไม่น้อยกว่า 10%
3. ลูกจ้าง ที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป จะมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น ปลอดภัยจากอันตรายของความร้อน แสง เสียง และสารเคมี
4. สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป มีระบบบริหารความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพและมีการดำเนินงานด้านความปลอดภัยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการแข่งขันทางการค้าในเวทีการค้าโลก ซึ่งกำลังใช้เงื่อนไขความไม่ปลอดภัยในการทำงานของสถานประกอบการ เพื่อกีดกันสินค้านำเข้า

### ปัจจัยสภาพแวดล้อม (Environment)

ได้แก่ปัจจัยของสภาพแวดล้อมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ที่มีผลกระทบโดยตรง และทางอ้อมต่อการบริหารงานที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ที่ใช้



**หมายเหตุ**

ในปีถัดไปหรือในทศวรรษหน้าก็จะมี การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในกรอบ หรือ กระบวนการบริหารในทำนองเดียวกัน ที่จะพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไปอีก เพื่อลดอุบัติเหตุ อันตรายจากการทำงานในสถานประกอบการ โดยขยายการควบคุมไปสู่สถาน ประกอบการที่มีลูกจ้าง 50-99 คน , และ 1-19 คน โดยลำดับ

**ความสำเร็จในการลดสถิติการประสบอันตรายจากการทำงาน**

หลักการสถิติความปลอดภัยในการทำงาน ที่ใช้เป็นดัชนีชี้วัดแนวโน้มของการ ประสบอันตรายจากการทำงาน จะคำนวณโดยใช้ฐานจำนวนลูกจ้างทั้งหมดเป็น 1,000 คน เท่ากันทุกปี ดังนั้นจำนวนลูกจ้างที่ไม่เท่ากันในแต่ละปี จำนวนลูกจ้างที่เพิ่มขึ้น หรือลดลงจากปัญหาเศรษฐกิจจะไม่มีผลต่อการเปรียบเทียบแนวโน้ม

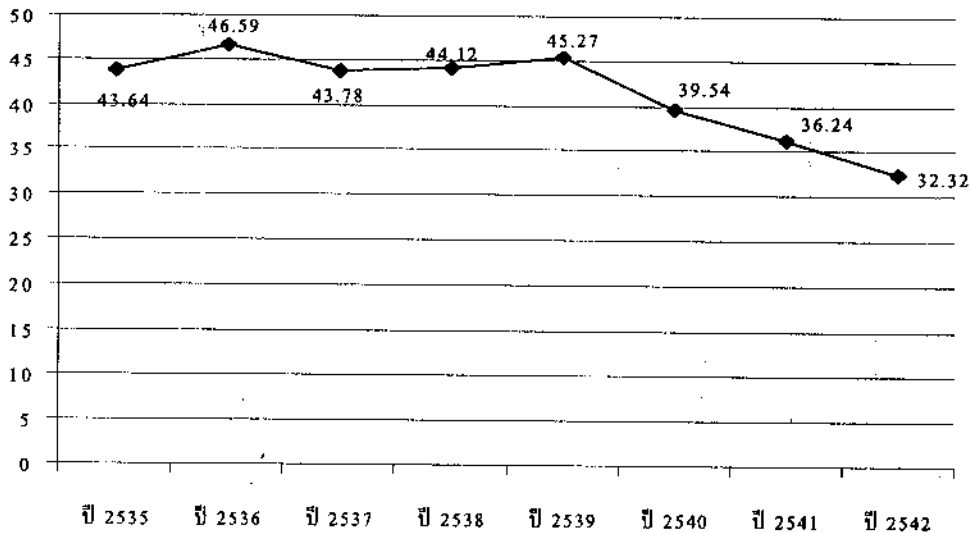
แนวโน้มของ “อัตราการประสบอันตราย” แต่ละปี เปรียบเทียบกันตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2535-2542 จะเป็นดังนี้

**แนวโน้ม “จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตราย ต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน”**

**(อัตราการประสบอันตรายจากการทำงาน)**

จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายต่อ

จำนวนลูกจ้าง 1,000 คน (ราย)



**หมายเหตุ**

ที่มาของข้อมูล

- กองวิชาการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม

การคำนวณอัตราการประสบอันตราย =  $\frac{\text{จำนวนลูกจ้างบาดเจ็บ ตาย และ โรคจากการทำงาน} \times 1,000}{\text{จำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่อยู่ในข่ายประกันตน}}$

ความสำเร็จในการลดสถิติการประสบอันตรายจากการทำงาน  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

สถิติจำนวนผู้บาดเจ็บ พิการ ตาย และการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ลดลง  
อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2542

ปี พ.ศ.	จำนวนลูกจ้างที่ประสบ อันตราย	อัตราการประสบอันตรายของลูกจ้าง ต่อลูกจ้าง 1,000 คนต่อปี
2539	245,616	45
2540	230,376	39
2541	186,498	34
2542	171,952	32

**ที่มาของข้อมูล** - สำนักงานประกันสังคม

มีคำวิจารณ์ว่าสถิติจำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตรายที่ลดลงในปี พ.ศ. 2540 – 2541 เนื่องจากสถานประกอบการประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ ทำให้ต้องลดจำนวนสถานประกอบการและจำนวนลูกจ้างลง เป็นสาเหตุให้จำนวนผู้ประสบอันตรายลดลงจากแนวโน้มอัตราการประสบอันตรายของลูกจ้างข้างต้น แสดงว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530-2539 มีแนวโน้มของอัตราการประสบอันตรายอยู่ระหว่าง 43-46 รายต่อลูกจ้าง 1,000 คน และแสดงถึงแนวโน้มยังไม่ลดลง แต่ภายหลังปี พ.ศ. 2540-2542 แนวโน้มอัตราการประสบอันตรายลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจนจนถึง 32 รายต่อ 1,000 คน

“อัตราการประสบอันตราย” ที่ชี้แนวโน้มของผู้บาดเจ็บ พิการ ตายและโรคจากการทำงาน เป็นสถิติที่ประเทศต่างๆ นำเสนอ เพื่อแสดงผลหรือแนวโน้มที่ถูกต้องตามหลักสากล หรือไม่?

ในเวทีโลกประเทศต่างๆ จะนำเสนอสถิติการประสบอันตรายของลูกจ้างเป็น “อัตราการบาดเจ็บ” ตามสูตรการคำนวณขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้-

$$\text{Injured Rate (Accident Rate)} = \frac{\text{Total injured and dead}}{\text{Number of persons covered}} \times 1,000$$

จากสูตรการคำนวณขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะแสดงผลโดยใช้ “อัตราการบาดเจ็บ” ไม่ใช่ “อัตราการประสบอันตราย” ในการคำนวณจะไม่นับรวมโรคจากการทำงานไว้ด้วย ซึ่งจะคำนวณโรคจากการทำงานแยกออกเป็นอีกสูตรหนึ่งต่างหาก

ในตารางสถิติการจำแนกจำนวนผู้บาดเจ็บ และตายออกจากโรคจากการทำงาน ตั้งแต่อดีตจนถึงปี พ.ศ.2542 ปรากฏว่ายังมีโรคจากการทำงานอยู่ในกลุ่มของการบาดเจ็บจากการทำงาน เช่น โรคปวดหลัง การสัมผัสกับสารเคมี อันตรายจากแสง ความเย็น เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต้องหักออกไปรวมกับโรคจากการทำงาน มีประมาณปีละ 1-2 หมื่นรายต่อปี เรื่องดังกล่าวสำนักงานประกันสังคมได้มอบให้ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์จากกระทรวงสาธารณสุข จำแนกชนิดของโรคจากการทำงานตามหลักเกณฑ์ขององค์การอนามัยโลกแล้ว ซึ่งพบว่าการบาดเจ็บ และตายจากการทำงานในปี พ.ศ. 2542 มีจำนวน 155,849 ราย ลดลงจาก 171,952 ราย ทำให้อัตราการบาดเจ็บของลูกจ้างในปี พ.ศ. 2542 เป็น 29 รายต่อปี ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ 26 รายต่อปี ในปี พ.ศ. 2544

หากคำนวณ “อัตราการบาดเจ็บของประเทศไทย” ตามหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะพบว่า

สถิติจำนวนผู้บาดเจ็บ และตายจากการทำงานต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน

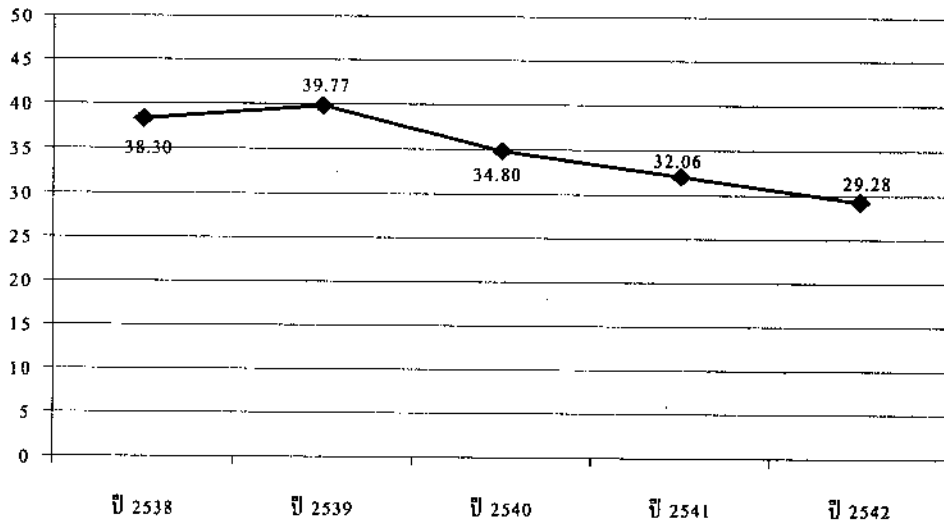
ปี พ.ศ.	จำนวนผู้บาดเจ็บและตายจากการทำงาน (ราย)	อัตราการบาดเจ็บ
2538	187,832	38.30
2539	215,755	39.77
2540	202,713	34.80
2541	164,971	32.06
2542	155,849	29.28

แหล่งที่มาของข้อมูล - สำนักงานประกันสังคม (สำนักงานประกันสังคม สามารถจำแนกโรคจากการทำงานออกได้ถึงปี พ.ศ. 2538)  
- สถิติดังกล่าวรวมการบาดเจ็บเล็กน้อยที่ไม่หยุดงานด้วย

## แนวโน้มสถิติการบาดเจ็บ และตายของประเทศไทย

แนวโน้ม “จำนวนลูกจ้างที่บาดเจ็บและตายจากการทำงาน ต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน”  
(อัตราการบาดเจ็บจากการทำงาน)

จำนวนลูกจ้างที่ประสบอันตราย  
ต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน (ราย)



จากสถิติดังกล่าวข้างต้น ก็ยังมีข้อบกพร่องในการนำเสนอในเวทีโลก ทั้งนี้ เพราะสถิติการบาดเจ็บของประเทศไทย นับรวมจำนวนผู้บาดเจ็บเล็กน้อยที่ไม่หยุดงานไว้ด้วย ทำให้อัตราการบาดเจ็บมีจำนวนสูง อัตราบาดเจ็บของประเทศสหรัฐอเมริกา คำนวณโดยนับเฉพาะลูกจ้างที่หยุดงานตั้งแต่ 1 วันขึ้นไป โดยไม่นับรวมวันแรกที่บาดเจ็บ ประเทศญี่ปุ่นนับตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป ประเทศอินเดียนับตั้งแต่ 2 วันขึ้นไป ประเทศฟิลิปปินส์นับตั้งแต่ 2 วันขึ้นไป ประเทศสิงคโปร์นับตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป เป็นต้น การไม่นับรวมจำนวนผู้บาดเจ็บเล็กน้อยไว้ด้วย เนื่องจากหลักการป้องกันอุบัติเหตุพบว่า การบาดเจ็บเล็กน้อยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากต่อการป้องกันได้ 100% ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการรณรงค์ลดสถิติอุบัติเหตุให้เป็นศูนย์ ของสถานประกอบการต่างๆ เช่น บริษัทเอสโซ่ แห่งประเทศไทย จะไม่นับการบาดเจ็บที่ไม่หยุดงานไว้ด้วยตามมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา

สืบเนื่องจากการประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กำหนดว่าการคำนวณอัตราการบาดเจ็บต่อไปนี้นับเฉพาะการบาดเจ็บของลูกจ้างที่มากกว่า 3 วันขึ้นไป ซึ่งจะเป็นผลให้อัตราการบาดเจ็บจะลดลงต่ำกว่า 20 รายต่อจำนวนลูกจ้าง 1,000 คน

อนึ่งมีคำถามว่า มาตรฐานของอัตราการบาดเจ็บ ที่เป็นเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จเป็นเท่าใด ผู้เชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ข้อมูลว่ายังไม่สามารถกำหนดได้ว่าเป็นเท่าใด ทั้งนี้เพราะประเทศที่มีอุตสาหกรรมมากก็จะมี การบาดเจ็บมากกว่าประเทศที่มีอุตสาหกรรมน้อย เป้าหมายที่เป็นมาตรฐานของประเทศต่างๆ ควรกำหนดเกณฑ์ที่ต่ำเพื่อพยายามลดอัตราการบาดเจ็บให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

**โดยสรุป ไม่ว่าจะคำนวณด้วยวิธีใดตามหลักมาตรฐานสากล การบริหารงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2542 ประสบความสำเร็จในการลดอัตราการบาดเจ็บได้อย่างเป็นรูปธรรม**

## บทที่ 5

### วิจารณ์ผลการศึกษาวิจัย

1. จากการศึกษาสถานการณ์และแนวโน้มของสถิติการประสบอันตรายของลูกจ้างและโรคจากการทำงานพบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี 12 -29% วิธีการทำงานเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จำเป็นต้องค้นหาวิธีหรือกลยุทธ์ใหม่
2. จากการวิเคราะห์สาเหตุของการประสบอันตรายจากการทำงานพบว่ามีสาเหตุเกิดจาก
  - 1) ปัญหาพื้นฐานคือการขาดความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และพฤติกรรมที่ไม่เห็นความสำคัญหรือละเลยการปฏิบัติของนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐ
  - 2) เกิดจากสถานประกอบการไม่มีระบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขการกระทำที่ไม่ปลอดภัยของลูกจ้างและไม่ตรวจสอบควบคุมสภาพการทำงานให้ปลอดภัย
  - 3) เกิดจากการบริหารงานด้านความปลอดภัยในการทำงานของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และไม่มียุทธศาสตร์ในการแก้ไขสาเหตุของปัญหา
  - 4) ไม่มีเครือข่ายหรือภาคีต่างๆ มาช่วยกันแก้ไขปัญหา
  - 5) กฎหมายความปลอดภัยและกฎระเบียบที่กำหนดยากต่อการปฏิบัติ
  - 6) การตรวจตราบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น
3. จากการทดลองกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ ที่มีเป้าหมายในการแก้ไขสาเหตุของปัญหา โดยกำหนดกิจกรรมเพื่อให้สนองต่อยุทธศาสตร์และทดลองนำกิจกรรมดังกล่าวไปทดลองใช้ทั่วประเทศ พบว่าเมื่อกิจกรรมนั้นสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวของการประสบอันตรายของลูกจ้างได้ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้
4. การดำเนินการของภาครัฐที่เผชิญกับวิธีการทำงานแบบเก่า การปรับเปลี่ยนไปสู่วิธีใหม่ มักมีความรู้สึกต่อต้านตามหลักพฤติกรรมศาสตร์ ทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ แต่บางจังหวัดที่ดำเนินการพบว่าเป็นวิธีที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และได้บอกกล่าวกันต่อๆ ไป การแก้ปัญหาดังกล่าวต้องใช้เวลาและถ้าหากผู้นำคืออธิบดี ได้แสดงออกหรือกระตุ้นให้ดำเนินการอย่างจริงจังก็ยังคงพบว่าสามารถลดสถิติการประสบอันตรายจากการทำงานได้ ในทางกลับกันถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเองจริงเอาใจจะเกิดผลในการลดสถิติการประสบอันตรายที่มากขึ้น

## บทที่ 6

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

การศึกษาวิจัย พบว่าปัญหาการประสบอันตรายของลูกจ้างมีแนวโน้มสูงขึ้น คาดว่า 5-6 ปี ข้างหน้าจะมีผู้ประสบอันตรายมากกว่า 1 ล้านคน ถ้ากรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง การแก้ไขสาเหตุของการประสบอันตราย โดยการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขสาเหตุ และค้นหากิจกรรมที่ดำเนินการแล้วสนองผลตามยุทธศาสตร์ก็จะสามารถแก้สาเหตุนั้นได้ และถ้าหากสามารถกำหนดยุทธศาสตร์อื่นๆ อีกที่สามารถแก้ไขสาเหตุได้ครบวงจร และเกิดผลที่เกื้อกูลสนับสนุนกันแต่ละยุทธศาสตร์ก็จะสามารถลดสถิติการประสบอันตรายของลูกจ้างและมีสภาพการทำงานได้มาตรฐานสากล

#### ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์สาเหตุในบทที่ 2 พบว่าอย่างน้อยการบริหารงานด้านความปลอดภัยของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่มีวิสัยทัศน์ให้ระบบความปลอดภัยได้มาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับของสากลประเทศ จึงควรกำหนดอย่างน้อย 6 ยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุงงานด้านความปลอดภัยดังนี้

#### 1. ยุทธศาสตร์การสร้างจิตสำนึกและลดพฤติกรรมเสี่ยง

เพื่อกระตุ้นและปลูกจิตสำนึกของนายจ้าง ลูกจ้าง สังคมและประชาชนทุกกลุ่ม เป้าหมาย ให้มีความรู้ความเข้าใจ ตระหนักถึงอันตรายและความสูญเสียจากอุบัติเหตุ อุบัติภัยตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยโดยมีแนวทางดำเนินงานประกอบด้วย

1) การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ ให้กลุ่มเป้าหมายได้รับรู้ถึงสถานการณ์และความสูญเสียจากอุบัติเหตุต่างๆ รวมทั้งกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันโดย

- สนับสนุนให้สื่อประชาสัมพันธ์ทุกแขนงมีบทบาทในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกในการป้องกันอุบัติเหตุอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อ

ประชาสัมพันธ์ที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

- พัฒนารูปแบบและเนื้อหาการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้กะทัดรัด ชัดเจน เข้าใจง่าย เหมาะสม เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม และเป็นที่น่าสนใจของประชาชน เช่น Zero Accident เป็นต้น

- บรรจุและสอดแทรกเนื้อหาสาระเกี่ยวกับมาตรการ แนวทาง และวิธีการปฏิบัติเพื่อการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยในการฝึกอบรมข้าราชการ พนักงานของรัฐ และเอกชนทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติ

2) การปลูกฝังจิตสำนึกเรื่องความปลอดภัย เพื่อให้เกิดความระมัดระวังและมีจิตสำนึกต่อการป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ โดย

- จัดทำและพัฒนาหลักสูตรการศึกษา ตลอดจนด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคมในเรื่องความปลอดภัยโดยเน้นภาคปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและอุดมศึกษา

- สนับสนุนให้มีกิจกรรมรองรับทั้งในและนอกสถานศึกษาโดยประสานความร่วมมือกับชุมชน องค์กรท้องถิ่น และภาคเอกชน เช่น โครงการทางด้านความปลอดภัยเรื่องอุบัติเหตุจากรถ ความปลอดภัยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

- เผยแพร่ และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตประจำวัน

3) การส่งเสริมและจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างกระแสและกระตุ้นความสนใจให้กับส่วนราชการ ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป โดย

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเครือข่ายในการป้องกันอุบัติเหตุทุกระดับทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชมรม/สมาคม เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน และอาสาสมัครต่างๆ มีส่วนร่วมในการรณรงค์ป้องกันอุบัติเหตุอย่างต่อเนื่อง

- ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและสื่อประชาสัมพันธ์ทุกแขนง ในการเผยแพร่ข้อมูลและเสนอข่าวที่ถูกต้องเป็นประโยชน์และทันต่อการแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ โดยใช้นโยบายการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เช่น การจัด



สัปดาห์ความปลอดภัยในเรื่องต่างๆ จัดทำโครงการเพื่อลดสถิติการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรง และบ่อยครั้ง เป็นต้น

- ส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้ประกอบการมีบทบาทในการจัดกิจกรรมและการรณรงค์ป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยอย่างสม่ำเสมอ

## 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยี การจัดทำมาตรฐาน และการปรับปรุงสภาพแวดล้อม

เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากอุบัติเหตุ อุบัติภัยต่างๆ ไม่ให้ก่อความเสียหายที่รุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัย มีการดำเนินงาน 4 แนวทาง ดังนี้

### 1) การพัฒนาเทคโนโลยีและการจัดการ โดย

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมหาวิทยาลัยทำการศึกษาเกี่ยวกับเทคโนโลยีและมาตรการต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพสูง และ Best Practice ต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ต่อไป

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการประดิษฐ์คิดค้นและออกแบบผลิตภัณฑ์เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้สำหรับการป้องกันหรือช่วยลดความรุนแรงจากอุบัติเหตุ เช่น ถุงลมนิรภัย หมวกนิรภัย เสื้อผ้าหรือวัสดุทนไฟและเครื่องกรองอากาศ เป็นต้น

- พิจารณาร่วมทุนหรือให้การอุดหนุนภาคเอกชนและองค์กรวิชาชีพที่ไม่แสวงหากำไร ดำเนินการด้านการวิจัย พัฒนาและผลิตเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้สำหรับการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยในเชิงการค้าเพื่อลดต้นทุน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถซื้อได้ในราคาถูก

### 2) การจัดทำมาตรฐานความปลอดภัย โดย

- นำหลักเกณฑ์และมาตรการความปลอดภัยในเรื่องต่างๆ ตามหลักเกณฑ์สากลระหว่างประเทศ เช่น มอก. 18001 หรือระบบบริหารความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ มาเป็นแม่แบบในการดำเนินงานจัดทำมาตรฐานด้านความปลอดภัยให้เหมาะสมกับสถานประกอบการ และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย โดยเฉพาะการส่งเสริมให้มีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของความปลอดภัย

- เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และผลักดันให้มีการนำมาตรฐานความปลอดภัย และระบบบริหารความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมาใช้ในสถานที่ต่างๆ อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

- จัดตั้งองค์กรหรือสถาบันเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านความปลอดภัย โดยเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ

- จัดทำมาตรฐานด้านบุคลากรและเจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

### 3) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดย

- นำเทคนิคการปรับปรุงสภาพการทำงานที่ลงทุนน้อย เช่น WISE TECHNIC หรือเทคนิคใหม่ๆ

### 4) การวิจัยและพัฒนา โดย

- ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์และแนวโน้มของอุบัติเหตุ อุบัติภัย ความเสี่ยงภัยต่างๆ แนวทางการจัดการ และแนวทางการป้องกันอุบัติเหตุที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

- สร้างเครือข่ายการศึกษาวิจัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาต่างๆ และองค์กรเอกชนที่มีความสนใจและมีขีดความสามารถในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ

- ให้มีการบริหารจัดการเพื่อสร้างเครือข่ายการวิจัยและข้อมูลให้เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

## 3. ยุทธศาสตร์การกำกับ ตรวจสอบ เฝ้าระวังและเตือนภัย

เพื่อติดตาม รวบรวมข้อมูลข่าวสาร วิเคราะห์สถานการณ์ความปลอดภัย และประเมินความเสี่ยงภัยต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยมีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วย

### 1) การกำกับตรวจสอบ โดย

- ให้สถานประกอบการหรือองค์กรท้องถิ่นรายงานผลการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัย ปัญหาอุปสรรคและสถานการณ์ ความเสี่ยงภัยต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ

- กวดขันและควบคุมให้มีการตรวจตราด้านความปลอดภัยที่มุ่งสัมฤทธิ์ผล ในการแก้ไขปัญหามากกว่าเชิงปริมาณ

- จัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยและเพียงพอ เพื่อวัดและตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

- ส่งเสริมให้มีการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยทั้งมาตรฐานทางเทคนิคและการจัดการ และเฝ้าระวังอุบัติเหตุต่างๆ โดยองค์กรอิสระ เช่น ประชาสังคม สถาบันหรือองค์กรวิชาชีพ เป็นต้น

## 2) การเฝ้าระวังและเตือนภัย โดย

- ให้มีการติดตามจัดวางระบบข้อมูลการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารด้านอุบัติเหตุ อุบัติภัยทุกประเภทอย่างเป็นระบบ รวมทั้งสาเหตุที่เกิดแก่ผู้ประสบอุบัติเหตุอย่างต่อเนื่อง เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ ประเมินความเสี่ยงภัย และสร้างระบบเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและทั่วถึงทุกพื้นที่

- พัฒนาระบบการเตือนภัยโดยจัดให้มีศูนย์สื่อสารรับแจ้งเหตุที่เปิดโอกาสให้ลูกจ้าง นายจ้าง และประชาชนสามารถติดต่อหรือแจ้งเหตุการณ์ สถานการณ์ หรือปัจจัยเสี่ยงที่จะนำไปสู่อุบัติเหตุ อุบัติภัยได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน

- ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมการและจัดการกับอุบัติเหตุ เมื่อเกิดเหตุ โดยให้มีกระบวนการแจ้งเหตุเชื่อมโยงเครือข่ายเป็นระบบที่ชัดเจน และมีการซักซ้อมอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เช่น การแจ้งประชาชนให้อพยพออกจากพื้นที่ เป็นต้น

## 4. ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ

เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชนหรือสมาคมวิชาชีพ ด้านความปลอดภัย สื่อสารมวลชน และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการดำเนินงานป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยให้มากขึ้น โดยมีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วย

### 1) การปรับปรุงบทบาทและหน้าที่ของภาคเอกชนและสมาคมวิชาชีพต่างๆ โดย

- การส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเกิดกรรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายในการดำเนินงานป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยขึ้นในหน่วยงานแบบพึ่งพาตนเอง และให้บริการแก่ชุมชน ตลอดจนการส่งเสริมให้มีอาสาสมัครในการตรวจตราและเฝ้าระวังอุบัติเหตุ และอุบัติภัยอย่างสม่ำเสมอ

- สร้างและพัฒนาสมาคมวิชาชีพเพื่อการป้องกันอุบัติภัยในด้านต่างๆ เช่น สมาคมป้องกันอัคคีภัย สถาบันป้องกันอุบัติภัยจากการจราจร และสถาบันเพื่อการป้องกันอุบัติภัยจากสารเคมีและวัตถุอันตราย เป็นต้น ตลอดจนการส่งเสริมความร่วมมือซึ่งกันและกันของกลุ่มและสถาบันต่างๆ ของชุมชน

- สร้างเครือข่ายของภาครัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องร่วมกัน

2) การเพิ่มบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรท้องถิ่น โดย

- ชี้แจงทำความเข้าใจกับองค์กรท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยจากสถานประกอบการ และผลักดันให้มีการจัดทำแผนจัดสรรงบประมาณและบุคลากรรองรับอย่างจริงจัง

