

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2503 เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางด้านนโยบายในการพัฒนาประเทศ เมื่อถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้เกิดโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยกำหนดให้จังหวัดชลบุรีเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจ มีจังหวัดระยองและจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นวงแหวนศูนย์กลางรอบใน จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ถึง ฉบับที่ 8 อุตสาหกรรมในภาคตะวันออกได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยขาดการจัดการรองรับที่ดี ก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาที่เป็นคอขวด เช่น ขาดแคลนการบริการพื้นฐาน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์คมนาคม และปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานฝีมือ (ไพโรจน์จงภักดี, 2539, หน้า 1) จึงเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม

สภาพสังคมโดยรวมเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรไปสู่สังคมอุตสาหกรรม สภาพการจ้างงานก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะการทำงานในภาคอุตสาหกรรม ต้องอาศัยฝีมือ ความสามารถ และความชำนาญเฉพาะด้าน นอกจากนั้นยังต้องมีสถานที่ทำงานเป็นการเฉพาะ มีเวลาทำงานที่แตกต่างไปจากภาคเกษตร เงื่อนไขในการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมแต่ละแห่งก็มีลักษณะที่ต่างกัน วิธีการควบคุม รวมถึงการกำหนดค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกันไปตามลักษณะงาน และประเภทกิจการ (โสภาคย์ สัมมานนท์, 2544, หน้า 2) อีกทั้งความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยมีปัจจัยหลักจากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมประเภทที่ต้องใช้แรงงานมาก เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และไฟฟ้า อุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร และจากการเข้าสู่ตลาดโลก อุตสาหกรรมไทยต้องแข่งขันกับชาติอื่นๆ ทำให้เกิดการแข่งขันด้านค่าจ้างมากเป็นพิเศษ (สันติ อิศโรวรกุล, 2544, หน้า 100) ข้อจำกัดนี้ส่งผลกระทบต่อคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านแรงงานที่มีผลกระทบต่อสังคมหลายประการ ได้แก่

1. ปัญหาค่าจ้างแรงงาน แต่ละแห่งมีอัตราที่แตกต่างกัน ถูกจ้างได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าสวัสดิการที่เหมาะสม
2. ปัญหาการกดขี่การใช้แรงงาน เกิดการจ้างงานโดยใช้สัญญาระยะสั้น ไม่มีความมั่นคง เกิดการจ้างงานแบบเหมาช่วง มีการเหมางานไปทำนอกบริษัท เป็นการจ้างงานนอกระบบ

3. ปัญหาการใช้แรงงานหญิงและเด็ก โดยไม่มีกฎเกณฑ์ควบคุม เมื่อต้องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

4. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของลูกจ้าง เช่น เวลาในการทำงาน วันหยุด วันลา ค่าชดเชย และสวัสดิการต่าง ๆ เกิดการเพิกเฉยละเลยมาตรฐานความปลอดภัยในโรงงาน จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นแรงผลักดันให้ลูกจ้างรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและแสวงหาผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ดำเนินการเจรจาต่อรองกับนายจ้างให้ปรับปรุงสภาพการจ้างให้ดีขึ้น สหภาพแรงงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการสหภาพแรงงานเป็นผู้บริหารและจัดการองค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กรรมการสหภาพแรงงานยังมีหน้าที่เป็นตัวแทนลูกจ้างในการยื่นข้อเรียกร้อง เจรจาต่อรอง และทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างกับนายจ้าง ให้คำปรึกษาแนะนำแก่สมาชิกเกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง สิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับจากนายจ้าง ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน สิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม แก้ไขปัญหาข้อร้องทุกข์ของสมาชิก ดังนั้นกรรมการสหภาพแรงงานจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องกฎหมายแรงงานเป็นอย่างดี โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และ พระราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อสามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่สมาชิกได้อย่างถูกต้อง การให้คำปรึกษาแนะนำที่ผิดพลาดอาจนำไปสู่ปัญหาการกระทำผิดระเบียบข้อบังคับการทำงาน การถูกลงโทษ หรือการเลิกจ้าง จนก่อให้เกิดปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ และข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้

กรรมการสหภาพแรงงานซึ่งเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการส่วนใหญ่จะขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน เนื่องจากเรื่องดังกล่าวมิได้บรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษา อีกทั้งการจัดฝึกอบรมโดยหน่วยงานภาครัฐ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกจ้างได้ทั้งหมด และนายจ้างมักจะไม่นุญาตให้ลูกจ้างเข้ารับการอบรม ทำให้ลูกจ้างขาดความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องกฎหมายแรงงาน ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสหภาพแรงงานประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการ อาทิเช่น

1. การบริหาร การจัดการสหภาพแรงงาน ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากกรรมการสหภาพแรงงานยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในเรื่องดังกล่าว

2. กรรมการสหภาพแรงงานไม่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่สมาชิก เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน อาทิเช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติประกันสังคม

3. ถูกขัดขวางการดำเนินงานจากนายจ้าง ทำให้มีข้อจำกัดเรื่องเวลา กรรมการสหภาพแรงงานต้องดำเนินกิจกรรมสหภาพแรงงาน ในวันหยุด หรือนอกเวลาทำงาน

4. การสนับสนุนจากภาครัฐยังไม่เพียงพอ และไม่ทั่วถึง

กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคน เป็นกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม สร้างความสงบสุขในสังคมอุตสาหกรรมและธุรกิจ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและถนนไวซ์แรงงาน และมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายแรงงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างมีหลายฉบับ อาทิเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 เรื่อง สัญญาจ้างแรงงาน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติกองทุนทดแทน พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ขั้นพื้นฐานของนายจ้าง-ลูกจ้าง ในอันที่จะพึงปฏิบัติต่อกันอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย เพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม เป็นการกำหนดสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำที่ลูกจ้างพึงได้รับจากนายจ้าง อาทิเช่น ค่าจ้าง วัน-เวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา สวัสดิการต่าง ๆ ความปลอดภัยในการทำงาน การร้องทุกข์ คำขอขเคการเลิกจ้าง ตลอดจนบทลงโทษเมื่อนายจ้างฝ่าฝืน นายจ้างจะกำหนดสภาพการจ้างให้แก่ลูกจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดมิได้ แม้ว่าลูกจ้างจะยินยอมก็ตาม จากการตรวจแรงงานทั่วไปของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในปี พ.ศ. 2545 มีสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจทั่วประเทศ จำนวน 35,927 แห่ง พบว่ามีสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จำนวน 9,817 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 27.32 และจากการตรวจความปลอดภัยในการทำงานทั่วประเทศ จำนวน 30,176 แห่ง มีสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 5,780 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 19.15 และเมื่อพิจารณาจากการร้องทุกข์ของลูกจ้าง พบว่า มีลูกจ้างมาร้องทุกข์ทั่วประเทศ จำนวน 4,615 ราย มีลูกจ้างที่เกี่ยวข้องจำนวน 13,516 คน ส่วนใหญ่คือร้อยละ 41.06 เป็นข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับค่าจ้าง รองลงมาคือ เรื่องคำขอขเคการเลิกจ้าง ร้อยละ 11.68 และมีการร้องทุกข์มากกว่า 1 สาเหตุ จำนวน 1,627 ราย คิดเป็นร้อยละ 35.25 จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นล้วนเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกับความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหาของบทบัญญัติทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานเดิมที่ใช้อยู่คือประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515 ได้บังคับใช้มานานถึง 26 ปี จนกระทั่งในปี พ.ศ.2541 จึงได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติหลายประการ ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจผิด โดยยังยึดติดอยู่กับแนวปฏิบัติเดิม ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ด้วยการฝึกอบรม เนื่องจากการฝึกอบรมเป็นกรรมวิธีในการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และทัศนคติในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน เป็นวิธีการหนึ่งที่จะสอน

ให้ผู้ทำงานสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ช่วยให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ในเวลาอันสั้น ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายขององค์กร การฝึกอบรมจะเกิดประสิทธิภาพ และได้ผลอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น การบริหารและวางแผน หลักสูตร การดำเนินการฝึกอบรม วิทยากร ผู้เข้ารับการฝึกอบรม และสภาพแวดล้อมการฝึกอบรม (สาโรจน์แพ่งยัง, 2536, หน้า 3) แต่มีการฝึกอบรมจำนวนไม่น้อยที่ไม่ประสบความสำเร็จดังที่หวังไว้ ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เช่น หลักสูตรในการฝึกอบรมไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร กระบวนการจัดการฝึกอบรมไม่เหมาะสมกับผู้เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อให้การฝึกอบรมตรงตามความต้องการขององค์กรและมีประสิทธิภาพ การจัดการฝึกอบรมมีขั้นตอนใหญ่ๆ อยู่ 6 ขั้นตอน คือ 1. หาความต้องการการฝึกอบรม 2. กำหนดวัตถุประสงค์ 3. วิเคราะห์ปัญหา 4. กำหนดหลักสูตร 5. จัดทำโครงการฝึกอบรม และการดำเนินการฝึกอบรม และ 6. การประเมินผลและติดตามผลการฝึกอบรม

จากสภาพปัญหาที่กรมการสหภาพแรงงานยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายแรงงาน และนายจ้างจำนวนมากละเลยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่อง ค่าจ้าง ค่าชดเชย สภาพความปลอดภัยในการทำงาน การจัดการฝึกอบรมให้แก่คณะกรรมการสหภาพแรงงาน ไม่เป็นไปตามกระบวนการจัดฝึกอบรม ในการสัมมนาเพื่อประเมินผลกิจกรรมด้านการศึกษาขององค์กรแรงงาน ของมูลนิธิฟรีดริค เฮเบอร์ท (2529) พบว่า การดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการสหภาพแรงงาน หลักสูตร เนื้อหา และวิธีการจัดการฝึกอบรม ไม่ได้กำหนดขึ้นโดยใช้กระบวนการของการฝึกอบรมที่นำไปสู่การแก้ปัญหา ขาดการสำรวจความต้องการการฝึกอบรม การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนการแก้ปัญหา และการประเมินผลการฝึกอบรม โครงการฝึกอบรมส่วนใหญ่จัดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น และมักจะเป็นปัญหาตามความรู้สึกของผู้รับผิดชอบหรือผู้จัดการฝึกอบรมเพียงฝ่ายเดียว หลักสูตรและหัวข้อวิชาค่อนข้างสะเปะสะปะ ไร้ทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน ทำให้การจัดฝึกอบรมขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของสหภาพแรงงานได้ เพื่อให้การฝึกอบรมเกิดประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการของสหภาพแรงงานและผู้เข้ารับการอบรม ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมเรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน สำหรับกรรมการสหภาพแรงงาน เพื่อให้ได้หลักสูตรการฝึกอบรมที่มีคุณภาพ ผู้ที่ดำเนินการจัดการฝึกอบรมให้แก่กรรมการสหภาพแรงงาน สามารถนำหลักสูตรจากการวิจัยไปจัดการฝึกอบรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของสหภาพแรงงานและผู้เข้าอบรมอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สำหรับกรรมการสหภาพแรงงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้หลักสูตรที่มีคุณภาพ เหมาะสมสำหรับการจัดการฝึกอบรม เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้แก่กรรมการสหภาพแรงงาน
2. ผู้ที่จัดการฝึกอบรมให้กับกรรมการสหภาพแรงงาน สามารถจัดการฝึกอบรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการ และวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน
3. กรรมการสหภาพแรงงาน จะมีความรู้ ความเข้าใจ เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และสามารถนำไปใช้ได้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา
งานวิจัยครั้งนี้เพื่อพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สำหรับกรรมการสหภาพแรงงาน
2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
ประชากรในการวิจัยเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง จำนวน 558 คน
กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการประเมินหลักสูตรเป็นกรรมการของสหภาพแรงงานในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากกรรมการสหภาพแรงงานที่ไม่เคยผ่านการฝึกอบรม เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน จำนวน 36 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการอย่างหนึ่งซึ่งจัดขึ้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจ เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของกรรมการสหภาพแรงงาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน

ความต้องการการฝึกอบรม หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องของนายจ้าง และข้อร้องทุกข์ของลูกจ้าง เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการฝึกอบรม

หลักสูตรการฝึกอบรม หมายถึง แผนงานการจัดฝึกอบรม เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ที่จัดไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ผู้เข้าอบรมได้ศึกษา ซึ่งประกอบด้วย จุดมุ่งหมาย เนื้อหา รายวิชา กิจกรรมการฝึกอบรม ตลอดจนการวัดและประเมินผล

การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการสร้างหลักสูตรฝึกอบรม เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามกรอบแนวความคิดของ ฮิดด้า ทาบา ซึ่งมี 4

ขั้นตอน คือ การสร้างหลักสูตร การปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตร การทดลองใช้หลักสูตร และการประเมินหลักสูตร

การสร้างหลักสูตร หมายถึง การออกแบบโครงร่างของหลักสูตร ซึ่งมี 6 ขั้นตอน คือ วิเคราะห์หาความต้องการการฝึกอบรม กำหนดจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์ของหลักสูตร กำหนดเนื้อหาของหลักสูตร วิเคราะห์ผู้เข้าอบรม กำหนดกิจกรรมการฝึกอบรม และกำหนดการวัดและประเมินผล

การประเมินหลักสูตร หมายถึง การพิจารณาคุณภาพของหลักสูตร โดยพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เข้าอบรม โดยทดสอบก่อนและหลังการฝึกอบรม และจากการประเมินคุณภาพของหลักสูตร โดยผู้เชี่ยวชาญ

สหภาพแรงงาน หมายถึง องค์การของลูกจ้าง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและแสวงหาผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

กรรมการสหภาพแรงงาน หมายถึง สมาชิกสหภาพแรงงานที่ได้รับการเลือกตั้ง ให้มีหน้าที่ในการจัดการและบริหารงานสหภาพแรงงาน และมีอำนาจในการดำเนินการใด ๆ ในนามของสหภาพแรงงาน ตามกฎหมาย และวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับ