บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและประเด็นปัญหาของโครงการวิทยานิพนธ์

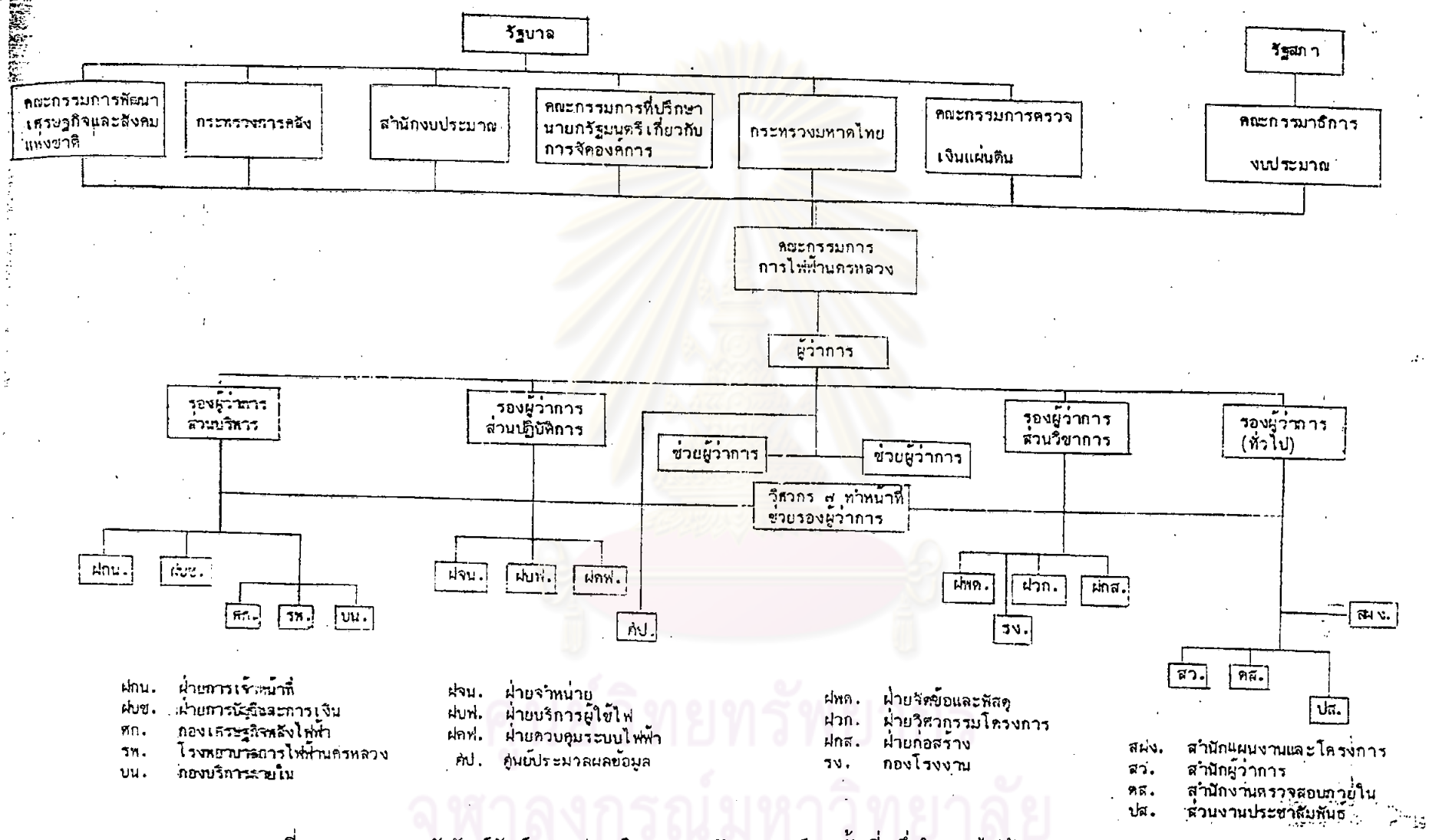
นับตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของไทยเจริญเติบโตขึ้นมาก การลงทุนทั้งในภาครัฐบาล ภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐวิสาหกิจ ผลกำไรที่ได้จากการดำเนินการซึ่งมีจำนวนไม่น้อยทำให้รัฐบาลพยายามหาทางเข้าควบคุมการดำเนินงานเพื่อครอบคลุมผลกำไรเหล่านั้นด้วย การเข้าควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้นดูได้จากรูปภาพที่ 1.1 จะเห็นว่ามีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในโครงสร้างการบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งนอกจากจะมีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีการแต่งตั้งทหาร ข้าราชการการเมืองซึ่งไม่มีความรู้ทางรัฐวิสาหกิจ (อิสระ สุวรรณบล, 2523: 150) ทำหน้าที่เป็นผู้วางนโยบายอีกด้วย ผลที่ตามมาคือการทำงานซ้ำซ้อน ขาดการประสานงาน มีความล่าช้า เกิดการคอรัปชั่น พนักงานไม่มีอำนาจตัดสินใจใด ๆ มีผลถึงการขาดแรงจูงใจในการทำงานและมีความขัดแย้งระหว่างพนักงานด้วย

