



บทที่ 5

การนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยใช้ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เสนอไว้ในบทที่ 2 (แผนภาพที่ 5) มาเป็นแนวทางในการศึกษา

ผลการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ

นับตั้งแต่เดือนมีนาคม 2532 เป็นต้นมา ที่รัฐบาลได้มอบให้กระทรวงคมนาคม และการท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายได้บรรลุผล ซึ่งในขั้นตอนของการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ ได้เกิดการคัดค้านจากสหภาพแรงงานใน กทท. จึงเป็นเหตุให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ ทำให้สาระของนโยบายที่กำหนดขึ้นในภายหลัง แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ตั้งแต่ครั้งแรก

สำหรับในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย การคัดค้านของสหภาพแรงงานใน กทท. เนื้อหาสาระของนโยบายที่ได้มีการนำไปปฏิบัติ และเนื้อหาสาระของนโยบายที่ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การคัดค้านของสหภาพแรงงานในการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ในการคัดค้านของสหภาพแรงงานในการท่าเรือแห่งประเทศไทย ต่อการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ จะมีความสัมพันธ์กับช่วงเวลาที่ได้มีการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ผู้วิจัยจะขอนำเสนอการดำเนินการคัดค้านของสหภาพแรงงานใน กทท. ออกเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1. การคัดค้านมติคณะกรรมการกำกับดูแลการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (อพอ.) เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2532 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระบริหารท่าเรือแหลมฉบัง ไม่นำ พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 มาบังคับใช้ และการให้เอกชนเข้ามาจัดการและประกอบการท่าเทียบเรือแหลมฉบัง สหภาพแรงงานใน กทท. ทั้ง 6 สหภาพ จึงได้ดำเนินการคัดค้านนโยบายดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระบริหารท่าเรือแหลมฉบังเป็นการขัดต่อ พรบ.การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ที่กำหนดให้ กทท. เป็นผู้ดำเนินการท่าเรือของประเทศ ส่วนการให้เอกชนเข้าประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง จะมีผลกระทบต่อการทำงานของท่าเรือกรุงเทพ เพราะปริมาณเรือสินค้าจะลดลง เนื่องจากเรือสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ ขนาด 2,000 ที.อี.ยู. สามารถทำการขนถ่ายสินค้าที่แหลมฉบัง โดยไม่ต้องทำการถ่ายลำใส่เรือลำเลียง (Feeder) ที่สิงคโปร์ หรือฮ่องกง เพื่อเข้าเทียบท่าที่ท่าเรือกรุงเทพ ขณะเดียวกันเรือบรรทุกสินค้าทั่วไประวางบรรทุกตั้งแต่ 120,000 ตันขึ้นไป ก็สามารถเข้าเทียบท่าที่แหลมฉบังได้ ดังนั้น สหภาพแรงงานใน กทท. ทั้ง 6 สหภาพ จึงได้ทำหนังสือคัดค้านถึงนายกรัฐมนตรี¹ และนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ อพอ. และกระทรวงคมนาคมเป็นผู้พิจารณา² เพื่อให้ข้อคัดค้านของสหภาพได้รับการพิจารณาจากรัฐบาล สหภาพแรงงานใน กทท. ทั้ง 6 สหภาพ จึงได้เปิดประชุมใหญ่วิสามัญ และได้กลายเป็นการนัดหยุดงานพร้อมกันในวันที่ 8-9 สิงหาคม 2532 กระทรวงคมนาคมจึงได้เปิดการเจรจากับสหภาพแรงงานทั้ง 6 สหภาพในวันที่ 9 สิงหาคม 2532 โดยยอมรับที่จะนำข้อเรียกร้องของฝ่ายสหภาพ เสนอต่อ อพอ. ให้มีการทบทวนมติ เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2532³

ต่อมาในวันที่ 13 กันยายน 2532 อพอ. ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งเรื่องข้อเสนอของสหภาพแรงงานใน กทท. เกี่ยวกับท่าเรือแหลมฉบังด้วย และในวันดังกล่าว ทางสหภาพแรงงานใน กทท. ก็ได้เปิดประชุมใหญ่วิสามัญ และได้กลายเป็นการนัดหยุดงานเพื่อ

¹สหภาพแรงงาน ใน กทท. ทั้ง 6 สหภาพ, "หนังสือที่พิเศษ 1/2532," 24 กรกฎาคม 2532.

²สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0111/11731," 2 สิงหาคม 2532.

³รายงานการประชุมระหว่างสหภาพแรงงาน กทท. และกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับการคัดค้านนโยบายของรัฐบาล ขอให้ทบทวนมติของคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ณ ห้องประชุม 4 กระทรวงคมนาคม, 9 สิงหาคม 2532.

รอคำตอบ ซึ่ง อพอ. ได้มีมติเกี่ยวกับท่าเรือแหลมฉบังดังนี้ คือ ให้ท่าเรือกรุงเทพ ท่าเรือสัตหีบ และท่าเรือแหลมฉบังขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ กทท. ให้ท่าเรือแต่ละแห่งแข่งขันกันได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบการ (ถือเป็น มติ ครม. เมื่อ 7 พฤศจิกายน 2532) และเพื่อให้พนักงาน กทท. ที่หยุดงานกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ รมช. กระทรวงคมนาคม จึงได้มีบันทึกแจ้งผลการประชุม อพอ. ให้กับพนักงานทราบว่า อพอ. ได้มีมติเกี่ยวกับท่าเรือแหลมฉบัง ดังนี้⁴

- 1) ให้ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง อยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการ กทท. ตามพรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
- 2) ไม่มีการจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้นมาบริหารท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง
- 3) การปฏิบัติการท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ให้ขึ้นอยู่กับนโยบายของกระทรวงคมนาคม และคณะกรรมการ กทท.

สำหรับในข้อ 3 ฝ่ายบริหารและสหภาพแรงงานใน กทท. ทั้ง 6 สหภาพ ได้มีบันทึกเพิ่มเติมว่า ฝ่ายบริหารจะเสนอคณะกรรมการ กทท. ขอให้ กทท. ปฏิบัติการเอง ส่วนงานอื่นใดที่ กทท. ไม่พร้อมในระยะเริ่มดำเนินการนี้ กทท. จะเป็นผู้พิจารณา⁵

จากบันทึกข้อความของ รมช.คมนาคม แจ้งกับสหภาพจะพบว่า ข้อความทั้ง 3 ข้อดังกล่าว เหมือนกับที่ทั้ง 6 สหภาพได้เสนอในการเจรจากับกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2532 และบันทึกข้อความนี้จะมีเนื้อหาแตกต่างไปจากที่ อพอ. ได้มีมติจริง ขณะเดียวกันบันทึกต่อท้ายข้อความในข้อ 3 ที่ฝ่ายสหภาพแรงงานใน กทท. และฝ่ายบริหารจัดทำขึ้น ก็มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกับข้อความในข้อ 3 เดิม

2. การคัดค้านมติคณะกรรมการ กทท. เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2532 และการคัดค้านมติ ครม. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 ในการประชุมคณะกรรมการ กทท. เมื่อวันที่ 20

⁴บันทึกข้อความของนายนิคม แส่นเจริญ รมช. กระทรวงคมนาคม ถึง ปลัดกระทรวงคมนาคม, 13 กันยายน 2532.

⁵บันทึกข้อความเพิ่มเติมระหว่างฝ่ายบริหาร กทท. กับผู้แทน 6 สหภาพแรงงาน ใน กทท. ต่อท้ายบันทึกข้อความของ รมช. กระทรวงคมนาคม ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2532.

ธันวาคม 2532 ได้มีการอนุมัติให้ กทท. ดำเนินการออกประกวดราคาว่าจ้างบริษัทเอกชน ประกอบการทำเรือแหลมฉบัง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงคมนาคม โดยให้เชิญกลุ่มบริษัทต่าง ๆ ที่ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นทั้ง 7 กลุ่ม มารับเอกสารประกวดราคาเพื่อจัดทำข้อเสนอตามเงื่อนไขการประกวดราคากับเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการประกวดราคา ทางสหภาพแรงงานใน กทท. ทั้ง 6 สหภาพ จึงได้ทำหนังสือคัดค้านไปยังผู้อำนวยการ กทท. โดยขอพบฝ่ายบริหาร กทท. และตัวแทนของกระทรวงคมนาคม เพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับการบริหารทำเรือแหลมฉบัง ในวันที่ 10 มกราคม 2533⁶ ซึ่งฝ่ายบริหารได้ชี้แจงว่า การบริหารทำเรือแหลมฉบัง จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจาก กทท. ไม่มีความพร้อมในหลายด้าน ในเวลาต่อมาทางสหภาพได้ทำหนังสือเสนอให้ กทท. ระงับการเปิดซองประกวดราคาว่าจ้างบริษัทเอกชนเข้าประกอบการทำเรือแหลมฉบัง⁷

สำหรับการคัดค้านมติ ครม. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 เป็นผลมาจากการที่ ครม. มีมติให้มีการแบ่งส่วนงานของ กทท. ให้มีคณะกรรมการบริหารท่าเรือแห่งชาติ การกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับท่าเรือแต่ละแห่ง ให้ท่าเรือแต่ละแห่งมีอิสระทางด้านการบริหาร และการเงิน มีการแข่งขันกันได้ และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบการท่าเทียบเรือ คณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ จึงได้ยื่นหนังสือคัดค้านต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้ยกเลิกคณะกรรมการบริหารท่าเรือแห่งชาติ และอนุกรรมการท่าเรือทั้ง 3 แห่ง พร้อมกับขอให้ กทท. เป็นผู้ประกอบการท่าเรือเองทั้งสิ้น⁸ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงคมนาคมเป็นผู้พิจารณา⁹ และในวันที่ 29 มกราคม 2533 คณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ ได้เข้าพบนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีข้อยุติ

⁶คณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ กทท. "หนังสือ เรื่องทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังบางประการ," 5 มกราคม 2533.

⁷คณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ กทท., "หนังสือที่ 003/2533," 15 มกราคม 2533.

⁸คณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ กทท., "หนังสือที่ 004/2533," 16 มกราคม 2533

⁹สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0111/905," 23 มกราคม 2533.

ในการเข้าพบ ดังนี้¹⁰

1. คณะกรรมการบริหารท่าเรือแห่งชาติ จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงคมนาคมเท่านั้น คณะกรรมการ กทท.เป็นผู้มีอำนาจการบริหารแต่ผู้เดียว
2. กทท. จะได้บริหารท่าเรือเนกประสงค์ 1 ท่า และท่าคอนเทนเนอร์ 1 ท่า ส่วนท่าคอนเทนเนอร์ 2 ท่า ที่เหลือจะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ กทท.จะอยู่ภายใต้สัญญาแบบเดียวกันที่ทำกับเอกชน เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันในการทำงาน
3. ลักษณะสัญญาดังกล่าวที่ กทท.ทำกับรัฐบาลจะมีลักษณะเดียวกับที่เอกชนทำ การคิดต้นทุนและค่าใช้จ่ายใช้หลักการทางบัญชีธุรกิจเอกชน หาก กทท.บริหารแล้วมีผลกำไรสูงกว่าเอกชน รัฐบาลก็จะให้ กทท.บริหารท่าเรือดังกล่าวแทนเอกชน แต่ถ้าขาดทุนจะต้องนำรายได้ของท่าเรือกรุงเทพไปชดเชย และจะต้องให้เอกชนบริหารแทน
4. รายละเอียดของการทำงานจะได้มีการประชุมหารือกันระหว่างผู้แทนสหภาพกระทรวงคมนาคม และคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี

จากข้อยุติทั้ง 4 ข้อดังกล่าว สหภาพแรงงานใน กทท.ไม่พอใจ ดังนั้นในวันที่ 30 มกราคม 2533 สหภาพแรงงานทั้ง 6 สหภาพ จึงได้จัดประชุมใหญ่วิสามัญขึ้นพร้อมกัน และได้กลายเป็นการนัดหยุดงานติดต่อกัน จนถึงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2533 การนัดหยุดงานจึงยุติ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ ได้เข้าเจรจากับรักษาราชการผู้บัญชาการทหารสูงสุด/ผู้บัญชาการทหารบก (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) โดยมีข้อสรุปว่า สหภาพแรงงานใน กทท. จะเจรจากับฝ่ายรัฐบาลอีกครั้ง โดยยึดข้อตกลงเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2532 และให้มีคณะกรรมการเจรจาขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยตัวแทนของนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทั้ง 3 เหล่าทัพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมตำรวจ และตัวแทนของทั้ง 6 สหภาพ¹¹

ผลของการนัดหยุดงานติดต่อกันเป็นเวลา 4 วันของฝ่ายสหภาพ ได้ก่อให้เกิดความเสี่ย

¹⁰สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ถึง ผู้แทนสหภาพแรงงานใน กทท.," 29 มกราคม 2533.

¹¹บันทึกการเจรจาระหว่างผู้แทนสหภาพแรงงานใน กทท. กับรักษาราชการผู้บัญชาการทหารสูงสุด/ผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2533 ณ ห้องประชุม อาคาร 604 กองบัญชาการทหารสูงสุด

หายแก่ กทท. เฉพาะรายได้เฉลี่ยวันละ 12 ล้านบาท รวม 48 ล้านบาท เจ้าของสินค้าไม่สามารถนำสินค้าออกประมาณ 2.5 ล้านบาท เจ้าของเรือหรือตัวแทนเรือไม่สามารถนำเรือเข้าออกจากท่าประมาณ 20.67 ล้านบาท ส่วนผู้ส่งออกและนำเข้าไม่สามารถประเมินได้¹² ซึ่งนับเป็นความเสียหายที่มีมูลค่าสูงมาก

ต่อมาในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2533 นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์ เป็นผู้แทนนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจเต็มในคณะกรรมการเจรจา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้มีการเจรจากับสหภาพหลายครั้ง และได้มีข้อตกลง ให้มีการระงับการเปิดของประกวดราคาจ้างเหมาเอกชนประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง¹³ และได้มีการตั้งอนุกรรมการศึกษารายละเอียดการบริหารท่าเรือแหลมฉบังขึ้นอีกคณะหนึ่ง¹⁴ คณะอนุกรรมการได้นำเสนอผลการศึกษาต่อคณะกรรมการเจรจาปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังในเวลาต่อมา ซึ่งคณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบให้เอกชนเข้าประกอบการท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ 2 ท่า และ กทท. ประกอบการทำเทียบเรือเนกประสงค์ 1 ท่า และท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์อีก 1 ท่า¹⁵ และ ครม. ได้รับทราบเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2533¹⁶

3. การคัดค้านมติ ครม. เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2533 ที่เห็นชอบให้เอกชนเข้ามาประกอบการท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์จำนวน 2 ท่า โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ ได้ดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญระหว่างวันที่ 18-20 เมษายน 2533 แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้พนักงานเข้ามาร่วมประชุมใหญ่วิสามัญเหมือนในครั้งที่ผ่านๆมา ทั้งนี้เนื่อง

¹²แผนกประชาสัมพันธ์ กทท., สารสัมพันธ์ (กทท.) ฉบับที่ 5/2533 (ไม่ระบุวันเดือน ปี) หน้า 1, 2.

¹³บันทึกการประชุมปรึกษาหารือคณะกรรมการเจรจา (ฝ่ายรัฐบาล) เรื่องการแก้ไขปัญหา กทท. วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2533 ณ ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล

¹⁴บันทึกมติที่ประชุมคณะกรรมการเจรจาปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2533 ณ ทำเนียบรัฐบาล

¹⁵สำนักนายกรัฐมนตรี, "บันทึกข้อความเรื่อง ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง," 17 เมษายน 2533.

¹⁶สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0202/5785," 19 เมษายน 2533.

จากฝ่ายรัฐบาลได้เตรียมการใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าดำเนินการ¹⁷ หลังจากนั้นท่าที่ของทั้ง 6 สหภาพก็ได้ผ่อนคลายจากการคัดค้านมาเป็นการยอมรับให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม และทางสหภาพได้หันมาปกป้องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีข้อเสนอไม่ให้มีการแข่งขันกันระหว่าง กทท.กับเอกชน ไม่มีการบอกเลิกสัญญาภายใน 5 ปี ถ้าผลการประกอบการของ กทท.ไม่เป็นที่น่าพอใจ แต่ให้นำไปปฏิบัติกับฝ่ายเอกชน ข้อเสนอทั้ง 2 ข้อข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของ กทท. เมื่อต้องเผชิญกับสภาพการแข่งขันภายใต้การดำเนินงานในเชิงธุรกิจ ส่วนข้อเสนอของสหภาพที่จะให้ กทท. เป็นผู้ดำเนินการยกตู้สินค้าขึ้นลงจากรือ ในท่าเทียบเรือที่เอกชนเป็นผู้ประกอบการ ทางฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วย เนื่องจากจะมีปัญหาในด้านการสั่งการ การประสานงาน และความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน¹⁸

ต่อมาในวันที่ 25 พฤษภาคม 2533 คณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ ก็ได้เกิดการแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก ประกอบด้วย 4 สหภาพ คือ สหภาพแรงงานรวมพนักงานเครื่องทุ่นแรง สหภาพแรงงานผู้ปฏิบัติงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย สหภาพแรงงานท่าเรือกรุงเทพ และสหภาพแรงงานรวมพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยสหภาพแรงงานทั้ง 4 สหภาพ ได้ยอมรับนโยบายของรัฐบาลที่ให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ทั้ง 2 ท่า โดยได้ทำข้อเสนอเกี่ยวกับการประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง เสนอต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2533¹⁹ และในวันที่ 8 มิถุนายน 2533 ทั้ง 4 สหภาพก็ได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงกับฝ่ายบริหาร กทท. เกี่ยวกับการว่าจ้างเอกชนประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง²⁰

กลุ่มที่สอง ประกอบด้วย 2 สหภาพ คือ สหภาพแรงงานการท่าเรือแห่งประเทศไทยกับ

¹⁷"Govt threatens police action if dockers strike," Bangkok Post. (April 1990) : 1, 3., "Dockworkers put off plan to go on strike," The Nation. (20 Friday 1990) : 1.

¹⁸"ประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ไม่มีการแข่งขัน," สารสัมพันธ์ (กทท.) แผ่นปลิว

¹⁹กระทรวงคมนาคม, "หนังสือที่ คค.0100/754," 30 พฤษภาคม 2533.

²⁰บันทึกข้อตกลงระหว่างฝ่ายบริหาร กทท. กับ 4 สหภาพแรงงานใน กทท. 8 มิถุนายน 2533, และ แถลงการณ์ ฉบับที่ 3 ของ 4 สหภาพแรงงาน ใน กทท. เรื่องแจ้งผลการเจรจาปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง 13 มิถุนายน 2533.

สหภาพแรงงานพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย ทั้ง 2 สหภาพ มีความต้องการให้ กทท. เป็นผู้
 ประการท่าเรือแหลมฉบังเองทั้งหมด และเตรียมการที่จะเปิดประชุมใหญ่วิสามัญในวันที่ 28 พฤษภาคม
 2533 พร้อมกับสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อขอปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนกับเรือให้
 กทท. เป็นผู้บริหารท่าเรือแหลมฉบังเองทั้งหมด²¹ แต่ก็ไม่สามารถเปิดประชุมใหญ่วิสามัญได้ เนื่องจาก
 ฝ่ายบริหารของ กทท. ได้ดำเนินการควบคุมพนักงานไม่ให้มีการเคลื่อนไหวในช่วงเวลาดังกล่าว

เนื้อหาสาระของนโยบายที่ได้มีการนำไปปฏิบัติ

ด้านเนื้อหาสาระของนโยบายที่ได้มีการนำไปปฏิบัติ จะขอแยกพิจารณาออกเป็นประเด็น
 ดังนี้

1. การดำเนินการคัดเลือกกลุ่มบริษัท เพื่อเข้าบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง
 ภายหลังจากที่รัฐบาลและกระทรวงคมนาคม กำหนดนโยบายให้เอกชนเป็นผู้บริหารและประกอบการ
 ท่าเรือแหลมฉบังแล้ว จึงได้มีการประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจเข้าดำเนินงานท่าเรือแหลมฉบัง ชื่อ
 เอกสารคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าประกวดราคาจากกระทรวงคมนาคม และให้ กทท.
 เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดสำหรับผู้ยื่นของประกวดราคา เพื่อคัดเลือกกลุ่มบริษัทจำนวน
 4 กลุ่ม เข้าประกอบการท่าเทียบเรือเนกประสงค์ 1 ท่า และท่าคอนเทนเนอร์ 3 ท่า ที่จะแล้ว
 เสร็จในปี 2533 และ 2534 ตามลำดับ ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2532 ก็ได้มีกลุ่มบริษัท ซึ่งโดย
 ส่วนใหญ่เป็นบริษัทเรือ และบริษัทที่ดำเนินกิจการขนส่ง ยื่นเอกสารเพื่อพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น
 จำนวน 7 กลุ่มบริษัท และกลุ่มบริษัทดังกล่าวก็ได้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นในเวลาต่อมา
 ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มบริษัท Evergreen International, กลุ่มบริษัท Sealand, กลุ่มบริษัท
 Thai International Port Service, กลุ่มบริษัท Metro Machinery กลุ่มบริษัท
 United Thai Shipping Corporation, กลุ่มบริษัท Siam Container Transport และ

²¹ประกาศเจตนาร่วม 2 สหภาพ เรื่องท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง 25 พฤษภาคม
 2533, แถลงการณ์ด่วนพิเศษ ฉบับที่ 3 สหภาพแรงงานการทำเรือแห่งประเทศไทย และสหภาพ
 แรงงานพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่องการเปิดประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ 5/2533
 26 พฤษภาคม 2533.

กลุ่มบริษัท Thai Crane International²² สำหรับรายชื่อของบริษัทในแต่ละกลุ่ม โปรดดูภาคผนวก ข.

และในวันที่ 20 ธันวาคม 2532 คณะกรรมการ กทท. ได้อนุมัติให้ กทท. เชิญกลุ่มบริษัทที่ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นทั้ง 7 กลุ่ม มารับเอกสารประกวดราคาเพื่อจัดทำข้อเสนอตามเงื่อนไขการประกวดราคา และจะดำเนินการเปิดซองประกวดราคาในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2533²³ สำหรับรายละเอียดและเงื่อนไขในแบบการยื่นซองประกวดราคา เพื่อคัดเลือกบริษัทเอกชนเข้าประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง กทท. ได้กำหนดไว้ดังนี้²⁴

1. ผู้ประกอบการต้องดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินของ กทท. ตลอดระยะเวลาที่ได้ประกอบการอยู่
2. กทท. จะเป็นผู้กำหนดค่าภาระทั้งหมดให้เป็นไปในอัตราเดียวกันทุกท่า ผู้ประกอบการจะเป็นผู้จัดเก็บและแบ่งผลประโยชน์ให้แก่ กทท. สำหรับรายได้ที่เกิดจากการบริการยกขนสินค้า ค่าเช่าท่า ค่าฝากสินค้า ค่าบริการนำร่อง ค่าผ่านร่องน้ำ ค่าบริการเรือลากจูง และอื่น ๆ
3. ผู้ประกอบการจะต้องประกันรายได้ขั้นต่ำที่ต้องให้ กทท. โดยไม่รวมถึงรายได้ที่ได้มาจากการดำเนินงาน ของ กทท. เอง โดยกำหนดไว้ 70 ล้านบาท ในปี 2535, 85 ล้านบาท ในปี 2536, 100 ล้านบาท ในปี 2537 และ 120 ล้านบาท ในปี 2538 สำหรับแต่ละท่าคอนเทนเนอร์ และกำหนดไว้ 30 ล้านบาท ในปี 2535, 40 ล้านบาท ในปี 2536, 50 ล้านบาท ในปี 2537 และ 60 ล้านบาท ในปี 2538 สำหรับท่าสินค้าทั่วไป
4. ผู้ประกอบการจะต้องเสนอผลการดำเนินงานและรายได้ต่อ กทท. โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่ง กทท. สามารถควบคุมผลการดำเนินงานและรายได้ทางจอภาพ

²²การทำเรือแห่งประเทศไทย, รายชื่อบริษัทผู้ยื่นเอกสาร Container Terminal/ Coastal Shipping Terminal ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง.

²³สำนักเลขานุการคณะกรรมการ กทท., "มติคณะกรรมการ กทท. ครั้งที่ 14/2532 เรื่อง การประกวดราคาว่าจ้างบริษัทเอกชน ประกอบการทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง," 20 ธันวาคม 2532.

²⁴"Seven consortia to vie for right to run two terminals," Bangkok Post. (27 June 1990) : 1.

5. ผู้ประกอบการจะต้องวางเงินประกัน 20 ล้านบาท สำหรับทำสินค้าทั่วไป และ 30 ล้านบาท สำหรับแต่ละท่าคอนเทนเนอร์
6. ระยะเวลาของสัญญา 12 ปี และต่อสัญญาได้ใหม่ครั้งละ 5 ปี
7. ผู้ประกอบการแต่ละรายต้องเป็นบริษัทคนไทย หรือเป็นบริษัทที่มีคนไทยเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นใหญ่
8. ผู้ประกอบการทำเทียบเรือคอนเทนเนอร์จะได้รับอนุญาตให้ใช้ท่าได้ก่อน สำหรับเรือในกลุ่มของตน ในกรณีที่ทำเทียบเรือสามารถรองรับเรือได้ กทท. มีสิทธิที่จะจัดเรือของบริษัทอื่น ๆ เข้าเทียบท่าได้ สำหรับทำเทียบเรือสินค้าทั่วไปจะใช้หลักไครมาก่อนจะได้รับบริการก่อน
9. ในกรณีที่มีการทำสัญญารายย่อย จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก กทท. แต่ถึงอย่างไรการประกอบการท่า จะไม่มีการอนุญาตให้มีการทำสัญญารายย่อย
10. กทท. มีสิทธิบอกเลิกสัญญา ถ้าพบว่า ผู้ประกอบการรายใดละเมิดสัญญา แต่จะต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ประกอบการได้ทราบภายใน 3 เดือนของการบอกเลิก

ต่อมาได้มีการคัดค้านจากสหภาพแรงงานใน กทท. กระทรวงคมนาคมจึงได้สั่งระงับการเปิดของประกวดราคาที่จะมีขึ้นในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2533²⁵ สำหรับทำเทียบเรือที่จะให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการก็ได้ลดจำนวนลง เหลือเพียงท่าคอนเทนเนอร์จำนวน 2 ท่า ซึ่งเป็นไปตามมติคณะกรรมการเจรจาปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2533

นอกจากนั้น กทท. ก็ได้ดำเนินการออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้ามาบริหาร และประกอบการท่าสินค้าเกษตรเทกอง ของท่าเรือแหลมฉบัง จำนวน 2 ท่า คือท่ามันสำปะหลังและท่าน้ำตาล ตามเอกสารลงวันที่ 20 ธันวาคม 2532²⁶

2. การกำหนดรูปแบบการประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ภายหลังจากที่กระทรวงคมนาคมและฝ่ายรัฐบาล ได้กำหนดนโยบายให้เอกชนเป็นผู้บริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง

²⁵สำนักเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงคมนาคม, "บันทึกข้อความที่ คค. 0100/322," 19 กุมภาพันธ์ 2533.

²⁶Port Authority of Thailand, Concession for Management and Operation of Bulk Terminals at Laem Chabang Port. Draft Tender Document 20 December 1989.

คณะกรรมการ กทท. จึงได้มอบหมายให้ กทท. ไปศึกษารูปแบบที่เหมาะสม สำหรับการให้เอกชน บริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง และต่อมาฝ่ายบริหาร กทท. ได้เสนอรูปแบบการให้เอกชน ประกอบการต่อคณะกรรมการ กทท. พิจารณา จำนวน 3 รูปแบบ คือ²⁷

1) การจ้างเหมาเอกชนประกอบการ รูปแบบนี้รัฐบาลสามารถเข้าควบคุมดูแล และรับผิดชอบการบริหารงาน ซึ่งได้แก่ การกำหนดอัตราค่าภาระ และการจัดเรือเข้าเทียบท่า โดยสามารถให้บริการแก่ผู้ใช้ท่าได้ทั่วถึง ระยะเวลาของสัญญาจ้างสั้นกว่าและสามารถขอกเลิก สัญญาจ้างได้เมื่อมีการละเมิดสัญญา ส่วนข้อเสียจะได้แก่ภาระการเสี่ยงยังคงอยู่กับภาครัฐบาล รายได้ของรัฐบาลยังขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมงานจึงไม่อาจตัดขาดจากระเบียบของราชการ และผู้รับจ้างประกอบการอาจไม่สนใจในความสำเร็จของท่าเรือ เนื่องจากรับผิดชอบเฉพาะการปฏิบัติงานตามที่รับจ้างเท่านั้น

2) การให้เอกชนเข้าประกอบการทั้งหมด รูปแบบนี้ การควบคุมดูแล การบริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือจะอยู่กับภาคเอกชนทั้งหมด โดยรัฐบาลไม่ต้องรับภาระเสี่ยงทางด้านการเงิน เพราะได้รับผลตอบแทนแน่นอน การให้บริการและผลการปฏิบัติงานจึงอยู่ในระดับสูง เพราะเอกชนต้องการผลตอบแทนสูงสุดจากการให้บริการ มีการลงทุนในด้านเครื่องมืออุปกรณ์ ขนถ่ายสินค้าที่ทันสมัย เพื่อให้บริการในระบบขนส่งอย่างครบวงจร แต่รูปแบบนี้มีข้อเสียที่รัฐบาล ไม่สามารถควบคุมดูแลการบริหารและประกอบการท่าเรือได้อย่างเต็มที่ และระยะเวลาการให้เช่าค่อนข้างยาวนาน เนื่องจากมีการลงทุนสูง

3) การจ้างเหมาเอกชนประกอบการโดยนำเอาส่วนดีของการให้เข้ามาผสม เป็นรูปแบบที่นำเอาวิธีการให้เอกชนเข้าประกอบการทั้งหมด ผสมวิธีการจ้างเหมาเอกชน ประกอบการ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐบาล โดยรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแล แต่ให้มีการลดหย่อนเงื่อนไขบางอย่าง

คณะกรรมการ กทท. ได้เลือกรูปแบบการจ้างเหมาเอกชนประกอบการ โดยการ นำเอาส่วนดีของการให้เข้ามาผสม เช่น การกำหนดให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบรายจ่ายทั้งหมด และ ต้องประกันรายได้ของท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง เป็นต้น มาเป็นรูปแบบสำหรับให้เอกชนประกอบ

²⁷ สำนักเลขานุการ คณะกรรมการ กทท., "มติคณะกรรมการ กทท. ครั้งที่ 12/ 2532 เรื่องรูปแบบการประกอบการท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง," 26 ตุลาคม 2532.

การทำเรือแหลมฉบัง และกระทรวงคมนาคมก็ได้ให้ความเห็นชอบในเวลาต่อมา²⁸ สำหรับรายละเอียดของแต่ละรูปแบบ ผลตอบแทนระหว่างการทำให้เอกชนกับ กทท. บริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบัง โปรดดูภาคผนวก ค. และ ง.

นอกจากการพิจารณารูปแบบการทำให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบัง กทท. ก็ได้ดำเนินการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม พรบ.การทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เกี่ยวกับการแบ่งส่วนงาน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับมติกรม. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532²⁹ การจัดเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดอาณาบริเวณของ กทท.๗ ทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง และการประกาศเขตน่านร่อง เป็นต้น

เนื้อหาสาระของนโยบายที่ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ

เนื้อหาสาระของนโยบายการทำให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบัง ที่รัฐบาลได้มีการกำหนดขึ้นมาตั้งแต่ต้น แต่ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากการคัดค้านของสหภาพแรงงานใน กทท. นั้น จะได้แก่

1. เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมาบริหารทำเรือแหลมฉบัง ประเด็นนี้เป็นความพยายามของรัฐบาลมาตั้งแต่ต้น ที่จะให้รูปแบบการบริหารทำเรือน้ำลึกแห่งแรกของประเทศ มีความคล่องตัวในการบริหาร เป็นอิสระจากระบบราชการ เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม และไม่ต้องการทำให้ กทท. เป็นผู้ดำเนินงาน โดยองค์การที่จัดตั้งขึ้นจะทำหน้าที่เฉพาะด้านการบริหารและควบคุมทางด้านนโยบาย ไม่มีการนำ พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้ แต่เนื้อหาสาระของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก็ไม่อาจนำไปปฏิบัติได้ เพราะได้รับการคัดค้านจากสหภาพแรงงานใน กทท. จนรัฐบาลต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในส่วนดังกล่าวใหม่

²⁸ สำนักเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงคมนาคม, "บันทึกข้อความที่ คค. 0100/1647 เรื่องรูปแบบการประกอบการทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง," 24 พฤศจิกายน 2532.

²⁹ สำนักเลขานุการคณะกรรมการ กทท., "มติคณะกรรมการ กทท. ครั้งที่ 1/2533 เรื่องรูปแบบการจัดการและบริหารงานของ กทท.," 22 มกราคม 2533.

2. เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดให้มีการแข่งขันในด้านผลการปฏิบัติงานระหว่าง กทท. กับเอกชนที่ประกอบการทำเทียบเรือแหลมฉบัง ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเมื่อปลายเดือนมกราคม 2533 ภายหลังจากตัวแทนสหภาพแรงงานใน กทท. ทั้ง 6 สหภาพ เข้าพบ นายกรัฐมนตรี แต่เนื้อหาสาระของนโยบายนี้ ก็ไม่อาจนำไปปฏิบัติ เพราะได้รับการคัดค้านจาก สหภาพ เนื่องจากเกรงว่า ผลการปฏิบัติงานของ กทท. ไม่สามารถเปรียบเทียบกับเอกชนได้และ รัฐบาลก็ได้ยินยอมตามข้อคัดค้านของสหภาพ ที่จะไม่ให้มีการแข่งขันระหว่าง กทท. กับเอกชนใน ส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการทำเรือแต่ละแห่ง ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 ก็ไม่อาจดำเนินการได้ แม้ว่า กทท. จะดำเนินการร่างคำสั่งประธานคณะกรรมการ กทท. เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการทำเรือแต่ละแห่งขึ้นมาแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะฝ่ายสหภาพแรงงาน ใน กทท. เห็นว่าเป็นการแบ่งแยก กทท. ออกเป็นหลายส่วนงานและเป็นการขัดต่อ พรบ. การทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ทั้งที่ ครม. มีความเห็นว่าเป็นการวางแนวทางการจัดตั้ง องค์การและการบริหารทำเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ระหว่างดำเนินการแก้ไข พรบ. การทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ก็ตาม

จากผลและปัญหาที่เกิดขึ้น จากการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการ ทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจะนำตัวแบบที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 2 มาทำการวิเคราะห์และอธิบาย ถึงปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพล ทำให้การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ แล้วเกิดผลดังที่นำเสนอมา

ปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการ ทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ

เนื้อหาในส่วนนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ที่ก่อให้เกิดการคัดค้านจากสหภาพแรงงานใน กทท. เนื้อหาสาระของนโยบายบางส่วน ได้มีการนำไปปฏิบัติ แต่ในบางส่วนไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ โดยจะทำการวิเคราะห์ตามตัวแบบที่ได้ เสนอไว้ ดังนี้

1. สาระสำคัญหรือมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย

สาระสำคัญหรือมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ทำให้ทราบ

ถึงเป้าหมายและกิจกรรมที่ต้องกระทำ ตลอดจนจะเป็นเกณฑ์ที่วัดผลซึ่งเกิดขึ้นจากนโยบาย เมื่อพิจารณานโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง นับตั้งแต่ได้มีการกำหนดนโยบายนี้ขึ้นมาจนถึงมติ ครม. เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2533 รัฐบาลได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมาบริหารท่าเรือแหลมฉบัง ไม่มีการนำ พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้ การให้เอกชนเข้ามาบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง โดยรัฐบาลมีเป้าหมายที่กำหนดนโยบายดังกล่าวขึ้น ก็เพื่อให้การบริหารและการให้บริการของท่าเรือน้ำลึกแห่งแรกของประเทศไทย มีประสิทธิภาพ มีเครื่องมือและอุปกรณ์ได้มาตรฐานท่าเรือสากลทั่วไป สามารถแข่งขันได้กับท่าเรือที่อยู่ภูมิภาคเดียวกัน และยังมีมุ่งหวังให้ท่าเรือแห่งนี้เข้าสู่วงจรหลักการเดินเรือของโลก จากการกำหนดและมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงได้รับการคัดค้านจากสหภาพแรงงานใน กทท. เพราะสหภาพเห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้น มีลักษณะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน ซึ่งจากการศึกษาการคัดค้านของสหภาพต่อนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2532 ถึงเดือนมิถุนายน 2533 สามารถประมวลถึงเหตุผลที่สหภาพดำเนินการคัดค้านได้ดังนี้³⁰

1) การจัดตั้งองค์การอิสระบริหารท่าเรือแหลมฉบัง การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารท่าเรือแห่งชาติ การแบ่งส่วนงานของ กทท. และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารและประกอบกิจการ เป็นการขัดต่อ พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ที่กำหนดให้ กทท. มีหน้าที่ดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการท่าเรือ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับท่าเรือ รวมถึงการจัดตั้งสาขาในต่างประเทศด้วย การกำหนดนโยบายดังกล่าวขึ้นมาจึงไม่ชอบด้วยเหตุผล นอกจากนั้นสหภาพก็ได้แสดงเหตุผลว่า กทท. ได้ก่อตั้งและดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2482 นับถึงปัจจุบันเป็นเวลา 50 ปี มีพนักงานเกือบ 6,000 คน พนักงานเหล่านี้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารและการจัดการเป็นอย่างดี การประกอบกิจการประสบผลกำไรมาตลอด ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลอย่างใดที่จะให้เอกชนเป็นผู้บริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง และโครงการท่าเรือแหลมฉบัง กทท. เป็นผู้รับผิดชอบมาตั้งแต่ปี 2504

³⁰ประมวลมาจาก หนังสือคัดค้านที่ฝ่ายสหภาพยื่นต่อฝ่ายบริหาร กทท. และฝ่ายรัฐบาล เช่น หนังสือคัดค้านที่สหภาพยื่นต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2532, หนังสือที่สหภาพยื่นต่อรองผู้อำนวยการป้องกันการค้าอันเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2533, หนังสือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังที่ฝ่ายสหภาพจัดทำขึ้น เป็นต้น

2) การให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบัง จะมีผลกระทบต่อท่าเรือกรุงเทพ ซึ่งเป็นท่าเรือแม่น้ำมีข้อจำกัดด้านขนาดของเรือที่จะเข้าเทียบท่า และเอกชนที่ประกอบการทำเรือแหลมฉบัง จะมีเรือเป็นของตนเอง ดังนั้นเรือเดินทะเลขนาดใหญ่ที่บรรทุกตู้สินค้าตั้งแต่ 2,000 ที.อี.ยู. ขึ้นไป สามารถเข้าเทียบท่าที่ท่าเรือแหลมฉบังได้ โดยไม่ต้องทำการถ่ายลำให้กับเรือลำเลียง (Feeder) เพื่อเข้าเทียบท่าที่ท่าเรือกรุงเทพ นอกจากนี้เรือสินค้าทั่วไปขนาดใหญ่ที่มีระวางบรรทุกตั้งแต่ 120,000 ตันขึ้นไปสามารถเข้าเทียบท่าที่ท่าเรือแหลมฉบังได้ จึงมีผลทำให้เรือขนาด 15,000 ตัน ที่เคยเทียบท่าที่ท่าเรือกรุงเทพลดลง เพราะบริษัทเรือจะหันไปใช้เรือขนาดใหญ่ในการบรรทุกสินค้าแทน ซึ่งเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่า

3) การให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบัง จะทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ให้กับฝ่ายเอกชน โดยเฉพาะบริษัทเดินเรือต่างชาติ ที่จะเข้ามาผูกขาดในกิจการท่าเรือ และธุรกิจพาณิชย์ของประเทศในเวลาต่อไป เพราะในปัจจุบันมีเรือไทยที่ดำเนินการบรรทุกและขนถ่ายสินค้าเข้าออกของประเทศเพียงร้อยละ 10 ส่วนที่เหลือดำเนินการบรรทุกและขนถ่ายโดยเรือต่างชาติ และฝ่ายสหภาพได้แสดงตัวเลขผลต่างของรายได้ ระหว่างการให้เอกชนประกอบกับ กทท. ประกอบการเอง ไว้ดังนี้³¹

- เอกชน ให้ผลตอบแทนท่าคอนเนอร์ท่าละ 120 ล้านบาท จำนวน 3 ท่า เท่ากับ 360 ล้านบาท ท่าอเนกประสงค์ 1 ท่า 60 ล้านบาท รวมผลตอบแทนจากเอกชน 420 ล้านบาท

- กทท. จะมีรายได้จากตู้สินค้า ตู้อะ 7,000 บาท (1 ที.อี.ยู.) ท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ 4 ท่า (ตามข้อเท็จจริงมี 3 ท่า - ผู้วิจัย) มีสมรรถวิสัยรับตู้สินค้าผ่านท่าได้ 600,000 ที.อี.ยู. มีรายได้เป็นเงิน 4,200 ล้านบาท (7,000 x 600,000) หักเป็นค่าดำเนินการต่าง ๆ ร้อยละ 40 เท่ากับ 1,680 ล้านบาท เหลือเป็นรายได้สุทธิ 2,520 ล้านบาท

4) การให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบัง จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยฝ่ายสหภาพมีความเห็นว่าท่าเรือมีความสำคัญต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศทั้งในยามปกติและในยามสงคราม รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งถ้าให้บริษัทเอกชนต่างชาติเข้าประกอบการแล้ว จึงเป็นเสมือนหนึ่งการหยิบบั่นความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศให้กับต่างชาติ

³¹คณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ กทท., ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง. (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิริสินการพิมพ์, 2533), หน้า 3.

5) การดำเนินนโยบายการให้เอกชนบริหาร และประกอบการทำงานเรือแหลมฉบัง ตลอดจนการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคการเมือง ไม่ว่าในรูปของการให้บริษัท หรือกลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิดกับนักการเมืองเป็นผู้ได้รับการประมูล หรือการเรียกร้องเอาผลประโยชน์จากบริษัท ที่ต้องการเข้าดำเนินกิจการกับรัฐวิสาหกิจ สำหรับ กทท. ฝ่ายสหภาพเห็นว่านักการเมืองได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์กับรัฐวิสาหกิจแห่งนี้ตลอดมา นับตั้งแต่การประกาศเอกสิทธิ์ให้ทำโดยให้บริษัท บางกอกแควนเนจ จำกัด ของนักการเมืองท่านหนึ่ง เป็นผู้ผูกขาดการยกตู้สินค้าขึ้นลงจากเรือ การประมูลการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง การประมูลซื้อเรือบรรทุกสินค้าคอน ซึ่งกลุ่มอิตาลีไทย เป็นผู้ประมูลได้ทั้งสองกรณี และฝ่ายสหภาพได้ยืนยันว่า ก่อนการยื่นซองประมูลประกอบการทำเรือแหลมฉบัง บริษัทที่ต้องการประมูลได้ ได้มีการจ่ายเงินให้กับนักการเมืองที่มีอำนาจดำเนินการ และการประมูลครั้งนี้คงมีลักษณะเดียวกันกับที่บริษัทไทย-จีน สาทลเคินเรือ จำกัด (C.T. International Line Co., Ltd.) ซึ่งมีนางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นประธานกรรมการบริษัท ขณะการประมูลเข้าบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ต สมัยที่นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็น รมต. กระทรวงคมนาคม นอกจากนั้นฝ่ายสหภาพ ยังเกรงว่าการตั้งคณะอนุกรรมการท่าเรือแต่ละแห่ง โดยเฉพาะคณะอนุกรรมการท่าเรือแหลมฉบัง จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นของจังหวัดชลบุรี ที่สนับสนุนพรรคการเมืองหนึ่งอยู่เป็นอนุกรรมการ ซึ่งจะเป็นช่องทางสำหรับการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปอื่น ๆ กับกิจการท่าเรือแหลมฉบังในระยะเวลาต่อไป

จากเหตุผลที่ฝ่ายสหภาพยกขึ้นมาคัดค้าน ถ้าพิจารณาอย่างมีเหตุผลแล้วจะพบว่า ข้อคัดค้านในหลายประเด็น ขาดความหนักแน่นในเชิงเหตุผล เพราะฝ่ายสหภาพได้ยึดกับแนวความคิดแบบจารีตที่ว่า กิจการทำเรือรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ประกอบการแต่เพียงผู้เดียว โดยถือเอา พรบ. การท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาเป็นบรรทัดฐานในการให้เหตุผล ซึ่งในข้อเท็จจริงเนื้อหาที่กำหนดไว้ใน พรบ. จะสอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น ที่กิจการบางประเภทเอกชนยังไม่มีความพร้อมที่จะลงทุน รัฐบาลต้องรับภาระเอง ประกอบกับภารกิจหลักของรัฐบาลในสมัยนั้นจะให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก จึงได้ถือว่าการท่าเรือมีความสำคัญต่อประเทศทั้งในยามปกติและสงคราม แต่ในปัจจุบันสภาพดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป โดยฝ่ายเอกชนได้มีความพร้อมที่จะเข้ามารับภาระแทนรัฐบาล และรัฐบาลก็มีข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นทุกขณะได้ ส่วนในประเด็นที่ให้เอกชนประกอบการท่าเรือแล้วจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศนั้น รัฐบาลก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะ

ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจการ ส่วนในภาวะสงคราม รัฐบาลย่อมมีอำนาจที่จะใช้ท่าเรือเหล่านั้นได้

สำหรับในประเด็นที่สหภาพเกรงว่า ถ้าให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง จะทำให้ท่าเรือกรุงเทพ มีรายได้ลดลงและอาจถึงจุดขาดทุน กรณีนี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดประการหนึ่งของรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินกิจการแบบผูกขาด ซึ่งไม่สามารถปรับสภาพให้เข้ากับการดำเนินกิจการที่ต้องมีการแข่งขันกับเอกชน เพราะตามข้อเท็จจริง ถึงแม้ว่าท่าเรือแหลมฉบังจะเปิดให้บริการ ก็ไม่ได้หมายความว่าบริษัทเรือจะไปใช้บริการที่ท่าเรือดังกล่าวหมด ทั้งนี้เป็นเพราะผู้นำเข้าและส่งออกส่วนใหญ่ มีกิจการอยู่ที่กรุงเทพฯและบริเวณใกล้เคียง และการใช้บริการของบริษัทเรือที่ไม่ได้เข้าประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ก็ไม่ได้พิจารณาอยู่ที่ว่าเป็นท่าเรือที่รัฐบาลประกอบการ หรือเอกชนประกอบการ หากแต่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการให้บริการเป็นสำคัญ³² ทางด้านผลตอบแทนระหว่าง กทท.กับเอกชนเป็นผู้ประกอบการพบว่า ตัวเลขที่ฝ่ายสหภาพนำเสนอได้แตกต่างไปจากที่ กทท.จัดทำโดยใช้วิธีการคิดต้นทุนเชิงธุรกิจอย่างมากมาย (โปรดดูรายละเอียด ในภาคผนวก ง.) กรณีที่ กทท.ดำเนินกิจการท่าเรือแล้วมีกำไร เหตุใดรัฐบาลจึงมีนโยบายให้เอกชนประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง จากนโยบายนี้รัฐบาลมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เอกชนเข้าดำเนินการในรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน แต่ต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและให้บริการในเชิงธุรกิจ ซึ่งเน้นการแข่งขันและความรวดเร็ว ซึ่งถือเป็นหัวใจของการขนส่งสินค้า ในประเด็นที่ กทท.เป็นผู้รับผิดชอบโครงการท่าเรือแหลมฉบังมาตั้งแต่ต้นนั้น จะขัดแย้งกับข้อเท็จจริงตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้นซึ่ง กพอ.เป็นผู้ผลักดันให้มีการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง และผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดย กทท.เป็นผู้รับผิดชอบทางด้านกรรมสิทธิ์ที่ดิน และควบคุมการก่อสร้าง และ กทท.เองก็ได้แสดงเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการรับผิดชอบโครงการนี้มาก่อน

ประเด็นของการแทรกแซงและการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมือง คงเป็นประเด็นที่ทางรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง จะต้องดำเนินการต่าง ๆ อย่างตรงไปตรงมา โดยไม่อาศัยนโยบายเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตน และพรรคการเมือง เพราะถ้าหากเป็นเช่นนั้นแล้ว โอกาสสำหรับการนำนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปปฏิบัติให้บังเกิดผลโดยภาพรวมคงเป็นไปได้ยาก สำหรับการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบริษัท

³²สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ บริษัทเรือที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มผู้ยื่นเอกสารเข้าประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง จำนวน 3 บริษัท 18, 19 มิถุนายน 2533.

เอกชนต่างชาติ กรณีที่รัฐบาลและ กทท. ก็สามารถที่จะควบคุมได้ โดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เอาไว้ในสัญญา

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านถึงเหตุผลที่แท้จริง ซึ่งทำให้สภาพแรงงานใน กทท. ดำเนินการคัดค้านนโยบาย การให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง นั้น จะได้แก่

1) ผลกระทบที่มีต่อพนักงาน กทท. เนื่องจากนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งมีสาระสำคัญหรือมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ถ้าหากมีการนำไปปฏิบัติ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อพนักงานทางด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ด้านผลประโยชน์ เพราะในกรณีที่ท่าเรือแหลมฉบังประกอบการโดยเอกชน จะทำให้เรือส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นของกลุ่มบริษัทที่บริหารและประกอบการ ย้ายไปใช้บริการที่ท่าเรือแหลมฉบัง จึงอาจมีผลทำให้รายได้ส่วนหนึ่งของท่าเรือกรุงเทพลดลง และในกรณีที่บริษัทเรือหรือชมรมสายการเดินเรือ ไม่พอใจประสิทธิภาพการให้บริการของท่าเรือกรุงเทพ โดยไปใช้ท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเอกชนเป็นผู้ให้บริการ การดำเนินงานของท่าเรือกรุงเทพ อาจประสบกับการขาดทุนสภาพเช่นนี้ย่อมทำให้ผลประโยชน์ที่พนักงานได้รับเช่น โบนัส ค่าล่วงเวลา ลดลง แม้อันที่รัฐบาลกำหนดให้ท่าเรือแต่ละแห่งสามารถแข่งขันกันได้ และมีการเงินแยกเป็นอิสระจากกัน ก็ยังได้รับการคัดค้านจากสภาพแรงงาน เพราะในกรณีที่ท่าเรือแห่งหนึ่งเกิดขาดทุน ย่อมหมายความว่า พนักงานท่าเรือแห่งนั้น จะสูญเสียผลประโยชน์บางส่วนไป ขณะเดียวกันก็ยังมีผลประโยชน์โดยมิชอบหรือระบบเงินใต้โต๊ะเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย

(2) ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน (SOPs) จากช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน พนักงาน กทท. บางส่วนได้อาศัยการต่อรองกับฝ่ายบริหารกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานการปฏิบัติงานของฝ่ายตนขึ้น เช่น การกำหนดให้พนักงาน 1 สายงาน (gang) เปิดตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ขนาด 20 ฟุต ได้เพียง 8 ตู้ ในเวลา 1 วัน การได้รับค่าล่วงเวลาการทำงานโดยวิธีเหมาจ่ายแทนการจ่ายเป็นภาค ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดขึ้นนี้ได้อำนวยความสะดวกต่อพนักงาน โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ ดังนั้นถ้า กทท. ต้องแข่งขันกับเอกชน หรือท่าเรือ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อพนักงาน กทท. จำนวนมาก โดยเฉพาะพนักงานที่สังกัดท่าเรือกรุงเทพ

(3) ด้านเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี การให้เอกชนเข้าบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังแทน กทท. ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกแก่พนักงาน กทท. ว่า ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของ

ฝ่ายตนได้ลดลงไป เพราะ กทท. เป็นผู้ดำเนินกิจการท่าเรือเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปี ซึ่งน่าจะมีความชำนาญมากกว่าเอกชน และถ้ามีการแข่งขันกับเอกชน และผลการปฏิบัติงานสู้ไม่ได้ด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นการเสียถึงศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของ กทท. โดยส่วนรวม ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่ายพนักงานจะยอมไม่ได้

2) ผลกระทบด้านอำนาจการต่อรองของสหภาพแรงงานใน กทท. เพราะถ้าหากรัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมารับบริหารท่าเรือแหลมฉบัง และไม่มี การนำ พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้ จะมีผลทำให้อำนาจการต่อรองของสหภาพลดลง โดยเฉพาะอำนาจในการกดดันต่อฝ่ายบริหาร กทท. และฝ่ายรัฐบาล เพราะถ้าสหภาพแรงงานใน กทท. มีการนัดหยุดงานประท้วง ก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อ การขนถ่ายสินค้าเหมือนในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพราะบริษัทเรือสามารถไปใช้ท่าเรือที่แหลมฉบังได้

3) ผลกระทบที่มีต่อ กทท. การนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ การให้ท่าเรือแต่ละแห่งมีการแข่งขันกันในการให้บริการ และการมีอิสระทางการเงิน ย่อมจะมีผลกระทบต่อ กทท. ที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงส่วนงานรูปแบบการบริหาร และการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ใหม่ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพเดิมของพนักงาน ที่เคยปฏิบัติงานในลักษณะของการผูกขาด มาเป็นการปฏิบัติงานที่ต้องมีการแข่งขันกับภาคเอกชน

ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว จึงเป็นส่วนผลักดันให้สหภาพแรงงานใน กทท. ดำเนินการคัดค้าน เพื่อมิให้มีการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ

2. สภาพแวดล้อมทางการเมือง

สำหรับกลุ่มตัวแปรสภาพแวดล้อมทางการเมือง สามารถแยกพิจารณาออกเป็น ตัวแปรย่อย ได้ดังนี้

1. บทบาทของสหภาพแรงงานใน กทท. กทท. มีลักษณะเหมือนรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไป ที่เปิดโอกาสให้พนักงานมีการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน เพื่อพิทักษ์สิทธิและ

ผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของบรรดาพนักงาน เกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่ในบางครั้งก็ดำเนินการ คัดค้านนโยบายของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการ กทท. และนโยบายของรัฐบาลที่ไม่เกี่ยวข้องกับ สภาพการจ้างงาน ซึ่งในช่วงของการคัดค้านการนำนโยบายการให้เอกชนและประกอบการทำเรือ แหลมจบังไปปฏิบัติ กทท. มีสหภาพแรงงานอยู่จำนวน 6 สหภาพด้วยกัน คือ³³

1. สหภาพแรงงานการทำเรือแห่งประเทศไทย สมาชิก 2,468 คน
2. สหภาพแรงงานพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย สมาชิก 1,680 คน
3. สหภาพแรงงานรวมพนักงานเครื่องทุ่นแรง สมาชิก 1,053 คน
4. สหภาพแรงงานผู้ปฏิบัติงานการทำเรือแห่งประเทศไทย สมาชิก 520 คน
5. สหภาพแรงงานรวมพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย สมาชิก 450 คน
6. สหภาพแรงงานท่าเรือกรุงเทพ สมาชิก 400 คน

ซึ่งในการคัดค้านนโยบาย สหภาพแรงงานทั้ง 6 สหภาพได้ร่วมมือกัน โดยจัดตั้งเป็น คณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพแรงงาน กทท. ที่ประกอบด้วยกรรมการของแต่ละสหภาพ โดยมีนายสมชาย มากสัมพันธ์ ประธานสหภาพแรงงานผู้ปฏิบัติงาน กทท. เป็นประธานกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางการคัดค้าน และการเป็นตัวแทนในการเสนอข้อเรียกร้องต่อฝ่ายต่าง ๆ การดำเนินการคัดค้านของคณะกรรมการเฉพาะกิจได้กระทำหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การยื่น หนังสือคัดค้าน การขอเข้าพบฝ่ายบริหาร กทท. และฝ่ายรัฐบาล จนถึงการเปิดประชุมใหญ่วิสามัญ หรือการนัดหยุดงานของบรรดาสมาชิกสหภาพ ผลจากการดำเนินการคัดค้านอาจกล่าวได้ว่า ประสพกับผลสำเร็จอยู่ไม่น้อย ที่ทำให้รัฐบาลต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในบางส่วนไป เช่น ยกเลิกการจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมาบริหารท่าเรือแหลมฉบัง การไม่นำ พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้มาเป็นการให้ กทท. เป็นผู้บริหารท่าเรือแหลมฉบัง โดยให้เอกชนประกอบการท่า คอนเทนเนอร์ 2 ท่า นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่น ๆ อีก ที่รัฐบาลจำเป็นต้องยอมทำตามข้อเรียกร้อง ทั้งนี้เพราะฝ่ายสหภาพได้ใช้วิธีการประชุมใหญ่วิสามัญ (การนัดหยุดงาน) เป็นเครื่องมือในการต่อรอง การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้ให้บริการ และในบางกรณีจะกระทบต่อเสถียรภาพ ของรัฐบาลด้วย เช่น การนัดหยุดงานเมื่อวันที่ 30-31 มกราคม และ 1-2 กุมภาพันธ์ 2533 จึง กล่าวได้ว่า บทบาทของสหภาพแรงงาน มีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจของรัฐบาลและการนำ

³³จำนวนเลขสมาชิกของแต่ละสหภาพได้จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่แผนกพนักงานสัมพันธ์ การท่าเรือแห่งประเทศไทย, 11 กรกฎาคม 2533.

นโยบายไปปฏิบัติ

2. บทบาทและเสถียรภาพของรัฐบาล ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บทบาทและเสถียรภาพของรัฐบาลนับว่ามีความสำคัญมาก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมิใช่มีบทบาทเฉพาะเป็นผู้กำหนดนโยบาย หากแต่จะต้องให้การสนับสนุนและมีความมุ่งมั่นให้นโยบายที่กำหนดไว้ ได้นำไปปฏิบัติให้บรรลุผล ขณะเดียวกันความมีเสถียรภาพของรัฐบาลก็นับว่ามีความสำคัญ โดยเฉพาะในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีลักษณะเป็นการเสียผลประโยชน์ของบางกลุ่ม การคัดค้านและการต่อต้านย่อมจะเกิดขึ้น และถ้ากลุ่มที่เสียผลประโยชน์เคลื่อนไหวคัดค้านในช่วงที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพด้วยแล้ว ก็มักมีการยินยอมตามข้อเรียกร้องของฝ่ายที่เสียผลประโยชน์ จากการศึกษา นโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบกิจการเรือแหลมฉบังพบว่า นโยบายนี้ได้กำหนดขึ้นมาตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (มติ ครม. 2 ธันวาคม 2529) จนมาถึงรัฐบาลชุดพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้กำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายในเชิงรูปธรรมเพื่อนำไปปฏิบัติ ดังนั้นการคัดค้านของสหภาพแรงงานใน กทท. จึงได้เกิดขึ้นและมีผลทำให้รัฐบาล จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในส่วนนี้ใหม่

สำหรับในกรณีของการคัดค้านที่เชื่อมโยงกับเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งมีผลทำให้ลังการต่อรองของสหภาพแรงงานใน กทท. เหนือกว่ารัฐบาล ได้แก่ การประชุมใหญ่วิสามัญ เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2533 ที่นำไปสู่การนัดหยุดงานติดต่อกันถึง 4 วัน การนัดหยุดงานในครั้งนี้ รัฐบาลได้พยายามเปิดการเจรจากับสหภาพหลายครั้ง แต่ต้องประสบกับความล้มเหลว เพราะพลังการต่อรองของสหภาพมีมากกว่า รัฐบาลจึงไม่อาจใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าดำเนินการ แม้ว่าการนัดหยุดงานของสหภาพจะเป็นการขัดต่อกฎหมายก็ตาม ประกอบกับรัฐบาลมีปัญหาด้านเสถียรภาพ ที่อาจมีการปรับ ครม. ด้วยการให้พรรคประชาธิปัตย์ออกจากร่วมรัฐบาล เนื่องจากบริษัทสวนป่ากิตติ บุกรุกป่าสงวนที่จังหวัดฉะเชิงเทรา และพรรคฝ่ายค้านได้เตรียมการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ที่สนามหลวง จึงมีผลทำให้ผู้มีบทบาทในการยุติการนัดหยุดงานจึงได้แก่ รักษาราชการผู้บัญชาการทหารสูงสุด (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) แทนที่จะเป็นรัฐบาลในฐานะผู้เป็นเจ้าของนโยบายโดยตรง ในกรณีตรงกันข้าม การประชุมใหญ่วิสามัญ เมื่อวันที่ 18-19 เมษายน 2533 ของสหภาพ ก็ไม่อาจดำเนินการให้เป็นผล ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไม่มีปัญหาในด้านเสถียรภาพ จึงได้มีการเตรียมใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าดำเนินการ หากมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น ประกอบกับสถานการณ์บางอย่างได้เปลี่ยนแปลงไป จึงมีผลทำให้ข้อเรียกร้องของสหภาพไม่

ประสบผลสำเร็จ

3. ทศนะของนายทหารระดับสูง และนายทหารที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ทศนะของนายทหารที่มีต่อนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นับว่ามีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างมาก เพราะถ้ากลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วย ก็จะมีผลทำให้การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติไม่ได้รับการสนับสนุน แผนงานที่ได้กำหนดไว้ต้องล่าช้า และยังเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองให้กับฝ่ายสหภาพอีกทางหนึ่ง จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้มีนายทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการ และนายทหารเหล่านี้จะมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ³⁴ ดังเช่นกรณีการนำบริษัท การบินไทย จำกัด เข้าตลาดหลักทรัพย์ ก็ได้รับการคัดค้านจากผู้บัญชาการทหารอากาศ ในฐานะประธานกรรมการบริษัทการบินไทย จำกัด³⁵ สำหรับในส่วนของ กทท. ผู้บัญชาการทหารเรือ ในฐานะประธานคณะกรรมการก็มีความเห็นว่า กทท. ควรมีอำนาจในการบริหารท่าเรือแหลมฉบัง³⁶ นอกจากนี้ สหภาพแรงงานใน กทท. บางกลุ่ม ยังได้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายทหารมาโดยตลอด โดยเฉพาะ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อดีตผู้บัญชาการทหารบก และรักษาราชการผู้บัญชาการทหารสูงสุด³⁷ นับตั้งแต่พนักงาน กทท. คัดค้านการให้ ร.ส.พ. เข้ามาดำเนินการบินจันทน์ท่า สมัย นายสมัคร สุนทรเวช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่ง พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เข้ามาใกล้ชิดเกี่ยวพันข้อเรียกร้องของพนักงานบรรลุลผล การแสดงความสนับสนุนต่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กรณีความขัดแย้งทางความคิดกับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อเดือนเมษายน 2530 สำหรับกรณีการคัดค้านนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ฝ่ายสหภาพได้ทำหนังสือชี้แจงถึงผลกระทบที่จะมีต่อความมั่นคงของประเทศ ถ้าให้เอกชนดำเนินการท่าเรือ เสนอต่อ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะผู้อำนวยการ

³⁴Paul Handley, "Strike stalls Thai privatisation plans, Port in a storm," Far Eastern Economic Review. (15 February 1990) : 82.

³⁵"การบินไทยเข้าตลาดหุ้น เพียงประกาศก็เลือดเดือด," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. 35 (11 มิถุนายน 2532) : 15.

³⁶Bangkok Post. (31 July 1989) : 8.

³⁷สัมภาษณ์ กรรมการสหภาพแรงงานพนักงาน กทท., กรรมการสหภาพแรงงาน ผู้ปฏิบัติงาน กทท., 22 มิถุนายน 2533 และ 11 กรกฎาคม 2533.

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ประกอบกับการแสดงความคิดเห็นของ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เสนาธิการทหารในขณะนั้น ต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ สภาพเช่นนี้จึงได้ทำให้อำนาจในการต่อรองของสหภาพมีความหนักแน่นยิ่งขึ้น ตรงกันข้ามกับภายหลังจากที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เข้าดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกอบกับการแสดงทัศนะของผู้บัญชาการทหารสูงสุด (พลเอกสุนทร คงสมพงษ์) ให้พนักงาน กทท. ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ และยอมรับการตัดสินใจของรัฐบาล จึงได้มีผลทำให้การคัดค้านของสหภาพเมื่อกลางเดือนเมษายน 2533 ไม่บรรลุผล เมื่อเปรียบเทียบกันในช่วงเวลาที่ผ่านมา

4. การสนับสนุนหรือการคัดค้านจากกลุ่มผู้นำ ซึ่งถือว่ามีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะควบคุมทางด้านนโยบายและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน สำหรับนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบ การทำเรือแหลมฉบัง ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผู้นำใน คณะรัฐบาล โดยเฉพาะผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบาย นับตั้งแต่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ที่ได้แสดงความคิดเห็นและยืนยันหลายครั้ง ที่ต้องการให้เอกชน มีส่วนร่วมในโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะไฟฟ้า โทรศัพท และท่าเรือ นายพงษ์ สารสิน ประธานคณะกรรมการกำกับ ดูแลการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (อพอ.) พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์ ประธานคณะกรรมการเจรจาปัญหาท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง นายมนตรี พงษ์พานิช และ นายนิคม แสนเจริญ รมต. และรมช. กระทรวงคมนาคม ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบ กทท. ก็ได้ให้ความสนับสนุนต่อนโยบายดังกล่าวโดยตรง นอกจากนี้ยังรวมไปถึงกระทรวงการคลัง ซึ่งรับผิดชอบทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รับผิดชอบด้านการวางแผน และติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

5. การสนับสนุนหรือการคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีใช้ภาครัฐ ในการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบ การทำเรือแหลมฉบัง ไปปฏิบัติ จะมีทั้งการสนับสนุนและการคัดค้าน จากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีใช้ภาครัฐ โดยผู้วิจัยจะขอเสนอ ดังนี้

1) การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีใช้ภาครัฐ การแสดงความคิดเห็นของ กลุ่มผลประโยชน์นี้ โดยส่วนใหญ่มักจะได้แก่กลุ่มซึ่งเป็นผู้รับบริการจาก กทท. จึงย่อมทราบปัญหา

ที่เกิดขึ้นในการติดต่อและการขอรับบริการ ดังนั้นการกำหนดรูปแบบการบริหารและประกอบการทำงานเรือแหลมฉบัง จึงมีผลกระทบต่อกลุ่มนี้โดยตรง สำหรับการสนับสนุนต่อนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำงานเรือแหลมฉบัง ได้กระทำในหลายรูปแบบด้วยกันคือ การให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน การออกแถลงการณ์ของกลุ่ม และการเสนอตัวเข้าไปบริหารและประกอบการทำงานเรือด้วยตนเอง กลุ่มผลประโยชน์ที่ทำให้การสนับสนุนต่อนโยบายนี้ ได้แก่

(1) กลุ่มบริษัทเรือและบริษัทตัวแทนเรือ จะเป็นผู้ใช้บริการจาก กทท. โดยตรง เริ่มตั้งแต่การนำเรือเข้าเทียบท่า การนำสินค้าขึ้นลงจากเรือ การนำสินค้าเข้าพักในโรงพักสินค้าเพื่อรอเจ้าของสินค้ามารับ กลุ่มนี้มีความเห็นว่า ถ้าให้เอกชนเป็นผู้บริหารและประกอบการทำงานเรือแหลมฉบัง บริษัทเรือคงประสบปัญหาไม่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับท่าเรือกรุงเทพ ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารและการให้บริการของเอกชนจะมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานของภาครัฐ³⁸ เพราะเอกชนมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า และการได้รับผลตอบแทนจากการให้บริการสูงสุด ตลอดจนไม่ติดขัดในด้านกฎระเบียบเหมือนกับ กทท. จึงน่าจะจะมีอุปสรรคในการจัดหาอุปกรณ์ให้เพียงพอ รวมไปถึงการจัดหาบุคลากรที่เหมาะสมกับลักษณะงาน และระบบการจ่ายเงินได้ทีละคงไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ทางสมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพ (Bangkok Shipowners and Agents Association-BSAA) ซึ่งเป็นสมาคมของเจ้าของเรือและผู้เป็นตัวแทนเจ้าของเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ เกี่ยวกับกิจการเดินเรือพาณิชย์ในประเทศไทย การเผยแพร่ความคิดเห็นและนโยบายของสมาคมให้แก่รัฐบาล และหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเดินเรือ ก็ได้ให้ความสนับสนุนต่อนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำงานเรือของรัฐบาล³⁹ เพราะจะทำให้การขนส่งสินค้าเข้าและออกของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารและการให้บริการของท่าเรือจะได้มาตรฐานกับท่าเรือสากลทั่วไป แต่ถ้า กทท. เป็นผู้ดำเนินการเองแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสม เพราะขาดประสบการณ์ด้านการบริหารท่าเรือน้ำลึก ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีสมัยใหม่และในปัจจุบัน กทท. บริหารท่าเรือแม่น้ำ ก็ยังก่อให้เกิดปัญหาความแออัดของท่าเรือขึ้น⁴⁰

³⁸สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการบริษัทเรือ และบริษัทตัวแทนเรือ จำนวน 12 บริษัท ช่วงเดือนกรกฎาคม 2533.

³⁹BSAA, "BSAA-Thailand's Shipping Voice," Thailand Shipping Handbook. (BSAA 1989), pp. 15-17.

⁴⁰สัมภาษณ์ กรรมการสมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพ, 16 กรกฎาคม 2533.

(2) ตัวแทนผู้นำเข้าและส่งออก (ชิปปิง) ซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการผ่านพิธีการศุลกากร พิธีการนำสินค้าเข้าและออกจากท่าเรือ แทนผู้นำเข้าและส่งออก จากการสัมภาษณ์บุคคลดังกล่าวได้ข้อสรุปว่า การให้เอกชนบริหารและประกอบการทำงานแหลมฉบัง จะก่อให้เกิดความคล่องตัวในด้านการให้บริการ เพราะเอกชนไม่มีข้อจำกัดในการจัดหาเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับลูกค้า นอกจากนี้ปัญหาทางด้านความรับผิดชอบของบุคลากรในการให้บริการ เช่น การทำความเสียหายให้กับสินค้า และการเรียกร้องผลประโยชน์ในการให้บริการ คงจะไม่เกิดขึ้น เพราะเอกชนสามารถควบคุมพนักงานได้ดีกว่า ไม่มีระเบียบขั้นตอนมากมายในการลงโทษ⁴¹ และจากการสัมภาษณ์กรรมการสมาคมชิปปิงแห่งประเทศไทย ก็ได้แสดงความเห็นด้วยกับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะจะก่อให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งในปัจจุบันกิจการท่าเรือ และการให้บริการอื่น ๆ เช่น การให้ ร.ส.พ. เป็นผู้นำสินค้าออกจากท่าเรือแต่เพียงผู้เดียว ถือเป็นภาระผูกขาด และบริการของหน่วยงานเหล่านี้ก็ไม่มีประสิทธิภาพ ต้องมีการจ่ายผลประโยชน์ในการขอรับบริการ นอกจากนี้ยังเห็นด้วยอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลไม่นำ พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้กับกิจการท่าเรือ เหมือนกับการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เพราะการนัดหยุดงานของพนักงาน กทท. มิได้มีผลกระทบต่อเฉพาะภายในประเทศ หากแต่มีผลกระทบต่อการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศอีกด้วย⁴²

(3) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจภาคเอกชนองค์กรหนึ่ง ได้ร่วมกับองค์กรธุรกิจภาคเอกชนอื่น ๆ จัดทำเอกสาร "จุดยืนของภาคเอกชนต่อการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ" ขึ้น เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2533⁴³ เพื่อให้ภาคเอกชนได้ใช้เป็นจุดยืนร่วมกัน ในการชี้แนะและทำความเข้าใจในแนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งภาคธุรกิจเอกชนมีความเห็นว่า หากดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าวอย่างจริงจังเหมาะสมแล้ว ย่อมจะเกิดผลดีต่อประชาชนโดยรวมและประเทศชาติอย่างแท้จริง โดยเอกสารดังกล่าวเห็นว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น เพิ่มประสิทธิภาพด้านการใช้ทรัพยากร และการบริหารงาน ทำให้ต้นทุนการผลิตและการบริหารงานลดลง ก่อให้เกิดการแข่งขัน ลดภาระการกึ่งยืมของรัฐบาลและภาระภาษีของประชาชน มีความ

⁴¹ สัมภาษณ์ ตัวแทนผู้นำเข้าและส่งออก (ชิปปิง) จำนวน 12 ราย. ช่วงเดือน มิถุนายน-กรกฎาคม 2533.

⁴² สัมภาษณ์ กรรมการสมาคมชิปปิงแห่งประเทศไทย, 19 กรกฎาคม 2533.

⁴³ เอกสารของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 21 กุมภาพันธ์ 2533.

คล่องตัวในด้านการตอบสนองความต้องการ เป็นต้น สำหรับกิจการท่าเรือ ทางสภาพการค้าแห่งประเทศไทยเห็นว่า เป็นกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งคนไทยยังไม่อยู่ในฐานะดำเนินการได้ จำเป็นต้องให้เอกชนต่างชาติเข้าดำเนินการ โดยกำหนดมาตรการถ่ายเทเทคโนโลยีเอาไว้

(4) คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ได้มีข้อเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และข้อเสนอดังกล่าวก็ได้รับความเห็นชอบ เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2533⁴⁴สาระสำคัญของข้อเสนอจะเกี่ยวกับบทบาทของเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาบริการพื้นฐาน สำหรับกิจการท่าเรือ มีข้อเสนอให้มีการปรับปรุง เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศเนื่องจากการให้บริการไม่ทันกับการเพิ่มของปริมาณสินค้าเข้าและออก ด้วยการสนับสนุนท่าเรือของเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้เปิดเป็นท่าสาธารณะแล้วมีความคล่องตัว ส่งเสริมให้ท่าเรือของเอกชนเป็นท่าสาธารณะเพิ่มขึ้น และให้เอกชนเข้าร่วมประกอบการท่าเทียบเรือของรัฐบาล

นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีใช้ภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการท่าเรือโดยตรง ก็ยังมีกลุ่มสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ ที่ได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ดังสังเกตได้จากบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์เหล่านั้นที่ตีพิมพ์ในช่วงการคัดค้านของสหภาพ

2) การคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีใช้ภาครัฐ ในการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ การคัดค้านต่อนโยบายมิได้จำกัดอยู่เฉพาะสหภาพแรงงานใน กทท. เท่านั้น แต่ยังมีกลุ่มผลประโยชน์อื่นได้ร่วมดำเนินการคัดค้านด้วย ซึ่งได้แก่สหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากผู้นำแรงงานบางคน เช่น นายทอง โพธิ์อ่าน ประธานสภาองค์กรลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ที่ได้เข้ามาเป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการเฉพาะกิจ 6 สหภาพ การได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มสหภาพแรงงานต่าง ๆ จึงเป็นการเพิ่มพลังการต่อรองให้มากยิ่งขึ้น ดังสังเกตได้จากการนัดหยุดงานคัดค้าน

⁴⁴"มติ ครม. เศรษฐกิจ," ข่าวพาณิชย์. (กรมพาณิชย์สัมพันธ์) 41 (8-14 พฤษภาคม 2533) : 25.

เมื่อวันที่ 30 มกราคม - 2 กุมภาพันธ์ 2533 ที่มีตัวแทนของสหภาพแรงงานจากรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ตัวแทนเหล่านี้ต่างก็ได้ขึ้นปราศรัยกล่าวโจมตีนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล จากสภาพเช่นนี้เองทำให้การเจรจาระหว่างสหภาพแรงงานกับรัฐบาลไม่สามารถหาข้อยุติกันได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายสหภาพแรงงานไม่ยอมลดทอนที่ในข้อเรียกร้องของฝ่ายตน ทำให้การเจรจาต่อรองไม่ได้ขึ้นอยู่กับหลักเหตุผล จนทำให้การนัดหยุดงานดังกล่าวกลายเป็นการประลองกำลังกันระหว่างรัฐบาลกับสหภาพแรงงาน และเหตุการณ์ครั้งนี้ได้มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลไม่น้อย

สำหรับบทบาทของกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ นับว่ามีผลต่อการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลค่อนข้างมาก เพราะในแต่ละกลุ่มจะมีสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิกอยู่จำนวนหนึ่งและเมื่อรัฐบาลริเริ่มดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแห่งใด กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 กลุ่มก็จะออกมาคัดค้านเสมอ เพราะถือว่านโยบายของรัฐบาลขัดแย้งกับนโยบายของกลุ่มตน โดยกลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีนโยบายของกลุ่ม ที่จะไม่ให้เอกชนเข้ามาร่วมในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ให้มีคณะกรรมการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ โดยมีตัวแทนของสหภาพแรงงานเข้าร่วมเปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานหรือพนักงาน เข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง⁴⁵ ส่วนกลุ่มรัฐวิสาหกิจแห่งชาติมีนโยบายของกลุ่ม ที่ไม่ให้รัฐบาลดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ยกเว้นภาชีนำเข้าอุปกรณ์ของรัฐวิสาหกิจ ยกเว้นการส่งรายได้เข้ารัฐหากมีภาระด้านการลงทุนและให้มีการรวมรัฐวิสาหกิจเข้าเป็นกระทรวงเดียวกัน⁴⁶ จากการพิจารณาโยบายของกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 กลุ่ม มีข้อสังเกตว่า ต่างก็มีจุดยืนและผลประโยชน์ร่วมกัน คือ การคัดค้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลนั่นเอง

⁴⁵ กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์, "หนังสือที่ กรส.3/2533," 29 มกราคม 2533 และสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือ ที่ มท.0100/พ.230," 28 กุมภาพันธ์ 2533.

⁴⁶ ประชาชาติธุรกิจ. 14 (22-24 กุมภาพันธ์ 2533) : 8.

3. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากจะมีผลต่อที่มาของนโยบาย การให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังแล้ว ยังมีผลต่อการนำนโยบายดังกล่าวไป ปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งจะแยกออกเป็นประเด็นเพื่อการพิจารณา ดังนี้

1) สภาพทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจ ของประเทศ นี้ว่ามีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ดัง สังเกตได้จากในช่วงของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี สภาพทางเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมของประเทศ นับตั้งแต่ปี 2523-2528 อยู่ในภาวะตกต่ำ โดยเฉพาะในปี 2528 การ ขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่ต่ำสุด คือ ร้อยละ 4.1 สภาพเช่นนี้ได้ทำให้รัฐบาลต้องกำหนด นโยบายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการรัฐวิสาหกิจในหลายรูปแบบเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาล ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี สภาพทางเศรษฐกิจ ของประเทศอยู่ในภาวะการฟื้นตัวและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เพิ่มสูงขึ้น นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา และมีอัตราการขยายตัวสูงสุดในปี 2531 ถึงร้อยละ 10.3 ต่อปี จากการที่สภาพทาง เศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวสูง จึงมีผลทำให้โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท ระบาย และท่าเรือ ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้ภาค เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนกับรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการดังกล่าว สำหรับในส่วนของกิจการ ท่าเรือ รัฐบาลก็ได้อนุญาตให้เข้าทำเทียบเรือเอกชนเป็นท่าสาธารณะเพื่อการขนถ่ายสินค้า การให้ เอกชนตั้งสถานีบรรจุสินค้า เข้าและออกจากตู้คอนเทนเนอร์นอกเขตท่าเรือ รวมทั้งการเปิดโอกาส ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง

ในการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ไปปฏิบัติสภาพ ทางเศรษฐกิจของประเทศนับว่ามีส่วนสนับสนุนอย่างมาก ที่เป็นแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารและประกอบการ ทั้งนี้เพราะความต้องการใช้ท่าเรือขนส่งสินค้าได้เพิ่มสูงขึ้น จนเกิน ขีดความสามารถของท่าเรือกรุงเทพที่จะให้บริการ นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา สภาพเช่นนี้เอง จึงคาดการณ์ได้ว่า การบริหารและประกอบการของเอกชน มีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จ (การ ได้รับผลตอบแทนสูงสุดจากการให้บริการ) ค่อนข้างมาก

2) ความสนใจของเอกชน ความต้องการของรัฐบาลที่จะให้เอกชนเข้า

มามีส่วนร่วมในกิจการท่าเรือ มิใช่มีแต่เพียงว่า รัฐบาลได้ประกาศนโยบายขึ้นแล้ว นโยบายดังกล่าว จะประสบผลสำเร็จ หากแต่ยังขึ้นอยู่กับความสนใจของเอกชนที่จะบริหารและประกอบการอีกด้วย ดัง จะเห็นได้จากกรณีของท่าเรือนครสวรรค์ และท่าเรือตะพานหิน จังหวัดพิจิตร ที่ไม่สามารถหาเอกชน เข้าประกอบการได้ แม้จะจัดให้มีการประมูลหลายครั้งแล้วก็ตาม ทั้งนี้เป็นผลมาจากฝ่ายเอกชนไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร ซึ่งในกรณีนี้จะตรงกันข้ามกับท่าเรือแหลมฉบังที่เอกชนได้ให้ความสนใจ แสดงความประสงค์จะเข้าบริหารและประกอบการ โดยผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นจำนวน 7 กลุ่ม-บริษัท (25 บริษัท) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ถ้าไม่มีการคัดค้านจากสภาพแรงงานใน กทท. แล้ว วัตถุประสงค์ของนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดมาตั้งแต่ต้น จึงมีโอกาที่จะประสบผลสำเร็จ

3) สถานภาพทางการเงินของ กทท. ส่วนนี้เป็นการพิจารณาถึงสถานภาพทางการเงินของ กทท. ต่อกรณีที่ กทท. จะประกอบการท่าเทียบเรือทั้ง 4 ท่า คือท่าสินค้าทั่วไป และท่าคอนเทนเนอร์ กับกรณีที่จะให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการ จากข้อเท็จจริงด้านผลการดำเนินงานของ กทท. ได้มีผลกำไรในแต่ละปีงบประมาณค่อนข้างสูง แต่ต้องนำเงินรายได้ส่งรัฐร้อยละ 60 ของรายได้สุทธิ จึงทำให้เงินรายได้ที่จะนำมาลงทุนมีค่อนข้างจำกัด ขณะเดียวกันก็มีค่าใช้จ่ายทางด้านบุคคล ซึ่งสูงถึงร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด สภาพเช่นนี้เองจึงทำให้ กทท. ไม่ต้องการที่จะประกอบการท่าเทียบเรือเองทั้งหมด และได้ให้เหตุผลต่อฝ่ายรัฐบาลว่า ถ้า กทท. เข้าประกอบการแล้ว ต้องมีการลงทุนจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือเป็นจำนวนเงินประมาณ 1,200 ล้านบาท โดยต้องมีการกู้ยืมเงินลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนาน⁴⁷ ขณะเดียวกัน ก็มีข้อจำกัดด้านการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลกำหนดเพดานเงินกู้ไว้ไม่เกิน 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี แต่ถ้าพิจารณาทางด้านเอกชน ที่จะเข้ามาบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังแล้ว จะมีความพร้อมทางด้านการลงทุนมากกว่า เพราะมีความยืดหยุ่น และมีความคล่องตัวในด้านการระดมเงิน เพื่อมาลงทุนจัดซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือ รวมทั้งเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มาให้บริการกับลูกค้าเมื่อเปรียบเทียบกับ กทท.

⁴⁷ เอกสารของการท่าเรือแห่งประเทศไทย นำเสนอต่อกระทรวงคมนาคม เรื่องข้อมูล และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาท่าเรือแหลมฉบัง

4) ทศนคติ และความรู้สึกนึกคิดของพนักงาน กทท. ต่อฝ่ายเอกชนที่จะเข้าบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง ทศนคติและความรู้สึกนึกคิดถือเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้บุคคลได้แสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ออกมา และโดยธรรมชาติแล้ว พฤติกรรมของบุคคลกับทศนคติและความรู้สึกนึกคิดจะมีความสอดคล้องกัน สำหรับทศนคติและความรู้สึกนึกคิดของพนักงาน กทท. ต่อเอกชนที่จะเข้ามาร่วมบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง⁴⁸ จากการศึกษาพบว่าพนักงาน กทท. มองเอกชนที่จะเป็นผู้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จาก กทท. โดยร่วมมือกับนักการเมือง เพราะในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน มีนักการเมืองได้เข้าไปดำเนินธุรกิจกับ กทท. แล้วอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ดังกรณีการเช่าที่ดินราคาถูกจาก กทท. เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์ การเช่าพื้นที่จอดรถของบริษัทเทรลเลอร์ทรานสปอร์ต (1974) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่รับช่วงงานผูกขาดการใช้รถเทรลเลอร์ขนส่งสินค้าออกจากท่าเรือมาจาก ร.ส.พ.และกรณีการผูกขาดยกตู้สินค้าของบริษัททางกอกเครเนจ จำกัด ซึ่งธุรกิจดังกล่าวเป็นของนักการเมืองท่านหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ

ส่วนกรณีของเอกชนที่จะเข้ามาบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง สภาพแรงงานใน กทท. มีความเห็นว่า เอกชนที่เข้าร่วมประมูล โดยส่วนมากเป็นบริษัทเรือและบริษัทตัวแทนเรือขนาดใหญ่ ที่มีกิจการเดินเรือทั่วโลก มีบริษัทสาขาหรือบริษัทลูกอยู่ในเมืองไทย การดำเนินการของ บริษัทเหล่านั้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา จะมีอิทธิพลในการต่อรองกับ กทท. สูง โดยผ่านสมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพ หรือชมรมสายการเดินเรือ ที่บริษัทเหล่านั้นเป็นสมาชิก โดยเฉพาะกรณีการขึ้นอัตราค่าภาระของ กทท. ดังนั้นถ้าบริษัทเหล่านี้ได้ประกอบการท่าเรือแหลมฉบังแล้ว ก็จะไม่มีความกังวลอันใดว่า บริษัทดังกล่าวจะไม่แสวงหาผลประโยชน์จนเกินควร นอกจากนี้ทางฝ่ายสหภาพได้ตั้งข้อสังเกตอีกว่า การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในส่วนของ การกักเงินลงทุน โดยส่วนใหญ่จะมาจากญี่ปุ่นโดยผ่านกองทุน OECF รวมทั้งโครงการท่าเรือแหลมฉบัง และในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างหรืออื่น ๆ จะมีบริษัทญี่ปุ่นได้รับการประมูลร่วมอยู่ด้วย แม้แต่การจัดซื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ของท่าเรือแหลมฉบัง ดังนั้นในการจัดหาเอกชนเข้าบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบัง บริษัทเรือไม่ว่าจะเป็นบริษัทแม่หรือบริษัทลูกของญี่ปุ่นที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย น่าจะมีโอกาสได้รับการประมูลอยู่ไม่น้อย กรณีดังกล่าวจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของบริษัททุนนิยมข้ามชาติที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจพาณิชย์นาวีของไทย

⁴⁸ ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์พนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย รวมทั้งกรรมการสหภาพแรงงานใน กทท. สัมภาษณ์ในช่วงเดือน กรกฎาคม 2533.

จากทัศนคติและความรู้สึกนึกคิดข้างต้น พนักงาน กทท. โดยเฉพาะกรรมการสหภาพแรงงานใน กทท. จึงมีความเห็นร่วมกันว่า จะต้องดำเนินการคัดค้านนโยบายของรัฐบาลที่เป็น การเปิดโอกาสให้เอกชน และนักการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่รัฐบาลเป็น ผู้ลงทุน

4. การติดต่อสื่อสารและการใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม

สำหรับสาระสำคัญของตัวแปรนี้จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็นคือ

1) การชี้แจงและการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย บทบาทของฝ่ายรัฐบาลที่จะเป็นผู้ชี้แจงเกี่ยวกับเหตุผล ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจแก่พนักงานและสาธารณชนให้เข้าใจ นับว่ามีความสำคัญต่อการสร้างความ ยอมรับและความเห็นพ้องต่อนโยบาย อันจะมีผลดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการนำนโยบาย การให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ ในช่วงระยะเวลาแรกรัฐบาลใน ฐานะที่เป็นเจ้าของนโยบายโดยตรง ไม่ได้ดำเนินการชี้แจงต่อพนักงาน กทท. ถึงเหตุผลและ ความจำเป็นที่ต้องมีการจัดตั้งองค์กรอิสระบริหารท่าเรือแหลมฉบัง และการให้เอกชนมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพราะโครงการท่าเรือแหลมฉบัง ผู้ผลักดันให้ดำเนินการจัดสร้างและจัดเตรียมงบประมาณ สำหรับดำเนินการคือ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก(กพอ.) โดย กทท. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานก่อสร้าง ประกอบกับ กทท. ได้แสดงเจตนารมณ์ ไม่ต้องการรับผิดชอบโครงการดังกล่าว ดังนั้น กพอ. จึงมีความชอบธรรมที่จะกำหนดนโยบายนั้นขึ้นมา แต่ตามข้อเท็จจริง พนักงาน กทท. ย่อมทราบถึงเหตุผลที่รัฐบาลต้องกำหนดและนำนโยบายเช่นนั้น มาปฏิบัติ และถ้ารัฐบาลจะได้ดำเนินการชี้แจงให้พนักงานได้เข้าใจ ก็มีใช่เป็นหลักประกันว่า พนักงานจะไม่คัดค้าน ทั้งนี้เนื่องด้วยเนื้อหาของสาระของนโยบายมีลักษณะเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่ผลของการดำเนินงานจะไปขัดกับผลประโยชน์ขององค์กรเดิม (กทท.) และของพนักงาน ส่วน ในช่วงระยะเวลาหลังจากการคัดค้านของสหภาพที่มีผลทำให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนเนื้อหาของของ นโยบายบางส่วนใหม่ แต่ยืนยันในหลักการที่จะให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไว้ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการชี้แจงวัตถุประสงค์ของนโยบายให้กับพนักงาน กทท. และสาธารณชนได้ เข้าใจอย่างจริงจัง ทั้งในรูปของการเปิดโอกาสให้กรรมการสหภาพเข้าชี้แจงข้อคัดค้าน การให้

ฝ่ายบริหาร กทท. ดำเนินการประชาสัมพันธ์กับพนักงาน⁴⁹ รวมทั้งการชี้แจงทางวิทยุและโทรทัศน์ รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยของฝ่ายรัฐบาล แต่ถึงอย่างไรก็ไม่อาจสร้างความยอมรับต่อนโยบายให้เกิดขึ้นได้ ถึงแม้ว่าพนักงาน กทท. จะมีความเข้าใจในเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายก็ตาม

2) การใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล
อำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ เพราะตามหลักการโดยทั่วไป รัฐบาลย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และดำเนินการกับการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย แต่ตามข้อเท็จจริงรัฐบาลก็ไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ในทุกสถานการณ์เพราะมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง จากการนำนโยบายการให้เอกชนบริหาร และประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ ได้เกิดการคัดค้านจากสหภาพแรงงานใน กทท. ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย โดยดำเนินการคัดค้านทั้งในรูปของการยื่นหนังสือ การเข้าพบเจรจา และการประชุมใหญ่วิสามัญ จนกลายเป็นการนัดหยุดงานจำนวน 4 ครั้งด้วยกัน ซึ่งสร้างความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งผู้ให้บริการและ กทท. เอง

การกระทำดังกล่าว เมื่อพิจารณาตาม พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ จะพบว่า การนัดหยุดงานของสหภาพแรงงานใน กทท. ทั้ง 4 ครั้ง ไม่ได้เกิดขึ้นจากข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครอง แต่เป็นการนัดหยุดงานเพื่อคัดค้านนโยบายของรัฐบาล อันเป็นกิจกรรมทางการเมือง จึงเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพ และการนัดหยุดงานดังกล่าวยังเป็นการสร้างความเสียหายต่อผู้ให้บริการ และเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียน (อธิบดีกรมแรงงาน) มีอำนาจสั่งให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือคณะกรรมการของ

⁴⁹ฝ่ายบริหาร กทท. ได้ชี้แจงวัตถุประสงค์และรูปแบบการบริหารทำเรือแหลมฉบังแก่พนักงาน โดยการชี้แจงตามสาย และการใช้สิ่งตีพิมพ์คือสารสัมพันธ์ แต่ได้รับการโต้แย้งจากสหภาพว่าเป็นการโฆษณาชวนเชื่อ และเป็นสารละลายความคิด คู่มือแถลงการณ์ฉบับที่ 18/2533 ของ 6 สหภาพแรงงานใน กทท. และประกาศเจตนารมณ์ร่วม 2 สหภาพ, สหภาพแรงงาน กทท. และ สหภาพแรงงานพนักงาน กทท., 25 พฤษภาคม 2533.

สหภาพออกจากตำแหน่งได้⁵⁰ และจากข้อเท็จจริงรัฐบาลก็ไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความรุนแรงให้กับสถานการณ์และเป็นการประลองกำลังกันระหว่างฝ่ายสหภาพ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายอื่น ๆ กับฝ่ายรัฐบาล แต่ในกรณีที่สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือรัฐบาลไม่มีปัญหาในเรื่องเสถียรภาพ และฝ่ายที่ให้การสนับสนุนสหภาพเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลก็พร้อมที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าดำเนินการคุ้มครองที่สหภาพไม่สามารถใช้การนัดหยุดงานเพื่อเป็นข้อต่อรองกับฝ่ายรัฐบาล เมื่อกลางเดือนเมษายน 2533

ส่วนบทบาทของฝ่ายบริหาร กทท. ที่จะใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะเป็นไปอย่างจำกัด แม้ว่าฝ่ายบริหาร กทท. จะเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน เพราะการคัดค้านดังกล่าวเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสหภาพแรงงานโดยตรง และฝ่ายบริหารก็ไม่ต้องการที่จะสร้างความขัดแย้งกับฝ่ายสหภาพ บทบาทของฝ่ายบริหาร กทท. จึงมีเพียงการออกประกาศให้พนักงานกลับเข้าปฏิบัติงานตามปกติ⁵¹ และการทำข้อตกลงกับฝ่ายสหภาพแรงงาน ภายหลังจากการนัดหยุดงานยุติลงทุกครั้งว่า จะไม่เอาผิดกับพนักงานที่ร่วมประชุมใหญ่วิสามัญ ไม่ว่าจะทางวินัย ทางแพ่งและอาญา และไม่ถือว่าเป็นการขาดงาน⁵²

จากการศึกษาบทบาทของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเกิดขึ้นจากการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ พบว่ารัฐบาลได้ใช้การเจรจาต่อรองกับฝ่ายสหภาพเป็นกลยุทธ์หลักในการแก้ไขปัญหานี้ เพราะรัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาด้านเสถียรภาพของตนเอง เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสม จึงทำให้ขาดจุดยืนที่มีต่อนโยบาย ซึ่งได้กำหนดมาตั้งแต่ต้น ผลของการเจรจาต่อรอง จึงออกมาในลักษณะที่รัฐบาลต้องยอมทำตามข้อเรียกร้องของสหภาพเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดมาตั้งแต่ต้น เปลี่ยนแปลงไป

⁵⁰ดูรายละเอียดใน "พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518" ใน วิจิตรา พุ่งลัดดา, รวมกฎหมายแรงงาน. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 273-325.

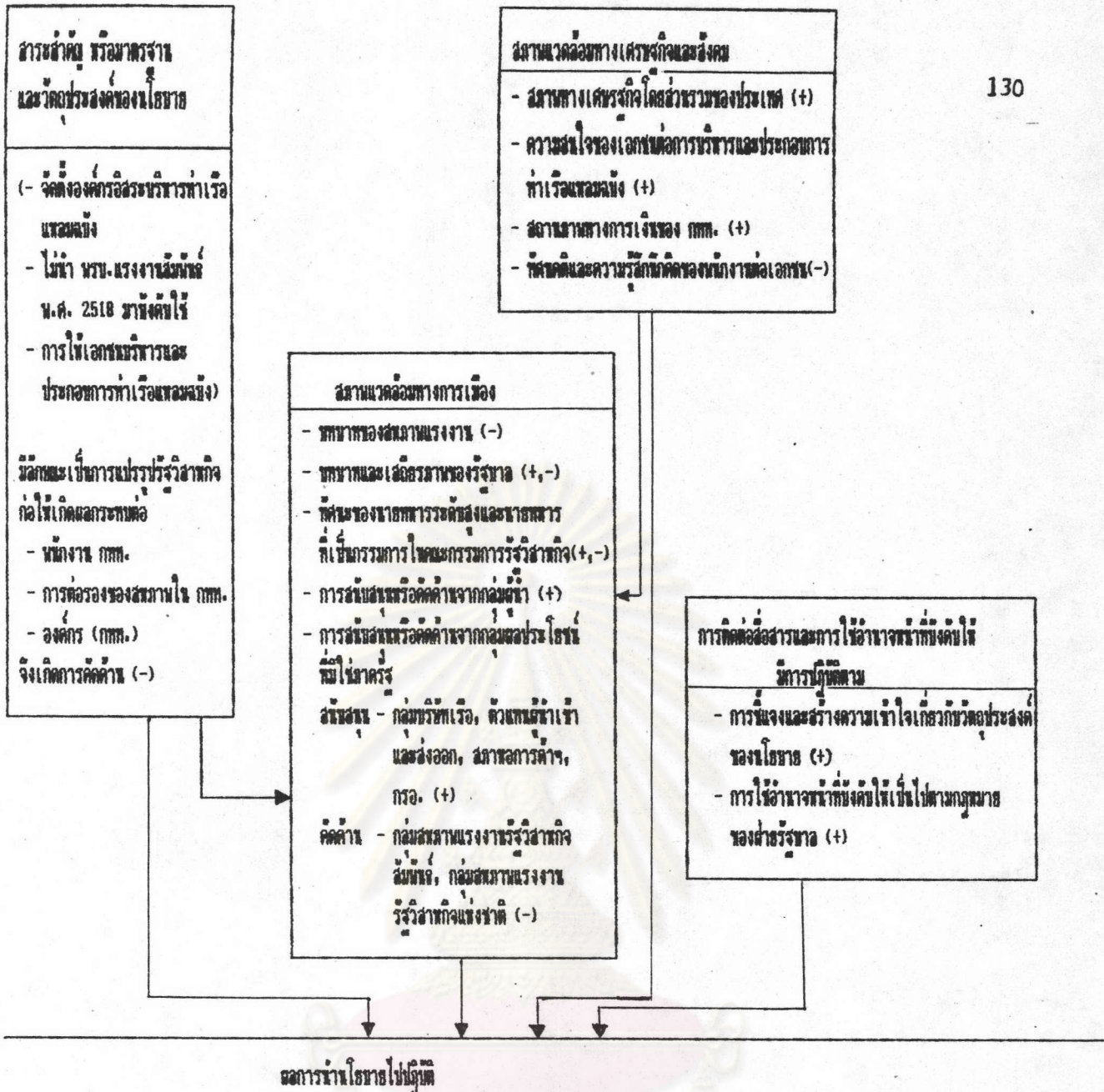
⁵¹เช่น ประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่องให้พนักงานกลับเข้าปฏิบัติงานตามปกติ 13 กันยายน 2532.

⁵²เช่น บันทึกข้อตกลงต่อท้ายบันทึกข้อความ ของ รมช.กระทรวงคมนาคม ระหว่างฝ่ายบริหาร กทท. กับผู้แทนคณะกรรมการ 6 สหภาพแรงงานใน กทท. 13 กันยายน 2532 และ บันทึกข้อตกลงระหว่างฝ่ายบริหาร กับ ผู้แทน 6 สหภาพแรงงานใน กทท. 2 กุมภาพันธ์ 2533.

ตามนโยบายที่รัฐบาลได้ดำเนินการปรับเปลี่ยน ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่าผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังที่ กพอ. ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น

ผลจากการนำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้ในบทที่ 2 มาทำการศึกษาการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ พบว่าตัวแปรทั้ง 4 กลุ่ม คือ สาธารณูปโภคหรือมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย สภาพแวดล้อมทางการเมือง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และการติดต่อสื่อสารและการใช้อำนาจหน้าที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ตัวแปรบางตัวมีลักษณะสนับสนุน บางตัวมีลักษณะขัดขวาง และบางตัวมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน อิทธิพลของตัวแปรเหล่านี้ทำให้รัฐบาลต้องมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาสาระของนโยบายใหม่ ซึ่งผู้วิจัยจะขอเสนออิทธิพลของแต่ละตัวแปรที่มีต่อการนำนโยบายการให้เอกชนบริหาร และประกอบการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ ในรูปของแผนภาพ ดังปรากฏในแผนภาพที่ 15

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รัฐบาลปรับแก้ของนโยบาย (1)	รัฐบาลปรับแก้ของนโยบาย (2) (เพิ่มเติม)	รัฐบาลปรับแก้ของนโยบาย (3)
<ul style="list-style-type: none"> - การคัดค้านของกลุ่มสหภาพ - กทท. ดำเนินการพาเอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งคณะกรรมการบริหารท่าเรือแห่งชาติ - ใช้ท่าเรือ 3 แห่งรับกัน กทท. - ท่าเรือแต่ละแห่งแข่งขันกันได้ - เอกชนเข้าช้ประกอบกิจการท่าเรือ 	<ul style="list-style-type: none"> - กทท. บริหารท่าเรือแหลมฉบัง - เอกชนประกอบกิจการ 2 ท่า - กทท. ประกอบกิจการ 2 ท่า - ท่าเทียบเรือแต่ละท่ามีเอกชนในการประกอบกิจการ
<ul style="list-style-type: none"> - การคัดค้านของกุ่มสหภาพ - กทท. ดำเนินการพาเอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบัง 	<ul style="list-style-type: none"> - การคัดค้านของสหภาพ - ใช้เอกชนประกอบกิจการ 2 ท่า - กทท. 2 ท่า 	<ul style="list-style-type: none"> - กทท. บริหารท่าเรือแหลมฉบัง - เอกชนประกอบกิจการ 2 ท่า - กทท. ประกอบกิจการ 2 ท่า - ท่าเทียบเรือแต่ละท่ามีเอกชนในการประกอบกิจการ

หมายเหตุ (+) หมายถึง ตัวแปรที่สนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 (-) หมายถึง ตัวแปรที่ขัดขวางต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แผนภาพที่ 15 อธิบายของคณะตัวแปรที่ต่อการนำนโยบายการไฟเอกชนบริหารและประกอบกิจการท่าเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ
 ที่มา : ประมวลโดยผู้วิจัย