

บทที่ 5

บทวิเคราะห์การก่อตั้งและบทบาททางการเมือง ของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประปานครหลวง

ก่อนการศึกษาการก่อตั้งและบทบาททางการเมืองของ สพร.กปน. ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534-2537 นั้น ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานการศึกษาไว้ดังนี้

สมมติฐานที่ 1 สพร.กปน. เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ก่อตั้งขึ้นด้วยอิทธิพลทางการเมือง เป็นสำคัญ

สมมติฐานที่ 2 สพร.กปน. มีอิทธิพลทางการเมืองสูง โดยการร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในการเรียกร้อง และรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม

จากสมมติฐานที่ 1 สพร.กปน. ก่อตั้งขึ้นด้วยอิทธิพลทางการเมืองเป็นสำคัญนั้น ผลการศึกษาพบว่า นอกจากอิทธิพลทางการเมืองแล้ว บทบาทของ สพร.กปน. ยังเป็นสาเหตุสำคัญในการก่อตั้ง สพร.กปน. ขึ้น แทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดดังนี้

1. พิจารณาจากอิทธิพลทางการเมือง หลังจาก รสช.ยึดอำนาจการปกครองแล้ว ได้ดำเนินการควบคุมความเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4
 - 1) ประกาศ รสช. ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 ใจความสำคัญคือ ห้ามลูกจ้างนัดหยุดงาน และห้ามนายจ้างปิดงาน ในระหว่างการประกาศกฎอัยการศึกเป็นการยุติความเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน
 - 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2518 โดยประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 54 ลงวันที่ 28 เมษายน 2535 มีใจความสำคัญคือ

(1) ที่ปรึกษาในการเจรจาซื้อเรือรื่องด้านแรงงานต้องมีคุณสมบัติครบ และต้องจดทะเบียนต่อกรมแรงงาน ซึ่งเดิมไม่ต้องจดทะเบียน ท้าให้ลูกจ้างชาวที่ปรึกษาในการยื่นซื้อเรือรื่องและการเจรจาต่อรอง

(2) การนัดหยุดงานต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสหภาพแรงงานและต้องลงคะแนนลับ เดิมใช้คะแนนเสียงหนึ่งงานห้า และให้ลงคะแนนเปิดเผย ซึ่งทำให้การนัดหยุดงานยากขึ้น

(3) กรรมการขององค์กรลูกจ้าง องค์กรนายจ้างที่ถูกนายทะเบียนสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจะกลับมาดำรงตำแหน่งได้เมื่อพ้น 1 ปีไปแล้ว เดิมไม่ได้บัญญัติเรื่องนี้

3) ออก พ.ร.บ.สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ลงวันที่ 18 เมษายน 2534 มีผลบังคับวันที่ 19 เมษายน 2538 ซึ่งมีผลทำกั้

(1) ยุบสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

(2) ให้ตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ตามความสมัครใจ

การที่รัฐเข้าควบคุม สพร.กปน. และกลุ่มรัฐวิสาหกิจอย่างใกล้ชิดโดยทางกฎหมาย และโดยการแต่งตั้งทหารเข้าไปเป็นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น แสดงถึงอิทธิพลการเมือง ที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงสถานภาพของกลุ่ม แม้ว่าจะมีเหตุผลอื่น ๆ ประกอบเช่น บทบาทและพฤติกรรมของกลุ่มที่สังคมไม่ยอมรับ หรือนโยบายของรัฐบาลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ก็ตาม อาจไม่สามารถที่จะยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้

จึงกล่าวได้ว่า สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประปานครหลวง ก่อตั้งขึ้นด้วยอิทธิพลทางการเมืองเป็นสำคัญตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

2. พิจารณาจากบทบาทและพฤติกรรมของ สพร.กปน. และกลุ่มรัฐวิสาหกิจ

สาเหตุการก่อตั้ง สพร.กปน. นอกจากอิทธิพลทางการเมืองแล้ว พบว่า บทบาทความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมการแสดงออกของการชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์

ของกลุ่มฯ มีผลต่อการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจดังเช่นที่ นายประสิทธิ์ ไชยทองพันธ์ รองอธิการบดีกรมแรงงาน (2534) ได้กล่าวถึงสาเหตุของการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่เสนอไว้ในบทที่ 4 ดังนี้คือ

- 1) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ มักจะก้าวก่ายการบริหารของฝ่ายบริหาร
- 2) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ปลุกระดมสหภาพแรงงานเอกชน
- 3) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมักจะทำ บิดน้ำ บิดไฟฟ้า ท้าความเดือดร้อนแก่ประชาชน
- 4) สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ มีมีการเดินขบวนชุมนุมประท้วงรัฐบาล

ส่วน นิคม จันทรวิทุร ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานได้กล่าวถึงสาเหตุในการยุบสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ดังนี้

- 1) ประชาชนไม่ยอมรับ การเคลื่อนไหวประท้วง เรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตน และทำให้อันแข็งกร้าว ของผู้นำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ประชาชนวิตกกังวลว่าจะได้รับผลกระทบจากการชุมนุมประท้วงเสมอ
- 2) ฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ มีความคิดที่รุนแรงต่อสหภาพแรงงาน แม้การปฏิบัติงานหนักที่ประจำวันจะได้ให้ความร่วมมือกับสหภาพดี แต่พอมีโอกาสสักก็จะเสนอให้ยุบสหภาพแรงงาน ซึ่งแสดงให้เห็นพฤติกรรมความขัดแย้งของทั้งสองฝ่าย

สรุปได้ว่า การก่อตั้ง สพร.กปน. นอกจากเกิดขึ้นจากอิทธิพลทางการเมืองตามสมมติฐานที่ตั้งไว้แล้ว ยังพบว่า มีสาเหตุอื่นสนับสนุน เช่น บทบาทและพฤติกรรมของ สพร.กปน. ดังกล่าวมาแล้ว นอกเหนือไปจากนั้นคือนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ความขัดแย้งระหว่างสหภาพแรงงานและฝ่ายบริหาร

2. สมมติฐานที่ 2 "สพร.กปน." มีอิทธิพลทางการเมืองสูง โดยการร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในการเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม

ผลการศึกษาพบว่า ในแง่อำนาจในการต่อรองและผลสำเร็จในการเรียกร้องทางการเมืองของ สพร.กปน. นั้น สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลได้ ตามที่เสนอไว้ในบทที่ 4 ไม่ต่างไปจากการเป็นสหภาพแรงงาน แต่ไปปรับแนวปฏิบัติการเรียกร้องใหม่ตามกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับตอนเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในอดีตก็ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในการแสดงบทบาทความเคลื่อนไหวต่าง ๆ การเรียกร้องของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้รับการตอบสนองเกือบทุกครั้ง หรือเมื่อเปลี่ยนเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แล้ว การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ก็ประสบความสำเร็จ เช่น การเรียกร้องขอเพิ่มเงินเดือน การร่วมเรียกร้องสิทธิการลาคลอด 90 วันของแรงงานสตรี การเรียกร้องคืนสิทธิในการตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

อัลลอนด์ ระบุปัจจัยอันเป็นเหตุให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ของกลุ่มไว้ดังนี้

"ความสามารถที่จะระดม (Mobilize) สิ่งสนับสนุน เช่น ทรัพยากร พลังงาน กำลังเงิน สมาชิก ความชำนาญทางการเมือง ความเป็นปึกแผ่นขององค์กร และศักดิ์ศรีที่ปรากฏต่อสาธารณะ หรือต่อพนักงานเมืองผู้มีอิทธิพล"

ความสำเร็จของการเคลื่อนไหว จนสามารถกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายได้หลายครั้งในอดีต แสดงให้เห็นว่า สพร.กปน. และกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มีอิทธิพลสูงทางการเมือง ด้วยเหตุผลดังนี้

1. การที่ สพร.กปน. มีการเคลื่อนไหวเป็นกลุ่มอย่างเหนียวแน่น คือ กลุ่มสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ดังนี้ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทยจำกัด โรงงานยาสูบ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์สวนยาง การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

2. อำนาจในการต่อรองสูง เนื่องจากกิจการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ส่วนเป็นกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค หากมีการนัดหยุดงาน เหนื่อยงาน ผลงาน ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ และประชาชนได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นเมื่อมีข้อเรียกร้อง จะได้รับการพิจารณา เช่นการเรียกร้องต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3. ผู้นำสมาคมเป็นผู้ที่เข้มแข็งและมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ทางการดำเนินการสมาคมเป็นอย่างดี ผู้นำเหล่านี้จะผ่านการอบรมสัมมนา ความรู้ด้านแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงสามารถที่จะนำเสนอสมาคมและสมาชิกไปสู่เป้าหมายได้ สำหรับ สพร. กปน. มีผู้นำที่โดดเด่น ได้รับความเลือกเป็นวุฒิสมาชิกและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ปัจจัยที่สี่ บทบาทและความเคลื่อนไหวได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกในการชุมนุม การประท้วง จำนวนหลายพันคนหรือหลายหมื่นคน ท้าให้บทบาทต่าง ๆ มีน้ำหนักและมีอำนาจต่อรองที่สูงขึ้น

ปัจจัยที่ห้า องค์การแรงงานต่างประเทศ ให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการและการเงิน ตลอดจนร่วมในการเคลื่อนไหวเรียกร้อง เช่น ในกรณีที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายยกเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ นั้น สหพันธ์แรงงานและสภาอุตสาหกรรมแห่งสหรัฐอเมริกา (American Federation of Labour-Congress of Industrial Organization-AFL-CIO) ได้ดำเนินการขอให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ช่วยเหลือกลุ่มแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้ยื่นเงื่อนไขว่า ถ้าหากรัฐบาลไทยไม่คืนสิทธิการตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ โดยให้สิทธิและเสรีภาพในระดับสากลยอมรับ มิฉะนั้น จะยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (จี.เอส.พี) ในการนี้รัฐบาลไทยต้องออกมาแถลงข่าวยืนยันว่า จะดำเนินการคืนสิทธิการตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจตามคำเรียกร้อง ซึ่งนับว่าเป็นการให้ความร่วมมือที่สำคัญ อันจะทำให้รัฐบาลไทยและข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องหันมาให้ความสนใจต่อขบวนการแรงงาน และควรที่จะให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเขาเหล่านั้นให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญของประเทศ โดยการให้ความรู้ การฝึกอบรม การพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อนั้นเขาก็จะเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ และคุณธรรม

องค์กรแรงงานในประเทศและต่างประเทศ ที่อาจเข้ามารวมกลุ่ม สพร.กปน. ในการเรียกร้องมีดังนี้

องค์กรแรงงานต่างประเทศ องค์กรแรงงานต่าง ประเทศที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมในประเทศไทย มีการดำเนินการได้หลายวิธีคือ¹

1. จัดตั้งสำนักงานสาขาในประเทศไทย ได้แก่
 - 1) องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization-ILO)
 - 2) สหพันธ์แรงงานและสภาอุตสาหกรรมแห่งสหรัฐอเมริกา (American Federation of Labour-Congress of Industrial Organization-AFL-CIO)
2. การให้ความช่วยเหลือโดยฝ่ายองค์การชำนัญพิเศษได้แก่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme-UNDP)
3. การจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของกรมวิเทศสหการ ได้แก่ มูลนิธิฟรีดิช เอแบรท (Friedrich Ebert Stiftung-FES)
4. การเป็นสมาชิกขององค์กรลูกจ้างไทยหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรลูกจ้างไทย
 - 1) สหพันธ์สหภาพแรงงานแห่งโลก (World Federation of Trade Union-WFTU)
 - 2) สหพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions-ICFTU)
 - 3) สมาพันธ์แรงงานโลก (World Confederation of Labour-WCL)
 - 4) กลุ่ม (International Trade Secretariats-ITS)
 - 5) องค์กรสิ่งทอภูมิภาคเอเชีย (Textile Workers' Asian Regional Organisation-TWARO)

¹กองวิชาการและแผนงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (เมษายน 2538)

องค์กรแรงงานในประเทศ²

1. องค์กรที่ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518

- องค์กรลูกจ้าง

- | | |
|---------------------|----------|
| 1) สหภาพแรงงาน | 888 แห่ง |
| 2) สหพันธ์แรงงาน | 18 แห่ง |
| 3) สภาองค์กรลูกจ้าง | 8 แห่ง |

- องค์กรนายจ้าง

- | | |
|---------------------|---------|
| 1) สมาคมนายจ้าง | 50 แห่ง |
| 2) สหพันธ์นายจ้าง | 2 แห่ง |
| 3) สภาองค์กรนายจ้าง | 1 แห่ง |

2. องค์กรที่ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534

- | | |
|------------------------------------|---------|
| 1) สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ | 43 แห่ง |
| 2) คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ | 689 คน |
| 3) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ | 1 คณะ |

องค์กรที่เกี่ยวข้องเหล่านี้เมื่อรวมตัวกันเข้าจะมีความเข้มแข็ง และมีอำนาจทางการเมืองสูง ในการเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งตรงตามสมมติฐานข้อ 2 ที่ตั้งไว้

อนึ่งการพิจารณาว่า สพร.กปน. เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ตามแนวทฤษฎีของ เดวิด บี. ทรูแมน ที่ว่าเป็นกลุ่มคน ซึ่งมีทัศนคติร่วมกัน (shared attitudes) ร่วมกันจัดตั้ง มีการเรียกร้องให้ปรากฏ และเมื่อได้เรียกร้องต่อสถาบันรัฐเมื่อไร กลุ่มก็จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (political interest groups) แต่ไม่ได้แสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยตรงตามแนวความคิดของ มอริส ดูแวร์แย้

²กองวิชาการและแผนงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

สพร.กปน. เป็นองค์กรทางด้านแรงงานที่ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สมาคมพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 มีสมาชิกเป็นพนักงานระดับหัวหน้าลงมาถึงลูกจ้าง เป็นองค์กรมีความมั่นคงและต่อเนื่อง มีการจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของพนักงาน มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งในการพิทักษ์และคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิก จึงกล่าวได้ว่า สพร.กปน. เป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามแนวคิดของ เดวิด ปี ทูแมน และจากการที่ สพร.กปน. ได้มีการเรียกร้องต่อสถาบันรัฐบาลตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 แสดงให้เห็นว่า สพร.กปน. เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (political interest groups) ด้วย ทั้งนี้ สพร.กปน. มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐเท่านั้น ไม่ต้องการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยตรง จึงเห็นได้ว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลตามที่ เดวิด ปี ทูแมน อธิบายไว้

สพร.กปน. เป็นกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ประเภทกลุ่มสมาคม (associational group) กล่าวคือ มีโครงสร้างเฉพาะขององค์การ มีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงาน มีกฎระเบียบชัดเจน มีกฎหมายรองรับ ซึ่ง สพร.กปน. ได้จดทะเบียนสมาคมกับกรมแรงงาน (ปัจจุบันคือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ดังนั้น สพร.กปน. จึงเป็นกลุ่มสมาคมประเภท associational groups ตามที่ กราเบรียล เอ. อัลมอนต์ แบ่งไว้

ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ สพร.กปน.

เมื่อวิเคราะห์ถึง องค์ประกอบและโครงสร้างของ สพร.กปน. แล้วเห็นว่า สพร.กปน. เกิดขึ้นในลักษณะ "กลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งเป็นสมาคม" (associational groups) ตามแนวคิดของ อัลมอนต์ และ เพาเวลล์ (Gabriel Almond and G. Bingham Powell Jr.) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีลักษณะดังนี้

1. เป็นกลุ่มที่มีโครงสร้างเฉพาะ
2. เป็นตัวแทนอย่างชัดแจ้งของกลุ่ม
3. มีเจ้าหน้าที่ทำงานเต็มเวลา

4. มีกฎระเบียบในการดำเนินงาน การถกเถียงปัญหาและการวางนโยบายและเสนอข้อเรียกร้อง

5. ได้การรับรองทางกฎหมาย คือ พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534

ผู้เขียนพบว่า ถึงแม้ สพร.กปน. จะมีรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งเป็นสมาคม (associational groups) ก็จริง แต่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการเรียกร้องผลประโยชน์ จึงเป็น "กลุ่ม" ที่มีแนวทางการจัดตั้งแบบ State Corporatism ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในรัฐระบอบอำนาจนิยม ซึ่งเป็นระบอบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ แต่เนื่องจาก สพร.กปน. และกลุ่มสมาคมรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มีอิสระในการจัดตั้ง จึงเรียกว่า Liberal Corporatism ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ขณะนี้มีรัฐวิสาหกิจจำนวน 64 แห่ง แต่ได้จัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ขึ้น 43 แห่ง

ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ของ Liberal Corporatism นี้ กลุ่มจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด³ รัฐจะยินยอมให้มีกลุ่มหรือสมาคมบางประเภทเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ สามารถจัดตั้งขึ้นมาอย่างอิสระเหมือนประเทศประชาธิปไตยเสรีนิยม แต่จะมีข้อจำกัดทางกฎหมาย และในทางปฏิบัติมากกว่า เพื่อไม่ให้มีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล และเพื่อไม่ให้มีรอกาสาธิอิทธิพลไปในทางกระทบกระเทือนเสถียรภาพความมั่นคงทางการเมือง และเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐ

ดังนั้นลักษณะของ สพร.กปน. จึงเป็นกลุ่ม associational groups ที่ตั้งขึ้นมาในลักษณะ Liberal Corporatism ที่รัฐควบคุมและจำกัดบทบาทของกลุ่มและสมาคม

เมื่อนำเอา สพร.กปน. มาพิจารณาตามลัทธิพหุนิยม (pluralism) ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 แล้วว่า กลุ่มผลประโยชน์แนวพหุนิยมนี้ หมายถึง

³มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม." หลักและวิธีศึกษารัฐศาสตร์ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529) หน้า 36

1. เป็นกลุ่มที่องค์ประกอบของระบบได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐไม่ได้จำกัดจำนวนหรือประเภท
 2. เป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ ไม่มีการบังคับ กลุ่มต่าง ๆ จะแข่งขันกัน
 3. เป็นกลุ่มที่ไม่ถูกจัดเข้าระบบการควบคุมเป็นลำดับขั้นชนิดที่รัฐให้การสนับสนุนหรือยอมรับรอง
 4. เป็นกลุ่มที่ไม่ผูกขาดเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในอาชีพประเภทใดประเภทหนึ่งด้วย
- มนตรี เจนวิทย์การ ได้ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มตามแนวลัทธิพหุนิยมไว้ว่า

"หากประชาชนจะรวมตัวเป็นกลุ่ม เพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง หรือเพื่อมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว ย่อมกระทำได้โดยเสรีภายในขอบเขตของกฎหมาย คือกระทำโดยสันติและไม่เป็นไปเพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐและสังคม โดยเหตุผลนี้ ระบอบการปกครองประชาธิปไตยเสรีนิยมที่มีความหมายเกี่ยวกับการที่ประชุมชนจะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคม และการมีบทบาทของกลุ่ม จึงหมายถึงถึง

1. รัฐยอมรับสิทธิของการที่ประชาชนจะจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐที่จะดำเนินกิจการอื่น ๆ ในการสนับสนุนหรือปกป้องสิทธิประโยชน์ของกลุ่ม คือ จัดการประชุม ชุมนุม หรือจัดพิมพ์เผยแพร่เอกสารของกลุ่มได้โดยไม่ถูกกีดกันขัดขวาง
2. กลุ่มย่อมมีสิทธิเสรีภาพเต็มที่ที่จะทำการต่อสู้โดยผ่านโครงสร้างและกระบวนการเมือง
3. รัฐต้องยอมรับรู้ว่า การดำรงอยู่ การดำเนินงานของกลุ่ม และการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มเป็น "ส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตและวิถีการปกครอง" ของประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะเรียกรัฐมคหรือสังคมใดว่าเป็นรัฐพหุนิยม (pluralism) ได้ นั้น มิได้หมายความว่าเพียงว่า สังคมนั้นหรือรัฐนั้นมีกลุ่มตั้งขึ้นจำนวนมาก เพราะแม้แต่รัฐอำนาจนิยมหรือเผด็จการก็มีกลุ่มและสมาคมมากมาย แต่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของรัฐโดยสิ้นเชิง⁴

⁴มนตรี เจนวิทย์การ, เฟิงอ้าง, หน้า 33.

เมื่อนำ สพร. กปน. และกลุ่มสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีลักษณะเดียวที่เข้าข่ายลัทธิพุนิยมคือ เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ ไม่มีการบังคับ นอกจากนั้นรัฐแทรกแซง และควบคุมหมดทุกประการ จึงสามารถกล่าวได้ว่า สพร. กปน. และกลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ไม่อยู่ในแนวกลุ่มลัทธิพุนิยม เพราะยังถูกควบคุมโดยรัฐ ไม่มีสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง มีสิทธิเพียงยื่นข้อ เสนอให้ฝ่ายบริหารพิจารณา ไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรอง ไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงาน ดังนั้นกลุ่มจึงขาดลักษณะของผู้แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งเป็นหน้าที่อันสำคัญของกลุ่ม

เมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อครั้งเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแล้ว สพร. กปน. และกลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ยังมีสิทธิและเสรีภาพมากกว่า กล่าวคือ มีสิทธิต่าง ๆ เท่าเทียมกับสหภาพแรงงานเอกชน แตกต่างเพียงอย่างเดียวคือ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ไม่มีสิทธิ "นัดหยุดงาน" ตามมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ได้กล่าวแล้ว

ส่วนลักษณะของการรวมกลุ่มหรือการก่อตั้งกลุ่มของ สพร. กปน. นั้น ได้ก้าวข้ามพ้นการก่อตัวแบบ anomie group และ non-associational group มาแล้ว เพราะได้มีการพัฒนาขึ้นมาเป็นเวลายาวนานหลายสิบปีก่อน โดยการรวมตัวครั้งแรกของ "การประปานครหลวง" เกิดจากการรวมตัวของการประปา 4 หน่วยงาน คือ การประปากรุงเทพ การประปาสุมทราปรการ การประปารนบุรี และนนทบุรี ในปี พ.ศ. 2510 ซึ่งอยู่ในระหว่างการเริ่มแรก การตั้งองค์กรและความผันผวนทางการเมือง การรวมตัวจึงอยู่ในลักษณะหลวม ๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 จึงรวมกลุ่มและตั้งเป็น "สหภาพแรงงานการประปานครหลวง" ซึ่งมีลักษณะเด่นคือ เป็นสหภาพแรงงานเดียวในรัฐวิสาหกิจเดียว ซึ่งบางรัฐวิสาหกิจมีหลายสหภาพ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย มี 12 สหภาพ องค์กรขนส่งมวลชนมีมากกว่า 20 สหภาพ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเมื่อเป็นสหภาพแรงงานลักษณะของการรวมกลุ่มจึงกลายเป็นแบบ associational group ดังนั้นเมื่อเปลี่ยนสภาพเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ลักษณะการก่อตั้งและการรวมตัวจึงอยู่ในลักษณะที่พร้อมและตั้งขึ้นได้อย่างรวดเร็ว เพราะผู้นำในการริเริ่มก่อตั้ง และสมาชิกส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานมาก่อน ซึ่งขณะนี้มีสมาชิกจำนวน 3,300 คน จากจำนวนพนักงานที่มีสิทธิเป็นสมาชิก 5,558 คน คิดเป็นร้อยละ 59.38 ซึ่งนับว่ายังไม่มากในความคิดเห็นของผู้เขียน

ผู้เขียนขอจำนวนองค์กรทางด้านแรงงานและสมาชิกมาเสนอเพื่อเปรียบเทียบขนาดของกลุ่มดังนี้ (ณ วันที่ 1 มีนาคม 2538)

สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 43 แห่ง จำนวนสมาชิก 117,290 คน จากสมาชิกทั้งหมดที่มีสิทธิเป็นสมาชิกจำนวน 322,908 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 38

สหภาพแรงงานจำนวน 888 สหภาพ มีสมาชิกประมาณ 242,000 คน จากจำนวนลูกจ้างเอกชน ทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรมประมาณ 8,900,000 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 2.4 ซึ่งนับว่าน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตามจำนวนสหภาพแรงงานก็เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ดังนี้ 657 (2534) 749 (2535) 839 (2536) และ 888 (1 มีนาคม 2538)

ดังนั้นความเป็นไปได้ที่องค์กรทางด้านแรงงานหรือกลุ่มผลประโยชน์แรงงานจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นตามลำดับ และสหภาพก็จะเป็นผู้พิทักษ์และแสวงหาผลประโยชน์แก่สมาชิก ความแตกต่างหรือช่องว่างของชนชั้นจะน้อยลง

ส่วนสมาคมรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มีองค์กรจำนวนน้อย เนื่องจาก พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีสมาคมได้เพียงหนึ่งแห่งในหนึ่งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งขัดต่อแนวกลุ่มพหุนิยมด้วย นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในระยะหลัง รัฐบาลยังไม่ได้จัดตั้งสหภาพแรงงานให้แก่ พ.ร.บ. การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6 บัญญัติให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ไม่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์

กลุ่มผลประโยชน์ ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ในฐานะตัวแทนของสมาชิก สำหรับกลุ่มสมาคมรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นั้น เมื่อถูกสิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่แทนคือ คณะกรรมการพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (รวม

5 คน) และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ฝ่ายบริหาร 5 คน และผู้แทนพนักงาน 5 คน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกำหนดมาตรฐานสิทธิประโยชน์ และพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของพนักงาน และอื่น ๆ ตามที่เสนอไว้ในบทที่ 4

ผู้แทนพนักงานทั้ง 5 คนดังกล่าวคัดเลือกจากผู้แทนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งนับเป็นบุคคลสำคัญในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสมาคมจำนวน 117,290 คน ซึ่งอยู่ภายใต้มาตรฐานสิทธิประโยชน์เดียวกัน และได้นำเสนอความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มสู่การประชุมของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ การดำเนินการของผู้แทนพนักงานนี้เป็น "การเข้าถึง (access)" ของกลุ่มในกระบวนการเมืองอย่างหนึ่ง แต่ความจริงแล้วผู้แทนกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้เข้าพบปะเพื่อ lobby รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดอยู่เสมอ⁵ อันแสดงให้เห็นว่ากลุ่มมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะนักการเมืองระดับสูง กลุ่มจึงสามารถนำเสนอความต้องการของกลุ่ม และเจรจาต่อรองได้ในลักษณะของการจูงใจ (lobby) และแบบไม่เป็นทางการ (informal) ซึ่งเท่าที่ผ่านมาได้ผลเป็นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะสมัย พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ได้เปิดโอกาสให้ผู้นำแรงงานเข้าพบอยู่เสมอ ซึ่งการดำเนินการ lobby นี้ มนตรี เจริญวิทย์การ กล่าวว่า เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูง โดยตัวแทนจะต้องดำเนินการ (1) ถ่ายทอดข้อมูลที่มีการจัดเตรียมอย่างดี (2) ท้าหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม (3) คอยตรวจสอบดูว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้างที่มีผลทางการเมืองของกลุ่ม

เมื่อกลุ่มฯ สามารถมีความสัมพันธ์กับผู้กำหนดนโยบายได้แล้ว กลุ่มฯ ก็อาจจะไม่ต้องใช้วิธีการดำเนินการอื่น ๆ ทางการเมือง เท่าที่ผ่านมาในช่วง รสช. บัดนี้ อาจ กลุ่มสหภาพแรงงานสัมพันธ์ ก็ใช้วิธีการเขียนจดหมาย หรือเข้าพบผู้มีอำนาจ การที่กลุ่มฯ สามารถทำเช่นนี้ได้แสดงว่ากลุ่มคุ้นเคยกับวิธีการดังกล่าว นับว่ากลุ่มฯ ต้องมีอิทธิพลทางการเมืองสูง

⁵สัมภาษณ์, สมภพ บานสวัสดิ์ หัวหน้าฝ่ายทะเบียน, สพร.กปน. เมื่อ 11 เมษายน

ถ้าพิจารณาในแง่ปฏิสัมพันธ์ (interaction) ในระบบการเมือง สพร.กปน. และกลุ่มทนายหน้าที่เป็นผู้นำข้อเรียกร้อง (input function) ต่อหน่วยราชการหรือรัฐบาลอันเป็นส่วนปฏิบัติการ (operation) ในระบบการเมือง เพื่อหน่วยปฏิบัติการจะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณา (conversion process) และผลที่ออกมาก็คือ out put ในระบบการเมือง เช่น ระเบียบ กฎหมาย ฯลฯ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะนำไปปฏิบัติหรือติดตามประเมินผล และป้อนกลับ (feed back) สู่ระบบการเมือง

ในระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการเมือง กลุ่มผลประโยชน์อาจดำเนินการต่าง ๆ สร้างความกดดัน (pressure) ให้รัฐบาลหรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง พิจารณาลงมติในทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม เช่น การสื่อสารทางการเมือง (political communication) เช่น การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน การยื่นข้อเรียกร้อง การชุมนุม เป็นต้น

สพร.กปน. เป็นสมาคมฯ ที่ประสบความสำเร็จในการบริหาร ซึ่งดูได้จากจำนวนสมาชิกมีถึงเกือบร้อยละ 60 จากเกณฑ์เฉลี่ยร้อยละ 38 มีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ผู้นำของ สพร.กปน. ได้รับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คือ นายเสน่ห์ ตันติเสนาะ และวุฒิสมาชิกคือ นายเอกชัย เอกหาญกมล ซึ่งได้นำ สพร.กปน. ให้เป็นสมาคมที่มีบทบาทความเคลื่อนไหวที่โดดเด่นควบคู่ไปกับกลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ดังจะได้อีกกล่าวต่อไป

สรุปบทบาทของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประปานครหลวง (สพร.กปน.)

บทบาทของ สพร.กปน. ที่ผ่านมาสรุปลได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญคือ บทบาทในระดับหน่วยงานของ กปน. โดยการยื่นข้อเสนอความต้องการของสมาชิกต่อฝ่ายบริหาร เพื่อพิจารณาอนุมัติ บทบาทที่สองคือ บทบาทนอกหน่วยงาน เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมกับหน่วยงานอื่น เคลื่อนไหวเพื่อสังคมส่วนรวม บทบาทที่สามคือ บทบาทในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

1. บทบาทในระดับหน่วยงานของ กปน. ส่วนใหญ่เกี่ยวกับสวัสดิการของพนักงาน เช่น การยื่นข้อเสนอปรับปรุง การปรับระดับตำแหน่ง, การจ่ายชุดปฏิบัติงานแก่ลูกจ้าง, การจ่าย

คำรักษาพยาบาล การปรับอัตราเงินเดือน ฯลฯ และสำหรับสมาชิก กปน. ได้ช่วยเหลือสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ หรือถึงแก่ชีวิต สพร.กปน. ออกระเบียบให้การจ่ายเงินช่วยเหลือ การช่วยเหลือติดตามและตรวจสอบข้อบกพร่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การรับข้อร้องทุกข์และให้คำปรึกษาหารือแก่สมาชิก รวมทั้งการฝึกอบรมสมาชิก

2. บทบาทนอกหน่วยงาน เช่น การบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณชน การร่วมโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนในชนบท รวมทั้งการให้ความร่วมมือกับสหภาพแรงงานอื่น ๆ ในการชุมนุมเรียกร้องผลประโยชน์

3. บทบาททางการเมือง เดวิด บี. ทูธแมน กล่าวถึงพฤติกรรมของกลุ่มว่า กลุ่มที่เขาเรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) นั้น ถ้าเพียงเรียกร้องผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ยังไม่ถือว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมือง (เช่นลูกจ้างเรียกร้องต่อนายจ้าง) แต่ถ้ามุ่งผลประโยชน์เหล่านี้ไปเรียกร้องกับสถาบันรัฐบาลเมื่อใด กลุ่มเหล่านี้จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (political interest groups)

สพร.กปน. และกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจได้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหลายครั้ง หากพิจารณาตามแนวคิดของทูธแมน ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 4 เช่น การเรียกร้องประชาธิปไตย จนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 การต่อต้านอำนาจของทหารเข้าควบคุมรัฐวิสาหกิจ (2535) และการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในการตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพิ่มอัตราเงินเดือน 2 ครั้ง (2535, 2537) และการร่วมเรียกร้องสิทธิลาคลอด 90 วันของแรงงานสตรี (2536)

บทบาทและความเคลื่อนไหวของ สพร.กปน. จะต้องดำเนินต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง สิ่งที่ สพร.กปน. ควรทำคือ ทบทวนบทบาทความเคลื่อนไหวที่ผ่านมาว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร เพื่อจะได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการก่อตั้งและบทบาทของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ การประปา นครหลวง แล้วพบว่า เป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ และพบอีกว่า นอกจากสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

การประสานครหลวง จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งขึ้นมาในรูปของสมาคม (associational groups) แล้วยังมีลักษณะที่ตั้งขึ้นอย่างอิสระแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเข้มงวดแบบ liberal corporatism ซึ่งเป็นลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ของประเทศที่ปกครองในระบบอำนาจนิยม แต่การที่สมาคมฯ มีโอกาสได้แสดงบทบาทต่าง ๆ ได้ เนื่องจากมีอำนาจในการต่อรองสูง ด้วยการที่รับผิดชอบงานที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยส่วนรวม และพบอีกว่า สพร.กปน. นี้มีโครงสร้างที่เข้มแข็งเนื่องจากมีผู้นำที่มีความสามารถเป็นที่ยอมรับของกลุ่มสมาคมนักวิชาชีพสัมพันธ์ โดยได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของกลุ่มเสมอ ภายในสมาคมมีการจัดการองค์การได้อย่างเป็นระเบียบ โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ มีการประชุมสม่ำเสมอ การเงินมีการตรวจสอบบัญชีงบดุลเรียบร้อย และไม่ประสบปัญหาการเงิน เนื่องจากมียอดรายรับสูงกว่ารายจ่ายดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ สพร.กปน. เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง

บทบาททางการเมืองของ สพร.กปน. ที่ผ่านมามองในแง่ของผลสำเร็จของ "กลุ่มผลประโยชน์" แล้ว นับว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ นั่นคือ สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ อีกทั้งตัวแทนหรือผู้นำของ สพร.กปน. ก็มีช่องทาง (access) ในการเข้าพบผู้มีอำนาจตัดสินใจ เช่น รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ผู้นำจึงควรใช้ประโยชน์จากข้อได้เปรียบนี้ในการเสนอปัญหาให้เป็นที่ยอมรับ เพื่อที่จะได้ปรับเปลี่ยนและปรับปรุงบทบาทความเคลื่อนไหวของ สพร.กปน. ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เนื่องจากภาพการชุมนุมประท้วงของกลุ่มนักวิชาชีพ หรือสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาในอดีต จัดต่อความรู้สึกของประชาชน เนื่องจากประชาชนยังไม่คุ้นกับสังคม "พหุนิยม" นั่นเอง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่เสนอแนะให้รัฐสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาให้มากในประเทศ โดยการให้ความรู้ในเรื่องของ "กลุ่มผลประโยชน์" ซึ่งจะ เป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาทางการเมืองของไทย ก้าวไปไกลคำว่า "ประชาธิปไตยเสรี"

อนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์นั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่ มนตรี เจนวิทย์การ ได้กล่าวไว้ ในบทที่ 2 ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างกลุ่มในระดับชาติกับระดับท้องถิ่น เพราะสำหรับประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มจะทำหน้าที่เชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้ดี ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและสนใจต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นกว่าการที่กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีหน้าที่และบทบาทการเมืองสูง

2. กลุ่มผลประโยชน์ จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น ๆ หรือกระบวนการวางนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอหน้ากันมากขึ้น

3. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหาหรือนโยบายที่สำคัญ และข้อมูลเหล่านี้ยังจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนได้รับรู้ความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมืองด้วย กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่มักจะพยายามนำข้อมูลและสถิติในการชักจูงให้นักการเมือง ผู้บริหาร และประชาชน เห็นคล้อยตามเหตุผลที่เป็นจุดยืนของกลุ่ม

4. สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชน ในการนำความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย เพราะฉะนั้น กลุ่มที่มีการจัดองค์การเป็นระเบียบมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูง ย่อมได้เปรียบกลุ่มที่มีการจัดองค์การไม่ดีพอ

5. ในแง่การพัฒนาการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ จะทำให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ทำให้เข้าไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเสรีนิยมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

6. กลุ่มผลประโยชน์ที่แข่งขันจะทำให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองมิให้ถูกกลืนโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากรัฐเองหรือจากระบบเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะให้สังคมได้เห็นความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ และช่วยกันพัฒนากลุ่มให้เป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพ และมีประโยชน์ต่อสังคม

ข้อเสนอแนะ

1. สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จะต้องทบทวนบทบาทความเคลื่อนไหวในอดีต ว่าบทบาทใดที่ประชาชนไม่ยอมรับ และให้คงไว้เสีย
2. ควรพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมฯ และฝ่ายบริหารให้มีความเข้าใจกันยิ่งขึ้น โดยการร่วมปรึกษาหารือ และฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน
3. ควรพัฒนาสมาคมฯ ให้เป็นสมาคมที่ทันสมัยในทางวิชาการ ข่าวสาร ประชาสัมพันธ์
4. สมาคมฯ ควรบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณชนให้มากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขภาพพจน์ บทบาทในอดีต
5. ผู้นำสมาคมฯ ไม่ควรผูกขาดในวงแคบ ควรสร้างผู้นำเพิ่ม
6. สมาคมฯ ควรเป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างแท้จริง ไม่ตกเป็นฐานหรือเป็นเครื่องมือของผู้ใด
7. การแสดงบทบาทของสมาคมฯ ควรพิจารณาให้รอบคอบก่อนดำเนินการ เพื่อมิให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมของชาติ

ผู้เขียนคาดว่าข้อเสนอแนะนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อ สพร. กปน. และกลุ่มสมาคมนักวิชาชีพสัมพันธ์ได้พอสมควร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย