

การพัฒนาระบบการตรวจแรงงานของประเทศไทย

Development of Labor Inspection in Thailand

ญาดา ประภาพันธุ์¹



บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ (1) ศึกษาสถานการณ์ สภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบการตรวจแรงงานและคุ้มครองแรงงานในประเทศไทย (2) ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการตรวจแรงงานและคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศและมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (3) ศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการ ชุมชน องค์กรเอกชนเพื่อสนับสนุนการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพและสร้างเครือข่ายความร่วมมืออันนำไปสู่ระบบตรวจแรงงานใหม่ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (4) สร้างรูปแบบในการคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการศึกษาใช้วิจัยเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจ การวิจัยเอกสารนั้นเพื่อศึกษาระบบการตรวจแรงงานและคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยและของต่างประเทศ 10 ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร อังกฤษ เกาหลีใต้ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ รวมทั้งศึกษาหลักการตรวจและมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ด้วย ส่วนการวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก กับ ลูกจ้างและนายจ้าง รวม 837 ตัวอย่าง จำแนกตามภูมิภาคและประเภทกิจกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) หรือผู้แทนนายจ้าง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นักวิชาการด้านแรงงาน NGOs เจ้าหน้าที่สถานทูตและองค์การระหว่างประเทศรวม 50 ตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่า (1) สภาพการจ้างงานและสวัสดิการของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรม ขนส่ง และบริการ จะมีดีกว่าลูกจ้างใน ภาคก่อสร้าง กสิกรรมและปศุสัตว์ ประมงทะเล และรับงานไปทำที่บ้าน ทั้งยังพบว่านายจ้างในสถานประกอบการขนาดใหญ่ส่วนใหญ่มีการจัดให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ร้อยละ 35.71 ของนายจ้างไม่จัดทำสัญญาจ้างงาน นายจ้างร้อยละ 35.71 กล่าวว่าไม่เคยมีพนักงานตรวจแรงงานเข้ามาในสถานที่ของตนเลย (2) การตรวจแรงงานของประเทศไทยที่ศึกษาทั้ง 10 ประเทศ อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาครัฐ แต่รูปแบบมีความแตกต่างกันบ้างตามสถานภาพของแต่ละประเทศ เช่น วิธีรายงานและระบบเครือข่าย วิธีตรวจตามคำร้อง หรือระบบการรายงานผ่านระบบโทรภาคี สำหรับประเทศไทยการตรวจแรงงานอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงาน โดยการตรวจมีสามรูปแบบ คือ 1) การตรวจแรงงานที่พนักงานตรวจแรงงานเข้าไปตรวจในสถานประกอบการ (G.S.) 2) ตรวจด้วยระบบการรายงานตนเอง (R.S.) และ 3) ตรวจโดยระบบเครือข่าย ด้วยการขอให้ข้าราชการสังกัดหน่วยงานราชการอื่นๆ ช่วยตรวจ (3) ในการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าปัญหาของการตรวจแรงงานมีที่หลากหลาย รวมทั้งการประสานงานและความสัมพันธ์ของราชการและผู้ประกอบการยังไม่ดีพอ โดยผู้ประกอบการบางส่วนไม่เข้าใจถึงความจำเป็นและประโยชน์ของการตรวจแรงงาน และการตรวจแรงงานยังไม่ทั่วถึง นอกจากนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ตรวจแรงงานกับหน่วยงานอื่นและชุมชนยังไม่เพียงพอ (4) จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อทันกับกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้นการตรวจแรงงานโดยอาศัยระบบเครือข่ายจากทุกภาคของสังคมจึงถูกนำเสนอ

คำสำคัญ: การพัฒนาการตรวจแรงงาน

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ABSTRACT

The objectives of this study are as follows: 1) to study the situation of labor inspection in Thailand as well as the problems and obstacles which it faces; 2) to compare the labor inspection system in Thailand with those in selected countries and the ILO; 3) to study the supporting role of the government agencies, communities, and NGOs in order to create networking for efficient labor inspection; 4) to create an appropriate and effective labor inspection system that is able to protect Thai workers. Both documentary and field researches were utilized. In documentary research, the labor inspection systems in 10 countries including the United States, the United Kingdom, South Korea, Malaysia, and the Philippines were investigated. This also included investigation of the ILO's labor standards. In the field research, a questionnaire and in-depth interviews were used. A total of 837 employees and employers from various regions and industries as well as 50 informants such as academics, administrators, inspectors and representatives of international organizations were interviewed. The study found that (1) the working conditions and welfare of the workers in manufacturing industries, commerce, transportation and services are better than in other sectors, especially those in construction, agriculture, the offshore fishery and home workers. The study found that most of the employers in large enterprises provide their employees with the rights and benefits stipulated by the labor law. About 35.71% of employers do not provide formal employment contracts for their workers. About 35.71 % of these employers also revealed that they never met the labor inspector at their working places. (2) Investigation of the labor inspection systems in countries selected for the study found that although the main work was done by the various governments, several methods such as the reporting and networking system, the complaints system, and the tri-partite system were utilized depending on the level of development of each country. (3) In-depth interviews revealed that problems of labor inspection derive from various sources. This includes inefficient of coordination among the government agencies themselves as well as between the inspection agency and the communities. Parts of the entrepreneurs did not understand why labor inspection is necessary. (4) The study revealed that it is very important for Thailand to make the labor inspection system more efficient to cope with globalization. The study proposed the networking model that will utilize various participants including private, government, NGOs and community as networking.

Keywords: development of labor inspection

บทนำ

ข้ออ้างเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงการละเมิดมาตรฐานแรงงานในด้านต่างๆ มักถูกผูกโยงกับประเด็นการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือกีดกันทางการค้าที่สำคัญอย่างหนึ่ง ข้ออ้างที่มักเป็นประเด็นปัญหาเช่น การใช้แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว ชั่วโมงการทำงาน การเอาเปรียบแรงงานของนายจ้าง ค่าจ้าง ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

เป็นต้น ในทางปฏิบัติการละเมิดมาตรฐานแรงงานมิได้เกิดเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีการละเมิดมาตรฐานแรงงานก็มีปรากฏ เช่น ใน ค.ศ. 1995 เกิดกรณีแรงงานทาสในโรงงานที่ El Monte ในรัฐแคลิฟอร์เนีย (Spencer, D. and Praparpun, Y., 2002) แต่ประเทศที่มักได้รับผลกระทบจากกรณีการละเมิดมาตรฐานแรงงานมักเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีความ

จำเป็นต้องแสวงหารายได้จากการส่งออกไปยังประเทศใหญ่หรือพยายามชักจูงนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้นบ่อยครั้งที่มีกรณีพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการละเมิดมาตรฐานแรงงานเกิดขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การส่งออกและการจ้างงาน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะให้สัตยาบันในด้านมาตรฐานแรงงานกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ในหลายประเด็นก็ตาม แต่ยังมีกรณีพิพาทอีกหลายกรณีเกิดขึ้น ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมักเป็นเรื่อง ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา วันหยุด แต่หลายกรณีเป็นเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในสถานที่ทำงาน กรณีละเมิดส่วนใหญ่ปรากฏในภาคอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น สิ่งทอ แม้หลายต่อหลายกรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือกระทรวงแรงงานและศาลยุติธรรมจะสามารถช่วยแก้ไขหรือตัดสินข้อพิพาทได้ แต่ก็มักเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ การตรวจแรงงานเป็นกระบวนการหนึ่งที่น่าจะถือได้ว่าเป็นการแก้ไขหรือ

ป้องกันสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทหรืออันตรายหรือมีแนวโน้มที่จะเกิดเหตุการณ์นั้นได้ หากการตรวจสามารถทำได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่สถานการณ์ในขณะนี้คือสถานประกอบการกิจการในประเทศไทยมีกว่าสี่แสนแห่ง แต่ผู้หน้าที่ตรวจแรงงานกลับมีเพียงไม่ถึงหนึ่งพันคน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2548) การทำงานให้รวดเร็วและทั่วถึง พร้อมทั้งมีประสิทธิภาพจึงเกิดขึ้นได้ยาก ในทางปฏิบัติจึงมักทำได้เพียงการสุ่มตรวจและตรวจสอบเมื่อมีผู้ร้องเรียน อนึ่งการที่เศรษฐกิจของประเทศไทยขึ้นอยู่กับภาคต่างประเทศค่อนข้างมาก เช่น ปี พ.ศ. 2546 รายได้จากการส่งออกคิดเป็นร้อยละ 56.66 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวจากปีก่อนร้อยละ 14.40 และมีอัตราการเปิดประเทศมากกว่าร้อยละแปดสิบของ GDP (ตารางที่ 1) ขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศมีมูลค่า 5,938,879 ล้านบาท มูลค่าของการค้าระหว่างประเทศกลับมีมูลค่าถึง 7,429,863 ล้านบาท ดังนั้น การปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรฐานที่เป็นสากลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ตารางที่ 1 มูลค่าการค้าระหว่างประเทศ

(หน่วย: ล้านบาท)

Year	GDP	Export + Import Values			(% Trend / GDP)
		Goods	Service	Total	
2533	2,183,545	1,421,549	248,064	1,669,613	76.46
2534	2,506,635	1,688,353	301,093	1,989,446	79.37
2535	2,830,914	1,835,784	399,529	2,235,313	78.96
2536	3,165,222	2,064,541	483,002	2,547,543	80.49
2537	3,629,341	2,462,880	546,762	3,009,642	82.93
2538	4,186,212	3,137,116	664,090	3,801,206	90.80
2539	4,611,041	3,175,451	750,018	3,925,469	85.13
2540	4,732,610	3,664,431	830,731	4,495,162	94.98
2541	4,626,447	3,859,035	867,312	4,726,347	102.16
2542	4,637,079	3,950,180	887,554	4,837,734	104.33
2543	4,916,505	5,244,444	926,744	6,171,188	125.52
2544	5,123,418	5,494,109	958,250	6,452,359	125.94
2545	5,451,854	5,557,102	1,107,334	6,664,436	122.24
2546	5,938,879	6,318,241	1,111,622	7,429,863	125.11

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2547, ธันวาคม 4. รายงานสถิติการค้าระหว่างประเทศ. (www.bot.or.th).

จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ประเทศไทยมีแรงงาน 35.26 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2548) โดยเป็นแรงงานในภาคเกษตรร้อยละ 37.72 และเป็นแรงงานอยู่นอกภาคเกษตรร้อยละ 62.28 โดยมีแรงงานกว่า 6 แสนคน เป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทั้งนี้แรงงานไทยส่วนใหญ่ยังคงมีการศึกษาค่อนข้างต่ำคือ มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าถึงร้อยละ 60.69 อนึ่งปรากฏว่าสตรีมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานในอัตราสูงถึงร้อยละ 45.16

ประเทศไทยมีกฎหมายแรงงานบังคับใช้มากกว่า 5 ทศวรรษแล้ว (ยุทธการ, 2540) หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมให้แรงงานในสถานประกอบกิจการทั่วประเทศได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยครอบคลุมสิทธิด้านต่างๆ ของแรงงานเช่น เวลาทำงาน ค่าจ้าง ค่าชดเชย สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งนี้เพื่อลดภัยอันตรายและโรคต่างๆ จากการทำงานลง ตลอดจนเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง คือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีการตรวจแรงงานเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ในปัจจุบันนี้ได้ขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานในภาคเกษตรและแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านด้วยการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านรวมทั้งงานศึกษาของมูลนิธิเอเชีย (Boonmathaya, Praparpun and Lee, 1999) พบว่า สภาพและเงื่อนไขการทำงาน ของแรงงานกลุ่มนี้ต่ำกว่ามาตรฐานและถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ว่าจ้าง ขณะที่การตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ยังไม่อาจทำได้เท่าที่ควร

ความไม่ทั่วถึงหรือขาดประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานน่าจะมาจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้เกิดการต่อสู้แข่งขันอย่างรุนแรงของธุรกิจและมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตหลายประการ เช่น การนำเทคโนโลยีระดับสูงมาใช้อย่างกว้างขวาง รูปแบบการจ้างงานต่างไปจากเดิม เช่นการจ้างงานในลักษณะการเหมาช่วงหรือพนักงานไม่ประจำ (part time) มากขึ้น ประกอบ

กับหน่วยงานของรัฐบาลจำเป็นต้องขยายการคุ้มครองแรงงานไปยังแรงงานประเภทต่างๆมากขึ้น ดังนั้นเมื่อเทียบภาระหน้าที่และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตรวจแรงงานเฉพาะของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทั่วประเทศซึ่งมีจำนวนเพียง 1,327 คน ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2548) โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีภาระต้องปฏิบัติหน้าที่หลักนอกจากการตรวจแรงงานอีกหลายประการ ปริมาณงานที่มากและงบประมาณมีค่อนข้างจำกัด ทำให้ปริมาณการตรวจแรงงานเป็นไปอย่างจำกัด นอกจากอุปสรรคเรื่องบุคลากรในการตรวจแรงงานแล้วยังมีปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาการตีความกฎหมาย ปัญหาที่เกิดจากการไม่ให้ความร่วมมือของนายจ้างและลูกจ้าง ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการในองค์กรหรือระบบราชการ ปัญหาการประชาสัมพันธ์หรือการเผยแพร่กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (สินีนาต, 2544)

แม้การตรวจแรงงานถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยลดปัญหาการละเมิดมาตรฐานแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่การลดปัญหาที่ประเทศคู่ค้านำประเด็นแรงงานมาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าได้รวมทั้งช่วยให้นายจ้างและลูกจ้างทำงานด้วยกันอย่างมีความสุข แต่ปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้นทำให้ระบบการตรวจแรงงานที่มีอยู่ในขณะนี้ยังขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นการวิจัยเพื่อทำให้เกิดการพัฒนากระบวนการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับปริมาณสถานประกอบกิจการ จำนวนแรงงาน และสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไปในปัจจุบันจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

แนวคิดการคุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปโดย ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้นแบบ ในปี ค.ศ. 1883 เริ่มมีการตรวจแรงงานด้วยเหตุผลเพื่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (สินีนาต, 2544) เนื่องจากการเอารัดเอาเปรียบแรงงานปรากฏมากขึ้นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องนับจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ทำให้เกิดองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ขึ้นในปี ค.ศ. 1919 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาสันติภาพ ในปัจจุบันองค์กรได้

ขยายบทบาทออกไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางปฏิบัติและใช้มาตรฐานแรงงานเป็นตัวกำหนดการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศต่างๆ ILO ยังพยายามผลักดันให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศจัดตั้งระบบการตรวจแรงงานที่เป็นสากลโดยเป็นการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับหุ้นส่วนทางสังคมอื่นๆ ด้วย ทั้งยังมุ่งให้การตรวจแรงงานมีความครอบคลุมมากขึ้น นั่นคือขยายการป้องกันและการคุ้มครองไปสู่คนทำงานในสาขาต่าง ๆ ให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้หลายประเทศที่เป็นสมาชิกจะให้สัตยาบันหลายประเด็นแต่การละเมิดมาตรฐานแรงงานมักปรากฏเนื่อง ๆ

นักวิชาการหลายท่านศึกษาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและมาตรฐานแรงงานตลอดจนปัญหาในการตรวจแรงงาน เช่น สินีนาต (2544) ได้ศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน โดยศึกษาเฉพาะการตรวจแรงงานของประเทศไทย ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยอาศัยข้อมูลรายงานผลการตรวจแรงงานในระหว่าง พ.ศ. 2541 – 2542 และใช้แบบสอบถามกับเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน พบว่านายจ้างยังละเมิดในหลายประเด็นเช่น จ่ายค่าจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ใช้แรงงานเด็ก การกำหนดวันเวลาทำงาน และเวลาพัก ฯลฯ ผู้ศึกษาให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวคือ 1) การตีความกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเคร่งครัด 2) ให้ลูกจ้างทราบสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างถูกต้อง 3) สร้างวินัยอุตสาหกรรมแก่ลูกจ้าง 4) ควรดำเนินคดีแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและสร้างแรงจูงใจให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ยุทธการ (2540) วิเคราะห์แผนการตรวจแรงงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในเขตกรุงเทพมหานคร ใช้ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ พบว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด เพราะมีความไม่สอดคล้องกันของนโยบายระดับบนและระดับล่าง การบริหารและ

ปฏิบัติงาน ตลอดจนขาดการควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงาน พบว่าสถานประกอบกิจการฝ่าฝืน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน ถึงร้อยละ 45.20 ผู้ศึกษาเสนอให้มีการวางแผนนโยบายที่สอดคล้องกันทุกระดับ มีการวางแผน การสั่งงาน การควบคุม ระบบข้อมูลสารสนเทศ ที่รองรับการตรวจแรงงาน นอกจากนั้นยังแนะนำให้มีการจัดฝึกอบรมการตรวจแรงงานให้กับข้าราชการระดับ 6 – 8 เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน มัทนา (2540) ศึกษาพัฒนาการและการคุ้มครองแรงงานของไทยตามกระแสโลก โดยเน้นอุตสาหกรรมที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าเสรี ซึ่งทำให้มีการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น จะมีการหยิบยกเรื่องสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน ประเด็นการคุ้มครองแรงงาน เข้ามาเป็นเงื่อนไขการแข่งขันทางการค้า ซึ่งประเทศกำลังพัฒนามักอยู่ในสภาพเสียเปรียบ ผู้วิจัยเห็นว่าการพัฒนาและการคุ้มครองแรงงานในจะต้องรวมพลังของหลายฝ่ายในสังคม รวมทั้งสร้างโอกาสการทำงาน ลดข้อพิพาทระหว่างแรงงานและนายจ้าง และชี้ว่าการขยายการศึกษาให้แก่ประชาชน การฝึกอบรมให้แก่แรงงานในระหว่างการทำงาน รวมทั้งการทำให้แรงงานมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน จะเป็นแนวทางในการพัฒนาในระยะยาว

จำเนียร (2542) ศึกษาสภาพปัญหาการรับงานไปทำที่บ้าน เพื่อหาแนวทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และงานวิจัยของ Asia Foundation (Boonmataya, Praparpun, and Lee, 1999) ซึ่งให้เห็นถึงสภาพการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น ปัญหาฝุ่นละออง ปัญหาแสงสว่างในการทำงาน สถานที่คับแคบ ค่าจ้างที่ได้รับต่ำกว่าค่าแรงมาตรฐาน ขาดสวัสดิการ การถูกโกงค่าแรงงาน การถูกเอาเปรียบจากนายหน้าและหัวหน้ากลุ่ม และการเจ็บป่วยจากการทำงานที่บ้าน เป็นต้น

วัตถุประสงค์

การวิจัยนี้เพื่อ (1) ศึกษาสถานการณ์ สภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบการตรวจแรงงานและ

คุ้มครองแรงงานในประเทศไทย (2) วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการตรวจแรงงานและคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยที่เลือกมาศึกษาตลอดจนมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (3) ศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการ ชุมชน องค์กรเอกชนเพื่อสนับสนุนการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพและสร้างเครือข่ายความร่วมมืออันนำไปสู่ระบบตรวจแรงงานใหม่ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (4) เสนอรูปแบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การตรวจแรงงานและคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยและของต่างประเทศรวม 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย จีน (ฮ่องกง) เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย ญี่ปุ่น ปากีสถาน และฟิลิปปินส์ รวมทั้งศึกษาหลักการและมาตรฐานการตรวจแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ด้วย สำหรับการวิจัยเชิงสำรวจใช้แบบสอบถามโดยนำมาใช้สัมภาษณ์แบบเผชิญหน้าตลอดจนทำการสำรวจเชิงลึก โดยกลุ่มที่ถูกสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้าได้แก่ นายจ้างและลูกจ้าง (รวมถึงตัวแทนลูกจ้างที่อยู่ในสหภาพแรงงาน) ในสถานประกอบการ ซึ่งจำแนกตามประเภทกิจกรรม ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมการผลิต ภาคการก่อสร้าง ภาคการขนส่ง ภาคบริการ ภาคพาณิชยกรรม ภาคกลีกรรมและปศุสัตว์ ภาคประมงทะเล และแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน วัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์ลูกจ้างเพื่อต้องการทราบสภาพความจริงของสถานประกอบการ ลักษณะการทำงาน ความรอบรู้ของแรงงานในสิทธิและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการสัมภาษณ์นายจ้างเพื่อศึกษาการปฏิบัติของนายจ้างตามขอบเขตของกฎหมาย ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำโดยสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) หรือผู้แทนนายจ้าง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน นักวิชาการที่เกี่ยวข้องทางด้านแรงงาน องค์กรระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่สถานทูต และ NGOs

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้มาจากการสุ่มแบบชั้นภูมิ (stratified random sampling) จากภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และ ภาคใต้ รวมทั้งสิ้น 837 ตัวอย่าง ซึ่งรวมลูกจ้าง 823 คน และนายจ้าง 14 คน โดยภาคเหนือ ทำการสำรวจที่จังหวัดลำปาง จำนวน 119 ตัวอย่าง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำการสำรวจที่จังหวัดขอนแก่น จำนวน 143 ตัวอย่าง ภาคใต้ ทำการสำรวจที่จังหวัดสงขลา จำนวน 103 ตัวอย่าง และภาคกลางทำการสำรวจที่จังหวัด พระนครศรีอยุธยา สมุทรสาครจำนวน 187 ตัวอย่าง กรุงเทพฯและปริมณฑลทำการสำรวจที่ สมุทรปราการ ปทุมธานี และ กรุงเทพมหานครจำนวน 285 ตัวอย่าง โดยมีผู้ถูกสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งสิ้น 50 ตัวอย่าง แยกเป็นกลุ่มผู้ประกอบการ เช่น สภาองค์กรการนายจ้าง สภาอุตสาหกรรม สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพต่างๆ จำนวน 14 ตัวอย่าง กลุ่มข้าราชการเช่นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานจำนวน 16 ตัวอย่าง กลุ่ม NGOs จำนวน 9 ตัวอย่าง เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศจำนวน 2 ตัวอย่าง นักวิชาการจำนวน 7 ตัวอย่าง และเจ้าหน้าที่สถานทูตของประเทศเป้าหมาย จำนวน 2 ตัวอย่าง

ผลการวิจัย

การศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง พบว่า ผลการสัมภาษณ์ลูกจ้างพบความแตกต่างกันในประเด็นที่สำคัญคือ ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรมขนส่ง และบริการ นายจ้างจัดให้มีการเซ็นสัญญาจ้างงานมากกว่าร้อยละ 50 ในขณะที่ภาคก่อสร้าง กลีกรรมและปศุสัตว์ ประมงทะเล และการรับงานไปทำที่บ้านจะมีการทำสัญญาจ้างงานค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมงทะเลมีการทำสัญญาจ้างงาน เพียงร้อยละ 3.13 เท่านั้น ในประเด็นเรื่องการทำประกันสังคมนั้น ในกิจกรรมส่วนใหญ่ลูกจ้างมีประกันสังคมในสัดส่วนที่สูงคือ ระหว่างร้อยละ 60-100 ยกเว้นภาคกลีกรรมและปศุสัตว์ และประมงทะเลที่มีการทำประกันสังคมในสัดส่วนที่ต่ำคือร้อยละ 16.67 และ 3.13 ตามลำดับ แต่ภาครับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ยังไม่มีการทำประกันสังคม ส่วนผู้

ที่มีประกันสังคม (ร้อยละ 14.47) คือแรงงานที่เคยทำงานเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการกิจการ แล้วออกจากงานมาจึงมีการส่งเงินประกันสังคมด้วยตนเอง กิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรมขนส่ง และบริการ ส่วนใหญ่มีเอกสารแสดงการรับเงินค่าจ้างในสัดส่วนที่สูง คือ มากกว่า ร้อยละ 70 ยกเว้นภาคก่อสร้าง กสิกรรมและปศุสัตว์ ประมงทะเล และแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งสัดส่วนของการมีเอกสารแสดงการรับค่าจ้างจะต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 3 กิจกรรมสุดท้ายจะมีสัดส่วนต่ำมาก

โดยสรุปจะเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า กิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรมขนส่ง และบริการ ลูกจ้างกว่าร้อยละ 50 จะมีลักษณะการจ้างงานอย่างถูกต้อง และได้รับสวัสดิการตามมาตรฐานขั้นต่ำเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ภาคก่อสร้าง กสิกรรมและปศุสัตว์ ประมงทะเล และแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน มีสภาพการจ้างงานและสวัสดิการที่ไม่ดีนัก อาจเป็นเพราะลักษณะของการทำงาน และสถานที่ทำงานค่อนข้างยากต่อการตรวจ ทำให้ได้รับการตรวจแรงงานไม่ทั่วถึง อีกทั้งแรงงานในกลุ่มกิจกรรมเหล่านี้มักมีการศึกษาต่ำ คือมากกว่าร้อยละ 50 มีความรู้เพียงแค่ระดับประถมศึกษา ทำให้ไม่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน จึงอาจส่งผลต่อลักษณะการจ้างงานและสวัสดิการที่ได้รับด้วย อย่างไรก็ตามในประเด็นของการตรวจแรงงานนั้น ลูกจ้างส่วนใหญ่ให้ความเชื่อถือระบบการตรวจแรงงานที่ดำเนินการโดยราชการมากกว่าการดำเนินการโดยเอกชน

จากการสัมภาษณ์นายจ้างในหลายกิจกรรมพบว่า นายจ้างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเข้ามาตรวจแรงงานของหน่วยราชการ ร้อยละ 57.14 รองลงมาคือการตรวจโดยระบบไตรภาคี มีผู้เห็นว่าควรจ้างเอกชนตรวจ ร้อยละ 14.19 แต่ก็ยังคงให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้ควบคุมและฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงาน สถานประกอบการขนาดใหญ่ส่วนใหญ่ได้มีการจัดให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามนายจ้างร้อยละ 35.71 กล่าวว่าไม่เคยมีพนักงานตรวจแรงงานเข้าไปตรวจในสถานประกอบการของตน นายจ้างร้อยละ 71.43

เห็นว่าพนักงานตรวจแรงงานควรเข้าตรวจสถานประกอบการเป็นประจำ เพื่อจะได้หาหรือเรื่องแรงงานเป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าในการรับสมัครพนักงาน/คนงาน นายจ้างไม่ทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร ร้อยละ 35.71

การสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ว่าการตรวจแรงงานมีปัญหาทั้งจากระดับนโยบายของรัฐบาล นโยบายของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อาทิเช่น ปัญหาข้อกฎหมายแรงงาน ปัญหางบประมาณจำกัด ปัญหาจำนวนพนักงานตรวจแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนสถานประกอบการ ขาดผู้เชี่ยวชาญ (specialist) ส่วนกลุ่มตัวแทนผู้ประกอบการที่ให้การสัมภาษณ์ เห็นว่าการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงานยังให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขปัญหาไม่เพียงพอ และมีส่วนเห็นว่าการตรวจแรงงานมีผลทำให้ต้นทุนการประกอบกิจการสูงขึ้นด้วย ผู้ประกอบการเสนอว่าควรมีการรณรงค์เรื่อง การตรวจแรงงานและกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนนักวิชาการและ NGOs เห็นว่า รัฐบาลควรทำการรณรงค์ด้านกฎหมายแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างรับรู้และเข้าใจสิทธิของตนมากขึ้น รวมทั้งให้ความเห็นว่าการนอกจากการลงโทษผู้ประกอบการที่ทำความผิดแล้วควรให้แรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการที่ทำถูกต้องเป็นต้น

การวิจัยเอกสารเพื่อเปรียบเทียบระบบการตรวจแรงงานของประเทศต่างๆ 10 ประเทศ ของ ILO ตลอดจนของประเทศไทยตามวัตถุประสงค์ข้อที่สอง พบว่าการตรวจแรงงานของทุกประเทศอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาครัฐ มิได้ใช้วิธีตรวจวิธีหนึ่งวิธีใดโดยเฉพาะ แต่แบ่งการตรวจแรงงานออกตามลักษณะหน้าที่ โดยจำแนกออกเป็น การตรวจการจ้างงานและตรวจความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ระบบการตรวจแรงงานจะมีสองระบบได้แก่ระบบการตรวจแรงงานแบบบูรณาการ (integration) และระบบการตรวจแรงงานแบบแยกตรวจ (separation) ทั้งนี้รูปแบบการตรวจแรงงานของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันบ้างตามสภาพภาพของแต่ละประเทศ กล่าวคือในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาใช้วิธีรายงาน และระบบเครือข่าย ประเทศออสเตรเลียใช้วิธีตรวจตามคำร้อง

ขณะที่สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ ใช้วิธีตรวจสอบตามคำร้องโดยผ่านระบบไตรภาคี ส่วนประเทศญี่ปุ่นตรวจสอบตามคำร้องเช่นเดียวกัน จีน (ฮ่องกง) แบ่งการตรวจแรงงานออกเป็นสองขั้นตอนคือ ให้สำนักงานตรวจแรงงานท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ถ้าพบว่ามีโรงงานใดทำผิดกฎหมายจึงส่งคณะผู้บังคับใช้กฎหมายพิเศษเข้าไปสืบสวนหาความจริงอีกครั้ง สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เช่นประเทศมาเลเซีย การตรวจแรงงานใช้ระบบการรายงานผ่านระบบไตรภาคี ประเทศปากีสถาน การตรวจแรงงานใช้ระบบการตรวจแรงงานและรายงานตนเอง นอกจากนั้นยังใช้พนักงานของรัฐเข้าไปตรวจโดยตรงด้วย และในประเทศฟิลิปปินส์นั้น การตรวจแรงงานแบ่งเป็นสองลักษณะ คือ การตรวจตามรายการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และการตรวจแรงงานที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า โดยจะทำการตรวจสถานประกอบการที่ถูกรายงานว่ามีความเสี่ยงอันตรายสูง สถานประกอบการที่มีอันตรายต่อชีวิต และสถานประกอบการที่ถูกร้องเรียนว่า ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย สถานประกอบการที่เกิดอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บตามรายงานของสื่อมวลชน

สำหรับประเทศไทยปัจจุบันการตรวจแรงงานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ การตรวจแรงงานมีสามรูปแบบ คือ การตรวจแรงงานที่พนักงานตรวจแรงงานเข้าไปตรวจในสถานประกอบการ (G.S.) ตรวจด้วยระบบการรายงานตนเอง (R.S.) และตรวจโดยระบบเครือข่ายด้วยการขอให้ข้าราชการสังกัดหน่วยงานราชการอื่น ๆ เช่น ตำรวจ ทหารเรือ ฯลฯ ช่วยตรวจแรงงาน นอกจากนั้นยังใช้มาตรการอื่นๆเสริม ได้แก่ การใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศเป็นเครื่องมือสนับสนุนการตรวจแรงงาน เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแม้ประเทศไทยจะพยายามปฏิบัติตามแนวทางของ ILO แล้วแต่ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคการตรวจแรงงานยังมีมาก

สำหรับการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่สามนั้น พบว่าการประสานงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐด้วยกันเอง และ

ระหว่างหน่วยงานของภาครัฐกับภาคเอกชนตลอดจนชุมชน จากการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ การศึกษาระบบตรวจแรงงานของประเทศไทย และกลุ่มประเทศ 10 ประเทศ พบว่ามีปัจจัยสำคัญ ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการตรวจแรงงานและการประสานงาน สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกประเทศ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อระบบการตรวจแรงงานภายนอกประเทศ เป็นปัจจัยที่ไม่อาจสามารถควบคุมได้ ยิ่งอัตราการเปิดประเทศของไทยมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยนี้ก็จะยังมีผลต่อระบบการตรวจแรงงานมากเท่านั้น แนวโน้มการค้าระหว่างประเทศซึ่งเปลี่ยนมาเป็นการค้าเสรีมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการเร่งขยายกิจการ อีกทั้งพยายามลดต้นทุนการผลิตของตนเองเพื่อสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ จึงอาจเกิดการละเมิดกฎหมายแรงงานได้ กล่าวได้ว่าผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการตรวจแรงงาน อนึ่งการกดดันให้ขยายการคุ้มครองแรงงานหลายประเภทมากขึ้น ทั้งที่บุคลากรขาดแคลน การประสานงานยังมีความยากลำบากขึ้น จึงส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานยิ่งลดลง

2. ปัจจัยภายในประเทศ

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อระบบการตรวจแรงงานภายในประเทศซึ่งมีทั้งปัจจัยภายในและภายนอกกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1) ปัจจัยภายในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อาทิ นโยบายในการตรวจแรงงานของรัฐบาล ยังไม่มีความชัดเจน ๆ กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังไม่เอื้อต่อระบบการตรวจแรงงาน เช่น เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งสถานประกอบการขนาดเล็กไม่สามารถปฏิบัติได้จึงใช้วิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย แนวปฏิบัติบางเรื่องยังไม่ชัดเจน เช่น การนำเรื่องอาหารและที่พักที่นายจ้างจัดให้มาคำนวณรวมกับค่าจ้างอันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างไม่ถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกฎหมายที่สถานประกอบการไม่อาจปฏิบัติตามได้ ขณะเดียวกันพนักงานตรวจแรงงานต้องใช้ดุลพินิจ และเกิดปัญหาในเรื่องการเลือกปฏิบัติตามมา นอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานยังไม่สามารถครอบคลุมการ

ตรวจสอบสถานประกอบการที่ใช้ที่พักอาศัยเป็นที่ประกอบกิจการ อันเป็นการขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงานนับเป็นปัญหาสำคัญ จากนโยบายจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐของรัฐบาลในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 -2544) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้อัตรากำลังในการตรวจแรงงานไม่เพียงพอ ขณะที่สถานประกอบการและประเภทกิจกรรมที่ต้องตรวจมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี พนักงานตรวจแรงงานไม่สามารถตรวจได้เกินกว่าร้อยละ 15 ของสถานประกอบการทั้งหมด แม้การแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานจากบุคคลภายนอกเพื่อเป็นเครือข่ายการตรวจแรงงาน แต่มิได้กำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน ทำให้เครือข่ายไม่ทราบอำนาจหน้าที่อีกทั้งไม่มีความรู้ในกฎหมายแรงงานจึงไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนี้การขาดแคลนเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะด้านในการตรวจแรงงาน ตลอดจนบุคลากรของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจแรงงานไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ล้วนเป็นอุปสรรคที่สำคัญ

2) ปัจจัยภายนอกกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่สำคัญเช่น ขนาดและลักษณะของสถานประกอบการ สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก 397,965 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 96 ของสถานประกอบการทั้งหมด มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มากกว่าสถานประกอบการขนาดใหญ่ เนื่องจากมักอยู่กันแบบคนในครอบครัว ไม่ยึดกฎกติกาของกฎหมาย ทั้งการที่มีจำนวนมาก ทำให้ยากแก่การเข้าไปตรวจโดยทั่วถึง นอกจากระดับการศึกษาของลูกจ้างค่อนข้างต่ำ ซึ่งน่าจะมีความสัมพันธ์กับการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายแรงงาน ตลอดจนขาดอำนาจในการต่อรองกับนายจ้าง อันเป็นปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มิได้มาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ขณะที่ผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานกลุ่มนี้ทำงาน มุ่งประสงค์จะใช้แรงงานราคาถูกเท่านั้นโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน นำไปสู่การเรียกร้องสิทธิคุ้มครองแรงงานต่างด้าวต่อองค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆ รวมทั้งองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ อันเป็นประเด็น

ปัญหาที่ประเทศไทยถูกกล่าวหาในเวทีนานาชาติและกลายเป็นปัญหาต่อการค้าระหว่างประเทศไทย

จากปัญหาเหล่านี้ส่งผลเสียต่อการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงาน ซึ่งในที่สุดนำมาสู่ความด้อยประสิทธิภาพของการตรวจแรงงาน

ในการศึกษาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้อสุดท้ายนั้นผู้วิจัยเสนอรูปแบบการตรวจแรงงาน 7 รูปแบบ

รูปแบบการตรวจแรงงานที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ระบบการตรวจแรงงานในแต่ละประเทศมีความคล้ายและแตกต่างกันในบางประเด็น เช่น ในสหรัฐอเมริกาการตรวจแรงงานด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยจะแยกต่างหากจากการตรวจสภาพการทำงานทั่วไป ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นได้รวมการตรวจการทำงานและการตรวจอาชีวอนามัยและความปลอดภัยไว้ในกระทรวงเดียวกันคือกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้นระบบการตรวจแรงงานในปัจจุบันเป็นแบบการตรวจแบบบูรณาการหน้าที่ทั้งการตรวจการทำงานทั่วไปและการตรวจอาชีวอนามัยและความปลอดภัยรวมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน

ผลจากการสำรวจในประเทศไทยพบว่าทุกฝ่ายยังต้องการให้การตรวจแรงงานเป็นหน้าที่ของภาครัฐดั้งเดิม แต่ความซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานการณ์โลก ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขการค้าแบบทวิภาคี และพหุภาคี ทำให้การประกอบกิจกรรมทางธุรกิจมีความยุ่งยากมากขึ้น ผลที่ตามมาคือการตรวจแรงงานจะมีความยุ่งยากซับซ้อนตามไปด้วย ดังนั้นรูปแบบการตรวจแรงงานที่มีความเป็นไปได้ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นไปได้ถึง 7 รูปแบบ คือ (1) การตรวจแรงงานแบบบูรณาการหน้าที่ (functional integration) (2) การตรวจแรงงานแบบแยกตามหน้าที่ (functional separation) (3) การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการตรวจแรงงาน (4) การตรวจสถานประกอบการด้วยการด้วยตนเอง (self inspection) (5) การจ้างองค์กรเครือข่ายตรวจแรงงาน (6) การตรวจแรงงาน

ในบางประเภทของกิจกรรมเช่น การตรวจแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน การตรวจแรงงานในภาคการเกษตรกรรม และการตรวจแรงงานในงานประมงทะเล และ (7) รูปแบบการตรวจแรงงานโดยอาศัยระบบเครือข่าย ทั้งนี้รูปแบบต่างๆที่นำเสนอตลอดจนข้อดีและข้อเสียสรุปได้ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ระบบการตรวจแรงงานแบบบูรณาการหน้าที่

ระบบการตรวจแรงงานแบบบูรณาการหน้าที่ (functional integration) คือการรวมหน้าที่ความรับผิดชอบของการตรวจแรงงานมาไว้ในสำนักงานเดียวกัน เช่น รวมหน้าที่การตรวจเรื่องอาชีวอนามัยและความปลอดภัยและการตรวจการจ้างงานไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ภายใต้ระบบนี้มีข้อดีคือ พนักงานตรวจแรงงานสามารถเข้าถึงข้อมูลของสถานประกอบการทุกประเภทเพราะข้อมูลทุกอย่างของสถานประกอบการทุกแห่งจะรวมอยู่ในที่เดียวกัน และเกิดความร่วมมือกันและสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันอันนำไปสู่การประหยัดงบประมาณ ส่วนข้อด้อยคือพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคนต้องมีความรู้เกี่ยวกับ การตรวจแรงงานในทุกด้านตามความสลับซับซ้อนของกรรมวิธีการผลิตและการค้า ซึ่งหาพนักงานเช่นนี้ได้ยาก

รูปแบบที่ 2 ระบบการตรวจแรงงานที่แยกตามลักษณะงาน

การตรวจแรงงานที่แยกตามลักษณะงาน (functional separation) เป็นระบบที่แยกหน้าที่ของการตรวจการจ้างงานและการตรวจอาชีวอนามัยและความปลอดภัยอย่างชัดเจน และจะขึ้นตรงกับหน่วยงานที่ต่างกัน การแยกงานทำให้ภาระของพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคนลดลง อันน่าจะส่งผลให้การตรวจแรงงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ส่วนจุดอ่อน คือ อาจเกิดการ ทำงานซ้ำซ้อนถ้าขาดการประสานงานระหว่างพนักงานตรวจแรงงานทั้งสองฝ่าย

รูปแบบที่ 3 การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อการตรวจแรงงาน

จัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบการตรวจแรงงานโดยเฉพาะ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ทำหน้าที่ตรวจการใช้แรงงานโดยทั่วไปและการตรวจความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะการบริหารงาน ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในลักษณะองค์กรไตรภาคี มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ประกอบ ด้วยนักวิชาการที่มีความรู้เฉพาะด้าน และอยู่ในวาระตามระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตามรูปแบบดังกล่าวจะใช้ได้ดีต่อเมื่อสถานประกอบการส่วนใหญ่ไม่ทำผิดกฎหมาย และการกระทำผิดมีบทลงโทษและการชดเชยที่รุนแรง ข้อดีของรูปแบบนี้คือมีความเป็นอิสระในการทำงานสูง ใช้อัตรากำลังพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นข้าราชการไม่มาก และการตรวจแรงงานมีประสิทธิภาพเพราะพนักงานตรวจแรงงานมีความชำนาญ เฉพาะด้าน แต่อาจมีค่าใช้จ่ายสูงและต้องเสียเวลาในการฝึกอบรมพนักงาน ขององค์กรตัวแทน อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการใช้อำนาจไปในทางไม่สุจริต และอาจไม่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

รูปแบบที่ 4 สถานประกอบการมีการตรวจด้วยตนเองและรายงานด้วยตนเอง

การตรวจด้วยตนเอง หมายถึง การที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมมือ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย อาจได้ผลดีมากในสถานประกอบการที่มีสภาพแรงงาน บทบาทของพนักงานตรวจแรงงานในระบบนี้คือ การให้การศึกษา การฝึกอบรม และสนับสนุนให้สถานประกอบการดำเนินการให้สอดคล้องมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด สถานประกอบการต้องส่งรายงาน (self reporting) เกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพแวดล้อมในการทำงานตามแบบตรวจสอบ (checklists) ที่กำหนดโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ระบบนี้ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงาน และประหยัดงบประมาณในการออกตรวจยังสถานประกอบการ แต่ข้อเสีย คือการที่ฝ่ายราชการไม่เห็น

สภาพที่แท้จริงในสถานประกอบการ ทั้งอาจไม่ได้
รับรายงานที่แท้จริง รวมทั้งปัญหาสถานประกอบการ
อาจขาดประสบการณ์ในการตรวจ

รูปแบบที่ 5 การตรวจแรงงานในบางประเภทกิจกรรม

ประกอบไปด้วยการตรวจแรงงานในงานที่รับ
งานไปทำที่บ้าน แรงงานภาคเกษตรและแรงงานประมง
ทะเล ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ยากแก่การเข้าไปตรวจ ดังนั้น
การใช้ระบบเครือข่ายน่าจะมีประสิทธิภาพที่สุด ทั้งนี้
การตรวจแรงงานเหล่านี้ จะต้องทำการประชาสัมพันธ์
ในระดับกว้างก่อน เพื่อสร้างความเข้าใจให้แรงงาน
นายจ้าง และสังคม ควรให้องค์กรเครือข่ายช่วยตรวจ
แรงงานในเชิงป้องกันคือทำให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ
เช่น เรื่องการจ้าง การเจรจาต่อรอง ความปลอดภัยใน
การทำงาน การใช้อุปกรณ์ ๆ โดยอบรม หรือการให้
คำแนะนำแก่แรงงาน ทั้งนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงานต้องกำหนดวิธีการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการ
พัฒนาบุคลากรในเครือข่ายด้วย อนึ่งการประสานงาน
กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นพนักงานตรวจ
แรงงานในภาคเกษตรนั้นน่าจะมีประโยชน์อย่างยิ่ง
เนื่องจากกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์มีข้อมูลครัวเรือน
เกษตรค่อนข้างสมบูรณ์ ทั้งนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงานเป็นผู้กำหนดแนวทางตรวจ จัดทำคู่มือการ
ตรวจ ให้ความรู้ด้านกฎหมายแรงงาน ฯลฯ ให้ ส่วน
การตรวจแรงงานในงานประมงทะเลนั้น ปัจจุบันกรม
สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทำการตรวจแรงงาน
เหมือนกับการตรวจสถานประกอบการทั่ว ๆ ไป และ
การตรวจตามคำร้อง โดยประสานงานกับกองทัพเรือให้
ช่วยตรวจแรงงาน เนื่องจากการตรวจทำได้ยากมี
สถานที่ทำงานในท้องทะเล จึงควรส่งเสริมให้มีการ
จัดตั้งสหภาพแรงงานประมงทะเล เพื่อทำหน้าที่ดูแล
สิทธิของลูกจ้างประมงทะเล และอาจนำระบบไตรภาคี
หรือระบบการตรวจและการรายงานด้วยตนเอง และ
เครือข่ายเพื่อการตรวจแรงงานมาใช้ เครือข่ายจะช่วย
ลดปัญหาการขาดแคลนพนักงานและน่าจะช่วยให้การ
ตรวจแรงงานทำได้ทั่วถึงมากขึ้น แต่สิ่งสำคัญคือต้องมี
งบประมาณให้และต้องให้ความรู้ด้านกฎหมายแรงงาน
แก่เครือข่าย ตลอดจนให้ความเข้าใจถึงความสำคัญของ

การตรวจแรงงานต่อประเทศ มิฉะนั้นการปฏิบัติงาน
อาจไม่ได้ผล

รูปแบบที่ 6 การจ้างองค์กรเครือข่ายตรวจแรงงาน

เครือข่ายในที่นี้ หมายถึง สถาบันเอกชน NGOs
นิติบุคคล สมาคมวิชาชีพ สถาบันราชการที่มีกิจกรรม
คล้ายคลึงกันด้านแรงงาน หรือกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน
มาเป็นพันธมิตรในการตรวจแรงงาน โดยการรับจ้าง
(sub-contract) ได้โดยรับมอบหมายอำนาจหน้าที่จาก
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ในระบบนี้จะมีการดูแล 3 ระดับ คือ กรมสวัสดิการ
และคุ้มครองแรงงาน (ระดับแรก: A) ว่าจ้างบริษัทเครือ
ข่ายที่ได้รับอนุญาต (ระดับรอง: B) ทำหน้าที่ตรวจแรงงาน
ทั่วไป รวมถึงอาชีพอาชีวนามัยและสภาพแวดล้อมในการ
ทำงาน แต่ไม่มีหน้าที่ใช้กฎหมายบังคับ (หรือถ้าจะให้
บังคับได้ก็ต้องมีการมอบอำนาจหรือกฎหมายรองรับ)
โดยมีหน้าที่ทำรายงานผู้ว่าจ้าง ทุกไตรมาสหรือทุก 6
เดือน โดยมีมีหน่วยงานผู้ชำนาญการ (ระดับระดับ
สุดท้าย C) เป็นลูกข่ายของ B เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงาน ซึ่ง
ในระดับนี้จะมีผู้ที่มีความเชี่ยวชาญต่าง ๆ กันไป ผู้ที่รับ
งานทั้งหมดจะต้องผ่านการทดสอบตามเกณฑ์ที่กรม
สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด ทั้งนี้กรม
สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล
ตรวจสอบและประเมินการทำงานให้เป็นไปตาม
กฎเกณฑ์ บทบาทการตรวจแรงงานกรมสวัสดิการและ
คุ้มครองแรงงานจะเน้นด้านป้องกัน เพิ่มด้านการอบรม
การประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น แต่อาจทำการจะสุ่มตรวจ
กลุ่มเสี่ยง หรือ audit งานหรือตรวจซ้ำเมื่อมีการ
ร้องเรียน ระบบนี้ช่วยให้ภาระงานของราชการลดลงจะ
ลดลง และการตรวจแรงงานมีประสิทธิภาพ คือตรวจ
โดยทั่วไปถึงมากขึ้น เช่น แรงงานเกษตร ประมงทะเล
แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่ตรวจยาก
เนื่องจากลักษณะของงานและแหล่งที่ตั้ง

ข้อดีของการตรวจแรงงานโดยอาศัยเครือข่าย
รูปลักษณะต่าง ๆ คือนอกจากจะมีความทั่วถึงแล้ว
ผู้ตรวจจะเป็นผู้มีความชำนาญเฉพาะด้วย ข้อดีอีก
ประการคือเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์
ต่าง ๆ อย่างไรก็ดีการใช้ระบบนี้ต้องมีการฝึกอบรม

บุคลากรอย่างจริงจังซึ่งย่อมต้องเสียงบประมาณมากในระยะแรกๆ ในการอบรมผู้เกี่ยวข้องและการประชาสัมพันธ์ ตลอดจนอาจต้องใช้เวลาในการยอมรับวิธีการนี้ตามสมควร

รูปแบบที่ 7 ระบบการตรวจแรงงานโดยอาศัยระบบเครือข่าย

การขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การตรวจแรงงานของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบการตรวจแรงงานที่ใช้ระบบการสร้างเครือข่ายที่อาจจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการโดยมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ชัดเจน และกระจายอำนาจไปอย่างทั่วถึง น่าจะเหมาะสมในระยะสั้นและกลาง

การสร้างระบบเครือข่ายอย่างเป็นทางการเพื่อการตรวจแรงงานของประเทศไทย ต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้ให้เห็นว่า ในอนาคตองค์กรเหล่านี้จักต้องมีส่วนรับผิดชอบการตรวจแรงงานอย่างเลี่ยงไม่พ้น การสร้างเครือข่ายนี้เป็นการรวมเอาหน่วยงานของรัฐเข้ามาทำงานร่วมกัน สิ่งสำคัญที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องทำคือการกำหนดวัตถุประสงค์ในการสร้างเครือข่ายที่ชัดเจนรวมทั้งความชัดเจนในกิจกรรมที่จะทำร่วมกัน ทั้งนี้เครือข่ายเป็นเครื่องมือ หรือวิธีการทำงานร่วมกันที่มีประสิทธิภาพเป็นการทำงานแบบประสานพลัง มีการแบ่งงานกันทำลดงานที่ซ้ำซ้อน เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ และทักษะต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพการทำงาน อย่างไรก็ตามแม้ว่าสมาชิกของเครือข่ายจะมีความตั้งใจและมีความเสียสละสูง แต่ถ้าหากขาดปัจจัยทุนเพื่อการไปมาหาสู่ หรือการสื่อสารกันก็ยากที่เครือข่ายจะดำเนินการได้ดี นอกจากนั้นปัญหาที่เกิดจากการสื่อสารผิด ๆ ในเครือข่ายอาจเกิดขึ้นได้เพราะข้อจำกัดทางภาษา วิธีสื่อสาร เครื่องมือสื่อสาร อันนำไปสู่ปัญหาการเข้าใจผิดได้ อาจนำไปสู่ความไม่ร่วมมือจากเครือข่ายอย่างจริงจัง การสร้างเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เป็นการสร้างความเชื่อมโยง

กับกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น NGOs โดยกลุ่มองค์กรเหล่านี้จะเป็นผู้สังเกตการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์การจ้างงานและ อาชีวอนามัยและความปลอดภัย ในสถานประกอบการกิจการนอกระบบ หรือมีการจ้างงานอย่างไม่เป็นทางการ และรายงานให้กับพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานการสร้างเครือข่ายโดยอาจประกาศรับสมัครอาสาสมัครและประกาศเชิญชวนผู้ที่พบเห็นสถานประกอบการที่ไม่ทำตามกฎระเบียบของทางการว่าด้วยการจ้างงาน และอาชีวอนามัย แจ้งข้อมูลมาที่สำนักงานแรงงานท้องถิ่นหรือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยตรงทั้งนี้เครือข่ายแบบไม่เป็นทางการมีจุดแข็งคือสามารถเข้าเป็นการเข้าถึงสถานประกอบการขนาดเล็กๆ หรือสถานประกอบการที่มีการจ้างงานแบบไม่เป็นระบบได้มากขึ้น ทั้งยังประหยัดงบประมาณในการจ้างพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำ และทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง แต่สิ่งที่ควรระวังคือระบบการสื่อสารที่ไม่ดีและการขาดความเชื่อถือซึ่งกันและกัน ตลอดจนการขาดจิตสำนึกของการอยู่ร่วมกันของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ จะนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการดำเนินงานด้านนี้ด้วย

ในการสร้างระบบเครือข่ายเพื่อการตรวจแรงงาน โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นเจ้าของเรื่องในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ รวมถึงให้ความรู้ด้านวิธีการตรวจแรงงานให้แก่เครือข่ายแบบที่เป็นทางการโดยเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการต่างๆ สำหรับเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ ควรมีแรงจูงใจ เช่น ค่าจ้าง หรือการเชิดชูเกียรติ ฯลฯ ให้แก่อาสาสมัครเหล่านั้นด้วย

อย่างไรก็ตามจากการเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของแต่ละรูปแบบและประเมินสภาพการณ์ของประเทศไทยและสถานการณ์ต่างประเทศตลอดจนองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจแรงงานแล้วเห็นว่รูปแบบที่ 7 ซึ่งเป็นการตรวจแรงงานโดยอาศัยระบบเครือข่ายเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการตรวจแรงงานของประเทศไทยในยุคโลกาภิวัตน์ เพราะการตรวจแรงงาน

ภายใต้รูปแบบนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ และสอดคล้องกับหลักการทั้ง 5 ประการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ *

ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่า การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพจะเกิดจากการทำงานของรัฐบาลฝ่ายเดียวไม่ได้ ความร่วมมือระหว่างองค์กรเอกชน ชุมชน หน่วยงานราชการอื่นๆ กับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นสิ่งที่จำเป็น การวางแผนเพื่อให้มีระบบการตรวจที่ดีควรมีทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว เช่นเดียวกับมาตรการที่ใช้ เช่น มาตรการระยะยาวโดยการกำหนดให้วิชากฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นวิชาบังคับแก่นักเรียน นักศึกษา มาตรการระยะสั้นด้วยการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บภาษีเพื่อใช้มาตรการด้านภาษีอากรเป็นแรงจูงใจตลอดจนการให้สิทธิประโยชน์แก่สถานประกอบการที่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ขณะเดียวกันบังคับกับนายจ้างที่มีการละเมิดกฎหมายแรงงาน ให้ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น ซึ่งอาจลดกรณีการละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

1. รูปแบบการตรวจแรงงานที่เสนอมานั้น บางรูปแบบสามารถทำได้ในระยะสั้น บางรูปแบบต้องใช้เวลายาว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดนโยบายของรัฐ รูปแบบการบริหารองค์กร ทรัพยากรของหน่วยงาน การกำหนดกฎหมาย ความสำคัญทางเศรษฐกิจ ในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการตรวจแรงงานนั้นขึ้นอยู่กับแนวความคิดที่สำคัญของรัฐบาล

2. การประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายแรงงานแก่ประชาชน แรงงาน และผู้ประกอบการ เป็นเรื่องสำคัญที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะต้องเร่งจัดทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสร้าง

ภูมิคุ้มกันให้ผู้เกี่ยวข้อง สามารถช่วยลดภาระการตรวจแรงงานลงได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอาจใช้สื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อสื่อสารกับนายจ้าง ลูกจ้าง ฯลฯ และทำการรณรงค์เหตุการณ์พิเศษ เช่น เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

3. พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติในด้านคุ้มครองแรงงานหรือตรวจแรงงานขึ้น เพื่อกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ วิธีดำเนินการ เป้าหมาย มาตรฐานแรงงาน เสนอแนะด้านกฎหมาย แนวทางประชาสัมพันธ์ และอื่นๆ

4. ควรมีนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบด้วย การฝึกอบรมอย่างถาวรและการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้การฝึกอบรมแก่พนักงานตรวจแรงงานอย่างสม่ำเสมอ และจัดหลักสูตรการพัฒนาพนักงานตรวจแรงงานเป็นระดับจนถึงขั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (expert) ด้านการตรวจแรงงานด้วย นอกจากนั้นควรมีการจัดทำหลักสูตรเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานเบื้องต้นโดยบรรจุให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ สำหรับเยาวชนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาตอนปลาย

5. ในการตรวจแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานควรคำนึงว่า การบังคับใช้กฎหมายแรงงานเพื่อให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ดูแลลูกจ้างให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และนายจ้างก็จะได้รับผลผลิตมากขึ้นด้วย ตลอดจนต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายด้วย

เอกสารอ้างอิง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. คู่มือการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม. 2548

* ในอนาคตเมื่อความเข้าใจเกี่ยวกับการตรวจแรงงานในประเทศไทยเป็นไปอย่างกว้างขวางขึ้น การตรวจแรงงานในรูปแบบที่ 5 ซึ่งเป็นการใช้ภาคเอกชนมากขึ้นอาจเป็นที่ยอมรับ

- จำเนียร จวงตระกูลและคณะ. 2542. แนวทางด้านกฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และบริษัทศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล จำกัด. กรุงเทพมหานคร,
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2004. รายงานสถิติการค้าระหว่างประเทศ. <http://www.bot.or.th> (December, 4, 2004.) กรุงเทพมหานคร.
- มัทนา พานานิรามย์. 2540. โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแส ฝ่ายการวิจัยทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.
- ยุทธการ โกษากุล. 2540. การวิเคราะห์ระบบแผนการตรวจแรงงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- สินีนาถ บุญเนตร. 2544. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ศึกษาเฉพาะกรณีการตรวจ แรงงานในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2541 – 2542 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร.
- Boonmathya, R., Praparpun, Y, and Leechanvanichpan, R. 1999. The situation of female subcontracted workers in the garment industry in Bangkok. Thailand. in Women and subcontracting in the global economy. A research project of the Asia foundation's women's economic and legal rights program. United States Agency for International Development.
- International Labour Organization. 1998. Standards and fundamental principles and rights at work.
- Spencer, D. and Praparpun, Y. 2002. The anti-sweatshop movement in the U.S.: Liberation of the masses or another form of cultural imperialism. in Diversity Multiculturalism and Social Justice. Asumah, Seth N. and Johnston-Anumonwo, Ibipo. (Ed). Binghamton University. New York, USA.