

## บทที่ 3

### ปัญหาอุปสรรคในการบริหารแรงงาน<sup>(1)</sup>

ในการปฏิบัติงานของกรมแรงงาน<sup>(2)</sup> มีปัญหาอุปสรรคบางประการที่นักอภินีจากบัญชาแรงงานที่สำคัญโดยทั่วไปและแนวทางแก้ไขที่กล่าวไว้แล้ว ก็คือ

#### 1. ปัญหาจากปัจจัยภายนอก

ปัญหาจากภายนอกที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารแรงงานและควบคุมได้ยากได้แก่ ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกประเทศที่ไม่ได้เกิดขึ้นตามปกติหรือตามธรรมชาติ อาทิ

- การกีดกันทางการค้า
- การอุบัติขึ้นของสังคมร้ายในตะวันออกกลาง
- การเกิดอุบัติภัยร้ายแรงจนก่อให้เกิดผลต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก
- การลักลอบเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายของคนต่างชาติเพื่อเข้ามารаботาในประเทศ
- ทัศนคติและจิตสำนึกของประชาชนที่ไม่อาจปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

- การไม่เชื่อฟังคำแนะนำของทางราชการ
- การชอบฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับหรือการขาดระเบียบวินัย
- นโยบายทางการเมืองของต่างประเทศ
- นโยบายการบริหารงานของต่างประเทศ

---

(1)การบริหารแรงงานในประเทศไทย : เอกสารกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2534

(2)ในปัจจุบันคือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

## 2. การบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

การบังคับใช้กฎหมายแรงงานให้มั่งเกิดผลตามกฎหมายอย่างเต็มที่นั้น เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเจตนาของมีดังนี้

2.1 สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กมีจำนวนมาก โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 50 คนลงมา มีจำนวนมากถึง 154,069 แห่ง หรือคิดได้เป็นร้อยละ 94.9 ของจำนวนสถานประกอบการเมื่อปี 2532 รวมทั้งสิ้น 162,395 แห่ง และส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการที่ประกอบกิจการประเภทการค้าปลีก บริการและการผลิตสินค้าที่มีราคาถูกสำหรับประชาชนยากจนจะสามารถซื้อใช้บริโภคได้

2.2 ถ้าหากดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามกระบวนการของกฎหมาย กล่าวคือดำเนินการถึงขั้นฟ้องร้องดำเนินคดีถึงขั้นศาล ก็อาจเป็นการทำลายการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งมีส่วนสำคัญในการรองรับคนว่างงานและพัฒนาบุคลากรของระบบการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก สถานประกอบการขนาดเล็กที่ถือว่าเป็นภาคธุรกิจไม่มีระบบ (Informal sector) ได้ช่วยให้ปัญหาการว่างงานไม่รุนแรงมากเหมือนกับประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ กิจการในต่างจังหวัดซึ่งส่วนมากเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก เป็นอุตสาหกรรมการเกษตร และเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก แต่อำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำจะไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแรงงานได้ทั้งหมด

2.3 ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (home worker) เป็นกลุ่มคนงานอีกประเภทหนึ่งที่กฎหมายแรงงานเข้าไปถึงได้ค่อนข้างยาก เพราะสถานภาพการทำงาน (work status) ไม่ชัดเจนว่าเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว (self-employed person)

## 3. ค่าจ้างขั้นต่ำ

ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นผลประโยชน์และส่วนได้ส่วนเสียของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง และยังมีผลต่อเนื่องไปถึงการขึ้นค่าจ้างของพนักงานธุรกิจและข้าราชการอีกด้วย อีกทั้งยังเป็นจุดแสดงพลังของกลุ่มผู้ใช้แรงงานด้วยกันเองว่ากลุ่มไหนจะสามารถใช้พลังในการเรียกร้องขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำได้มากกว่ากัน

คณะกรรมการค่าจ้างจึงเป็นคณะกรรมการไตรภาคีคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบของฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายละเทา กือฝ่ายละ 5 คน ทั้งนี้ เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างด้วยกันเอง ซึ่งมีผลกระทบในด้านการควบคุม

การบริหารคณะกรรมการของฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนกรรมการเท่ากับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างนั้นเอง

การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในสถานประกอบการขนาดเล็กมีปัญหาค่อนข้างมาก เพราะความสามารถในการจ่ายมีน้อยกว่าสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ แต่สภาพความเป็นอยู่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างจะใกล้เคียงกัน และนายจ้างจัดสวัสดิการด้านอาหารและที่พักให้แก่ลูกจ้างทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อร้องเรียนระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกิดขึ้นน้อยมาก

ในทางปฏิบัติกรรมแรงงาน<sup>(1)</sup> ได้ส่งเจ้าหน้าที่อุகตรตรวจสอบสถานประกอบการขนาดเล็กให้ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นกรณีพิเศษ ทำให้จำนวนสถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายลดน้อยลงโดยลำดับ จากร้อยละ 50 เหลือร้อยละ 30 แต่เมื่อคิดเป็นจำนวนลูกจ้างแล้วมีลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายเพียงร้อยละ 1.64 เท่านั้นหรือเพียง 4,299 คน จากจำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่ผ่านการตรวจสอบเดือนมกราคม-มิถุนายน 2533 260,983 คน

#### 4. ความปลอดภัยในการทำงาน

ความปลอดภัยในการทำงานนับว่าเป็นสิ่งที่เริ่มมีความสำคัญและปัญหาที่จำเป็นสำหรับธุรกิจอุตสาหกรรมจะต้องแก้ไขป้องกันโดยรีบด่วน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันชีวิตของลูกจ้าง ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และสภาวะแวดล้อมเป็นพิษอันเกิดจากการใช้สารเคมีและการไม่มีสิ่งป้องกันอันตรายจากการทำงานอีกทั้งโรคอันเกิดจากการทำงานซึ่งทวีขึ้นทุกวัน ก็เป็นสิ่งที่ต้องให้ความเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจังมิให้เกิดขึ้นได้ แม้ว่าโรคอันเกิดจากการทำงานบางอย่างจะยากแก่การพิสูจน์ได้ก็ตาม การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และการกำหนดเป็นมาตรการในการทำงาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน

ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นก็คือการขาดอุปกรณ์ในการทำงาน นายจ้างและลูกจ้างขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ การไม่มีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานอย่างทั่วถึงในสถานประกอบการซึ่งจะต้องเร่งรัดให้มีขึ้นโดยเร็วทั้งประเภทตามกฎหมายและโดยสมัครใจ

#### 5. การวิเคราะห์ภาวะตลาดแรงงาน

การจัดทำหรือการพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงาน เป็นปัญหาอุปสรรคประการหนึ่งในการปฏิบัติงานด้านการจัดหางาน เนื่องจากขาดข้อมูลอันเป็นปัจจัย

---

(1) ในปัจจุบันคือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

พื้นฐานของการวิเคราะห์ความต้องการแรงงาน เช่น ภาวะการลงทุน ความต้องการของนายจ้าง ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น โดยภายในองรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนากำลังคน การสนับสนุนนโยบายรัฐบาลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถอพยพกรณีความต้องการแรงงานได้เป็นการล่วงหน้า นอกจากนี้ ยังขาดอุปกรณ์ ที่ทันสมัยสำหรับใช้ในการวิเคราะห์ เก็บข้อมูล และสื่อสารความเคลื่อนไหวของแรงงานให้ เป็นไปตามภาวะของตลาดแรงงาน

## ๖. ข้อจำกัดในการขยายการบริหารงาน

การบริหารงานของกรมแรงงาน<sup>(1)</sup> ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและต่างประเทศไม่อ灸ขยายงานได้อย่างเต็มที่ตามการขยายตัวของประชากร และภาวะเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณการดำเนินงาน การขยายพื้นที่ ดำเนินงาน การขยายประเภทของงานลงสู่ภูมิภาค เช่น การจัดหางาน การพัฒนาฝีมือ แรงงาน การคุ้มครองแรงงาน การส่งเสริมและพัฒนาหญิงและเด็ก ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนการขยายงานไปตามเขตของกรุงเทพมหานคร และการขยายงานไปตามประเทศ ที่ต้องการคนงานไทย

---

(1) ในปัจจุบันคือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน