ผลงานลำดับที่ 3

เรื่อง

การตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

โดย

นางศิริกาญจนา พัฒนาศักดิ์

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคุ้มครองแรงงาน
(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)
ตำแหน่งเลขที่ 303

สำนักคุ้มครองแรงงาน
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
กระทรวงแรงงาน

1024

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง การตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ผู้ขอรับการประเมินได้ทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อศึกษาทางออกของนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดวิธีการศึกษาด้วยการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตการศึกษาและใช้แบบสอบถามความคิดเห็นของพนักงานตรวจแรงงานที่ทำงานในสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 จังหวัด และกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ 1 - 10 ในเขตกรุงเทพมหานคร หน่วยงานละ 2 คน รวมแบบสอบถามที่ส่งให้กลุ่มตัวอย่าง 170 ชุด และได้ตอบแบบสอบถามกลับคืนภายในเวลาที่กำหนด 97 ชุด คิดเป็นร้อยละ 57.06 หลังจากนั้นจึงประมวลผลจากแบบสอบถามและวิเคราะห์ความคิดเห็นของพนักงานตรวจแรงงาน จากผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. ผลการศึกษาความคิดเห็นของพนักงานตรวจแรงงาน

(1) สภาพปัญหาของการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

(1.1) ความร่วมมือของนายจ้างในการตรวจแรงงาน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง (59.80 %)

(1.2) จำนวนคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก (44.33%)

(1.3) จำนวนการตรวจแรงงาน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมากขึ้นกว่าเดิม (51.55 %)

(2) ความเห็นที่มีต่อทางออกของนายจ้างกับลูกจ้างในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

(2.1) นายจ้างควรลดต้นทุนการผลิตที่ไม่มีผลกระทบต่อสภาพการจ้างของลูกจ้าง ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วย (93.81%)

(2.2) ลูกจ้างไม่ควรเรียกร้องต่อนายจ้างเพื่อขอให้ปรับปรุงสภาพการจ้างสูงขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เห็นมีความเห็นด้วย (79.38%)

(2.3) พนักงานตรวจแรงงาน ควรตรวจแรงงานแบบอะลุ้มอล่วย เพื่อให้นายจ้างได้มีโอกาสปรับปรุงสภาพการจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดให้อย่างเหมาะสม ซึ่ง

ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วย (83.51%)

(2.4) คณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ ควรมีบทบาทในการประคับประคองให้นายจ้างกับลูกจ้างทำงานร่วมกันได้อย่างมีความสุขแบบ "คนในครอบครัวเดียวกัน" ในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่มีความเห็นด้วย (98.97%)

(3) การออกคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน ตามมาตรา 139 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีที่มีคำร้องเรียน ควรดำเนินการอย่างเคร่งครัด ซึ่งส่วนใหญ่มีความเห็นด้วย (82.48%)

(4) การปรับปรุงสภาพการจ้างของ "ลูกจ้างรับเหมาค่าแรง" เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 11/1 จะมีผลกระทบต่อนายจ้างในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจะมีผลกระทบอยู่ในระดับมาก (42.27 %)

(5) การยื่น "แบบแสดงสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน" ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 115/1 นั้น ถือว่าเป็นการเพิ่มศักยภาพการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่มีความเห็นว่าได้เพิ่มศักยภาพอยู่ในระดับมาก (40.21%)

2. ปัญหาอุปสรรค

จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และควรหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไปดังนี้

(1) ความร่วมมือของนายจ้างในการตรวจแรงงานมีไม่มากเท่าที่ควร นายจ้างบางส่วนยังไม่ให้ความร่วมมือโดยให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของสถานประกอบกิจการมากกว่าการดูแลลูกจ้าง โดยมองว่าพนักงานตรวจแรงงานจะเข้าไปจับผิดมากกว่าเข้าไปให้คำแนะนำ และมักจะมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการร้องเรียนร้องทุกข์ของลูกจ้างก็มีมากขึ้นในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ต้องมีการตรวจแรงงานเพิ่มจำนวนมากขึ้น มีผลต่อความจำกัดของจำนวนพนักงานตรวจแรงงานในแต่ละพื้นที่

(2) นายจ้างและลูกจ้างยังขาดความร่วมมือกันเท่าที่ควรในการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน เพื่อความอยู่รอดของสถานประกอบกิจการและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของลูกจ้าง โดยเฉพาะคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงมีบทบาทในการดำเนินการน้อยมาก

(3) การออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานโดยเคร่งครัดในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้นายจ้างมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อพนักงานตรวจแรงงาน และอาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง รวมทั้งอาจเป็นการกดดันให้นายจ้างต้องปิดกิจการและเลิกจ้างลูกจ้าง

