

บทที่ 5

สรุปผลวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจ:กรณีศึกษาการไฟฟ้า นครหลวง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ ปัญหา และอุปสรรคของการมีส่วนร่วม รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขที่จะทำให้แรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้สหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงเป็นกรณีศึกษาเนื่องจากเป็นสหภาพแรงงานแห่งแรกที่จดทะเบียนและมีผู้นำอยู่ในขบวนการแรงงานทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้แรงงานยังมีระดับการศึกษาสูง รวมทั้งการนัดหยุดงานจะมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วประเทศด้วย

การบริหารงานในการไฟฟ้านครหลวงแต่เดิมอำนาจการตัดสินใจจะรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารเท่านั้น ในเวลาต่อมาตัวแทนสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงได้ยื่นข้อเรียกร้องขอให้มีการปรับปรุงในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง และภายหลังเริ่มมีการเรียกร้องขอมีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารงานในส่วนที่กระทบต่อสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมปัญหาคอร์รัปชันในการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งหากเป็นไปได้สหภาพแรงงานต้องการเข้าควบคุมการบริหารงานการไฟฟ้านครหลวงในระดับที่สูงกว่านั้น สหภาพแรงงานแสดงบทบาทในการยื่นข้อเรียกร้องการกดดันต่อฝ่ายรัฐบาลโดยใช้กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (กรส.) ร่วมกดดัน ในทางตรงกันข้ามฝ่ายบริหารการไฟฟ้านครหลวงก็ไม่ต้องการให้สหภาพแรงงานเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูง เนื่องจากสหภาพแรงงานเหล่านี้อาจสร้างความลำบากใจในการตัดสินใจปัญหาได้

ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. ระดับการมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงาน

จากการศึกษาพบว่าระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ช่วงใดระดับการมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงานสูงขึ้นจะสร้างความพึงพอใจให้แก่พนักงานได้ในระดับหนึ่ง โดยดูจากจำนวนการหยุดงานประท้วงที่ลดลง รวมทั้งเมื่อผลการตกลงในข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจได้รับความพอใจในระดับหนึ่งจะเริ่มเปลี่ยนประเด็นกลายเป็นประเด็นในเชิงอำนาจ สามารถแบ่งช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมของสหภาพในการตัดสินใจกับฝ่ายบริหารการไฟฟ้านครหลวง ออกเป็นดังนี้

ช่วงพ.ศ.2501-2516 ระดับการมีส่วนร่วมของสหภาพฯกับฝ่ายบริหารไม่มีแต่อย่างใด กล่าวคือพนักงานการไฟฟ้านครหลวงไม่สามารถรวมกลุ่มเข้าเจรจาต่อรองเพื่อขอเข้ามีส่วนร่วม

กับฝ่ายบริหารของการไฟฟ้านครหลวงได้ เนื่องจากในช่วงเวลานั้นรัฐบาลประกาศไม่ให้มีการรวมตัวกันในรูปสหภาพฯ หรือสมาคมฯ แม้จะมีการออกกฎหมาย หรือประกาศหลายฉบับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้าง แต่ยังคงเป็นการจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพฯทั้งสิ้น ไม่ว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ยังคงไม่ให้สิทธิลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานพ.ศ.2508 ให้สิทธิในการเจรจากับนายจ้าง แต่ไม่ให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพฯ นอกจากนี้แล้วลักษณะการบริหารงานของการไฟฟ้านครหลวงเองเป็นการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดไว้ที่ฝ่ายบริหารอีกด้วย พนักงานจึงไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมแต่อย่างใด

ช่วงพ.ศ.2516-2519 เริ่มมีการเข้ามีส่วนร่วมของพนักงานในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นับแต่ปีพ.ศ.2515 กลไกการควบคุมของรัฐบาลเริ่มอ่อนแอลง รัฐบาลออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 อนุญาตให้ลูกจ้างในสถานประกอบการสามารถรวมตัวเป็นสมาคมลูกจ้างได้ มีโอกาสในการเจรจากับนายจ้าง พนักงานการไฟฟ้านครหลวงจึงได้มีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสมาคมฯ เช่นกัน และยื่นข้อเรียกร้องกับฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามในช่วงนี้การยื่นข้อเรียกร้องจะเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ ส่วนประเด็นในเชิงอำนาจยังมีไม่มากนัก การเข้ามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารจึงยังอยู่ในระดับต่ำสุดตามแนวความคิดของ Kenneth F. Walker คือ ฝ่ายบริหารยังเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด

ช่วงปีพ.ศ.2519-2524 ในช่วงนี้ระหว่างปีพ.ศ.2519-2521นั้นเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองไม่สงบรัฐบาลจึงประกาศไม่ให้มีการรวมกลุ่ม แต่ในภายหลังปีพ.ศ.2521 เริ่มมีการรวมกลุ่มอีกครั้ง ในครั้งนี้มีการยื่นข้อเรียกร้องในเชิงอำนาจมากขึ้น และการมีส่วนร่วมเริ่มสูงกว่าปีพ.ศ.2516-2519 คือ สหภาพฯสามารถเข้าร่วมในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยส่งตัวแทนเข้าร่วมสังเกตการณ์ และรับฟังการสอบสวนพนักงานซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพฯได้ แต่ยังไม่มียุติสิทธิเสนอความคิดเห็น และฝ่ายบริหารยังคงผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจอยู่เช่นเดิม นอกจากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้วสหภาพฯยังได้เข้าร่วมกับฝ่ายบริหารในเรื่องอื่น ๆ อีกเช่น ร่วมปรึกษาหารือในเรื่องการแก้ไขระเบียบข้อบังคับในส่วนที่ยังไม่เหมาะสม แม้ระดับการมีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารจะมีสูงขึ้นแต่ผลการตัดสินใจยังคงเสนอผู้ว่าการ หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาข้อบังคับอนุมัติเป็นขั้นสุดท้าย การมีสิทธิเท่าคณะกรรมการอื่นในการประเมินค่าของงาน แต่ระดับการมีส่วนร่วมจะต่ำกว่าคือมีสิทธิเสนอข้อมูลในการตัดสินใจเท่านั้น ยังไม่ถึงระดับที่จะสามารถปรึกษาหารือได้

ช่วงปีพ.ศ.2524-2534 ระดับการมีส่วนร่วมในช่วงนี้สูงกว่าทุกช่วงที่ผ่านมาแม้จะได้เข้าร่วมในคณะกรรมการชุดเดิมก็ตาม นั่นคือ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตัวแทนของสห

ภาพที่เข้าร่วมสามารถออกเสียงได้ คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์ระบบจำแนกตำแหน่ง ตัวแทนสหภาพฯสามารถเข้าร่วมปรึกษาหารือโดยตัวแทนฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงานมีจำนวนเท่ากัน แต่ตัวแทนที่เข้าร่วมปรึกษาหารือในส่วนของกาแก้ไขระเบียบที่เหมาะสม ยังคงมีอำนาจเพียงการนำเสนอผู้ว่าการเพื่ออนุมัติเป็นขั้นสุดท้ายเท่านั้น

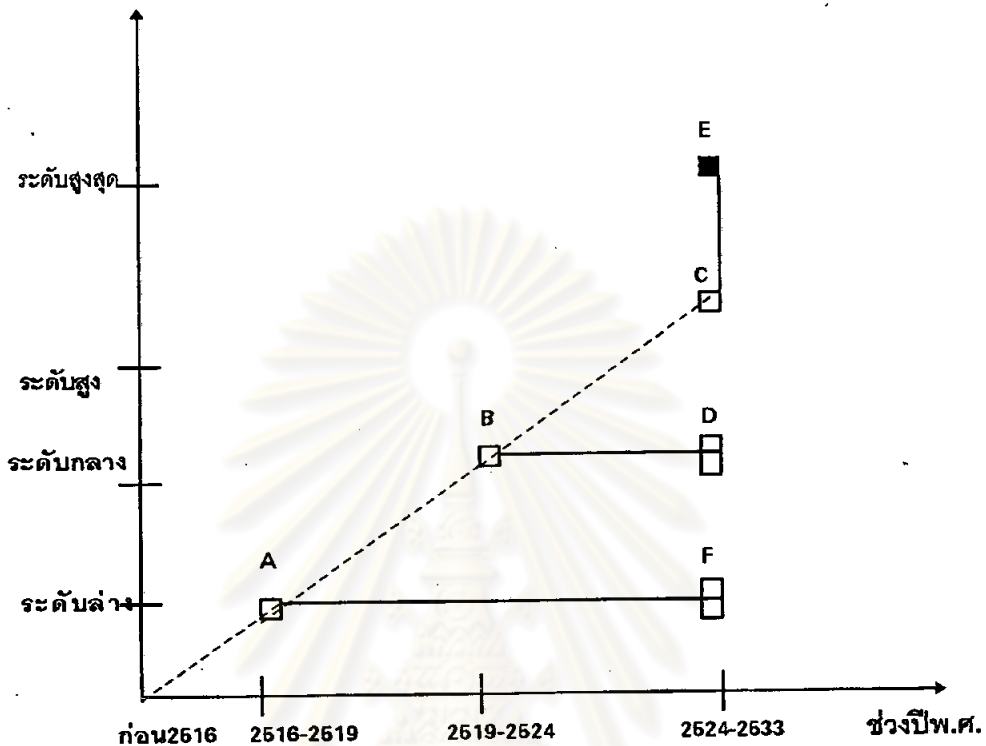
จุดมุ่งหมายของสหภาพฯที่ยังไม่บรรลุผลคือการเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (กน.) คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล (อกน.) และคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นหน้าที่ในด้านการวางแผน (planning) คณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญต่อการกำหนดบทบาทของพนักงานในการไฟฟ้านครหลวง แต่สหภาพฯยังไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมได้ อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ฝ่ายบริหารทั้งสิ้น

ช่วงหลังปีพ.ศ.2534 ในช่วงนี้สมาคมฯได้เข้ามีส่วนร่วมในรูปขององค์กรไตรภาคีร่วมกับคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และรูปของทวิภาคีร่วมกับคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ซึ่งเป็นการริเริ่มโดยรัฐบาลอันเป็นผลจากการออกพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์พ.ศ.2534 ทั้งนี้เพื่อต้องการแยกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากสหภาพแรงงานเอกชน ผลจากการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้สมาคมฯต้องยื่นข้อเรียกร้องต่อคณะกรรมการชุดดังกล่าวแทนการยื่นต่อฝ่ายบริหารดังก่อน ขณะเดียวกันประเด็นในการเรียกร้องได้ถูกแยกกันด้วยระหว่างประเด็นทางการเมือง กับประเด็นทางเศรษฐกิจ ระดับการมีส่วนร่วมในช่วงนี้จึงอยู่ในระดับการปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายสมาคมฯกับฝ่ายบริหาร

จากระดับการมีส่วนร่วมของสมาคมฯในแต่ละช่วงสามารถเขียนเป็นรูปภาพได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 5.1 ระดับการเข้ามีส่วนร่วมของสมาคมฯ ในช่วงเวลาต่าง ๆ
ระดับการมีส่วนร่วม



ระดับล่าง หมายถึง ฝ่ายบริหารตัดสินใจ โดยไม่มีข้อมูลจากสมาคมฯ

ระดับกลาง หมายถึง ฝ่ายบริหารตัดสินใจ แต่แจ้งให้สมาคมฯทราบก่อนการตัดสินใจ

ระดับสูง หมายถึง ฝ่ายบริหารตัดสินใจ หลังจากฟังเสียงของสมาคมฯ

ระดับสูงสุด หมายถึง การปรึกษาระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาคม หากตกลงกันไม่ได้ผลยังดำเนิน
งานต่อไป

□ = คณะกรรมการถาวร

■ = คณะกรรมการชั่วคราว

เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรองได้ ทำให้มีการตกลงทำข้อบังคับร่วมกันเกี่ยวกับสภาพการทำงานทั้งในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ โบนัส การมีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วม ส่งผลกระทบบให้ค่าจ้าง สวัสดิการ โบนัส การมีส่วนร่วม มีความเปลี่ยนแปลงไป

จุด A และจุด C = คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

จุด B = คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การประเมินค่างาน การพิจารณาแก้ไขระเบียบข้อ
บังคับ

จุด D = การพิจารณาแก้ไขระเบียบข้อบังคับ (คณะกรรมการพิจารณาข้อบังคับ)

จุด E = คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์ระบบจำแนกตำแหน่ง (คณะกรรมการชั่วคราว)

จุด F = คณะกรรมการบริหารงานบุคคล(กน.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคล(อกน.) รวม
ทั้งคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวง

จุด A-C = การเพิ่มขึ้นของระดับการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

จุด B-D = ระดับการมีส่วนร่วมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในการพิจารณาแก้ไขระเบียบข้อบังคับ (คณะ
อนุกรรมการพิจารณาข้อบังคับ)

จุด A-F = ระดับการมีส่วนร่วมในช่วง 2516-2519 ในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เท่ากับช่วง
2524-2533 ในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล(กน.) และคณะกรรมการบริหารงาน

บุคคล(อกน.) รวมทั้งคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวง

จากรูปภาพที่ 5.1 สามารถอธิบายได้ว่า

ในช่วงก่อนปีพ.ศ.2516 ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ที่จุดศูนย์เนื่องจากยังไม่ปรากฏ
ว่าสหภาพฯได้มีโอกาสเข้าร่วมกับฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

ช่วงปีพ.ศ.2516-2519 สหภาพฯยื่นข้อเรียกร้องแต่ได้รับการปฏิเสธ ระดับการเข้ามามี
ส่วนร่วมยังอยู่ในระดับล่าง คือจุด A เพราะยังไม่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด

ช่วงปีพ.ศ.2519-2524 การมีส่วนร่วมสูงขึ้น สหภาพฯสามารถส่งตัวแทน 1 คนเข้ามามี
ส่วนร่วมสังเกตการณ์ในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และการประเมินค่างาน การพิจารณา
แก้ไขระเบียบข้อบังคับ เป็นการมีส่วนร่วมในระดับกลางคือจุด B ซึ่งถือได้ว่าประเด็นทางเศรษฐกิจ
ได้รับการแก้ไขไปในระดับหนึ่งแล้ว ประเด็นในการเรียกร้องจึงเริ่มเป็นการเรียกร้องขอมีส่วนร่วม

ช่วงปีพ.ศ.2524-2534 มีประเด็นการยื่นข้อเรียกร้องในการขอเข้ามีส่วนร่วมมากที่สุด
จะเห็นว่าทั้งจุด F, D, C, E เป็นช่วงที่มี ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมสูงสุด คือ E คณะทำงาน
ปรับปรุงหลักเกณฑ์ระบบจำแนกตำแหน่ง และ จุด A - F มีระดับการมีส่วนร่วมที่เท่ากันระหว่าง
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวง และกน. กับอกน.
และจุด B - D มีระดับการมีส่วนร่วมเท่าเดิมในการพิจารณาแก้ไขระเบียบข้อบังคับ

ช่วงหลังปีพ.ศ.2534 การมีส่วนร่วมถูกยกเลิกโดยการออกพระราชบัญญัติพนักงาน
รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534 ระดับการมีส่วนร่วมจึงลดลงมาอยู่ในระดับล่าง

2. ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของฝ่ายสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหารการไฟฟ้าฟานครหลวงมีหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายสหภาพแรงงานเอง หรือปัจจัยภายนอกอื่นได้แก่ รูปแบบการปกครองประเทศ แนวความคิดของฝ่ายบริหาร การขาดประสบการณ์การมีส่วนร่วมของฝ่ายสหภาพแรงงาน ขนาดของสถานประกอบการ พระราชบัญญัติแรงงาน

3. ข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

จากปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของสมาคมฯ กับฝ่ายบริหารการไฟฟ้าฟานครหลวง ข้อเสนอแนะที่น่าจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานแบบมีส่วนร่วมในสถานประกอบการมีดังนี้

1. ฝ่ายรัฐบาล

1.1 รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนสิทธิในการเจรจาต่อรองของสมาคมเพื่อสนับสนุนให้มีช่องทางในการขอเข้าไปมีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร และให้อำนวยความสะดวกให้ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมกันใช้ประโยชน์จากความคิดในการแก้ไขปัญหาภายในองค์กร ซึ่งเป็นหนทางที่จะใช้ระงับข้อพิพาทแรงงานได้ รวมทั้งยังเป็นการตอบสนองหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวกันและในการเจรจาต่อรอง

1.2 รัฐบาลควรจะให้สิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างในรูปแบบของสมาคมฯ หรือ สหภาพแรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการแก้ไขปัญหาระหว่างสหภาพฯ กับฝ่ายบริหารในสถานประกอบการโดยให้มีพระราชบัญญัติรองรับ

2. ฝ่ายบริหาร

2.1 การเข้าไปมีส่วนร่วมของสมาคมฯ เป็นการใช้นโยบายร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ส่งผลให้ทั้ง 2 ฝ่ายมีความพึงพอใจ ตัวอย่างเช่น คณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์ระบบจำแนกตำแหน่ง ซึ่งฝ่ายบริหารน่าจะให้เข้ามีส่วนร่วมโดยให้สิทธิในการออกเสียงด้วย

2.2 หากการเข้าไปมีส่วนร่วมของสมาคมฯ ในการบริหารนั้นได้สร้างความชอบธรรมในการบริหาร คณะกรรมการบริหารน่าจะทบทวนนโยบายในการเปิดโอกาสให้สมาคมฯ เข้าไปมีส่วนร่วมในคณะทำงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในคณะกรรมการปรับปรุงหลักเกณฑ์ระบบจำแนกตำแหน่งซึ่งยังเป็นคณะกรรมการชั่วคราวอยู่นั้นน่าจะเปลี่ยนแปลงเป็นคณะกรรมการถาวรโดยเร็วเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานของสมาคมฯ และทำให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ฝ่ายสมาคมฯ

3.1 ในการขอเข้าไปมีส่วนร่วมในแต่ละครั้ง ทางสมาคมฯน่าที่จะมีการเตรียมการในการยื่นข้อเรียกร้อง ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับคณะทำงานที่ต้องการเข้าร่วมให้มากขึ้น มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคู่กันเพื่อศึกษา ตรวจสอบข้อมูล แสดงให้เห็นว่าคณะทำงานนั้น ๆ สมควรมีตัวแทนพนักงานในรูปของสมาคมฯเข้าร่วมด้วยจริงเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของพนักงานทั้งหมด และประชาชนผู้ได้รับบริการด้วย

3.2 เมื่อสมาคมฯได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในคณะทำงานชุดต่าง ๆ ร่วมกับฝ่ายบริหารแล้วควรที่จะตั้งใจทำงานเพื่อพนักงานทั้งหมด และประชาชนผู้ให้บริการ รวมทั้งสมาชิกสมาคมฯสามารถตรวจสอบการทำงานของสมาคมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อในการดำเนินงานมีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมาย และได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายบริหารในการขอเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะทำงานชุดต่อ ๆ รวมทั้งการได้รับความร่วมมือจากพนักงานด้วยกันในการยื่นข้อเรียกร้องด้วย

การร่วมบริหารงานระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงานจะประสบผลสำเร็จหรือไม่อยู่ที่ความตั้งใจดำเนินงานของแต่ละฝ่าย ถ้าแต่ละฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้วการดำเนินงานก็จะมีประสิทธิภาพ แต่หากดำเนินการไปเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผลที่ได้รับอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กลุ่มนั้น ๆ ได้