

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของการศึกษาวิจัย

การกำหนดวิสัยทัศน์ด้านแรงงานที่กำหนดว่าให้ผู้ใช้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ถ้าวิเคราะห์ว่าผู้ใช้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจะต้องมีปัจจัยอะไรบ้าง จะพบว่ามีปัจจัยเกี่ยวกับเรื่องภายในองค์กรหรือสถานประกอบการอยู่หลายด้านตั้งแต่การปลอดจากอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่น่าอยู่ มีสภาพการจ้างงานที่มั่นคงเป็นธรรม มีสุขภาพร่างกายแข็งแรง มีความสัมพันธ์อันดี การทำงานไม่เครียด นอกจากนั้นยังมีปัจจัยภายนอกองค์กร เช่น ไม่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ ครอบครัวยุคใหม่ และที่อยู่อาศัย เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการคาดหวังให้ผู้ใช้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี ขึ้นอยู่กับหลายฝ่าย หลายหน่วยงาน และหลายองค์กร และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ การกำหนดวิสัยทัศน์ดังกล่าวและการที่จะทำให้ได้ครบถ้วนจึงเป็นเรื่องที่ไกลเกินเอื้อมของผู้ใช้แรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีภารกิจ อำนาจ และหน้าที่ในการคุ้มครอง
ลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรมจากการทำงาน ความปลอดภัย ได้รับสวัสดิการเพื่อให้ความ
เป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานสามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยมี พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน 2541 รองรับ
แม้ว่าหลักการของกฎหมายคุ้มครองแรงงานคือมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงาน การใช้
แรงงานของประเทศที่นายจ้างควรจัดให้กับผู้ใช้แรงงานเพื่อช่วยให้มีชีวิตอยู่ได้ แต่ลูกจ้าง
กลับไม่ได้รับความเป็นธรรม มีผลการศึกษาวิจัยหลายฉบับที่ระบุตรงกัน และข้อร้องทุกข์
ของลูกจ้างต่อหน่วยงานภาครัฐที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปีชี้ว่าลูกจ้างเป็นจำนวนมากต้องทำงานอยู่
ในสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ นายจ้างหรือสถานประกอบการเป็นจำนวนมากหลบเลี่ยง
หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาด
กลางและขนาดเล็ก แนวโน้มของปัญหาสาเหตุในอดีตถึงปัจจุบันยังคงมีอยู่และยังไม่ได้รับ
การแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ สวัสดิการ การไม่มีหรือไม่
ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับในการทำงาน การเลิกจ้าง การไม่จ่ายค่าจ้างค่าชดเชย และยังเป็น
ปัญหาสาเหตุพื้นฐานของข้อขัดแย้งและการนัดหยุดงานของลูกจ้าง การปกป้อง

คุ้มครองแรงงานเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายไม่ใช่เฉพาะเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน ซึ่งมีทั้งฝ่ายการเมือง รัฐบาล หน่วยงานรัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง องค์กร นายจ้าง และประชาชน หากทุกฝ่ายได้ร่วมมือกันทำหน้าที่ในบทบาทที่รับผิดชอบ การแก้ไขปัญหาคุ้มครองแรงงานก็จะประสบความสำเร็จได้ เช่นประเทศที่พัฒนาแล้วที่สามารถดูแลผู้ใช้แรงงานให้ได้มาตรฐานที่สูงกว่าข้อกำหนดตามกฎหมาย จนสามารถเลิกกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้หรือจะมีเหลืออยู่ก็เพียงไม่กี่มาตราและกำหนดในกฎหมายด้านแรงงานอื่น

การคุ้มครองแรงงานในบริบทของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานนั้นจะมีวัตถุประสงค์ของการบริหารงานที่เน้นให้นายจ้างจัดสภาพการทำงานและสวัสดิการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และส่งเสริมให้นายจ้างมีการบริหารงานบุคคลและสนับสนุนการปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น การทำงานของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน พบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการทำงานและยุทธศาสตร์ที่ใช้ ซึ่งยังไม่ได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากลหรือยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ควรที่จะได้รับการศึกษาวิเคราะห์ว่าเกิดจากสาเหตุใด และมียุทธศาสตร์ใดบ้างที่ควรนำมาปรับใช้แก้ไขปัญหา

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

เพื่อศึกษายุทธศาสตร์ กิจกรรมและผลการดำเนินงานด้านคุ้มครองแรงงานตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันว่าเพราะเหตุใดจึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคุ้มครองแรงงานได้ การกำหนดหรือพัฒนายุทธศาสตร์ใหม่ของการทำงานในแนวคิดตามหลักการบริหารสมัยใหม่ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และประเมิณผลสำเร็จในเชิงคุณภาพน่าที่จะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาได้

3. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการคุ้มครองแรงงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (สำนักงานสวัสดิการแรงงานในฐานะหน่วยปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา) เพื่อวิเคราะห์ถึง

ปัญหาสาเหตุ ลักษณะและผลกระทบของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการดำเนินงานด้านคุ้มครองแรงงาน และเน้นการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการทำงานและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารงาน และนำยุทธศาสตร์ไปทดลองใช้ที่จังหวัดชลบุรี

4. วิธีการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาและรวบรวมสถิติผลการทำงานและผลการวิเคราะห์วิจัยต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาด้าน คุ้มครองแรงงาน และการบริหารจัดการของภาครัฐ
2. วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาด้านคุ้มครองแรงงาน ผลการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ
3. ศึกษาผลจากการวิเคราะห์เพื่อค้นหาว่ามียุทธศาสตร์ใดบ้างที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาด้าน คุ้มครองแรงงาน
4. นำยุทธศาสตร์บางตัวไปทดลองใช้แก้ไขสาเหตุของปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานแล้ว ประเมินผลว่าสามารถแก้ไขปัญหาคิดหรือไม่
5. เสนอแนะยุทธศาสตร์ใหม่ที่ได้จากการวิเคราะห์สาเหตุเพื่อใช้แก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงาน

5. สมมุติฐานในการศึกษา

การปรับเปลี่ยนการบริหารด้านคุ้มครองแรงงานที่ใช้มานานกว่า 30 ปี ที่เน้นการบริหารงานตามกิจกรรมในเชิงปริมาณไม่มียุทธศาสตร์ไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ (Output) ในการแก้ไขสาเหตุของปัญหาแล้วกำหนดกิจกรรม (Input) เพื่อให้เกิดผลตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด แล้วจะเกิดผลลัพธ์ (Outcome) ในการแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานได้หรือไม่

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารงานคุ้มครองแรงงานที่มีสัมฤทธิ์ผลที่สามารถแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานและเป็นแนวคิดสำหรับผู้ปฏิบัติ

งานที่ควรเน้นการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ภายใต้ข้อจำกัดของปัจจัยทางการบริหาร และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ครองแรงงานสามารถกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาที่สามารถลดหรือแก้ไขผลกระทบอันเกิดจากความไม่เป็นธรรมในการทำงานหรือเพื่อป้องกัน

บทที่ 2

บทวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการคุ้มครองแรงงาน

สรุปผลการดำเนินการด้านคุ้มครองแรงงานในแต่ละปีของสำนักงานสวัสดิการ
และคุ้มครองแรงงานเปรียบเทียบกับผลการตรวจแรงงานกับสถิติข้อร้องทุกข์

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเป็นหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้มีการ
คุ้มครองแรงงานในจังหวัดพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ สังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรง
งานและเขตกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการและประสานงานใน
ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัดและ
ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับ
มอบหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดครบทั้ง 76
จังหวัด ทั่วประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน 3 ด้านหลักด้วยกัน คือ

1. เพื่อคุ้มครอง ดูแล ให้แรงงานในกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการ
และเกษตรกรรม ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย มีความปลอดภัยในการทำงาน มีสุข
ภาพและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้น

2. เพื่อส่งเสริมพัฒนาความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบ
การต่างๆ และดำเนินการระงับและลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และ
ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขยายตัวจนเกิดความไม่สงบในวงการอุตสาหกรรม

3. เพื่อให้บริการด้านแรงงานแก่ประชาชนในภูมิภาค และรวบรวม ศึกษาข้อมูล
ด้านแรงงาน เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนการบริหารแรงงาน

ในปัจจุบันสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีงานรองเกิดขึ้นมากมายมาก
กว่า 20 โครงการ และการวิเคราะห์ผลการตรวจแรงงานพบว่าส่วนมากแนะนำแล้วไม่ได้
กลับไปติดตามผลเปรียบเทียบกับจำนวนข้อร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นในแต่ละปี ซึ่งผลการตรวจ
ที่เกิดขึ้นไม่มีนัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาคู่คุ้มครองแรงงาน ตามรายละเอียดของข้อมูลท้าย
นี้

สรุปผลการตรวจแรงงาน

ข้อมูลสถิติการตรวจแรงงาน เป็นข้อมูลที่ได้จากการประมวลผลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยการบันทึกผลการปฏิบัติงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ในปีงบประมาณ 2545 ประกอบด้วย

1. การใช้แรงงานทั่วไป
2. การใช้แรงงานหญิง
3. การใช้แรงงานเด็ก

การใช้แรงงานทั่วไป

จากผลการตรวจแรงงานปีงบประมาณ 2545 พบว่า สถานประกอบการกิจการที่ผ่านการตรวจทั่วราชอาณาจักร จำนวน 36,560 แห่ง นายจ้างปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน 25,901 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 70.85 และปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 10,659 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 29.15 เมื่อเทียบกับผลการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในปีงบประมาณที่ผ่านมา พบว่าลดลงเนื่องจากกรมได้ดำเนินการคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการเพิ่มขึ้น รวมทั้งกรมได้วัดผลความถูกต้อง ไม่ถูกต้องในเชิงคุณภาพมากขึ้น

สถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามอุตสาหกรรมในภาพรวมทั้งประเทศ 5 อันดับแรกพบว่าอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องดินเผา นายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายมากที่สุด (ร้อยละ 48.85) รองลงมาเป็นอุตสาหกรรม การผลิตไม้ (ร้อยละ 39.80) การผลิตเครื่องแต่งกาย (ร้อยละ 36.68) โรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม (ร้อยละ 36.36) และอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก (ร้อยละ 35.69) ตามลำดับ สถานประกอบการเกษตรกรรม ลำสัตว์ ป่าไม้ ประมง มีการตรวจแรงงานเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณที่ผ่านมา เป็น 137 แห่ง ปฏิบัติไม่ถูกต้องลดลงเหลือร้อยละ 25.55 สำหรับอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถระบุประเภท ได้ผ่านการตรวจ 6 แห่งนั้น เนื่องจากพนักงานตรวจแรงงานไม่สามารถจัดประเภทอุตสาหกรรมของสถานประกอบการให้สอดคล้องกับรหัสมาตรฐานการจัดประเภทอุตสาหกรรมปี 2513 ได้ ทั้งนี้ในปัจจุบันมีประเภทอุตสาหกรรมใหม่เกิดขึ้นหลายประเภท

กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน ได้จัดประเภทอุตสาหกรรมใหม่และกรรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้นำมาใช้งานตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2545 เป็นต้นไป

เมื่อพิจารณาตามขนาดสถานประกอบกิจการ พบว่าสถานประกอบกิจการที่ผ่านการตรวจมากที่สุดได้แก่ สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้าง 1 – 4 คน (ร้อยละ 31.04) รองลงมาขนาดลูกจ้าง 5-9 คน (ร้อยละ 20.97) รองลงมา ขนาด 20-49 คน (ร้อยละ 15.42) และขนาด 10-19 คน (ร้อยละ 14.34) นอกจากนี้เป็นสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป (ร้อยละ 18.23) โดยสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้าง 10-19 คน ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายมากที่สุดร้อยละ 42.38 และรองลงมาเป็นสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้าง 20-49 คน ปฏิบัติไม่ถูกต้องร้อยละ 39.85

เมื่อพิจารณาตามข้อกำหนดที่นายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องมากที่สุดได้แก่ เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ (ร้อยละ 11.64) รองลงมาเป็นการจัดทำข้อบังคับ (ร้อยละ 9.33)

การใช้แรงงานหญิง

จากผลการตรวจแรงงานสถานประกอบกิจการที่ผ่านการตรวจ 36,560 แห่ง ลูกจ้างที่ผ่านการตรวจ 1,992,834 คน มีการใช้แรงงานหญิง 29,296 แห่ง ลูกจ้างหญิง 1,034,481 คน คิดเป็นร้อยละ 51.91 จากผลการตรวจพบว่าสถานประกอบกิจการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดการใช้แรงงานหญิงสูงสุดเรื่องการเลือกปฏิบัติทางเพศ รองลงมาการทำงานล่วงเวลา เวลาทำงาน การล่วงเกินทางเพศ และงานยกของหนักตามลำดับ

เมื่อพิจารณาตามสาขาอุตสาหกรรม พบว่าลูกจ้างหญิงส่วนใหญ่ ทำงานในกิจการการผลิต การขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม บริการชุมชนสังคมและบริการส่วนบุคคล บริการการเงินประกันภัยอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม ตามลำดับ สาขาอุตสาหกรรมที่นายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายการใช้แรงงานหญิงมากที่สุด ได้แก่สาขาการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม รองลงมาสาขาการผลิต สาขาบริการชุมชนสังคมและบริการส่วนบุคคล

สำหรับท้องที่ที่มีการใช้แรงงานหญิงมากที่สุดคือกรุงเทพมหานคร จำนวน 295,321 คน คิดเป็นร้อยละ 28.55 ของแรงงานหญิงที่ผ่านการตรวจ รองลงมาคือ ภาคกลางมีการใช้แรงงานหญิง 266,822 คน คิดเป็นร้อยละ 25.79 แรงงานหญิงส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในเมืองใหญ่เนื่องจากมีจำนวนสถานประกอบกิจการกระจายอยู่เป็นจำนวนมาก

การใช้แรงงานเด็ก

จำนวนสถานประกอบกิจการที่ผ่านการตรวจ 36,560 แห่ง มีสถานประกอบกิจการที่มีการใช้แรงงานเด็ก 473 แห่ง มีลูกจ้างเด็ก 3,798 คน คิดเป็นร้อยละ 1.29

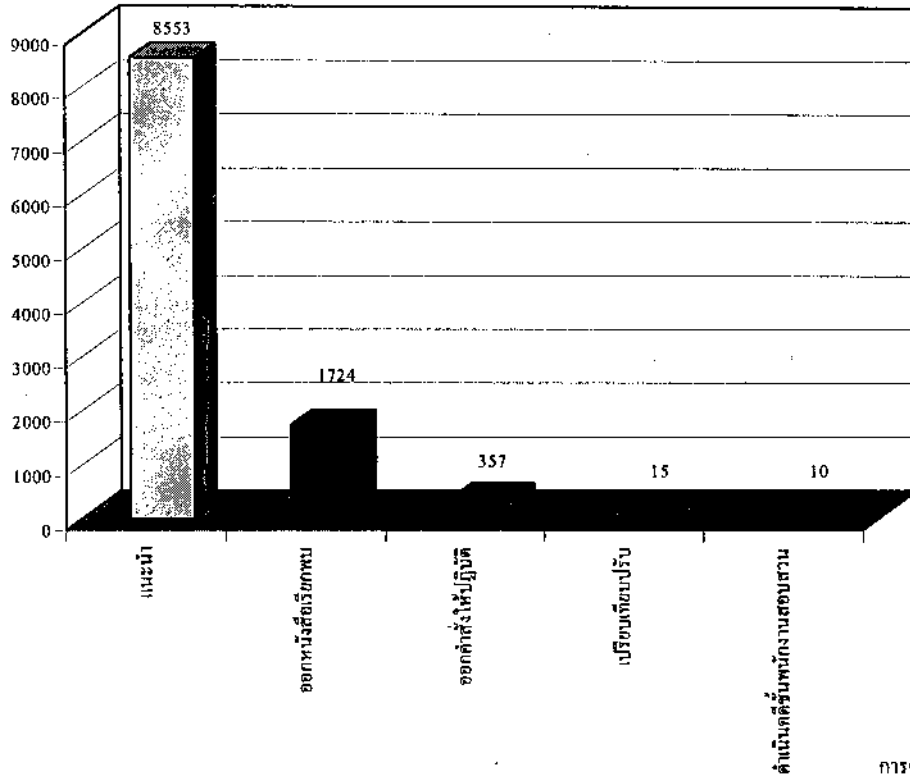
เมื่อพิจารณาตามประเภทอุตสาหกรรม พบว่า ประเภทอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเด็กสูงสุดได้แก่อุตสาหกรรมการผลิต นายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่องการแจ้งการจ้างแรงงานเด็ก การใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี

เมื่อพิจารณาการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการที่มีขนาดแตกต่างกัน พบว่าสถานประกอบกิจการที่มีการใช้แรงงานเด็กสูงสุดคือ ขนาด 100-299 คน และรองลงมาเป็นขนาด 300-499 คน ซึ่งสถานประกอบกิจการขนาดใหญ่มีการจ้างแรงงานเด็กมากแต่นายจ้างสามารถปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตรงข้ามกับสถานประกอบกิจการขนาดเล็กนายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องเป็นสัดส่วนมากกว่า

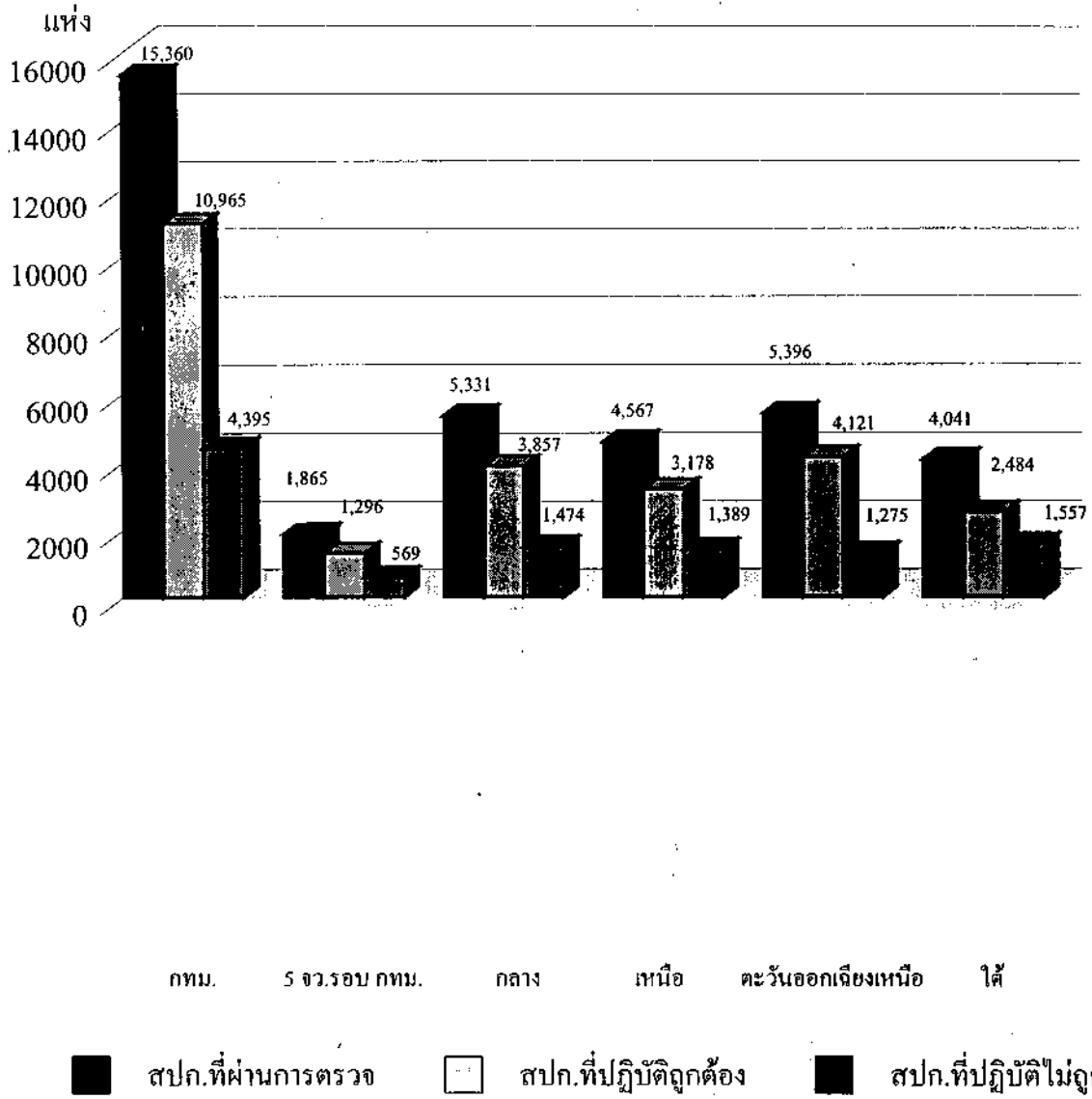
เมื่อจำแนกตามพื้นที่ของการใช้แรงงานเด็ก พบว่าภาคเหนือมีการใช้แรงงานเด็กสูงสุด 396 คน คิดเป็นร้อยละ 10.43 ของแรงงานเด็กที่ผ่านการตรวจแรงงานรองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 383 คน คิดเป็นร้อยละ 10.08

แผนภูมิที่ 1 จำนวนสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ปีงบประมาณ 2545

สปก. ที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง (แห่ง)



แผนภูมิที่ 2 จำนวนสถานประกอบกิจการที่ผ่านการตรวจ จำแนกตามภาค
ปีงบประมาณ 2545



ภาค

ข้อร้องทุกข์ที่ได้รับและวินิจฉัยแล้วมีสิทธิได้รับเงิน จำแนกตามจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ปี 2544

NUMBER OF GRIEVANCES RECEIVED AND EXMINED BY PROVINCE IN WHOLE

KINGDOM, 2001

จังหวัด	ข้อร้องทุกข์ที่ได้รับ		วินิจฉัยแล้วมีสิทธิได้รับเงิน			Province
	Grievances Received		Grievances Examined			
	ราย number	ลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง workers involved	ราย number	ลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง workers involved	เงิน (บาท) Money (Baht)	
รวม	6,976	28,622	5,181	20,573	279,136,635	Total Bangkok
กรุงเทพมหานคร	1,823	5,575	1,382	2,498	52,181,084	Metropolis
5 จังหวัดรอบกทม.	1,401	7,734	948	4,952	142,527,122	5 Province Around BKK.
นครปฐม	130	874	95	349	2,509,388	Nakhon Pathom
นนทบุรี	193	420	120	253	1,939,347	Nonthaburi
ปทุมธานี	129	2,045	94	1,803	109,485,386	Pathum Thani
สมุทรปราการ	743	3,599	481	1,846	24,047,512	Samut Prakan
สมุทรสาคร	206	796	158	701	4,545,489	Samut Sakhon
ภาคกลาง	1,318	4,662	1,076	4,027	41,545,396	Central
กาญจนบุรี	58	211	51	221	2,143,960	Kanchanaburi
จันทบุรี	40	91	32	76	278,870	Chanthaburi
ฉะเชิงเทรา	92	660	70	688	5,801,021	Chachaengsao
ชลบุรี	220	713	178	525	7,549,367	Chon Buri
ชัยนาท	21	57	21	77	235,686	Chai at
ตราด	13	109	12	108	2,382,479	Trad
นครนายก	2	3	2	3	9,080	Nakhon Nayok
ประจวบคีรีขันธ์	61	327	41	171	11,27,814	Prachuap Khiri Khan
ปราจีนบุรี	23	50	8	8	146,532	Prachin Buri
พระนครศรีอยุธยา	192	549	126	273	2,814,322	Phra Nakhon Si Ayutthaya
เพชรบุรี	38	63	36	75	659,815	Phetchaburi
ระยอง	176	547	168	500	4,538,687	Rayong
ราชบุรี	76	183	78	179	2,061,263	Patchaburi
ลพบุรี	39	121	36	133	676,247	Lop Buri
สมุทรสงคราม	9	10	6	8	88,573	Samut Songkhram
สระแก้ว	13	63	9	57	304,198	Sra Kaew

ข้อร้องทุกข์ที่ได้รับและวินิจฉัยแล้วมีสิทธิได้รับเงินที่พระราชอาณาจักร ปี 2542-2544

NUMBER OF GRIEVANCES RECEIVED AND EXMINED IN WHOLE KINGDOM,
1999-2001

ปี/เดือน	ข้อร้องทุกข์ที่ได้รับ		วินิจฉัยแล้วมีสิทธิได้รับเงิน			Year/Month
	Grievances Recieved		Grievances Examined			
	ราย number	ลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง workers involved	ราย number	ลูกจ้างที่ เกี่ยวข้อง workers involved	เงิน (บาท) Money (Baht)	
2542	7,708	40,555	5,561	32,406	246,283,537	1999
2543	7,070	31,398	5,247	24,551	233,071,047	2000
2544	6,976	28,622	5,181	20,573	279,136,635	2001
มกราคม	545	1,621	389	1,307	10,445,521	January
กุมภาพันธ์	593	2,233	417	1,663	32,700,562	February
มีนาคม	517	2,436	395	2,498	17,101,003	March
เมษายน	451	2,003	332	1,106	8,804,979	April
พฤษภาคม	612	2,491	406	1,451	11,127,385	May
มิถุนายน	671	3,605	492	2,755	102,655,236	June
กรกฎาคม	540	1,679	426	1,635	15,252,482	July
สิงหาคม	656	3,647	471	2,092	33,756,812	August
กันยายน	646	2,802	501	1,700	9,581,575	September
ตุลาคม	716	2,249	538	2,130	17,647,647	October
พฤศจิกายน	606	2,594	485	1,380	11,705,349	November
ธันวาคม	423	1,262	329	856	8,358,084	December

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

Source : Labour Studies and Planning Division, Department of Labour Protection and Welfare.

วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานด้านคุ้มครองแรงงาน

ปัญหาการคุ้มครองแรงงานอาจจะวิเคราะห์ได้โดยใช้หลักการบริหารสมัยใหม่ที่พิจารณาได้จากปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะคือปัจจัยภายในองค์กรที่เกิดจากการบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงาน ข้อบกพร่องของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน การกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหายุ่งยากได้ข้อจำกัดของการบริหาร การแก้ไขจุดอ่อน การพัฒนาจุดแข็ง การหลีกเลี่ยงภัย และการใช้โอกาสต่างๆ พัฒนาการทำงานให้ไปสู่เป้าหมาย นอกจากนั้นยังมีปัจจัยภายนอกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อม ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานด้านคุ้มครองแรงงาน

โสภา หยุ่นแดง¹ ได้ศึกษาวิจัยปัจจัยที่มีผลต่อการตรวจแรงงานในส่วนภูมิภาค เสนอว่ามีปัจจัยภายในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการทำงานดังนี้

1. การบริหารการตรวจแรงงาน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการตรวจแรงงานในเรื่องของการจัดองค์กรที่ไม่สามารถจัดกำลังคนให้เหมาะสมกับปริมาณงานได้ และปัญหาในเรื่องการขาดแคลนอัตรากำลัง ตลอดจนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่สามารถทำได้เต็มประสิทธิภาพ และไม่เพียงพอกับจำนวนสถานประกอบการที่ต้องรับผิดชอบ

2. คุณสมบัตินายเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน พบว่าคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อประสิทธิภาพการตรวจแรงงานในส่วนภูมิภาค คือคุณสมบัติในเรื่องความรู้ความเข้าใจในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ความมีมนุษยสัมพันธ์ และประสบการณ์ในการตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่

3. บทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ยังคงขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และมีช่องทางให้นายจ้างหลบเลี่ยงได้ อีกทั้งบทลงโทษของกฎหมายต่ำ ไม่ทำให้นายจ้างเกรงกลัวและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ขาดความคล่องตัวและความชัดเจนในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในการปฏิบัติงาน

¹โสภา หยุ่นแดง ภาคนิพนธ์ "ปัจจัยที่มีผลต่อการตรวจแรงงานในส่วนภูมิภาค"

สำหรับปัจจัยภายนอก ประกอบด้วยลักษณะของสถานประกอบการ ลักษณะของ นายจ้าง และคุณสมบัติของลูกจ้าง จากการศึกษาพบว่าปัจจัยดังกล่าวมีผลกระทบต่อ การตรวจแรงงาน ดังนี้

1. ลักษณะของสถานประกอบการ พบว่าสถานประกอบการประเภทอุตสาหกรรม และสถานประกอบการขนาดเล็ก เป็นลักษณะที่มีผลกระทบต่อ การตรวจแรงงานมากที่สุด โดยเฉพาะผลกระทบต่อทางด้านลบ

2. ลักษณะของนายจ้าง พบว่านายจ้างที่มีท่าทีและทัศนคติต่อเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ในด้านลบจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการตรวจแรงงานมาก โดยเฉพาะนายจ้างที่มีกิจการขนาดเล็กนอกจากนี้ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้นายจ้างยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลดีต่อการตรวจแรงงานได้

3. คุณสมบัติของลูกจ้าง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของลูกจ้างซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การตรวจแรงงานก็คือ ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และระดับการศึกษา ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิภาพการตรวจแรงงาน

สำหรับข้อเสนอแนะที่จะช่วยส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพการตรวจแรงงานใน ส่วนภูมิภาค ได้แก่ การสร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน การพัฒนา ความรู้ความสามารถเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ การส่งเสริมการเรง งานสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นทั้งในระบบไตรภาคีและทวิภาคี การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร และกระบวนการบริหารงานโดยนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการตรวจ แรงงาน รวมทั้งควรกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกในการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครอง แรงงานโดยเฉพาะจากนายจ้าง และในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ควรเป็นการ พัฒนาในรูปแบบที่ก่อให้เกิดความเจริญและการขยายตัวในเชิงคุณภาพทั้งในด้านขนาดและ เทคโนโลยีของอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนสถาน ประกอบการขนาดเล็กให้มีความสามารถในการประกอบการ มีโอกาสในการขยายกิจการ และพัฒนาไปเป็นสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ เพราะจะช่วยให้สถาน ประกอบการเหล่านี้ สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ โดยไม่ก่อให้เกิด ภาระด้านต้นทุนแก่นายจ้างและจะช่วยให้ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นซึ่งจะส่งผลถึง ประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานด้วย

อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ระบุว่า ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีปัญหาและอุปสรรคในเรื่อง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 4 ของประเทศไทยมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 166 มาตรา โดยมีการแก้ไขหลักการเดิมและเพิ่มหลักการใหม่หลายประการ เช่น เรื่อง การเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือความเสียหายในการทำงานตามมาตรา 10 การเปลี่ยนตัวนายจ้างตามมาตรา 13 การปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและชายอย่างเท่าเทียมกันตามมาตรา 15 การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิงและเด็กตามมาตรา 16 เวลาทำงานปกติตามมาตรา 23 เวลาพักตามมาตรา 27 วันลาเพื่อทำหมั้นตามมาตรา 33 กระบวนการร้องทุกข์ในสถานประกอบกิจการตามมาตรา 109 การพักงานเพื่อสอบสวนการกระทำความผิดตามมาตรา 116- มาตรา 117 และการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เป็นต้น นับแต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2541 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ จึงมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยกลุ่มผู้ประกอบการและกลุ่มลูกจ้างได้เคลื่อนไหวและมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลแบ่งเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะแรก ก่อนวันที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ (วันที่ 19 สิงหาคม 2541) กลุ่มผู้ประกอบการได้เรียกร้องต่อรัฐบาล ดังนี้

1. ให้ชะลอและขยายการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกไป โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นายจ้างจำเป็นต้องเลิกจ้างลูกจ้างเพื่อลดค่าใช้จ่ายลง และให้มีจำนวนลูกจ้างเหมาะสมกับงานที่ลดน้อยลง แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้ได้เพิ่มอัตราการจ่ายเงินค่าชดเชยขึ้นอีก 2 อัตรา ทำให้นายจ้างต้องแบกรับภาระค่าชดเชยมากขึ้น จึงเท่ากับเป็นการเร่งรัดให้นายจ้างตัดสินใจที่จะเลิกจ้างลูกจ้างที่เกินความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การผลิต การบริการ และธุรกิจของนายจ้างก่อนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

2. มีปัญหาการตีความเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ออกคำชี้แจงในประเด็นที่มีปัญหา จำนวน 9 เรื่อง ดังนี้

- 2.1 เรื่อง คำจำกัดความของนายจ้างเกี่ยวกับการรับเหมาค่าแรง ตามมาตรา 5

(3)

2.2 เรื่อง การเปลี่ยนตัวนายจ้าง ตามมาตรา 13

2.3 เรื่อง เวลาทำงานปกติ ตามมาตรา 23

2.4 เรื่อง การห้ามลูกจ้างหญิงทำงานในงานผลิตหรือขนส่งวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ ตามมาตรา 38(3)

2.5 เรื่อง การห้ามลูกจ้างมีครรภ์ทำงานระหว่างเวลา 22.00 น. – 06.00 น. ทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด และทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายห้ามตามมาตรา 39

2.6 เรื่อง ลูกจ้างซึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนนายจ้างบางเรื่อง และลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่มีลักษณะหรือสภาพที่จะต้องออกไปทำงานนอกสถานที่ และโดยลักษณะหรือสภาพงานไม่อาจกำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนได้ ตามมาตรา 65(1) และ (6) มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการทำงานล่วงเวลา

2.7 เรื่อง ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง ตามมาตรา 32

2.8 เรื่อง พักงานเพื่อสอบสวนการกระทำความผิดตามมาตรา 116

2.9 เรื่อง กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามมาตรา 126 ซ้ำซ้อนกับกองทุนประกันสังคม

3. กลุ่มผู้ประกอบการประกอบด้วย หอการค้าอเมริกาประจำประเทศไทย คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) สมาคมโรงแรมไทย ผู้แทนองค์การนายจ้างที่ประกอบธุรกิจให้บริการรักษาความปลอดภัย สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย ฯลฯ ได้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขาดความยืดหยุ่น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อันจะนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติได้ จึงเรียกร้องให้มีการแก้ไขรวม 26 ประเด็น เช่น

- คำนิยาม “นายจ้าง” เกี่ยวกับผู้รับเหมาค่าแรง ตามมาตรา 5(3) แตกต่างจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทนทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ และทำให้ผู้ประกอบการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ และต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา

- การเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง ตามมาตรา 13 นายจ้างใหม่อาจไม่สามารถรับสภาพการจ้างได้เท่านายจ้างเดิมอาจทำให้ไม่มีความต้องการรับโอนกิจการต่อไป

- เวลาทำงานปกติ ตามมาตรา 23 ที่กำหนดให้ทำวันละไม่เกิน 8 ชั่วโมงนั้น ทำให้ขาดความยืดหยุ่น และงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยบางประเภทสามารถป้องกันได้ จึงไม่ควรกำหนดให้มีเวลาทำงานปกติวันละ 7 ชั่วโมง

- เวลาพักระหว่างเวลาทำงาน ตามมาตรา 27 หากให้นับเวลาพัก ซึ่งเกิน 2 ชั่วโมงเป็นเวลาทำงานปกติ จะส่งผลกระทบต่อกิจการประเภทให้บริการในร้านอาหาร ร้านขายเครื่องดื่ม

- ข้อห้ามทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดในงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง ตามมาตรา 31 กระทบต่ออุตสาหกรรมปิโตรเลียม และปิโตรเคมี ซึ่งกระบวนการผลิตต้องดำเนินการต่อเนื่องตลอดเวลา หรือหยุดซ่อมใหญ่ประจำปี จำเป็นต้องระดมกำลังคนเข้าทำงานเพื่อให้การซ่อมแซมแล้วเสร็จโดยเร็ว บางครั้งต้องทำงานวันละ 12 ชั่วโมงจนกว่าการซ่อมแซมจะแล้วเสร็จ

- ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง ตามมาตรา 32 ถ้าลูกจ้างป่วยเรื้อรัง นายจ้างต้องรับภาระค่ารักษาพยาบาลให้ในกรณีที่จัดสวัสดิการให้ดีกว่าประกันสังคม

- ข้อห้ามมิให้ลูกจ้างหญิงทำงานผลิตหรือขนส่งวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ ตามมาตรา 38(3) ปัจจุบันมีวิศวกรหญิงทำงานในโรงกลั่นน้ำมันและปิโตรเคมีเป็นจำนวนมาก การกำหนดดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดสิทธิของสตรี

- การกำหนดเวลาที่ห้ามลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำ ตามมาตรา 39 ถ้าลูกจ้างทำงานกะกลางคืนจะต้องเปลี่ยนให้ทำงานในกะกลางวันแทนอาจทำให้ต้องเพิ่มอัตราค่าจ้าง

- การกำหนดลักษณะและสภาพของงานที่ลูกจ้างไม่มีสิทธิรับค่าล่วงเวลาให้กับพนักงานระดับบริหารบางระดับ หรือพนักงานรักษาความปลอดภัย จะเป็นการทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายมากขึ้น

๑๗๓

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วย ผู้แทนจากสภาองค์การนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้าง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหาตามที่ได้รับคำร้องเรียนซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการไตรภาคีมีความเห็นว่าสม

การแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพียง 5 มาตรา ได้แก่ มาตรา 23, มาตรา 27, มาตรา 38(3), มาตรา 39 และมาตรา 65 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานที่ให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกำหนดการคุ้มครองแรงงานเป็นกรณีเฉพาะตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติให้นายจ้างกำหนดเวลาการทำงานปกติวันหนึ่งไม่เกิน 8 ชั่วโมง โดยเพิ่มหลักการให้นายจ้างกับลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติวันละกี่ชั่วโมงก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาทำงานปกติต่อสัปดาห์แล้วจะต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง โดยการทำงานในเวลาทำงานปกติซึ่งไม่เกิน 8 ชั่วโมงขึ้นไป นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่มให้ลูกจ้าง (นอกจากลูกจ้างรายเดือน) ตามจำนวน ชั่วโมงที่ทำเกิน

2. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 โดยกำหนดให้งานในร้านขายอาหารหรือร้านขายเครื่องดื่มที่เปิด จำหน่ายหรือให้บริการไม่ติดต่อกันในแต่ละวันที่มีการทำงาน นายจ้างสามารถกำหนดเวลาพักเกินวันละ 2 ชั่วโมงได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเวลาเปิดให้บริการตามช่วงเวลาที่ถูกค้าจะมาใช้บริการเฉพาะในช่วงเช้าตั้งแต่เวลา 10.00 น. – 14.00 น. และช่วงเย็นตั้งแต่เวลา 18.00 น. – 22.00 น.

3. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 38(3) โดยเปิดโอกาสให้ลูกจ้างหญิงซึ่งทำงานวิชาชีพหรือวิชาการเกี่ยวกับการสำรวจ การขุดเจาะ การกลั่นแยกและการผลิตผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมหรือปิโตรเคมี สามารถทำงานต่อไปได้ถ้าสภาพหรือลักษณะของงานนั้นไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง

4. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39 โดยอนุญาตนายจ้างให้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ที่ทำงานในตำแหน่งผู้บริหาร งานวิชาการ งานธุรการ รวมทั้งงานเกี่ยวกับการเงินหรือบัญชี ทำงานล่วงเวลาในวันทำงานได้ (ยกเว้นช่วงเวลา 22.00 น. – 06.00 น.) โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างนั้น เพราะอาจเป็นงานที่มีความจำเป็นต้องทำต่อเนื่องและเป็นงานเบาที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและทารกในครรภ์

5. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 65(6) กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานเร่ขายหรือชักชวนซื้อสินค้าซึ่งรับค่านายหน้าจากการขายสินค้าแล้ว จะไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาหรือค่าตอบแทนใดๆ อีก เว้นแต่นายจ้างตกลงจ่ายให้

ระยะที่ 2 หลังจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงประกาศ และระเบียบต่างๆ รวม 29 ฉบับ กลุ่มลูกจ้างได้มีการโต้แย้งกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541) ในประเด็นดังต่อไปนี้

กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541)

ตามข้อ 1 ซึ่งกำหนดการคุ้มครองแรงงานสำหรับงานในกิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมรวมตลอดถึงงานซ่อมบำรุงและงานให้บริการที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวเฉพาะที่ทำในแปลงสำรวจและพื้นที่ผลิต โดยให้มีการตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติวันหนึ่งไม่เกิน 12 ชั่วโมง กลุ่มลูกจ้างโต้แย้งว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างจากเดิมที่กำหนดให้มีเวลาทำงานปกติวันหนึ่งไม่เกิน 8 ชั่วโมง และทำงานล่วงเวลา โดยได้รับค่าล่วงเวลา 4 ชั่วโมง แต่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) นายจ้างไม่น้อยจ่ายค่าล่วงเวลาใน 4 ชั่วโมงหลัง โดยจะจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานในอัตราค่าจ้างปกติเท่านั้น ซึ่งจากการจัดประชุมนายจ้างและลูกจ้างในกิจการดังกล่าวได้ข้อยุติและมีการทำบันทึกข้อตกลงให้แก่ไขกฎกระทรวงฉบับนี้ โดยกำหนดข้อจำกัดเวลาทำงานปกติต่อสัปดาห์ไว้ให้ทำได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง หากลูกจ้างทำงานเกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมงจะต้องได้รับค่าล่วงเวลา

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2541) โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้งานในกิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม รวมตลอดถึงงานซ่อมบำรุงและงานให้บริการที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว เฉพาะที่ทำในแปลงสำรวจและพื้นที่ผลิต โดยให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติได้วันหนึ่งไม่เกิน 12 ชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง

ตามข้อ 2 งานที่ใช้วิชาชีพหรือวิชาการ งานด้านบริหารและงานจัดการ งานเสมียน พนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานที่เกี่ยวกับการผลิต หรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันกำหนดเวลาทำงานปกติในวันหนึ่งๆ เป็นจำนวนกี่ชั่วโมงก็ได้ แต่เมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้ว

สัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง โดยให้ลูกจ้างนอกจากลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเท่ากับอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานสำหรับเวลาที่ทำงานเกิน 8 ชั่วโมง ซึ่งกลุ่มลูกจ้างขอให้พิจารณาแก้ไขเฉพาะประเด็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยขอให้จ่ายเท่ากับอัตราค่าล่วงเวลาสำหรับการทำงานที่เกินกว่า 8 ชั่วโมง ซึ่งจากการประชุมผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกันว่าสมควรแก้ไขกฎกระทรวงฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนการทำงานของลูกจ้างรายวันสำหรับการทำงานที่วันหนึ่งเกิน 8 ชั่วโมง แต่ยังมีประเด็นแย้งในบางส่วนโดยผู้แทนฝ่ายลูกจ้างต้องการค่าตอบแทนการทำงานที่เกินชั่วโมงที่ 8 ไม่น้อยกว่าค่าล่วงเวลาตามกฎหมายทุกประเภทงาน ในขณะที่ผู้แทนฝ่ายนายจ้างต้องการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวเฉพาะลูกจ้างรายวันในงานที่เกี่ยวกับการผลิตหรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวเท่านั้น ไม่รวมถึงงานที่ใช้วิชาชีพหรือวิชาการ งานด้านบริหารและงานจัดการ งานเสมียนพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้าและงานอาชีพด้านบริการ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาค่าตอบแทนในกรณีที่มีการทำงานสำหรับลูกจ้างรายวันที่ตกลงกับนายจ้างเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมงนั้น ในสภาพความเป็นจริงการตกลงดังกล่าวอาจเกิดจากปัจจัยหลายประการอันเป็นสภาพบังคับ ทำให้ค่าตอบแทนในการทำงานกับค่าใช้จ่ายของลูกจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการจ้างงานประกอบกับได้รับฟังความเห็นของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างซึ่งมีความเห็นชอบร่วมกันให้แก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 ข้อ 2 โดยกำหนดให้กรณีที่มีการทำงานเกินวันละ 8 ชั่วโมง ให้ลูกจ้างนอกจากรายเดือนมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในชั่วโมงที่เกินเท่ากับอัตราค่าล่วงเวลา

การดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 ข้างต้น ได้ผ่านการพิจารณาของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และอยู่ระหว่างการนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานลงนามเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการ

กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541)

ซึ่งออกตามมาตรา 65(8) โดยกำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานเฝ้าดูแลสถานที่หรือดูแลทรัพย์สินอันเป็นหน้าที่การทำงานปกติของลูกจ้าง ไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาและค่าล่วง

เวลาในวันหยุด แต่ให้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเท่ากับอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำนั้น ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเห็นว่าข้อกำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 8 ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 65(7) เพราะโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้ลูกจ้างดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลา แต่ลูกจ้างกลับถูกจำกัดสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 8

ในประเด็นนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีความเห็นว่า ตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541) กำหนดให้งานเฝ้าดูแลสถานที่หรือทรัพย์สิน หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่างานรักษาความปลอดภัยหรือยาม เป็นงานที่ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาและค่าล่วงเวลาในวันหยุด แต่ให้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการทำงานเป็นเงินเท่ากับ ค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ นอกจากนี้ลูกจ้างที่ตามปกติไม่มีหน้าที่เฝ้าดูแลสถานที่หรือทรัพย์สิน แต่นายจ้างจัดให้อยู่เฝ้าดูแลสถานที่หรือทรัพย์สินเป็นครั้งคราว (มาตรา 65 (7) พระราชบัญญัติคุ้มครอง พ.ศ. 2541 ก็กำหนดให้ไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลาและค่าล่วงเวลาในวันหยุด แต่ให้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเท่ากับค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานเช่นเดียวกัน การกำหนดค่าตอบแทนตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2541) และมาตรา 65(7) ดังกล่าวเป็นการกำหนดสำหรับลักษณะงานที่ต่างกันจึงไม่ได้ขัดแย้งกัน แต่ประการใด

นอกจากการแก้ไขกฎหมายตามที่กล่าวข้างต้นแล้วกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานยังได้ติดตามและสำรวจผลกระทบหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรค ซึ่งจะนำไปเป็นข้อมูลในการสรรหามาตรการแก้ไขอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งผลการติดตามและสำรวจสรุปได้ดังนี้

ด้านนายจ้าง

เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ มิได้มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของนายจ้างโดยตรง กล่าวคือผลกระทบที่นายจ้างได้รับนั้นเกิดจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ถ้าเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นการดำเนินธุรกิจก็ดีขึ้น การจ้างงานก็จะมีมากขึ้น หากจะมีการเลิกจ้างหรือปิดกิจการก็มีสาเหตุมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ยังไม่ดีขึ้น แต่มีปัญหาคือข้อขัดข้องในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ในบางมาตรา เช่น

1. ปัญหาข้อจำกัดของตัวบทบัญญัติบางเรื่อง ได้แก่

- กรณีลูกจ้างหญิงมีครรภ์ ไม่สามารถให้ทำงานล่วงเวลาได้และต้องเปลี่ยนแปลงหน้าที่ระหว่างตั้งครรภ์ถึงคลอดทำให้นายจ้างต้องจัดหาแรงงานสำรอง
- การใช้แรงงานเด็ก กฎหมายห้ามให้เด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดทำให้นายจ้างไม่รับลูกจ้างเด็กเข้าทำงาน เด็กเลยเสียโอกาสที่จะได้งานทำ
- เรื่องเงินประกัน ปัญหาคือระยะเวลาการคืนเงินภายใน 7 วัน น้อยเกินไปและการเก็บรักษาเงินประกันก็มีวิธีที่ซับซ้อนยุ่งยากต่อการปฏิบัติ
- ปัญหามาตรา 75 ในช่วงการยุติกิจการชั่วคราว ซึ่งนายจ้างไม่มีการผลิต ไม่มีรายได้แต่ยังกำหนดให้ต้องจ่ายค่าจ้างอีก
- คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการมากเกินไป ลูกจ้างไม่ให้ความสนใจในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการ แนวปฏิบัติไม่ชัดเจน การกำหนดให้คณะกรรมการลูกจ้างเป็นคณะกรรมการสวัสดิการ เป็นการปิดกั้นโอกาสของลูกจ้างคนอื่น
- การเลิกจ้างระหว่างทดลองงาน ซึ่งตามแนวทางในการจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนดว่าต้องมีการบอกกล่าวล่วงหน้าในการเลิกจ้างระหว่างทดลองงาน ซึ่งเป็นปัญหากับนายจ้างคือถ้านายจ้างบอกกล่าวล่วงหน้าในการเลิกจ้างอาจทำให้ลูกจ้างไม่พอใจ และทำให้นายจ้างเสียหายได้ หรือถ้าให้นายจ้างจ่ายเงินค่าสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าขณะที่ผลงานของลูกจ้างไม่เป็นที่พอใจ นายจ้างก็ไม่อยากปฏิบัติ
- เรื่องวันลา กฎหมายให้สิทธิลูกจ้างในการลามากเกินไป ทำให้ต้องหาคนมาทำงานทดแทน

2. ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่นายจ้างต้องรับภาระเพิ่มขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้แก่

- ค่าล่วงเวลา เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ทำงานไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง และไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง ทำให้นายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลาเพิ่มขึ้น
- ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีการฝึกซ้อมดับเพลิงและหนีไฟ ต้องมีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัย อันเป็นภาระแก่นายจ้างที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

- ๑ กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง การออกกฎระเบียบตลอดจนแนวปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นไปด้วยความล่าช้าทำให้ไม่มีความชัดเจนและเกิดความสับสนแก่นายจ้างที่ จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน
- ๑ ค่าชดเชย กรณีที่มีการเลิกจ้าง นายจ้างต้องรับภาระค่าชดเชยที่สูงขึ้นและค่าจ้าง แทนการบอกกล่าวล่วงหน้า

ด้านลูกจ้าง

ลูกจ้างแจ้งว่าไม่ได้รับผลกระทบ แต่กลับได้รับผลประโยชน์จากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ด้านเจ้าหน้าที่

จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มีข้อรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการ บังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สรุปได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกาศใช้ในช่วงเวลาที่ภาวะ เศรษฐกิจของประเทศสลดถอย สถานประกอบการส่วนใหญ่ต้องประคองตัว ให้อยู่รอดพ้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ จึงขอผ่อนผัน ขอยกเวลาในการปฏิบัติ ตามกฎหมาย
2. สภาพเศรษฐกิจและการจ้างงานในภาพรวมของประเทศยังไม่ดีขึ้น มีการจ้าง งานน้อยลง สถานประกอบการชะลอการผลิต ลดชั่วโมงการทำงาน ลด จำนวนลูกจ้าง และบางแห่งปิดกิจการ กิจการที่มีแนวโน้มที่จะปิดกิจการและ เลิกจ้างลูกจ้าง เช่น กิจการก่อสร้างและกิจการต่อเนื่อง กิจการผลิตรถยนต์และ กิจการต่อเนื่อง กิจการรักษาความปลอดภัย กิจการสิ่งทอ กิจการป้อน้ำมัน กิจการโรงพยาบาลเอกชน กิจการอุตสาหกรรมพลาสติก เป็นต้น
3. จำนวนคำร้องทุกข์ที่ลูกจ้างมาใช้สิทธิหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 มากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ค่าจ้างค้างจ่าย ค่าชดเชย และเงินประกัน

สงวนลิขสิทธิ์

แนวทางการแก้ไข

1. ประชาสัมพันธ์และชี้แจงให้นายจ้างและลูกจ้างทราบถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง
2. ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปส่งเสริมความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการให้มากขึ้น เพื่อให้ นายจ้างสามารถระคับระคองกิจการให้พ้นวิกฤตเศรษฐกิจไปได้
3. รวบรวมปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย และมีการศึกษาวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจสังคมและมาตรฐานแรงงานสากล เพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง ขณะเดียวกันนายจ้างสามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ด้วย
4. กำหนดมาตรการในการบริหารกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างพึงได้รับตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะดำเนินการอยู่บนพื้นฐานหลักการที่ว่า "จะเป็นผู้คุ้มครอง เป็นผู้ประสานให้แรงงานและผู้ประกอบการมีความมั่นคง มีแรงงานสัมพันธ์ที่ดี มีสวัสดิการที่เหมาะสมและมีความปลอดภัยในการทำงานอย่างทั่วถึง และได้รับการเชื่อถือจากสังคมด้วยการจัดการที่มีประสิทธิภาพ"

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

นายบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ² ได้เขียนหนังสือวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เกิดขึ้นจากการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหลายฉบับ ซึ่งมีบางส่วนนำหลักการเก่ามาบรรจุในกฎหมายใหม่ ยังมีรายละเอียด หลักเกณฑ์และวิธีการ คุ้มครองอีกหลายเรื่องให้อำนาจรัฐมนตรีหรือรัฐบาลออกกฎหมายลูกบท เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ บังคับใช้ต่อไป

²บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ บทนำ หนังสือการวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

นายบัณฑิตย์ ระบุว่าได้สอบถามผู้นำแรงงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พอจะสรุปปัญหาการฝ่าฝืน ละเมิดสิทธิแรงงานที่แพร่หลายขึ้น เช่น การเลิกจ้างคนงานโดยไม่ง่าย ค่าชดเชยตามกฎหมายการจ้างมาตรา 75 สั่งให้ลูกจ้างบางส่วนหยุดงานชั่วคราวเป็นระยะๆ และจ่ายค่าแรงเพียงครึ่งหนึ่ง การลดวันเวลาลงโดยขอให้ลูกจ้างใช้สิทธิพักร้อน ลาภิจหรือลาหยุดอื่นๆ ให้หมด โดยอ้างภาวะเศรษฐกิจ ได้รับออเดอร์น้อยลง เกิดการขาดทุน ขาดสภาพคล่อง เป็นต้น การขอให้ลูกจ้างขอมลาออกเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือบางส่วนให้ มิฉะนั้นเมื่อโรงงานต้องปิดกิจการ หรือย้ายไปที่อื่นจะไม่ได้อะไรเลย หรือไม่ก็ต้องไปฟ้องร้องเอง หลายโรงงานยังกำหนดให้ลูกจ้างลาป่วยทุกครั้งต้องมีใบรับรองแพทย์มาแสดง แม้ว่าเวลาเพียง 1-2 วัน อายุเกษียณของลูกจ้างหญิงยังน้อยกว่าชาย ลูกจ้างต่างค่าได้รับค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการน้อยกว่าแรงงานไทยมาโดยตลอด เป็นต้น

เมื่อสิทธิการรวมตัวต่อรองของแรงงานอ่อนแอ การจัดตั้งและดำเนินบทบาทของสหภาพแรงงานถูกคุกคามทุกรูปแบบจากฝ่ายนายจ้าง กลไกรัฐจึงต้องมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในการคุ้มครองแรงงาน บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เครื่องครัด ไม่เพิกเฉย หรือรอให้ลูกจ้างผู้เดือดร้อนเสี่ยงภัย ถูกกีดกันแก่งแย่งเลิกจ้าง เดินทางมาร้องเรียนเป็นประจำ คำแนะนำเช่น ถ้าลูกจ้างไม่พอใจนายจ้างก็ให้ไปฟ้องศาลแรงงานหรือให้มายื่นคำร้องขอความช่วยเหลือต่อพนักงานตรวจแรงงานหรือใกล้เกลี่ยให้ลูกจ้างขอมรับเงินค่าตอบแทนช่วยเหลือแล้วออกจากงานไป ทั้งที่ลูกจ้างต้องการมีงานทำเลี้ยงชีพต่อไป หรือให้ลูกจ้างขอมอดทนทำงานแม้ต้องรับค่าตอบแทนต่ำกว่ากฎหมาย หรือข้อตกลงสภาพการจ้างดีกว่าถูกเลิกจ้างตกลงงานในอนาคต เป็นเรื่องของรัฐจะต้องทบทวน คิดใหม่ทำใหม่ให้ชัดเจน โดยเฉพาะภายใต้กระแสปฏิรูปการเมืองและกระบวนการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการอยู่

การวิเคราะห์การละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ยุทธศาสตร์ (ฉบับที่ ๒))

มีผลการศึกษาวิจัยหลายเรื่องระบุปัญหาการละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้ที่น่าสนใจที่ต้องศึกษาเช่น

ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนามนุษย์ และพัฒนาสังคมได้ศึกษาแนวทางพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยเสนอเรื่องการวิเคราะห์ปัญหาแรงงานไทย พบว่า

ถึงแม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล จะอยู่ในทิศทางที่ถูกต้องและไม่แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วหรือมีระดับการพัฒนาอยู่ในระดับเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังประสบปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในหลายๆ ด้านด้วยกัน ซึ่งจำเป็นจะต้องเร่งรัดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยเร็ว

ความริเริ่ม
ของกรมแรงงาน

ปัญหาด้านคุ้มครองแรงงาน

แม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและรัดกุมขึ้นหลายครั้งเพื่อให้สามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้างและก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อกำหนดบางส่วนที่ยังไม่สามารถคุ้มครองหรือดูแลผู้ใช้แรงงานได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งข้อกำหนดที่มีสภาพบังคับใช้เป็นกฎหมายอยู่แล้วก็ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันมีสาเหตุมาจากการละเลยหรือการเพิกเฉยของนายจ้าง การไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างหรือการสมยอมพร้อมใจของลูกจ้าง ข้อจำกัดของส่วนราชการเป็นผลให้มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย คุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง การร้องทุกข์ของลูกจ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ที่ถูกละเมิดและเอาผิดเอาเปรียบจากนายจ้างจึงเกิดขึ้น และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นโดยตลอดดังเช่น ในปี 2535 มีลูกจ้างร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ 30,394 คน และเพิ่มเป็น 40,678 คน ในปี 2536 และเพิ่มเป็น 47,904 คน ในปี 2537 และในปี 2538 มีลูกจ้างร้องทุกข์ทั้งสิ้น 53,225 คน โดยส่วนใหญ่เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับค่าจ้างค้างจ่าย และค่าชดเชยการเลิกจ้าง และด้วยเหตุที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษคือ เป็นกฎหมายบังคับแล้ว การเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างจำเป็นต้องได้รับการดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่างกับการเรียกร้องสิทธิประโยชน์หรือความเสียหายโดยทั่วไป และจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นของรัฐในการจัดตั้งศาลแรงงานในปี 2525 เพื่อดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเป็นการเฉพาะ

1. ปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานหญิง

ดร.สุมาลี สันติพลวุฒิ¹ และคณะได้ศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานหญิงในสถานประกอบการสู่การแข่งขันทางการค้าได้สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาแรงงานหญิงไว้ดังนี้

1.1 ชั่วโมงการทำงาน

พนักงานลูกจ้างหญิงในบางประเภทอุตสาหกรรมมีชั่วโมงการทำงานปกติต่อสัปดาห์เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (ไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) ได้แก่ อุตสาหกรรมหมวดการผลิตอาหาร การผลิตเครื่องแต่งกาย ร้านหรือห้างขายสินค้าทั่วไป และภัตตาคารและโรงแรม ซึ่งมีชั่วโมงการทำงานปกติในช่วง 49.89-50.16 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

1.2 การกำหนดวันหยุด วันลา และการจ่ายค่าจ้าง

ประเด็นที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่อพนักงานลูกจ้างชายและหญิงอยู่ในทุกหมวดอุตสาหกรรมที่เป็นเป้าหมายของการวิจัยมากที่สุด ได้แก่ การกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปี การจ่ายค่าจ้างในวันลาป่วย การจ่ายค่าล่วงเวลาในวันทำงานปกติ การจ่ายค่าจ้างในวันหยุด และการจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด รองลงมาได้แก่ การกำหนดวันหยุดพิเศษ ระยะเวลาว่างวันหยุดประจำปี การกำหนดวันหยุดประจำปี และการกำหนดระยะเวลาในการทำงาน

1.3 การคุ้มครองแรงงานหญิง

มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหญิงทั่วไปในระดับค่อนข้างดี แต่มีบางหมวดอุตสาหกรรม เช่น หมวดการผลิตอาหาร หมวดการผลิตเครื่องแต่งกาย และร้านหรือห้างขายสินค้าทั่วไปที่มีการมอบหมายให้พนักงานลูกจ้างหญิงทำความสะอาดเครื่องจักรในขณะทำงาน และในหมวดการผลิตเครื่องจักร เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่ใช้ไฟฟ้า ร้านหรือห้างขายสินค้าทั่วไป และหมวดภัตตาคารและโรงแรมที่มีการมอบหมายให้พนักงานลูกจ้างหญิงทำงานบนนั่งร้านสูงกว่า 10 เมตร อย่างไรก็ตามมีการฝ่าฝืนทั้งสองประเด็นในระดับค่อนข้างน้อยเพียงร้อยละ 2.00 และร้อยละ 1.13 หรือคิดเป็นจำนวนพนักงานลูกจ้างจำนวน 7 คน และ 4 คน จากจำนวนพนักงานลูกจ้างหญิงทั้งหมด 349 คนที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

¹ดร.สุมาลี สันติพลวุฒิ บทรูปสำหรับผู้บริหาร โครงการศึกษาแนวทางการคุ้มครองและพัฒนา

1.4 การคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์

มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์ในระดับดี มีเพียงสถานประกอบกิจการในหมวดภัตตาคารและโรงแรมที่มีการมอบหมายให้แรงงานหญิงมีครรภ์ทำงานระหว่างช่วงเวลา 22.00 – 06.00 น. หรือทำงานวันหยุด ซึ่งมีจำนวน 2 คน จากพนักงานลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทั้งหมดที่ให้ข้อมูลจำนวน 67 คน และในหมวดร้านหรือห้างขายสินค้าทั่วไป และหมวดภัตตาคารและโรงแรมที่มีการมอบหมายให้แรงงานหญิงมีครรภ์ทำงานขับเคลื่อนหรือติดไปกับยานพาหนะเพื่อไปวางบิลหรือรับชำระเงินซึ่งมีเพียง 1 คนเท่านั้น

1.5 การจ่ายค่าจ้างในวันลาเพื่อคลอดบุตร

มีการฝ่าฝืนในด้านการจ่ายค่าจ้างในวันลาเพื่อคลอดบุตรในบางหมวดอุตสาหกรรม ได้แก่ หมวดการผลิตอาหาร และหมวดภัตตาคารและโรงแรมที่มีการจ่ายค่าจ้างในวันลาเพื่อคลอดบุตรต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างในวันลาเพื่อคลอดบุตรตามจำนวนวันที่ลาแต่ไม่เกิน 45 วันต่อครรภ์ ผลการสำรวจพบว่าโดยเฉลี่ยมีการลาเพื่อคลอดบุตรประมาณ 70 วัน แต่มีการจ่ายค่าจ้างในวันลาเพื่อคลอดบุตรเฉลี่ยเพียง 42 วันต่อครรภ์

1.6 อัตราค่าจ้าง

พนักงานลูกจ้างหญิงในเกือบทุกหมวดอุตสาหกรรมที่เป็นเป้าหมายของการวิจัยมีค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่ำกว่าพนักงานลูกจ้างชาย กล่าวคือ ค่าจ้างโดยเฉลี่ยเท่ากับ 5,906.88 บาทต่อเดือนสำหรับพนักงานลูกจ้างหญิง และ 6,407.90 บาทต่อเดือนสำหรับพนักงานลูกจ้างชาย ยกเว้นในหมวดการผลิตอาหารและหมวดร้านหรือห้างขายสินค้าทั่วไปที่ค่าจ้างของพนักงานลูกจ้างหญิงสูงกว่าพนักงานลูกจ้างชาย และในภาพรวมระดับประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2520 – 2543 อัตราค่าจ้างแรงงานชายสูงกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานหญิงประมาณร้อยละ 30

1.7 ลักษณะการจ้างงาน

หากพิจารณาว่าการจ้างงานในลักษณะลูกจ้างรายเดือนหรือรายวันหรือตามผลงาน/รายชิ้น เป็นเครื่องบ่งชี้ความมั่นคงในการทำงานประการหนึ่ง ผลการสำรวจในการวิจัยนี้แสดงว่าพนักงานลูกจ้างหญิงมีความมั่นคงในการทำงานต่ำกว่าพนักงานลูกจ้างชาย เนื่องจากพนักงานลูกจ้างหญิงได้รับการจ้างงานในลักษณะลูกจ้างรายเดือนในสัดส่วน

ที่ต่ำกว่าพนักงานลูกจ้างชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมหมวดการผลิตเครื่องแต่งกาย และหมวดการผลิตเครื่องจักร เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่ใช้ไฟฟ้า

1.8 ความปลอดภัยในการทำงาน

1.8.1 ผลการสำรวจแสดงว่าพนักงานลูกจ้างมีความปลอดภัยในการทำงานค่อนข้างสูงไม่ประสบปัญหาที่รุนแรงจากสภาพการทำงานหรือปัญหาอื่นๆ ภายในสถานประกอบกิจการ

1.8.2 อย่างไรก็ตาม การล่วงละเมิดทางเพศยังเป็นประเด็นปัญหาที่ปรากฏอยู่ในบางหมวดอุตสาหกรรม ได้แก่ หมวดภัตตาคารและโรงแรม การล่วงละเมิดทางเพศส่วนใหญ่อยู่สูงกว่าพนักงานลูกจ้างชาย กล่าวคือ มีคะแนนแสดงระดับคุณภาพชีวิตทางด้านการงานเท่ากับ 47.92 และ 45.39 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน) สำหรับพนักงานลูกจ้างหญิงและชาย ตามลำดับ

1.8.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตทางด้านการงานของพนักงานลูกจ้างหญิง ได้แก่ ระยะเวลาการศึกษา สถานภาพสมรส (โสด) ประสบการณ์ทำงาน การมีประกันสังคม และประเภทการจ้างงาน (ในลักษณะลูกจ้างรายเดือน)

1.8.4 กลุ่มพนักงานลูกจ้างหญิงซึ่งเป็นตัวอย่งการวิจัยครั้งนี้ประเมินประสิทธิภาพในการทำงานของตนในระดับค่อนข้างสูง (8.67 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน) ซึ่งสูงกว่าการประเมินของพนักงานลูกจ้างชายเล็กน้อย (8.47 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน)

1.8.5 กลุ่มพนักงานลูกจ้างทั้งชายและหญิงที่เป็นตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72) มีความเห็นว่าคุณภาพชีวิตทางด้านการงานและประสิทธิภาพในการทำงานต่างมีความสัมพันธ์อย่างเกือหนุนซึ่งกันและกัน

2. ปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก

สถานการณ์การใช้แรงงานเด็ก เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติตามอนุสัญญาที่ 182 ของสาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอว่า

1. ขนาดแรงงานเด็ก จำนวนแรงงานเด็กอายุ 13-17 ปี ลดลงจาก 3.5 ล้านคนในปี 2527 หรือ 1.04 ล้านคนในปี 2543 หรือลดลงร้อยละ 70 เนื่องมาจากการขยายโอกาสทางการศึกษาและการลดลงของอัตราเพิ่มประชากรและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

การผลิตที่ใช้ทุนที่ต่ำขึ้น อย่างไรก็ตามในการพยากรณ์ (บทสรุปสำหรับผู้บริหาร น.3ม 2544) พบว่าใน 10 ปีข้างหน้า (2545-2555) จำนวนเด็กที่ไม่เรียนต่อและเด็กที่มีงานทำจะทรงตัวอยู่ในระดับ 3 แสนคน ซึ่งเด็กจากครัวเรือนที่ยากจนยังมีความจำเป็นต้องออกทำงานนอกบ้านเพื่อช่วยเหลือตนเองและครอบครัว

2. การใช้ทาสหรือลักษณะที่คล้ายกัน เช่น การขาย การค้าเด็ก แรงงาน ขัดหนี้ แรงงานไพร่คิดที่ดิน แรงงานบังคับเพื่อเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการเกณฑ์เด็กเพื่อใช้ประโยชน์ในการขัดแย้งทางอาวุธ ในประเทศไทยได้ยกเลิกระบบทาสมานับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา แต่จากข้อมูลการทำงานขององค์กรเอกชนและการศึกษาวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องยังคงปรากฏข้อมูลให้เห็นว่า “มีการใช้แรงงานเด็กเยี่ยงทาส” อยู่เช่นกัน โดยเฉพาะการขาย การค้าเด็ก และแรงงานบังคับ (เด็กถูกบังคับให้ค้าแรงงาน หรือถูกบังคับให้ทำงานก่อนวัยอันควร) โดยครอบครัวทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น เด็กขอทาน เด็กขายพวงมาลัย เด็กถ่ายโฆษณา หรือนักแสดง)

อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาของกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2544) ระบุว่า “การจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงาน ปรากฏว่ามีปัญหานี้น้อยคือ มีการจ้างงานเด็กอายุช่วงนี้ร้อยละ 0.6 เท่านั้น และเมื่อตรวจสอบกับการใช้งบประมาณของรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานสตรีและเด็ก ปรากฏว่างบประมาณนี้สูงกว่ากิจกรรมอื่นๆ เป็นพิเศษ ได้ส่งผลต่อปัญหาด้านนี้ลดน้อยลงไป (น.27) และปัญหาหลายประการที่เคยรุนแรง เช่น ปัญหาการใช้แรงงานเด็กและสตรีได้ลดน้อยลง (น.31)”

ปัญหาด้านสวัสดิการแรงงาน

“สวัสดิการแรงงาน” เป็นสิ่งที่นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการจัดให้แก่ลูกจ้างเพื่อตอบแทนการทำงานของลูกจ้างที่นอกเหนือจาก “ค่าจ้าง” ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการทำงาน ที่กำหนดขึ้นบนพื้นฐานของลักษณะงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ ความยากง่ายในการปฏิบัติงาน ดังนั้นค่าจ้างของลูกจ้างอาจแตกต่างกันไป แต่ “สวัสดิการ” ที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างจะต้องเท่าเทียมกันอยู่บนพื้นฐานเดียวกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีพสร้างความมั่นคงแก่ชีวิตของลูกจ้างและเสริมสร้างฐานะความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้ดีขึ้น สวัสดิการที่ลูกจ้างได้รับแต่ละแห่งอาจจะเหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภท

อุตสาหกรรม ลักษณะงาน สถานะของแต่ละสถานประกอบกิจการ และอาจขึ้นอยู่กับ การเรียกร้องและข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วย

จากสถิติข้อพิพาทแรงงาน ได้พบว่าข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสวัสดิการมีจำนวนมากกว่า ข้อเรียกร้องประเภทอื่น ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเรื่องสวัสดิการมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การแรงงานสัมพันธ์ของสถานประกอบกิจการอย่างมาก

การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างอาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือการจัดให้ตามที่กฎหมาย กำหนด และการจัดให้ นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเกิดขึ้น โดยการริเริ่มของฝ่าย นายจ้าง การเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้าง ข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันเกิดจากข้อ พิพาทแรงงาน หรืออาจเกิดจากคณะกรรมการต่างๆ ที่มีนายจ้างและลูกจ้างเป็นส่วนร่วม อย่างไรก็ดีสามารถจัดได้เป็น 10 ประเภท ได้แก่

1. บริการด้านสุขภาพอนามัย
2. บริการด้านความปลอดภัย
3. บริการด้านความมั่นคง
4. บริการจ่ายค่าตอบแทนในวันลา
5. บริการด้านการศึกษา
6. บริการด้านเศรษฐกิจ
7. บริการนันทนาการ
8. บริการให้คำปรึกษา
9. โบนัสและเงินสวัสดิการ
10. บริการอื่นๆ เช่น ศูนย์เด็กเล่น ที่จอดรถ เป็นต้น

วิจิตรา พรหมพันธ์⁴ ได้เสนอว่าปัญหาการจัดสวัสดิการแรงงานเกิดขึ้นเพราะ

จากการศึกษาวิจัย พบว่าสถานประกอบกิจการทั้งที่มีและไม่มีคณะกรรมการสวัสดิการ ได้จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างหลากหลาย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพ ความมั่นคงของชีวิต และการจูงใจพนักงานซึ่งสามารถจัดจำแนกได้ 10 ประเภทดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อความอยู่รอดของลูกจ้าง เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานและลดปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์

นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจัยที่ทำให้การจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการยังไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึงซึ่งประมวลจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีดังนี้

1. สถานประกอบกิจการที่บริหารงานในระบบครอบครัว ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. นายจ้างมีความเคยชินกับการเป็นผู้ให้ด้วยความพอใจเท่านั้น มิใช่ให้โดยการถูกเรียกร้อง

3. นายจ้างพอใจที่จะเลือกบุคคลที่ตนไว้วางใจให้เป็นคณะกรรมการฯ มากกว่าให้มีการเลือกตั้งโดยลูกจ้าง

4. คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ เป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งคณะถือเป็นตัวแทนลูกจ้างไม่มีนายจ้างร่วมเป็นกรรมการ นายจ้างมีความกังวลว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะใช้อำนาจหรืออิทธิพลเหมือนเช่นกรณีสหภาพแรงงาน ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยยอมรับ

5. หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งที่ค่อนข้างยุ่งยากรวมทั้งการที่นายจ้างต้องมีหน้าที่ในการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการสวัสดิการฯ หลังจากมีการจัดตั้งแล้วอย่างน้อย 3 เดือนต่อหนึ่งครั้ง สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างกระจายอยู่หลายสาขาส่วนใหญ่ขาดความพร้อมในการดำเนินการ

6. สถานประกอบกิจการบางแห่งจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการฯ ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามกฎหมายกำหนดได้ เนื่องจากทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างยังไม่เข้าใจบทบาทของตน ทั้งนี้เนื่องจากขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติ

7. กฎหมายมิได้ระบุนโยบายคุ้มครองการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสวัสดิการฯ เช่นเดียวกับกรรมการลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ มาตรา 52 ซึ่งห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ลงโทษ ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการลูกจ้าง หรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้กรรมการลูกจ้างไม่สามารถทำงานอยู่ต่อไปได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากศาลแรงงาน จึงเป็นเหตุให้ไม่มีผู้แทนลูกจ้างสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวในบางสถานประกอบกิจการ

การจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการขึ้นในสถานประกอบกิจการ ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างมีขวัญกำลังใจในการทำงานมากขึ้น ประสิทธิภาพใน

การทำงานของลูกจ้างดีขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างดีขึ้น การเรียกร้องของลูกจ้างลดลง และข้อพิพาทแรงงานลดลง ซึ่งมีผลต่อการเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการยังมีปัญหาบางประการ ได้แก่ปัญหาในการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการฯ ปัญหาในการดำเนินการ ปัญหาความร่วมมือของผู้แทน นายจ้าง ปัญหาความร่วมมือของผู้แทนลูกจ้าง ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันของกรรมการมีส่วนทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสวัสดิการฯอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับว่าการมีคณะกรรมการสวัสดิการขึ้นในสถานประกอบการได้ช่วยลดปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ลงได้มาก

วิเคราะห์แนวคิดในการแก้ไขปัญหาคู่ครองแรงงานของเจ้าหน้าที่แรงงาน

ผู้วิจัยในฐานะคณะกรรมการสอบสวนสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่แรงงาน เพื่อดำรงตำแหน่งระดับ 8 ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งถือได้ว่า เจ้าหน้าที่เหล่านี้อยู่ในระดับหัวหน้างาน คู่ครองแรงงานที่มี ประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่า 15 ปี เป็นส่วนใหญ่ เพื่อทดสอบว่าใช้ยุทธศาสตร์ใดในการแก้ไขปัญหาคู่ครองได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยคำถามเกี่ยวกับทุกคน และได้สรุปเสนอผู้อำนวยการสำนักคู่ครองแรงงานเพื่อพิจารณาแล้ว จากการสัมภาษณ์พบว่าการทำงานในจังหวัดต่างๆ ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แก้ไขปัญหาคู่ครองได้ และที่แสดงความคิดเห็นไว้ก็ยังไม่ได้ปฏิบัติหรือพิสูจน์ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังไม่มียุทธศาสตร์ในการทำงานที่เป็นรูปธรรม ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

คำถาม การลดปัญหาคู่ครองแรงงานให้ข้อร้องทุกข์ของลูกจ้างลดลงปีละไม่น้อยกว่า 10% สาเหตุเกิดจากอะไร จะลดลงได้ด้วยวิธีหรือยุทธศาสตร์ใด ?

สรุปข้อคิดเห็นของผู้เข้าสัมภาษณ์ 32 คน

ระบุปัญหาว่าปัญหาการคู่ครองแรงงานเกิดจากสาเหตุ

1. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคู่ครองแรงงาน ที่เกิดจากการไม่ทราบกฎหมายทั้ง

นายจ้าง ลูกจ้าง และกรณีนายจ้างรู้กฎหมายแต่ไม่ปฏิบัติ

2. เกิดจากปัญหาขององค์กร (กรมฯ , สรจ.) เกี่ยวกับการบริหารดำเนินงานคุ้มครองแรงงานในการกำหนดนโยบายไม่ชัดเจน การวางแผน เป้าหมาย การกำหนดตัวชี้วัดการบริหารสู่คุณภาพ การประเมินผล ตลอดจนการพัฒนาบุคคลของรัฐไม่เป็นระบบต่อเนื่อง ทำให้ไม่มีความรู้จริง

3. ปัญหาด้านข้อมูล เช่น ไม่มีข้อมูลที่ละเอียดของประเภท ขนาดและจำนวนของสถานประกอบการที่รับผิดชอบ และการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการแก้ไข

4. ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ ให้นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย

5. ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

6. ปัญหาการส่งเสริมด้านคุ้มครองแรงงาน

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

1. สาเหตุข้อที่ 1

- กรณีนายจ้าง ลูกจ้าง ไม่มีความรู้ ให้อบรม ชี้แจง พาไปเยี่ยมชมสถานประกอบการที่เป็นตัวอย่างได้ในด้านคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการแรงงาน

- กรณีที่นายจ้างรู้แต่ไม่ปฏิบัติ ให้ดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและต้องมีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

2. สาเหตุข้อที่ 2

- กรมฯ ควรกำหนดนโยบายด้านคุ้มครองแรงงานและวิธีปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อทุกจังหวัดจะได้ปฏิบัติไปในแนวเดียวกัน

- กรมฯ ควรให้จังหวัดกำหนดแผนงานดำเนินการ ตามเป้าหมาย แผนงาน ตัวชี้วัดที่มุ่งเน้นคุณภาพ และกำหนดแนวทางในการประเมินผลที่เป็นรูปธรรม

- กรมฯ ควรกำหนดหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรให้เป็นระบบอย่างต่อเนื่องให้มีความรู้สูงกว่าเอกชน

3. สาเหตุข้อที่ 3

สรจ. ควรใช้ประโยชน์จากข้อมูล โดยวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการกำหนดกลุ่ม เป้าหมายดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตรงกับการแก้ไขปัญหาตลอดจนพัฒนาข้อมูลให้ทันสมัย

4. สาเหตุข้อที่ 4

สรจ. ควรประชาสัมพันธ์เพื่อให้ นายจ้าง ลูกจ้าง และประชาชนรู้จักกฎหมายแรงงานทุกสื่อ ทำโปสเตอร์การประชาสัมพันธ์ผ่านองค์กรบริหารท้องถิ่น นิคมอุตสาหกรรมและแหล่งชุมชนต่างๆ

5. สาเหตุข้อที่ 5

- ควรแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมาย และการตีความที่ชัดเจนในบางประเด็น
- ควรอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความมั่นใจในการดำเนินการตามกฎหมายให้ถูกต้อง
- ควรแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการดำเนินคดีด้านคุ้มครองแรงงานที่ทำให้ลูกจ้างได้สิทธิประโยชน์ล่าช้า หรือมีอุปสรรคจากอัยการ, ตำรวจ, ศาล
- ควรกำหนดให้มีบุคคลหรือหน่วยงานรับรองระบบคุ้มครองแรงงานและรายงานให้รัฐ
- ควรกำหนดให้มีเครือข่ายตรวจแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน
- การตรวจแรงงาน ควรพัฒนา Reporting System , เชิญมาตรวจ, นัดประชุม และตรวจ, โทรศัพท์ตรวจ และการตรวจที่เน้นกลุ่มเป้าหมายที่มีปัญหา

6. สาเหตุข้อที่ 6

ควรส่งเสริมคุ้มครองแรงงานด้าน

- การให้คำปรึกษาแนะนำ
- Best Practice ด้านคุ้มครองแรงงาน
- เชิญเจ้าของงาน, ผู้รับเหมาขั้นต้น และผู้รับเหมาซึ่งมาขอความร่วมมือในการตรวจสอบ ควบคุมการจ่ายค่าจ้างหรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ แก่ลูกจ้าง
- สร้างเครือข่ายรัฐเอกชน ในการรายงานปัญหา หรือรวมถึงการตรวจสอบ รวมถึงการใช้ระบบ Online ติดตามปัญหา

การวิเคราะห์ปัญหาการทำงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ผู้เขียนในฐานะที่เคยเป็นหัวหน้าสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด นครปฐม สระบุรี และชลบุรี ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานโดยทำการวิเคราะห์ภัย/อุปสรรค และโอกาสของสำนักงานคุ้มครองแรงงานพบว่า

ภัย/อุปสรรคของสำนักงานคุ้มครองแรงงาน

วิเคราะห์ภัยพบว่า

1. การตกต่ำของเศรษฐกิจจะเกิดปัญหาข้ออ้างจากนายจ้าง/สมาคมนายจ้างที่จะชลอหรือ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานว่าจะต้องประหยัดงบประมาณ
2. การปฏิรูประบบราชการ โดยลดบุคลากรของภาครัฐจะเกิดผลกระทบต่อการทำงานของ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีบุคลากรไม่เพียงพออยู่แล้ว
3. การแทรกแซงทางการเมืองและผู้มีอิทธิพล ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานด้าน คุ้มครองแรงงาน
4. มีกิจกรรมหลักและกิจกรรมรองที่ต้องดำเนินงานมากกว่า 20 เรื่อง ทำให้ทำงานได้ไม่มี ประสิทธิภาพ
5. บุคลากรที่มีคุณภาพลาออกไปทำงานภาคเอกชน
6. งบประมาณต่างๆ ไม่ได้เพิ่มหรือลดลง มีผลกระทบต่อ โครงการต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

วิเคราะห์โอกาสพบว่า

1. สถิติจำนวนลูกจ้างที่เพิ่มมากขึ้น ข้อร้องทุกข์ที่เพิ่มขึ้นเกิดปัญหาที่สื่อมวลชนให้ความสนใจและมีนักการเมืองตั้งกระทู้ถามทั้งในคณะกรรมการแรงงาน สภา หรือในการ พิจารณางบประมาณ รัฐจะต้องให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหา
2. อิทธิพลผลักดันขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สหภาพแรงงาน NGO เร่งเร้าใน รัฐบาลต้องให้การดูแลคุ้มครองแรงงานให้เป็นธรรมมากขึ้น
3. การกีดกันทางการค้าและการลงทุนของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป กำหนดให้สถานประกอบการที่ส่งสินค้าไปขายจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขด้าน มาตรฐานแรงงาน

การใช้ SWOT Analysis วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ภัย/อุปสรรค และโอกาสของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานโดยทั่วไป เปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน

1. การเปรียบเทียบขีดความสามารถ และผลงานในอดีตที่ผ่านมา

พบว่า ความสามารถในการทำงาน วิธีการทำงาน ระบบการทำงานในอดีตกับปัจจุบันมีการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆ ไม่แตกต่างกัน ผลการทำงานพบว่าข้อร้องทุกข์ด้านคุ้มครองแรงงานสูงขึ้นทุกปี หรือมีแนวโน้มไม่ลดลง

2. เปรียบเทียบวงจรชีวิตของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบว่าพัฒนาขึ้นมากน้อยเพียงไร

พบว่า เป็นองค์กรที่มีการขยายตัวในแต่ละปีไม่มากทั้งอัตรากำลังและงบประมาณ

3. เปรียบเทียบการบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงานเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ

พบว่า ประสิทธิภาพของการบริหารงานอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วหรือเปรียบเทียบกับประเทศข้างเคียง เช่น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ เนื่องจากความไม่ประสานงานกันของแผนงาน แผนคน และแผนเงิน รวมทั้งรูปแบบการบริหารเน้นเป้าหมายคือกิจกรรม จำนวนผลที่ปฏิบัติได้ในลักษณะ Line Items Budget ไม่ได้เน้นสัมฤทธิ์ผลจากการทำงานและไม่มีการประเมินผลสำเร็จในเชิงคุณภาพ (ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2545)

4. เปรียบเทียบปัจจัยแห่งความสำเร็จ

- นโยบายในอดีตของรัฐบาล กระทรวง กรม แม้จะกำหนดไว้แต่ยังไม่ชัดเจน และยังไม่ให้การสนับสนุนไม่มากเท่าที่ควร หลายจังหวัดมักกล่าวเสมอว่าไม่มีนโยบายที่แน่นอน ปฏิบัติยาก เช่นการดำเนินคดีด้านคุ้มครองแรงงาน หรือค่าจ้างขั้นต่ำ
- ขาดผู้นำที่จะนำ กระตุ้น ติดตามผลอย่างจริงจัง
- บุคลากรด้านแรงงานไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอน ให้มีความรู้ความสามารถด้านคุ้มครองแรงงาน

ตารางแสดงการวิเคราะห์จุดอ่อน – จุดแข็งของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ตัวแปรหลักภายใน	จุดแข็ง	จุดอ่อน	ผลกระทบ/นัยสำคัญ
ด้านบุคลากร			
บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญตามวิชาชีพที่เรียนมาหลายสาขาทางด้านสังคมศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ และวิศวกรรม	X		-มีทรัพยากรบุคคลที่มีพื้นฐานความรู้ดี ส่วนมากจบปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย
การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านคุ้มครองแรงงาน		X	-ไม่ได้พัฒนาความรู้ของบุคลากรอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่องจนมีความเชี่ยวชาญดั่งเช่นต่างประเทศ
ปัจจุบันมีบุคลากรของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยเฉลี่ย 15-20 คน	X		-มีเครือข่ายครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ
ด้านงบประมาณ			
งบประมาณแผ่นดินประมาณปีละ 0.5-1 ล้านบาทต่อสำนักงานฯ ในการดำเนินการตามกิจกรรมต่างๆ	X		-มีงบประมาณที่สามารถนำมาสนับสนุนการทำงานได้พอสมควร
		X	-การใช้เงินไม่คุ้มค่ากับผลงานที่ออกมา
ด้านผลผลิต		X	
มีผลงานตามที่กำหนดไว้ในแผนงานประจำปี			-คุณภาพของผลงานไม่ได้เน้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคุ้มครองแรงงาน
ด้านลูกค้า (ผู้ที่ให้บริการ/รับบริการ)			
-นายจ้าง	X		-ให้บริการอบรม, ให้คำปรึกษาแนะนำ
-ลูกจ้าง	X		-ให้บริการอบรม, ให้คำปรึกษาแนะนำ
-หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคุ้มครองแรงงาน		X	-ไม่ได้ให้การช่วยเหลือสนับสนุนทางด้านวิชาการอย่างเต็มที่

ตัวแปรหลักภายใน	จุดแข็ง	จุดอ่อน	ผลกระทบ/นัยสำคัญ
<p>ด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงาน</p> <p>-กฎหมายได้ให้อำนาจในการตรวจตรา ควบคุม ให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย</p> <p>-กฎหมาย กฎระเบียบ ยังเป็นอุปสรรค</p>	X		<p>-สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ทำให้ บรรลุวัตถุประสงค์ได้</p> <p>-กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังมีปัญหา ในข้อกฎหมายเกิดปัญหาในทาง ปฏิบัติ</p>
<p>การบริหารด้านคุ้มครองแรงงาน</p> <p>-ประสิทธิภาพของการบริหารงานของกองคุ้มครองแรงงาน</p> <p>-ประสิทธิภาพของการบริหารงานของสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานจังหวัด/เขตกรุงเทพฯ</p> <p>-การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p>		X	<p>-ขาดประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล</p> <p>-ขาดประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล</p> <p>-ยังมีปัญหา</p>

สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุของการคุ้มครองแรงงานและการกำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันแก้ไข

จากผลการวิเคราะห์ต่างๆ สามารถกล่าวได้ว่าปัญหาการคุ้มครองแรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพเกิดจาก

1. นโยบายด้านคุ้มครองแรงงานไม่ชัดเจน ยืดหยุ่น ยากต่อการปฏิบัติให้เป็นดุลยพินิจของหัวหน้าสำนักงาน
2. กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีข้อบกพร่องมีปัญหาต่อการปฏิบัติ
3. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพ
4. นายจ้าง ลูกจ้างขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันและไม่รู้ถึงสิทธิหน้าที่ที่ควรปฏิบัติด้านคุ้มครองแรงงาน

5. ขาดเครือข่ายรัฐ เอกชน ประชาชน ที่สามารถช่วยกันแก้ไขปัญหาหรือสนับสนุนการทำงาน

6. ขาดการปลูกจิตสำนึกให้มีการเอื้ออาทรในการทำงานร่วมกัน การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมและขาดการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการจัดสภาพการทำงาน การจ้างงาน

7. การบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและยังไม่มียุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้

ดังนั้นหากจะแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานหรือพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานให้ได้ผลสำเร็จ เป็นรูปธรรม ยั่งยืน อย่างน้อยจะต้องมียุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านนโยบายการคุ้มครองแรงงานและการกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย
2. ยุทธศาสตร์การกำกับ ตรวจสอบ เฝ้าระวังและเตือนภัย
3. ยุทธศาสตร์ด้านการบังคับใช้และปรับปรุงระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย
4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างจิตสำนึกและลดพฤติกรรมที่เอารัดเอาเปรียบในการทำงาน
5. ยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ
6. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการการคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 3

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารด้านคุ้มครองแรงงาน และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและหลักการมีผลต่อการวางแผนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายออกไปปฏิบัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาวิวัฒนาการของการบริหารแรงงานที่ผ่านมาพอจะสรุปแนวคิดและหลักการในการบริหารแรงงานได้ 3 แนวทาง¹ คือ

แนวทางแรก เป็นแนวความคิดแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นการบริหารแรงงานในระบบเอกภาค กล่าวคือนายจ้างเป็นผู้มีอำนาจและสิทธิเด็ดขาดในการบริหารงาน ลูกจ้างไม่มีสิทธิมีเสียงใดๆ ทั้งสิ้น ต้องทำงานตามคำสั่งของนายจ้างอย่างเคร่งครัด ไม่มีองค์กรของลูกจ้างที่ใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับนายจ้าง รัฐก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงการใช้แรงงานแต่อย่างใด ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงานโดยตรง รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องและแทรกแซงก็เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น หลักการของแนวความคิดนี้จึงจะเป็นการใช้อำนาจเผด็จการของนายจ้าง โดยการออกคำสั่งควบคุม บังคับบัญชาให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ

แนวทางที่สอง เป็นแนวความคิดแบบทวิภาคี ขอบเขตของการบริหารแรงงานเป็นการปฏิบัติต่อกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือองค์กรของลูกจ้างซึ่งเป็นตัวแทนของลูกจ้างกับนายจ้าง เช่น สมาคมลูกจ้างประเภทต่างๆ ซึ่งต่อมากลายเป็นสหภาพแรงงาน ในระบบนี้ฝ่ายลูกจ้างเข้ามามีสิทธิมีเสียงเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของตน มีการเจรจาต่อรองกับนายจ้างและมีการใช้มาตรการทาง อุตสาหกรรมต่างๆ เช่น การนัดหยุดงาน อย่างไรก็ตามรัฐยังมีได้เข้าแทรกแซงเกี่ยวข้อง เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นคงปล่อยให้เป็นที่ของทั้งสองฝ่ายเจรจาทำความเข้าใจกันเองโดยยึดพื้นฐานความเท่าเทียมกันของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ถือนายจ้างกับลูกจ้างอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในการทำสัญญาจ้างงาน คือนายจ้างมีสิทธิจะจ้างหรือไม่จ้าง ยังมีได้เข้าแทรกแซงเกี่ยวข้อง เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็น คงปล่อยให้เป็นที่ของทั้งสองฝ่ายเจรจาทำความเข้าใจกันเอง โดยยึดพื้นฐานความเท่าเทียมกันของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ถือนายจ้างกับลูกจ้างอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในการทำสัญญาจ้างงาน คือนายจ้างมีสิทธิจะจ้างหรือไม่จ้างก็ได้ ลูกจ้างก็มีสิทธิที่จะรับจ้างหรือไม่รับจ้างก็ได้ ซึ่งในสถานะเศรษฐกิจและสังคมในลำดับต่อมาแนวความคิดนี้ไม่เป็นไปตาม

¹จำเนียร จวงตระกูล, การบริหารแรงงานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรินต์ติ้งเฮ้าส์,

สภาพความเป็นจริง เพราะเมื่อเปรียบเทียบกันในทางปฏิบัติแล้วฐานะของทางฝ่ายนายจ้างก็ยิ่งเหนือกว่าลูกจ้างเสมอ การทำสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจึงอาจไม่เป็นธรรม หลักการของแนวความคิดนี้เป็นการต่อสู้และประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายนายจ้างกับลูกจ้างซึ่งเป็นหลักการเจรจาต่อรองกัน

แนวทางที่สาม เป็นแนวความคิดระบบไตรภาคี ซึ่งเป็นระบบการบริหารแรงงานที่ใช้กันทั่วไปอยู่ในปัจจุบันนี้ นอกจากนี้ระบบนี้ยังเป็นหลักการพื้นฐานของการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอีกด้วย หลักการของไตรภาคีเกิดขึ้นด้วยความคิดที่มุ่งจะผดุงความยุติธรรมในสังคม เพราะแรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ถ้าหากการใช้แรงงานเป็นไปด้วยความเป็นธรรมแล้วย่อมเกิดความยุติธรรมในสังคมอันจะนำมาซึ่งสันติสุขในสังคม ดังได้กล่าวแล้วว่าฐานะของนายจ้างนั้นเหนือกว่าลูกจ้าง การทำสัญญา การใช้แรงงานและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน ถ้าหากปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการหรือข้อตกลงของสองฝ่ายแรกคือนายจ้างกับลูกจ้างแล้ว อาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงและเกี่ยวข้อง จึงเป็นฝ่ายที่สามที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับแรงงาน หลักการของระบบไตรภาคียึดถือการมีส่วนร่วมเป็นหลัก สำคัญกล่าวคือร่วมกันทั้งสามฝ่าย การวางแผนการพัฒนานโยบาย การกำหนดมาตรการต่างๆ เช่น กฎหมายแรงงาน การปฏิบัติตามกฎหมาย ถือหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นในระดับใดก็ตาม

เมื่อพิจารณาแนวความคิดและหลักการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เปรียบเทียบกับลักษณะการบริหารแรงงานของประเทศไทย ในปัจจุบันนี้จะเห็นว่ามีลักษณะของแนวความคิดและหลักการทั้งสามรูปแบบปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในส่วนที่กฎหมายแรงงานไม่ได้บังคับใช้ เช่นงานบ้าน งานเกษตรกรรม จะมีลักษณะตามแนวทางแรกอยู่มาก หรือแม้แต่ในส่วนกฎหมายแรงงานใช้บังคับก็ตามลักษณะของแนวทางแรกก็ยังมีปรากฏอยู่ เช่น กิจการขนาดเล็กบางส่วนหรือกิจการขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ที่นายจ้างยังมีแนวความคิดที่ล้าหลัง สำหรับลักษณะตามแนวทางที่สองนั้นปรากฏอยู่ทั่วไปในปัจจุบัน เนื่องจากองค์การบริหารแรงงานของรัฐมีขนาดกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะเข้าไปจัดการได้อย่างเต็มที่ ส่วนลักษณะตามแนวทางที่สามนั้น แม้ว่าจะมีกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้นั้น สำหรับการบริหารการตรวจแรงงานนั้น อาจมองได้ว่าใช้แนวความคิดระบบไตรภาคี กล่าวคือรัฐเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติต่อกันระหว่างนายจ้าง

กับลูกจ้าง โดยการตรวจสอบดูแล้วว่านายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมอันจะนำมาซึ่งความสงบสุขในวงการแรงงานและในสังคม แต่ทั้งนี้การเปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการตรวจแรงงานของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างยังมีขอบเขตจำกัดมาก เพราะในทางปฏิบัติมักจะดำเนินการไปเองโดยพลการเป็นส่วนใหญ่ การปรึกษาหารือมักจะกระทำอยู่แต่ในรูปแบบหรือกระทำพอเป็นพิธีเท่านั้น การวางแผน การกำหนดเป้าหมาย การวางมาตรการต่างๆ มักจะกระทำโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ ทั้งๆ ที่มาตรการต่างๆ มีผลบังคับใช้กับนายจ้างเป็นหลัก ดังนั้นเมื่อนายจ้างมิได้เข้ามามีส่วนร่วมการคาดหวังที่จะได้รับความร่วมมือและการปฏิบัติตามจากนายจ้างจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหาร

1. Henri Fayol นักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสได้เขียนหนังสือ Administration Industrial et (1916) General ได้พยายามอธิบาย และชี้ให้เห็นถึงหน้าที่การบริหารของผู้จัดการองค์การต่างๆ และวิธีการบริหารให้มีประสิทธิภาพ จะช่วยให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรบรรลุเป้าหมายโดยเห็นว่าผู้บริหารควรจะต้องมีหน้าที่สำคัญ 5 ประการคือ การวางแผน (Planing) การจัดองค์การ (Organization) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน Coordinating และการควบคุม (Controlling) และยังสามารถกำหนดหลักบริหารอีก 14 ประการ

2. Luther Gulick และ L Urwick ชาวอเมริกัน ได้เสนอหลักการ POSDCORD ในหนังสือ Papus on the Science of Administration (1937) โดยกำหนดในเรื่องหลักการบริหารในเรื่องการวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การเป็นผู้นำ การประสานงาน การรายงานผล และงบประมาณ

3. ทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์ปัญหาเพื่อแก้ไขปัญหา

1. แนวคิด Re-Engineering ของ “ไมเคิล แฮมเมอร์”

“การคิดใหม่ตั้งแต่พื้นฐาน และการออกแบบกระบวนการทำงานใหม่โดยไม่มียึดติดกับของเดิมเพื่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างมหาศาล ผลงานวัดได้จากตัวชี้วัดต่างๆ เช่นต้นทุนคุณภาพของบริการและความเร็ว”

2. แนวคิดแบบ Institution Approach

“การนำเอาตัวอย่างหรือตัวแบบการปฏิรูประบบการบริหารราชการที่ได้ทดลองใช้แล้ว มาประยุกต์หรือทดลองใช้”

โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้กำหนดในการวิเคราะห์ระบบราชการในเรื่อง

1. การใช้ทรัพยากรทางการบริหารมีประสิทธิภาพหรือไม่ เมื่อเทียบกับผลงานที่ออกมา
2. คุณภาพของผลงานเน้นรูปธรรมหรือไม่
3. ทักษะของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน
4. ระบบและวิธีการปฏิบัติเดิมใช้ได้ผลหรือไม่ และอาศัยเทคโนโลยีต่างๆ ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพหรือไม่
5. กฎหมาย กฎระเบียบและการบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นอุปสรรคหรือไม่
6. บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานหรือไม่
7. การทำงานสามารถตรวจสอบได้หรือไม่
8. การบริหารงานแรงงานมีประสิทธิภาพหรือไม่
9. มีระบบการประสานงานภายในองค์กร และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่

การบริหารงานมุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผล (Result – based management)

ผลของการปฏิรูปภาครัฐอันเกิดขึ้นมาจากความพยายามของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ที่ได้ตอบสนองกับวิกฤตการณ์และความท้าทายทางด้านเศรษฐกิจและนวัตกรรมทางเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ มีผลกระทบก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ของการบริหารปกครองไปจากรูปแบบเดิม ซึ่งนักวิชาการบางท่าน เช่น B. Guy Peters เรียกว่า การบริหารราชการแผ่นดิน (traditional public administration) อันเป็นกระบวนทัศน์ที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา โดยเน้นหนักและให้ความสำคัญต่อบทบาทของรัฐบาลภายใต้กรอบระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) และอาศัยกลไกระบบราชการเป็นเครื่องมือในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่มี

ประสิทธิภาพ ขนาดความใหญ่โต สลับซับซ้อนประกอบด้วยโครงสร้างที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น กฎระเบียบและเกณฑ์มาตรฐานกลางขาดความยืดหยุ่นและไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งมีลักษณะพฤติกรรมที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ

รูปแบบใหม่ของการบริหารปกครอง (governance) หรือที่เรียกกันว่า การบริหารจัดการ ภาครัฐ (public sector management หรือ public management) นั้น จะพยายามลดบทบาทการแทรกแซงและจำกัดขนาดของรัฐบาลและระบบราชการลง โดยจะอาศัยกลไกระบบตลาด (market mechanism) ให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ แทน มีการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ และแปรสภาพหน่วยงานราชการ ให้เป็นองค์กรอิสระรูปแบบใหม่ เน้นถึงพันธะความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใส (transparency) รวมทั้งได้นำเอาเทคนิควิธีและการบริหารจัดการสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ (result-based management) มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังพยายามกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่น มุ่งเสริมสร้างบทบาทความเข้มแข็งและกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนโดยตรง (citizen participation) ตลอดจนการสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรประชาสังคมต่างๆ (civil society organizations) ให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองมากขึ้น

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารปกครองดังกล่าวนี้ มิได้เป็นเพียงแค่การปรับเปลี่ยนในวิธีการบริหารจัดการรัฐกิจให้มีประสิทธิภาพและความทันสมัย เช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน (corporatization) เท่านั้น แต่หมายความถึงการปฏิรูปภาครัฐและสังคมโดยรวม โดยทำการทบทวนและปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล (the role of government) รวมทั้งปรัชญา หลักการและแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ระบบราชการธุรกิจ ประชาชน และองค์กรประชาสังคมต่างๆ เสียใหม่อีกด้วย

Owen Hughes ได้อธิบายว่ามีปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทัศน์ของการบริหารปกครองดังกล่าวได้แก่

1. สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์
2. วิฤตกาลทางเศรษฐกิจ
3. กระแสนุรักษ์นิยม

4. การต่อต้านรัฐบาล
5. การกระจายอำนาจ
6. ความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจเสรี
7. ความล้มเหลวของระบบวางแผนและควบคุมเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์อำนาจหรือระบบสังคมนิยม
8. ปัญหาทุจริต คอร์รัปชันของรัฐบาล และระบบราชการ
9. ความเข้มแข็งและการเปลี่ยนแปลงของภาคธุรกิจเอกชน

ซึ่งจะพบว่าในช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ได้เกิดรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการ ภาครัฐปรากฏขึ้นในประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้ว อาทิเช่น Managerialism (Politt, 1990) New Public Management (Hood, 1991) Market-based Public Administration (Lan and Rosenbloom, 1992) Entrepreneurial Government (Osborne and Gaebler, 1992) เป็นต้น อันเป็นแนวคิดที่ล้าวันแต่ท้าทายกระบวนทัศน์เดิมของการบริหารปกครองที่ยังคงให้ความสำคัญกับรัฐบาลและหน่วยงานราชการในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการจัดหาและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชน โดยทั้งสิ้น

ทั้งนี้ รูปแบบใหม่ดังกล่าวนี้ต่างให้ความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการ และความรับผิดชอบต่อผลงานของผู้บริหาร โดยจะมี

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรและเป้าหมายของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจน ในรูปของตัวชี้วัดผลงาน (performance indicators) เพื่อทำการตรวจสอบและวัดผลสำเร็จ และให้รางวัลตอบแทนตามผลงาน
2. ให้ความสำคัญอิสระและยืดหยุ่นทางด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องของรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและการใช้ทรัพยากรทางการเงินและบุคลากร
3. เปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและระบบราชการจากเดิมที่เป็นผู้ปฏิบัติและดำเนินงานเองโดยตรงไปสู่การเป็นผู้กำกับ ช่วยเหลือ ร่วมมือ สนับสนุนและส่งเสริมให้กลไกตลาด ภาคเอกชน องค์กรประชาสังคม ชุมชน และประชาชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทน อันจะนำไปสู่การโอนถ่ายภารกิจรวมทั้งการลดขนาดและจำกัดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐให้เล็กลงในท้ายที่สุด

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาองค์การพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) และธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลอย่างสูงในการกระตุ้น ผลักดันและเร่งเร้าให้

ประเทศต่างๆ ทำการปฏิรูปภาครัฐเพื่อให้เกิดสภาพของการบริหารปกครองหรือการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี ดังที่มักจะเรียกกันว่าธรรมรัฐ (good governance) อันเป็นกลไกสำคัญที่จะนำกลยุทธ์ต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (sustainable development) ซึ่งจะเน้นในเรื่องของการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างความเท่าเทียมกันในโอกาสและการเข้าถึงโอกาส (accessibility) ทั้งในปัจจุบันและอนาคตโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนา และเผ่าพันธุ์ รวมทั้งการสนองตอบความต้องการจำเป็นพื้นฐานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กระแสแนวความคิดของการจัดการนิยมได้เริ่มต้นขึ้นมาจากนักบริหารมืออาชีพและที่ปรึกษาทางการบริหารจัดการมากกว่านักวิชาการโดยทั่วไป ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงกลาง – ปลายทศวรรษ 1980 และมีอิทธิพลอย่างสูงต่อนโยบายการปฏิรูปภาครัฐหรือการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ ดังปรากฏเป็นสโลแกนต่างๆ อาทิเช่น “Value for Money” “W3E’s” “Let the Managers Manage” และ “Managing for Results” เป็นต้น ซึ่งมีสมมติฐานว่าการจัดการเป็นหลักสากล สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ อันเป็นความเชื่อถือที่มีมาตั้งแต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นับจาก Woodrow Wilson และโดยเฉพาะเรื่องวิทยาศาสตร์การจัดการของ Frederick Taylor หรือที่เรียกกันว่า Taylorism นั้นเอง

ทั้งนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการนิยมดังกล่าวนี้ต่างชี้ให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการ อันเนื่องมาจากการขาดความคล่องตัวทางการบริหารจัดการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (input) และกฎระเบียบ โดยพยายามหันมาให้ความสำคัญต่อการสร้างตัวชี้วัดผลสำเร็จของการบริหารจัดการ ทั้งในแง่ของผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ตลอดจนการสร้างความพึงพอใจในคุณภาพของการให้บริการประชาชนรวมทั้งพยายามนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของรัฐ อาทิเช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management-TQM) การรีอับระบบ (Reengineering) การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance auditing) และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) เป็นต้น

ลักษณะของแนวความคิดแบบการจัดการนิยมสามารถสรุปได้ดังนี้

1. มีความเชื่อว่าไม่มีนัยสำคัญของความแตกต่างระหว่างการจัดการในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งหมายความว่าองค์การในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนสามารถบริหารจัดการได้โดยอาศัยหลักการและวิธีการเดียวกัน
2. มีการปรับเปลี่ยนในการให้น้ำหนักความสำคัญจากเดิมที่เน้นพันธะความรับผิดชอบและการตรวจสอบกระบวนการบริหารงาน (process accountability) ซึ่งจะทำให้การควบคุมการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input-oriented) ไปสู่พันธะความรับผิดชอบและตรวจสอบผลงาน (accountability for results) ซึ่งจะอาศัยการกำหนดเป้าหมายของผลงาน (performance targets) ตลอดจน ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ที่ชัดเจนและสามารถวัดผลได้
3. เน้นหนักในเรื่องของทักษะทางด้านการบริหารจัดการมากกว่าในเรื่องของนโยบาย
4. พยายามขจัดการควบคุมที่เปล่าประโยชน์ แต่จะหามาตรการเพื่อพัฒนาระบบการรายงาน ติดตามและประเมินผลงาน
5. แยกแยะโครงสร้างการบริหารงานและองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยกึ่งอิสระ (quasi autonomous agencies) โดยเฉพาะภารกิจงานที่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์ออกจากภารกิจงานที่ไม่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์และภารกิจงานในเชิงการให้บริการ/ควบคุมออกจากภารกิจงานในเชิงนโยบาย เพื่อออกแบบระบบบริหารจัดการสมัยใหม่
6. มีความโน้มเอียงที่จะแปรสภาพกิจการของภาครัฐไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน มีการทดสอบตลาด (market testing) การแข่งขัน (contestability) และการจ้างเหมา (contracting out) บริการต่างๆ ที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน
7. ทำการเลียนแบบวิธีการบริหารจัดการแบบธุรกิจเอกชนในด้านต่างๆ อาทิเช่น การใช้ระบบการจ้างงานระยะสั้น (contract employment) การวางวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ การดำเนินงาน การจัดทำแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลงาน (performance agreement) การเชื่อมโยงผลงานและการจ่ายค่าตอบแทนเข้าด้วยกัน (performance-related pay) การประยุกต์ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) และการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร (corporate image) เป็นต้น

8. มีการให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากกว่าในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น จรรยาบรรณ โล่เกียรติยศ และการยกย่องเชิดชูทางสังคม

9. เน้นให้ความสำคัญในการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย การเพิ่มประสิทธิภาพ และการคัดทอนงบประมาณรายจ่าย

ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เดชา แก้วชาญศิลป์* ได้ศึกษาถึงการคุ้มครองชั่วโมงการทำงาน โดยมุ่งศึกษาสภาพการทำงาน การใช้แรงงาน ชั่วโมงการทำงาน วิธีการคุ้มครองแรงงาน การดำเนินการคุ้มครองแรงงาน และปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วโมงการทำงาน ผลการศึกษาพบว่า การคุ้มครองชั่วโมงการทำงาน ซึ่งเป็นการคุ้มครองแรงงานยังไม่ได้ผล ทั้งที่ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้เพราะมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ เช่น กฎหมายไม่รัดกุมเพียงพอ การดำเนินการคุ้มครองไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบสัดส่วนกับสถานประกอบการที่มีอยู่ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังไม่มีความรู้เรื่องแรงงาน การอุตสาหกรรมและการพาณิชย์มาก่อน มีเพียงการอบรมปฐมนิเทศในระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น ทำให้ขาดความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน

นาง ทองสมบุญ¹⁰ ศึกษาถึงการตรวจแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทราบถึงปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องที่มีอยู่ในกระบวนการบริหารงานตรวจแรงงาน และเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องดังกล่าว จากผลการศึกษาสรุปสาเหตุของปัญหาในการตรวจแรงงานได้ว่า

1. กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีบทบัญญัติบางส่วนที่ไม่เหมาะสม
2. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจแรงงานโดยเฉพาะ ไม่อยู่ในฐานะที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ
3. การดำเนินการตรวจแรงงานเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมิได้มีการกำหนดเป้าหมายและมีวิธีการวางแผนตรวจแรงงานที่แน่นอน มีเพียงนโยบายกว้างๆ เท่านั้น
4. เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานขาดประสบการณ์และความชำนาญ และมีจำนวนไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนสถานประกอบการที่มีอยู่ในข่ายของการตรวจแรงงาน
5. นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน
6. ลูกจ้างขาดความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ และมีความเกรงกลัวนายจ้าง

* เดชา แก้วชาญศิลป์ การคุ้มครองชั่วโมงการทำงาน : บทศึกษาเฉพาะกรณีงานอุตสาหกรรม และพานิชยกรรมในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2511)

¹⁰นาง ทองสมบุญ "การตรวจแรงงาน : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงานของกรมแรงงานในจังหวัดพระนครและธนบุรี" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514)

บทที่ 4

ผลการศึกษาคัดลงนำยุทธศาสตร์ใหม่ด้านคุ้มครองแรงงาน

ไปใช้ในการแก้ไขปัญห

จากบทวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุการคุ้มครองแรงงานในบทที่ 3 พบว่าอย่างน้อยการแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงาน จากสาเหตุหลักที่ประมวลได้ 6 เรื่องเกี่ยวข้องกัน ซึ่งควรกำหนดกิจกรรมด้านคุ้มครองแรงงานที่สนองหรือให้เกิดผลในยุทธศาสตร์ ซึ่งพบว่าอย่างน้อยควรมี 6 ยุทธศาสตร์คือ

1. ยุทธศาสตร์ด้านนโยบายการคุ้มครองแรงงาน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย
2. ยุทธศาสตร์การบังคับใช้และปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย
3. ยุทธศาสตร์การกำกับตรวจสอบ เฝ้าระวังและเตือนภัย
4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างจิตสำนึกและลดพฤติกรรมเอารัดเอาเปรียบในการทำงาน
5. ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ
6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพ

การทดลองพัฒนายุทธศาสตร์การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพของการตรวจแรงงานในประเทศที่พัฒนาแล้วจะวัดผลสำเร็จการตรวจจาก

1. สถานประกอบการที่ผ่านการตรวจแรงงานแล้ว สถานประกอบการนั้นจะต้องมีระบบบริหารบุคคลที่มีประสิทธิภาพที่สามารถดูแลสภาพการทำงาน การจ้างงานที่เป็นธรรม และอย่างน้อยต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับในการทำงาน
2. สถานประกอบการจะต้องปรับปรุงสภาพการทำงานตามข้อกำหนดของกฎหมาย
3. สถานประกอบการจะต้องบริหารบุคคลอย่างต่อเนื่อง
4. ลูกจ้างรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง และสามารถเรียกร้องสิทธิของตนเองได้

5. ไม่มีปัญหาข้อร้องทุกข์จากความไม่เป็นธรรมในการทำงานเกิดขึ้นอีกหลังจากสถานประกอบการนั้นผ่านการตรวจและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

เมื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานปัจจุบันกับมาตรฐานสากลข้างต้น พบว่าการตรวจแรงงานยังไม่ได้มีเป้าหมายของการตรวจที่มุ่งหวังผลดังกล่าว และจากการวิเคราะห์สาเหตุพบว่าแม้จะมีจุดแข็ง คือมีกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการได้ แต่ในข้อเท็จจริงกลับกลายเป็นจุดอ่อนคือใช้วิธีการตรวจแนะนำแล้วทิ้งผ่านไป ไม่มีการบันทึกข้อมูล เก็บสถิติแรงงาน ไม่ติดตามผลให้มีการปฏิบัติจนสถานประกอบการไม่เกรงใจ ไม่ให้ความสำคัญ นอกจากนั้นยังมีจุดอ่อนของการดำเนินการที่ยังไม่ได้มีแนวทางพัฒนาแก้ไข เช่น กำลังคนน้อย บุคลากรขาดความรู้ สถานประกอบการมาก รถออกตรวจไม่เพียงพอ การกำหนดเป้าหมายตรวจสถานประกอบการไม่ได้เน้นประเภทที่ล่อแหลมหรือเสี่ยงต่อการเกิดปัญหา

ผู้เขียนได้ทดลองนำยุทธศาสตร์ ด้านการบังคับใช้กฎหมายมาทดลองใช้ที่จังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ. 2538 – 2541 เพื่อพิสูจน์ผลว่ายุทธศาสตร์ใหม่ดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานได้หรือไม่ เปรียบเทียบผลสำเร็จในเชิงคุณภาพกับการลดสถิติจำนวนข้อร้องทุกข์ของลูกจ้างว่าลดลงหรือไม่ โดยเปรียบเทียบผลกับปีที่ผ่านมาซึ่งมีรายละเอียดและขั้นตอนการทำงานดังนี้

การพัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ได้นำแนวคิดในการบริหารงานเชิงกลยุทธ์มาใช้ร่วมกับประสบการณ์ศึกษาการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วมาทดลองใช้โดย

การปรับเปลี่ยนการบังคับใช้กฎหมายใหม่ในแนวคิด “บังคับใช้กฎหมายเข้มงวดอย่างยุติธรรม” (Firm and Fair)

ยุติธรรม หมายถึง การบังคับใช้กฎหมายใด นายจ้างต้องรู้ เข้าใจ และปฏิบัติได้ หากปฏิบัติไม่ได้มักจะไม่ทำตามหรือฝ่าฝืน เช่น เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้การควบคุมไม่ได้ผล และเข้มงวด (Firm) คือการบังคับใช้โดยผ่านกระบวนการทำความเข้าใจให้แนวทางและถ้ายังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็ดำเนินคดีอย่างเข้มงวด และพัฒนาแนวคิดการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างเอง (Self-Regulation) โดยนำระบบ Reporting System มาใช้ (ให้นายจ้างและตัวแทนลูกจ้างมารายงานผลการคุ้มครองแรงงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาสาเหตุของข้อร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นแล้วภายในจังหวัดชลบุรีในรอบ 5 ปีที่ผ่านมาว่าเกิดจากสาเหตุใดบ้างที่ไม่ซ้ำกัน นำมาจัดทำเป็นคู่มือหรือแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา โดยมีรายละเอียดของปัญหา สาเหตุ ข้อกำหนดของกฎหมาย และแนวทางที่ควรปฏิบัติ เช่น ปัญหาการไม่จ่ายค่าจ้าง ค่าชดเชย ค่าล่วงเวลาวันหยุด ฯลฯ จัดประชุมชี้แจงสถานประกอบการเพื่อสร้างความเข้าใจ รับทราบปัญหาในการปฏิบัติ แนะนำแนวทางการปฏิบัติ และขอความร่วมมือในการดำเนินการ

2. วิเคราะห์สถานประกอบการประเภทใด ขนาดใดมีขีดความสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และประเภทใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ เพื่อควบคุมแบบป่าล้อมเมือง กล่าวคือ การตั้งเป้าหมายควบคุมสถานประกอบการอย่างเป็นขั้นตอนโดยเริ่มต้นจากง่ายไปสู่ยาก เช่นสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 ถึง 100 คนขึ้นไปมีศักยภาพที่ควรปฏิบัติได้ตามข้อกฎหมายก็ควรต้องปฏิบัติได้ หากพบความผิดจะสั่งการให้แก้ไข หากฝ่าฝืนก็จะดำเนินคดีอย่างเข้มงวด จากนั้นก็เน้นเป้าหมายจาก 20 ถึง 50 คน และ 1 - 20 คน โดยลำดับ หากผลการวิเคราะห์พบว่าประเภทใดที่นายจ้างไม่สามารถปฏิบัติได้ก็จะละเว้นไว้ก่อน ไปดำเนินการในประเภทอื่นก่อนโดยสืบไปที่ละประเภทแบบป่าล้อมเมือง ซึ่งหากสถานประกอบการเกือบทั้งจังหวัดดำเนินการได้ตามมาตรฐานคุ้มครองแรงงาน ผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิบัติได้ ก็จะไม่มีการจ้างทำงานในสถานประกอบการที่ไม่ได้มาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานทำให้ต้องปรับตัวให้ได้ตามมาตรฐาน

3. การแก้ไขปัญหาค่าจ้างรายชักราชในสถานประกอบการ จากการวิเคราะห์ข้อร้องทุกข์ของลูกจ้างพบว่ามีสถานประกอบการหลายแห่งที่เกิดปัญหาจ่ายชักราชในเรื่องเดียวกันปีละหลายครั้ง เช่นปัญหาการไม่จ่ายค่าจ้าง ค่าชดเชย นายจ้างหรือฝ่ายบุคคลมักปล่อยให้มิปัญหาอยู่เสมอ และเมื่อมาร้องทุกข์ที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานก็จะยินยอมจ่ายโดยหวังว่าจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพยานในการจ่ายเงิน ทำให้สถิติข้อร้องทุกข์สูงขึ้น จึงกำหนดเป็นนโยบายแก่เจ้าหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ว่าเมื่อมีข้อร้องทุกข์เกิดขึ้นให้ชี้แจงให้นายจ้างทราบว่าเหตุดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและให้บันทึกปากคำไว้ หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายซ้ำอีกก็ต้องถูกดำเนินคดีด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาอีก พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์แนวคิดนี้ให้กับสถานประกอบการต่างๆ ในจังหวัดทราบโดยเฉพาะสถานประกอบการที่มักเกิดปัญหาคุ้มครองแรงงานอยู่เสมอ

4. การแก้ไขข้อร้องทุกข์ในกิจการก่อสร้าง จากสถิติทุกจังหวัดพบว่างานก่อสร้าง เป็นประเภทที่มีข้อร้องทุกข์สูงเป็นอันดับหนึ่ง มักมีปัญหาในเรื่องการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วง เวลา และค่าชดเชย สาเหตุเกิดจากผู้รับเหมาช่วงรับเงินไปแล้วเอาเงินไปหมุน หรือไปใช้ในเรื่องอื่นแล้วไม่จ่ายให้กับลูกจ้างตามเวลาหรือไม่จ่าย การแก้ไขได้ประสานงานกับโยธา เทศบาล หาข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของการก่อสร้าง ผู้รับเหมาชั้นต้นและเจ้าของงาน เชิญผู้รับเหมาชั้นต้นมาขอความร่วมมือให้ตรวจสอบว่าลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วงได้รับค่าจ้างหรือไม่ โดยให้นำบัญชีการจ่ายเงินและการเซ็นรับเงินของลูกจ้างในงวดที่ผ่านมา แสดงก่อนจ่ายเงินงวดใหม่และให้ช่วยตรวจสอบหรือสอบถามผู้ใช้แรงงานว่ามีการจ่ายค่าจ้างจริงหรือไม่ด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงให้ผู้รับเหมาชั้นต้นทราบว่าหากผู้รับเหมาช่วง หนีการจ่าย ตามกฎหมายผู้รับเหมาชั้นต้นต้องรับผิดชอบ นอกจากนั้นยังได้ขอความร่วมมือจากเจ้าของงานให้ช่วยทำสัญญากับผู้รับเหมาชั้นต้นด้วยว่าหากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย คุ้มครองแรงงานจะเลิกสัญญาการจ้างเหมา

5. นำแนวคิดการปฏิบัติตามกฎหมายเองโดยสถานประกอบการ (Self-Regulation) มาทดลองใช้ ด้วยข้อจำกัดในการตรวจดั่งที่กล่าวมาแล้ว การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเทศต่างๆ จะเปลี่ยนแนวทางจากการออกไปตรวจ หรือการให้ปฏิบัติตามกฎหมายไป สู่แนวทางให้สถานประกอบการทำตามกฎหมายเอง ทั้งนี้เพราะพบว่าหัวใจของการ คุ้มครองแรงงานที่ประสบความสำเร็จอยู่ที่สถานประกอบการต้องดำเนินการเองภายใต้ ความร่วมมือระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง เช่นระบบ Reporting System Certify Licence Audit และ Accredited ผู้เขียนได้นำระบบ Reporting System มาใช้กับกรงการตรวจ สถานประกอบการ เนื่องจากการไม่สามารถออกตรวจสถานประกอบการได้ครบถ้วน โดยสั่งการให้สถานประกอบการ (นายจ้าง และสหภาพแรงงานหรือลูกจ้าง) มาพบ ณ สำนักงานพร้อมนำเอาระเบียบข้อบังคับมาแสดง หรือมารายงานผลการปฏิบัติตามกฎหมาย แรงงานโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาคตามคู่มือที่แจกให้โดยเชิญมาพบวันละ 10 สถาน ประกอบการ การเชิญมาตรวจพบว่าสามารถตรวจสอบสถานประกอบการได้เดือนละกว่า 200 แห่ง โดยเริ่มจาก 50 – 100 คน จำนวนรวมทั้งสิ้น 520 แห่ง และดำเนินการต่อไป ขนาด 20 – 50 คน และ 1 – 10 คน ตามลำดับ และสามารถคัดกรองว่าสถานประกอบการ ใดไม่ดำเนินการจริงที่ควรออกไปตรวจ ณ สถานประกอบการ ทำให้การออกตรวจเกิดผล ในเชิงคุณภาพ และทำให้การออกตรวจตรงเป้าหมายและสามารถดำเนินการได้ภายใต้ข้อ

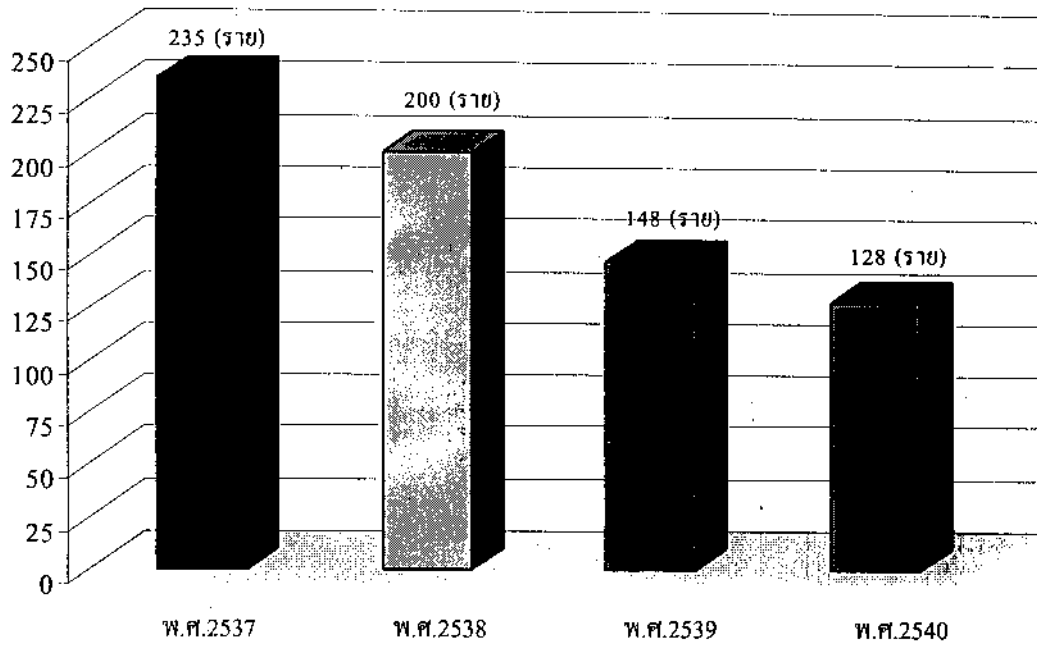
จำกัดที่เป็นอยู่ นอกจากนั้นการติดตามผลได้ทำนัดหมายให้สถานประกอบการมารายงานผลความคืบหน้าทุก 2 เดือน ณ สำนักงานเพื่อกระตุ้นให้สถานประกอบการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

จากการดำเนินการดังกล่าวสามารถควบคุมสถานประกอบการในกลุ่มเป้าหมายได้ภายใน 6 เดือน และเจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้ครบ 5 วันทำงาน เช่น เชิญสถานประกอบการมาตรวจสอบ ณ สำนักงาน 2 วัน และออกไปตรวจ 2 วัน ฝ่ายคุ้มครองแรงงานในจังหวัดต่างมีกำลังคนประมาณ 3 คน สามารถสับเปลี่ยนการทำงานได้มากขึ้น

สรุปผลการทดลองใช้ยุทธศาสตร์การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ เปรียบเทียบผลสำเร็จในการแก้ไขสถิติข้อร้องทุกข์ของผู้ใช้แรงงาน

ผู้เขียนได้ทดลองใช้ยุทธศาสตร์ใหม่ในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพใน “โครงการไตรภาคีร่วมใจแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงาน” ตามยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นโดยเริ่มโครงการกลางปี พ.ศ. 2538 พบว่าก่อนเริ่มดำเนินการสถิติข้อร้องทุกข์ด้านคุ้มครองแรงงานของผู้ใช้แรงงานในปี พ.ศ. 2537 สูงถึง 235 ราย ภายหลังดำเนินการพบว่าข้อร้องทุกข์ลดลงเหลือ 200 ราย ในปี พ.ศ. 2538 และ 148 ราย ในปี พ.ศ. 2537 และ 128 ราย ในปี พ.ศ. 2540 โดยลำดับ ทั้งที่ก่อนหน้านี้ปี พ.ศ. 2537 มีอัตราการเพิ่มขึ้นปีละไม่น้อยกว่า 10% และแม้ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยจะมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สถานประกอบการมีการปิดงาน เลิกจ้างมาก แต่สถิติข้อร้องทุกข์ในปีดังกล่าวก็ยังลดลง

แผนภูมิที่ 3 แนวโน้มจำนวนข้อร้องทุกข์ขอเปรียบเทียบก่อน – หลัง ดำเนินการตามโครงการไตรภาคี



หมายเหตุ ช่วงปลายปี 2540 เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ นำที่จะมีข้อร้องทุกข์เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังมีสถิติลดลง

บทที่ 5

วิจารณ์ผลการศึกษาวิจัย

จากการวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุการคุ้มครองแรงงาน พบว่ามีสาเหตุที่เกิดจาก

1. นโยบายด้านคุ้มครองแรงงานไม่ชัดเจน ยืดหยุ่น ยากต่อการปฏิบัติให้เป็น uly fin ของหัวหน้าสำนักงาน
2. กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีข้อบกพร่องมีปัญหาต่อการปฏิบัติ
3. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพ
4. นายจ้างและลูกจ้างขาดความรู้ ความเข้าใจในการทำงานร่วมกัน และไม่รู้ถึง สิทธิหน้าที่ที่ควรปฏิบัติด้านคุ้มครองแรงงาน
5. ขาดเครือข่ายรัฐ เอกชน ประชาชน ที่สามารถช่วยกันแก้ไขปัญหาหรือ สนับสนุนการทำงาน
6. ขาดการปลูกจิตสำนึกให้มีการเอื้ออาทรในการทำงานร่วมกัน การแบ่งปันผล ประโยชน์ที่เป็นธรรมและการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการจัดสภาพการทำงาน การจ้างงาน การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพและ
7. การบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงาน มีปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคมาก ยากต่อ การแก้ไข และที่สำคัญยังไม่มียุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขสาเหตุของปัญหา ดังกล่าวข้างต้นได้

ผู้เขียนได้ลองแก้ไขปัญหาการตรวจแรงงาน โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การบังคับ ใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับเปลี่ยนแนวคิดการบังคับใช้กฎหมายจากการให้ คำแนะนำและไม่บังคับให้กฎหมายไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดอย่างยุติธรรมภายใต้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดกิจกรรมหลายกิจกรรม เพื่อสนองหรือนำไปสู่เป้าหมาย ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว ผลปรากฏว่าสามารถลดหรือแก้ไขปัญหามืออาชีพได้อย่างมีนัย สำคัญ แสดงว่าแนวคิดในการแก้ไขปัญหโดยเริ่มต้นจากกระบวนการบริหารสมัยใหม่ที่ มุ่งผลสัมฤทธิ์และกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขสาเหตุของปัญหาได้ ผลปรากฏว่า สามารถลดสถิติข้อร้องทุกข์ได้ทั้งที่จะต้องมียุทธศาสตร์เพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากการจ้างผู้ ใช้ แรงงานเพิ่มมากขึ้นในทุกปีในจังหวัดชลบุรี ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ และยุทธ

ศาสตร์การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพียงยุทธศาสตร์เดียว แก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่งแต่ปัญหายังไม่หมดสิ้นไปหรือข้อร้องทุกข์ลดได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น และจากผลการวิจัยพบว่ายังมีสาเหตุหลักที่เกิดขึ้นอีก 5 เรื่องที่ควรกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขสาเหตุอื่นด้วย หากแก้ไขสาเหตุต่างๆ ได้ครบถ้วน จะเกิดผลสำเร็จที่เกื้อกูลกัน สามารถแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานได้อย่างถูกต้อง ตรงจุด ยั่งยืน หรือไม่มีปัญหาคุ้มครองแรงงานเลยในที่สุดเหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่สถานประกอบการปฏิบัติได้สูงกว่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดจนสามารถยกเลิกกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ และจากการศึกษาพบว่าการคุ้มครองแรงงานของภาครัฐยังไม่ได้มีวิธีการทำงานหรือยุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ การทำงานมุ่งเน้นแต่กิจกรรมหวังผลในเชิงปริมาณ และยังไม่มีประเมินผลว่ากิจกรรมใดหรือผลรวมของทุกกิจกรรมสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้

วิเคราะห์วิจารณ์ผลการศึกษาร่วมกับแผนงานในปี พ.ศ. 2547

การกำหนดแผนการแก้ไขปัญหาคู่ครองแรงงานของงานคุ้มครองแรงงานในปี พ.ศ. 2547 ที่เข้าสู่การปฏิรูประบบราชการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์กำหนดดังนี้

ผลผลิต (Output) (ในส่วนบุคคล)

1. พัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก
2. จัดตั้งศูนย์การปฏิบัติการ
3. การช่วยเหลือด้านคุ้มครองแรงงาน
4. สนับสนุนการให้คำปรึกษาแนะนำด้านวิชาการ
5. จัดประชุม อบรม สัมมนาให้ความรู้แก่นายจ้าง ลูกจ้าง
6. ดำเนินการให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย
7. รับคำร้องและดำเนินการจนยุติ
8. ตรวจสอบข้อบังคับ
9. การตรวจแรงงาน

ตัวชี้วัด ผลลัพธ์ (Outcome) การคุ้มครองแรงงาน

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ : จำนวนผู้ใช้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไม่ต่ำกว่า 2,541,500 คน

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ : ผู้ใช้แรงงานได้รับสิทธิและผลประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75

งบประมาณที่ใช้ 421,064,900 ล้านบาท

ข้อวิพากษ์วิจารณ์

ประการที่ 1 ผลลัพธ์ (Outcome) ของการคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพหมายถึง ไม่มีข้อร้องทุกข์เนื่องจากสถานประกอบการมีสภาพการทำงานและสภาพการจ้างงานที่เป็นธรรม อย่างน้อยได้มาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และเกิดผลกระทบคือ ผู้ใช้แรงงานมีคุณภาพชีวิตจากการทำงานดี

เมื่อวิเคราะห์ดูตัวชี้วัดของผลลัพธ์ด้านคุ้มครองแรงงานในปี พ.ศ. 2547 พบว่าไม่น่าจะเป็นผลลัพธ์น่าจะเป็นผลผลิตมากกว่า ผลลัพธ์ที่ถูกต้องในเชิงปริมาณควรเป็นจำนวนสถานประกอบการมีสภาพการทำงานที่เป็นธรรม และได้มาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพคืออัตราข้อร้องทุกข์ด้านคุ้มครองแรงงานของจังหวัดลดลงทุกปีอย่างมีนัยสำคัญปีละเท่าไร ซึ่งหากสถานประกอบการปฏิบัติถูกต้องตามผลลัพธ์ดังกล่าวข้างต้นปีละ 200 แห่ง เพียงไม่กี่ปีก็จะหมดปัญหา

ประการที่ 2 ผลผลิตที่กำหนดไว้ 9 เรื่องของงานคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2547 นำไปสู่ผลลัพธ์ที่วิเคราะห์ไว้ในข้อ 1 ได้หรือไม่ อย่างไร และมีการประเมินผลอย่างไร ซึ่งจะพบข้อเท็จจริงว่า

1. ผลผลิตที่กำหนด ไม่ทราบว่าทำแล้วจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมหรือไม่ มีการประเมินผลในเชิงคุณภาพหรือไม่ว่าทำแล้วเกิดผลอะไร แกไขสาเหตุใดด้านคุ้มครองแรงงาน
2. ผลผลิตที่กำหนดไม่น่าจะถูกตองน่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการมากกว่า
3. ไม่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ (ที่เป็นผลผลิต) ที่สามารถแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นระบบ ทุกสาเหตุที่เกิดขึ้น

โดยสรุป ควรมีการทบทวนการแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานว่ามีวิธีการ
ทำงาน และยุทธศาสตร์ ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานได้หรือไม่ และ
ควรปรับเปลี่ยนอย่างไร

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

1. ปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานและสาเหตุของปัญหา ยังไม่มีการวิเคราะห์ให้เห็นได้ในเชิงระบบว่าเกิดจากสาเหตุใดบ้างและควรแก้ไขอย่างไร การศึกษาวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ปัญหาสาเหตุทั้งระบบว่าอย่างน้อยเกิดจากสาเหตุหลัก 7 เรื่อง
2. ได้วิเคราะห์พบว่าการทำงานของปฏิบัติ หรือสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ยังไม่มียุทธศาสตร์หรือยังไม่มีวิธีการแก้ไขสาเหตุที่มีประสิทธิภาพ มีผลผลิตออกมาในเชิงปริมาณที่ไม่เคยมีการประเมินว่าผลผลิตดังกล่าวแก้ไขสาเหตุใดได้บ้าง
3. การบริหารงานด้านคุ้มครองแรงงานใช้วิธีการทำงานแบบเดิมกว่า 30 ปีจนถึงปัจจุบันที่ยังไม่มีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการทำงานให้สามารถแก้ไขปัญหาได้
4. ผู้เขียนได้นำสาเหตุหลักในข้อ 1 เฉพาะเรื่องการพัฒนาการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพจะลดหรือแก้ไขปัญหาคือร้องทุกข์ด้านคุ้มครองแรงงานได้หรือไม่ ตามสมมติฐานที่กำหนดไว้พบว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์อื่นที่สามารถแก้ไขสาเหตุที่เกิดขึ้นทั้ง 7 เรื่อง

ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานควรจะกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถแก้ไขสาเหตุของปัญหา และต้องหรือพัฒนากิจกรรมหรือกลยุทธ์ที่สามารถเกิดผลผลิตตามยุทธศาสตร์เมื่อวิเคราะห์สาเหตุหลัก 7 เรื่อง แล้วสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้แก้ไขปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานอย่างน้อยควรมีดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านนโยบายการคุ้มครองแรงงานและการกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย เพื่อให้การปฏิบัติงาน มีเป้าหมาย ทิศทาง และการดำเนินการตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย และมีการตรวจสอบการทำงานของปฏิบัติจากฝ่ายบริหารว่าสามารถสนองนโยบายได้หรือไม่

2. ยุทธศาสตร์การบังคับใช้และปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย

เพื่อช่วยให้การคุ้มครองแรงงานมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่รวดเร็ว เค็ดขาด และชัดเจนโดยมีแนวทางการดำเนินงาน

3. ยุทธศาสตร์การกำกับ ตรวจสอบ เฝ้าระวังและเตือนภัย

เพื่อพัฒนาการตรวจให้มีประสิทธิภาพ ติดตาม รวบรวม วิเคราะห์สภาพปัญหา ข่าวสาร การประเมินความเสี่ยงว่าสถานประกอบการประเภทใด ขนาดใด พื้นที่ใด ที่อาจเกิดปัญหาคุ้มครองแรงงาน เพื่อดำเนินการป้องกันก่อนเกิดเหตุ

4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างจิตสำนึกและลดพฤติกรรมที่เอารัดเอาเปรียบผลจากการทำงาน

เพื่อรณรงค์กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกของนายจ้าง ลูกจ้าง สังคม ประชาชน ให้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ที่ควรมีต่อกัน ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสภาพ การกำหนด การจ้างงานที่เป็นธรรม การเป็นหุ้นส่วนในการทำงาน การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสม การบริหารบุคคลที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาองค์ความรู้ให้มีการสอนทุกระดับการศึกษา และให้มีการรณรงค์ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล เมือง จังหวัด ประเทศ

5. ยุทธศาสตร์การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ

เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น เอกชน ชมรม สมาคม องค์กรนายจ้าง องค์กร ลูกจ้าง สื่อมวลชน และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม และมีบทบาทในการดำเนินการด้านคุ้มครองแรงงาน

6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพ

เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานและการบริหารงานของภาครัฐและสถานประกอบการให้ได้มาตรฐานสากลมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพ ภายใต้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม

อนึ่งผู้เขียนไม่ประสงค์ที่จะนำเสนอกิจกรรมหรือวิธีการทำงานเพื่อให้เกิดผลสนองต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าว แต่ก็ได้นำเสนอเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่ควรทำให้สัมฤทธิ์ผลว่า เป็นอย่างไร เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ค้นหากิจกรรม หรือวิธีการทำงานเอง อาจทำให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาด้วยตนเอง

บรรณานุกรม

- วิจิตรา พรหมพันธ์ บทบาทคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการที่มีต่อการเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์, 2545
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-9
- กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน กระทรวงมหาดไทย รูปแบบและแนวทางส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน, 2535
- สุมาลี สันติพลวุฒิ และคณะ 2545 การศึกษาวิจัยเรื่องโครงการศึกษาแนวทางการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานหญิงในสถานประกอบการสู่การแข่งขันทางการค้า, กรุงเทพฯ : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2537 กฎหมายแรงงาน สำหรับนักบริหาร, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540 โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทย ตามกระแสโลก
กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิจัยทรัพยากรมนุษย์
- โชคชัย สุทราเวศ และคณะ ร่วมกับกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2545 การศึกษาวิจัยเรื่องการคุ้มครองแรงงานไทยในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นโยบายการตรวจแรงงานความปลอดภัยโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ เอกสารคณะทำงานการพัฒนาการคุ้มครองแรงงาน
- ประจักษ์ ดอกพุด 2543 พัฒนาการคุ้มครองแรงงานไทยกับการคุ้มครองค่าจ้าง ค่าชดเชยและการเลิกจ้าง วิทยานิพนธ์ หลักสูตรการจัดการโครงการสวัสดิการสังคมบัณฑิตยวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
- บริษัทเอ็กเซล เลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด 2545 โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การคุ้มครองแรงงานในงานเรือเดินทะเล กรุงเทพฯ

- เดชา แก้วศิลป์ การคุ้มครองชั่วโมงการทำงาน : บทศึกษาเฉพาะกรณีงานอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ในจังหวัดพระนครและจังหวัดนนทบุรี (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2514)
- นาถ ทองสมบูรณ์ การตรวจแรงงาน : กรณีศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงานของกรมแรงงานในจังหวัดพระนครและธนบุรี (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514)
- บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ 2545 วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณพงศ์พจน์
- จำเนียร จวงตระกูล 2531 การบริหารแรงงานในประเทศไทย กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พริ้นติ้งเฮ้าส์, 2531