

บทที่ 3

การไฟฟ้านครหลวงและความขัดแย้งในโครงสร้างการบริหาร

การไฟฟ้านครหลวงนับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในบทนี้จะใคร่ขอแนะนำให้รู้จักประวัติความเป็นมาของการไฟฟ้านครหลวงและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่พอใจกันขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงาน จนถึงขั้นหยุดงานประท้วง ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

3.1 การไฟฟ้านครหลวง

การไฟฟ้านครหลวงเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ลักษณะการดำเนินงานเป็นการให้บริการและความสะดวกต่าง ๆ แก่ประชาชนในการขอติดตั้งใช้ไฟฟ้า จัดสร้างและบำรุงระบบจำหน่ายพลังไฟฟ้าให้สามารถจ่ายพลังไฟฟ้าได้โดยปลอดภัย มีประสิทธิภาพสูง มั่นคง เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้าในอัตราที่รัฐเห็นชอบ การไฟฟ้านครหลวงมีวิวัฒนาการเป็นลำดับดังนี้

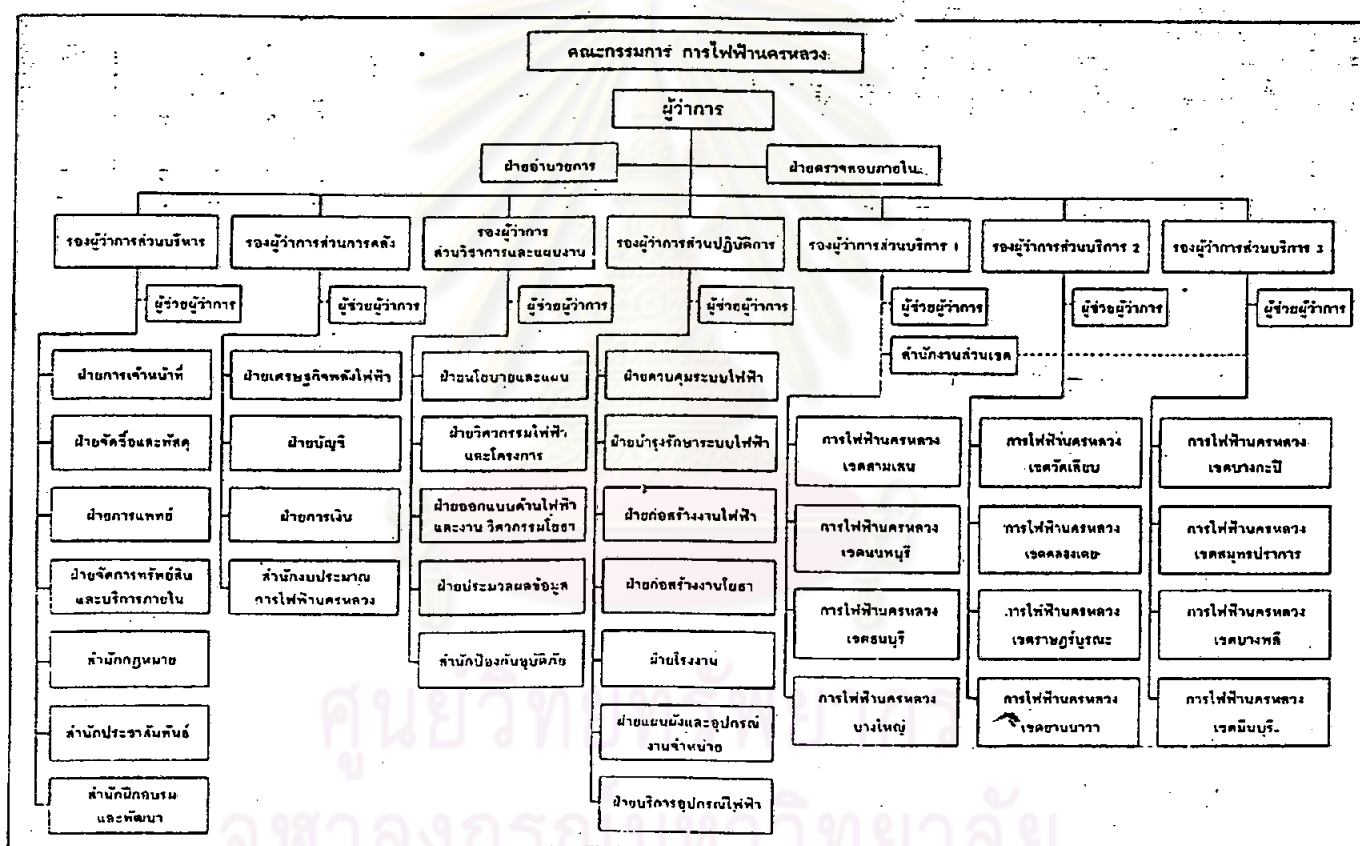
3.1.1 ประวัติการก่อตั้ง

การไฟฟ้านครหลวงเกิดจากความริเริ่มของขุนนาง โดยจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เป็นบุคคลแรกที่ได้ดำเนินการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพื่อให้แสงสว่างในพระบรมมหาราชวัง หลังจากนั้นเอกชนได้เข้ารับช่วงในการทำกิจการไฟฟ้าโดยบริษัทของชาวอเมริกันชื่อ บริษัท บางกอก อีเล็กทริกซิตี โลท์ ซินดิเคต (The Bangkok Electricity Light Syndicate) ต่อมาได้โอนกิจการให้บริษัท ไฟฟ้าสยาม จำกัด (The Siam Electricity Co., Ltd.) จากนั้นทางราชการได้มีการจัดตั้ง การไฟฟ้าหลวงสามเสน สังกัดกองไฟฟ้าหลวงสามเสน กรมโยธาเทศบาลเพื่อจ่ายไฟฟ้าในพื้นที่ด้านเหนือของกรุงเทพฯ เมื่อบริษัทไฟฟ้าสยาม จำกัด หมดสัมปทานในปีพ.ศ. 2493 รัฐบาลจึงได้ดำเนินการต่อในรูปของรัฐวิสาหกิจโดยใช้ชื่อ การไฟฟ้ากรุงเทพ (Bangkok Electric Works) ต่อมาในปีพ.ศ. 2501 รัฐบาลได้รวมกิจการไฟฟ้ากรุงเทพ และการไฟฟ้าหลวงสามเสนเป็นรัฐวิสาหกิจชื่อ การไฟฟ้านครหลวง เป็นองค์การจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและนิติบุคคล สังกัดกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลถือหุ้นร้อยละ 100 (ไพศาล ชัยมงคล, 2529: 191)

3.1.2 โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างหรือองค์การบริหารของการไฟฟ้านครหลวงนับแต่เริ่มตั้งในปีพ.ศ.2501 เป็นต้นมานั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารหลายครั้ง ปัจจุบันโครงสร้างของการไฟฟ้านครหลวงประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ดังรูปภาพที่ 3.1 ข้างล่างนี้

รูปที่ 3.1 โครงสร้างการบริหารการไฟฟ้านครหลวง



ที่มา: รายงานประจำปีการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2535 : 34

จากตารางการบริหารกิจการการไฟฟ้านครหลวงนั้น ได้แบ่งลำดับความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ

1) ผู้บริหารระดับสูงของการไฟฟ้านครหลวง คือ ผู้ว่าการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการจัดการบริหารภายในของการไฟฟ้านครหลวง

2) ผู้บริหารระดับกลางของการไฟฟ้านครหลวง ได้แก่ รองผู้ว่าการไฟฟ้านครหลวง และผู้ช่วยผู้ว่าการไฟฟ้านครหลวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานนโยบายของผู้ว่าการกับผู้บริหารชั้นต้น

3) ผู้บริหารระดับต้นของการไฟฟ้านครหลวง ได้แก่ ระดับหัวหน้ากองขึ้นไปจนถึงฝ่ายและสำนักของการไฟฟ้านครหลวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบังคับบัญชาพนักงานการไฟฟ้านครหลวงภายใต้การกำกับดูแล

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในส่วนที่ตรงกับแนวความคิดของ Walker มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

การวางแผน (planning) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนคือ กองวางแผนบุคลากร (กอบ.) ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเจ้าหน้าที่ (ฝกน.) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนบุคลากรทั้งระยะสั้น และระยะยาว พร้อมทั้งปรับปรุงให้มีความต่อเนื่องกันทุกปี วางแผนอาชีพพนักงาน ควบคุม และ พิจารณาการใช้อัตรากำลังให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนบุคลากร ตลอดจนการบันทึกประวัติพนักงาน และระบบข่าวสารข้อมูลด้านบุคคลที่มีความจำเป็นต่อการบริหารงานบุคคลของการไฟฟ้านครหลวง กองวางแผนบุคลากรยังแบ่งออกเป็นแผนกย่อย คือ วางแผนบุคลากร (วบ.) แผนกอัตรากำลัง (อก.) แผนกประวัติและสถิติพนักงาน (ปพ.)

การจัดองค์กร (organization) หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในการจัดองค์กรคือ กองจัดองค์กรและงานบุคคล (กจบ.) ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเจ้าหน้าที่เช่นกัน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอแนะการจัดรูปโครงสร้างองค์กรและระบบงานทั่วไป ดำเนินการให้ได้มาซึ่งพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถ บรรจุในตำแหน่งในเวลา และจำนวนตามแผนที่กำหนด รวมทั้งการเสนอหลักเกณฑ์ หรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารบุคคล และการจัดปฐมนิเทศพนักงาน กองจัดองค์กรและงานบุคคลแบ่งออกเป็นแผนกต่าง ๆ คือ แผนกจัดองค์กรและระบบงาน (จร.) แผนกบรรจุและแต่งตั้ง (บต.) แผนกมาตรฐานและค่าจ้างเงินเดือน

การสร้างแรงจูงใจ (motivative) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการสร้างแรงจูงใจคือ กองสวัสดิการ (กสก.) เป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบด้านสวัสดิการเกี่ยวกับการดำเนินการให้พนักงานมีความผูกพันกับองค์กร มีขวัญกำลังใจสูงในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี พิจารณาการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้เป็นไปตามกฎหมาย อยู่ในระดับที่เทียบเคียงได้กับรัฐ

วิสาหกิจอื่นและมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เป็นธรรม สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ทั้งนี้โดยการเสนอแนะ จัดดำเนินการทางด้านสวัสดิการแรงงาน และการจัดปัจจัยนิเทศพนักงาน แบ่งออกเป็นแผนกต่าง ๆ ดังนี้ แผนกพนักงานแรงงานสัมพันธ์ (พร.) แผนกพนักงานสงเคราะห์ (พส.) แผนกผลประโยชน์เกื้อกูล (ผก.)

การควบคุม (controlling) เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักกฎหมาย (สกม.) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบด้านกฎหมาย พิจารณา วินิจฉัย ให้คำแนะนำปัญหาข้อกฎหมาย ตรวจสอบจัดทำนิติกรรมและสัญญาต่าง ๆ รวบรวมข้อเท็จจริงพยานหลักฐาน สืบสวนสอบสวน ดำเนินการเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษพนักงาน ดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สิน และค่าเสียหายต่าง ๆ ที่การไฟฟ้านครหลวงมีสิทธิและหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก และดำเนินคดีทางศาล สำนักกฎหมาย แบ่งออกเป็นแผนกต่าง ๆ ดังนี้ แผนกบริหารทั่วไป (บท.) แผนกคดี 1 (คด. 1.) แผนกคดี 2 (คด. 2) แผนกคดี 3 (คด. 3) แผนกนิติการ (นต.) แผนกสืบสวนสอบสวน (สส.) แผนกติดตามค่าเสียหาย (ตต.)

นอกจากนี้ยังมีกองบริหารงานพัสดุ (กบพ.) ขึ้นอยู่กับฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารและควบคุมพัสดุ รับผิดชอบรักษาและจ่ายพัสดุให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องการใช้งาน กำหนดอัตราและสำรองพัสดุดังกล่าว พิจารณา และกำหนดการจัดหา และสั่งซื้อให้เป็นไปตามเวลาและปริมาณที่เหมาะสม พิจารณาวสดุที่รื้อถอนเพื่อจัดการขาย หรือปรับปรุงให้ใช้งานได้ กองบริหารงานพัสดุแบ่งออกเป็นแผนกต่าง ๆ ดังนี้ แผนกวิเคราะห์และกำหนดปริมาณพัสดุ(วก.) แผนกควบคุมบัญชีพัสดุ(คบ.) แผนกพัสดุดกลาง(พก.) แผนกปรับปรุงและจำหน่ายของเก่า(รป.)

สำหรับการควบคุมทางวินัยของการไฟฟ้านครหลวงนั้นมีแผนกเฉพาะ กล่าวคือ แผนกสืบสวนสอบสวน (สส.) ขึ้นอยู่กับสำนักกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานต่าง ๆ ในกรณีพนักงานถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และหรือกระทำให้การไฟฟ้านครหลวงเสียหาย และเสนอความเห็นการลงโทษ รวมทั้งชี้แจงเรื่องราวร้องทุกข์ ในกรณีพนักงานถูกลงโทษดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป การบริหารของการไฟฟ้านครหลวงจะแบ่งความรับผิดชอบของผู้บริหารเป็น 3 ลำดับ คือ ผู้บริหารการไฟฟ้านครหลวงระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น โดยมีอำนาจหน้าที่หลักอยู่ 4 อย่าง กล่าวคือ การวางแผน (planning) การจัดองค์กร (organization) การสร้างแรงจูงใจ (motivative) และการควบคุม (controlling) ซึ่งอยู่ในฝ่ายต่าง ๆ ของการบริหารของโครงสร้างการไฟฟ้านครหลวงดังนี้ การวางแผนจะอยู่ที่กองวางแผนบุคลากร การจัดองค์กร

จะอยู่ที่การจัดองค์กรและงานบุคคล การสร้างแรงจูงใจจะอยู่ที่กองสวัสดิการ และการควบคุมจะอยู่ที่แผนกสืบสวนสอบสวน และกองบริหารงานพัสดุ

3.2 สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจไฟฟ้านครหลวง

พนักงานการไฟฟ้านครหลวงเป็นกลุ่มหนึ่งที่มีประวัติการต่อสู้อันยาวนาน ทั้งการต่อสู้ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สามารถลำดับวิวัฒนาการได้ดังนี้

3.2.1 ประวัติการก่อตั้ง

การตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงนั้นได้มีวิวัฒนาการมานับแต่ปีพ.ศ.2489 แล้วโดยกรรมกรโรงไฟฟ้าลูกจ้างของบริษัท ไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด ในรูปของสมาคมลูกจ้างการไฟฟ้านครหลวงได้เคลื่อนไหวเรื่องโบนัส และเรื่องต่างๆ ที่ไม่เป็นธรรม นำโดยนายจ่านงค์ พงษ์แสงจันทร์ ได้มีการเคลื่อนไหวหลายครั้ง จนบริษัทไฟฟ้าคอร์ปอเรชั่นหมดสัมปทานลงในปีพ.ศ.2492 เมื่อรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติแรงงานพ.ศ.2499 อนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ จึงมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น 4 แห่งคือ

- 1) สหภาพแรงงานการช่างการไฟฟ้ากรุงเทพ
- 2) สหภาพแรงงานการไฟฟ้ากรุงเทพ
- 3) สหภาพแรงงานเสมียนพนักงานการไฟฟ้ากรุงเทพ
- 4) สหภาพแรงงานนายช่างการไฟฟ้ากรุงเทพ (อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ

นายไพศาล ฐวิชัยนันท์, 2531)

สหภาพแรงงานทั้ง 4 นี้ สหภาพแรงงานการช่างการไฟฟ้ากรุงเทพมีบทบาทมากที่สุด โดยการนำของนายจ่านงค์ พงษ์แสงจันทร์ แต่ก็หาได้มีเอกภาพและเข้มแข็งเท่าที่ควรไม่ จนกระทั่งเข้าสู่ยุคคณะปฏิวัติตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ (พ.ศ.2501-2506) ถึงจอมพลถนอม (พ.ศ.2507-2516) การเคลื่อนไหวของกรรมกรได้หยุดชะงักลง เนื่องจากรัฐบาลคณะปฏิวัติประกาศยุบสหภาพแรงงานทั้งหมด และในปีพ.ศ.2501 รัฐบาลได้แยกการไฟฟ้าออกมาเป็นการไฟฟ้านครหลวงโดยออกเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้านครหลวง

อย่างไรก็ตามนับแต่พ.ศ.2501-2515 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยกลายเป็นเป้าให้องค์กรแรงงานระหว่างประเทศโจมตีทุกครั้งในเรื่องที่รัฐบาลไทยไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นในประเทศว่าเป็นการจำกัดสิทธิลูกจ้าง ทำให้พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีมหาดไทย และรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เกิดความเกรงว่าจะกระทบกระเทือนต่อฐานะที่ไทยจะได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาต่าง ๆ (แล ดิลกวิทยรัตน์, 2531: 13) จึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 อนุญาตให้มีการจัดตั้งสมาคมลูกจ้างได้อีกครั้ง เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2515 ภาย

หลังการประกาศของคณะปฏิวัติ นายจำนงค์ พงษ์แสงจันทร์ ได้ไปยื่นขอจดทะเบียนต่อกรมแรงงาน เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 โดยใช้ชื่อว่า “สมาคมลูกจ้างการไฟฟ้านครหลวง” (ส.ล.ฟ.) นับเป็นสมาคมลูกจ้างแห่งแรกในประเทศไทยที่ก่อตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และในที่สุดกลายเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวง (สพ.ร.ก.ฟ.น.) (METROPOLITAN ELECTRICITY AUTHORITY STATE ENTERPRISE EMPLOYEES ASSOCIATION-MEASEA) ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) พ.ศ.2534 ร.ส.ช.ได้เข้าควบคุมการบริหารงานบางส่วน และแยกสหภาพของรัฐวิสาหกิจออกจากสหภาพของเอกชนอย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมาสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ มีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างมาก แม้จะได้มีการหยุดชะงักการเคลื่อนไหวไปช่วงหนึ่งคือระหว่างพ.ศ.2519-2521 แต่ภายหลังเมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม (พ.ศ.2523-2530) เปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองได้อีกครั้ง สหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจก็เป็นตัวตั้งตัวตีในการเคลื่อนไหวเรียกร้องต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ร.ส.ช.จึงหาทางแยกสหภาพรัฐวิสาหกิจออกจากสหภาพเอกชนและเข้าควบคุมการบริหาร ดังจะได้กล่าวต่อไป ปัจจุบันมีสำนักงานตั้งอยู่เลขที่ 1909/106 ซอยร่วมพัฒนา ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางพลัด เขตบางพลัด กรุงเทพฯ 10700 มีจำนวนกรรมการ 30 คน

วัตถุประสงค์ของสมาคมฯ

1. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหารและระหว่างพนักงานด้วยกัน
2. พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ และปัญหาการงาน ตลอดจนข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารงาน
3. พิทักษ์และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ และความเป็นธรรมภายในหน่วยงานและสังคมโดยส่วนรวม
4. ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาและสวัสดิการให้แก่สมาชิก
5. พิทักษ์กฎหมายรัฐธรรมนูญ และส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

3.2.2 โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของกรรมการ

ประกอบด้วยกรรมการอย่างน้อย 15 คนแต่ไม่เกิน 30 คนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปีกรรมการสมาคมฯ มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสมาคมจากการประชุมใหญ่ประจำปี นอกจากนั้นยังมีผู้แทนของสมาคมฯประจำเขตต่าง ๆ ทั้ง 10 เขต และผู้ประสานงานในหน่วยงานย่อย

อีกหลายแห่ง (รัฐวิสาหกิจ, 3, 24 เมษายน 2521, 13-14) เป็นการสร้างประชาธิปไตยในสถานประกอบการของไฟฟ้านครหลวง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการประชุมกรรมการสมาคมฯ พบว่า สมาชิกจะคล้อยตามสมาคมฯ ในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เสมอ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสมาชิกมีความเชื่อมั่นคณะกรรมการสมาคมฯ ที่ได้ผ่าน “การเลือกตั้ง” โดยพวกตนมาก็เป็นได้

เมื่อมีการเลือกตั้ง คณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งแต่ละคราวจะเลือกกรรมการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังตารางที่ 3.2

รูปที่ 3.2 รูปแบบการจัดตั้งองค์กรของสมาคมรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวง



ที่มา: คู่มือคณะกรรมการบริหารสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงประจำปี 2536-2537 : 17-30

จากตารางที่ 3.2 อำนาจหน้าที่ของกรรมการแต่ละคนเป็นดังนี้

- นายกสมาคม ตามข้อบังคับสมาคมฯ ที่ออกในพ.ศ.2534 ถือเป็นนิติบุคคลแทนสมาคมจึงต้องรับผิดชอบการบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสมาคมฯ และนโยบายที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ หากนายกสมาคมไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้มอบหมายรองนายกสมาคมฯ หรือกรรมการคนใดคนหนึ่งทำการแทน

- รองนายกสมาคม ทำหน้าที่ช่วยนายกสมาคมในการดำเนินนโยบาย และเป็นที่ปรึกษากรรมการฝ่ายต่าง ๆ

- เลขานุการ จัดการด้านเอกสารเข้า-ออก บันทึกการประชุม รวบรวมสถิติ รายงานผลงานประจำปีต่อที่ประชุมใหญ่ จัดทำประกาศตามมติกรรมการ และควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และสมาคมฯ

- ฝ่ายประสานงาน จะคอยประสานงานระหว่างกรรมการ ผู้แทนเขต สมาชิก และองค์กรหรือบุคคลภายนอก รวมทั้งการเข้าร่วมกิจกรรมที่ได้มอบหมายจากกรรมการ

- ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวให้สมาชิกทราบ รวมทั้งความรู้ด้านอื่น เช่น แรงงาน ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม

- ฝ่ายแรงงานสัมพันธ์และการร้องทุกข์ ทำหน้าที่รวบรวมเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้รับจากสมาชิกเพื่อเสนอเข้าที่ประชุมกรรมการบริหารให้พิจารณา หากเรื่องใดไม่สามารถยุติได้จะนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการเร่งด่วนต่อไป

- ฝ่ายจัดหารายได้ มีหน้าที่ในการติดตามค่าบำรุงสมาคมฯ จากสมาชิก และหารายได้ทางอื่นให้แก่สมาคมฯ เช่น การจัดจำหน่ายสิ่งของต่าง ๆ

- ฝ่ายสวัสดิการ เป็นตัวแทนสมาคมในการให้ความช่วยเหลือเยี่ยมเยียนผู้ได้รับอุบัติเหตุต่าง ๆ โดยเบิกค่าสวัสดิการต่าง ๆ จากเหรียญกษาปณ์

- ฝ่ายทะเบียน จัดการเกี่ยวกับรายละเอียดของสมาชิก ได้แก่ การเก็บใบสมัคร จัดทำสมุดลงทะเบียน บัตรประจำตัว การ์ดประวัติ แจกรายชื่อสมาชิกผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการประชุมสมาคมฯ และแจ้งให้ที่ประชุมทราบเมื่อมีสมาชิกขอลาออก

- เหรียญกษาปณ์ ควบคุมด้านการใช้จ่ายเงินของสมาคมฯ ทั้งด้านรายรับซึ่งได้เงินค่าบำรุงของสมาชิกจากเขตต่างๆ และการติดตามหนี้สินของสมาคมฯ กับรายจ่ายซึ่งอยู่ในเงินเดือนเจ้าหน้าที่ สวัสดิการ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

- ฎีกา ดูแลเรื่องการอำนายความสะดวกต่าง ๆ เมื่อมีการประชุม หรือมีการจัดงานให้แก่ทั้งสมาคมฯ และแขกผู้มีเกียรติด้วย (คู่มือคณะกรรมการบริหารสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงประจำปีพ.ศ. 2536-2537: 17-31)

จะเห็นว่า สมาคมฯมีการจัดการบริหารภายในสมาคมเอง โดยแบ่งงานตามสายงานต่างๆ ให้รับผิดชอบแต่ละด้าน นายไพศาล ธวัชชัยนันท์ ประธานสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงได้สรุปถึงกิจกรรมของสมาคมฯที่ทำให้แก่สมาชิกโดยรวมว่า “.. สหภาพจะทำหน้าที่ให้ความ

ผู้แก่สมาชิกในด้านกฎหมายแรงงาน สิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับโดยวิธีการอบรม สัมมนา และแจกเอกสาร สรุปข่าว ซึ่งจัดทำขึ้นเดือนละครั้งเป็นประจำ ..” (รัฐวิสาหกิจ, 3, 24 เมษายน 2521, 14)

อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของสมาคมฯ โดยรวมที่ปรากฏในภายหลังในพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 มีดังนี้

1. ยื่นข้อเสนอสื่อต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์แทนสมาชิก
2. ยื่นคำร้องทุกข์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่อคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์แทนสมาชิก
3. ตั้งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์
4. จัดให้มีกาให้บริการเพื่อสวัสดิการของสมาชิก หรือจัดสรรเงิน หรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ตามที่ที่ประชุมใหญ่เห็นสมควร
5. เรียกเก็บเงินค่าสมัครเป็นสมาชิก และเงินค่าบำรุง ตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของสมาคมฯ
6. ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (นิคม จันทรวีฑูร, 2534: 136)

สมาคมฯ ยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเข้าไปเจรจาต่อฝ่ายบริหารการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมในการจัดการลักษณะหนึ่ง รวมทั้งตัวแทนการไฟฟ้านครหลวงที่มีหน้าที่ในการเข้ามีส่วนร่วมในโครงสร้างอำนาจหน้าที่เดิมที่ผู้บริหารการไฟฟ้านครหลวงมีอยู่ ไม่ว่าจะมีส่วนร่วมในผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง หรือผู้บริหารระดับต้น ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาทำงานให้กับสมาคมจึงไม่ได้ทำงานเพียงในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในงานประจำเท่านั้น แต่มีหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในการบริหารงานของสมาคมด้วย

โดยสรุป การบริหารงานของสมาคมฯ กระทำโดยมีคณะกรรมการสมาคมที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิก โครงสร้างการบริหารมีลักษณะแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจนในแต่ละฝ่าย สมาคมฯ จะทำหน้าที่เป็นผู้เข้าเจรจายื่นข้อเรียกร้องกับฝ่ายบริหารการไฟฟ้านครหลวง และให้บริการแก่สมาชิกในด้านข่าวสาร การอบรมต่าง ๆ ด้วย

3.3 ความขัดแย้งของโครงสร้างการบริหารของการไฟฟ้านครหลวง

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่กรรมการทั้งของฝ่ายบริหาร และสมาคมฯ นั้นต่างมุ่งรักษาผลประโยชน์ของการไฟฟ้านครหลวงเช่นกัน หากแต่เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารงานแล้วจะเห็นว่า เป็นรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ สิ่งนี้เองได้เป็นตัวนำไปสู่ความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่ายในเวลาต่อมา

3.3.1 สาเหตุของความขัดแย้ง

โครงสร้างการบริหารในการไฟฟ้านครหลวงมีลักษณะรวมศูนย์สูง คือมีการรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่ฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ทั้งนี้ น่าจะมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการคือ

- ก. แนวความคิดของผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง
- ข. คณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวง
- ค. คณะรัฐมนตรี

ก. แนวความคิดของผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง

ผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงซึ่งมีลักษณะงานประจำเป็นผู้ตัดสินใจ จะเห็นได้ว่าบทบาทของผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงจะมีบทบาทสำคัญที่กระทบต่อการจัดการแบบรวมศูนย์ กล่าวคือแนวความคิดของผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงมีลักษณะแบบรวมศูนย์แบบข้าราชการ จะเห็นได้จาก อดีตผู้ว่าการหลวงสัมฤทธิ์วิเศษกรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปีพ.ศ.2501-2510 (รายงานประจำปีการไฟฟ้านครหลวง ตั้งแต่พ.ศ.2501-2510) ได้ให้สัมภาษณ์ในครบรอบ 30 ปี กฟน. ว่า

.. ก่อนที่ผมจะมาเป็นผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงนั้น ผมเป็นอดีตอธิบดีกรมโยธาธิการ สมัยนั้นจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพอรัฐบาลประกาศรวมการไฟฟ้าสามเสน และการไฟฟ้ากรุงเทพ เข้าเป็นการไฟฟ้านครหลวง ท่านก็แต่งตั้งผมเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงคนแรก หลังจากนั้นก็มีกรแยกการไฟฟ้าออกเป็น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย ..

(ครบรอบ 30 ปี กฟน.)

จากการสัมภาษณ์อดีตผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงจะเห็นได้ว่า เดิมที่ท่านเป็นอธิบดีกรมโยธาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการ ทำให้เป็นไปได้ว่าแนวความคิดในเรื่องการจัดการแบบรวมศูนย์ของระบบราชการนั้นได้ถูกส่งผ่านจากท่านมายังผู้ว่าการคนต่อ ๆ มาที่มาจากระบบราชการและ “การแต่งตั้ง” เช่นเดียวกันด้วย

ผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงซึ่งไม่ได้ผ่าน “การเลือกตั้ง” จากพนักงานการไฟฟ้านครหลวง แต่ได้รับ “การแต่งตั้ง” จากกระทรวงมหาดไทยนั้น ในทางหนึ่งมักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ของนักการเมือง และอีกทางหนึ่งก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้น ผู้บริหารการไฟฟ้านครหลวงมักคำนึงถึงการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับ “ส่วนที่เหนือกว่าตน” มากกว่าความคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ เพราะเป็นการทำงานที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งกับ “ส่วนที่เหนือกว่าตน” น้อย ดังปรากฏในคำให้สัมภาษณ์ของนายสุรชัย สุวรรณแสง หัวหน้าแผนกแรงงาน

สัมพันธ์ กองสวัสดิการ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่การไฟฟ้านครหลวงที่ว่า “.. ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงมักไม่ค่อยเสนอว่าจะให้ทำอะไรในฐานะฝ่ายบริหาร ถ้าเสนออะไรผิดๆ ไป ฝ่ายบริหารอาจถูกทางการเมืองไล่ออกได้ ..” (สุรัชย์ สุวรรณแสง, สัมภาษณ์, 24 สิงหาคม 2538) ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารจึงมักมีทัศนคติการทำงานแบบ“ไต่เต้า” (careerism) โดยคำนึงถึงความก้าวหน้าในตำแหน่งและอนาคตของตัวเองเป็นสำคัญ

ข. คณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวง

ในการจัดการแบบรวมศูนย์ ถ้าอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากอำนาจผู้ว่าการก็จะถึงคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวงคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวงมีหน้าที่ในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย แผนงาน และการออกกฎข้อบังคับ ซึ่งประธานคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวงตั้งแต่มีการแต่งตั้ง (พ.ศ.2501-2517) จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คือ พลโทประภาส จารุเสถียร (ยศในขณะนั้น) เสมอมา (รายงานประจำปีการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501-2517) มีผลต่อการสืบทอดแนวความคิดแบบเผด็จการและการจัดการแบบรวมศูนย์ รวมทั้งจะเห็นว่าพลโทประภาส จารุเสถียรมีบทบาทสำคัญต่อการแต่งตั้งผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงดังเช่นการแต่งตั้งอธิบดีกรมโยธาธิการมาเป็นผู้ว่าการเพื่อควบคุมการบริหาร ซึ่งมีส่วนช่วยสืบทอดแนวความคิดแบบรวมศูนย์มายังการไฟฟ้านครหลวง นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการบริหารของการไฟฟ้านครหลวงส่วนใหญ่ยังมีภูมิลำเนาจากขุนนาง ทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือนด้วย ดูได้จากตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 ภูมิลำเนาของคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง

ภูมิลำเนา	2501-2504	2504-2506	2506-2508	2508-2511	จำนวนรวม	ร้อยละ
ข้าราชการ	8	7	8	8	31	55.35
ทหาร	4	5	5	5	19	33.92
ตำรวจ	2	2	1	1	6	10.73
รวมทั้งสิ้น	14	14	14	14	56	100.00

ที่มา: คำนวณจาก รายงานประจำปีการไฟฟ้านครหลวงตั้งแต่ปีพ.ศ.2501-2511

จากตารางที่ 3.1 เป็นการศึกษารายงานประจำปีของการไฟฟ้านครหลวงตั้งแต่ปีพ.ศ. 2501-2511 พบว่า ในจำนวนคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวงทั้งหมดประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการเป็นส่วนใหญ่มีจำนวนร้อยละ 55.35 รองลงมาได้แก่กลุ่มทหารร้อยละ 33.92 และกลุ่มตำรวจร้อยละ 10.73 ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ได้รับการสืบทอดแนวความคิดแบบอนุรักษ์นิยม หรือแบบรวมศูนย์ภายในกลุ่มของตนมาเป็นเวลานานแล้ว นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มาจากทหารและ

ข้าราชการพลเรือนซึ่งมีแนวความคิดแบบรวมศูนย์อำนาจเมื่อมาบริหารการไฟฟ้านครหลวงจึงได้นำความคิดเช่นนี้มาด้วย ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกหลายตำแหน่งระหว่างพ.ศ.2501-2506 นั้น การบริหารการไฟฟ้านครหลวงคงรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจอยู่กับฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ดังจะพบว่าตามอำนาจหน้าที่การบริหารการไฟฟ้านครหลวงมีตั้งแต่การบริหารงานทั่วไป เช่น การวางนโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบ จัดส่วนแบ่ง และวิธีปฏิบัติงาน แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ตลอดจนถึงการบริหารงานบุคคล การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และเลื่อนลดขั้นเงินเดือนของพนักงาน การตัดสินใจลงทุนหรือปรับปรุงรัฐวิสาหกิจต้องเสนอผ่านกระทรวงมหาดไทยไปยังคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหาร ขณะเดียวกัน ยังได้กีดกันความริเริ่มต่าง ๆ ที่มาจากพนักงานระดับล่างของการไฟฟ้านครหลวงซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานด้วย

ค. คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานแบบรวมศูนย์ในการไฟฟ้านครหลวงเนื่องมาจากในคณะกรรมการบริหารของการไฟฟ้านครหลวงนั้นมีส่วนหนึ่งที่เป็นคณะรัฐมนตรีตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์จนถึงจอมพลถนอม กิตติขจร

ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.2501 นั้น สิ่งที่จอมพลสฤษดิ์พยายามเน้นคือ การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินระบบพ่อขุนอุปถัมภ์ และการพัฒนาเศรษฐกิจ พยายามยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นโดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ ในการนี้จำเป็นที่จะหยุดยั้งระบบการเมืองแบบมีส่วนร่วม เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศ (ลิขิต ธีรเวคิน: 2535, 171) จะเห็นว่าจอมพลสฤษดิ์ได้ครอบครองอำนาจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว โดยอาศัยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2501 มาตรา 17 ที่ให้อำนาจแก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือจอมพลสฤษดิ์ ขณะนั้นควบคุมตำแหน่งสำคัญทั้งทางการเมือง ทางทหาร และข้าราชการประจำถึง 4 ตำแหน่ง คือ นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการสูงสุด และอธิบดีกรมตำรวจ ดังนั้น ภายใต้การเมืองแบบเผด็จการ ทหารและข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีแนวความคิดการบริหารงานในแนวอนุรักษ์นิยมจึงสนับสนุนให้รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คณะรัฐมนตรีเพื่อป้องกันการควบคุมไม่ให้มีการนัดหยุดงานประท้วง สร้างความไม่สงบให้แก่บ้านเมือง อันมีผลต่อการลงทุนจากต่างชาติด้วย โดยเฉพาะขบวนการแรงงานในรัฐวิสาหกิจ ผู้ร่วมคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ประกอบด้วยทหาร และข้าราชการพลเรือน ดังตัวอย่างที่ยกมาในตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 29-31 จำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ พ.ศ. 2502-2514

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 29 9ก.พ.2502-8ธ.ค.2506		รัฐบาลชุดที่ 30 9ธ.ค.2506-6มี.ค.2512		รัฐบาลชุดที่ 31 7มี.ค.2512-17พ.ย.2514	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ						
1.1 ทหารบก	5	27.8	5	22.7	7	25.0
1.2 ทหารเรือ	-	-	-	-	1	3.5
1.3 ทหารอากาศ	-	-	2	9.1	1	3.5
1.4 ตำรวจ	-	-	1	4.6	3	10.7
2. ข้าราชการพลเรือน	12	66.7	13	59.0	14	50.0
3. นักธุรกิจ	-	-	-	-	2	7.2
4. พลเรือนอื่นๆ	1	5.5	1	4.6	-	-
5. รวมทั้งสิ้น	18	100.0	22	100.0	28	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	17	94.4	21	95.5	26	92.8
8. นายกรัฐมนตรี	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์		จอมพลถนอม กิตติขจร		จอมพลถนอม กิตติขจร	

ที่มา: รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยยุคประชาธิปไตยประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองพ.ศ.2475-2530, 164-165.

จากตารางที่ 3.2 จะเห็นว่า นับแต่ช่วงปีพ.ศ. 2502-2506 ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี กลุ่มข้าราชการ ทหาร และตำรวจรวมทั้งข้าราชการพลเรือน นับเป็นกลุ่มใหญ่ ในคณะรัฐบาล มีจำนวนถึงร้อยละ 94.5 ในขณะที่พลเรือนอื่น ๆ มีเพียงร้อยละ 5.5 เท่านั้น และในช่วงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (2506-2512) กลุ่มข้าราชการทหารและตำรวจ รวมทั้งข้าราชการพลเรือนยังนับว่าเป็นกลุ่มใหญ่ในคณะรัฐบาลอยู่คือมีจำนวนถึงร้อยละ 95.5 และในช่วงพ.ศ. 2512-2514 กลุ่มข้าราชการและตำรวจยังถือว่าเป็นคนกลุ่มใหญ่เช่นกันคือ มีจำนวนร้อยละ 92.8 ช่วงดังกล่าวปรากฏว่าได้มีนักธุรกิจเริ่มเข้ามามีบทบาทในรัฐบาลชุดนี้คิดเป็นร้อยละ 7.2 กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่มีการสืบทอดแนวความคิดแบบอนุรักษนิยม ดังนั้นเมื่อได้เข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจหลายแห่งจึงมีการนำความคิดในแนวอนุรักษนิยมเข้ามาใช้ในการบริหารงาน ด้วยดังเช่นในการไฟฟ้านครหลวง

ในกรณีของการไฟฟ้านครหลวงนั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นกลุ่มอนุคติในเรื่อง การเงิน การลงทุน ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการบริหารของการไฟฟ้านครหลวง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น คือ พลโทประภาส จารุเสถียร และบุคคลในคณะรัฐบาลบางคนได้เข้าควบคุมการไฟฟ้านครหลวง กลุ่มผู้บริหารการไฟฟ้านครหลวงเหล่านั้นไม่เปิดโอกาสให้พนักงานได้เข้ามี

ส่วนร่วมในการบริหารจึงทำให้โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ของการไฟฟ้านครหลวงในช่วงนั้นเข้มแข็งมากจนจนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร รัฐบาลยังคงเข้าควบคุมอำนาจในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารอยู่ ขบวนการแรงงานของการไฟฟ้านครหลวงจึงไม่สามารถออกมาเคลื่อนไหวใด ๆ ได้จนจนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516

3.3.2 ผลที่เกิดขึ้น

ผลจากโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารการไฟฟ้านครหลวงก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

- ด้านการบริหาร
- ด้านพนักงาน

ด้านการบริหาร

ผลที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดคือ การบริหารที่ขาดความเป็นประชาธิปไตย การแบ่งกลุ่มการบริหารตามสายการศึกษา และปัญหาคอรัปชั่น การบริหารงานที่ขาดความเป็นประชาธิปไตย

ผลประการแรกที่เกิดขึ้นกับทางด้านบริหารคือ การบริหารงานที่ขาดความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้นอกจากลักษณะการบริหารงานจะเป็นแบบรวมศูนย์ เชื้อประโยชน์ให้แก่ผู้บริหารหรือผู้ปกครองแล้ว สภาพทางการเมืองในระยะก่อนพ.ศ.2516 ยังเชื้อต่อการบริหารงานในลักษณะเช่นนี้ด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้ายึดอำนาจเบ็ดเสร็จเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 แล้ว ไม่นานนักกระแสนุจากต่างประเทศได้หลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยอย่างไม่ขาดสาย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ประกาศนโยบายส่งเสริมการลงทุน (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2533: 37) ทำให้ในช่วงเวลานั้น รัฐบาลได้ประกาศไม่ให้มีสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 นับเป็นการทำลายการเจรจาต่อรองของการไฟฟ้านครหลวง ถูกรัฐบาลควบคุมขบวนการแรงงานเอาไว้ มาตรการควบคุมแรงงานในช่วงเวลานั้นเป็นลักษณะการควบคุมด้วยกลไกความรุนแรง อาทิ การปราบปรามด้วยกำลังอาวุธ การควบคุมด้วยกลไกทางการเมืองและกฎหมาย เช่น ห้ามไม่ให้มีสหภาพแรงงาน การควบคุมด้วยกลไกอุดมการณ์ เช่น สร้างความวุ่นวาย (สมศักดิ์ สามีคคีธรรม, 2532: 21) ซึ่งถือว่ารัฐบาลช่วงนั้นมีคามเข้มแข็งในการควบคุมขบวนการแรงงาน

กรณีของการไฟฟ้านครหลวงนั้น นับได้ว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์แหล่งหนึ่งของกลุ่มผู้ปกครองซึ่งอยู่ในกองทัพและระบบราชการ เนื่องจากการไฟฟ้านครหลวงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลสฤษดิ์ได้โอนอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้ขึ้น

อยู่กับมติคณะรัฐมนตรี ทำให้มีลักษณะการบริหารจากบนลงล่าง พนักงานจะทำงานตามคำสั่งของฝ่ายบริหารการไฟฟ้านครหลวงเป็นไปตามลำดับชั้น ไม่มีสิทธิในการเลือกตัวแทนเข้าเจรจาต่อรอง (collective bargaining) กอปรกับบรรยากาศทางการเมืองในช่วงที่เป็นเผด็จการ ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงได้โดยการให้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาดในการตัดสินใจต่าง ๆ ในสถานประกอบการของการไฟฟ้านครหลวง ลักษณะการจัดการบริหารจึงเป็นแบบประเพณีนิยมของกองทัพและระบบราชการ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2534: 151) นั่นคือ มีลักษณะการบริหารงานแบบเผด็จการ หรือการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ

การขาดประชาธิปไตยในการไฟฟ้านครหลวงจึงเกิดจากปัจจัยภายนอก คือ สภาพบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นเผด็จการ ตัวอย่างเช่น การประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ส่งผลกระทบต่อปัจจัยภายในให้อำนาจการบริหารภายในการไฟฟ้านครหลวงอยู่ที่ฝ่ายบริหารเท่านั้น พนักงานการไฟฟ้านครหลวงไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมเพื่อแสดงความต้องการของตนเองซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระบบประชาธิปไตยได้

การแบ่งกลุ่มการบริหารตามสายการศึกษา

เมื่อวิเคราะห์สภาพการบริหารของการไฟฟ้านครหลวงตั้งแต่ปี พ.ศ.2501 เป็นต้นมา มีการบริหารงานในแนวตั้ง คือ มีการมอบหมายงานตลอดจนการควบคุม การวางแผน การจัดองค์การ การสร้างแรงจูงใจพนักงานของการไฟฟ้านครหลวงเป็นการสั่งการจากบนลงล่าง โดยมีคณะกรรมการบริหารของการไฟฟ้านครหลวงซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่กำหนดนโยบายของการไฟฟ้านครหลวง และผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวงเป็นผู้ดำเนินการเพื่อสนองนโยบายของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งผู้ว่าการมีอำนาจในการตัดสินใจทั้งหมด ทั้งยังแบ่งสายงานการบังคับบัญชาให้กับรองผู้ว่าส่วนต่าง ๆ บริหารร่วมกัน (ดังรูปภาพที่ 1.1)

ในการบริหารงานพนักงาน จะรับคำสั่งจากฝ่ายบริหารของการไฟฟ้านครหลวงเพื่อปฏิบัติงานตามที่อยู่บังคับบัญชามอบหมายงานมาตามลำดับชั้นของสายงานการบริหาร พนักงานการไฟฟ้านครหลวงนั้นแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ ประเภทแรกเป็นพนักงานที่ทำงานในสถานประกอบการ กลุ่มนี้เรียกว่า “คนงานปกขาว” (White Collar Workers) เช่น พนักงานบริการ พนักงานนั่งโต๊ะทำงานในสำนักงานของภาครัฐบาล (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2533: 301) ประเภทนี้จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา อีกประเภทหนึ่งเป็น “คนงานปกน้ำเงิน” (Blue Collar Workers) หรือกรรมกร (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2533: 313) เป็นพนักงานที่ออกปฏิบัติงานนอกสถานประกอบการ เช่น การติดตั้งเสาไฟฟ้า การเดินสายไฟฟ้าตามเขตต่าง ๆ ทั้งติดตั้งในบ้านเรือน สถานที่ราชการ

การ และเอกชน เป็นต้น จากการสำรวจพนักงานการไฟฟ้านครหลวงในรายงานประจำปีตั้งแต่ปีพ.ศ.2526-2535 สามารถสรุปได้ว่า จำนวนพนักงานการไฟฟ้านครหลวงที่จับตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไปมีไม่ถึงร้อยละ 15 ของพนักงานการไฟฟ้านครหลวงทั้งหมด นอกนั้นจบการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารส่วนใหญ่ของการไฟฟ้านครหลวงจะผูกขาดตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้าแผนกจนถึงหัวหน้ากอง และยังมีการสืบทอดกันภายในหมู่คณะ ส่วนใหญ่จบจากคณะวิศวกรรมศาสตร์จากสถาบันแห่งเดียวกัน พวกนั้นนอกจากชั้นตำแหน่งบริหารแล้ว บางทีก็อยู่นอกสาขาของตน นายไพฑูรย์ แก้วเพทาย ได้กล่าวถึงความขัดแย้งในระหว่างสายช่างกับสายวิศวะซึ่งจบในระดับปริญญาตรีว่า “.. มีความขัดแย้งอย่างมาก สายช่างเขาจบปวส.กันมาก ถูกกีดกันตั้งแต่หัวหน้าหมวดซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการที่เล็กที่สุด ผู้ใหญ่ปล่อยให้วิศวกรคุมหมดเลย ..” (ไพฑูรย์ แก้วเพทาย, สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2538) และแม้ฝ่ายวิศวกรก็มีการบริหารงานนอกสาขาวิชาชีพของตนเองนายบุญเทียน คำชู ได้ให้สัมภาษณ์ถึงกรณีเดียวกันนี้ว่า “ ..มีการแต่งตั้งเฉพาะพวกสีเดียวกับตัวเอง เช่น วิศวกร ควบคุมไปหมดแม้แต่หน่วยงานขนาดเล็กก็ไม่ปล่อย แพทย์ก็ถูกวิศวกรคุม ประชาสัมพันธ์ บริหารงานบุคคล ก็ถูกคุมหมด.. ” (บุญเทียน คำชู, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2537)

จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารของการไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นวิศวกรจะคุมการบริหารงานในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของการไฟฟ้านครหลวงทั้งหมด เช่น ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ กลุ่มนี้จะเป็นฝ่ายกำหนดแผน การจัดองค์กร การสร้างแรงจูงใจ การควบคุมพนักงาน ซึ่งเป็นฝ่ายตัดสินใจฝ่ายเดียว ทำให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงาน เพราะพนักงานระดับล่างของการไฟฟ้านครหลวงไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการกับฝ่ายบริหารทั้งที่พนักงานเหล่านี้นับเป็นส่วนใหญ่ของพนักงาน ดังจำนวนที่ยกมาในตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 จำนวนพนักงานการไฟฟ้านครหลวงแยกตามวุฒิการศึกษา

วุฒิการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ปริญญาตรี	1,401	12.90
ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	1,084	9.98
มัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ	1,876	17.27
มัธยมศึกษา	2,405	22.12
อื่นๆ	4,099	37.73
รวมทั้งสิ้น	10,865	100

ที่มา: รายงานประจำปีการไฟฟ้านครหลวง 2530

จากตารางที่ 3.3 จะเห็นว่าพนักงานที่มีวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญามีถึงร้อยละ 87 ซึ่งเป็นพนักงานส่วนใหญ่ของการไฟฟ้านครหลวง พนักงานส่วนน้อยเท่านั้นที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีคือเพียงร้อยละ 12.90 ในจำนวนนี้ฝ่ายบริหารของการไฟฟ้านครหลวงทั้งหมด (ช่วงก่อนมีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวง) เป็นบุคคลซึ่งจบจากคณะวิศวกรรมศาสตร์ สาขาไฟฟ้าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การบริหารในระดับสูงของการไฟฟ้านครหลวง ตั้งแต่ตำแหน่งผู้ว่าการลงมาถึงผู้ช่วยผู้ว่าการยังมีลักษณะ “one concept management” คือ มีเพียงวิชาชีพวิศวกรเท่านั้นที่ยึดครองการบริหารอยู่ (ข่าวลูกจ้าง, 2537: 12) ในขณะที่ผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือ กลุ่มช่างที่จบจากวิทยาลัยช่างกลปทุมวัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงบทบาทในภายหลัง

ปัญหาการคอร์ปชันในการไฟฟ้านครหลวง

ปัญหาคอร์ปชันเป็นปัญหาที่สามารถเกิดขึ้นได้หากผู้บริหารมีอำนาจเต็ม ในกรณีของการไฟฟ้านครหลวงนั้น ปรากฏอยู่เสมอว่ามีการหาผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ดังเช่นที่ปรากฏในภายหลังการสิ้นอำนาจรัฐบาลจอมพลถนอม พบว่าจอมพลประภาส ในฐานะประธานกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวงได้รับโบนัสพิเศษเป็นเวลาติดต่อกันนานถึง 16 ปี คิดเป็นเงินราว 50 ล้านบาท (ผาสุก พงศ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537: 172) รวมถึงในบางครั้งตำแหน่งผู้ว่าการได้กลายเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ของนักการเมืองบางพรรคด้วย เช่น ข่าวการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ซึ่งมีการกำหนดสเปคให้ตรงกับผู้เสนอประมูล

.. สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ลุกขึ้นมาตรวจสอบเปิดโปงการทุจริตฉ้อฉลในรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวง ทำหนังสือถึงฝ่ายบริหารขอทราบข้อมูลรายละเอียดการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ ที่หนังสือพิมพ์ได้ลงข่าวว่ามีการทุจริต เพราะกำหนดแบบตรงสเปคกับผู้ชาย .. (บัณฑิตย์ ธนชัย เศรษฐวุฒิ: 47)

หรือการจัดซื้อจัดหาสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการประมูลเช่น “.. การซื้อที่ดิน การเช่าที่ดิน มีสิ่งไม่ชอบ ไม่เป็นตามมติคณะรัฐมนตรี (กรม.) ฝ่ายบริหารได้คอมมิชชันเรื่องที่ดินระหว่างสะพานควายกับตลิ่งชัน และการเช่าบ่อน้ำของทหารราบ สร้างสถานีไฟฟ้าย่อย ที่จอดรถไม่มีการประมูล ทำยที่สุดผู้ว่าก็ถูกสอบสวน ..” (บุญเทียน คำชู, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2537)

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ปรากฏขึ้นเมื่อได้มีการดำเนินการแล้ว และสมาคมฯ ได้ตรวจสอบพบในภายหลัง แสดงให้เห็นถึงการแสวงหาประโยชน์จากการรวมอำนาจการบริหารได้เป็นอย่างดี และนี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่สามารถอธิบายได้ว่า เหตุใดผู้บริหารจึงนิยมอนุรักษ์การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้เพียงฝ่ายเดียว

ด้านพนักงาน

การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับพนักงาน อันได้แก่ ความรู้สึกไม่มั่นคงและได้รับความไม่เป็นธรรม ปัญหาสวัสดิการ และประสิทธิภาพการทำงาน

ความรู้สึกไม่มั่นคงและได้รับความไม่เป็นธรรม

ลักษณะการบริหารของการไฟฟ้านครหลวงเป็นโครงสร้างการบริหารงานแบบ “รวมศูนย์สูง” กล่าวคือ การกำหนดนโยบายใหญ่ ๆ จะเป็นลักษณะแกนตั้งกระทำจากบนลงล่าง ดังจะเห็นได้ว่า กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ผู้ว่าการจะเป็นผู้ตัดสินใจ ถ้าหากกิจกรรมนั้น ๆ เป็นงานในเชิงนโยบาย แผนงาน และการออกกฎข้อบังคับอำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (Board) ส่วนกิจการใดที่เป็นเรื่องการลงทุน หรือการเงิน คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่งก่อน (วรรณา อัครสุโชติ และคณะ, 2528: ข-21) ทำให้เกิดปัญหาพนักงานจำนวนมากไม่ได้รับความเป็นธรรม ฝ่ายบริหารของการไฟฟ้านครหลวงเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียว เช่น ถ้าพนักงานหน้าเคาน์เตอร์ทอนเงินผิด ถูกลูกค้าฟ้องร้องเกี่ยวกับเรื่องนี้ถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เพราะยังไม่มีตัวแทนพนักงานเข้าร่วมในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (บุญเทียน คำชู, สัมภาษณ์, 24 มกราคม 2538) นอกจากนี้แล้ว การที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียวทำให้พนักงานการไฟฟ้านครหลวงรู้สึกไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ตัวอย่างเช่น บางคนเข้าทำงานมาร่วม 10 ปียังไม่ได้รับการบรรจุ (อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายไพศาล อวัชชัยนันท์, 2531) และมีลักษณะการจ้างพนักงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คือ มีพนักงานรายวันประเภทพิเศษ ชั่วคราว ธรรมดา ถึง 15,000 คนทั้งที่กฎหมายบังคับไม่ให้มีเกิน 6,000 คน (บุญเทียน คำชู, สัมภาษณ์, 24 มกราคม 2538)

ผลจากรู้สึกไม่มั่นคงและการได้รับความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหารทำให้พนักงานในระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติการซึ่งไม่มีส่วนร่วม ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ขาดงานบ่อย เพราะพนักงานมีความรู้สึกว่าตนเป็นเครื่องจักรทำงานอย่างไม่รู้เหตุผล และไม่มีความภูมิใจในผลงานที่ตนทำลงไป เช่น การเดินสายไฟฟ้าตามแหล่งต่าง ๆ จะมีการวางแผนจากส่วนกลางอยู่แล้ว

ดังนั้น การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ฝ่ายบริหารการไฟฟ้านครหลวงเพียงฝ่ายเดียวอาจทำให้การตัดสินใจของฝ่ายบริหารบางอย่างผิดพลาดอันจะส่งผลหลายอย่างตามมาได้

ปัญหาสวัสดิการ

จากปัญหาโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจที่เป็นการสั่งจากบนลงล่าง มีส่วนทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาเรื่องเงินเดือน โบนัส และสวัสดิการต่าง ๆ ของการไฟฟ้านครหลวงในช่วงที่ไม่มีตัวแทนของพนักงานการไฟฟ้านครหลวงเข้าเจรจาต่อรอง (ระหว่างพ.ศ.2501-2515) พนักงานระดับผู้น้อยตั้งแต่หัวหน้าหมวดลงมาถึงระดับคนงานไม่มีฝีมือ (unskilled labour) ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด ต่างมีความรู้สึกร่วมกันในสถานภาพ (sense of a common status) กล่าวคือ ความแตกต่างเรื่องโบนัสระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงาน และการจัดสวัสดิการที่ไม่ได้ยึดหลักกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับของพนักงานที่อยู่ระดับสูงกว่า (ทัศนัย สุวรรณศิลป์, 2520: 233) เช่น ผู้ใหญ่ของการไฟฟ้านครหลวงเคยได้รับโบนัสถึง 18 เท่าในขณะที่พนักงานโดยทั่วไปได้รับ 1 เท่าบ้าง 2 เท่าบ้าง แล้วแต่ผู้บังคับบัญชา (อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายไพศาล วัชรชัยนันท์, 2531) จะเห็นได้ว่า อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดอยู่ที่ฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ไม่เกิดความเป็นธรรมในเรื่องสวัสดิการระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงาน นายบุญเทียน คำชู ได้กล่าวถึงความไม่เป็นธรรมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายพนักงานว่า “.. เราก่อตั้งสหภาพเมื่อปี พ.ศ.2515 การดำเนินการครั้งแรก ๆ พบว่าการจัดสวัสดิการไม่เคยทำเป็นระบบ ไม่ยึดถือกฎหมาย ฝ่ายบริหารถือความพอใจของตนเพียงฝ่ายเดียว ..” (บุญเทียน คำชู, สัมภาษณ์, 24 มกราคม 2538)

ประสิทธิภาพการทำงาน

จากการที่โครงสร้างการบริหารงานของการไฟฟ้านครหลวงนั้นมีลักษณะการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจสูง จึงไม่ได้ใช้พนักงานระดับล่างเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดเพื่อลดต้นทุนการผลิต ทำให้ขาดการประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงาน จนเกิดข้อผิดพลาดจากขบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้ในบางครั้งเพราะขาดข้อมูลที่มาจากพนักงานระดับล่างผู้ปฏิบัติงานโดยตรงอันจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร เช่น “ ..ทางฝ่ายบริหารเขาไม่ให้ใครเข้ามาเกี่ยวข้อง ในที่สุดก็เกิดความผิดพลาด เช่น การซื้ออุปกรณ์สายไฟไร้คุณภาพ..” (บุญเทียน คำชู, สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2537) เห็นได้ว่าสิ่งนี้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตประเภทแรงงานของการไฟฟ้านครหลวง เพราะไม่เป็นการใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์เพื่อลดต้นทุนการผลิต

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งในโครงสร้างการบริหารเกิดจาก 2 ฝ่ายคือ คณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวง กับสมาคมฯ ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีแนวความคิดในการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กลุ่มของตนเท่านั้น ขณะที่สมาคมฯ พยายามจะเข้าไปเป็นตัวแทนของพนักงานสมาชิกสมาคมฯ เพื่อมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ด้วยการผูกขาด

อำนาจการบริหารงานเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งในด้านการบริหาร คือ ปัญหาการขาดความเป็นประชาธิปไตย การแบ่งกลุ่มบริหารตามสายการศึกษา และปัญหาคอรัปชั่นซึ่งเกิดในกลุ่มของผู้บริหาร ส่วนด้านพนักงานนั้น เกิดความรู้สึกทางด้านจิตใจคือ ความรู้สึกไม่มั่นคงและได้รับความไม่เป็นธรรม ปัญหาเรื่องสวัสดิการ และประสิทธิภาพการทำงาน เมื่อความขัดแย้งเหล่านี้สั่งสมกันมากเข้าและดำเนินไปถึงจุดที่พนักงานในระดับล่างไม่สามารถทนได้อีกต่อไปแล้ว การนัดหยุดงาน ยื่นข้อเรียกร้องจึงเกิดขึ้น ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย