

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญของปัญหา

จากอดีตจนถึงปัจจุบันโครงสร้างของระบบข้าราชการมีผลกระทบต่อระบบความคิด ความเชื่อ หรือแบบแผนของข้าราชการอันเนื่องมาจากโครงสร้างที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ ส่วนกลาง และการควบคุมตามสายบังคับบัญชา ซึ่งทำให้ข้าราชการระดับสูงในส่วนกลางหรือ อดีตข้าราชการที่เข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองมีอำนาจเหนือข้าราชการระดับล่าง ดังนั้น ข้าราชการในระดับล่างจึงต้องยอมรับอิทธิพล หรือถูกกลั่นแกล้งทางการเมืองจากข้าราชการทาง การเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งชนชั้นขึ้นในระบบราชการในรูปแบบของ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กับข้าราชการชั้นผู้น้อย ซึ่งบ่อยครั้งที่เราจะได้เห็นข่าวการใช้อำนาจในทาง มิชอบและไม่เป็นธรรม แต่ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ เนื่องจากถูก ระบบและโครงสร้างข้าราชการบีบคั้นให้จำเป็นจะต้องจำยอมรับนโยบายที่ข้าราชการระดับสูง กำหนด อาทิเช่น

กรณี ปลัดกระทรวงการคลัง (ปี พ.ศ. 2547-2552) ถูกคณะกรรมการตรวจสอบการ กระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) แจ้งข้อกล่าวหาในคดีการออกสลากเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว หรือห่วยบนดิน ซึ่งเรื่องนี้มีอยู่ 3 ประเด็นคือ 1. ปลัดกระทรวงการคลังปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรี (ครม.) ในขณะนั้น ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดวินัยร้ายแรง 2. ในช่วง สิ้นปีงบประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) 2 ปีที่ผ่านมา สตง.เข้าตรวจสอบ กระทรวงการคลัง แต่ไม่เคยพบความผิดปกติกฎหมายห่วยบนดิน จึงแสดงว่าการดำเนินการดังกล่าว เป็นไปอย่างเรียบร้อย และ 3. เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลแล้วมีผู้ออกมาเปิดประเด็นว่าโครงการห่วยบนดิน ไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมาย จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ขาด เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความว่าไม่น่าจะถูกต้อง กระทรวงการคลังจึงต้องหยุดดำเนินการตามมติของ ครม.ชุดใหม่ ซึ่งสื่อ กิ่งข่าวตามที่ คตส.ชี้มูลไปแล้ว สังคมจึงประณามว่าปลัดกระทรวงการคลังมีส่วนทุจริต

ดังนั้นในปัจจุบันได้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ที่นำมาซึ่งแนวคิดในการ จัดตั้งสหภาพแรงงานข้าราชการขึ้น คือการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตราที่ 64 วรรค 2 ได้เปิดช่องให้ข้าราชการสามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพได้ ความว่า

มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

เพื่อให้สหภาพแรงงานข้าราชการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงาน แก้ไขปัญหา เสริมสร้างความเข้าใจอันดี รับรู้ความต้องการที่แท้จริง ลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายผู้บริหารส่วนราชการและรัฐบาล กับฝ่ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตลอดจนพิทักษ์รักษาคุ้มครองความถูกต้องชอบธรรม และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้กับฝ่ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

แต่ในขณะเดียวกันสหภาพแรงงานข้าราชการก็ก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นกันหากองค์กรในลักษณะดังกล่าวนี้ เข้าแทรกแซงต่อระบบบริหารงานในเรื่องต่าง ๆ ของส่วนราชการ หรือเข้าแทรกแซงต่อระบบการเมืองในประเทศ หรือการใช้อำนาจไปดำเนินการในเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบเขตที่ถูกต้องชอบธรรม ตามบทบาทและหน้าที่อันแท้จริง ย่อมส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของส่วนราชการหรือของรัฐบาลต้องประสบปัญหา เกิดการชะงักงัน ส่งผลต่อเนื่องกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ก่อผลเสียหายต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ทั้งในส่วนของส่วนราชการและของประเทศ

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า ข้าราชการไทย ซึ่งเป็นผู้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ และเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดหากมีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองและพิทักษ์ผลประโยชน์ของตัวข้าราชการเอง จะมีทัศนคติอย่างไรต่อการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ คิดว่าการจัดตั้งสหภาพข้าราชการจะมีผลดีหรือผลเสียอย่างไร และจะส่งผลกระทบอย่างไรต่อประเทศ และหากมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น ข้าราชการจะมีแนวโน้มในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพข้าราชการมากน้อยเพียงใด

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการไทยต่อการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการไทยต่อบทบาทของสหภาพข้าราชการ
3. เพื่อศึกษาแนวโน้มของข้าราชการไทยต่อการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพข้าราชการหากมีการจัดตั้ง

## ขอบเขตของการศึกษา

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้างนี้ เป็นการศึกษาระดับความคิดเห็นของข้าราชการไทยต่อแนวคิดการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ ของข้าราชการประจำสำนักงานข้าราชการพลเรือน โดยศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการ รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน
2. แนวคิดเรื่องสหภาพแรงงานภาคราชการในต่างประเทศ
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน
4. แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์
5. ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ
6. แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจราชการ

### ขอบเขตด้านประชากร

ศึกษาจากข้าราชการประจำสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จำนวน 568 คน

## นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. สหภาพข้าราชการ หมายถึง องค์การที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่ม หรือรวมตัวของข้าราชการไทย ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการทำงานของข้าราชการ การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี ระหว่างรัฐบาลหรือข้าราชการระดับผู้บริหาร กับข้าราชการประจำ และระหว่างข้าราชการประจำด้วยกันเอง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

2. ข้าราชการ หรือข้าราชการพลเรือน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน ในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน

3. ข้าราชการการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ให้เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการประธานวุฒิสภา เลขาธิการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา ฯลฯ ตามที่กำหนดในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ได้

4. บทบาทของสหภาพข้าราชการ หมายถึง บทบาท 4 ด้าน ประกอบด้วย

4.1 บทบาทของสหภาพแรงงานที่มีต่อสมาชิกและลูกจ้าง เป็นบทบาทที่สหภาพแรงงานจำเป็นต้องแสดงและกระทำอยู่เสมอ ทั้งในด้านการจัดประชุม การประชาสัมพันธ์ การติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลง การให้คำปรึกษาหารือ การรับฟังและจัดข้อร้องทุกข์ (Grievance) ของสมาชิกรวมทั้งการให้บริการและจัดสวัสดิการอื่น ๆ ให้แก่สมาชิกนอกเหนือจากที่นายจ้างจัดให้ตามข้อตกลง

4.2 บทบาทของสหภาพแรงงานที่มีต่อสถาบันทางสังคมอื่น ๆ และประเทศชาติ สหภาพแรงงานทั้งหลายจะพยายามรวบรวมและเสนอความคิดเห็นของสมาชิก ที่มีต่อกิจกรรมของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันทางสังคมดังกล่าวได้ช่วยเหลือลูกจ้าง หรือพัฒนาชีวิต

ของลูกจ้างหรือปกป้องสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างอันเป็นส่วนรวมตามอำนาจหน้าที่ของสถาบัน  
สังคมนั้น

4.3 บทบาทในสถานประกอบการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การ  
ควบคุมตรวจสอบ และปกป้องผลประโยชน์ของสถานประกอบการ

4.4 บทบาททางการเมือง เนื่องจากสหภาพแรงงานเป็นองค์การที่ดำเนินการแบบ  
ประชาธิปไตยและเป็นองค์การที่มีพลังกดดัน บทบาทที่สหภาพแรงงานมักแสดงออกอีกประการ  
หนึ่ง คือ บทบาททางการเมือง สหภาพแรงงานบางแห่งหรือกลุ่มสหภาพ แรงงานในรูปสหพันธ์  
แรงงาน สมาพันธ์แรงงานหรือสภาองค์การลูกจ้างจะติดต่อหรือสนับสนุนการดำเนินการ  
ทางการเมืองหรือพรรคการเมือง เช่น สภาสหภาพแรงงานในประเทศอังกฤษ (Trade Union  
Congress) ให้การสนับสนุนพรรคแรงงาน ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่สำคัญในอังกฤษ เป็นต้น