

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกอบธุรกิจถือเป็นรากฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการประกอบธุรกิจของเอกชนโดยให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ แก่สถานประกอบการมากขึ้น ส่งผลให้การประกอบธุรกิจของเอกชนมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสภาวะปัจจุบันของไทยสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กดูจะเป็นที่น่าสนใจและมีแนวโน้มการขยายตัวมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรม แต่การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมก็มีสิ่งซึ่งสูงขึ้นเป็นเงาตามตัวด้วย คือ สถิติการได้รับบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน อันเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ความเสียหายที่เกิดขึ้นยังไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับลูกจ้างเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นกับนายจ้างและภาครัฐอีกด้วย ซึ่งสามารถแยกประเภทของความเสียหายออกได้เป็น 3 ประเภท คือ 1. ความเสียหายทางตรง อันได้แก่ การเสียค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทน ค่าปรับ และค่าทรัพย์สินเสียหาย 2. ความเสียหายทางอ้อม อันได้แก่ การเสียเวลา การผลิตซงัก และการไม่ได้มาตรฐาน และ 3. ความเสียหายแฝงเร้น อันได้แก่ การเสียความชำนาญ ต้องฝึกคนงานใหม่ ขาดความเชื่อถือ เสียขวัญและเสียชื่อเสียง

ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สถิติการบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานของลูกจ้างที่เผยแพร่โดยสำนักงานกองทุนเงินทดแทน² พบว่าระหว่างปี พ.ศ.2536 ถึง พ.ศ.2547 มีจำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรค

¹โสภณ พงษ์โสภณ, “ยกระดับการจัดการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสู่มาตรฐานสากล,” เอกสารในงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติครั้งที่ 20 เซนอที่อิมแพ็ค เมืองทองธานี 10-13 พฤษภาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์และคณะ, การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างระบบการบริหารจัดการองค์กร การบังคับใช้กฎหมาย และระบบข้อมูลความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย, (กรุงเทพฯ: โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม, 2549), หน้า 1.

เนื่องจากการทำงานถึง 2,379,796 ราย และต้องจ่ายเงินทดแทนเป็นเงิน 13,869.33 ล้านบาท ถ้าพิจารณาเพียงอัตราการประสบอันตรายย้อนหลังโดยไม่พิจารณาถึงปัจจัยอื่นที่อาจกระทบต่ออัตรานี้เลยพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ถึง ปี พ.ศ. 2547 อัตราการประสบอันตรายของคนงานในข่ายคุ้มครองลดลงเพียงเล็กน้อย และหกปีหลัง (พ.ศ. 2543 - 2548) ข้อมูลจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทน³ แสดงให้เห็นว่าอัตราการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานเปลี่ยนแปลงน้อยมาก คือ 179,566 189,621 190,979 210,673 215,534 214,235 ตามลำดับ (เฉพาะที่มีการแจ้งข้อมูลมายังสำนักงานกองทุนเงินทดแทน โดยประมวลผล ณ วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2549 และข้อมูลมีการเปลี่ยนแปลงทุกครั้งที่ประมวลผล) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถิติที่เกิดขึ้นแล้วจะเห็นได้ว่าอัตราการได้รับบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานค่อนข้างสูง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่าอัตรายังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่แน่นอน คือ ลดลงเรื่อย ๆ ในตอนแรก แต่ภายหลังกลับเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งอาจจะเป็นเพราะคนใช้สิทธิในเรื่องเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนมากขึ้น หรืออาจจะสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะสามารถลดอัตราการบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

จากการที่ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ใช้แรงงานในภาคอื่น ๆ เช่น ภาคเกษตรกรรม มีแนวโน้มเปลี่ยนมาทำงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ส่งผลให้เทคโนโลยีที่ใช้ในภาคอุตสาหกรรมมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว มีการนำเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้ามาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งการรับเอาเทคโนโลยีของต่างประเทศมาใช้เป็นจำนวนมากนี้อาจเป็นผลดีต่อกระบวนการผลิต แต่กลับก่อให้เกิดผลเสียในด้านอื่น ๆ และจากการที่ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เกิดเป็นการขยายตัวของตลาดและฐานการผลิตในระดับระหว่างประเทศ ส่งผลให้มีนักธุรกิจต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งเหตุผลหลักของนักธุรกิจต่างประเทศที่มาลงทุนในประเทศไทยประการหนึ่งก็เพราะว่า ประเทศไทยมีทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคลที่เหลือเฟือ ทำให้สามารถลดต้นทุนในส่วนนี้ลงได้ แต่จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรับเอาเทคโนโลยีของต่างประเทศมาใช้ หรือการที่มีผู้ประกอบการจากต่างประเทศมาลงทุน ล้วนแล้วแต่ทำให้ผู้ใช้แรงงานที่ยังไม่มีความรู้เท่าทันเทคโนโลยีที่เข้ามาอย่างรวดเร็วไม่สามารถดูแลและป้องกันตัวเองให้

³ www.sso.go.th

รอดพ้นจากการบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานได้ รวมถึงเทคโนโลยีบางอย่างที่นำมาใช้ก็เป็นเทคโนโลยีที่ต่างประเทศเลิกใช้แล้วเพราะก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่มีเครื่องมือป้องกันที่เพียงพอ

แต่อย่างไรก็ตามปัญหาการได้รับบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานเป็นปัญหาที่สามารถป้องกันและแก้ไขได้ ดังนั้นเพื่อลดจำนวนความเสียหายอันเกิดจากการบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานจึงเกิดแนวคิดในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขึ้น ซึ่งการให้ความคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนี้ก็คือ การบริหารจัดการปัจจัยในทุก ๆ ด้านที่จะส่งผลให้คนงานในสถานประกอบการมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงการรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพกรณีที่มีการบาดเจ็บจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานขึ้นแล้ว เพื่อให้คนงานสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการบริหารจัดการนี้จะไม่ส่งผลดีเพียงแค่อุณหภูมิของอากาศเท่านั้น แต่จะส่งผลให้ปริมาณผลผลิตเพิ่มสูงขึ้นด้วย

จากรายงานผลการวิจัยโครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการอาชีวอนามัย และความปลอดภัยในการทำงานสำหรับประเทศไทยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเมื่อปี พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการไว้ว่า "ส่วนประกอบที่ไม่ว่าจะมีความซับซ้อนอยู่ระดับใดประกอบด้วยบุคคลากร ทรัพยากร นโยบายและขั้นตอนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกันตามวิถีทางขององค์กร เพื่อให้งานที่กำหนดได้รับการปฏิบัติหรือประสบความสำเร็จหรือสามารถรักษาให้คงไว้ตามเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินการโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดูแลสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้ประกอบอาชีพ ให้สามารถประกอบอาชีพได้อย่างปลอดภัย ปลอดภัย มีสภาวะที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล"

สภาวะความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ดังนั้นการที่สภาวะความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นยังไม่เป็นที่น่าพอใจโดยพิจารณาจากสถิติการบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานเป็นตัวชี้วัดนั้น ก็คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าเกิดจากระบบ

การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งสาเหตุหลักมีสองประการด้วยกัน คือ

ประการแรกได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบันยังกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ

ประการที่สองได้แก่ หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบันยังกระจัดกระจายอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงหลักที่แตกต่างกัน

ดังนั้นเพื่อให้สภาวะความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานดีขึ้น ก็ควรเริ่มต้นจากการแก้ไขปัญหาลงในสองส่วนหลักนี้ก่อน อันจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการแก้ไขปัญหาลงในส่วนอื่น ๆ ต่อไป

ปัญหาในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบัน เกิดจากการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมากมายหลายฉบับ ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการด้วย คือทำให้เกิดความสับสนในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นอย่างมาก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยจะอยู่ในลักษณะที่เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสุขภาพของลูกจ้างและส่งผลการตรวจแก่พนักงานตรวจแรงงาน พ.ศ. 2547 , ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอบรมคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบการ พ.ศ. 2549 เป็นต้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นกฎหมายกลางหรือเป็นกฎหมายแม่บทเป็นการเฉพาะ แตกต่างจากต่างประเทศที่การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นวิธีการหนึ่งที่จะสามารถมาแก้ไขปัญหาลงในส่วนนี้ได้คือ การจัดให้มีพระราชบัญญัติความ

ปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นการเฉพาะ อันอาจจะส่งผลให้การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ส่วนกรณีหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบันก็มีปัญหาหลายประการด้วยกัน แต่ปัญหาสำคัญที่เป็นสาเหตุให้การบริหารจัดการของหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือ การขาดเอกภาพในการทำงาน ซึ่งอาจเนื่องมาจากการที่มีหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมากมายหลายหน่วยงาน อีกทั้งยังอยู่ภายในสังกัดกระทรวงหลักที่แตกต่างกันด้วย ส่งผลให้ประสานงานกันได้ยาก จนเกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานขึ้น การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจึงเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อันได้แก่ งบประมาณ กำลังคน เวลา เป็นต้น และที่สำคัญคือทำให้เกิดความสับสนแก่บรรดาผู้ใช้แรงงานและผู้ประกอบการด้วย

ด้วยเหตุที่กฎหมายและหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นปัจจัยหลักที่กำหนดทิศทางความเป็นไปต่าง ๆ เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน การจะพัฒนาหน่วยงานและกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาจศึกษาหน่วยงานและกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของต่างประเทศประกอบด้วย แต่ต้องมีการคำนึงถึงความเหมาะสมของประเทศไทยเป็นสำคัญ ซึ่งประเทศที่ควรนำมาพิจารณาเป็นแนวทางนั้นก็ควรจะเป็นประเทศที่การบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจ เพราะไม่ว่าในประเทศใดก็เคยมีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมาก่อน แต่ในปัจจุบันหลาย ๆ ประเทศมีความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก โดยสังเกตได้จากสถิติการได้รับบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานลดลงจนเป็นที่น่าพอใจ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าการจะทำให้สภาวะความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานดีขึ้นได้นั้นต้องพัฒนาปัจจัยหลักสองประการก่อน คือ กฎหมาย

และหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยในการดำเนินการนั้นต้องมีการดำเนินการควบคู่กันไปไม่สามารถแยกต่างหากจากกันได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง เพราะกฎหมายจะเป็นอย่างไรและสามารถนำมาปฏิบัติให้เกิดผลดีได้มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เป็นผู้ตราและบังคับใช้กฎหมายนั้นด้วย และในทางกลับกันหน่วยงานจะเป็นอย่างไรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่เป็นตัวกำหนดหน่วยงานและให้อำนาจหน่วยงานนั้นด้วย ที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงกฎหมายจะมีผลกระทบต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น และการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานก็จะมีผลกระทบต่อกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น เช่นเดียวกัน

หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบันมีจำนวนมาก แต่หน่วยงานหลักที่สำคัญ ได้แก่ หน่วยงานภายในสังกัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันก็มีอยู่มากมายหลายฉบับ เช่นเดียวกัน แต่ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 , พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 , พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 , พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 , พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

การพัฒนาการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจะประสบความสำเร็จได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และที่สำคัญที่สุดคือภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะภาครัฐทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และการที่นายจ้างส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้นเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของตน นำมาซึ่งต้นทุนในการผลิตที่สูงขึ้น ทำให้นายจ้างบางรายพยายามที่จะหลีกเลี่ยงหรือจัดงบประมาณในการจัดการเรื่องนี้ให้น้อยที่สุด ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่นายจ้างเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ว่าหากมิได้มีการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานแล้ว จะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีอย่างไร ทั้งต่อตัวลูกจ้าง ต่อสังคม และที่สำคัญคือต่อตัวนายจ้าง

เอง นอกจากนี้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอาจจะมีช่องว่างระหว่างกัน เพราะอาจมีความขัดกันแห่งผลประโยชน์ในบางส่วน หน่วยงานภาครัฐจึงต้องทำหน้าที่เป็นคนกลางในการประสานประโยชน์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ทั้งสองฝ่าย

ถึงแม้ว่ากฎหมายและหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยในปัจจุบันจะยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่านับแต่มีกฎหมายและหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขึ้น ก็ทำให้สภาวะการณ์และแนวโน้มเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น สามารถแก้ไขปัญหบางส่วนได้ และน่ายินดีเป็นอย่างยิ่งที่หลังจากมีการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมากขึ้น ได้มีการยกย่องพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขึ้น แต่ขณะนี้อยู่ในระหว่างการนำร่างเข้าสู่รัฐสภา และข้อมูลจากงานสัมมนาความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติครั้งที่ 20 ทำให้ทราบว่าปัจจุบันภาครัฐได้ให้ความสนใจในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมากขึ้นอีก โดยสังเกตได้จากแนวโน้มนโยบายของภาครัฐ ที่พยายามจะกำหนดให้การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นวาระแห่งชาติ , มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการลดอุบัติเหตุอันตรายของประเทศ , มีความคิดที่จะยกระดับหน่วยงานความปลอดภัยของรัฐ , มีความพยายามในการออกพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยเร็วที่สุด , เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานระดับชาติ , เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเครือข่ายเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงาน และพยายามที่จะให้เกิดการให้สัตยาบันรณกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยเฉพาะอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155:แผนแม่บทด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน(ILO Convention No.155:concerning Occupational Safety and Health and the Working Environment)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO) เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองดูแลแรงงานในทุก ๆ ด้าน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการทำงานของ ILO แล้วพบว่าการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง ปัจจุบัน ILO มีอนุสัญญาเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานถึง 20 ฉบับ และข้อมูลจากงานสัมมนาความปลอดภัย

ปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติครั้งที่ 20 แสดงให้เห็นว่า ILO มีแนวโน้มสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ในการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานดังนี้ คือ ILO พยายามผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ รับผิดชอบบรรณอนุสัญญาของ ILO เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อเป็นรากฐานในการกำหนดกฎหมายและมาตรฐานภายในประเทศ , ส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ กำหนดเรื่องการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นนโยบายระดับชาติ , สนับสนุนและส่งเสริมการตรวจ ข้อมูล การพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และส่งเสริมให้แต่ละประเทศมีระบบบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อป้องกันการกีดกันทางการค้า ถึงแม้ว่า ILO จะไม่มีอำนาจบังคับที่เป็นรูปธรรม แต่ก็มีมาตรการในการบีบบังคับทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบัน ILO มีการทำงานร่วมกับองค์การสหประชาชาติ จึงทำให้มีมาตรการในการบีบบังคับทางอ้อมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตัดความช่วยเหลือบางประการในกรณีที่ไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้น นอกจากจะส่งผลดีต่อสภาวะความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภายในประเทศแล้ว ยังส่งผลดีในระดับระหว่างประเทศด้วย เนื่องจากปัจจุบันทุกประเทศมีความพยายามที่จะขยายฐานธุรกิจของตนออกไป ซึ่งการที่จะขยายฐานธุรกิจได้นั้นก็ต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานหลาย ๆ ประการด้วยกัน และหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานเหล่านั้นก็คือ การที่มีระบบการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี

ปัจจุบันประเทศไทยมีความพยายามที่จะเปิดการค้าเสรีกับต่างประเทศเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก สังเกตได้จากที่มีการใช้แนวทางการเจรจาการค้าแบบกลุ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาแบบกลุ่มภูมิภาค การเจรจาแบบทวิภาค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement-FTA)⁴ ซึ่งหมายถึง การรวมกลุ่มเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่มลงเหลือน้อยที่สุดหรือเป็น 0% ซึ่งการเจรจาการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิดเงื่อนไขต่าง ๆ ตามมาด้วย เช่น กรณีการจัดทำ

⁴ ชัยยุทธ ขวลิทธิกุล, "ยกระดับการจัดการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสู่มาตรฐานสากล," เอกสารในงานสัมมนาความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติครั้งที่ 20 เสนอที่อิมแพ็ค เมืองทองธานี 10-13 พฤษภาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ความตกลงการค้าเสรีหรือ FTA คู่ภาคีใน FTA มีข้อเสนอว่าต้องมีการดำเนินการปรับปรุงในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ 1.ปรับปรุงมาตรฐานแรงงาน(กฎหมาย) 2.บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ 3.กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและการประชาสัมพันธ์ 4.จัดตั้งหน่วยงานและองค์กรรองรับ 5.ความร่วมมือด้านแรงงาน 6.การปรึกษาหารือด้านแรงงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าส่วนหนึ่งคือการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั่นเอง

นอกจากนี้ในการตกลงการค้ากับบางประเทศยังได้มีการกำหนดให้มาตรฐานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยเป็นเงื่อนไขในสัญญาการค้าด้วย⁵ เช่น British Standard 8800 (BS 8800), Occupational Health and Safety management Systems 18001 (OSHAS 18001) และมาตรฐานด้านแรงงาน เช่น Social Accountability 8000 (SA 8000) และด้านสิ่งแวดล้อม เช่น British Standard-Euro Norm-International Standards Organization 14001 (BS EN ISO 14001) เป็นต้น ซึ่งพอจะสรุปได้ว่าเงื่อนไขทางการค้าของประเทศต่าง ๆ นั้น คือ คุณภาพของสินค้า การดูแลสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการด้านแรงงานและความปลอดภัย และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งการที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการดูแลความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้นนอกจากจะเป็นการตระหนักถึงความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นจากการบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานแล้ว ยังอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่งด้วย เพราะการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานก่อให้เกิดต้นทุนที่เพิ่มขึ้น หากต้องมีการประกอบการแข่งขันกับประเทศที่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานต่ำกว่าก็อาจจะทำให้ประเทศที่มีมาตรฐานสูงกว่าเสียเปรียบในเรื่องของต้นทุนในส่วนนี้ได้ อย่างไรก็ตามไม่ว่ามาตรฐานต่าง ๆ จะเกิดขึ้นมาเพื่อเป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้าหรือเพื่อความหวังใจต่อแรงงานและสังคม แต่การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้นก็สามารถที่จะช่วยให้จำนวนผู้บาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานลดลงได้ ดังนั้นเพื่อคุ้มครองแรงงานอันเป็นประโยชน์สูงสุดจึงควรจัดให้มีการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ

⁵เฉลิมชัย ชัยกิตติภรณ์และคณะ, การศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างระบบการบริหารจัดการองค์กร การบังคับใช้กฎหมาย และระบบข้อมูลความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัย, (กรุงเทพฯ: โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม, 2549), หน้า2.

ปัจจุบันสภาวะความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ทั้งสถิติการได้รับบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานก็ยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง รวมถึงการเคลื่อนไหวเรียกร้องของบรรดาผู้ใช้แรงงาน และการออกมาแสดงความคิดเห็นของนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทำให้เห็นว่าการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยควรมีการพัฒนาให้ดีขึ้น รวมถึงนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แนวโน้มทิศทางการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในการแข่งขันทางการค้าดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ทำให้เราตระหนักได้ว่าการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งวิธีแก้ปัญหาที่น่าจะดีที่สุดและสามารถแก้ปัญหาได้ในระยะยาวคงจะหนีไม่พ้นการพัฒนาหน่วยงานและกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพราะถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ดังนั้นจึงสมควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาหน่วยงานและกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสมกับประเทศไทยโดยเร่งด่วน เพราะเวลาที่เสียไปหมายถึงจำนวนผู้ใช้แรงงานที่ได้รับบาดเจ็บจากการประสบอันตรายและเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานที่เพิ่มขึ้นด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อให้ทราบว่ามีกฎหมายใดบ้างที่กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 2) เพื่อให้ทราบถึงต้นเหตุของปัญหาที่หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานสังกัดอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ
- 3) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานว่ามีอะไรบ้าง
- 4) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน
- 5) เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

- 6) เพื่อหาแนวทางด้านกฎหมายในการยุบรวมหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 7) เพื่อหาแนวทางในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐให้เหมาะสมและลดภาระภาครัฐในหน้าที่ที่สามารถให้เอกชนทำแทนได้
- 8) เพื่อหาทางออกในกรณีขาดแคลนงบประมาณในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

- 1) ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 2) ศึกษากฎหมายปกครองที่สำคัญ ๆ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในสามกระทรวง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม เท่านั้น
- 3) ศึกษาถึงการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภายในประเทศที่สำคัญ ๆ เท่านั้น เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมอนามัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานภายในประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีจำนวนมาก และบางหน่วยงานไม่ได้มีหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างแท้จริง
- 4) ศึกษาถึงรูปแบบ โครงสร้าง และองค์ประกอบของหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำมาใช้กับหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศไทยได้
- 5) ศึกษาแนวคิดทางกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการยุบรวมหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น หลักการคุ้มครองความปลอดภัย

อาชีพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน หลักบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย หลักธรรมาภิบาล และหลักกฎหมายปกครอง เป็นต้น

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานและการยุบรวมจัดตั้งหน่วยงานใหม่ และแนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

การมีหน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นจำนวนมาก และมีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานหลายฉบับ ทำให้การบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานซ้ำซ้อนขัดแย้งกัน ผู้ที่เกี่ยวข้องสับสนปฏิบัติตามได้ยาก การบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ถ้าได้มีการรวมหน่วยงานและกฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เป็นเอกภาพ จะทำให้หน่วยงานความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีความชัดเจน และบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะส่งผลให้จำนวนผู้ที่ได้รับบาดเจ็บและเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงานลดน้อยลง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

- 2) ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น
- 3) ทำให้ทราบถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่สำคัญ ๆ ในปัจจุบันของประเทศไทย
- 4) ทำให้ทราบถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่สำคัญ ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น
- 5) ทำให้ทราบถึงปัญหาในการบริหารจัดการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในปัจจุบัน
- 6) ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ปัญหาการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 7) ทำให้ทราบถึงแนวทางด้านกฎหมายในการบูรรวมหน่วยงานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน