

การปฏิรูประบบบริหารจัดการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
MANAGEMENT SYSTEM OF THE DEPARTMENT OF LABOR
PROTECTION AND WELFARE

ณัฐพงษ์ จุทรชาติสุคนธ์¹
Nuttapong Jaturachadsukol¹
ทำวิจัยเมื่อ พ.ศ.2564

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่อง การปฏิรูประบบบริหารจัดการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการ (Management system) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementations) และสวัสดิการแรงงาน (labor Welfare) โดยการบริหารจัดการสวัสดิการแรงงานของคนทำงานทุกคน และการปฏิรูประบบบริหารแรงงานอย่างชัดเจน ด้วยการใช้แนวทางพหุภาคีโดยฝ่ายต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านแรงงาน แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ แนวใหม่ในราชการพลเรือน มีการกำหนดเป้าหมายสูงสุดเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการบริหารจัดการกำลังแรงงาน ทั้งในระบบและนอกระบบ นายจ้าง ลูกจ้าง และสถานประกอบกิจการเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้มีความเข้มแข็งก้าวสู่การแข่งขันในระดับเวทีสากลโลก ทั้งนี้การขับเคลื่อนกลไกดังกล่าว บุคลากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในสังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้ตระหนักถึงบทบาทความรับผิดชอบในการพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการปฏิบัติภารกิจด้านแรงงานอย่างมืออาชีพ ตามแนวทางการบริหารจัดการบุคลากรภาครัฐแนวใหม่ให้ก้าวทันกระแสการเปลี่ยนแปลง สอดคล้องกับทิศทางภาคแรงงานในอนาคตและนโยบายยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงานต่อไป

คำสำคัญ : 1. การปฏิรูป 2. ระบบบริหารจัดการ 3. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

¹ปร.ด. อาจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพิษณุโลก

Ph.D. Lecturer at Phitsanulok University of Faculty of Humanities and Social Sciences.

Corresponding Author: nuttapongjaturachadsukol@gmail.com

(Received: 5 October 2021; Revised: 27 April 2022; Accepted: 26 May 2022)

ABSTRACT

Objectives of the research were Administrative System Reform of the Department of Labor Protection and Welfare. It presents the concept of management system, policy implementation (Policy Implementations) and labor Welfare by managing the welfare of all workers. And the reform of the labor management system clearly by adopting a multilateral approach whereby parties are involved in labor decision-making a new approach to human resource management in the public sector in the civil service. The ultimate goal is set so that operators can perform to their full potential and efficiency. Achieve the mission of the state and meet the needs of the people The Department of Labor Protection and Welfare is an agency that has a mission to manage labor force both in the formal and informal sectors. Employers, employees, and business establishments are important factors in driving the Thai economy to be strong to compete in the international arena. However, in driving the above mechanism, personnel from various related sectors play an important role. Especially personnel under the Department of Labor Protection and Welfare the Department of Labor Protection and Welfare is aware of its role and responsibility in developing personnel to have the potential to perform professional labor missions. According to the new government personnel management guidelines to keep pace with the changing trends this is consistent with the future direction of the labor sector and the strategic policy of the Ministry of Labor.

Keyword: 1. Reform 2. Management system 3. Welfare and protection of workers

บทนำ

ปัจจุบันนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน พบว่ารัฐบาลยังไม่มี การส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานอย่างจริงจัง ดังเห็นได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้จากสวัสดิการแรงงานที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างในภาคเอกชน ซึ่งส่งผลต่อความยุ่งยากให้การบริหารค่าจ้างเงินเดือนของนายจ้างและทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับผลประโยชน์จากสวัสดิการแรงงานดังกล่าวอย่างเต็มที่ และทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างลูกจ้างเอกชนกับลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเพราะสวัสดิการแรงงานของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษีมากกว่าลูกจ้างเอกชนสวัสดิการแรงงาน หรือประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับซึ่งต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้แก่ การจัดอบรมให้แก่ลูกจ้างโดยไม่คิดมูลค่าเงินช่วยเหลือ

การศึกษาบุตรของลูกจ้างการที่ลูกจ้างได้อยู่อาศัยบ้านพักที่นายจ้างจัดให้โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า การจัดห้องเที่ยวทัศนารให้แก่ลูกจ้างรางวัลที่มอบแก่ลูกจ้างที่อายุมากค่าเบี้ยประกันชีวิตและสุขภาพ การจัดให้มีศูนย์เลี้ยงเด็กเพื่อดูแลบุตรของลูกจ้างและเงินบำเหน็จบำนาญหรือเงินสงเคราะห์ที่นายจ้างจ่ายให้ครั้งเดียว เพราะออกจากการส่วนสวัสดิการแรงงานหรือประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้างซึ่งไม่ถือเป็นประโยชน์เพิ่มที่ลูกจ้างต้องนำมารวมคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้แก่ การจัดรับส่งการจัดให้มีการศึกษานอกเวลาของขั้ววันเกิดที่จัดให้แก่ลูกจ้างเป็นต้นผู้ศึกษาได้เสนอให้รัฐบาลยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้จากสวัสดิการแรงงานเพื่อส่งเสริมให้นายจ้างจัดสวัสดิการให้ลูกจ้างเพิ่มขึ้น

สวัสดิการแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมนับว่าจำเป็นมากเพราะเกี่ยวกับความเป็นอยู่การทำงานการได้รับความสะดวกสบายต่างๆมีส่วนช่วยให้คนรักงานเกิดความสนใจพึงพอใจในการทำงานของตนในสมัยก่อนที่จะมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมคนในสังคมส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในสังคมเกษตรโดยอยู่ในไร่นาในชุมชนของตนความรับผิดชอบในเรื่องสวัสดิการบุคคลเป็นเรื่องของครอบครัวญาติมิตรและเพื่อนบ้านต่อมาเมื่อการอุตสาหกรรมเจริญเติบโตขึ้นสังคมเกษตรค่อยๆเปลี่ยนโฉมหน้าเป็นสังคมอุตสาหกรรมทำให้คนในสังคมต้องเปลี่ยนตามไปด้วยจากสภาพความเป็นอยู่ที่เคยเป็นอิสระแก่ตนเองในการทำงานเกษตรเมื่อเข้าสู่วงการอุตสาหกรรมที่มีระเบียบวินัยในการทำงานทำให้ลูกจ้างใหม่เกิดความอึดอัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีได้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นแรงจูงใจด้วยแล้วก็ยากที่จะให้ลูกจ้างทำงานด้วยความจงรักภักดีและทำงานได้นานดังนั้นเมื่อมีโอกาสลูกจ้างก็มักจะเปลี่ยนงานไปสู่โรงงานที่คิดว่าดีกว่าทั้งในด้านค่าจ้างและสวัสดิการหรือเมื่อไม่มีทางเลือกลูกจ้างก็จะทำงานเก็บเงินอยู่สักระยะหนึ่งเมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวก็จะพากันกลับสู่ท้องไร่ท้องนาตามเดิมเป็นผลให้เกิดการเข้าออกงานอยู่ในระดับที่สูงโดยเฉพาะในโรงงานที่ไม่มีการจัดสวัสดิการใด ๆ ให้แก่ลูกจ้างซึ่งมักมีปัญหาการฝักลูกจ้างใหม่การประสบอันตรายเนื่องจากลูกจ้างขาดความชำนาญการขาดความเอาใจใส่ดูแลด้านความปลอดภัยหรือด้านสุขภาพอนามัยของลูกจ้างอาจก่อให้เกิดความสูญเสียกำลังคนและเสียเศรษฐกิจเงินตราของประเทศเป็นจำนวนมากดังนั้นจะเห็นได้ว่านายจ้างควรคำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดสวัสดิการแรงงานให้ลูกจ้างได้รู้สึกร่มเย็นและพอใจในการทำงานมากขึ้นเพราะการทำงานด้วยความสบายใจพึงพอใจผลงานที่ได้ย่อมดีมีประสิทธิภาพมูลเหตุจูงใจของนายจ้างที่จะต้องจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างต่อไป (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.2562)

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementations) แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของนโยบายตามหลักการของ (Bennett, C. J.,1991) เนื่องจากความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่สามารถเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ น้อยที่สุดและมีความเห็นพ้องต้องกัน ในวัตถุประสงค์ระดับสูงในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องการในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะน้อย อีกทั้งยังต้องวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายตามหลักการของ

(Lu, J., Donald F. Kettl, 2018) พร้อมกับการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการพิจารณาถึงการบรรลุผลสำเร็จของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญของการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งตามการหลักเกณฑ์ของ (Nakamura, R. T., & Smallwood, F, 1980) นั้น สามารถจำแนกได้ 5 หลักเกณฑ์ด้วยกัน ได้แก่ 1.การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย เป็นความพยายามในการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อวัดว่าผลที่เกิดขึ้นบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เกณฑ์นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่านโยบายนั้น ๆ จะต้องสามารถวัดได้ และเกิดผลที่เป็นรูปธรรม 2.ประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ที่ประเมินจากคุณภาพของการปฏิบัติงานที่มักจะมีความสัมพันธ์กับต้นทุน บ่อยครั้งที่มักจะกล่าวถึงการประเมินความพยายามในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และจะเน้นที่วิธีการบรรลุเป้าหมาย มากกว่าจะเน้นที่เป้าหมาย 3. ความพึงพอใจของบุคคลภายนอก เป็นเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากระดับของความพึงพอใจของกลุ่มต่าง ๆ จากภายนอกองค์การเพื่อชี้วัดว่านโยบายใดนโยบายหนึ่งมีระดับความสำเร็จเท่าใด 4. การสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้าเป็นเกณฑ์การประเมินว่านโยบายสนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการอย่างไร โดยประเมินจากการรับรู้ของผู้รับผลกระทบจากนโยบาย 5. การดำรงอยู่ของระบบ เป็นเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับมหภาค เช่น เสถียรภาพของระบบการเมืองของประเทศและระดับจุลภาค เช่น ความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ ดังนั้น จากหลักการดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะนำหลักเกณฑ์ของการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติของ (Nakamura, R. T., & Smallwood, F, 1980) ไปประยุกต์ใช้ต่อไป

แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Decision-Making)

กระบวนการสาธารณะนั้นจะต้องมีนโยบายเสียก่อน ต้องมีการผ่านการวิเคราะห์หรือการศึกษาข้อมูลก่อนจึงจะกำหนดนโยบายสาธารณะได้ ดังนั้นจากรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้วิจัยใช้แนวทางและหลักการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ (Parsons, D. W., 1995) ซึ่งมี 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล ขั้นจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหามาขึ้นประกาศเป็นนโยบายเป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบาย เสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบาย ขั้นตอนการดำเนินตามนโยบายเป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบาย เสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบาย และขั้นประเมินผลในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่างๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้น ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคมทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย รวมถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป ทั้งนี้เป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งเท่านั้นที่นักวิชาการได้เสนอกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ เพราะความคิดเห็นของแต่ละท่าน แม้

จะแตกต่างกันในรายละเอียด แต่โดยภาพรวมแล้วต่างก็มีกระบวนการใกล้เคียงกัน และครอบคลุมเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายเช่นกัน

(Kerr, S., & Newell, R. G., 2003) ได้อธิบายหลักการเพิ่มเติมว่า ความล้มเหลวในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น อาจเกิดจากการที่องค์กรนั้นนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ดีเท่าที่ควร เป็นเพราะองค์กรนั้นอาจมีศักยภาพต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และไม่มีเทคนิควิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม โดยเฉพาะกับบุคลากรที่นำไปปฏิบัติ ขาดความสามารถ ขาดทรัพยากรบุคคล ความล้มเหลวของนโยบายในประเด็นนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพราะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทำให้บรรลุความสำเร็จได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะเงื่อนไขอะไรนั้น ก็ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากมาย แต่ถือว่าการล้มเหลวในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นส่วนของความล้มเหลวของนโยบายเองนั้น เพราะนโยบายไม่สามารถตอบสนองกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นได้จริง (policy does not fulfill the purpose) และความสำเร็จอันเนื่องมาจากการตัดสินใจเชิงปทัสสถาน หมายความว่า เมื่อพิจารณาเป้าหมายของนโยบายแล้ว เป้าหมายมุ่งให้บรรลุอาจมีความขัดแย้งกับค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม หรือศีลธรรมอันดี นั่นก็คือเป้าหมายของนโยบายเมื่อปฏิบัติจนบรรลุผลแล้ว อาจมีผลกระทบต่อศีลธรรม ส่งผลให้เกิดความทারণหรือนโยบายอาจกำหนดคุณค่าของเป้าหมายไม่ชัดเจน (not clear value goals) ทำให้การบริหารบิดเบือนเพราะเป้าหมายและแนวปฏิบัติคลุมเครือ จะทำให้ข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์และมาตรฐานของงานที่สร้างขึ้น สืบเนื่องมาจากความคลุมเครือของเป้าหมายนี้ ซึ่งเห็นว่ามีเป็นกฎเกณฑ์ที่มุ่งยึดวิธีการ (Mean-oriented) มากกว่ายึดเป้าหมาย (Goals - oriented) ในการกำหนดความสำเร็จ เพราะข้าราชการไม่แน่ใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งให้เกิดผลอะไรหรือมุ่งให้เกิดผลดีอย่างไร กฎเกณฑ์และมาตรฐานของงานที่สร้างขึ้น จะช่วยให้ข้าราชการแน่ใจว่าเขาได้ทำตามทางที่ถูกต้อง (Right Way) และถือเป็นทางออกที่ดีของข้าราชการ

ดังนั้นการจะเพิ่มขีดความสามารถของประเทศได้นั้น คือ ภาคเอกชนจะต้องเดินไปข้างหน้าพัฒนาตนเอง ทั้งเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตพื้นฐาน การคิดค้นนวัตกรรมการเพิ่มคุณภาพของสินค้ารวมถึงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น ภาคเอกชนควรมีการรวมตัวเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมหรือ คลัสเตอร์ (Cluster) สร้างเป็นสถาบันขึ้นการรวมตัวดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพได้ ไม่เพียงแต่การรวมตัวทางสถาบัน หรือคลัสเตอร์ (Cluster) เท่านั้น ควรจะรวมตัวกันเพื่อพัฒนาบุคลากรด้วย

การพัฒนาระบบสวัสดิการแรงงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม คือ สวัสดิการแรงงานที่มาจากการจัดทำโดยรัฐสวัสดิการแรงงานที่เกิดจากการต่อรองหรือการจัดการกันเองของลูกจ้างและสวัสดิการแรงงานที่ได้มาจากทรัพยากรธรรมชาติทั้งนี้แรงงานนอกระบบที่ยังอยู่ในภาคชนบทจะมีความผูกพันกับสวัสดิการแรงงานที่เกิดจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

มากกว่าแรงงานที่อยู่ในเขตเมืองและอาจจะไม่ค่อยเข้าถึงสวัสดิการแรงงานที่มาจากการต่อรองและสวัสดิการแรงงานที่รัฐจัดทำให้ในขณะที่ลูกจ้างในโรงงานจะไม่ผูกพันกับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแต่จะเคยชินกับการเรียกร้องสิทธิและสวัสดิการแรงงานจากนายจ้างและรัฐการที่ลูกจ้างจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมนั้นมี 3 วิธี วิธีที่หนึ่ง คือ เป็นการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับนายจ้างแต่ในปัจจุบันลูกจ้างที่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานมีอยู่จำนวนน้อยมากโดยเฉพาะในภาคธุรกิจเอกชนมีเพียงร้อยละ 3.50 ของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการเท่านั้น วิธีที่สอง คือ การมีส่วนร่วมในองค์การไตรภาคีแต่ก็มีปัญหาการเลือกตั้งผู้แทนลูกจ้างซึ่งมักใช้วิธีการเลือกตั้งผ่านผู้แทนสหภาพแรงงานเท่านั้นทำให้ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างไม่ได้เป็นตัวแทนของลูกจ้างทั้งหมดอย่างแท้จริง วิธีที่สาม คือ การสร้างระบบสวัสดิการแรงงานเพื่อช่วยเหลือกันเองในรูปของกลุ่มออมทรัพย์สหกรณ์ออมทรัพย์ศูนย์เลี้ยงเด็กลูกคนงานในเขตย่านอุตสาหกรรมเป็นต้นทั้งนี้รัฐควรเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนการจัดระบบสวัสดิการแรงงานของลูกจ้างและเข้าตรวจสอบดูแลแรงงานนอกระบบให้ได้รับสวัสดิการแรงงานเช่นเดียวกับผู้เป็นลูกจ้างในระบบด้วย

ทฤษฎีและแนวคิดการกำหนดสวัสดิการแรงงานยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ทฤษฎีสวัสดิการแรงงานสวัสดิการแรงงานมิใช่มาจากความรับผิดชอบของ นายจ้างแต่ฝ่ายเดียวดังจะเห็นได้จากทฤษฎีสวัสดิการแรงงาน ซึ่งมีที่มาจากปรัชญาและแนวความคิด เกี่ยวกับเรื่องของสวัสดิการแรงงานทำให้ลักษณะการให้หรือวิธีการจัดสวัสดิการแตกต่างกันออกไป ตามปรัชญาและแนวความคิดนั้น ๆ ทฤษฎีสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่ (M.V.Moorthy, 1968) กล่าวไว้มีดังนี้

1. สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการบังคับควบคุม (The Policing Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดที่เชื่อว่าคนส่วนใหญ่ในโลกมีแนวโน้มที่จะเป็นคนเลว มากกว่าคนดี หรือชอบที่จะเอาเปรียบคนอื่น โดยเฉพาะคนรวยก็มักจะเอาเปรียบคนจน เปรียบเสมือนนายจ้างที่เอาเปรียบลูกจ้างด้วยวิธีต่างๆ ทำให้ลูกจ้างหมดกำลังใจและไม่พอใจในการ ทำงานขึ้นได้ถ้าปราศจากการกำหนดมาตรฐานการให้ความมั่นคงจากรัฐ (State security) ดังนั้นการ กำหนดเป็นกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ความเชื่อดังกล่าว จึงเป็นมูลเหตุให้มีกฎข้อบังคับการใช้แรงงานให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม ป้องกัน การกดขี่ลูกจ้างจากนายจ้างและการที่จะให้กฎหมายบังคับใช้ได้ผลดีโดยการตรวจตราจาก เจ้าหน้าที่อย่างรัดกุมและใกล้ชิดอย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวความคิดนี้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่ ตรวจตราดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายควรแนะนำชี้แจง หรือชักชวนให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะการชักชวนเป็นเทคนิคที่จะทำให้นายจ้างปฏิบัติตามโดยเต็มใจไม่รู้สึกว่าจะถูกบังคับ การตรวจตราก็ถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงทางกฎหมายของการอยู่ร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอีก ทางหนึ่งเป็นสาเหตุให้

นายจ้างไม่พอใจและพยายามหลบเลี่ยงในที่สุดตลอดจนการจัดสวัสดิการแรงงานบางอย่างนายจ้างต้องเต็มใจจัดให้เองกฎหมายไม่สามารถบังคับได้ เช่น ในการจัดนันทนาการ ให้แก่ลูกจ้างการให้ค่ารักษาหรือเมื่อลูกจ้างมีปัญหา เป็นต้น

2. สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของความเชื่อทางศาสนา (The Religious Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้ได้สนับสนุนให้มีกฎหมายบังคับในเรื่องการจัดสวัสดิการแรงงาน แต่เชื่อว่านายจ้างจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างก็เนื่องจากนายจ้างเป็นผู้มีศีลธรรมยึดถือ ในศาสนาว่าทำดียอมได้ดีหรือหวังผลในชาติหน้าการจัดสวัสดิการแรงงานให้ลูกจ้างมีความเป็นอยู่ที่ดี ในชาตินี้ผลตอบแทนก็คงจะกลับสู่นายจ้างในชาติหน้าด้วย ทฤษฎีนี้เชื่อว่าศาสนาเป็นพื้นฐานในการที่ นายจ้างจัดสวัสดิการในแต่ละสังคม การจัดโดยหวังผลเป็นส่วนบุญแก่นายจ้าง

3. สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของความรักเพื่อนมนุษย์ (The Philanthropic Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เชื่อว่ามนุษย์ทั่วไปย่อมรักเพื่อนมนุษย์ด้วยกันมีความต้องการที่จะช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่ตกทุกข์ได้ยาก นายจ้างที่เชื่อในทฤษฎีนี้ก็จะจัดสวัสดิการให้ลูกจ้างอย่างดีและไม่หวังสิ่งตอบแทนดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงเป็นเรื่องของความสมัครใจของนายจ้างซึ่งเป็นไปได้น้อยกว่า และกว้างขวางน้อยกว่าการบังคับด้วยกฎหมาย

4. สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการปฏิบัติแบบบิดาต่อบุตร (The Paternalistic Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดที่ว่า นายจ้างและลูกจ้างเปรียบเสมือนบิดากับบุตร บิดาเป็นผู้เลี้ยงดูบุตรที่อยู่ในฐานะช่วยตนเองไม่ได้เต็มที่ เป็นการ จัดสวัสดิการแรงงานแบบเครือญาติถือว่าลูกจ้างและนายจ้างอยู่ในครอบครัวอุตสาหกรรมเดียวกันมีผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการจัดสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยสำนักวิจัยกฎหมายและแรงงาน บริษัท เอ็กเซลเลนซ์บิซิเนสแมเนจเม้นท์จำกัด สมาชิกในครอบครัวที่อาวุโสกว่า จะมีบทบาทเป็นผู้จัดการด้านสวัสดิการดูแลความเป็นอยู่ของผู้ที่เยาว์วัยกว่า นายจ้างเปรียบเสมือน บิดาหรือผู้ที่อาวุโสที่สุดในโรงงานของตน ลูกจ้างเปรียบเสมือนบุตรในความดูแลปกครองของบิดา นั่นเองการจัดสวัสดิการแรงงานจึงเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการชั้นสูงจะเป็นผู้ริเริ่มทฤษฎีนี้จึง ไม่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดที่ว่า สวัสดิการแรงงานควรมาจากการบังคับหรือต้องมีกฎหมาย แต่ถือว่าควรเป็นความสำนึกในหน้าที่ของนายจ้างที่จะทำตนเป็น “บิดาที่ดี” ต่อลูกจ้าง หรือ “บุตร” ของตนหรือไม่

5. สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการป้องกันการเรียกร้อง (The Placating Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าลูกจ้างมีความสำนึกในสิทธิและผลประโยชน์ของตนและสามารถรวมตัวเป็นกลุ่มแล้ว เมื่อถึงเวลาหนึ่งลูกจ้างจะรวมตัวกันเรียกร้องค่าจ้างที่สูงขึ้นและสวัสดิการแรงงานที่ดีกว่าเก่าซึ่งนายจ้างไม่อาจละเลยต่อการเรียกร้องนั้นได้ดังนั้น ความสนใจที่จะให้สวัสดิการแรงงานแก่ลูกจ้างก็จะเป็นไปในลักษณะที่ป้องกันการเรียกร้องจากลูกจ้างความเชื่อดังกล่าวแสดงว่าการจัด

สวัสดิการแรงงานขึ้นอยู่กับความกลัวของนายจ้างถ้านายจ้างกลัวว่าลูกจ้างจะก่อเรื่องขึ้นมา ก็จะจัดสวัสดิการแรงงานเป็นการปิดปาก ถ้านายจ้างไม่กลัว ลูกจ้างก็อาจจะถูกละเลยได้ทฤษฎีนี้มีได้ เกี่ยวข้องกับการให้มีกฎหมายบังคับให้จัดสวัสดิการแรงงานโดยตรง แต่เป็นการสนับสนุนโดยทางอ้อม เพราะถ้านายจ้างทุกคนปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานก็จะเป็นการป้องกันหรือลดการเรียกร้องได้ทางหนึ่ง

6. สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์ (The Public Relations Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างในกิจการของนายจ้าง ดีเพียงใด ก็จะเป็นการเผยแพร่ชื่อเสียงหรือเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้แก่กิจการของนายจ้างขึ้น เพียงนั้นสร้างความนิยมให้แก่ลูกจ้างตลอดจนสังคมภายนอกที่จะมองดูโรงงานอย่างชื่นชม อาจจะทำให้ประชาชนนิยมซื้อหรือใช้สินค้าที่ผลิตขึ้นจากโรงงานแห่งนั้นอย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการแรงงาน แบบนี้อาจขาดความจริงใจและมีได้ตั้งอยู่บนรากฐานความต้องการของบรรดาลูกจ้างก็เป็นได้เพราะ นายจ้างมุ่งด้านโฆษณาทำชื่อเสียงให้ตนเองมากกว่าทฤษฎีนี้จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้มีกฎหมาย บังคับให้มีสวัสดิการ

7. สวัสดิการแรงงานเป็นเรื่องของความเหมาะสมในทางปฏิบัติ (The Functional Theory of Labour Welfare) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ลูกจ้างก็เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงานเพราะการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีหรือมีสิ่งจูงใจที่ดีลูกจ้างย่อมจะ ทำงานด้วยความเป็นสุขใจพึงพอใจเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่ได้รับการดูแลบำรุงรักษาอย่างดี การทำงานย่อมทำให้ได้ผลผลิตที่ดี

กล่าวโดยสรุป วิวัฒนาการสวัสดิการแรงงานที่กล่าวแล้วข้างต้น กล่าวคือ เริ่มจากนายจ้างเป็นผู้ให้ความพอใจแบบสมาชิกในครอบครัวเดียวกันมาก่อนต่อมากฎหมายไทยฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการให้สวัสดิการมีขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2499 โดยเป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะให้มีมาตรการคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับต่างประเทศ และปัจจุบันก็มีกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตามการที่นายจ้างจำนวนไม่น้อยในประเทศไทยได้ให้สวัสดิการแรงงานแก่ลูกจ้างนอกเหนือกฎหมายกำหนดแสดงว่า นายจ้างเริ่มมีความรับผิดชอบทางสังคมมากขึ้น แม้ว่าสวัสดิการแรงงานที่ให้ส่วนใหญ่ยังคงจำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับตัวลูกจ้างเท่านั้นก็ตาม การที่จะพัฒนาสวัสดิการแรงงานให้ถึงขั้นที่สังคมมีส่วนรับผิดชอบ อาจจะต้องใช้เวลาและความพร้อมของทุกฝ่ายทั้งรัฐบาลนายจ้างและลูกจ้าง และเป็นเรื่องที่เป็นไปได้หากมีการเผยแพร่ความคิดที่ถูกต้องในด้านสวัสดิการแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

สรุป

การบริหารจัดการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสัมพันธ์โดยการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้างทั้งนี้เพราะการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีย่อมเกิดขึ้นจากการที่ทั้งสองฝ่ายได้รวมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยต่างฝ่ายต่างได้เสนอความคิดเห็นและความต้องการระหว่างกันคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการก็เป็นตัวแทนของลูกจ้างที่มาจากการเลือกตั้งที่จะเข้าไปร่วมประชุมปรึกษาหารือกับฝ่ายจัดการเพื่อให้เกิดการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมและตรงกับความต้องการของลูกจ้างอันจะช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งและเกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของลูกจ้างการที่นายจ้างให้การยอมรับการเข้าไปมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการซึ่งเป็นตัวแทนของลูกจ้างโดยที่ฝ่ายนายจ้างเปิดโอกาสและรับฟังความคิดเห็นตลอดจนร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ลูกจ้างเพราะลูกจ้างมีความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมและได้รับการยอมรับจากนายจ้างความคิดเห็นและความต้องการต่างๆของลูกจ้างได้รับการรับฟังและถูกนำไปปฏิบัติหรือถ้านายจ้างไม่สามารถปฏิบัติได้ก็จะแจ้งเหตุผลให้ทราบโดยความโปร่งใสทำให้ลูกจ้างเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจมีความผูกพันต่อสถานประกอบกิจการอันจะส่งผลให้เกิดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้เกิดความก้าวหน้ามีขวัญและกำลังใจในการทำงานไม่รู้สึกคับข้องใจต่อสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน

แนวทางในการปรับปรุงสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดียิ่งขึ้นเพราะมีการปรับปรุงสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการให้เหมาะสมกับลักษณะงานและความต้องการของลูกจ้างซึ่งถ้านายจ้างเป็นผู้กำหนดการจัดสวัสดิการแต่เพียงฝ่ายเดียวสวัสดิการที่จัดขึ้นอาจไม่ช่วยปรับปรุงสภาพการทำงานหรือไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นทั้งนี้เพราะสวัสดิการดังกล่าวอาจไม่ใช่สวัสดิการที่ลูกจ้างต้องการหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่จะใช้สวัสดิการนั้นให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงแต่เมื่อมีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเพื่อร่วมปรึกษาหารือและให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายนายจ้างในการจัดสวัสดิการแรงงานที่จัดขึ้นก็จะเป็นสวัสดิการที่มีประโยชน์ตรงกับความต้องการของลูกจ้างเพราะนายจ้างได้ทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของลูกจ้างก่อให้เกิดการปรับปรุงสวัสดิการและสภาพการทำงานที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ สามารถปรับปรุงสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการให้ครอบคลุมเหมาะสมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้ใช้แรงงานเพื่อเตรียมพร้อมรองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีผู้ใช้แรงงานก็จะเป็นกลไกสำคัญ ที่จะร่วมขับเคลื่อนประเทศไทยให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนซึ่งภาพอนาคตของประเทศไทยในอีก 20 ปีข้างหน้า จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประชากรมีรายได้สูง เศรษฐกิจมีความสมดุล เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มีเสถียรภาพ มีการพัฒนาประเทศอย่างมุ่งมั่นจริงจัง เป็นระบบตามยุทธศาสตร์ชาติการเมืองมีเสถียรภาพทรัพยากรมนุษย์มีคุณภาพสูง ความเจริญกระจายไปอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่เป็นประเทศที่มีความมั่นคง ปลอดภัย สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้อย่างมีศักยภาพ

ข้อเสนอแนะ

ในการทำบทความวิชาการมีข้อเสนอแนะประกอบด้วยข้อเสนอเกี่ยวกับเชิงนโยบายเชิงปฏิบัติการ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1.1 ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่ด้านการกำหนดและพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการการส่งเสริมสนับสนุนและดำเนินการให้มีสวัสดิการตลอดจนปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

1.2 จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลฝ่ายนายจ้างฝ่ายลูกจ้าง มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายแนวทางมาตรการด้านสวัสดิการการออกกฎกระทรวง ระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการและคุ้มครองสิทธิแรงงานกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการ

1.3 จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการเป็นระบบทวิภาคีประกอบด้วยผู้แทนลูกจ้างที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างน้อย 5 คน ทำหน้าที่ร่วมหารือเสนอแนะนายจ้างในการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ ทั้งนี้ภาครัฐควรส่งเสริมสนับสนุนมาตรการทางภาษีให้กับสถานประกอบกิจการด้วย

2. ข้อเสนอแนะสำหรับลูกจ้าง

2.1 สวัสดิการด้านการเงิน ควรกำหนดเรื่อง เงินโบนัสพนักงาน เงินช่วยค่ารักษาพยาบาลเงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เบี้ยขยัน ให้มีความเท่าเทียมกัน

2.2 สวัสดิการด้านการพัฒนาลูกจ้าง ควรกำหนดเรื่องต่างๆ ดังนี้สนับสนุนให้ลูกจ้างได้รับการฝึกอบรมตามหน้าที่การงานจากสถาบันภายนอก อบรมความรู้ในสถานประกอบกิจการ จัดศึกษาดูงานส่งเสริมการศึกษาในเวลาทำงาน จัดศึกษาอบรมดูงานภายนอกประเทศ

2.3 สวัสดิการด้านการนันทนาการ ควรกำหนดเรื่องต่างๆ ดังนี้จัดเลี้ยงสังสรรค์ประจำปี จัดกิจกรรมวันเกิดให้กับพนักงาน จัดกีฬาในโรงงาน จัดทัศนศึกษาสนับสนุนอุปกรณ์กีฬาสถานที่แข่งขัน

บรรณานุกรม

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.(2562).คู่มือการเลือกตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.กระทรวงแรงงาน.กองสวัสดิการแรงงาน.

Bennett. Colin J. (1991). *British Journal of Political Science*. Cambridge University Press
Cambridge University Press, UPH, Shaftesbury Road, Cambridge CB2 8BS UK.

Donald F. Kettl & James W. Fesler. (2005). *The Politics of the administrative process*. CQ Press. Washington, D.C.

Parsons, D. W. (1995) *Organization Theory: Text and Cases*. Mass: Addison-Wesley.

Kerr, S., & Newell, R. G.(2003). “*Policy-Induced Technology Adoption: Evidence from the US Lead Phasedown*”. *Journal of Industrial Economics*. Vol. 51 No. 3

M.V.Moorthy,(1968). *Principle of Labour Welfare, General Printers & Publishers* P.V.T.Limited, Calcutta.

Nakamura, R. T. & Smallwood, F. (1980).*The politics of policy implementation*. New York: St. Martin’s.