

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของข้าราชการไทยต่อการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” ผู้ศึกษาได้รวบรวมทฤษฎี แนวคิดตลอดจน ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน
2. แนวคิดเรื่องสหภาพแรงงานภาคราชการในต่างประเทศ
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน
4. แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์
5. ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ
6. แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจราชการ
7. แนวคิดด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ
8. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน

R.M. Blackburn (n.d., อ้างถึงใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 182-183) ได้เสนอแนวความคิดว่าด้วยความเป็นสหภาพแรงงาน แนวความคิดนี้เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของสหภาพแรงงานและเป็นการเสนอแนะว่า สหภาพแรงงานจะต้องมีคุณลักษณะที่แน่นอนบางประการอยู่ด้วย ความเป็นสหภาพแรงงานถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือวัดการยอมรับต่อหลักการและอุดมการณ์ของลัทธิสหภาพแรงงาน Blackburn มองว่าองค์กรของลูกจ้างในประเทศอังกฤษของศักราชใดก็ตาม ที่ถือว่ามีความเป็นสหภาพแรงงานจะต้องเป็น “องค์กรสหภาพแรงงานหมดหัวใจ และจะต้องกำหนดตัวเองในการเข้าร่วมกับขบวนการแรงงาน และมีความเต็มใจที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ทั้งหมดให้แก่การเคลื่อนไหว” เขาได้นำเสนอคุณลักษณะ 7 ประการ เพื่อใช้ในการวินิจฉัยว่า องค์กรลูกจ้างหนึ่ง ๆ จะมีความเป็นสหภาพแรงงานหรือไม่ ให้พิจารณา ดังนี้

1. การเจรจาต่อรองร่วม และการคุ้มครองเป็นหน้าที่สำคัญของตนในการรักษาผลประโยชน์ของบรรดาสมาชิกที่เป็นลูกจ้าง

2. เป็นอิสระจากอิทธิพลทั้งปวงของนายจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาต่อรอง ร่วมมีความพร้อมที่จะต่อสู้อย่างเอาการเอางาน โดยใช้การเรียกร้อง
3. ประกาศตัวอย่างเปิดเผยว่าเป็น “สหภาพแรงงาน”
4. ผ่านการจดทะเบียนว่าเป็นองค์กรสหภาพแรงงาน
5. เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน
6. เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

แนวคิดบทบาทของสหภาพแรงงาน

เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2542, น. 125-128) อธิบายบทบาทของสหภาพแรงงานโดยสรุป ดังนี้

1. บทบาทของสหภาพแรงงานที่มีต่อสมาชิกและลูกจ้าง เป็นบทบาทที่สหภาพแรงงานจำเป็นต้องแสดงและกระทำอยู่เสมอ ทั้งในด้านการจัดประชุม การประชาสัมพันธ์ การติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลง การให้คำปรึกษาหารือ การรับฟังและจัดซื้อร้องทุกข์ของสมาชิก รวมทั้งการให้บริการและจัดสวัสดิการอื่น ๆ ให้แก่สมาชิกนอกเหนือจากที่นายจ้างจัดให้ตามข้อตกลง
 2. บทบาทของสหภาพแรงงานที่มีต่อสถาบันทางสังคมอื่น ๆ และประเทศชาติ สหภาพแรงงานทั้งหลายจะพยายามรวบรวมและเสนอความคิดเห็นของสมาชิก ที่มีต่อกิจกรรมของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันทางสังคมดังกล่าวได้ช่วยเหลือลูกจ้าง หรือพัฒนาชีวิตของลูกจ้างหรือปกป้องสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างอันเป็นส่วนรวมตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันสังคมนั้น
 3. บทบาททางการเมือง เนื่องจากสหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่ดำเนินการแบบประชาธิปไตยและเป็นองค์กรที่มีพลังกดดัน บทบาทที่สหภาพแรงงานมักแสดงออกอีกประการหนึ่ง คือ บทบาททางการเมือง สหภาพแรงงานบางแห่งหรือกลุ่มสหภาพ แรงงานในรูปแบบสหพันธ์ แรงงาน สมาพันธ์แรงงานหรือสภาองค์กรลูกจ้างจะติดต่อหรือสนับสนุนการดำเนินการทางการเมืองหรือพรรคการเมือง เช่น สภาสหภาพแรงงานในประเทศไทย (Trade Union Congress) ให้การสนับสนุนพรรคแรงงาน ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่สำคัญในอังกฤษ เป็นต้น
- นอกจากนี้ นิคม จันทรวิทุร และคณะ (2534, น. 27) ได้สรุปบทบาทของสหภาพแรงงานต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาทการพัฒนาขบวนการแรงงาน ซึ่งได้แก่ บทบาทการเคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานโดยส่วนรวม บทบาทการเป็นผู้นำแรงงานในองค์กรแรงงาน บทบาทการช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่มีสหภาพแรงงานและไม่มีสหภาพแรงงาน

2. บทบาทในสถานประกอบการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การควบคุมตรวจสอบ และปกป้องผลประโยชน์ของสถานประกอบการ

3. บทบาทต่อสังคม ได้แก่ การเคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และบทบาทช่วยเหลือสังคมในด้านต่าง ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปบทบาทของสหภาพแรงงานได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญคือ

1. บทบาทที่มีต่อสมาชิกและลูกจ้าง เช่น คัดกรอง แสวงหาผลประโยชน์ของลูกจ้างทุกคนที่เป็นสมาชิกในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ ความสะอาดสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน รวมไปถึงหลักประกันความมั่นคงตลอดทั้งชีวิตและอนาคตของครอบครัว

2. บทบาทต่อองค์กรหรือสถานประกอบการ เช่น มีสิทธิและส่วนร่วมในการบริหารกิจการร่วมกับนายจ้างในการปรับปรุงวิธีทำงานให้ดีขึ้น เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของแรงงาน รวมไปถึงคุณภาพชีวิตที่ดีในด้านที่อยู่อาศัยในสังคมอย่างมีเกียรติมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงาน โดยยึดหลักของความ เป็นอิสระ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง

3. บทบาททางสังคม เช่น ร่วมกับสหภาพแรงงานต่าง ๆ ที่รวมตัวกันเป็นขบวนการแรงงาน เพื่อเคลื่อนไหวผลักดันเรียกร้องต่อรัฐบาล ให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างเพิ่มขึ้น เช่น เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ ผลักดันการประกันสังคม กองทุนประกันการว่างงาน ผลักดันกฎหมายสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้อำนาจต่อรองกับสหภาพแรงงาน

4. บทบาททางการเมือง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ส่งเสริมสนับสนุนให้สมาชิกมีบทบาทและส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ เพื่อให้มีตัวแทนขบวนการแรงงานในการบริหารประเทศและการตรากฎหมายต่าง ๆ ที่จะคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ให้กับคนงานทุกคนอย่างยุติธรรม

แนวคิดประเภทของสหภาพแรงงาน

เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2540, น. 138) ได้แบ่งประเภทของสหภาพแรงงานโดยถือคุณสมบัตินในการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไว้ 4 ประเภท คือ

1. สหภาพแรงงานของช่างฝีมือหรือสหภาพแรงงานของผู้ประกอบวิชาชีพ เฉพาะสาขา (Craft Union Occupational Union) สหภาพแรงงานประเภทนี้เชื่อว่าเป็นสหภาพแรงงานประเภทแรกที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ และเกิดขึ้นในระยะเริ่มต้นของการรวมตัวเป็นองค์กรในประเทศอังกฤษยังมีสหภาพแรงงานประเภทนี้อยู่เป็นจำนวนมาก การก่อตั้งสหภาพแรงงานประเภทนี้เกิดจากความประสงค์ของบรรดาช่างฝีมือหรือผู้มีวิชาชีพเฉพาะอย่าง ที่รวมกันเป็นสมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงานประเภทนี้จึงมีสมาชิกที่เป็นลูกจ้างทำงานอย่างเดียวกัน เช่น ช่างเชื่อม ช่างพิมพ์ ช่างไฟฟ้า สถาปนิก หรือวิศวกร เป็นต้น โดยปกติชื่อของสหภาพแรงงานจะแสดงถึงคุณสมบัติของสมาชิกไปด้วยในตัว ไม่มีการสับสนในการรับสมาชิก เช่น สหภาพแรงงานช่างพิมพ์

สหภาพแรงงานของช่างฝีมือเป็นสหภาพแรงงานที่มีความแข็งแกร่ง มีอิทธิพลและมีอำนาจในการเจรจาต่อรองสูง โดยเฉพาะช่างฝีมือบางประเภทที่หาได้ยากในตลาดแรงงานหรือทำหน้าที่ในจุดสำคัญของกิจการ สหภาพแรงงานประเภทนี้สมาชิกจะมีความรู้และได้ค่าจ้างสูง จึงมักจะเสียค่าบำรุงสูง ทำให้มีเงินในการบริหารงานสหภาพแรงงานมาก รวมทั้งมีเงินกองทุนในการนัดหยุดงานจำนวนมากด้วย

2. สหภาพแรงงานของลูกจ้างในอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน (Industrial Union) สหภาพแรงงานประเภทนี้เกิดขึ้นจากการรวมตัวของลูกจ้าง ที่ทำงานในอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะร่วมกันสร้างอำนาจต่อรองระหว่างผู้ที่ทำงานในอุตสาหกรรมอย่างเดียวกันขึ้น ซึ่งหากสามารถรวมกันได้อย่างเต็มที่แล้วย่อมจะมีอำนาจต่อรองสูง และสมาชิกลูกจ้างจะได้ค่าจ้างและผลประโยชน์ในการทำงานเท่าเทียมกัน คุณสมบัติของสมาชิกสหภาพแรงงานประเภทนี้จะกำหนดโดยลักษณะเฉพาะของกิจการอุตสาหกรรมนั้น ดังนั้น สหภาพแรงงานประเภทนี้จึงมีนายจ้างของสมาชิกหลายรายที่จะต้องเจรจาเกี่ยวข้องกับด้วย ทั้งนี้เพราะสมาชิกจะเป็นลูกจ้างที่มาจากนายจ้างต่าง ๆ กัน ซึ่งถ้านายจ้างเหล่านั้นรวมตัวกันเป็นสมาคมนายจ้าง การเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงก็สามารถกระทำได้พร้อมกันครั้งเดียว

เนื่องจากคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานประเภทนี้ จะกำหนดเฉพาะกิจการอุตสาหกรรม ไม่กำหนดงานหรือหน้าที่ที่สมาชิกกระทำ จึงทำให้ลูกจ้างทุกหน้าที่ใน

อุตสาหกรรมนั้นก็อาจเป็นสมาชิกได้ ดังนั้น จึงทำให้สหภาพแรงงานประเภทนี้มีสมาชิกมากกว่าสหภาพแรงงานประเภทอื่น และเมื่อมีสมาชิกมากก็ย่อมมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานขนาดใหญ่ และได้รับค่าบำรุงจำนวนมาก ทำให้มีความแข็งแกร่งและมีอำนาจในการเจรจาต่อรองสูงไป

ในกรณีที่สหภาพแรงงานนั้น สามารถรวบรวมลูกจ้างที่ทำงานในอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันเป็นสมาชิกได้เกือบทั้งหมดและทั้งเมือง หรือทั้งประเทศ สหภาพแรงงานนั้นก็จะมีอิทธิพลต่อนายจ้างและทางการเมืองสูง และหากมีการนัดหยุดงานก็จะเป็นการนัดหยุดงานใหญ่ (General strike) ก่อให้เกิดความเสียหายได้มาก อย่างไรก็ตามเนื่องจากสมาชิกลูกจ้างต่างกันสถานที่ทำงานต่างกัน ทำให้มักเกิดปัญหาในด้านความสามัคคีและการแก่งแย่งแข่งขันเป็นใหญ่ในระหว่างสมาชิกและผู้บริหารสหภาพแรงงานนั้น

3. สหภาพแรงงานของลูกจ้างในโรงงานเดียวกัน หรือสหภาพแรงงานของลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างคนเดียวกัน (Plant Union, House Union) สหภาพแรงงานประเภทนี้เกิดขึ้นจากการรวมตัวของลูกจ้างที่ทำงานในโรงงานเดียวกัน หรือทำงานกับนายจ้างคนเดียวกันเท่านั้น สมาชิกสหภาพแรงงานประเภทนี้จึงมักจะรู้จักซึ่งกันและกันดีเพราะทำงานอยู่ด้วยกัน ได้ร่วมชีวิตการทำงานในบริษัทเดียวกัน สภาพการจ้างอย่างเดียวกัน การแก่งแย่งกันเป็นใหญ่ในสหภาพแรงงานจึงไม่รุนแรงมากเหมือนสหภาพแรงงานประเภทอื่น นายจ้างมักจะพอใจสหภาพแรงงานประเภทนี้เพราะสมาชิกและผู้นำสหภาพแรงงานเป็นบุคคลที่คุ้นเคย ทำให้บรรยากาศในการเจรจาต่อรองแจ่มใสกว่า

สหภาพแรงงานประเภทนี้มีข้อเสียคือมีสมาชิกจำนวนจำกัด ขาดความแข็งแกร่ง เพราะได้ค่าบำรุงน้อย ไม่มีทรัพย์สินที่จะดำเนินงานสหภาพแรงงานให้เข้มแข็งได้เต็มที่ เหมือนสหภาพแรงงานประเภทอื่น

4. สหภาพแรงงานทั่วไป (General Union) สหภาพแรงงานประเภทนี้เป็นสหภาพแรงงานที่รับสมาชิกไม่จำกัดประเภทกิจการ ไม่จำกัดวิชาชีพ และไม่จำกัดสถานประกอบการ สมาชิกสหภาพแรงงานจึงมาจากหน่วยงานต่าง ๆ คุละกันไป และส่วนใหญ่ก็จะมาจากกิจการเล็ก ๆ หรือกิจการที่ไม่อาจตั้งสหภาพแรงงานประเภทอื่นได้ ถ้าสหภาพแรงงานใดสามารถหาสมาชิกได้มากก็จะเข้มแข็งเพราะมีทุนมาก แต่การดำเนินการของสหภาพแรงงานประเภทนี้มักจะมีปัญหาเพราะสมาชิกลูกจ้างมาจากแหล่งต่าง ๆ มีชีวิตการทำงานที่ผิดแปลกจากกัน ความร่วมมือในองค์การจะน้อย อำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานในกิจการของนายจ้างนั้น

นอกจากสหภาพแรงงานทั้ง 4 ประเภทแล้ว ยังมีสหภาพแรงงานที่รับสมาชิกที่มีคุณสมบัติเฉพาะอีกหลายประเภท เช่น สหภาพแรงงานของลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชา สหภาพแรงงานของคณงานสตรี สหภาพแรงงานของคณงานคาทอลิก เป็นต้น

แนวคิดเรื่องสหภาพแรงงานภาคราชการในต่างประเทศ

การจัดตั้งกลุ่มในรูปของสหภาพข้าราชการในต่างประเทศ ได้มีการดำเนินการอยู่ในระบบราชการในประเทศต่าง ๆ โดยรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศได้เล็งเห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของการมีองค์กรคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีรูปแบบคล้ายคลึงกับสหภาพแรงงานในภาคเอกชนในส่วนราชการของตน จึงได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ

การจัดให้มีองค์กรซึ่งเป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบสหภาพของภาคข้าราชการ ในส่วนราชการของประเทศต่าง ๆ นี้ มักจะเนื่องมาจากเหตุผลที่เป็นประเด็นหลักสำคัญ ๆ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน ดังนี้

1. เพื่อเป็นตัวกลางในการประสานงานให้แก่ฝ่ายบริหาร
2. เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรในการปกป้องความชอบธรรม

ทั้งนี้ ลักษณะรูปแบบของการรวมกลุ่มในรูปสหภาพของภาคราชการ ในส่วนราชการของประเทศต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามระบบบริหารราชการแผ่นดิน สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมืองในประเทศนั้น ๆ จากผลการศึกษาระดับปริญญาของประเทศไทยอยู่ในทวีปเอเชีย ทวีปยุโรป และทวีปอเมริกา ดังต่อไปนี้ (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, กลุ่มเจ้าหน้าที่สัมพันธ์, 2545, น. 45-71) คือ

รูปแบบของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีองค์กรในรูปแบบของสหภาพของภาคข้าราชการที่มีสิทธิ ในการเจรจาต่อรองร่วม และการนัดหยุดงาน โดยทั้งนี้จะต้องไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวมตัวกันเข้าเป็นสหภาพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะต้องมีการจดทะเบียนกับการบุคคลแห่งชาติ (National Personnel Authority) เพื่อให้มีสถานะเป็นสหภาพ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับของการจดทะเบียน คือ

1. เมื่อมีการเรียกร้องให้เจรจา สหภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะต้องยอมรับถึงหัวข้อการเจรจาที่ได้รับอนุญาตให้เจรจากับฝ่ายนายจ้าง (รัฐบาล) ได้คือ เรื่องที่เกี่ยวกับเงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน และข้อแม้อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการทำงาน
2. สหภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะต้องอุทิศตนให้กับงานของสหภาพ โดยอาจต้องขออนุญาตลางานราชการเพื่อเข้าร่วมงานของสหภาพ

รูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหภาพแรงงานในภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เกิดขึ้นมาจากสาเหตุสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ความเหลื่อมล้ำในด้านเงินเดือนและค่าตอบแทน ซึ่งหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การภาคธุรกิจเอกชนได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ทำให้ค่าจ้างแรงงานในภาคเอกชนสูงขึ้นมากกว่าภาครัฐเป็นอย่างมาก ประกอบกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นทุกวัน ทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐรายได้ไม่พอกับรายจ่าย และมีความรู้สึกไม่พอใจในฐานะที่ตนเป็นอยู่
2. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในแต่ละองค์การมีความเป็นทางการมากขึ้น เนื่องจากองค์การมีการขยายกว้างใหญ่มากขึ้น ทำให้ความใกล้ชิดคุ้นเคยกันลดน้อยลง ฝ่ายบริหารมุ่งแต่ผลงานโดยไม่ใส่ใจถึงปัญหาและความต้องการของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความมั่นใจในระบบคุณธรรมในองค์การ
3. สหภาพแรงงานภาคเอกชนต้องการเพิ่มจำนวนสมาชิกของสหภาพ จึงพยายามชักชวนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพด้วย
4. ผู้นำทางการเมืองให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการเข้าร่วมหรือจัดตั้งสหภาพ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถรวมตัวกันได้เป็นกลุ่มก้อน อันจะเป็นพลังสำคัญที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองของตนในทางการเมือง
5. ต้องการเปลี่ยนความเชื่อที่ว่า รัฐไม่อาจยอมสละอำนาจอธิปไตยที่รัฐมีอยู่ได้ เพราะหากจะต้องมีการเจรจาต่อรองร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เท่ากับว่ารัฐจะต้องสละอำนาจอธิปไตยของรัฐ

ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้มีนักกฎหมายตีความกันอย่างกว้างขวางและสรุปว่า ในเมื่อรัฐสามารถทำสัญญาร่วมกับเอกชนได้ รัฐถูกฟ้องร้องโดยบุคคลได้ ฉะนั้น เมื่อรัฐสามารถดำเนินเรื่องดังกล่าวกับเอกชนได้ จึงไม่น่าเป็นปัญหาหากรัฐจะเจรจาต่อรองร่วมกับสหภาพของเจ้าหน้าที่

ภาคีรัฐ ซึ่งอยู่ในฐานะลูกจ้างของรัฐ อันเป็นการให้ความเสมอภาคเช่นเดียวกับที่รัฐมีกฎหมายแรงงานและอนุญาตให้ภาคเอกชนมีสหภาพได้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับโดยประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี โดยประกาศใช้กฎหมายที่ 10988 ในวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1962 อนุญาตให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเข้าร่วมหรือจัดตั้งสหภาพและสามารถเจรจาต่อรองร่วมกับรัฐบาลกลางได้

สหภาพภาคีรัฐ จะทำหน้าที่ในการช่วยเหลือดูแลสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิก และเป็นพลังในการต่อรองและการนัดหยุดงานให้แก่เจ้าหน้าที่ภาคีรัฐเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ในด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยขอบเขตของเรื่องที่จะเจรจาต่อรองร่วมได้จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเท่านั้น เช่น เรื่อง การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ

ในการนี้เราสามารถพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการจัดตั้งสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลได้ดังนี้

ข้อดี

1. ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ภาคีรัฐและฝ่ายรัฐบาล
2. ทำให้เจ้าหน้าที่ภาคีรัฐมีพลังในการเจรจาต่อรองร่วม เพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้
3. ช่วยให้ฝ่ายรัฐบาลได้รับทราบและยอมรับฟังปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ)
4. ทำให้เจ้าหน้าที่ภาคีรัฐมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานสูงขึ้น มีความมั่นใจในระบบคุณธรรม

ข้อเสีย

1. สหภาพสามารถเข้าไปวุ่นวายและแทรกแซงทางการเมืองได้
 2. สหภาพอาจเข้าไปแทรกแซงหรือบังคับสมาชิกในการใช้สิทธิต่าง ๆ ของเขา
- เหล่านั้น
3. กรณีการเจรจาต่อรองร่วมที่มีระยะเวลายืดเยื้ออาจก่อให้เกิดความเสียหายดังต่อไปนี้
 - 3.1 ความบาดหมางใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่ภาคีรัฐและฝ่ายรัฐบาล
 - 3.2 ความรุนแรงที่นำมาซึ่งความสูญเสียทรัพย์สินและความมั่นคงของประเทศ
 เช่น กรณีการนัดหยุดงานของพนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้

ธุรกิจการบินพลเรือนขาดรายได้วันละ 690 ล้านบาท และส่งผลให้การจราจรทางอากาศของโลกต้องหยุดชะงัก

3.3 การนัดหยุดงานทำให้เกิดผลเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติ เช่น ในปี 1968 การนัดหยุดงานของพนักงานเก็บขยะในนิวยอร์ก ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีพนักงานเก็บขยะ ทำให้มีขยะเลอะเทอะสกปรกและส่งกลิ่นเหม็นไปทั่ว

รูปแบบของประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษมีองค์กรของทางราชการ ที่อยู่ในระบบการพนักงานสัมพันธ์ ที่มีความสำคัญอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. สหภาพข้าราชการ (Civil Service Union) หรือมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สมาคมข้าราชการพลเรือน (Staff Association) มีบทบาทในด้านการเจรจาต่อรอง เรียกร้องและดำเนินงานตามคำแนะนำของคณะอนุญาโตตุลาการของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงของสภาข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ตลอดจนการกระทำต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของข้าราชการ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของข้าราชการในสภาข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เจรจาต่อรองกับตัวแทนของฝ่ายรัฐบาล เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเช่น เรื่องเกี่ยวกับปัญหาค่าครองชีพ ปัญหาชั่วโมงทำงาน เงื่อนไขการจ้างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมี การใช้นโยบายนัดหยุดงาน หากไม่สามารถเจรจาเรียกร้องต่อรัฐบาลด้วยวิธีการธรรมดา (นโยบายในเรื่องนัดหยุดงานนี้ จัดได้ว่าเป็นนโยบายที่ผิดกฎหมาย แต่ด้วยความเข้มแข็งของสหภาพข้าราชการจึงสามารถใช้นโยบายดังกล่าวได้เมื่อต้องการ)

สหภาพข้าราชการ จะประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการพลเรือน ที่ทำงานเต็มเวลาของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้การเข้าเป็นสมาชิกให้เป็นไปโดยสมัครใจ

2. สภาข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (Civil Service National Whitley Council) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยการสร้างความสุขในการทำงาน คิดค้นวิธีการเจรจาที่เหมาะสม เป็นตัวแทนข้าราชการในการบริหารงาน จัดปัญหาความขัดแย้ง พิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงาน หาวิธีสร้างความคิดและประสบการณ์ของข้าราชการ รักษาความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ ส่งเสริมการเพิ่มพูนความรู้และฝึกอบรมให้แก่ข้าราชการ ให้คำแนะนำแก่

ข้าราชการ ปรับปรุงส่วนราชการและกฎหมายการจ้างงาน เจรจาท่องในเรื่องเงื่อนไขการจ้าง และเรื่องต่าง ๆ ในส่วนที่กระทบกับข้าราชการส่วนใหญ่

ในส่วนของสมาชิกของสภาข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (Civil Service National Whitley Council) จะประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลและตัวแทนของฝ่ายข้าราชการฝ่ายละครึ่งหนึ่ง

3. สภาข้าราชการพลเรือนในกระทรวง (Department Whitley Councils) จะมีการจัดตั้งในส่วนราชการที่มีความสำคัญของรัฐบาล โดยไม่ขึ้นกับสภาข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (Civil Service National Whitley Council) มีหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (Civil Service National Whitley Council) แต่มีขอบเขตแห่งการดำเนินงานจำกัดอยู่เฉพาะในส่วนราชการที่สังกัดเท่านั้น

ในส่วนของสมาชิกสภาข้าราชการพลเรือนในกระทรวง (Department Whitley Councils) มาจากข้าราชการรับสูงในส่วนราชการแต่ละแห่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาล

การรวมกลุ่มในรูปสหภาพของภาคราชการในต่างประเทศ ได้ก่อผลดีต่อประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบดังกล่าว กล่าวคือทำให้มีองค์กรที่จะเป็นตัวกลางในการประสานงาน แก้ไขปัญหา เสริมสร้างความเข้าใจอันดี รับรู้ความต้องการที่แท้จริง ลดความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายผู้บริหารส่วนราชการและรัฐบาล กับฝ่ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตลอดจนทำให้มีองค์กรที่จะดูแล พิทักษ์รักษาคุ้มครองความถูกต้องชอบธรรม และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้กับฝ่ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อผลเสียได้เช่นกันหากองค์กรในลักษณะดังกล่าวนี้ เข้าแทรกแซงต่อระบบบริหารงานในเรื่องต่าง ๆ ของส่วนราชการหรือเข้าแทรกแซงต่อระบบการเมืองในประเทศ หรือการใช้องค์กรไปดำเนินการในเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบเขตที่ถูกต้องชอบธรรม ตามบทบาทและหน้าที่อันแท้จริง ซึ่งย่อมจะก่อผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของส่วนราชการหรือของรัฐบาลต้องประสบปัญหา เกิดการชะงักงัน ส่งผลต่อเนื่องกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ก่อผลเสียหายต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ทั้งในส่วนของส่วนราชการและของประเทศ

ทฤษฎีเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน

ทฤษฎีสหภาพแรงงานของ อาดัม สมิท (Adam Smith)

ได้กำหนดเป็นทฤษฎีว่า เนื่องจากฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายนายจ้างมีผลประโยชน์ขัดกัน ต่างฝ่ายต่างต้องรวมตัวเป็นองค์กรตัวแทนเพื่อรักษาและแสวงหาสิทธิผลประโยชน์ของฝ่ายตน สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2542, น. 53) โดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้างจะรวมตัวกันเป็นสมาคมแรงงานที่นิยมใช้ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แต่เพื่อให้ฝ่ายนายจ้างยินยอมตกลงทำสัญญา มีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีพที่ดียิ่งขึ้น ฝ่ายนายจ้างก็จะรวมตัวเป็นสมาคมนายจ้างเพื่อรักษาสิทธิผลประโยชน์ของฝ่ายตน ให้เข้มข้นยิ่งขึ้น เช่นกัน

นอกจากนั้น อาดัม สมิท ยังกล่าวว่าการกระทำอย่างก้าวร้าวและเรียกร้องสิทธิ หรือผลประโยชน์ในลักษณะเกินกว่าเหตุของสมาคมคนงานนั้น ผลสุดท้ายคนงานจะไม่ได้รับผลดีอะไรทางเศรษฐกิจตอบแทนเลย ตรงกันข้ามจะถูกลงโทษ หรือเป็นการบ่อนทำลายตัวเองอย่างร้ายแรงจากการดำเนินการที่ผิดพลาดของผู้นำแรงงานของตนในที่สุด

สรุปได้ว่า อาดัม สมิท ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับขบวนการแรงงานแห่งประเทศไทยในระยะแรกเริ่ม โดยเน้นแต่ในแง่เศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น คือ เพื่อเสริมสร้างอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจของคนงานให้ดียิ่งขึ้น เพื่อจะได้ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของตนในระยะสั้นให้บรรลุผลสมความต้องการที่แท้จริงเป็นประการสำคัญ

แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าขบวนการแรงงานในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากความคาดหมายของ อาดัม สมิท ไปแล้ว คือ สหภาพแรงงานทั้งหลายหันความต้องการมาเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนอกเหนือไปจากเรื่องปากท้องของตนเอง

ทฤษฎีสหภาพแรงงานของ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx)

เจ้าของทฤษฎีว่าด้วยการต่อสู้ระหว่างชนชั้น พิทยา บวรวัฒนา (2541, น. 34) ได้กล่าวเป็นทฤษฎีไว้มีสาระสำคัญว่า ความเป็นธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจจะมีขึ้นได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการทำลายล้างชนชั้นพวกนายทุน หรือเลิกล้มทุนนิยมเสียให้สิ้นซากลงเสียก่อน แล้วให้มีแต่ชนชั้นแรงงานหรือชนชั้นกรรมกรอยู่ในสังคมเท่านั้นได้เมื่อใด เมื่อนั้นความเป็นธรรมในสังคมและทางเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะบังเกิดขึ้นได้ และคาร์ล มาร์กซ์ มีความคิดเห็นไกลไปกว่า จะต้องให้พวกชนชั้นแรงงานเป็นผู้มีอิทธิพลในการปกครองประเทศด้วย ดังนั้น คาร์ล มาร์กซ์ จึงได้ตั้ง

ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานของเขาไว้ว่า จะต้องรณรงค์ส่งเสริมให้มีการต่อสู้ระหว่างชนชั้นนายทุนกับชนชั้นแรงงาน ซึ่งคาร์ล มาร์กซ์ เรียกพวกแรงงานหรือกรรมกรว่าชนชั้นกรรมาชีพ เพราะเป็นพวกที่มีรายได้จากการขายแรงงานให้แก่นายทุนหรือนายจ้าง และมีรายได้ระดับแค่พออย่าไส้หรือพอประทังชีวิตให้อยู่รอดไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น

นอกจากนี้ คาร์ล มาร์กซ์ ยังได้คาดการณ์ไว้อีกว่า สภาพความเป็นอยู่ของชนชั้นแรงงาน นับวันแต่จะจนลง ๆ แต่ตรงกันข้ามกับนายจ้างหรือชนชั้นนายทุนก็มีแต่จะมั่งคั่งร่ำรวยยิ่งขึ้นไปเรื่อย ๆ และความแตกต่างระหว่างความเป็นอยู่ของชนสองชั้นนี้นับวันแต่จะห่างออกไปทุกที ทั้งนี้เพราะการเอาเปรียบของนายทุนหรือนายจ้างนั่นเอง เป็นสาเหตุสำคัญอันจะส่งผลให้สังคมและเศรษฐกิจของประเทศประสบความหายนะในที่สุด ส่วนวิธีการที่จะระงับยับยั้งให้เกิดความหายนะดังกล่าวนี้ให้ได้ผล คาร์ล มาร์กซ์ เห็นว่าจะกระทำได้ก็โดยเลิกล้มล้างนายทุนนิยมไปให้หมดสิ้นและสร้างระบบเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพขึ้นมา เพื่อให้มีรัฐบาลสังคมนิยมแบบใหม่ขึ้นมาปกครองแทนให้จงได้เท่านั้น

ทฤษฎีแรงงานของคาร์ล มาร์กซ์ นี้เป็นแนวคิดที่ออกจะรุนแรงและถือว่าเป็นรากฐานของลัทธิคอมมิวนิสต์ในปัจจุบัน แม้แต่ทฤษฎีเศรษฐกิจของ คาร์ล มาร์กซ์ ก็ได้เน้นให้เห็นราคาของสินค้าที่ผลิตออกจำหน่ายนั้น ก็ถือว่า เป็นผลผลิตสำเร็จออกมาได้ด้วยหยาดเหงื่อของลูกจ้างคนงาน แต่ลูกจ้างคนงานกลับได้รับผลตอบแทนในรูปของค่าจ้างจากราคาของสินค้านั้นเป็นอัตราส่วนเล็กน้อย ซึ่งส่วนใหญ่กลับตกไปเป็นรายได้ของนายทุนหรือนายจ้างในรูปกำไรเสียแทบทั้งหมด รวมทั้งพวกพ่อค้าคนกลาง ที่คอยขูดรีดกินแรงงานส่วนเกินของพวกชนชั้นกรรมาชีพหนักเหมือนกัน ดังนั้น คาร์ล มาร์กซ์ จึงได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการปลุกระดมมวลชน เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจเป็นสังคมนิยม การพุดปลุกระดมให้สมาชิกหรือลูกจ้างคนงานรวมตัวกันประท้วงฝ่ายนายจ้างของผู้นำสหภาพแรงงานจึงมักถูกบุคคลนิยมนายทุนจัดกล่าวหาว่า เป็นพวกนิยมคอมมิวนิสต์และหมายรวมไปถึงบุคคลทุกอาชีพที่พุดเห็นอกเห็นใจคนจนก็จะถูกมองว่า เป็นพวกฝักใฝ่คอมมิวนิสต์ด้วยเช่นเดียวกัน นับว่าบุคคลที่ชอบกล่าวหาไร้เหตุผลข้างต้นเป็นบุคคลที่เป็นภัยร้ายแรงต่อการสร้างความเจริญ ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมแท้จริงยิ่งกว่าพวกคอมมิวนิสต์เสียอีก

ทฤษฎีตัวแบบแรงงานสัมพันธ์

โชคชัย สุทธาเวศ (2545, น. 24) เสนอแนวคิดตัวแบบแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์
ดังนี้

1. การยอมรับสภาพแรงงาน
2. การมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ร่วมตัดสินใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
3. การร่วมมือทั้งในระดับสถานประกอบการ ระดับอุตสาหกรรม และระดับชาติ
4. การสื่อข้อความที่ดี (ถูกต้อง เพียงพอ ทันสมัย)
5. กลไกทวิภาคี และไตรภาคีที่มีประสิทธิภาพ
6. การใช้การเจรจาต่อรองควบคู่กับการปรึกษาหารือ
7. การสร้างค่านิยมมาตรฐานแรงงาน
8. การจัดการแรงงานสัมพันธ์ที่เอื้อต่อความสำเร็จและมั่นคงขององค์กร
9. การสร้างคุณภาพชีวิตการทำงาน
10. เคารพในคุณค่าความเป็นมนุษย์ของแรงงาน

ทฤษฎีระบบแรงงานสัมพันธ์ของ John T. Dunlop

John T. Dunlop (n.d., อ้างถึงใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 87) มีพื้นฐานความเชื่อที่ว่าความสามารถที่จะหาคำอธิบายทั่วไปของพฤติกรรมทางด้านสังคมได้ ผู้ที่บุกเบิกในการนำทฤษฎีระบบมาประยุกต์ใช้กับวิชาการแรงงานสัมพันธ์เป็นคนแรกก็คือ ดันลอป (Dunlop) งานที่ยิ่งใหญ่ของเขา คือระบบแรงงานสัมพันธ์ (Industrial Relations Systems) ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2501 นับแต่นั้นมางานของเขาได้กลายมาเป็นงานพื้นฐานในการวิเคราะห์ระบบแรงงานสัมพันธ์นี้ไปทั่วโลก

วัตถุประสงค์ของทฤษฎีระบบของดันลอป คือ การนำเสนอทฤษฎีทั่วไปด้านแรงงานสัมพันธ์ และให้เครื่องมือวิเคราะห์ เพื่อตีความหมายและทำความเข้าใจกับข้อเท็จจริงและการปฏิบัติงานด้านแรงงานสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง กรอบทฤษฎีของดันลอปเสนอว่าระบบแรงงานสัมพันธ์เป็นระบบย่อย ของระบบสังคมซึ่งเป็นระบบที่ใหญ่กว่า หรือเป็นระบบสังคมส่วนทั้งหมด ดังนั้น สังคมใหญ่จึงอาจถูกพิจารณาได้ว่าเป็นอิทธิพลภายนอกและหรือเป็นข้อจำกัดต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ แม้ว่าจะไม่ทั้งหมดก็ตาม ฉะนั้น ระบบแรงงานสัมพันธ์จึงมีสถานะเหมือนกับระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองที่เหลื่อมกันอยู่ สำหรับดันลอปแล้ว ทฤษฎีระบบได้ให้เครื่องมือ

วิเคราะห์และเป็นพื้นฐานทางทฤษฎีที่ช่วยทำให้แรงงานสัมพันธ์กลายเป็นระเบียบวินัยทางวิชาการในตัวเอง

ทฤษฎีระบบเน้นการอธิบายแรงงานสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดจากความสัมพัทธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ดังเช่น

- แรงงานสัมพันธ์ในฐานะระบบย่อยของสังคมโดยมีตัวแปรร่วม คือ ระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจภายใต้ระบบสังคมใหญ่ของประเทศ

- เป้าหมายของระบบแรงงานสัมพันธ์

- ตัวกระทำทางแรงงานสัมพันธ์โดยมีตัวแปร คือ รัฐและหน่วยงานของรัฐ นายจ้างและองค์การของนายจ้าง ลูกจ้างและองค์การของลูกจ้าง

- กฎเกณฑ์โดยมีตัวแปร เช่น กฎเกณฑ์เชิงสาระ และกฎเกณฑ์เชิงกระบวนการ

- สภาพแวดล้อมโดยมีตัวแปร เช่น เทคโนโลยี ความกดดันด้านการตลาด

- ความหลากหลายของแรงงานสัมพันธ์ ณ ระดับสถานประกอบการอุตสาหกรรม/สาขา และระดับชาติ

- อุดมการณ์ร่วมของการแรงงานสัมพันธ์

- การบริหารงานแบบมีอาชีพ

- อำนาจในสังคมและตำแหน่งของอำนาจ

- ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง

- ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ

- ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ

- บทบาทองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

- อิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์

ทฤษฎีนี้สร้างขึ้นจากปรากฏการณ์ของการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา บางประเทศในยุโรป ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ รวม 12 ประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

Harold S. Roberts (n.d., อ้างถึงใน สม ศุภนคร, 2535, น. 56-62) ให้ความหมายของ “แรงงานสัมพันธ์” ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกสิ่งทุกอย่าง ที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างรายบุคคลหรือกลุ่มลูกจ้างกับนายจ้างนับตั้งแต่ช่วงเวลาที่ถูกจ้างได้รับการ

สัมพัทธ์เพื่อเข้าทำงานไปจนถึงออกจากงาน ซึ่งครอบคลุมความสัมพันธ์ต่าง ๆ เช่น การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การจ้าง การฝึกอบรม วินัย การเลื่อนตำแหน่งค่าจ้าง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ชั่วโง่งการทำงาน วันหยุด สวัสดิการต่าง ๆ และการเลิกจ้างเป็นต้น ส่วน A.I. Marsh และ E.O. Evans ให้ความหมายว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับทุกด้านของความสัมพันธ์ในการจ้างงานของคณงาน กลุ่มคณงานและองค์การของคณกลุ่มนี้กับผู้จัดการนายจ้างและองค์การของคณกลุ่มนี้ ทั้งที่เป็นความสัมพันธ์ภายในฝ่ายเดียวกัน และความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับสถาบันและสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

Allan Flanders (1970, pp. 47-50, อ้างถึงใน มนัส โกศล, 2550, น. 10) ได้ให้ความหมายของ “แรงงานสัมพันธ์” ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ด้านการจ้างงานอย่างมีกฎเกณฑ์ หรือมีแบบแผนในอุตสาหกรรม ส่วนความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือไร้แบบแผน ฝ่ายจัดการและคณงาน ก็จัดอยู่นอกขอบเขตของระบบแรงงานสัมพันธ์ แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวคิดของอาจารย์มหาวิทยาลัย Oxford ซึ่งเป็นนักวิชาการทางด้านแรงงาน

เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2548, น. 9, อ้างถึงใน มนัส โกศล, 2550, น. 10) ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ คือกระบวนการความคิดและหลักการที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ โดยศึกษาเพื่อทราบถึงบทบาท ระบบ ที่เหมาะสม รวมทั้งแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถทำงานร่วมกันด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ต่างได้รับประโยชน์อันเป็นที่พอใจร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสุขในอุตสาหกรรม และเสริมสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ

แนวความคิดการบริหารแรงงานสัมพันธ์ของสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2546, น. 15) เพื่อส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การร่วมปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอ ทั้งทางการและไม่เป็น
2. การให้เกียรติและยอมรับซึ่งกันและกัน
3. การสร้างความสัมพันธ์อันที่พี่น้อง
4. วัฒนธรรมไทยโดยไม่เกินขอบเขต
5. นายจ้างไม่ใช้วิธีแบ่งแยกและทำลาย
6. ผู้นำแรงงานควรได้รับเสรีภาพตามสมควร
7. นักแรงงานสัมพันธ์ต้องมีความยืดหยุ่น
8. สนับสนุนสหภาพให้มีความรู้แรงงานสัมพันธ์

แนวคิดมาตรฐานแรงงานไทย (มรท. 8001-2546) ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2546, น. 4-11, อ้างถึงใน มนัส โกศล, 2550, น. 11) ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการแรงงานของไทย เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างไว้ดังต่อไปนี้

1. การใช้แรงงานบังคับ
2. ค่าตอบแทนในการทำงาน
3. ชั่วโมงการทำงาน
4. การเลือกปฏิบัติ
5. วินัยและการลงโทษ
6. การใช้แรงงานเด็ก
7. การใช้แรงงานหญิง
8. เสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง
9. ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
10. สวัสดิการ

Sidney & Beatrix Webb (1947, p. 65, อ้างถึงใน มนัส โกศล, 2550, น. 11) ได้เขียนงานเกี่ยวกับ Industrial Democracy ซึ่งถือเป็นคัมภีร์ของระบบสหภาพแรงงานของประเทศประชาธิปไตยโดยชี้ให้เห็นว่า การรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานมีส่วนให้เสรีภาพของคนงานแต่ละคนมีความมั่นคงขึ้น เพราะจะช่วยให้คนงานมีการรวมพลังและมีโอกาสให้การต่อรองกับนายจ้างโดยสหภาพแรงงานมีบทบาทที่สำคัญทำให้ความกดดันเรื่องอัตราค่าจ้างการทำงาน เวลาทำงาน และเงื่อนไขการทำงานให้หมดไป

ฉัตรสุมน พฤทธิภิญโญ (2544, น. 124, อ้างถึงใน มนัส โกศล, 2550, น. 10) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักการของแรงงานสัมพันธ์ ดังนี้

1. สิทธิที่พนักงานจะก่อตั้งองค์การโดยปราศจากการแทรกแซงจากนายจ้าง
2. สิทธิที่พนักงานจะเจรจาต่อรองเป็นหมู่คณะ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของพนักงานที่จะต่อรองกับนายจ้างหรือตัวแทนนายจ้างในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน และการทำงานเป็นต้น
3. การเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายพนักงานและฝ่ายนายจ้างต้องมีความจริงใจ เพื่อหาข้อยุติทั้ง 2 ฝ่ายและไม่เกินกำลังความสามารถที่แต่ละฝ่ายจะให้ได้

ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ

ทฤษฎีโครงสร้างของระบบราชการไทย

การศึกษาถึงทฤษฎีโครงสร้างของระบบราชการไทย เป็นการศึกษาให้เห็นถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับรูปแบบและกลไกในระบบราชการไทย อันได้แก่ กระบวนการและกลไกแห่งอำนาจในระบบราชการไทย รูปแบบของระบบที่เป็นราชการไทย การจัดองค์กรของระบบราชการไทย ระบบอาวุโสทางวัยวุฒิและคุณวุฒิ ซึ่งระบบต่าง ๆ ดังกล่าวได้หล่อหลอมรวมตัวกันเป็นโครงสร้างของระบบราชการไทย ที่ส่งผลต่อเรื่องทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม ของบุคลากรในระบบราชการที่มีส่วนจำกัดหรือส่งเสริมบทบาทของข้าราชการ และขององค์กรในการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือองค์กร หรือกลุ่มใด ๆ ที่ทำหน้าที่ในทำนองเดียวกันกับสหภาพแรงงานในภาคเอกชน จึงนับได้ว่าทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาอยู่ ซึ่งสมควรศึกษาและทำความเข้าใจต่อทฤษฎีดังกล่าวนี้

ในส่วนของทฤษฎีของระบบราชการไทย ได้มีการกล่าวถึงทฤษฎีในเรื่องดังกล่าวนี้คือ

กระมล ทองธรรมชาติ และ พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว (2539, น. 129-134) กล่าวว่าโครงสร้างของระบบราชการมีผลกระทบต่อระบบความคิด ความเชื่อ หรือแบบแผนของการเป็นข้าราชการหลายประการ คือ

1. ทำให้ข้าราชการยอมรับอิทธิพลหรืออำนาจของรัฐบาล ข้าราชการการเมือง และผู้ที่ทรงอำนาจระดับสูงในส่วนราชการทั้งนี้เป็นเพราะ

ก. โครงสร้างและกลไกของระบบราชการได้เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา

ข. รัฐบาลหรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบายในระดับชาติส่วนใหญ่ คือ ข้าราชการระดับสูงในส่วนกลาง หรืออดีตข้าราชการประจำที่เข้าไปมีอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลสูงต่อระบบราชการและนโยบายที่ใช้ในระบบราชการ ทำให้เป็นที่ยอมรับของข้าราชการในฐานะที่เป็นกลุ่มข้าราชการด้วยกัน การยอมรับดังกล่าวนี้ทำให้ข้าราชการยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย คำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ที่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน

ค. การที่มีการกำหนดขอบข่ายอำนาจระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำไม่ชัดเจน ทำให้ข้าราชการต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง ต้องยอมรับอำนาจและอิทธิพลจากฝ่ายข้าราชการการเมืองและผู้ที่มีอำนาจสูงของส่วนราชการ

2. ทำให้ข้าราชการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ คำสั่งและขั้นตอนการปฏิบัติราชการอย่างเคร่งครัด โดยหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ออกนอกกรอบหรือแนวทางที่กำหนดไว้เนื่องจาก

ก. ข้าราชการจำเป็นต้องปฏิบัติตามรูปแบบ ระเบียบ ขั้นตอนหรือแนวทางที่กำหนดไว้ มากกว่าการปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เป็นเพราะระบบการตรวจสอบ การติดตามผล การควบคุมการปฏิบัติงานในระบบราชการไทยในเรื่องต่าง ๆ มุ่งเน้นให้ถูกต้องเป็นไปตามรูปแบบ ระเบียบ ขั้นตอนหรือแนวทางที่กำหนดไว้นั่นเอง

ข. ในระบบราชการมีกฎเกณฑ์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ระเบียบ แบบแผน กฎหลักเกณฑ์ การปฏิบัติ คำสั่ง ข้อบังคับ แนวปฏิบัติ ฯลฯ อยู่เป็นจำนวนมากมาย ทำให้ข้าราชการเกิดความสับสน ไม่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว จึงทำให้ต้องปฏิบัติตามที่ผู้บังคับบัญชา หรือข้าราชการอื่นได้ปฏิบัติอยู่ เพื่อให้เกิดความมั่นใจ เสี่ยงต่อความผิดพลาด และความบกพร่องน้อยกว่าที่จะพิจารณาปฏิบัติด้วยความคิดเห็นของตนเอง มีที่อ้างอิงตลอดจนเพื่อความสะดวกสบายในการปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของระบบราชการไทย มีผลต่อการกำหนดทิศทางแห่งทัศนคติของข้าราชการไทย ทำให้อยู่ในลักษณะที่ต้องอยู่ในกรอบของรูปแบบที่มีอยู่เดิม ๆ ไม่สามารถรังสรรค์ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมใหม่ ๆ ที่ผิดแผกแตกต่างไปจากเดิมเพื่อความสมบูรณ์ของระบบราชการ และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมไทยนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การปฏิบัติราชการและพฤติกรรมของข้าราชการไทย

กล่าวได้ว่า โครงสร้างระบบราชการไทยเป็นระบบที่ควบคู่กับปัญหาต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน อีกทั้งยังเป็นระบบที่ทำให้การบริหารราชการของประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศไทยได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อแก้ไขโครงสร้างที่มีปัญหาและก่อให้เกิดการบริหารราชการที่ขาดประสิทธิภาพ ในปัจจุบันมีรายงานการวิจัยเรื่อง การสำรวจการรับรู้ทัศนคติต่อโครงการปฏิรูประบบราชการ และระดับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) 2546 กล่าวไว้ว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการไทย เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ระบบการบริหารราชการไทยที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดการประสานงานระหว่างส่วนราชการ ขาดการประสานงานระหว่างการวางแผนและการงบประมาณ เป็นระบบใหญ่ที่ขาดความคล่องตัวและมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก กฎระเบียบที่ล่าช้าและไม่ยืดหยุ่นไม่เอื้อต่อการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพการบริหารราชการให้ดีขึ้น

2. ความเจริญก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ และการแผ่ขยายของระบบเศรษฐกิจข้ามชาติ เกิดระบบแข่งขันทางธุรกิจระหว่างประเทศที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ระบบราชการที่ล่าช้าขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการบริหารบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพและก้าวทันกับระบบที่ทันสมัยได้ จึงต้องปฏิรูประบบราชการให้เกิดระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาของวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย ก่อปัญหาต่อสภาพสังคมและความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศ เศรษฐกิจโดยรวมตกต่ำ รัฐบาลต้องกู้เงินจากต่างประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องประหยัดงบประมาณ และจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารจัดการให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพเพื่อสามารถควบคุมเงินงบประมาณให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายและพัฒนาประเทศ

4. การปฏิรูประบบการเมือง ได้ก่อให้เกิดกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาค เสรีภาพต่าง ๆ แก่ประชาชน ตลอดจนนิติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางเพิ่มมากขึ้นและการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก จึงทำให้ระบบราชการต้องปรับแนวคิดและแนวปฏิบัติราชการใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพดังกล่าว

5. นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ทำให้ท้องถิ่นต้องรับถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมและความเข้มแข็งที่จะตอบสนองต่อนโยบายดังกล่าว จึงทำให้ต้องมีการปรับปรุงเสริมสร้างระบบราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง เพื่อเกื้อหนุนและเป็นที่ยึดต่อส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าวได้

สำหรับการปฏิรูประบบราชการของไทยในยุคปัจจุบัน ดำเนินการโดยใช้แผนปฏิบัติงาน 5 ด้าน คือ

1. แผนปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ
2. แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ

3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล

4. แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย

5. แผนปรับเปลี่ยนค่านิยม ทศนคติ พฤติกรรม วัฒนธรรม ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยในการบริหารงานภาครัฐ

ทั้งนี้ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ คือ

1. เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนของส่วนราชการในกระทรวงต่าง ๆ โดยการจัดกลุ่มส่วนราชการที่มีภารกิจประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน และยุบรวมส่วนราชการที่มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนไว้ด้วยกัน

2. ลดขั้นตอนการทำงานและสายการบังคับบัญชาในระบบราชการไทย

3. เพื่อจัดระบบบริหารราชการรองฝ่ายบริหาร ตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โปร่งใส ไม่ทุจริต

4. เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ซื่อตรงและมีจิตใจในการบริการประชาชน

5. เพื่อการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีให้เกิดขึ้นในส่วนราชการไทย เช่นการเสียสละเพื่อส่วนรวม การทำงานเป็นทีม

จากการดำเนินการปฏิรูประบบราชการไทยที่ได้กระทำอยู่ในขณะนี้ ปรากฏผลดังต่อไปนี้ คือ

1. ข้าราชการรับรู้และตื่นตัวต่อโครงการปฏิรูประบบราชการ

ข้าราชการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูประบบราชการจากสื่อมวลชนมากกว่าการประชาสัมพันธ์จากภาครัฐ และหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านข้อมูลในเรื่องดังกล่าวไม่ได้มีการจัดอบรม ประชุมชี้แจง เผยแพร่ข้อมูลอย่างทั่วถึง ทำให้ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจไม่มากนัก ส่วนการตื่นตัวนั้น ข้าราชการจำนวนมากมีการตื่นตัวต่อการปฏิรูประบบราชการ มีการติดตามข่าวสารเป็นประจำ แต่ก็มีข้าราชการจำนวนมาก (ยกเว้นข้าราชการระดับผู้บริหาร) มีความเข้าใจในประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไม่สูงมาก และข้าราชการจำนวนหนึ่งสงสัยในบทบาทของตนและของหน่วยงานที่ถูกปรับเปลี่ยนจากการปฏิรูประบบราชการ

2. ทศนคติของข้าราชการต่อโครงการปฏิรูประบบราชการ

ข้าราชการส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวก อยากให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความคิดเห็นในระดับปานกลางไม่แน่ใจว่าการปฏิรูประบบ

ราชการจะช่วยให้การบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพ และจะเป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งให้ระบบการเมืองได้

3. การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อการปฏิรูประบบราชการ ข้าราชการมีแนวโน้มที่มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสนองตอบที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ คาดหวังว่าข้าราชการจะมีพฤติกรรมที่มีจริยธรรม ความรับผิดชอบมากขึ้น จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจการภาครัฐมากขึ้น

จากการนำเสนอผลการวิจัยในประเด็นทั้ง 3 ข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปว่า หน่วยงานไม่ได้จัดสภาพแวดล้อมที่เรียกว่า “บรรยากาศองค์กร” ซึ่งเป็นตัวกลไกที่มีอิทธิพลต่อการปรับและเปลี่ยนแปลงทัศนคติของข้าราชการไทยให้ดีขึ้น ในส่วนที่ข้าราชการมีการตื่นตัวสูง มีทัศนคติเชิงบวกหลายด้าน และมีพฤติกรรมตอบสนองต่อการปฏิรูประบบราชการ เป็นเพราะการปฏิรูประบบราชการมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของข้าราชการในด้านใดด้านหนึ่ง จึงตัดสินใจรักษาผลประโยชน์นั้น แต่หากจะให้ข้าราชการมีการตื่นตัวสูง มีทัศนคติเชิงบวกหลายด้าน และมีพฤติกรรมตอบสนองต่อการปฏิรูประบบราชการอย่างมั่นคงถาวร จะต้องมีการสร้างบรรยากาศองค์กร และการประเมินติดตามผลอย่างเป็นกระบวนการด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่า โครงสร้างระบบราชการระบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นแทนระบบเดิม อันเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการในยุคปัจจุบันนั้น อาจจะยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และระบบราชการระบบใหม่จะเกิดขึ้นมาได้และคงอยู่อย่างถาวรต้องอาศัยกลไกในบางเรื่องเข้าร่วมด้วย และในที่สุดระบบราชการใหม่ก็อาจมีโอกาสดำเนินที่ระบบราชการเก่าได้สำเร็จ ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ อาจส่งผลต่อการแทรกตัวของระบบสหภาพแรงงานเข้าสู่องค์กรภาครัฐได้ต่อไป

ทฤษฎีพฤติกรรมข้าราชการ

Niskanen, 1973; Dunleavy, 1991; Connolly et al. (n.d., อ้างถึงใน สมชาย สุขศิริเสรีกุล, 2545, น. 35-42) ทฤษฎีสำคัญ ที่ได้พัฒนาขึ้นมาเพื่ออธิบายพฤติกรรมของข้าราชการ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ทฤษฎี Budget Maximization

ทฤษฎีนี้ตั้งสมมติฐานใหญ่จำแนกพฤติกรรมของข้าราชการออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1.1 พฤติกรรมประเภทนักปราชญ์ (Scholar) ข้าราชการที่เป็นอุดมคติคือผู้ที่มีความสามารถ ขยันขันแข็ง จงรักภักดี และไม่เห็นแก่ตัว ปัญหาของข้าราชการจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเข้ามาแทรกแซงกระบวนการดำเนินงานของข้าราชการจนพฤติกรรมหักเหไปจากอุดมคตินี้ กฎระเบียบในการคัดเลือกข้าราชการที่เป็นมาตรฐาน คือ การเลือกคนดีแล้วค่อยให้ความรู้และอำนาจในการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

1.2 พฤติกรรมประเภททำตัวเด่นดัง (Popular) ข้าราชการประเภทนี้คือผู้ที่ไร้ประสิทธิภาพ ไร้ซึ่งเกียรติ ไร้ซึ่งร่ำรวย และคดโกง ดังนั้น กฎระเบียบในการกำกับข้าราชการ คือ ปลดออก หรือไล่ออก

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพฤติกรรมของข้าราชการถูกกำหนดมาจากแรงจูงใจ และข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับตัวข้าราชการมากกว่าปัจจัยอื่น โดยข้าราชการต้องการได้รับความพอใจส่วนบุคคลสูงสุด ปัจจัยที่ทำให้บรรลุความพอใจสูงสุด ได้แก่ เงินเดือน สถานที่ทำงาน ความมีชื่อเสียง อำนาจ ความจงรักภักดี ผลผลิตของหน่วยงาน ความง่ายในการปรับเปลี่ยนภายในหน่วยงาน และความง่ายในการบริหารหน่วยงาน พบว่า ปัจจัยหลายตัวเกี่ยวข้องกับขนาดของงบประมาณที่หน่วยงานราชการได้รับจัดสรร กล่าวคือ เมื่องบประมาณของหน่วยงานราชการเพิ่มขึ้น ข้าราชการก็มักจะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น สถานที่ทำงานใหญ่โตขึ้น ชื่อเสียงดีขึ้น อำนาจมากขึ้น และผลผลิตของหน่วยงานเพิ่มขึ้น

2. ทฤษฎี Bureau Shaping

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าแรงจูงใจข้าราชการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ แรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนตัว และแรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนรวม

2.1 แรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนตัวมี 5 ลักษณะ ดังนี้

- อำนาจทั้งภายในและภายนอกองค์กร
- รายได้ที่เป็นตัวเงิน
- เกียรติยศ
- ความสะดวกสบาย (การมีความตั้งใจทำงานน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้)
- ความมั่นคง

2.2 แรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนรวมมี 4 ลักษณะ ดังนี้

- ความจงรักภักดีต่อองค์กร รัฐบาล และประเทศชาติ
- รับผิดชอบในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
- ภูมิใจในผลงานที่ประสบความสำเร็จ

- มีความปรารถนาที่จะรับใช้สังคม

จากแรงจูงใจทั้ง 2 ประการ ดังกล่าว สามารถแจกแจงข้าราชการออกเป็น 5 จำพวก ดังนี้

1. Climber เป็นผู้ที่ต้องการอำนาจ รายได้ และเกียรติยศเพื่อตนเองสูงสุด โดยมักจะรับภาระงานเกินกว่าความสามารถของตนเอง

2. Conserver เป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นตนเองสูง ต้องการชีวิตที่เรียบง่าย สะดวกสบาย และมั่นคง ข้าราชการแบบนี้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงองค์กรทุกรูปแบบ

3. Zealot เป็นผู้รับผิดชอบงานสูง และยึดคำสั่งและนโยบายที่ได้รับมอบหมายมาเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกันก็ไม่สนใจต่อคำสั่งและนโยบายขององค์กรอื่นที่อาจเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องกัน จึงขาดการประสานงานกับองค์กรอื่นได้ง่าย

4. Advocate เป็นผู้ที่มีอุดมคติในการบริการและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทและต้องการทรัพยากรมากขึ้นในการบรรลุวัตถุประสงค์

5. Statesmen เป็นผู้ที่ต้องการแสวงหาอำนาจในการปฏิบัติงาน เพื่อครอบคลุมการบริการและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้กว้างขวาง

สำหรับแรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนตนของข้าราชการดังกล่าว นำมาสู่การลำเอียงในการปฏิบัติงานของข้าราชการ 4 ประการ

1. ข้าราชการบิดเบือนข้อมูลสารสนเทศที่นำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกิจกรรมที่ตนเองกระทำ

2. ข้าราชการตอบสนองการตัดสินใจหรือนโยบายของผู้บังคับบัญชาในทางที่ตนเองได้ประโยชน์

3. หากไม่มีหลายทางเลือกในการปฏิบัติตามการตัดสินใจหรือนโยบายของผู้บังคับบัญชา ข้าราชการก็จะเลือกแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลักก่อน

4. แรงจูงใจส่วนตนของข้าราชการมีบทบาทอย่างสูงในการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการตัดสินใจหรือนโยบายใหม่ของผู้บังคับบัญชา

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพฤติกรรมของหน่วยงานราชการที่ต้องการขยายองค์กร ให้เติบโตสามารถที่จะรักษาและปรับปรุงบุคลากรได้ ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มอำนาจ รายได้เกียรติยศของข้าราชการในองค์กร ขณะเดียวกันความใหญ่โตขึ้นมาขององค์กรสามารถลดความขัดแย้งภายใน

ได้ และปกป้องข้าราชการระดับสูงจากกระแสการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วได้ ข้าราชการที่มีเป้าหมายในการจัดรูปหน่วยงานราชการ ทำได้ 5 กรณี คือ

1. ปรับโครงสร้างองค์กรภายในขนาดใหญ่
2. เปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานภายในองค์กร
3. ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์กับผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร
4. แข่งขันกับหน่วยงานราชการอื่น
5. ลดภาระงาน ปลดคนอื่น และว่าจ้างคนภายนอกองค์กรทำงาน ซึ่งในที่สุดจะทำให้หน่วยงานราชการเปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการมาเป็นผู้จัดซื้อและควบคุมคุณภาพของบริการแทน

3. ทฤษฎี Agency Relationship

ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่าข้าราชการเป็น Agent ของรัฐบาลซึ่งเป็น Principal โดยที่ข้าราชการอาจมีความพึงพอใจของตนเองที่แตกต่างไปจากเป้าหมายของรัฐบาลในเวลาใดเวลาหนึ่งได้ ความพึงพอใจของข้าราชการที่นำมาสู่ความแตกต่าง ได้แก่ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เงินเดือน ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และแรงจูงใจ นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารสารสนเทศและความรู้ที่ข้าราชการมีมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ เป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ข้าราชการดำเนินงานไปในทิศทางที่เบี่ยงเบนไปจากที่วางไว้โดยรัฐบาลซึ่งมีข้อมูลข่าวสารน้อยกว่า ด้วยเหตุผลของข้าราชการที่เกรงว่าแนวทางของรัฐบาลไม่ได้ก่อให้เกิดสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับสังคม ซึ่งในที่สุดก็จะกลายเป็นความไร้ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรได้

จากทฤษฎีนี้ได้เสนอ 3 มาตรการในการแก้ไขปัญหา Agency Relationship ของข้าราชการ ดังนี้

1. ปรับเปลี่ยนความพึงพอใจของข้าราชการให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐบาล ด้วยการกำหนดกระบวนการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการที่มีทัศนคติที่พึงปรารถนา
2. เปิดเผยข้อมูลสารสนเทศของการทำงานของข้าราชการ ด้วยการตั้งหน่วยงานมาติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล
3. สร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการดำเนินงานตามเป้าหมายของรัฐบาลด้วยการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานหรือด้วยการแปรรูปหน่วยงานราชการให้เป็นของเอกชน

จากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมข้าราชการดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้ ทฤษฎี Budget Maximization แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ต้องการงบประมาณสูงสุดซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้บรรลุความพึงพอใจและประโยชน์ของตนเองได้ในที่สุด ผลลัพธ์ก็คือ การผลิตสินค้า

และบริการที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยที่ทางเลือกในการผลิตสินค้าและบริการมีอยู่อย่างจำกัด ทฤษฎี Bureau Shaping ได้เสนอว่าข้าราชการมีพฤติกรรมที่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและระเบียบปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ผสมผสานกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวม และทฤษฎี Agency Relationship สรุปได้ว่าข้าราชการมีข้อมูลข่าวสารสารสนเทศและความรู้ที่มากกว่าประชาชนและรัฐบาล เปิดโอกาสให้ข้าราชการดำเนินงานไปในแนวทางที่ตนเองต้องการ ซึ่งอาจเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่ต้องการสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับสังคมได้ นอกจากนี้ การไร้ประสิทธิภาพของการทำงานของข้าราชการสามารถอธิบายได้ด้วยความไม่สมบูรณ์ของสัญญาที่กระทำระหว่างรัฐบาลในฐานะนายจ้างกับข้าราชการในฐานะลูกจ้าง ซึ่งมีต้นทุนในการติดตามและบังคับใช้ในระดับที่สูง

ตารางที่ 2.1

คุณค่าเชิงบวกและคุณค่าเชิงลบของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ
พฤติกรรมข้าราชการ

คุณค่าเชิงบวก	คุณค่าเชิงลบ
<p>การทำงานอย่างนักบริหาร</p> <ul style="list-style-type: none"> - งานที่ความคิดริเริ่ม - มีอนาคตยาวไกล - ขอบเขตกว้าง - มีการพัฒนาเป็นช่วง ๆ - มีระดับการจัดการที่สูง - ไม่อยู่ภายใต้การเพ่งเล็งจากสาธารณชนมาก 	<p>ทำงานอย่างตุลาการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - งานจำเจ - ไม่มีอนาคต - ขอบเขตแคบ - มีแต่จะซ้ำของเดิม - มีระดับการจัดการที่ต่ำ - อยู่ภายใต้การเพ่งเล็งจากสาธารณะชนสูง
<p>บรรยากาศทำงานอย่างนักวิชาการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานขนาดเล็ก - สายการบังคับบัญชาสั้นและบุคลากร - ไม่มีอภิสิทธิ์ - มีความร่วมมือกันสูง - มีความสามัคคีกลมเกลียว 	<p>บรรยากาศการทำงานอย่างบริษัท</p> <ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานขนาดใหญ่ - สายการบังคับบัญชายาวและบุคลากร - ไม่มีอภิสิทธิ์ - ถูกบังคับให้ทำงานและมีแรงต่อต้าน - มีความขัดแย้งสูง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

คุณค่าเชิงบวก	คุณค่าเชิงลบ
สถานที่ทำงานอยู่ในส่วนกลาง - ใกล้กับแหล่งอำนาจ - อยู่ในตัวเมือง - มีการติดต่อกับบุคคลชั้นนำในสังคม	สถานที่ทำงานอยู่ในภูมิภาค - ไกลแหล่งอำนาจ - อยู่ต่างจังหวัด - ห่างไกลจากบุคคลชั้นนำในสังคม

ที่มา: ทักษะของข้าราชการกระทรวงแรงงานประจำจังหวัดนนทบุรี ต่อการทำงาน ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการ (น. 10), โดย พนารัตน์ อักษรถึง, 2549, สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, หลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาดบัณฑิต.

แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจราชการ

ความหมายของข้าราชการ

ความหมายของข้าราชการ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ตามลำดับ ดังนี้ (W.A. Niskanen, 1973; P. Dunleavy, 1991, อ้างถึงใน สมชาย สุขสิริเสรีกุล, 2545, น. 35-36)

ข้าราชการ หมายถึง ลูกจ้างเต็มเวลาของหน่วยงานราชการ ซึ่งมีบทบาทในด้านการใช้งบประมาณของแผ่นดิน

ข้าราชการ คือ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานอย่างถาวรในองค์กร ซึ่งมักมีสภาพที่ความมีส่วนร่วมของข้าราชการในประสิทธิผลขององค์กรนั้นไม่สามารถถูกประเมินได้อย่างตรงไปตรงมา

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, น. 12) ให้ความหมายข้าราชการว่า ข้าราชการ คือ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ข้าราชการ คือ ผู้ที่รับราชการในตำแหน่งประจำในหน่วยงานราชการ

ความหมายของการจงใจ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542, น. 109) กล่าวว่า การจงใจเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจของผู้ถูกจงใจ เพื่อสร้างกำลังใจและความเต็มใจในกระทำหรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยใช้สิ่งเร้าที่พึงพอใจมากระตุ้นให้เกิดแรงขับ การที่บุคคลบรรลุเป้าหมายหรือในสิ่งที่ต้องการ ทำให้เกิดความพึงพอใจ

สุพิน เกษาคุปต์ (2545, น. 94-100, อ้างถึงใน สำนักงานข้าราชการพลเรือน, สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, กลุ่มเจ้าหน้าที่สัมพันธ์, 2545, น. 94-100) ได้ให้ความหมายความหมาย การจงใจ และกล่าวถึงการจงใจในราชการไว้ ดังนี้

การจงใจ หมายถึง การจงใจของอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อผู้จงใจอยากให้ผู้อื่นเดินทางไหน ก็ต้องทำให้ใจของผู้ถูกจงใจนั้นยอมรับและเดินตามด้วยตนเอง การจงใจจึงเป็นการสร้างพลังใจให้บุคคลแสดงพฤติกรรมในทิศทางที่ผู้จงใจปรารถนา โดยไม่ใช้การครอบงำหรือการบังคับ

จากความหมายดังกล่าว การจงใจใครก็ตามสิ่งแรกต้องรู้ว่าผู้ถูกจงใจต้องการอะไร โดยมนุษย์ทุกคนมีความต้องการทั้งทางกายและทางจิตใจ ดังนี้

1. ความต้องการทางกาย ได้แก่ การมีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและสุขภาพที่แข็งแรง ปัจจัย 4 นี้ เป็นความต้องการพื้นฐานเพื่อการยังชีพ เพื่อให้ชีวิตมีคุณภาพขึ้น ความต้องการขั้นต่อไปคือต้องการมีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย มีพาหนะการเดินทางไปที่ต่าง ๆ ในการทำงานก็อยากอยู่ในห้องทำงานที่เหมาะสม มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยเงิน การทำงานจึงทำเพื่อให้ได้เงินและให้ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากองค์กรและถ้าจะให้ดีกว่านี้ อยากได้งานที่มีหลักประกันความมั่นคงว่าตนจะมีสิ่งตอบสนองความต้องการตลอดชีวิต

2. ความต้องการทางใจ ได้แก่ ความรู้สึกดี ๆ เช่น ความรักจากผู้คนรอบข้าง ครอบครัว เพื่อนฝูง นาย ลูกน้อง ความรู้สึกที่ตนเองมีค่า มีคนอื่นชื่นชมความรู้ ความสามารถ และผลงานของตน มีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ต้องการทำในสิ่งที่ชอบ ที่สนุก ที่มีความหมาย ที่ท้าทายความสามารถ อยากเป็นผู้ประสบความสำเร็จ

โดยทั่วไปผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ในระดับต้นหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำวันทั่ว ๆ ไป สิ่งที่ต้องการมากที่สุด คือ สิ่งจูงทางการเงินอันเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การตอบสนองความต้องการทางกาย สำหรับผู้ที่ทำงานระดับสูงหรือประเภทใช้วิชาชีพสิ่งจูงใจหลักได้แก่ความต้องการด้าน

การยอมรับนับถือ และการทำงานที่มีความหมาย การประสบความสำเร็จ การพัฒนาตนเอง ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการทางจิตใจมากกว่าทางกาย

สรุปความต้องการของบุคคลจากองค์การ ได้ดังนี้

1. ค่าตอบแทน
2. สวัสดิการ
3. ความมั่นคงในงาน
4. การเป็นคนสำคัญ
5. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน นาย ลูกน้อง
6. มีเกียรติภูมิ ความนับถือ ตำแหน่ง สถานภาพ บรรยากาศการทำงานที่ดี
7. ความก้าวหน้าในอาชีพ
8. งานที่มีอิสระ
9. งานที่มีความรับผิดชอบและท้าทาย
10. งานที่มีความหมาย

การจูงใจในราชการ

ข้าราชการเป็นผู้นำนโยบายไปดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม การตัดสินใจและพฤติกรรมต่าง ๆ ของข้าราชการทุกคนย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม ข้าราชการจึงเป็นบุคลากรที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความทุกข์สุขและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และสิ่งนี้เป็นเหตุผลจูงใจให้คนไทยจำนวนหนึ่งอยากมีอาชีพเป็นข้าราชการ และมีสิ่งจูงใจอีกหลายประการที่ทำให้คนอยากรับราชการ ได้แก่

1. การได้รับการยอมรับนับถือ มีเกียรติ มีสถานภาพทางสังคม
2. เป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือผู้อื่น ตำแหน่งยิ่งสูงยิ่งมีอำนาจมาก
3. ได้รับใช้ชาติ ทำประโยชน์ให้แก่ประชาชน
4. ได้ใช้ความรู้ความสามารถที่ศึกษาและฝึกฝนมาเพื่อส่วนรวม
5. มีความมั่นคง ไม่ต้องกลัวตกงาน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า คนที่ตัดสินใจเข้ารับราชการมักคาดหวังว่าเมื่อเข้าอยู่ในระบบราชการแล้วแม้จะไม่มีเงินเดือนสูงเป็นสิ่งจูงใจในการทำงาน แต่จะได้รับการตอบสนองความต้องการด้านอื่น ๆ ที่เห็นว่ามีคุณค่ามากกว่าตัวเงิน โดยหน่วยงานสามารถ

ตอบสนองความต้องการดังกล่าวโดยไม่ต้องใช้เงิน คือการให้ในสิ่งที่เป็นความต้องการทางใจ ได้แก่ ความต้องการได้รับความรัก การยกย่อง ชื่นชม การประสบความสำเร็จ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการได้ทำงานที่ตนชอบ

ความเป็นธรรม

มนุษย์ทุกคนต้องการความเป็นธรรม ความเป็นธรรมในการทำงานมาจากการประเมินค่าระดับความทุ่มเทที่บุคคลให้กับหน่วยงานเปรียบเทียบกับสิ่งที่ตนได้รับจากองค์การ ความทุ่มเท หมายถึง ความตั้งใจ ความเสียสละ การทุ่มเทความสามารถอย่างเต็มที่ ความเอาใจใส่ ความรับผิดชอบ ความจงรักภักดี และความซื่อสัตย์ต่อองค์กร แต่ละคนจะรู้ว่าตัวเองว่าได้อุทิศตนให้แก่องค์การในระดับใดพิจารณาจากสิ่งที่ตนเองได้รับตอบแทนจากองค์การ ได้แก่ ค่าจ้างเงินเดือน สวัสดิการ ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น การยอมรับนับถือ สภาพตำแหน่ง ความก้าวหน้าในอาชีพ

ข้าราชการที่เป็นธรรมย่อมไม่เอาเปรียบหน่วยงานและไม่อยากถูกเอาเปรียบ เมื่อใดก็ตามที่บุคคลถูกเอาเปรียบ ก็จะหมดความสุข หมดกำลังใจและความทุ่มเทให้งานลดน้อยลง ผู้บริหารในฐานะเป็นผู้จัดสรรรางวัลจะต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรมและต้องห่วงใยต่อความรู้สึกของข้าราชการทุกคน

คนที่เข้ารับราชการมิได้คาดหวังเรื่องจำนวนเงินหรือค่าตำแหน่ง หรือความมีอิสระในการทำงานมากนักเพราะรู้ว่าในระบบราชการมีข้อจำกัด แต่จะรู้สึกถึงความเป็นธรรมได้ทันทีเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับเพื่อนร่วมงาน หรือผู้ที่รับผิดชอบงานในลักษณะเดียวกันในองค์กรอื่น

$$\text{เปรียบเทียบภายในองค์การ : } \frac{\text{สิ่งที่ได้รับจากองค์การ}}{\text{สิ่งที่ตนทุ่มเทให้องค์กร}} <=> \frac{\text{สิ่งที่ผู้อื่นได้รับจากองค์การ}}{\text{สิ่งที่ผู้อื่นทุ่มเทให้องค์การ}}$$

การปฏิบัติตนของผู้บริหารต่อผู้อยู่ในความดูแลต้องมีความเสมอภาค ในหลักเกณฑ์การประเมินผลและพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง ต้องมีความเป็นธรรม การให้รางวัลสอดคล้องกับภาระงานของผู้ปฏิบัติ การเปรียบเทียบตนเองกับเพื่อนร่วมงานเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะเพื่อนร่วมงานคือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดต่างคนต่างได้เห็นความทุ่มเทในงานและผลงานของผู้อื่น

หากผู้ที่ทำงานอยู่ด้วยกันได้รับรางวัลไม่เหมาะสม ความรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความเป็นธรรม จะเกิดขึ้นทันที และส่งผลต่อกำลังใจในการทำงานและกระทบต่อผลงานของหน่วยงาน

นอกจากบุคคลจะเปรียบเทียบกันเองภายในหน่วยงานแล้วบุคคลยังเปรียบเทียบกับผู้ที่ทำงานลักษณะเดียวกัน แต่อยู่ต่างหน่วยงาน

$$\text{เปรียบเทียบต่างหน่วยงาน : } \frac{\text{สิ่งที่ต้องการของตนให้}}{\text{สิ่งที่บุคคลทุ่มเทให้องค์กร}} \leq \frac{\text{สิ่งที่ต้องการอื่นให้}}{\text{สิ่งที่บุคคลทุ่มเทให้องค์กร}}$$

ในระบบราชการจะไม่เปรียบเทียบสิ่งตอบแทนกับภาคเอกชน แต่จะเปรียบเทียบระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง จะพบความแตกต่างที่เพิ่มช่องว่างมากขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการที่ทำงานส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง และข้าราชการที่ประกอบอาชีพเดียวกันในองค์กรของรัฐประเภทต่าง ๆ ในอดีตแพทย์ไม่อยากจะไปทำงานต่างจังหวัดเพราะสภาพความพร้อมของเครื่องมือ สถานที่ และรายได้แตกต่างกันมากระหว่างเมืองหลวงและจังหวัดห่างไกล ในปัจจุบันผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่บรรจุในองค์กรของรัฐประเภทต่าง ๆ มีความแตกต่างกันมากระหว่างองค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระและที่เป็นหน่วยงานราชการ

ความสัมพันธ์

สังคมไทยมีวัฒนธรรมแบบเครือญาติ เพื่อนพ้อง การรู้จักคุ้นเคยเป็นช่องทางไปสู่การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความสัมพันธ์ที่ดี มีความสำคัญต่อการทำงานมาก ความสัมพันธ์ที่ดีในองค์กร หมายถึง สมาชิกในหน่วยงานมีความรักใคร่กลมเกลียวมีความเข้าใจกันดีระหว่างเพื่อนร่วมงาน หัวหน้าและลูกน้อง ความรักและความเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม จึงเป็นปัจจัยที่มีความหมายต่อความรู้สึกของบุคคล สถานที่ทำงานจะเป็นที่ชุมนุมของมิตรสหายที่ทำงานด้วยกันผู้บริหารสามารถสร้างความรู้สึกเหล่านี้ให้เกิดขึ้นได้ด้วยการพูดคุย จัดประชุมและกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในที่ทำงานและนอกเวลางาน เพื่อให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในงาน และเพิ่มความสนิทสนม

แนวคิดด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ

ข้อโต้แย้งการจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการ

การจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบราชการมักจะมีข้อโต้แย้งในหลายประการ เนื่องจากการจัดตั้งสหภาพแรงงานของข้าราชการนั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อนเพราะข้าราชการเป็นผู้ประกอบอาชีพที่แตกต่างจากผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

1. การอนุญาตให้มีสหภาพแรงงานนั้นก็เพื่อให้สหภาพแรงงานเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของเอกชน มีเสรีภาพในการศึกษาปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง “ทุน” กับ “แรงงาน” แต่ข้าราชการเป็นตัวแทนของ “ส่วนรวม” หรือ “ประโยชน์สาธารณะ” และอยู่ใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนหลักการนี้ทำให้การแต่งตั้งข้าราชการจึงเป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ต้องมีสัญญาจ้างและไม่มีผลประโยชน์ในส่วนตัวที่จะต้องปกป้องคุ้มครอง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้ว การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานไม่จำเป็นต้องผู้ที่มีสัญญาจ้างแรงงานเสมอไป ดังจะเห็นได้จาก การปรากฏตัวของสหภาพแรงงานสำหรับผู้มีอาชีพอิสระทั่วไป ยิ่งกว่านั้นในทางข้อเท็จจริงจะพบว่าการทำงานของข้าราชการก็เพื่อการดำรงชีวิตและความอยู่ที่ดีมีสุขของตัวเองไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงสรุปได้ว่าข้าราชการก็มีผลประโยชน์ด้านอาชีพเหมือนกับลูกจ้างหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ เช่นเดียวกัน

2. การเข้ามาเป็นข้าราชการนั้น เท่ากับว่าข้าราชการได้สละสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานบางประการ เช่น สิทธิในการเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงาน เพราะว่าการนัดหยุดงานจะขัดกับหลักการที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการโดยต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าข้าราชการได้เคยนัดหยุดงานอยู่ในประเทศที่สร้างหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ประเทศฝรั่งเศส หรือ ประเทศเยอรมัน ยิ่งไปกว่านั้นการนำเสรีภาพในเรื่องสหภาพแรงงานไปรวมไว้กับการนัดหยุดงานก็เป็นการมองสหภาพแรงงานในแง่การเรียกร้องร้องสิทธิโดยการให้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือเพียงด้านเดียว ซึ่ง不会有เหตุผลสำหรับข้าราชการในฐานะประชาชนผู้ทำงานซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับค่าตอบแทนตามหลักการจ่ายค่าตอบแทนเท่ากับงานที่ทำ พร้อมกับมีสวัสดิการที่ดี และมีสภาพการทำงานที่เหมาะสมสำหรับผู้ปฏิบัติงานทั่วไปในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์เช่นกัน

3. การมีสหภาพแรงงานในระบบราชการเป็นการ “ยกเลิกหรือพลิก” หลักการว่าด้วยลำดับชั้นในการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบซึ่งเป็นหลักการสำคัญของ “ระบบราชการ”

ทั้งนี้เนื่องจากลูกจ้างนั้นอยู่ในฐานะที่จะเจรจาเรื่องผลประโยชน์ของตนกับนายจ้างได้โดยเสรี ในขณะที่ข้าราชการนั้นอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของทางราชการที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาได้เสียคำสั่งที่ได้รับจากผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชอบหรือโดยชอบแต่ไม่เหมาะสมได้ แม้ว่าตามกฎหมายจะเปิดโอกาสให้ข้าราชการโต้แย้งคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่หลักการดังกล่าวก็ไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ ในทางข้อเท็จจริงข้าราชการจึงไม่มีโอกาสโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ชอบหรือไม่เหมาะสมได้เลย ฉะนั้น การอนุญาตให้ข้าราชการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานก็เท่ากับว่าข้าราชการมีองค์การที่จะเข้ามาดูแลสถานภาพและผลประโยชน์ของข้าราชการที่เป็นสมาชิกได้ รวมถึงการปกป้องมิให้ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบหรือไม่เหมาะสมนั้นได้เป็นอย่างดี

4. สหภาพแรงงานของข้าราชการจะทำให้เกิดอันตรายต่อรัฐ ในแง่ที่ว่าจะเป็นเหตุให้ข้าราชการเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานในระบบราชการได้ เช่น การยื่นข้อเรียกร้องเงินเดือน และสภาพเงื่อนไขการทำงานรวมถึงการประท้วงหรือนัดหยุดงานของข้าราชการ จะทำให้ระบบเศรษฐกิจและการให้บริการสาธารณะชะงักงันได้ ฉะนั้น กฎหมายส่วนใหญ่อนุญาตให้ข้าราชการตั้งสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่ไม่มีสิทธิใด ๆ ในการเจรจาหรือปกป้องผลประโยชน์ของข้าราชการ

กฎหมาย อนุสัญญา และข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ

สิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ซึ่งรับรองว่าสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนรวมถึงข้าราชการก็มีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเช่นเดียวกัน

สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์การแรงงาน ได้มีวิวัฒนาการมายาวนานจนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนมีอันเป็นสิทธิเด็ดขาดสูงสุดในการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เคารพหลักความเสมอภาคและภารดรภาพต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งได้รับการรับรองทั้งในระดับองค์การสหประชาชาติ ที่ปรากฏใน Universal Declaration on Human Right รวมทั้งยังปรากฏใน International Covenant on Civil and Political Rights นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับใน International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ค.ศ. 1966 (Article 8) ซึ่งประเทศในภูมิภาคยุโรปได้ยอมรับหลักการดังกล่าว ดังปรากฏในอนุสัญญายอมรับหลักเกณฑ์

การรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรอง (The right to bargain collectively) ดังที่ปรากฏในมาตรา 6 ของ The European Social Charter ค.ศ. 1961 ด้วยเช่นกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ข้างต้นล้วนแต่นำหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 มาบัญญัติรับรองในอนุสัญญาข้างต้นทั้งสิ้น

แม้ในหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในอนุสัญญา ฉบับที่ 87 จะรับรองถึงสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์การแรงงานทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐด้วย แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการ แม้ในมาตราที่ 1 ของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวจะบัญญัติให้รัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจักต้องปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ รวมถึงยังสามารถใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐด้วยดังที่ปรากฏในมาตรา 9 ก็ตาม แต่อนุสัญญานี้ก็ให้โอกาสแก่ประเทศสมาชิกที่จะยอมรับผลผูกพันเมื่อได้ให้สัตยาบันแล้วตาม มาตรา 15 อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ก็ตาม แต่เนื่องจากสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวนี้ได้รับการยอมรับในฐานะสิทธิมนุษยชน และในฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) อนุสัญญานี้จึงต้องตกอยู่ภายใต้กระบวนการตรวจสอบพิเศษตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจัดขึ้น เรียกว่า คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและคณะกรรมการสิทธิการเสาะหาข้อเท็จจริงและไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะจัดทำรายงานที่ชี้ให้เห็นถึงจุดบกพร่องและเสนอแนะแนวทางที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ควรทบทวนและปรับปรุงแก้ไข โดยไม่คำนึงว่าประเทศนั้น ๆ จะได้อสัตยาบันหรือไม่

กฎหมาย อนุสัญญา และข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพข้าราชการในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้นรัฐบาลตั้งแต่สมัยรัชการที่ 6 เป็นต้นมา ได้เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization, ILO) และได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติในเวลาต่อมา ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม รัฐบาลไทยได้ยอมรับความผูกพันตามมาตรฐานแรงงานที่ ILO กำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศจำนวน 14 ฉบับ แต่ยังไม่ได้ออมรับอนุสัญญาที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรอง (Freedom of Association and Collective Bargaining) ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวกันและเจรจา

ต่อรอง ค.ศ. 1949 ตลอดจนอนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ชัดเจนว่า แรงงานภาครัฐ ก็มีสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานและเจรจาต่อรองด้วย อย่างไรก็ตาม ตามอนุสัญญานี้ ก็ยังได้กำหนดให้รัฐอาจจำกัดสิทธิบางประการ เช่น ข้าราชการบางประเภท โดยเฉพาะข้าราชการทหารและตำรวจ นั้น รัฐอาจออกกฎหมายภายในรัฐสมาชิกเองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการข้างต้น ไม่ให้จัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐได้ รวมถึงมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันการนัดหยุดงาน จะต้องมีกระบวนการที่เคร่งครัดตามกฎหมาย ส่วนการแก้ไขหรือระงับข้อพิพาท อาจจะดำเนินการระหว่างสหภาพแรงงานภาครัฐกับรัฐบาลนั่นเองได้ การยอมรับอนุสัญญาฉบับนั้น เนื่องจาก รัฐบาลได้เล็งเห็นว่า กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและอุตสาหกรรม หากรัฐไม่คุ้มครองแรงงานดังกล่าวแล้ว ก็อาจจะนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยของสังคมได้

จากการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทำให้มีข้อสังเกตว่า รัฐบาลได้มุ่งที่คุ้มครองผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชน แต่ไม่ยอมรับให้ข้าราชการรวมตัวเป็นองค์กรแรงงาน เพื่อเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเงินเดือนหรือเงื่อนไขการทำงานของข้าราชการ การไม่ยอมรับหลักการเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรแรงงานและการเจรจาต่อรองในภาครัฐถือเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน แต่ในหลักกฎหมายของไทยแม้ในด้านแรงงานภาคเอกชน รัฐบาลได้ยินยอมให้แรงงานภาคเอกชนมีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งครอบคลุมแรงงานในภาครัฐวิสาหกิจด้วย ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งยอมรับหลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นองค์กรแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองกับผู้ว่าจ้างได้ แต่แรงงานภาครัฐวิสาหกิจมีผลประโยชน์ของมหาชนเข้าเกี่ยวข้องด้วยจึงถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่อาจใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์อีกต่อไป แต่ประเทศไทยได้ถูกฟ้องร้องว่า พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ที่ห้ามการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น มีเนื้อหาที่ละเมิดและขัดแย้งต่ออนุสัญญาฉบับนี้ จนในที่สุด ประเทศไทยดำเนินการออกพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ขึ้นมาบังคับใช้แทนให้สอดคล้องกับหลักอนุสัญญาข้างต้น เนื่องจากถูกแรงบีบคั้นจากนานาประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลก แต่สำหรับแรงงานภาครัฐของไทยนั้นนอกจากจะยังไม่มีความหมายรองรับสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานแล้ว ยังมีกฎหมายห้ามการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองกับผู้บังคับบัญชา โดยตามประกาศกระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติที่มีให้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ บทบัญญัติดังกล่าวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

หรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามวรรคแรก และวรรคสองที่ให้สิทธิเสรีภาพ กับวรรคสามที่จำกัดเสรีภาพ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญให้เสรีภาพโดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ โดยให้อำนาจออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพได้ เมื่อรัฐได้พิจารณาว่าการใช้เสรีภาพนั้นจะกระทบกระเทือนต่อ 2 กรณีดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ซึ่งมีให้ใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกิจการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ที่มีให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่า กิจการต่าง ๆ เหล่านี้ หากใช้บังคับตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ย่อมได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือการเจรจาต่อรอง ผลประโยชน์ ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของส่วนรวมยกตัวอย่างเช่น หากกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานและมีสิทธิดำเนินการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และข้าราชการได้ใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์ต่อรัฐ และใช้สิทธินัดหยุดงานเมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงาน ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อการให้บริการประชาชน เพราะการบริหารราชการเป็นภารกิจพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน หากหยุดชะงัก ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน หรือกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย หากมีการหยุดชะงัก ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เพียงแต่ห้ามมิให้ข้าราชการตั้งสหภาพแรงงานตามกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น มิได้ตัดหรือเพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการในลการรวมตัวกันเป็นองค์กรในรูปอื่น ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ และอีกประการหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ มิได้เกิดจากสัญญาจ้างแรงงาน ข้าราชการจึงมิใช่ลูกจ้างตามความหมายที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ดังนั้นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานะของข้าราชการ

สถานะทางกฎหมาย กำหนดให้ข้าราชการเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐมีลักษณะเป็นข้าแผ่นดินมิใช่ลูกจ้างของรัฐ ข้าราชการจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม หากใช้เป็นเพียงสิทธิในการเข้ารับราชการหรือสิทธิในการทำงาน รัฐดำเนินการใด ๆ กับข้าราชการก็ได้ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการจะกำหนดว่าข้าราชการเป็นบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้น ๆ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมนั้น ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับค่านิยมของข้าราชการในประเทศอังกฤษ แต่ในประเทศอังกฤษยอมให้ข้าราชการมีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานและเจรจาต่อรองกับรัฐได้ ในขณะที่นักกฎหมายปกครองของไทย มีแนวคิดที่สถานะภาพของข้าราชการมีสถานะที่แตกต่างจากผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนจึงไม่อาจนำกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มาใช้กับข้าราชการได้ ดังความเห็นที่แสดงไว้

ประยูร กาญจนดุล (2538, น. 174) ได้อธิบายว่า ข้าราชการมีสถานะและความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับรัฐ ไม่ใช่ความสัมพันธ์ตามสัญญา ตามลักษณะกฎหมายเอกชน แต่การที่ทางราชการรับบุคคลเป็นข้าราชการนั้น เป็นการออกคำสั่งบรรจุตามกฎหมายอันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การให้ได้เงินเดือนก็มีกำหนดโดยกฎหมายทั้งสิ้น และเมื่อข้าราชการแล้ว สถานะของข้าราชการก็อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยกฎหมายได้ในภายหลัง โดยไม่ต้องทำความตกลงกับข้าราชการก่อนลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นไปตามหลักแห่งกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการนี้ ก็เป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งข้าราชการจะต้องกระทำแทนรัฐหรือองค์กรของรัฐทั้งสิ้น ข้าราชการ จึงกระทำตามแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้าส่วนราชการที่จัดตั้งตามกฎหมายเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ข้าราชการก็จะต้องเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชานั้น โดยไม่อาจต่อรองกับรัฐหรือผู้บังคับบัญชา และไม่อาจนำกฎหมายแรงงานในภาคเอกชนมาใช้กับระบบราชการได้

กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2537, น. 56-57) ได้อธิบายว่าในแง่มุมมองของประเทศเยอรมันที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการตามรัฐธรรมนูญเยอรมันเช่นเดียวกับประชาชน แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจะถูกจำกัดมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการเป็นบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐเป็นพิเศษแตกต่างจากเอกชนทั่วไป จึงมีนิติสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ (Sog.besondere Gewaltverhältnisse) เป็นผลให้สิทธิขั้นพื้นฐานของข้าราชการ

จึงอาจถูกจำกัดได้มากกว่าเอกชน เนื่องจากการยอมตนหรือจำต้องยอมตนให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา (Bundesverwaltungsgericht) ความสัมพันธ์ของข้าราชการกับรัฐ จึงอาจแยกได้ 2 ประการ คือ

1. ความสัมพันธ์พื้นฐาน (Grundverhältnis) ได้แก่ นิติสัมพันธ์ในการก่อเปลี่ยนแปลงหรือระงับซึ่งความสัมพันธ์พิเศษ หากคำสั่งผู้บังคับบัญชามีผลกระทบต่อความสัมพันธ์พื้นฐานนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นคำสั่งที่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก อันกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ เช่น การพิจารณาโทษทางวินัยและคำสั่งลงโทษทางวินัย ที่พิจารณาได้ว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ข้าราชการผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถฟ้องโต้แย้งต่อศาลได้ และศาลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2. ความสัมพันธ์ในทางการงาน (Betriebsverhältnis) ได้แก่ ระเบียบคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานซึ่งข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม ไม่ใช่ฐานะส่วนตัว ดังนั้น สถานภาพทางกฎหมายในฐานะส่วนตัวของข้าราชการนั้นจึงไม่ถูกกระทบกระเทือนด้วยแต่ประการใด กรณีนี้ จะไม่ถือว่ระเบียบคำสั่งในทางการงานจึงไม่มีผลทางกฎหมายไปสู่ภายนอก ดังนั้น จึงไม่ถือว่เป็นคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครอง ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวหาได้ไม่

นักวิชาการ ศาลปกครองเอง หลายท่าน ก็เห็นสอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าว เช่น ฤทัย หงษ์ศิริ หรือนักวิชาการท่านอื่น ๆ ฉะนั้น แนวโน้มในปัจจุบันจึงเป็นที่ประจักษ์ว่า หากข้าราชการไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัยแล้ว ศาลปกครองก็จะไม่เข้าไปตรวจสอบ เพราะศาลปกครองจะตรวจสอบเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น หากเป็นเรื่องระเบียบภายในหรือความเหมาะสมแล้ว ศาลปกครองย่อมไม่เข้าไปตรวจสอบ

แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่เกี่ยวกับสถานะของข้าราชการ

จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างมีแนวคำพิพากษาและคำวินิจฉัยว่า ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะการกระทำของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่จะไม่มีอำนาจควบคุมการใช้ดุลพินิจผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายบริหารนั้น ยังอยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้

สำหรับศาลยุติธรรม ซึ่งก่อนที่จะการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในปี พ.ศ. 2542 มีอำนาจพิจารณา คดีปกครองด้วยนั้นได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดแจ้งว่า ศาลจะเข้าไปตรวจสอบเฉพาะการใช้ดุลพินิจของ ผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายบริหารได้เมื่อเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญา หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเป็นการ เฉพาะแล้ว ศาลยุติธรรมจะไม่สามารถตรวจสอบได้ เว้นแต่จะใช้ดุลพินิจที่ผิดอย่างชัดแจ้งเท่านั้น

สำหรับศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีทางปกครองในลักษณะทั่วไป ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ซึ่งโดย ส่วนใหญ่จะเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มี การกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย หรือคดีละเมิดทางปกครอง รวมถึงคดีพิพาทที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้อง เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอน กระบวนการหรือเจตนาของกฎหมาย แม่บท อันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพและก่อให้เกิดหน้าที่ต่อผู้ได้รับคำสั่ง ศาลปกครองจึงเข้าไป ตรวจสอบได้ สำหรับออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ หรือออกคำสั่งใด ๆ อันก่อให้เกิดหน้าที่ต่อ ข้าราชการนั้น นักวิชาการทางด้านกฎหมายปกครองส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าการออกคำสั่ง โยกย้ายข้าราชการ ไม่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นแต่อย่างใด เพราะยังคงมี ตำแหน่งหน้าที่การงานและความสัมพันธ์ที่มีต่อระบบราชการดังเช่นเดิม จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาล ปกครองได้ หากคำสั่งนั้นไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก และในปัจจุบันศาลปกครองก็มีแนวคำ วินิจฉัยในคดีที่ข้าราชการฟ้องร้องผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจไม่เป็นธรรมแต่ อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ โดยไม่รับคำฟ้องของข้าราชการ เนื่องจากไม่มี กฎหมายให้อำนาจศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ ในลักษณะเดียวกับ แนวคำพิพากษาศาลยุติธรรมนั่นเอง

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ มีความพยายามใน หลายหลายหลายทาง เช่น การรวมตัวเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น แต่ก็มีผลทางกฎหมายน้อยมาก ซึ่งจะต้องแก้ไขให้ข้อเรียกของข้าราชการมีผลทาง กฎหมายที่ผูกพันฝ่ายบริหารให้แก้ไขข้อพิพาททางแรงงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง

การรวมตัวเป็นสมาคมของข้าราชการ

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่อนุญาตให้ข้าราชการไทยจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเรียกร้องและเจรจาต่อรองกับรัฐได้ แม้ว่าประเทศไทยจะยอมรับว่าเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ให้สัตยาบันกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87, 98 และฉบับที่ 151 ที่ยอมรับหลักเสรีภาพในการรวมตัวของข้าราชการในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน ถึงกระนั้นก็ตามประเทศไทยก็ยินยอมให้พนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานและเจรจาต่อรองกับรัฐได้ตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

สำหรับข้าราชการนั้น ประเทศไทยเพียงแต่ยอมรับให้มีการจัดตั้งสมาคมข้าราชการได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น เช่น สมาคมข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Association of Thailand) สมาคมข้าราชการตำรวจบำนาญ โดยสมาคมในลักษณะนี้ จะไม่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการแต่ประการใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน เช่น สมาคมข้าราชการพลเรือนซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 นั้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีความร่วมมือและประสานงานกันยิ่งขึ้นในการปฏิบัติราชการ หรือเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น และประสบการณ์ในเรื่องการปฏิบัติราชการ รวมถึงปัญหาของข้าราชการ หรือเพื่อส่งเสริมและร่วมมือกับส่วนราชการให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบราชการและการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นผลดีแก่ส่วนร่วม รวมถึงการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์สมาชิกในด้านสวัสดิการและบริการอย่างอื่น ๆ ซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ซึ่งเท่าที่ผ่านมาสมาคมข้าราชการพลเรือนได้จัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ในทางที่ส่งเสริมให้ข้าราชการประพฤติตนในทางที่ดี หรือปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าความพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ร้องทุกข์มายังสมาคมก็ตามโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเช่นกัน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาก็พบว่าสมาคมข้าราชการพลเรือนมีอำนาจเพียงพิจารณาเรื่องราวทุกข์ดังกล่าว แต่ก็ไม่อาจให้ความช่วยเหลือข้าราชการได้อย่างจริงจัง ซึ่งอาจสรุปสาเหตุได้ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่อันจำกัดของสมาคมข้าราชการพลเรือน

สมาคมข้าราชการพลเรือน มีอำนาจจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งแล้วพาณิชย์ โดยไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่และให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ รวมทั้งไม่มีกฎหมายบังคับให้ฝ่ายบริหารจะต้องรับฟังข้อเรียกร้องใด ๆ ที่มาจากสมาคมข้าราชการพลเรือน ประกอบกับผู้ที่จะมาปฏิบัติงานในสมาคมนั้น ก็ล้วน

แต่เป็นข้าราชการที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง

2. โครงสร้างของคณะอนุกรรมการและสมาคมข้าราชการพลเรือน

คณะอนุกรรมการนี้มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นประธาน และคณะกรรมการอื่น ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลและฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ฉะนั้น แม้คณะอนุกรรมการจะได้พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์และเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้รับความเป็นธรรมตามข้อร้องเรียนจริง ก็ทำได้เพียงการทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี หรือทำหนังสือเสนอความเห็นถึง ก.พ. หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำอันไม่เป็นธรรมนั้นเป็นการกระทำของฝ่ายการเมืองเองแล้วการยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวก็เป็นอันไร้ผล หากพิจารณาถึงโครงสร้างของ ก.พ. ก็มีลักษณะอย่างเดียวกัน ที่ล้วนแต่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงและมีหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแล ก.พ. เช่นกัน

3. ผลทางกฎหมายของข้อเสนอและข้อเรียกร้องของสมาคม

เมื่อสมาคมข้าราชการพลเรือน เห็นว่ารัฐบาลควรปรับปรุงระบบการบริหารราชการหรือสิทธิประโยชน์ของข้าราชการแล้ว สมาคมก็ทำได้เพียงการเสนอความเห็นให้แก่รัฐบาลทราบเท่านั้น แต่ไม่มีผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งรัฐบาลอาจจะให้ความสนใจหรือไม่ก็ได้

จึงกล่าวได้ว่า การที่ข้าราชการสามารถจัดตั้งสมาคมข้าราชการในลักษณะข้างต้น จึงเป็นมาตรการที่ไม่เพียงพอที่จะรับประกันสิทธิเสรีภาพของข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ ในฐานะที่เป็นพลเมืองแห่งรัฐคนหนึ่งที่มีคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันที่รัฐไม่อาจจะละเมิดได้

ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

พลดา เดชพลมาตย์ (2537, น. บทคัดย่อ) ศึกษาบทบาทของสหภาพแรงงานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของลูกจ้าง โดยศึกษาสถานประกอบการอุตสาหกรรมที่มีสหภาพแรงงาน พบว่าสหภาพแรงงานมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานทั้ง 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการได้รับความคุ้มครองในปัญหาพื้นฐานทั่วไปในการทำงาน สหภาพแรงงาน มีบทบาทในการช่วยเหลือ นำเสนอปัญหาต่อฝ่ายจัดการ การเป็นตัวแทนร่วมปรึกษาหารือกับฝ่ายจัดการ การทำหนังสือทักท้วงนายจ้าง

2. ด้านการได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในการทำงาน สหภาพแรงงานมีบทบาทในการดำเนินการฟ้องร้องคดี ประชาสัมพันธ์ข้อเท็จจริงเป็นตัวแทนติดต่อกับหน่วยงานอื่นเพื่อขอความช่วยเหลือและนำเสนอปัญหาต่อนายจ้าง ตลอดจนเป็นตัวแทนร่วมปรึกษาหารือกับฝ่ายจัดการ

3. ด้านการมีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สหภาพแรงงานมีบทบาทในการให้คำแนะนำปรึกษาในด้านต่าง ๆ

4. ด้านการมีโอกาสได้ทำงานที่ท้าทายความสามารถ สหภาพแรงงานมีบทบาทในการให้คำแนะนำปรึกษาแต่ไม่มีใครมีบทบาทในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการทำงาน

5. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างชีวิตการทำงานกับการดำเนินชีวิตโดยทั่วไป สหภาพแรงงานมีบทบาทในการจัดกิจกรรมส่งเสริมความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว

ปัญหาอุปสรรคของสหภาพแรงงานในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของลูกจ้างส่วนใหญ่ เกิดขึ้นในส่วนของนายจ้าง ซึ่งมักมีทัศนคติที่ไม่ดีนักต่อสหภาพ ส่งผลถึงการยอมรับและการให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ ของสหภาพแรงงาน และไม่สนใจเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพเท่าที่ควร สหภาพแรงงานเองก็ประสบปัญหาด้านของงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด คณะกรรมการที่ขาดความรู้ และไม่มีเวลาในการทำงาน นอกจากนี้การขาดการเอาใจใส่อย่างจริงจังจากทางรัฐบาลก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของลูกจ้าง เป็นไปอย่างไม่เต็มທີ່นัก

นาลินี ศรีกสิกุล (2536, น. บทคัดย่อ) ศึกษาการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยศึกษาในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป จำนวน 2 โรงงาน คือ บริษัทไทยเอโร จำกัด และ บริษัทไทรอัมพ์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด พบว่า ลูกจ้างจะมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการรับข้อมูลข่าวสารมากที่สุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาหารือและคำแนะนำ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วม ลดหลั่นลงตามลำดับ ในส่วนของการมีส่วนร่วมที่จะได้มีโอกาสตัดสินใจเองโดยฝ่ายลูกจ้างเองอยู่ในระดับต่ำสุด และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้าง ได้แก่ ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจของเจ้าของสถานประกอบการ เทคโนโลยีการผลิตที่ลูกจ้างถูกมอบหมายให้ทำงานในส่วนย่อย ๆ ผลิตภัณฑ์เป็นสินค้าที่ผลิตตามคำสั่งซื้อจากต่างประเทศที่ถูกกำหนดรูปแบบและปริมาณไว้แล้ว ประการต่อมา คือ การแข่งขันสูงที่ทำให้นายจ้างต้องการกำหนดค่าจ้างเอง เพื่อให้เป็นต้นทุน การผลิตที่ต่ำที่สุด และประการสุดท้าย คือ การที่ลูกจ้างส่วนใหญ่มีการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการยอมรับให้ลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ในสถานประกอบการ

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

