

## บทที่ 4

### ปัญหาในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม ในการทำงาน

#### 4.1 ปัญหาอันเกิดจากการกระจายของหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองแรงงานให้ได้รับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน หรือสามารถลดจำนวนการได้รับบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานได้ แต่ปรากฏว่า

ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอยู่หลายประการ ดังนี้<sup>1</sup>

1. ปัญหาความไม่ครอบคลุมของนโยบายระดับชาติและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
  - 1.1 ขอบเขตจำกัดของกฎระเบียบ
  - 1.2 แผนงานความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยไม่ครอบคลุมแรงงานทั้งหมด
  - 1.3 มาตรการจัดการที่ขาดความชัดเจนสำหรับความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย รวมทั้งขาดความเชื่อมโยงระหว่างภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมระบบจัดการ
  - 1.4 นโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องยังไม่คุ้มครองอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงานที่ต่างจากปกติได้ครบถ้วน
2. ปัญหาการแบ่งความรับผิดชอบและทรัพยากรในระหว่างหน่วยงานภาครัฐและสถาบันสนับสนุน ได้แก่

---

<sup>1</sup> คาชีทาเกะ โทกิ, รายงานผลการศึกษาด้านการบริหารจัดการความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงาน, 2544), หน้า 52.

- 2.1 การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานการจัดกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและการประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร
  - 2.2 บริการตรวจสอบความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ขาดเอกภาพ และมีข้อจำกัดของขีดความสามารถในการตรวจสอบ
  - 2.3 ข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูลการประสบอันตรายและการเจ็บป่วย รวมทั้งประสิทธิภาพของกิจกรรมความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย
  - 2.4 ขาดองค์กระอิสระด้านความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและฝึกอบรม
3. ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิผลของกิจกรรมความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยในระดับสถานประกอบการ ได้แก่
- 3.1 กลไกและกิจกรรมที่สนับสนุนด้านวิชาการเกี่ยวกับมาตรการป้องกันอันตรายจากการทำงานในสถานประกอบการยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่
  - 3.2 อุปสรรคในการจัดระบบฝึกอบรมบุคลากรด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงานสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง
  - 3.3 แผนงานกิจกรรมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงานสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังมีไม่เพียงพอ รวมทั้งขาดมาตรการจูงใจ
  - 3.4 มาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อความเป็นเลิศด้านความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย(best practices)ของไทยยังขาดความชัดเจน เนื่องจากการวิจัยและข้อมูลมีจำกัด

จากการที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวงกัน โดยกระทรวงที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอยู่ภายในสังกัดมีทั้งหมด 3 กระทรวง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม อันทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กล่าวคือ<sup>2</sup> ปัญหาความซ้ำซ้อนในบทบาทและภารกิจของ

<sup>2</sup>วันที พันธุ์ประสิทธิ์และคณะ, โครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานสำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนเงินทดแทน, 2542), หน้า1.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร นอกจากนี้ยังขาดการส่งเสริมและการพัฒนาการจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน(สำหรับนายจ้าง) และการให้บริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัย(สำหรับหน่วยงานที่ให้บริการซึ่งเน้นที่ภาคเอกชน)เพื่อให้ครอบคลุมทุกขนาดของอุตสาหกรรม

ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานกระจัดกระจายอยู่ในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกันทั้งสิ้น แม้ในบางส่วนจะเป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดจากการที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานกระจัดกระจายอยู่ในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกันโดยตรง แต่จากสาเหตุดังกล่าวก็เป็นผลพวงให้เกิดปัญหานั้น ๆ ขึ้น อย่างไรก็ตามไม่ว่าปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดจะเป็นผลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระจัดกระจายของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แต่ถ้าได้มีการแก้ไขปัญหาการกระจัดกระจายของหน่วยงาน ก็จะทำให้หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น อันจะส่งผลให้สามารถประหยัดงบประมาณและกำลังคนในการบริหารจัดการได้มากขึ้นด้วย

#### 4.1.1 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองตรวจความปลอดภัย สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน สำนักงานคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคม สำนักงานกองทุนเงินทดแทน กองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพคนงาน กองประโยชน์ทดแทน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมอนามัย สำนักอนามัย สิ่งแวดล้อม ศูนย์อนามัยสิ่งแวดล้อมเขต กรมการแพทย์ โรงพยาบาลชุมชน/จังหวัด/ศูนย์ ศูนย์สิทธิรณเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์แห่งชาติ โรงพยาบาลนพรัตนราชธานี โรงพยาบาลเมตตาประชารักษ์(วัดไร่ขิง) สำนักพัฒนาวิชาการแพทย์ กรมควบคุมโรค สำนักงานสาธารณสุข

จังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักเทคโนโลยีความปลอดภัย สำนักควบคุมวัตถุอันตราย สำนักควบคุมและตรวจโรงงาน สำนักวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กองส่งเสริมและพัฒนาด้านการมาตรฐาน และสำนักบริหารมาตรฐาน1ถึง4

โดยที่หน่วยงานทั้งหลายเหล่านี้อยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกัน ทำให้การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐเกิดปัญหาขึ้น โดยสามารถแยกปัญหาออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และ ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐ ดังนี้

#### 4.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

เมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐ แยกกันเพราะอยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกัน ทำให้การบริหารงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขาดเอกภาพ หน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะดำเนินงานของตนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่บริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเช่นเดียวกันค่อนข้างน้อย กลายเป็นต่างฝ่ายต่างทำงานของตน การทำงานจึงไปคนละทิศละทาง ซึ่งทำให้เกิดผลเสีย คือ ขาดความต่อเนื่องและสอดคล้องกันในการบริหารจัดการ ผลลัพธ์ของงานที่ได้จึงไม่สนับสนุนซึ่งกันและกัน และที่สำคัญทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

ซึ่งการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบการทำหน้าที่อย่างเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกันนี้ถ้ามองในแง่ดีก็อาจจะมีประโยชน์อยู่บ้าง คือ หากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ยังมีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันบริหารจัดการอยู่ แต่เมื่อพิจารณาในด้านข้อเสียแล้วเห็นจะมีมากกว่า เพราะหน่วยงาน

ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐยังมีข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนบุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ ซึ่งหากมีการบริหารจัดการซ้ำซ้อนกันอีกก็จะยิ่งเป็นการเพิ่มความไม่เพียงพอให้มากขึ้น

ข้อจำกัดในเรื่องบุคลากร คือ การมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อจำนวนงานที่จะต้องทำ ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นหากจำนวนบุคลากรที่มีไม่เพียงพออยู่แล้ว ซ้ำยังต้องไปบริหารจัดการงานในลักษณะเดียวกันซ้ำซ้อนกันอีก ก็จะเป็นการเพิ่มปัญหาการขาดแคลนบุคลากรให้มากขึ้น

นอกจากปัญหาเรื่องการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยแล้ว ปัญหาเรื่องคุณภาพของเจ้าหน้าที่ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง นักวิชาการในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า นักสุขศาสตร์อุตสาหกรรม แพทย์อาชีวอนามัย พยาบาลอาชีวอนามัย ก็ยังมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อความต้องการ และที่สำคัญประเทศไทยยังไม่มีระบบการศึกษาต่อเนื่องของบุคลากรทางด้านนี้ด้วย<sup>3</sup>

ข้อจำกัดในเรื่องบุคลากรส่งผลต่อสถานประกอบการ คือ<sup>4</sup> ขาดระบบควบคุมผู้ประกอบการให้ดำเนินงานความปลอดภัยอย่างใกล้ชิดสม่ำเสมอ การตรวจบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยก็ไม่สามารถควบคุมผู้ประกอบการได้อย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ เพราะจำนวนสถานประกอบการมีมาก แต่เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่พอเพียงที่จะเข้าตรวจสอบ<sup>5</sup> ซึ่งทุกประเทศเหมือนกันตรงที่ไม่ว่าจะมีงบประมาณและบุคลากรเท่าใดแต่ก็ไม่เพียงพอที่จะสามารถทำการตรวจสอบในสถานที่ทำงานเป็นประจำได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่ทรัพยากรเหล่านั้นจะต้องถูกใช้ให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงปัญหาพื้นฐานมากที่สุด

<sup>3</sup>สราวุธ สุธรรมมาสาและสุดาว เลิศวิสุทธิไพบูลย์, รายงานวิจัยโครงการประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาเพื่อนำไปสู่สุขภาพคนงานและความปลอดภัยในโรงงาน, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า7-1.

<sup>4</sup>A.F.ELLIS, ประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน, (กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงาน, 2548), หน้า1.

<sup>5</sup>ชัยยุทธ ขวลิตนิธิกุล, การพัฒนาความปลอดภัยในการทำงานแบบยั่งยืน, (กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงาน, 2540), หน้า7.

ส่วนข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณนั้นก็ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน จำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินการ แต่งบประมาณที่ได้รับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นจึงไม่ควรให้มีการเสียไปอย่างซ้ำซ้อนขึ้นอีก อันจะทำให้การบริหารจัดการในส่วนอื่น ๆ ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการดูแลต่อไป

ส่วนทรัพยากรอื่น ๆ นั้น ได้แก่ การสิ้นเปลืองเวลา การสิ้นเปลืองอุปกรณ์ เครื่องมือ เป็นต้น ซึ่งหากมีการจัดระเบียบไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนได้ก็จะเป็นการดีเป็นอย่างยิ่ง เพราะไม่ว่าจะเป็นเวลา อุปกรณ์ หรือทรัพยากรอื่น ๆ จากการศึกษาพบว่าล้นแล้วแต่มีอยู่อย่างจำกัด ดังตัวอย่างกรณีของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน<sup>6</sup> ในขณะที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานที่เกิดขึ้นอย่างเต็มกำลัง แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่อง อัตรากำลัง ที่ไม่สามารถขอเพิ่มจำนวนข้าราชการได้ ขณะเดียวกันก็มีข้อจำกัดในเรื่อง งบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ที่ไม่สามารถได้รับการจัดสรรอย่างเพียงพอ เพื่อที่จะดำเนินการตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้งานด้านความปลอดภัยในการทำงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงานในสถานประกอบการจึงยังคงมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากปัญหาข้อจำกัดของทรัพยากรแล้ว การที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานกระจัดกระจายอยู่ในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกันยังทำให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในระดับภูมิภาค

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องแนวทางการจัดทำแผนแม่บทความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน 5 ปี (พ.ศ.2550 – 2554) ระหว่างวันที่ 23 – 25 พฤษภาคม พ.ศ.2548 ณ. จังหวัดเพชรบุรี ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยเชิญ

<sup>6</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า1.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง และนักวิชาการ วิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์กร พบว่าจุดอ่อนที่สำคัญของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน คือ<sup>7</sup>

1. ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย คือ เจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ซึ่งกรณีของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอาจเนื่องมาจากจำนวนบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานอื่น ๆ พบว่ามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยงานทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน
2. ขาดประสิทธิผลในการตรวจติดตามและประเมิน คือ ยังไม่มีการตรวจติดตามและประเมินอย่างเป็นระบบ ซึ่งอาจเนื่องมาจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีจำนวนบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ อีกทั้งยังไม่มีพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นการเฉพาะทำให้ยังไม่มีกฎหมายกลางกำหนดถึงการตรวจติดตามและประเมินผล
3. มีข้อจำกัดในการบริหารบุคคล คือ การที่เป็นหน่วยงานภาครัฐทำให้การบริหารบุคคลต้องเป็นไปตามกฎหมาย การปรับเปลี่ยนการบริหารบุคคลจึงต้องเป็นไปอย่างรอบคอบและอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น จึงเกิดความล่าช้าหรือบางกรณีไม่สามารถกระทำได้
4. ขาดประสิทธิผลและหย่อนประสิทธิภาพในการพัฒนาบุคลากร คือ มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านน้อย และการให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร ซึ่งอาจเนื่องมาจากยังไม่มีพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่จะมากำหนดในส่วนนี้โดยตรง หรือไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในส่วนนี้โดยตรง
5. ขาดการบูรณาการแผนและโครงการทั้งภายในและภายนอกองค์กร คือ การดำเนินงานยังทำในรูปแบบเดิม ๆ แม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนาแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อาจเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งแตกต่างจากของต่างประเทศที่มีพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นการเฉพาะ ที่จะกำหนดให้มีการประเมินผลการทำงานประจำปีด้วย
6. เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารล้าสมัย คือ บางหน่วยงานยังใช้การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลแบบเดิม ๆ แม้ว่าข้อมูลจะมีความบกพร่องหรือเข้าถึงได้ยาก ซึ่งอาจเนื่องมาจากยังไม่มี

<sup>7</sup>เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์, การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างระบบการบริหารจัดการองค์กร การบังคับใช้กฎหมาย และระบบข้อมูลความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย, (กรุงเทพฯ : โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม, 2549), หน้า4.

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากระบบของต่างประเทศ  
ที่จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียว

7. ขาดความต่อเนื่องด้านงบประมาณและแผนการปฏิบัติ คือ ต่างคนต่างทำงานในหน้าที่ของตน โดยมีการคำนึงถึงการทำงานของหน่วยงานอื่นค่อนข้างน้อย หรือมีการคำนึงถึงการค้าเนินงานของหน่วยงานอื่นด้วย แต่ก็มีระบบการประสานงานที่ยังไม่ได้ผลนัก ซึ่งอาจเนื่องมาจากยังไม่มีหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นหน่วยงานระดับกรมหรือเป็นหน่วยงานเฉพาะ ทำให้ไม่มีหน่วยงานกลางที่จะสามารถรวบรวมประสานงานและจัดระเบียบการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้

อุปสรรคในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน คือ<sup>๖</sup>

1. ลูกจ้างส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจและจิตสำนึกด้านความปลอดภัย คือ ลูกจ้างยังไม่เห็นความสำคัญในการดูแลตนเองและเพื่อนร่วมงานให้มีความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ดีในการทำงาน ซึ่งอาจเนื่องมาจากการทำงานของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐยังทำหน้าที่ได้ไม่ดีพอ เพราะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกเกี่ยวกับวัฒนธรรมความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง
2. นายจ้างส่วนใหญ่ให้ความสนใจเรื่องความปลอดภัยน้อยกว่าที่ควร คือ นายจ้างส่วนใหญ่มักพยายามทำกำไรจากการดำเนินกิจการ ดังนั้นจึงพยายามตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นออก ซึ่งค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานก็เป็นส่วนหนึ่งที่นายจ้างบางคนพยายามจะจ่ายให้น้อยที่สุด ซึ่งอาจเนื่องมาจากการที่นายจ้างขาดความรู้ความเข้าใจและตระหนักในคุณค่าความเป็นมนุษย์ของลูกจ้าง อันสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพราะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้แก่ นายจ้าง
3. หน่วยงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยไม่เป็นเอกภาพมีหลายหน่วยงานทำงานซ้ำซ้อน งบประมาณและทรัพยากรกระจายตามหน่วยงานเหล่านั้น ทำให้หย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน มีหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.



สภาพแวดล้อมในการทำงานหลายหน่วยงาน ซึ่งอยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกัน ด้วย และที่สำคัญยังไม่มีหน่วยงานกลางหรือกฎหมายกลางในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

จะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมีสาเหตุมาจากการที่มีหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐหลายหน่วยงาน อีกทั้งยังกระจายอยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกันด้วย อันได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งการที่หน่วยงานไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้ทำให้เกิดปัญหาแก่ระบบการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เนื่องจากหน่วยงานในแต่ละกระทรวงต่างมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน และยังสามรถกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานได้ โดยมีการประสานงานกับกระทรวงอื่นค่อนข้างน้อย ส่งผลให้มีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหลายฉบับ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายคนละฉบับซ้ำซ้อนกัน ทำให้ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคนไปโดยไม่จำเป็นในการดำเนินงานตามกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกันนั้น ซึ่งหากมีการใช้งบประมาณและกำลังคนให้คุ้มค่ามากขึ้นก็จะทำให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นด้วย ซึ่งแตกต่างจากระบบของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ที่มีพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นการเฉพาะฉบับเดียว ทำให้มีหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นเอกภาพ แต่หน่วยงานและกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางและกฎหมายกลางที่เป็นการเฉพาะในเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ดังเช่นที่ประเทศสหรัฐอเมริกามี Occupational Safety and Health Act 1970 ประเทศสหราชอาณาจักรมี Health and Safety at Work Act 1974 และประเทศญี่ปุ่นมี Industrial Safety and Health Law 1972 จึงเห็นได้ว่าหากพัฒนาหน่วยงานและกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยเสียใหม่ โดยรวมหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เป็นหน่วยงานเดียว ใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเพียงฉบับเดียว น่าจะสามารถบรรเทาความสูญเปล่าต่าง ๆ ลงได้ และจะทำให้การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 4.1.1.2 ปัญหาความยากลำบากในการประสานงานระหว่างหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐที่อยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกัน

ปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐทั้งในด้านวิชาการ การตรวจตราเพื่อบังคับใช้กฎหมาย และการให้บริการ บังชี้้อย่างเด่นชัดถึงการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ถึงแม้ว่าจะมีคณะกรรมการประสานงานอาชีวอนามัยแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ประสานงานและชี้แนะนโยบายด้านอาชีวอนามัย แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าคณะกรรมการชุดนี้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้<sup>9</sup> เพราะการประชุมของคณะกรรมการไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร โดยมักจะมีการส่งตัวแทนเข้าประชุม นอกจากนี้ผลการประชุมก็ไม่ได้มีสภาพบังคับที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามด้วย

การที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานกระจัดกระจายอยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกันนำมาซึ่งปัญหาความซ้ำซ้อนในการกำหนดกฎระเบียบและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งบังชี้้อย่างเด่นชัดถึงการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO) ที่ได้ทำการศึกษาโปรแกรมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสำหรับประเทศไทย ตอนหนึ่งได้กล่าวว่า "กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ต่างมีโปรแกรมและกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย แต่กระทรวงเหล่านี้มีการประสานงานและร่วมมือกันค่อนข้างจำกัด"<sup>10</sup>

กลไกของรัฐเรื่องความปลอดภัยในการทำงานในสถานประกอบการ ทั้งในด้านกฎหมายและสถาบันที่เกี่ยวข้อง มีการพัฒนาเรื่อยมาเป็นลำดับแต่อยู่ในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ และใช้กฎหมายคนละฉบับ โดยมีสถาบันที่เกี่ยวข้องกระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ไม่

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า2.

<sup>10</sup> วันทนี พันธุ์ประสิทธิ์และคณะ, โครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานสำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนเงินทดแทน, 2542), หน้า31.

มีหน่วยงานกลางที่ดูแลรับผิดชอบในด้านความปลอดภัยในการทำงานและในสถานประกอบการ จึงทำให้ปัญหาการเกิดอุบัติเหตุและโรคร้ายจากการทำงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอด<sup>11</sup>

จะเห็นได้ว่าปัญหาความยากลำบากในการประสานงานระหว่างหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เกิดจากการที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังอยู่ในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกันด้วย ถึงแม้ว่าปัจจุบันภาครัฐจะมีความพยายามในการประสานงานข้ามกระทรวงก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นผล สังเกตได้จากการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานบางส่วนยังเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ เช่น กรณีของกระทรวงแรงงานที่มีความพยายามที่จะต้องให้มีการขอความเห็นไปยังกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมายหรือกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ แต่ปรากฏว่ากระทรวงอื่น ๆ ไม่ได้ยึดหลักการนี้อย่างเคร่งครัด

และเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่นพบว่า หน่วยงานของประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นมีปัญหาในการประสานงานน้อยกว่าหน่วยงานของประเทศไทย ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นจะมีเพียงไม่กี่หน่วยงาน และอยู่ในสังกัดกระทรวงหลักกระทรวงเดียว ดังนั้นหากหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยอยู่ในสังกัดกระทรวงหลักกระทรวงเดียวก็จะช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานลงได้ และจะทำให้การบริหารจัดการเป็นเอกภาพมากขึ้น ลดความสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร อันจะทำให้การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

นอกจากการกระจายกระจายของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจะก่อให้เกิดปัญหาแก่หน่วยงานภาครัฐแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาแก่สถานประกอบการด้วย

<sup>11</sup> อารังศักดิ์ ภูริต, "กลไกของรัฐในด้านความปลอดภัยในสถานประกอบการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า(5).

#### 4.1.2 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการ

การที่มีหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ภาครัฐหลายหน่วยงาน รับผิดชอบในหน้าที่อย่างเดียวกันก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก ซึ่งปกติกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดหน้าที่ของนายจ้างหรือผู้ประกอบการในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ก็เป็นปัญหาแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการในระดับหนึ่งอยู่แล้ว เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีจำนวนมาก และด้วยคำภาษาของกฎหมายก็เข้าใจได้ยากสำหรับนายจ้างหรือผู้ประกอบการ อันส่งผลให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการต้องพบกับความลำบากในการเข้าถึงและเข้าใจกฎหมาย ดังนั้นหากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหลายหน่วยงาน ก็จะเป็นการเพิ่มความสับสนให้แก่ นายจ้างหรือผู้ประกอบการมากขึ้นอีก

