

สรุปและขอเสนอแนะ



สรุป

องค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งขึ้นในปี ๒๔๖๒ โดยอยู่ในภาค ๑๓ ของ สหประชาชาติ และเป็นส่วนหนึ่งขององค์การสันนิบาตชาติ ทั้งนี้โดยที่ในระยะนี้ที่ประชุม สันติภาพได้ให้ความเห็นว่า สาเหตุข้อหนึ่งของการสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือ การแข่งขันกันทาง เศรษฐกิจ และความไม่ยุติธรรมทางสังคม จึงเห็นความสำคัญของการปรับปรุงสถานะแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้ประกอบด้วยองค์กรสำคัญ ๓ องค์กร คือ

ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศ คณะประสานการ และสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศจะจัดประชุมปีละ ๑ ครั้ง ตามหลัก "ไตรภาคี"

เพื่อรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ นโยบายด้านสังคม และสิทธิมนุษยชน กำหนด เป็นอนุสัญญาและข้อแนะนำ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ องค์การฯ ยังมีวิธีดำเนินงานที่สำคัญที่จะช่วยให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศ คือให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการแก่ประเทศสมาชิก

นอกจากองค์กรสำคัญ ๓ องค์กร ที่ได้กล่าวแล้ว องค์การยังดำเนินงานในลักษณะ กระจายอำนาจ.. สหพันธ์ในเอเชียองค์การได้จัดให้มีที่ประชุมภูมิภาคเอเชีย คณะกรรมการ ที่ปรึกษาเอเชีย และสำนักงานภูมิภาคเอเชีย ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ทั้งนี้เพื่อให้องค์การและ ประเทศสมาชิกสามารถประสานงานกันได้โดยง่ายใกล้ชิดและต่อเนื่อง

ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งประเทศหนึ่ง ซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว ๑๑ ฉบับ และข้อแนะนำ ๑๐ ฉบับ รวมทั้งได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากองค์การฯ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งถือได้ว่าเป็นระยะเริ่มต้นของการบริหารแรงงานไทยจนถึงปัจจุบัน

ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้แก่ประเทศไทย แบ่งได้เป็น ๓ ประเภท ที่สำคัญคือ การบริการผู้เชี่ยวชาญ การประชุมสัมมนา และทุนศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน

ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ถึง พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้มีผู้เชี่ยวชาญขององค์การ  
 แรงงานระหว่างประเทศมาปฏิบัติงานในกรมแรงงานแล้ว ๓๒ คน ซึ่งแยกได้เป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน  
 การบริหารแรงงาน ๑๓ คน ด้านกำลังคน ๑ คน และด้านฝึกอาชีพ ๒๒ คน ในการศึกษาเรื่อง  
 ผู้เชี่ยวชาญนี้ผู้เขียนได้ศึกษาข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนดังกล่าว และวิเคราะห์ถึงผล  
 กระทบต่อการพัฒนาการบริหารแรงงานของไทย

นอกจากนี้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในการประชุมสัมมนาในช่วงเวลาปี พ.ศ.  
 ๒๕๐๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยวิธีสุ่มตัวอย่างได้เพียง ๕ ท่าน และส่งแบบสอบถามไปยังผู้ได้รับทุน  
 การศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน และวิเคราะห์จากแบบสอบถาม ๓๒ ทุน

ผลการศึกษาปรากฏว่า รัฐบาลไทยได้รับเอาข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญมาช่วย  
 ในการกำหนดเป็นนโยบายและแผนงานเกือบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยมีปัญหา  
 แรงงานหลายด้าน ได้แก่ ปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงานฝีมือ ปัญหาความมั่นคง  
 และสวัสดิการในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานหญิงและเด็ก และปัญหาแรงงานสัมพันธ์  
 ซึ่งกำลังทวีความรุนแรงขึ้นโดยลำดับ

ข้อเสนอแนะดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานหลายฉบับ  
 รวมทั้งการขยายและการจัดหน่วยงานของกรมเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ ซึ่งเป็นโครงการระยะยาวคือใช้เวลาถึง ๑๑ ปี และมี  
 ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ มาปฏิบัติงานเป็นจำนวนถึง ๒๒ คน ได้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

สำหรับทุนการศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ  
 มีจุดประสงค์ให้เป็นประโยชน์ในการฝึกเตรียมเจ้าหน้าที่ให้สามารถปฏิบัติงานได้หลังจาก  
 ผู้เชี่ยวชาญได้กลับไปแล้วนั้น จากผลของการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับทุนสามารถนำ  
 ประโยชน์จากการรับทุนนั้นมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ทั้งสิ้น กล่าวคือ ผู้ที่  
 เปลี่ยนงานในหน้าที่ใหม่หลังจากกลับจากการรับทุนแล้ว และทำให้งานในหน้าที่ใหม่ไม่ตรงกับ  
 สาขาของทุน ก็สามารถนำความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากการรับทุนมาใช้ประโยชน์  
 ได้เนื่องจากงานด้านแรงงานต้องการความรู้ความสามารถที่กว้างขวาง นอกจากนั้นงานของ  
 กองที่ต่างกันบางงานก็มีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกัน

ส่วนการประชุมสัมมนาก็ได้ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญประชุมสัมมนาได้แลกเปลี่ยน  
 ความคิดเห็น แนวปฏิบัติ และปัญหาคำถามแรงงาน เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ เช่นกัน  
 ผู้เขียนเห็นว่า ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการขององค์การแรงงานระหว่าง  
 ประเทศมีประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารแรงงานของกรมแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามยังมี  
 อุปสรรคบางประการที่ทำให้ความช่วยเหลือดังกล่าวไม่ให้ประโยชน์อย่างเต็มที่ นั่นคือฐานะของ  
 กรมแรงงาน ซึ่งเป็นเพียงกรมหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นจึงมีบทบาทในการตัดสินใจนโยบายได้ไม่มากนัก  
 นอกจากนั้นก็ได้แก่ปัญหาการหางานของหน่วยงานของกรมที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือทางด้าน  
 วิชาการ ซึ่งที่สำคัญได้แก่สำนักงานวิเทศสัมพันธ์ และปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานเอง  
 ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาวิจัยทำให้ผู้เขียนมองเห็นแนวการปรับปรุงความช่วยเหลือทางด้าน  
 วิชาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้บางประการ ดังนี้คือ

๑. การปรับปรุงฐานะของหน่วยงานบริหารแรงงาน ซึ่งในที่นี้ก็คือกรมแรงงานนั่นเอง  
 จะเห็นว่าในกรณีที่กรมแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานใกล้ชิดกับปัญหาแรงงานมากที่สุด เห็นชอบตาม  
 ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือมองเห็นแนวทางในการ  
 แก้ปัญหาแรงงานใด ๆ กรมแรงงานก็จะต้องเสนอความเห็นนั้นต่อกระทรวงและคณะรัฐมนตรี  
 ซึ่งในบางเรื่องหน่วยงานทั้งสองนี้อาจจะไม่เข้าใจปัญหาอย่างองแท้ จึงอาจจะไม่เห็นชอบด้วย  
 หรือเห็นชอบด้วยหลังจากที่ปัญหานั้น ๆ ได้ขยายตัวกลายเป็นปัญหาที่รุนแรงแล้ว เช่นข้อเสนอแนะ  
 ให้มีการร่วมปรึกษาหารือซึ่งนายซี สเปนเซอร์ กุก ได้เสนอแนะไว้ตั้งแต่เมื่อเขามาปฏิบัติงาน  
 ในปี ๒๕๐๓ - ๒๕๑๐ แต่ประเทศไทยได้มีคณะกรรมการลูกจ้าง เพื่อจุดประสงค์นี้ในพระราชบัญญัติ  
 แรงงานสัมพันธ์ ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

ดังนั้น การปรับปรุงฐานะของกรมแรงงานขึ้นเป็นทบวงหรือกระทรวงแรงงาน  
 น่าจะทำให้การตัดสินใจนโยบายด้านแรงงานรวดเร็วและทันต่อปัญหามากยิ่งขึ้น

๒. การปรับปรุงฐานะและการปฏิบัติงานของหน่วยงานของกรมแรงงาน

ก. กองวิเทศสัมพันธ์

๑) ผู้เขียนเห็นว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานวิเทศสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือและติดต่อกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยตรงมีน้อยเกินไป ดังนั้นงานส่วนใหญ่ที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติจึงมักเป็นงานประจำวัน ทำให้การเก็บบันทึกข้อมูล การจัดทำเอกสารและเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องบกพร่อง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา ประสพการณ์และเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นสมควรเสนอแนะให้มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสม

๒) ในทางปฏิบัติ การขอความช่วยเหลือทางด้านวิชาการดังกล่าว เป็นงานของสำนักงานวิเทศสัมพันธ์เท่านั้น ไม่ได้มีการประสานงานกับกองต่าง ๆ ของกรมแรงงาน ดังนั้นจึงไม่มีการวางแผนต่อเป็นเรื่องเฉพาะหน้า<sup>(๑)</sup> ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้สำนักงานวิเทศสัมพันธ์ได้หารือกับกองต่าง ๆ รวมทั้งวางแผนงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะช่วยให้ความช่วยเหลือทางวิชาการนี้ได้ประโยชน์มากขึ้น

๓) การติดต่อกับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการนี้มักมีการตกลงในลักษณะไม่เป็นทางการก่อน ซึ่งการติดต่อดังกล่าวนี้น่าจะอาศัยโอกาสในการเข้าร่วมประชุมใด ๆ หรือได้พบปะ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอให้ใช้โอกาสเหล่านี้เสนอขอความช่วยเหลือที่ตรงกับความต้องการอันค้ำแรกของกรมเท่าที่จะทำได้

ข. กองแรงงานหญิงและเด็ก

ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งคือ นายไอ จี แมคคูลลอค ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบงานหญิงและเด็ก ภายใต้งานฐานะเป็นกองภายใน แต่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจริงเพียง ๔ - ๕ คน จึงขอเสนอให้เพิ่มค่าจ้างเจ้าหน้าที่และขอทุนศึกษา ฝึกอบรม และดูงานด้านนี้มากขึ้น

(๑) สัมภาษณ์ นิคม จันทรวีฑูร, อดีตอธิบดีกรมแรงงาน, ๒๕ เมษายน ๒๕๒๓

๓. การจัดเตรียมและจัดระเบียบข้อบังคับสำหรับเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงาน สำหรับ  
ความช่วยเหลือทางวิชาการ

ก. ผู้ร่วมงานกับผู้เชี่ยวชาญ (Counterpart) เนื่องจากผู้ร่วมงานนี้จะต้อง  
เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานของประเทศไทยแก่ผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะประกอบกับ  
ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญต่ออธิบดีกรมแรงงาน ดังนั้นการคัดเลือกผู้ร่วมงานจึงเป็นเรื่องสำคัญ  
ที่จะต้องเลือกผู้ที่มีความสามารถทางด้านภาษาต่างประเทศ และมีความรู้ทางด้านแรงงานมาก

ข. เจ้าหน้าที่ผู้รับทุนการศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน

๑) กรมแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานวิเทศสัมพันธ์ ควรวางแผนงาน  
ล่วงหน้าว่าทุนใดจะให้เจ้าหน้าที่กองใด และแจ้งให้กองนั้น ๆ เสนอผู้ที่จะเข้าสอบเพื่อที่  
เจ้าหน้าที่จะได้มีเวลาเตรียมตัวมากพอ อันจะทำให้โอกาสในการเสียทุนน้อยลง

๒) จัดการอบรมภาษาอังกฤษแก่ผู้ต้องการสอบเพื่อรับทุนดังกล่าว

๓) เกรงครีดีและกวดขันต่อระเบียบที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับทุนจัดทำรายงาน

หลังจากกลับจากการรับทุนแล้ว ซึ่งรายงานดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้รับทุนเองแล้ว  
ยังจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ของกรมและผู้ต้องการศึกษาหาความรู้ในเรื่องเหล่านี้ด้วย