



เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้จำเป็นจะต้องตอบคำถามที่มากกว่าสภาพการจัดสวัสดิการเท่านั้น แต่ยังต้องอธิบายสภาพสาเหตุของแต่ละองค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาคปฏิบัติ ซึ่งมีลักษณะที่นอกเหนือไปจากหน้าที่ตามกฎหมายที่ระบุไว้ อีกทั้งยังไม่ม้งานวิจัยที่ศึกษาในประเด็นดังกล่าวมาก่อน

ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดของการวิจัยเชิงปริมาณที่ไม่สามารถที่จะอธิบายปัญหาดังกล่าวอย่างรอบด้าน การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างกับบุคคลที่เกี่ยวข้องจึงเป็นยุทธวิธีในการวิจัยที่ถูกนำมาใช้เพื่อค้นหาคำตอบที่เกี่ยวกับปัญหาใหญ่ได้อย่างลึกซึ้ง โดยจะแบ่งประเด็นหลักในการศึกษาไว้ 3 ประเด็นคือ

1. รัฐบาลกับการตอบสนองสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัย
2. องค์กรพัฒนาเอกชนกับการตอบสนองสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัย
3. กระบวนการต่อรองเชิงผลประโยชน์ ระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รัฐบาลกับการตอบสนองสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัย

กระบวนการตอบสนองสภาพสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยของรัฐย่อมขึ้นอยู่กับกลไกของนโยบายการปฏิบัติงาน ฉะนั้นในกระบวนการกำหนดนโยบายและการปฏิบัตินโยบายให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ นโยบายการจัดสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัย ถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญ ทั้งนี้จากแนวโน้มการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ที่ดึงดูดทรัพยากรบุคคลจากภาคเกษตรกรรม เข้าไปสู่ภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก ผู้ใช้แรงงานจึงเป็นกำลังอันสำคัญ อันจะนำประเทศไปสู่จุดมุ่งหมาย

ดังที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้ระบุไว้ว่า "จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์"

อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายจำเป็นจะต้องมีกระบวนการขั้นตอนที่จะปฏิบัติตาม ซึ่งหน่วยงานของรัฐ จัดว่าเป็นกลไกที่สำคัญ ซึ่งหากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขาดประสิทธิภาพ กลไกในการปฏิบัติงานก็ย่อมที่จะสัมฤทธิ์ผลได้ยาก ทั้งนี้เพราะในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ประกอบด้วยหน่วยงานหลายหน่วยงาน ซึ่งมีหน่วยหลัก 4 หน่วยงาน อยู่ในความรับผิดชอบของ 2 กระทรวง คือ

1. กองตรวจความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
2. สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน กรมสวัสดิการแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
3. กองอาชีวอนามัย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
4. งานอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม โรงพยาบาลราชวิถี กระทรวงสาธารณสุข

ดังนั้น หน่วยงานของรัฐทั้ง 4 หน่วยงาน จึงจำเป็นที่จะต้องทำงานประสานกัน ระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังจำเป็นที่จะต้องทำงานร่วมประสานกับองค์กรเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง โดยที่หน่วยงานของภาครัฐ แต่ละหน่วยงานนั้นต่างทำหน้าที่ ในภาคปฏิบัติเกี่ยวกับความปลอดภัยแรงงานคือ

1. กองตรวจความปลอดภัยแรงงาน

กองตรวจความปลอดภัยแรงงานเป็นหน่วยงานอันดับแรกๆ ที่ปฏิบัติตามนโยบายโดยเข้าตรวจสอบสภาพการทำงาน อันประกอบด้วย สภาพโรงงาน เครื่องจักร และกระบวนการผลิต ที่อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งสามารถแยกประเด็นในการศึกษากระบวนการตรวจสอบความปลอดภัยแรงงาน ดังนี้คือ*

- (1) สาเหตุของปัญหาความไม่ปลอดภัยแรงงาน
- (2) หน้าที่ของกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน
- (3) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสถานประกอบการเพื่อตรวจความปลอดภัย

* จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองตรวจความปลอดภัย ณ. กองตรวจความปลอดภัยแรงงาน วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536

- (4) การติดตามการตรวจความปลอดภัยแรงงาน
- (5) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีกับภาวะการตอบสนองความปลอดภัยแรงงาน

(1) สาเหตุของปัญหาความไม่ปลอดภัยเนื่องจากการทำงาน

ผลการตรวจความปลอดภัยแรงงานของกองตรวจความปลอดภัยแรงงานในโรงงานทอผ้า พบว่าในโรงงานทอผ้าส่วนใหญ่มีปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสาเหตุของปัญหาความไม่ปลอดภัยแรงงานในโรงงานทอผ้าเกิดขึ้นจากสาเหตุ 2 ประการคือ

1) สถานประกอบการ โดยนายจ้างไม่เห็นความสำคัญของการจัดความปลอดภัยให้กับผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากเหตุผลทางด้านความต้องการลดต้นทุนในการผลิต แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่นายจ้างบางรายก็ยังคงไม่ปฏิบัติตาม ทั้งนี้เกิดจากประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐ ซึ่งสภาพความไม่ปลอดภัยที่เป็นสาเหตุมาจาก การละเลยของนายจ้างที่พบลักษณะที่เด่นชัดคือ

1.1 การใช้เครื่องจักรเก่าที่หมดอายุการใช้งานโดยไม่ยอมเปลี่ยน และไม่มีการซ่อมบำรุงที่ดีพอ นอกจากนี้ยังพบว่า มีการซื้อเครื่องจักรเก่าจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางเสียง อุณหภูมิ และฝุ่น ที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต จากการสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานโรงงานทอผ้าแห่งหนึ่งได้ กล่าวถึงสภาพปัญหาที่ตนได้รับว่า

“ความร้อนที่นี่ เวลาปกติเขาวัดได้สามสิบแปดถึงสี่สิบสององศา นี้ออนปกตินะ ขนาดเปิดแอร์แล้ว ขนาดหน้าหนาวยังสามสิบแปดถึงสี่สิบเลขนะ ก็ลองดูเครื่องจักรซีใช้มาตั้งแต่โรงงานเป็นของญี่ปุ่นแน่ พอญี่ปุ่นไปก็เจ้าของคนจีนที่มาตั้งสิบห้าปีแล้วยังไม่ยอมเปลี่ยน อาคารก็ต่ำ เครื่องจักรก็เก่า ขนาดแอร์สามเครื่องมันปิดซะเครื่อง ประหยัดไฟ พอปั่นด้ายฝุ่นนี้ฟุ้งไปทุกแผนก เครื่องจักรเก่านี้ คนงานก็ได้รับอุบัติเหตุเป็นประจำ ดูอย่างภาชี”

ภาคงานรายหนึ่งที่ได้รับอุบัติเหตุเนื่องจากถูกเครื่องจักรกระแทกที่กระดุก
ข้อมือจนทำงานไม่ได้ และ ไม่ได้รับค่าทดแทน

“ก็เครื่องมันผิด เราก็ดึงพอดึงก็ตัดมือเอาเลย จนทำงานไม่ได้เลย”

จะเห็นได้ว่าสภาพของเครื่องจักรเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดสภาพความไม่ปลอดภัยต่อผู้ใช้แรงงาน

1.2 การใช้ผู้ใช้แรงงานยกของหนักโดยไม่มีเครื่องทุ่นแรง

สภาพของการปฏิบัติงานในโรงงานทอผ้า โดยเฉพาะแผนกปั่นด้าย ที่จะต้องยกของที่มีน้ำหนักมาก

วันเพ็ญ หนึ่งในพนักงานที่ได้รับบาดเจ็บจากการยกของหนัก

“พี่ทำงานอยู่บนสามคูมลิบสองเครื่อง พอลงด้ายมาก็กรอไล่ล้างขึ้น น้ำหนักแต่ละถังก็ตั้งสามลิบแปดถึงสี่ลิบสองกิโล แล้วต้องยกวันละ 8 ชั่วโมง แล้วหลังปวดมาก ตอนแรกก็ไม่เป็นหรอก พอทำได้แค่สามปีเจ็บปวดมาก ก็วันหนึ่งห้าสิบกิโล เทียว ยิ่งสมัยก่อนลิบเป็นเหล็ก ขนาดเตี้ยวันนี้เปลี่ยนเป็นพลาสติกก็ยังหนักอยู่ ปวดหลังมากจะเขี้ยวก็เขี้ยว ไม่ได้ไปศิริราชนึกว่าเป็นนิ้ว พอหมอตรวจถามรายละเอียดก็เล่าถึงสภาพการทำงานว่าเราต้องยกของหนัก หนักที่สุดหมอบอกให้เลิกทำงานหนัก เขาก็เปลี่ยนให้พี่ไปทำงานแผนกต่อด้ายเดินคูมวันละลิบสองเครื่องคนเดียว ต่อมาเขาลดคนงานเพิ่มเครื่องเดินต่อด้ายทั้งวัน ต่อด้ายสี่ปีคราวนี้ปวดขา หลังก็ยังไม่หาย”

จำเนียร พนักงานแผนกทอยกอีกคนหนึ่งที่มีสภาพการทำงานโดยไม่มีเครื่องทุ่นแรงเช่นกัน

“ปวดขา นอนไม่หลับมาห้าปีแล้ว ทอยกวันละแปดชั่วโมง

ปวดหลัง ใช้ชาदनรถ เอาด้ายใส่รถ ห้องทอนี้ปวดหลังกับชากันทุกคน”

จากสภาพการทำงานจะเห็นได้ว่าเป็นสภาพที่เกิดจากการไม่มีเครื่องทุ่นแรง เช่น สายพานลำเลียง รถยก และอุปกรณ์ทุ่นแรง นอกจากนี้ยังเป็นการใช้แรงงานเกินกำลัง โดยการลดจำนวนคนงานและเพิ่มเครื่องจักร

1.3 เครื่องป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงาน

เครื่องป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงานจำเป็นต้องมีมาตรฐานสามารถป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการทำงานได้ หากแต่สภาพการทำงานในโรงงานทอผ้า ได้จัดผ้าขาวบางไว้เพื่อปิดจมูกกันฝุ่นฝ้ายในการทำงาน ซึ่งเป็นเครื่องป้องกันที่ไม่ได้มาตรฐาน

“เขาให้ปิดผ้าขาวบางที่จุ่มก้นฝุ่นฝ้าย แต่ก็ไม่ได้ผล เขา ก็ให้ใส่ผ้าหลาย ๆ ทบ พันจุ่มไว้มันหายใจไม่ออก ก็คิดดูซิขนาดที่ห่อหุ้มนี้ฝุ่น ยังไปถึงเลย ก็เครื่องจักรมันเป็นแบบนี้ แถมที่กรองฝุ่นก็ไม่มี”

จะเห็นได้ว่า แม้คนงานจะมีผ้าปิดจุ่มก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถที่จะ ป้องกันได้ เพราะสภาพแวดล้อมจากการทำงานนั้นย่ำแย่ ประกอบกับการไม่มีเครื่องมือที่จะ ป้องกันผู้ใช้แรงงาน เช่น เครื่องกรองฝุ่น แต่ผู้ประกอบการก็ยังสามารถดำเนินกิจการได้ถึง สิบห้าปี

2) ผู้ใช้แรงงาน ตัวผู้ใช้แรงงานเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ เกิดปัญหาความไม่ปลอดภัย เนื่องจากความเคยชินของตัวผู้ปฏิบัติงานซึ่งปฏิเสธ การใช้ อุปกรณ์ป้องกันความปลอดภัย ในเรื่องนี้ผู้อำนวยการกองตรวจดูความปลอดภัยแรงงาน ได้แสดง ทรรศนะว่า “ลูกจ้างบางคนปฏิเสธการใช้อุปกรณ์ เช่น ที่ครอบหู เพราะรำคาญ ทำงานไม่ สะดวก” จากทรรศนะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง ปัญหาของความไม่ปลอดภัย ซึ่งเป็นสาเหตุ สำคัญประการหนึ่งที่เกิดจาก การปฏิบัติตัวของผู้ใช้แรงงานเอง

สาเหตุดังกล่าวก็เป็นเหตุผลจากตัวผู้ใช้แรงงานเองจากความรู้เท่าไม่ ถึงการ ทั้งนี้เจ้าของกิจการจำเป็นต้องให้ความรู้ และออกกฎระเบียบบังคับผู้ใช้แรงงานให้ ใส่อุปกรณ์เครื่องป้องกันต่าง ๆ

(2) หน้าที่ของกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน

กองตรวจความปลอดภัยแรงงานมีหน้าที่หลักใหญ่ ๆ อยู่ 2 ประการคือ

1) ตรวจสอบสภาพของสถานประกอบการ สภาพเครื่องจักร และกระบวนการ ผลิต ที่อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยกับผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานได้รับความปลอดภัย กระบวนการตรวจความปลอดภัยแรงงานจะมีการประสานงานกับสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย ในการทำงาน ในด้านความร่วมมือกลไกทางเทคนิคและวิชาการ และนอกจากนี้กระบวนการ ตรวจความปลอดภัยแรงงานยังจำเป็นต้องร่วมมือกับกองอาชีวอนามัย ในการตรวจสอบสุขภาพเพื่อ ความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน

2) รมรงค์ส่งเสริมความรู้ความปลอดภัยแรงงานให้แก่เจ้าของสถานประกอบการ และผู้ใช้แรงงานให้ตระหนักถึงความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน โดยมีการจัด กิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

2.1 โครงการจัดอบรม กองตรวจความปลอดภัยแรงงานให้จัดอบรม เจ้าของสถานประกอบการ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

2.1.1 โครงการจัดอบรมนายจ้างสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 100 คนขึ้นไป โดยจะมีการจัดอบรมและแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในโรงงาน

2.1.2 โครงการอบรมนายจ้างสำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 50-100 คน เพื่อให้ตระหนักถึงความปลอดภัยแรงงาน

2.2 รมรงค์ความปลอดภัยในการทำงาน โดยแยกประเภทตามกิจกรรมต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

2.2.1 การรณรงค์ภายในโรงงาน โดยการส่งเสริมให้นายจ้างรณรงค์เรื่องความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ผู้ใช้แรงงาน โดยให้นายจ้างติดบอร์ดใหญ่ว่ามีตัวเลขอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการทำงานแล้วเท่าไร สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุเพราะอะไร และให้มีการปฎิญาณตนก่อนทำงานแต่ละวัน โดยให้ผู้ใช้แรงงานปฎิญาณตนในความปลอดภัย ผลดีจะเกิดกับผู้ใช้ทรัพย์สินของนายจ้าง และเมื่อผู้ใช้แรงงานเข้ามาใหม่ควรให้นายจ้างอบรมเรื่องความปลอดภัยแรงงานด้วย

2.2.2 การจัดแข่งขันสถานประกอบการที่มีระบบความปลอดภัยที่ดี โดยให้เจ้าหน้าที่หาโรงงานพื้นที่ละ 1 แห่ง ที่มีระบบความปลอดภัยที่ดี ส่งเสริมสถานประกอบการดีเด่น เพื่อเป็นตัวอย่างกับโรงงานอื่น ๆ ในการแข่งขันการลดอุบัติเหตุ

2.2.3 การจัดนิทรรศการ กองตรวจความปลอดภัยแรงงาน จะจัดนิทรรศการด้านความปลอดภัยในการทำงาน โดยเสนอสื่อที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติตัวของผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานได้รับความรู้และเข้าใจในการปฏิบัติตนให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน สิ่งที่เสนอในการจัดนิทรรศการ ได้แก่ อุปกรณ์ป้องกันอันตรายในการทำงาน โรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน เป็นต้น

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ในการทำงานตรวจความปลอดภัยแรงงานของกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน แฝงไว้ซึ่งการประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ และเพื่อให้งานความปลอดภัยบรรลุเป้าหมายยิ่งขึ้น จำเป็นต้องรณรงค์ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงานโดยโครงการรณรงค์ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจความปลอดภัยดังกล่าว เป็นการสร้างจิตสำนึกให้ทั้งฝ่ายนายจ้าง และตัวผู้ใช้แรงงานเองได้ตระหนักถึงความปลอดภัยในการทำงาน ดังที่ผู้อำนวยการกองตรวจความปลอดภัยได้แสดงทรรศนะว่า

"เราต้องการให้นายจ้างถือความปลอดภัยเป็นอันดับแรก เรื่องเงินทองหาเมื่อไหร่ก็ได้ แต่ถ้าพิการสูญเสียทดแทนไม่ได้เลย เป็นปมด้อยชีวิต"

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่นโยบายจะบรรลุเป้าหมายได้นั้นมิได้ขึ้นอยู่กับเพียงว่า การออกกฎหมายหรือกฎหมายทางสังคมให้เข้มงวดเท่านั้น ทั้งนี้หากในขั้นตอนของการปฏิบัติ บุคคลที่เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว กฎหมายที่ออกมาก็ปราศจากประสิทธิผล ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับจิตสำนึกนั่นคือ การกล่อมเกล่าให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง สิ่งที่จะต้องเป็นแผนเพื่อที่จะรองรับนโยบายภาคปฏิบัติดังกล่าวจึงควรที่จะวางแผนพัฒนาจิตสำนึกของคนไปด้วย

(3) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสถานประกอบการเพื่อตรวจความปลอดภัย

จากประเด็นคำถามที่ว่า "จะเข้าตรวจโรงงานเมื่อไหร่" ทำให้พบกลไกในภาคการปฏิบัติงาน การตรวจความปลอดภัยของกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน ซึ่งมีสาเหตุหลักในการเข้าตรวจความปลอดภัยแรงงาน 2 ประการ

3.1 การเรียกร้องของสหภาพแรงงาน

เกิดจากผู้ใช้แรงงานได้รับความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน จึงเสนอปัญหาความไม่ปลอดภัยดังกล่าว แก่สหภาพแรงงานที่ตนสังกัดอยู่ เพื่อให้สหภาพได้พิจารณาปัญหาและยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวมายังกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกลไกประการหนึ่งในการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานในการที่จะได้มาซึ่งสวัสดิการความปลอดภัยแรงงาน

3.2 การร้องขอของนายจ้าง

เกิดจากเหตุผลที่นายจ้างต้องการคำรับรองจากกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากนายจ้างรายนั้นได้จัดสวัสดิการที่ดีแล้ว หรือยินดีที่จะจัดสวัสดิการความปลอดภัยที่ยังบกพร่องอยู่ให้ดียิ่งขึ้น การตรวจจากการร้องขอในลักษณะนี้จึงเป็นการยืนยันในชื่อเสียง และเกียรติภูมิของนายจ้าง

ในการเรียกร้องทั้ง 2 ประเด็น ล้วนมีเหตุผลการเรียกร้องที่ต่างกัน หากแต่ภายใต้เหตุผลของความต่างกันในแต่ละประเด็นนั้นมีจุดมุ่งหมายที่ร่วมกันประการหนึ่งคือการจัดความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ผู้ใช้แรงงาน

(4) การติดตามผลการตรวจความปลอดภัยแรงงาน

การติดตามผลหลังจากการตรวจความปลอดภัยแรงงาน เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการตรวจความปลอดภัยแรงงาน ของกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแรงงานตามที่สถานประกอบการจำเป็นต้องกระทำ สำหรับขั้นตอนของการตรวจความปลอดภัยแรงงาน กองตรวจความปลอดภัยแรงงาน ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

ระยะแรก เมื่อตรวจสถานประกอบการใด หากพบข้อบกพร่องจะทำการเตือนข้อบกพร่องทุกข้อกับ เจ้าของสถานประกอบการ เป็นลายลักษณ์อักษร

ระยะที่สอง กำหนดระยะเวลาดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง โดยให้สถานประกอบการแก้ไขความบกพร่องที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน

ระยะที่สาม เข้าตรวจผลอีกครั้ง โดยการตรวจผลการแก้ไขข้อบกพร่องในความไม่ปลอดภัยในการทำงานที่มีผลต่อผู้ใช้แรงงาน หากเจ้าของสถานประกอบการไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามคำเตือนดังกล่าว กองตรวจความปลอดภัยแรงงานจะเข้าดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย

(5) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีกับภาวะการตอบสนองความปลอดภัยแรงงาน

ในสภาวะการณปัจจุบันขณะที่ความต้องการทางการผลิตมีเพิ่มมากขึ้น เพื่อแข่งขันกับตลาดเศรษฐกิจของโลก การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น ใ้ทันกับความต้องการของตลาดจึงเป็นสิ่งจำเป็น เช่น การนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิต หากแต่เทคโนโลยีสมัยใหม่ในกระบวนการผลิตก็อาจก่อให้เกิดโทษเช่นกัน เช่น สารเคมีบางตัวที่จำเป็นต้องใช้ในกระบวนการผลิตสมัยใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้แรงงานได้ และนอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ โดยผู้ใช้ขาดทักษะ ความชำนาญ และความรู้อย่างแท้จริงในการปฏิบัติ อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุในการทำงานได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มข้อกำหนดทางกฎหมายให้ทันต่อสภาวะการณเปลี่ยนแปลงจากผลกระทบทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้อำนวยการกองตรวจความปลอดภัยได้อธิบายถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้

“เราพยายามออกกฎหมายให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โดยขณะนี้ เราได้ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพอนามัยสิ่งแวดล้อมความปลอดภัยใช้แล้ว ตอนนี้อยู่ระหว่างการพิจารณา ถ้าออกมาได้จะเป็นประโยชน์มากกับทุกฝ่าย เพราะพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะคุ้มครองคนงานแล้ว ก็ยังคุ้มครองประโยชน์มิให้ผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมชาวบ้านใกล้เคียงด้วย”

เป็นภาพสะท้อนที่ยอมรับว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่เพียงพอต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต สิ่งที่ต้องจะกระทำในปัจจุบัน คือ การศึกษาวิจัยสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุ หรือสภาวะที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ใช้แรงงานเพื่อนำเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนากฎหมาย นอกจากนี้ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ กระบวนการพัฒนาการกลั่นกรองทางกฎหมายจะป้องกันต่อสภาวะการณืตอบสนองที่เกิดขึ้น

กระบวนการในภาคปฏิบัติกับสภาวะจริงที่เกิดขึ้น

จากประเด็นศึกษาปฏิบัติการเชิงนโยบายและการปฏิบัติดังกล่าว ทำให้ทราบถึงหน้าที่การทำงานของกองตรวจความปลอดภัยที่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาความปลอดภัยแรงงานที่เกิดขึ้น หากแต่สภาวะการณืจริงที่เกิดขึ้นในอีกมุมหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติการตรวจความปลอดภัยแรงงาน ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยการสัมภาษณ์อย่างสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า พบประเด็นปัญหาจากกระบวนการปฏิบัติงานดังนี้คือ

1. ความไม่สมถะที่ผลในการรณรงค์ความปลอดภัยแรงงาน ทั้งตัวนายจ้างและผู้ใช้แรงงาน

1.1 นายจ้าง

นายจ้างยังไม่เห็นถึงผลประโยชน์และความสำคัญอันแท้จริงของความปลอดภัยแรงงาน จากสภาวะการณืเป็นจริงของผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า กล่าวคือ

“พี่พอจะรู้ว่า การทำงานมันต้องมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นบ้าง เพราะสภาพในโรงงานแย่มากเสียเกิน พี่จึงคิดกับเพื่อน ๆ ที่พอจะมีความรู้บ้าง ให้ช่วยกันรณรงค์ความปลอดภัย พี่ไปขอยืมบอร์ดของบริษัท เขามาติดป้ายเกี่ยวกับความปลอดภัย ติดได้ไม่ถึงวัน ทางบริษัทก็ไล่ให้ไปเอาออก”

ภาพสะท้อนความจริงจากสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นถึงกลไกในการทำงานของกองตรวจความปลอดภัยด้านนโยบายการรณรงค์ความปลอดภัยแรงงานยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจเนื่องจากการละเลยที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง และการพยายามหลีกเลี่ยงของนายจ้างในการปฏิบัติภายใต้จิตสำนึกอันชอบธรรม

1.2 ผู้ใช้แรงงาน

ปัญหาหลักในการปฏิบัติของกองตรวจความปลอดภัยแรงงานที่มีต่อผู้ใช้แรงงานในสภาวะการณ์จริงที่เกิดขึ้น จากการสัมภาษณ์ของผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า สามารถแยกออกได้ 2 ประเด็นคือ ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในความปลอดภัย และปัญหาการปฏิบัติตนของผู้ใช้แรงงานเอง จากการสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานแสดงให้เห็นถึงสภาวะการณ์ของการขาดความรู้ความเข้าใจความปลอดภัย ดังนี้

- ผู้ใช้แรงงาน: "พี่ไม่เคยรู้เลยว่าฝุ่นฝ้ายจะทำให้เกิดโรค จนอาการกำเริบหนักขึ้น ไปหาหมอสุวรรณ หมอสุวรรณเขาบอกว่าเป็นโรคจากฝุ่นฝ้าย"
- ผู้วิจัย: "แล้วตอนทำงานพี่ไม่ได้ใช้ผ้าปิดจมูกหรือ"
- ผู้ใช้แรงงาน: "ไม่ได้ใช้หรอก ทำกันมาตั้งหลายปีไม่เห็นเป็นอะไร ใครจะไปรู้ว่าฝุ่นฝ้ายทำให้เกิดโรคได้"

ภาพแห่งปัญหาการขาดความรู้ในเรื่องความปลอดภัยแรงงานที่เป็นสาเหตุประการหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดโรคจากการทำงานขึ้นได้ สะท้อนให้เห็นการนำนโยบายของกองตรวจความปลอดภัยไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติที่ขาดประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานกับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน และนอกเหนือประเด็นการขาดความรู้ความเข้าใจในความปลอดภัยจากการทำงานของผู้ใช้แรงงานแล้ว จากการสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า ทำให้ทราบว่า การปฏิบัติตัวของผู้ใช้แรงงานเองก็ทำให้เกิดปัญหาความปลอดภัยด้วย

- ผู้วิจัย: "พี่เป็นโรคบิสซิโนซิส มานานหรือยัง"
- ผู้ใช้แรงงาน: "ประมาณ 2-3 ปี"
- ผู้วิจัย: "แล้วทราบไหมว่าเป็นจากฝุ่นฝ้าย"
- ผู้ใช้แรงงาน: "รู้"

ผู้วิจัย: "แล้วตอนทำงานใส่ผ้าปิดจมูกป้องกันหรือเปล่า"

ผู้ใช้แรงงาน: "ยังไม่เห็นที่โรงงานที่อากาศร้อนจะตายไป ใครจะใส่ไหว"

แสดงให้เห็นถึงปัญหาของความขาดจิตสำนึกในความปลอดภัยแรงงาน ประกอบกับสภาวะแวดล้อมในโรงงานไม่ได้เอื้ออำนวยให้ผู้ปวยใช้แรงงานจะปฏิบัติตนให้ถูกต้องได้ สะท้อนให้เห็นถึงการรณรงค์ความปลอดภัยในโรงงานยังมีได้กระตุ้นให้ผู้ใช้แรงงานเกิดความสำนึกที่แท้จริง ประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจเกิดมาจากความสำนึกของตัวผู้ใช้แรงงานและการปฏิบัติงาน รณรงค์ความปลอดภัยแรงงานมิได้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง

2. ปัญหาในการติดตามผล

ขั้นตอนการปฏิบัติงานการติดตามผล อยู่ในขั้นสุดท้ายของกระบวนการปฏิบัติงาน การตรวจความปลอดภัยแรงงาน เพื่อให้ทราบถึงผลการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องในความไม่ปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน ในสถานประกอบการที่กองตรวจความปลอดภัยแรงงานได้ดำเนินการตรวจว่าสถานประกอบการได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้องหรือไม่ หากสถานประกอบการที่ได้รับคำเตือนไม่ปฏิบัติตาม กองตรวจความปลอดภัยจะดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยโดยการสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า พบว่า

ผู้ใช้แรงงาน: "เมื่อตอนที่เกิดปัญหาโรคจากการทำงานในโรงงาน กองตรวจเขาก็มาตรวจ ตอนนั้นยังไม่มีเครื่องระบายอากาศ ฝุ่นฝ้ายพุ่งเขียว เขาก็บอกให้บริษัทติดเครื่องระบบอากาศ แล้วก็ไม่เห็น เขามาดูอีกเลย"

ผู้วิจัย: "ติดเครื่องระบายอากาศแล้ว ดีขึ้นไหม"

ผู้ใช้แรงงาน: "ก็ดีขึ้นบ้าง แต่ก็ไม่ได้ช่วยปัญหาได้ทั้งหมด ทุกวันนี้ฝุ่นฝ้ายยังเยอะอยู่ ก็ไม่รู้จะทำอย่างไร"

จากสภาพปัญหาเดียวกันจากการสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานในโรงงานอีกแห่ง ผู้ใช้แรงงานจากตัวแทนสหภาพแรงงานได้กล่าวว่า

ผู้ใช้แรงงาน: "ที่โรงงานมีปัญหามาก เช่น ปัญหาเสียงดัง ปัญหาฝุ่นฝ้าย ทางสหภาพแรงงาน จึงเรียกร้องให้กองตรวจความปลอดภัยแรงงานมาตรวจ เขาก็มาตรวจ พอตรวจเสร็จ เขาก็ทำหนังสือแจ้งมายังสหภาพและทางบริษัท"

เมื่อผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นตัวแทนจากสหภาพกล่าวจบก็หยิบหนังสือผลการแจ้งตรวจ จากกองตรวจความปลอดภัยแรงงานให้ผู้วิจัยดู ผลปรากฏว่า ปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายใน โรงงานมีมากเกินไปเกินมาตรฐานที่กำหนด นอกจากนี้ปัญหาเรื่องเสียงดังจากการตรวจปรากฏว่ามี ปริมาณเกินกว่า 90 เดซิเบล (เอ) ซึ่งมีค่าเกินมาตรฐาน ก่อให้เกิดอันตรายต่อประสาทหูได้

ผู้วิจัย: "แล้วทางบริษัทจัดการแก้ไขหรือเปล่า"

ผู้ใช้แรงงาน: "ทางบริษัทก็ให้ผ้าปิดจมูกมาคนละผืน ผ้าขาวบางนะ" พร้อมหยิบผ้าของตน ให้ผู้วิจัยดู

"ก็ช่วยได้บ้างนิดหน่อย เฉพาะฝุ่นใหญ่ ๆ"

ผู้วิจัย: "แล้วทางบริษัทมีมาตรการอะไรอีกหรือเปล่าที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตาม กองตรวจแนะนำ"

ผู้ใช้แรงงาน: "ไม่เห็นมี กองตรวจความปลอดภัยแรงงานก็มาตรวจครั้งเดียวจากที่ร้องขอ ไป . แล้วไม่เคยเห็นมาติดตามผลเลย... ก็ตอนมาตรวจสภาพโรงงาน สกปรกมาก นอกจากจะช่วยฟ้องนายจ้าง ตอนนั้นประมาณสิงหาคมปีสามสี่ หลังจากนั้นไม่รู้ เขาคูยกกับนายจ้างยังไง ไม่เห็นมาอีกเลย"

ภาพสะท้อนของคำบอกกล่าวของผู้ใช้แรงงาน แสดงให้เห็นถึงสภาวะการณจริงที่ผู้ ใช้แรงงานได้รับ ซึ่งเกิดจากขั้นตอนปฏิบัติงานติดตามผลอันเป็นกลไกสุดท้ายของการตรวจ ความปลอดภัยแรงงานให้บรรลุเป้าหมาย ขาดหลักปฏิบัติอย่างแท้จริง ผลพวงของปัญหาการไม่ ปฏิบัติงานตามขั้นตอน ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลไกในการทำงานของกองความปลอดภัยในการทำงาน ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบอย่างจริงจัง

2. สถาบันความปลอดภัยแรงงาน

สถาบันความปลอดภัยแรงงานเป็นหน่วยงานส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ดำเนินงานตามนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 โดยมุ่งที่จะส่งเสริมคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ซึ่งสถาบันความปลอดภัยในการทำงานเป็นหน่วยงานมีหน้าที่ดำเนินนโยบายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานในด้านคุ้มครองแรงงานภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งสามารถแยกประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษาได้ดังนี้*

1. หน้าที่ของสถาบันความปลอดภัยแรงงาน
2. ปัญหาของการปฏิบัติงานของสถาบันความปลอดภัยแรงงาน
3. อุปสรรคของการจัดความปลอดภัยแรงงานในประเทศไทย
4. การพัฒนาทางเทคโนโลยีกับสภาวะความไม่ปลอดภัยแรงงาน

1. หน้าที่ของสถาบันความปลอดภัยแรงงาน

เนื่องจากสถาบันความปลอดภัยแรงงาน เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่รองรับนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำมาปฏิบัติ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถาบันแรงงาน สามารถแบ่งหน้าที่ปฏิบัติของสถาบันความปลอดภัยแรงงานได้ดังนี้คือ

1) วิจัยสิ่งแวดล้อมในการทำงาน โดยส่งเจ้าหน้าที่ออกตรวจปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับความไม่ปลอดภัย ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในประเทศ แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเสนอข้อกำหนดทางกฎหมายต่อไป เช่น วิจัยสารเคมีในโรงงานเพื่อออกกฎหมายสารเคมีอันตราย เป็นต้น

2) งานบริการทางวิชาการ โดยเป็นหน่วยงานด้านข่าวสารข้อมูลความปลอดภัย ปัญหาความปลอดภัยในโรงงาน และข้อมูลการวิจัย ที่เป็นรูปแบบของสิ่งตีพิมพ์ เอกสาร ตำรา จากต่างประเทศ

* จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถาบันความปลอดภัยแรงงาน ณ สถาบันความปลอดภัยแรงงาน วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536

- 3) ประสานงานกับกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน โดยมีหน้าที่ปฏิบัติดังนี้
 - 3.1 ตรวจสอบและวิจัยสภาพปัญหาความปลอดภัยแรงงาน ในสถานประกอบการ
 - 3.2 บริการข้อมูลทางวิชาการให้แก่กองตรวจความปลอดภัยแรงงาน
 - 3.3 ร่วมกับกองตรวจในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน
 ในสถานประกอบการที่มีผู้ใช้แรงงาน 100 คนขึ้นไป
- 4) ประสานงานกับส่วนกลางและต่างจังหวัดในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน
- 5) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สถานประกอบการ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดการในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน
- 6) เป็นศูนย์กลางจัดอบรมวิชาการร่วมกับต่างประเทศ เพื่อนำความรู้มาเผยแพร่แก่นักวิชาการในเมืองไทย

2. ปัญหาการปฏิบัติงานของสถาบันความปลอดภัยแรงงาน

การวางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย หากแต่ในสภาพการณ์ปฏิบัติจริงนั้น จะกระทำได้น้อยเพียงโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่จะส่งเสริมให้การปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จตามแนวทางนโยบายที่วางไว้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถาบันความปลอดภัยแรงงาน ได้กล่าวว่า

“ในทางปฏิบัติแล้วเราไม่สามารถสนองนโยบายได้ทั้งหมด เราปฏิบัติตามนโยบายได้ไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์จากคนที่เรามีอยู่ แล้วแต่งงาน ถ้างานส่งเสริมวิเคราะห์โรงงาน เราทำได้จำกัด แต่งานข่าวสารเผยแพร่ เราทำได้มาก”

แสดงให้เห็นถึงนโยบายของสถาบันความปลอดภัยแรงงานไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสามารถแยกประเด็นของปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสถาบันได้ดังนี้

- 1) ปัญหาทางด้านโครงสร้างของหน่วยงาน เนื่องจากสถาบันความปลอดภัยแรงงาน เป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับกรมสวัสดิการแรงงาน ทำให้ความเด่นชัดในการปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ ลักษณะการบริหารงานยังล้าหลัง เนื่องจากโครงสร้างขององค์กร ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้อำนวยการสถาบันความปลอดภัยแรงงานให้ทรรศนะว่า

“รูปแบบโครงสร้างองค์กรยังไม่เหมาะสม ซึ่งในต่างประเทศเขากำลังปรับปรุงหน่วยงานในลักษณะนี้ เป็นแบบหน่วยงานราชการแต่ขายบริการเช่น เกาหลี ที่ญี่ปุ่นก็มีสถาบันแบบนี้เหมือนกัน แต่ขึ้นอยู่กับกระทรวงแรงงาน ผมคิดว่าเราน่าจะมีองค์กรความปลอดภัยแบบนี้ขึ้นบ้างในรูปแบบของหน่วยงานราชการ แต่ขายบริการ คือ เมื่อตรวจโรงงานเราก็จะทำการเข้าไปตรวจแล้วเรียกเก็บเงินในการตรวจ ต่างประเทศเขามีองค์กรแบบนี้แล้วแต่ไทยยังทำหรือไม่อยู่”

ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาลักษณะ โครงสร้างการบริหารงาน ที่ไม่ทัดเทียมกับต่างประเทศ หากแต่ในสภาวะความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แม้ภาครัฐจะมีกลไกในการทำงานเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาค่าความปลอดภัยในแรงงานที่เกิดขึ้นโดยให้เปล่า ก็ยังพบอยู่ว่า โรงงานหลายแห่ง หลีกเลียงที่จะให้มีการเข้าตรวจความปลอดภัยรูปแบบแรงงาน ทั้งนี้เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของโรงงานแห่งนั้น ดังนั้น การที่จะปรับปรุงแก้ไขกลไกในการปฏิบัติงานขององค์กรให้ทัดเทียมกับต่างประเทศยังจำเป็นต้องอาศัยความพร้อมของปัจจัยอีกหลาย ๆ ด้าน เช่น ในกระบวนการกระทำเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมาย ความปลอดภัยแรงงาน

2) ปัญหาด้านทรัพยากร สามารถแยกประเด็นของปัญหาด้านทรัพยากรได้ 2 ประการคือ

2.1 งบประมาณ

ในการดำเนินการปฏิบัติตามขั้นตอนของนโยบายที่วางไว้ย่อมจำเป็นต้องมีทรัพยากรด้านงบประมาณเพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน หากแต่งบประมาณที่รัฐบาลได้จัดสรรให้กับงานในด้านความปลอดภัยแรงงานยังไม่เพียงพอต่อความต้องการในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาค่าความปลอดภัยแรงงานมีปริมาณมากขึ้นตาม โครงสร้างการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

2.2 บุคลากร

ปัญหาการขาดบุคลากรในกรณีของปัญหาสมองไหลเป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน เพราะบุคลากรที่มีความรู้มีคุณภาพ จะโยกย้ายไปอยู่หน่วยงานที่มีค่าตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า ผู้อำนวยการสถาบันความปลอดภัยแรงงาน ได้แสดงทรรศนะของประเด็นปัญหานี้ว่า

“เราจะ ได้คนมาอย่างไรก็แล้วแต่ เขาอยู่กับเรา 3-4 ปี เขาก็จะไปหาภาคเอกชน トラบิตที่เรายังไม่สามารถแก้ปัญหาสมองไหลได้ ก็จะมีปัญหาอยู่”

ปัญหาสมองไหลดังกล่าวจึงมีผลต่อการปฏิบัติงานความปลอดภัยแรงงาน เนื่องจากการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จเป็น ปัญหาที่ทำให้การปฏิบัติงานได้อย่างล่าช้า

3. อุปสรรคของการจัดความปลอดภัยแรงงานในประเทศไทย

การจัดความปลอดภัยในโรงงานให้ผู้ใช้แรงงานนั้นย่อมต้องผ่านกระบวนการต่างๆ ในการประสานความร่วมมือให้การจัดความปลอดภัยแรงงานบรรลุผลสำเร็จ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ตระหนักถึงปัญหาความสำคัญในความปลอดภัยแรงงานแล้วย่อมนำมาซึ่งอุปสรรคในการจัดความปลอดภัย จากทรรณะของผู้อำนวยการกองความปลอดภัยแรงงานได้กล่าวว่า นอกเหนือจากปัญหาของกลไกในการปฏิบัติงาน ด้านโครงสร้างและทรัพยากรแล้ว อุปสรรคในการจัดความปลอดภัยแรงงานอีกประการหนึ่ง คือ กลุ่มผลประโยชน์

“กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะ เรียกร้องเรื่องค่าจ้างเป็นส่วนใหญ่ ผม อยากให้กลุ่มสหภาพแรงงานให้มากกว่านี้ ในด้านผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน เรื่องความปลอดภัยแรงงานกับรัฐบาลอาจจะ เนื่องจากสหภาพแรงงานขณะนี้ ไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหา กลุ่มสหภาพยังไม่แข็งแรงพอ และมุ่งหวัง ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม”

จากทรรณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันสหภาพแรงงานยังมิได้ให้ความสำคัญ ของปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานของผู้ใช้แรงงานที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจาก

- 1) การขาดความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงาน โดยมีได้ตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 2) กระบวนการกลุ่มของผู้ใช้แรงงานยังไม่เข้มแข็งพอในการต่อสู้ เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน

3) ผลประโยชน์ที่แอบแฝงอยู่ในสหภาพแรงงาน

ในประเด็นปัญหาดังกล่าวจากการสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานที่เป็นตัวแทนของสหภาพแรงงานโรงงานทอผ้าได้แสดงทรรศนะว่า

"คนงานส่วนใหญ่เขาไม่ค่อยสนใจเรื่องความปลอดภัยเท่าไรนักหรอก และในการประชุมสหภาพที่ไร ก็จะไม่เสนอแต่เรื่องขอเพิ่มค่าจ้างแรงงานกับเรื่องเงินในกองทุนทดแทน"

แสดงให้เห็นถึงการขาดจิตสำนึกของผู้ใช้แรงงานในเรื่องของความปลอดภัยในการทำงาน ทั้งนี้อาจเนื่องจาก ผู้ใช้แรงงานขาดความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาความไม่ปลอดภัยแรงงานซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในระยะยาว ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งกลุ่มสหภาพนั้นยังไม่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง เพราะมักจะเป็นการรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ทางด้านวัตถุนิยม คือ การเรียกร้องการขึ้นค่าแรง ส่วนทางด้านความสำนึกและความรับผิดชอบต่อคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้ใช้แรงงานด้วยกัน ยังขาดความสนใจต่อการเรียกร้องความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาด้านสุขภาพและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากความเห็นแก่ได้ของนายจ้าง

4. การพัฒนาทางเทคโนโลยีกับสภาวะความไม่ปลอดภัยแรงงาน

แม้ว่าเทคโนโลยีเครื่องจักรสมัยใหม่จะมีผลต่อความสะดวกสบายในการทำงานมากขึ้น หากแต่ผลจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีย่อมส่งผลต่อการปรับตัวของผู้ใช้แรงงานและมีผลกระทบไปถึงสภาวะความไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานด้วย ซึ่งผู้อำนวยการสถาบันความปลอดภัยแรงงานได้ให้ทรรศนะว่า

"แม้ว่าเครื่องจักรสมัยใหม่จะมีการพัฒนาเพื่อให้เกิดความปลอดภัยมากขึ้น แต่ส่วนหนึ่งก็ทำให้คนงานไม่คุ้นเคยและการทำงานกับเครื่องจักรเป็นการทำงานที่ซ้ำซากอาจทำให้เกิดการเสื่อมของอวัยวะ"

การแสดงทรรศนะต่อปัญหาในประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงในการนำเอาการพัฒนาทางนวัตกรรม ทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหามันไม่ปลอดภัยที่เกิดขึ้นในการทำงานของผู้ใช้แรงงานได้อย่างแท้จริง จึงสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ใช้แรงงานที่ได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีเครื่องจักรในการผลิต

"ก็ต้องเซ็นหลุดด้าย ยกถังหลุด ยกขึ้นยกลงทุกวันวันละหลาย ๆ เทียว เพื่อให้ทันเครื่องจักร ทำอย่างนี้ทุกวัน จนปวดหลังมาก"

ภาพสะท้อนจากการเสื่อมของอวัยวะในการทำงานกับเครื่องจักรกลที่เกิดจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ภายใต้ภาระความรับผิดชอบในหน้าที่ซึ่งต้องกระทำกับเครื่องจักร เป็นตัวเสริมย้ำในประเด็นปัญหาที่ผู้อำนวยการกองกล่าวถึงเป็นอย่างดี

3. กองอาชีพอนามัย

กองอาชีพอนามัยเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับนโยบายจากกระทรวงสาธารณสุข ในการดำเนินงานตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 คือ การให้ประชากรมีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งเป็นงานโดยตรงของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้มอบหมายงานการดูแลสุขภาพผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นประชากรส่วนหนึ่งในภาคอุตสาหกรรม ให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกองอาชีพอนามัย ดังนั้นด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน จึงเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่กองอาชีพอนามัยต้องปฏิบัติ ซึ่งสามารถแยกประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษากระบวนการปฏิบัติงานของกองอาชีพอนามัยได้ดังนี้คือ

1. หน้าที่ของกองอาชีพอนามัยด้านแรงงานภาคอุตสาหกรรม
2. ปัญหาในการปฏิบัติด้านความปลอดภัยแรงงาน
3. กระบวนการตรวจสอบสุขภาพแรงงานกับสภาวะการณที่เป็นจริง

1. หน้าที่ของกองอาชีวอนามัยด้านแรงงานภาคอุตสาหกรรม

กองอาชีวอนามัยเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศ และมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัย สามารถแบ่งหน้าที่ปฏิบัติของกองอาชีวอนามัยด้านแรงงานภาคอุตสาหกรรม ได้ดังนี้*

1) การฝึกอบรม

การฝึกอบรมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่ เกิดความไม่ปลอดภัยในการทำงาน เพื่อได้มาซึ่งความเชี่ยวชาญเฉพาะ ไปแก้ไขปัญหาและวางแผนความปลอดภัยแรงงานต่อไปในอนาคต โดยแบ่งงานการฝึกอบรมออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 ฝึกอบรมแพทย์ เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุ ลักษณะอาการของ โรคที่เกิดขึ้น จากการทำงาน และวิธีรักษาอย่างถูกต้อง

1.2 ฝึกอบรมเจ้าของสถานประกอบการ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาความไม่ปลอดภัยที่จะเกิดขึ้น และชี้ให้เห็นประโยชน์ของการจัดความปลอดภัยแรงงาน ซึ่งในประเด็นนี้ผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัยได้แสดงทรรศนะไว้ว่า

“ผู้เข้ารับการอบรมถ้าเป็น เจ้าของประกอบการ เขาจะอยู่ยั่งยืน ถ้าเป็นคณงาน เราอบรมไปสักพัก เมื่อเขาทราบแล้ว เขาก็จะย้าย ไปอยู่ที่อื่น ถ้าเป็น เจ้าของประกอบการ เขาจะเห็นประโยชน์ในการอบรมมากกว่า”

จากทรรศนะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงนโยบายการปฏิบัติงานของกองอาชีวอนามัย ที่มุ่งให้ความรู้เรื่องความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานในด้านสุขภาพให้แก่สถานประกอบการ หากแต่มิได้ส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานมีความรู้ที่จะปฏิบัติตนในการทำงานให้ถูกวิธี กลวิธีในการอบรมเจ้าของดังกล่าว เป็นวิธีที่ให้ประโยชน์สูงสุดกับการจัดความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ถ้าเจ้าของสถานประกอบการนั้น ๆ เห็นประโยชน์จากความปลอดภัยในการทำงาน และนำไปปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงาน

* จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัยและผู้ปฏิบัติการในกองอาชีวอนามัย ณ กองอาชีวอนามัย วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536

2) ตรวจสอบสุขภาพ

สุขภาพที่ดีเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่การงาน หน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติงานดูแลสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานของแรงงาน เป็นหน้าที่ของกองอาชีวอนามัย การดูแลสุขภาพที่ดีจำเป็นต้องได้รับการตรวจ และเนื่องจากโรคที่เกิดจากการทำงานเป็นโรคเฉพาะ ฉะนั้นการตรวจและวินิจฉัยโรคจึงจำเป็นต้องได้รับการตรวจจากแพทย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละด้าน ซึ่งในขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของกองอาชีวอนามัยได้จัดให้มีแพทย์เฉพาะโรคตรวจวินิจฉัยสุขภาพแก่ผู้ใช้แรงงาน จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัย สามารถแบ่งแพทย์เฉพาะโรคในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพจากความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานได้ดังนี้

1. แพทย์เฉพาะโรคที่เกิดจากสารเคมี
2. แพทย์เฉพาะโรคที่เกิดจากฝุ่น
3. แพทย์เฉพาะโรคที่เกิดจากอุบัติเหตุ
4. แพทย์เฉพาะโรคที่เกิดจากเสียง
5. แพทย์เฉพาะโรคที่เกิดจากเชื้อชีวภาพ

แสดงให้เห็นถึงกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ที่พร้อมจะรองรับปัญหาในการตรวจสอบสุขภาพที่เกิดจากความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน โดยมีแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะโรคที่เกิดจากการทำงาน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า หากแต่การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับกลไกในการประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น การตรวจความปลอดภัยแรงงานและเจ้าของสถานประกอบการ เป็นต้น

3) งานวิจัย

งานวิจัยเป็นหน้าที่หนึ่งในกระบวนการปฏิบัติงานของกองอาชีวอนามัย โดยจะศึกษาถึงสภาพปัญหาความปลอดภัยที่เกิดขึ้นจากการทำงานของผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการ แล้วนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาด้านสุขภาพของผู้ใช้แรงงานที่เกิดจากการทำงานต่อไป ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัย และผู้ปฏิบัติงานในกองอาชีวอนามัย สามารถแยกขั้นตอนของกระบวนการงานวิจัยได้ดังนี้

1. ค้นหาข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับประวัติผู้ใช้แรงงาน ลักษณะและประเภทของโรงงาน

2. ประสานงานกับกองตรวจความปลอดภัยแรงงานและฝ่ายสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย เข้าตรวจสอบสุขภาพผู้ใช้แรงงาน โดยการสุ่มตัวอย่างจากผู้ใช้แรงงานทุกแผนก
3. การตรวจสอบสุขภาพผู้ใช้แรงงาน มีขั้นตอนดังนี้
 - 3.1 ตรวจสอบสุขภาพผู้ใช้แรงงานก่อนเข้าปฏิบัติงาน
 - 3.2 ศึกษาภูมิหลังของผู้ใช้แรงงานโดยใช้แบบสอบถาม เช่น เคยปฏิบัติงานในหน้าที่ใดมาก่อน ระยะเวลาในการทำงาน ระยะเวลาในการสูบบุหรี่ เป็นต้น
4. เข้าตรวจสอบสุขภาพผู้ใช้แรงงานหลังจากปฏิบัติงานระยะหนึ่ง
5. วิเคราะห์ประมวลผลการวิจัย
6. เสนอแนวทางแก้ไขไปยังฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ
 - 6.1 เสนอปัญหาแนวทางแก้ไขความปลอดภัยแรงงานต่อสถานประกอบการ
 - 6.2 เสนอปัญหาแนวทางแก้ไขความปลอดภัยแรงงานกับฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด
 - 6.3 เสนอผลงานวิจัยประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขความปลอดภัยแรงงานเข้าสู่ส่วนกลาง และคณะรัฐมนตรี

นั้น ๆ

4) งานเฝ้าคุมเฝ้าระวัง

งานเฝ้าคุมเฝ้าระวัง เป็นงานหนึ่งในนโยบายปฏิบัติของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นผลมาจากการเกิดของโรคชนิดใดชนิดหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และมีแนวโน้มว่าประชากรจะเป็นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น กองอาชีวอนามัยจึงจำเป็นต้องหาแนวทางปฏิบัติควบคุมสถานการณ์ และระวังมิให้สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น โรคที่เกิดขึ้นดังกล่าวย่อมรวมไปถึงโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานของผู้ใช้แรงงานด้วย จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัย และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในกองอาชีวอนามัย สามารถแยกประเด็นศึกษางานเฝ้าคุมเฝ้าระวังโรคที่เกิดจากการทำงานดังนี้

1. วิจัยเพื่อนำไปวางแผนปฏิบัติ ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้
 - 1.1 ตรวจสอบสุขภาพผู้ใช้แรงงานเพื่อหาสาเหตุของโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน
 - 1.2 ศึกษาลักษณะสิ่งแวดล้อมภายในโรงงาน

1.3 วิเคราะห์และวิจัยถึงสภาพปัญหาสาเหตุที่เกิดขึ้น เพื่อทำการแก้ไข และวางแผนงานในการเฝ้าคุมเฝ้าระวัง

2. โรคที่อยู่ในข่ายงานเฝ้าคุมเฝ้าระวัง เป็นโรคที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน มีดังนี้

2.1 การบาดเจ็บจากการประกอบอาชีพ

2.2 โรคหูเสื่อมจากเสียงดัง

2.3 โรคปอดฝุ่นฝ้าย (บิสสิโนสิส)

2.4 โรคทอสมเบสโตสิส

2.5 โรคแพ้พิษจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

2.6 โรคปอดจากฝุ่นหิน (ซิลิโคสิส)

2.7 โรคพิษตะกั่ว

จากโรคที่อยู่ในที่มงานเฝ้าคุมเฝ้าระวังทั้ง 7 โรค พบว่ามีอยู่ 3 ประการที่เป็นโรคที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานในโรงงาน ท่อผ้าคือ การบาดเจ็บจากการประกอบอาชีพ โรคหูเสื่อมจากเสียงดัง และโรคปอดฝุ่นฝ้าย (บิสสิโนสิส) และจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกองอาชีพอนามัยพบว่า งานเฝ้าคุมเฝ้าระวัง ในปัจจุบัน ยังมีบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายสูงสุดที่วางไว้ งานเฝ้าคุมเฝ้าระวังขณะนี้จึงอยู่ในระยะเริ่มแรกของการสืบค้นหาความจริงจากผลงานการสำรวจและวิจัยเท่านั้น

2. ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของกองอาชีพอนามัย

การปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จตามแนวนโยบายที่วางไว้จำเป็นต้อง อาศัย ปัจจัยต่าง ๆ ในการประสานงานให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานของกองอาชีพอนามัย พบประเด็นปัญหาในการปฏิบัติงาน ดังนี้คือ

2.1 ปัญหาการตรวจสอบสุขภาพผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการ พบว่า สถานประกอบการไม่ให้ความร่วมมือที่ตึง การตรวจสอบสุขภาพคนงานเพื่อหาผลในการวิจัยสถานประกอบการจะเป็นผู้ตัด เลือกว่าผู้ใช้แรงงานที่จะมารับการตรวจเอง จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการได้แสดงทรรศนะต่อปัญหาไว้ดังนี้

“เขาไม่ให้เข้าตรวจง่าย ๆ เราต้องมีวิธีการประยุกต์ตลอดเวลา หากโรงงานเห็นว่าการตรวจสุขภาพมีประโยชน์ เขาก็จะให้ความร่วมมือ”

แสดงให้เห็นถึงภาพปัญหาการปฏิบัติงานตรวจสอบสุขภาพของผู้ใช้แรงงานนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกันหลายฝ่าย การจัดสวัสดิการความปลอดภัยแรงงาน จึงจะบรรลุผลสำเร็จ

2.2 ทรรศนะจากหน่วยงานอาชีวอนามัยถึงประเด็นปัญหาความปลอดภัยแรงงานที่ไม่ประสบผลสำเร็จ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองอาชีวอนามัยถึงปัญหาการปฏิบัติงานความปลอดภัยแรงงานด้านสุขภาพอนามัย ทำให้ทราบทรรศนะของปัญหา และสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเด็นคือ

2.2.1 ปัญหากระบวนการบังคับและควบคุม เนื่องจากกองอาชีวอนามัยไม่มีหน้าที่บังคับให้สถานประกอบการจัดความปลอดภัยในการทำงานให้ผู้ใช้แรงงานได้ ดังปรากฏจากคำชี้แจงของผู้ปฏิบัติงานกองอาชีวอนามัย ว่า

"งานของเราก็คือ วิจัย เฝ้าระวัง และตรวจสอบสุขภาพคนงาน เมื่อเราตรวจเจอเราก็จะแนะนำให้โรงงาน เขาปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น และแนะนำการใช้อุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย เราไม่มีอำนาจที่จะบังคับโรงงานเขาหรอก เราทำได้แต่ให้คำแนะนำ หน้าที่บังคับให้เป็นตามกฎหมาย เป็นหน้าที่ของกองตรวจความปลอดภัย"

ดังนั้นเมื่อกองอาชีวอนามัยปฏิบัติหน้าที่ ตรวจสอบและพบสภาพปัญหา ขั้นตอนต่อไปที่กระทำคือ แนะนำให้สถานประกอบการแก้ไข ความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน หากแต่ทางสถานประกอบการจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ปฏิบัติในกองอาชีวอนามัยอีกท่านให้ทรรศนะว่า

"ที่คิดว่าน่าจะมีหน่วยงานรองรับปัญหานี้โดยตรง เป็นหน่วยงานประเภทที่ตรวจสอบสุขภาพคนงาน เสร็จ เมื่อพบปัญหาแล้ว ก็มีอำนาจสามารถบังคับให้โรงงานจัดระบบความปลอดภัยให้ถูกต้อง"

จากทรศนะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระความรับผิดชอบของกองอาชีวอนามัยยังขาดกลไกเรื่องอำนาจในการบังคับสถานประกอบการให้ปฏิบัติตามคำแนะนำของกองอาชีวอนามัยได้ ดังนั้นนโยบายด้านสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานจึงมิได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามที่วางไว้ในแผนงาน

2.2.2 กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของคณะกรรมการรัฐมนตรี

การทำวิจัยเพื่อเสนอผลงานของปัญหาสุขภาพของผู้ใช้แรงงานที่เกิดขึ้นจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน เป็นหน้าที่ปฏิบัติสำคัญประการหนึ่งของกองอาชีวอนามัยที่ต้องกระทำเพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการอาชีวอนามัยในการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาสุขภาพของผู้ใช้แรงงานเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน จากการสัมภาษณ์ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องของกองอาชีวอนามัย ได้แสดงทรศนะในเรื่องนี้ว่า

"เรามีนงานวิจัยเสนอเข้าคณะกรรมการอาชีวอนามัย คณะกรรมการจะเข้าประชุมกับคณะกรรมการชุดอื่นในคณะรัฐมนตรี แต่ไม่เคยสำเร็จ เขาบอกว่างานก้าวท่ายกับหน่วยงานอื่น ที่ทำได้ก็แค่ส่งงานวิจัยเสนอแนวทางแก้ไขไปเท่านั้น น้องก็รู้ ๆ กันอยู่ว่าทำไม ระบบงานเมืองไทยก็เป็นอย่างนี้ ขนาดต่างชาติยังพูดเลยว่า เมืองไทยกำแพงหนา ทลายยาก"

ภาพสะท้อนจากทรศนะดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัญหาสำคัญประการหนึ่งของระบบกลไกในการทำงานของหน่วยงาน มีเงื่อนไขมาจากผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจในการกลั่นกรองและผลักดันนโยบาย ผลที่เกิดขึ้นจากประเด็นปัญหานี้ คือการแก้ไขปัญหาอย่างไม่รู้จบของหน่วยงานระดับล่างที่เป็นผู้รองรับและนำไปปฏิบัติ

3. กระบวนการตรวจสอบสุขภาพแรงงานกับสภาวะการณที่เป็นจริง

จากประเด็นการศึกษาปฏิบัติการเชิงนโยบายและปฏิบัติของกองอาชีวอนามัยดังกล่าว ทำให้ทราบถึงหน้าที่การทำงานของการตรวจสอบสุขภาพของผู้ใช้แรงงานในด้านความปลอดภัยในการทำงาน อันมีเป้าหมายในการส่งเสริมสุขภาพของผู้ใช้แรงงาน หากแต่สภาวะความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้แรงงานจากความบกพร่องของกระบวนการปฏิบัติงานกอง

อาชีพอนามัยที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยการสัมภาษณ์อย่าง สัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า พบประเด็นปัญหาจากกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนี้คือ

3.1 ความไม่สัมฤทธิ์ผลทางการอบรมแพทย์

ขั้นตอนหนึ่งของนโยบายปฏิบัติของกองอาชีพอนามัย คือ การฝึกอบรมแพทย์ เพื่อให้ทราบถึงโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน และวิธีการรักษา หากแต่ปัจจุบันยังพบว่า มีแพทย์อยู่เป็นจำนวนมากที่ไม่มีความเข้าใจถึงสาเหตุของโรคที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการทำงาน และรักษาอาการของโรคที่เกิดจากการทำงานยังไม่ถูกต้อง จากการสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า กล่าวว่า

“ก่อนจะมาพบหมอสุวรรณ ไปรักษาโรงพยาบาลที่ไหนที่ไหน เขาก็บอกว่าเป็นโรคหลอดลมอักเสบ”

ประเด็นปัญหาเดียวกันนี้กับผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในโรงงานทอผ้า ได้กล่าวว่า

“ครั้งแรกที่เป็น ไม่ทราบว่าเป็นโรคอะไร ไปหาหมอที่คลินิก เขาบอกว่าเป็นโรคปอดธรรมดา ธรรมดา ต่อมาพี่ไปเอ็กซเรย์ที่โรงพยาบาล ป็นเกล้า หมอเขาบอกว่าเป็นโรคปอดบวม ไปรักษาอยู่พัก ไม่ได้ขึ้น พอดีกับเจอกลุ่มเพื่อนหญิง เขาแนะนำให้ไปหาหมอสุวรรณ หมอสุวรรณบอกว่าเป็นโรคเกิดจากฝุ่นผ้าที่เราทำงานอยู่”

ภาพสะท้อนที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สัมฤทธิ์ผลในการอบรมแพทย์ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน เป็นสาเหตุให้เกิดการวินิจฉัยโรคที่ผิด กระบวนการรักษาจึงไม่ถูกต้อง ส่งผลกระทบถึงสุขภาพอนามัยของผู้ใช้แรงงานที่ได้รับ ดังนั้นแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน จึงมีความสำคัญอย่างหนึ่งในการรองรับและแก้ไขปัญหาสุขภาพของผู้ใช้แรงงานที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรม

3.2 การบิดเบือนความจริงของเจ้าของสถานประกอบการ

ในการทำวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงาน เพื่อตรวจสอบสภาพและหาสาเหตุจากอันตรายที่เกิดขึ้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตรวจสอบสุขภาพ กองอาชีพอนามัย กล่าวว่า

- ผู้ปฏิบัติงาน: "เราต้องทำการสุ่มตัวอย่างคนงานเพื่อทำการวินิจฉัย ผลกระทบจากการทำงานที่มีต่อคนงาน"
- ผู้วิจัย: "แล้วมีวิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างไร"
- ผู้ปฏิบัติงาน: "เรื่องนี้ทางโรงงานเขาจะจัดคนงานมาให้เราเอง เราขอ 10 คน เขาก็จัดให้ 10 คน"

การสุ่มตัวอย่างผู้ใช้แรงงานในการทำวิจัยโดยสถานประกอบการเป็นคนจัดหาให้ นั้น ทำให้เกิดการบิดเบือนความจริงจากเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งทางการวิจัยเรียกว่าตัวแปรแทรกซ้อน เกิดขึ้นได้ จากการสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า ได้กล่าวว่า

"เวลามีคนมาตรวจสุขภาพ ทางบริษัท เขาก็จะคัดคนของเขาไปเราแท้ ๆ ที่เป็นโรค เขากลับไม่ยอมให้เราไปตรวจ"

จากทรศนะของผู้ใช้แรงงานดังกล่าว แสดงให้เห็นกระบวนการปฏิบัติงานของกองอาชีพอนามัยยังบกพร่อง ซึ่งอาจเกิดจากการบิดเบือนข้อมูลอันเป็นกลไกสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของสถานประกอบการ ผลที่ได้จากประเด็นปัญหานี้คือ การได้ข้อมูลที่ผิดพลาด อันจะเป็นผลเกี่ยวเนื่องในการวางแผนงานความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานในอนาคต

4. งานอาชีพเวชศาสตร์*

งานอาชีพเวชศาสตร์ โรงพยาบาลราชวิถี อยู่ในสังกัดของกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2533 เพื่อรองรับปัญหาของโรคที่เกิดขึ้นมาจากการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งในขณะนั้นรัฐยังมิได้กำหนดนโยบาย การแก้ไข และตรวจรักษาโรคที่เกิดขึ้นมาจากการทำงานของผู้ใช้แรงงาน จึงไม่มีหน่วยงานใดที่รองรับปัญหานี้โดยตรง หากแต่มีผู้ป่วยที่เกิดโรคจากการทำงาน และมีแนวโน้มมากขึ้นทุกขณะ สำนักงานอาชีพเวชศาสตร์จึงเป็น

* จากการสัมภาษณ์แพทย์ผู้รับผิดชอบงานอาชีพเวชศาสตร์ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536

หน่วยงานบริการของรัฐแห่งแรกในการรองรับผู้ใช้แรงงาน ที่ป่วยเป็นโรคจากการทำงาน จากการสัมภาษณ์แพทย์ผู้รับผิดชอบงานอาชีวเวชศาสตร์ สามารถแบ่งประเด็นในการศึกษาได้ดังนี้

1. ปฏิบัติงานอาชีวเวชศาสตร์
2. ปัญหาการปฏิบัติงานของงานอาชีวเวชศาสตร์
3. สาเหตุของปัญหาความไม่ปลอดภัยแรงงานในปัจจุบัน

1. ปฏิบัติงานอาชีวเวชศาสตร์

งานอาชีวเวชศาสตร์ เป็นงานที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองปัญหา โรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานของผู้ใช้แรงงาน โดยไม่ได้มีการวางแผนของรัฐมาก่อน จึงทำให้นโยบายของงานอาชีวเวชศาสตร์ไม่ชัดเจน แต่สามารถแบ่งหน้าที่ปฏิบัติ ได้ดังนี้

- 1) ศึกษาสาเหตุของปัญหา โรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน โดยการเข้าสำรวจในสถานประกอบการที่มีปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน
- 2) บริการตรวจโรคเฉพาะ โรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน โดยเปิดบริการอยู่ในบริเวณโรงพยาบาลราชวิถี

จากนโยบายที่ไม่ได้วางแผนไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับเป็นหน่วยงานเล็ก ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยเร่งด่วนเพื่อรองรับกับปัญหาของสังคม ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดจากโรคในการทำงานของผู้ใช้แรงงานได้อย่างทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันกับที่แนวโน้มของปัญหา โรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานมากขึ้น

2. ปัญหาในการปฏิบัติงานของงานอาชีวเวชศาสตร์

งานอาชีวเวชศาสตร์เป็นหน่วยงานเล็ก ๆ ที่จำเป็นต้องสืบค้นหาสาเหตุของปัญหา ความไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน เพื่อนำมาวางแผนและหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถแยกเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

2.1 ปัญหาการขาดบุคลากร

การขาดบุคลากรทั้งเจ้าหน้าที่ประจำ แพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญ และพยาบาล ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพของผู้ใช้แรงงาน จากการสัมภาษณ์ถึงประเด็นปัญหานี้ แพทย์ผู้รับผิดชอบ ได้กล่าวว่า

“หมอเองต้องทำทุกอย่างทั้งทำหน้าที่เป็นแพทย์และพยาบาลเอง ตรวจโรคเอง วัตความดันเอง เนื่องจากหน่วยงานนี้ไม่มีอัตรากำลังคน ตัวหมอเองยังไม่มีตำแหน่งเกี่ยวกับอาชีพเวชศาสตร์เลย ตอนนี่กินตำแหน่ง รองผู้อำนวยการโรงพยาบาลประจำอยู่ แต่ต้องมามีความรับผิดชอบกับงาน อาชีพเวชศาสตร์ บุคลากรที่นี่ก็ยังไม่เป็นลูกจ้างชั่วคราว”

แสดงให้เห็นถึงการขาดบุคลากรเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่บริการตรวจสุขภาพผู้ใช้แรงงานที่ป่วยจากการเป็นโรคที่เกิดขึ้นในการทำงานได้อย่างไม่ทั่วถึง ในขณะที่แนวโน้มของผู้ใช้แรงงานที่ป่วยเป็นโรคจากการทำงานมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

2.2 ไม่มีงบประมาณให้แก่หน่วยงานอาชีพเวชศาสตร์

การปฏิบัติหน้าที่การงานจำเป็นต้องมีงบประมาณในการใช้จ่ายภายในหน่วยงานในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็น หน่วยงานอาชีพเวชศาสตร์เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ย่อมมีความจำเป็นในการใช้งบประมาณเพื่อปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ดังคำกล่าวของแพทย์หญิงอรพรรณ ว่า

“ไม่มีงบประมาณให้หน่วยงาน ที่ผ่านมาก็คือ ขอเงินบำรุงมาช่วย จากทางราชการ และเงินช่วยเหลือจากสมาคมแพทย์อาชีพเวชศาสตร์สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย”

จากสภาพปัญหาการไม่มีงบประมาณให้แก่หน่วยงานดังกล่าว เป็นภาพสะท้อนให้เห็น หน่วยงานอาชีพเวชศาสตร์เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยความต้องการของรัฐที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องโรคที่เกิดจากการทำงานโดยมิได้มีการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลอย่างจริงจัง การไม่มีงบประมาณในการปฏิบัติงานทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานอยู่ในขอบเขตจำกัด เป็นผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติที่นำไปสู่ความล้มเหลวตามนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 ด้วย

2.3 ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอำนาจ

ปัญหาในการปฏิบัติงานของอาชีพเวชศาสตร์อีกประการหนึ่งคือ ปัญหาอิทธิพลจากผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการ จากการสัมภาษณ์แพทย์ผู้รับผิดชอบ ได้กล่าวถึงประสบการณ์จากการปฏิบัติงานตรวจสถานประกอบการ เพื่อสืบค้นหาสาเหตุของปัญหาโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานจนกระทั่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการ พบว่า

"หมอเคยไปตรวจโรงงานหนึ่งซึ่งผู้ใช้แรงงานกำลังประสบปัญหา กับโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน พอไปถึงโรงงานยังไม่ทันเข้าตรวจ เจ้าของโรงงานเขากถามว่า หมอมจะเอาที่ตั้งค์"

ในประเด็นปัญหาการปฏิบัติงานซึ่งมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางคนในอีกกรณีหนึ่งซึ่งแพทย์ผู้รับผิดชอบ กล่าวว่า

"ปี 2519 มีกลุ่มคนงานป่วยที่สมุทรปราการ และถูกส่งไปสอบสวน ในโรงงาน ตรวจคนงานทั้งกลางวันและกลางคืน พอรู้ผลจะรีบเขียนรายงานออกมา เขียนออกมาไม่ได้ เพราะเจ้านายระงับไว้"

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นภาพว่า ระบบผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการ และความจริงจังในหน้าที่รับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการที่รับผิดชอบ เป็นเงื่อนไขอันสำคัญของปัญหาการปฏิบัติหน้าที่การทำงาน ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผู้ประกอบการพยายามปิดบังปัญหาและสภาวะการณ์ความไม่ปลอดภัยในการทำงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

3. สาเหตุของปัญหาความไม่ปลอดภัยแรงงานในปัจจุบัน

จากการตรวจสถานประกอบการในเรื่องสาเหตุของโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานของแพทย์ผู้รับผิดชอบ พบว่า สาเหตุของการเกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานในปัจจุบัน มี 4 ประการคือ

3.1 สาเหตุจากสถานประกอบการ

สถานประกอบการหลักเสี่ยงที่จะจัดสวัสดิการความปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้แรงงาน จากการสัมภาษณ์ถึงประเด็นปัญหานี้ แพทย์ผู้รับผิดชอบ ได้ให้ทรรศนะว่า

“ผู้ผลิตเองมุ่งกำไรสูงสุด ให้ความสำคัญของสุขภาพคนค่อนข้างน้อยมาก เขาเห็นว่ายังมีแรงงานอีกเยอะ ถ้าป่วยก็มีระบบการบริหารบิบบอก โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น จ้างออก ยัดเยียดข้อหาขโมย ช่มชู้”

จากทรรศนะดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงระบบการบริหารงานของสถานประกอบการที่มุ่งหากำไรทางเศรษฐกิจสูงสุด เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้สวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยที่ให้กับผู้ใช้แรงงานได้รับความสนใจจากนายจ้างลดลง

3.2 สาเหตุจากผู้ใช้แรงงาน

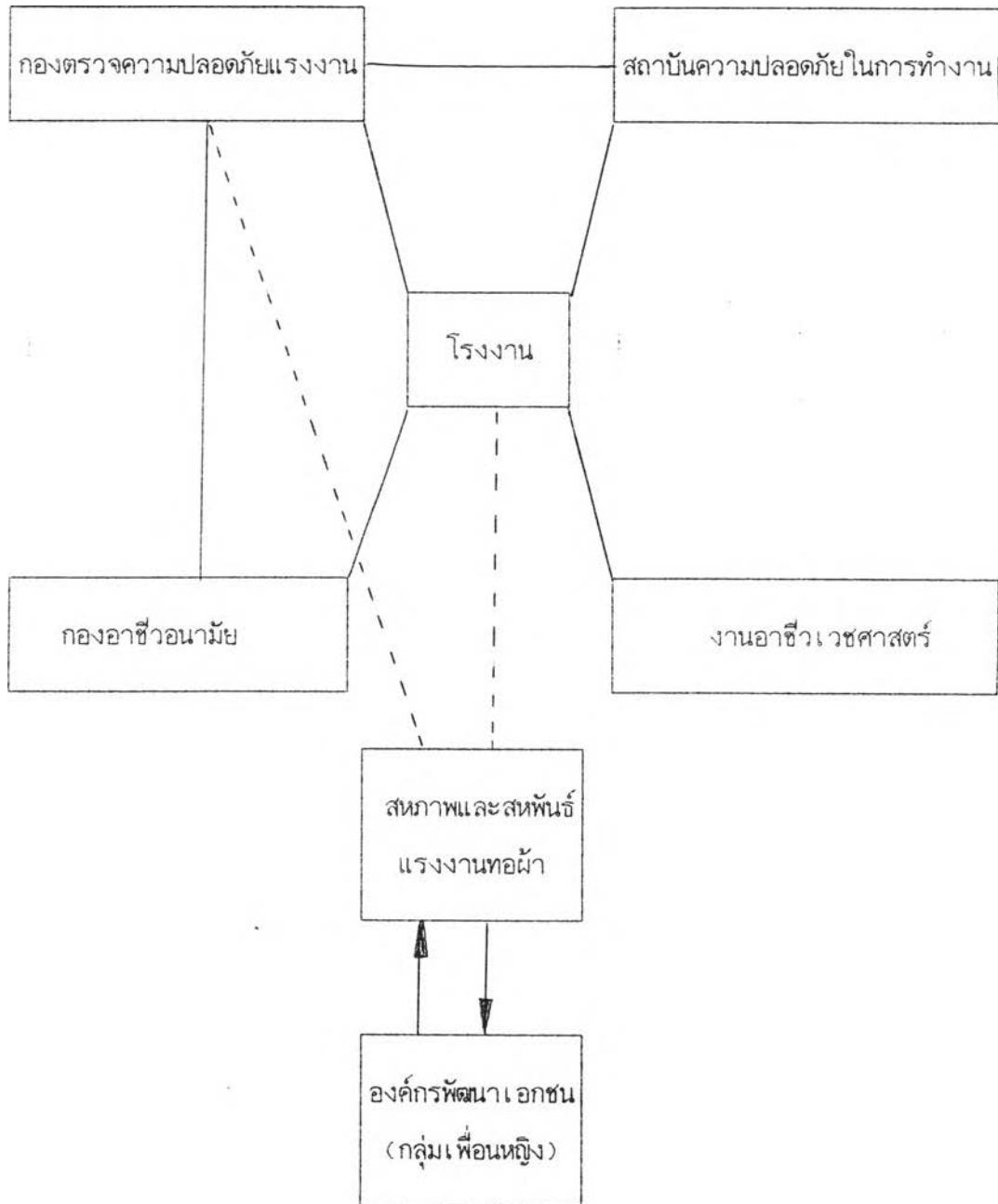
เนื่องจากผู้ใช้แรงงานขาดความตระหนักถึงปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน และไม่กล้าที่จะรวมกลุ่มเสนอข้อเรียกร้องกับสถานประกอบการในการจัดสวัสดิการความปลอดภัย

3.3 สาเหตุจากรัฐ

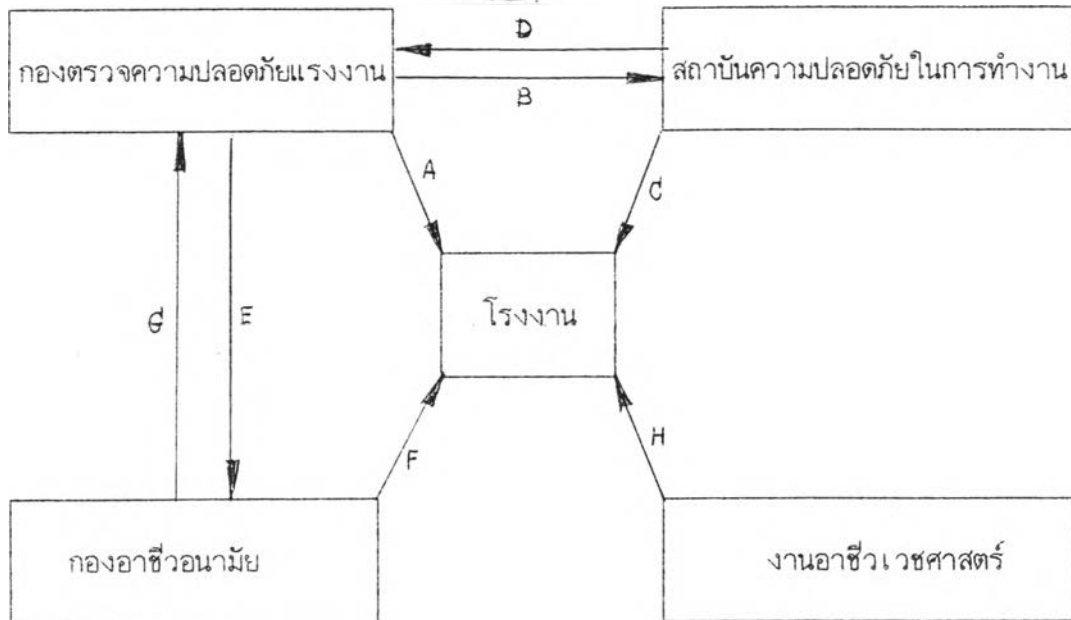
เกิดจากการที่รัฐขาดความสนใจในประเด็นปัญหาสวัสดิการแรงงานความปลอดภัยอย่างแท้จริง ประกอบกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รองรับปัญหาที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ขาดกลไกในระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ จากทรรศนะของแพทย์ผู้รับผิดชอบ ได้กล่าวถึงปัญหาในประเด็นนี้ว่า

“เมื่อทางสาธารณสุขไปตรวจสุขภาพ ปรากฏว่าคนงานที่ได้รับพิษจากสารเคมีในการทำงาน โรงงานมีปัญหในการจัดความปลอดภัย แต่กรมแรงงานกลับมาต่อต้านว่าไม่เป็นปัญหา ผู้ใหญ่เขาบอกว่า กรมแรงงานเป็น นายของคนงานยังบอกว่าไม่มีปัญหา และสาธารณสุขจะบอกว่ามีปัญหาได้อย่างไร”

จากทรรศนะดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงระบบประสานงานของหน่วยงานภาครัฐบาลขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงต่อสวัสดิการของผู้ใช้แรงงาน ยังขาดหลักปฏิบัติร่วมกันที่มีเอกภาพ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้แรงงาน



แผนภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของโครงสร้างการทำงานด้านปัญหาความปลอดภัยแรงงาน



- A หมายถึง การเข้าตรวจโรงงานของกองตรวจความปลอดภัยแรงงานเมื่อมีการร้องเรียนจากสหภาพ หรือร้องขอจากเจ้าของโรงงาน
- B หมายถึง การขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการตรวจสอบ เคมีบางชนิดที่อยู่เหนือขีดความสามารถ
- C หมายถึง สถาบันความปลอดภัยร่วมมือกับกองตรวจความปลอดภัย เข้าตรวจโรงงานและเผยแพร่ความรู้ความปลอดภัยในโรงงาน
- D หมายถึง รายงานผลการตรวจหรือรายงานผลทางวิชาการ
- E หมายถึง แจกผลอันตรายจากการตรวจโรงงานเพื่อให้กองอาชีวอนามัย
- F หมายถึง กองอาชีวอนามัยร่วมมือกับกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน เข้าตรวจสุขภาพผู้ใช้แรงงานในโรงงาน
- G หมายถึง แจกผลการตรวจสุขภาพผู้ใช้แรงงานเพื่อให้กองตรวจความปลอดภัยดำเนินการแก้ไข
- H หมายถึง การเข้าตรวจสุขภาพของผู้ใช้แรงงานในโรงงาน

แผนภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

องค์กรพัฒนาเอกชนกับการตอบสนองสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัย

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) จัดว่า เป็นรูปแบบขององค์กรรูปแบบหนึ่งที่มีส่วนช่วยเหลือและร่วมมือกับภาครัฐ ในการที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยในปัจจุบันประเทศไทย มีการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นมา เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาสภาวะปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมจำนวนมาก เช่น มูลนิธิดวงประทีป จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาของชาวสลัม มูลนิธิเด็กและเยาวชน จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับปัญหาของเยาวชน ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้แรงงานซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรอันมีค่าต่อการพัฒนาประเทศ และถือว่าเป็นกลุ่มอาชีพที่มีขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ตามแนวโน้มของการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม มูลนิธิอารมณัศพงศ์พจน์ เป็นมูลนิธิหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมา เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานองค์กรสิทธิมนุษยชนจัดตั้งเพื่อรณรงค์ทางด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมทั้งสิทธิของผู้ใช้แรงงานด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงานแล้ว ในบรรดาองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงานมักเป็นงานด้านสิทธิของผู้ใช้แรงงาน การศึกษาของผู้ใช้แรงงาน และด้านแรงงานสตรีและเด็ก มีบางองค์กรที่แม้มิได้ทำงานเกี่ยวกับคนงาน แต่ก็ให้ความสนใจด้านความปลอดภัย และด้านยาเสพติดที่ก่อให้เกิดอันตรายในการทำงาน แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยยังไม่มีองค์กรเอกชนที่จะจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับปัญหาด้านความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน

อย่างไรก็ตาม ในปีพ.ศ. 2529 มูลนิธิเพื่อนหญิง ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือปัญหาสตรีในประเทศไทย ได้เข้าไปมีส่วนช่วยเหลือสตรีผู้ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม และได้พบปัญหาด้านต่าง ๆ ของสตรีในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงปัญหาความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานหญิง จึงได้คิดริเริ่มที่จะจัดตั้งฝ่ายปฏิบัติงานที่รับผิดชอบการแก้ปัญหาของสตรีผู้ทำงานภาคอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานสตรี ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แรงงานในประเภทอุตสาหกรรมทอผ้ากว่าร้อยละ 95 เป็นแรงงานสตรี จึงทำให้มูลนิธิเพื่อนหญิงจำเป็นต้องทำงานในประเด็นปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งการที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่แก้ไขปัญหาโดยตรงให้สัมฤทธิ์ผลได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรเอกชนที่มีหน้าที่โดยตรงต่อผู้ใช้แรงงาน และรัฐบาลที่จะต้องพิสูจน์ตัวเอง โดยการส่งเสริม และสนับสนุนให้หน่วยงานดังกล่าว สามารถที่จะมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยของผู้ใช้

แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิเพื่อนหญิง ที่รับผิดชอบความปลอดภัยด้านแรงงาน สามารถแบ่งประเด็นหลักในการศึกษาได้ดังนี้

1. นโยบายของงานด้านความปลอดภัยแรงงานของมูลนิธิเพื่อนหญิง
2. หน้าที่ปฏิบัติของงานด้านความปลอดภัยแรงงาน
3. ปัญหาในภาคปฏิบัติด้านความปลอดภัยแรงงาน

1. นโยบายของงานด้านความปลอดภัยแรงงานของมูลนิธิเพื่อนหญิง

งานด้านความปลอดภัยแรงงานอยู่ในความรับผิดชอบฝ่ายแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตของมูลนิธิเพื่อนหญิง ซึ่งก่อตั้งขึ้นมาในปี 2529 เนื่องจากปัญหาของสภาวะการณ์ของปัญหาแรงงานหญิงในขณะนั้น โดยมีนโยบายในการให้ความรู้ และความช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานในการรวมกลุ่ม เพื่อยื่นข้อเรียกร้องในผลประโยชน์อันเกิดจากปัญหาของผู้ใช้แรงงาน ได้แก่สิทธิพื้นฐานในโรงงาน ปัญหาภายในโรงงานของผู้ใช้แรงงาน ปัญหาระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง รวมถึงปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน

2. หน้าที่ปฏิบัติของงานด้านความปลอดภัยแรงงาน

เนื่องจากงานด้านความปลอดภัยแรงงาน เป็นงานด้านหนึ่งในหน้าที่ของฝ่ายแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ดังนั้นจึงมีการปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงกับงานด้านอื่น ๆ ของฝ่ายแรงงานหญิงในอุตสาหกรรมการผลิต ดังนี้คือ

2.1 กระบวนการกลุ่ม

โครงการช่วยเหลือในการจัดตั้งกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเพื่อต่อรองสิทธิพื้นฐานในโรงงาน และให้คำปรึกษาปัญหาของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เช่น กลุ่มกองทุนช่วยเหลือ

2.2 การให้การศึกษา

มีการจัดเอกสารทางวิชาการ ให้ความรู้เกี่ยวกับโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน ข้อกำหนดกฎหมายในการทำงานและความรู้เกี่ยวกับกองทุนทดแทน

2.3 รณรงค์เกี่ยวกับปัญหาความปลอดภัยแรงงานให้กับผู้ใช้แรงงาน

เนื่องจากผู้ใช้แรงงานไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และขาดความตระหนักที่จะเห็นความสำคัญของปัญหา ดังนั้นงานรณรงค์ด้านความปลอดภัยแรงงาน จึงเป็นหน้าที่ปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

3. ปัญหาในภาคปฏิบัติด้านความปลอดภัยแรงงาน

การปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ต้องอาศัย ปัจจัยด้านต่าง ๆ ร่วมอยู่ด้วย สำหรับปัญหาในภาคปฏิบัติของฝ่ายแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัยแรงงาน คือ ปัญหาของการขาดจิตสำนึกของตัวผู้ใช้แรงงานเอง จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ได้แสดงทรรศนะว่า

“เรื่องสุขภาพ เป็นเรื่องที่มองไม่เห็นโดยทันตา มันค่อนข้างยาก เหมือนกันที่ให้คนงานมีความตระหนักถึงจิตสำนึกในเรื่องปัญหาของเขา เพราะฉะนั้นจะต้องใช้เวลา บางโรงงานเขาก็เจอปัญหาเหมือน ๆ กัน แต่เขาไม่สนใจ เขาสนใจเรื่องเศรษฐกิจ เพราะทางเศรษฐกิจ เขาจะเห็นภาพชัดว่า เขามีกินหรือไม่มีกิน แต่สุขภาพ เขาจะเห็นไม่ชัดเลยว่า 5-10 ปี จะตายหรือไม่ตาย อันนี้มันก็ยากเหมือนกันที่จะให้ เขามีจิตสำนึกในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้นที่เราลงไปช่วยก็ช่วยเฉพาะ โรงงานที่มีปัญหาเฉพาะหน้า กลุ่มพวกนี้เจอปัญหาแล้วจะทำได้ง่ายกว่า แต่ถ้าไปกลุ่มที่ยังไม่เจอ เราต้องใช้เวลามาก เพราะว่าเขาจะไม่เห็นปัญหา”

ภาพสะท้อนจากปัญหาการปฏิบัติ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของจิตสำนึกในผู้ใช้แรงงานเอง ในการให้ความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน น่าจะต้องแก้ที่ตัวผู้ใช้แรงงานให้มีจิตสำนึกเห็นความสำคัญถึงความปลอดภัยในการทำงานควบคู่ไปกับการพัฒนาโลกการทำงานของรัฐ และองค์การพัฒนาเอกชน

กระบวนการต่อรองเชิงผลประโยชน์ ระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สวัสดิการความปลอดภัย เป็นสิ่งจำเป็นที่เป็นผลประโยชน์สำคัญของผู้ใช้แรงงาน โดยหน่วยงานรัฐ จะเป็นผู้ควบคุมให้นายจ้างจัดความปลอดภัยในการทำงานขั้นต่ำให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นสวัสดิการที่สำคัญประการหนึ่ง หากแต่ในสภาพปัจจุบันพบว่า นายจ้างยังมีการหลีกเลี่ยงการจัดสวัสดิการด้านความปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้แรงงานอยู่มาก ผลกระทบที่ตามมาก็คือ

ความเดือดร้อนของผู้ใช้แรงงาน ทั้งด้านร่างกาย และเศรษฐกิจ จากการสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงาน ได้กล่าวว่า

“พี่เป็นโรคนี (บิสลินซิส) มา 1 ปี รักษาจนไม่มีเงินจะรักษาแล้ว
 ตอนแรกที่รักษาก็เบิกเงินทดแทนได้นะ แต่เดี๋ยวนี้บริษัทเขาไม่ให้เรา เราก็
 ต้องใช้เงินส่วนตัวรักษาเอาเอง มีเงินก็ไปหาหมอ ไม่มีเงินก็ต้องทนเอา...
 ไอ้คนมีชีวิตอยู่ก็ต้องทำไปไม่ทำอะไรกะไรกินล่ะ ทุนไม่ไหวกันจริง ๆ ก็
 ลาออก บางคนลาออกไม่ได้ก็ต้องทนทำไปทั้ง ๆ ที่ไม่สบายอยู่”

ประเด็นปัญหาดังกล่าวที่คล้ายคลึงกันจากผู้ใช้งานที่ป่วยเป็นโรคบิสลินซิส อีก
 รายที่พี่ของผ่นฝ่ายทำลายปอดไปถึง 75 เปอร์เซ็นต์ กระทั่งต้องออกจากการทำงาน กล่าวว่า

- ผู้ใช้แรงงาน: “ครั้งแรกที่พี่เป็นโรคนี ไม่ค่อยมีคนอยากมาหาพี่หรอก เขากลัวติดเชื้อจากพี่
 พี่ทำงานจนพี่ทนไม่ไหว อาการหนักขึ้นเรื่อย ๆ พี่จึงต้องลาออก”
- ผู้วิจัย: “เมื่อพี่ลาออก ทางโรงงานหรือมีหน่วยงานใดให้เงินหรือสวัสดิการพี่บ้างไหม”
- ผู้ใช้แรงงาน: “ไม่มีหรอก ทางโรงงานเขาบอกว่า ถ้าใครทำไม่ได้ก็ออกไป”
- ผู้วิจัย: “แล้วปัจจุบันนี้พี่มีรายได้จากไหนใช้จ่าย และรักษาตัว”
- ผู้ใช้แรงงาน: “พี่ไม่มีรายได้หรอก ตอนนีใช้เงินที่เคยเก็บสะสมจากการทำงานเมื่อก่อน
 นั้นแหละกิน”

สภาพดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงภาพสะท้อนของปัญหาการขาดสวัสดิการเมื่อผู้ใช้แรงงาน
 เจ็บป่วย จนกระทั่งต้องลาออก เพราะทำงานไม่ไหว

เมื่อแนวโน้มของปัญหาการไม่ได้รับสวัสดิการความปลอดภัยแรงงานเพิ่มสูงขึ้น
 หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่รองรับปัญหาไม่สามารถปฏิบัติการ แก้ไขปัญหา ได้ทันต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น
 ประกอบกับสภาพปัญหาได้ทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ สาเหตุดังกล่าวจึงเป็นผลให้เกิดกระบวนการ
 การรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเกิดขึ้น เพื่อช่วยเหลือกันภายในระหว่างผู้ใช้แรงงานด้วยกัน และ
 เพื่อต่อรองผลประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงานควรจะได้รับ ขณะเดียวกันนายจ้างก็พยายามที่จะหากลวิธี

ทุกวิถีทางในการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ ดังนั้นกระบวนการต่อรองเชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงอุบัติขึ้น

1. การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือภายใน

การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือภายใน เป็นการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานที่มีปัญหาที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในการทำงานร่วมกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการไม่ได้รับสวัสดิการความปลอดภัยในการทำงานของสมาชิกผู้ใช้แรงงานในกลุ่มโดยวิธีการต่าง ๆ

สำหรับการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือภายใน สามารถแยกตามลักษณะวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มเพื่อการช่วยเหลือได้ 2 ประเภทคือ

1.1 การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือภายในทางด้านการเงิน

การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือภายในทางด้านการเงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือปัญหาทางการเงินเพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลของสมาชิกในกลุ่ม ทั้งในลักษณะกู้ยืม และให้เปล่า เช่น กองทุนเงินช่วยเหลือของผู้นำแรงงาน ย่านอ้อมน้อย จังหวัดสมุทรสาคร กองทุนเงินช่วยเหลือนี้ตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี 2530 โดยความคิดของผู้นำแรงงานย่านอ้อมน้อย ได้เกิดการรวมกลุ่มขึ้นเนื่องจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากการไม่ได้รับสวัสดิการความปลอดภัยแรงงาน เนื่องจากผู้ใช้แรงงานขาดทุนทรัพย์ในการรักษาพยาบาล ผู้นำแรงงานจึงได้จัดตั้งกลุ่มขึ้น โดยเสียค่าสมาชิกกลุ่มคนละ 10 บาท ต่อเดือน เพื่อสะสมเป็นเงินก้อนไว้ใช้ในกิจการรักษาพยาบาลกองทุนเงินช่วยเหลือนี้ จะเป็นลักษณะของผู้ใช้แรงงานจากหลายโรงงานในเขตอ้อมน้อยที่มีความสนใจเข้าเป็นสมาชิก โดยเสียค่าสมาชิกรายเดือน ตัวแทนของสมาชิกจากหลายโรงงานจะทำหน้าที่บริหารเงินกองทุน โดยให้ประโยชน์ต่อสมาชิกทั้งให้เปล่าและกู้ยืมตามสภาพการณ์ ผู้ประสานงานกองทุนได้ให้ทรรศนะว่า

“เมื่อก่อนไม่มีประกันสังคม เจ็บป่วยก็จะมาเบิกเงินในกองทุน แต่เดี๋ยวนี้มีประกันสังคม เขาจะใช้เงินกองทุนน้อย เขาจะใช้ในเงื่อนไขที่ประกันสังคมช่วยเขาไม่ได้”

จากการรวมกลุ่มของกองทุนเงินช่วยเหลือดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงสภาพของสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในปัจจุบันยังไม่ได้รับการตอบสนองจากทั้งทางสถานประกอบการ ผู้มีหน้าที่จัดสวัสดิการโดยตรง และรัฐ ผู้มีหน้าที่ควบคุมสถานประกอบการให้ดำเนินการจัดสวัสดิการด้านความปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเต็มที่ กระบวนการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกผู้ใช้แรงงานในกลุ่มจึงเป็นทางแก้ปัญหาเบื้องต้นของผู้ใช้แรงงานที่ไม่สามารถเรียกร้องผลประโยชน์อันชอบธรรมที่ควรจะได้จากกลไกการทำงานของผู้มีอำนาจในสังคม

1.2 การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือภายในด้านการให้ความรู้

การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือภายในด้านการให้ความรู้เกิดขึ้นเนื่องจาก ผู้ใช้แรงงานที่ประสบปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ได้มีโอกาสสนทนาแลกเปลี่ยนปัญหาที่เกิดจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และมีความคิดที่จะรวมกลุ่มขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาถึงสภาพปัญหาการไม่ได้รับสวัสดิการด้านความปลอดภัย โดยประมาณปี 2535 มีการรวมกลุ่มขึ้นโดยใช้ชื่อว่า "ชมรมผู้ประสภภัยอุตสาหกรรมการทำงานและมลพิษสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย" โดยการช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่สมาชิกในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ทั้งทางการแพทย์และกฎหมาย โดยการเชิญผู้เชี่ยวชาญทางด้านทางการแพทย์มาเป็นที่ปรึกษาทางด้านการแพทย์ด้านโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน และเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมาเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายของชมรม การดำเนินงานให้การปรึกษาและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกิดจากปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานเพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นของสมาชิกภายในกลุ่มจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน

2. การรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

การรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองเป็นการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเจรจาต่อรองผลประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงานควรจะได้รับจากนายจ้างและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง การรวมกลุ่มแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

2.1 สหภาพแรงงาน

2.2 สหพันธ์แรงงาน

การรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องและต่อรองผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน สำหรับในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในขอบเขตของการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองผลประโยชน์ เฉพาะสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยเท่านั้น

2.1 สหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานเกิดจากผู้ใช้แรงงานภายในโรงงานได้จัดการรวมกลุ่มขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนเจรจาเรียกร้องผลประโยชน์ต่อนายจ้างและหน่วยงานของรัฐ จากการศึกษาบทบาทของสหภาพแรงงานในโรงงานทอผ้าที่มีต่อสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัย พบว่า การรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองผลประโยชน์ด้านความปลอดภัยในการทำงานนั้น จะเกิดในคนงานเก่าที่ได้รับผลกระทบจากการทำงานแล้วมากกว่าคนงานใหม่ที่ยังไม่ได้รับผลกระทบจากการทำงาน จากการสัมภาษณ์ผู้นำสหภาพแรงงานโรงงานทอผ้าแห่งหนึ่ง ได้กล่าวว่า

“ที่นี่ไม่สนใจหรอก ใครทำงานไม่ไหวมันก็ให้ออก คนทำงานได้ สักห้าปีละก็จะลาออก ส่วนใหญ่พวกที่เข้าใหม่ ๆ ไม่ค่อยรู้สึก มันงกเงิน ที่จะรวมกันได้ก็พวกคนงานเก่า ๆ ไม่รู้ว่า เขาจะปิดห้องสหภาพเมื่อไหร่”

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คนงานที่เริ่มทำงานใหม่ ๆ จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญร่วมมือในการเรียกร้อง

ยุทธวิธีการสลายกลุ่มภายใน

จากความสำคัญของพลังการรวมกลุ่มภายในและจากจุดอ่อนของคนงานเข้าใหม่ นายจ้างจึงใช้เป็นกลยุทธ์ในการสลายการรวมกลุ่มโดยใช้ผลประโยชน์เป็นเครื่องมือในการสลาย

“พอเจรจาเจ้าของโรงงานบอกว่า ถ้าจะให้ปรับปรุง จะต้องปิดโรงงาน ถ้าจะให้ปิดก็ต้องทน พวกเราจะทำอะไรได้ เมื่อลูกก็ต้องเรียน กลัวลอยแพ”

จากคำกล่าวของผู้นำแรงงานคนหนึ่ง จะเห็นได้ว่า นายจ้างพยายามเชิงผู้ใช้แรงงานจนไม่กล้าที่จะร้องเรียน เพราะกลัวตัวเองจะถูกไล่ออกโดยไม่มีงานทำ สภาพการณ์เช่นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเข้าไปช่วยเหลือ เช่น ให้เงินทดแทนขณะไม่มีงานทำ รัฐจึงควรจะมีงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อช่วยคนงานในการต่อรอง ซึ่งนอกจากจะใช้วิธีปิดกั้นการต่อรองแล้วนายจ้างยังใช้วิธีการย่อยสลายกลุ่ม

“นายจ้างเขาให้เงินกลุ่ม ถ้าไม่ขาดงานเลยจะได้ 400 บาทต่อสามเดือน กลุ่มละสามถึงสี่สิบคนได้คนละ 400 บาท ทำให้คนงานทะเลาะกันเพราะต่างอยากได้ ยิ่งคนงานเข้าใหม่ ไร้คนเราต้องมีป่วย เพราะฉะนั้นถ้าใครป่วยแล้วหยุดก็ถูกพรรคพวกไม่พอใจ ฉลาดจะตายไป จริง ๆ แล้วที่ไม่เคยเห็นกลุ่มไหนมันได้กันซะที”

ด้วยเหตุนี้ผลการรวมตัวกันภายในหมู่คนงานของสหภาพแรงงานจึงไม่ได้ผล เพราะถูกปิดกั้น และสลายโดยวิธีการอันแยบยลของนายจ้าง และนี่ก็เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการจัดการกับโรงงานประการหนึ่ง

2.2 สหพันธ์แรงงาน

สหพันธ์แรงงานเกิดจากการรวมกลุ่มของสหภาพแรงงานที่ทำงานในด้านการผลิตประเภทเดียวกัน หลาย ๆ สหภาพรวมกลุ่มกันเป็นสหพันธ์แรงงาน สำหรับสหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา มีสมาชิกสหภาพทั้งสิ้น 27 โรงงาน จากการสัมภาษณ์ผู้นำสหพันธ์ เกี่ยวกับบทบาทของสหพันธ์โรงงานที่มีต่อสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในโรงงานทอผ้า พบว่า

- ผู้นำสหพันธ์: “ที่ยอมรับตามตรงว่า สหพันธ์แรงงานสิ่งทอไม่มีนโยบายด้านความปลอดภัยเลยเท่าที่ผ่านมาก่อนไม่เคยมี ในอดีตขบวนการแรงงานไม่ให้ความสนใจ มาปีสองปีนี้ สวัสดิการเป็นโรคจากการทำงานเพิ่มมากขึ้น และสาธารณสุขก็พิสูจน์ว่าเป็นโรคจากการทำงาน หน่วยงานต่าง ๆ จึงเกิดฮิตสนใจเรื่องนี้”
- ผู้วิจัย: “ทางสหพันธ์แรงงานสิ่งทอได้วางนโยบายไว้ว่าจะรณรงค์เรื่องนี้บ้างไหม”

ผู้นำสหพันธ์: “เมื่อปีที่แล้วก็เคยจัดอบรมให้ความรู้เรื่องโรคจากการทำงานนะ แต่ก็ไม่ได้ความสนใจเท่าไร วันเดียวเอง มาปีนี้มูลนิธิต่างประเทศ (International Textile, Garment & Leather Workers’ Federation) เขาให้ทุนมาบอกให้เราช่วยจัดอบรมคนงานให้มีความรู้เรื่องความปลอดภัย.... พี่คิดว่าถ้าคนงานมีความรู้เรื่องความปลอดภัยกันมากขึ้น เขาก็จะตื่นตัวและตระหนักถึงความปลอดภัยในการทำงานมากขึ้น ทุกวันนี้เรื่องค่าจ้างเรียกร้องกันประจำ แต่ไม่เห็นมีเรื่องสุขภาพและความปลอดภัย”

ภาพสะท้อนของการขาดความรู้ด้านความปลอดภัยในการทำงาน ทำให้คนงานขาดความตระหนักที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ด้านความปลอดภัยในการทำงาน มีผลต่อการดำเนินนโยบายของกลุ่มสหพันธ์แรงงาน ต่อบทบาทกระบวนการเรียกร้องต่อรองผลประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงานควรจะได้รับ

ผู้วิจัย: “จำได้ว่าพี่เคยตรงค์ผ่านหนังสือพิมพ์ในการเรียกร้องความปลอดภัยในการทำงาน”

ผู้นำสหพันธ์: “ก็ตามลมไปอย่างนั้นแหละ ความจริงแล้ว ครั้งนั้นสมาชิกสหพันธ์เราป่วยเป็นโรคที่เกิดจากการทำงาน ฝุ่นฝ้ายนั่นแหละ แต่กองทุนทดแทนเขาไม่ยอมให้เงิน หมอกองทุนทดแทนบอกว่าไม่ใช่ เมื่อสมาชิกสหพันธ์เราไม่ได้เงินทดแทน พี่จึงเรียกร้องกับนายจ้างและกองทุน เพื่อขอเงินทดแทน ถ้าไม่เกิดกับสมาชิกเรา พี่คงไม่ทำหรอก”

แสดงให้เห็นประเด็นแรกถึงการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกในกลุ่มสหพันธ์แรงงาน ประเด็นที่สอง ผู้ใช้แรงงานจะตระหนักถึงความปลอดภัยในการทำงานก็เมื่อมีปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานเกิดขึ้นจนได้รับผลกระทบแล้วเท่านั้น จากประเด็นปัญหาดังกล่าว สหพันธ์แรงงานสิ่งทอในฐานะผู้นำผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า น่าจะเป็นแกนนำเรียกร้องในการที่จะผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการทำงาน และผู้ใช้แรงงานเองได้ตระหนักถึงความปลอดภัยในการทำงานก่อนที่ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานจะเพิ่มขึ้นในอนาคต

การวิเคราะห์ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

ในหัวข้อนี้จะเป็นการนำข้อมูลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์ นำมาวิเคราะห์ถึงสภาพเงื่อนไขในการตอบสนองสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในโรงงานทอผ้าของกระบวนการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันเป็นสาเหตุของปัญหาสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในปัจจุบัน ดังนี้

(1) หน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัย มี 4 หน่วยงาน หลักคือ

กองอาชีวอนามัย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

สถาบันพัฒนาสภาพและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน กรมสวัสดิการ กระทรวง

มหาดไทย

กองตรวจความปลอดภัยแรงงาน กรมสวัสดิการแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

สถาบันเวชศาสตร์อาชีวและสิ่งแวดล้อม โรงพยาบาลราชวิถี

จากการศึกษากระบวนการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้ง 4 หน่วยงานดังกล่าว ทำให้พบเงื่อนไขที่เป็นปัญหา ในการตอบสนองสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในโรงงานทอผ้า ดังนี้

1.1 การไม่จริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาล มีผลกระทบต่อสภาพสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในโรงงานทอผ้า อันได้แก่ ปัญหาการรณรงค์ส่งเสริมความรู้ความปลอดภัยแรงงานแก่ เจ้าของโรงงานและผู้ใช้แรงงานของกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน ปัญหาการติดตามผลการตรวจโรงงาน ของกองตรวจความปลอดภัยแรงงาน และปัญหาการฝึกอบรมแพทย์ของกองอาชีวอนามัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในโรงงานทอผ้า

1.2 งบประมาณ การขาดงบประมาณของหน่วยงานรัฐที่จะนำมาสนับสนุนงานด้านความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน เป็นปัญหาหนึ่งที่หน่วยงานต่าง ๆ กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ สถาบันพัฒนาสภาพและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน และหน่วยงานอาชีวเวชศาสตร์และ

สิ่งแวดล้อม การขาดงบประมาณในการสนับสนุนงานด้านความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน ส่งผลให้การดำเนินงานด้านความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งมีผลกระทบต่อสวัสดิการด้านความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน

1.3 ปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาการคอร์รัปชันของหน่วยงานรัฐเกิดจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ด้านความปลอดภัย ได้รับผลประโยชน์จากเจ้าของสถานประกอบการ โดยร่วมกระทำการปกปิดความบกพร่องจากปัญหาความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานที่มีได้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน

1.4 กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหาความปลอดภัยในการทำงานของคณะรัฐมนตรี ปัญหาสำคัญของประเด็นปัญหานี้เกิดจากผู้มีอำนาจที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและผลักดันนโยบายความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านความปลอดภัยของผู้ใช้แรงงาน จะเห็นได้จากการไม่ประสบผลสำเร็จในการเสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาความปลอดภัยเข้าประชุมคณะกรรมการในคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็นการขาดประสิทธิภาพในหน้าที่การทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน อันเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน

1.5 การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน เป็นปัญหาสำคัญที่สะท้อนให้เห็นกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานหนึ่ง หากขาดประสิทธิภาพแล้ว หน่วยงานอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องประสานงานด้วยก็ย่อมเกิดการชะงักในการดำเนินงาน เนื่องจากหากดำเนินการไปแล้วจะเป็นการก้าวก่ายหน้าทีการปฏิบัติงานกัน อันได้แก่กรณี การตรวจสอบสุขภาพของผู้ใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า ผู้ปฏิบัติท่านหนึ่งได้กล่าวว่า

“หน้าที่ของเราคือ การตรวจสอบสุขภาพคนงาน เมื่อตรวจเจอว่าเป็นโรคและแจ้งไปยังกองตรวจความปลอดภัยให้ดำเนินการตามกฎหมาย แต่กองตรวจความปลอดภัยรับแจ้งแล้วก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมาย เราก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะช่วยแก้ไขอะไรได้ เพราะจะเป็นการก้าวก่ายกัน”

แสดงให้เห็นถึง การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ที่จะเข้าแก้ไข ปัญหาแรงงานด้านความปลอดภัยในการทำงานซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานในที่สุด จากเงื่อนไขของหน่วยงานรัฐที่เป็นปัญหาในการตอบสนองสวัสดิการแรงงานด้าน ความปลอดภัยในโรงงานทอผ้าทั้ง 5 ประการที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการขาด ประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสวัสดิการแรงงานด้านความ ปลอดภัยในโรงงานทอผ้า

(2) องค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนกับการตอบสนองสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยใน โรงงานทอผ้า ยังไม่สามารถตอบสนองหรือแม้แต่แก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน ของผู้ใช้แรงงานได้อย่างเต็มที่ แม้บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจะมุ่งช่วยเหลือการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม หากแต่จากการศึกษาพบว่า ยังไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนใดที่มีความสนใจ ที่จะรองรับปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานที่เกิดขึ้นโดยตรง ความสนใจในปัญหาความ ไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานที่เกิดขึ้น สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นเพียงส่วน หนึ่งที่ได้ติดตามมาจากการรณรงค์สิทธิของสตรีของมูลนิธิเพื่อนหญิงเท่านั้น แม้ว่าผู้ปฏิบัติงาน ขององค์กรพัฒนาเอกชนจะมีโอกาสรับรู้ถึงสภาพปัญหาความไม่ปลอดภัยที่เกิดขึ้นจากการทำงาน ของผู้ใช้แรงงาน แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขและรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ปลอดภัยในการ ทำงานนั้นได้ เนื่องจากมิได้เป็นไปตามนโยบายของหน่วยงานที่สังกัด และไม่มีหน่วยงานของ องค์กรพัฒนาเอกชนหน่วยงานใดเลยที่จะยื่นมือเข้ามารองรับปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน ของผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง

(3) กระบวนการกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน

นอกจากกระบวนการการปฏิบัติงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีผลต่อสภาพ การจัดสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในโรงงานทอผ้าแล้ว ผู้ใช้แรงงานผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก ปัญหาโดยตรงนั้น ก็มีผลต่อสภาพการจัดสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยด้วย เนื่องจาก กระบวนการกลุ่มของผู้ใช้แรงงานย่อมมีผลต่อการผลักดันสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัย หากแต่ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการกลุ่มของผู้ใช้แรงงานในปัจจุบัน ยังมีได้ให้ความสำคัญ

อย่างแท้จริงต่อปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน เนื่องจากความไม่ปลอดภัยจากการทำงานเป็นปัญหาระยะยาวไม่สามารถมองเห็นสภาพของปัญหาได้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ใช้แรงงานขาดความตระหนักถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้น