นอกจากนี้การที่มีหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหลายหน่วยงานทำหน้าที่อย่างเดียวกัน ยังเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ประกอบการเกินความจำเป็นอีกด้วย เช่น กรณีที่ต้องมีการเข้าไปตรวจในโรงงานโดยหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้โรงงานดำเนินการเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด โดยหน่วยงานของรัฐที่จะเข้าไปตรวจโรงงานนั้นอาจเป็นทั้งกองตรวจความปลอดภัย กระทรวงแรงงาน และ สำนักงานควบคุมและตรวจโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเวลาที่หน่วยงานดังกล่าวเข้าไปตรวจโรงงาน นายจ้างหรือผู้ประกอบการและลูกจ้างก็ต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐด้วย เพราะกฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้พนักงานตรวจสามารถทำการตรวจได้อย่างสะดวก ดังนั้นหากมีการตรวจหลายครั้งก็จะยิ่งเป็นการเพิ่มภาระให้แก่โรงงานมากขึ้น

นอกจากนี้การที่มีหลายหน่วยงานเข้าไปตรวจสอบในเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนกันยังทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพราะเมื่อมีเจ้าหน้าที่รัฐมาตรวจสอบหลายครั้งและต้องแก้ไขหลายครั้ง เจ้าของ

สถานประกอบการจะเกิดความรู้สึกเบื่อหน่าย และเสียเวลาในการทำงานของเจ้าของสถานประกอบการและลูกจ้าง ทำให้ไม่อยากให้ความร่วมมือกับทางราชการ<sup>12</sup>

ดังตัวอย่างของนายจ้างเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่จะนำมาเสนอ ได้แก่ นายเดชบุญ มาประเสริฐ ผู้แทนนายจ้าง ในคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีความเห็นว่า ในภาคสถานประกอบการจะมีการดำเนินการเพียงเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น พนักงานยังขาดจิตสำนึกและความรู้ เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานมีการเปลี่ยนตำแหน่งบ่อย การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง องค์กรระดับเล็กมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ<sup>13</sup>

อุปสรรคและปัญหาในการให้บริการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในประเทศไทย คือ<sup>14</sup>

1. จำนวนบุคลากร ปัจจุบันมีจำนวนบุคลากรในด้านต่าง ๆ ของงานอาชีวอนามัยยังมีจำนวนไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์ที่มีความรู้ความสามารถทางด้านชีวเวชศาสตร์ ในส่วนของภาครัฐเองเนื่องจากนโยบายที่จะจำกัดจำนวนข้าราชการทำให้การจัดสรรบุคลากรที่จะมาทำงานทางด้านนี้ซึ่งเป็นงานใหม่เป็นไปได้ยากขึ้น
2. การพัฒนาองค์ความรู้และฝึกอบรม เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานถือเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการริเริ่มเร่งพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านนี้

<sup>12</sup>สุรพล คล้ายเนตร, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า193.

<sup>13</sup>เดชบุญ มาประเสริฐ, "ยกระดับการจัดการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสู่มาตรฐานสากล," เอกสารในงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติ ครั้งที่20เสนอที่อิมแพ็ค เมืองทองธานี 10-13 พฤษภาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>14</sup>สมเกียรติ ศิริรัตนพฤษ, "เรื่องการพัฒนาการจัดบริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานบริการทางการแพทย์ของรัฐและเอกชนเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง," เอกสารในงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติ ครั้งที่20 เสนอที่อิมแพ็ค เมืองทองธานี 10-13 พฤษภาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

3. ทศนคติและการตระหนักถึงความสำคัญทางด้านอาชีวอนามัยของนายจ้างและลูกจ้าง ในปัจจุบันทั้งนายจ้างและลูกจ้างไม่ได้ให้ความสำคัญต่องานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำเช่นนี้การที่นายจ้างคิดจะลงทุนทางด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยจึงเป็นเรื่องยาก
4. แผนงานและนโยบายของภาครัฐบาล ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐบาลที่ดูแลและมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอยู่หลายหน่วยงาน ทำให้แผนงานโครงการไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงานโครงการด้วย

เมื่อเปรียบเทียบหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทย กับ หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นพบว่า หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นจะมีความเป็นเอกภาพสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบในสถานประกอบการมักจะมีเพียงหน่วยงานเดียว และมักจะทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสถานประกอบการอย่างครบวงจร นับตั้งแต่การคัดเลือกพนักงานตรวจสอบ การอบรมให้ความรู้พนักงานตรวจสอบ จนถึงการทำหน้าที่ตรวจสอบทุกรูปแบบ ซึ่งทำให้ระบบการตรวจสอบความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศไทย

นอกจากการกระจายของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภาครัฐจะก่อให้เกิดปัญหาแก่สถานประกอบการแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาต่อกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย

#### 4.1.3 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

การที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กระจายอยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีกฎหมายและกฎระเบียบ เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นจำนวนมาก เพราะแต่ละกระทรวงจะมีกฎหมายที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ และแต่ละกระทรวงจะสามารถกำหนด กฎระเบียบของตนเองได้ ทำให้แต่ละกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคนละฉบับ อำนาจหน้าที่จึงซ้ำซ้อนขัดแย้งกัน

ดังตัวอย่างเช่น การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของกรมโรงงาน อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ที่ทำให้เกิดความสับสนแก่สถานประกอบการและผู้เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (โดยเฉพาะระดับปฏิบัติในภูมิภาค) และองค์กรเอกชน เช่น โรงพยาบาล และบริษัทที่ปรึกษา เนื่องจากประกาศกระทรวงของทั้งสองหน่วยงานในเรื่องเดียวกันแต่มาตรฐานที่บังคับใช้ต่างกัน<sup>15</sup> คือ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2519 กำหนดมาตรฐานการได้รับระดับเสียงไว้เป็น "เดซิเบล(เอ)" และ ให้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ได้รับเสียงด้วย แต่ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องหน้าที่ของ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ฉบับที่4(พ.ศ.2514) ลงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2514 กำหนดมาตรฐานการได้รับระดับเสียงไว้เป็น "เดซิเบล" โดยไม่ได้ระบุสเกล และไม่ขึ้นอยู่กับเวลาที่ ได้รับเสียงด้วย<sup>16</sup>

<sup>15</sup>เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์, การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างระบบการบริหารจัดการ องค์กร การบังคับใช้กฎหมาย และระบบข้อมูลความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย, (กรุงเทพฯ : โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม, 2549), หน้า2.

<sup>16</sup>เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์, ความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย, 2545), หน้า25.

บุคคลผู้อยู่ในข่ายบังคับตามกฎหมายยังมีปัญหาการไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอีกด้วย ซึ่งมีกลุ่มแรงงานจำนวนมากที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย ดังต่อไปนี้<sup>17</sup>

1. บุคคลากรในภาครัฐ แม้ว่าจะได้รับเงินเดือนและสวัสดิการอย่างสมควร แต่ไม่มีกฎหมายใดที่เกี่ยวกับการป้องกันการบาดเจ็บและเป็นโรคจากการทำงาน
2. ลูกจ้างในแรงงานนอกระบบและลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก การบังคับใช้กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งในความเป็นจริงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยเท่าที่ควร
3. บางอาชีพมีความเสี่ยงอันตรายแต่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองเป็นพิเศษให้เหมาะสมกับอาชีพ เช่น พยาบาล(การติดเชื้อ การทำงานกะ) คนขับรถยนต์รับจ้าง(ปวดหลัง อุบัติเหตุจากรถยนต์) คนงานขักรีด(วัตถุอันตราย ความร้อน) เป็นต้น

สำหรับงานก่อสร้าง มีผู้กล่าวว่าอุบัติเหตุ อุบัติภัย และอันตรายในงานก่อสร้างเป็นปัญหาและอุปสรรคอันสำคัญของความปลอดภัยในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง แต่กฎหมายด้านความปลอดภัยที่จะเป็นเครื่องมือช่วยแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวได้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สาเหตุเพราะกฎหมายดังกล่าวมักบัญญัติขึ้นภายหลังจากมีเหตุร้ายดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว และการป้องกันจะไม่ให้เหตุการณ์อันตรายร้ายแรงเกิดขึ้นยังไม่สามารถบังคับใช้อย่างได้ผล เพราะหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ใช้กฎหมายยังไม่มีคุณสมบัติพร้อมในหลายด้าน เช่น งบประมาณ ความร่วมมือจากสถานประกอบการ การประสานงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และอื่น ๆ อีกมากมาย<sup>18</sup>

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องความครอบคลุมของเนื้อหาของกฎหมายด้วย และที่สำคัญที่สุดคือการบังคับใช้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเพื่อให้นายจ้าง

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า23.

<sup>18</sup> บริพัตร เชาวขตา, "ผลกระทบของกฎหมายด้านความปลอดภัยในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง," (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), หน้า (4).



การปฏิบัติตามกฎหมายยังเป็นไปได้น้อย อีกทั้งยังไม่สามารถบริหารจัดการอาชีวอนามัยได้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร<sup>19</sup>

จะเห็นได้ว่าการกระจายของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้นส่งผลกระทบต่อกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย เนื่องจากการที่มีหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหลายหน่วยงาน ซึ่งอยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกัน ทำให้มีกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหลายฉบับตามไปด้วย เช่น กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เนื่องจากหน่วยงานที่อยู่ภายในสังกัดแต่ละกระทรวงจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและบังคับใช้กฎหมายระดับรองได้อย่างเป็นเอกเทศ ซึ่งทำให้หน่วยงานทำงานซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคน อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีกฎหมายกำหนดมาตรฐานไว้แตกต่างกันในเรื่องเดียวกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

และจากการศึกษากฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของต่างประเทศพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น จะมีกฎหมายที่กำหนดเรื่องการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นฉบับเดียว ซึ่งเหตุผลที่สามารถเป็นเช่นนั้นได้เพราะในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นเอกภาพ คือ มีหน่วยงานเดียวหรือถ้ามีหลายหน่วยงานก็จะมีกำหนดให้ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ามีหลายหน่วยงานแต่จะมีเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ในการกำหนด

<sup>19</sup>สมเกียรติ ศิริรัตนพฤกษ์, "เรื่องการพัฒนาการจัดบริการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานบริการทางการแพทย์ของรัฐและเอกชนเพื่อประโยชน์ของลูกจ้าง," เอกสารในงานสัมมนาความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติ ครั้งที่ 20 เสนอที่อิมแพ็ค เมืองทองธานี 10-13 พฤษภาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

กฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งทำให้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นมีพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเพียงฉบับเดียว ส่งผลให้การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่ต้องเปลี่ยนแปลงซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานซ้ำซ้อนกัน จึงได้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าโดยใช้ทรัพยากรเท่ากัน

#### 4.2 ปัญหาในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เป็นหน่วยงานเดียวเพื่อบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

การที่จะยุบรวมและจัดตั้งหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นหน่วยงานเดียว เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการกระจัดกระจายของหน่วยงานนั้นมีปัญหาที่ต้องพิจารณา ดังนี้

##### 4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายในการยุบรวมและจัดตั้งหน่วยงานใหม่

ปัญหาที่สำคัญประการแรกในการยุบรวมหน่วยงานเดิมและจัดตั้งหน่วยงานใหม่ เพื่อเป็นหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นเอกภาพ คือ ปัญหาด้านกฎหมายในการยุบรวมหน่วยงานเดิมและจัดตั้งหน่วยงานใหม่ จำจะต้องมีการดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่กำหนดวิธีการบริหารหน่วยงานภาครัฐ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ดังนั้นเพื่อให้การยุบรวมหน่วยงานเดิมและจัดตั้งหน่วยงานใหม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาด้วยว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กำหนดให้ดำเนินการอย่างไร

#### 4.2.2 ปัญหาด้านเนื้อหาของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่

ปัญหาในด้านเนื้อหาของหน่วยงานใหม่ หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับตัวหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ว่าจะมีโครงสร้างอย่างไร มีการยุบรวมมาจากหน่วยงานเดิมหน่วยงานใดบ้าง การยุบรวมเป็นการยุบรวมทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน การบริหารจัดการภายในหน่วยงานใหม่ควรเป็นอย่างไร และที่สำคัญคือหน่วยงานใหม่จะมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใหม่นี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีอยู่เดิมได้บรรเทาลงได้ เพราะจากการศึกษาพบว่าปัญหาที่มีอยู่เดิมส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นเหตุให้เกิดการเปลืองเปล้าของทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด และยังก่อให้เกิดความสับสนแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการอีกด้วย แต่นอกจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ครบถ้วนเพื่อให้ครอบคลุมตามความจำเป็นในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย และที่สำคัญต้องมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นจึงจะสามารถบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