(4) การปรับปรุงสภาพการจ้างของลูกจ้างรับเหมาค่าแรงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ทำให้มีผลกระทบต่อการประกอบกิจการของนายจ้าง เพราะเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะนายจ้างที่มีเงินทุนหมุนเวียนน้อยและเป็นสถานประกอบกิจการขนาดเล็ก ซึ่งเป็นการซ้ำเติมภาระของนายจ้างในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

(5) ข้อมูลสภาพการจ้างของสถานประกอบกิจการส่วนใหญ่ไม่เป็นปัจจุบัน ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เต็มที่ เนื่องจากจำนวนสถานประกอบกิจการกับจำนวนพนักงานตรวจแรงงานไม่สัมพันธ์กัน ทำให้ไม่สามารถตรวจแรงงานได้ครบถ้วนทั่วถึง จึงทำให้ไม่พร้อมต่อการใช้งาน ทั้งในการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการเลิกจ้างในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

(6) ไม่มีรูปแบบการตรวจแรงงานที่ชัดเจนในลักษณะของการตรวจร่วมด้านต่างๆ โดยพนักงานตรวจแรงงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นๆ ได้แก่ ด้านคุ้มครองแรงงาน ด้านแรงงานสัมพันธ์ และด้านความปลอดภัยในการทำงาน อันเป็นการเพิ่มศักยภาพด้านการคุ้มครองแรงงานโดยส่วนรวม

3. ข้อเสนอแนะ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องพัฒนาประสิทธิภาพของพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อให้มีทักษะและโอกาสที่จะช่วยเหลือลูกจ้างให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ โดยกำหนดรูปแบบหรือวิธีการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง และสอดคล้องกับการกำหนดประเด็นการตรวจแรงงานและการรับคำร้องตามกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ตามแนวทางข้อเสนอแนะต่างๆ ดังนี้

(1) กำหนดกลยุทธ์การตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

สร้างพันธมิตรในการตรวจแรงงานในลักษณะของการตรวจร่วมด้านต่างๆ โดยการกำหนดแผนตรวจร่วม อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

(1.1) การตรวจด้านคุ้มครองแรงงาน มีจุดแข็งในการบังคับใช้กฎหมาย แต่มีจุดอ่อน คือ กฎหมายบางมาตราไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างเคร่งครัดกับสถานประกอบกิจการขนาดเล็ก

(1.2) การตรวจด้านแรงงานสัมพันธ์ หรือ การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์มีจุดแข็งในการเข้าถึงนายจ้างและลูกจ้างโดยไม่ต้องใช้กฎหมาย แต่ใช้ความใกล้ชิดสนิทสนม แต่มีจุดอ่อน คือ ต้องใช้เวลาในการเข้าถึงนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้การแก้ไขปัญหาบางเรื่องในเชิงลึกอาจไม่ทันเหตุการณ์

(1.3) การตรวจด้านความปลอดภัยในการทำงาน มีจุดแข็งและจุดอ่อนในการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกันกับการตรวจด้านคุ้มครองแรงงาน

(2) กำหนดรูปแบบและโครงสร้างองค์กร

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ จึงควรกำหนดโครงสร้างองค์กรเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างสำนักคุ้มครองแรงงาน สำนักแรงงานสัมพันธ์ กองตรวจความปลอดภัยในการทำงาน และสำนักวางแผนกลยุทธ์ (หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่) เพื่อร่วมกันกำหนดกลยุทธ์การตรวจแรงงาน และจัดตั้งหน่วยงานกลยุทธ์การตรวจแรงงานภาค 1 - 5 รับผิดชอบพื้นที่ทั่วประเทศ

(3) การเป็นผู้นำเชิงกลยุทธ์ที่มีประสิทธิผล

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จะต้องกำหนดแผนกลยุทธ์ระดับกรมโดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

(3.1) ความเป็นผู้นำเชิงกลยุทธ์ที่มีประสิทธิผล ได้แก่ การกำหนดทิศทางการตรวจแรงงานเชิงกลยุทธ์ การควบคุมหน่วยกลยุทธ์ การตรวจแรงงานอย่างสมดุล การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มีประสิทธิผล และการมุ่งเน้นการปฏิบัติอย่างมีคุณธรรม

(3.2) การสร้างความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์

(3.3) การสร้างกฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์

(4) การออกแบบหลักสูตรฝึกอบรม เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงาน

เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรออกแบบหลักสูตรฝึกอบรม เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงาน โดยให้มีเนื้อหาสาระเรื่องต่างๆ ดังนี้

(4.1) การสร้างจิตสำนึกในการให้บริการ (Service Mind) สังคมไทยยังไม่พร้อมที่จะเคร่งครัดการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ คงต้องผสมผสาน เรื่อง การให้คำปรึกษาแนะนำไปพร้อมๆ กับการบังคับใช้กฎหมาย คือ การให้โอกาสนายจ้างที่จะแก้ไขปรับปรุงตัวเองได้ เพราะนายจ้างกับลูกจ้างต้องอยู่ร่วมกันตลอดไป จึงต้องมีการสร้างจิตสำนึกในการให้บริการให้กับพนักงานตรวจแรงงาน

(4.2) ภาพลักษณ์ของพนักงานตรวจแรงงานต้องทันสมัย (Modern Image) ซึ่งหมายถึง

(4.2.1) การมีความคิดทันสมัยกับข่าวสารเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

(4.2.2) การสนทนากับนายจ้างได้ทุกเรื่อง ไม่ใช่แต่เฉพาะด้านตัวบทกฎหมายเท่านั้น

(4.2.3) แต่งตัวดูดี บุคลิกดูเด่น เหมาะสมกับการเป็นพนักงานตรวจแรงงานระดับมืออาชีพ

(4.3) จุดยืนของการเป็นพนักงานตรวจแรงงาน (Positioning) ต้องยืนเป็นทีมกับทีมแรงงานสัมพันธ์ และทีมตรวจความปลอดภัยในการทำงาน มิฉะนั้นพนักงานตรวจแรงงานจะยืนอย่างโดดเดี่ยว ขาดองค์ความรู้ที่เป็นองค์รวมของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

(4.4) การทำงานเชิงรุกอย่างเป็นทีม โดยจะต้องทำงานให้ทันสถานการณ์ และมีการประเมินผลการทำงาน

(5) การสร้างระบบเตือนภัยในระดับนโยบาย

ควรมีการสร้างระบบเตือนภัยในระดับนโยบาย ระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

(5.1) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลทางเศรษฐกิจ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันปัญหาการเลิกจ้าง การลดจำนวนลูกจ้างและการเปลี่ยนงาน

(5.2) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการบริหารสภาพการจ้างในสถานประกอบกิจการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองแรงงาน

(6) การเพิ่มพูนความรู้พื้นฐานแก่ผู้ใช้แรงงานโดยประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อร่วมกันกำหนดหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานโดยเฉพาะข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานในสถานประกอบกิจการ เพื่อให้ความรู้แก่นักเรียน นักศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา เมื่อเข้าสู่ระบบแรงงานแล้วจะได้ไม่ถูกนายจ้างที่ไม่มีคุณธรรมเอารัดเอาเปรียบได้

คำนำ

การตรวจแรงงาน เป็นเครื่องมือสำคัญของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในการบริหารงานการคุ้มครองแรงงาน ให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมในสภาพการจ้าง และสภาพการทำงาน มีความปลอดภัยในการทำงาน สถานประกอบกิจการมีระบบแรงงานสัมพันธ์และการจัดสวัสดิการที่ดี และนายจ้างปฏิบัติถูกต้องตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด เมื่อเกิดสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ผลกระทบย่อมเกิดต่อระบบการจ้างงาน รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของลูกจ้างและการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้าง จึงต้องปรับปรุงแนวทางหรือวิธีการตรวจแรงงานให้สัมพันธ์สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ผู้ขอรับการประเมินได้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นดังกล่าวจึงทำการศึกษาเรื่องการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อศึกษาหาแนวทางการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเพิ่มศักยภาพด้านการคุ้มครองแรงงาน ทำให้นายจ้างและลูกจ้างทำงานร่วมกันอย่างสันติสุข และส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ศิริกาญจนา พัฒนาศักดิ์

กันยายน 2551

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตของการศึกษา	5
4. วิธีการศึกษา	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
1. การตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	7
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงกลยุทธ์	23
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงาน	29
4. กรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่อง การตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ	38
บทที่ 3 ปัญหาผลกระทบจากสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ	41
1. ภาพรวมเศรษฐกิจโลกปี 2551 ในสายตากองทุนการเงินระหว่างประเทศ	41
2. รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 กับการชะลอตัวของเศรษฐกิจ	42
3. การเฝ้าระวังสถานการณ์การเลิกจ้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	43
4. สถานการณ์การเลิกจ้าง ปี 2550	43
5. สถานการณ์การเลิกจ้าง ปี 2551	44
6. ข้อมูลการเลิกจ้าง ปี 2551	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์การตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ	**49**
1. ผลการวิเคราะห์การตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ	49
2. ตารางแสดงความคิดเห็นของพนักงานตรวจแรงงานสำหรับการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ	59
3. การเสนอรูปแบบการตรวจแรงงานในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ	62
บทที่ 5 สรุป ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ	**66**
1. สรุป	66
2. ปัญหาอุปสรรค	69
3. ข้อเสนอแนะ	70
บรรณานุกรม	**73**
ภาคผนวก	**74**