- ให้เป็นแกนหลักในการประสานและอำนวยความสะดวกป้องกันอุบัติภัยในพื้นที่รับผิดชอบ

- กระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและลดอุบัติภัยในชุมชน ที่เกิดจากสถานประกอบการ ตลอดจนการอบรมผู้นำท้องถิ่น และกลุ่มต่างๆ ให้เข้าใจและสามารถป้องกันและลดอุบัติเหตุได้

5. ยุทธศาสตร์การบังคับใช้และปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย

เพื่อเอื้ออำนวยให้งานป้องกันอุบัติเหตุอุบัติภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่รวดเร็ว เต็มขนาด และชัดเจน โดยมีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วย

1) การบังคับใช้ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย โดย

- บังคับใช้ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่อย่างเข้มงวดเอาจริงเอาจัง สม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

- กำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขของใจในเชิงบวกสำหรับผู้ปฏิบัติตาม และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เช่น มาตรการด้านการเพิ่มหรือลดเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน

2) การปรับปรุง แก้ไข และพิจารณาเพิ่มเติมในเรื่องระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย โดย

- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของนายจ้างที่ต้องปฏิบัติเอง (Self-Regulation) เช่น Reporting System ระบบ Certification Licence Audit Acer เป็นต้น

- ทบทวนเนื้อหาของสาระของระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ให้สามารถปฏิบัติได้

- ให้มีการพัฒนากฎหมายและระเบียบสำหรับใช้บังคับเพื่อความปลอดภัยให้ได้มาตรฐานสากล

- ส่งเสริมให้มีกองทุนประกันความเสียหายในเรื่องต่างๆ โดยใช้ระบบการจ่ายเงินสมทบระหว่างภาครัฐ และสถานประกอบการ

## 6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

เพื่อพัฒนาการดำเนินงานป้องกันอุบัติเหตุให้มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพ ภายใต้

ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วย

1) การกำหนดนโยบายและการจัดองค์กร โดย

- ศึกษาและทบทวนนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น นำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของสากลประเทศ

- พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยจัดโครงสร้างรองรับในลักษณะองค์กรเครือข่ายเพื่อการปฏิบัติที่เชื่อมโยงและเป็นระบบ เน้นการระดมสรรพกำลังและกระจายความรับผิดชอบที่ชัดเจน

- สนับสนุนให้ภาคเอกชน องค์กรเอกชน สมาคมวิชาชีพ องค์กรท้องถิ่น และสื่อมวลชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการดำเนินงานทุกระดับ

2) การจัดทำแผนและงบประมาณโดย

- ให้มีการระดมความคิดเห็นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการป้องกันอุบัติเหตุอุบัติภัย โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีทุกฝ่ายในสังคม และคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อนายจ้าง ลูกจ้าง และประชาชน

- ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการแผนงาน แผนเงิน และแผนคนให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับปรุงระบบงบประมาณให้เอื้อต่อการดำเนินงานในลักษณะองค์กรต่างๆ และบูรณาการที่มุ่งแก้ปัญหาในพื้นที่เป็นหลัก

- ให้องค์กรท้องถิ่น และเครือข่ายเป็นชมรมหรือสมาคมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน มีบทบาทและรับผิดชอบต่อการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัย โดยให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัย

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัย โดยหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน

3) การประสานงานและพัฒนาบุคลากร โดย

- กำหนดหลักฐานเพื่อพัฒนาบุคลากรด้านความปลอดภัยอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง

- พิจารณาคัดสรรบุคลากรที่มีความตั้งใจ ริเริ่ม และเต็มใจที่จะทำงานด้านความปลอดภัย รวมทั้งฝึกอบรมเพื่อพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

- สร้างมาตรการจูงใจ ผลตอบแทนความดีความชอบและความก้าวหน้าในวิชาชีพแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านความปลอดภัย