ในกรณีของการไฟฟ้านครหลวงนั้น พนักงานการไฟฟ้านครหลวงได้มีการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเจรจากับฝ่ายบริหารขอเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่พนักงานเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารได้เปิดโอกาสให้สมาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร (ฝ่ายนโยบายและแผนสำนักงานประชาสัมพันธ์, 2535: 28) ทางสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงได้กำหนดนโยบายในการเข้ามีส่วนร่วมไว้ 3 ระดับ คือ

1. การเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนข้อบังคับของการไฟฟ้านครหลวงที่จะมีผลบังคับใช้ต่อลูกจ้าง

2. การเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายโดยให้มีผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเข้าร่วมพิจารณาในคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล (อกน.) ในระดับหน่วยงาน และคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (กน.) ของการไฟฟ้านครหลวง

รูปภาพที่ 1.1โครงสร้างของการไฟฟ้านครหลวง



ฝกน. ฝ่ายการเจ้าหน้าที่
ฝบช. ฝ่ายการบัญชีและการเงิน
ศก. กองเศรษฐกิจพลังไฟฟ้า
รพ. โรงพยาบาลการไฟฟ้านครหลวง
บน. กองบริการระบบใน

ฝจน. ฝ่ายจำหน่าย
ฝบฟ. ฝ่ายบริการผู้ใช้ไฟ
ฝคฟ. ฝ่ายควบคุมระบบไฟฟ้า
คป. ศูนย์ประมวลผลข้อมูล

ฝพด. ฝ่ายจัดซื้อและพัสดุ
ฝวก. ฝ่ายวิศวกรรมโครงการ
ฝกส. ฝ่ายก่อสร้าง
รง. กองโรงงาน

สผง. สำนักแผนงานและโครงการ
สว. สำนักผู้ว่าการ
คส. สำนักงานตรวจสอบภายใน
ปส. ส่วนงานประชาสัมพันธ์

ที่มา : พงศกร ถมังรักษ์สัตว์. การประเมินผลการพัฒนาองค์การขั้นที่หนึ่งในการไฟฟ้านครหลวง, 19

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. การเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแนวทางตลอดจนการตัดสินใจร่วมเพื่อการบริหารงานในคณะกรรมการบริหารการไฟฟ้านครหลวง (คณะกรรมการบริหารสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวง, 2536-2537: 9) กรณีที่มีปัญหาเร่งด่วนในหน่วยงานใดแต่ยังไม่ถึงวาระการพบปะที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าว ให้กรรมการสมาคมรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงฝ่ายแรงงานสัมพันธ์และร้องทุกข์ นำเรื่องเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ได้ทันที (ประกาศการไฟฟ้านครหลวง, 2536)

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว สมาคมได้เข้ามีส่วนร่วมบางอย่างเท่านั้น เช่น เรื่องทางวินัย และการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพนักงานกับหัวหน้างานตามเขตต่าง ๆ เป็นการเข้ามีส่วนร่วมโดยที่ยังไม่มีอำนาจการตัดสินใจร่วมกับฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เมื่อเกิดปัญหาเกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงฝ่ายบริหารยังคงเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจ สมาคมไม่ได้มีส่วนร่วมมากนัก ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร รวมถึงการที่พนักงานไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วย

ตัวอย่างของการไฟฟ้านครหลวงจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากโครงสร้างของการบริหารงานที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานลดลง เพราะพนักงานไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับบริหาร ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า โครงสร้างการบริหารของรัฐวิสาหกิจมีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงานหรือไม่ และทั้งที่สมาคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารในระดับหนึ่ง เหตุใดยังมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับกรรมการบริหาร มีอุปสรรคอะไรที่ทำให้พนักงานไม่สามารถเข้าร่วมการตัดสินใจได้ โดยให้การไฟฟ้านครหลวงเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีการรวมตัวกันเป็นสหภาพมาเป็นเวลานาน มีบทบาทในการเรียกร้องและการต่อรองทั้งภายในการไฟฟ้านครหลวงเอง และบทบาทต่อส่วนรวม นับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา แต่บทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารกลับไม่ได้รับการยอมรับมากเท่าที่ควร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของสมาคมฯต่อการเข้ามีส่วนร่วมในฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวง

1.2.2 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของสมาคมในฝ่ายบริหาร

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือ สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวง เขตวัดเลียบ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทำให้ทราบว่า การเปิดโอกาสให้สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารร่วมกับฝ่ายบริหารเช่นกรณีการไฟฟ้านครหลวงสามารถลดความขัดแย้งได้เพียงไร เพื่อเป็นลู่ทางในการปรับปรุงแรงงานสัมพันธ์

1.4.2 เป็นการช่วยกันป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในรัฐวิสาหกิจนั้น ส่งเสริมระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งทำให้เกิดขวัญและกำลังใจแก่พนักงานผู้ปฏิบัติงาน

1.4.3 พนักงานให้ความร่วมมือกับสมาคมฯมากขึ้นเนื่องจากเล็งเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่ได้รับจากการที่สมาคมฯเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.5 การทบทวนวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของแรงงานที่มีอยู่ในต่างประเทศและที่มีอยู่ในประเทศไทยที่ผ่านมาได้มีผู้ศึกษาไว้หลายกรณีด้วยกัน ซึ่งจะขอนำผลการศึกษาของบางท่านที่เกี่ยวข้องมาเสนอไว้เป็นแนวทางในการพิจารณาพอสังเขป ดังต่อไปนี้

Michale Poole (1979) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Industrial Democracy : A Comparative Analysis เป็นการวิจัยโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) จากเอกสาร มีการแบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกออกเป็น 5 แบบ คือ การบริหารโดยลูกจ้าง (Workers' self-management) การมีส่วนร่วมของลูกจ้างโดยผ่านตัวแทนในการเข้าบริหาร (Participation of workers' representatives in management organs) สภาลูกจ้างและสถาบันที่คล้ายสภา (Workers councils and similar institutions) สหภาพแรงงาน (Trade union action) และการมีส่วนร่วมในระดับล่าง (The shop-floor level) ซึ่งในการมีส่วนร่วมของลูกจ้างทั้ง 5 แบบนั้นมีอุปสรรค ดังนี้

1. บทบาทของสหภาพแรงงาน (The role of the trade union) มีความเข้าใจมากน้อยเพียงใดกับการมีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร

2. ปัจจัยภายนอกของสถานประกอบการ (External constraints) ที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารมี 3 อย่างคือ ตลาดสินค้า (market force) เศรษฐกิจ (economy)และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (political change) ตัวอย่างเช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อสูง (high inflation) และการว่างงาน (unemployment) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเรียกร้องการมีส่วนร่วมของฝ่ายลูกจ้าง

3. ขนาดของสถานประกอบการ (Internal Organizational Variables) ขนาดของสถานประกอบการซึ่งเป็นขนาดใหญ่จะอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน และมีผู้บริหารมืออาชีพจำนวนมาก จะทำให้การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างมีอยู่สูง ในขณะที่สถานประกอบการขนาดเล็กมีผู้บริหารมืออาชีพน้อย มักปิดกั้นการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง

4. ความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติ (Cognitive-attitudinal variable) ทั้งของฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้าง หากทั้ง 2 ฝ่ายมีความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมมากจะทำให้ได้รับความร่วมมือมาก ในทางตรงกันข้าม หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีความเข้าใจอย่างเพียงพอก็จะเกิดปัญหาได้

จะเห็นได้ว่า Michale Poole ได้มุ่งประเด็นการศึกษาไปที่รูปแบบหลัก ๆ ของการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และเสนอปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นด้วย

Donald V. Nightingale ได้ทำการวิจัยเรื่อง The Formally Participative Organzation ศึกษาเปรียบเทียบสถานประกอบการที่ลูกจ้างมีส่วนร่วม 10 แห่งกับสถานประกอบการที่ลูกจ้างไม่มีส่วนร่วมอีก 10 แห่งในประเทศแคนาดา โดยการศึกษาข้อมูลจากการออกแบบสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ รวมทั้งการร่วมสังเกตการณ์

ผลการศึกษาพบว่า การจัดองค์กรที่มีส่วนร่วมแบบเป็นทางการกับการจัดองค์กรที่มีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการ มีลักษณะการบริหารบริหารเหมือนกัน โดยแบ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับล่าง รวมทั้งความแตกต่างกันระหว่างการเข้ามีส่วนร่วม (participation) กับการไม่มีส่วนร่วม (non-participation) คืออำนาจการตัดสินใจของลูกจ้างที่มีส่วนร่วมจะมีอำนาจมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและระหว่างกลุ่มในกระบวนการผลิตในระบบที่มีการให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในฝ่ายบริหารจะมีมากกว่า รวมทั้งการปรับตัวของลูกจ้างในการทำงานด้วย การมีส่วนร่วมจะส่งผลกระทบให้ลูกจ้างมีความพึงพอใจกับงานมากกว่าลูกจ้างที่ไม่ได้มีส่วนร่วม ซึ่งจุดเด่นของการศึกษานี้ทำให้เรารู้ถึงความแตกต่างการตัดสินใจของลูกจ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร และการสร้างความพึงพอใจให้กับลูกจ้าง

Industrial Democracy in Europe International Research Group ได้ทำการวิจัยเรื่อง Participation :ormal Rules, Influence and Involvement โดยการจัดสัมมนาผู้เชี่ยวชาญจาก 20 ประเทศ

ผลจากการศึกษาพบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางกฎหมายและระบบการเข้ามีส่วนร่วมซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับสูงขึ้นจะมีความยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น ทั้งภายในองค์กร และภายนอกองค์กร มีการอธิบายอิทธิพลที่ทำให้แรงงานเข้ามีส่วนร่วม และลักษณะการกระจายอำนาจมากกว่าที่จะอธิบายสภาพโครงสร้างภายในองค์กร และความแตกต่างกันในองค์กร การมีส่วนร่วมของแรงงานขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังนี้ คือระดับการศึกษาของคนงาน การเมือง เศรษฐกิจ และสภาพสังคม ผลที่ได้จากการสัมมนาที่สำคัญ คือ เรื่องของการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง และผล กระทบที่ได้รับ

จากการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของต่างประเทศ จะพบว่ายังมีข้อจำกัดในการศึกษาซึ่งแยกเป็นประเด็น ได้ดังนี้

1. ขาดการศึกษาวิเคราะห์เจาะลึกในกรณีศึกษาแต่ละสถานประกอบการ
2. ขาดการสัมภาษณ์ผู้ที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมว่ามีปัจจัยเสริมหรือมีอุปสรรคอย่างไร

3. การศึกษาไม่ได้แยกประเภทของสถานประกอบการ ระหว่างสถานประกอบการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ กับสถานประกอบการที่เป็นของเอกชน

4. การศึกษาไม่ได้กล่าวถึงพัฒนาการการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร

5. การศึกษายังขาดการพิจารณาลักษณะ หรือ วิธีการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างว่าฝ่ายบริหารให้เข้าร่วมในลักษณะใด เป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจให้กับลูกจ้าง หรือทางฝ่ายลูกจ้างได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างการบริหารเอง

ส่วนการศึกษาของไทยเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมนั้น มีงานศึกษาที่สำคัญดังนี้

นาลินี ศรีกสิกุล (2536) ได้ศึกษาเรื่อง <u>การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการ: ศึกษาในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป</u> โดยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการออกแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้นำสหภาพแรงงาน และฝ่ายบุคคลจำนวน 2 แห่งคือบริษัท ไทยเอโร่ จำกัด และบริษัท ไทรอัมพ์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการทั้ง 2 แห่ง อันได้แก่ การรับข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาหารือ และคำแนะนำ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมที่จะได้มีโอกาสทำการตัดสินใจเอง เมื่อมีการเรียงลำดับจากมากไปน้อยแล้วนั้น การมีส่วนร่วมในระดับล่างจะมีมากที่สุด และการมีส่วนร่วมระดับสูงจะมีน้อยที่สุด วิธีการมีส่วนร่วม คือ การจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง รวมทั้งได้พบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการกล่าวคือ มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ เทคโนโลยีการผลิตที่กระบวนการทำงานถูกแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตตามคำสั่งซื้อจากต่างประเทศ นายจ้างต้องการกำหนดค่าจ้างเองเพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำ และการศึกษาของลูกจ้างมีระดับต่ำ

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดซึ่งสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. ขาดการศึกษาพัฒนาการการเข้าไปมีส่วนร่วมลูกจ้างในสถานประกอบการว่า ได้มีพัฒนาการการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างอย่างไร

2. ขาดการพิจารณาลักษณะหรือวิธีการการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างว่า ฝ่ายบริหารให้เข้ามีส่วนร่วมในลักษณะใด เป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจให้กับลูกจ้างหรือทางฝ่ายลูกจ้างได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างการบริหาร

3. การศึกษาในโรงงานอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป นับเป็นตัวแทนลักษณะการบริหารงานภาคเอกชนเท่านั้นแต่สำหรับการบริหารงานรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างจากการ

บริหารงานภาคเอกชนเพราะทุนเป็นของประชาชนทุกคนจึงไม่อาจนำผลการศึกษามาใช้ได้ทั้งหมด

4. ขาดการพิจารณาปัจจัยภายนอกที่มากระทบต่อการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการ เช่น การออกกฎหมายของภาครัฐบาลในการออกมาใช้บังคับ

5. ไม่มีการกล่าวถึงบทบาทสหภาพแรงงานต่อการเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร

สังศิต พิริยะรังสรรค์ (2535) ทำการศึกษาเรื่อง <u>การมีส่วนร่วมตัดสินใจของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร</u> โดยการศึกษาเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประธานสหภาพแรงงานและผู้นำในสหภาพแรงงานในสถานประกอบการจำนวน 10 แห่ง ผลจากการวิจัย ลูกจ้างจะใช้ระบบการมีส่วนร่วมผ่าน

1. สหภาพแรงงาน
2. คณะกรรมการลูกจ้าง
3. คณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ
4. กลุ่มสร้างคุณภาพงาน
5. ระบบ 5 ส.(สะอาด สะสาง สะดวก สุขลักษณะ และสภาพดี)

โดยรูปแบบของการตั้งสหภาพแรงงาน เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ลูกจ้างพอใจมากกว่าคณะกรรมการลูกจ้าง คณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ กลุ่มสร้างคุณภาพงาน และระบบ 5 ส.

การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในการตัดสินใจในฝ่ายบริหารมีแหล่งที่มา 2 แหล่ง คือ จากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ.2518 และจากฝ่ายบริหาร การมีส่วนร่วมโดยมาจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์พ.ศ.2518 มีรูปแบบดังนี้ คือ สหภาพแรงงาน และคณะกรรมการลูกจ้าง ซึ่งจากการศึกษา ฝ่ายลูกจ้างต้องการรูปแบบนี้เพราะจะช่วยกระจายโภคทรัพย์ คือ ค่าจ้างเงินเดือน ความมั่นคงในการทำงาน และช่วยกระจายอำนาจการตัดสินใจของสถานประกอบการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากการริเริ่มของฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ กลุ่มสร้างคุณภาพงาน และระบบ 5 ส. ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ เพราะช่วยให้การผลิตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผลิตภาพแรงงานสูงขึ้นเกิดการประหยัดในต้นทุนการผลิต และเกิดความรู้สึกภักดีต่อสถานประกอบการ รูปแบบดังกล่าวไม่ใคร่ได้รับการสนับสนุนจากลูกจ้าง เพราะลูกจ้างมองว่ารูปแบบนี้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว

สำหรับปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2531-2534) จากการศึกษาพบว่ามีอย่างน้อย 3

ประการ คือประการแรกขนาดของสถานประกอบการ การที่ลูกจ้างจำนวนมากมารวมอยู่ในสถานที่ทำงานเดียวกันเป็นเรื่องง่ายที่จะมีทัศนะต่อผลประโยชน์ร่วมกันเกิดขึ้น โรงงานขนาดใหญ่ช่วยสร้างระเบียบวินัยให้แก่คนงานมากกว่าโรงงานขนาดเล็ก แต่การบริหารงานในโรงงานขนาดใหญ่มีความโน้มเอียงที่จะเป็นระบบราชการคือ ล่าช้า ซึ่งกลายเป็นแรงกระตุ้นให้ลูกจ้างรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหา สถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเพื่อการส่งออกไปต่างประเทศนั้นนายจ้างจะมีศักยภาพในการจ่ายค่าตอบแทนแก่ลูกจ้างสูงกว่านายจ้างที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศ ทำให้สถานประกอบการอยู่ในสถานการณ์ตลาดที่ดีมาก ประการต่อมาคือ การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารโดยผ่านการต่อรองของสหภาพแรงงานก็มีความเป็นไปได้สูง และผลการดำเนินงานมักเป็นที่น่าพอใจตามไปด้วย และประการสุดท้าย คือ ความสามารถในการปรับตัวของฝ่ายบริหารและองค์กรลูกจ้าง ถ้าฝ่ายบริหารเน้นความร่วมมือจะสามารถปรับตัวในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายลูกจ้างได้ง่าย แต่ถ้าฝ่ายบริหารเน้นความขัดแย้งมากกว่า จะเป็นอุปสรรคสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้ระบบการมีส่วนร่วมไม่พัฒนา

งานของสังศิต พิริยะรังสรรค์ แม้จะทำให้เรารู้ถึงรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับฝ่ายบริหารในสถานประกอบการ รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มจากฝ่ายรัฐบาลและจากฝ่ายบริหารของสถานประกอบการนั้น ๆ กับการเสนอปัจจัยเสริมต่อการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการแล้วก็ตาม แต่การศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ขาดการศึกษาพัฒนาการการเข้าไปมีส่วนร่วมลูกจ้างในสถานประกอบการว่า ได้มีพัฒนาการการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างอย่างไร

2. การศึกษาในโรงงานอุตสาหกรรมทั้ง 10 แห่ง เป็นตัวแทนลักษณะการบริหารงานภาคเอกชนเท่านั้น ยังขาดการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

3. ขาดการวิเคราะห์เจาะลึกถึงการเข้ามีส่วนร่วมของสหภาพแรงงาน กับฝ่ายบริหารในเรื่องของการเจรจาต่อรอง

จากงานของสังศิต พิริยะรังสรรค์ ซึ่งขาดประเด็นการวิเคราะห์เจาะลึกการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างในคณะกรรมการลูกจ้าง ได้มีงานศึกษาเพื่อเติมเต็มในเรื่องนี้โดยเจริญเกียรติ ทนาสุทาวัฒน์ (2530)ได้ศึกษาเรื่อง <u>การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในคณะกรรมการลูกจ้าง</u> โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร และฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการลูกจ้างทั้งหมด 13 แห่ง

ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการลูกจ้างเกิดจากการเคลื่อนไหวการนัดหยุดงานของแรงงานในช่วงปีพ.ศ.2516-2517 ส่งผลกระทบให้รัฐบาลออกกฎหมายให้มีคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบการเพื่อเป็นการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายนายจ้าง หรือผู้

จัดการกับฝ่ายลูกจ้าง เป็นการสร้างสันติสุขในสถานประกอบการ และเป็นการแก้ปัญหาในสถานประกอบการก่อนที่จะมีการเคลื่อนไหวแรงงาน

รูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการลูกจ้างไม่ได้มีจุดมุ่งหมายให้โอกาสลูกจ้างเข้าไปมีอิทธิพลในขบวนการตัดสินใจร่วมกับฝ่ายบริหารในสถานประกอบการ แต่คณะกรรมการลูกจ้างเป็นการเปิดโอกาสในการริเริ่มแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ภายในระยะเวลา 3 เดือน โดยฝ่ายลูกจ้างสามารถปรึกษาหารือร่วมกับฝ่ายบริหารได้ แต่ไม่มีสิทธิในการออกเสียงและยืนยัน และยังไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับฝ่ายบริหารได้ การจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างไม่ได้มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในเรื่องที่ทางฝ่ายลูกจ้างนำเสนอแต่อย่างไรและประเด็นการเข้ามีส่วนร่วมปรึกษาหารือจำกัดอยู่ 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาคำร้องทุกข์ของลูกจ้าง
2. แก้ไขข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้างและลูกจ้าง
3. จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง
4. หาทางปรองดองแก้ไขข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ

ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการลูกจ้างและสหภาพแรงงานพบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมของคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบการทั้ง 13 แห่ง จะถูกควบคุมโดยสหภาพแรงงาน 10 แห่ง สหภาพแรงงานจะแสดงบทบาทใน 2 ทางคือ ทางหนึ่งผ่านสหภาพแรงงานในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหาร และอีกทางหนึ่งผ่านคณะกรรมการลูกจ้างในการปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารพึงพอใจในการแก้ปัญหาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายลูกจ้างในรูปของคณะกรรมการลูกจ้างมากกว่าการแก้ปัญหาในรูปแบบสหภาพแรงงานด้วยการเจรจาต่อรอง

ผลการศึกษาพบว่า การเข้ามีส่วนร่วมของคณะกรรมการลูกจ้างในรูปแบบประชาธิปไตยมี 3 ลักษณะคือ การเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร การริเริ่มประเด็นของทางฝ่ายลูกจ้างโดยฝ่ายบริหารนำประเด็นที่ฝ่ายลูกจ้างเสนอมาปฏิบัติ และการพิจารณาในลักษณะวันต่อวันหรือในระหว่างการทำงานที่มีปัญหา เช่นในเรื่อง สวัสดิการ เงื่อนไขการทำงาน กิจกรรมของคณะกรรมการลูกจ้าง แต่ก็มีประเด็นที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลูกจ้างคือ เรื่องค่าจ้าง ผลกำไร นโยบายการบริหาร ข้อบังคับการบริหาร และการพิจารณาเศรษฐกิจในสถานประกอบการซึ่งประเด็นที่ทางฝ่ายลูกจ้างเสนอขึ้นมานี้ฝ่ายบริหารได้ปฏิเสธการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง

การที่คณะกรรมการลูกจ้างไม่สามารถมีตัวแทนในคณะกรรมการบริหารของสถานประกอบการนั้น ทำให้ในการบริหารฝ่ายบริหารยังสามารถมีอำนาจการตัดสินใจเต็มที่โดยปราศจากการคัดค้านจากคณะกรรมการลูกจ้าง และในการศึกษายังพบว่าในสถานประกอบการมีข้อบกพร่องเรื่องประชาธิปไตยในสถานประกอบการอีก 3 ประเด็น คือ

1. ฝ่ายบริหารตัดสินใจในการจ่ายโบนัสประจำปีเพียงฝ่ายเดียว

2. ไม่มีหลักประกันว่าเมื่อคณะกรรมการลูกจ้างเสนอข้อมูลแล้ว ฝ่ายบริหารจะนำไปเป็นข้อปฏิบัติ

3. จิตสำนึกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของลูกจ้าง มีน้อยกว่าสมาชิกคณะกรรมการลูกจ้างและฝ่ายบริหาร

การจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างจะช่วยให้ฝ่ายลูกจ้างได้รับการรับรองสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์เพื่อแก้ไข และผู้สมัครของทางฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการลูกจ้างจะมีการลงสมัครรับเลือกตั้งและมีการลงคะแนนเสียงลับ รวมทั้งกฎหมายได้คุ้มครองฝ่ายลูกจ้างไม่ให้ถูกไล่ออกจากการที่เป็นคณะกรรมการลูกจ้างในการปฏิบัติหน้าที่ แต่กระทรวงแรงงานไม่ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อคณะกรรมการลูกจ้างเพื่อหาทางแก้ไขข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้างแต่อย่างไร

การเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารนั้นสามารถเข้าไปใน 2 ลักษณะกล่าวคือผ่านการเจรจาต่อรองโดยใช้สหภาพแรงงาน หรือจะผ่านการร้องทุกข์โดยผ่านคณะกรรมการลูกจ้าง โดยโครงสร้างของคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบการที่เลือกศึกษา ผลการเข้าไปมีส่วนร่วมของฝ่ายลูกจ้างกลับไม่ได้เพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้ลูกจ้างในการบริหารแต่อย่างใด อำนาจการตัดสินใจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่ฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมการลูกจ้างนับว่าเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้าง เพราะอย่างน้อยเป็นการเสนอประเด็นทางฝ่ายลูกจ้างให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบ

ปัญหาและอุปสรรคการเข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการลูกจ้างมี 3 ประเด็น คือ

1. ความไม่เต็มใจของฝ่ายบริหารในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับฝ่ายลูกจ้าง

2. สมาชิกคณะกรรมการลูกจ้างไม่สนใจจะดำเนินการเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างมากนัก โดยอ้างว่าสหภาพแรงงานน่าจะเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ได้ดีกว่าคณะกรรมการลูกจ้าง

3. สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในสถานประกอบการ เช่น ถ้าส่วนแบ่งตลาดตกต่ำและต้นทุนการผลิตสูงขึ้น จะทำให้อำนาจการต่อรองของฝ่ายลูกจ้างมีน้อยลง

จะเห็นได้ว่า เจริญเกียรติ ทนาสุทาวัฒน์ ทำให้เราทราบพัฒนาการของคณะกรรมการลูกจ้าง การออกแบบโครงสร้างคณะกรรมการลูกจ้างว่า โครงสร้างดังกล่าวฝ่ายลูกจ้างเข้าไปมีบทบาทมากน้อยเพียงไร รวมทั้งยังทำให้รู้ว่าคณะกรรมการลูกจ้างมีความสัมพันธ์กับสหภาพแรงงานอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างในคณะกรรมการลูกจ้างประการสุดท้ายทำให้ทราบถึงระบบการปรึกษาหารือของคณะกรรมการลูกจ้างที่ฝ่ายลูกจ้างเสนอประเด็นอย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดซึ่งสามารถแยกประเด็นได้ดังนี้

1. ขาดการศึกษาเอกสารการปรึกษาหารือของคณะกรรมการลูกจ้าง ซึ่งเป็นการศึกษาแบบเจาะลึก

2. การศึกษาเน้นสถานประกอบการที่อยู่ในภาคเอกชน จึงขาดภาพสถานประกอบการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

3. ขาดการวิเคราะห์เจาะลึกการเข้าไปมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงาน กับฝ่ายบริหารของสถานประกอบการนั้น

งานศึกษาการมีส่วนร่วมของฝ่ายลูกจ้างในสถานประกอบการประเภทรัฐวิสาหกิจ ที่มีอยู่เป็นการศึกษาโดยศิริวรรณ ตันตระวิวัฒน์ (2530) ได้ทำการศึกษาเรื่อง <u>การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม : ศึกษาเฉพาะกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย</u> ผู้วิจัยได้ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น โดยการออกแบบสอบถามพนักงานระดับปฏิบัติการที่ปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานใหญ่ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี จำนวน 300 ชุด

ผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมิติด้านต่าง ๆ ของบรรยากาศองค์การกับภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจของบุคคลมีผลดังนี้ ระดับอายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงานและระดับเงินเดือน ไม่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความรู้สึกพึงพอใจในการทำงาน และผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการทำงานกับความรู้สึกพึงพอใจในการทำงาน ความต้องการใฝ่สัมฤทธิ์ และความผูกพันองค์กร พบว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปรการมีส่วนร่วมในการทำงานกับตัวแปรความรู้สึกทั้ง 3 ประเภท ซึ่งหมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่มีส่วนร่วมสูงจะมีแนวโน้มความรู้สึกที่พึงพอใจในการทำงาน ความรู้สึกผูกพันองค์กรและความรู้สึกต้องการใฝ่สัมฤทธิ์สูงด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมกับความรู้สึกพึงพอใจในการทำงานมีค่าความสัมพันธ์สูง ผลที่สำคัญอันดับแรกสำหรับการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการทำงานในองค์กรก็คือ ความรู้สึกพึงพอใจในการทำงาน รองลงมาคือ ความรู้สึกผูกพันองค์กร และท้ายที่สุดคือ การกระตุ้นความต้องการในการประสบความสำเร็จของผู้ปฏิบัติงาน

การศึกษาของศิริวรรณ ตันตระวิวัฒน์ ได้ใช้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นตัวอย่างในการศึกษาซึ่งเป็นแรงงานในระดับปฏิบัติการในภาครัฐวิสาหกิจ ทำให้เราทราบว่าระดับอายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และระดับเงินเดือน ไม่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความรู้สึกพึงพอใจในการทำงาน หากแต่ผู้ปฏิบัติงานที่มีส่วนร่วมในการบริหารสูงจะมีแนวโน้มความรู้สึกที่พึงพอใจในการทำงาน ความรู้สึกผูกพันองค์กร และความรู้ สึกต้องการใฝ่สัมฤทธิ์สูงตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดซึ่งสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. การวิจัยชิ้นนี้ไม่ได้แสดงการเข้าไปมีส่วนร่วมของพนักงานในการบริหารงานกับฝ่ายบริหารอย่างเป็นรูปธรรมนัก

2. ไม่ได้ชี้ประเด็นของสหภาพแรงงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่เข้าไปร่วมในการตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร

3. ขาดการชี้พัฒนาการของการเข้าไปมีส่วนร่วม ทั้งก่อนและหลังการเข้าไปมีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร

4. ขาดการพิจารณาข้อเรียกร้องทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และอำนาจการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร

จากการสำรวจการศึกษาของนักวิชาการตะวันตก การศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร ความแตกต่างระหว่างสถานประกอบการที่ให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมกับสถานประกอบการที่ไม่ให้ลูกจ้างมีส่วนร่วม ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้าง และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้าง

สำหรับการศึกษาการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในประเทศไทย จะเป็นการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การริเริ่มการมีส่วนร่วมจากรัฐบาล หรือฝ่ายบริหาร ปัจจัยเสริมต่อการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้าง พัฒนาการการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการลูกจ้าง บทบาทของลูกจ้างในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร ปัญหาและอุปสรรคการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างในคณะกรรมการลูกจ้าง ระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการที่เป็นเอกชน และความพึงพอใจที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมบริหาร

สิ่งที่การศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในประเทศไทยที่ผ่านมายังขาดอยู่คือการศึกษาแบบเจาะลึกในการเข้าไปมีส่วนร่วมของสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหาร การวิเคราะห์ความขัดแย้งในการเข้าไปมีส่วนร่วมระหว่างสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหารว่า มีผลความขัดแย้งในประเด็นเศรษฐกิจสู่ประเด็นอำนาจอย่างไร ขาดการศึกษาพัฒนาการการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูก

จ้างในฝ่ายบริหารในรูปแบบสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งขาดการศึกษาในประเด็นการริเริ่มการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารด้วย

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจกรณีการไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของแรงงานรัฐวิสาหกิจในสถานประกอบการนั้นยังไม่เคยมีการศึกษามาก่อน ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรจะทำการศึกษาในเรื่องนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่มีตัวแทนของสมาคมเข้าร่วมกับฝ่ายบริหารในการบริหารเพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดมาตรการการมีส่วนร่วมระหว่างฝ่ายพนักงานและฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย