รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ: การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทย ตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล”

ผู้วิจัย

ดร. โชคชัย สุทธาเวศ

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

นายโกวิทย์ บุรพธานินทร์

มูลนิธินิคม จันทรวิทุร

คำนำ

ผู้วิจัยทั้งสองคนมีความรู้สึกภาคภูมิใจที่ได้ทำงานวิจัยในโครงการวิจัยเรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ:การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทยตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล” จนเสร็จสิ้นด้วยดี และเชื่อมั่นว่าข้อมูล ความรู้ และความเห็นในรายงานวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างสรรค์การแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ที่ยังไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทย ให้เกิดขึ้นจริงในที่สุด ในขณะที่แรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐนั้น มีมานานแล้ว

งานวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นโดยการสนทนาร่วมกันของหัวหน้าโครงการวิจัย (ดร. โชคชัย สุทธาเวศ) กับ ศ.ดร.อิศรา ศานติศาสน์ อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในกลางปี 2561 และนำไปสู่การเกิดขึ้นจริงของการวิจัยในที่สุด ผู้วิจัยจึงใคร่ขอขอบพระคุณความสนใจและให้คุณค่าต่องานชิ้นนี้ของท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังใคร่ขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิประจำโครงการวิจัย ทั้งสามท่าน คือ รศ. แล ดิลกวิทยรัตน์ (อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) รศ. ดร. กิริยา กุลกลการ (อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) และคุณสินีนาต บุญเนตร (ข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน) ที่กรุณาให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย และช่วยให้นักวิจัยนำความเห็นดังกล่าวไปปรับปรุงให้รายงานวิจัยสมบูรณ์ขึ้น

สุดท้ายผู้วิจัยยังใคร่ขอขอบพระคุณ ดร.สุกานดา เหลืองอ่อน ผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ คนปัจจุบัน และเจ้าหน้าที่ของฝ่ายฯ ที่ดูแลโครงการนี้ต่อมาจนจบ รวมทั้ง นายแพทย์สุทธิพันธ์ จิตพิมลมาศ ที่อนุมัติเงินทุนโครงการวิจัย อันทำให้โครงการวิจัยนี้เกิดขึ้นได้จริง

ด้วยความรักและมิตรภาพ

ดร. โชคชัย สุทธาเวศ

นายโกวิทย์ บุรพธานินทร์

15 มีนาคม 2563

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	**I**
บทคัดย่อภาษาไทย	**II**
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	**III**
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	**-1-**
บทที่ 1: บทนำ	**1**
1.1 หลักการและเหตุผล (ความสำคัญ/ที่มา/ปัญหาการวิจัย)	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 คำถามการวิจัย	5
1.4 วิธีการวิจัย	6
1.5 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	9
1.7 ระยะเวลาวิจัย	10
บทที่ 2: ทฤษฎีและแนวคิดในการอธิบายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ	**11**
2.1 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ	11
2.2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ	26
2.3 งานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในประเทศไทย	33
2.4 แนวความคิดและพัฒนาการของมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์	35
2.5 กรอบความคิดในการวิจัย	44
บทที่ 3: มาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์	**48**
3.1 มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความเชื่อมโยงกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ	48
3.2 กรอบและขอบเขตของมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สมควรใช้ในประเทศไทย และการประยุกต์ใช้	55
3.3 สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาและข้อแนะ(นำ) ว่าด้วยมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	58
3.4 การวิเคราะห์มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศสำหรับกิจการภาครัฐ	65
บทที่ 4: แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศ	**72**

4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา 72
4.2 ประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) 85
4.3 ประเทศญี่ปุ่น 96
4.4 ประเทศฟิลิปปินส์ 102
4.5 สรุปเปรียบเทียบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศ 108

บทที่ 5: การประยุกต์มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ 110
5.1 มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์และแนวทางการประยุกต์ 110
5.2 กลไกกำกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในไทยและต่างประเทศ 116

บทที่ 6: องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับรัฐบาลไทยในมิติแรงงานสัมพันธ์ และแรงงานสัมพันธ์ไทยในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ 136
6.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับรัฐบาลไทยในมิติแรงงานสัมพันธ์ 127
6.2 การแรงงานสัมพันธ์ไทยในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ 144
6.3 บทวิเคราะห์แรงงานสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ: การจัดการเชิงสร้างสรรค์ 150

บทที่ 7: แรงงานภาครัฐของประเทศไทยกับมุมมองทางแรงงานสัมพันธ์: จากอดีต – ปัจจุบัน 156
7.1 พัฒนาการของแรงงานไทยและกำลังคนหรือแรงงานภาครัฐ 156
7.2 สถานการณ์จ้างของแรงงานหรือกำลังคนภาครัฐในปัจจุบัน 163
7.3 การจ้างงานภาครัฐและสภาพการจ้าง: พนักงานราชการและพนักงานจ้างเหมาบริการ 169
7.4 การบริหารแรงงานในหน่วยงานราชการระดับกระทรวง 173
7.5 การบริหารแรงงานขององค์การมหาชน 195
7.6 การบริหารแรงงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 204
7.7 ประมวลสรุปปัญหาแรงงานภาครัฐ และสาเหตุสำคัญๆของการไม่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐและข้อควรพิจารณาในการแก้ไขปัญหาสู่อนาคต 206
7.8 ความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานภาครัฐที่ผ่านมาและมุมมองสู่อนาคต 213

8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางการบริหาร และเชิงกฎหมายในการสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทยที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ 219
8.1 นโยบายและแนวทางการบริหารเพื่อสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ 219
8.2 บทบัญญัติของกฎหมายไทยในการสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ 224

บรรณานุกรม **229**
ภาคผนวกที่ 1: แบบสอบถาม **238**
ภาคผนวกที่ 2: สรุปข่าวแรงงานภาครัฐในรอบ 9 ปี (พ.ศ. 2554 – 2562) **251**

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง "แรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ

และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ:

การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทยตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล"

ผู้วิจัย:
โชคชัย สุทธาเวศ
โกวิทย์ บุรพธานินทร์

งานวิจัยชิ้นนี้มีเป้าหมายหลักในการแสวงหาระบบแรงงานสัมพันธ์ไทยในกิจการภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมถึงหน่วยงานราชการ องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยของรัฐ และหน่วยงานอื่นๆของรัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์อยู่แล้ว) ในอนาคต

การวิจัยดำเนินการโดยวิธีการเชิงคุณภาพเป็นหลัก ด้วยการค้นหาข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคล และเสริมด้วยวิธีการเชิงปริมาณด้วยการแจกแบบสอบถาม การศึกษาเอกสารเน้นมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แบบแผนการปฏิบัติในต่างประเทศ [คือ สหรัฐอเมริกา (จากทวีปอเมริกา) อังกฤษ (จากทวีปยุโรป) ญี่ปุ่น (จากทวีปเอเชีย) และฟิลิปปินส์ (จากประชาคมอาเซียน] ส่วนการสัมภาษณ์บุคคล เน้นเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการและอดีตข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานสัมพันธ์ ส่วนการแจกแบบสอบถาม ดำเนินการกับผู้อำนวยการที่ผู้รับผิดชอบงานด้านงานบุคคลของกระทรวงต่างๆ

ผลการวิจัย

1. **มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีมากกว่า 10 ฉบับ เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองร่วม การมีผู้แทนของแรงงานในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของแรงงาน การร้องทุกข์ การสื่อสาร และอื่นๆ**
2. **แบบแผนแรงงานสัมพันธ์ในประเทศทั้งสี่ที่ศึกษามีลักษณะให้สิทธิแรงงานภาครัฐเช่นเดียวกับภาคเอกชน แต่ก็คำนึงถึงผลกระทบจากกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ที่อาจกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลและบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ ในประเทศเหล่านี้ เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยอาจจดทะเบียนกับหน่วยงานรัฐหรือไม่ก็ได้ สามารถมีการเจรจาต่อร่วมกับฝ่ายบริหาร รวมทั้ง การนัดหยุดงานก็อาจมีได้ ตามทีกฎหมายในแต่ละประเทศกำหนด**
3. **ปัญหาแรงงานภาครัฐ พบทั้งที่แตกต่างและคล้ายคลึงกัน ในส่วนที่มีแตกต่างกัน อาทิ พนักงานราชการ และลูกจ้างชั่วคราว (หากมี) ไม่มีความมั่นคงและมีปัญหาความก้าวหน้าในอาชีพ เพราะถูกจ้างตามสัญญาที่กำหนดระยะเวลา ในขณะที่ข้าราชการจะมีความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่าเพราะจ้างตลอดชีพ แต่ปัญหาที่คล้ายคลึงกัน เช่น ความเดือดร้อนด้านสวัสดิการ และการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน**

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย

1. **รัฐบาลประกาศใช้นโยบายการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ครอบคลุมหน่วยงานราชการ ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในมหาวิทยาลัย และองค์การมหาชนต่างๆ**
2. **เสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) แบบมีส่วนร่วม จะสามารถช่วยเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐ และส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ**
3. **การออกกฎหมายรองรับที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในปัจจุบันให้รองรับเป็นทางเลือกแรก หรือออกกฎหมายเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ) เป็นทางเลือกที่สอง**

คำสำคัญ: แรงงานสัมพันธ์ แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

Abstract

Research project titled "Labor relations that promotes equilibrium, stability and sustainability in national development: Promoting labor relations in the Thai public sector in accordance with the international labor relations standards"

Researchers:
Chokchai Suttawet
Kowit Buraphathanin

This research has the main objective of finding a future Thai labor relations system in government affairs which covers government agencies, public organizations, public universities, and other government agencies. (Except for state-owned enterprises that already have labor relations systems.)

The research was mainly conducted by qualitative methods by searching for information from documents and personal interview, and supplemented with a quantitative method by distributing questionnaires. The documentary study was focused on international labor standards of the International Labor Organization, patterns of labor relations practices by the United States, England, Japan and the Philippines representing respectively the continent of America, Europe, Asia; and the ASEAN Community. As for personal interview, it was emphasized on contemporary and former government officials as civil servants; government employees of both permanent and temporary employees; including experts on labor relations. As for the distribution of questionnaires, the process was conducted with the director responsible for human resources work of various ministries.

The results of the research

1. There are more than 10 international labor standards in labor relations of the International labor Organization relating to freedom of association, collective bargaining, workers' representatives in working for workers in the undertaking, grievances, communication and others.
2. The pattern of labor relations in all four countries studied shown the practice of the same rights of worker in public sector as same as in the private sector. But these countries have also taken into account the impact of labor relations activity that may affect government administration and public services to the people. In these countries government officials can form trade unions which may be or not registered with government agencies. There can be collective bargaining of union with management, including strikes may be available as required by law in each country.
3. Problems of government sector workers were found of both difference and similarity. In the difference, government officials and temporary employees (if any) are not stable and have problem on career advancement. Because he/she was hired according to the specified term of contract. While civil servants have more security and better career advancement because of lifelong employment. The similar problems were such as on labor welfare and unfair treatment at work.

Policy and legal suggestions

1. The government should announce the policy of implementing the system of labor relations in the public sector covering government agencies in the central, provincial and local areas, in the university and various public organizations.
2. Promoting the participatory labor relations system in the Thai public sector (except the already practicing labor relations system in state-owned enterprises). Doing so will be able to help enhance the efficiency of public administration and promote equilibrium, stability, and sustainability in national development.
3. Legislating the law in accordance with the labor relations standards of the International Labor Organization by improving the current labor relations law is the first choice, or legislating only the law for government agencies (excluding state-owned enterprises) is the second choice.

Key words: labor relations, labor relations in public sector, labor relations standards, International Labor Organization, equilibrium, stability and sustainability in national development

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง "แรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ

และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ:

การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทยตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล"

แหล่งทุนวิจัย:

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ผู้วิจัย:

โชคชัย สุทธาเวศ

โกวิทย์ บุรพธานินทร์

1. บทนำ: ความสำคัญ/ที่มา/ปัญหาการวิจัย

แรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องของการรวมตัวเป็นองค์การของพนักงาน [ซึ่งเรียกกันอย่างเป็นสากลว่า "สหภาพแรงงาน" (labour union)] การมีกลไกความสัมพันธ์ที่ใช้ร่วมกันระหว่างแรงงานและผู้ประกอบการหรือฝ่ายจัดการ เช่น การเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม การมีส่วนร่วมตัดสินใจของแรงงานในการบริหารกิจการในรูปแบบต่างๆ การร้องทุกข์ การขัดแย้งและการพิพาทด้านแรงงาน การอนุญาโตตุลาการ การนัดหยุดงาน การปิดกิจการ การดำเนินคดีในศาลแรงงาน เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่ จะอิงกับมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่ในปัจจุบัน ประเทศไทยก็ยังมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในเพียงสองภาคส่วน คือ ภาครัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน แต่คนทำงานในภาครัฐ (ยกเว้นพนักงานรัฐวิสาหกิจ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานต่อไปนี้ คือ หน่วยงานราชการ องค์การมหาชนอิสระ และมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีการจ้างงานร่วม 4 ล้านคน กลับไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบแรงงานสัมพันธ์ อันทำให้แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการปฏิบัติ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ และหรือไม่ได้รับผลของการพัฒนาตามที่ควรจะเป็น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีเป้าหมายสำคัญตรงการแสวงหาความรู้ และข้อมูลในระดับสากลและในประเทศไทย วิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาแรงงานภาครัฐ และอธิบายเหตุผลทำไมการแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐจึงไม่

เกิดขึ้น และเสนอแนะถึงระบบแรงงานสัมพันธ์อันสมควรในหน่วยงานประเภทอื่นๆของภาครัฐ (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ใช้อยู่แล้ว) ในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 แสวงหาระบบแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และในประเทศตัวอย่าง ที่พึงนำมาใช้กับการบริหารแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ทั้งข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากร (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์

2.2 ศึกษาปัญหาด้านแรงงาน ทั้งปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต ของข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากร (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์

2.3 ศึกษาถึงการรวมตัวของแรงงาน และกลไกความสัมพันธ์ที่รองรับการรวมตัวของแรงงานดังกล่าวในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และรวมถึงปัญหาและหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา

2.4 เสนอแนะนโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

2.5 เสนอแนะบทบัญญัติของกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ)

3. กรอบความคิดของการวิจัย

ผู้วิจัยอาศัย**กรอบแนวคิด ขอบเขต และเป้าหมายการวิจัย (ดังกรอบในหน้าถัดไป)**

กรอบแนวคิด ขอบเขต และเป้าหมายการวิจัย

<table>
<tr><td colspan="3">ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ:
พัฒนาการของรัฐในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม
รัฐกับการควบคุมกลไกของรัฐบนเส้นทางการพัฒนาประเทศ
การผลิตในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์กับการจัดการแรงงาน
ดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนา</td></tr>
<tr><td colspan="3">ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ (อาทิ System Theory of Industrial Relations ของ Dunlop (1958), Pluralist Industrial Relations ของ Flanders, The Global Evolutionary of Industrial Relations ของ Kaufman (2004), The Middle Way Theory and Models of Industrial Relations ของ Suttawet (2009)
และ อื่นๆ</td></tr>
<tr><td>มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ</td><td>การเรียนรู้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของต่างประเทศ</td><td>ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้ในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย</td></tr>
<tr><td colspan="3">สถานภาพและปัญหาแรงงานภาครัฐ และการรวมตัวของแรงงานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ)</td></tr>
<tr><td colspan="3">นโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ</td></tr>
<tr><td>การรวมตัวเป็นองค์การของบุคลากร</td><td>รูปแบบ กลไก และกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์</td><td>บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ</td></tr>
<tr><td colspan="3">การนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์</td></tr>
<tr><td colspan="3">ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ
และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ</td></tr>
</table>

กรอบแนวคิดข้างต้น อธิบายโดยสรุปได้คือ

3.1 ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศที่ประเทศใดๆใช้ในการพัฒนาประเทศย่อมส่งผลต่อการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศนั้นๆ โดยครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

1) พัฒนาการของรัฐในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน

2) รัฐกับการควบคุมกลไกของรัฐบนเส้นทางการพัฒนาประเทศ

3) การผลิตในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์กับการจัดการแรงงาน

คำอธิบายในรายละเอียด:

1) รัฐมีพัฒนาการจากชุมชนดั้งเดิม ซึ่งผู้คนอยู่กันอย่างง่ายๆ ไปสู่สังคมที่ซับซ้อนมากขึ้นๆ เช่น ชุมชนบุพกาล สังคมเกษตรกรรม สังคมอาณาจักร สังคมศักดินา และสังคมทุนนิยม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน

2) กระแสการพัฒนาให้ประเทศกลายเป็นอุตสาหกรรม มาพร้อมกับสิทธิในการพัฒนาของประชาชน และการรวมตัวของแรงงาน ท้าทายให้รัฐตามประเพณีเดิมหรือรัฐดั้งเดิมต้องผ่อนคลายการควบคุมกลไกของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างของตน

3) พัฒนาการของคนทำงานในภาครัฐ จากพื้นฐานความมั่นคง ที่ถูกกัดกร่อนด้วยปัจจัยแวดล้อมต่างๆ รวมทั้ง การขาดดุลงบประมาณ กระแสโลกาภิวัฒน์ การถูกตราหน้าว่าไม่ทันสมัย ล่าช้า ก้าวไม่ทัน ส่งผลให้รัฐต้องผ่อนคลายจาก Rigid state regulations ไปสู่การใช้นโยบายเปิดกว้างขึ้น เช่น มี กฎหมาย องค์การมหาชน แต่รัฐยังคงอำนาจ ควบคุม กำกับอยู่ (labor control) ส่งผลให้คนทำงานภาครัฐหลายประเภท ไม่เพียงได้รับผลกระทบในเรื่องความไม่มั่นคงในงาน แต่ยังถูกลิดรอนสิทธิพื้นฐาน ด้านแรงงานสัมพันธ์ด้วย

4) ดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนาจะให้หลักประกันและเป็นเครื่องชี้วัดว่าผลประโยชน์ของการพัฒนาที่เกิดกับประชาชนอย่างเสมอภาคและมีความยุติธรรมนั้น ได้รับการเกื้อกูลจากระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศและต่างประเทศ

3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ที่สมควรให้น้ำหนักจะเป็นทฤษฎีที่นิยมกันในระดับสากล และทฤษฎีที่มีคุณค่าที่อาจพัฒนาขึ้นจากประเทศกำลังพัฒนา โดยครอบคลุมเรื่องการรวมตัวของแรงงานและผู้ประกอบการ การจัดการความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างแรงงานกับทุนหรือผู้แทน และบทบาทของรัฐ อันเกี่ยวข้องกับกลไก รูปแบบ และกิจกรรมต่างๆในระบบแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

3.3 มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นข้อกำหนดที่ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องนำมาปฏิบัติโดยประยุกต์ให้เข้ากับบริบทในประเทศของตน

3.4 การเรียนรู้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของต่างประเทศจะช่วยเสริมให้การออกแบบระบบ

แรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่ต้องการพัฒนาเรื่องแรงงานสัมพันธ์มีความรูปธรรมที่อ้างอิงได้มากขึ้น

3.5 สภาพการณ์ของแรงงาน การรวมตัว และปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต และการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมคุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

การกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐจะเป็นไปได้ ก็โดยการมีข้อมูลและข้อเท็จจริงจากปัจจัยและคำอธิบายต่างๆข้างต้นเป็นพื้นฐาน

4. วิธีการวิจัย

4.1 ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับ มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ปรากฏในรูปอนุสัญญาฉบับต่างๆ แบบแผนแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของต่างประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ (สังกัดทวีปยุโรป) ประเทศสหรัฐอเมริกา (สังกัดทวีปอเมริกา) ประเทศญี่ปุ่น (สังกัดทวีปเอเชีย) และประเทศสิงคโปร์ (สังกัดประชาคมอาเซียน) รัฐธรรมนูญไทย บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐวิสาหกิจและเอกชน และบทบัญญัติด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และเอกสารต่างๆที่กล่าวถึงปัญหาแรงงานภาครัฐ ในส่วนงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาของรัฐที่ออกนอกระบบ และองค์การอิสระของรัฐ และการรวมตัวของแรงงานและการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของแรงงานในภาครัฐไทย

4.2 การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักในองค์การที่ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนของหน่วยงานระดับกระทรวงและกรม และฝ่ายแรงงาน โดยบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์คือ ผู้บริหารหน่วยงานราชการในอดีตและปัจจุบัน ข้าราชการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติการ ผู้นำองค์การของแรงงานหรือลูกจ้าง และผู้แทนนายจ้าง (ภาคเอกชน) รวมทั้งสิ้น 37 คน คือ (1) อดีตผู้บริหาร 6 ราย, (2) ผู้บริหารปัจจุบัน 5 ราย, (3) ข้าราชการระดับผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติการ 3 ราย, (4) พนักงานราชการ 6 ราย, (5) ลูกจ้างประจำ 3 ราย, (6) พนักงานจ้างเหมาบริการ 7 ราย, (7) ผู้นำแรงงาน 2 ราย, (8) ผู้แทนนายจ้าง (ภาคเอกชน) 2 ราย

4.3 การเก็บข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามตัวแทนฝ่ายบริหารด้านทรัพยากรบุคคลของกระทรวงต่างๆ ในฐานะองค์การหลักของระบบราชการ ด้วยการสอบถามไปยังไปยัง 20 กระทรวง ที่มีอยู่ และได้รับการตอบรับกลับมา 10 กระทรวง

5. ระยะเวลาวิจัย

ระหว่างวันที่ 3 กันยายน 2561 – 15 มีนาคม 2563

6. ผลการวิจัย

6.1 ข้อมูลมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และแบบแผนแรงงานสัมพันธ์ในประเทศตัวอย่าง ในทวีปยุโรป คือประเทศอังกฤษ ในทวีปอเมริกา คือประเทศสหรัฐอเมริกา ในทวีปเอเชีย คือประเทศญี่ปุ่น และในประชาคมอาเซียน คือประเทศฟิลิปปินส์

6.1.1 มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีในสองรูปแบบสำคัญ คือ อนุสัญญาและข้อแนะนำ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ มีทั้งอนุสัญญาและข้อแนะนำกว่า 10 ฉบับ อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 11 ว่าด้วยสิทธิขององค์กรสมาคม (Right to Association) ปี 1921, ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการจัดตั้ง ปี 1948 (Freedom of Association and Right to Organize), ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรองปี 1949 (Right to Organize and Collective Bargaining), ฉบับที่ 135 ปี 1971 ว่าด้วยผู้แทนลูกจ้าง (Workers Representatives), ฉบับที่ 141 ปี 1975 ว่าด้วยองค์กรลูกจ้างในภาคชนบท (Workers Organization), ฉบับที่ 151 ปี 1978 ว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ (ในภาครัฐ) (Labors Relations Public Sector), และ ฉบับที่ 154 ว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง ปี 1981 (Collective Bargaining)

นอกจากนี้ ยังมีข้อแนะนำอีกบางฉบับ อาทิ ฉบับที่ 163 ว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง, ฉบับที่ 94 ว่าด้วยความร่วมมือในสถานประกอบการ, ฉบับที่ 113 ว่าด้วยการปรึกษาหารือ (ระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ) ฉบับที่ 129 ว่าด้วยการสื่อสารภายในสถานประกอบการ และฉบับที่ 130 ว่าด้วยการตรวจสอบข้อร้องทุกข์ เป็นต้น

อนุสัญญาหลักฉบับที่ 87 และ 98 ถือเป็นพื้นฐานทั่วไปในทางแรงงานสัมพันธ์ จะเน้นเรื่องเสรีภาพในการสมาคมบังคับกับสาขากิจการไม่ว่าเอกชน หรือภาครัฐ และรวมทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 151 ที่ออกมาเพื่อแรงงานสัมพันธ์ภาคสาธารณะสำหรับกิจการภาครัฐเป็นการเฉพาะ โดยอนุสัญญาดังกล่าวนี้ จะเน้นย้ำเรื่องเสรีภาพในการสมาคม การอำนวยความสะดวกจากนายจ้างต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์การของแรงงานหรือลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วมและการทำข้อตกลงร่วม การนัดหยุดงานซึ่งไม่เกี่ยวเนื่องกับสิทธิการรวมตัวจัดตั้งหรือเจรจาต่อรอง เป็นต้น

6.1.2 **แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศเชิงเปรียบเทียบ**

1) แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในประเทศที่ศึกษา อาจได้รับการกำหนดกรอบของระบบจากรัฐธรรมนูญของประเทศ และมีกฎหมายรองลงมากำหนดในรายละเอียด เช่น ในสหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์

2) การจัดตั้งองค์การของพนักงานในกิจการของรัฐในรัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกา มีทั้งในส่วนรัฐบาลกลาง มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศสหราชอาณาจักรก็คล้ายคลึงกัน ในประเทศรัฐเดี่ยว เช่น ฟิลิปินส์ ญี่ปุ่น จะมีในส่วนกลางและท้องถิ่น

3) พนักงานสาธารณะสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยมีกฎหมายรองรับ

4) การจัดตั้งสหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐ หรือในกิจการสาธารณะอาจต้องจดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ (เช่น กระทรวงด้านแรงงาน) เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ หรือไม่ต้องจดทะเบียนก็ได้ เช่น ในสหรัฐอมเริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น

5) สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐหรือในกิจการสาธารณะอาจยื่นข้อเรียกร้องได้หรืออาจไม่สามารถยื่นได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

6) ฝ่ายจัดการในฐานะตัวแทนรัฐบาลอาจเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องตอบสนองความต้องการของสหภาพแรงงานหรือไม่

7) คณะอนุญาโตตุลาการทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และศาลอาจพิพากษาข้อพิพาทแรงงานในลำดับต่อไป เพื่อแก้ปัญหาทางตันของการเจรจาต่อร่วมของสองฝ่าย คือ ฝ่ายจัดการและสหภาพแรงงาน

8) สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐและสมาชิก อาจได้รับอนุญาตจากกฎหมายให้นัดหยุดงานได้ แต่ส่วนใหญ่จะจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้

9) เจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท เช่น ตำรวจ และทหาร อาจตั้งสหภาพแรงงานได้ หรืออาจไม่ได้รับสิทธิให้มีสหภาพแรงงาน แต่เป็นองค์การแบบอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

10) สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐมีอิทธิพลทางการเมือง เนื่องจากเป็นองค์การของผู้ให้บริการสาธารณะที่อาจส่งเสริมหรือขัดกับนโยบายรัฐบาล

11) การเจรจาต่อรองร่วมเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงสภาพการจ้างและเงื่อนไขการทำงาน แต่ในบางประเทศมีการจดทะเบียนข้อตกลงจากการเจรจาร่วมเพื่อให้มีผลทางกฎหมาย แต่ในบางประเทศไม่มี

การจดทะเบียน ทำให้ไม่มีข้อผู้กมัดทางกฎหมาย (เช่น ในสหราชอาณาจักร) จึงเป็นเรื่องของฝ่ายจัดการกับสหภาพแรงงานที่ต้องบริหารการปฏิบัติตามข้อตกลงสภาพการจ้างเอาเอง

12) การเจรจาต่อรองร่วมในบางครั้งมีการรวมศูนย์และบางครั้งกระจายอำนาจ หรือมีทั้งสองอย่าง แต่กำหนดประเด็นและขอบเขตของการเจรจา ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของสหภาพแรงงานและความร่วมมือของรัฐบาลกลาง

13) ในประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษา มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมระหว่างแรงงานและฝ่ายจัดการ ทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน และทำให้เกิดการปรับตัวเข้าหากันของทั้งสองฝ่ายมากขึ้น และช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในงาน รวมทั้งการพัฒนาบริการสาธารณะของรัฐ

6.1.3 ข้อมูลปัญหาแรงงานภาครัฐ และปัญหาและสาเหตุสำคัญๆที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

1) แรงงานภาครัฐประสบปัญหาเรื้อรัง ทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน อันเกี่ยวข้องกับค่าตอบแทน ความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน สวัสดิการ ความยุติธรรมในการเลื่อนขั้นและเงินเดือน ความเป็นธรรมในการทำงาน และการไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจในการทำงาน เป็นต้น แม้ว่าข้าราชการจะมีปัญหาน้อยกว่าพนักงานราชการ และลูกจ้าง ก็ตาม สำหรับปัญหาต่างๆของแรงงานภาครัฐ ในรายละเอียด นอกจากกล่าวในบทที่ 5-7 แล้ว สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากภาคนวกที่ 2: สรุปข่าวแรงงานภาครัฐในรอบ 9 ปี ดังตัวอย่าง เช่น

(1) “เงินเดือนเหลื่อมล้ำ” รุ่นน้องที่เพิ่งเข้ามาบรรจุหลังกว่า 10 ปี อัตราเงินเดือนแซงหน้า ส่งผลเสียต่อระบบการปกครองในองค์กร เจ้าหน้าที่ขาดความสุข กระทบขวัญกำลังใจในการทำงานบริการประชาชน (พยาบาล)

(2) "นักเรียนทุนกระทรวงสาธารณสุข" ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการล่าช้า ต้องเป็นพนักงานราชการไปก่อน (พยาบาล)

(3) เงินเดือนเต็มเพดาน (กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน) จึงเรียกร้องให้ได้รับการเพิ่มเงินเดือนโดยไม่มีเงื่อนไข

(4) สำนักงบประมาณได้จัดสรรงบปี 2562 ค่าจ้าง ไม่เพียงพอกับจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย (พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ 20 แห่ง)

(5) ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนเงินเดือน ณ วันที่ 1 เมษายน 2562 ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนดไว้ มีการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกและคณะกรรมการที่แต่งตั้ง รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อนักเรียน และต่อครูสุภาพสตรีในโรงเรียน รวมทั้งข้อร้องเรียนอื่น ๆ (คณะครูโรงเรียนแสนสุข จังหวัดชลบุรี ร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี)

2) ระบบและกฎเกณฑ์ของการแรงงานสัมพันธ์ ตามกรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ยังไม่ได้รับการพัฒนามาใช้ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ไม่มีการนำไปปฏิบัติ (ส่วนใหญ่) เว้นแต่ในรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากยังไม่กฎหมายรองรับ พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงกลุ่มเดียวที่เข้าถึงและได้ประโยชน์จากการได้รับสิทธิเสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรอง และการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร และการทำกิจกรรมขององค์กร ในขณะที่กำลังคนภาครัฐอื่นๆ ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงสิทธิเสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองที่ถูกกฎหมายหรือมีการรับรอง เฉพาะในกลุ่มกำลังคนภาครัฐที่ขาดเสรีภาพนี้ กลุ่มที่มีคุณภาพชีวิต ความมั่นคงในงาน ถือเป็นอาชีพ มีรายได้ตลอดชีวิตก็คือข้าราชการ ในขณะที่พนักงานอื่นๆ ที่เหลือไม่ว่าพนักงานราชการ พนักงานจ้างอื่นๆ เช่น พนักงานจ้างเหมาบริการ มีสถานภาพเป็นลูกจ้างชั่วคราว (Temporary employees) เนื่องจากมีสัญญาการจ้างที่กำหนดเวลาแน่นอน

ร่างพระราชกฤษฎีกาที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้สิทธิเช่นประชาชนทั่วไปในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 มีการยกร่างไว้แล้ว แต่รัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ อภิสิทธิ เวชชาชีวะ ไม่ได้ประกาศใช้ อาจเนื่องมาจากสถานการณ์ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2551 – 2553 ที่สืบเนื่องมาก่อนและหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 แต่ปัญหาและความต้องการต่างๆในการทำงานประดังเข้ามาอย่างมาก พร้อมๆ กับความเป็นสมัยใหม่ของการพัฒนาประเทศ เช่น ค่าตอบแทน สวัสดิการที่เหมาะสม (ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น) ความก้าวหน้าในอาชีพ การสามารถแสดงออกได้ถึงความต้องการ ความต้องการมีส่วนร่วมตัดสินใจ เป็นความต้องการพื้นฐาน และระบบคณะกรรมการ

ปัจจัยที่เป็นข้อห้ามหรือเงื่อนไขทางกฎหมาย ถือเป็นการคุมกำเนิดองค์การสหภาพแรงงานภาครัฐ คือ การที่ภาคราชการไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ประเภทต่างๆ มาหลายทศวรรษติดต่อกัน และแม้รัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ จะเขียนเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ไม่เคยมีกฎหมายลูก (ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ) บัญญัติรายละเอียดในการแสดงออกถึงเสรีภาพดังกล่าว

3) ค่านิยมตามประเพณีที่ว่า “ข้าราชการมิใช่ลูกจ้าง แต่เป็นข้าแผ่นดิน และบุคลากรรับใช้สาธารณะ” เป็นปัจจัยสำคัญของการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวของกำลังคนในภาครัฐอย่างกว้างขวาง การที่ข้าราชการได้รับการพิจารณาว่ามิใช่ลูกจ้างนั้น มีคำพิพากษาของศาลฎีการองรับ ในแง่ประวัติศาสตร์ของ

ระบบข้าราชการไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ก็ไม่ได้รับรองสถานภาพของข้าราชการเฉกเช่นลูกจ้างเอกชน แต่ถือเป็นบุคลากรรับใช้สาธารณะ มีเงินเดือนค่าจ้างจากงบประมาณซึ่งมาจากภาษีประชาชน ในอดีตข้าราชการเป็นข้าแผ่นดิน มียศฐาบรรดาศักดิ์ มีชื่อเรียกเป็นมหาอำมาตย์ อำมาตย์ รองอำมาตย์ คำว่า ยศบรรดาศักดิ์ ถูกเลิกภายหลังจากมี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2471 นอกจากนั้นในการกำหนดชื่อของบุคลากรที่ทำงานให้กับภาครัฐในระดับชั้นล่างหรือระดับต่ำลงมา เจ้านายผู้ใหญ่ก็มิได้มองระดับพนักงานชั้นปลายแถวว่าเป็นลูกจ้างแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ค่านิยมดังกล่าวก็กำลังเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการพยายามปฏิรูประบบราชการที่เข้มข้นยิ่งขึ้นๆ นับแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา มีการสอดแทรกความคิดการมองข้าราชการต้องอุทิศเพื่อประชาชน แทนที่จะมองเฉพาะประโยชน์ของทางราชการอย่างเดียว มองการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาล มองผลลัพธ์เป็นฐานการปฏิบัติงาน ยอมรับสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนรวมของประชาชน ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัฒน์ เห็นความสำคัญต้องปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการ ในฐานะคนทำงานที่ต้องส่งเสริม พัฒนา พร้อมกับการให้ค่าตอบแทน ปรับปรุงสวัสดิการ เห็นความสำคัญของข้าราชการที่จะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้ที่พอเพียงเพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบ ในส่วนของข้าราชการเองจึงมีค่านิยมที่เปลี่ยนแปลง หันมาพิจารณาให้ความสำคัญรายได้ ค่าตอบแทน ตลอดจนความมั่นคงในชีวิตการทำงาน มองงานราชการเป็นน้ำบ่อหน้า รายได้ในระดับเริ่มต้นแม้จะต่ำ แต่ก็ปรับขึ้นไปเรื่อยๆ เมื่อระยะเวลาทำงานยาวนาน และตำแหน่งสูงขึ้น รวมทั้งการมีรายได้จากบำนาญภายหลังเกษียณ แนวคิดเช่นนี้ มิใช่การคำนึงถึงเกียรติยศ ชื่อเสียง แต่พิจารณาความมั่นคง รายได้ และการใช้ชีวิตในระยะยาว ทิศทางเหล่านี้ไม่ต่างจากพนักงานภาคเอกชนเลย

4) อิทธิพลขององค์การต่างประเทศและกติกาสากลคือมาตรฐานแรงงานสากล ที่ประกาศใช้โดยองค์การดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้รัฐไทยยอมรับการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ สหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วม (ดังที่กล่าวถึงในบทที่ 6) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การอ้างถึงการเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในการประกาศใช้ พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499 และเมื่อองค์การสหประชาชาติมาตั้งสำนักงานในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2511 (ค.ศ. 1968) และตามด้วยบทบาทของสำนักงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในกรุงเทพมหานคร ที่ปรับหน้าที่เป็นสำนักงานดูแลกิจกรรมด้านแรงงานของสหประชาชาติในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกนั้น รัฐบาลไทยก็ให้สัตยาบันอนุสัญญาอีกหลายฉบับ ซึ่งแม้มิใช่รัฐบาลประชาธิปไตย ก็แสดงถึงการกระทำไปด้วยอิทธิพลความสัมพันธ์จากสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หลังจากนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 2510 – 2540 ก็ยังมีการปรับเปลี่ยนและยินยอมให้เกิดความก้าวหน้าด้านแรงงานสัมพันธ์ อาทิ การรวมตัวเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงานของแรงงานภาคเอกชน และ รัฐวิสาหกิจ จากอิทธิพลขององค์การต่างประเทศ รวมทั้งสภาแรงงาน AFL-CIO ของสหรัฐอเมริกา และโอกาสการค้าขายกับต่างประเทศ

ดังนั้น ผู้วิจัยเชื่อว่า มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการบีบคั้นจากประเทศประชาธิปไตย ในทางการค้าขายหรือเศรษฐกิจกับประเทศไทย พร้อมกับการเอื้ออำนวยของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จะเป็นเครื่องบีบรัดร่วมสำคัญให้รัฐไทย ต้องจำยอมให้ เจ้าหน้าที่รัฐสามารถรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานหรือสมาคมที่ใกล้เคียงในอนาคตอันใกล้

5) เจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนมากขึ้นๆในระยะหลังๆ คือ พนักงานราชการนั้น ด้วยสภาพการจ้างที่ค่อนข้างไม่มั่นคง (เมื่อเทียบกับข้าราชการ) บวกกับสวัสดิการที่ไม่ต่อเนื่องและมีความมั่นคงของการจ้างงานไม่มาก ทำให้พนักงานราชการไม่กล้า ไม่พร้อม และไม่ขวนขวายการรวมตัว รวมทั้งการขาดกลไกที่จะหารือ หรือแก้ไขข้อขัดข้อง ทำให้พนักงานราชการของรัฐที่มีจำนวนนับแสนคน อยู่ในฐานะเสียเปรียบ เพราะไม่รู้ระเบียบแบบแผน มีปัญหาก็ไม่ทราบว่าแก้ไขอย่างไร เพราะขาดตัวแทนที่จะทำหน้าที่หรือได้รับการฝึกอบรมให้ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ เตรียมตัวสู้คดีหรือเป็นตัวแทนต่อรอง

ปัญหาต่างๆของแรงงานภาครัฐ ในรายละเอียด สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากภาคนวกที่ 2: สรุปข่าวแรงงานภาครัฐในรอบ 9 ปี ดังตัวอย่าง เช่น

(1) “เงินเดือนเหลื่อมล้ำ” รุ่นน้องที่เพิ่งเข้ามาบรรจุหลังกว่า 10 ปี อัตราเงินเดือนแซงหน้า ส่งผลเสียต่อระบบการปกครองในองค์กร เจ้าหน้าที่ขาดความสุข กระทบขวัญกำลังใจในการทำงานบริการประชาชน (พยาบาล)

(2) "นักเรียนทุนกระทรวงสาธารณสุข" ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการล่าช้า ต้องเป็นพนักงานราชการไปก่อน (พยาบาล)

(3) เงินเดือนเต็มเพดาน (กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน) จึงเรียกร้องให้ได้รับการเพิ่มเงินเดือนโดยไม่มีเงื่อนไข

(4) สำนักงบประมาณได้จัดสรรงบปี 2562 ค่าจ้าง ไม่เพียงพอกับจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย (พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ 20 แห่ง)

(5) ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนเงินเดือน ณ วันที่ 1 เมษายน 2562 ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนดไว้ มีการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกและคณะกรรมการที่แต่งตั้ง รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อนักเรียน และต่อครูสุภาพสตรีในโรงเรียน รวมทั้งข้อร้องเรียนอื่น ๆ (คณะครูโรงเรียนแสนสุข จังหวัดชลบุรี ร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี)

(6) ลูกจ้างภาคราชการจำนวนนับหมื่นคนกำลังประสบปัญหาได้รับความเดือดร้อน เพราะถูกกีดกันมิให้ได้รับสิทธิประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม และถูกปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจจำนวน 2,000 บาท โดยลูกจ้างเหล่านี้จะมีการทำสัญญาในรูปแบบจ้างเหมา

(เรียกร้องโดยสหภาพแรงงานข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ – องค์การแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่มิได้จดทะเบียนตามกฎหมาย)

6) การรวมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่บ้าง เช่น คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในการประชุมแก้ไขปัญหาในงาน และการรวมตัวในรูปองค์การวิชาชีพที่สามารถเสนอความต้องการต่อผู้บริหารได้ ในกระทรวงบางแห่งที่พบจากการสำรวจกระทรวงต่างๆนั้น (ข้อมูลตามท้ายบทที่ 7) สะท้อนถึงว่าระบบการบริหารแรงงานหรือทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่เดิมโดยส่วนใหญ่ เข้ากันได้กับมาตรฐานสากลทางแรงงานสัมพันธ์ และจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐของประเทศไทยได้ แต่ต้องมีการจัดการเชิงนโยบายรัฐ ความร่วมมือของผู้บริหารหน่วยงาน การสนับสนุนของมหาชน และการออกกฎหมายที่อ้างอิงรัฐธรรมนูญประกอบเพื่อสถาปนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในส่วนที่ขาดแคลนให้สำเร็จได้

7) วัฒนธรรมที่สอดคล้องกับกรอบของการแรงงานสัมพันธ์ จนกลายเป็นแนวทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าใจ เข้าถึง หรือสามารถใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาได้นั้น จะมีเฉพาะกลุ่มในเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องการบริหารบุคคลเท่านั้น ที่รู้เข้าใจในเรื่องสภาพการจ้าง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารเงินเดือน สวัสดิการ ตำแหน่ง การโยกย้าย การร้องทุกข์ การนำโทษทางวินัย

8) ความเข้าใจในเรื่องบทบาท และภารกิจที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการยื่นข้อเรียกร้อง การไกล่เกลี่ยชี้ขาด การปรึกษาหารือในระดับต่างๆ การมีผู้แทนตัวแทน ล้วนเป็นสิ่งที่ไม่เคยชิน และไม่เคยเข้าถึงได้ ในหมู่กำลังคนภาครัฐโดยส่วนใหญ่

9) ในเรื่องสภาพการจ้าง การหารือปรับปรุงสภาพการจ้างทุกประการไม่ว่าเป็นเรื่องนโยบาย การนำไปใช้ปฏิบัติ การมีระเบียบออกมากำกับ จึงเป็นไปตามนโยบายอันเกิดจากฝ่ายเดียวคือ ผู้บริหาร ที่นำระเบียบกฎหมายที่ออกหรือกำหนดภายใต้กรอบ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 มาใช้เป็นตัวแม่บทและใช้กำกับดูแลพนักงานราชการ และข้าราชการทั้งประเทศ

10) ประเด็นการตระหนักรู้ถึงเรื่องเสรีภาพในการสมาคม และวัฒนธรรมการยื่นข้อเรียกร้อง การทำข้อตกลงร่วมกัน การไกล่เกลี่ยข้อกำหนด ความร่วมมือ การปรึกษาหารือ การมีกลไกเลือกผู้แทน การมีระบบผู้แทนพนักงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบแรงงานสัมพันธ์ แต่ยังเป็นสิ่งที่ไกลเกินเอื้อมมานานแล้ว ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ยังไม่สามารถประยุกต์แนวปฏิบัติเหล่านี้ไป

ใช้ประโยชน์ได้จริง หรือทำได้อย่างจำกัดเฉพาะในบางกรมของบางกระทรวงที่พอจะรวมตัวกันเองได้บ้างเท่านั้น

11) แม้ใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ จะกล่าวถึงเสรีภาพในการสมาคม การมีพนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทำหน้าที่กำหนดปัจจัย คำอุทธรณ์ การกำกับคุ้มครองระบบคุณธรรม แต่กล่าวได้ว่ายังขาดกฎหมายลูก และการมีส่วนร่วมของระดับพนักงาน ทำให้มาตรฐานในการร้องทุกข์ และการหารือเพื่อการกำหนดกรอบที่สามารถรองรับได้ จากฝ่ายบริหารและพนักงานจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ฉะนั้นจึงขึ้นกับดุลยพินิจของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ (ซึ่งปกติก็คือกลุ่มผู้บริหาร) กำหนดและตัดสินปัญหาแต่ฝ่ายเดียว

12) ข้อจำกัดประการหนึ่งของการปรับปรุงสภาพการจ้างของแรงงานภาครัฐ คือ สภาพการจ้างที่กำหนดให้กับข้าราชการและพนักงานราชการของรัฐนั้น มาจากงบประมาณที่มาจากภาษีประชาชน จึงขึ้นกับงบประมาณที่กำหนดในแต่ละปี และการดำเนินระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา ทำให้การกำหนดงบประมาณอยู่ในกรอบที่กำกับควบคุมได้ แม้จะต้องกำหนดกรอบงบประมาณขาดดุลย์บางครั้ง ก็อยู่ในศักยภาพในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศที่สามารถจัดการได้ ดังที่เกิดขึ้นมาแต่อดีตถึงปัจจุบัน และเมื่อย่อมหรือน่าจะสามารถทำได้ต่อไปในอนาคต ประเทศไทยก็สามารถอยู่รอดและสร้างความมั่นคงในเรื่องการจ้างงานให้กับคนไทยทั้งหลายรวมทั้งลูกจ้างของรัฐทุกประเภท ทั้งที่กำลังทำหน้าที่อยู่ และปลดเกษียณไปแล้ว

13) แนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภทบุคลากร และการตัดช่วงให้ภาคเอกชนรับเหมาไปทั้งกรอบวงเงิน ทำให้นโยบายการจ้างงานของระบบรัฐ มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการออก พ.ร.บ.องค์การมหาชน มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ ทำให้เกิดขั้วอำนาจสองขั้ว (Polarization) ระหว่างกลุ่มข้าราชการและมิใช่ข้าราชการ ขาดความรู้สึกในเรื่องการทำงานหลายประการนับตั้งแต่ ความรู้สึกขาดความมั่นคงในเรื่องรายได้ค่าจ้าง สวัสดิการ ความรู้สึกไม่มั่นคงในเรื่องโอกาสก้าวหน้า ความรู้สึกในเรื่องความมั่นคงของตำแหน่งงานที่ทำ ความรู้สึกไม่มั่นคงในการมีกลไกตัวแทนรองรับเมื่อเกิดปัญหาและต้องการการช่วยเหลือแก้ไข ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคน เป็นต้น ประกอบกกับพนักงานราชการจะมีโอกาสสอบเข้าบรรจุได้ เช่น การบรรจุตำแหน่งเป็นข้าราชการนั้น ก็ไม่ได้มีมากมาย เพราะถูกกำหนดโควตาหรือการมีนโยบายคุมกำเนิดข้าราชการมิให้มากเกินไป เพราะเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ยืนยาวไปถึงอนาคต ซึ่งรวมทั้งบำนาญและสวัสดการรักษาพยาบาลจนกว่าจะเสียชีวิตด้วย

14) ปฏิกิริยาของกลุ่มพนักงานราชการของรัฐที่มีความรู้สึกว่ากลุ่มของตนเสียเปรียบกลุ่มข้าราชการ เป็นปัจจัยเหตุผลักดันให้มีการรวมตัวเป็นองค์การแนวสหภาพแรงงาน แต่ยังด้วยเหตุปัจจัยที่ไม่มีระเบียบกฎหมายเอื้ออำนวย และโอกาสการรวมตัวแบบอื่นที่ทดแทนกันได้ แม้ว่าจะแสดงออกถึงสมรรถภาพในการรวมตัวและการสมาคม (Freedom of Assembly and Association) กว่าข้าราชการก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าพนักงานราชการแม้จะทำงานมานาน แต่ด้วยระเบียบที่ไม่สนับสนุน ก็ไม่สามารถก้าวข้ามบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการได้ ตลอดชีวิตการทำงานจนเกษียณจึงไม่สามารถเลื่อนระดับขึ้นตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานได้ ความก้าวหน้าในอาชีพจึงไม่มี เพราะกรอบและระเบียบกำหนดให้ข้าราชการซึ่งคือเป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" ต้องควบคุมรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งทางแพ่ง ทางอาญา จึงไม่อาจผันไปให้พนักงานราชการทำแทนได้

15) ประเด็นหนึ่งที่จะผดุงซึ่งความเป็นธรรมได้บ้าง ก็คือการร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีถูกสอบสวนความผิดวินัยทั้งในระดับกรมหรือในระดับกระทรวง (อ.ก.พ.กรมฯ และ อ.ก.พ.กระทรวง) ซึ่งผ่านการสอบสวนทั้งในระดับข้อเท็จจริงจนถึงการตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ก็สามารถอุทธรณ์ หรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือแม้แต่ในกรณีทั่วๆไป อาจมีการเลื่อนตำแหน่ง (ปกติจะเป็นระดับข้าราชการ) หากเห็นว่าคำสั่งของกรม หรือกระทรวงไม่เป็นธรรมก็สามารถยื่นฟ้องศาลปกครองได้เช่นกัน แต่กรณีเหล่านี้มักเกิดกับบุคลากรข้าราชการมากกว่าพนักงานราชการ

16) ในแง่กฎหมายและระเบียบ พนักงานราชการ รวมทั้งพนักงานสังกัดองค์การมหาชน แม้จะได้รับเงินเดือนมากกว่าข้าราชการ แต่ก็ต้องเลือกระหว่างสิทธิ โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ และความมั่นคงภายหลังเกษียณอายุ ความภาคภูมิใจในสถานการณ์ทางสังคม เป็นต้น

17) ในกรอบของประเด็นแนวทางแก้ไข ข้อเสนอแนะเพื่อรักษาดุลยภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจการบริหารและการทำงานของเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชา และการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ในเบื้องต้น จึงต้องจัดการกับการมีกฎหมายรับรองเป็นประเด็นหลักก่อน เพราะหากไม่มีกฎหมายลูกที่คอยกำหนดขั้นตอนรายละเอียดการแสดงออกถึงเสรีภาพในการรวมตัว หรือแม้แต่การสนับสนุนกันเองให้มีโอกาสยื่นข้อเรียกร้อง เจรจาต่อรอง ก็อาจจะเกิดการเคลื่อนไหวของพนักงานก็เป็นเรื่องเฉพาะกิจ เป็นครั้งคราว ไม่อาจจัดเป็นสถาบันและบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ ภายใต้กรอบมาตรฐานระหว่างประเทศได้

6.1.4 การแก้ไขปัญหาแรงงานภาครัฐที่ผ่านมา

1) ประเทศไทยให้การรับรองกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบขององค์การสหประชาชาติหลายฉบับ ทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้น กฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ เน้นเรื่องสิทธิ เสรีภาพในการสมาคม อย่างไรก็ตาม ในกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การชำนัญพิเศาของสหประชาชาติ ประเทศไทยในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้งยังไม่ได้ให้การรับรองอนุสัญญาหลัก ทั้งฉบับที่ 87 ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง แต่ประเทศไทยก็มีพันธภายใต้กรอบธรรมนูญขององค์การ และในฐานะรัฐสมาชิกที่จะต้องส่งรายงาน ชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถให้การรับรองหรือชะลอการรับรองอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับข้างต้น และประการสำคัญ แม้ไม่ได้รับรองแต่ประเทศไทยก็นำหลักการของอนุสัญญามาปรับใช้กับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยให้สิทธิ เสรีภาพเฉพาะภาคเอกชน และพนักงานของรัฐในบางประเภท คือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่กระนั้นในหลักการกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยก็ยังมีหลายประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2) พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดมิให้ ใช้บังคับแก่ “ราชการ” ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น (รวมทั้งกรุงเทพฯ / พัทยา) คำว่าราชการตีความได้กว้างและคลุมถึงบุคคลหลายประเภทที่ทำงานให้กับราชการด้วย แม้คนทำงานนั้นจะมิใช่ข้าราชการก็ตาม เพราะฉะนั้น พนักงานบางประเภท เช่น พนักงานราชการ ซึ่งมาจากการว่าจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2547 ซึ่งถือว่าเป็นบุคลากรที่ทำงานให้ราชการ (แม้มิใช่ข้าราชการ) แต่ไม่มีสิทธิคือไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ด้วยการที่กำลังคนในภาครัฐ อาทิ ข้าราชการ และบุคลากรอื่นๆ ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ดังที่กล่าวแล้ว ไม่ว่าจะมีการอ้างเหตุผลและความจำเป็นของประเทศไทย (สถานการณ์ของประเทศ) แต่กระนั้น ในทางหลักการ แนวปฏิบัติและการยกเว้นในลักษณะกว้างๆ เช่นนี้ ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3) อนุสัญญาฉบับที่ 151 ปี ค.ศ. 1978 ว่าด้วย การแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ มาตราหนึ่งวงเล็บหนึ่งระบุว่า ให้ใช้กับ …… “ทุกคนที่ถูกว่าจ้างโดยภาครัฐ” (……applied to all persons employed by public authority) เพราะฉะนั้นโดยนัยนี้ การมีมาตราระบุยกเว้นไม่ใช้บังคับกับราชการ (ซึ่งความกว้างมาก) ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน

ในมาตราเดียวกันแต่อยู่ในวงเล็บสาม ขยายความเพิ่มเติมว่า “การจะใช้อนุสัญญาฉบับนี้กับทหารหรือตำรวจจะถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์หรือกฎหมายของประเทศ ซึ่งโดยนัยนี้ การจะให้เสรีภาพแก่ทหารหรือตำรวจให้ขึ้นกับกฎหมายของประเทศ แต่ต้องเข้าใจด้วยว่า การระบุเช่นนี้คลุมเฉพาะทหารกับตำรวจเท่านั้น ไม่ได้คลุมถึงกำลังคนอื่นๆ ของภาครัฐด้วย

4) การพิจารณาข้าราชการในฐานะประชาชนและผู้บริโภค ได้รับการให้น้ำหนักโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญในช่วง 20 ปีกว่าๆ ที่ผ่าน โดยระบุชัดเจนถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ให้สิทธิประชาชนในเรื่อง เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม เป็นสหภาพแรงงาน และองค์กรอื่น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540, ปี พ.ศ. 2550 และปี พ.ศ. 2560 พูดถึงเสรีภาพในเรื่องนี้ แนวทางนี้ถูกย้ำเมื่อ พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2551 (ฉบับปัจจุบัน) ในมาตรา 43 ระบุว่า

"ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม …….. แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ของการเมือง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรวมกลุ่ม …….. ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา"

ต่อปัญหาเรื่องนี้ ภาครัฐยังคงต้องกังวลว่าเสรีภาพในเรื่องนี้อาจนำมาซึ่งการนัดหยุดงาน การหยุดชะงัก สามารถส่งผลต่อความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะหรือเลยเถิดไปถึงประเด็นทางการเมือง เป็นต้น

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางการบริหาร และเชิงกฎหมายในการสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทยที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางการบริหาร

1) แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ ก็เช่นเดียวกับในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่ต้องอาศัยการเปิดขึ้นของหน้าต่างนโยบายจากฝ่ายการมือง ทั้งฝ่ายรัฐบาล และการตรากฎหมายโดยรัฐสภา แต่ปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นมาตลอดคือ รัฐบาลไม่เปิดกว้างการรวมตัวของแรงงานภาครัฐ แม้จะยินยอมในส่วนของรัฐวิสาหกิจก็เกี่ยวข้องกับการเมืองและบรรยายกาศประชาธิปไตยในประเทศ และแรงกดดันจากต่างประเทศ และการสืบต่อของนโยบายกับการปฏิบัติก็คือประเด็นของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม หรือสหภาพ ระบุเฉพาะบุคคลย่อมมีเสรีภาพ ยกเว้น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ที่เพิ่มเติมคำว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพ นอกจากนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับระบุเฉพาะ "เสรีภาพ" แต่ไม่ใช้คำว่า "สิทธิ" ซึ่งต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ที่ระบุคำว่า "สิทธิ" ความต่างของถ้อยคำมีนัยสำคัญมาก เพราะหากใช้คำว่า "สิทธิ" รัฐย่อมมีพันธทางปฏิบัติ มีหน้าที่อย่างน้อยต้องปฏิบัติ 3 ประการ คือ การยอมรับรับรอง (Respect) การให้การคุ้มครอง (Protection) และการเติมเต็ม (Fulfillment) พันธเหล่านี้สำคัญมากเพราะจะโยงไปถึงกระบวนการบริหารจัดการที่จะติดตามมา โดยเฉพาะการให้หลักประกันในด้าน "สิทธิ" ที่เป็นเรื่องเศรษฐกิจ จะมีเรื่องงบประมาณ ค่าใช้จ่าย และความต่อเนื่องในการพัฒนาเพื่อให้เกิดผล

2) ในการแก้ปัญหาข้างต้น รัฐบาลไทยสมควรทำการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม ที่มีความพยายามจากส่วนของแรงงาน และการตื่นตัวในบางครั้งบางคราวของทางรัฐบาลจากกระแสกดดันขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศตะวันตก ทั้งสหรัฐอเมริกา และกลุ่มสหภาพยุโรป สมควรดำเนินการให้เป็นจริงภายในกำหนดเวลาที่แน่นอน เช่น 2-3 ปี นับจากนี้ไป เนื่องจากประเทศไทยได้พัฒนาแบบสมัยใหม่มากว่า 100 ปี ทั้งมีสถานะเป็นประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสหประชาชาติที่มีรายได้ปานกลางขั้นสูง มิใช่ประเทศด้อยพัฒนาแต่อย่างใด การรับเอาอนุสัญญามาปฏิบัติจะช่วยให้ประเทศประสบความสำเร็จในการเป็นประเทศที่เจริญก้าวหน้าอย่างแท้จริงมากขึ้น เพราะอำนาจการต่อรองของแรงงานและระบบแรงงานสัมพันธ์แบบความร่วมมือของผู้มีประโยชน์ได้-เสีย จะเสริมสร้างการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาดีกว่าระบบการพัฒนาประเทศแบบบนลงล่าง

3) สมควรสนับสนุนให้ ก.พ.ร. ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาระบบข้าราชการได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพนักงานของรัฐ กำหนดให้มีกลไกบางประเภท อาทิ การมีส่วนร่วมในการพิจารณาการลงโทษทางวินัย การพัฒนากลไกที่จะไปทดแทนสิ่งที่ขาดหายไป (เมื่อเทียบกับภาคเอกชน) อาทิ เช่น การมีโอกาสเรียกร้องและเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งภายใต้กรอบที่ ก.พ และ ก.พ.ร. สามารถทำได้ อาทิ เช่น การมีกลไกหารือ หรือคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม ในการพิจารณาปรับปรุงหรือพัฒนาสภาพการจ้างของพนักงานภาครัฐ เป็นต้น

4) สมควรนำเอาข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างแรงงานกับผู้บริหารมาประยุกต์กับการทำงานของบุคลากรในภาคราชการไทยด้วย คือ ข้อแนะนำฉบับที่ 94 เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและความร่วมมือระหว่างนายจ้างกับคนงานในระดับการดำเนินการปี 1952 และฉบับที่ 113 เรื่องการให้คำปรึกษาและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสาธารณะและองค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ 1960 (Recommendations No. 94 on Consultation and Cooperation between Employers and Workers at the Level of the Undertaking, 1952, and No. 113 on Consultation and Cooperation between Public Authorities and Employers' and Workers' Organizations at the Industrial and National Levels, 1960)

5) การศึกษาระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศในสี่ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และ ฟิลิปปินส์ (ในบทที่ 4) แสดงให้เห็นว่าการมีแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ซึ่งต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ และสามารถจัดการตามหลักสากลได้ โดยแรงงานสามารถจัดตั้งสหภารพแรงงาน มีระบบการเจรจาต่อรองร่วมกับฝ่ายบริหารแบบรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจ และ

อาจเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้การนำของสหภาพแรงงานสามารถนัดหยุดงานในกิจการบางประเภทและบางส่วน โดยมีกฎหมายบังคับใช้อย่างเหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยมิได้เอาบริบทของประเทศมาเป็นใหญ่แล้วเอาหลักการสากลปรับลดทอนไปตามข้อจำกัดของประเทศ

6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน มิได้รับเบี้ยหวัดจากพระมหากษัตริย์ หรือหารายได้เอง แต่รับเงินเดือนจากภาษีของประชาชน จึงสามารถกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทที่มีค่าตอบแทนจากภาษีของประชาชนย่อมเป็นเสมือนลูกจ้างของประชาชน และมีสภาพเป็นผู้ใช้แรงงานในตลาดแรงงานของระบบเศรษฐกิจรวม เพียงแต่เป็นตลาดแรงงานในส่วนภาครัฐที่มีความมั่นคงสูง แต่แรงงานดังกล่าวนี้ก็ยังควรมีสิทธิต่างๆในการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในภาคส่วนเศรษฐกิจหรือกิจกรรมอื่นๆของรัฐ ตามหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมสมัยใหม่ อย่างน้อยนับแต่มีการประกาศใช้ปฏิญญาสากล พ.ศ. 2498 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา หากแรงงานราชการจะมิได้ใช้สิทธิอย่างเต็มที่เช่นแรงงานอื่นๆ แรงงานส่วนนั้นก็อาจเป็นเพียงส่วนน้อย เช่น ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งบังคับบัญชาระดับสูงและมีอำนาจให้คุณให้โทษที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ที่รับผิดชอบต่อบริการสาธารณะที่จำเป็นอย่างยิ่ง เป็นต้น ดังที่กำหนดข้อจำกัดไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 151 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในภาคสาธารณะ

7) นโยบายการการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐตามแนวสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เกื้อกูลต่อการเสริมสร้างการพัฒนาประเทศอย่างมีดุลยภาพและเสถียรภาพนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายรัฐบาลเป็นลำดับแรกที่จะให้แรงงานภาครัฐได้รับสถานภาพการจ้างงานใกล้เคียงกับแรงงานในภาคอื่นๆ คือ เอกชน และรัฐวิสาหกิจ อันสอดรับกับการไม่เลือกปฏิบัติ (Discrimination) ในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 111 ค.ศ. 1958 ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อ 13 มิถุนายน 2560 จากนั้นจึงกำหนดนโยบายทางแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐสำหรับส่วนราชการและองค์การอื่นๆของรัฐที่มิใช่รัฐวิสาหกิจ

8) การจัดและปรับเปลี่ยนให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐทั้งหมด คือ ในรัฐวิสาหกิจ ส่วนงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ และมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบราชการ รวมทั้งในหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังไม่ครอบคลุมถึงในปัจจุบัน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และอาจมีองค์การแบบใหม่ต่างๆของรัฐ ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วยเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่กว่าปัจจุบัน ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นแบบแผนในทางหลักการเดียวกัน หรือใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลที่สุด ก็เป็นเรื่องสมควรกระทำในอนาคต

9) การมีนโยบายให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานราชการจะส่งเสริมการพัฒนาประเทศในแง่ต่อไปนี้

9.1) เป้าหมาย กระบวนการ และความสำเร็จผลของการพัฒนาประเทศขึ้นอยู่อย่างสำคัญต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐที่มีในทุกกระทรวงและองค์การต่างๆที่เป็นของรัฐ ศักยภาพของหน่วยงานรัฐมิใช่ขึ้นอยู่กับผู้ที่อยู่ข้างบน คือ ฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆที่ถัดลงไปๆ ด้วย และพลังของผู้ปฏิบัติงานย่อมมีมาก เมื่อมีการรวมตัวเป็นองค์การประชาธิปไตยของสมาชิก การมีนโยบายให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยอนญาตให้แรงงานในหน่วยงานรัฐสามารถรวมตัวกันได้ และมีบทบาทที่เอื้อต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐ และการรวมตัวที่มีพลังแห่งการสร้างสรรค์และความรับผิดชอบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนก็คือองค์การแบบสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กติกาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการมีกลไกและปฏิบัติการอื่นๆ ที่จะให้บทบาทสหภาพแรงงานได้ใช้มันร่วมกับฝ่ายบริหารหรือพลังที่เป็นส่วนอื่นๆของสังคม เพื่อทำให้ศักยภาพของแรงงานมีประโยชน์ต่อตนเองและเพื่อผู้อื่นไปพร้อมๆกัน หรือกล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็คือเพื่อประโยชน์เกื้อกูลและเสริมสร้างการพัฒนาประเทศให้กับคนส่วนใหญ่และการไม่ละทิ้งคนส่วนน้อยในสังคม

9.2) ระบบการบริหารงานบุคคลแบบเดี่ยวจะหมดไป โดยเกิดระบบควบคู่คือ ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานได้ และมีกลไกการเจรจาต่อร่วมกับผู้บริหารระดับกระทรวงและหรือกรม

9.3) กลไกความร่วมมือจะช่วยให้เกิดการปรึกษาหารือร่วมและมีส่วนร่วมการตัดสินใจในงาน ที่จะส่งเสริมให้การบริหารงานมีคุณภาพมากขึ้น อันหมายถึงประสิทธิภาพของงานและประสิทธิผลจะเกิดขึ้นกว่าการบริหารแบบราชการเดิมที่ทีมักถูกล้อเลียนว่า “เช้าชามเย็นชาม” ด้วยพนักงานจะกล้าแสดงออกและโวยวายหรือทักท้วงผู้บิหารหากกระทำผิด รวมทั้งมีพฤติกรรมไปในทางทุจิตหรือประพฤติมิชอบก็จะลดลงและถูกต่อต้านจากสหภาพแรงงาน ทำให้ลดการสูญเสียของทางราชการ และประชาชนได้รับคุณภาพการให้บริการมากขึ้น ดังตัวอย่างที่พบเห็นได้ว่าระบบแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจทำให้การทุจริตลดลงและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

9.4) ระบบอุปถัมภ์และเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงานบุคคลจะลดน้อยลง และมีความเป็นกลางมากขึ้น โดยพฤติกรรมของสหภาพแรงงานเชิงดาบแห่งความยุติธรรม (Sword of justice) ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลยึดถือระบบคุณธรรมและความยุติธรรมร่วมกันไป

9.5) บทบาทของสหภาพแรงงานที่ควรจะมีขึ้นจากวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและลดการทุจริตของหน่วยงานรัฐด้วยนั้น จะทำให้สหภาพแรงงานเป็นประโยชน์มิใช่แค่สมาชิกของตน แต่เพื่อส่วนรวม ดังที่หลักการนี้ใช้กันในรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน และจะเกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ ให้เกิดการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาทั่วถึงมากขึ้น ทั้งต่อประชาชนและแรงงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ทั้งนี้กลไกการเจรจาต่อรองร่วมและการร่วมมือในหน่วยงานต้องให้สหภาพแรงงานให้เข้าร่วมกับฝ่ายบริหาร ทั้งในทางนโยบายและกลยุทธ์ของหน่วยงานในการเสริมสร้างคุณภาพบริการแก่ประชาชน อันจะเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

7.2 ข้อเสนอว่าด้วยบทบัญญัติของกฎหมายไทยว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ

การตรากฎหมายเพื่อให้แรงงานภาครัฐของไทย มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในแนวสากลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศอย่างมีดุลยภาพและเสถียรภาพนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอนาคตอันใกล้ และสมควรพิจารณาในสองแนวทาง คือ การออกบทบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายเดิม ให้การบังคับใช้ของกฎหมายครอบคลุมส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แนวทางที่สองคือการตรากฎหมายใหม่ ในรูปพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้วิจัย เห็นสมควรให้มีการตรากฎหมาย โดยพยายามอิงมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้มากที่สุด (แม้ประเทศไทยจะยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ก็ตาม) และหาทางขยายความที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 จะเหมาะสมกว่าการออกเป็นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะ ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะจะช่วยให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศทั้งภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และ ภาคราชการและหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ได้รับการจัดการอย่างมีแบบแผนเดียวกันร่วมกันภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานในระยะแรก แต่ในอนาคตควรมีองค์การอิสระด้านแรงงานสัมพันธ์มากำกับดูแลแทนกระทรวงแรงงาน โดยในระยะแรกนั้น กระทรวงแรงงานสามารถออกคำสั่งและประกาศเพิ่มเติมเป็นกรณีสำหรับภาคราชการและหน่วยงานอื่นๆของรัฐได้เมื่อต้องการความเฉพาะเจาะจง

หลักการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับ “แรงงานสัมพันธ์ในภาคราชการและส่วนงานอื่นๆของรัฐนอกเหนือรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งกล่าวโดยย่อว่า “แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ” หรือ “แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ” นั้นก็คือ การให้โอกาสแก่แรงงานที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐที่แปลงรูปจากระบบราชการเป็นองค์การิอสระหรือกึ่งอิสระต่างๆ อาทิ องค์การมหาชนอิสระและมหาวิทยาลัยอกกนอกระบบ ในการใช้สิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน และมีสิทธิยื่นข้อเสนอ และใช้การเจรจาต่อรองร่วมและทำข้อตกลงสภาพการจ้างร่วมกับฝ่ายบริหารในฐานะผู้แทนนายจ้าง คือกระทรวงหรือหน่วยงานระดับกรม มีสิทธิรับสมาชิก เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การในระดับที่สูงขึ้นทั้งภายในและ

ระหว่างประเทศ มีสิทธิจัดการประชุมสมาชิก สามารถรณรงค์ให้สมาชิกและเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมเป็นสมาชิก และทำกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และสหภาพแรงงานอาจนัดหยุดงานในขอบเขตที่จำเป็นหรืออย่างจำกัด เพื่อรักษาบริการสาธารณะที่จำเป็น (ตามเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อประชาชน มีสิทธิการจัดการเรื่องร้องทุกข์แทนสมาชิกสหภาพแรงงาน มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร การร่วมปรึกษาหารือและการร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมกับผู้บริหาร การได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารในด้านการใช้สถานที่เพื่อใช้เป็นสำนักงานของสหภาพแรงงาน และการอนุญาตของฝ่ายบริหารในการให้เวลากรรมการ ไปดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานตามสมควร นอกจากนี้ก็พึงมีสิทธิอื่นๆเช่นเดียวกับแรงงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจในการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ เพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การนำเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และศาล รวมทั้งการได้รับการคุ้มครองจากศาลเพื่อมิให้กรรมการและสมาชิกถูกกลั่นแกล้ง ลดทอนผลประโยชน์จากสภาพการจ้าง และเลิกจ้างจากผู้บริหาร เป็นต้น

ตัวอย่างร่างบทบัญญัติของกฎหมาย โปรดดูในรายงานวิจัยส่วนท้ายของบทที่ 8 (บทสุดท้าย) เพิ่มเติมในพ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในประเด็นสำคัญๆจึงควรเป็นดังต่อไปนี้ (ร่างตัวอย่างบทบัญญัติ)

1) ขอบเขตการบังคับใช้

ในมาตรา 3 พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. ....)

1.1) ".....ให้บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในกิจการเอกชน รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการของกรุงเทพมหานคร และหรือพัทยา"

1.2) ให้เว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้กับกิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย

2) การจัดตั้งและการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน

2.1) "ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานราชการของกระทรวง รวมทั้งในองค์การอิสระมหาชนของรัฐ สถาบันอุดมศึกษา และองค์การที่กำหนดโดยประกาศกระทรวง จัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยจัดตั้งตามกระทรวงที่สังกัด และให้สหภาพแรงงานตั้งแต่สามแห่ง รวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงานเจ้าหน้าที่รัฐ และห้าสหพันธ์แรงงานรวมตัวเป็นสภาแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐได้"

2.2) "กรณีในหน่วยงานทหารและตำรวจ ให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจัดตั้งดำเนินการได้ โดยเป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน"

2.3 “ให้หน่วยงานของรัฐที่พนักงานมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และจัดให้มีการใช้พื้นที่ของหน่วยงานเพื่อจัดทำเป็นสำนักงานสหภาพแรงงานตามสมควร”

3) ข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรอง

3.1) สหภาพแรงงานทำหน้าที่แทนสมาชิกในการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง และให้กระทำได้เมื่อที่สมาชิกสหภาพแรงงานได้ประชุมกันและเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ

3.2) การเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงานและฝ่ายบริหารในฐานะผู้แทนนายจ้างให้กระทำได้ เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงสภาพการจ้างร่วมกัน

4) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

4.1) “ให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐประกอบด้วยผู้แทนสามฝ่าย คือ ผู้แทนสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และกระทรวงแรงงาน อย่างละเท่ากัน จำนวน 7 คน และทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานในกิจการตามที่กำหนดในมาตรา ..... โดยคณะกรรมการดังกล่าวของฝ่ายแรงงานให้มาจากผู้แทนสหภาพแรงงานในภาคเอกชน ภาครัฐวิสาหกิจ และ ภาครัฐในส่วนอื่นๆ”

4.2) “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นองค์การมหาชนอิสระ ในกำกับของกระทรวงแรงงาน เพื่อเป็นหน่วยงานสำหรับการทำงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และเจ้าหน้าที่”

5) การนัดหยุดงาน

5.1) การนัดหยุดงานในหน่วยงานของรัฐจะกระทำได้ในภารกิจที่ไม่กระทบต่อบริการสาธารณะอันจำเป็นแก่ประชาชน และโดยกระบวนการที่กำหนดในมาตรา .....

5.2) การนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปได้ ก็เมื่ออยู่ภายใต้กระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้าง และไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยเรื่องดังกล่าวนี้

6) การพิจารณคดีในศาลแรงงาน

6.1)เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำคดีแรงงานอันเกิดจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการ

ทำงานเข้าสู่การพิจารณาของศาลแรงงาน

6.2) การฟ้องร้องในศาลแรงงานจะกระทำได้เมื่อคดีความดังกล่าว มีการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แล้ว แต่คู่กรณีประสงค์ให้ศาลแรงงานวินิจฉัยเป็นที่สุด

7) ความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่

7.1) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ในแต่ละกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่ากรม เพื่อทำให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันในการทำงาน การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของเจ้าหน้าที่ และฝ่ายบริหารได้รับการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงานจากบุคลากรในหน่วยงาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามประกาศของประธานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์

8) การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์

8.1) ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยมีวาระ 2 ปี เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล

8.2) องค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติให้ประกอบด้วยผู้แทนสหภาพแรงงาน นายจ้าง และสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ฝ่ายละ 7 คน เท่ากัน รวมไม่ 21 คน และมีที่ปรึกษาร่วมได้อีกไม่เกิน 9 คน

บทบัญญัติอื่นๆ เห็นควรพิจารณาจากกฎหมายเดิม โดยปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะแก่สถานการณ์และแนวโน้มแรงงานสัมพันธ์ในอนาคต

ข้อเสนอทั้งนโยบาย แนวทางการบริหารเพื่อสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ และตัวอย่างการตรากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐข้างต้น ผู้วิจัยจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองการแก้ไขปัญหาต่างๆของแรงงานภาครัฐ โดยเกิดขึ้นจากการอาศัยมุมมองในทางทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย การวิจัยเอกสารในประเทศ (นำเสนอในบทที่ 2) การใช้ประโยชน์จากมาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ (ดังที่สรุปไว้ในบทที่ 3) การศึกษาถึงการดำเนินการในต่างประเทศทั้งสี่ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และ ฟิลิปปินส์ (ในบทที่ 4) รวมทั้งการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการใช้แบบสอบถามไปยังส่วนงานที่รับผิดชอบการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงต่างๆ อันเป็นหน่วยงานหลักหมายใหญ่ที่พึงมีระบบแรงงาน

สัมพันธ์เกิดขึ้น (ในบทที่ 5 – บทที่ 8) ผู้วิจัยเชื่อว่าข้อเสนอดังกล่าวในบทนี้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสำคัญในระดับหนึ่ง ในทางนโยบายและแนวทางการบริหารเพื่อจัดสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ ส่วนที่อยู่นอกรัฐวิสาหกิจ (ที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ใช้กันอยู่แล้ว) และการส่งเสริมการแก้ปัญหาการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะกับหน่วยงานราชการในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ภายใต้กระทรวงต่างๆ องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยของรัฐ และเชื่อว่าหลายประการของข้อเสนอ และข้อคิดพิจารณาต่างๆประกอบการวิเคราะห์ที่สาธยายไปนั้น ในฐานะผลวิจัยที่ได้ ย่อมเป็นข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อเป็นเค้าร่างสำหรับการจัดทำในระดับลึกที่จะใช้จริงในทางนโยบาย แนวทางการบริหาร บทบัญญัติของกฎหมาย และในทางปฏิบัติที่ผู้คนในภาคส่วนต่างๆ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในโอกาสต่อไปของการขับเคลื่อนให้เกิดความเป็นจริงของระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

บทที่ 1: บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล (ความสำคัญ/ที่มา/ปัญหาการวิจัย)

ประเทศไทยมีระบบแรงงานสัมพันธ์ครอบคลุมนับจากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อันเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ในสองภาคส่วน คือ ภาครัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน โดยมีมาในสาม-สี่ช่วงเวลา คือ ตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 (ประกาศใช้ 1 ม.ค. 2500) ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และต่อมาคือพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งถูกทดแทนโดยพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

กิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์ครอบคลุมถึงการรวมตัวเป็นองค์การของพนักงาน [เรียกกันอย่างเป็นสากลว่า “สหภาพแรงงาน” (labour union)] การเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม การมีส่วนร่วมตัดสินใจของแรงงานในการบริหารกิจการในรูปแบบต่างๆ การร้องทุกข์ การขัดแย้งและการพิพาทด้านแรงงาน การอนุญาโตตุลาการ การนัดหยุดงาน การปิดกิจการ การดำเนินคดีในศาลแรงงาน เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะอิงกับมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ผลของการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการในประเทศไทยที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการนัดหยุดงานของสหภาพแรงงานและการปิดการของเจ้าของกิจการเกิดขึ้นบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่การดำเนินกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ส่งเสริมการดำเนินงานของธุรกิจ เนื่องจากผู้ประกอบการและแรงงานมีการเจรจาและปรึกษาหารือกันถึงปัญหาและความต้องการของสองฝ่าย และแก้ปัญหาร่วมกันมากขึ้น และสามารถกระจายผลประโยชน์ของการประกอบการให้กับผู้ประกอบการและแรงงานอย่างเป็นธรรมมากขึ้น ดังที่พบว่าสถานประกอบกิจการมิได้ขาดทุนเพราะการมีสหภาพแรงงานและระบบแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว และแรงงานหรือคนทำงานในสถานประกอบการที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากลมีคุณภาพชีวิตสูงขึ้นๆ

นับจากมีการใช้ระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยตามกฎหมายดังกล่าว การดำเนินงานโดยภาพรวมของสถานประกอบการทั้งในภาครัฐวิสาหกิจและเอกชนเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ แต่นำไปสู่การเสริมสร้างสถานประกอบการและการพัฒนาประเทศทั้งในทางกระบวนการและผลของการพัฒนา อันสอดคล้องกับเจตนาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะทำให้มาตรฐานแรงงานสากลเกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ อาทิ สหประชาชาติก็ได้กำหนดให้งานที่มีคุณค่าหรือสัมมาอาชีว (Decent work) ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญมาร่วมสองทศวรรษ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของ 17 เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ระหว่าง ค.ศ. 2016 – 2030 และเรื่องสิทธิ

การรวมตัวของแรงงานเป็นสหภาพแรงงาน และการจ้างงานที่มีผลิตภาพเป็นฐานรองรับงานที่มีคุณค่าดังกล่าว

ประเด็นท้าทายประเทศไทยในอนาคตคือ คนทำงานในทุกภาคส่วนของสังคมย่อมมีสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน ไม่มีว่าจะทำงานในภาครัฐวิสาหกิจ เอกชน หรือหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนเหล่านั้นจะได้รับความยุติธรรมในการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำงาน อันระบบแรงงานสัมพันธ์ (ตามหลักการสากล) จะสามารถก่อให้เกิดขึ้นได้ แต่คนทำงานในภาครัฐ (ยกเว้นพนักงานรัฐวิสาหกิจ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานต่อไปนี้ คือ หน่วยงานราชการ องค์การมหาชนอิสระ และมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีการจ้างงานร่วม 4 ล้านคน กลับไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบแรงงานสัมพันธ์ อันทำให้แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการปฏิบัติ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ และหรือไม่ได้รับผลของการพัฒนาตามที่ควรจะเป็น

คำถามสำคัญและท้าทายอยู่ตลอดเวลาคือ “ทำไมแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นพนักงานรัฐวิสาหกิจ) จึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์” “แรงงานเหล่านี้มีการรวมตัวเพื่อช่วยเหลือตนเองในรูปแบบใดบ้าง” “ระบบการบริหารและปฏิบัติในหน่วยงานหรือโดยผู้บริหารหน่วยงานต่อแรงงานเหล่านี้มีในปัจจุบันมีในรูปแบบและลักษณะเช่นไร” “ทำอย่างไรและด้วยเหตุผลใดแรงงานเหล่านั้นจึงจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆด้านแรงงานสัมพันธ์ตามหลักการสากลได้” “ระบบแรงงานสัมพันธ์ของแรงงานในส่วนนี้ที่จะใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ควรเป็นเช่นไร (อาทิ เช่นเดียวกับหรือแตกต่างจากระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐวิสาหกิจหรือเอกชนหรือไม่ อย่างไร และด้วยเหตุผลใด”) “แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานร่วมกันไปควรมีลักษณะเช่นไร และ “กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ควรบัญญัติถึงแรงงานในภาครัฐดังกล่าวไว้อย่างไร จึงจะเหมาะสมที่สุด”

ประเทศไทยมีระบบแรงงานสัมพันธ์ครอบคลุมในปัจจุบัน สองภาคส่วน คือ ในภาครัฐวิสาหกิจและในภาคเอกชน โดยมีมาในสาม-สี่ช่วงเวลา คือ ตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 (ประกาศใช้ 1 ม.ค. 2500) ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และต่อมาคือพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งถูกทดแทนโดยพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

กิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์ครอบคลุมถึงการรวมตัวเป็นองค์การของพนักงาน [ซึ่งเรียกกันอย่างเป็นสากลว่า “สหภาพแรงงาน” (labour union)] การเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม การมีส่วนร่วมตัดสินใจของแรงงานในการบริหารกิจการในรูปแบบต่างๆ การร้องทุกข์ การขัดแย้งและการพิพาทด้าน

แรงงาน การอนุญาโตตุลาการ การนัดหยุดงาน การปิดกิจการ การดำเนินคดีในศาลแรงงาน เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะอิงกับมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ผลของการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการในประเทศไทยที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการนัดหยุดงานของสหภาพแรงงานและการปิดกิจการของเจ้าของกิจการเกิดขึ้นบ้าง แต่โดยส่วนใหญ่การดำเนินกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ส่งเสริมการดำเนินงานของธุรกิจ เนื่องจากผู้ประกอบการและแรงงานมีการเจรจาและปรึกษาหารือกันถึงปัญหาและความต้องการของสองฝ่าย และแก้ปัญหาร่วมกันมากขึ้น และสามารถกระจายผลประโยชน์ของการประกอบการให้กับผู้ประกอบการและแรงงานอย่างเป็นธรรมมากขึ้น ดังที่พบว่าสถานประกอบกิจการมิได้ขาดทุนเพราะการมีสหภาพแรงงานและระบบแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว และแรงงานหรือคนทำงานในสถานประกอบการที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากลมีคุณภาพชีวิตสูงขึ้นๆ

นับจากมีการใช้ระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยตามกฎหมายดังกล่าว การดำเนินงานโดยภาพรวมของสถานประกอบการทั้งในภาครัฐวิสาหกิจและเอกชนไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ แต่นำไปสู่การเสริมสร้างการพัฒนาประเทศทั้งในทางกระบวนการและผลของการพัฒนา อันสอดคล้องกับเจตนาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะทำให้มาตรฐานแรงงานสากลเกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ อาทิ สหประชาชาติก็ได้กำหนดให้งานที่มีคุณค่าหรือสัมมาอาชีว (Decent work) ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญมาร่วมสองทศวรรษ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของ 17 เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ระหว่าง ค.ศ. 2016 – 2030 และเรื่องสิทธิการรวมตัวของแรงงานเป็นสหภาพแรงงาน และการจ้างงานที่มีผลิตภาพเป็นฐานรองรับงานที่มีคุณค่าดังกล่าว

ประเด็นท้าทายประเทศไทยในอนาคตคือ คนทำงานในทุกภาคส่วนของสังคมย่อมมีสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน ไม่มีว่าจะทำงานในภาครัฐวิสาหกิจ เอกชน หรือหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนเหล่านั้นจะได้รับความยุติธรรมในการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำงาน อันระบบแรงงานสัมพันธ์ (ตามหลักการสากล) จะสามารถก่อให้เกิดขึ้นได้ แต่คนทำงานในภาครัฐ (ยกเว้นพนักงานรัฐวิสาหกิจ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานต่อไปนี้ คือ หน่วยงานราชการ องค์การมหาชนอิสระ และมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีการจ้างงานร่วม 4 ล้านคน กลับไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบแรงงานสัมพันธ์ อันทำให้แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการปฏิบัติ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ และหรือไม่ได้รับผลของการพัฒนาตามที่ควรจะเป็น

คำถามสำคัญและท้าทายอยู่ตลอดเวลาคือ “ทำไมแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นพนักงานรัฐวิสาหกิจ) จึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์” “แรงงานเหล่านี้มีการรวมตัวเพื่อช่วยเหลือตนเองใน

รูปแบบใดบ้าง” “ระบบการบริหารและปฏิบัติในหน่วยงานหรือโดยผู้บริหารหน่วยงานต่อแรงงานเหล่านี้มีในปัจจุบันมีในรูปแบบและลักษณะเช่นไร” “ทำอย่างไรและด้วยเหตุผลใดแรงงานเหล่านั้นจึงจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆด้านแรงงานสัมพันธ์ตามหลักการสากลได้” “ระบบแรงงานสัมพันธ์ของแรงงานในส่วนนี้ที่จะใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ควรเป็นเช่นไร (อาทิ เช่นเดียวกับหรือแตกต่างจากระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐวิสาหกิจหรือเอกชนหรือไม่ อย่างไร และด้วยเหตุผลใด”) “แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศควรมีลักษณะเช่นไร และ “กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ควรบัญญัติถึงแรงงานในภาครัฐดังกล่าวไว้อย่างไร จึงจะเหมาะสมที่สุด”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ 2560 ก็ล้วนให้โอกาสแก่การมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ แต่ก็ยังไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ ด้วยพบปัญหาและหรืออุปสรรคหลายประการ คำถามที่ตามมาก็คือ “ทำอย่างไรระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทยจึงเกิดขึ้นได้จริง?”

ดังนั้น การศึกษาว่าด้วย “การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทยตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล” ภายใต้กระบวนทัศน์ “แรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ” จึงมีความสำคัญยิ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 แสวงหาระบบแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และในประเทศตัวอย่าง ที่พึงนำมาใช้กับการบริหารแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ทั้งข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากร (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์

1.2.2 ศึกษาปัญหาด้านแรงงาน ทั้งปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต ของข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากร (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์

1.2.3 ศึกษาถึงการรวมตัวของแรงงาน และกลไกความสัมพันธ์ที่รองรับการรวมตัวของแรงงานดังกล่าวในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และรวมถึงปัญหาและหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา

1.2.4 เสนอแนะนโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

1.2.5 เสนอแนะบทบัญญัติของกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ)

1.3 คำถามการวิจัย

1.3.1 มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ควรนำมาปรับใช้กับการสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐมีหมวดหมู่และสาระสำคัญอะไรบ้าง และควรประยุกต์กับประเทศไทยอย่างไร

1.3.2 ระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในประเทศต่อไปนี้ คือ ในทวีปยุโรป (อังกฤษ และหรือเยอรมนี และหรือสวีเดน) ในทวีปอเมริกา (สหรัฐอเมริกา และหรือแคนาดา) ในทวีปเอเชีย (ญี่ปุ่น และหรือเกาหลีใต้) และในประชาคมอาเซียน (สิงคโปร์ และหรือฟิลิปปินส์) มีลักษณะอย่างไร สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลหรือไม่และอย่างไร และควรประยุกต์กับประเทศไทยอย่างไร

1.3.3 ปัญหาแรงงาน ในภาครัฐที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต มีเรื่องใดบ้าง และแรงงานมีความต้องการในการแก้ไขปัญหาแรงงานดังกล่าวอย่างไร

1.3.4 การรวมตัวของแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) และกลไกความสัมพันธ์ระหว่างการรวมตัวของแรงงานและผู้บริหาร และในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และอื่นๆ ในปัจจุบันมีในรูปแบบและลักษณะใด[1]

1.3.5 ปัญหาและสาเหตุสำคัญๆที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในอดีต (เชิงประวัติศาสตร์) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน) คืออะไรบ้าง และควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

[1] อาทิ ในรูปสมาคมข้าราชการพลเรือน สหภาพคนทำงานภาครัฐ สภาคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย และสมาพันธ์พนักงาน เป็นต้น

1.3.6 นโยบาย และแนวทางการสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยสำหรับแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) เพื่อส่งเสริมคุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศในอนาคตควรเป็นอย่างไร

1.3.7 ระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) จากการเรียนรู้มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และของต่างประเทศ ควรมีลักษณะอย่างไร และด้วยเหตุผลใดจึงควรเป็นเช่นนั้น

1.3.8 บทบัญญัติของกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) รวมทั้งกฎระเบียบ และหรือกติกาที่เกี่ยวข้องควรเป็นอย่างไร

1.4 วิธีการวิจัย[2]

1.4.1 ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับ มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ปรากฏในรูปอนุสัญญาฉบับต่างๆ แบบแผนแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของต่างประเทศ คือในยุโรป (ประเทศอังกฤษ) อเมริกา (ประเทศสหรัฐอเมริกา) เอเชีย (ประเทศญี่ปุ่น) และในประชาคมอาเซียน (ประเทศสิงคโปร์) รัฐธรรมนูญไทย บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐวิสาหกิจและเอกชน และบทบัญญัติด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และเอกสารต่างๆที่กล่าวถึงปัญหาแรงงานภาครัฐ ในส่วนงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาของรัฐที่ออกนอกระบบและองค์การอิสระของรัฐ และการรวมตัวของแรงงานและการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของแรงงานในภาครัฐไทย

1.4.2 การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักในองค์การที่ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนของหน่วยงานระดับกระทรวงและกรม และฝ่ายแรงงาน โดยบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์คือ ผู้บริหารหน่วยงานราชการในอดีตและปัจจุบัน ข้าราชการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติการ ผู้นำองค์การของแรงงานหรือลูกจ้าง และผู้แทนนายจ้าง (เอกชน) รวมทั้งสิ้น 37 คน คือ (1) อดีตผู้บริหาร 6 ราย (2) ผู้บริหารปัจจุบัน 5 ราย (3) ข้าราชการ

[2] อนึ่ง การเริ่มต้นโครงการวิจัยและการนำเสนอความก้าวหน้าของผลการวิจัยต่อคณะผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงแรงงานและนักวิชาการ ประจำโครงการวิจัยนี้ รวมทั้งผู้แทนของ สกสว. จำนวนสามครั้ง ก็เป็นเสมือนการสนทนากลุ่มเชิงประยุกต์อันช่วยให้ผู้วิจัยได้รับมุมมองเพิ่มเติมในการเก็บข้อมูล และการสะท้อนกลับต่อผลการวิจัย ได้นำไปสู่การปรับปรุงรายงานวิจัยครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้นด้วย

ระดับผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติการ 3 ราย (4) พนักงานราชการ 6 ราย (5) ลูกจ้างประจำ 3 ราย (6) พนักงานจ้างเหมาบริการ 7 ราย (7) ผู้นำแรงงาน 2 ราย (8) ผู้แทนนายจ้าง (เอกชน) 2 ราย

1.4.3 การเก็บข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามตัวแทนฝ่ายบริหารด้านทรัพยากรบุคคลของกระทรวงต่างๆ ในฐานะองค์การหลักของระบบราชการ ด้วยการสอบถามไปยังกระทรวงทุกแห่ง การดำเนินการข้อนี้เพื่อเสริมการสัมภาษณ์ โดยแจกแบบสอบถามไปยัง 20 กระทรวง ที่มีอยู่ และได้รับการตอบรับกลับมา 10 กระทรวง

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

1.5.1 แรงงานในภาครัฐ ครอบคลุมบุคลากรทุกคนในหน่วยงานของรัฐ อันรวมถึงข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากรมหาวิทยาลัย (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) และบุคลากรในหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยยกเว้นแรงงานในรัฐวิสาหกิจ ผ่านการวิเคราะห์กระบวนความสัมพันธ์ ในภาครัฐ

1.5.2 แรงงานสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาประเทศที่ทำการศึกษาครั้งนี้ ครอบคลุมมิติกระบวนทัศน์ หรือปรัชญา เป้าหมาย รูปแบบ กลไก และกิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) และแรงงาน รวมถึงองค์การของทั้งสามฝ่าย

1.5.3 เป้าหมายของแรงงานสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาประเทศที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนา ครอบคลุมสี่เป้าหมาย (จตุมงคลของการแรงงานสัมพันธ์) ที่สอดคล้องกัน คือ การแรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริม 1) การบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะชนของรัฐ (หรือสถานประกอบการในระบบเศรษฐกิจ) 2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน 3) การพัฒนาประเทศ และ 4) การส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศหรือการยกระดับอารยธรรมสากลระหว่างกันของประเทศทั่วโลก

1.5.4 รูปแบบ กลไก และกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ต่างๆ ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) และแรงงาน รวมถึงองค์การของทั้งสามฝ่าย ครอบคลุมถึง

1) รูปแบบแรงงานสัมพันธ์เชิงไตรภาคี และทวิภาคี ทั้งในระดับชาติ อุตสาหกรรมหรือสาขากิจกรรมของรัฐ และระดับหน่วยงาน ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น

2) กลไกแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นการเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม การร่วมตัดสินใจในการบริหารองค์การ กลไกความร่วมมือในลักษณะต่างๆ และการร้องทุกข์ และการจัดการและตัดสินข้อพิพาทแรงงาน และการตัดสินคดีแรงงาน

3) กิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ต่างๆ ครอบคลุมกิจกรรมของสหภาพแรงงานหรือองค์การอื่นๆของแรงงาน และ องค์การของรัฐ และองค์การภาคเอกชนหรือองค์การอิสระที่เกี่ยวข้อง เช่น การนัดหยุดงาน การให้บริการของรัฐทดแทนการนัดหยุดงาน (หากมี) การจัดกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ และอื่นๆ

1.5.5 ศึกษามาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการประยุกต์มาตรฐานดังกล่าวในประเทศไทย ครอบคลุมในประเด็นอย่างน้อยต่อไปนี้

1) เสรีภาพในการสมาคม (ตามอนุสัญญา ฉ. 87 ค.ศ. 1948) และการนำการเจรจาต่อรองร่วมไปปฏิบัติ ((ตามอนุสัญญา ฉ. 98 ค.ศ. 1949)
2) ข้อตกลงร่วม (Collective Agreement) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 91 ค.ศ. 1951)
3) การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Promotion of Collective Bargaining) (ตามอนุสัญญา ฉ. 154 ค.ศ. 1981 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ฉ. 163 ค.ศ. 1981)
4) การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 92 ค.ศ. 1951)
5) ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการ (Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 94 ค.ศ. 1952)
6) การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 113 ค.ศ. 1960)
7) การปรึกษาหารือแบบไตรภาคี (Tripartite Consultation) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 144 ค.ศ. 1976)
8) การร้องทุกข์ (Examination of Grievances) (ตามข้อเสนอแนะ ที่ 130 ค.ศ. 1967)
9) การแรงงานสัมพันธ์ในกิจการสาธารณะ (Labour Relations, Public Service) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 151 ค.ศ. 1978 และ ข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 159 ค.ศ. 1978)
10) การบริหารแรงงาน (Labour Administration) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 150 ค.ศ. 1978 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 158 ค.ศ. 1978)
11) ผู้แทนของคนงาน (Workers' Representatives) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 135 ค.ศ. 1971 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 159 ค.ศ. 1978)

1.5.6 ปัญหาแรงงานในภาครัฐ ทั้งปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต และความต้องการของแรงงาน และการแก้ไขปัญหา (โดยสังเขป) อาทิ การจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ การฝึกอบรมและพัฒนา สิทธิประโยชน์อื่น ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน (อันแตกต่างระหว่างแรงงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น)[3] และปัญหาในเรื่องอื่นๆ

1.5.7 การรวมตัวของแรงงานในรูปแบบต่างๆ และการดำเนินกิจกรรม (โดยสังเขป) เพื่อแก้ปัญหาแรงงานของตน

1.5.8 ปัญหาและหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในอดีต (เชิงประวัติศาสตร์) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน) และแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว

1.5.9 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ คือ พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499 พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518 พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และพ.ร.บ. พนักงานแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พ.ร.บ. องค์การมหาชนอิสระ พ.ร.บ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา และ พ.ร.บ. อื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎ ระเบียบ และหรือกติกาที่เกี่ยวข้อง

1.5.10 ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ ในทวีปยุโรป คือประเทศอังกฤษ ในทวีปอเมริกา คือประเทศสหรัฐอเมริกา ในทวีปเอเชีย คือประเทศญี่ปุ่น และในประชาคมอาเซียน คือประเทศฟิลิปปินส์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ข้อมูลมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศตัวอย่าง ในทวีปยุโรป คือประเทศอังกฤษ ในทวีปอเมริกา คือประเทศสหรัฐอเมริกา ในทวีปเอเชีย คือประเทศญี่ปุ่น และในประชาคมอาเซียน คือประเทศฟิลิปปินส์ ที่พึงนำมาปรับใช้กับการบริหารแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ของประเทศไทย

1.6.2 ข้อมูลปัญหาแรงงาน ทั้งปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต ความต้องการ การรวมตัวของแรงงาน การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง และกลไกความสัมพันธ์ที่รองรับการรวมตัวของแรงงานดังกล่าวในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และอื่นๆ ในภาครัฐของไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ทั้งข้าราชการ พลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้างองค์การ

[3] ความแตกต่างดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สถานะแรงงานในภาครัฐแตกต่างจากแรงงานประเภทอื่น เช่น เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ

(มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากร (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์

1.6.3 ปัญหาและหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในอดีต (เชิงประวัติศาสตร์) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน) และแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว

1.6.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางการบริหาร และการสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทยที่ส่งเสริมคุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

1.6.5 ข้อเสนอแนะบทบัญญัติของกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งกฎ ระเบียบ และหรือกติกาที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการประยุกต์มาตรฐานแรงงานสากลในการพัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยสำหรับแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ในการสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ

1.7 ระยะเวลาวิจัย

ระยะเวลา 15 เดือน (3 กันยายน 2562 – 15 มีนาคม 2563)

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดในการอธิบายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ[4]

ในรอบสองร้อยปีที่ผ่านมา การพัฒนาประเทศในโลกใบนี้มุ่งเน้นไปในทางเศรษฐกิจเป็นปฐมฐาน และมีผลต่อการกำหนดระเบียบบริบททางการเมือง และอาจให้คุณค่าหรือมองข้ามบริบททางสังคมไปได้ ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นแม่บทใหญ่ของคำอธิบายการพัฒนา แต่กระนั้นในทางที่เกิดขึ้นจริง ดูเหมือนทั้งสามบริบทนี้จะเกี่ยวพันและมีอิทธิพลต่อกันไม่น้อย เช่น การใช้ระบบเศรษฐกิจแบบใดย่อมอาศัยระบบการเมืองที่เป็นมิตรกับระบบเศรษฐกิจแบบนั้น การเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางและนโยบายเศรษฐกิจ และค่านิยมในสังคมมีผลต่อเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชน และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศตอบสนองโครงสร้างสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

บริบทหรือค่านิยมในสังคมไม่ได้เป็นข้อจำกัดในความบริสุทธิ์ของตัวแปรในทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และไม่กระทบต่ออำนาจการทำนายที่จะเบี่ยงเบนหรือมีผลต่อการตีความกฎธรรมชาติที่เป็นสากลเหล่านั้นให้เป็นไปตามใจชอบ (เว้นแต่จะถูกบังคับในรัฐที่เน้นอำนาจนิยมเหนือประชาชน เช่น ในสังคมคอมมิวนิสม์แบบในโซเวียตรัสเซีย บางกรณีที่แพทย์ถูกสั่งให้ระบุความเท็จในอาการป่วยของคนไข้เพื่อหวังผลทางการเมือง) แต่ในทางสังคมศาสตร์ บริบทหรือค่านิยมในสังคมมีอิทธิพลต่อความเป็นวิทยาศาสตร์สังคมและการเลือกที่รักมักที่ชังของสังคมศาสตร์ได้ และทำให้มีการสร้างทฤษฎีที่มีความเป็นฝักฝ่าย (Partisan theory) หรือที่ควรจะเป็น (Normative theory) บ้าง รวมทั้งการสร้างคำอธิบายอื่นที่เป็นทางเลือกตามความชอบที่อาจขัดกับทฤษฎีที่เป็นจริง (Descriptive theory)

---

[4] เรียบเรียงจากหนังสือและเอกสารต่อไปนี้ Blumer, Herbert (1990) Industrialization as an Agent of Social Change. A Critical Analysis. New York: Aldine de Gruyter; Carley, Michael and Ian Christie (2000) Managing sustainable development. London and Sterling: Earthscan; Keynes, John Maynard (1936/2007). The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan; Todaro, Michael P. and Stephen C. Smith (2009*)* Economic Development. Montreal: Addison-Wesley; Smith, Adam (1977) [1776]. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. University of Chicago Press; Tönnies, Ferdinand (ed. Jose Harris) (2001) Community and Civil Society, Cambridge University Press; UN, Sustainable Development Goals, www.un.org.

2.1.1 ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ในบรรดาข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น Todaro and Smith (2009: 110-144) ได้นำเสนอตัวแบบการพัฒนาไว้อย่างน่าสนใจเป็นพิเศษดังนี้

1) ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบการเจริญเติบโตที่เป็นขั้นตอน (Linear-stages-of-growth model) โดยนำเสนอว่าการพัฒนาเศรษฐกิจพึงดำเนินการเป็นขั้นๆ ซึ่งแต่ละสังคมมีปัจจัยเพื่อการพัฒนาที่แตกต่างกัน จึงไปถึงการบรรลุขั้นสุดท้ายการพัฒนาไม่พร้อมกัน โดยมีนักวิชาการสำคัญสองคนนำเสนอ คือ Rostow ผู้เสนอการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นขั้นๆ และ Harrod-Domar ที่เสนอว่าการพัฒนาประเทศไปได้แค่ไหนขึ้นอยู่กับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่าง อัตราส่วนของทุนต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ และ อัตราส่วนของการออมในประเทศ หากประเทศใดมีเงินออมมากก็ย่อมเป็นเสมือนรายได้ของประเทศและทุนเพื่อสร้างการลงทุนใหม่ๆ อันจะทำให้เกิดผลผลิตต่างๆ และโดยรวมในประเทศ แต่ปัญหาที่ประเทศต่างๆ ยังไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนามาจากการที่เงื่อนไของค์ประกอบอื่นๆ (Sufficient conditions) นอกเหนือทุนและเงินออม เช่น โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ระบบการธนาคาร การคมนาคม การมีแรงงานที่ได้รับการศึกษาและมีทักษะ ยังไม่ทำงานหรือไม่ยังเอื้ออำนวยต่อการลงทุนหรือการประกอบการ

2) ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม (Structural change model) โดยมีตัวแบบสำคัญ คือ Two-sectors model (หรือ Lewis two-sectors) และ Pattern of development analysis ที่เสนอว่าการพัฒนาประเทศคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมที่มีโครงสร้างสองส่วนแตกต่างกัน คือ ส่วนที่เป็นภาคดั้งเดิมหรือล้าหลัง (Traditional sector) เป็นที่เกษตรกรรมและมีแรงงานมาก กับ ส่วนภาคทันสมัย (Modern sector) ที่เป็นอุตสาหกรรมและบริการก้าวหน้าที่ต้องการแรงงานมาทำงานอย่างสม่ำเสมอ การพัฒนามีปัญหาเพราะสองส่วนนี้ยังอยู่คู่กันเป็นทวิภาวะอย่างเรื้อรังยาวนาน การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จต้องลดช่องว่างของสองส่วนนี้ให้ได้ ส่วนแนวคิดประการหลังนี้ให้ความสนใจต่อกระบวนการแปลงเปลี่ยน (Transformation process) ในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และ สถาบัน ในช่วงเวลาต่างๆ เพื่อการพัฒนาระหว่างสองส่วนนี้มากเป็นพิเศษ แต่ทั้งสองตัวแบบย่อยนี้ก็คำนึงถึงอิทธิพลของสภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีส่วนต่อการพัฒนาในประเทศทั้งคู่ที่อยู่เหนือการควบคุมของประเทศนั้นๆ และปัญหาการพัฒนาสำคัญก็ยังเป็นเรื่องของปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ภายในประเทศที่ยังไม่ทำงานได้ดีด้วย ดังที่ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมคำนึงถึงเช่นกัน

3) ตัวแบบการปฏิวัติการพึ่งพาระหว่างประเทศ (International–dependence revolution) ตัวแบบนี้มาจากแนวคิดที่ว่าประเทศกำลังพัฒนา เมื่อพัฒนาไปๆ หลายปี ก็ยังคงถูกครอบงำจากและพึ่งพาประเทศที่ร่ำรวยหรือพัฒนาแล้วต่อไป วิถีการพัฒนาที่เหมาะสมกว่าก็คือการปฏิวัติการพัฒนาเพื่อให้พ้นไปจากการพึ่งพา โดยกลายเป็นพัฒนาตนเองได้สำเร็จ ตัวแบบย่อยๆ ในกลุ่มนี้คือ ตัวแบบการพึ่งพาเชิงอาณานิคมใหม่ (Neocolonial dependence model) ตัวแบบกระบวนทัศน์การพัฒนาที่ผิดพลาด (False-paradigm model) และ ตัวแบบการพัฒนาเชิงทวิภาวะ (Dualistic-development thesis) ตัวแบบเหล่านี้ สนใจตัวกระทำ

ที่มีบทบาทในระบบเศรษฐกิจว่ามีผลต่อการตัดสินใจการพัฒนา ตัวกระทำเหล่านี้ เช่น เจ้าของที่ดิน ผู้ประกอบการ ทหาร พ่อค้า เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้นำสหภาพแรงงาน นายหน้าของนายทุนต่างชาติ เป็นต้น ภายใต้กระบวนทัศน์การพัฒนาที่ผิดพลาด ผู้เชี่ยวชาญก็อาจทำให้การพัฒนาผิดเพี้ยนด้วยคำแนะนำที่ผิด แต่กระนั้นการแก้ปัญหาการพัฒนาของประเทศ ที่ยึดถือตัวแบบการปฏิวัติการพึ่งพาระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ในการพัฒนาประเทศของตน ก็คือยังไม่มีคำอธิบายที่มีพลังพอว่าจะทำอย่างไรจึงจะพัฒนาตนเองได้สำเร็จ และวิถีการพัฒนาแนวปฏิวัติที่นำมาใช้ก็ดูกลับจะไม่ได้พบกับความสำเร็จในการพัฒนาอย่างแท้จริง

4) ตัวแบบเสรีนิยมใหม่บนฐานคิดการตลาดนิยมเพื่อต่อต้านการปฏิวัติ (Neoclassical counterrevolution: Market fundamentalism) ตัวแบบนี้เป็นแนวคิดของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (หวนกลับคืนมา) ที่กำลังมีอิทธิพลครอบโลก โดยส่งเสริมการจัดการเศรษฐกิจแบบเอื้ออำนวยต่อการประกอบการ (Supply side economy) ทางเลือกสาธารณะเชิงสมเหตุสมผล (Rational expectation theories) และ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) จึงส่งเสริมกลไกตลาด และ ทักท้วงต่อการมีกฎระเบียบที่ขัดขวางกลไกตลาด โดยในระยะหลังๆ เรียกร้องให้รัฐออกมาตรการที่เป็นมิตรต่อกลไกตลาด (Market friendly approach) ตัวแบบเหล่านี้มีทั้งข้อดีและข้อด้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้ต้องเปิดประเทศเพื่อการค้าเสรี และกำลังมีการเรียกร้องให้มีการจัดการที่ยุติธรรมจากประเทศที่พัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนาให้ดีขึ้นได้จริง เช่น มีองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่เป็นกลไกคอยช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้ต่อกรกับกลไกตลาดได้ดีขึ้น คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) สหประชาชาติ (UN) อังถัด (UNCTAD) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปตัวแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจเหล่านี้ มีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนในทางทฤษฎี การที่ประเทศต่างๆ จะใช้ทฤษฎีใด รวมทั้งภายใต้กรอบกระบวนทัศน์หลักอันใด จากประสบการณ์การพัฒนาที่ผ่านมาในยุคสมัยใหม่ (Modernity) เข้าสู่ยุคหลังสมัยใหม่ (Post-modernity) ย่อมเป็นไปตามพลังอำนาจการเมืองและการต่อรองผลประโยชน์ภายในสังคมของประเทศนั้นๆ และความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม ระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกปรับตัวเข้าหากันแบบภูมิภาคนิยม พร้อมๆ กับการยังคงให้คุณค่ากับการอยู่ร่วมกันภายใต้ร่มธงสหประชาชาติ

2.1.2 การพัฒนาประเทศของรัฐบาลไทยในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

สำหรับประเทศไทย ที่การเมืองการปกครองสมัยใหม่ผ่านการปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา และจัดตั้งระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เข้าแทนที่ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชโดยกษัตริย์มีอำนาจสูงสุดและโดยสัมบูรณ์นั้น การจัดตั้งกลไกกลางของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ ดำเนินการสืบทอดมาจากการบริหารราชการแผ่นดินสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช การรับใช้ประชาชนของรัฐราชการตามหลักประชาธิปไตยในปัจจุบันยังคงเป็นเรื่องรอง แต่การครองอำนาจนำของ

ระบบราชการที่ผูกติดกับการรับใช้พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นเรื่องหลัก[5] ระบบราชการในปัจจุบัน แม้กำลังปรับตัวเข้ากับประชาธิปไตย แต่ยังไม่สนิทแนบเป็นเนื้อเดียวกัน ด้วยระบบราชการยังเป็นระบบที่เป็นรัฐในตนเองสูง เป็นกรอบกำแพงตามประเพณีการปกครองเดิมที่ยังคงแยกรัฐประชาธิปไตยของประชาชนออกจากอำนาจรัฐที่แท้จริง

ในทางเศรษฐกิจ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การพัฒนาของประเทศไทยดำเนินการตามแนวเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี โดยโดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2501 คือ ตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ประเทศไทยปัจจุบันมีสภาพแบบทวิภาวะของการพัฒนาคือ ส่วนที่พัฒนาก้าวหน้าในเขตเมือง กับส่วนดั้งเดิมหรือพัฒนาล่าช้ากว่ามากในเขตชนบท เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาหลายลักษณะตามมา เช่น ความแตกต่างในรายได้ของคนรวยมากสุดประมาณ 20% ของประชากร ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนใหญ่ของประเทศ กับ 80% ของประชากร ที่ครอบครองทรัพย์สินส่วนน้อยของประเทศ ความเหลื่อมล้ำในการรับบริการจากรัฐ เช่น บริการทางการศึกษาที่ประชากรส่วนใหญ่มิได้มีโอกาสเข้าศึกษาอย่างเต็มที่ตามศักยภาพ เพราะค่าใช้จ่ายสูง แม้รัฐจะมีนโยบายการศึกษาพื้นฐานฟรี แต่ในทางที่เป็นจริงก็ยังต้องจ่ายมิใช่น้อย และผู้ที่เข้ารับการศึกษาในระดับที่สูงกว่าซึ่งมักมาจากครอบครัวที่มีรายได้สูงและเป็นคนส่วนน้อยของประเทศนั้น ก็จะได้รับเงินเดือนสูงกว่าตามไปด้วย ความเหลื่อมล้ำในการรับบริการสุขภาพที่ส่วนใหญ่คนทำงานภาคที่เป็นทางการจะเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพสูงกว่าแรงงานประกอบอาชีพอิสระ โดยในระยะหลังในการแก้ไขปัญหานี้ รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงจัดระบบหลักประกันสุขภาพที่ผู้ประกอบอาชีพอิสระซึ่งอยู่นอกภาคการจ้างงานอย่างเป็นทางการและที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม ราชการ และรัฐวิสาหกิจ สามารถอยู่ในอีกระบบหนึ่งที่รับบริการเกือบฟรีคือจ่ายเพียง 30 บาท แต่ก็ยังพบปัญหาความไม่สะดวกในการรับบริการและคุณภาพของการให้บริการ

ในส่วนของแรงงานในภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการก็มีความเหลื่อมล้ำในทางรายได้ และคุณภาพชีวิต โดยรายได้ภาคบริการสูงกว่าภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ในทางคุณภาพชีวิตการทำงานก็พบในทำนองเดียวกัน คือ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมจะมีคุณภาพชีวิตในการทำงานโดยทั่วไปต่ำว่าภาคบริการ เพราะมีโอกาสมากกว่าที่จะทำงานที่ยากลำบาก เสี่ยงอันตราย และสกปรก

---

[5] การรัฐประหาร 12 ครั้งที่กระทำได้สำเร็จ มักจะอ้างอิงอย่างสำคัญเพื่อการยอมรับของประชาชนประการหนึ่ง คือ การปกป้องสถาบันกษัตริย์ไม่ให้ถูกละเมิดจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งผู้นำเหล่าทัพแสดงตนเป็นเจ้าของกองทัพ ดังเช่น (แม้ในสมัยปัจจุบัน) พลเอกประยุทธ์ จันทรโอชา ผู้บัญชาการทหารบกในช่วงที่ทำรัฐประหาร และหัวหน้า คสช. ให้สัมภาษณ์ภายหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 ทำนองว่ากองทัพมีภารกิจหลักในการปกป้องสถาบันกษัตริย์ ล่าสุดพลประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีรัฐบาลปัจจุบัน ให้สัมภาษณ์กรณีพลเอกเสรีพิสุทธิ์ เตมียาเวศ ถูกแจ้งความหมิ่นประมาทโดย พลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารบก ว่า “ผบ.ทบ.เป็นเจ้าของกองทัพบก และ พล ต. อ. เสรีพิสุทธิ์ เตมียาเวศ ไปด่าเขา เขาก็ต้องไปแจ้งความ” (กองทัพจัดหนัก! ดับซ่าเสรีพิศุทธ์, นสพ. ไทยโพสต์ 6 มีนาคม 2562 ใน https://www.thaipost.net/main/detail/30599) แสดงถึงความสำนึกของผู้นำทหารต่อการที่กองทัพมีความยิ่งใหญ่ มีอำนาจในตนเองอย่างเป็นอิสระ ไม่ใช่กองทัพของประชาชนผู้เสียภาษี แต่ตั้งอยู่ได้โดยใช้จ่ายจากเงินภาษีจากประชาชน

การอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเครื่องมือของการพัฒนาประเทศภายใต้การกำกับของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย นับจากแผน 1 - 12 นั้น แผนฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2508 เป็นแผนเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าพัฒนา แต่พอมาเพิ่มแง่มุมมองทางสังคมเข้าไปเป็นแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509-2513 นั้น จึงจัดว่าเป็นแผนพัฒนาที่คำนึงเศรษฐกิจและสังคมทั้งสองด้านมากขึ้น แต่ก็ถือว่าเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผน 3 และ 4 เน้นพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับพัฒนาสังคม แผน 5 – 7 เน้นเสถียรภาพเศรษฐกิจ มุ่งพัฒนาภูมิภาคและชนบท แผน 8 – 12 ยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชน ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (ตามแนวนโยบายของ คสช.) โดยความยั่งยืนนั้น ตอบสนองต่อ Sustainable Development Goals ของสหประชาชาติในทศวรรษ 2016 – 2030 ด้วย

โดยภาพรวม แม้ว่าการเติบโตกับการพัฒนาจะควบคู่กัน แต่ประเทศไทย เอาเข้าจริง ๆ แล้ว ค่อนมาทางการเติบโตมากกว่า ดังที่มักมีผู้วิจารณ์ว่าเป็นการเติบโตของประเทศที่ขาดการพัฒนา หรือเป็นประเทศที่ทันสมัยแต่ขาดการพัฒนา แต่การพัฒนายังมิใช่เพียงการเพิ่มแง่มุมของการก้าวหน้าของมนุษย์ เช่น เพียงเติมคำว่า “สังคม” เข้าไปในแผนพัฒนาประเทศเท่านั้น (แล้วทำจริงไม่ได้มากนัก) คือการพัฒนาไม่ควรหมายถึงความสามารถของมนุษย์หรือ ประเทศที่จะยกระดับขีดความสามารถของตนให้สามารถเอาชนะปัญหาพึ่งพาตนเองได้สำเร็จ หรือจบลงที่เพียงการพึ่งตนเอง (Self-Dependency) หรือกำหนดได้ด้วยตนเอง (Self-Determination) เท่านั้น แต่ควรรวมถึงความสามารถของมนุษย์หรือสังคม หรือ ประเทศนั้น ๆ ที่จะช่วยเหลือผู้อื่น สังคมอื่น หรือประเทศอื่น ๆ ให้เกิดการพัฒนาขึ้นได้ด้วยจึงจะถือว่าเป็นความสำเร็จในการพัฒนาจริง ๆ

สำหรับแผนฯฉบับที่ 12 ของรัฐราชการไทย มีทิศทาง “ยึดกรอบแนวคิดและหลักการในการวางแผนที่สำคัญ ดังนี้ (1) การน้อมนำและประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (2) คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (3) การสนับสนุนและส่งเสริมแนวคิดการปฏิรูปประเทศ และ (4) การพัฒนาสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข” (http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=535) แต่แผนพัฒนาฉบับนี้ก็มิได้เน้นการพัฒนาที่ได้ดุลยภาพและความเสมอภาคในการพัฒนา อันจะเป็นไปได้ก็โดยการสนับสนุนของปัจจัยหลายประการ เช่น การมีสถาบันเกี่ยวกับการพัฒนประเทศมีประสิทธิภาพ การมีรัฐบาลที่มีสมรรถภาพ การมีพลังพลเมืองที่มีสุขภาพดีและมีศักยภาพสูงในการทำงาน การมีอำนาจการต่อรองของบุคคลที่รวมตัวในรูปแบบต่างๆในการจัดสรรผลประโยชน์ของการพัฒนา เช่น สหกรณ์ สหภาพแรงงาน สมาคม มูลนิธิ และ องค์การชุมชน ต่างๆ แบบแผนทางแรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่สามารถเกื้อกูลต่อดุลยภาพและความเสมอภาคในการพัฒนา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่มีการแสดงไว้ในการวัดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบ GDP (Gross Domestic Product)

นอกจากนี้ ในการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น รัฐไทยได้พัฒนาประเทศไทย โดยดำเนินการต่อไปนี้ เช่น

1) การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน สภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฯลฯ
2) การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นับจาก พ.ศ. 2504 – ปัจจุบัน (แผนฯที่ 1 – 12)
3) การให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา เช่น สหประชาชาติ (UN), UNDP และ UNTACD
4) การร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับโลก ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เช่น WTO เพื่อการตกลงทางการค้าแบบพหุภาคี และ เขตเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับทวีปและอนุทวีป (ภูมิภาค) และการตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีของประเทศคู่ค้า
5) การรับเอากติการะหว่างประเทศมาเป็นพันธกรณีให้ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนของตน
6) การแถลงนโยบายของรัฐบาล และการจัดตั้งกลไกบริหารราชการแผ่นดินรองรับ
7) การปฏิรูปประเทศ
8) การเสริมสร้างประชาธิปไตยอย่างกำกวมระหว่างประชาธิปไตยสากลกับประชาธิปไตยแบบไทยนิยม
9) การให้โอกาสพรรคการเมืองพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อใช้บริหารประเทศหากได้เป็นรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ต่อมาให้นโยบายพรรคการเมืองและรัฐบาลอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ของรัฐราชการที่มีทหารเป็นผู้นำ นับแต่ พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน

ฯลฯ

สภาพดังกล่าวข้างต้น เกี่ยวโยงไปถึงบริบทแรงงานสัมพันธ์ อันเป็นเรื่องความสัมพันธ์ของแรงงาน ผู้ประกอบการ และรัฐ และอาจกระทบต่อสาธารณะชนในการจัดการกับการจ้างงาน ค่าตอบแทน เงื่อนไขการทำงาน และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆในการทำงาน ก็พบว่าอำนาจการต่อรองระหว่างแรงงานกับผู้ประกอบการหรือทุน ที่แรงงานมีการรวมตัวน้อย อำนาจการต่อรองจึงน้อย ผลประโยชน์จากการพัฒนาจึงได้รับน้อยไปด้วย ดังมีตัวเลขชี้วัดหลายประการ อาทิ ค่าจ้างขั้นต่ำไม่เพียงพอ ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ในการทำงานของแรงงานในสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานจะดีกว่าในสถานประกอบการที่ไม่มีการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน โดยการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานที่สามารถต่อรองกับนายจ้างได้นั้น มีเฉพาะในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แรงงานในภาครัฐราชการหลัก ซึ่งมีการจ้างงานทั้งที่เป็นข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว กว่าสองล้านคน ยังไม่สามารถมีสหภาพแรงงานได้ แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ทั้งในส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ หากมีขึ้นนอกเหนือจากรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็เป็นสิ่งท้าทายว่าจะทำให้แรงงานในส่วนนี้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างยุติธรรมและยั่งยืนกว่าที่ผ่านมาได้หรือไม่และอย่างไร

กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1) รัฐไทยผูกพันกับการพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมเสรี

2) การเมืองไทยเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์เป็นประมุข
3) ระบบราชการเข้มแข็งและเป็นเจ้าของอำนาจรัฐในตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีเหล่าทัพเป็นผู้นำ และการไม่ลงรอยกับการบริหารประเทศของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง
4) รัฐบาลไทยยังสลับไปมาระหว่างรัฐบาลจาการเลือกตั้งและรัฐบาลจากการรัฐประหาร
5) การแถลงนโยบายของรัฐบาลแสดงถึงการผูกพันของรัฐสภาต่อเจตนารมณ์ของประชาชนการปฏิรูปประเทศ
6) การเสริมสร้างประชาธิปไตยอย่างกำกวมระหว่างประชาธิปไตยสากลกับประชาธิปไตยแบบไทยนิยม
7) การให้โอกาสพรรคการเมืองพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อใช้บริหารประเทศหากได้เป็นรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่ต่อมาให้นโยบายพรรคการเมืองและรัฐบาลอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ของรัฐราชการที่มีทหารเป็นผู้นำ นับแต่ พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน

ฯลฯ

2.1.3 รัฐบนเส้นทางการพัฒนาประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์กับการควบคุมและจัดการแรงงาน

รัฐไทยได้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองในแนวเสรีนิยมประชาธิปไตย ดังที่ปรากฏข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญต่างๆ โดยดำเนินการต่อไปนี้ เช่น

1) การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน สภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฯลฯ
2) การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นับจาก พ.ศ. 2504 – ปัจจุบัน (แผนพัฒนาฯที่ 1 – 12)
3) นโยบายรัฐบาลส่วนใหญ่กำหนดโดยข้าราชการประจำ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองต่างๆสามารถพัฒนาสมรรถนะในทางนโยบายสาธารณะมากขึ้นก็นับจากการ
4) การให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา เช่น สหประชาชาติ (UN), UNDP และ UNTACD
5) การร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับโลก ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เช่น WTO เพื่อการตกลงทางการค้าแบบพหุภาคี และ เขตเศรษฐกิจต่างๆ ในระดับทวีปและอนุทวีป (ภูมิภาค) และการตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีของประเทศคู่ค้า
6) การรับเอากติการะหว่างประเทศมาเป็นพันธกรณีให้ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนของตน

2.1.4 ดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนา

ประเทศไทยในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากพัฒนาโดยการอาศัยแผนกำกับจากส่วนกลางมาได้ 58 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2562 นั้น หากจัดระดับความสำเร็จของการพัฒนาประเทศไทยแล้ว แม้ว่าจะพัฒนาไปได้มากขึ้น ดีกว่าประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ยากจนกว่าหรือเป็นประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุด (the least developed countries: LDCs) (ตามการจำแนก/กำหนดของสหประชาชาติ โดยพิจารณาจากระดับรายได้ประชาชาติต่อหัว)[6] แต่ประเทศไทยก็มาได้เพียงเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางขั้นสูง (Upper Middle Income Country) ยังมิใช่ประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว (the developed countries: DCs) ที่ร่ำรวยและมีมาตรฐานสูงในทางคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านอื่นๆนอกเหนือรายได้ อาทิ การศึกษา สุขภาพ และบริการสวัสดิการสังคมอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่ที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่อยู่ในซีกโลกเหนือ

ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (DGP) ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาประมาณ 3.5% แต่ประโยชน์ของการพัฒนา (ด้วยการวัดจาก GDP) ไปตกกับบริษัทผู้ลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก และแม้ว่าจะมีการว่างงานต่ำ ประมาณ 0.5-1% ต่อปี แต่มีจำนวนผู้ประกอบอาชีพอิสระจำนวนมากถึง 21 ล้านคน ซึ่งสูงกว่ากำลังแรงงานในภาคการจ้างงานที่เป็นทางการในอุตสาหกรรมและบริการที่มีประมาณ 12 ล้านคน ประเทศไทยจึงประสบปัญหาการขาดความสมดุลของการพัฒนาหลายประการ อาทิ การกระจายรายได้ที่ไม่เสมอภาค โดยมีดัชนีสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ที่ .41 (คะแนนใกล้ศูนย์คือมีปัญหากระจายรายได้ต่ำ)[7]

---

[6] ● **LDCs:** Least developed countries, a group established by the United Nations (UN). To be classified as LDCs, countries must fall below thresholds established for income, economic diversification and social development. The DAC List of ODA Recipients is updated immediately to reflect any change in the LDCs group.

● **Other LICs:** Other low-income countries; includes all non-LDCs with per capita gross national income (GNI) of USD 1 005 or less in 2010 (World Bank Atlas basis).

● **LMICs:** Lower middle-income countries, *i.e.* those with GNI per capita (Atlas basis) between USD 1 006 and USD 3 975 in 2010. LDCs which are also LMICs are only shown as LDCs, not as LMICs.

● **UMICs:** Upper middle-income countries, *i.e.* those with GNI per capita (Atlas basis) between USD 3 976 and USD 12 275 in 2010.

[7] สัมประสิทธิ์จีนี (Gini coefficient) เป็นวิธีวัดการกระจายของข้อมูลทางสถิติอย่างหนึ่งที่นิยมใช้เป็นตัวบ่งชี้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือการกระจายความร่ำรวย ถูกพัฒนาขึ้นโดยนักสถิติชาวอิตาลีชื่อ คอร์ราโด จีนี สัมประสิทธิ์จีนีถูก

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของกลุ่มคนร่ำรวยชั้นบนส่วนน้อยที่ครอบครองทรัพย์สินส่วนใหญ่ของประเทศ และคนชั้นล่างส่วนมากที่ถือครองทรัพย์สินส่วนน้อยของประเทศ และมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตต่ำกว่าคนชั้นกลางและชั้นสูงซึ่งมีรายได้สูงกว่ามาก

ในปี 2559 ครัวเรือนไทย 20% ล่างสุดถือครองเพียง 0.5 ของความมั่งคั่งของคนในประเทศ แต่ 20% บนสุดของครัวเรือนถือครองถึง 70% ของความมั่งคั่งของคนในประเทศ

สัดส่วนของความมั่งคั่งจำแนกตามครัวเรือนไทย	
เปอร์เซ็นไทล์ (Percentile)	**สัดส่วน (Proportion)**
ล่างสุด 20	0.5
ล่างสุด 40	3.5
ล่างสุด 60	12.5
บนสุด 20	69.5

แหล่งข้อมูล: *Global Wealth Report 2016*. Zurich: Credit Suisse AG. November 2016 (สืบค้นวันที่ 2 กรกฎาคม 2560)

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบ รายได้รายเดือนส่วนบุคคลเปรียบเทียบระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่สี่หลังจากสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย ดังที่แสดงในตารางข้างล่าง

รายได้บุคคลต่อเดือนในปี 2561 เปรียบเทียบกับประเทศ

สมาชิกอาเซียน (ดอลลาร์)

ประเทศ	*รายได้ต่อเดือน*
สิงคโปร์	5,147.16

นิยามให้เป็นอัตราส่วนซึ่งมีค่าระหว่าง 0 และ 1 สัมประสิทธิ์จีนีที่ต่ำจะแสดงถึงความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ หากค่านี้สูงขึ้นจะบ่งชี้ถึงการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น กล่าวคือ สัมประสิทธิ์จีนีที่เท่ากับ 0 หมายถึงความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ (ทุกคนมีรายได้เท่ากัน) และ 1 หมายถึงความเหลื่อมล้ำอย่างสมบูรณ์ (มีคนที่มีรายได้เพียงคนเดียว ส่วนคนที่เหลือไม่มีรายได้เลย) การคำนวณสัมประสิทธิ์จีนีอยู่บนสมมติฐานว่าไม่มีใครมีรายได้ต่ำกว่าศูนย์ (อ้างจาก https://th.wikipedia.org/wiki/สัมประสิทธิ์จีนี – สืบค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2561)

บรูไน	2,769.41
มาเลเซีย	936.42
ไทย	582.67
อินโดนีเซีย	337.58
ฟิลิปปินส์	257.92
สาธารณรัฐประชาชนลาว	225.42
เวียดนาม	212.08
กัมพูชา	124.83
พม่า	111.50

แหล่งข้อมูล: http://www.investerest.co/economy/asean/ (วันสืบค้น 16 ธันวาคม 2561)

ในระยะหลังๆ ประเทศไทยในฐานะสมาชิกสหประชาชาติ ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการพัฒนาที่อย่างยั่งยืน (Sustainable development) ซึ่งริเริ่มโดย Gro Harlem Brundtland อดีตนายกรัฐมนตรีประเทศนอรเวย์ สมาชิกในคณะกรรมการ World Commission on Environment and Development ของสหประชาชาติ การพัฒนาที่อย่างยั่งยืนให้คุณค่าต่อการพัฒนาในระยะยาว ด้วยคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีประเทศนอรเวย์ที่ว่า "การพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นอนาคตเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง"[8]

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิถีและกระบวนการทั้งสี่ด้านที่เกี่ยวโยงกัน และจัดกระทำอย่างมีดุลยภาพเพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากร คือ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม (การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และวัฒนธรรม และผู้สนับสนุนที่สำคัญ คือ สหประชาชาติ โดยการกำหนด Millennium Development Goals หรือ MDGs ขึ้นก่อน เมื่อปี 2000 เพื่อบรรลุในปี 2015 โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อคนรุ่นหลังๆจากปัจจุบันว่าคนรุ่นก่อนได้กระทำในสิ่งที่ถูกต้อง และไม่ทุกข์ยากจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา ดังที่นายบันคีมุน เลขาธิการใหญ่สหประชาชาติเคยกล่าวว่า *"เรากำอนาคตไว้ในมือของเรา*

[8] "*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."*

ด้วยกัน เราต้องทำให้แน่ใจว่าลูกหลานของเราจะไม่ต้องถามว่าทำไมเราไม่ทำสิ่งที่ถูกต้อง และปล่อยให้พวกเขาได้รับผลกระทบ"[9]

การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงสนใจความสมดุลของการพัฒนาที่รอบด้านมากขึ้น เช่น การเน้นความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross national happiness) แบบที่เสนอโดยกษัตริย์ประเทศภูฏาน ฯลฯ การวัดความสุขดังกล่าวเป็นเรื่องของโลกิยะ แต่หากจะพัฒนาแบบอริยะต้องไปสู่โลกุตระ และการวัดความสุขต้องวัดกันที่ความสุขแบบนิพพาน (วิธีการบรรลุและผลของการบรรลุนิพพาน) (Gross Nirvana Happiness and Results) และองค์การวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติได้สนใจในเรื่องการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน Education for Sustainable Development (ESD)[10]

ระหว่างปี 2000 – 2015 สหประชาชาติกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) 8 เป้าหมาย ซึ่งเสร็จสิ้นไปในปี 2015 ได้แก่ 8 MDGs คือ (1) To eradicate extreme poverty and hunger (2) To achieve universal primary education (3) To promote gender equality and empower women (4) To reduce child mortality (5) To improve maternal health (6) To combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases (7) To ensure environmental sustainability (8) To develop a global partnership for development

ปัจจุบัน สหประชาชาติได้ประกาศเป้าหมายการพัฒนาใหม่ที่ต่อยอดจาก MDGs เรียกว่าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDGs) เพื่อใช้ระหว่างปี 2016 – 2030 โดยมี 17 เป้าหมาย คือ

เป้าหมายที่	**สาระสำคัญ**
1	ยุติความยากจนในทุกรูปแบบในทุกแห่งหน (End poverty in all its forms everywhere)

[9] *"We hold the future in our hands, together, we must ensure that our grandchildren will not have to ask why we failed to do the right thing, and let them suffer the consequences."* UN Secretary-General Ban Ki-moon, 2007, in a report on "Ban Ki-moon convenes largest-ever meeting of global leaders on climate change" UN NEWS 24 September 2007, https://news.un.org/en/story/2007/09/232332-ban-ki-moon-convenes-largest-ever-meeting-global-leaders-climate-change

[10] (http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/)

เป้าหมายที่	สาระสำคัญ
2	ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการที่ดีขึ้น และส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture
3	สร้างความมั่นใจในชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับคนทุกวัย Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages
4	รับประกันคุณภาพการศึกษาที่ครอบคลุมและมีคุณภาพอย่างเสมอภาคและส่งเสริมโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all
5	บรรลุความเท่าเทียมกันทางเพศและให้เสริมสร้างอำนาจให้ผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคน Achieve gender equality and empower all women and girls
6	ตรวจสอบความพร้อมใช้งาน และการจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่	สาระสำคัญ
	Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all
7	มั่นใจในการเข้าถึงพลังงานราคาที่จัดให้มีใช้ได้ เชื่อถือได้ ยั่งยืน และทันสมัยสำหรับทุกคน Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all
8	ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานอย่างเต็มรูปแบบและมีผลิตภาพและการทำงานที่ดีและมีคุณค่าสำหรับทุกคน Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all
9	สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีสมรรถนะ ยืดหยุ่น ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน และเสริมสร้างนวัตกรรม Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation
10	ลดความไม่เท่าเทียมกันภายในและระหว่างประเทศ Reduce inequality within and among countries

เป้าหมายที่	สาระสำคัญ
11	ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ครอบคลุม ปลอดภัย มีสมรรถนะ และยั่งยืน Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable
12	สร้างความมั่นใจในการบริโภคและรูปแบบการผลิตที่ยั่งยืน Ensure sustainable consumption and production patterns
13	ดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ Take urgent action to combat climate change and its impacts
14	อนุรักษ์และใช้อย่างยั่งยืนต่อทรัพยากรมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเล เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development
15	ปกป้อง ฟื้นฟู และส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศน์บนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้กับการกลายเป็นทะเลทราย และหยุดยั้งและฟื้นคืนการเสื่อมโทรมของที่ดิน และหยุดยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably

เป้าหมายที่	สาระสำคัญ
	manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss
16	ส่งเสริมสังคมที่สงบและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้การเข้าถึงความยุติธรรมแก่ทุกคนและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิผล รับผิดชอบ และครอบคลุมสถาบันทุกระดับ Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels
17	เสริมสร้างความแข็งแกร่งต่อวิธีดำเนินการและฟื้นฟูความเป็นหุ้นส่วนระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของสหประชาชาตินับจาก พ.ศ. 2559 อันสืบเนื่องมาจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ 2000 – 2015 (พ.ศ. 2543 – 2558) (MDGs) ในรอบ 15 ปีแรก ก็กำลังเริ่มดำเนินการพัฒนาประเทศตอบสนองทั้ง 17 เป้าหมายเหล่านี้ ในรอบ 15 ปีที่สอง ดังที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และแผนแม่บทต่างๆ รวมทั้งแผนของกระทรวงต่างๆ เป็นการรับรอง และคงมีอย่างต่อเนื่องจนเสร็จสิ้น พ.ศ. 2030 ของรอบการพัฒนาที่สองของสหัสวรรษ 2000

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

ภาครัฐในงานวิจัยชิ้นนี้ หมายถึง ส่วนงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะ ประกอบด้วยการบริหารงานของรัฐและหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ (ในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น) และรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือบางส่วนโดยรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะ ทั้งนี้ในบางครั้ง ก็มีความแตกต่างในการใช้คำระหว่างการบริการสาธารณะ (public service) และรัฐวิสาหกิจ (public enterprises) โดยการใช้คำอื่นที่แตกต่างกันคือ "ภาครัฐ (public sector) และ "ภาครัฐกึ่งสาธารณะ" (para-public sector) (Gernigon 2007)

การกำหนดวิธีการของการบริการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจในระดับชาติ เป็นงานที่ซับซ้อนมาก เนื่องจากคำจำกัดความแตกต่างกันอย่างมากจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง และในกรณีส่วนใหญ่กำหนดโดยทั่วไปด้วยผลลัพธ์ที่แน่นอน แต่ขอบเขตไม่แน่นอน

ในระดับสากล การจัดประเภทอุตสาหกรรมตามมาตรฐานสากลของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดนั้น ยังหมายรวมถึงประเภทกิจกรรมที่มีชื่อว่า “การบริหารรัฐกิจ การป้องกันประเทศ และการประกันสังคมภาคบังคับ” เอาไว้ รวมทั้งการปฏิบัติการของงานในหน้าที่ (Function) ของการบริหารงานสาธารณะที่ขึ้นอยู่กับการบริหารและการออกกฎหมายโดยกระทรวงและหน่วยงานการบริหารอื่น ๆ หรือองค์การของหน่วยงานกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการจัดประเภทนี้ไม่รวมถึงการอ้างอิงทั่วไปถึงรัฐวิสาหกิจ

Casale และ Tenkorang (2008) ได้เสนอถึงความครอบคลุมของแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐหรือบางครั้งเรียกว่าภาคสาธารณะ (public service labour relations) ดังนี้[11]

1. แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ครอบคลุมองค์การที่ให้บริการสาธารณะที่ตั้งขึ้น เป็นเจ้าของ หรือควบคุมโดยรัฐ ซึ่งการใช้ทรัพยากรและกิจกรรมขององค์การบริการสาธารณะส่วนใหญ่จะถูกควบคุมโดยรัฐบาล

[11] Casale, Giuseppe and Tenkorang, Joseph (2008) Public service labour relations: A comparative overview Giuseppe Casale Joseph Tenkorang, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch International Labour Office • Geneva, p. 1-3, in https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_112942.pdf.

2. แรงงานหรือพนักงานในองค์การของรัฐ หมายรวมถึงข้าราชการ (civil or public servant) และพนักงานอื่น ๆ ในทุกระดับของรัฐบาล รวมถึงพนักงานในหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น (employees at all levels of the government, including local government units) และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (employees of state-owned enterprises)
3. ในบางประเทศแรงงานสัมพันธ์ในการบริการสาธารณะอาจแตกต่างจากภาคเอกชน ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่าในภาคเอกชนนั้น เป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจคือกำไร ในขณะที่เป้าหมายของภาครัฐคือการจัดหาสินค้าสาธารณะ การประกันสวัสดิการทั่วไป และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะงานเพื่อส่วนรวม อย่างไรก็ตามการให้บริการในสังคมปัจจุบัน มีความคล้ายคลึงระหว่างภาครัฐกับกับภาคเอกชนมากขึ้น

Mosher (2007) นำเสนอข้อถกเถียงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย การบริการสาธารณะ และ การให้บริการร่วม อันสะท้อนมุมมองทาง แรงงานสัมพันธ์กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามระบบคุณธรรมในภาครัฐเกี่ยวโยงกับการให้บริการสาธารณะไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวโดยสรุปได้คือ[12]

การเมืองในระบอบประชาธิปไตย ดำเนินไปได้ก็โดยอาศัยสามอำนาจที่ประกอบด้วย

1) อำนาจนิติบัญญัติ รับผิดชอบโดยสภาผู้แทนราษฎรในการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน

2) อำนาจการบริหาร รับผิดชอบโดยรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ทำหน้าที่บริหารประเทศ

3) อำนาจตุลาการ รับผิดชอบโดยศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

การบริหารประเทศซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการไปตามสายการบังคับบัญชาและเป็นเอกภาพ และอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ในสังคมประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นบุคคลที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็อาจรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานในทางการประกอบวิชาชีพหรือหน้าที่การงานของตนต่อรัฐบาล การรวมตัวและแสดงการเรียกร้องต้องการที่รับรองโดบระบอบประชิปไตย จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลและหน่วยงานรัฐบาลสมควรยอมรับ แต่ก็หวั่นเกรงถึงผลกระทบที่อาจมีต่อบริการสาธารณะของรัฐที่

[12] Mosher, Frederick C. “Democracy and the Public Service: The Collective Service”, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). Classics of Public Administration. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 423-433.

ให้แก่ประชาชน รวมทั้งการเจราต่อรองของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่จำกัดขอบเขตให้ชัดเจน ก็อาจเป็นภัยต่อประชาธิปไตยในทางการเมืองที่ต้องบริหารหน่วยงานของรัฐได้เช่นกัน

การยอมรับการรวมตัวและอำนาจของสหภาพแรงงานนั้น เป็นการยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะลูกจ้างของรัฐ และการเจรจาต่อรองเป็นกลไกสำคัญของการหาข้อยุติในความเรียกร้องต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐเช่นเดียวกับที่ใช้ในภาคเอกชน เป็นเครื่องมือโต้ตอบกฎกติกาเชิงอำนาจนิยม (Authoritarian rule) เป็นประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม (Industrial democracy) และใช้มันเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางสังคม รวมทั้งการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งรวมตัวกันก็อาจเกิดขึ้นได้ โดยเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนด ในบางประเทศอาจมีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติคอยกำกับดูแล การมีสภากรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Council: FLRC) เพื่อทำการนิจฉัยชี้ขาดและพิจารณาคดีแรงงานต่างๆ และพิจารณาคดีและออกคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาทางด้านแรงงาน โดยมีการจัดตั้งสภากรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Council: FLRC) เพื่อออกคำวินิจฉัยชี้ขาดและพิจารณาคดีเกี่ยวกับปัญหาทางด้านแรงงานต่างๆ อีกทั้งการจัดตั้งสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ของรัฐ (Federal Labor Relations Authority: FLRA) เพื่อรับผิดชอบงานแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ ดังที่พบในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่พัฒนาชัดเจนขึ้นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 1950s – 1970s โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยประธานาธิบดี John F. Kennedy และ Richard M. Nixon

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนดถึงกลไกสำคัญ คือ การเจรจาต่อรองร่วม (Collective bargaining) ที่อนุญาตให้ฝ่ายทุนและแรงงานหาทางตกลงกันในเรื่องเงื่อนไขการจ้างงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อน และวันหยุดอื่นๆ และผลตอบแทนจากการทำงาน หากกฎหมายไม่ระบุไว้อย่างชัดเจนให้สามารถเปลี่ยนแปลงผ่านการเจรจาต่อรองได้ก็จะส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่แรงงานจำนวนมากเดือดร้อน

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานแรงงานสัมพันธ์ ก็ไม่สามารถนำเอาวิธีการหรือหลักการของการจัดการงานบุคคลของภาคเอกชนมาใช้ได้ทั้งหมด เนื่องจากการดำเนินงานของภาครัฐอาศัยกฎหมายและระเบียบต่างกับภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นในการจัดการและปรับปรุงได้เสมอ นอกจากนี้ การรวมตัว เรียกร้องต้องการ และการเจรจาต่อรองร่วม อาจไม่สอดคล้องกับระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่โดยพื้นฐานตั้งอยู่บนระบบคุณธรรม (Merit system) ในกรณีนี้ Mosher ได้แปรียบเทียบให้เห็นดังนี้ (ตามตารางหน้าถัดไป)

ความแตกต่างระหว่างการเจรจาต่อรองร่วมกับหลักการคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์

หัวข้อเรื่อง (Subject)	**การเจรจาต่อรองร่วม (Collective bargaining)**	**หลักคุณธรรม (Merit principle)**
สิทธิของฝ่ายจัดการ	น้อย หรือไม่มีเลย; พบกันทั้งสองฝ่าย	มาก หรือทั้งหมด; ตัดสินใจฝ่ายเดียวจากเบื้องบน
การมีส่วนร่วมของลูกจ้างและสิทธิ	จำกัดไว้สำหรับสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือการรักษาการเป็นสมาชิก, การรับรองเป็นพิเศษ	ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในบรรดาผู้รับจ้าง, การเปิดกว้างให้ทุกคน (หากได้รับการรับรอง)
การสรรหาและคัดเลือก	สำหรับสมาชิกสหภาพแรงงาน และหรือผู้ที่มีใบประกอบอาชีพ เข้างานเริ่มจากตำแหน่งระดับล่างเท่านั้น	เปิดให้มีการสอบแข่งขัน เปิดให้เข้าได้ในทุกระดับ
การเลื่อนชั้นตำแหน่ง	ตามอาวุโส	การแข่งขันบนพื้นฐานของคุณธรรม (มักจะรวมเรื่องอาวุโสเข้ามาด้วย)
การจำแนกตำแหน่ง	เจรจาต่อรองได้ตามแผนการจำแนกตำแหน่ง; ขึ้นอยู่กับกระบวนการร้องทุกข์ในการโยกย้ายตำแหน่ง	กำหนดอย่างเป็นการภายใน ตามระดับความรับผิดชอบ และหน้าที่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์วัตถุประสงค์
การจ่ายค่าจ้าง	เจรจาต่อรองได้และขึ้นอยู่กับอำนาจของสหภาพแรงงาน	ตั้งอยู่บนพื้นฐานของของแผนการจ่ายค่าตอบแทนที่สมดุล และในบางสาขาขึ้นอยู่กับอัตราที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย
ชั่วโมงการทำงาน การลาหยุดงาน และเงื่อนไขการทำงาน	เจรจาต่อรองได้	ขึ้นอยู่กับประโยชน์ของสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและการจัดการ
การร้องททุกข์	อุทธรณ์ผ่านตัวแทนสหภาพแรงงานไปยังอนุญาโตตุลาการ	อุทธรณ์ต่อฝ่ายจัดการที่จะพึ่งพาทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ

ที่มา: Mosher (2007) in Shafritz & Hyde, หน้า 432

ประเด็นที่อาจเป็นปัญหาได้ก็คือ หน่วยงานใดของรัฐบ้างที่พร้อมต่อการเจรจากับสหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานนั้นๆ เป็นตัวแทนที่เหมาะสมในการแสวงหาประโยชน์ และเข้าร่วมตัดสินใจกับฝ่ายบิหาร และปรับปรนการร้องทุกข์ให้กับพนักงาน ได้แน่ละหรือ? รวมทั้งผู้ที่เป็นคนกลาง (Mediator) นั้นเหมาะสมในการทำหน้าที่หรือเปล่าที่อาจจะมีอำนาจบังคับใช้คำตัดสิน หรือเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมตามประเพณีที่โต้ตอบต่อใครก็ตามที่มาท้าทายหลักการของระบบคุณธรรมดังกล่าว (Mosher, in Shafritz & Hyde, หน้า 430)

Mosher ยังกล่าวฝากเป็นข้อคิดไว้อีกว่า "จะไปไกลหรือเร็วแค่ไหนที่การจ้างงานภาครัฐจะเคลื่อนตัวเข้าสู่ทิศทางของการเจรจาต่อรองร่วม ก็เป็นเรื่องที่เป็นปัญหา แต่ทิศทางนั้นไม่ผิดพลาด ทั้งก็ยังมีเรื่องน่าประหลาดใจอยู่เช่นกัน ที่ในบรรดาองค์การแห่งวิชาชีพ หรือการเกิดขึ้นของความเป็นวิชาชีพที่ดูก้าวร้าวนั้น ก็พบเห็นกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ผู้ถูกว่าจ้างงาน ภายใต้นายจ้างสาธารณะ เช่น ครูในโรงเรียน นักสังคมสงเคราะห์ พยาบาล ผู้เชี่ยวชาญในโรงพยาบาล ตำรวจ และพนักงานดับเพลิง โดยที่ความต้องการอันเกิดจากขบวนการแรงงานที่ต่อต้านการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวของนายจ้าง และการอยู่กันแบบตัวใครตัวมันนั้น ก็ยังเป็นไปในทิศทางเดียวกับการจัดตั้งของฝ่ายวิชาชีพและการให้บริการทางวิชาชีพ" (Mosher, in Shafritz & Hyde, หน้า 432)

ฉะนั้น สำหรับประเทศไทยแล้ว การมีระบบแรงงานสัมพันธ์ ที่ต้องยอมรับการมีสหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วมเป็นสิ่งสำคัญของระบบนั้น การจัดให้ระบบแรงงานสัมพันธ์และการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือการบริหารงานบุคคล และการดำเนินงานขององค์การแบบวิชาชีพกับองค์การแบบสหภาพแรงงานจะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างถ่วงดุลกันจึงเป็นเรื่องที่ท้าทายอย่างยิ่ง

ระบบการเมืองที่แตกต่างกันทั่วโลก ก็สะท้อนว่ากระบวนการแรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะมีความหลากหลาย ในขณะที่พนักงานบริการสาธารณะในบางประเทศมีสิทธิที่จะต่อรองกับนายจ้าง แต่ในหลายประเทศก็ทำไม่ได้ เช่น ในอิตาลี นิวซีแลนด์ สเปน และสวีเดนมีการเจรจาต่อรองร่วมกันโดยส่วนกลาง ในบางประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ปากีสถาน และสาธารณรัฐโดมินิกัน รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในงานบริการสาธารณะเพียงฝ่ายเดียว และในประเทศสาธารณรัฐโดมินิกันข้าราชการไม่มีสิทธิ์ในการเจรจาต่อรองร่วม (Neal, 2001: 248)

การเจรจาต่อรองร่วมและสิทธิสหภาพแรงงานของพนักงานสาธารณะและสหภาพแรงงาน ได้รับการวิจารณ์จากนักวิชาการบางคน อาทิ Wellington and Winter (1971) ว่าอาจเกี่ยวข้องกับอิทธิพลทางการเมืองที่ไม่เหมาะสม ทั้งสองคนยังอ้างว่าพนักงานสาธารณะจะมีผลประโยชน์ที่ซับซ้อน (และในมุมมองที่เป็นอันตราย) เนื่องจากบทบาทคู่ของพวกเขาในฐานะพลเมืองและพนักงาน เมื่อพวกเขาอาศัยอยู่ในเขต

อำนาจที่พวกเขาทำงาน พนักงาน/ประชาชนสาธารณะเหล่านี้สามารถมีอิทธิพลต่อค่าใช้จ่ายสาธารณะและเงื่อนไขการจ้างงาน ในฐานะผู้ลงคะแนนเสียงของพลเมือง และไม่เพียงแต่เป็นพนักงานหรือสมาชิกสหภาพ/นักเคลื่อนไหวเท่านั้น การรับรู้บทบาทสำคัญทางการเมืองในการตัดสินใจของภาครัฐจึงนำไปสู่ข้อสรุปว่าการเจรจาต่อรองร่วมหรือสิทธิในสหภาพแรงงานควรจะมีข้อจำกัดหรือไม่และอย่างไร แต่ John Burton และ Charles Krider (1970) โต้แย้งความเห็นของ Wellington และ Winter โดยชี้ให้เห็นว่าอำนาจการต่อรองที่แรงงานหรือการจัดการมีอยู่จริงในภาครัฐที่เป็นคำถามเชิงประจักษ์นั้น ผู้บริหารอาจหาวิธีที่จะใช้อำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยอาจสอดคล้องกับชุมชนหรือกลุ่มธุรกิจหรือผู้มีบทบาททางการเมืองอื่นๆ เพื่อจำกัดบทบาทพนักงานสาธารณะหรืออำนาจสหภาพและผลประโยชน์ (ดูเพิ่มใน Katz 1979)

สหภาพแรงงานภาครัฐ จึงอาจสร้างอิทธิพลทางการเมืองผ่านอำนาจการต่อรองในทางปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายจัดการและฝ่ายการเมืองในกิจกรรมสาธารณะของรัฐ ที่อาจดำเนินการผ่านช่องทางอ้อมก็ได้ เช่น การกดดันด้วยการนัดหยุดงาน และการสร้างความยืดหยุ่นด้านอุปสงค์แรงงานทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ ฉะนั้นสิ่งที่ชัดเจนคือการประเมินอำนาจต่อรองของสหภาพแรงงานในภาครัฐ ก็คือ การประเมินอำนาจทางการเมืองของแรงงานและฝ่ายจัดการในฐานะตัวแทนรัฐบาลนั่นเอง[13]

พนักงานสาธารณะบางประเภทไม่มีสิทธิที่จะหยุดงานหรือมีส่วนร่วมในมาตรการโต้ตอบกับนายจ้าง (industrial action) ภายใต้สถานการณ์ต่างๆ เนื่องจาก “ข้อกำหนด” ที่ว่า หน้าที่ของพนักงานดังกล่าวมีความจำเป็นต่อสาธาณะชน เช่น เป็นผู้ที่มีส่วนในการให้บริการที่จำเป็น เช่น ไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำประปาและบริการทางการแพทย์ กรอบกฎหมายของแรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะในหลายๆประเทศที่เปิดโอกาสการใช้สิทธิแรงงานของพนักงานสาธารณะได้ ก็คือ รัฐธรรมนูญที่มีกฎหมายมารองรับ โดยให้สิทธิแก่พนักงานของรัฐในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม

แม้ว่ากรอบระเบียบว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มีความแตกต่างหลากหลายในประเทศต่างๆ แต่หลักการเจรจาต่อรองในการบริการสาธารณะก็จะคล้ายคลึงกันมากในระดับภูมิภาค กล่าวคือ แรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะโดยทั่วไป จะอยู่ภายใต้กฎหมายต่างๆที่ถูกแยกออกมาต่างหากจากภาคเอกชน ในปี 1997 เยอรมนีปฏิรูปภาคบริการสาธารณะด้วยวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในบริการของฝ่ายพลเรือน ด้วยการส่งเสริมประสิทธิภาพของข้ารัฐการ (Civil servant) การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ และการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงาน ในกรณีของกฎหมายการปฏิรูปการบริการสาธารณะ

[13] ดูเพิ่มใน http://bls.gov/web /empsit/ceseeb1a.htm

พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ของฟินแลนด์ ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันว่าแรงงานสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ในการจ้างงานในภาคสาธารณะมีความใกล้เคียงกับภาคเอกชน

ในทศวรรษที่ 1990s รัฐบาลบางประเทศมีการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐอย่างสำคัญ อาทิ สหราชอาณาจักร มีการปฏิรูปราชการในปี 1992 และ 1996 ที่เน้นผ่อนคลายกฎระเบียบของโครงสร้างและระบบค่าจ้างในแผนก/หน่วยงานภาครัฐ ต่อมาการปฏิรูปในปี 1997 ได้บูรณาการโครงสร้างการเจรจาต่อรองของรัฐบาลท้องถิ่นชาติเข้ากับกรอบข้อตกลงที่กำหนดจากระดับชาติ ในทำนองเดียวกัน ในสหรัฐอเมริกา ในปี 1993 ก็เน้นประสิทธิภาพของการส่งมอบบริการสาธารณะ แนวโน้มนี้ยังพบได้ในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศกานา และยูกันดา ในประเทศไทยเอง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ยินยอมให้เจ้าหน้าที่รัฐมีสิทธิรวมตัวเป็น สหภาพ สหกรณ์ สมาคม และอื่นๆ ได้เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม กระบวนการของการปฏิรูปการบริการสาธารณะในประเทศต่างๆย่อมมีความแตกต่างกัน และกระบวนการดังกล่าวมีผลกระทบอย่างสำคัญในการปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ ตามมุมมองความจริงที่ว่า งานบริการสาธารณะมีรัฐบาลเป็น "เจ้าของ" คือรัฐเป็นทั้งนายจ้าง และเป็นผู้บริหารประเทศชาติ อันทำให้งานแรงงานสัมพันธ์ในภาคสาธารณะมีลักษณะเฉพาะ เช่น โดยทั่วไปเป็นแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานรัฐตามระบบราชการ ก็จะเป็นแบบทวิภาคีมากกว่าเป็นไตรภาคี เพราะนายจ้างและฝ่ายบริหารเป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาลที่มามีความสัมพันธ์กับสหภาพแรงงานในฐานะตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในบางประเภทองค์การ เช่น องค์การมหาชนอิสระ ความเป็นฝ่ายบริหารจะไม่ใช่ตัวแทนรัฐบาล แต่อาจเป็นตัวแทนสาธารณะ หากมีฝ่ายรัฐบาลเข้ามาร่วมกิจกรรมหรือสอดแทรก ก็อาจเรียกว่าเป็นแรงงานสัมพันธ์ของสามฝ่ายหรือไตรภาคีได้

ในทางกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐมีรัฐบาลและตัวแทนของผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้แสดงหลัก ในขณะที่รัฐบาลมักจะแสดงออกโดยตัวแทนของกระทรวงหรือหน่วยงาน (แรงงาน การเงิน เศรษฐศาสตร์) ส่วนผู้ปฏิบัติงานก็จะแสดง โดยสหภาพแรงงานของข้าราชการหรือพนักงานสาธารณะ ดังนั้น แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ในทางที่เป็นจริงจึงมีผู้แสดงแบบทวิภาคีในสองส่วนหลัก คือ ตัวแทนรัฐบาลและตัวแทนแรงงาน หากจะมีภาคีอื่นเข้าร่วมก็เป็นส่วนเสริม เช่น นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนผู้คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น แต่อาจมีความนิยมเป็นต่างกัน ในสหรัฐอเมริกาการเจรจาต่อรองร่วมในภาคบริการสาธารณะ มักเกิดขึ้นในระดับชาติ เน้นผ่านกระบวนการสนทนา การปรึกษาหารือ และการตัดสินใจกำหนดภารกิจองค์การร่วมกัน (Dialogue, consultation, and co-

determination) เนื่องจากการร่วมเจรจาต่อรองร่วมในบริบททางการเมืองของงานบริการสาธารณะ เป็นเรื่องที่อื่นไหว ดังกรณีการบริหารงานของประธานาธิบดีคลินตันและอังกอร์ ที่แรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะมักจะถูกกำหนดในทางการใช้ทรัพยากรและการทำกิจกรรมจากการควบคุมของการเมืองจากภายนอกมากเกินไป[14]

ทัศนคติของประชาชนมีอิทธิพลต่อแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐโดยทั่วไป การประเมินในอนาคตและการวิเคราะห์ทัศนคติเหล่านั้น อาจได้จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ฉะนั้นความลึกและความกว้างในการวัดทัศนคติสาธารณะที่มีต่อพนักงานสาธารณะและสิทธิของสหภาพแรงงาน จึงมีความจำเป็นอย่างมาก และควรมีการวิจัยกันในอนาคต[15]

2.3 งานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในประเทศไทย

การวิจัยเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในประเทศไทย ในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา พบได้จำนวนพอสมควรในภาครัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีทั้งงานวิจัยของคณาจารย์ งานวิจัยที่หน่วยงานราชการจ้างหน่วยงานภายนอกศึกษา วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยส่วนบุคคล เนื่องจากมีระบบแรงงานสัมพันธ์อยู่แล้ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 และตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

การวิจัยเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่อยู่นอกรัฐวิสาหกิจ มีอย่างจำกัดมาก เท่าที่มีการวิจัยไว้บ้างเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในมหาวิทยาลัย เช่น

1) ศรีสุดา สถิตวัฒนาพร (2555) เรื่อง รูปแบบการต่อรองของพนักงานราชการกับรัฐภายใต้ข้อจำกัดบางประการ เป็นงานวิทยานิพนธ์ (ปริญญาโท) สาขานิติศาสตร์ มุ่งศึกษาถึงการใช้สิทธิในการต่อรองกับรัฐของพนักงานราชการในหน่วยงานราชการ ด้วยสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น แต่พบว่าพนักงานราชการยังไม่มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง

---

[14] Casale, Giuseppe and Tenkorang, Joseph (2008) Public service labour relations: A comparative overview Giuseppe Casale Joseph Tenkorang**.** Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch International Labour Office: Geneva**, p. 1-3, in** https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_112942.pdf.)

[15] Katz, Harry C. “Is U.S. Public Sector Labor Relations in the Midst of a Transformation.” (2013) [Electronic version] Industrial and Labor Relations Review, 66(5), 1031-1046. doi: 10.1177/001979391306600501

ตลอดจนบทบาทและท่าทีของรัฐก็ไม่ให้ความสำคัญในการรวมกลุ่มของแรงงานภาครัฐ รวมทั้งพบว่าทัศนคติของผู้ทำงานในระบบราชการที่ยังไม่เห็นความสำคัญของการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง จึงมีข้อเสนอแนะให้การต่อรองของพนักงานราชการสามารถเจรจาต่อรองโดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาข้อเรียกร้อง ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และวินิจฉัยชี้ขาด และเสนอให้แรงงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพ และมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการเจรจาต่อรองของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ คือ สามารถยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ในการทำงานให้หน่วยงานราชการพิจารณาได้เช่นเดียวกับข้าราชการ สำหรับการใช้มาตรการนัดหยุดงานนั้นสามารถกระทำได้ แต่เฉพาะการนัดหยุดงานที่สหภาพแรงงานรับรองและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการที่เหมาะสม เพื่อมิให้รูปแบบของการเจรจาต่อรองของพนักงานราชการมีผลกระทบต่อการบริการราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นผลประโยชน์หลักของประเทศ

2) งานดุษฎีนิพนธ์ ในสาขานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ ของอารีย์ ผสานสินธุวงศ์ (2561) เรื่อง การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เป็นงานดุษฎีนิพนธ์ (ปริญญาเอก) สาขารัฐประศาสนศาสตร์ เน้นศึกษาการปฏิบัติทางแรงงานและการบริหารงานบุคคลที่เข้าข่ายแรงงานสัมพันธ์ โดยจำกัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ ผลการศึกษาสภาพปัญหาและพัฒนาการของระบบแรงงานสัมพันธ์ และความสัมพันธ์กับระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พบว่ามีความรุนแรงด้านธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อาจเนื่องจากยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ที่ไม่ครอบคลุมในการบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมถึง ความแตกต่างในกรอบความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบแรงงานสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สำหรับรูปแบบ และแนวปฏิบัติที่ดีที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ผู้วิจัยเสนอแนวทางการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้แก่ ระดับนโยบาย รัฐบาลควรมีการทบทวนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้ครบคลุมพนักงานมหาวิทยาลัย ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานทุกประเภท ประกาศนโยบายมาตรการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ เพื่อบูรณาการการปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์ทั้งระดับองค์การ และระดับชาติ อย่างเชื่อมโยงธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคล และระดับปฏิบัติการ ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานดูแลด้านแรงงานสัมพันธ์ และส่งเสริมบทบาทสภาคณาจารย์ที่มีลักษณะเป็นองค์การประชาธิปไตยในการเจรจาต่อรองและการปรึกษาหารือร่วมกัน ระหว่างฝ่ายแรงงานกับผู้บริหาร

จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงพยายามเติมเต็มการขาดแคลน ทั้งในเชิงองค์ความรู้ทางแรงงานสัมพันธ์ แบบแผนการปฏิบัติ ผ่านการสร้างความกระจ่างในทางหลักการสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ การเก็บข้อมูลทั้งด้วยวิธีการเชิงคุณภาพและเสริมด้วยเชิงปริมาณ (แม้ในทางที่เป็นจริง จะมีข้อจำกัดตรงจำนวนประชากรระดับกระทรวงมีน้อยกว่า 30 ราย ก็ตาม) และมุ่งให้ได้ผลวิจัยที่จะนำมาใช้วางรากฐานแรงงานสัมพันธ์ในองค์การต่างๆในภาครัฐ (ยกเว้นในรัฐวิสาหกิจ) ในประเทศไทยในอนาคตได้จริง

2.4 แนวความคิดและพัฒนาการของมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์

1) แนวความคิดเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ จะพบได้ในทุกระดับความสัมพันธ์ทางด้านการจ้างงาน และจะเป็นกฎในทุกตลาดแรงงาน (Labor Market) คำว่าตลาดแรงงานนั้นจะมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวต่างจากตลาดอื่นๆ อาทิ ตลาดผลไม้ ตลาดเนื้อสัตว์ ตลาดผักผลไม้ เช่น มะนาว การซื้อขายจะดูที่ความสด ขนาดของลูก ปริมาณที่เข้าสู่ตลาด ก่อนตัดสินใจซื้อ แม้ราคาจะถูกกำหนดออกมาชัดเจนทั้งการขายส่งและการขายปลีก ด้วยผลมะนาวเองไม่มีสิทธิจะพูดหรือโต้แย้ง (เพราะเป็นวัตถุ) นับตั้งแต่กระบวนการถูกปลิดจากขั้วผ่านขั้นตอนการส่งมาตลาด และผ่านพ่อค้ารายแล้วรายเล่า เมื่อผลมะนาวถูกซื้อไปแล้ว จะถูกผ่าถูกคั้นแปรสภาพ ก็ปราศจากการต่อต้าน ปราศจากการเรียกร้องหรือยื่นข้อเสนอที่จะปรับปรุงตนเองหรือในกระบวนการทำงาน

ส่วนตลาดแรงงานนั้นเป็นเรื่องของมนุษย์ เมื่อเป็นมนุษย์จะมีอะไรมาบอกขายหรือซื้อ เพราะฉะนั้นสิ่งที่ขายคืออะไร “ความสามารถในการทำงานหรือ?” ซึ่งก็ไม่แน่อีก เพระมนุษย์แต่ละคนมีจิตสำนึกที่จะอุทิศตน หรือทุ่มเทให้แค่ไหนก็ไม่เท่ากัน หรือบางกรณี จะทำความพยายามหรือความมุ่งมั่นตั้งใจซึ่งก็เป็นลักษณะนามธรรมจะวัดกันได้ยาก สิ่งหนึ่งที่นำมาปรับใช้มีความเป็นกลางก็คือ “การต่อรอง” แต่การต่อรองเมื่อทำครั้งแรกไปแล้ว ใช่ว่าจะสิ้นสุดจบกระบวนความ เพราะหลังจากนั้นก็จะมีการทำงานอย่างต่อเนื่องและยืนยาวต่อไปอีกหลายปี ด้วยระหว่างนั้นจะมีกระบวนการต่อร่องเพื่อปรับแก้ข้อตกลงในชีวิตการทำงานที่ยืนยาวอีกหลายครั้ง ซึ่งอาจชัดเจนและเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่จะเป็นเรื่องพื้นฐาน อาทิ ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด การลาประเภทต่างๆ ส่วนเรื่องอื่นๆอาทิ การขึ้นค่าจ้างประจำปี การจัดสรรผลกำไร การจัดสวัสดิการ ล้วนต้องมีการต่อรองหรือตกลงกันภายหลัง หรือตามสภาพธุรกิจและความก้าวหน้าของธุรกิจที่ช่วยกันสร้างหรือก่อให้เกิดขึ้น

2) ความสัมพันธ์ในการทำงาน ในตลาดแรงงาน นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นรายบุคคล (Individual Agreement) แล้วยังก้าวไกลไปถึงการกำหนดกฎิกาที่คลุมถึงคนหมู่มาก ถึงคนใน

กลุ่มที่ทำงานแผนกหรือลักษณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นสถานประกอบการเดียวกันหรือต่างสถานประกอบการ (แต่อาจมีลักษณะงานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเดียวกัน) ซึ่งการต่อรองในลักษณะกลุ่มนี้จะผนวกประเด็นที่แตกต่าง ที่สามารถเกี่ยวเนื่องถึงผลิตผล การคิดริเริ่มการสร้างผลงาน หรือแม้แต่การวางกติกา เมื่อมีข้อขัดแย้งหรือข้อคิดเห็นที่แตกต่าง ในอันที่จะมีกลไกยุติหรือหาทางออกซึ่งข้อขัดแย้งเป็นต้น ประเด็นเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ ในลักษณ์กลุ่มหรือร่วมกันทำ (Collective Agreement)

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละอุตสาหกรรม แต่ละสาขา ในแต่ละประเทศ จะมีปัจจัยวัฒนธรรม รูปแบบการปฏิบัติที่กำหนดความสัมพันธ์ในการทำงานนี้แตกต่างกัน ที่สำคัญ ความต่างของระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศจะมีผลต่อการกำหนดความสัมพันธ์ด้วย ในบางสังคม การใช้งานบางประเภทที่ขาดมาตรฐานอาจมีการบังคับการใช้แรงงานหลงเหลืออยู่ ซึ่งนิยามสมัยใหม่ของคำว่าบังคับใช้แรงานจะกินความกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่ การไม่จ่ายค่าจ้างตรงเวลาเป็นนิจสิน การรายต่ำกว่าข้อตกลง การให้ทำงานเกินเวลา และมีสิ่งแวดล้อมในสถานทำงานที่เลวร้ายและไม่ปลอดภัย ประเด็นเหล่านี้ล้วนมาจากอำนาจหรือการกำกับ หรืออิทธิพลที่อีกฝ่ายหนึ่งมีมาก แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีหรือมีน้อยกว่า อันแสดงถึงการมีความไม่สมดุลในเชิงอำนาจ ซึ่งปกติผู้ที่มีมากกว่าคือนายจ้างหรือผู้ว่าจ้าง

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวเชื่อมโยงกันและมีผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์ก็คือ อำนาจในการควบคุมกำกับหรือการใช้อิทธิพล (Control) และความรู้สำนึกว่าไม่มั่นคงของคนงาน (Insecurity) ทั้งสองบริบทนี้หากไม่กำหนดความสมดุลหรือได้รับการปรับปรุงแล้ว ความสำพันธ์ในการทำงานจะเลวร้ายลงไปเรื่อยๆ

1) พัฒนาการในความเชื่อมโยงระหว่างการกำกับ ควบคุม กับความรู้สึกไม่มั่นคง มีมานานหลายทศวรรษแล้ว เห็นได้ชัดในยุคที่ศาสนาเป็นใหญ่ในการปกครองในภาคพื้นยุโรป เมื่อชนชั้นไพร่ยอมเสียเสรีภาพ ยอมขึ้นกับเจ้าของที่ดินเพื่อแลกเปลี่ยนกับการคุ้มครอง และความมั่นคงในการมีชีวิตของตนเองและครอบครัว หากสูงระดับไปกว่านั้นคือ การยอมหรือเสียสละเสรีภาพของปัจเจกบุคคลต่อรัฐ (ยินยอมเสียภาษีเพื่อแลกเปลี่ยนการคุ้มครองโอกาศทำมาหากินและการเข้าถึงกลุ่มหรือการยอมรับรองกลุ่มเบื้องต้น) รูปแบบการพึ่งพาซึ่งกันและกันนี้ จะเข้าข่ายการรับอุปถัมภ์จากอีกฝ่าย (Paternalistic Control) เป็นลักษณะต่างตอบแทน อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานของปัจเจกบุคคล ยังมีความสัมพันธ์ในเชิงการเข้าร่วมกลุ่มของกลุ่มสาขาอาชีพ ที่วางกำหนดกฎเกณฑ์ของตนเอง กลุ่มสาขาอาชีพแต่ละกลุ่มจะวางกฎระเบียบ กำกับการทำงาน นับตั้งแต่การก้าวเข้าสู่อาชีพรูปแบบการทำงาน เนื้อหาของงานการวัดผลของงาน และการให้คุ้มครองต่อสมาชิกกลุ่มเบื้องต้น ระบบสมาคมอาชีพมักจะรุ่งเรืองในยุคกลาง (Mediaval Age) ที่เป็นรากฐาน

การรวมตัวของคนทำงานประเภทหนึ่งซึ่งทั้งสองรูปแบบนี้ จะมีบริบทของการกำกับควบคุม (Control) ไม่มากก็น้อยและที่ชัดเจนก็คือปัจเจกบุคคลจะสูญเสียอิสระภาพในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของงานได้ก้าวหน้ามาตลอด และแต่ละขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่าน จะมีกลุ่มหนึ่งที่รู้สึกถึงความไม่มั่นคงในชีวิตการทำงาน ตัวอย่างของการต่อต้าน การทำเครื่องจักรเข้ามาใช้แทนแรงงานคน ในทศวรรษที่ 19 ที่เข้าไปทำลายเครื่องจักร ก็ล้วนมาจากความรู้สึกไม่มั่นคง เพราะสิ่งที่มาทดแทนทำให้รูปแบบขั้นตอนการทำงานเปลี่ยนไป การต่อต้านและการทำลายจึงเกิดขึ้น ซึ่งมูลเหตุที่แท้จริงแล้ว ล้วนมาจากสิ่งที่ถูกนำเข้ามาทดแทนนั้น ขัดต่อความมั่นคงในอาชีพ และอาจขัดกับประสบการณ์ที่ตนเองมีอยู่ คือทำให้ความเคยชินและผลประโยชน์ที่เคยได้รับที่ถูกกัดกร่อนลงไปเรื่อยๆ

2) สภาพความไม่สมดุลของอำนาจในด้านแรงงานสัมพันธ์และความรู้สึกไม่มั่นคงแปรสภาพเป็นความเลวร้ายลงไปเรื่อยๆ ในกลางศัตวรรษที่ 19 เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมของยุโรป การผันเปลี่ยนของคนชนบทมาสู่เมืองเพื่อหางานทำ ทำให้เกิดการใช้แรงงานเด็กสตรีอย่างกว้างขวาง ด้วยชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานและค่าจ้างแค่ประทังชีวิต กฎเกณฑ์ที่สาธารณะที่มีอยู่หรือที่มีมาก่อน ไม่อาจบรรเทาสถานการณ์ได้ การต่อต้านและเป็นปฏิปักษ์ต่อทุนเริ่มขยายวง มีนักคิดนักปราชญ์นักปฏิวัติเสนอทั้งแนวคิด แนวปฏิบัติ ทั้งเป็นแนวคิดเชิงทำลายชนชั้นที่เอารัดเอาเปรียบ จนไปถึงแนวคิดที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซง ในด้านการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน แต่กระแสต่อต้านไม่อาจขวางความคิดเสรีนิยมที่ขาดกฎเกณฑ์ที่จะกำกับหรือควบคุมได้ สิ่งที่หลงเหลือให้กับคนทำงานก็คือ ความยากจน การขาดที่พึ่ง และความรู้สึกไม่มั่นคง

ความไม่สมดุลของอำนาจ ทำให้เกิดหรือนำไปสู่ความไม่มั่นคง ปัจจัยของแหล่งมูลเหตุแห่งความไม่มั่นคงมีลักษณะร่วมที่น่าสนใจหลายประการ มีทั้งเคยปรากฏในอดีตต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันก็มีผลไม่ต่างกันมากนัก การขาดโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์หรือเคยได้ประโยชน์ เป็นลักษณ์ร่วมประการหนึ่ง การลดน้อยถอยลงของอำนาจในการควบคุมเรื่องงานที่ตนเคยทำ การลดลงหรือความเป็นไปได้ในโอกาสที่ขยับฐานะการมีตำแหน่ง รายได้หรือแรงกดดันที่ทำให้ต้องเพิ่มพลังงานหรือการทุ่มเทที่มากเกินเพื่อผลงานหรือความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ หรือแม้แต่ความรู้สึกที่คิดว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือทำอะไรได้ในการทำให้ปัญหายุติ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นความรู้สึกถึงความไม่มั่นคง ความไม่แน่นอน และท้ายสุดผลจากความรู้สึกนี้จะนำไปสู่ความตกต่ำในเรื่องขวัญกำลังใจในการทำงาน การขาดแรงกระตุ้น การขาดความร่วมมือ และร้ายสุดก็คือความรู้สึกถึงการถูกเอารัดเอาเปรียบและการถูกแสวงหาประโยชน์ ผลลัพธ์ทางรูปธรรมก็คือความเสื่อมถอยลงของแรงงานสัมพันธ์ การขาดงาน การลาออก การเข้าสายและความเสื่อมลงของด้านจิตใจ

ความกดดันกำกับควบคุม และท้ายสุดลงที่ความรู้สึกไม่มั่นคง จะเป็นอุทาหรณ์สำคัญเมื่อเราดำเนินการต่อไปถึงเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทย ซึ่งระบบแรงงานสัมพันธ์มีภาครัฐทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์ กำกับทางเดินในลักษณะการควบคุมและกำหนดกรอบที่ต่ำกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศหลายประการ อาทิ การกำหนดให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ปีพ.ศ. 2518 ไม่คลุมถึงราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยตีความประเภทของคนทำงานในภาครัฐในวงกว้าง ไม่มีการแบ่งแยกประเภทว่าหน่วยหรือกลุ่มคนทำงานในภาครัฐที่ได้ โดยฐานะตำแหน่งทำหน้าที่โดยตรงในฐานะตัวแทนของรัฐ หรือหากให้แคบลงมาผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นทหารหรือตำรวจโดยตรงที่สามารถออกกฎเกณฑ์ให้อยู่นอกกรอบของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้ (นอกเหนือจากนั้นประเภทของพนักงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่ไม่ควรต่างไปจากพนักงานลูกจ้างของเอกชนโดยทั่วไป)

การกำกับควบคุมพนักงานภาครัฐ จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงาน หรือไม่ก็เป็นอีกหลายความเห็นที่งานวิจัยฉบับนี้จะกล่าวถึงในส่วนต่อๆไป นับแต่อดีตเรื่อยมาพนักงานพนักงานของรัฐไทย แม้ขาดเสรีภาพในการที่จะใช้สิทธิเฉกเช่นพนักงานเอกชน แต่ในเรื่องสวัสดิการและความมั่นคงในการทำงานก็สูงกว่า อย่างไรก็ตามความรู้สึกเหล่านี้เป็นเรื่องอดีตไปแล้ว ที่ผ่านมาในช่วง 20 ปี สถานภาพของพนักงานของรัฐไม่ได้มั่นคงเหมือนเช่นในอดีต เนื่องจากรัฐกำหนดนโยบายการลดอัตราข้าราชการ การจำแนกและการจัดโครงสร้างใหม่ของพนักงานของรัฐได้ปรับเปลี่ยน ให้คนในองค์การประกอบด้วยคนทำงานที่มีสถานภาพและสถานภาพการจ้างแตกต่างกัน นับตั้งแต่การมีข้าราชการ การมีพนักงานราชการ (ทดแทนลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว) และลูกจ้างเชี่ยวชาญเฉาะกิจ เป็นต้น นอกกจากนั้นในการจัดสรรองค์การ ได้กำหนดให้มีองค์การมหาชนขึ้น ซึ่งแยกออกไปต่างหาก โดยมีสภาพการจ้างที่แตกต่างกันออกไป ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านเหล่านี้มีพนักงานของรัฐหลายประเภทที่มีความรู้สึกขาดความมั่นคง ขาดเสรีภาพที่ควรจะมี เป็นต้น ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป

3) ทุกอย่างขึ้นกับกฎเกณฑ์ กฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานคือ รูปแบบของการกำกับควบคุม (Labour regulation and form of control) ในอดีตการกำกับการดูแลคนทำงานในสาขาอาชีพ (Occupatio) มีสมาคมวางแนวระเบียบกติกาเพื่อกำกับดูแลเนื้อหาและทักษะที่ใช้เพื่อกำกับการมีเอกภาพของอาชีพ เมื่อคนทำงานอพยพจากชนบทสู่เมือง สมัครทำงานเป็นลูกจ้างก็จะมีข้อบังคับควบคุมกำกับโดยตรงจากนายจ้างและมีภาครัฐกำหนดกติกา กำกับในภาพรวม ส่วนจะดูแลเพื่อลดการเลือกปฏิบัติหรือลดการถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มที่มีพลังหรืออำนาจ ก็ขึ้นกับยุคสมัย ในอดีตกฎเกณฑ์ภาครัฐไม่เอื้อประโยชน์ต่อคนทำงานมากนัก ดังเช่น กฎหมายในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ.1349 มองการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน เสมือนเป็นการกระทำอาชญากรรม เป็นต้น พัฒนาการของกฎเกณฑ์หรือการออกระเบียบนี้จะเห็นว่ามีกรอบของตลาด หรือ

ตลาดแรงงานเป็นส่วนประกอบสำคัญ การจะกำกับควบคุมดูแลพฤติกรรมของคนทำงานเข้มข้นหรือผ่อนคลายขึ้นกับภาวะของตลาดด้วย ตลาดแรงงานซึ่งมีนายทุนหรือนายจ้างมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจผู้ขายแรงงาน แต่ในฐานะผู้ใช้งาน และรายได้ การใช้อำนาจของนายจ้างจึงมีความชอบธรรม อันส่งผลให้กฎเกณฑ์ที่ออก หรือกำหนดโดยนายจ้างชอบธรรมไปด้วย อย่างน้อยกฎเกณฑ์ดังกล่าวทำให้สังคมมีความสงบระดับหนึ่ง และกฎเกณฑ์นั้นก็ออกโดยนายจ้างฝ่ายเดียว แต่ก็เป็นกฎควบคุมความประพฤติ และพฤติกรรมของคนทำงานในระดับหนึ่ง

4) พัฒนาการของกฎเกณฑ์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันในส่วนของแรงงานพัฒนาการในยุคหลังสงครามโลกครั้งแรก เน้นที่ความพยายามสร้างความเป็นธรรมของสังคม ลดการเอารัดเอาเปรียบ โดยมีองค์การระหว่างประเทศซึ่งจัดตั้งขึ้นหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งแรก คือองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี ค.ศ.1919 โดยมีประเทศไทยเป็นหนึ่งในยี่สิบห้าประเทศ รวมก่อตั้งขึ้นมา อนุสัญญาฉบับแรกๆ ที่ผ่านการรับรองจะเน้นการผ่อนคลายความไม่เท่าเทียม (Moderating Inequality) และพยายามสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในระบบการใช้แรงงาน

พัฒนาการหลังสงครามโลกครั้งแรก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศซึ่งถือเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ ชี้ชัดว่ามุ่งประสงค์ให้รัฐออกกฎหมาย หรือปรับระบบการสร้างกฎเกณฑ์ภายในของแต่ละประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพราะฉะนั้นเราจะพบเห็นการสร้างกฎเกณฑ์ในระยะแรกๆที่มุ่งเน้นให้รัฐสมาชิกประเทศองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ออกกฎหมายขึ้นมากำกับดูแลสวัสดิภาพแรงงาน

การที่รัฐออกกฎเกณฑ์หรือกฎหมายหรือกฎหมายรัฐ จึงกลายเป็นหุ้นส่วนหรือผู้มีบทบาทอีกหนึ่งฝ่าย (Actor) จากสองฝ่ายคือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยมีรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมอีกฝ่าย ในทัศนะของนักเสรีนิยม มองการเข้าไปมีบทบาทของรัฐในลักษณะของผู้แทรกแซง (Intervention) และการแทรกแซงภายใต้กรอบเศรษฐกิจได้นั้นความสมเหตุสมผล จะต้องเป็นไปเพื่อการเสริมประโยชน์ของส่วนรวม อาทิ มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ปกป้องคนอ่อนแอ และสร้างสวัสดิการให้กับคนบางกลุ่ม อาทิ ผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น ตรรกะของการแทรกแซงภายใต้กรอบนี้ เมื่อกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นเพื่อเอื้อประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม กลุ่มที่เสียประโยชน์ย่อมเรียกร้องขอบ้าง อาทิ เมื่อมีกฎก็ขอให้ยกเลิกกฎ หรือผ่อนคลายกฎเบื้องต้น

5) กฎเกณฑ์ที่กำหนดหรือออกโดยรัฐ ปกติมักจะเป็นกฎหมายหรือระเบียบ คำสั่ง เป้าหมายเพื่อสร้าง “กติกา” ที่เป็นที่ยอมรับซึ่งควบคุมพฤติกรรมให้อยู่ในกรอบ กฎเกณฑ์ของรัฐบางประเด็นจะเน้นที่ปัจเจกบุคคลไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือริดรอน ขณะที่บางประเด็นเน้นที่คณะหรือกลุ่มบุคคล และเช่นเดียวกันอาจเป็นการสนับสนุนหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้เช่นกัน

ในตลาดแรงงานโดยทั่วไปกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้กับผู้เกี่ยวข้อง จะพัวพันกับเรื่องประเด็นที่สำคัญหลายเรื่อง อาทิ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการคุ้มครอง กฎเกณฑ์ว่าด้วยการเงิน กฎเกณฑ์ว่าด้วยการลิดรอนหรือกำกับควบคุม กฎเกณฑ์ว่าด้วยการส่งเสริม และกฎเกณฑ์ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกหรือการช่วยเหลือสนับสนุน กฎเกณฑ์เหล่านี้ย่อมมีทั้งข้อได้เปรียบและมีทั้งจุดอ่อน จุกแข็งก็คือกฎหมาย เป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องการการกลั่นกรอง ย่อมมีความโปร่งใสในระดับหนึ่ง สามารถคาดผลได้หากนำไปปฏิบัติใช้ ที่สำคัญหากมีเจตนารมณ์ที่ดีย่อมสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น ประเด็นเหล่านี้สำคัญหากนำไปวิเคราะห์เรื่องแรงงานสัมพันธ์ หากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ถูกร่าง หรือกำหนดขึ้นมาด้วยความโปร่งใส มุ่งความเป็นธรรม โอกาสที่จะต่อรองของฝ่ายผู้ใช้แรงงานมีน้ำหนักมากขึ้น อย่างน้อยกฎเกณฑ์ที่ดีจะช่วยทำให้ความคลุมเครือ หรือภาวะขัดข้องอันเป็นผลจากการมีแรงงานสัมพันธ์ไม่ดี ได้รับการแก้ไขต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งกลไกกฎหมายจะช่วยเข้ามาแก้ไขความล้มเหลวของภาวะตลาดแรงงานในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของกฎหมายก็คือขาดความยืดหยุ่นไม่อาจคลุมถึงทุกประเด็นช่องว่าง และในแง่ลบ กฎหมายที่เข้มข้นเกินไป จะไปลิดรอนสิทธิฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือนำไปสู่ความรู้สึกที่ไม่มั่นคงได้ ตัวอย่างที่สามารถนำมาวิเคราะห์ก็คือ กรณีของประเทศไทยที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกจากพ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 โดยไปอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานนรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ รวมทั้งการกำหนดให้กฎหมายฉบับนี้ไม่คลุมถึงราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และองค์การใดๆที่กฎหมายระบุยกเว้น สิ่งเหล่านี้เป็นการออกกฎเกณฑ์ในลักษณะการกำกับ ควบคุมและริดรอน มุ่งหวังป้องกันในสิ่งที่ไม่ต้องการมิให้เกิดขึ้น ซึ่งความมุ่งหวังนั้นอาจเป็นได้ว่า รัฐมองเห็นว่าหากไม่แบ่งแยกหรือยกเว้นข้าราชการไว้อาจกระทบต่อความมั่นคงของสาธารณะ หรืออาจเป็นการบริหารจัดการที่ไม่พึงประสงค์ หากจะให้มีกลไกเรียกร้องต่อรองในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

จุดอ่อนของการมีกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย ก็คือ การเกิดขึ้นของนักฉวยโอกาสหรือกลุ่มบุคคลที่ปกติควรมีหน้าที่ต้องทำ แต่ด้วยการอาศัยกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่สร้างข้อยกเว้น เลยถือโอกาสไม่รับรู้หรือเพิ่งเฉยภารกิจของตนเอง เพราะฉะนั้นการมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยที่มีอยู่ จึงไม่ให้สิทธิหรือลิดรอนสิทธิพนักงานของรัฐ บุคคลที่ได้ประโยชน์จากการนี้ ก็คือ ผู้บริหารองค์การของรัฐทีไม่ต้องทำหน้าที่รับข้อเรียกร้องหรือต้องเก็บข้อมูลเพื่อการเจรจาต่อรองเท่าที่ควรจะเป็น เมื่อเทียบกับกรณี หากพนักงานของรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับเดียวกับภาคเอกชน จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบเหล่านี้เราจะเห็นชัดเจนในบทวิเคราะห์ของงานวิจัยฉบับนี้ที่มีต่อพนักงานของรัฐต่อไป

6) กฎเกณฑ์ที่มีอิทธิพล หรือกำหนดแนวทางการแรงงานสัมพันธ์ ปกติมิได้มีแต่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆที่รัฐของแต่ประเทศเข้าแทรกแซง แต่ยังมีกฎเกณฑ์อื่นๆที่มีอิทธิพล หรือกำหนด

กรอบและแนวปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ ที่สำคัญก็คือกฎเกณฑ์ตลาด (Market Regulations) และกฎเกณฑ์ว่าด้วยตัวแทน (Voice Regulations) กฎเกณฑ์การตลาดก็คือการให้ความสำคัญต่อกลไกของตลาดในการชักนำระบบแรงงานสัมพันธ์กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การสนับสนุนกลไกหรือพลังตลาดเป็นตัวตัดสินชี้นำและใช้กฎเกณฑ์ตัวอื่นๆผลักดัน หรือเสริมให้นโยบายการตลาดประสบความสำเร็จ นโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่อิงพลังการตลาดสามารถเห็นชักเจนได้ในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย อาทิการมีนโยบายแรงงานสัมพันธ์ในเชิงเอกภาพ มองการใช้สิทธิพักหยุดงานว่าเป็นตัวอุปสรรคในการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจ ความไม่สงบหรือวุ่นวายจากการใช้สิทธิทางด้านแรงงาน (Labour action) เป็นตัวขัดขวางความราบรื่นในการลงทุน การผลิตและการหยุดชะงักของกระบวนการผลิตหรือให้บริการ ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เอาใจตลาด ปกติมักจะไม่สนับสนุนกลไกใดๆ ที่นำไปสู่การรวมตัวหรือสกัดความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับกลุ่มหรือสมาคม (สหภาพแรงงาน) เพราะคาดการณ์แล้วว่า หากหยุดยั้งการเคลื่อนไหวได้ ผลลัพธ์ในทางลบที่จะมีต่อธุรกิจ หรือความสงบราบเรียบก็จะเกิดขึ้นได้ยาก หรืออย่างน้อยสามารถกำกับควบคุม ดูแล ให้เสียหายน้อยที่สุด เป็นต้น

ปกติกฎเกณฑ์ที่เอาใจการตลาด มักจะเกี่ยวพันกับกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบายทางด้านการเงิน การคลัง รวมทั้งกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวพันโดยตรงกับการกำกับ ควบคุม ซึ่งตัวอย่างการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย ถือว่าเข้าข่ายหรือใกล้เคียงกับการเอาใจ หรือสนับสนุนความสงบราบรื่น และสันติสุขในภาคการผลิตและอุตสาหกรรม

7) กฎเกณฑ์ที่ถือเป็นหัวใจของการแรงงานสัมพันธ์ จึงเป็นกฎเกณฑ์ว่าด้วยตัวแทน หรือพลังจากการรวมตัว (Voice Regulations) ปกติกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ภายใต้กรอบนี้ จำเป็นต้องสร้างกลไกที่อนุเคราะห์ หรือรับรองสิทธิของกลุ่มที่อ่อนแอกว่า ในการรวมกลุ่มและสร้างพลังเพื่อการต่อรอง กฎเกณฑ์จะประสพผล หากมีกลไกยอมรับว่ากลุ่มอ่อนแอกว่าสามารถเคลื่อนไหวและกำหนดบทบาทได้อย่างมีอิสระภายใต้กรอบที่มีการยอมรับ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ก็คือ การยอมรับความชอบธรรมของกลุ่มอ่อนแอที่จะต่อรองหรือกำหนดแนวทางเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ภายใต้ข้อจำกัดหรือการวางเงื่อนไขน้อยที่สุด หรือไม่ใช่ข้อจำกัดเพื่อนำไปใช้โดยมีเจตนารมณ์ที่จะละเมิดหรือขัดขวางสิทธิดังกล่าว

อนึ่ง การที่จะพิจารณาว่ากฎเกณฑ์ทางด้านตัวแทนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ สามารถปกป้องรักษาผลประโยชน์ได้หรือไม่นั้น จำเป็นต้องอาศัยกฎเกณฑ์ในระบบช่วยสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาครัฐจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการออกกฎเกณฑ์เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การที่อ่อนแอกว่า สามารถมีเสรีภาพในการจัดตั้ง ให้ความคุ้มครองสิทธิที่จะต่อรองและคุ้มครอง และไม่ให้มีกรอบการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนป้องกันการละเมิดหรือการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มที่รวมตัว

ผ่านผู้แทนหรือผู้นำกลุ่ม เพราะฉะนั้น ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เกื้อหนุนนี้ กลุ่มที่จัดตั้งก็จะสามารถยืนยัดอยู่ได้ตลอดจนได้รับการยอมรับจากกลุ่มที่อยู่ตรงกันข้าม (นายจ้าง) หรือแม้กระทั้งการยอมรับของผู้อยู่ใต้องค์การหรือสมาชิกขององค์กรด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มควรจะมีพลัง ที่อย่างน้อยสามารถพิสูจน์หรือวัดประเมินได้ว่าพลังของกลุ่มนั้นยั่งยืนนานเพียงพอ สามารถเป็นที่พึ่งของสมาชิก และเป็นที่ยอมรับของนายจ้างซึ่งเป็นคู่ต่อรองด้วย

ประเด็นที่มักจะสอบถามเสมอ ก็คือการยอมรับการรับรองของนายจ้างนั้น มีวิธีการประเมินอย่างไร มีตัวชี้วัดอะไรที่จะเป็นตัวกำหนดว่ากลุ่มหรือองค์การลูกจ้างได้รับยอมรับหรือรับรอง ในการที่นายจ้างจะต่อรองหรือทำสัญญากำหนดสภาพนายจ้างด้วย ตัวชี้วัดที่เป็นประเด็นสามัญสามารถประเมินได้โดยทั่วไปก็คือ ความรู้สึกหรือสามัญสำนึกที่ว่าหากป่วย นายจ้างไม่ยินยอมหรือต่อรอง ด้วยเจตนาที่ไม่บริสุทธ์ นายจ้างจะได้รับผลอะไร ผลกระทบจะเป็นอย่างไร ประสบการณ์ในอดีตจะทำให้นายจ้างไม่กล้าหรือเพิกเฉย หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติ สิ่งนี้เป็นพลังที่คาดการณ์ได้ว่า หากมีการละเมิดเพิกเฉย ผลลัพธ์ในอนาคตจะเกิดขึ้นอย่างไร ยิ่งหากมีกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ หรือสนับสนุนกลุ่มอ่อนแอกว่า กฎเกณฑ์จะเข้ามาเสริมอำนวยความสะดวก ซึ่งนายจ้างยากที่จะปฏิเสธหรือไม่ยอมต่อรองด้วย สิ่งที่กล่าวนี้คือพลังหรืออิทธิพลที่ท้าทายและกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของกฎเกณฑ์ตัวแทน อย่างไรก็ดีจุดอ่อนของกฎเกณฑ์ด้านการเพิ่มศักยภาพของพลังให้กับกลุ่มที่อ่อนแอกว่ามีหลายประการด้วยกัน อาทิ

ประการแรก กระบวนการต่อรองมีขั้นตอน นับตั้งแต่ยื่นข้อเรียกร้อง การกำหนดรายชื่อผู้แทนเจรจา การกำหนดเวลาเจรจาที่ปกติ สามารถเจรจาต่อรองได้นานเท่าที่สองฝ่ายตกลงกัน รวมทั้งการวิเคราะห์หรือผ่อนเวลาสำหรับการหาข้อมูลหรือประเด็นหักล้าง สรุปแล้ว อาจจำเป็นดำเนินการหลายรอบ และท้ายสุดหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็ต้องอาศัยคนกลางเข้ามาชี่ขาด หรือระหว่างขั้นตอนเจรจาก็อาจมีเจ้าหน้าที่ช่วยไกล่เกลี่ยประณีประนอมหาจุดร่วมที่สองฝ่ายรับได้ กระบวนขั้นตอนเหล่านี้ล้วนกินเวลา

ประเด็นที่สองที่มักประสพกันเสมอในเวทีหรือการเจรจาต่อรองก็คือ แต่ละฝ่ายมีข้อมูลตัวเลขสนับสนุนไม่เหมือนกัน ไม่อาจพิสูจน์แก้ไขชี้ชัด ว่าฝ่ายใดมีข้อมูลที่ชัดเจนใกล้เคียงความจริงที่สุด สิ่งเหล่านี้ หากปล่อยไว้จะทำให้เกิดช่องว่างในเรื่องการประสานงานร่วมมือ หรือแม้แต่การตั้งใจที่จะเจรจาด้วยเจตนาบริสุทธิ์เพื่อหวังให้มีข้อตกลง ที่อาจร้ายแรงก็คือนำไปสู่ความตึงเครียดและความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน

อนึ่งแม้จะมีเงื่อนไขขั้นตอนและการกินเวลา แต่วิธีนี้ จะเป็นทางออกที่ดีที่สุดซึ่งสังคมยอมรับว่าเป็นกระบวนการที่จะกระจายความยุติธรรม (Distributive Justice) และเป็นกระบวนการที่รักษาศักศรีของแต่ละฝ่าย สามารถระงับข้อขัดแย้งที่บานปลาย และหากจัดการให้เข้ารูปเข้ารอย กลายเป็นระบบหรือวัฒนธรรม

จะนำมาซึ่งสันติสุขในวงการอุตสาหกรรม ที่สำคัญกระบวนการเหล่านี้ล้วนมีปรากฏอยู่ในอนุสัญญาฉบับสำคัญๆขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในหมวดว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 87 ปี 1948 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจัดตั้ง และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ปี 1949 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้จะลงรายละเอียดต่อไป

8) สำหรับในแง่วงวิชาการ แนวทางการกำหนดหรือยึดถือ “กฎเกณฑ์” เป็นหัวใจของแรงงานสัมพันธ์ ดูได้จากงานเขียนสำคัญของ John T. Dunlop (1958) ซึ่งเขียนทฤษฎีว่าด้วยระบบการแรงงานสัมพันธ์ (Industrial Relations System) ภายใต้กรอบทฤษฎีนี้ดันลอปวิเคราะห์ว่าการศึกษาระบบสังคมหรือเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะ ต้องวิเคราะห์สาระสำคัญของแต่ระบบ อาทิ วิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจต้องศึกษาวิเคราะห์ การผลิตการบริการ อุปสงค์ อุปทาน และทรัพยากรณ์ ซึ่งมีจำกัด เป็นอาทิ ส่วนการศึกษาวิเคราะห์แรงงานสัมพันธ์ก็เช่นเดียวกัน ต้องวิเคราะห์สาระสำคัญในระบบนั้นๆ สำหรับระบบแรงงานสัมพันธ์ตามแนวคิดของเขาจะประกอบด้วยผู้แสดง 3 ฝ่าย (Actors) คือฝ่ายจัดการหรือผู้แทนของฝ่ายจักการ ฝ่ายลูกจ้างหรือผู้แทน และหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งสามฝ่ายมีปฏิบัติสัมพันธ์กัน ภายใต้องค์ประกอบหลัก คือ ปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Contexts) อันประกอบด้วยพัฒนาการหรือคุณลักษณะของเทคโนโลยีที่ใช้และมีอิทธิพลต่อสถานประกอบการหรือฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคทางด้านการตลาดหรืองบประมาณที่สามารถ หรือมีศักยภาพที่จะส่งผลกระทบต่อผู้กระทำทุกฝ่าย และสุดท้ายการแจกแจงอำนาจภายในสังคม และการกำหนดฐานะตำแหน่งของแต่ละฝ่าย จะทำให้แบบแผนทางแรงงานสัมพันธ์ปฏิบัติได้อย่างไรด้วย

องค์ประกอบที่สามคือ อุดมการณ์ที่ยึดถือ (Ideology) โดยนัยที่อุดมการณ์ภายใต้กรอบความคิดหมายถึงความเชื่อร่วมกัน หรือค่านิยมที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดบทบาทของแต่ละฝ่ายให้อยู่ในกรอบที่สามารถคาดหวังได้ ทั้งสามองค์ประกอบจะรักษาดุลภาพ เพื่อมิให้ระบบแตกสลาย ข้อขัดแย้งแม้เกิดขึ้น อย่างน้อยก็มีค่านิยม แนวคิดร่วม (A common set of idea) ที่จะผูกหรือขมวดให้อยู่ด้วยกัน ในทัศนะของดันลอป ความสัมพันธ์สามฝ่ายก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Output) ออกมา ซึ่งเราเรียกว่ากฎ (Rule) เพราะฉะนั้นกฎก็คือ “หัวใจ” ของการแรงงานสัมพันธ์ กฎในสายตาของดันลอปอาจเป็นกฎหมายที่ตราขึ้น รวมไปถึงระเบียบวิธีปฏิบัติที่คู่กรณีเคยใช้ร่วมกัน หรือถูกนำมาปฏิบัติกันมานานจนกลายเป็นประเพณี หรือแม้แต่คำพิพากษาของศาล หรือคำชี้ขาดที่มาจากอนุญาโตตุลาการ หรือคณะอนุญาโตตุลาการ และท้ายสุดยังรวมถึงข้อตกลงที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายรวมกันจัดทำขึ้น เพื่อกำหนดกรอบการตอบแทน และผลประโยชน์อันเกี่ยวข้องกับสถานการณ์จ้าง และที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือพัฒนาการทางเทคโนโลยีซึ่งนำมาใช้จะส่งผลกระทบ

ต่อสถานการจ้างอย่างไร หรือสภาวะการตลาดที่จะมีผลต่อปริมาณการผลิต การระบายผลิตภัณฑ์หรือผลผลิต ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการเจรจาหรือต่อรองร่วม เพราะฉะนั้นในทัศนะของดันลอป “กฎ”จะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ขึ้นกับแต่ละสถานการณ์และการยอมรับประนีประนอมเพื่อให้ระบบสามารถยืนหยัด และการแรงงานสัมพันธ์ดำเนินไปอย่างราบรื่น

การแรงงานสัมพันธ์ของดันลอป อาจสรุปเป็นสูตรได้คือ

R = MWG + T + M + SP + I

R คือ กฎ (Rules), MWG คือ ฝ่ายจัดการ คนทำงาน และรัฐบาล รวมสามฝ่าย (Management, Worker และ Government), T คือ เทคโนโลยี (Technology), M คือ ตลาด (Market), SP คือ สถานภาพและอำนาจของแต่ละฝ่าย (Status and Power) และ I คือ อุดมการณ์ที่จะทำหน้าที่ยึดเหนี่ยว (Ideology)

อนึ่งได้กล่าวแล้วว่ากฎเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์เป็นสิ่งที่เป็นพลวัต เมื่อใช้มาระยะหนึ่งความต้องการจะปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้น ผลประโยชน์หรือสิ่งตอบแทนที่เคยได้รับอาจน้อยลง หรือกฎเกณฑ์ที่ใช้ไม่อาจเพิ่มประโยชน์จากการที่แต่ละฝ่ายช่วยกันสร้าง ถึงจุดนี้ข้อพิพาทอาจตกลงกันไม่ได้ ก็จำเป็นต้องมีขั้นตอนหรือกลไกการนำไปสู่การต่อรองหรือเจรจาหรือเพื่อสร้างกฎขึ้นมาใหม่ วัฏจักรของการแรงงานสัมพันธ์จะหมุนเวียนไปไม่สิ้นสุด

2.5 กรอบความคิดในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ตามที่เสนอข้างต้น ผู้วิจัยได้จัดแบ่งทฤษฎีและแนวคิดเป็นสองส่วนหลัก คือ ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ และ ทฤษฎีแรงงานสัมพันธ์ทั่วไป นอกเหนือจากนั้น เป็นการใช้ประโยชน์จาก 1) มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2) การเรียนรู้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของต่างประเทศ 3) ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้ในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย (ดังจะกล่าวถึงในบทที่ 3 – 5)

การวิจัยจำเป็นต้องพิจารณาถึงสถานภาพและปัญหาแรงงานภาครัฐ และการรวมตัวของแรงงานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) เพื่อมุ่งไปสู่การนำเสนอนโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ ที่จะครอบคลุมถึงการรวมตัวเป็นองค์การของบุคลากร รูปแบบ กลไก และกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ และบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ โดยประสงค์ให้เป็นงานวิจัยที่มีการนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้ อันเป็นระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่ส่งเสริมคุณภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

ทฤษฎีและแนวคิดต่างๆข้างต้น เมื่อผูกโยงกับ ขอบเขต และเป้าหมายการวิจัย สามารถประมวลได้ตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1

กรอบแนวคิด ขอบเขต และเป้าหมายการวิจัย

<table>
<tr><td colspan="3">ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ:
พัฒนาการของรัฐในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม
รัฐกับการควบคุมกลไกของรัฐบนเส้นทางการพัฒนาประเทศ
การผลิตในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์กับการจัดการแรงงาน
ดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนา</td></tr>
<tr><td colspan="3">ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ (อาทิ System Theory of Industrial Relations ของ Dunlop (1958), Pluralist Industrial Relations ของ Flanders, The Global Evolutionary of Industrial Relations ของ Kaufman (2004), The Middle Way Theory and Models of Industrial Relations ของ Suttawet (2009)
และ อื่นๆ</td></tr>
<tr><td>มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ</td><td>การเรียนรู้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของต่างประเทศ</td><td>ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้ในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย</td></tr>
<tr><td colspan="3">สถานภาพและปัญหาแรงงานภาครัฐ และการรวมตัวของแรงงานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ)</td></tr>
<tr><td colspan="3">นโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ</td></tr>
<tr><td>การรวมตัวเป็นองค์การของบุคลากร</td><td>รูปแบบ กลไก และกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์</td><td>บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ</td></tr>
<tr><td colspan="3">การนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์</td></tr>
<tr><td colspan="3">ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ
และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ</td></tr>
</table>

กรอบแนวคิดข้างต้น อธิบายโดยสรุปได้คือ

2.3.1 ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศที่ประเทศใดๆใช้ในการพัฒนาประเทศย่อมส่งผลต่อการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศนั้นๆ โดยครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

1) พัฒนาการของรัฐในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน
2) รัฐกับการควบคุมกลไกของรัฐบนเส้นทางการพัฒนาประเทศ
3) การผลิตในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์กับการจัดการแรงงาน

คำอธิบายในรายละเอียด:

1) รัฐมีพัฒนาการจากชุมชนดั้งเดิม ซึ่งผู้คนอยู่กันอย่างง่ายๆ ไปสู่สังคมที่ซับซ้อนมากขึ้นๆ เช่น ชุมชนบุพกาล สังคมเกษตรกรรม สังคมอาณาจักร สังคมศักดินา และสังคมทุนนิยม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน
2) กระแสการพัฒนาให้ประเทศกลายเป็นอุตสาหกรรม มาพร้อมกับสิทธิในการพัฒนาของประชาชน และการรวมตัวของแรงงาน ท้าทายให้รัฐตามประเพณีเดิมหรือรัฐดั้งเดิมต้องผ่อนคลายการควบคุมกลไกของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างของตน
3) พัฒนาการของคนทำงานในภาครัฐ จากพื้นฐานความมั่นคง ที่ถูกกัดกร่อนด้วยปัจจัยแวดล้อมต่างๆ รวมทั้ง การขาดดุลงบประมาณ กระแสโลกาภิวัฒน์ การถูกตราหน้าว่าไม่ทันสมัย ล่าช้า ก้าวไม่ทัน ส่งผลให้รัฐต้องผ่อนคลายจาก Rigid state regulations ไปสู่การใช้นโยบายเปิดกว้างขึ้น เช่น มี กฎหมาย องค์การมหาชน แต่รัฐยังคงอำนาจ ควบคุม กำกับอยู่ (labor control) ส่งผลให้คนทำงานภาครัฐหลายประเภท ไม่เพียงได้รับผลกระทบในเรื่องความไม่มั่นคงในงาน แต่ยังถูกลิดรอนสิทธิพื้นฐานด้านแรงงานสัมพันธ์ด้วย
4) ดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนาจะให้หลักประกันและเป็นเครื่องชี้วัดว่า ผลประโยชน์ของการพัฒนาที่เกิดกับประชาชนอย่าง

เสมอภาคและมีความยุติธรรมนั้น ได้รับการเกื้อกูลจากระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศและต่างประเทศ

2.3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ที่สมควรให้น้ำหนักจะเป็นทฤษฎีที่นิยมกันในระดับสากล และทฤษฎีที่มีคุณค่าที่อาจพัฒนาขึ้นจากประเทศกำลังพัฒนา โดยครอบคลุมเรื่องการรวมตัวของแรงงานและผู้ประกอบการ วัฒนธรรมและค่านิยมที่เกี่ยวข้อง การจัดการความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างแรงงานกับทุนหรือผู้แทน และบทบาทของรัฐ อันเกี่ยวข้องกับกลไกรูปแบบ และกิจกรรมต่างๆในระบบแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

2.3.3 มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นข้อกำหนดที่ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องนำมาปฏิบัติโดยประยุกต์ให้เข้ากับบริบทในประเทศของตน

2.3.4 การเรียนรู้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของต่างประเทศจะช่วยเสริมให้การออกแบบระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่ต้องการพัฒนาเรื่องแรงงานสัมพันธ์มีความรูปธรรมที่อ้างอิงได้มากขึ้น

2.3.5 สภาพการณ์ของแรงงาน การรวมตัว และปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต และการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

การกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐจะเป็นไปได้ ก็โดยการมีข้อมูลและข้อเท็จจริงจากปัจจัยและคำอธิบายต่างๆข้างต้นเป็นพื้นฐาน

บทที่ 3

มาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์

การนำเสนอในบทนี้มุ่งตอบคำถามการวิจัยข้อ 1. ที่กำหนดว่า "มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ควรนำมาปรับใช้กับการสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐมีหมวดหมู่และสาระสำคัญอะไรบ้าง และควรประยุกต์กับประเทศไทยอย่างไร?"

3.1 มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความเชื่อมโยงกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

มาตรฐานหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ปกติจะมาจากองค์กรหลัก คือ องค์การสหประชาชาติและองค์กรสำคัญพิเศษภายใต้องค์การสหประชาชาติ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยสิทธิพื้นฐานที่เกี่ยวกับมนุษย์หรือประชาชนจะเป็นที่รู้จักในนาม International Bill of Rights ซึ่งจะมี 3 ฉบับคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ซึ่งผ่านการรับรองในปี ค.ศ. 1948 ส่วนอีก 2 ฉบับเป็นกฎหมายรองหรือกฎหมายลูกที่ออกมาตาม UDHR คือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านการเมือง และสิทธิพลเมือง (CCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (CESCR)[16] [17]

ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องแรงงาน ส่วนใหญ่จะมาจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ภายใต้การรับรองของรัฐสมาชิกทั่วโลก 187 ประเทศ (ในปัจจุบัน) กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ จะประกอบด้วยอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ (Recommendation)[18] เป็นหลักใหญ่ใจความ ซึ่งนับแต่ปี ค.ศ. 1919 ซึ่งเป็นปีจัดตั้งองค์การ ILO มีอนุสัญญาผ่านการรับรองมาแล้วเกือบ 200 ฉบับ และจำนวนข้อแนะที่ใกล้เคียงกัน ในส่วนทั้งหมดนี้จะเป็นอนุสัญญาหรือข้อแนะว่าด้วยมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศกว่า 10 ฉบับ โดยจะแบ่งออกเป็น 2

---

[16] ปฏิญญาสากลระหว่างประเทศจะครอบคลุมหัวข้อหลักๆ ว่าด้วยสิทธิพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีพึงได้รับนับแต่เกิดจนตาย ส่วนกติกาอีก 2 ฉบับ ถูกร่างและรับรองภายหลัง ในปี 1966 แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ภาคการเมืองและภาคสิทธิพลเมือง (Civil Liberties) และส่วนที่สองเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและความกินดีอยู่ดีของมนุษยชาติ

[17] อนุสัญญาต่างจากข้อแนะ (หรือข้อแนะนำ) คือ ประเภทแรก หากรัฐสมาชิกรับรองมีพันธตามกฎหมายในการทำอนุสัญญานั้นๆ ไปทำให้เกิดผล ส่วนข้อแนะไม่ต้องใช้สัตยาบัน เป็นแนวปฏิบัติ (guidance) เพื่อให้รัฐสมาชิกนำไปประกอบการกำหนดนโยบาย ปกติข้อแนะจะเป็นมาตรฐานที่ลงรายละเอียดมากกว่าอนุสัญญา กำหนดรูปแบบในรายละเอียดมากสูงกว่าหากนำไปใช้ปฏิบัติ ดู Handbook of Procedures Relating to Conventions and Recommendation. ILO. 1998 หน้า 3

[18] เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานนิยมแปลคำว่า (Recommendation) ว่า "ข้อแนะ" แต่ในบางครั้งในรายงานวิจัยฉบับนี้ก็อาจใช้ทั้งคำว่า "ข้อแนะนำ" หรือ "ข้อแนะ"

ส่วน ส่วนแรกเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคม (Freedom of Association) และส่วนที่ 2 เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations)

กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ ปกติเกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนทำงานทุกคน ไม่จำกัดสาขาอาชีพ จึงเกี่ยวพันกับทางเศรษฐกิจและสังคม ถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ทั้งในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศทั้ง CCPR และ CESCR เพราะฉะนั้น สิทธิเสรีภาพทางด้านแรงงานจึงเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ที่มีรากเหง้าและความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับสิทธิอื่นๆ และด้วยเหตุนี้แหล่งหรือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศมาจากหลายแหล่ง และยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแลให้มีผลหรือเกิดผลสำหรับประเทศสมาชิกหลายองค์กร จึงมีการถามถึงปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนหรือความสับสนหรือไม่เพียงไร ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการยืนยันแล้วในปี ค.ศ. 1993 เมื่อผู้แทนรัฐบาล 171 ประเทศที่เข้าร่วมการประชุมสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (World Conference on Human Rights) ได้ยืนยันที่กรุงเวียนนาว่า “สิทธิมนุษยชนทั้งปวงล้วนเป็นสากล ไม่สามารถแบ่งแยก แต่พึ่งพาต่อกันและเชื่อมโยงต่อกัน” (...all human rights an universal, indivisible, interdependent and interrelated...)[19]

นอกจากพึ่งพาและเชื่อมโยงต่อกัน ที่มาหรือรากเหง้าของมาตรฐานระหว่างประเทศยังสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะความดิ้นรนต่อสู้ต่อความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก ในส่วนของคนทำงานจะเห็นภาพชัดเจน ในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมที่มีการกำกับและบังคับใช้แรงงานในลักษณะเอารัดเอาเปรียบ มีการใช้แรงงานสตรี เด็กที่ทำงานหนักเกินควร ภายใต้สภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัย ผลสะท้อนจากเหตุการณ์เกิดได้จากอารัมภบทในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1948 ระบุไว้ว่า “สันติภาพที่ยั่งยืนเป็นสากล สามารถเกิดขึ้นต่อเมื่ออิงกับความเป็นธรรมทางสังคม” (Universal and Lasting Peace can be established only it it is based upon social justice”[*20]

และเพื่อยืนยันเจตนารมณ์ที่ต้องการแก้ปัญหาความทุกข์ยากของคนทำงาน ในวรรคสองของธรรมนูญฉบับเดียวกันยังระบุว่า “...สภาพการทำงานซึ่งเกี่ยวพันกับความยากลำบาก ความไม่เป็นธรรม... ที่มีต่อคนจำนวนมากสามารถนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยอย่างใหญ่หลวง สามารถส่งผลต่อสันติภาพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะส่งผลต่อโลกที่อันตราย...” ดังนั้นเราจะพบว่าอนุสัญญาฉบับแรกๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเกี่ยวโยงถึงการคุ้มครองแรงงานเด็ก สตรี การต่อต้านการทำงานที่ยาวนาน และสภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมต่อสุขภาพ[21]

อนึ่งในระหว่างการยกร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในช่วง ค.ศ.1947-1948 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง คณะผู้ยกร่างที่มาจากประเทศทุนนิยมและสังคมนิยมได้ตระหนักถึงสภาพความทุกข์

---

[19] ดู Asbjorn Eide, Economic, Social and Cultural Rights on Human Rights. ในหนังสือ Economic Social and Cultural Rights (2001)

[20] ดูอรัมภาบทในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาก่อนหน้านั้น การจัดตั้งองค์การ ILO ถือเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซายในการเตรียมการเพื่อให้ได้มาซึ่งสันติภาพหลังสงครามโลกครั้งที่ 1

[21] ดู Asbjorn Eide, อ้างแล้ว หน้า 16

ยากของประชาชนและคนทำงาน จึงได้มีการยกวลีของอดีตประธานาธิบดี Franklin Roosevelt ในปี 1944 ที่ว่า “มนุษย์ที่หิวกระหายยอมเป็นมนุษย์ที่ขาดซึ่งเสรีภาพ”[22]

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทิศทางในการกำกับกติการะหว่างประเทศด้านแรงงาน ได้ผันจากความเป็นธรรมทางสังคม (Social justices) สภาพการทำงานที่เลวร้าย สันติภาพของโลกที่สะท้อนออกมาในยุคแรกๆ ของการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไปสู่แนวคิดที่ทันสมัยขึ้นกว่าเดิม โดยการเน้นที่ความคิดและให้ความสำคัญต่อคนทำงานในเรื่องคุณค่าของมนุษย์ (Human Value) ความต้องการด้านสังคม (ภายหลังจากความต้องการพื้นฐานได้รับการคุ้มครอง) และการพัฒนาบุคลิคส่วนบุคคล[23]

นับเป็นการเปลี่ยนยุคการจัดระเบียบโลกในช่วงที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งปรากฏการณ์สำคัญในยุคนั้นก็คือการออกปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia declaration) ซึ่งให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีของมนุษย์ ดังวลีที่มีชื่อเสียงโด่งดังในสมัยนั้นคือ “แรงงานมิใช่สินค้า …… และมนุษย์ทุกคน ….. มีสิทธิที่จะแสวงหาทางวัตถุและการพัฒนาทางด้านจิตใจภายใต้เสรีภาพและความมีศักดิ์ศรี ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโอกาสที่เท่าเทียมกัน”[24] [25] ดังนั้น ที่มาของมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์จึงมีการก่อเกิดจากแนวคิดเหล่านี้ด้วยส่วนหนึ่ง นั่นคือ อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ฉบับที่ 87 ของ ILO ได้รับการรับรองในปี ค.ศ. 1948 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ของ ILO ว่าด้วย สิทธิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรองได้รับการรับรองในปี ค.ศ. 1949 เป็นช่วงเวลาเดียวกับการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 ทั้งสามเหตุการล้วนเชื่อมโยงมีเจตนารมณ์ใกล้เคียงกันในการที่จะสร้างกติการะหว่างประเทศที่ให้หลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรี ของปัจเจกบุคคล และแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพื้นฐานเหล่านี้ กล่าวคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปูทางเรื่องสิทธิพื้นฐานตั้งแต่เกิดจนตาย มีมาตรฐานลงรายละเอียดในกติการะหว่างประเทศ 2 ฉบับ คือ กติกา

---

[22] Krzysztof Drzewicki. The Right to work and Rights in work ในหนังสือ Economic Social and Cultural Rights. Kluwer, 2001, หน้า 22

[23] Krzysztof Drzewicki. เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน อนุสัญญาข้อแนะหลังสงครามโลกครั้งที่สองผ่านไป เป็นยุคที่หลายประเทศหันมาฟื้นฟูประเทศ เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว คนทำงานมีรายได้ ความมั่นคงเพิ่มขึ้น ความต้องการทางสังคมและความมีศักดิ์ศรีจึงได้รับการเรียกร้อง และถูกกำหนดให้มีหลักประกันมากขึ้น

[24] ในการประชุมใหญ่ของ ILO ปี 1944 ได้มีการออกปฏิญญาฟิลาเดลเฟียซึ่งในมาตรา 1 (1) และมาตรา 2 (1) มีส่วนเกี่ยวข้องกับเป้าหมายของ ILO มีข้อความที่ส่งเสริมสถานภาพของคนทำงานในฐานะ Subject มิใช่ Object ของ Labors (ในฐานะเป็นผู้กำหนดทางเลือกในการทำงานของตนมิใช่ถูกชักนำหรือภายใต้บงการของผู้อื่น) ซึ่งเท่ากับปูทางในเรื่องความคิดเห็นว่า แรงงานในสุดท้ายแล้วต้องอยู่การผลิตด้านทุน

[25] คู่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตรา 20 บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ การบังคับให้บุคคลเข้าเป็นสมาชิกองค์กรจะกระทำมิได้ มาตรา 23 (2) บุคคลมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่มีค่าเท่ากันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ข้อ 23 (4) บุคคลมีสิทธิที่จะก่อตั้ง และเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตน ส่วนกติการะหว่างประเทศ CESCR มาตรา 8 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะก่อตั้ง และเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามสมัครใจและการมีเสรีภาพในการเลือก

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมือง (CCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (CESCR) และมี ILO ในฐานะองค์กรสามัญพิเศษทำหน้าที่ลงรายละเอียด เรื่อง มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (ซึ่งรวมทั้งมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย)

ตรรกะความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ในทางข้อเท็จจริงมีความสมเหตุสมผลที่ชี้ให้เห็นความเชื่อมโยง หรือพึ่งพากัน ยกตัวอย่าง เช่น สิทธิในทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐาน สิทธิประเภทนี้จะส่งผลต่อเมื่อสิทธิที่จะมีงานทำ (Right to work) และสิทธิในงาน (Right in work) ซึ่งจะเสริมให้ลูกจ้างคนทำงานมีรายได้เพียงพอ สามารถจัดสรรส่วนหนึ่งเพื่อจัดหาทรัพย์สินมาครอบครองเช่นเดียวกันในยามขาดรายได้ (ชั่วคราวหรือถาวร) ด้วยสาเหตุการตกงาน ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ก็ควรถูกเสริมด้วยสิทธิด้านประกันสังคม เพื่อให้มีรายได้ส่วนหนึ่งมาชดเชยการขาดรายได้ดังกล่าว เป็นต้น อันประกอบสร้างเป็นลักษณะและคุณสมบัติพิเศษของมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์

แม้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจะระบุสิทธิเสรีภาพให้กับคนทำงาน แต่การที่จะทำให้เกิดผล (to be effective) รัฐสมาชิกต้องนำไปปฏิบัติโดยการตรากฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ เพื่อกำหนดเนื้อหา ขั้นตอนปฏิบัติ ซึ่งจะประสมว่าสิทธิ เสรีภาพดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลรับรอง นอกจากการมีกฎหมายตราให้การรับรองแล้ว การนำไปใช้ให้เกิดผลในทางด้านแรงงานสัมพันธ์สามารถจัดทำกฎเกณฑ์โดยคู่กรณี (นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดทำเป็นข้อตกลงขึ้น) ลักษณะคุณสมบัติที่กำหนดให้คู่กรณีสามารถเจรจาต่อรองจนเกิดเป็นข้อตกลงใช้ปฏิบัติได้ จึงเป็นแนวปฏิบัติพิเศษ และถือเป็นหัวใจของการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ การมีกฎเกณฑ์ (Rules)[26] ที่กฎหมายของประเทศตราขึ้น ก็เพื่อให้มีหลักประกันในทางที่เป็นจริง ในการที่นายจ้างและลูกจ้างจะเจรจาทำข้อตกลงกัน ซึ่งโดยปกติแล้ว กฎเกณฑ์เหล่านี้จะได้รับอิทธิพลหรือมีปัจจัยสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำหนด หรือผลักดันด้วย อาทิ สภาวะเงินเฟ้อ หรือราคาสินค้าอุปโภคบริโภคขึ้นราคา จะส่งผลทำให้มีความจำเป็นต้องปรับค่าตอบแทน ซึ่งการปรับค่าจ้างอาจทำได้โดยกฎหมายบัญญัติออกมาโดยตรง (กรณีการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ) หรือนายจ้างกับลูกจ้างเจรจาทำข้อตกลงกันเพื่อปรับค่าจ้างให้ทันกับค่าครองชีพ เช่นเดียวกันหากมีกรณีที่นายจ้างจำเป็นต้องปรับโครงสร้างกระบวนการผลิต ซึ่งอาจมีผลต่อสภาพการจ้าง อาทิ การลดจำนวนคนทำงานลง หรือการโยกย้ายสถานที่ทำงาน ก็อาจต้องเจรจาทำข้อตกลง หรือผู้แทนลูกจ้าง เพื่อให้ได้ข้อสรุปทำเป็นสัญญาต่อไป

กฎเกณฑ์ที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอก หรือสิ่งแวดล้อมนี้ เราเรียกว่า “กฎเกณฑ์ทางตลาด” (Market Regulations) ส่วนกฎเกณฑ์ที่คู่กรณีอาศัยกลไกการเจรจาต่อรองทำข้อตกลงร่วมกัน โดยผ่านขั้นตอนการเรียกร้อง หรือยื่นข้อเรียกร้อง เราเรียกว่า “กฎเกณฑ์ผ่านผู้แทน/กฎเกณฑ์ผ่านการเรียกร้อง”

---

[26] นักวิชาการ John Dunlop เจ้าของทฤษฎีระบบแรงงานสัมพันธ์ระบุว่ากฎเกณฑ์ (Rules) เป็นหัวใจของการแรงงานสัมพันธ์ กฎเกณฑ์ปกติจะปรับเปลี่ยนเสมอตามประเภทตั้งแต่กฎหมาย ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือขนบประเพณีปฏิบัติที่ใช้กันมานาน ดู John Dunlop. Labor Relations System (1958)

(Voice Regulations)[27] นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1919 เป็นต้นมา พัฒนาการของกฎเกณฑ์ มีทั้งความเหลื่อมและการให้น้ำหนักในแต่ละยุค แต่ละสมัยต่างกัน ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1945-1970 เป็นยุคที่มีการสร้างกฎเกณฑ์ทางด้านกฎหมาย (Statutory Regulations) และการสร้างกฎเกณฑ์ในรูปผ่านตัวแทน (Voice Regulations) เฟื่องฟูมากที่สุด โดยนับแต่สงครามโลกครั้งที่สองสงบ ประเทศต่างๆ ต้องหันมาฟื้นฟูประเทศ มีการสร้างงานจำนวนมาก เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว มีการจัดสร้างมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขึ้นมารองรับ ในเรื่องสนธิต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานจำนวนมาก (Work Related Rights) ซึ่งในจำนวนนี้ รวมถึงการรับรองอนุสัญญาหลักว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการแรงงานสัมพันธ์ 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ในปี ค.ศ. 1948 และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรองในปี ค.ศ. 1949 ดังที่กล่าวบ้างแล้ว

ในช่วงเวลาเดียวกัน กฎเกณฑ์ในรูปตัวแทน (Voice Regulations) ก็ได้รับการรับรอง และใช้เป็นกลไกเจรจาต่อรอง สร้างกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ใช้บังคับในสถานประกอบการ อุตสาหกรรม ของประเทศต่างๆ การเจรจาต่อรองกลายเป็นวัฒนธรรมการสร้างกฎเกณฑ์สภาพการจ้าง และพัฒนาเป็นอุปกรณ์สำคัญในการกำหนดรูปแบบ หรือระบบแรงงานสัมพันธ์ของแต่ละประเทศสำหรับกรณีของไทย ได้มีการผ่าน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยคือเป็น กฎหมายในรูป พ.ร.บ. ของประเทศ ที่กำหนดระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ[28] ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายแรงงานครบทุกรูปแบบ (แม้ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานก็ตาม) คือแบบแรกเป็นเรื่องการกำหนดสิทธิเสรีภาพในภาพรวมให้กับผู้ใช้แรงงาน อาทิ กฎหมายรัฐธรรมนูญระบุเสรีภาพในการรวมตัว พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (มาตรา 43 การมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม) เป็นต้น รูปแบบนี้เป็นการให้เสรีภาพในเชิงรูปแบบ แต่ในของปฏิบัติไม่มีการออกกฎหมายลูกกำหนดรูปแบบวิธีการใช้ออกมา รูปแบบที่สองเป็นการให้สิทธิในงาน (Rights in Work หรือ Derivative Rights) ซึ่งเราคุ้นเคยในรูปกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่กำหนดชั่วโมงทำงาน การทำงานล่วงเวลา วันหยุดวันลา เป็นต้น รูปแบบที่สาม เป็นกฎหมายว่าด้วยการสร้างความเท่าเทียมหรือไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งเราพบได้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย (มาตรา 15 c]t 16 ว่าด้วยความเท่าเทียมในการกำหนดสภาพการจ้างระหว่างหญิงชาย และการไม่ล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น)

---

[27] ดู Guy standing. Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice. Macmillan, 1999 หน้า 39-45

[28] พัฒนาการของกฎหมายแรงงานของไทย ดูได้จากการมี พ.ร.บ. แรงงานปี พ.ศ. 2499 ฉบับแรกที่กล่าวถึงการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ แต่กฎหมายมีโอกาสได้ใช้อย่างจำกัดในเวลาปีเศษๆ เพราะมีการปฏิวัติในเดือนตุลาคม 2501 ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 มีประกาศคณะปฏิบัติฉบับที่ 19 พูดถึงเรื่องแรงงานสัมพันธ์ แต่ออกมาในรูปสมาคมลูกจ้าง ในแง่กฎหมายไทย มีกฎเกณฑ์ในลักษณะ Derivative Rights คือ รัฐหยิบยื่นได้ทั้งในรูปกฎหมายคุ้มครองและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพราะฉะนั้น มี พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงเป็นการประกาศกลไกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ที่นำไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์ในรูปตัวแทน (Voice Regulations) เป็นครั้งแรก นับตั้งแต่นั้นมา (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 18 มิ.ย. 2562)

ส่วนรูปแบบที่สี่ คือ การร่วมเจรจาต่อรองโดยรัฐออกกฎหมายในเชิงสบัญญัติหรือเป็นอุปกรณ์ส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรอง (Instrument Rights)[29] ซึ่งก็คือ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ดังที่กล่าวข้างต้น บรรดาเหล่ากฎเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้นนี้ นับตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมา ได้ถูกท้าทาย โดยปัจจัยหรือสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจจัยทางด้านกลไกตลาดเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น สถานประกอบการ หรือการจ้างเริ่มนำอุปกรณ์ทดแทนแรงงาน (Labor Saving Devices) เข้ามาแทนแรงคนในการมีกระบวนการผลิต เริ่มมีการปรับโครงสร้าง หรือปฏิรูประบบบริหาร การจัดกระบวนการทำงาน ระบบการทำงานแบบเดิมที่เน้นบทบาทความสำคัญของหนัวหน้างาน หรือผู้จัดการโรงงานในสายการผลิตถูกทดแทนด้วยรูปแบบการจัดกระบวนการผลิตแบบใหม่ อาศัยการทำงานเป็นทีม[30] เพิ่มการมีส่วนรวมของภาคปฏิบัติการ (Operator Levels) การบริหารเพิ่มผลลัพธ์เป็นสำคัญ

นับแต่ปลายศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบันโครงสร้างการผลิต การจ้างงาน เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รูปแบบงาน แรงงานในอนาคต (Future of Work) จะถูกชักนำจากพัฒนาการของเทคโนโลยีและโลกของ Digital เวลาและระยะทางไม่เป็นอุปสรรคหรือปัญหาอีกต่อไป สิ่งเหล่านี้ส่งผล และท้าทายต่อกฎเกณฑ์ในรูปแบบที่กล่าวข้างต้น โดยเฉพาะกฎเกณฑ์ที่มาจากผู้แทนหรือตัวแทน (Voice Regulations) และกฎเกณฑ์ที่มาจากรูปแบบของกฎหมาย (Statutory Regulations)

ในแง่ภาครัฐ การบริหารและการจัดการบุคลากรก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเช่นกัน นับตั้งแต่ พ.ศ. 2558 รัฐบาลประกาศนโยบายประเทศไทย 4.0 ในด้านอุตสาหกรรม ส่งเสริมระบบเครือข่ายทางด้านการสื่อสาร และการประยุกต์ใช้ประโยชน์จาก Digital ในภาคราชการมีการปฏิรูปโดยตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ มีการปรับปรุง พ.ร.บ ระเบียบราชการพลเรือน ที่สำคัญมีการออกระเบียบการว่าจ้างใหม่ๆ อาทิ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พนักงานราชการ ที่มีการว่าจ้างในรูปแบบสัญญาจ้าง โดยระบุสัญญาจ้างไว้ไม่เกินคราวละ 4 ปี หรือมีการใช้ พ.ร.บ องค์การมหาชน เพื่อจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีรูปแบบการว่าจ้างพนักงานแตกต่างออกไป หรือมีการใช้รูปแบบการจ้างพนักงานระดับล่าง ได้ใช้วิธีการจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลที่สาม (Outsource) อนึ่ง รูปแบบการจ้างแรงงานซึ่งน่าติดตามก็คือ การมีการว่าจ้างเหมา

---

[29] ดู Krzysztof Drzewicki. The Right to work and Rights in work หน้า 226-227

[30] ทิศทางการปฏิรูป และปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงาน กระบวนการผลิต โดยการลดบทบาทความสำคัญกับระบบเดิมที่เน้น Management ซึ่งริเริ่มโดย Frederick Taylor ในต้นศตวรรษที่ 20 ระบบนี้เพิ่มการศึกษางาน (Work Study) ในรายละเอียด ให้คนทำงาน ทำงานเฉพาะชิ้นเฉพาะส่วน แล้วนำมาประกอบกันในลักษณะสายงาน ระบบนี้ถูกออกแบบใช้ขึ้นหรือภายใต้การกำกับของหัวหน้างาน ระบบการทำงานซ้ำซาก ความเบื่อหน่าย เพราะต้องทำงานแบบเดิมวันแล้ววันเล่า ส่วนระบบใหม่จะเพิ่มแนวทางบริหารใหม่ ยึดถือหลักผู้บริโภคมาก่อน (Customer Driven) คุณภาพต้องมาก่อน การทำงานจะรวมกันเป็นทีม ช่วยกันคิดช่วยกันแก้ปัญหา มุ่งเป้าที่ผลงาน (Results Based Performance) สิ่งเหล่านี้ ส่งผลต่อระบบการบริหารบุคคลใหม่ สถานประกอบการต้องการความยืดหยุ่นมากขึ้น (More Flexibility and Less Rigid) ต้องการกฎเกณฑ์น้อยลง เพื่อโอกาสในการแข่งขัน และเพื่อการลดต้นทุน ทางเดียวกันเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน (ดู Muneto Ozaki, editor. Negotiating in Flexibility, the Roles of Judicial partners and the state. ILO, 1999 หน้า 33-34)

ในรูปแบบ “พนักงานจ้างเหมาบริการ” ลักษณะการจ้างเหมา เป็นการตั้งงบประมาณในโครงการของหน่วยงานราชการเป็นการเฉพาะ เป็นลักษณะจ้างเหมาสัญญาปีต่อปี ไม่มีการให้สวัสดิการอื่นๆ หรือการให้สิทธิลากิจ ลาป่วย เพราะถือเป็นงานเหมาให้ผู้รับจ้างรับไปทำ เป็นสัญญาส่วนบุคคล (ซึ่งเป็นความพยายามของภาครัฐที่จะหลีกเลี่ยงสัญญาจ้างแรงงาน และประสงค์จะตัดภาระผูกพันที่จะมีต่อสืบเนื่อง ทั้งๆที่ในทางปฏิบัติก็คือการจ้างงานที่ชัดเจน เพราะมีกำหนดเวลาทำงานแน่นอน มีการกำกับสั่งงาน ผู้รับจ้างต้องปฏิบัติงานเป็นการประจำ ต้องลงเวลาทำงานทุกวัน หากจะลาป่วยก็ต้องขออนุญาต เป็นต้น)

กฎเกณฑ์ใหม่ๆ ที่ภาครัฐกำหนดเพื่อใช้ในการว่าจ้างแรงงานประเภทต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้น ทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติทางด้านแรงงานสัมพันธ์ที่แตกต่างออกไปและส่วนใหญ่ไม่เป็นประโยชน์ หรือสร้างความมั่นคงให้กับลูกจ้างเท่าที่ควรจะเป็น มีความแตกต่างของสภาพการจ้างในหมู่กำลังคนภาครัฐระหว่างข้าราชการกับพนักงานราชการ และพนักงานจ้างเหมาบริการ หรือระหว่างพนักงานราชการกับพนักงานจ้างเหมาบริหาร ลักษณะวิธีการเช่นนี้ จะไม่มีกล่าวใดๆ ที่จะแก้ไขหรือปรับปรุงสภาพการจ้างเฉกเช่น พนักงานเอกชน ซึ่งหากเห็นว่า สภาพการจ้างไม่เอื้อหรือเป็นคุณ สามารถส่งผ่านปัญหาหรือความทุกข์ร้อนถึงฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ โดยผ่านผู้แทนลูกจ้าง หรือผู้แทนองค์กร เช่น สหภาพแรงงาน อันเป็นลักษณะที่สอดรับกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การที่พนักงานของรัฐไม่อาจดำเนินการเช่นว่านี้ ก็เพราะผูกพันกับสัญญาว่าจ้างส่วนบุคคลที่ผูกพันด้วยเงื่อนไขการว่าจ้างที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน (กรณี พนักงานราชการ) และสัญญาว่าจ้าง ในลักษณะจ้างเหมาเป็นคราวๆไป ซึ่งทางราชการพิจารณาว่ามิใช่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นสัญญาจ้างทำของ สภาพเช่นนี้เมื่อผนวกกับการที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยกเว้นมิได้ใช้บังคับต่อราชการด้วยแล้ว การจะมีกลไกทางด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านมา ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ลูกจ้างบางประเภทของรัฐจึงต้องรับสภาพที่หลีกเลี่ยงได้ยาก (ยกเว้นลาออกจากงานไป)

คุณสมบัติพิเศษของการแรงงานสัมพันธ์นั้น พิจารณากันว่าสภาพการจ้างสามารถปรับเปลี่ยนได้โดยผ่านกลไกต่างๆ ตามที่มาตรฐานระหว่างประเทศกำหนด อาทิ การได้สิทธิเสรีภาพในการก่อตั้งองค์กรเพื่อให้ผู้แทนขององค์กรดูแล รักษาประโยชน์ให้ และคราวใดที่สภาพการจ้างไม่เอื้อหรือเป็นคุณก็สามารถยกขึ้น หารือ ร่วมกันหาทางแก้ไข เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ หากลูกจ้างหรือพนักงานเข้าถึงหรือได้ซึ่งสิทธิและกลไกที่กล่าว คุณภาพชีวิตสามารถดีขึ้นได้ด้วยการหารือ เจรจากัน แต่ถ้าหากไม่มีกลไกและอยู่ภายใต้กรอบสัญญาที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายเดียวย่อมเป็นการยากที่จะหาทางปรับปรุง ยกเว้น ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงเองโดยฝ่ายเดียว ซึ่งเกณฑ์ก็จะยากมากเพราะติดขัดด้วยทรัพยากรที่มีจำกัด หรือมีการมองข้ามปัญหาไป

3.2 กรอบและขอบเขตของมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สมควรใช้ในประเทศไทยและการประยุกต์ใช้[31]

กรอบของมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ[32] ภายใต้สังกัดองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จะมี 2 ส่วนหลัก ส่วนแรกเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพในการสมาคม (Freedom of Association) ส่วนที่สองเป็นเรื่อง การแรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations) ส่วนแรกมีอนุสัญญาและข้อแนะที่สำคัญ อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 87 (ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม) อนุสัญญาฉบับที่ 98 (สิทธิในการก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง), อนุสัญญาฉบับที่ 154 (ว่าด้วยการวรวมเจรจาต่อรอง) และข้อแนะฉบับที่ 163 เรื่อง การเจรจาต่อรอง ส่วนที่สองมีอนุสัญญาฉบับที่ 135 (ว่าด้วย ผู้แทนลูกจ้าง) อนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วย การแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ข้อแนะฉบับที่ 94 (ว่าด้วย ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการ) ข้อแนะฉบับที่ 113 (ว่าด้วย การปรึกษา หารือ, ระดับอุตสาหกรรม และระดับชาติ) ข้อแนะฉบับที่ 129 (ว่าด้วย การสื่อสารภายในสถานประกอบการ) ข้อแนะฉบับที่ 130 (ว่าด้วย การตรวจสอบข้อร้องทุกข์) เป็นต้น

ในส่วนของกรอบทางด้านเสรีภาพในการสมาคม ปกติจะต้องอาศัยสิทธิพื้นฐานด้านอื่นๆเสริมด้วย เพื่อให้การใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคมมีประสิทธิภาพหรือสามารถส่งผลในการปฏิบัติได้ สิทธิพื้นฐานอื่นๆ จะเป็นเรื่องว่าด้วยสิทธิของพลเมือง (Civil Rights) โดยที่ว่าไป ปกติจะอิงกับสิทธิมนุษยชน อาทิ สิทธิในการรวมตัวกัน (Right to Assembly) เสรีภาพของปัจเจกบุคคลในฐานะพลเมือง (Civil Liberties) สิทธิพื้นฐานของพลเมืองเหล่านี้ หากถูกจำกัด กำกับควบคุม หรือเพ็งเล็ง มากเกินไปหรือภายใต้เงื่อนไขที่ไม่เหมาะสม ย่อมส่งผลให้การใช้สิทธิของด้านอื่นๆ ทำได้ไม่เต็มที่ และขาดประสิทธิภาพในส่วนของสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Assembly) มีความจำเป็นเพราะหากนำไปใช้กับลูกจ้างที่จำเป็นต้องรวมตัวจัดทำกิจกรรม จัดชุมนุม เพื่อหารือเรื่องสภาพการจ้าง ซึ่งจะต้องปราศจากการแทรกแซง เว้นแต่การชุมนุมดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหาย หรืออาจนำมาซึ่งอันตราย ในหลักการการชุมนุมจะต้องเป็นไปโดยสงบ มีเป้าหมายชัดเจนเกี่ยวข้องกับองค์กร ไม่ขัดจังหวะหรือกระทบต่อความเรียบร้อยของสาธารณะ ซึ่งหากปฏิบัติตามเงื่อนไขเบื้องต้นการใช้เสรีภาพเรื่องนี้จะต้องไม่ถูกแทรกแซง เช่นเดียวกับเสรีภาพของบุคคล (Civil

---

[31] ข้อมูลในส่าวนนี้เป็นการตอบคำถามการวิจัยข้อ 1.3.1 ที่กำหนดว่า “มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ควรนำมาปรับใช้กับการสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐมีหมวดหมู่และสาระสำคัญอะไรบ้าง และควรประยุกต์กับประเทศไทยอย่างไร?”

[32] มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจะถูกออกแบบเป็น 2 ประเภท คือในรูปอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะ (Recommendation) ประเภทแรก หากรัฐสมาชิกรับรองมีพันธตามกฎหมายต้องปฏิบัติ ส่วนข้อแนะไม่จำเป็นต้องรับรอง เป็นการเสนอให้เป็นแนวทาง (Guidance) เพื่อนำไปใช้กำหนดนโยบาย ปกติข้อแนะจะเป็นมาตรฐานในรายละเอียดที่กำหนดระดับที่ดีกว่าหรือสูงกว่า หากนำไปปฏิบัติใช้ ดู Handbook of Procedures relating to Conventions and Recommendation. ILO 1998. หน้า 3

liberties) จะต้องไม่ถูกจับกุม โดยปราศจากข้อหา สิทธิในการปรึกษาทนายความ การประกันตัว การดำเนินคดีที่รวดเร็ว ตลอดจนการตัดสินข้อหาโดยศาล เป็นต้น[33]

ในฐานะที่กรอบของแรงงานสัมพันธ์มีตัวละครหลัก (Actors) 3 ฝ่าย คือ รัฐบาลนายจ้างและลูกจ้าง (ปกติจะเป็นองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างทำหน้าที่เป็นตัวแทน) รัฐบาลวางกฎเกณฑ์พื้นฐาน สร้างกติกา กำหนดเงื่อนไขที่สอดรับหรือไม่ขัดต่อหลักการ ส่วนรายละเอียดเป็นเรื่องคู่กรณี (นายจ้าง/ลูกจ้าง) จะเจรจาต่อรองกัน ระหว่างการเจรจารัฐอาจมีกลไกเสริมเพื่อใช้การเจรจาดำเนินต่อไป หรือจัดอำนวยความสะดวกในเรื่องเตรียมบุคลากรทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือชี้ขาด จะเห็นว่าการเจรจาต่อรองเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งปกติจะใช้เมื่อถึงวาระหรือควรทำในช่วงจังหวะมีโอกาสที่เหมาะสม แต่การแรงงานสัมพันธ์ภายในองค์กรเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะฉะนั้นเราจะเห็นว่า กรอบแรงงานสัมพันธ์นั้นกันขอบเขตกว้างขวางมากกว่าแค่การรวมตัว เจรจาต่อรอง บริหารองค์กร แต่จะคลุมถึงการปรึกษาหารือ การสื่อข้อความในองค์กร การร่วมมือภายในองค์กร การมีขั้นตอนร้องทุกข์ให้โอกาสในการตรวจสอบ การมีกลไกให้โอกาสฝ่ายลูกจ้างเข้ามามีส่วนรวมในการบริหารจัดการในระดับหนึ่ง เป็นต้น

กรอบของกิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์ ปกติจะเน้นหรือมีเป้าหมายหลักเพื่อสมาชิกลูกจ้าง หรือสมาชิกนายจ้าง (กรณีเป็นองค์กรนายจ้าง) เพราะฉะนั้น การดำเนินกิจกรรมใดๆ ต้องโปร่งใสในแง่หลักการและจะต้องไม่อิงการเมืองอย่างชัดเจน (Purely political matters)

คำว่าอิงการเมือง หรือมีเบื้องหลังการเมือง หรือมีการเมืองแทรกแซง ปกติจะไม่เป็นที่ยอมรับ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ[34] เพราะฉะนั้น กิจกรรมบางประเภท เช่น การนัดหยุดงาน โดยมีเป้าหมายทางการเมือง (Political Purposes) ย่อมมิใช่ การนัดหยุดงานที่ชอบธรรม (ในหลายประเทศถือว่าการนัดหยุดงานโดยมีเป้าหมายทางการเมือง เป็นการใช้สิทธิที่ผิดกฎหมาย) เช่นเดียวกัน การจัดกุม คุมขัง ดำเนินคดีล่าช้า โดยภาครัฐบาลอาจเข้าข่ายการกระทำที่ขัดต่อเสรีภาพในการสมาคม และอาจเข้าข่ายมีการเมืองเข้าแทรกแซงได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กิจกรรมบางประเภท อาจมีส่วนเหลื่อม อาทิ การประกาศจะชุมนุมของฝ่ายคนงานเพื่อต่อต้านการขึ้นราคาสินค้า บริโภคที่จำเป็น สามารถเป็นกิจกรรมที่ชอบธรรมได้ (แม้จะเหลื่อมหรือเสี่ยงเกี่ยวข้องกับการเมือง)[35] การขัดขวางอาจเข้าข่ายละเมิดหลักการเสรีภาพในการสมาคมได้

---

[33] ดู David Tajgman and Karen Curtis. Freedom of Association, A User's Guide. ILO 2000 หน้า 6-11.

[34] ดู "ประเด็นการเมืองที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคม ไม่อยู่ในขอบข่าย อำนาจ ของคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม… (ที่จะวินิจฉัย)"

"มาตรฐาน แม้จะอิงหรือเหลื่อมกับการเมือง แต่ถ้าหากไม่ไปจำกัด กีดกันสิทธิของสหภาพแรงงาน ย่อมนำไปใช้ปฏิบัติได้…"

จากมติของคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม (CFA, Committee of Freedom of Association) ปี 1996, วรรค 202 และวรรค 204

[35] ดู ILO Principles convening the Right to Strike – ILO Publication ฉบับที่ 137 ปี 1998 หน้า 14-15

กิจกรรมขององค์กรลูกจ้างหลายประการไม่ถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไข กล่าวอีกนัยหนึ่ง เสรีภาพในการสมาคมจะต้องคำนึงถึงเสรีภาพของคนอื่นๆ คำนึงต่อความปลอดภัยสาธารณะต่อความมั่นคง และมีข้อยกเว้นสำหรับ กลุ่มอาชีพบางประเภท มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แม้กำหนดสิทธิเสรีภาพแต่เป็นเสรีภาพที่มีเงื่อนไข อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 87 จะใช้บังคับกับทหารหรือตำรวจหรือไม่ ให้เป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศจะกำหนดหรือนัดหยุดงานในกิจการสำคัญถือว่าทำได้ หรือการนัดหยุดงานในภาวะการประกาศฉุกเฉิน หรือประกาศกฎอัยการศึก เป็นต้น นอกจากนั้นในการใช้สิทธินัดหยุดงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็มีขั้นตอนแนวปฏิบัติเช่นกัน[36] และไม่ถือว่าเป็นการออกกฎเกณฑ์แทรกแซง หรือละเมิดเสรีภาพในการสมาคม เป็นต้น

มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม การคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง และสิทธิว่าด้วยการจัดตั้งและการเจรจาต่อรอง มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ในเชิงอุปกรณ์เครื่องมือ (Instrumented Regulations) มีมาตราในอนุสัญญาฉบับที่ 87 เพียง 21 มาตรา และที่เป็นหลักและมีสาระสำคัญก็มีเพียงมาตรา 1 ถึงมาตรา 11 ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 98 มีเพียง 16 มาตรา แต่ที่เป็นเนื้อหาสาระสำคัญมีแค่มาตรา 1-6 เท่านั้น

ความหมายของคำว่า อนุสัญญาประเภทอุปกรณ์เครื่องมือก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของอนุสัญญาประเภทอื่นๆ ที่ลงรายละเอียดในเนื้อหามากกว่า สาระภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่ไม่ได้ระบุด้วยซ้ำว่าองค์กรลูกจ้างต้องเป็นสหภาพแรงงาน แต่เป็นองค์กรใดก็ได้ที่เป็นตัวแทนลูกจ้างโดยแท้จริง ในมาตรา 10 ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ได้นิยามคำว่า “องค์กร” (ไม่ว่าของลูกจ้าง/นายจ้าง) ว่า “หมายถึง องค์กรใดๆ ของลูกจ้าง หรือนายจ้าง เพื่อการแสวงหาต่อไปและการปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างหรือนายจ้าง”[37] นอกจากนั้น ในเนื้อหาของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ไม่ได้มีถ้อยคำ “การนัดหยุดงาน” ไว้แต่อย่างใด แต่การนัดหยุดงานได้ถูกตีความหมายโดยคณะกรรมการพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ตีความ ได้รับรองสิทธิการนัดหยุดงานว่าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาในการตีความมาตรา 10[38] ภายใต้วลีหรือถ้อยคำว่า “…เพื่อการแสวงหาต่อไป และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้าง…” (for furthering and deterring the interest of workers)

---

[36] ดู อนุสัญญาฉบับที่ 87 มาตรา 10

[37] เงื่อนไขบังคับก่อนและหลังที่ไม่ถือว่าขัดต่อหลักการในการใช้สิทธินัดหยุดงาน มีอาทิ ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า, ก่อนการใช้สิทธิต้องผ่านกลไกการไกล่เกลี่ยประนีประนอม, การกำหนดกฎเกณฑ์ให้การนัดหยุดงานได้ไปตามการออกเสียงข้างมากของสมาชิก, การออกมาตราเพื่อการรักษาความปลอดภัย และการป้องกันอุบัติเหตุ การกำหนดให้คงไว้ซึ่งบริการขั้นต่ำแก่ประชาชนในระหว่างการนัดหยุดงาน, หรือการให้ลูกจ้างที่ไม่เข้าร่วมนัดหยุดงานมีสิทธิทำงานในช่วงการนัดหยุดงาน เป็นต้น ดู Bernard qernigon et_al. IOL Principles convening the Right to Strike ฉบับที่แล้ว ปี 1998 หน้า 25

[38] …เพื่อแสวงหาต่อไป และปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้าง… ก็คือ การกำหนดเส้นแบ่งขอบเขต ซึ่งได้กันตลอดจนการรับรองภายใต้การบังคับใช้ของอนุสัญญา และเท่ากับเป็นการคุ้มครองตราบใดที่คนทำงานได้ประสบความสำเร็จหรือในการแสวงหาเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้… ดูประกอบ Bernard Gernigon, et_al. (2007)

การยกร่างเนื้อหาอนุสัญญาไว้ในลักษณะเป็นอุปกรณ์เครื่องมือนี้เอง ในทางกลับกันได้ก่อให้เกิดปัญหาการตีความโดยรัฐสมาชิกประเทศไม่น้อย และกลายเป็นภาระของคณะกรรมการชุดพิเศษต่างๆ ของ ILO ที่จะต้องทำหน้าที่ตีความ ชี้หรือลงมติกรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าในทางปฏิบัติหรือการตีความกฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศที่ผ่านมา บทบาทของคณะกรรมการชุดพิเศษต่างๆ ต้องทำหน้าที่ตีความวินิจฉัยในเรื่องแรงงานสัมพันธ์นับเป็นร้อยๆ เรื่อง จนเกิดเป็นแนวทางปฏิบัติ (เหมือนคำพิพากษาของศาลสูง) เพื่อให้รัฐสมาชิกประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติใช้ จุดอ่อนอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อมีปัญหาความหลากหลายความเห็น หรือความไม่ครบถ้วน ครอบคลุม เราจะพบว่าในกาลต่อมามีออกกฎเกณฑ์มาตรฐานว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์หลายๆ ต่อหลายฉบับ ซึ่งการออกกฎเกณฑ์เพิ่มเติมเหล่านี้ มิได้หมายถึง สาระเนื้อหาของอนุสัญญา 87, 98 ใช้ไม่ได้ แต่เป็นการเสริม หรือเพิ่มเติมให้กว้างขวางและย้ำความสำคัญของหลักการ เพราะนับถึงปัจจุบันอนุสัญญาฉบับที่ 87, (ปี 1948) และฉบับที่ 98 (ปี 1949) ก็มีอายุกว่า 70 ปีแล้ว แต่หลักการก็ยังมีการยืนยันและใช้ได้อยู่ อย่างไรก็ดีหลักการของเนื้อหาในเชิงเป็นอุปกรณ์เครื่องมือ ก็คือการส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานมีเสรีภาพ และด้วยกลไกควบคู่กับเสรีภาพก็คือการเจรจาต่อรองร่วม กลไกนี้เองเป็นเครื่องมือที่จะยกระดับสภาพการจ้างและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า เป็นการย้ำถึงศักดิ์ศรีของคนทำงานในเรื่องคุณภาพและชีวิตที่มีความหวังมากกว่าเดิม ที่สำคัญการเจรจาต่อรองก็ยังคงใช้กันแพร่หลายในการต่อรองเรื่องสภาพการจ้าง ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยี และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตและการให้บริการปัจจุบัน

สุดท้าย กรอบของแรงงานสัมพันธ์หรือมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มิใช่เป็นแนวทางการสร้างความกดดันในทางการเมือง หรืออิงการเมืองเป็นฐานในการต่อรองกลไกตลาดหรือตัวแทนองค์การฝ่ายตรงกันข้าม แต่เป็นแนวทางสันติวิธีที่ใช้ทดแทนความรุนแรง ความวุ่นวาย และความไม่ราบรื่นในอุตสาหกรรม ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีย่อมจะมีการรักษาความสมดุลย์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และการไม่แทรกแซงของภาครัฐ เมื่อพัฒนามาถึงระดับหนึ่ง จะกลายเป็นวัฒนธรรมที่ทุกฝ่ายยอมรับว่าเป็นแนวทางที่สันติ เพราะไม่มีแนวทางใดดีกว่าการนั่งคุย หารือ เจรจา แลกเปลี่ยนความเห็นกัน สิ่งเหล่านี้ในทางข้อเท็จจริงมีความสำคัญมากกว่าการใช้สิทธินัดหยุดงาน หรือปิดงานงดจ้างเสียอีก

3.3 สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาและข้อแนะ(นำ) ว่าด้วยมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์กรสามัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ เป็นแหล่งหรือจุดที่มีการออกแบบ ศึกษาวิจัย และประมวลเพื่อการจัดทำอนุสัญญา หรือข้อแนะตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ที่ใหญ่ที่สุดของโลก ในส่วนของอนุสัญญานับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1919 ซึ่งเป็นปีแรกที่จัดตั้งองค์กรแห่งนี้มาถึงปัจจุบันได้ผ่านหรือรัฐสมาชิกได้รับรองอนุสัญญาไปแล้วเกือบ 200 ฉบับ ข้อแนะในจำนวนไล่เลี่ยกัน ในส่วนทั้งหมดนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์กว่า 10 ฉบับ โดยแบ่งเป็นส่วนว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม และส่วนว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์

ในส่วนที่จะกล่าวต่อไปนี้ จะลงรายละเอียดวิเคราะห์มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ไม่น้อยกว่า 10 ฉบับนั้น ทั้งที่เป็นอนุสัญญาและข้อแนะ ซึ่งการวิเคราะห์ ผู้วิจัยจะสอดแทรกข้อมูลเกี่ยวกับกลไกกำกับและตรวจสอบเป็นระยะๆไปด้วย เพราะฉะนั้นการทำความเข้าใจต่อกลไกตรวจสอบและกำกับ จะทำให้เข้าใจการวิเคราะห์หลักการของอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมได้ดียิ่งขึ้น และเพื่อมิให้เนื้อหาเน้นหลักการของอนุสัญญามากเกินไป จะมีการสอดแทรกด้วยสถานการณ์ของประเทศไทยที่ยังไม่ได้รับรองสิทธิของพนักงานของรัฐในด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นระยะๆเช่นกัน โดยมาตรฐานแรงงานจำนวนกว่า 10 ฉบับนี้ ดังกล่าว ครอบคลุมถึงในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 11 ว่าด้วยสิทธิขององค์กรสมาคม (Right to Association) ปี 1921, ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการจัดตั้ง ปี 1948 (Freedom of Association and Right to Organize) ฉบับที่ 98 ว่าด้วย สิทธิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรองปี 1949 (Right to Organize and Collective Bargaining) ฉบับที่ 154 ว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง ปี 1981 (Collective Bargaining) และฉบับที่ 135 ว่าด้วยผู้แทนลูกจ้างปี 1971 (Workers Representatives) นอกจากนี้ ยังมีข้อแนะอีกบางฉบับ อาทิ ข้อแนะฉบับที่ 163 ว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง ส่วนในด้านการแรงงานสัมพันธ์จะมีอนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ (ภาครัฐ) ปี 1978 (Labors Relations Public Service) ข้อแนะฉบับที่ 94 ว่าด้วยความร่วมมือในสถานประกอบการ ข้อแนะฉบับที่ 113 ว่าด้วย การปรึกษา หารือ (ระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ) ข้อแนะฉบับที่ 129 ว่าด้วย การสื่อสารภายในสถานประกอบการ และข้อแนะฉบับที่ 130 ว่าด้วย การตรวจสอบข้อร้องทุกข์ เป็นต้น

สาระสำคัญของอนุสัญญาและข้อแนะนำฉบับที่สำคัญๆ สรุปได้เป็นข้อๆ ดังนี้

จุดมุ่งหมายและสาระสำคัญของอนุสัญญาหลักว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1) <u>ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการจัดตั้ง ปี 1948 (Freedom of Association and Right to Organize)</u>

<u>จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายของอนุสัญญา</u>

ปกป้องความเป็นอัตโนมัติและความเป็นอิสระขององค์กรแรงงานและนายจ้างจากการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการก่อตั้ง ดำเนินงาน และการยุบเลิกการรวมตัว

<u>สาระสำคัญของอนุสัญญา</u>

(1.) ไม่ว่าลูกจ้างหรือนายจ้าง โดยปราศจากข้อแตกต่างใดๆ มีสิทธิในการก่อตั้งองค์กร โดยไม่ต้องขอหรือได้รับการจดทะเบียนจากองค์การที่มีอำนาจรัฐ

(2.) ลูกจ้างหรือนายจ้างมีสิทธิเสรีภาพในการเข้าร่วมองค์กรได้โดยเสรี (ปราศจากการบังคับ) กับองค์กรที่ตนเองเลือก โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรนั้นทำหน้าที่ปกป้องและแสวงหาประโยชน์ให้กับตนและสมาชิกคนอื่นๆ

(3.) องค์กรที่ก่อตั้ง (ไม่ว่าของฝ่ายใด) มีสิทธิที่จะยกร่างธรรมนูญขององค์กรของตนเลือกตั้งผู้แทนอย่างเสรี รวมทั้งจัดทำหรือจัดการกิจกรรมของตน

(4.) ภาครัฐพึงหลีกเลี่ยงไม่ได้แทรกแซงใดๆ ที่จะไปจำกัดสิทธิหรือเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงานหรือการใช้สิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(5.) องค์กร (ไม่ว่าของฝ่ายลูกจ้างหรือนายจ้าง) จะต้องไม่ถูกยุบหรือถูกระงับการดำเนินกิจกรรมโดยภาครัฐ (โดยไม่มีเหตุสมควรหรือไม่อิงระเบียบกฎเกณฑ์)

(6.) องค์กร (ไม่ว่าลูกจ้างหรือนายจ้าง) มีสิทธิเข้ารวมองค์กรที่สูงกว่าหรือระดับที่ใหญ่กว่าขึ้นไปเป็นสหพันธ์หรือสมาพันธ์ รวมทั้งเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรระหว่างประเทศ

(7.) การได้มาหรือการให้มาซึ่งสิทธิแก่บุคคลหรือผู้แทนขององค์กรจะต้องไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัด ที่ขาดเหตุผลหรือมีการใช้ดุลยพินิจ

(8.) ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อปกป้องแสวงหาผลประโยชน์ของสมาชิกและองค์กร ภายใต้กรอบของอนุสัญญาฉบับนี้ ทั้งตัวลูกจ้าง ผู้แทน และองค์กร จะต้องเคารพหรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระเบียบหรือกฎหมายของประเทศที่ออกมาว่าด้วยเรื่องนี้ แต่ทั้งนี้ ระเบียบ กฎเกณฑ์หรือกฎหมาย จะต้องได้หลักประกันหรือจะต้องไม่นำไปสู่ความเสียหายในการใช้สิทธิหรือไม่อาจใช้สิทธิได้

2) ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดจ้างและการร่วมเจรจาต่อรอง ปี ค.ศ. 1949 (Right to Organize and Collective Bargaining)

<u>จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายของอนุสัญญา</u>มี 3 ประการ

(1.) ปกป้อง คุ้มครองลูกจ้าง ซึ่งดำเนินการใช้สิทธิในการจัดตั้งหรือก่อตั้งองค์กร

(2.) การไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน ระหว่างองค์กรลูกจ้างกับองค์กรนายจ้าง

(3.) การส่งเสริมให้เกิดการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ

<u>สาระสำคัญของอนุสัญญา</u>

(1.) ลูกจ้างจะต้องได้รับการคุ้มครองจากการกระทำใดๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการต่อต้านองค์กร ซึ่งวิธีการหรือแนวปฏิบัติจะคลุมตั้งแต่การปฏิเสธการรับเข้าทำงาน ด้วยเหตุผลของการที่บุคคลเข้าร่วมหรือเป็นสมาชิกองค์กร หรือการปลดออก ไล่ออกด้วยเหตุผลการเข้าร่วมกิจกรรมหรือเข้าเป็นสมาชิกองค์กร รวมทั้งการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลดังที่กล่าว

(2.) การได้รับการคุ้มครองมิได้ถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดระหว่างองค์กรลูกจ้างกับองค์กรนายจ้าง การปกป้องคุ้มครองนี้จะนับความรวมไปถึงการเสนอผลประโยชน์แก่ผู้แทน ผู้นำองค์กร หรือการพยายามกำกับ ควบคุมด้วยการเสนอหรือการให้ทางด้านการเงินจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

(3.) ภาครัฐมีพันธต้องออกมาตรการใดๆ ที่สำคัญ และจำเป็นสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ เพื่อส่งเสริมผลักดันให้มีการเคารพสิทธิ ที่ถูกกำหนดภายใต้กรอบของอนุสัญญาฉบับนี้

(4.) การมีมาตรการใดๆ ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ ในอันที่จะผลักดัน ส่งเสริม เพื่อให้เกิดการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ของการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ ในการเป็นกลไกกำหนดสภาพการจ้าง

3) อนุสัญญาฉบับที่ 135 ปี 1971 ว่าด้วย ผู้แทนลูกจ้าง (Workers Representatives)

จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายของอนุสัญญา ปกป้อง คุ้มครองผู้แทนลูกจ้างในสถานประกอบการ รวมทั้งอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้แทนสามารถทำงานในหน้าที่ได้ คำว่า “ผู้แทน” ในกรอบอนุสัญญาฉบับนี้ สามารถเป็นทั้งผู้แทนซึ่งมาจากสหภาพแรงงาน หรือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของลูกจ้างด้วยกันเองในสถานประกอบการ ในกรณีที่สถานประกอบการเดียวมีทั้งผู้แทนที่มาจากสหภาพแรงงานและมาจากการเลือกจากลูกจ้าง ควรมีมาตรการที่ให้หลักประกันว่า บทบาทผู้แทนในฐานะผู้มาจากสหภาพแรงงานมิได้ถูกลดบทบาทลงเพราะสังกัดหรือเป็นนักสหภาพแรงงาน ในทางปฏิบัติควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน

สรุปสาระสำคัญ

(1.) การให้ความปกป้อง คุ้มครองผู้แทนลูกจ้างมิได้ถูกเลือกปฏิบัติหรือปลดออก ไล่ออก ด้วยสาเหตุที่เป็นผู้แทนและทำหน้าที่แทนลูกจ้าง ทั้งนี้รวมถึงกิจกรรมต่างๆ ในฐานะเข้าไปมีส่วนรวมในกิจกรรมหรือแม้แต่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานด้วย ทั้งนี้ การปกป้องคุ้มครองอาจเกิดจากระเบียบ กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หรือข้อตกลงรวมกันก็ได้

(2.) จะต้องอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้แทนสามารถทำงานในหน้าที่ได้อย่างทันการ รวดเร็วและสามารถมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ สถานประกอบการสามารถพิจารณาว่าการอำนวยความสะดวกจะไม่เป็นปัญหาต่อการทำงานขององค์กรด้วย

ในทางปฏิบัติ อนุสัญญาฉบับนี้ ยังเป็นประโยชน์สำหรับสถานประกอบการใดๆ หรือองค์กรใดที่ไม่มีการจัดตั้งหรือก่อตั้งองค์กรสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ เพราะอย่างน้อยลูกจ้างยังมีตัวแทนหรือผู้แทนที่ลูกจ้างสามารถระบายความทุกข์หรือความขัดข้องใจ ตลอดจนเป็นสื่อกลางให้ติดต่อกับฝ่ายบริหารในองค์กร เป็นต้น

4) อนุสัญญาฉบับที่ 141 ปี 1975 ว่าด้วย องค์กรลูกจ้างในภาคชนบท (Rural Workers’ Organizations)

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา เพื่อส่งเสริมแรงงานในภาคชนบทมีเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งองค์กร ซึ่งไม่เพียงแต่การปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างแต่การรวมตัวเป็นองค์กร ยังเป็นองค์ประกอบของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมด้วย ซึ่งรวมถึงองค์กรสหกรณ์ การรวมกันเพื่อการทำการเกษตร รวมกันเพื่อโอกาสในการต่อรองราคาพืชผล เป็นต้น

สาระสำคัญของอนุสัญญา

(1.) ทุกคนที่ทำงานในภาคเกษตรมีสิทธิที่จะจัดตั้งองค์กร หรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกร่วมกิจกรรมขององค์กรด้วยการเลือกอย่างเสรี

(2.) องค์กรดังกล่าวจะต้องชัดเจนในเรื่องการมีอิสระดำเนินงานโดยมุ่งเป้าหมายเพื่อสมาชิก จัดตั้งเพื่อสมาชิกโดยสมัครใจ (ไม่ได้ถูกกำหนดหรือกดดันให้ทำ) ในการดำเนินกิจกรรมจะต้องไม่ถูกแทรกแซงหรืออยู่ภายใต้ความกดดัน หรือต้องถูกควบคุม

(3.) ภาครัฐควรมีนโยบายระดับชาติที่จะส่งเสริมองค์กรของลูกจ้างในภาคเกษตรในฐานะเป็นกลไกที่จะเป็นหลักประกันในการมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ รวมทั้งผลประโยชน์ของสมาชิกโดยปราศจากการถูกเลือกปฏิบัติ

(4.) ภาครัฐต้องส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเป้าหมายที่ชัดเจนของนโยบายที่ระบุในข้อ 3

อนึ่ง พึงทำความเข้าใจว่า คนทำงานในภาคเกษตรนั้นจะมีความหมายกว้างขวางคือคลุมตั้งแต่คนงานภาคเกษตรที่ได้รับค่าจ้าง หรือเกษตรกรประกอบอาชีพอิสระ เช่น ชาวนา ชาวไร่ และผู้ครอบครองที่ดินเกษตรรายย่อย เป็นต้น

5) <u>อนุสัญญาฉบับที่ 154 ปี 1981</u> ว่าด้วย การร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining)

<u>จุดมุ่งหมายของอนุสัญญา</u> ส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจและเป็นอิสระ ซึ่งถือเป็นหัวใจของการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อปกป้องหรือแสวงประโยชน์ของสมาชิก ซึ่งการทำกิจกรรมเจรจาต่อรองนั้นจะต้องมีอิสระ ไม่ถูกครอบงำ กดดัน หรือควบคุม กล่าวอีกนัยหนึ่ง นอกจากมีอิสระเสรีและการยื่นการเรียกร้องเจรจาต่อรองต้องเป็นการสมัครใจขององค์กรที่ชัดเจน

<u>สาระสำคัญของอนุสัญญา</u>

(1.) วางคำจัดกัดความของขอบเขตของ “การร่วมเจรจาต่อรอง” โดยระบุชัดเจนว่า การร่วมเจรจาต่อรองคลุมถึงกิจการ สาขา อาชีพ หรือทุกสาขาเศรษฐกิจ ในส่วนของการเจรจาต่อรองก็มีกรอบคลุมว่าเป็นการเจรจาระหว่างนายจ้างคนเดียว กลุ่มนายจ้างหรือองค์กรนายจ้างฝ่ายหนึ่ง กับลูกจ้างหรือกลุ่มลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง ในประเด็นดังต่อไปนี้

(1.) กำหนดสภาพการทำงานและสภาพการจ้าง

(2.) วาง/กำหนดกฎเกณฑ์แรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

(3.) วาง/กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนายจ้างกับองค์กรลูกจ้าง

(4.) กรณีไม่มีองค์กรสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ การเจรจาต่อรองสามารถใช้กับ “ผู้แทนลูกจ้าง” ภายใต้กรอบและแนวปฏิบัติเดียวกัน

(2.) วางกรอบการบังคับใช้ของอนุสัญญาให้คลุมถึงทุกสาขาเศรษฐกิจ (all branches of economic activities) (ซึ่งรวมถึงกิจการภาครัฐด้วย แม้ในทางปฏิบัติจะต้องขึ้นกับกฎหมายภายในประเทศก็ตาม)

(3.) ในการส่งเสริม การร่วมเจรจาต่อรอง แม้จะใช้กับทุกสาขากิจการอาชีพแต่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศประกอบด้วย

(4.) ในการใช้การร่วมเจรจาต่อรองนั้นต้องทำความเข้าใจว่า กลไกดังกล่าวรวมถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานที่คลุมถึง การประนีประนอม ไกล่เกลี่ย หรือการตั้งผู้ชี้ขาด ในกรณีเจรจาและไม่สามารถตกลงกันได้แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า คู่กรณีเห็นพร้องร่วมกัน

(5.) ในการกำหนดให้การร่วมเจรจาต่อรองมีผลจะในทางปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงการบรรลุข้อตกลงรวมกันไม่ว่าจะผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือการตั้งผู้ชี้ขาด กลไกเหล่านี้ควรถูกกำหนดด้วยระเบียบ กฎเกณฑ์หรือกฎหมายของประเทศ

6) <u>อนุสัญญาฉบับที่ 151 ปี 1978</u> ว่าด้วย การแรงงานสัมพันธ์ (ในภาครัฐ) (Labors Relations (Public Service)

<u>จุดมุ่งหมายของอนุสัญญา</u>

(1.) ปกป้อง คุ้มครองบุคลากรของภาครัฐซึ่งใช้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กร

(2.) การไม่แทรกแซงการทำกิจกรรม หรือใช้เสรีภาพของบุคลากรดังกล่าวโดยภาครัฐ

(3.) ใช้กลไกการร่วมเจรจาต่อรองเป็นตัวกำหนดสภาพการจ้างขององค์กร ซึ่งคลุมถึงหลักประกันของกลไกในการระงับข้อพิพาทขัดแย้งภายในองค์กร

<u>สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญา</u>

(1.) ใช้มาตรการคุ้มครองดูแลเฉกเช่นเดียวกับที่กำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 98 นั้นคือคุ้มครองมิได้ถูกเลือกปฏิบัติใดๆ ที่เป็นการต่อต้านองค์กรสหภาพแรงงาน

(2.) นอกจากคุ้มครองตัวบุคคลแล้ว ยังคุ้มครององค์กรของพนักงานภาครัฐด้วย ด้วยการมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมโดยปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ

(3.) กำหนดให้พนักงาน/บุคลากรภาครัฐ สามารถใช้สิทธิเสรีภาพเฉกเช่นประชาชนทั่วไป (ซึ่งรวมถึงลูกจ้างทั่วไป) ในการมีสิทธิเสรีภาพในฐานะพลเมือง (Civil Liberty) กล่าวคือการได้รับสิทธิทางด้านการเมืองและสิทธิอื่นๆ ในฐานะพลเมือง (ยกเว้น ในกรณีด้วยฐานะตำแหน่งในหน้าที่ภายในองค์กร ทำให้บุคลากรบางคนได้รับข้อยกเว้น)

(4.) การอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้แทนบุคลากรที่ได้รับการเลือกตั้งหรือรับรองเป็นผู้แทน หรือตัวแทน เพื่อให้ตัวแทนดังกล่าวสามารถทำหน้าที่กิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถทำงานดังกล่าวได้อย่างทันท่วงที ซึ่งคลุมถึงทั้งในและนอกเวลาทำงานด้วย เพียงแต่การอุปสรรคดังกล่าวมิส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรในภาพรวม

(5.) กำหนดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อผลักดัน ส่งเสริม การร่วมเจรจาต่อรองให้เกิดขึ้นในกิจกรรมภาครัฐ หรือเปิดโอกาสให้ผู้แทนมีส่วนร่วมในการกำหนดสภาพการจ้าง โดยรวมถึงขั้นตอนการระงับข้อขัดแย้งข้อพิพาท โดยการหารือ เจรจาร่วมกัน หรือผ่านกลไกอื่นๆ เช่น พนักงานไกล่เกลี่ย หรือแม้แต่คู่กรณีเห็นพ้องให้ตั้งผู้ชี้ขาดร่วมกันในประเด็นที่ไม่อาจตกลงกันได้

* อนึ่ง เนื่องจาก อนุสัญญาฉบับที่ 151 เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ จึงได้เขียนรายละเอียดอธิบายรายมาตราของอนุสัญญาฉบับนี้ ในบทต่อไป

7) ข้อแนะฉบับที่ 94 ปี 1952 ว่าด้วย ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการ (Co-operation at the Level of the Undertaking)

จุดมุ่งหมายข้อแนะ สำหรับการหารือและความร่วมมือในระดับสถานประกอบการระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

สาระสำคัญ

(1.) ส่งเสริมการหารือในสถานประกอบการในประเด็นต่างๆ ที่ไม่ใช่อยู่ในกรอบของประเด็นการร่วมเจรจาต่อรอง หรือประเด็นที่นำไปสู่การกำหนดสภาพการจ้าง

(2.) แนวปฏิบัติของความร่วมมือหรือการหารือสามารถเกิดขึ้นได้จากมีข้อตกลงระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง หรือระเบียบ กฎเกณฑ์ ระบุหรือกำหนดขึ้น

อนึ่ง การให้ความสำคัญต่อการหารือหรือความร่วมมือเป็นการยืนยันว่ากรอบและขอบเขตของการแรงงานสัมพันธ์มิได้มีเฉพาะการยื่นข้อเรียกร้อง เจรจาต่อรอง การระงับข้อขัดแย้งด้านแรงงาน หรือการนัดหยุดงาน หรือการปิดงาน

8) ข้อแนะฉบับที่ 113 ปี 1960 ว่าด้วย การปรึกษาหารือ (ระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ) ((Consultation (Industrial and National Levels))

จุดมุ่งหมายของข้อแนะ ส่งเสริมมาตรการต่างๆ ที่จะส่งเสริมการปรึกษาหารือ 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง กับลูกจ้าง รวมทั้งระหว่างองค์กรต่อองค์กร ในระดับชาติหรือระดับอุตสาหกรรม

สาระสำคัญ

(1.) ส่งเสริมความเข้าใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งเสริมความสัมพันธ์อันดีต่อกัน โดยมุ่งเป้าที่การพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม หรือในกลุ่มอุตสาหกรรม

(2.) การหารือจะคลุมไปถึงขอบเขตการพัฒนาองค์กรของแต่ละฝ่ายเพื่อใช้เป็นกลไกที่จะไปสู่มาตรการที่จะปรับปรุงสภาพการทำงานและยกฐานะความเป็นอยู่

(3.) การปรึกษาหารือจะคลุมไปถึงการตระเตรียมเพื่อนำไปสู่การออกหรือกำหนดระเบียบ หรือกฎหมาย

(4.) การดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย วางอยู่บนรากฐานของการมีอิสระ โดยสมัครใจของแต่ละฝ่าย หรือโดยผ่านกระบวนการส่งเสริมของภาครัฐ

(5.) อย่างไรก็ตามมาตรการส่งเสริม จะไม่ใช่เป็นการดำเนินการเพื่อเป้าหมายที่จะไปลดบทบาทของกระบวนการร่วมเจรจาต่อรอง หรือการเลือกปฏิบัติต่อองค์กร

9) ข้อแนะฉบับที่ 129 ปี 1967 ว่าด้วย การสื่อข้อความภายในองค์กร (สถานประกอบการ) (Communications within the Undertaking)

จุดมุ่งหมายของข้อแนะ กำหนดแนวทางการออกนโยบายเพื่อส่งเสริมให้มีการสื่อสารสื่อข้อความภายในองค์กรสถานประกอบการ

สาระสำคัญ

(1.) เพื่อให้ตระหนักถึงประโยชน์ของแต่ละฝ่าย (นายจ้าง/ลูกจ้าง) ซึ่งจะต้องมีปัจจัยองค์ประกอบกล่าวคือ บรรยากาศของความเข้าใจซึ่งกันและกัน ความเชื่อมั่นที่มีต่อแต่ละฝ่ายภายในองค์กร

(2.) แนวทางข้อแนะ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันตลอดจนเสริมสร้างความมั่นใจต่อกัน

(3.) ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประสานงาน ที่ครบวงจรและเป็นรูปธรรมเท่าที่ทำได้เกี่ยวกับสถานการณ์ภายในองค์กร รวมทั้ง สภาพความเป็นอยู่ของพนักงาน

(4.) แน่นอนในการกำหนดประเด็นหารือร่วมกันแต่ละฝ่ายควรพิจารณาหารือภายในขององค์กรของตนเอง และพึงระวังไม่ก้าวก่ายขอบเขตของการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นบทบาทแยกต่างหากออกไป

10) ข้อแนะฉบับที่ 130 ปี 1967 ว่าด้วย การตรวจสอบข้อร้องทุกข์ (Examination of Grievances)

จุดมุ่งหมายของข้อแนะ เพื่อให้พนักงานลูกจ้างโดยบุคคลหรือกลุ่มซึ่งมีเหตุที่จะยกเว้นข้อร้องทุกข์ สามารถมีสิทธิยื่นข้อร้องทุกข์ และมีกลไกสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัย

สรุปสาระสำคัญของข้อแนะ

(1.) กลไกระงับข้อร้องทุกข์ต้องชัดเจน มีขั้นตอน อาจถูกกำหนดโดยข้อตกลงของคู่กรณี หรือภายใต้การกำหนดของระเบียบกฎหมาย หรือแม้แต่คำวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ควรให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของระบบหรือสภาพการณ์ของอุตสาหกรรม/ประเทศ

(2.) จำกัดสิทธิ หน้าที่ ของแต่ละฝ่าย รวมทั้งขั้นตอน

(3.) มีหลักการความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ

3.4 การวิเคราะห์มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศสำหรับกิจการภาครัฐ

3.4.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 กับการใช้ในกิจการภาครัฐ

อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 จัดเป็นพื้นฐานทั่วไป สามารถใช้บังคับกับสาขากิจการไม่ว่าเอกชนหรือภาครัฐ วัตถุประสงค์และมูลเหตุของการกำหนดเนื้อหาด้านแรงงานสัมพันธ์ก็สามารถใช้กับพนักงานของภาครัฐได้ แต่จะยังไม่เพียงพอ เหตุผลสำคัญคือ

ประการแรก อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วย สิทธิการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงพนักงานของรัฐบางประเภท (Certain of Public Employers) เช่นเดียวกันอนุสัญญาว่าด้วยผู้แทนลูกจ้างฉบับที่ 135 ก็กล่าวในลักษณะเดียวกัน

ประการที่สอง พนักงานของภาครัฐในแต่ละประเทศมีกิจกรรมและพัฒนาการขยายตัวและหลากหลายมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีระบบหรือกลไกทางด้านแรงงานสัมพันธ์ที่เอื้อประโยชน์และมีประสิทธิภาพที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารภาครัฐกับพนักงานของรัฐในองค์กรนั้นๆ

ประการที่สาม เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแตกต่างกัน รวมทั้งแนวปฏิบัติ ทั้งหมดนี้เมื่อเชื่อมโยงถึงระบบพนักงานของรัฐแล้ว ย่อมมีความแตกต่างในแนวทางปฏิบัติในการกำหนดความสัมพันธ์ภายในองค์กร ที่สำคัญความแตกต่างในเรื่อง คำจำกัดความ กรอบหรือขอบเขต เป้าหมายวัตถุประสงค์ขององค์กรซึ่งแตกต่างระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการอธิบายหรือตีความเมื่อต้องทำหลักการเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองมาปรับใช้กับพนักงานของรัฐ

เหตุผลข้างต้น จึงนำมาซึ่งการกำหนดหรือผ่านอนุสัญญา ว่าด้วย การแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้กับพนักงานภาครัฐเป็นการเฉพาะ คือ ฉบับที่ 151 ซึ่งเนื้อหาและเป้าหมายที่ถูกกำหนดในอนุสัญญาฉบับนี้ จะเป็นการเสริมหรือย้ำหลักการสำคัญที่มีปรากฏในอนุสัญญาหลักด้านแรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่ 87 และ 98 กล่าวอีกนัยหนึ่งสิทธิพื้นฐานและการได้ความคุ้มครองแก่พนักงานของรัฐจะมีไม่น้อยไปกว่าพนักงานของเอกชน แม้ในเนื้อหาจะมีเงื่อนไขระบุเอาไว้ แต่ก็มีบางมาตราที่ระบุเสริมและสนับสนุนด้วย

3.4.2 อนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ

ในกรอบหรือภายในองค์กรภาครัฐเอง มีกลไกอะไรหรือแนวปฏิบัติด้านใดที่สามารถปรับเป็นเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ได้บ้าง คำตอบปรากฏตามอนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ อนุสัญญาฉบับนี้ เป็นการเพิ่มเติมอนุสัญญาหลักว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองคือฉบับที่ 87 และ 98 โดยใช้กับกำลังคนในภาครัฐเป็นการเฉพาะ เนื้อหาของอนุสัญญาจะกำหนดความสำคัญในเรื่องต่างรวม 6 หมวดคือ

(1.) คำนิยามและขอบเขตที่ใช้บังคับของอนุสัญญา

(2.) การคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร

(3.) การอำนวยความสะดวกที่จะมีให้กับองค์กรพนักงานภาครัฐ

(4.) แนวปฏิบัติในการกำหนดสภาพการจ้างในภาครัฐ

(5.) การระงับข้อพิพาทขัดแย้งในเรื่องแรงงาน

(6.) สิทธิในฐานะเป็นพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ประการแรก คำนิยามของกำลังคนในภาครัฐ ในมาตราหนึ่งวงเล็บหนึ่งของอนุสัญญาระบุว่า “คลุมถึงทุกคนที่ถูกว่าจ้างโดยภาครัฐ” (applied to all persons employed by public authorities) ในขณะที่กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการว่าจ้าง คัดสรร บุคลากรมีหลายฉบับ มีการจำแนกประเภทกำลังคนออกเป็น ข้าราชการประจำ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ พนักงานองค์การมหาชน และพนักงานจ้าง (ประเภทต่างๆ) บุคคลเหล่านี้ทำงานราชการแต่มิใช่เป็นข้าราชการทั้งในแง่การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การจ่ายค่าตอบแทน การให้สวัสดิการ แต่คนเหล่านี้อยู่ภายใต้กรอบหรือเป็นกำลังคนภาครัฐ[39] เพราะฉะนั้น หากรัฐบาลไทยให้รับรองอนุสัญญาฉบับนี้ ย่อมมีพันธต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งได้สิทธิแก่กำลังคนของภาครัฐทั้งหมด

ประการที่สอง การคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร ตามมาตรฐานระหว่างประเทศในกรอบนี้ กำลังคนภาครัฐต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการเลือกปฏิบัติใดๆ ที่เข้าลักษณะเป็นปฏิปักษ์หรือต่อต้านสหภาพแรงงาน ซึ่งจะคลุมตั้งแต่การใช้มาตรการใดๆ เป็นเงื่อนไขในการจ้างงานว่าจะต้องลาออกหรือไม่สมัครเป็นสมาชิกองค์กรหรือการถูกออกจากงานด้วยเหตุการเลือกปฏิบัติหรือมีความลำเอียงด้วยเหตุเป็นสมาชิกองค์กร หรือเข้าร่วมในกิจกรรมปกติขององค์กร

ต่อประเด็นนี้ เนื่องจาก กฎหมายไทยไม่ได้ให้สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้ง จึงทำให้การรวมกลุ่มไม่ได้รับการคุ้มครอง

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแม้ไม่มีกฎหมายรับรอง แต่ก็มีการเคลื่อนไหวหลายครั้งของกำลังคนภาครัฐในเรื่องสภาพการจ้าง ยกตัวอย่างเช่นการเคลื่อนไหวของพนักงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ของชมรมอดีตพนักงานของรัฐ ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ปี 2543 – 2546 เพื่อขอทวงคืนอายุราชการและการเยียวยาจากความเหลื่อมล้ำเงินเดือน เหตุการณ์ชุมนุมครั้งนี้เกิดขึ้นในปี 2518 ได้มีกลุ่มชมรมอดีตพนักงานของรัฐ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ปี 2543 – 2546 โดยมีนายมานพ ผสม ประธานชมรม พร้อมผู้ชุมนุม 150 คน เดินทางมายื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ในการนี้ ได้มีการทำกิจกรรมเดินขบวน ถือป้าย โดยยื่นข้อเรียกร้อง 2 ข้อคือ ขอให้มีการแก้กฎหมาย พ.ร.บ บำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อนับระยะเวลาการเป็นพนักงานของรัฐ เพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญอายุราชการที่ขาดหายไป ปี พ.ศ. 2543 – 2547 รวม 4 ปี และพิจารณาการจ่ายค่าตอบแทนย้อนหลังตั้งแต่ปี 2543 – 2547[40]

จากแนวปฏิบัติหรือการเคลื่อนไหวแสดงว่า แม้กฎหมายไม่รับรองการคลุม ไม่มีกลไกออกแบบมารับรอง แต่ทางพฤตินัยมีการเคลื่อนไหวจัดตั้งชมรมยื่นข้อเรียกร้องย่อมแสดงว่า มีการจัดระบบแรงงาน

---

[39] ดูหนังสือ “สำนักงาน ก.พ.” กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2560 สำนักพิมพ์ บริษัท เซ็นจูรี่ จำกัด. 2561 หน้า 1.

[40] ดูข้อมูลจาก google คมข่าว (komkhao.com) และคมชัดลึก (Komchadluek.net) ซึ่งได้อธิบายว่าเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2561 ตัวแทนชมรมอดีตพนักงานของรัฐ ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข นำโดย นายมานพ ผสม ประธานชมรมฯ ได้ยื่นข้อเรียกร้อง 2 ข้อ โดยระบุว่า พนักงานของรัฐในขณะนั้นจำนวน 24,321 คน เป็นนักเรียนทุนของกระทรวงฯ โดยมีสัญญาก่อนเรียน คือ เมื่อจบการศึกษาทุกคนจะได้เป็นข้าราชการแต่เมื่อเรียนจบได้รับปริญญาใหม่ มีเงินเดือนค่าตอบแทนเหมือนข้าราชการแต่ไม่นับอายุราชการ ทำให้พนักงานเสียสิทธิในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

สัมพันธ์ระดับหนึ่งในองค์กรแม้ไม่เป็นทางการ ประเด็นก็คือ เมื่อไม่มีกลไกคุ้มครองจะยกเหตุผลอื่นๆ มารองรับการรวมกลุ่มได้หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ก็ต้องดูกฎหมายหลักอย่างเช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทุกฉบับจะพูดถึงสิทธิเสรีภาพในฐานะปวงชนชาวไทย อย่างเช่น กรณีรัฐธรรมนูญปี 2560 ในมาตรา 44 ระบุว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ" หรือมาตรา 42 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" มาตรา 25 วรรคสองระบุว่า "สิทธิหรือเสรีภาพใดที่กฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ"*[41] ด้วยนัยของกฎหมายดังกล่าว หากผู้ชุมนุมปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธก็คือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว

<u>ประการที่สาม</u> การอำนวยความสะดวกให้กับองค์กรพนักงานภาครัฐซึ่งภายใต้กรอบของอนุสัญญาฉบับที่ 151 หมายถึงการอำนวยความสะดวกแก่ผู้แทนที่ได้รับการรับรอง อาทิเช่น ผ่านการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้แทนดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการ (promptly and efficiently) ทั้งในเวลาและนอกเวลาทำงาน ซึ่งแน่นอนในการอำนวยความสะดวกดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้การบริการสาธารณะเสียหาย ติดขัดหรือขาดการต่อเนื่องด้วย

ต่อกรณีนี้ หากองค์กรของกำลังคนภาครัฐไม่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ ระบุการขออนุญาตหรือทำข้อตกลงในเรื่องการอำนวยความสะดวก อาทิเช่น การออกไปประชุม หรือสัมมนาภายนอก การทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม ในบางองค์กรภาครัฐที่มีการจัดตั้งในรูปชมรมหรือสมาคมที่มีระเบียบว่าด้วย การประชุมหารือร่วมกัน อาทิ สภาคณาจารย์และข้าราชการ การอำนวยความสะดวกสามารถมีหรือเกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น สภาคณาจารย์และข้าราชการของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 22 ให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งมีสภาคณาจารย์และข้าราชการ โดยให้สภามีอำนาจหน้าที่ อาทิ "ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคณาจารย์และข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ ……..." และ "พิทักษ์ผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ……..."[42]

<u>ประการที่สี่</u> แนวปฏิบัติในการกำหนดสภาพการจ้างในภาครัฐ ในมิติทางด้านแรงงานสัมพันธ์สภาพการจ้างปรับเปลี่ยนเสมอตามปัจจัยแวดล้อม อาทิ หากราคาสินค้าปรับเปลี่ยนเช่นการขึ้นราคาสินค้าต่อเนื่อง ความจำเป็นต้องปรับค่าจ้างเพื่อให้ทันกับค่าครองชีพเป็นเรื่องสมเหตุสมผล ในกรณีนี้ "กฎเกณฑ์" ใหม่ (อัตราค่าจ้างใหม่) ก็จะเกิดขึ้นนำไปทดแทนกฎเกณฑ์เก่า (ค่าจ้างเก่า) เป็นวัฏจักรหมุนเวียนไป ในทางด้านแรงงานสัมพันธ์กฎเกณฑ์ใหม่อาจเกิดจากการปรับเปลี่ยนกฎหมาย หรือไม่ก็คู่กรณี นายจ้าง ลูกจ้าง

[41] ดูรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560

[42] ดูประวัติของสภาคณาจารย์และข้าราชการ ดูข้อมูล senate.rmutp.ac.th

เจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลง (กฎเกณฑ์) ขึ้นใหม่ใช้แทนอันเก่า ลักษณะเช่นนี้ เป็นแนวทางของการต่อรองหรือปรับเปลี่ยนภายใต้มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่สำหรับกรณีของการกำหนดสภาพการจ้างในกิจการภาครัฐไทยเกือบทั้งหมดถูกกำหนดโดยภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว (Unilateral Determination) ภายใต้กรอบของข้าราชการไทย ภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง สนง. ก.พ. หรือ ก.พ.ร. จะทำหน้าที่รวมกันกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือน การขึ้นค่าจ้าง การจัดสวัสดิการซึ่งต้องใช้เงินล้วนมาจากฝ่ายบริหารหรือภาครัฐเกือบทั้งหมด (อาจจะมีเข้าข่ายยกเว้นที่กิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งมีกลไกการกำหนดสภาพการจ้างแตกต่างออกไป แม้ขั้นตอนสุดท้ายจะขึ้นกับมติของคณะรัฐมนตรีก็ตาม[43])

ในหลักการเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดกลไกที่จะให้ฝ่ายพนักงานหรือลูกจ้างมีส่วนร่วมหรือเรียกร้องตลอดจนกลไกให้โอกาสทำข้อตกลงภายหลังหรือหารือกันแล้วมาปรับใช้ในการพิจารณากำหนดสภาพการจ้าง การสรุปว่าภาครัฐเป็นฝ่ายเดียวที่กำหนดสภาพการจ้างเป็นตรรกะที่สมเหตุสมผล และเมื่อนำไปปรับกับมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องนี้ แนวปฏิบัติของภาครัฐไทยโดยส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีการกำหนดกลไกหลายมาตรการในตัวเนื้อหาของ พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2551 ที่ให้โอกาสข้าราชการที่จะอุทธรณ์ข้อร้องทุกข์ หรือแม้แต่นำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ในกรณีข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องคำสั่ง เลื่อนขั้นตำแหน่ง หรือการร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัย อุทธรณ์ ในกรณีข้าราชการถูกคำสั่งลงโทษ หรือถูกสั่งออกจากราชการ พิจารณาวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ซึ่งมีเหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา หรือพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม ตามมาตรา 126 ในกรณีเห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่สอดคล้องกับคุณธรรม[44] เป็นต้น

ระบบการบริหารบุคคลที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพลเรือน (ก.พ.) มีฐานที่ข้าราชการภายหลังการบรรจุแล้วได้รับการว่าจ้างตลอดชีวิตถือเป็นอาชีพ (Career ferries) เริ่มจากการไต่เต้าจากตำแหน่งต่ำ เงินเดือนพอเลี้ยงชีพ และขยับสูงขึ้นไปเรื่อยๆ ตามระยะเวลาที่ทำงานและเมื่อได้รับการปรับ

---

[43] ปัจจุบันพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้ พ.ร.บ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนด (ในมาตรา 8) ให้มีคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ที่มีกรรมการฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้าร่วมด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง เสนอขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดำเนินการเองได้ เห็นชอบ กรณีมีการเสนอให้ปรับสภาพการจ้างที่นอกเหนือขอบเขต โดยต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อน นอกจากนั้น พ.ร.บ ฉบับนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ในแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยมีองค์ประกอบของฝ่ายลูกจ้างนั่งอยู่ในกรรมการด้วย ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ส่งเสริมพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ และข้อขัดแย้งโดยการปรองดองและระงับข้อแย้ง พิจารณาปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ปรึกษาหารือ เพื่อแก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ของพนักงานหรือของสหภาพแรงงาน รวมทั้งปรึกษาหารือ พิจารณาปรับปรุงสภาพการจ้าง ดู พ.ร.บ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาตรา 8, 13, 19, 23

[44] ดู พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการพลเรือนปี พ.ศ. 2551. มาตรา 31 มาตรา 114 มาตรา 122

ตำแหน่งก็จะมีรายได้ สวัสดิการเพิ่มขึ้น สิ่งนี้คือความมั่นคงที่ภาครัฐมอบให้กับข้าราชการ มองการดูแลข้าราชการโดยยึดระเบียบหรือกฎ ก.พ. เสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่ในส่วนของการแรงงานสัมพันธ์นั้น ไม่มีกรอบหรือเนื้อหาที่สอดรับกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ นอกเหนือจากการมีระบบขั้นตอนการร้องทุกข์เป็นหลัก

ประเด็นที่ต้องพิจารณากันต่อไปก็คือ ภายหลังจากการปฏิรูปและจัดระบบราชการ นำไปสู่การว่าจ้างพนักงานในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น ภายใต้กฎหมายหรือระเบียบที่แตกต่างไปจากระเบียบข้าราชการพลเรือน บางกิจกรรมอาทิ สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยก็มีการปฏิรูปและออกนอกระบบ ประเด็นที่สำคัญคือสภาพการจ้างของพนักงานบางกลุ่มถูกวินิจฉัยหรือกำหนดฝ่ายเดียวและมีสภาพที่ปรับปรุงแก้ไขยาก เพราะการว่าจ้างทำในรูปสัญญาจ้าง (Employment Contract) อาทิ พนักงานราชการถูกกำหนดการว่าจ้างโดยระบุให้ทำเป็นสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี ในขณะที่พนักงานจ้างเหมาบริการได้รับการพิจารณาว่าไม่ใช่ลูกจ้าง แต่เป็นการทำสัญญาเหมารับงานไป เสมือนการจ้างทำของ มิใช่สัญญาจ้างแรงงานทั้งๆ ที่ในทางข้อเท็จจริงเป็นการว่าจ้างแรงงาน (มีการกำหนดชั่วโมงทำงาน รับคำสั่งและต้องมาปฏิบัติหน้าที่ทุกวัน เป็นต้น)

<u>ประการที่ห้า</u> มาตรฐานระหว่างประเทศข้อต่อมาก็คือ มีกลไกระงับข้อพิพาทด้านแรงงานในองค์กรหรือไม่ ภายใต้กรอบของมาตรฐานระหว่างกลไกการระงับข้อขัดแย้งก็คือ การยินยอมให้มีคนกลางไกล่เกลี่ยหรือแม้แต่ตกลงร่วมกันตั้งผู้ชี้ขาด หรือแม้แต่มอบให้ศาลตัดสิน เป็นต้น กลไกเหล่านี้เป็นทางเลือกสุดท้ายโดยปกติก่อนหน้าจะมีกลไกในการหารือ เจรจากันก่อน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ไม่มีกำหนดในองค์กรที่ว่าจ้างกำลังคนภาครัฐ ยกเว้น พนักงานรัฐวิสาหกิจ จะมีข้อยกเว้นก็คือ กระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของข้าราชการในกรณีข้อร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชา รวมทั้ง การอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการกลางที่เราเรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ภายใต้ พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการพลเรือน) ประเด็นที่น่าสนใจต่อมาก็คือ ระบบข้าราชการสามารถจรรโลงอยู่ได้ก็ด้วยระบบการรักษาจรรยาบรรณ (มีปรากฏในหมวด 5 ของระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) และการรักษาวินัย (หมวด 6) ภายใต้ระบบจรรยาบรรณข้าราชการรักษาจรรยาบรรณในเรื่อง การยึดมั่น และยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม สิ่งเหล่านี้สมควรเป็นแนวปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา ในขณะเดียวกันข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่โดยกฎหมาย โดยไม่ขัดขืนหลีกเลี่ยงแต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามจะทำให้เสียหายแก่ราชการ ก็ให้ทำความเห็นเป็นหนังสือเพื่อให้ทบทวนคำสั่งทันที แต่ถ้าได้รับการยืนยัน ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม (แม้ภายหลังพิสูจน์ว่าผู้บังคับบัญชาผิด ผู้ใต้บังคับบัญชาหนังสือข้อความประกันตนเองได้) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็เป็นอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งหากไม่มีกลไกรองรับปัญหาก็จะเป็นการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ตามมา ทั้งนี้ ระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐจะช่วยเติมเต็มการบริหารงานบุคคลและระบบคุณธรรมให้จรรโลงร่วมกันไป

<u>ประการที่หก</u> มาตรฐานระหว่างประเทศข้อสุดท้าย คือ การให้สิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นพลเมืองและสิทธิทางด้านการเมือง ซึ่งสิทธิเสรีภาพเหล่านี้จะปรากฏโดยปกติในกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว สิทธิ

เหล่านี้สำคัญมากเพราะโยงกับสิทธิเสรีภาพทางด้านแรงงานด้วย ส่วนหนึ่งเป็นสิทธิในการรวมกลุ่ม หรือชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธ ประเด็นนี้ถือได้ว่าประชาชนของประเทศไทยได้รับหลักประกันในเรื่องนี้ในฐานะพลเมือง

อย่างไรก็ตามเมื่อลงรายละเอียดเงื่อนไข กลับไม่มีกฎหมายที่จะให้การรับรองในเรื่องสิทธิเสรีภาพด้านแรงงานที่จะไปรองรับสิทธิในฐานะพลเมือง โอกาสที่จะแสดงออกก็ไม่มีการคุ้มครองอย่างเพียงพอ การแสดงออกหรือมีปฏิกริยาที่แตกต่างจะเป็นการแสดงออกที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ยกเว้น ยกข้ออ้างตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ทำได้จำกัด ก็คือการชุมนุมด้วยความสงบ แต่สุดท้ายขาดกลไกที่จะแต่งตั้งตัวแทนหรือมีกลไกกดดันให้อีกฝ่ายต้องเจรจาหรือหารือด้วย เพราะฉะนั้น การเคลื่อนไหวด้วยความชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมายกับการเคลื่อนไหวที่ไม่มีรูปแบบ ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงแตกต่างกัน รูปแบบหลังจะเป็นแนวทางกดดันทางด้านการเมืองมากกว่าการใช้ที่ถูกต้อง ได้รับการรับรองและมีสภาพในเชิงสันติวิธีมากกว่า

นอกจากนี้ ประเด็นที่จะเทียบเคียงอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ประเทศไทยไม่มีกลไกหรือกฎหมายรองรับหรือมีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะทำให้คุณภาพชีวิตหรือสภาพการจ้างของกำลังคนภาครัฐดีขึ้น ลดลงหรือถดถอยลง จากการสัมภาษณ์ข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานจ้างเหมาบริการ ข้าราชการบำนาญ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านแรงงานกว่า 30 คน มีความเห็นว่า กำลังคนของภาครัฐดีขึ้นมากในบางกลุ่ม แต่บางกลุ่มแย่หรือมีคุณภาพชีวิตลดลง หรือไม่ก็ขาดความรู้สึกมั่นคงในการทำงาน ต้องเสียเวลาทำงานต่ำระดับ (สำหรับคนจำนวนมาก) เพื่อรอโอกาสได้งานใหม่และขณะที่อีกจำนวนไม่น้อยไม่อาจได้งานใหม่ แต่จำต้องทำงานต่อไปโดยขาดความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน บางคนต้องใช้เวลากว่า 20 ปีทำงานโดยขาดหลักประกันอย่างพอเพียงภายหลังเมื่อเกษียณอายุราชการ

บทที่ 4

แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศ

การนำเสนอในบทนี้ มุ่งตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 2. ที่กำหนดว่า “ระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในประเทศต่อไปนี้ คือ ในทวีปยุโรป (อังกฤษ) ในทวีปอเมริกา (สหรัฐอเมริกา) ในทวีปเอเชีย (ญี่ปุ่น) และในประชาคมอาเซียน (ฟิลิปปินส์) มีลักษณะอย่างไร สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลหรือไม่และอย่างไร และควรประยุกต์กับประเทศไทยอย่างไร?” จึงขอตอบคำถามดังกล่าวถึงการแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในสี่ประเทศที่ศึกษาตามลำดับ ดังต่อไปนี้

4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา[45]

พัฒนาการของกฎหมายแรงงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกา ยึดมั่นกับตัวแบบตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRA) ที่ให้สิทธิการเจรจาต่อรองร่วมแก่แรงงานในภาคเอกชน แต่ก็ล่าช้าต่อการอนุญาตการรวมตัวและการต่อรองร่วมของแรงงานในภาครัฐ ดังที่มีตัวอย่างว่า ในสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายปี 2506 จึงจะใช้กับภาครัฐได้ อันเป็นเวลาเกือบสามทศวรรษหลังจากมีพระราชบัญญัติวากเนอร์ให้สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมในภาคเอกชนประกาศใช้ แต่กระนั้น การเป็นไปได้จริงก็ยังขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐในแต่ละมลรัฐ ดังเช่นศาลฎีกาของมลรัฐ ในรัฐมิชิแกนก็ยังคงส่งเสริมคำสั่งของเมือง Muskegon ที่ห้ามเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

นอกจากนี้ ในกระทั่งทุกวันนี้ ในบางมลรัฐก็ยังคงห้ามรัฐบาลท้องถิ่น ไม่ให้เอาระบบการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหารของรัฐบาลทิ้งถิ่นมาใช้ ด้วยสมัยที่มลรัฐต่างๆ เริ่มตรากฎหมายการเจรจาต่อรองร่วมในภาครัฐในปี 1960 และ 1970 นั้น ตัวแบบที่จัดตั้งไว้เป็นอย่างดี ก็คือ ในภาคเอกชน โดยตราเป็นรัฐบัญญัติ Wagner ในปี 1935 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ Taft-Hartley ในปี

[45] ข้อมูลส่วนใหญ่ได้จาก Bernard Gernigon (2007) Labour relations in the public and para-public sector. Working Paper No. 2ม INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS DEPARTMENT, Geneva, pp. 79-86.

1947 และรัฐบัญญัติ Landrum-Griffin ในปี 1959 และกลายเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labour Relations Act, NLRA) ในปัจจุบัน[46]

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labour Relations Act, NLRA) ในสหรัฐอเมริกา กำหนดให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labour Relations Board, NLRB) ที่มีอำนาจในการควบคุมกระบวนการของการเจรจาต่อรองร่วมกัน แต่ไม่ใช่กำกับผลลัพธ์อันเป็นสาระที่จะได้ออกมาหลังการเจรจาจบลง กฎหมายยังรับรองสิทธิพนักงานในการเข้าร่วมในกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองซึ่งกันและกัน (mutual aid and protection) และสิทธิที่จะละเว้นจากกิจกรรมดังกล่าวสำหรับผู้ไม่ประสงค์จะรวมตัวและร่วมกิจกรรม การประกันสิทธิเหล่านี้อาศัยชุดของกฎเกณฑ์ของรัฐที่ประกาศออกมาใช้เป็นระรอกๆ ในเรื่องที่เกี่ยวกับนายจ้าง สหภาพแรงงาน และเรื่องการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ สิทธิในการต่อรองร่วมขึ้นอยู่กับพนักงานส่วนใหญ่ในหน่วยการเจรจาต่อรองที่เหมาะสม ตามที่กำหนดหรือเลือกตามองค์การแรงงานที่สังกัด ซึ่งจะกลายเป็นตัวแทนพิเศษสำหรับพนักงานทุกคนในหน่วยนั้นๆ กฎระเบียบทางกฎหมายที่ใช้บังคับในการเจรจาต่อรองร่วมนั้น ขึ้นอยู่กับว่าประเด็นปัญหานั้นๆ เป็นเรื่องที่ต้องทำการต่อรองกันหรือไม่ หากเรื่องนั้นๆ เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมาทำการเจรจาต่อรองร่วมกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ไม่อาจดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ (a party may not undertake unilateral action) เว้นแต่และจนกว่าจะมีการเจรจาต่อรองจนถึงทางตันที่ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ (unless and until it has bargained to impasse) ซึ่งอาจต้องการการไกล่เกลี่ยหรือชี้ขาดโดยบุคคลกลางต่อไป[47]

ฝ่ายจัดการบางรัฐสามารถปฏิเสธการเจรจาต่อรองร่วมกับสหภาพแรงงาน แม้แต่ศาลสูงก็เคยพิพากษาว่าพนักงานของรัฐไม่มีสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญที่จะบังคับให้นายจ้างเข้าร่วมในการเจรจาต่อรอง เว้นแต่กฎหมายจะบังคับให้นายจ้างต้องทำเช่นนั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิ์ในการเจรจาต่อรองร่วมของพนักงานโดยรัฐบาลกลางอย่างเป็นทางการ

ในการเจรจาต่อรอง ฝ่ายหนึ่งอาจยืนกรานที่จะถึงทางตัน (คือไม่ยินยอมอ่อนข้อให้กัน) แต่กระนั้น แต่ละฝ่ายก็มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายอื่น เว้นแต่ผลประโยชน์ของฝ่ายแรกในการเก็บรักษาข้อมูลที่เป็นความลับมีค่ามากกว่าผลประโยชน์ของฝ่ายที่ร้องขอในการได้ข้อมูลสำหรับ

---

[46] ดูในงานต่อไปนี้ Joseph E Slater, Public Workers: Government Employee Unions, the Law, and the State, 1990-1960 (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004), AFSCME Local 201 (AFL-CIO) v City of Muskegon, 120 NW (2d) 197, 369 Mich 384 (Sup Ct 1963) และดู NC Gen Stat Ann §§ 95-98 (2012); Va Code Ann §§ 40.1-57.2 (2012).

[47] ดูเพิ่มใน Joseph E. Slater, Public Workers: Government Employee Unions, the Law, and the State, 1990-1960 (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004) และ AFSCME Local 201 (AFL-CIO) v City of Muskegon, 120 NW (2d) 197, 369 Mich 384 (Sup Ct 1963). 11. See e.g. NC Gen Stat Ann §§ 95-98 (2012); Va Code Ann §§ 40.1-57.2 (2012).

กระบวนการเจรจาต่อรอง แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็นเรื่องบังคับ ให้ต้องทำการเจรจาต่อรองกัน ตัวแทนพิเศษในการเจรจาต่อรอง ก็พึงติดต่อโดยตรงกับสมาชิกพนักงานทั้งหลายในส่วนที่ตนเป็นตัวแทน เว้นแต่ตัวแทนนั้นได้รับความยินยอมจากพนักงานให้ตัดสินใจแทนได้เลยโดยตรง และเมื่อเรื่องนั้น เป็นเรื่องที่ได้รับอนุญาตให้สามารถหรือต้องเจรจาต่อรองกันแล้ว ฝ่ายหนึ่งอาจกระทำโดยฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องเจรจาเลย ก็เป็นไปได้ อันแสดงถึงการฝ่าฝืนกฎหมายโดยยืนยันจุดยืนของตนในเรื่องที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เพื่อไปให้ถึงทางตัน

การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างส่วนใหญ่ดำเนินการฝ่ายเดียวคือนายจ้าง เพราะนายจ้างมักจะมีอำนาจในการควบคุมข้อกำหนดและเงื่อนไขของการจ้างงาน และยังจำกัดอำนาจของสหภาพแรงงาน ทำให้เป็นกรณีที่หายากหากสหภาพจะมีอำนาจเช่นนั้นแบบนายจ้าง[48] กฎหมายรงงานสัมพันธ์แห่งชาติอนุญาตแต่ละฝ่ายใช้อาวุธทางเศรษฐกิจของตน รวมทั้งการกดดันต่อการใช้อาวุธเพื่อสร้างแรงจูงใจในการบรรลุข้อตกลง

ในขณะที่มลรัฐต่างๆใด ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของตนเอง มลรัฐนั้นๆ ก็ใช้ตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ตามกฎหมาย NLRA เป็นจุดเริ่มต้นของการปรับรูปแบบให้เป็นไปตามที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับภาครัฐ ตัวอย่างเช่น มลรัฐส่วนใหญ่จัดกลุ่มพนักงานเป็นหน่วยการต่อรองที่มีขนาดใหญ่กว่าในภาคเอกชน และมลรัฐส่วนใหญ่ห้ามการนัดหยุดงานและการกระทำอื่นๆร่วมกันเพื่อทำให้หยุดงานอื่น ๆ และมลรัฐจำนวนน้อยที่ยอมให้มีการหยุดงานได้ แต่ก็มีความเคร่งครัดมากกว่าภาคเอกชนที่ทำได้ภายใต้กฎหมาย NLRA และในมลรัฐที่ให้สิทธิพนักงานนัดหยุดงาน มลรัฐหลายแห่งก็จัดให้มีอนุญาโตตุลาการเพื่อผลประโยชน์หรือการหาข้อเท็จจริงที่ไม่มีข้อผูกมัด

นอกจากนี้ มลรัฐต่างๆยังมีภาระกำหนดให้ดำเนินการเจรจาต่อรองร่วมในภาคสาธารณะในประเด็นที่แคบกว่าที่ใช้กันตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRA) บางรัฐปฏิเสธที่จะรับรู้ว่ามีหมวดการเจรจาต่อรอง การเจรจาต่อรองจึงเป็นได้ทั้งข้อบังคับหรือสิ่งต้องห้าม มลรัฐบางรัฐจำกัดประเด็นของการเจรจาต่อรองไว้เฉพาะประเด็นที่ระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หลายมลรัฐได้ออกกฎหมายของตนสงวนสิทธิของฝ่ายจัดการ แต่มลรัฐส่วนใหญ่ก็ดำเนินการตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ ว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องจัดให้มีการเจรจาต่อรองร่วมในประเด็นค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และข้อกำหนดสภาพการจ้างและเงื่อนไขการทำงานอื่นๆ อันเป็นหน้าที่ที่ถูกควบคุมตามบทบัญญัติของกฎหมาย และแม้จะไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ฝ่ายจัดการเป็นพิเศษ แต่รัฐหลายแห่งก็ตีความคำว่า “สภาพและเงื่อนไขการจ้างงาน

[48] ดูเช่น กรณีพิพาทระหว่าง Associated Home Builders of Greater East Bay, Inc. กับ National Labor Relations Board, 352 F (2d) 745, 60 LRRM 2345 (9th Cir 1965)

อื่นๆ" ไปในทางที่แคบกว่าการตีความกันภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติสำหรับภาคเอกชนที่การเจรจาต่อรองโดยรวมกันอย่างกว้างขวาง[49] ดังที่มีตัวอย่างในรัฐมิชิแกนว่า ศาลถือว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มิชิแกน มีข้อกำหนดตามกฎหมายให้ต้องเลือกหน่วยการเจรจาต่อรองร่วมที่ใหญ่ที่สุดที่เป็นไปได้ของพนักงานในเชิงชุมชนของผู้เข้าร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ (the largest possible bargaining unit of employees sharing a community of interest)[50]

นอกจากนี้ กระบวนการทางเศรษฐกิจในภาครัฐนั้น ส่วนใหญ่เป็นกระบวนการทางการเมือง ดังที่ศาลฎีกาวิสคอนซินเคยพิพากษาว่า: ในภาคเอกชนการเจรจาต่อรองร่วมนั้น จำกัดไว้ด้วยความจำเป็นในการปกป้อง "แก่นแกนของการควบคุมทางการประกอบการ" (core of entrepreneurial control) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจที่มีอยู่เหนือการใช้ทุน หากการใช้ทรัพยากรจะต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจตลาดทุนก็จะต้องเคลื่อนไหวและตอบสนองต่อแรงขับทางการตลาด (If resources are to be employed efficiently in a market economy, capital must be mobile and responsive to market forces.) แต่อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลนี้ก็แตกต่างกันในหน่วยงานต่างๆภาครัฐ[51]

ข้อจำกัดที่ชัดเจนในขอบเขตของการเจรจาต่อรองร่วมในภาครัฐก็คือ การเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง เพราะการให้บริการสาธารณะของรัฐดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่กำกับควบคุมโดยรัฐบาลที่มาจาการเลือกตั้ง การเจรจาต่อรองในเรื่องสภาพการจ้างและเงื่อนไขการทำงานต่างๆของการจ้างงานจึงอาจส่งผลเสียหรือบวกต่อกระบวนการทางการเมือง มลรัฐหลายแห่งจึงมีข้อกังวลว่าการเจรจาต่อรองในภาครัฐ จึงไม่ควรมีในหลายๆเรื่องดังที่ต้องเจรจาต่อรองแบบที่ใช้กันในภาคเอกชน ดังเช่นกรณีการฟ้องร้องระหว่างเมืองบูคฟิลด์ (Brookfield) กับ คณะกรรมการการจ้างงานสัมพันธ์แห่งวิสคอนซิน ศาลฎีกาแห่งรัฐวิสคอนซินได้พิจารณาเห็นว่า "แรงจูงใจในทางเศรษฐกิจของการตัดสินใจเลิกจ้างนักดับเพลิง ไม่ใช่เรื่องที่กำหนดตามกฎหมายให้ต้องเป็นประเด็นการเจรจาต่อรอง" โดยศาลเห็นว่า "เป็นอำนาจและความรับผิดชอบของเทศบาล และความเป็นจริงของกระบวนการทางการเมืองของรัฐบาลเทศบาล" และแสดงความกังวลว่าการเจรจาต่อรองร่วมไม่ควรกระทบต่อความสามารถของประชาชนที่จะพูด โดยใช้

---

[49] ดู National Labor Relations Board v Insurance Agents' International Union, 361 US 477, 80 S Ct 419 (1960)

[50] Andria S Knapp, "Anatomy of a Public Sector Bargaining Unit" (1985) Case W Res L Rev 395. 25 และ Martin H Malin, "Public Employees' Right to Strike: Law and Experience" (1993) 26 U Mich JL Ref 313.

[51] ดูตัวอย่างเช่น กรณีLocal 195, International Federation of Professional and Technical Engineers v New Jersey, 443 A (2d) 187, 88 NJ 393 (Sup Ct 1982); Aberdeen Education Association v Aberdeen Board of Education, 215 NW (2d) 837, 88 SD 127 (Sup Ct 1974) [Aberdeen].

กฎหมายที่ออกโดยตัวแทนของพวกเขาเป็นเครื่องมือ" ศาลฎีกามลรัฐเซาท์ดาโกตาห้ามการเจรจาต่อรองในเรื่องระยะเวลาการเตรียมครู (teacher preparation periods) การทำกำหนดการประชุมครู (scheduling of teacher conferences) และการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่การสอน (availability of aides to perform non-teaching duties) เช่นการกำกับดูแลสนามเด็กเล่น

ในทำนองเดียวกัน ศาลอุทธรณ์ของรัฐแมริแลนด์พิพากษาให้เรื่องการกำหนดปฏิทินของโรงเรียน และการจำแนกตำแหน่งบุคลากรใหม่ (reclassifications) เป็นประเด็นต้องห้ามในการเจรจาต่อรองร่วม เหตุผลก็คือ คณะกรรมการบริหารองค์การส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องตอบสนองความต้องการของชุมชน ซึ่งต่างจากนายจ้างภาคเอกชน แต่พนักงานของโรงเรียนของรัฐ ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในหลายๆกลุ่มในชุมชน ก็พยายามกำหนดนโยบายการศึกษาผ่านการใช้อิทธิพลของคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่น และ พนักงานโรงเรียนสามารถกดดันให้คณะกรรมการบริหารองค์การส่วนท้องถิ่น ส่งเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาให้อนุญาโตตุลาการตัดสิน อันแสดงว่าพนักงานโรงเรียนสามารถบิดเบือนกระบวนการประชาธิปไตยโดยการเพิ่มอิทธิพลของตนด้วยค่าใช้จ่ายของกลุ่มอื่นๆ[52]

ในปี 1987 เกิดข้อขัดแย้งระหว่างสมาคมการศึกษามอนต์โกเมอรี่เคาน์ตี้ กับ คณะกรรมการการศึกษาแห่งมอนต์โกเมอรีเคาน์ตี้ มีประเด็นข้อพิจารณาว่า ทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างและเงื่อนไขการจ้างงานของพนักงานสาธารณะย่อมเป็นปัญหาของนโยบายสาธารณะ แม้กระทั่งเรื่องปากท้อง (ขนมปังและเนย) ค่าแรง และผลประโยชน์ต่างๆ ก็ล้วนเป็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้แก่พนักงาน โดยทั่วไปศาลของรัฐจะแสวงหาดุลยพินิจ (balancing test) ว่าประเด็นใดๆ เป็นเรื่องกำหนดให้ต้องทำการเจราจาต่อรองกันหรือไม่นั้น ศาลฎีกาของรัฐวิสคอนซินพิจารณาว่าการตัดสินใจนั้น ต้องขึ้นอยู่กับว่าเรื่องนั้นๆเกี่ยวข้องกับค่าจ้างชั่วโมงและเงื่อนไขการจ้างงานของพนักงานเป็นหลักหรือไม่ หรือเกี่ยวข้องกับการกำหนดหรือการจัดการนโยบายสาธารณะเป็นหลัก ในกรณีที่รัฐบาลหรือมิตินโยบายของการตัดสินใจมีอำนาจเหนือกว่า เรื่องนั้นก็จะถูกสงวนไว้อย่างเหมาะสมต่อการตัดสินใจของผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง อันกล่าวได้ว่าการสรรหาดุลยภาพนั้นจึงง่ายกว่าการใช้มันในทางปฏิบัติ

ประเด็นที่ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องบังคับของการเจรจาต่อรองหรือไม่ถือเป็นเรื่องที่ต้องใส่ใจ เพราะหากเรื่องนั้นไม่บังคับให้เจรจาต่อรองได้ สหภาพแรงงานก็จะถูกตัดออกไปอย่างเด็ดขาดในการเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ตัวอย่างเช่น นายจ้างไม่มีข้อผูกมัดในการให้ข้อมูลกับสหภาพที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไม่ได้กำหนดตามกฎหมายให้ทำการเจรจาต่อรองร่วม ผู้ว่าจ้างก็อาจมองข้ามสหภาพแรงงานและไปหารือกับพนักงานแต่

[52] โปรดดู Unified School District No 1 of Racine County v Wisconsin Employment Relations Commission, 259 NW (2d) 724 at 730, 81 Wis (2d) 89 (Sup Ct 1977) [Racine County])

ละคน นับเป็นการปิดกั้นสหภาพแรงงานไม่ให้มีส่วนในการตัดสินใจหลายเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการ นอกจากนี้ กฎหมายมักชักนำให้สหภาพแรงงานให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องปากท้อง (bread and butter) จึงจะมีสิทธิ์เจรจาต่อรอง และให้เน้นการติดตามผลกระทบแก่พนักงานจากการตัดสินใจที่กำหนดโดยฝ่ายเดียวของนายจ้าง ความสำเร็จของสหภาพในพื้นที่แคบๆที่จัดกรอบไว้ให้ดังกล่าวนี้ เป็นช่องทางที่นำไปสู่การต่อต้านการเจรจาต่อรองร่วมของพนักงานสาธารณะไปด้วย

สหภาพแรงงานภาครัฐที่เข้มแข็งย่อมสร้างผลงานดี ดังที่พบเช่น ในมลรัฐมิชิแกน สหภาพแรงงานครูต่อสู้ในเรื่องสุขภาพและค่าจ้างอย่างเข้มแข็ง จนครูของรัฐนี้มีเงินเดือนสูงสุดในบรรดามลรัฐทั้งหลาย และมีผลให้การหาเงินเข้ากองทุนการศึกษาและการจัดเก็บภาษี เพื่อใช้ปฏิบัติตามนโยบายการศึกษาต้องปรับเปลี่ยนไปตามข้อเรียกร้องของสหภาแรงงานครู แต่กฎหมายของรัฐนี้ก็ห้ามมิให้มีการประท้วงของพนักงานสาธารณะ อย่างไรก็ตาม อำนาจและการควบคุมของสหภาพแรงงานพนักงานสาธารณะที่มีต่อสวัสดิการพนักงาน และเงื่อนไขอื่นๆ ที่ตกลงกันได้ระหว่างผู้บริหารกับสหภาพแรงงานอาจถูกยกเลิกโดยการออกกฎหมายของรัฐมาบังคับใช้ ซึ่งมีสาระแตกต่างจากมุมมองของสหภาพแรงงาน เช่น ผู้ว่าราชการรัฐมิชิแกนยกเลิกภาษีทรัพย์สินอันเป็นแหล่งเงินทุนของโรงเรียน แต่ผูกเงินทุนของรัฐกับจำนวนนักเรียนในเขตที่มลรัฐกำหนด ในขณะเดียวกันก็ให้มีการเช่าโรงเรียนจำนวนมากเพื่อจัดการศึกษาและอนุญาตให้นักเรียนเข้าโรงเรียนนอกเขตที่อยู่อาศัย

มลรัฐต่างๆ มิใช่ว่าจะยอมรับสหภาพแรงงานโดยง่าย และมลรัฐอาจจำกัดประเด็นการเจรจาต่อรองได้ไม่เหมือนกัน ตัวอย่างเช่น มลรัฐมิชิแกนห้ามบุคลากรทางการศึกษาเจรจาต่อรองร่วมในหลายๆ เรื่อง เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายครู การลดกำลังและการเรียกกลับให้เข้าทำงาน ระบบการประเมินสมรรถภาพการทำงาน การพัฒนาเนื้อหา มาตรฐาน ขั้นตอนการยอมรับ และการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับการลงโทษพนักงานหรือระเบียบวินัย แบบฟอร์มในงาน เวลาและจำนวนการเข้าสอนในห้องเรียน การพัฒนาเนื้อหา มาตรฐาน ขั้นตอน การยอมรับ และการดำเนินการตามวิธีการจ่ายค่าชดเชยแก่พนักงาน การตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเพื่อกำหนดค่าตอบแทนตามผลงาน และการพัฒนารูปแบบเนื้อหาและขั้นตอนการบอกกล่าวแก่ผู้ปกครอง การคุ้มครองทางกฎหมายแก่นักเรียนที่สอนโดยครูที่ได้รับการประเมินแบบจัดอันดับว่าไม่มีประสิทธิผล นายกเทศมนตรีเมืองชิคาโกในรัฐอิลลินอยส์ได้จำกัดการเจรจาต่อรองของครู ไม่ให้มีในเรื่อง ระยะเวลาของปีการศึกษา และวันที่โรงเรียนเปิดเรียน โดยถือเป็นเรื่องของฝ่ายรัฐบาลมลรัฐ แต่หลังปี 2010 สิทธิของพนักงานในการต่อรองร่วมก็เข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้องมากขึ้น แต่การรุกที่พบบ่อยที่สุดของฝ่ายรัฐบาลเมืองชิคาโกก็คือการตัดสิทธิพนักงานที่จะต่อรองเรื่องเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ

ในสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางยังไม่ได้รับอนุญาตให้นัดหยุดงานได้ แต่ในบางมลรัฐมีการนัดหยุดงานกันได้ รวมทั้งการตั้งแถวประท้วง (Picketing) ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย (Mosher in Schafritz & Hyde, หน้า 429)

ข้อถกเถียงประการหนึ่ง อันเป็นความท้าทายในการปฏิรูปกฎหมายแรงงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกานั้น ไม่ใช่การทำให้แรงงานและสหภาพแรงงานไม่มีอำนาจ เพื่อเปิดทางให้นายจ้างใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ความท้าทายนั้นก็คือการขยายเสียงของคนงานเพื่อเสริมสร้างให้พนักงานและสหภาพแรงงานทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการปรับปรุงการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน[53]

แต่กระนั้น Sandra E Black & Lisa M Lynch (1998) พบว่าผลลัพธ์ที่เหนือกว่าความท้าทายข้างต้น ที่ประสบความสำเร็จภายใต้การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามพระราชบัญญัติสัญญาทางสังคมแห่งออนทาริโอ (Ontario Social Contract Act's economic restructuring) ก็คือการที่พนักงานสามารถแสดงความเรียกร้องต้องการผ่านการเจรจาต่อรองร่วมต่างหาก[54]

ในปี 2009 รัฐบาลโอบามาได้ออกคำสั่งฝ่ายบริหารจัดตั้งเวทีแลกเปลี่ยนระหว่างแรงงานและฝ่ายจัดการเพื่อปรับปรุงการให้ลบริการของรัฐบาล (Labor-Management Forums to Improve Delivery of Government Services) ที่ตระหนักถึงความต้องการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เพียงพอในเรื่องที่เป็นปัญหาและความล้มเหลวในการจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องของฝ่ายแรงงานกับฝ่ายจัดการ เพื่อปรับปรุงการส่งมอบบริการภาครัฐ หากไม่มีข้อมูลเพียงพอแก่ทั้งสองฝ่ายก็จะไม่สามารถเป็นตัวแทนของฝ่ายตน และเป็นเรื่องยากที่จะเกิดการเจรจาโดยสุจริตใจให้เกิดขึ้นได้ (ในสุญญากาศข้อมูล) เพราะการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการอำนวยความสะดวกในการเจรจาโดยสุจริต จึงก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและช่วยให้การแก้ปัญหาที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน[55]

---

[53] Malin & Kerchner, supra note 5 at 904-06. 95. See e.g. David Lewin et al, "Getting It Right: Empirical Evidence and Policy Implications from Research on Public Sector Unionism and Collective Bargaining" (Employment Policy Research Network & Labor and Employment Relations Association, 7 March 2011) at 16-22, online: แลดู Bob Hebdon & Peter Warrian, "Coercive Bargaining: Public Sector Restructuring under the Ontario Social Contract, 1993-1996" (1999) 52:2 Indus & Lab Rel Rev 196.

[54] Sandra E Black & Lisa M Lynch, "The New Workplace: What Does It Mean for Productivity?" (Paper delivered at the Fiftieth Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association, 3-5 January 1998), in Paul B Voos, ed, Proceedings of the Fiftieth Annual Meeting, Volume 1 (Industrial Relations Research Association, 1998) 60 at 65. 97. Ibid. 920 (2013)

[55] Exec Order No 13522 (9 December 2009), online: .930 (2013)

ภายใต้พระราชบัญญัติการบริการแรงงานแห่งสหพันธรัฐ (Federal Service Labour Management) ซึ่งควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและสหภาพแรงงานที่เป็นตัวแทนของพนักงานนั้น สหภาพแรงงานไม่มีสิทธิพิเศษในการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของการครอบคลุมทั้งหมดโดยทั่วไประดับชาติ (National basis) แต่ก็สามารถเป็นตัวแทนพิเศษของพนักงานในหน่วยงานนั้นๆ หากมีสมาชิกจำนวนมากตามเกณฑ์ได้ โดยจะได้รับสิทธิในการให้คำปรึกษาในระดับชาติ ดังนั้น แม้ว่าการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานจะไม่ตั้งอยู่บนฐานการต่อรองระดับชาติ แต่ฝ่ายจัดการก็จะต้องแจ้งให้สหภาพแรงงานทราบถึงการเปลี่ยนแปลงและการจัดการที่สำคัญในสภาพการจ้างงาน และให้โอกาสแก่สหภาพแรงงานในการเสนอมุมมองและคำแนะนำต่างๆ[56]

หน่วยงานและองค์การของพนักงานต้องพบปะและเจรจากันโดยสุจริตเพื่อวัตถุประสงค์ในการบรรลุข้อตกลงการเจรจาต่อรองโดยรวม หน้าที่ในการเจรจาต่อรองโดยสุจริตรวมถึงข้อผูกพันในการเจรจาต่อรองด้วยความจริงใจ เพื่อบรรลุข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วมกันโดยตัวแทนผู้มีอำนาจรับรองสำเนาถูกต้องให้ตรงตามเวลาที่เหมาะสมและสะดวก และเพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าที่ไม่จำเป็น และเพื่อให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการอภิปรายทำความเข้าใจและการเจรจาต่อรอง การปฏิเสธฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการเจรจาโดยสุจริตถือเป็นการปฏิบัติด้านแรงงานที่ไม่เป็นธรรม (ประมวลกฎหมายแรงงานของสหรัฐอเมริกามาตรา 7116)

ข้อตกลงร่วมที่สรุปจะถูกส่งไปยังหัวหน้าของหน่วยงานที่จะต้องอนุมัติภายใน 30 วัน ตามกฎหมาย (ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกามาตรา 7114) หากหัวหน้าหน่วยงานไม่อนุมัติหรือไม่อนุมัติข้อตกลงภายในระยะเวลา 30 วัน ข้อตกลงจะมีผลบังคับใช้และจะมีผลผูกพันกับหน่วยงานและตัวแทนการเจรจาต่อรอง แต่เพียงผู้เดียวภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับ

กฎหมายสงวนหลายประเด็นในฐานะ “สิทธิ์ของฝ่ายจัดการ” ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การเจรจาต่อรองร่วม (ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกามาตรา 7106) ประเด็นเหล่านี้รวมถึงภารกิจ งบประมาณขององค์การ จำนวนพนักงาน และแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยภายในของหน่วยงาน รวมถึงเรื่องการจัดการภายใน เช่น การว่าจ้างการมอบหมายทิศทางการเลิกจ้างการเก็บรักษาการลงโทษทางวินัย เป็นต้น[57]

---

[56] ดูกรณี Hardesty Company, Inc d/b/a Mid-Continent Concrete, 336 NLRB 258, 171 LRRM 1016 (2001), enf'd 308 F (3d) 859, 171 LRRM 2006 (8th Cir 2002). 932 (2013)

[57] WP-External-2007-11-0176-1-En.doc 83

นอกจากนี้ การเจรจาต่อรองยังครอบคลุมถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรและเงื่อนไขการจ้างงานโดยมีข้อยกเว้นเฉพาะเรื่องที่บัญญัติไว้โดยกฎหมายของรัฐบาลกลาง เช่น ค่าตอบแทน และผลประโยชน์ทางสังคม (ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกามาตรา 7102) อย่างไรก็ตาม แม้กระทั่งในเรื่องที่ไม่สามารถเจรจากันได้ หน่วยงานก็อาจยินยอมเจรจา อันสังเกตได้จากการใช้อำนาจและการเตรียมการสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจ นอกจากนี้ยังอาจเจรจาในประเด็นอื่นๆ หากประสงค์จะทำเช่นนั้น ในเรื่องจำนวน ประเภท และเกรดของพนักงาน หรือตำแหน่งที่มอบหมายให้แผนกใด ๆ และเทคโนโลยี วิธีการ และวิธีการทำงาน (ประมวลกฎหมายสหรัฐมาตรา 7106)

มลรัฐอาจรวมศูนย์อำนาจในการเจรจาต่อรองของภาครัฐเพิ่มขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่าย เช่น ด้านการดูแลสุขภาพไปที่อำนาจของรัฐบาลกลาง การทำเช่นนั้นเป็นการนำประเด็นนี้ออกจากโต๊ะเจรจาต่อรองในระดับท้องถิ่น

ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานและสหภาพแรงงานว่าหน้าที่การต่อรองจะขยายไปถึงเรื่องใดๆ หรือไม่ กฎหมายให้ความเป็นไปได้ในการยื่นอุทธรณ์ต่อ FLRA ภายใน 15 วัน และกำหนดเวลาจำกัด สำหรับการตอบสนองต่อการอุทธรณ์ และสำหรับการดำเนินการขั้นตอนต่อไป

การเจรจาต่อรองร่วมต้องกระทำด้วยความสุจริต การยืนยันในเรื่องนี้แสดงได้โดยคดีระหว่างเทศบาลนครซีแอตเติลวีกับคณะกรรมการประชาสัมพันธ์การจ้างงานสาธารณะในศาลฎีกา โดยแม้ว่าการเจรจาและการไกล่เกลี่ยอาจไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลง และแม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้ให้สิทธิ์พนักงานสาธารณะที่จะขอคำตัดสินจากนุญาโตตุลาการและการใช้สิทธินัดหยุดงานในการแก้ปัญหาก็ตาม แต่ศาลฎีกาวอชิงตันก็ยึดถือตามอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการจ้างงานสาธารณะวอชิงตัน สั่งให้นายจ้างต่อรองด้วยความสุจริต[58]

การแก้ปัญหาบริการสาธารณะอาจทำโดยการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ เช่น แปรรูปโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาไปเป็นของเอกชน อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางในด้านแรงงานสัมพันธ์ที่เคยมีในภาครัฐไปอยู่ภาคเอกชน แต่ในเวลาเดียวกันก็มีหลายปัจจัยที่จะจำกัดการเติบโตของการแปรรูปโรงเรียนรัฐเป็นเอกชน ผู้บริหารรัฐก็อาจแสวงหาความร่วมมือจากสหภาพแรงงาน เช่น ทำให้สหภาพแรงงานครูในหลายเขตแสดงความเต็มใจที่จะยอมรับข้อตกลงการจ่ายเงินและการปฏิบัติตามกฎการทำงานอย่างมีนัยสำคัญ อันเกิดจากเปลี่ยนแปลงข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม (Lewin, Keefe และ

[58] โปรดดูเพิ่มใน Martin H. Malin, Collective Representation and Employee Voice in the U.S. Public Sector Workplace: Looking North for Solutions?, 50 Osgoode Hall L.J. 903 (2013). Available at: http://scholarship.kentlaw.iit.edu/fac_schol/801

Kochan 2012) นอกจากนี้ครูสหภาพแรงงานครูในหลายโรงเรียนก็ยอมรับระบบการประเมินครู และการเปลี่ยนแปลงการจัดการประสิทธิภาพอื่นๆ (Rubinstein และ McCarthy 2012)[59]

การจ้างงานภาครัฐ หากเป็นประเทศรัฐรวม (United stateds) ก็จะรวมถึงการจ้างงานในระดับสหพันธรัฐระดับ(มล)รัฐ และระดับท้องถิ่น โดยมีระบบกระจายอำนาจและความหลากหลาย อันมีต้นกำเนิดจากรัฐธรรมนูญ เช่น ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลแห่งชาติใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจอื่น ๆ สงวนไว้สำหรับรัฐหรือประชาชนเอง มลรัฐในทางกลับกันอาจมอบอำนาจรัฐของตนให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมือง มณฑล และเทศบาล

กฎหมายที่ใช้บังคับกับแรงงานสัมพันธ์ในสหรัฐอเมริกา จะแบ่งปันอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ บางครั้งสภาคองเกรสเสนอที่จะออกกฎหมายเพื่ออนุญาตให้รัฐบาลกลางตรวจสอบการเจรจาต่อรองร่วมในระดับรัฐสมาชิกได้ แต่ก็ไม่เคยได้รับเสียงข้างมากสนับสนุนจากทั้งสองสภา จึงไม่สามารถออกกฎหมายดังกล่าว แต่รัฐหลายรัฐก็ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการต่อรองร่วมในภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) อาจมีนโยบายอนุญาตให้นายจ้างของรัฐทำข้อตกลงร่วมกับผู้แทนของพนักงานได้[60]

---

[59] ดูเพิ่มใน http://bls.gov/web / empsit / ceseeb1a.htm

[60] รัฐที่ยอมรับสิทธิของพนักงานในการต่อรองร่วม ได้แก่ : อลาสก้า, แคลิฟอร์เนีย, โคโลราโด, คอนเนตทิคัต, เดลาแวร์, ฟลอริดา, ฮาวาย, อิลลินอยส์, อินเดียนา, ไอโอวา, แคนซัส, เมน, แมสซาชูเซตส์, มิชิแกน, มินนิโซตา มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ มลรัฐนิวเจอร์ซีย์นิวยอร์กโอไฮโอโอคลาโฮมาออริกอนเพนซิลเวเนียโรดไอส์แลนด์เซาท์ดาโคตาเวอร์มอนต์วอชิงตันและดิสตริกต์ออฟโคลัมเบีย ในการพิจารณาคดีล่าสุด (พฤษภาคม 2550) ศาลฎีกาของรัฐมิสซูรีถือได้ว่าพนักงานของภาครัฐมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองร่วมกับนายจ้างรัฐบาลของพวกเขา ดังนั้นกฎหมายถูกพลิกคว่ำย้อนหลังไป 60 ปี

อย่างไรก็ตามบางรัฐยังห้ามการเจรจาต่อรองร่วมโดยพนักงานสาธารณะ เช่น ในรัฐแอริโซนานอร์ธ แคโรไลนา เซาท์แคโรไลนามิสซิสซิปปี ยูทาห์ และเวอร์จิเนีย ในรัฐอื่น ๆ การเจรจาต่อรองร่วมเป็นที่ยอมรับสำหรับกลุ่มพนักงานที่จำกัดอย่างมากเท่านั้น เช่น เคนตักกี้ (นักดับเพลิงและตำรวจ) เทนเนสซี (ครู) เท็กซัส (นักดับเพลิงและตำรวจ ถ้าประชากรของเทศบาลอนุมัติการลงประชามติ) และไวโอมิง (นักดับเพลิง)

ข้อพิพาทแรงงาน

หากเกิดข้อพิพาทแรงงาน ขึ้นเพราะมีปัญหาทางตันในกระบวนการเจรจาต่อรองร่วม สำนักงานบริการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแรงงานก็จะให้บริการและช่วยเหลือฝ่ายต่างๆในภาครัฐ ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ หากเกิดความล้มเหลวในการจัดการบริการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแรงงานดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลางหรือบุคคลที่สามอื่นๆ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอให้คณะกรรมการบริการดังกล่าว แก้ไขข้อติดขัดแห่งรัฐ (Federal Services Impasses Panel) ช่วยผ่าทางตัน ให้ก็ได้ โดยจะมีการกำหนดขั้นตอนสำหรับการอนุญาโตตุลาการที่มีผลผูกพันสองฝ่าย ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งอยู่ในหน่วยงาน FLRA โดยประกอบด้วยประธานและสมาชิกกรรมการอื่น ๆ อย่างน้อยหกคนที่ได้รับการคัดเลือกบนพื้นฐานของความเหมาะสมในการจะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และหน้าที่อื่นๆที่เกี่ยวข้อง

การนัดหยุดงาน

ตาม พระราชบัญญัติ Taft-Hartley ปี พ.ศ. 2490 ห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานของพนักงาน

ของรัฐบาลกลางและกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงต่อบุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนข้อห้ามนี้ โดยการเลิกจ้างทันทีและห้ามทำงานในหน่วยงานรัฐเป็นเวลาสามปี นอกจากนี้ ก่อนรับการคัดเลือกเข้าทำงานเป็นพนักงานสาธารณะของรัฐบาลกลาง บุคคลจะต้องลงนามในข้อผูกพันที่จะไม่เข้าร่วมนัดหยุดงานต่อต้านรัฐบาลหรือหน่วยงานใดๆของรัฐ พนักงานสาธารณะที่มีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน อันเป็นการละเมิดบทบัญญัติการให้บริการความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและฝ่ายจัดการ (The Federal Service Labor-Management Relations Statute, FSLMRS) จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากถือว่าไม่ได้เป็น “พนักงาน” อีกต่อไป (รหัสสหรัฐอเมริกามาตรา 7103) เช่นเดียวกับองค์การของแรงงาน ก็จะไม่ได้รับการพิจารณาให้ได้รับการคุ้มครองเช่นกันอีกต่อไป หากมีส่วนร่วมหรือมีส่วนช่วยเหลือการนัดหยุดงานต่อต้านรัฐบาลหรือหน่วยงานใดๆ ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปการบริการของรัฐ พ.ศ. 2521 หนึ่งในวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือการหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการนัดหยุดงานโดยพนักงานของรัฐบาลกลาง โดยกำหนดขั้นตอนสำหรับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในระหว่างการเจรจาต่อรองร่วม

การมีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน การหยุดงาน หรือการชะลอการทำงาน ถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้านแรงงาน (unfair labour practice) เรื่องเช่นเดียวกันนี้ นำไปใช้กับกิจกรรมใดก็ตามที่ไม่ดำเนินการเพื่อป้องกันหรือเพื่อหยุดการนัดหยุดงานดังกล่าว (ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกามาตรา 7116)

หากพบการละเมิดข้อกำหนดนี้โดยองค์การของแรงงาน สำนักงานแรงงานสัมพันธ์แห่งสหพันธรัฐ (FLRA) จะเพิกถอนสถานภาพการยอมรับองค์การดังกล่าว และมีผลให้ต้องหยุดกิจกรรมทันที และดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานที่เกี่ยวข้อง (ประมวลกฎหมายสหรัฐอมเริกามาตรา 7120)

ในส่วนของสหภาพแรงงานภาครัฐนั้น สิทธิสหภาพแรงงานได้รับการรับรองตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Bill of Rights) ที่กลายเป็นส่วนสำคัญของรัฐธรรมนูญ (Constitution) ในเวลาต่อมาของสหรัฐอเมริกา โดยในการแก้ไขในครั้งแรก ไม่อนุญาติให้สภาคองเกรสออกกฎหมายที่ตัดรรอนสิทธิของประชาชนที่รวมตัวกันอย่างสงบ สิทธิดังกล่าวนี้นี้ขยายไปตามมลรัฐต่างๆในสหรัฐอเมริกา และในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่สิบสี่กำหนดว่าเป็นสิทธิของเสรีภาพในการสมาคมของพนักงานสาธารณะ รวมถึงสิทธิในการจัดองค์การของตน

สหภาพแรงงานภาครัฐมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทศวรรษ 1960 และ 1970 และแรงงานภาครัฐเป็นภาคที่มีการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานมากที่สุดในสหรัฐอเมริกา โดยมีพนักงานมากกว่าหนึ่งในสามเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่พนักงานของรัฐบาลกลาง มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (NLRA) แต่อาศัยกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งสหพันธรัฐ (Federal Labouer Relations Act) โดยมีการจัดแยกงานด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ครอบคลุมถึงการเจรจาต่อรองร่วมในแต่ละส่วนเหล่านี้ แต่เมื่อ พ.ศ. 2549 รัฐทั้งหมดเก้ารัฐมีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่พนักงานของรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นในเรื่องการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม

สำนักสถิติแรงงานของกรมแรงงานประมาณการว่าในปี 2548 มีพนักงาน 15.7 ล้านคนที่เป็นสมาชิกสหภาพ 7.4 ล้านคนทำงานในหน่วยงานรัฐบาลกลางรัฐหรือเทศบาลหรือร้อยละ 36.5 ของพนักงานในภาครัฐ ในทางกลับกัน 7.8 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานในภาคเอกชนถูกรวมเป็นสหภาพในเวลานั้น

แนวโน้มการเป็นสมาชิกสหภาพพนักงานสาธารณะชัดเจนว่าอำนาจสหภาพของภาครัฐจะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากขนาดและทรัพยากรของสหภาพเหล่านั้น ไม่ใช่เพียงแค่ทัศนคติของสาธารณะที่สนับสนุนหรือไม่สนับสนุน ดังนั้นการตรวจสอบแนวโน้มการเป็นสมาชิกภายในสหภาพของภาครัฐจึงมีคุณค่า ในปี 2555 พนักงานของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอยู่ที่ระดับ 41.7 และ 31.3 ตามลำดับ ในปี 2551 อัตราร้อยละเหล่านี้อยู่ที่ 42.2 และ 31.6 แม้ว่าขนาดของการลดลงของจำนวนสมาชิกสหภาพทั่วประเทศนั้นไม่มากนัก แต่การลดลงของรัฐในอเมริกาที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการออกกฎหมายควบคุมสมาชิกสหภาพและสิทธิในการต่อรอง

สหภาพแรงงานภาครัฐนับเป็นฟันเฟืองที่แข็งแกร่ง บางรัฐบาลแห่งมลรัฐมีการบริหารที่ทำให้เสียงของคนงานลดลง และมองว่าการเจรจาต่อรองร่วมของแรงงานภาครัฐนั้น ไม่ดีต่อสาธารณชน และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม มลรัฐหลายแห่งได้เพิ่มอำนาจของนายจ้างและอำนาจในการดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตามการมีอำนาจฝ่ายเดียวที่เพิ่มขึ้นของนายจ้างก็ไม่น่าจะนำไปสู่การบริการสาธารณะที่ดีขึ้น แต่การอยู่ร่วมกันในสถานที่ทำงานที่มีสหภาพแรงงาน โดยการมีส่วนร่วมของพนักงานอย่างกว้างขวางในการตัดสินใจให้บริการสาธารณะจึงเป็นการปรับปรุงที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะ[61]

การสูญเสียสมาชิกภาพของสหภาพแรงงานพนักงานสาธารณะ ย่อมเป็นการลดอำนาจโดยตรงของสหภาพแรงงาน โดยการลดจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงาน มีผลให้พฤติกรรมการลงคะแนนของสมาชิกที่อาจมีผลต่อมาตรการงบประมาณสาธารณะหรือโชคชะตาในการเลือกตั้งของผู้สมัครลดลง และการลดลงของการเป็นสมาชิกสหภาพทำให้ค่าบำรุงสหภาพแรงงานลดลง และมีผลให้สถานภาพทางการเงินของสหภาพแรงงานพนักงานสาธารณะลดลง ทำให้มีปัญหาในการทำกิจกรรมให้จำกัดลง เช่น การล็อบบี้ทางการเมือง และเมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดในสิทธิการนัดหยุดงานและการเข้าถึงอนุญาโตตุลาการที่มีอยู่ในภาครัฐโดยรวมแล้ว จึงมีความเป็นไปได้น้อยที่มาตรการการลงคะแนนเสียงในอนาคตจะเสริมอิทธิพลให้แก่อำนาจของสหภาพแรงงานพนักงานของรัฐที่ต้องต่อสู้กับการจำกัดการนัดหยุดงาน หรือสิทธิในการตัดสินชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการ

[61] ดูเพิ่มใน https://www.sagepub.com/sites/.../46882_Bamber_Ch_3_US_slides.pptx

4.2 ประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)[62]

ข้อถกเถียงประการหนึ่งในทางแรงงานสัมพันธ์ ในแง่ของบุคคลในภาคการจ้างงานที่แตกต่างกัน คือ พนักงานของภาครัฐมีสถานะพิเศษเมื่อเทียบกับพนักงานของภาคเอกชนหรือไม่?

ในประเทศยุโรป อาทิ ในอังกฤษ พบว่า "ไม่" ตรงกันข้าม ประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ไม่เคยมีข้อแตกต่างทางกฎหมายที่ชัดเจนระหว่างระเบียบการจ้างงานในภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหราชอาณาจักร (ซึ่งประเทศไทยถือเอาเป็นแบบอย่างในทางการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข) พนักงานบริการสาธารณะได้รับสิทธิพิเศษเพียงเล็กน้อย แต่ก็เผชิญกับข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีขึ้นเป็นการเฉพาะในการเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานและการนัดหยุดงาน (เช่น กองทัพ และตำรวจ) ดังนั้นแม้ว่าบางส่วนของการจ้างงานบริการสาธารณะจะได้รับการดูในทางปฏิบัติว่าเป็นอาชีพที่ในช่วงชีวิตการทำงานจะมีความมั่นคงในงานในระดับสูง แต่ความคาดหวังดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดไว้โดยกฎหมาย หรือมีการยอมรับกันอย่างชัดเจนในกฎหมายตามประเพณีทั่วไป

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาว่า พนักงานภาครัฐทั้งหลายมีสถานะเดียวกันหรือมีความแตกต่างระหว่างกลุ่มพนักงานหรือไม่และอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น ระหว่างข้าราชการ เสมียน และคนทำงานทั่วไปก็ปรากฏว่า ภายในกรอบทั่วไปที่ระบุไว้ข้างต้น ตำแหน่งของข้าราชการมีความโดดเด่นในอดีต คนเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติในกฎหมายทั่วไปในฐานะพนักงานที่ถูกแยกประเภทออกไปในฐานะ "ผู้รับใช้กษัตริย์/ผู้ครองมงกุฎ" ในทางทฤษฎีสิ่งนี้ยอมทำให้ข้าราชการถูกไล่ออกเมื่อใดก็ได้ตามความประสงค์ของพระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายการจ้างงานได้ขยายไปใช้กับข้าราชการพลเรือน และคนเหล่านี้ก็มีสิทธิได้รับสิทธิการจ้างงานที่คล้ายกันกับผู้ที่อยู่ในส่วนอื่นของงานสาธารณะและเอกชน

ในปี 2548 การจ้างงานภาครัฐคิดเป็น 20.4% ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ ระหว่างปี 2534-2541 การจ้างงานในภาครัฐลดลงทุกปี โดยลดลง 816,000 ตำแหน่งในช่วงเวลานั้น แต่นับจากปี 2541 เป็นต้นมา แรงงานภาครัฐได้เพิ่มขึ้นทุกปี แซะมีถึง 5,846,000 คน ในเดือนมิถุนายน 2548 แนวโน้มระยะยาวจำนวนพนักงานของรัฐบาลกลางจะเติบโตอย่างรวดเร็วกว่าพนักงานในท้องถิ่น

---

[62] ข้อมูลส่วนใหญ่ได้จาก Bernard Gernigon (2007) Labour relations in the public and para-public sector. Working Paper No. 2ม INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS DEPARTMENT, Geneva, pp. 75-79, https://www2.le.ac.uk/departments/business/people/academic/dr-benjamin-hopkins/barsop-uk-final-report, https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/industrial-relations-in-the-public-sector-united-kingdom และ https://www.etui.org/ReformsWatch/United-Kingdom/Industrial-relations-in-the-UK-background-summary

การจ้างงานภาครัฐในอังกฤษอาจแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ งานบริการแก่พลเรือน (civil service) ของข้าราชการพลเรือนที่ทำงานในสำนักงานและหน่วยงานส่วนกลาง และงานบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งจ้างเจ้าหน้าที่สาธารณะอื่นๆ รวมถึงผู้ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นในงานด้านการศึกษา สาธารณสุข คมนาคม มหาวิทยาลัย และรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาลท้องถิ่นจ้างพนักงานมากกว่า 2,900,000 คนในเดือนมิถุนายน 2548 มีหน้าที่รับผิดชอบบริการสาธารณะจำนวนมาก เช่น การศึกษา การบริการสังคม การบำรุงรักษาถนน ตำรวจ งานดับเพลิง และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม งานบริการสาธารณะบางอย่างถูกแปรรูปไปเป็นเอกชนบางส่วนหรือทั้งหมด นี่เป็นกรณีของการสื่อสารโทรคมนาคม พลังงาน และการขนส่ง

ข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์ (กล่าวคือในทางปฏิบัติก็คือทำงานให้แก่รัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร ผู้บริหารของสกอตแลนด์ และสมัชชาแห่งชาติของเวลส์) ซึ่งมีประมาณ 10.7% (จำนวน 570,000 คนในเดือนมิถุนายน 2548) ของพนักงานภาครัฐทั้งหมด

กฎหมายที่ใช้บังคับกับแรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วยประมวลกฎหมายการให้บริการแก่พลเรือน (Civil Service Code) (ฉบับล่าสุดมีผลตั้งแต่วันที่มิถุนายน 2549) และประมวลกฎหมายการบริหารราชการพลเรือน ยกเว้นบางกรณีโดยเฉพาะ (โดยเฉพาะตำรวจ) การบริการสาธารณะได้รับการคุ้มครองโดยการบัญญัติกฎหมายทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการจ้างงานปี 2002 และพระราชบัญญัติการจ้างงานสัมพันธ์ปี 2004[63]

ข้อกำหนดและเงื่อนไขการให้บริการของเจ้าหน้าที่พลเรือนจะเป็นไปตามรัฐบัญญัติการบริหารงานภาคพลเรือน ที่มีหลักจรรยาบรรณกำหนดไว้ด้วย สหภาพแรงงานข้าราชการที่ได้รับการรับรองการจัดตั้งก็จะต้องทำความเข้าใจกับเนื้อหาของหลักจรรยาบรรณเจ้าหน้าที่รัฐด้วย นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประมวลจริยธรรมการทำงานของข้ารัฐการ มีข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆส่วนใหญ่โดยหน่วยงานระดับกรม ไม่ใช่จากส่วนกลาง รัฐมนตรีและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในหน่วยงานเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติสำหรับการแต่งตั้ง และกำหนดข้อตกลงและเงื่อนไขการจ้างงานที่หลากหลายสำหรับพนักงานของตนเองรวมถึงค่าตอบแทนและเบี้ยเลี้ยงต่างๆ

4[63] **Office for National Statistics, Public Sector Employment Trends 2005 (สำนักงานสถิติแห่งชาติแนวโน้มการจ้างงานภาคสาธารณะปี 2548)**

นอกจากนี้ การปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 ทำให้หน่วยงานรัฐและองค์การอิสระมีอิสระมากขึ้น เช่นเดียวกับความเป็นอิสระในการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคสุขภาพ

สิทธิสหภาพแรงงาน

เสรีภาพในการสมาคม: ข้าราชการมีอิสระในการจัดตั้งสมาคมและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสหภาพแรงงาน ระหว่างปี 1919 ถึงปี 1979 ข้าราชการได้รับการกระตุ้นอย่างแข็งขันให้เข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน ว่าเกิดขึ้นในได้ภายใต้การจ้างของนายจ้างแบบดั้งเดิม ('model employer' tradition) แต่สิ่งที่กล่าวมานี้ ก็มีการเปลี่ยนแปลงภายใต้รัฐบาลอนุรักษ์นิยมที่มีอำนาจต่อเนื่องระหว่างปี 1979 ถึง 1997 คือ มีการกำหนดข้อจำกัด ในกิจกรรมทางการเมืองของสหภาพแรงงานและการเปิดเผยข้อมูลแก่สหภาพแรงงาน และจำกัดมากขึ้นกับข้าราชการที่ทำงานในหน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยสืบราชการลับ มีการจำกัดบางหน่วยงาน เช่น ในปี 1984 รัฐบาลประกาศไม่ให้พนักงานประมาณ 4,000 คน ที่ทำงานกับ GCHQ (สำนักงานสื่อสารของรัฐบาล) สามารถเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานพลเรือนแห่งชาติไว้ได้อีกต่อไป แต่ต่อมาก็มีการตัดสินใจก็ย้อนกลับไปเป็นแบบปี 1997 เมื่อรัฐบาลแรงงานเข้ารับตำแหน่ง

สิทธิสหภาพแรงงานของพนักงานภาครัฐอยู่ภายใต้กฎหมายที่บังคับใช้กับสหภาพแรงงานโดยทั่วไป อัตราการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานสูงกว่าภาคเอกชน (ประมาณสองในสามของพนักงานบริการสาธารณะ)

การปรึกษาหารือ

สหภาพแรงงานในภาครัฐโดยทั่วไปมักจะดำเนินงานเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิรูปงานพัฒนาและงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ทำให้มีการติดต่อกันบ่อยครั้งระหว่างสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหาร

การเจรจาต่อรองร่วม

โดยทั่วไปการเจรจาต่อรองไม่ได้ครอบคลุมไว้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และข้อตกลงร่วมก็ไม่ได้มีผลผูกพันตามกฎหมาย ไม่มีกระบวนการอย่างเป็นทางการสำหรับการลงทะเบียนและการแจ้งเตือนในทางกฎหมายของข้อตกลงร่วม แต่สำนักงานและหน่วยงานรัฐอยู่ภายใต้ข้อผูกพันที่จะต้องกำหนดสภาพการจ้างและเงื่อนไขการให้บริการของพนักงานอย่างชัดเจน และให้พนักงานสามารถเข้าถึงข้อกำหนด

เหล่านั้นได้ และสำนักงานและหน่วยงานรัฐจะต้องปฏิบัติตามข้อกำกับทางกฎหมายใดที่มีต่อองค์การในฐานะนายจ้าง และให้คำปรึกษาตามความจำเป็นกับพนักงานและสหภาพแรงงานที่ได้รับการยอมรับ

เนื่องจากการเจรจาต่อรองเป็นวิธีที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย อย่างกว้างขวางในทางประวัติศาสตร์ในการกำหนดสภาพและเงื่อนไขการจ้างงานของพนักงานภาครัฐ โดยเฉพาะในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ยี่สิบ ในบริบทดังกล่าวนี้ สำนักงานและหน่วยงานต้องจัดเตรียมในเรื่องค่าตอบแทนของพนักงานที่เหมาะสมกับความจำเป็นของธุรกิจ และทำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการให้บริการแก่พลเรือน การจ่ายค่าจ้างภาครัฐ และการควบคุมการใช้จ่ายภาครัฐ

สถานการณ์และให้คำแนะนำต่อการดำเนินการตามข้อตกลงการเจรจาต่อรอง

การเจรจาต่อรองร่วมครอบคลุมข้าราชการทุกคน ยกเว้นพนักงานอาวุโสสูงสุดที่เรียกว่า 'ข้าราชการพลเรือนอาวุโส' จำนวนประมาณ 3,850 คน แต่นับจากกลางทศวรรษที่ 1980 การเจรจาต่อรองร่วมมีการรวมศูนย์โดยส่วนกลาง แต่ต่อมาก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในการพิจารณาการจ่ายค่าจ้างข้าราชการพลเรือนแบบทั่วประเทศที่ใช้กันในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาในปี 2539 เพราะเป็นการสิ้นสุดการพิจารณาการจ่ายค่าตอบแทนในลักษระดังกล่าวในปี 2539 โดยใช้การกระจายอำนาจการเจรจาต่อรองไปยังท้องถิ่นแทน ส่วนการจ่ายค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการพลเรือนระดับสูงนั้น เป็นการพิจารณาตัดสินตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจสอบเงินเดือนพนักงานอาวุโส (Review Body on Senior Salaries, RBSS) ที่เป็นคนกลุ่มเล็กๆ ที่แต่งตั้งโดยรัฐบาล และมีสำนักเลขาธิการข้าราชการพลเรือนอิสระเอื้อความสะดวกในการทำงาน ในแต่ละปีคณะกรรมการชุดนี้จะขอหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ไปเจรจากับผู้มีส่วนได้เสีย เยี่ยมชมสถานที่ทำงานเพื่อพบปะกับผู้จัดการและพนักงาน และกำกับดูแลงานวิจัย คณะกรรมการดังกล่าวจะอาศัยหลักฐานของตนให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเพิ่มค่าจ้าง และเรื่องอื่นๆ ตามหน้าที่ ซึ่งไม่ได้ผูกมัดต่อรัฐบาล แต่ก็จะเป็นเรื่องผิดปกติมากสำหรับรัฐบาล หากจะปฏิเสธคำแนะนำของคณะกรรมการชุดนี้

หน่วยงานรัฐจะต้องให้คำแนะนำที่เป็นอิสระเกี่ยวกับค่าตอบแทน หลังจากการตรวจสอบข้อเสนอและข้อมูลที่นำเสนอโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (รัฐบาล นายจ้าง และสหภาพแรงงาน) การให้มีหน่วยตรวจทานข้อเสนอ ไม่จำเป็นต้องเป็นการปิดป้องไม่ให้มีการเจรจาต่อรองร่วมกัน แต่หน่วยตรวจทานจะต้องให้คำแนะนำก่อนที่จะมีการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงกัน ตัวอย่างเช่น ในปี 2003 ข้อตกลงเกี่ยวกับการประสานสอดคล้องกันของรวมกันของโครงสร้างค่าจ้างในงานบริการสุขภาพแห่งชาติ ได้ข้อสรุปบนพื้นฐานชั่วคราวระหว่างสหภาพแรงงาน นายจ้างในการให้บริการ และรัฐบาล ก่อนที่องค์คณะตรวจทานจะตรวจสอบ

การต่อรองค่าแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับที่อยู่ต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะดำเนินการในหน่วยงาน 90 หน่วยที่แยกออกจากกัน โดยในแต่ละปี สหภาพแรงงานต่างๆจะเสนอขอปรับปรุงค่าตอบแทนในการทำงาน โดยมีขั้นต่ำหรือสูงแตกต่างกันไป อันเป็นระบบที่สะท้อนถึงการจ่ายค่าตอบแทนตามเกรดต่างๆของข้าราชการพลเรือนที่เป็นผลมาจากอดีต แต่การกระจายกรอบการจ่ายออกไปอย่างกว้างขวางก็ทำให้การเปรียบเทียบระหว่างหน่วยการต่อรองทำได้ยาก

ความรับผิดชอบในการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนในงานราชการของพลเรือน จะแบ่งระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยภาพรวมสำหรับการจัดการค่าจ้างและการจัดการสมรรถนะในการทำงานของข้าราชการพลเรือน ส่วนสำนักงานคณะรัฐมนตรีจะปรึกษากับผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคลในกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ

ข้อตกลงร่วมในภาครัฐในสหราชอาณาจักร มักจะใช้กันเป็นเวลาหนึ่งปี โดยเดือนสิงหาคมเป็นเดือนของการปรับปรุงการจ่ายเงินเดือนที่พบมากที่สุด แม้ว่าบางแผนกและหน่วยงานอาจทำกันในเดือนกรกฎาคมหรือเมษายน อย่างไรก็ตามในสภาพแวดล้อมที่มีอัตราเงินเฟ้อต่ำ ข้อตกลงร่วมที่ได้ในปัจจุบันนั้นอาจเจรจากันมาแล้ว 2 หรือ 3 ปี ไม่มีการจัดการที่เป็นเรื่องโดดเด่นเป็นพิเศษในข้อตกลงร่วมอย่างสันติในส่วนข้าราชการพลเรือน ด้วยว่าเมื่อมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น ก็ให้ดำเนินการทางแรงงานสัมพันธ์ไปตามที่กฎหมายกำหนด คือสมาชิกสหภาพแรงงานจะต้องทำการลงคะแนนเสียงด้วยการหน่อนลงหีบลงคะแนนแบบลับ ที่ดำเนินการอย่างถูกต้อง และมติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่สำหรับการออกปฏิบัติทางอุตสาหกรรมใดๆ

ในกรณีงานบริการสุขภาพ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ในสหราชอาณาจักร โดยทั่วไปแล้วพระราชบัญญัติการบริการสุขภาพแห่งชาติและการดูแลชุมชน พ.ศ. 2533 ได้ปูทางไปสู่การสร้างหน่วยกำกับดูแล (Trust unit) สำหรับหน่วยบริการสุขภาพแห่งชาติต่างๆ (National Health Service units) สิ่งนี้ให้อำนาจอิสระแก่หน่วยทรัสต์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิสรภาพในการจ้างพนักงานตามข้อกำหนดและเงื่อนไขดังกล่าวตามที่เห็นว่าเหมาะสม ดังนั้นทรัสต์จึงอาจพัฒนาข้อตกลงและเงื่อนไขการจ้างงานของตนเอง แต่ต้องไม่เสนอเงื่อนไขที่ต่ำกว่าการเจรจาระดับประเทศสำหรับงานเดียวกัน ส่วนการมีส่วนร่วมของพนักงานในกระบวนการตัดสินใจนั้น ก็มอบให้แต่ละทรัสต์เป็นผู้กำหนด[64]

[64] WP-External-2007-11-0176-1-En.doc

ข้อพิพาทแรงงาน

สัญญาอนุญาโตตุลาการของข้าราชการพลเรือนมีอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งนั้น ใช้มาตั้งแต่ปี พ. ศ. 2468 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเป็นครั้งคราวตามที่มีข้อตกลงเพิ่มเติม ข้อตกลงที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน เป็นข้อสรุประหว่างสภาสหภาพแรงงานบริการพลเรือน (Council of Civil Service Unions) กับ สำนักงานคณะรัฐมนตรีที่ได้กำหนดวิธีการที่เหมาะสมซึ่งทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะหาข้อยุติร่วมกัน โดยอาจอ้างถึงคณะอนุญาโตตุลาการด้วย ข้อตกลงเหล่านี้ตั้งอยู่บนหลักการดังต่อไปนี้: (1) ข้อพิพาทใดๆ ยกเว้นที่เกี่ยวข้องกับพนักงานในฐานะปัจเจกบุคคลอาจถูกส่งต่อไปยังศาล แต่โดยปกติแล้วข้อตกลงดังกล่าวจะใช้เฉพาะกับข้อพิพาทเรื่องค่าตอบแทน ไม่รวมบำนาญ เบี้ยเลี้ยง ชั่วโมงการทำงานหรือลาพัก ; (2) ความเห็นของฝ่ายภาครัฐอาจแตกต่างกันไปตามระดับของการมอบหมายให้เป็นตัวแทน แต่คู่กรณีในที่มีข้อพิพาทจะต้องมีอำนาจที่จำเป็นในการตัดสินใจ และ (3) การเข้าถึงการอนุญาโตตุลาการจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการยอมรับกันของทั้งสองฝ่าย (ไม่มีการเข้าถึงฝ่ายเดียวและไม่มีสิทธิ์ตามกฎหมายในการอนุญาโตตุลาการ)

ข้อชี้ขาดที่ได้รับจากอนุญาโตตุลาการจะไม่มีผลผูกพัน แม้ว่าในความคาดหวังว่าแต่ละฝ่าย จะให้เกียรติต่อผล "เว้นแต่จะมีการตกลงกันล่วงหน้าก่อน" เนื่องจากการมีอำนาจในความเป็นตัวแทนของภาครัฐอย่างเต็มรูปแบบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินและเงื่อนไขในการให้บริการ สำนักงานและหน่วยงานจึงมีอิสระที่จะแก้ไขข้อตกลงจากอนุญาโตตุลาการ ตามที่ผู้บริหารต้องการในสาขาความสามารถของตนเอง

ในภาคสุขภาพคณะกรรมการกำกับ (Trusts) ที่จัดตั้งขึ้นในงานบริการสุขภาพแห่งชาติ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่อาจสร้างระบบการประนีประนอมและข้อตกลงเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างและเงื่อนไขในการให้บริการของพนักงาน

การนัดหยุดงาน

ในสหราชอาณาจักร ยังไม่เคยมีสิทธิอย่างชัดเจนของแรงงานที่จะนัดหยุดงาน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน และแม้ว่ารัฐบาลได้ยินยอมอย่างจำกัดที่จะให้มีความเป็นไปได้ของการนัดหยุดงานจากข้อพิพาทแรงงานในภาครัฐ แต่ความตั้งใจดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาไปอย่างเป็นระบบ ข้าราชการพลเรือนจึงเหมือนคนงานของภาครัฐอื่น ๆ (ยกเว้นตำรวจ) มีสิทธิที่จะนัดหยุดงาน แต่ก็เป็นรูปแบบเฉพาะ โดยความเป็นจริง สิทธิที่จะนัดหยุดงานเกิดขึ้นในรูปแบบของภูมิคุ้มกันต่อสหภาพแรงงานจากความรับผิดชอบตามกฎหมายตามข้อพิพาทแรงงาน ตั้งแต่ปี 1980 คำจำกัดความของข้อพิพาทแรงงานถูกจำกัดอย่างรุนแรง กองทุนสหภาพแรงงานจะตกอยู่ในความเสี่ยง หากสมาชิกมีส่วนร่วมในการประท้วงที่ผิดกฎหมาย และการ

นัดหยุดงานที่ซับซ้อน ต้องกระทำผ่านการลงคะแนนเสียงด้วยการหย่อนบัตร และได้รับการสนับสนุนจากคะแนนคนส่วนใหญ่เพื่อจะเป็นการนัดหยุดงานที่ถูกกฎหมาย

ดังที่กล่าวแล้ว ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปที่มีผลบังคับใช้กับพนักงานสาธารณะส่วนใหญ่ (ยกเว้นตำรวจและกองทัพที่ไม่มีสิทธิ์ในการนัดหยุดงาน) หากคนงานจัดประท้วงหรือดำเนินการปฏิบัติการโต้ตอบนายจ้างด้วยวิธีอื่นๆ ย่อมแสดงว่าคนงานยกเลิกสัญญาจ้างหรือสัญญาการให้บริการสาธารณะ แต่ภายใต้กฎหมายตามประเพณี (Common law) นั้น การชักชวนให้บุคคลผิดสัญญาเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงว่าหากไม่มีการคุ้มครองเป็นพิเศษ สหภาพแรงงานหรือเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานที่เรียกร้องให้มีการนัดหยุดงาน จะต้องเผชิญกับความเป็นไปได้ที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่ต่อมาเพื่อที่จะหยุดสิ่งนี้เกิดขึ้น "ภูมิคุ้มกันตามกฎหมาย" จึงถูกเอามาออกเป็นกฎหมาย

การคุ้มครองของกฎหมาย มีผลให้สหภาพแรงงานและบุคลากรสามารถออกปฏิบัติการโต้ตอบนายจ้างหรือฝ่ายจัดการ ได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกฟ้องในศาล แต่ก็โดยมีเงื่อนไขว่าพวกเขาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนที่จะเรียกร้องให้มีปฏิบัติการโต้ตอบดังกล่าว สหภาพแรงงานต้องได้รับการสนับสนุนส่วนใหญ่จากสมาชิกผ่านการใช้บัตรลงคะแนนใส่กล่องที่ดำเนินการอย่างเหมาะสม และต้องแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเจ็ดวัน ภูมิคุ้มกันนี้จะมีผลต่อไปในกรณีที่มีการเรียกร้องให้ดำเนินการเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานด้วย ในกรณีที่ไม่มีการใช้ระบบภูมิคุ้มกันดังกล่าว นายจ้างและบุคคลอื่นใด (เช่น ลูกค้า และผู้จัดหาวัตถุดิบ) ที่ได้รับความเสียหายหรือมีแนวโน้มว่าจะได้รับความเสียหายอาจใช้กระบวนการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีแพ่งต่อสหภาพแรงงานหรือผู้ที่รับผิดชอบ

ในทางปฏิบัติ การนัดหยุดงานเป็นเรื่องยากในงานบริการแก่ประชาชนของรัฐ แต่เมื่อ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2543 หลังจากการปรึกษาหารือกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างตัวแทนรัฐบาลกับสหภาพแรงงานในเรื่องที่เป็นภารกิจของสหภาพแรงงาน จึงมีการทำข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนระดับชาติระหว่างรัฐบาลและสหภาพแรงงานในกิจการบริการประชาชนที่ถือเป็นข้อผูกพันร่วมกันของทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม การประท้วงที่แบบกว้างๆก็ยังคงมีอยู่ในภาครัฐในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานบริการดับเพลิงในปี พ.ศ. 2545-2546 และงานพยาบาลในปี 2546 เพื่อขอเงินค่าจ้างเพิ่ม และต่อรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อต่อต้านการปฏิรูประบบบำนาญ (มีนาคม 2549) และเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2561 การนัดหยุดงานทั่วประเทศของอาจารย์มหาวิทยาลัยเพื่อประท้วงการปรับลดเงินบำนาญ[65]

[65] WP-External-2007-11-0176-1-En.doc 79

โดยทั่วไปแล้ว ในปี 2548 มีการหยุดงานทั้งหมด 60 ครั้งในภาครัฐ (13 ครั้งอยู่ในงานการบริหารรัฐกิจ 22 ครั้ง อยู่ในงานด้านการศึกษา 22 แห่ง และหนึ่งครั้งฝนภาคสาธารณสุข) ส่งผลให้สูยเสียการทำงานไป 99,000 วันทำงาน เมื่อเปรียบเทียบกับการหยุดงาน 78 ครั้ง และการสูญเสียวันทำงานไป 742,000 วัน ในปี 2547

สมาชิกสหภาพแรงงานในสหราชอาณาจักรมีโดยเฉลี่ย 24.7% ในปี 2558 (ตามสถิติที่ตีพิมพ์โดยรัฐบาลสหราชอาณาจักรเมื่อเดือนพฤษภาคม 2559) ซึ่งลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับ 25% ที่บันทึกไว้ในปี 2557 อย่างไรก็ตามความหนาแน่นในการรวมตัวของสหภาพแรงงาน (union density) มีในภาครัฐมากกว่าภาคเอกชน คือ 54.8% ในภาครัฐเมื่อเทียบกับ 13.9% ในภาคเอกชน ในปี 2558

ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2555) แรงงานในสหราชอาณาจักรมากกว่าหนึ่งในสี่ (26%) หรือประมาณ 7,504,445 คน เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ความหนาแน่นของสหภาพภาครัฐมี 56% สูงกว่าภาคเอกชน ซึ่งมี14% แต่มีสภาแรงงานแห่งชาติเพียงแห่งเดียว คือ TUC และสหภาพแรงงานแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ และประมาณ 60% เข้าเป็นสมาชิก TUC อยู่ในสหภาพที่ใหญ่ที่สุดสามแห่งซึ่งเติบโตยผ่านการควบรวมกิจการ

ในสหราชอาณาจักรมีสหภาพแรงงานอิสระ 163 แห่ง มีสภาแรงงานเป็นศูนย์รวมในชาติเพียงแห่งเดียว คือ สภาสหภาพแรงงาน (Trade Union Council, TUC) สหภาพแรงงานอิสระประมาณ 60% เป็นสมาชิกของ TUC โดยสมาชิก TUC ที่ใหญ่ที่สุดสามแห่ง คือ Unite (สมาชิก 1.4 ล้านคน) Unison (สมาชิก 1.3 ล้านคน) และ GMB (สมาชิก 600,000 คน) และตามรายงานของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งตีพิมพ์ในปี 2014 มีสหภาพแรงงานที่สำคัญเพียงสองแห่งเท่านั้น ไม่ได้เป็นสมาชิกของ TUC คือ RCN ซึ่งเป็นสหภาพแ รงงานของพยาบาล และ BMA ซึ่งเป็นสหภาพแ รงงานของแพทย์ และตามรายงานของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งตีพิมพ์ในปี 2014 มีสหภาพแรงงานที่สำคัญเพียงสองแห่งเท่านั้น ไม่ได้เป็นสมาชิกของ TUC คือ RCN ซึ่งเป็นสหภาพแ รงงานของพยาบาล และ BMA ซึ่งเป็นสหภาพแ รงงานของแพทย์

การที่แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในระดับส่วนท้องถิ่น งานบริการสุขภาพ และงานบริการโดยข้าราชการพลเรือน ได้กลายเป็นความกังวลของรัฐบาล

นักปฏิบัติ และนักวิชาการ จนนำไปสู่การทบทวนที่สำคัญในด้านแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐโดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลแทตเชอร์[66]

สหราชอาณาจักรมีค่าแรงขั้นต่ำระดับชาติ ซึ่งรัฐบาลกำหนดขึ้นตามคำแนะนำของคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของตัวแทนสหภาพแรงงานและนายจ้าง รวมถึงนักวิชาการอิสระ

การมีส่วนร่วมของแรงงานในการตัดสินใจในสถานประกอบการ

ไม่มีกลไกทางกฎหมายที่เป็นทางการสำหรับการมีตัวแทนแรงงานในการบริหารสถานประกอบการในสหราชอาณาจักร ซึ่งข้ามกับบางประเทศในสหภาพยุโรปที่มีโครงสร้างแบบสภาการทำงาน (works councils) ในสถานประกอบการ โดยได้รับการเลือกตั้งจากพนักงาน และยังไม่มีกฎหมายหรือระบบของข้อตกลงร่วมที่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย แต่ก็ให้อำนาจที่หลากหลายแก่องค์การสหภาพแรงงานท้องถิ่นเพื่อเป็นตัวแทนของพนักงานทั้งมวล

ในปี 2011 มีสถานประกอบการประมาณ 7% มีคณะกรรมการที่ปรึกษาร่วม และมากกว่าหนึ่งในสี่ของกรณีดังกล่าวนี้ (28%) มีตัวแทนสหภาพแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้แทนพนักงานในคณะกรรมการที่ปรึกษาร่วม การเป็นตัวแทนพนักงานแบบ (โดด) เดี่ยวที่ไม่ใช่สหภาพแรงงาน (Stand alone non-union representation) นั้น ค่อนข้างหายากคือมีอยู่เพียง 7% ของสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม ยังมีสถานที่ทำงานจำนวนมากขึ้นๆถึง 18% ของทั้งหมด ที่ไม่ใช่มีเพียงคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือร่วมระดับพื้นฐานแบบเดียวในสถานที่ทำงาน แต่ยังมีรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับสูงในบางรูปแบบด้วย

ตัวเลขเหล่านี้ทำให้เห็นได้ชัดว่า รูปแบบที่พบบ่อยที่สุดของการเป็นตัวแทนของพนักงานในสถานที่ทำงานคือผ่านสหภาพแรงงาน โดยการมีสหภาพแรงงานเป็นตัวแทนพบถึง 21% แต่มีคณะกรรมการตัวแทนที่ไม่ใช่สหภาพแรงงาน (คือเป็นแบบแบบสแตนด์อโลน) เพียง 7%

กุญแจสำคัญในการเป็นตัวแทนสหภาพแรงงานที่มีประสิทธิภาพก็คือ การยอมรับสหภาพโดยนายจ้าง ซึ่งหมายความว่านายจ้างตกลงที่จะปรึกษาหารือเจรจากับสหภาพแรงงานในประเด็นต่างๆที่มีผลกระทบต่อแรงงาน กล่าวคือ โดยปกติหมายความว่านายจ้างจะเจรจากับสหภาพแรงงานในเรื่องค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงาน แต่ก็มีบางแห่งที่นายจ้างให้การยอมรับสหภาพแรงงานสำหรับกิจกรรมการร้องทุกข์ และการลงโทษทางวินัยเป็นรายบุคคลเท่านั้น[67]

---

[66] Phil Beaumont, John Leopold, (1985) "Public Sector Industrial Relations: Recent Developments", Employee Relations, Vol. 7 Issue: 4, pp.1-44, https://doi.org/10.1108/eb055056 (https://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/eb055056)

[67] https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/United-Kingdom/Trade-Unions

การปฏิรูประบบราชการที่สำคัญที่มีผลต่อระบบแรงงานสัมพันธ์อย่างมากก็คือ นโยบายของรัฐบาลอนุรักษ์นิยม คือ การแทนที่ระบบราชการแบบรวมศูนย์ด้วยระบบของหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระ กฎหมายในปี 1992 อนุญาตให้งานการบริหารเงินของรัฐ มอบหมายความรับผิดชอบการเจรจาเพื่อจ่ายเงินและเงื่อนไขการทำงานให้กับแต่ละหน่วยงานและองค์การบริหารอิสระต่างๆ ต่อมารัฐบาลได้ยกเลิกการจ่ายเงินแบบแนวรวมศูนย์ของรัฐบาลในปี 1996 และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใหม่ ด้วยการจัดตั้งกลุ่มการเจรจาต่อรองร่วมประมาณ 90 กลุ่ม กระจายตามแผนกงานราชการและหน่วยงานต่างๆ หน่วยการเจรจาต่อรองที่ใหญ่ที่สุดคือ กรมการทำงานและเงินบำนาญ (DWP) ซึ่งครอบคลุมพนักงาน 129,000 คน และเจ้าหน้าที่พลเรือนสามในสี่ของทั้งหมด ทำงานในหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดสี่แห่ง (คือ DWP, HM Revenue and Customs, Ministry of Defence and the Home office)

ในปี 1999 ศาสตราจารย์สตีเฟ่น บาค (Stephen Bach) ชี้ให้เห็นว่า ยี่สิบห้าปีที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในภาครัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของกำลังแรงงานเอง มาตรการของรัฐบาลในการผลักดันเพื่อกำหนดบทบาทของรัฐอย่างใหม่ การหาทางลดการขาดดุลงบประมาณ และแนวโน้มที่จะมีความหลากหลายของการให้บริการสาธารณะที่สำคัญๆทั้งโดยรัฐบาลท้องถิ่น และการให้บริการของข้าราชการพลเรือนส่วนกลาง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เน้นนโยบายการเติบโตของบริการที่เน้น 'ผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง' การเน้น 'สังคมของพลเมือง' และแนวคิดของสังคมเป็นใหญ่ อันมีผลต่อแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ[68]

แนวโน้มแรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะในอนาคตข้างหน้า โดยเฉพาะปี 2563 นายจ้างจะตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลเพื่อลดการขาดดุล และหาทางจัดการกับต้นทุนของแรงงานบริการสาธารณะ มาตรการที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐในแง่ของบทบัญญัติสาธารณะ มีแนวโน้มที่จะออกจากมรดกถาวรที่ทำไว้อย่างยาวนานของรัฐบาลอนุรักษ์นิยม ที่ยังมีอิทธิพลต่อนโยบายการบริการสาธารณะของการบริหารของรัฐบาลแรงงานใหม่ (New Labour) ในลักษณะเดียวกับที่รัฐบาลปัจจุบันก็ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากการปฏิรูปการบริการสาธารณะที่เริ่มต้นในรัฐบาลก่อนหน้า วิวัฒนาการที่คล้ายคลึงกันนี้สามารถเกิดขึ้นได้ในทศวรรษหน้า เนื่องจากมีการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ โดยรัฐในปัจจุบันมีความมุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนการบริการสาธารณะและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ดังที่นายเดวิด เคเมรอน นายกรัฐมนตรี กล่าวเมื่อ

[68] The Transformation of British Public-Sector Industrial Relations: From 'Model Employer' to Marketized Relations, HSIR 7, (Spring 1999), 119-146. Acas Future of Workplace Relations discussion paper series (ACAS), August 2011. (m.acas.org.uk/.../Future-workplace-relations-series-public-service-accessi)

เดือนมกราคม 2554 ว่า “ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ของรัฐบาลนี้ก็เพื่อให้การบริการสาธารณะของเรามีความทันสมัยอย่างสมบูรณ์”

แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐได้รับการคาดหวังว่ายังคงเป็นฐานที่มั่นสำหรับการยอมรับความสัมพันธ์การจ้างงานแบบรวมและการเจรจาต่อรองระดับชาติ

ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าแรงงานสัมพันธ์ในส่วนภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจไม่ขยายตัวมากนัก แต่แรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะก็ยังมีการตื่นตัวมากกว่าและเป็นส่วนใหญ่ของประเทศ ความมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลต้องสนองความต้องการในการให้บริการสาธารณะในระดับโลกและเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสหราชอาณาจักร

ในส่วนของรัฐบาลทั้งถิ่นซึ่งมีการจ้างงานภาครัฐจำนวนมากนั้น ในอดีตที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี 1997 หน่วยงานท้องถิ่นเองก็เผชิญกับสถานการณ์ด้านงบประมาณและเศรษฐกิจที่แปรผันตามความแตกต่างของแต่ละภูมิภาคทางการเมืองและแต่ละระดับของรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่นต่างๆต้องสร้างผลงานทางเศรษฐกิจ เพื่อใช้จ่ายในบริการที่จำเป็นต่างๆ และจำเป็นต้องมีมาตรการลดการให้บริการที่หลากหลาย และมองหาการประหยัดค่าใช้จ่าย โดยการลดค่าจ้างและอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ การเปลี่ยนแปลงค่าตอบแทน ในการทำงานที่มีค่านิยมทางสังคม เช่น วันหยุดสุดสัปดาห์ และการทำงานช่วงเย็น การลดอัตราสะสมไมล์สำหรับผู้ใช้รถยนต์ และการลดค่าใช้จ่ายตามสิทธิการเจ็บป่วย และการลาพักร้อนประจำปี เป็นต้น

หน่วยงานท้องถิ่นจึงตอบสนองทางยุทธวิธีในการควบคุมทางการเงินที่เข้มงวด แต่ก็เกิดผลกระทบระยะยาวจากการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงที่มีต่อในข้อกำหนดและเงื่อนไขของการจ้างงาน แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือการเสริมในการบริการสาธารณะอย่างกระชับ ไม่เยิ่นเย้อ และประหยัด (Lean service) และรูปแบบการบริการด้านวิศวกรรมรูปแบบอื่นๆ รวมถึงการประเมิน 'สถานที่' การให้บริการ ด้วยการเปลี่ยนไปสู่บริการออนไลน์ที่เป็นระบบมากขึ้น และลดสถานที่บริการทางกายภาพแบบดั้งเดิมลง (เช่นโรงพยาบาลกรณีเฉียบพลัน)

สิ่งจูงใจที่สำคัญประการหนึ่งของพนักงานบริการสาธารณะในการทำงานภาครัฐในยะยะยาว ก็คือความยั่งยืนของการรับเงินบำนาญ แต่ประเด็นนี้ก็กำลังสั่นคลอน และกำลังทำให้เกิดการขาดแคลนพนักงานในอาชีพบริการสาธารณะที่สำคัญๆอย่างรุนแรง[69]

ในระยะหลังๆ สหภาพแรงงานภาครัฐมีการพัฒนากลยุทธ์เพื่อฟื้นฟูตนเองโดยมุ่งเน้นที่ความสมดุลระหว่างการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมและกลยุทธ์การจัดตั้งที่มีตัวแปรหลากหลาย (Hickey et al 2010) หลังจากที่สหภาพแรงงานในภาคบริการสาธารณะมักจะถูกมองว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของพนักงานเท่านั้น แต่ละเลยข้อกังวลของผู้ใช้บริการและกำลังหาทางสร้างพันธมิตรกับผู้ใช้บริการเพื่อต่อสู้กับการลดงบประมาณทีมีผลให้อากสเพิ่มค่าจ้างและการปรับปรุงสวัสดิการของตนลดลง

4.3 ประเทศญี่ปุ่น[70]

ลักษณะสำคัญของภาครัฐ และบริการสาธารณะ

ในปี 2549 มีพนักงานของรัฐจำนวน 945,000 คน (หรือร้อยละ 23.3 ของจำนวนทั้งหมด) เมื่อเทียบกับพนักงานสาธารณะของหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งมีจำนวน 3,117,000 คน (ร้อยละ 76.7 ของจำนวนทั้งหมด) และพนักงานสาธารณะส่วนใหญ่ในญี่ปุ่นก็มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น

ตั้งแต่ปี 1997 รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูปที่สำคัญของการบริการสาธารณะ เพื่อจุดประสงค์นี้ได้ รัฐบาลได้จัดตั้งสภาวิจัยระบบบริการสาธารณะ (Research Council on the Public Service System) ขึ้น โดยมีตัวแทนสหภาพแรงงานของพนักงานสาธารณะเข้าร่วมด้วย ในเดือนธันวาคม 2544 รัฐบาลได้อนุมัติ

---

[69] ผู้วิจัย (นายโชคชัย สุทธาเวศ) ได้เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมที่เร้าใจยิ่งของสหภาพแรงงานมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (University and College Union) อันเป็นสหภาพแรงงานในภาครัฐ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2561 ณ มหาวิทยาลัย Middlesex กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ หลังจากที่สหภาพแรงงานนัดหยุดงานทั่วประเทศ ในเดือนมกราคม 2561 และประสบความสำเร็จในการหยุดยั้งการปรับเปลี่ยนระบบการจ่ายเงินบำนาญไปในทางลดทอนสิทธิประโยชน์ของอาจารย์และเจ้าหน้าที่รัฐในมหาวิทยาลัย และสังเกตเห็นว่ากระแสการตื่นตัวของสหภาพแรงงานในกิจการสาธารณะที่เคยซบเซามานาน กำลังเพิ่มสูงขึ้นในสหราชอาณาจักรนับจากเหตุการณ์เคลื่อนไหวครั้งนี้ อาทิ พนักงานสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานในกิจการสาธารณะและจ่ายค่าบำรุงสมาชิกกันมากขึ้น โดยมีสมาชิกเพิ่มประมมณ 50,000 คน ในรอบหนึ่งปี

[70] Bernard Gernigon (2007) Labour relations in the public and para-public sector. Japan Principal characteristics of the public sector Public service. ILO: INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS DEPARTMENT. Working papers No. 2, P. 52 – 55.

หลักการทั่วไปของการปฏิรูปงานบริการของรัฐ หลังจากนั้นก็มีการจัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาระหว่างสหภาพกับรัฐบาล ตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลและสหภาพแรงงานที่สรุปขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2549 ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการวิจัยพิเศษเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ คณะทำงานในงานบริการสาธารณะและแรงงานสัมพันธ์ก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งของรัฐบาลที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการปฏิรูปการบริหาร คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิก 17 คน โดยมีสามคนเป็นผู้แทนจากสหภาพแรงงานในช่วงปี 2549 คณะกรรมการชุดนี้ได้ประชุมกันห้าครั้ง และทุกวันนี้การปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารก็ยังคงดำเนินต่อไป

ในบริบทของการปฏิรูปครั้งนี้ รัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์ในช่วงระหว่างปี 2548 ถึง 2558 ในการกำหนดสัดส่วนของค่าใช้จ่ายภาครัฐในส่วนค่าใช้จ่ายบุคลากรที่สัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติและการลดจำนวนพนักงานสาธารณะลงร้อยละ 5 ระหว่างปี 2005 ถึงปี 2010

กิจการสาธารณะ (Public enterprises)

ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 ญี่ปุ่นได้ประสบกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในแง่ของการแปรรูปบริการสาธารณะ (ตัวอย่างเช่นกิจการรถไฟถูกแปรรูปในปี 1987 และ ไปรษณีย์ญี่ปุ่นที่จัดตั้งขึ้นในเดือนเมษายน 2003 มีกำหนดการจะถูกแปรรูปไปเป็นบริษัทมหาชนในเดือนตุลาคม 2550) ตั้งแต่เมษายน 2544 การจัดการของรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก (เช่น พิพิธภัณฑ์ สถาบันวิจัย และอื่นๆ) ถูกปรับไปเป็นสถาบันการจัดการอิสระ (Independent Administrative Institutions, IAIs) ซึ่งมีโครงสร้างที่เป็นอิสระจากรัฐและได้รับคำสั่งให้ปรับปรุงคุณภาพการบริการ ในญี่ปุ่นมีสถาบันการบริหารที่เป็นอิสระสองประเภทที่แตกต่างกัน คือ ตามลักษณะของกิจกรรม ที่โดยธรรมชาติของกิจกรรมองค์การที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ และสถาบันที่ไม่มีลักษณะเฉพาะ (nonspecified institutions) ซึ่งทั้งสองแบบองค์การนี้ พนักงานจะได้รับสถานะของพนักงานสาธารณะ

ณ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2545 มีผู้ทำงานในสถาบันการบริหารอิสระ (องค์การอิสระ) ทั้งสิ้น 16,564 คน ตัวเลขนี้เพิ่มขึ้นอย่างน่าสนเท่ามาตั้งแต่ปี 2549 ที่มีพนักงานเปลี่ยนสถานะไปเป็นสถาบันการบริหารอิสระรวมทั้งสิ้น 122,000 คน ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน (71,000 คนอยู่ในองค์การอิสระเฉพาะ (specified IAIs) และ 51,000 คนอยู่ใน องค์การอิสระที่ไม่เฉพาะเจาะจง (non-specified IAIs) ในขณะที่พนักงานจำนวน 118,000 คน ในมหาวิทยาลัย

กฎหมายที่ใช้บังคับกับแรงงานสัมพันธ์

แรงงานสัมพันธ์ในการบริการสาธารณะนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกันในการให้บริการสาธารณะในระดับชาติและท้องถิ่น

ในปี 2003 มีการใช้บังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการของรัฐบาลในท้องถิ่นและในสถาบันการจัดการอิสระเฉพาะที่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์การเหล่านี้ในการบริการสาธารณะ

สิทธิของสหภาพแรงงาน

พนักงานของรัฐในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีสิทธิจัดตั้งองค์การของตน ยกเว้นตำรวจ งานบริการป้องกันอัคคีภัย เรือนจำ สำนักงานความปลอดภัยทางทะเล และกองกำลังป้องกันตนเอง มีข้อจำกัดสำหรับพนักงานสาธารณะที่มีความรับผิดชอบด้านการจัดการและประเภทอื่นที่คล้ายกัน ที่อาจไม่ได้จัดตั้งองค์การร่วมที่ครอบคลุมพนักงานสาธารณะอื่นๆ ในระดับท้องถิ่น ระบบการจดทะเบียนสหภาพแรงงานอนุญาตให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานแยกต่างหากจากกันในแต่ละเขตเทศบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลตามที่ปรากฏในรายงานในปี 2516 ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านระบบงานบุคคลของงานบริการประชาชน (Advisory Board on the Public Service Personnel System) พบว่าการจดทะเบียนหรือไม่ขององค์การแรงงาน ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินการ หรือไม่ได้ก่อให้เกิดพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติใดๆระหว่างสองสถานการณ์ของความเป็นองค์การดังกล่าวนี้

การปรึกษาหารือ

ในบริบทของการเตรียมการปฏิรูปการบริการสาธารณะ สหภาพแรงงานก็เข้าร่วมในคณะกรรมการปรึกษาหารือชุดต่างๆเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการบริการสาธารณะ การหน้าที่ของคณะกรรมาธิการเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันโดยทั้งสองฝ่ายในหลายๆ ครั้ง คือ สหภาพแรงงานพิจารณาเห็นว่าทัศนะของสหภาพแรงงานที่เกี่ยวกับการปฏิรูปไม่ถูกนำมาพิจารณาอย่างเพียงพอ แต่ฝ่ายรัฐบาลก็เชื่อว่าการอภิปรายถกเถียงนั้นเปิดเผยและจริงใจ

การเจรจาต่อรองร่วมในงานบริการสาธารณะ

การเจรจาต่อรองร่วมได้รับการระบุไว้ในหัวข้อ 5 ของกฎหมายการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Law) และมาตรา 55 ของกฎหมายการบริการสาธารณะในท้องถิ่น (Local Public

Service Law) แต่อย่างไรก็ตามคำว่า "การเจรจาต่อรอง" ในกฎหมายดังกล่าว ถูกโต้แย้งโดย RENGO ซึ่งเป็นสมาพันธ์สหภาพแรงงานหลักในประเทศว่าประกอบด้วยระบบการให้คำปรึกษา ไม่ใช่ระบบการเจรจาต่อรองที่แท้จริง เนื่องจากองค์การคู่เจรจาไม่มีสิทธิ์สรุปผลการเจรจา ทำเป็นข้อตกลงร่วม

ในทางปฏิบัติ ในเชิงสถานภาพเฉพาะของพนักงานสาธารณะและลักษณะทางสาธารณะของการทำหน้าที่ของพนักงานเพื่อรับประกันผลประโยชน์ร่วมกันของประชากรโดยรวมนั้น การจ่ายค่าจ้าง เวลาทำงาน และเงื่อนไขการทำงานอื่นๆ ของพนักงานสาธารณะแห่งชาติ ในภาคที่ไม่ใช่การปฏิบัติการนั้น ครอบคลุมด้วยอำนาจทางกฎหมายและงบประมาณที่ได้รับจากสภาผู้แทนราษฎร (Diet)

การบุคลากรแห่งชาติ (National Personnel Authority) เป็นองค์การกลางระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาตัดสิจข้อจำกัดด้านสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของพนักงานสาธารณะ หน่วยงานแห่งชาติดังกล่าว มีการศึกษาเปรียบเทียบการจ่ายเงินในภาครัฐและภาคเอกชน และรับฟังความเห็นขององค์การของพนักงานสาธารณะ ก่อนที่จะส่งคำแนะนำไปยังรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับค่าจ้างและเงื่อนไขการทำงานต่างๆของพนักงานสาธารณะ แต่กระนั้น ระบบงานเช่นนี้ก็มิได้ขัดขวางการประชุมโดยตรงระหว่างสหภาพและรัฐบาล รวมทั้งการประชุมก็มีบ่อยครั้งที่รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมประชุมด้วย เช่น ในปี 2547 มีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุม 4 ครั้ง

คำแนะนำของการบุคลากรแห่งชาติอาจมีสาระเกินกว่ามาตรการเกี่ยวกับการจ่ายเงินและเงื่อนไขการทำงานประจำปี ดังเช่น ในปี 2548 ได้เสนอการปฏิรูประบบการจ่ายเงินครั้งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสนอให้จ่ายตามความลำดับสำคัญที่มีต่อหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงาน มากกว่าจากระดับความอาวุโส และยึดตามผลการปฏิบัติงานของพนักงานแต่ละคนด้วย ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้มีการจ่ายเงินเดือนในภาคเอกชนที่ควรคำนึงถึงความเป็นระดับท้องถิ่นด้วย รัฐบาลยังตัดสินใจที่จะทำตามคำแนะนำของผู้มีอำนาจเต็มในประเด็นนี้

พนักงานสาธารณะในภาคปฏิบัติการมีสิทธิ์ที่จะเจรจาต่อรองร่วม ที่อาจนำไปสู่การสรุปเป็นข้อตกลงร่วมกัน แต่ก็มีข้อควรสังเกตว่า แม้ว่าองค์การของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้จดทะเบียนกับรัฐ แต่ก็อาจมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมได้ ในรายงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านระบบบริการสาธารณะ (Advisory Board on the Public Service Personnel System) ระบุในปี 2516 ว่า เมื่อองค์การที่ไม่ได้จดทะเบียนของพนักงานสาธารณะร้องขอให้ฝ่ายผู้มีอำนาจเจรจาด้วยนั้น ผู้มีอำนาจต่อรองของรัฐอาจไม่ปฏิเสธคำขอ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในการทำเช่นนั้น

ในระดับท้องถิ่น การจ่ายค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างงานของพนักงานของรัฐจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานกำกับงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้หลักประกันว่าการจ่ายเงินเดือนและการจัดเงื่อนไขการทำงานต่างๆ ได้ทำขึ้นตามสภาพสังคมที่มีอยู่ในขณะนั้น และเงินเดือนที่จ่ายผ่านการพิจารณาที่คำนึงถึงค่าครองชีพ การจ่ายเงินเดือน และเงื่อนไขการทำงานของพนักงานสาธารณะแห่งชาติอื่นๆ รวมทั้งในภาคเอกชน

คณะกรรมการที่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะทำงานอย่างเป็นกลางและเป็นอิสระแบบเดียวกันในระดับท้องถิ่นต่างๆ เช่นเดียวกับการบุคลากรแห่งชาติในระดับชาติ โดยก่อนที่จะมีการปรับปรุงการจ่ายเงินเดือนตามกฎหมายที่ออกโดยสภาท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการเหล่านี้จะให้คำแนะนำผู้บริหารเพื่อให้มั่นใจว่าระดับค่าจ้างที่จะถูกปรับเปลี่ยนปรับเข้ากับสภาพสังคมที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว

สหภาพแรงงานที่เป็นตัวแทนของพนักงานสำนักงานและพนักงานฝ่ายบริหารอาจเจรจาให้ได้ข้อตกลงและเงื่อนไขพื้นฐานของการจ้างงาน ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลงเหล่านี้ก็ไม่มีผลผูกพันเนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับในกฎหมาย

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ขอบเขตของการเจรจาต่อรองร่วมก็มีจำกัด เนื่องจากไม่รวมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการ ทั้งๆที่ เงื่อนไขของการทำงานอาจได้รับผลกระทบจากมาตรการทางการบริหารหรือการจัดการ อันอยู่ในประเด็นที่จะเจรจาต่อรองกันได้

นับตั้งแต่ปี 1997 เป็นต้นมา จำนวนของข้อตกลงที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น ได้รับการนำไปใช้เพียงบางส่วนหรือไม่ได้ใช้เลย เนื่องจากการตัดสินใจในทางที่เป็นจริงของผู้มีอำนาจในหน่วยงานท้องถิ่น ไม่ได้คำนึงถึงข้อตกลงเหล่านี้ ในมุมมองที่เป็นวิกฤตของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมหรือสถานการณ์งบประมาณ ศาลฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะการปรับปรุงการจ่ายเงินเดือนไม่ได้กระทำขึ้นตามคำแนะนำของคณะกรรมการด้านสมรรถนะของพนักงาน แต่ก็ไม่ควรตีความไปในความหมายว่าคณะกรรมการด้านสมรรถนะของพนักงานไม่ปฏิบัติหน้าที่ในสามารถทำหนเที่โดยครบถ้วนในการกำหนดค่าตอบแทน อันเป็นกรณีของสถานการณ์ที่เกิดจากเหตุผลอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ทางงบประมาณ

รัฐวิสาหกิจ

พนักงานรัฐวิสาหกิจและสถาบันการปกครองอิสระแห่งชาติได้รับการประกันในสิทธิ์การเจรจาต่อรองร่วม รวมทั้งการทำข้อตกลงร่วม

ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprise Labour Relations Law) (มาตรา 8) ประเด็นที่ครอบคลุมได้ในการเจรจาต่อรองร่วม คือ: (1) จ่ายค่าจ้าง เวลาทำงาน ระยะเวลาพักผ่อน การลาหยุดงาน; (2) การเลื่อนขั้นและตำแหน่ง การโยกย้ายหน้าที่ การเลิกจ้าง มาตรการทางอาวุโสและมาตรการทางวินัย (3) ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และอุบัติเหตุ และ (4) เงื่อนไขการทำงานอื่นๆ ส่วนปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการของรัฐวิสาหกิจนั้น ให้แยกออกจากการเจรจาต่อรองร่วม

หลังการแปรรูปกิจไปรษณีย์ ทำให้มีการปรับปรุงแนวนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์โดยทั่วไปของรัฐบาล พนักงานประมาณร้อยละ 60 ที่อยู่ในการบริการสาธารณะต่างๆแห่งชาติในปี 2544 เป็นต้นมา จะมีสิทธิ์ที่จะทำข้อตกลงร่วมกับฝ่ายบริหาร

ในภาคสุขภาพ ในการประชุมกับผู้อำนวยการของสถาบันต่างๆ กระทรวงสาธารณสุขได้ให้คำแนะนำในการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมตามกฎหมาย และ "ขั้นตอนการเจรจาต่อรองร่วม" ก็มีการตกลงกันระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและสหภาพแรงงานโรงพยาบาลแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 โรงพยาบาลแห่งชาติและสถานสงเคราะห์ (สถานสงเคราะห์ 154 แห่ง ประกอบการจ้างพนักงานกว่า 40,000 คน) ยกเว้นศูนย์การแพทย์เฉพาะทางที่มีความเชี่ยวชาญสูงได้กลายเป็นสถาบันการบริหารที่เป็นอิสระเฉพาะและตอนในปัจจุบันนี้ก็อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ด้วย

กฎหมายกำหนดให้สถาบันการบริหารอิสระเฉพาะ (Specified Independent Administrative Institutions**) จัด**การจ่ายเงินเดือน ชั่วโมงการทำงาน และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ โดยอยู่ในอำนาจของหน่วยงาน มีตัวอย่างในช่วงปี 2547 ว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนสำหรับการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างสาขาของโรงพยาบาลแห่งชาติและสหภาพแรงงานโรงพยาบาลแห่งชาตินั้น การเจรจาต่อรองร่วมดังกล่าว จัดให้มีขึ้น 88 ครั้ง ใน 77 ส่วนในโรงพยาบาลต่างๆในระดับชาติ มีการประชุมเพื่อเจรจาต่อรองร่วมจำนวน 18 ครั้ง ซึ่งจัดขึ้นระหว่างองค์การโรงพยาบาลแห่งชาติและสหภาพแรงงานโรงพยาบาลแห่งชาติ

การนัดหยุดงาน

การนัดหยุดงานของพนักงานในการบริการสาธารณะในระดับชาติและระดับท้องถิ่นและในองค์การมหาชนเป็นเรื่องต้องห้าม และมีการใช้มาตรการทางวินัยที่เหมาะสมภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายกับผู้ที่มีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน (หากมีขึ้น) นอกจากนี้การชักชวนให้พนักงานสาธารณะอื่นๆ กระทำการผิดกฎหมายมีโทษทางอาญา รวมถึงการจำคุกภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายการบริการสาธารณะแห่งชาติและ

กฎหมายการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ไม่เกินสามปี หรือจ่ายค่าปรับสูงสุด 100,000 เยน ตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ไม่มีการตัดสินโทษจำคุก เนื่องจากมีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน

พนักงานในสถาบันการบริหารอิสระที่มิใช่กำหนดเป็นการเฉพาะ (Non-specified Independent Administrative) จะได้รับสิทธิในการนัดหยุดงานเช่นเดียวกับพนักงานของมหาวิทยาลัยแห่งชาติซึ่งปัจจุบันกลายเป็นบริษัทไปแล้ว

ในการบริการสาธารณะที่ถูกแปรรูป (ไฟฟ้า, รถไฟ, การสื่อสารโทรคมนาคม, น้ำ และบริการไปรษณีย์) สิทธิ์ในการนัดหยุดงานของพนักงานอาจถูกใช้ได้ แต่ต้องแจ้งการนัดหยุดงานล่วงหน้าสิบวัน

4.4 ประเทศฟิลิปปินส์[71]

ภาครัฐของประเทศฟิลิปปินส์ประกอบด้วยงานบริการภาคพลเรือน ที่มีในหน่วยงานราชการและกลไกของรัฐ ตามเขตการปกครอง รวมถึงบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัด เทศบาล และเกส์ซึ่งเป็นส่วนย่อยของรัฐก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐเช่นกัน ตำแหน่งในงานบริการภาคพลเรือนจัดอยู่ในประเภท "แข่งขัน" หรือ "ไม่แข่งขัน" ในระบบเศรษฐกิจ

งานการบริการสาธารณะ ครอบคลุมงานบริการภาคพลเรือน ที่มีในหน่วยงานราชการ ตามเขตการปกครอง รวมถึงบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัด เทศบาล เป็นต้น เพื่อตอบสนองภารกิจของรัฐหลายด้าน อาทิ การป้องกันประเทศ การประกันสังคมภาคบังคับ การศึกษา การบริการด้านสุขภาพและสังคม เป็นต้น รัฐธรรมนูญประเทศฟิลิปปินส์ให้การรับรองสิทธิของแรงงานไม่ว่าจะทำงานส่วนใด ในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานและเจรจาต่อรองกับผู้บริหาร[72]

[71] ข้อมูลส่วนใหญ่เรียบเรียงจาก Bernard Gernigon (2007) Labour relations in the public and para-public sector. Working Paper No. 2ม INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS DEPARTMENT, Geneva.

[72] Gonzalo M. Jurado and Ma. Teresa C. Sanchez DISCUSSION PAPER SERIES NO. 98-10. May 1998 Philippine Employment and Industrial Relations Policies: An Assessment, publish by Philippine Institute for Development Studies, p. 14.

รัฐธรรมนูญประเทศฟิลิปปินส์รับรองสิทธิของแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน ในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานและเจรจาต่อรองกับผู้บริหาร[73] สหภาพแรงงานในฟิลิปปินส์แบ่งออกเป็นสองภาค คือ ภาคสาธารณะและภาคเอกชน สหภาพแรงงานภาครัฐหรือสหภาพแรงงานพนักงานสาธารณะ หมายถึง องค์การใด หรือสมาคมใดๆ ของพนักงานในหน่วยงานของรัฐบาลที่มีอยู่ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อจุดประสงค์ในการเจรจาต่อรองร่วมหรือการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน ส่วนสหภาพแรงงานหรือองค์การแรงงานภาคเอกชนก็หมายถึง สหภาพหรือสมาคมของพนักงานในภาคเอกชนที่มีอยู่ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อวัตถุประสงค์ในการเจรจาต่อรองร่วม

องค์การของพนักงานในภาคสาธารณะมีอยู่ในองค์การปกครองส่วนกลางและท้องถิ่น มหาวิทยาลัย/วิทยาลัยของรัฐ และในกิจการต่างๆที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือควบคุม

ข้าราชการพลเรือนในฟิลิปปินส์รวมถึงหน่วยงานราชการตามเขตการปกครอง และเครื่องมือต่างๆ รวมถึง บริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัดเทศบาล และเกส์ซึ่งเป็นส่วนย่อยของรัฐก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบรัฐเช่นกัน

การบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งชาติปี 2530 กำกับโดยหน่วยงานกลางของรัฐบาลที่เรียกว่าคณะกรรมการบริการภาคพลเรือน (Civil Service Commission, CSC)

กฎหมายที่ใช้บังคับกับแรงงานสัมพันธ์

เจ้าหน้าที่พลเรือนถูกควบคุมโดยประมวลกฎหมายปกครอง (คำสั่งฝ่ายบริหารลำดับที่ 292) และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (พระราชบัญญัติสาธารณรัฐฉบับที่ 2260) ซึ่งเมื่อมีการตรากฎหมายขึ้นในปีพ. ศ. 2502 กฎหมายนี้ได้เสริมด้วยรัฐกฤษฎีกาเจ้าหน้าที่พลเรือนของฟิลิปปินส์ (ประกาศประธานาธิบดีลำดับที่ 807 พ.ศ. 2518) ซึ่งครอบคลุมถึงคณะกรรมการเจ้าหน้าที่พลเรือน พนักงานในภาคสาธารณสุขได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย Magna Carta ของพนักงานสาธารณสุข (พระราชบัญญัติสาธารณรัฐฉบับที่ 7305 ปี ค.ศ. 1992)

[73] Gonzalo M. Jurado and Ma. Teresa C. Sanchez DISCUSSION PAPER SERIES NO. 98-10. May 1998 Philippine Employment and Industrial Relations Policies: An Assessment, publish by Philippine Institute for Development Studies, p. 14.

สิทธิของสหภาพแรงงาน

สิทธิในการรวมตัวของพนักงานสาธารณะได้รับการยอมรับอยู่ในสามมาตราที่แยกออกไปของรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ในหมวดที่สามว่าด้วยสิทธิของประชาชน รับรองไว้ตามมาตรา 8 สิทธิของประชาชนรวมถึงผู้ที่ทำงานในภาครัฐและเอกชน เพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน สมาคม หรือองค์การสังคม เพื่อจุดประสงค์ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

สิทธิในการจัดการองค์การตนเองของสหภาพแรงงานจะต้องไม่ถูกปฏิเสธ และรัฐธรรมนูญยังกล่าวถึงความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิมนุษยชนอันเป็นการประกันสิทธิของพนักงานทุกคนในองค์การแรงงานของตนเอง นอกจากการรับรองตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ประมวลกฎหมายการบริหาร (บทที่ 6 ตอนที่ 38) ยังให้พนักงานของรัฐทุกคนสามารถจัดรูปแบบเข้าร่วมหรือช่วยเหลือองค์การของพนักงานในการเลือกผู้แทนของพวกเขาเอง เพื่อความก้าวหน้าและการปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขา และพวกเขายังสามารถรวมกันตามการอำนายความสะดวกขององค์การของรัฐบาล เป็นคณะกรรมการแรงงาน-ฝ่ายจัดการ สภาการทำงาน และรูปแบบการมีส่วนร่วมของแรงงานในรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

ตามคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 180 กำหนดเป็นแนวทางสำหรับการใช้สิทธิในการรวมตัวของพนักงานของรัฐ ว่า พนักงานระดับสูงที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายหรือทางการจัดการหรือการมีหน้าที่ที่เป็นความลับสูงอาจไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของพนักงานระดับล่าง ข้อห้ามนี้ใช้กับพนักงานที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น พนักงานของกองทัพ กองกำลังตำรวจ นักดับเพลิง และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเรือนจำ อย่างไรก็ตามพนักงานเหล่านี้อาจจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเอง ซึ่งจะต้องจดทะเบียนกับคณะกรรมการความมั่นคง (Security Commission)

การจดทะเบียนอย่างเป็นทางการของสหภาพแรงงานช่วยให้ได้รับประโยชน์จากสิทธิ และเอกสิทธิ์ (ตามคำสั่งของฝ่ายบริหารหมายเลข 180) การจดทะเบียนจะดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักแรงงานสัมพันธ์ของกรมแรงงานและการจ้างงาน และสำนักงานคณะกรรมการกิจการพลเรือน โดยการลงทะเบียนเมื่อก่อนนี้จะมีผลบังคับใช้ก็จะต้องมีการร่วมลงชื่อโดยพนักงานอย่างน้อย 10 เปอร์เซ็นต์ในหน่วยงานที่สหภาพแรงงานพยายามเป็นตัวแทนคนเหล่านั้น แต่ปัจจุบันนับตั้งแต่ปี 2547 ตัวเลขนี้ถูกปรับขึ้นเป็นร้อยละ 30 ข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการกิจการพลเรือนส่งเสริมการจดทะเบียนของสหภาพพนักงานสาธารณะเพื่อให้พัฒนาไปเป็นสหภาพแรงงานที่มีความรับผิดชอบ (Responsible unionism)

หลังจากการกลับคืนมาของระบอบประชาธิปไตยในปี 1996 สหภาพแรงงานก็เริ่มรวมตัวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อปกป้องความมั่นคงในการจ้างงาน ที่พนักงานสาธารณะกลัวว่าถูกคุกคามจากการปรับโครงสร้างองค์การในงานบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตามการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานดำเนินการโดยกลุ่มสหภาพแรงงานส่วนน้อย จำนวนสหภาพแรงงานภาครัฐในเดือนพฤศจิกายน 2549 มี 1,531 แห่ง มีสมาชิก 291,343 คน หรือมากกว่าร้อยละ 19 ของพนักงานทั้งหมดในงานบริการสาธารณะ

การปรึกษาหารือร่วม

ด้วยความจำกัดในขอบเขตของการเจรจาต่อรองร่วม สหภาพแรงงานของพนักงานสาธารณะจึงแสวงหาความเป็นไปได้ที่จะยื่นข้อเสนอ (Proposal) ต่อหน่วยงานในประเด็นที่ไม่ได้ครอบคลุมโดยการต่อรองร่วม เพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างและเงื่อนไขการจ้างงาน ยกตัวอย่างเช่น ในภาคสุขภาพมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย Magna Carta ของผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข ความว่าองค์การของผู้ทำงานด้านสุขภาพจะสามารถปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายระดับชาติที่ครอบคลุมถึงความมั่นคงทางสังคม คณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือสุขภาพของคนทำงาน (Consultative councils of health workers) มีทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

การเจรจาต่อรองร่วม

การเจรจาต่อรองร่วมเป็นกลไกที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 13 หมวด 3) ที่ให้สิทธิการต่อรองร่วมใช้ได้กับการบริการสาธารณะด้วย แม้ว่าจะมีข้อจำกัดอันเกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติและงบประมาณของรัฐ (WP-External-2007-11-0176-1-En.Doc 61)

เมื่อสหภาพได้รับการจดทะเบียนแล้ว และที่ใดได้รับการสนับสนุนจากพนักงานส่วนใหญ่ สหภาพแรงงานในสถานที่แห่งนั้น ก็อาจยื่นขอการรับรองจากคณะกรรมการกิจการพลเรือนในฐานะตัวแทนเพียงผู้เดียวและเป็นเอกสิทธิ์ของตนที่จะทำการเจรจาในเรื่องสภาพการจ้างและเงื่อนไขการจ้างงานต่างๆ ยกเว้นในประเด็นที่มีการกำหนดไว้โดยกฎหมาย ในการจะได้รับการรับรอง องค์การสหภาพแรงงานๆจะต้องยื่นคำร้องขอการรับรองที่ลงนามโดยพนักงานส่วนใหญ่ของหน่วยงานที่จะทำการเจรจาต่อรองร่วม จากสำนักแรงงานสัมพันธ์ว่าองค์การที่ต้องการการรับรองนั้น เป็นองค์การที่จดทะเบียนเพียงแห่งเดียวในหน่วยการเจรจาต่อรองร่วม และไม่มีองค์การอื่นใดของพนักงานกำลังขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานอีก

ในกรณีที่มีการลงทะเบียนมากกว่าหนึ่งองค์การในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และอ้างว่าเป็นตัวแทนของพนักงานส่วนใหญ่ แต่ละองค์การที่เกี่ยวข้องหรือผู้บริหารอาจยื่นคำร้องต่อสำนักแรงงาน

สัมพันธ์ (Bureau of Labour Relations) เพื่อขอการรับรองการเลือกตั้ง สถานะของสหภาพองค์การพนักงานที่ได้รับการรับรองจะมีอยู่หนึ่งปี หลังจากการรับรองเพื่อขอรับการสนับสนุนจากพนักงานส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้อง หรือในกรณีที่ล้มเหลวในการยื่นข้อเสนอสำหรับการทำข้อตกลงระดับชาติ (CNA) เพื่อที่จะนำไปสู่ข้อสรุปของข้อตกลงภายในสองปีหลังจากการรับรอง

ข้อตกลงและเงื่อนไขของการจ้างงานอาจทำขึ้นผ่านการเจรจาและตกลงกันระหว่างฝ่ายจัดการของสหภาพแรงงานที่ได้รับการรับรองในรูปแบบของข้อตกลงระดับชาติ (CAN) มีระยะเวลาสูงสุดสามปี ยกเว้นบางแห่งที่มีการกำหนดไว้ตามกฎหมาย เรื่องที่เจรจาต่อรองได้ ได้แก่ กำหนดวันหยุดพักผ่อน การมอบหมายงานให้หญิงตั้งครรภ์ การบริการทางการแพทย์ การป้องกันสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ การปฐมพยาบาล การตรวจสุขภาพ กิจกรรมสันทนาการ กิจกรรมสังคม การกีฬา และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามเรื่องที่ต่อรองได้นั้น ไม่รวมถึงเรื่องที่ต้องมีการจัดสรรเงินทุนหรือเรื่องที่เป็นสิทธิพิเศษของฝ่ายจัดการ ประเด็นเหล่านี้รวมถึงเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง บำนาญ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการนัดหมาย การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย การจำแนกบุคลากร และการลงโทษทางวินัย

เมื่อข้อตกลงระดับชาติ (CAN) ได้ข้อสรุปแล้ว ก็จะต้องส่งไปให้พนักงานที่เกี่ยวข้องให้สัตยาบันและจะต้องได้รับการอนุมัติจากพนักงานส่วนใหญ่ ขั้นสุดท้ายก็จะนำไปยื่นจดทะเบียนโดยคณะกรรมการกิจการพลเรือน เพื่อออกใบรับรองการจดทะเบียนข้อตกลงร่วม

การระงับข้อพิพาทแรงงาน

คณะกรรมการกิจการพลเรือนสามารถจัดให้มีบริการประนีประนอม การไกล่เกลี่ย และการอนุญาโตตุลาการ เพื่อป้องกันและตัดสินข้อพิพาทแรงงานระหว่างพนักงานและผู้บริหาร บริการดังกล่าวนี้มีให้ตามคำขอของผู้บริหารหรือองค์การของพนักงาน หรือในสถานการณ์ใดๆ ที่ต้องการการแทรกแซงในยทันทีเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ

ในประเทศฟิลิปปินส์ ยังมีสภาการจัดการแรงงานภาครัฐ (Public Sector Labor Management Council, PSLMC) ที่ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการกิจการพลเรือน (ประธาน) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (รองประธาน) และปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลังและงบประมาณ นอกจากนี้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากสี่ภาคส่วนของงานบริการสาธารณะก็อยู่ร่วมในสภา PSLMC โดย PSLMC มีอำนาจทางการพิจารณาคดีความตามกฎหมาย (Jurisdiction) แต่เพียงผู้เดียวสำหรับข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นในการเจรจาต่อรองร่วมหรือในกรณีที่การหยุดข้อติดตันอันเป็นผลจากการเจรจาต่อรองกัน

และมีอำนาจในการตีความข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม (CNAs) ข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่กระทำขึ้นโดยนายจ้างหรือฝ่ายจัดการหรือองค์การของพนักงาน และการพิจารณาว่าการกระทำร่วมกันของพนักงานจำนวนมากเป็นการนัดหยุดงานหรือไม่

สภา PSLMC จะใช้อำนาจในทางการพิจารณาคดีตามกฎหมายตามกรณีแห่งความจำเป็นดังต่อไปนี้: มีข้อพิพาทแต่รอการหาข้อยุติ การเยียวยาทั้งหมดที่มีอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎ และขั้นตอนต่างๆที่มีอยู่ได้ถูกใช้หมดแล้ว ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายได้ยื่นข้อพิพาทต่อสภา PSLMC และสำนักงานคณะกรรมการกิจการพลเรือนบุคลากรสัมพันธ์ (Civil Service Commission Personnel Relations Office) ได้รับรองว่าข้อพิพาทดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขได้หรือไม่สามารถแก้ไขได้

การนัดหยุดงาน

รัฐธรรมนูญแห่งชาติ (มาตราสิบสามหมวดที่ 3) รับรองสิทธิของพนักงานสาธารณะในการทำกิจกรรมแสดงพลังร่วมกันอย่างสันติ (Peaceful concerted activities) ซึ่งรวมถึงการสนทนา การร้องเรียนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การชุมนุมนัดหยุดงานอย่างสงบ (Peaceful assembly short of strike action) และการสวมริบบิ้นและแถบป้าย อย่างไรก็ตามห้ามมิให้พนักงานสาธารณะทำการนัดหยุดงาน ตามที่ได้รับการยืนยันจากศาลฎีกาหลายต่อหลายครั้ง (ดูตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัย G.Ros Nos 95445 และ 95590 เกี่ยวกับการสอน และ 175 SCRA 686 เกี่ยวกับพนักงานในระบบประกันสังคม)

นอกจากนี้ การห้ามการนัดหยุดงานในภาครัฐรวมถึงในบริษัทที่เป็นเจ้าของหรือควบคุมโดยหน่วยงานต้นสังกัดของรัฐ กระทรวงแรงงานและการจ้างงานภายใต้มาตรา 263 (g) ของประมวลกฎหมายแรงงานอาจเสนอให้มีการตัดสินข้อพิพาทแรงงานโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เพื่อชี้ขาดแบบอนุญาโตตุลาการเมื่อเห็นว่ามีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นหรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการประท้วงหรือปิดกั้นในอุตสาหกรรมที่จำเป็นต่อผลประโยชน์ของชาติ การขอความช่วยเหลือในการนัดหยุดงานหรือการปิดงานสามารถป้องกันได้ หรือในกรณีที่การกระทำนั้นได้เริ่มขึ้นแล้ว พนักงานหรือนายจ้างจะต้องกลับเข้าไปอยู่ภายใต้ข้อผูกพันที่จะกลับไปดำเนินการตามปกติ

4.5 สรุปเปรียบเทียบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศ

4.5.1 แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในประเทศที่ศึกษา อาจได้รับการกำหนดกรอบของระบบจากรัฐธรรมนูญของประเทศ และมีกฎหมายรองลงมากำหนดในรายละเอียด เช่น ในสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์

4.5.2 การจัดตั้งองค์การของพนักงานในกิจการของรัฐในรัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกา มีทั้งในส่วนรัฐบาลกลาง มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศสหราชอาณาจักรก็คล้ายคลึงกัน ในประเทศรัฐเดี่ยว เช่น ฟิลิปินส์ ญี่ปุ่น จะมีในส่วนกลางและท้องถิ่น

4.5.3 พนักงานสาธารณะสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยมีกฎหมายรองรับ

4.5.4 การจัดตั้งสหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐหรือในกิจการสาธารณะอาจต้องจดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ (เช่น กระทรวงด้านแรงงาน) เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ หรือไม่ต้องจดทะเบียนก็ได้ เช่น ในสหรัฐอมเริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น

4.5.5 สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐหรือในกิจการสาธารณะอาจยื่นข้อเรียกร้องได้หรืออาจไม่สามารถยื่นได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

4.5.6 ฝ่ายจัดการในฐานะตัวแทนรัฐบาลอาจเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องตอบสนองความต้องการของสหภาพแรงงานหรือไม่

4.5.7 คณะอนุญาโตตุลาการทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และศาลอาจพิพากษาข้อพิพาทแรงงานในลำดับต่อไปเพื่อแก้ปัญหาทางตันของการเจรจาต่อร่วมของสองฝ่าย คือ ฝ่ายจัดการและสหภาพแรงงาน

4.5.8 สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐและสมาชิก อาจได้รับอนุญาตจากกฎหมายให้นัดหยุดงานได้ แต่ส่วนใหญ่จะจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้

4.5.9 เจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท เช่น ตำรวจ และทหาร อาจตั้งสหภาพแรงงานได้ หรืออาจไม่ได้รับสิทธิให้มีสหภาพแรงงาน แต่เป็นองค์การแบบอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

4.5.10 สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐมีอิทธิพลทางการเมือง เนื่องจากเป็นองค์การของผู้ให้บริการสาธารณะที่อาจส่งเสริมหรือขัดกับนโยบายรัฐบาล

4.5.11 การเจรจาต่อรองร่วมเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงสภาพการจ้างและเงื่อนไขการทำงาน แต่ในบางประเทศมีการจดทะเบียนข้อตกลงจากการเจรจาร่วมเพื่อให้มีผลทางกฎหมาย แต่ในบางประเทศไม่มีการจดทะเบียนทำให้ไม่มีข้อผู้กมัดทางกฎหมาย (เช่น ในสหราชอาณาจักร) จึงเป็นเรื่องของฝ่ายจัดการกับสหภาพแรงงานที่ต้องบริหารการปฏิบัติตามข้อตกลงสภาพการจ้างเอาเอง

4.5.12 การเจรจาต่อรองร่วมในบางครั้งมีการรวมศูนย์และบางครั้งกระจายอำนาจ หรือมีทั้งสองอย่าง แต่กำหนดประเด็นและขอบเขตของการเจรจา ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของสหภาพแรงงานและความร่วมมือของรัฐบาลกลาง

4.5.13 ในประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษา มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมระหว่างแรงงานและฝ่ายจัดการ ทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน และทำให้เกิดการปรับตัวเข้าหากันของทั้งสองฝ่ายมากขึ้น และช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในงาน รวมทั้งการพัฒนาบริการสาธารณะของรัฐ

บทที่ 5

การประยุกต์มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์

สาระของบทที่ 5 นี้ จะเน้นการตอบคำถามส่วนท้ายของคำถามการวิจัยข้อที่ 1. ที่กำหนดว่า "มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ควรนำมาปรับใช้กับการสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐมีหมวดหมู่และสาระสำคัญอะไรบ้าง และควรประยุกต์กับประเทศไทยอย่างไร?"

5.1 มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์และแนวทางการประยุกต์

1) มาตฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีการรับรองกันเป็นหลักใหญ่ใจความ ในรูปอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ/ข้อแนะ (Recommendation) ส่วนจะเป็นลักษณะใดขึ้นกับที่ประชุมใหญ่จะตัดสินใจว่าจะรับรองหรือตราเป็นรูปแบบใด สำหรับกรณีอนุสัญญานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสมาชิกมีพันธ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อมีการให้สัตยาบัน ซึ่งเท่ากับประสงค์ให้รัฐสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามที่หลักการกำหนด ส่วนรูปแบบข้อแนะนั้นถูกออกแบบเพื่อเป็นแนวทางหรือเป็นข้อเสนอแนะมุ่งหวังให้รัฐสมาชิกนำไปประยุกต์เป็นแนวทางหรือกำหนดนโยบายหรือเพื่อการยกร่างกฎหมายภายในประเทศ ตลอดจนใช้เป็นแนวปฏิบัติในการกำหนดหรือสอดแทรกในระบบกฎหมายแรงงานของประเทศไทย

ทั้งสองเครื่องมือเป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ และพิจารณาเป็นอุปกรณ์ที่ต้องไม่ขัดกับตัวบทกฎหมายแรงงานใดๆของประเทศที่มีคุณหรือประโยชน์ที่ดีกว่า หรือให้ประโยชน์มากกว่า[74]

ปกติรัฐสมาชิกประเทศมีพันธ์ตามรัฐธรรมนูญขององค์การที่จะต้องนำทั้งอนุสัญญาและข้อแนะที่ผ่านการรับรองแล้วเสนอต่อรัฐสภาของประเทศตน พร้อมทั้งแนบข้อเสนอว่าประเทศควรให้การรับรองอนุสัญญาหรือไม่เพียงไร อย่างไรก็ดีควรทำความเข้าใจด้วยว่าก่อนที่อนุสัญญาจะผ่านการับรองขั้นสุดท้ายนั้น อนุสัญญาแต่แต่ละฉบับจะผ่านการกลั่นกรองหลายขั้นตอน แต่ละขั้นตอนจะผ่านการพิจารณาถกเถียงแก้ไขปรับปรุงเสนออภิปรายมาแล้วหลายรอบ นับตั้งแต่เริ่มการยกร่าง โดยการส่งแบบสอบถามไปยังทุกรัฐ

[74] ดูธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาตรา 19

สมาชิกประเทศหรือขอทราบข้อคิดเห็น ความเห็น ข้อดีข้อเสีย ข้อควรสนับสนุน ข้อคัดค้านจาก 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล องค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้าง โดยภาครัฐมีหน้าที่จะต้องทำประเด็นของร่างอนุสัญญา เข้าร่วมหารือกับอีก 2 ฝ่าย และแต่ละฝ่ายมีอิสระเสรีในการที่จะให้ความคิดเห็น นอกจากนั้นในการประชุมประจำปีขององค์การหากมีระเบียบวาระพิจารณายกร่างอนุสัญญาก็จะมีการแบ่งกลุ่ม แสดงข้อคิดเห็น รวมทั้งการหาเสียงสนับสนุน โดยการรวมกลุ่มกำหนดท่าทีของกลุ่มประเทศต่อเนื้อหาและสาระรายมาตราของร่างอนุสัญญา ซึ่งกว่าจะผ่านด่านสุดท้าย ร่างอนุสัญญาจะถูกแก้ไขหลายครั้ง และหลายๆครั้ง เกิดขึ้นจากการประนีประนอมออมชอมกัน ยกเว้นบางประเด็นที่มีลักษณะเป็นปัญหาร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันก็จะยกมือสนับสนุนร่วมกัน เป็นต้น

การยกร่างการพิจารณาจากหลายฝ่าย และการประณีประนอม ท้ายสุดร่างสุดท้ายที่ออกมาอาจแปลกหรือต่างไปจากความคิดเห็นของรัฐสมาชิกที่เคยให้ ข้อคิดเห็นผ่านขั้นตอนต่างๆดังได้กล่าว แต่สุดท้ายอนุสัญญาจะต้องผ่านการับรองด้วยเสียงข้างมากของที่ประชุม 3 ฝ่ายทั้งกรณีของอนุสัญญาและข้อแนะ

2) นับตั้งแต่จัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ค.ศ. 1948) จนถึงปัจจุบันได้มีการรับรองอนุสัญญาไปแล้วเกือบ 200 ฉบับ และข้อแนะอีกในจำนวนฉบับที่ใกล้เคียงกัน ในส่วนของอนุสัญญาจะมีการจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่สำคัญๆหลายหมวด อาทิ หมวดว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการแรงงานสัมพันธ์ หมวดว่าด้วยการห้ามบังคับการใช้แรงงาน หมวดว่าด้วยการได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียม หมวดว่าด้วยการจ้างงานและการพัฒนาทรัพยากรณ์มนุษย์ หมวดหมู่ว่าด้วยนโยบายสังคมและการบริหารแรงงาน หมวดหมู่ว่าด้วยค่าจ้าง หมวดหมู่ว่าด้วยวันหยุดประจำสัปดาห์และการลาโดยได้รับค่าจ้าง หมวดหมู่ว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพอนามัย หมวดหมู่ว่าด้วยการประกันสังคม หมวดหมู่ว่าด้วยการจ้างงานสตรี หมวดหมู่ว่าด้วยการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชน หมวดหมู่ว่าด้วยแรงงานต่างด้าว หมวดหมู่ว่าด้วยชั่วโมงทำงาน และหมวดหมู่ว่าด้วยแรงงานชนกลุ่มน้อย หรือชนเผ่าในงานภาคเกษตรเป็นต้น

นอกจากการจัดหมวดหมู่แล้วทางองค์การแรงงานยังมีการจัดแบ่งกลุ่มย่อย โดยให้ความสำคัญของอนุสัญญา อาทิการจัดกลุ่มอนุสัญญาหลัก (Core Conventions) ซึ่งประกอบด้วยอนุสัญญาสำคัญ ซึ่งองค์การถือว่าเป็นอนุสัญญาที่แสดงจิตวิญญาณขององค์การ เป็นกลุ่มอนุสัญญาที่ประกันสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน เป็นกลุ่มที่องค์การต้องให้รัฐสมาชิกประเทศทุกประเทศล้วนให้การรับรองสัตยาบัน อนุสัญญา 8 ฉบับนี้ประกอบด้วยอนุสัญญาหมวดว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน 2 ฉบับ คือฉบับที่ 29 (ปี ค.ศ.1930) ฉบับที่ 105 (ปี ค.ศ.1957) อนุสัญญาว่าด้วยหมวดเสรีภาพในการสมาคม 2 ฉบับ (คือฉบับที่ 87 และ 98) อนุสัญญาหมวด

ที่ว่าด้วยการสร้างโอกาสและการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียม 2 ฉบับคือ ฉบับที่ 100 (1951) ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียม อนุสัญญาฉบับที่ 111 (1958) ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ (อาชีพและการจ้างงาน) และอนุสัญญาหมวดที่ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก 2 ฉบับคือ ฉบับที่ 138 (1973) ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (อนุญาติให้ทำงาน) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายในการว่าจ้างแรงงานเด็ก

ทั้ง 8 ฉบับนี้ประเทศไทยได้การรับรองไปแล้ว 6 ฉบับ ยังคงเหลือ 2 ฉบับ ในหมวดว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (ฉบับที่ 87 และ 98) หรือว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ สำหรับในกลุ่มอาเซี่ยนการให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักมากน้อยลดหลั่นไป ที่รับรองให้สัตยาบันไปแล้วทั้ง 8 ฉบับของอนุสัญญาหลัก มีอาทิ ฟิลิปินส์ อินโดนิเซีย และกัมพูชา เป็นต้น ส่วนในหมวดว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่รับรองเพียงฉบับเดียว (87 หรือ 98) ก็มี พม่า รับรองฉบับที่ 87 มาเลเซีย รับรองฉบับที่ 98 และสิงคโปร์ ก็รับรองฉบับที่ 98

จากข้อมูลตัวเลขที่ยังมีอีกหลายประเทศยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาครบทั้ง 8 ฉบับ ในปี 1998 ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงได้ผ่านปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงาน ที่กำหนดมาตรการกำกับติดตาม รัฐสมาชิกให้พิจารณาดำเนินให้สัตยาบันผ่านกระบวนการจัดทำรายงานประจำปีชี้แจง ปัญหาอุปสรรคที่ชะลอหรือก่อให้เกิดความลังเลในการให้สัตยาบันทั้ง 8 อนุสัญญา

ในส่วนของหมวดแรงงานสัมพันธ์ ได้มีการผ่านหรือรับรองอนุสัญญาและข้อแนะไปหลายฉบับ ใช้เป็นฐานหรือแนวทางให้รัฐสมาชิกนำไปประยุกต์ ซึ่งรัฐสมาชิกสามารถกำหนดระบบแรงงานสัมพันธ์ของตนเอง โดยจะพิจารณาถึงสถานการณ์ สภาพแวดล้อม วัฒนธรรม รดับการพัฒนาของประเทศ สถานการณ์ใช้แรงงานของประเทศ อย่างไรก็ตามระบบแรงงานสัมพันธ์ที่รัฐสมาชิกกำหนด หรือออกกฎหมายมาประกอบจะต้องไม่ขัด หรือควรสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ปัญหาเรื่องสอดคล้องกับหลักการหรือไม่เป็นเรื่องที่มีปัญหาพอสมควร อย่างน้อยต้องมีองค์กรนายจ้างหรือองค์กรลูกจ้างทักท้วงหรือร้องเรียน ส่วนจะขัดหรือไม่ก็ต้องมอบให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการวินิจฉัยเบื้องต้น แต่ก็ต้องเป็นรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบัน ส่วนประเทศที่ไม่ได้สัตยาบันก็ต้องร้องเรียนผ่านคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

นอกเหนือจากการตีกรอบในขั้นต้น คณะกรรมการจะมีการสรุปกรณีประเทศที่มีการร้องเรียนมาก่อน ข้อสรุปของคณะกรรมการจะเป็นตัวแม่แบบ หรือแนวทางที่มีการสรุปวินิจฉัย สามารถนำไปปรับใช้เทียบเคียงกับการมีรัฐสมาชิกที่มีปัญหาเรื่องตีความ และปัญหาวินิจฉัยว่าสอดคล้องกับหลักการหรือไม่ อย่างไรก็ดีต้องเป็นเรื่องเดียวกันหรือเทียบเคียงกันได้

3) อนุสัญญาในหมวดแรงงานสัมพันธ์โดยตรงที่ใช้ให้หลักการในลักษณะทั่วไป มีอนุสัญญาและข้อแนะที่สำคัญๆ คือ

3.1) อนุสัญญาฉบับที่ 87 (ปี ค.ศ. 1948) ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize)

3.2) อนุสัญญาฉบับที่ 98 (ปี ค.ศ.1949) ว่าด้วยสิทิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to organize and collective bargaining)

3.3) อนุสัญญาฉบับที่ 135 (ปี ค.ศ.1971) ว่าด้วยผู้แทนลูกจ้าง (Workers' representatives)

3.4) อนุสัญญาฉบับที่ 150 ปี ค.ศ.1978 ว่าด้วยการบริหารแรงงาน (Labour Administration)

3.5) อนุสัญญาฉบับที่154 (ปี ค.ศ.1981) ว่าด้วยการเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining)

และอนุสัญญาที่ใช้เป็นการเฉพาะอีกสามภาค คือ ภาคเกษตร และภาคสาธารณะหรือภาครัฐ และภาคชนบท คือ

3.6) อนุสัญญาฉบับที่ 11 (ปี ค.ศ.1921) ว่าด้วยสิทธิขององค์กร (ภาคเกษตร) (Right of Association, Agriculture)

3.7) อนุสัญญาฉบับที่ 141 (ปี ค.ศ.1975) ว่าด้วยองค์กรของคนทำงาน (ภาคชนบท) (Rural Workers' Organisations)

3.8) อนุสัญญาที่151 (ปี ค.ศ.151) ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (ภาครัฐ) ง (Labour Relations (Public Sector)

สำหรับข้อแนะที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ มีอาทิ

1) ข้อแนะฉบับที่ 91 (ปี ค.ศ.1951) ว่าด้วยข้อตกลงร่วม (Collective Agreement)

2) ข้อแนะที่ฉบับ 92 (ปี ค.ศ.1951) ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและการชี้ขาดอนุญาโตตุลาการโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration)

3) ข้อแนะฉบับที่ 94 (ปี ค.ศ.1952) ว่าด้วยความร่วมมือซึ่งกันและกันในระดับสถานประกอบการ (Cooperation at the level of undertaking)

4) ข้อแนะฉบับที่ 113 (ปี ค.ศ.1960) ว่าด้วยการปรึกษาหารือ (ระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ) (Consultation) (Industry and national levels)

5) ข้อแนะฉบับที่129 (ปี ค.ศ.1967) ว่าด้วยการติดต่อสื่อข้อความภายในสถานประกอบการ (Communication within the undertaking)

6) ข้อแนะฉบับที่ 130 (ปี ค.ศ.1967) ว่าด้วยการตรวจสอบติดตามข้อร้องทุกข์ (Examination of Grievance)

7) ข้อแนะฉบับที่163 (ปี ค.ศ.1981) ว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining)

นอกจากอนุสัญญาข้อแนะข้างต้น ยังมีอนุสัญญาหลักบางฉบับที่หากมีการให้สัตยาบันโดยรัฐสมาชิก จะช่วยส่งเสริมพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีกว่าและมีประสิทธิภาพกว่า อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 144 ฉบับที่ 81 และฉบับที่ 150 เป็นต้น

อนุสัญญาฉบับที่ 144 เป็นกฎเกณฑ์ว่าด้วย “การปรึกษาหารือไตรภาคี” (Tri-partite Consultation) ถูกรับรองเพื่อส่งเสริมให้มีการหารือ 3 ฝ่าย เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งอนุสัญญาที่ออกมาภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ด้วย หรือกับองค์การนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อทบทวนวินิจฉัย พิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งออกใหม่และฉบับเก่าที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน หรือแม้กระทั้งกรณีต้องเลิกหรือถอนตัวออกจากอนุสัญญา[75]

---

[75] อนุสัญญาฉบับที่ 144 ปี ค.ศ.1976 ระบุ รัฐต้องหารือร่วม 3 ฝ่าย ในกรณีดังต่อไปนี้

1) หารือเรื่องระเบียบวาระการประชุมที่จะเข้าสู่การประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ

2) การนำอนุสัญญาเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งข้อคิดเห็นเสนอต่อรัฐสภา

3) การทบทวนอนุสัญญาที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน รวมทั้งความคิดเห็นจากทุกฝ่าย

4) การชี้แจงหรือคอยติดตามที่มาจากองค์การ กรณีอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้ว

5) กรณียกเลิกพันธ์ต่ออนุสัญญา (ถอนตัวจากอนุสัญญา)

การกำหนดให้รัฐมีพันธกิจ เท่ากับมีแรงกดดันให้รัฐต้องพิจารณา หรือไม่รับอนุสัญญา หรือต้องปฏิบัติตามหลักการ กรณีมีการให้สัตยาบัน การปฏิบัติตามหรือบังคับใช้กฎเกณฑ์ เท่ากับสร้างบรรยากาสให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ระบบแรงงานสัมพันธ์ก็จะราบรื่น ปัญหาข้อขัดแย้งจะลดลง เพราะการหลีกเลี่ยงทำได้ยากขึ้น

อนุสัญญาฉบับที่ 81 ว่าด้วยการตรวจแรงงาน (Labour Inspection) กำหนดบทบาทให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานการณ์การจ้างในสถานประกอบการให้คำแนะนำต่อนายจ้าง ลูกจ้าง สอบวินิจฉัยหรือสอบถาม ไต่สวน กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน รวมทั้งขอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ประโยชน์ของการตรวจแรงงานเพื่อเป็นเป้าหมายบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ใช้คำแนะนำหรือตักเตือนกรณีล่วงละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตาม การตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพจะช่วยทำให้นายจ้างเหลียกเลี่ยงกฎหมายได้ยากขึ้น[76]

อนุสัญญาฉบับที่ 150 ปี ค.ศ.1978 ว่าด้วยการบริหารแรงงาน (Labour Administration) กฎเกณฑ์ฉบับนี้มุ่งเสริมให้รัฐจัดระบบบริหารแรงงานที่มีประสิทธิภาพในแนวไตรภาคี คือ การให้การมีส่วนร่วมขององค์การนายจ้างและลูกจ้าง ความร่วมมือและการปรึกษาหารือร่วมกัน รวมกับการเตรียมปัจจัยพื้นฐานที่จะรองรับ การบังคับใช้กฎหมาย[77] รวมทั้งการกำหนดแนวทางทีจะขยายขอบเขตการคุ้มครองดูแลและส่งเสริมสิทธิของผู้ใช้แรงงานไปยังกลุ่มต่างๆ ที่อยู่นอกเหนือการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน รวมทั้งกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ด้วย

---

[76] อนุสัญญาฉบับที่ 81 นี้ ยังระบุกฎเกณฑ์ที่บรรจุในอนุสัญญากำหนดให้รัฐวางระบบการตรวจแรงงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพื่อดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานและคุ้มครองคนทำงาน การจัดการบุคลากรผู้ตรวจ การจัดองค์กรที่เป็นระบบเพื่อให้คำปรึกษานายจ้างลูกจ้าง การมีอำนาจเข้าตรวจสอบโรงงาน กิจการ ขอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดทำรายงานการตรวจสอบ ประเด็นที่สำคัญก็คือการแก้ไขข้อบกพร่องในสถานประกอบการ (หากตรวจพบ) รวมทั้งการดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยา และการวินิจฉัยขั้นตอนที่จะดำเนินการ อาทิ จะออกคำสั่งเตือนหรือจะให้คำแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไข

[77] อนุสัญญาฉบับที่ 150 ที่เน้นการจัดระบบบริหารแรงงานแบบมีส่วนร่วมขององค์กรนายจ้างและลูกจ้างนั้น เป็นการจัดระบบที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการร่วมมือ การประสานงาน และเพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือ และการส่งเสริมให้เกิดการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง รวมทั้งการกำหนดนโยบายแรงงานที่เหมาะสม การบังคับใช้กฎหมาย การให้คำแนะนำที่สมดุลและมีประสิทธิภาพ และการบริหารแรงงานที่จะเลยขอบเขตการคุ้มครองดูแลไปยังกำลังแรงงานกลุ่มต่างๆที่ไม่อยู่ในกรอบการคุ้มครองดูแล

5.2 กลไกกำกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในไทยและต่างประเทศ

1) มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ ถือเป็นหมวดหลักหรือหมวดว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน เป็นหมวดบังคับที่มีการระบุไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานและสิทธิของผู้ใช้แรงงาน ที่มุ่งประสงค์ให้รัฐสมาชิกทุกประเทศดำเนินการ และพัฒนาระบบของตนเองให้สอดคล้องกับหลักการ ความสำคัญของหมวดนี้ จะเห็นจากความแตกต่างของการกำหนดกลไกเพิ่มเติม หรือให้มีการปฏิบัติโดยรัฐสมาชิก หรือให้เป็นผลต่อหลักการพื้นฐานที่สำคัญ อาทิ การที่คณะผู้ประศาส์นการแต่งตั้งคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association, CFOA) ขึ้นมาและคณะกรรมการเสาะหาข้อเท็จจริงและการประณีประนอมว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Fact-Finding and Conciliation Commissions on Freedom of Association, FCFA) ทั้งสองคณะนี้จะกำกับดูแลและทำการตรวจสอบข้อร้องทุกข์หรือข้อร้องเรียนจากองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง กรณีมีการกล่าวหาว่าล่วงละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ไม่ว่ารัฐสมาชิกนั้นๆจะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาหลัก หรือฉบับที่ 87 และ 98 หรือไม่

นอกจากความสำคัญที่ได้มีการให้น้ำหนักจากองค์การแล้ว องค์การสหประชาชาติยังได้ระบุประเด็นเรื่องเสรีภาพในการสมาคมไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญๆ หลายฉบับ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษย์ชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม หรือแม้แต่ในประเทศซึ่งกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญมักจะระบุเสรีภาพในการสมาคม ไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของพลเมือง เป็นต้น

2) หลักการสำคัญของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์กับการประยุกต์

(1) <u>หลักการว่าด้วยการครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงาน หรือคณะทำงาน</u>

หลักการนี้มุ่งเน้นคนทำงานเกือบทุกคน จะมียกเว้นทหารกับตำรวจ ซึ่งให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของแต่ละประเทศ นอกเหนือจากนั้นแล้วจะคลุมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐอื่นๆ หลักการนี้ได้ถูกยืนยันและรับรองด้วยการเพิ่มน้ำหนักให้กับกลุ่มแรงงานที่อยู่นอกขอบข่ายการจ้างงานในรูปแบบของลูกจ้างปกติ แรงงานในภาคเกษตรที่ให้ครอบคลุมถึง แรงงานประกอบอาชีพอิสระ (Self-employed) ซึ่งจะเห็นจากการที่อนุสัญญาที่ระบุชัดแจ้งถึงการประกันสิทธิแรงงานในภาคชนบท คือฉบับที่ 141 ปี 1975 ว่าด้วยองค์กรลูกจ้างภาคชนบท (Rural worker organization) หรือการับรองให้มีอนุสัญญาฉบับ

ที่ 151 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (ในภาครัฐ) ปี 1978 ทีกำหนดสิทธิของพนักงานของรัฐที่จะมีไม่น้อยไปกว่าลูกจ้างของภาคเอกชน

หลักการนี้มีปรากฏชัดเจนในอนุสัญญาแม่บทด้านแรงงานสัมพันธ์ คือฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งปี 1948 โดยในมาตรา 2 ระบุชัดเจนว่า "ลูกจ้างนายจ้างโดยปราศจากข้อแตกต่างใดๆ มีสิทธิที่จะจัดตั้ง...หรือเข้าร่วมองค์กรโดยเสรี ตามที่สมัครใจเลือก โดยปราศจากการได้รับอนุญาติ..." การให้มาตรานี้ระบุความหมายถึงลูกจ้างและนายจ้างทุกประเภท (Applied to all categories of workers and workers) โดยปราศจากข้อแตกต่างหรือเลือกปฏิบัติ สาเหตุเรื่อง อาชีพ เพศ ผิวสี เชื้อชาติ ราเหง้าเผ่าพันธ์สัญชาติ หรือแม้แต่ความแตกต่างในเรื่องศรัทธา เลื่อมในในด้านการเมือง จะมีข้อยกเว้นก็เพียงแต่ทหารหรือตำรวจ ซึ่งจะกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศที่จะระบุหรือให้ดำเนินการอย่างไร[78]

ฉะนั้นหากวิเคราะห์กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยแล้ว จะพบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล อาทิ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในมาตรา 4 ได้ยกเว้นกิจการต่อไปนี้ ไม่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ คือ

(1.1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการของกรุงเทพมหานคร และหรือพัทยา

(1.2) กิจการรัฐวิสาหกิจ (มีพ.ร.บ.แยกต่างหาก หรือ พ.ร.บ.รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

(1.3) กิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ตามพ.ร.บ.การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6)

(1.4) กิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ได้รับการยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการที่ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ 2518 ไม่ใช้บังคับ มาตรา 3)

อนึ่งกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยมีศักดิ์เป็น พ.ร.บ. เพราะฉะนั้นหากประสงค์จะห้ามกิจการใดอยู่นอกการบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานก็เพียงแต่ออก พ.ร.บ. ออกมา มีศักดิ์เท่าเทียมกัน ก็สามารถกันกิจการไปอยู่ภายใต้บังคับได้แล้ว ดังตัวอย่างกิจกรรมที่การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งออก พ.ร.บ. ของ

[78] ดู อนุสัญญาฉบับที่ 87 ปี ค.ศ.1948

ตนเอง ในส่วนตัวบทของ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์เอง ก็ให้โอกาสในการตราพระราชกฤษฎีกา ยกเว้นกิจการไม่อยู่ภายใต้บังคับ อย่างเช่น กรณีธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น

ปัจจุบันมีกิจการซึ่งว่าจ้างแรงงานและเป็นองค์กรของรัฐที่มีการตรากฎหมาย ยกเว้นไม่เข้าข่ายการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อีกหลายแห่ง อาทิ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 (มาตรา 36) เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พ.อ.ช.) และโรงพยาบาลบ้านแพ้ว หรือสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งได้รับการยกเว้นตาม พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 (มาตรา 24) และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐภา ซึ่งเข้าข่ายยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 39

จะเห็นว่าพนักงานของรัฐในประเทศไทยไม่ได้สิทธ์ในการจัดตั้งหรือมีเสรีภาพในการเข้าร่วมองค์กรอย่างเสรี โดยสมัครใจเป็นจำนวนมาก ทั้งๆที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับ ระบุให้เสรีภาพในการสมาคม ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 43 ซึ่งระบุชัดเจนว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะและต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ได้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”[79]

อย่างไรก็ตามแม้จะมีบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ถ้าหากไม่มีการออกกฎหมายลูกตามที่กฎหมายแม่หรือกฎหมายข้าราชการพลเรือนระบุไว้ เช่น การตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้แล้ว โอกาสที่จะใช้สิทธิเสรีภาพก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้

ข้อยกเว้นที่อาจมีก็คือ พนักงานรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับเดียวกันกับการใช้บังคับต่อลูกจ้างเอกชน แต่ต่อมาได้ถูกแบ่งแยกออกมา โดยมี พ.ร.บ. รัฐวิสหกิจ พ.ศ.2543 ใช้กำกับ แต่สิทธิเมื่อเทียบกับมาตราฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว

[79] ดู พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 43

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตราฐานของสากลหลายประการด้วยกัน

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการสมาคม ซึ่งคลุมถึงผู้ใช้แรงงานทุกคน เมื่อประยุกต์กับประเทศไทย นอกจากมีพนักงานของรัฐไม่อยู่ในข่ายได้รับการคุ้มครองเป็นจำนวนมาก หรือส่วนใหญ่ของพนักงานแล้ว และตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทย แม้จะอนุญาติให้แรงงานต่างด้าวเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานในประเทศไทยได้ แต่ไม่มีสิทธิเป็นกรรมการสหภาพแรงงานเพราะพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ระบุผู้มีสิทธิเป็นกรรมการสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทย[80]

(2) หลักการตามมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ ประการที่สอง คือ ความมีอิสระ

องค์กรที่ขาดอิสระอาจถูกตั้งข้อสังเกตุว่าถูกครอบงำหรือถูกบงการ องค์กรที่ถูกครอบงำย่อมขาดเสรีที่จะดำเนินกิจกรรม หรือปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างเต็มที่ อนุสัญญาหลักในเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ทั้งฉบับที่ 87 และ 98 ล้วนมีเนื้อหาประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ในกรณีอนุสัญญาฉบับที่ 87 มาตรา 2 ที่ระบุว่า

“ลูกจ้างและนายจ้างปราศจากข้อแตกต่างใดๆมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และเข้าร่วมองค์กรโดยเสรี โดยปราศจากการอนุญาติล่วงหน้า”

เพราะฉะนั้นการจัดตั้งองค์กร ที่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่า ต้องขออนุญาติจากรัฐก่อน (ฝ่ายบริหาร) แบบรัฐไทยใช้ในปัจจุบัน โดยหลักการย่อมไม่สอดคล้องกับเสรีภาพในการสมาคม การชี้ว่าไม่สอดคล้องนี้มาจากกลไกการกำกับดูแล การตรวจสอบของคณะกรรมการชุดต่างๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการ CFA อย่างไรก็ตาม การขออนุญาตินี้ในหลายประเด็นต้องดูที่เจตนาด้วย การที่รัฐวางกฎระเบียบหรือกฎหมายระบุมาตราการที่เหมาะสมไม่เข้มงวดมากเกินไป และมีเจตนาไม่สอดแทรก แทรกแซงเกินจำเป็น แต่ออกกฎเกณฑ์เพื่อดูแลจัดระบบ หรือเพื่อประมวลข้อมูลตัวเลข กรณีเช่นนี้ย่อมไม่ถือเป็นการแทรกแซงหรือ

[80] ตามกฎหมายไทยสัญชาติไทยต้องได้มาโดยการเกิด และตาม พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากเป็นหญิงต่างด้าว จะขอสัญชาติด้วยเหตุสมรสกับชายไทย จะต้องแต่งงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และสามีต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 20,000 บาท/เดือน หรือหากเป็นชายที่เข้ามาทำงาน จะขอสัญชาติ ก็ต้องมีระดับเงินตามกำหนด (เช่น 80,000 บาท/เดือน) เป็นต้น ซึ่งต้องมีการพิสูจน์จึงมิใช่ได้โดยง่าย

ล่วงเกินเสรีภาพ หลักการทั่วๆไปที่ใช้พิจารณาก็คือ กฎเกณฑ์นั้นจะต้องไม่ก่อความเสียหาย ต่อการใช้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งหรือเข้าร่วม ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 87

กรณีศึกษาประเทศที่มีการชี้ว่าล่วงละเมิดหรือเป็นการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม มี อาทิ

"รัฐ (ฝ่ายบริหาร) ใช้อำนาจโดยอาศัยดุลยพินิจในการปฏิเสธรับจดทะเบียนจัดตั้งองค์กร"[81]

"สหภาพแรงงานอวามี่ (Awami) ภายใต้โครงการก่อสร้างมอเตอร์เวย์ สามารถจดทะเบียนจัดตั้งได้ในปี 1996 ภายหลังจากมีคำสั่งศาลและการยื่นข้อร้องเรียนต่อภาครัฐ (รัฐบาลปากีสถาน) ในปี 1994 กล่าวหาว่ารัฐปฏิเสธการจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงาน"[82]

"การไม่มีกลไกพึ่งอำนาจศาล กรณีมีการปฏิเสธ เราไม่อนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงาน"[83]

"รัฐบาลในบีเรียได้ปรับแก้ไขกฎหมายในปี 1999 เพื่อให้สิทธิในการอุทรณ์กรณีรัฐ (ฝ่ายบริหาร) ปฏิเสธคำขอจดทะเบียน (สหภาพแรงงาน) เมื่อมีการร้องทุกข์และการติดต่อโดยตรงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Direct contact) ต่อรัฐบาลในจีเรีย"[84]

(3) หลักการมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ประการที่สามคือ การมีกลไกข้อระงับข้อพิพาทแรงงาน

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า กฎเกณฑ์ที่ออกมากำหนดความสัมพันธ์และวางรูปแบบสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างนั้น จะมีพลวัตหรือปรับเปลี่ยนได้เสมอ เมื่อสถานการณ์หรือปัจจัยสิ่งแวดล้อมเปลี่ยน อาทิ สภาวะเงินเฟ้อ หรือกรณีสถานประกอบการมีกำไรเพิ่มขึ้น ในการแบ่งปันผลประโยชน์ในหลายๆประเด็นไม่ได้มาง่ายๆ บางครั้ง หากไม่เรียกร้องหรือร้องขออาจไม่มีการปรับเปลี่ยน เพราะฉะนั้นการมีองค์กรอิสระอย่างเช่นองค์กรนายจ้างหรือองค์กรลูกจ้าง (สหภาพแรงงาน) จะเข้ามามีบทบาทสำคัญ เพราะเป็นผู้แทนที่

[81] CFA Digost of 1996, Para 244

[82] CFA Caso No. 1726 ,305th Report,ย่อหน้า 51-53

[83] CFA Digest of 1996, ย่อหน้า 264

[84] CFA Case No.1793,315th Report,ย่อหน้า 22

สมาชิกเลือกได้เข้ามาทำหน้าที่แทน ด้วยเหตุนี้ในช่วงฤดูกาลที่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์หรือสภาพการจ้าง การยื่นข้อเรียกร้องจะเกิดขึ้น (ฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างจะยื่นก็ได้) และตามกฎหมายเมื่อฝ่ายรับข้อข้อเรียกร้องได้รับ จะมีการกำหนดขั้นตอนการเจรจาภายในระยะเวลาที่กำหนด ในระหว่างที่เจรรจากันจะใช้เวลากี่วันก็ได้ หากยังตกลงกันไม่ได้ก็ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประณีประนอม หากยังตกลงกันไม่ได้ก็จะถึงขั้นตอนที่เรียกว่า มีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ คู่กรณีอาจตกลงตั้งผู้ชี้ขาดเพื่อทำหน้าที่ประมวลข้อมูลชี้ขาด หรือมิฉะนั้นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้มาตรการแรงงาน (Labour Action) โดยจะนัดหยุดงานหรือปิดงานชั่วคราว (Strike or Lock Out) ซึ่งจะต้องแจ้งล่วงหน้าและปกติต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายด้วย

ระบบกลไกระงับข้อพิพาทจำเป็นต้องมี เพราะเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อารมณ์หรืออำนาจที่แต่ละฝ่ายมีอยู่เกินขอบเขต (ทุน/กำลังคนจากสมาชิก) และสามารถมีทางเลือกในการจัดการให้อำนาจอยู่ภายใต้ระบบที่มีการกำกับ และเพื่อป้องกันความวุ่นวายที่เกินขอบเขต กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายใต้กลไกที่กำหนด (จากเจรจาไปสู่การไกล่เกลี่ย ไปสู่การชี้ขาด ตลอดจนการกดดัน โดยการนัดหยุดงาน) น่าจะเพียงพอที่คู่กรณีได้ตระหนักถึงข้อดีข้อเสีย หากไม่อาจประณีประนอมหรือไกล่เกลี่ยจนหาข้อยุติ ประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจกันก็คือ เมื่อเข้าสู่ระบบการเจรจาต่อรอง เป้าหมายสุดท้ายของการต่อรองก็เพื่อการบรรลุถึงข้อตกลง ซึ่งการมีเป้าหมายเช่นนี้แต่ละฝ่ายควรทำความเข้าใจและตระหนักถึงการเจรจาด้วยใจสุจริต (In Good Faith) เพื่อมุ่งสู่ข้อตกลงร่วมกัน เพราะในทางหลักการแรงงานสัมพันธ์ การเจรจาต่อรองถือเป็นกิจกรรมที่มีเป็นระยะภายใต้ข้อตกลงที่ทำร่วมกันทั้งสองฝ่ายไม่มีข้อบาทหมางกัน ในระหว่างเจรจาก็มีการปฏิบัติงานตามปกติ และเมื่อมีข้อตกลงใหม่หรือกฎเกณฑ์ใหม่ก็จะนำไปปฏิบัติใช้ร่วมกันต่อไป

ประเด็นที่อาจสงสัยก็คือในกรณีที่ไม่ตกลงกันหรือมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเลือกใช้มาตรการแรงงาน (คือการนัดหยุดงานหรือปิดงาน) ซึ่งเป็นขั้นตอนตามกฎหมายนั้น การนัดหยุดงาน หรือปิดงานไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรืออย่างไร

ต่อกรณีนี้ต้องทำความเข้าใจก่อนว่า การใช้สิทธิ์นัดหยุด (ตามกฎหมาย) หรือการปิดงานทางนายจ้าง (ตามกฎหมาย) เป็นสิทธิ์ที่มีการรับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกรอบขององค์การสหประชาชาติ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น และกติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒธรรม ที่ระบุการนัดหยุดงานเอาไว้

ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 87 ซึ่งถือเป็นแม่บทของการแรงงานสัมพันธ์ ในกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไม่มีการระบุคำว่านัดหยุดงานหรือการปิดงานโดยตรง ในเนื้อหาของอนุสัญญา แต่ในมาตรา สามวงเล็บ (1)และ (2) ระบุว่า

"องค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้างมีสิทธิ์..... จัดการหรือดำเนินการบริหารและกำหนดกิจกรรมของตน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นจากการแทรกแซงใดๆซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิ์ดังกล่าว หรือดำเนินการขัดขวางการใช้สิทธิ์นั้นๆอย่างถูกต้องตามกฎหมาย"[85]

และจากถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 3 วงเล็บ (1) และ (2) นี้เองที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยที่ประชุมใหญ่ได้วางแนวทางที่ถือเป็นการรับรองว่าสิทธิการนัดหยุดงานเป็นส่วนหนึ่งในเนื้อหาใน มาตรา 3 วงเล็บ (1) ที่ระบุว่าองค์กรลูกจ้างมีสิทธิ..ดำเนินการบริหารและกำหนดกิจกรรมของตน (The workers' organization shall have the right to organize their activities and to formulate their programs.)

จากถ้อยคำและคำรับรองของที่ประชุมใหญ่ต่อประเด็นข้างต้น มีปรากฏอยู่ในมติเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2 ครั้งด้วยกัน ครั้งแรกเป็นมติเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยเรื่อง "การขจัดกฎหมายที่ต่อต้านสหภาพแรงงานในรัฐสมาชิก" (Abolition of Anti-Trade Union Legislation in the States Members) ได้ผ่านการรับรองในปี ค.ศ.1957 โดยระบุให้รัฐสมาชิกสนับสนุนการออกกฎหมายที่จะประกันการทำกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพของสหภาพแรงงาน ตามสิทธิ์โดยไม่จำกัด รวมทั้งสิทธิการนัดหยุดงานของลูกจ้าง ครั้งที่สองเป็นการลงมติว่าด้วยเรื่อง "สิทธิสหภาพแรงงานและความเกี่ยวเนื่องต่อสิทธิพลเมือง (Trade Union Rightss and their Relation to Civil Rights)" ผ่านการับรองในปี ค.ศ. 1970 เรียกร้องให้คณะผู้ประศาส์นการ กำกับให้ผู้อำนวยการใหญ่ดำเนินมาตราการต่างๆเพื่อประกันและเคารพต่อสิทธิสหภาพแรงงานในความหมายอย่างกว้าง โดยเฉพาะเมื่อเกี่ยวพันถึงเรื่อง "สิทธิการนัดหยุดงาน"[86]

ประเด็นที่อาจถกเถียงกันก็คือ การนัดหยุดงานก็ดี การปิดงานโดยนายจ้างก็ดี เป็นขั้นตอนการระวังข้อพิพาทแรงงานเพียงไร ข้อโต้แย้งที่มักปรากฏ ก็คือ แม้สิทธินัดหยุดงานอาจสร้างการหยุดชะงัก แต่ก็เป็น

---

[85] ดู อนุสัญญาฉบับที่ 87 ปี 1948 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง

[86] การรับรองครั้งแรก ดู Resolution ของ ILO, 1957, ย่อหน้า 783, ส่วนครั้งที่สอง ดู Resolution ของ ILO, 1970, ย่อหน้า 735-736, นอกจากนี้ ยังมีมติอีกหลายครั้ง ย้ำถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องนี้ อาทิ การประชุม ใหญ่ประจำภูมิภาค ดู Hodges – Aeberhard and Odero, 1987, ย่อหน้าที่ 543-545.

สิทธิที่ไม่เด็ดขาด กล่าวคือจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติก่อนอีกหลายประการ นอกจากนั้น ในขณะที่ประกาศหรือยื่นข้อจำนงค์ หรือแจ้งบอกกล่าวต่อกรณี คู่กรณีอาจทำความตกลงกันให้คงไว้ซึ่งการให้การผลิต หรือบริการบางส่วนได้ (Minimun service) อย่างไรก็ดี สิทธิอันนี้เป็นพลังกดดันซึ่งไม่มีทางเลือกอื่น และมักจะเป็นวิธีการสุดท้ายภายหลังจากได้พยายามทุกวิถีทางแล้ว เป็นสิทธิทางเศรษฐกิจที่ชอบธรรม อย่างน้อยสร้างความสมดุลและการพัฒนาในระบบและเป็นการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมข้อหนึ่ง

(4) หลักการมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ประการที่ 4 คือ การไม่แทรกแซงกิจการสหภาพแรงงานและองค์กรนายจ้าง

การแทรกแซง (Intervention) ปกติจะทำให้องค์กรลูกจ้างหรือนายจ้างไม่สามารถใช้สิทธิได้เต็มที่หรือทำให้สิทธิถูกระงับ หรือติดขัด ที่สำคัญไม่ส่งเสริมองค์กรในการที่จากเพิ่มศักยภาพและความแข้มแข็งขององค์กร วิธีการแทรกแซงภายใต้กรอบหลักการของอนุสัญญาฉบับนี้ ที่ระบุว่า “องค์การลูกจ้างและองค์การนายจ้างต้องไม่ถูกยุบหรือถูกสั่งพัก (การดำเนินงาน) โดยอำนาจรัฐ (ฝ่ายบริหาร)” ภายใต้กรอบเนื้อหานี้ รวมทั้งการพิจารณาถึงกิจกรรมของสหภาพแรงงาน การแทรกแซงของฝ่ายบริหารอาจคลุมถึงเรื่องต่อไปนี้[87]

(4.1) การยุบหรืออกคำสั่งพักการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน (โดยใช้ดุยพินิจ หรือภายใต้กฎเกณฑ์และปราศจากโอกาสในการอุทรณ์ต่อศาลสถิตยุติธรรม)

(4.2) การแทรกแซงกิจกรรมขององค์กรลูกจ้างในการจะรวบรวมองค์กรหลายๆแห่งเป็นสหพันธ์ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวเป็นสิทธิเพื่อการเสริมสร้างความแข็มแข็งขององค์กร และนายจ้างก็มีสิทธิเฉกเช่นเดียวกัน ในประเทศพัฒนาแล้วส่วนมาก มากความเข้มแข็งขององค์กรในลักษณะของการรวมตัวในระดับอุตสหกรรมหรือระดับชาติ เพราะแสดงให้เห็นถึงความสามัคคีหรือร่วมไม้ร่วมมือในผลประโยชน์และการปกป้องคุ้มครองร่วมกัน

(4.3) การตั้งข้อจำกัดหรือเงื่อนไข กรณีองค์กรลูกจ้างหรือองค์กรนายจ้างประสงค์จะสมัครสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ ในประเด็นนี้ต้องทำความเข้าใจด้วยว่า ในระดับระหว่างประเทศจะมีการจัดตั้งองค์กรที่ขมวดอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน หรือสาขาอาชีพแนวเดียวกัน ตั้งเป็นองค์กรระดับสากล มี

[87] ดู อนุสัญญาฉบับที่ 87 ปี ค.ศ.1948 มาตรา 4

องค์กรจัดตั้งเป็นระบบ มีการคัดเลือกผู้แทนจากสมาชิก มีบทบาทสำคัญในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสหกรรมในภาพรวม เป็นตัวแทนของกลุ่มในเวทีระหว่างประเทศ มีการประชุมในช่วงระยะเวลาที่กำหนด มีการตั้งผู้บริหารกำหนดนโยบายและการช่วยเหลือดูแลสมาชิก เป็นต้น นอกจากระดับอุตสหกรรมแล้วยังมีระดับต่างประเทศหรือระดับโลก ที่เป็นตัวแทนขององค์การโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น กลุ่มองค์กรนายจ้างจะมีการจัดตั้งองค์กร ตัวแทนนายจ้างระดับโลกใช้ชื่อว่า องค์กรนายจ้างระหว่างประเทศ (International Organization of Employer) หรือ IOE องค์กรนี้มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เจนิวา เป็นองค์ที่ได้รับการยอมรับจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในฐานะผู้แทนนายจ้างระหว่างประเทศที่ร่วมกันทำงานอย่างไกล้ชิด สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย (ECOT) ก็เป็นสมาชิกองการแห่งนี้ ส่วนองค์กรลูกจ้างก็มีหลายองค์กรด้วยกัน อาทิ สมาพันธ์สหภาพแรงงานระหว่างประเทศ (International Trade Union Confederation) หรือ ITUC ซึ่งองค์กรลูกจ้างนี้จะมีระดับภูมิภาคด้วย คือ ITGU-AP หมายถึงสมาพันธ์สหภาพแรงงานระหว่างประเทศ-เอเชียแปซิฟิค องค์การระหว่างประเทศเหล่านี้มีระดับความเป็นองค์กรอิสระ ไม่ใช่หรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลใดๆ ในลักษณะองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่รัฐบาล (International Non-Governmental Organization) มีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ในระดับระหว่างประเทศ เปิดโอกาสให้สมาชิกเข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนทางวิชาการและการเข้าร่วมสัมมนา ตลอดจนการช่วยเหลือและจัดกิจกรรมให้กับสมาชิก นอกจากนั้นบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ก็คือ มาตรา 24 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่าในกรณีมีการร้องเรียนผ่านตัวแทน (ผ่านองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างซึ่งเราปกติจะเรียกทับศัพท์ว่า Representation) ว่ารัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติหรือยอมรับหลักการต่ออนุสัญญาที่รัฐให้สัตยาบันให้คณะผู้ประศาส์นการพิจารณาแจ้งต่อรัฐสมาชิกนั้นๆ ให้ชี้แจงถึงสาเหตุประเด็นที่ถูกกล่าวหา[88] และในกรณีทีการชี้แจงไม่เป็นที่น่าพอใจ หรือรัฐสมาชิกไม่ให้คำชี้แจงตามที่ร้องขอ คณะผู้ประศาส์นการมีสิทธ์ตีพิมพ์ข้อกล่าวหาหรือชี้แจงนั้นได้[89]

จะเห็นได้ว่าบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ภาครัฐบาลมีอิทธิพล ที่สามารถสร้างแรงกดดันต่อรัฐสมาชิกได้ การละเมิดเพิกเฉย อาจถูกเผยแพร่ถึงการกระทำหรือให้ทำคำชี้แจงต่อสาธารณะได้

[88] ดู ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 24

[89] ดู ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 25

โดยสรุปจากแรงกดดันและอิทธิพลขององค์กรเอกชนระหว่างประเทศนี้เอง ผลกระทบอาจสามารถคาดหมายได้ เพราะฉะนั้นรัฐบาลบางประเทศ อาจไม่พอใจที่องค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างภายในประเทศเป็นสมาชิกขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศเหล่านี้ เนื่องจากกลัวผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ หากมีการนำประเด็นนี้เผยแพร่ในเวทีระหว่างประเทศ

(4.4) การแทรกแซงกรณียกร่างหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้กับองค์กรหรือธรรมนูญขององค์กร ซึ่งการแทรกแทรงภายใต้กรอบนี้มีหลายลักษณะรูปแบบที่แตกต่างกัน อาทิ การแทรกแซง ว่ากฎเกณฑ์หรือธรรมนูญของสหภาพแรงงานจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุรักษ์จากฝ่ายบริหารก่อน หรือการที่แซกแซงการเลือกตั้งกรรมการขององค์กรด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์กำกับเป็นต้น อย่างไรก็ดีภายใต้ความหมายและนัยของกรอบที่ที่กล่าวนี้ มิได้หมายถึงรัฐไม่สามารถออกระเบียบดูแลเรื่องการมีรัฐธรรมนูญหรือการเลือกตั้งได้เลย ตรงกันข้ามรัฐสามารถกระทำได้แต่จะต้องไม่เกินขอบเขต หรือการกระทำที่อาจนำไปสู่ความเสียหายต่อองค์กร อาทิ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่อนุมัติหรือไม่อนุมัตธรรมนูญ หรือการแทรกแซงกระบวนการการเลือกตั้งที่สามารถส่งผลต่อการแพ้ชนะเป็นต้น

(4.5) การละเว้นการปฏิบัติไม่คุ้มครองกรณีมีการแทรกแทรง ภายใต้ความหมายของการแทรกแซงในข้อวงเล็บย่อยนี้ยังกินความถึงการแทรกแซงในองค์กรฝ่ายตรงกันข้ามเช่นการแทรกแซงจากนายจ้าง หรือจากบุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอก ซึ่งสถานการณ์แทรกแซงเหล่านี้จะต้องมีการคุ้มครองและมีการปฏิบัติห้ามมีกฎหมายหรือบทลงโทษการแทรกแซงเป็นต้น

(5) หลักมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ประการที่ห้า การละเว้นไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุการณ์จัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

หลักการข้อนี้เป็นเกาะป้องกันมิให้ลูกจ้างใช้สิทธิถูกเลือกปฏิบัติ หรือถูกกระทำอันไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากใช้สิทธิเช่น เป็นสมาชิก หรือเพราะเหตุจัดตั้งสหภาพแรงงาน ขณะเดียวกันป้องกันการถูกแทรกแซงจากบุคคลที่สาม ไม่ว่าจะเป็นนายจ้างหรือกลุ่มลูกจ้างด้วยกันเอง และรวมทั้งการแทรกแซงจากภาครัฐด้วย การไม่เลือกปฏิบัตินี้เป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ชน เพราะเมื่อนำมาประยุกต์ใช้จะคลุมไปถึงสิทธิต่างๆที่เกี่ยวโยงด้วย อาทิการใช้สิทธิพลเมืองด้านต่างๆ รวมทั้งสิทธิในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ซึ่งภาครัฐหรือฝ่ายบริหารจะต้องไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุที่ลูกจ้างได้ใช้สิทธิผนวกกับการที่ลูกจ้างเป็นสมาชิก หรือเมื่อจัดตั้ง หรือชุมนุมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน

นอกจากการไม่เลือกปฏิบัติแล้ว ในภาครัฐจำเป็นต้องมีมาตรการที่จะปกป้องคุ้มครองลูกจ้างด้วย มาตรการที่ใช้กันโดยทั่วๆไปในการป้องกันการเลือกปฏิบัติก็คือการมีตัวบทกฎเกณฑ์ หรือกฎหมายกำหนดห้ามหรือแนวปฏิบัติหากมีการเลือกปฏิบัติ อาทิ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ กำหนดห้ามการกระทำอันไม่เป็นธรรม ในมาตรา 121,122 สำหรับมาตรา 121 กฎหมายห้ามไม่ให้นายจ้าง[90]

- เลิกจ้างลูกจ้างที่เป็นกรรมการ (สหภาพแรงงาน/สหพันธ์แรงงาน) เพราะเหตุได้ใช้สิทธิ์ หรือจะใช้สิทธิ์ต่างๆตามกฎหมายแรงงาน เช่น นัดชุมนุม ทำคำร้อง ยื่นข้อเรียกร้อง เจรจา ดำเนินการฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน หรือให้หลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

-เลิกจ้างลูกจ้างหรือทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทำงานต่อไป เพราะเหตุที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

- ขัดขวางในการที่จะเป็นสมาชิก ให้ออกจากสมาชิก มอบหรือให้เงินเพื่อมิให้สมัครหรือรับสมาชิกหรือเพื่อให้ออกจากเป็นสมาชิก

- ขัดขวางการดำเนินงานขององค์กรลูกจ้าง

- เข้าแทรกแซงในการดำเนินการของสหภาพแรงงาน

นอกจากห้ามนายจ้างแล้วยังห้ามบุคคลที่สามด้วย โดยในมาตรา 122 ได้ระบุห้ามไม่ให้ผู้ใด

- บังคับขู่เข็ญ (ทางตรง/ทางอ้อม) ให้ต้องเข้าเป็นสมาชิกหรืออกกจากการเป็นสมาชิก

- กระทำการใดๆเพื่อให้หรือเป็นผลให้นายจ้างกระทำการตามข้อความข้างต้น

ส่วนในการให้ความเป็นธรรมหรือเยียวยาในกรณีลูกจ้างถูกกระทำด้วยเหตุที่กล่าวข้างต้น พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518 มาตรา 124ได้ระบุว่า “ในกรณีมีการกระทำใดๆที่เห็นว่าเป็นการกระทำไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องดังกล่าวต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้ภายใน 60 วัน นับแต่ที่มีการทำดังกล่าว”

(6) หลักการมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ประการที่หก คือการส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรอง (Promotion of Collective Bargaining)

[90] ดู พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 มาตรา 121,122,และ 124

ได้กล่าวบ้างแล้วว่า การร่วมเจรจาต่อรองเป็นกลไกที่จะนำไปสู่ความสมดุลย์ระหว่างทุนกับแรงงาน และย่อมเชื่อมโยงไปสู่ความสมดุลในวิธีการและผลประโยชน์ของการพัฒนาประเทศ การต่อรองเป็นการค้ำประกันสิทธิที่เท่าเทียมของแต่ละฝ่าย การต่อรองเพื่อประโยชน์ที่สมดุล และการต่อรองเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพการจ้างซึ่งฝ่ายใด้ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าถึงเวลาหรือควรปรับ ฝ่ายนายจ้างอาจเห็นว่าจำเป็นต้องนำเทคโนโลยีเข้ามาในการปรับปรุงการผลิต เพื่อโอกาสการแข่งขันและการอยู่รอดทางธุรกิจ ขณะที่ฝ่ายลูกจ้างเข้าใจเหตุผล แต่จะทำอย่างไร หากสมาชิกบางส่วนอาจต้องถูกเลิกจ้าง เพราะฉะนั้นเมื่อต่อรอง ฝ่ายลูกจ้างกับนายจ้างภายหลังการเจรจาเพื่อหาข้อยุติที่สองฝ่ายยอมรับ ฝ่ายลูกจ้างจะต่อรองขอแลกเปลี่ยน (Trade off) ระหว่างการนำเทคโนโลยีเข้ามา ขณะที่ยังคงรักษาคนทำงานเอาไว้ สุดท้ายสองฝ่ายยอมตกลงกัน โดยนายจ้างอาจต่อรองจะคงรักษาตำแหน่งเอาไว้ อย่างน้อย 5 ปี หรือกรณีหากต้องการสมัครใจลาออกก็สามารถทำได้ เป็นต้น

เพราะฉะนั้นการต่อรองเจรจา นอกจากรักษาสมดุลและกระจายผลประโยชน์แล้ว ยังเป็นแนวทางสันติที่สามารถหลีกเหลี่ยงข้อขัดแย้งทำความไม่สงบสุขมาสู่อุตสาหกรรม และความสำเร็จผลของการพัฒนาประเทศได้ เพราะฉะนั้นหลักการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้เป็นอย่างมาก อณุสัญญาหลายฉบับ รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการร่วมเจรจาต่อรองโดยตรง อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 98 (ปี ค.ศ.1949) ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง หรืออนุสัญญาฉบับที่ 154 (ปี1981) ว่าด้วยการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ 98 มีเนื้อหาสำคัญอยู่ 3 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิไม่ได้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุของการเข้าเป็นสมาชิก หรือเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงานซึ่งการคุ้มครองจะคลุมตั้งแต่การถูกเลิกจ้างไม่รับเข้าทำงาน หรือได้รับสิทธิอื่นๆ[91] ส่วนที่สองเป็นการคุ้มครองมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแทรกแซงกิจกรรมของอีกฝ่ายไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งความพยายามที่จะเข้าไปแทรกแซงมีอิทธิพล หรือการครอบงำอีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนที่สาม คือการออกมารตรการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาการร่วมเจรจาต่อรองร่วมโดยสมัครใจ (Voluntary Collective Bargaining) เพื่อจุดมุ่งหมายในการกำหนดสภาพการจ้าง ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 154 มีสาระสำคัญคือการส่งเสริมและออกมาตรการสนับสนุนการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ โดยมาตรการใดที่ใช้จะต้องไม่ไปขัดขวางการใช้สิทธิอย่างเสรีในการร่วม

[91] ดูอนุสัญญาฉบับที่ 98 (ปี 1949) มาตรา 1,2,3,และ 4

เจรจาต่อรอง แม้ในทางพฤตินัยอนุสัญญาจะให้รัฐสมาชิกออกมาตราการที่เหมาะสม หรือสภาพการของสิ่งแว้ดล้อมของประเทศก็ตาม[92]

อย่างไรก็ตาม ในบทวิเคราะห์อนุสัญญาแต่ละฉบับที่จะกล่าวต่อไป จะลงรายละเอียดประเด็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งในสายตาหรือการพิจารณาคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมเห็นว่าขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ อาทิ

- การกำหนดหรือมีคำสั่งให้นำข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาดในการบังคับ (Compulsory Arbitration)

- หรือการเข้าแทรกแซงของฝ่ายบริหาร (รัฐ) ในการยกร่างหรือจัดทำข้อตกลงร่วม

- หรือการมีกฎเกณฑ์กำหนดให้ข้อตกลงร่วมได้รับการอนุมัติจากฝ่ายบริหารก่อนมีผลบังคับใช้

- หรือการยกเลิกข้อตกลงร่วมด้วยเหตุผลข้อตกลงดังกล่าวขัดหรือแย้งกับนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติ

- หรือการที่กฎเกณฑ์จากฝ่ายบริหารที่ขัดขวางการปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมที่ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดทำ หรือการระบุให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินการเจรจากันรอบใหม่หรือทำการเจรจาต่อรองกันใหม่

(7) หลักการของมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ประการที่เจ็ดคือการส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือ (Promotion of Consultation)

การปรึกษาหารือสองฝ่ายหรือสามฝ่ายมีเอกลักษณ์และประโยชน์ในการส่งเสริมความเข้าใจและปูทางไปสู่การมีระบบแรงงานเสริมที่ดี การปรึกษาหารือแตกต่างกับการเจรจาร่วมต่อรอง ประการแรก การเจรจาร่วมต่อรองมุ่งเป้าหมายการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ มีการทำข้อตกลงร่วมกับมีระยะเวลาใช้บังคับ มีช่วงเวลาที่จะเจรจาหรือต่อรองมีกลไกในการระงับข้อพิพาท มีคู่เจรจาที่เป็นระบบและได้รับการรับรองเป็นต้น ส่วนการปรึกษาหารือจะคลุมกว้างขวางและเกี่ยวกับประเด็นที่จำเป็นต้องจัดทำรีบด่วน หรือเพื่อการสร้างความเข้าใจ ปกติการปรึกษาหารือสมารถทำได้ทุกเรื่องรวมทั้งประเด็นการจ้าง แต่จะไม่ลงลึก

[92] ดู อนุสัญญาฉบับที่ 154 (ปี ค.ศ.1981) ว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง โดยเฉพาะการระบุให้การร่วมเจรจาต่อรองเป็นกลไกที่ควรส่งเสริมให้เกิดต่อนายจ้างทุกคนและกลุ่มลูกจ้างทุกกลุ่ม (Collective Bargaining should be made possible for all employees and all groups of workers.)

ลงไปถึงการเจรจาต่อรองอย่างไรก็ตามประเด็นที่หารือสามรถนำไปเป็นข้อเรียกร้องในอนาคตได้ ซึ่งคู่กรณีอาจตกลงกัน หรือประเด็นมีการปรับเปลี่ยนจนต้องมีการเจรจาต่อรองกัน

การปรึกษาหารืออาจจำเป็นต้องเป็นสามฝ่าย ในขณะที่การเจรจาต่อรอง ปกติจะเป็นคู่กรณีกันเท่านั้น ฝ่ายที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องก็เพียงการไกล่เกลี่ยหรือชี้ขาดประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้ ในส่วนของบทบาทของภาครัฐสามารถใช้ประโยชน์จากการร่วมหารือกับอีกสองฝ่ายได้มากในหลายกรณีด้วยกัน นอกเหนือจากการไกล่เกลี่ยในช่วงการเจรจาต่อรอง ประเด็นที่สมควรมีการหารือสามฝ่ายมี อาทิ

เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายหรือตระเตรียมเพื่อการมีกฎหมายใหม่ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อประโยชน์ทั้งของนายจ้างและลูกจ้าง กิจกรรมเหล่านี้ ปกติทางองค์การระหว่างประเทศได้กำหนดเป็นพันธของรัฐบาลอยู่แล้ว เมื่อมีการรับรองอนุสัญญาฉบับใหม่ๆ ธรรมนูญขององค์การทั้งหมดที่รัฐต้องปรึกษาหารือเสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่าควรรับรองหรือไม่ หรือในอีกหลายกรณีที่ต้องปรึกษาหารือร่วมกันสามฝ่าย เช่น การทบทวนอนุสัญญาที่รัฐสมาชิกที่รัฐยังไม่ได้ให้สัตยาบันเป็นต้น

ในกรณีเมื่อมีนโยบายที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของนายจ้างหรือลูกจ้าง อาทิ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบการร่วมเจรจาต่อรอง ตัวอย่างที่เคยมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมก่อน มีอาทิ

<u>กรณีที่หนึ่ง</u>

“ในกรณีที่มีการปฏิรูปอย่างกว้างขวางและเกี่ยวพันถึงสิทธิเสรีภาพในการสมาคม โดยเฉพาะเมื่อร่างปฏิรูปกฎหมายโยงถึงองค์กรลูกจ้าง ข้อพิพาทแรงงาน สิทธิการนัดหยุดงาน และการร่วมเจรจาต่อรอง จากประเด็นเหล่านี้คณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมได้มีข้อคิดเห็นต่อ (รัฐสมาชิก) โดยย้ำถึงความสำคัญที่จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือ ระหว่างรัฐบาล องค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง ก่อนที่จะมีการรับรองหรือการมีกฎหมาย...”[93]

<u>กรณีที่สอง</u>

“สหภาพแรงงานได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมว่า รัฐบาลมีนโยบายจะยกเลิกบางกฎเกณฑ์ บางมาตรา เกี่ยวกับการปรับค่าจ้างตามการขึ้นลงของดัชนีราคาผู้บริโภค นโยบายถูกพัฒนาใช้โดยปราศจากการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องทั้งๆที่มีการยืนยันว่าจะมีการปรึกษาหารือ สุดท้าย กฎหมาย

[93] CFA Case No. 1492, 272nd Report, ย่อหน้า 78.

ผ่านรัฐสภา และกฎเกณฑ์เรื่องนี้ถูกยกเลิกในข้อตกลงร่วมที่ตกลงกัน จนกว่าจะมีการเจรจาต่อรองรอบใหม่ต่อประเด็นเรื่องนี้ คณะกรรมการได้ชี้ว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในกรณีที่ร่างกฎหมายมีผลกระทบต่อกระบวนการเจรจาต่อรองหรือสภาพการจ้าง จะต้องมีการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและลูกจ้างล่วงหน้าก่อนมีการรับรองกฎหมาย“[94]

<u>กรณีที่สาม</u>

“คณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมชี้ว่า พ.ร.บ.ปี 1991 ว่าด้วยการจำกัดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจได้กว้างเกินไปกว่าข้อจำกัดที่จะยอมรับได้..... เนื่องจากพ.ร.บ.ได้ยกเลิกข้อตกลงที่มีมาก่อนและจากนโยบายที่ต้องการให้กฎหมายนี้ขยายกว้างต่อไป คณะกรรมการได้เรียกร้องให้รัฐบาลได้กลับไปหารือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง โดยเฉพาะการคงไว้ซึ่งหลักการของการร่วมเจรจาต่อรอง คณะกรรมการยังได้ย้ำถึงความสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษาหารืออย่างเพียงพอก่อนการับรองหรือผ่านกฎหมายซึ่งมีแนวทางไปเปลี่ยนโครงสร้างของการเจรจาต่อรอง...”[95]

(8) หลักการของมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานสัมพันธ์ ประการที่แปดนี้ คือ การอำนวยและให้ความสะดวกแก่ผู้แทนลูกจ้าง

หลักการสร้างความสมดุลของการพัฒนา ประเด็นหนึ่งก็คือ การเสริมศักยภาพหรือความเข้มแข็งให้กับกลุ่มที่อ่อนแอกว่าให้มีศักยภาพที่สามารถเจรจาหารือในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน หลักการนี้มีการระบุไว้หลายแห่งในอนุสัญญาว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ หากไม่ระบุไว้โอกาสที่จะพัฒนาลูกจ้างโดยเฉพาะผู้แทน ก็จะเสียโอกาสที่จะเรียนรู้หรือพบปะ ตลอดจนการทำกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อสมาชิก

ที่ระบุชัดเจนคือมาตรา 2 (1) (2) ของอนุสัญญาฉบับที่ 135 ว่าด้วยผู้แทนลูกจ้าง (Workers' Representative) ปี ค.ศ.1971 สาระสำคัญของอนุสัญญามี 2 ประการด้วยกัน ประการแรกก็คือ การให้ความคุ้มครองต่อผู้แทนลูกจ้างในสถานประกอบการ ประการที่สองก็คือ การอำนวยความสะดวกให้กับผู้แทนในการทำกิจกรรม สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจก็คือผู้แทนลูกจ้างกับผู้แทนสหภาพแรงงาน หรือคณะกรรมการสหภาพแรงงานแตกต่างกัน แม้ในกรณีผู้แทนลูกจ้างคณะกรรมการสหภาพแรงงานอาจเป็นคนเดียวกัน ในบางกิจการ อาจไม่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานแต่มีการจัดตั้งผู้แทนลูกจ้าง แต่หลักการต้องเป็นแนวเดียวกัน

[94] CFA Case No. 1388, 246nd Report, ย่อหน้า 43.

[95] CFA Case No. 1607, 284th Report, ย่อหน้า 594.

คือมาจากการเลือกตั้งของลูกจ้าง เช่นเดียวกันบางแห่งอาจมีสหภาพแรงงาน กฎหมายก็อาจระบุให้กรมการสหภาพแรงงานเป็นคนเดียวกันกับผู้แทนลูกจ้าง ดังเช่นกรณีประเทศไทย ซึ่งกฎหมายแรงงานสัมพันธ์อนุญาตให้คณะกรรมการลูกจ้างเป็นคนเดียวกันกับคณะกรรมการสหภาพแรงงานได้ หากสหภาพแรงงานดังกล่าวได้รับเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ของลูกจ้างในสถานประกอบการ บทบาทภารกิจของผู้แทนลูกจ้างกับกรรมการสหภาพอาจคล้ายคลึงกัน แต่ข้อแตกต่างสำคัญก็คือ บทบาทในการเข้าร่วมเจรจาต่อรองและสิทธิที่มีการกำหนดโดยกฎหมาย บทบาทคณะกรรมการลูกจ้างอาจเน้นการปรึกษาหารือพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเป็นประจำในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

สิ่งสำคัญก็คือ ภาครัฐจะต้องมีมาตรการใดๆที่ไม่ส่งเสริมให้บทบาทของคณะกรรมการลูกจ้างหรือผู้แทนลูกจ้างทำหน้าที่แทนสหภาพแรงงานเพราะเป็นองค์กรต่างกัน แต่ควรเป็นมาตรการที่ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานกัน และในกรณีที่สถานประกอบการใดๆไม่มีสหภาพแรงงาน สถานประกอบการนั้น ต้องจัดบริการหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้แทนลูกจ้าง เฉกเช่นอำนวยความสะดวกให้กับสหภาพแรงงาน การอำนวยความสะดวกที่สำคัญๆ ที่ยอมรับกันว่าเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ มีอาทิ การสามารถเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อทำกิจกรรมให้กับลูกจ้างหรือสมาชิก การอำนวยความสะดวกในเรื่องสถานที่ภายในสถานประกอบการเพื่อเป็นศูนย์หรือสำนักงานขนาดเล็กให้กับผู้แทน การอำนวยความสะดวกในการหักเงินค่าจ้างเป็นค่าสมาชิกรายเดือนให้กับสหภาพแรงงาน นอกจากนั้นก็คือการอนุญาตให้ผู้แทนไปเข้าร่วมประชุมโดยไม่ถือเป็นวันลาของลูกจ้าง เป็นต้น

โดยสรุปหลักการแรงงานสัมพันธ์ภายใต้กรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอย่างน้อยทั้งแปดประการ ได้ถูกนำไปจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ในแต่ละประเทศมากน้อยแตกต่างกันไป แต่การวัดในเชิงปริมาณบางครั้งอาจไม่สะท้อนให้เห็นถึงสถานที่แท้จริงก็ได้ หากในประเทศนั้นๆองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้างไม่เข้มแข็ง หรือมีอิสระในการที่จะจัดทำกิจกรรมในกรอบของหลักการที่วางไว้ เพราะหลักการ/กลไก ที่กล่าวข้างต้นเป็นการพยายามที่จะรักษาสมดุลย์ในเชิงอำนาจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้างไม่สามารถรวมตัวกันแม้กฎหมายจะให้สิทธิ หรือแม้ได้สิทธิ สามารถรวมตัวกันได้แต่ถูกแทรกแซงจากฝ่านใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โอกาสที่จะเป็นองค์กรพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของสมาชิกก็จะทำได้จำกัดหรือไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุที่มีจุดอ่อนเช่นนี้เอง หลักการจึงถูกขยายประเด็นออกไปเรื่อยๆในช่วง 6-7 ทศวรรษที่ผ่านมาเพื่อที่จะส่งเสริมกลไกหรือองค์กรของฝ่ายที่อ่อนแอกว่าได้ก้าวขึ้นมาอยู่ในฐานะที่จะเจรจาต่อรองภายใต้กรอบหลักการที่เท่าเทียม หรือมีความเลื่อมล้ำน้อยที่สุด

ในทางตรงกันข้าม หากประเทศใดประเทศหนึ่งมีการจัดตั้งองค์กรที่มีปัจจัยต่างๆ (หลักการที่กล่าว) เกื้อหนุน และลูกจ้างมีความสมัครสมานสามัคคีมีจิตสำนึกและเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน สามารถเลือกผู้แทนที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพได้แล้ว องค์กรจะเข็มแข็งขึ้นเรื่อยๆจนสามารถยืนยัดรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกได้ โอกาสที่จะลดความเลื่อมล้ำในเรื่องของรายได้ก็จะสามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากกลไกการต่อรองและรักษาผลประโยชน์ขององค์กรลูกจ้างเป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะกระจายรายได้ที่ลูกจ้างมีส่วนสร้างขึ้นให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น และกระทบต่อรายได้ในครอบครัว การใช้สอยในชุมชนและสังคม และภาพรวมของเศรษฐกิจของประเทศ หากการต่อรองเป็นเรื่องสมเหตุสมผล มีข้อตกลงที่ยอมรับ ผลประโยชน์ตอบแทนก็จะไหลกลับมาสู่ลูกจ้างในเรื่องรายได้ที่เพิ่มขึ้นตามความสามารถและการทุ่มเททำงานลงไป ความยืนหยัดและความเข้มแข็งยังจะช่วยปกป้องป้องกันมิให้มีการปรับเปลี่ยนที่มากเกินไป อาทิ เมื่อนโยบายของรัฐเปลี่ยนซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนทำงาน หากองค์กรลูกจ้างเข็มแข็งพอ ก็จะนำเรื่องเข้าสู่การหารือสามฝ่าย กฎหมายที่ออกมาจะถูกประนีประนอมมากขึ้น ผลประโยชน์ก็จะมีการแลกเปลี่ยน ยอมเสียบ้างเพื่อให้ได้ประโยชน์คงอยู่ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ยาก หากองค์กรลูกจ้างอ่อนแอไม่สามารถป้องกันหรือปกป้องรักษาตนเองได้

เมื่อพูดถึงความเลื่อมล้ำ ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่สังคมไทยกำลังมีปัญหาอย่างยิ่ง ตลอดช่วงเวลาการพัฒนาประเทศมาเกือบ 60 ปี นับจากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกใน พ.ศ. 2504 แต่หลักการแรงงานสัมพันธ์สามารถถูกนำมาประยุกต์ใช้กับปัจจัยอื่นๆในระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศได้

ปกติความเลื่อมล้ำจะเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะคือ ความเลื่อมล้ำที่ติดตัวมา (Initial Inequality) อาทิ เด็กที่มาจากครอบครัวอัตคัดขัดสนย่อมขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาน้อยกว่าเด็กๆที่มา หรือเกิดจากครอบครัวที่มีความพร้อม แต่ความไม่เท่าเทียมประการแรกนี้จะถูกชดเชยหากโตขึ้น ระบบสังคมและเศรษฐกิจมีกลไกหรือมาตรการที่จะให้โอกาสและผลักดันแต่ละคนให้เข้าถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมแล้ว ที่เราเรียกว่า “ปัจจัยสร้างความเท่าเทียม “ (Equalizing Factors)[96] ปัจจัยส่งเสริมเหล่านี้อาจจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ *ประการแรก* การให้โอกาสคนด้อยโอกาสหรืออ่อนแอกว่าได้ เข้าถึงปัจจัยสิ่งที่จะเกื้อหนุนไปสู่ความเท่าเทียม อาทิ การศึกษา การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม การมีงานทำที่มั่นคง การมีโอกาสเจรจาต่อรองเพื่อรักษา

[96] ดู บัณฑิต กิจถาวร บทความลงหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจฉบับที่ 2 มกราคม 2562 เรื่อง การแก้ไขความเลื่อมล้ำทำได้อย่างไร

ผลประโยชน์ของตนเอง เมื่ออยู่ในวงสายอาชีพจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ มีความปลอดภัยในการทำงาน มีการเข้าถึงการรักษาพยาบาลไม่ว่ากรณีเจ็บป่วยปกติหรือเกิดจากการทำงาน มีระบบเยียวยาและคุ้มครองรายได้ระหว่างต้องหยุดทำงานชั่วคราว เป็นต้น ปัจจัยแรกนี้จะเป็นฐานที่นำไปสู่โอกาสและการมีรายได้เพิ่มขึ้น *ประการที่สอง* ที่จะช่วยลดความเลื่อมล้ำก็คือ การมีระบบภาษีที่เป็นธรรม มุ่งเน้นการกระจายรายได้และมากพอที่จะสนับสนุนส่งเสริมทั้งนโยบายการเงิน การคลัง กับกลุ่มด้อยโอกาสกว่า ให้โอกาสคนทำมาหากินเข้าถึงสินเชื่อ มีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองมีโอกาสในการเลือกอาชีพที่ต้องการ ตลอดจนการได้รับการสนับสนุนด้านต่างๆ *ประการที่สาม*ก็คือการนำกฎหมายไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงกฎหมายให้สอดรับกับหลักการ เมื่อสอดรับแล้วจะต้องมีมาตรการทำให้หลักการเหล่านั้นถูกนำไปใช้ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งด้วย

อนึ่งดังได้กล่าวแล้วว่าระบบแรงงานสัมพันธ์ เมื่อได้รับการพัฒนาระดับหนึ่งและสอดรับกับหลักการในระดับที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภายใต้กรอบมาตรฐานระหว่างประเทศแล้ว ประเด็นที่เกิดขึ้นเสมอก็คือ กฎเกณฑ์นั้นจะคงอยู่ได้นานแค่ไหน มีโอกาสเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ฉะนั้นจึงต้องทำความเข้าใจด้วยว่ากฎเกณฑ์ไม่ว่าดีแค่ไหนก็ปรับเปลี่ยนได้ หากสภาพแวดล้อมเปลี่ยน ปัจจัยเปลี่ยน ยกตัวอย่างกรณีปัจจุบัน เราถูกท้าทายจากเทคโนโลยีที่เข้ามาครอบงำและมีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตการให้บริการสามารถส่งผลต่อความมั่นคงในการทำงานได้อย่างชัดเจน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนต้องการการปรับเปลี่ยนจากทุกฝ่าย บางประเด็นอาจต้องแลกเปลี่ยนต่อรองอย่างมากมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนหนึ่งในท้ายสุด ระบบแรงงานสัมพันธ์แนวทางใหม่ๆจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อรับกับการท้าทายดังกล่าว

สำหรับกลุ่มคนทำงานในประเทศ เราจะพบว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ ไม่ได้แบ่งแยกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกจากหลักการ ซึ่งหมายถึงว่าพนักงานทางรัฐก็ต้องอยู่ในข่ายได้รับการปฏิบัติหรือดูแลคุ้มครองเฉกเช่นคนทำงานอื่นๆทั่วไป แต่ในกรณีของประเทศไทย เราจะพบเห็นต่อไปว่า พนักงานของรัฐแทบจะถูกตัดขาดจากกลไกหรือหลักการเหล่านี้อย่างสิ้นเชิง แม้กฎหมายแม่หรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญจะพูดถึงเสรีภาพในการสมาคม แต่เราจะพบต่อไปว่าในทางปฏิบัติ แม้จะมีการเคลื่อนไหวจากคนทำงานภาครัฐในบางกระทรวงในการรวมตัวเป็นองค์การ เช่น สหภาพแรงงานข้าราชการและคนทำงาน

ภาครัฐ (สคร.) ที่ตั้งขึ้นโดยอดีตข้าราชการกระทรวงแรงงาน[97] แต่รัฐบาลยังไม่มีการออกกฎหมายรองหรือกฎหมายลูกขึ้นมารองรับกฎหมายแม่เลย เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนก็มี พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ที่อ้างอิงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (ดังที่กล่าวแล้วก่อนหน้า) ก็ได้ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เงื่อนไขในการรวมกลุ่มให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่เราจะพบว่านับตั้งแต่มีพ.ร.บ.ฉบับนี้ประกาศใช้ ไม่เคยมีการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้มาตรา 43 นี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลเลย

สภาพของพนักงานของรัฐในแง่มุม หรือมิติภายใต้กรอบแรงงานสัมพันธ์ที่กำหนดโดยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ จึงยังอยู่ห่างไกลจากการเข้าถึงพนักงานของรัฐในทุกระดับ แม้แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งถือเป็นกลุ่มเดียวในพนักงานของรัฐทั้งหมดที่เคยมีโอกาสเข้าถึง แต่มาภายหลังเมื่อมีการแบ่งแยกกลุ่มรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ปกติ และมี พ.ร.บ.ตัวใหม่ขึ้นมารองรับ แต่เราจะพบว่า กรอบใหม่นั้นก็ยังไม่สอดรับกับหลักการหรือมาตรฐานระหว่างประเทศในหลายๆกรณีด้วยกัน (ความชัดเจนนี้จะแสดงให้เห็นอีกครั้ง ในการศึกษาการบริหารแรงงานหรืองานทรัพยากรบุคคลในกระทรวงต่างๆที่ได้ข้อมูลจากแบบสอบถาม)

ด้วยเหตุนี้กลุ่มคนทำงานในประเทศไทยกลุ่มต่างๆจึงถูกท้าทายในเรื่องความเลื่อมล้ำ และเมื่อมองพนักงานของรัฐ เราจะพบว่าในแง่ของรายได้ ไม่อาจจัดว่าพนักงานของรัฐเป็นกลุ่มที่ยากจนหรือเสียเปรียบกลุ่มอื่นๆ พนักงานของรัฐ อาทิ ข้าราชการ เป็นกลุ่มเดียวที่มีบำนาญตลอดชีวิต อย่างไรก็ตามการคุ้มครองนี้ก็มีเฉพาะกลุ่มข้าราชการจำนวนหนึ่ง ไม่ได้คลุมถึงพนักงานของรัฐทุกคนในต่างประเภทองค์การ และประเภทการว่าจ้าง และด้วยนโยบายของรัฐที่พยายามลดจำนวนข้าราชการและปรับเปลี่ยนประเภทการว่าจ้าง หรือรับคนทำงานในภาครัฐออกเป็นหลายๆระดับ ทำให้พนักงานของรัฐอีกหลายๆกลุ่มยิ่งถูกท้าทายมากยิ่งขึ้น หลายกลุ่มถูกว่าจ้างถูกกีดกันในการเข้ารับราชการ ด้วยกลไกใหม่ที่ถูกสร้างขึ้น อาทิ การมี พ.ร.บ.องค์การมหาชน การมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการพ.ศ.2547 หรือระเบียบของกรมต่างๆที่จัดการบริหารว่าจ้างบุคลากรที่แตกต่างไปจากข้าราชการ แม้แต่การออกพ.ร.บ.ฉบับหลังๆก็พยายามใส่มาตราที่ยกเว้นองค์กรมิให้อยู่ในข่ายบังคับใช้ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ทำให้พนักงานของรัฐจำนวนมากถูกกีดกันออกไป หรือมีความเลื่อมล้ำมากขึ้นในกลุ่มของพนักงานลูกจ้างหรือคนทำงานในภาครัฐด้วยกัน มีการแบ่งขั้วชัดเจนในบางกรมของกระทรวง แบ่งออกระหว่างกลุ่มที่เป็นข้าราชการและพนักงาน

[97] นายสุพจน์ พงษ์สุพัฒน์ อดีตข้าราชการระดับ 9 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นประธาน โดยเป็นองค์การที่มิได้จดทะเบียนตามกฎหมาย แต่มีลักษณะการทำงานแบบสหภาพแรงงาน เช่น มีการรับสมาชิก ยื่นข้อเสนอและข้อร้องทุกข์ต่อผู้บริหารของกระทรวงแรงงาน และนำคดีที่สมาชิกเดือดร้อนไปฟ้องศาลปกครอง แทนศาลแรงงาน เป็นต้น

ของข้าราชการ ที่มากกว่านั้นภายใต้กรมกองของแต่ละกระทรวง ก็ยังมีระเบียบจัดจ้างที่ทำให้พนักงานของรัฐทำงานภายใต้กรอบของ “สัญญา” ซึ่งที่การทำสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นการจัดการโดยฝ่ายเดียวจากหน่วยงานรัฐผู้ว่าจ้าง กฎเกณฑ์ต่างๆยังมิเอื้อประโยชน์ต่อผู้ว่าจ้างอย่างสมดุลกับผู้ถูกจ้าง ความเลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมและความรู้สึกไม่มั่นคง จึงยังคงเกิดขึ้นในกลุ่มพนักงานของรัฐหลายระดับ

บทที่ 6

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับรัฐบาลไทยในมิติแรงงานสัมพันธ์ และแรงงานสัมพันธ์ไทยในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ

สาระสำคัญในบทนี้ เน้นถึงอิทธิพลของปัจจัยต่างประเทศว่าส่งผลต่อการเกิดขึ้น ดำรงอยู่ หรือ ดับไปของระบบและสถาบันแรงงานสัมพันธ์ในประเทศอย่างไร

6.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับรัฐบาลไทยในมิติแรงงานสัมพันธ์

ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในปี 2496 แล้ว[98] ต่อมาใน พ.ศ. 2504 รัฐบาลไทยและองค์การแรงงานระหว่างประเทศตกลงร่วมกัน ในการจัดตั้งสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศในประเทศไทย เพื่อดูแลกิจกรรมแรงงานในประเทศไทยและตะวันออกไกล (Far East) และอีกเจ็ดปีต่อมา คือ ใน พ.ศ. 2511 รัฐบาลไทยอนุญาติให้สหประชาชาติ ซึ่งกลายเป็นองค์การแม่ ครอบคลุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศมาตั้งสำนักงานในประเทศไทยในปี 2511 (ค.ศ. 1968) และสำนักงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว ก็ปรับหน้าที่เป็นสำนักงานดูแลกิจกรรมด้านแรงงานของสหประชาชาติในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกได้ในเวลาต่อมา การเข้ามาตั้งสำนักงานสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศนับเป็นกิจกรรมทางสากลที่รัฐบาลไทยผูกพันมิใช่แต่เพียงในนาม แต่ในทางปฏิบัติก็ไปไกลมากกว่านั้น

---

[98] ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติลำดับที่ 55 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2489 หลังจากที่สหประชาชาติได้ก่อตั้งเพียง 1 ปี โดยนายดิเรก ชัยนาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นได้ชี้แจงเหตุผลส่วนหนึ่งไว้ดังนี้ (https://romantic02.wordpress.com/ภาคเรียนที่1-56/ประเทศไทยกับการเป็นสหป/ - สืบค้นวันที่ 4 สิงหาคม 2562)

1. เพื่อความมั่นคงของไทย เนื่องจากสหประชาชาติเป็นองค์การมีกำลังมากที่สุดที่สามารถธำรงสันติภาพและความมั่นคงและ
2. เพื่อแสดงให้โลกเห็นว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเก่าแก่ชาติหนึ่ง เนื่องจากการที่เข้าเป็นสมาชิกขององค์การโลกเป็นการยืนยันรับรองฐานะของไทยอีกครั้งหนึ่ง
3. เพื่อแสดงให้โลกเห็นว่า ไทยประสงค์จะร่วมมือในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงของโลกอย่างจริงจัง

อนึ่ง ในการเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ผู้แทนไทยคือ พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ และท่านยังได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติให้เป็นประธานสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 11 พ.ศ. 2499 และระหว่าง พ.ศ. 2517 – 2519 ที่เป็นสมัยของรัฐบาลทหารที่นำโดยจอมพลถนอก กิตติขจร รัฐบาลไทยส่งผู้แทนไปเป็นสมาชิกคระมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และในสมัยต่อมาอีกหลายวาระ (https://romantic02.wordpress.com/ภาคเรียนที่1-56/ประเทศไทยกับการเป็นสหป/ - สืบค้นวันที่ 4 สิงหาคม 2562)

กล่าวคือ แม้ว่าในปี 2507 หลังจากมีสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศในประเทศไทยได้สามปี รัฐบาลไทยก็ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วย "การยกเลิกอนุสัญญาการลงโทษด้วยการคว่ำบาตร (แรงงานพื้นเมือง) พ.ศ. 2498 เมื่อวันที่ 29 ก.ค. 2507 แต่เมื่อสหประชาชาติมาตั้งสำนักงานในประเทศไทยในพ.ศ. 2511 นั้น ในปี 2511-2512 รัฐบาลไทย ซึ่งเป็นรัฐบาล มิใช่รัฐบาลประชาธิปไตย ก็แสดงถึงการตื่นตัวจากอิทธิพลความสัมพันธ์จากสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ด้วยการให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO อีกจำนวน 7 ฉบับ[99] ซึ่งนับว่ารัฐบาลให้ความสนใจต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานมากขึ้น

แม้ว่าอนุสัญญาเหล่านั้น จะมิใช่มาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์โดยตรงเลยก็ตาม แต่การแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยเอง ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหาร ก็ถือว่าก้าวหน้าขึ้นมาอีกระดับหนึ่งในสมัยนายกรัฐมนตรีจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อมีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เรื่องการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 อนุญาตให้แรงงานทั้งในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจจัดตั้งสมาคมลูกจ้างและทำการเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ สะท้อนว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานภาพของสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศในประเทศไทย นับแต่นั้นเป็นต้นมา[100] (แม้จะยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 สองฉบับพื้นฐานสำคัญด้านแรงงานสัมพันธ์ จนกระทั่งทุกวันนี้) แต่ก็มีส่วนเสริมให้รัฐบาลยอมรับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีเนื้อหาตามแนวสากลเข้าไปอยู่ในกฎหมายของประเทศไทยมากขึ้น หลังจากเปิดโอกาสการปรับปรุงคุณภาพชีวิตแรงงานที่เป็นพื้นฐานผ่านการให้สัตยาบันมาตรฐานแรงงานสากลที่บรรจุอยู่ในอนุสัญญาในด้านอื่นๆ ระหว่างปี 2504 – 2512 บ้างแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในทางประวัติศาสตร์แรงงานสัมพันธ์ไทย สามารถกล่าวได้ว่า รัฐบาลไทยยอมให้มีกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ตามแนวทางสากลครั้งแรก ในปี 2499 โดยออกเป็นพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม 2500 กฎหมายฉบับนี้ อนุญาตให้กรรมกรหรือลูกจ้างมีสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงาน และนายจ้างมีสมาคมและสหพันธ์นายจ้าง (ยังไม่มีการกำหนดให้มีสภาองค์การลูกจ้างและนายจ้างในสมัยนั้น) ระบบการร่วมเจรจาต่องรอง สมาคมลูกจ้างที่มีก่อนหน้านี้ที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานตามกฎหมายนี้ ก็ให้โอกาสปรับเปลี่ยนเป็นสหภาพแรงงานและเลิกสมาคมไปเสีย

---

[99] คือ C014 - Weekly Rest (Industry) Convention, 1921 (No. 14) - 5 เม.ย. 1968, C019 - Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925 (No. 19) - 5 เม.ย. 1968, C088 - Employment Service Convention, 1948 (No. 88) - 26 Feb 1969, C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) - 26 ก.พ. 1969, C122 - Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)) - 26 ก.พ. 1969, C123 - Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965 (No. 123) – 05 เม.ย. 2511 (1968), และ C127 - Maximum Weight Convention, 1967 (No. 127) - 26 เม.ย. 2512 (1969) (อ้างจาก https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102843 - วันสืบค้น 10 กันยายน 2562)

[100] ข้อสังเกตนี้ ถือเป็นการตอบสมมติฐานการวิจัยส่วนหนึ่งไปในตัว คือ ข้อที่กำหนดว่า

ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว มีการแสดงเหตุผลการประกาศใช้ไว้ยาวพอสมควรดังนี้[101]

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคือ โดยที่ประเทศไทยได้วิวัฒนาการมาจนถึงบัดนี้ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจมีความเจริญมากขึ้น ถึงขั้นที่จะต้องมีการคุ้มครองแรงงานเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และการประสานงานตลอดจนความเข้าในอันดี ซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และโดยที่ได้คำนึงถึงการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรกรรมกรระหว่างประเทศมาตั้งแต่แรก ซึ่งเป็นการแสดงความสนใจของประเทศไทยต่อการใช้แรงงานอันเป็นปัจจัยสำคัญในการเศรษฐกิจ ทั้งในด้านผลิตและบริโภค และโดยที่รัฐบาลนี้มีนโยบายส่งเสริมแรงงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมความเป็นธรรมแห่งสังคม ตามครรลองแห่งระบอบเสรีประชาธิปไตย จึงเห็นสมควรตรากฎหมายวางระเบียบการใช้แรงงานหรือสภาพการทำงาน รับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน การเจรจาต่อรองกับนายจ้าง ตลอดจนกำหนดวิธีการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันเพื่อให้เป็นมาตรฐานที่จะเป็นหลักประกันสวัสดิภาพ อนามัย และความมั่นคงในการทำงานประกอบอาชีพ

ฉะนั้นเพื่อให้กฎหมายนี้ ได้เป็นประโยชน์ตามเจตนารมณ์ดังกล่าว และเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายนี้ เป็นไปตามวิธีการประชาธิปไตย รัฐบาลจึงได้ปรึกษาหารือร่วมกันทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างตลอดจนรับฟังมติมหาชน รวมทั้งได้อาศัยหลักการซึ่งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ ได้ตราไว้เป็นมาตรฐาน กับบรรดากฎมายว่าด้วยแรงงานที่กำลังใช้อยู่ในนานาอารยประเทศ ประกอบการพิจารณากลั่นกรองให้เหมาะสมกับสภาวะในประเทศไทยด้วย ซึ่งจะเป็นผลให้กิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและธุรกิจดำเนินไปโดยเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ และทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ต่างมีเมตตาธรรมต่อกัน"

เหตุผลการตราพระราชบัญญัติแรงงานของรัฐบาล จึงประกอบด้วยการพิจารณาถึงระดับความก้าวหน้าของการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ (พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจ) และส่งเสริมความเป็นธรรมแห่งสังคม ตามครรลองแห่งระบอบเสรีประชาธิปไตย ร่วมกับการตอบสนองความผูกพันที่ประเทศไทยพึงมีต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้ง และการดูตัวอย่างกฎหมายแรงงานของบรรดาอารยประเทศ รัฐบาลไทยจึงได้หารือกับนายจ้างและลูกจ้างรวมทั้งรับฟังเสียงประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยเสรีในออกกฎหมายดังกล่าว

แต่กระนั้น ในระยะเวลาต่อมา หลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ สหภาพแรงงานซึ่งเป็นองค์การของกรรมกรในสมัยนั้น ก็ถูกเพ่งเล็งจากรัฐบาลในภายหลังว่าเป็นองค์การที่ส่งเสริมการกระทำตามลัทธิคอมมิวนิสม์หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐ จึงมักจะถูกยกเลิกหรือปรับรูปแบบองค์การให้มีอำนาจลดน้อยลง เช่น การยกเลิกสหภาพแรงงานตาม พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติที่ทำรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้ออกกฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2499 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และการเปลี่ยนสหภาพแรงงาน

[101] คัดจากราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 73 ตอนที่ 92 วันที่ 7 พฤศจิกายน 2499 หน้า 63-64

รัฐวิสาหกิจเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ และเปลี่ยนการเจรจาต่อรองร่วมไปในแนวการปรึกษาหารือร่วม เมื่อ พ.ศ. 2534 เมื่อคราวการรัฐประหารที่นำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เป็นต้น

เมื่อหลังจากพ้นยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไปแล้วนั้น เมื่อพ.ศ. 2508 รัฐบาลไทยก็จัดตั้งกรมแรงงานขึ้นภายในกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับประกาศใช้พระราชกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ที่กำหนดวิธีการเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง และระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไว้ นับเป็นการจัดการกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ส่วนหนึ่งที่ผ่อนปรนต่อการแสดงออกของแรงงานให้เข้ารูปเข้ากรอบการปกครองประเทศและควบคุมแรงงานของรัฐบาลทหารในสมัยนั้น ไปก่อนที่ระบบแรงงานสัมพันธ์แบบสากลจะกลับมาอีกครั้งในสมัย พ.ศ. 2515 ในปลายยุคเผด็จการทหาร – พ.ศ. 2518 ในต้นยุคประชาธิปไตยเบ่งบานอันเกิดจากขบวนการนักศึกษาล้มรัฐบาลเผด็จการทหารในสมัยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา

บรรยากาศประชาธิปไตยที่เบ่งบานจากหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ขบวนการนักศึกษาและประชาชนเคลื่อนไหวให้รัฐบาลเผด็จการทหารพ้นไปจากการปกครองประเทศ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้รับการพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (เนื่องจากยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) นับเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีสาระใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ในส่วนของแรงงานสัมพันธ์ เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ที่รัฐบาลเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2518 พิจารณาระบุว่า:[102]

"โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1203 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ยังมีวิธีการไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และสังคมปัจจุบัน สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ขึ้นแทน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานให้เหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้าง และลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือในกิจการต่างๆกับนายจ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มีผลดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

ในสมัยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นั้น การให้โอกาสจากรัฐแก่แรงงานมีองค์กรเพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือในกิจการต่างๆกับนายจ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มีผลดียิ่งขึ้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญของการออกพ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518 ฉบับนี้ ห่างจากพ.ร.บ. แรงงาน 19 ปี และกระทำเมื่อ 44 ปี ที่ผ่านมานี้

[102] รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 25 วันพฤหัสบดีที่ 9 มกราคม 2518 ณ ตึกรัฐสภา, หน้า 112

การปรับเปลี่ยนโอกาสของแรงงานที่จะมีองค์กรของตนเพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์จากสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์การแสวงหากำไรของรัฐนั้น เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะด้วย กล่าวคือ ในพ.ศ. 2534 หลังจากการรัฐประหารของคณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) นำโดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่เคยมีสหภาพแรงงานได้รับการเปลี่ยนแปลงให้จัดตั้งเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจแทน โดยตราพ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ออกมาใช้ โยแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจออกมาจาก พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่เคยครอบคลุมทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ เหตุผลในครั้งนั้น รัฐบาลที่จัดตั้งโดยคมช. (นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี) ระบุไว้ดังนี้:[103]

"โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่ประชาชน มีความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน สมควรมีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอและข้อร้องทุกข์ องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา และชี้ขาดข้อเสนอเป็นการเฉพาะ แตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์กรของเอกชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

ในคราวนี้เหตุผลของการให้มีสมาคมแทนสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ รัฐเห็นว่าความความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจ แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน เป็นปัจจัยสำคัญในการปรับเปลี่ยนดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ต่อมาใน พ.ศ. 2543 รัฐสภาไทยได้แก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยประกาศใช้ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แทน โดยเหตุผลของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้นเป็นดังนี้:[104]

"โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนความมั่นคงของประเทศ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้",[105]

---

[103] รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่3/2534 เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 15 เมษายน 2534 ณห้องประชุมรัฐสภา, หน้า 101

[104] คัดจากจดหมายเรื่อง ร่างพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... จากประธานสภาผู้แทนราษฎร ถึง ประธานวุฒิสมาชิก ลงวันที่ 22 มกราคม 2542, หน้า รัฐวิสาหกิจ/3

[105] อนึ่งสมาชิกวุฒิสมาชิกอย่างน้อยสองราย อภิปรายสนับสนุนการออกพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... แทน พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 มีใจความสำคัญถึงเหตุผลการสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีระบบแรงงานสัมพันธ์และพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสหภาพแรงงานได้ดังนี้: นายพาณิชย์ เจริญเผ่า อภิปรายว่า ".....เพราะฉะนั้นเพื่อไม่ให้เสียเวลามากเกินไป ไม่ต้องการให้มีปัญหาเกิดขึ้นในเรื่องการเมืองภายในประเทศ การเป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ

การตราพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อนำให้ชาวรัฐวิสาหกิจกลับไปมีสหภาพแรงงานอีกครั้งหนึ่ง หลังจากจัดตั้งในรูปสมาคมพนักงานมาเป็นเวลา 9 ปี จึงผ่านสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุผลเพื่อให้สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ใกล้เคียงกับการตราพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 อยู่ไม่น้อย

วิวัฒนาการของระบบราชการไทยภายในใต้กระแสการพัฒนาสมัยใหม่ (Modernization) ตามแนวตะวันตก ที่เริ่มมาตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 3 ของกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ได้รับการจัดระบบให้ทะมัดทะแมงอย่างเป็นอาชีพเพื่อประโยชน์ของราชการ ก็ในสมัยรัชกาลที่หก ตามพระราชหัตถเลขาของพระองค์ สนองตอบข้อเสนอของเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ที่เสนอต่อที่ประชุมอภิรัฐมนตรี วันที่ 5 ธันวาคม 2568 ที่สมควรให้มีกรรมการสอบคัดเลือกคนเข้ารับราชการ ดังที่ว่า *"เวลานี้การศึกษาเจริญขึ้นมากแล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะรับคนเข้าทราชการแต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ดี ประกอบทั้งเวลานี้ ตำแหน่งหน้าที่ราชการก็เต็มหมดมีน้อยไม่พอกับจำนวนตนที่อยากเข้ารับราชการ จึงเป็นการจำเปนที่จะหาวิธีเลือกฟั้นคนเข้ารับราชการโดยทางเปนกลาง เปนยุติธรรม และให้โอกาสกับผู้ที่ได้อุตสาหพยายามเล่าเรียน มีความรู้ดี"* อีกประการหนึ่ง *การปกครองภายในกระทรวงต่างๆ นั้น ไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแบบให้คล้ายกันและให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรมและมีสิทธิหรือหน้าที่ (duty) ต่อราชการเหมือนกันหมดเพื่อเปนการสม่ำเสมอ"*[106]

และเรื่องการกีดกันทางการค้า กระผมขอให้พิจารณาในส่วนของพ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตต่อไป ขอบคุณครับท่านประธาน" (สารบบเรื่อง การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ว. ๔ (ส. ทั่วไป) หน้า 24/2) (ข้อความที่คัดมา หมายถึงว่าผู้อภิปรายสนับสนุนให้มีสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจเพื่อไม่ให้เป็นปัญหาการเมืองในประเทศ ระหว่างประเทศ และการกีดกันทางการค้า และเมื่ออ่านบันทึกการประชุมส่วนอื่น แสดงถึงว่าผู้อภิปรายประสงค์จะให้มีการบังคับใช้แรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจ ไม่ต้องมีกฎหมายแยกออกมาต่างหาก โดยใส่รัฐวิสาหกิจให้อยู่ใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ ฉบับที่รัฐบาลและสหภาพแรงงานอื่นๆก็กำลังเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขในขณะนั้นไปเสียเลย - ผู้วิจัย) และนายพนัส ไทยล้วน อภิปรายว่า ".....กฎหมายบับนี้ผมว่ารัฐบาลกลัวๆ กล้าๆ กลัวอย่างที่ ๑ ก็คือกลัวว่ารัฐวิสาหกิจจะเคลื่อนไหวก็ไปออกกฎหมายมาจำกัด เขียนทำกันเสร็จเรียบร้อย ตัดรัฐวิสาหกิจออกไป ปรากฏว่า พอต่างชาติ โดยเฉพาะอเมริกาโวยวายก็ถูกกลับมาใหม่ บอกว่า อันนี้ ไม่ผ่าน ไม่เอาแล้ว ทำใหม่เพราะต่างชาติ กลับเข้ามาใหม่ เข้ามาก็ปรับปรุงใหม่ เรียกว่า กลัวๆ กล้าๆ ใจหนึ่งกล้าเหมือนกันอยากจะล็อก (Lock) รัฐวิสาหกิจไม่ให้สไตรค์ (Strike) ไม่ให้หยุดงานเสียงาน อีกใจหนึ่งก็กลัวต่างชาติจะบอยค็อต (Boycott) ในเรื่องการค้าเพราะถูกส่งกลับมา กลัวกับกล้าใครมากกว่ากัน ผมไม่ทราบ....." (เพิ่งอ้าง หน้า 25/1)

[106] ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471. พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์ม หน้า 21-22, อ้างใน ฉัตรบงกช ศรีวัฒนสาร '"อำมาตย์" กับนัยะทางประวัติศาสตร์' จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า, มีนาคม 2553 หน้า 9-10.

การวางแนวทางระบบราชการให้เป็นระบบที่มีคุณธรรมอย่างเป็นกลาง ในสมัยรัชกาลที่หก อันนำไปสู่การประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ตราขึ้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2471 และบังคับใช้จริงตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ได้ให้ความสำคัญกับหลัก 4 ประการคือ[107]

1) ให้ข้าราชการทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน
2) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม
3) ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ
4) ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย

อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่รัฐไทยในอดีต เป็นรัฐแบบศักดินาที่กษัตริย์มีอำนาจหลักโดยการสนับสนุนของเสนาบดี เหล่าอำมาตย์ และข้าราชบริพาร ในการจัดสรรที่ดินและผลประโยชน์ของผู้อยู่ใต้การปกครองภายในรัฐ และเป็นรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดในชาติมาก่อน แม้จะมีการจัดระบบราชการให้รับใช้ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการในหน่วยงานราชการทั้งปวง ก็มิใช่ประชาชนหรือชาวบ้านทั่วไปที่รับราชการเพื่อเป็นลูกจ้างทั่วไปที่หาเลี้ยงชีพด้วยค่าจ้าง เพราะกำเนิดและพัฒนาขึ้นมาเพื่อทำงานรับใช้เบื้องพระยุคลบาท และทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ ในงานหรือสถานที่ๆพระมหากษัติย์ไม่ทรงสามารถไปดูแลได้ด้วยตนเอง ซึ่งเน้นเช่นนี้ มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ห้า ค่านิยมของข้าราชการจึงเป็นค่านิยมของผู้เป็นใหญ่เป็นโต และมีสำนึกของการเป็น “ข้าของพระราชา” ในการทำงานให้กับพระมหากษัตริย์ และการมีอุดมการณ์ที่เป็นอันหนึ่งเดียวกับการเป็นผู้ปกครองประชาชนในการดูแลทุกข์สุข อยู่เหนือ ควบคุม และกำกับพฤติกรรมของประชาชนเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย อันสืบมาถึงกระทั่งทุกวันนี้ และก็เป็นค่านิยมที่เผชิญหน้ามาร่วมเจ็ดทศวรรษและเผชิญหน้ากันมากขึ้นๆกับค่านิยมทางสิทธิมนุษยชนสากลสามสิบประการ (มีสิทธิแรงงานรวมอยู่ด้วย) ที่สหประชาชาติประกาศเป็นปฏิญญาสิทธิมนุษยชนสากลแห่งสหประชาชาติ เมื่อ พ.ศ. 2491 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และค่านิยมทางสิทธิแรงงานที่ปรากฏในมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 ใน พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2492 อันเป็นช่วงเวลาเดียวกับการประกาศใช้ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนสากลแห่งสหประชาชาติ โดยใช้กับทุกประเทศสมาชิกทั่วโลก

ในกรณีกระทรวงแรงงานไทย ซึ่งทำหน้าที่กำกับระบบแรงงานสัมพันธ์นั้น ตราสัญลักษณ์ของกระทรวงที่เป็นเทพบดีสามองค์ สื่อความหมายว่า[108]:

[107] เพิ่งอ้าง

[108] ดูเพิ่มใน http://area9.labour.go.th/2018/2015-12-03-05-02-02/2015-12-03-05-05-56 - สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2562

- *เทพบดีองค์กลาง พระหัตถ์ซ้ายถือพระขรรค์ พระหัตถ์ขวาประสาทพร มีหน้าที่รักษาความเป็นธรรม เปรียบเสมือนรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่รักษาความเป็นธรรมและอำนวยประโยชน์สุข ให้แก่ประชาชน โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ*
- *เทพบดีผู้อยู่เบื้องขวา พระหัตถ์ขวาถือม้วนสารา หมายถึง นายจ้าง*
- *เทพบดีผู้อยู่เบื้องซ้าย พระหัตถ์ขวาถือผึ่ง พระหัตถ์ซ้ายถือดิ่ง หมายถึง ลูกจ้าง*

ทั้งสามองค์เหาะลอยเปล่งรัศมีอยู่เหนือลายเมฆ ภายในวงกลมเดียวกัน ซึ่งความหมายถึง ความสามัคคีร่วมแรง ร่วมใจกันทุกฝ่าย เพื่อความเจริญก้าวหน้าในกิจการนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของชาติ

ข้าราชการของรัฐบาลจึงถูกรวมถึงการเป็นเทพบดีองค์กลางไปด้วย โดยมิได้มีนัยของการเป็นเทพบดีองค์ซ้ายมือ คือ แรงงานในตนเองแต่อย่างใด

การที่ประชาชนไทย (มิใช่เพียงรัฐบาลไทย) จะให้ข้าราชการเปลี่ยนบทบาทมาเป็นลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานตามความเป็นจริง และให้ข้าราชการจัดตั้งองค์การแบบสหภาพแรงงานเพื่อดูแลตนเองและเรียกร้องและต่อรองกับรัฐบาลได้นั้น จึงต้องแก้ไขสัญลักษณ์และค่านิยมในระบบราชการดังกล่าว ให้เป็นค่านิยมที่ส่งเสริมให้รัฐบาลหรือกระทรวงแรงงาน มิใช่เพียงทำหน้าที่รักษาความเป็นธรรมและอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนเท่านั้น แต่ควรต้องเป็นค่านิยมที่ยอมรับสิทธิแรงงานในทางแรงงานสัมพันธ์ด้วย อาทิ สิทธิการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน สิทธิการเจรจาต่อรองร่วม สิทธิการนัดหยุดงาน (ตามที่จำเป็น) และสิทธิการร่วมตัดสินใจกับผู้บริหารในการดำเนินงานบริการประชาชนของหน่วยงาน และควรเป็นเช่นนี้ในทุกกระทรวงและหน่วยงานต่างๆของรัฐ

ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบัน แม้ประเทศไทยจะวกวนกลับไปกลับมาระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตยตลอดมาก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่ารัฐธรรมนูญไทยอื่นๆทุกฉบับ ก็ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีคำว่า “แรงงานสัมพันธ์” โดยบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๖ ว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ ... จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” แสดงถึงการให้หลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ผูกติดกับกฎหมายสูงสุดของประเทศ ต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็บัญญัติให้รัฐจัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน และบัญญัติให้เจ้าหน้าที่รัฐมีสิทธิรวมตัวเป็นองค์การแบบสหภาพ สหกรณ์ หรือกลุ่มแบบอื่นได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 74 บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัย และมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน” และบัญญัติในวรรคท้ายของมาตรานี้ว่า “รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

มีส่วนร่วมในการดำเนินการ” ส่วนโอกาสของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะมีสหภาพแรงงานได้หรือไม่ ไปขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะ และต้องคำนึงถึงความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี และประสิทธิภาพในการดำนเนิงานของรัฐ อันสะท้อนถึงโอกาสที่จำกัดและความเข้มงวดในการดำเนินงานหากสหาภพแรงงานในภาครัฐสามารถจัดตั้งขึ้นได้

ฉะนั้น จากบทเรียนที่ผ่านมา หากเจ้าหน้าที่ในส่วนงานราชการ และองค์การอื่นๆของรัฐที่มิใช่รัฐวิสาหกิจ จะมีระบบแรงงานสัมพันธ์แบบมีสหภาพแรงงาน เช่นที่มีในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ การอ้างถึงการมีหน้าที่และความสัมพันธ์อันเหมาะสมของแรงงานกับฝ่ายบริหาร การมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เกื้อกูลต่อการเสถียรภาพของพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความสอดคล้องกับสิทธิแรงงานและมาตรฐานแรงงานสากล ตลอดจนการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ตามรัฐธรรมนูญ และเอื้อต่อความมั่นคงของประเทศภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศก็น่าจะเป็นไปได้

6.2 การแรงงานสัมพันธ์ไทยในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ

การจะพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐได้ลงตัวมากขึ้น จำเป็นต้องเรียนรู้การจัดการแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วย เพราะทั้งสองภาคมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านประสบการณ์มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 40 ปี ที่แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ (ในส่วนที่นอกเหนือรัฐวิสาหกิจ) จะสามารถนำสาระสำคัญๆไปปรับใช้ได้ด้วย (ดูตารางเปรียบเทียบการแรงงานสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายสามฉบับในหน้าถัดไป)

ตารางเปรียบเทียบการแรงงานสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายสามฉบับ
การแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนตามแรงงานสัมพันธ์ ตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518
การแรงงานสัมพันในรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534
และการแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543

องค์ประกอบการแรงงานสัมพันธ์	**การแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518**	**การแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหิจตาม พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534**	**การแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543**
1)ภารกิจ	- ป้องกันไม่ให้การประกอบธุรกิจเกิดอุปสรรคจากความขัดแย้งระหว่างงาน - ให้โอกาสแรงงานได้รับการตอบสนองความต้องการที่ควบคุมได้	- การแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทุนนิยมเสรี	- แรงงานสัมพันธ์ที่ถ่วงดุลกับทุนนิยมเสรี - การแรงงานสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับกติกาสากลในทางการค้าและการใช้แรงงาน - การแรงงานสัมพันธ์ที่เข้ากันได้กับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นธรรมตามนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540
2) เป้าหมาย : กฎเกณฑ์แรงงานสัมพันธ์ที่สนองตอบต่อ	- การส่งเสริมอุตสาหกรรมและการประกอบธุรกิจ - การให้แรงงานได้รับการปฏิบัติที่ดีในการทำงาน - การควบคุมแรงงานและ	- การแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่เป็นอุปสรรคและรับกันได้กับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	- การแรงงานสัมพันธ์ที่ให้แรงงานมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจและการประกันความมั่นคง

	กำจัดความขัดแย้ง	- การควบคุมแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่ให้เป็นปฏิปักษ์กับทุนนิยมเสรี เช่น การไปท้าทายอำนาจรัฐของแรงงานรัฐวิสาหกิจ - การควบคุมแรงงานรัฐวิสาหกิจไม่ให้เป็นปฏิปักษ์กับทุนนิยมเสรี - การลดความเป็นนักรบของพนักงานรัฐวิสาหกิจ - การแบ่งแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากแรงงานเอกชน, พนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนจากการนัดหยุดงาน	ขององค์การแรงงาน - การแรงงานสัมพันธ์ที่ความขัดแย้งถูกทำให้มีพลังสร้างสรรค์มากขึ้น - การแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่อนปรนแรงกดดันในระดับนานาชาติ
3) โครงสร้าง	- การเน้นแรงงานสัมพันธ์ระดับสถานประกอบการและระดับชาติ - การละเลยแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง	- การเน้นแรงงานสัมพันธ์ระดับสถานประกอบการ - การลดแรงงานสัมพันธ์ระดับชาติ - การแยกโครงสร้าง	- การเชื่อมโยงการแรงงานสามระดับ คือ ระดับสถานประกอบรัฐวิสาหกิจ ระดับกลาง และระดับชาติ - การเปิดการรวมตัวระหว่างแรงงานรัฐวิสหากิจและ

		แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน	เอกชน(ในระดับชาติ)
4) อุดมการณ์	- ความมั่นคงแห่งชาติและการพัฒนาอุตสาหกรรม	- ทุนนิยมเสรีและกลไกตลาดและการพัฒนาอุตสาหกรรม - ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ	- ทุนนิยมเสรีและกลไกตลาดกับการยอมรับสิทิการรวมตัว การแสดงออกและการมีส่วนร่วมของแรงงานรัฐวิสาหกิจในการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ
5)สถาบันและกลไก	- การเน้นองค์การระดับชาติและระดับฐาน (สถานประกอบการ) - การเน้นกลไกที่หลีกหนีความขัดแย้ง เช่น พยายามเน้นการปรึกษาหารือร่วมมากกว่าการเจรจาต่อรองร่วม - การยอมรับอิทธิพลของสหภาพแรงงานในกลไกรปรึกษาหารือร่วม - การเน้นการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยบังคับมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน	- การเน้นองค์การระดับสถานประกอบการและไตรภาคีสำหรับแรงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ - การยกเลิกกลไกแรงงานสัมพันธ์แบบไตรภาคีของรัฐวิสาหกิจที่จะร่วมกับภาคเอกชน - การเก็บกดความขัดแย้งและเน้นกลไกการร้องทุกข์และการปรึกษาหารือร่วมทดแทนการเจรจาต่อรองร่วม	- การเน้นองค์การระดับสถานประกอบการ - การไม่เปิดโอกาสการรวมตัวของสหภาพแรงงานแบบอุตสาหกรรม - การยึดไตรภาคีสำหรับแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ โดยไตรภาคีดังกล่าว แยกอำนาจที่ปรึกษาออกจากอำนาจของคณะกรรมการ - การไม่ปฏิเสธการมีกลไกไตรภาคีของรัฐวิสาหกิจและเอกชนร่วมกัน - การใช้กลไกการเจรจาต่อรองร่วมกับการ

		- การไม่เน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท - การให้ความสำคัยกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน - การลดการเคลื่อนไหวขนานใหญ่ของมวลผู้ใช้แรงงาน - การให้โอกาสการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแก่พนักงานระดับผู้บังคับบัญชา/ผู้มีอำนาจให้คุณให้โทษ (การผ่อนปรนอำนาจฝ่ายบริหารที่จะมีต่อสหภาพแรงงานให้อ่อนลง)	ปรึกษาหารือร่วมควบคู่กัน - การยอมรับองค์การสหภาพแรงงานและอิทธิพลของสหภาพแรงงาน (การคุ้มครองผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงานมิให้ถูกเลิกจ้างและคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ (โดยอำนาจศาล), การสนับสนุนอำนาจของสหภาพแรงงานทั้งในการก่อตั้งและการให้สิทธิประโยชน์จากข้อตกลงสภาพการจ้างเฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น, การยอมรับอิทธิพลของสหภาพแรงงานในคณะกรรมการเชิงปรึกษาหารือโดยให้สหภาพแรงงานเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนจากสหภาพแรงงานในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ และการเปิดโอกาสให้กรรมการสหภาพแรงงานลาไปดำเนินกิจกรรมสหภาพแรงงานได้) - การเปิดรับกับการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่ของมวลผู้ใช้แรงงาน

			- การเน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานการให้ความสำคัญกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518
			- การลดโอกาสการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของพนักงานระดับผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจให้คุณให้โทษ (ปรับเพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารที่จะมีต่อสหภาพแรงงานให้มากขึ้น)
6) กลยุทธ์	- กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์รองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ	- กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์รองรับกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ	- กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์รองรับเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจโลกาภิวัฒน์กับเศรษฐกิจพึ่งตนเอง

6.3 บทวิเคราะห์แรงงานสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ: การจัดการเชิงสร้างสรรค์

พัฒนาการของการแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้น สะท้อนว่าการแรงงานสัมพันธ์ไทยมีความสร้างสรรค์มากขึ้นๆ และดุลอำนาจระหว่างทุนและแรงงานใกล้เคียงกันมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา วิเคราะห์ได้ดังนี้

(1) ภารกิจของแรงงานสัมพันธ์ไทย

สำหรับสังคมไทยการจัดการแรงงานสัมพัฯธ์ในระยะที่ผ่านมาผู้มีอำนาจในสังคมหลาย ๆ ฝ่ายไปเข้าใจเสียว่าเรื่องความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เป็นเรื่องยอมรับไม่ได้หรือไม่น่าจะเกิดขึ้นเลย การออกแบบการแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนจึงเน้นการยกเลิกหรือลดความขัดแย้ง ฉะนั้นภารกิจของการแรงงานสัมพันธ์จึงอยู่ในระดับต่ำ คือการทำให้แรงงานสัมพันธ์ไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจและไม่ให้องค์การผู้ใช้แรงงานมีบทบาทขัดขวางนโยบายและท้าทายการใช้อำนาจรัฐ และการก้าวก่ายอำนาจการบริหารงานของนายจ้าง

ภารกิจของการแรงงานสัมพันธ์สำหรับรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ. พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 เป็นไปในเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น กล่าวคือ การที่การแรงงานสัมพันธ์ถูกออกแบบให้มีภารกิจรับใช้ผลประโยชน์ของสังคมเป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างนายทุนกับแรงงานซึ่งในที่นี้คือ รัฐและพนักงาน ผลประโยชน์ของรัฐคือการที่รัฐวิสาหกิจประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ผลประโยชน์ของพนักงานคือ คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนทำงานทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ความมั่นคงในอาชีพ ค่าตอบแทนและการได้รับการยอมรับในคุณค่าและมีโอกาสใช้ศักยภาพของความเป็นมนุษย์ การได้เป็นเจ้าของและร่วมตัดสินใจในการดำเนินการของธุรกิจทั้งในทางนามธรรมและรูปธรรม เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งภาระกิจที่สร้างสรรค์ของการแรงงานสัมพันธ์จากบริบทในรัฐวิสาหกิจออกไป คือ การที่แรงงานสัมพันธ์เป็นบริบทหนึ่งที่สำคัญแห่งการกระทำของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการนำไปสู่ความเจริญงอกงามของผู้คนและสังคมไทย และควรเป็นความเจริญงอกงามในทิศทางที่ประชาชนร่วมกันกำหนดอย่างเต็มที่ทั้งในเชิงปริมาณและคุณลักษณะ (หรือคุณภาพ) ภารกิจเช่นนี้ย่อมหมายถึงว่าแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจย่อมอยู่ในฐานะตัวแบบให้แก่แรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชนได้

ดังนั้นการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ถ่วงดุลกับทุนนิยมเสรี และเป็นการแรงงานสัมพันธ์ที่เข้ากันได้กับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เข้ากันได้กับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นธรรมตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงเป็นทิศทางของกรอบการแรงงานสัมพันธ์ยุคใหม่ และจะมีผลต่อการปรับตัวของแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชน และเอื้อต่อการวางรากฐานแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ นอกเหนือรัฐวิสาหกิจด้วย

(2) เป้าหมายของการแรงงานสัมพันธ์ไทย

เป้าหมายที่รองรับไว้ด้วยกฎเกณฑ์แรงงานสัมพันธ์กำลังมีการเคลื่อนย้าย จากการมีกฎเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์เพื่อเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมและการประกอบธุรกิจ การให้แรงงานได้รับการปฏิบัติที่ดีในการทำงานเท่าที่จะต่อสู้กับทุนได้ โดยในขณะเดียวกันก็ควบคุมแรงงาน และกำจัดความขัดแย้งตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพัฯธ์ พ.ศ. 2518 ได้เข้าสู่การแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทุนนิยมเสรีและรับกันได้กับการแปรรูปรรัฐวิสาหกิจจากสมัยคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และอนาคตตาม พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสหากิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้เน้นเป้าหมายของการแรงงานสัมพันธ์ที่ให้แรงงานมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจและการประกันความมั่นคงขององค์การแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ที่ความขัดแย้งถูกทำให้มีพลังสร้างสรรค์มากขึ้น และยังคงควบคุมพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในทางที่รุนแรง (เช่นจากการนัดหยุดงาน) ดังนั้น จึงมีสิ่งสะท้อนพอสมควรว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ของรัฐวิสหากิจเป็นเครื่องมือของการพัฒนาแรงงาน และสถานประกอบการควบคู่กัน และย่อมนำไปสู่ประโยชน์ของสังคมมากกว่าฉบับก่อน ๆ

(3) โครงสร้างของการแรงงานสัมพันธ์ไทย

อิทธิพลของแรงงานสัมพันธ์ ณ ระดับสถานประกอบการและระดับขาติ และการละเลยแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่เคยมีในกรอบการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นั้น มีผลต่อในช่วงต้น พ.ศ.2534 – กลางปี พ.ศ. 2543 ของการแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวสาหกิจที่เน้นแรงงานสัมพันธ์ระดับชาติ แยกโครงสร้างแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐวสาหกิจและภาคเอกชน มาสู่การเชื่อมโยงการแรงงานสามระดับตามกฎหมายใหม่ คือ ระดับสถานประกอบการรัฐวสาหกิจ ระดับกลาง และระดับชาติ และการกลับคืนสู่การรวมตัวระหว่างแรงงานรัฐวสากิจและเอกชน (ในระดับชาติ) อีกครั้ง แต่จำกัดการอยู่ร่วมกันยิ่งกว่าสมัยก่อน นัยของการเปลี่ยนแปลงล่าสุดย่อมจะส่งผลให้ขบวนการแรงงานไทยเข้มแข็งขึ้นบ้างในทางโครงสร้าง (แต่ในทางปฏิบัติจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้น) และการร่วมมือกันในปัญหาระดับชาติมากขึ้น แต่ ณ ระดับสถานประกอบการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็ดูยังห่างเหินกับภาคเอกชนที่มีหลายสภาแรงงาน เว้นแต่ว่าในอนาคตความเป็นเอกภาพจะบังเกิดขึ้นในบรรดาสภาแรงงานเอกชนต่างๆนั้น การช่วยเหลือดูแลกันและกันของคนงานทั้งสองภาคจึงจะเกิดใกล้ชิดกันมากขึ้น

(4) อุดมการณ์ของการแรงงานสัมพันธ์ไทย

อุดมการณ์ที่ห่อหุ้มการแรงงานสัมพันธ์ในระดับต่างๆ มาจากอิทธิพลของอุดมการณ์แห่งชาติเป็นสำคัญ จากอุดมการณ์ความมั่นคงแห่งชาติในความมายที่สหภาพแรงงานใกล้ชิดกับลัทธิคอมมิวนิสต์ในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พ.ศ. 2485 ถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำลังเป็นไปตามอุดมการณ์ใหม่ที่จะมีอยู่อีกยาวนาน คือ อุดมการณ์เสรีนิยมของรัฐในการจัดการระบบเศรษฐกิจที่รับใช้ทุนนิยมเสรีและกลไกตลาด

การยอมรับสิทธิการรวมตัวและการแสดงออกและการมีส่วนร่วมของแรงงานรัฐวสาหกิจในการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารและรัฐวิสาหกิจพัฒนาความสัมพันธ์ไปในทิศทางการอยู่ร่วมกันและแบ่งปันอำนาจบริหารกัน กิจกรรมดังกล่าวจะทำให้ภาพพจน์สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในสายตาของประชาชนดูดีขึ้น

(5) สถาบันและกลไกแรงงานสัมพันธ์ของการแรงงานสัมพันธ์ไทย

การแรงงานสัมพันธ์ที่เน้นองค์การระดับชาติและระดับฐาน (สถานประกอบการ) ที่ในทางปฏิบัติเคยหลีกหนีความขัดแย้ง เช่น พยายามเน้นการปรึกษาร่วมมากกว่าการเจรจาต่อรองร่วม แต่ยอมรับอิทธิพลของสหภาพแรงงานในกลไกการปรึกษาหารือร่วม และเน้นการชี้ขาดพิพาทแรงงานมากกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานจากเดิมตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นั้น ได้เคลื่อนย้ายมาอยู่ภายใต้อิทิพลของกฎหมาย พ.ศ.2534 ของ รสช. ซึ่งเน้นองค์การระดับสถานประกอบการ และไตรภาคีระดับชาติสำหรับแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจ การยกเลิกกลไกแรงงานสัมพันธ์แบบไตรภาคีของรัฐวิสาหกิจที่จะร่วมกับภาคเอกชนได้ อันเป็นการเก็บกดความขัดแย้งและเน้นกลไกการร้องทุกข์และการปรึกษาหารือร่วมทดแทนการเจาจาต่อรองร่วม ไม่เน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่ให้ความสำคัญกับการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การให้โอกาสการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานแก่พนักงานระดับผู้บังคับบัญชา/ผู้มีอำนาจให้คุณให้โทษ (ปรับอำนาจฝ่ายบริหารที่จะมีต่อสหภาพแรงงานให้อ่อนลง) มาเป็นยุคใหม่นับจาก พ.ศ. 2543 ที่เน้นองค์การระดับสถานประกอบการ และไตรภาคีสำหรับแรงงานสัมพัฯธ์ของรัฐวิสาหกิจ การรวมศูนย์และกระจายการเจรจาต่อรองร่วม (การให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจกำหนดมาตรฐานกลางของสภาพการจ้างรัฐวิสาหกิจ และการเปิดโอกาสให้แต่ละรัฐวิสาหกิจกำหนดสภาพการจ้างได้เองในระดับหนึ่ง) แต่ไม่ปฏิเสธการมีกลไกไตรภาคีของรัฐวิสาหกิจและเอกชนร่วมกันในบางกิจกรรม มีการใช้กลไกการเจรจาต่อรองร่วมกับการปรึกษาหารือร่วมควบคู่กันรวมถึงสิ่งใหม่ คือ การสนับสนุนอำนาจของสหภาพแรงงานทั้งในการก่อตั้ง และการให้สิทธิประโยชน์จากข้อตกลงสภาพการจ้าง เฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น และการยอมรับอิทธิพลของสาหภาพแรงงานยังปรากฏในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ที่ทำหน้าที่เชิงปรึกษาหารือไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ปัญหาการร้องทุกข์ โดยให้สหภาพแรงงานเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนจากสหภาพแรงงานในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ทั้งหมด โดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานเช่นในภาคเอกชน

กรณีเช่นนี้นับเป็นดาบสองคม คือ ในทางหนึ่งเป็นการยอมรับบทบาทสหภาพแรงงานในเสื้อคุลมคระกรรมการกิจการสัมพันธ์ แต่ในอีกทางหนึ่งเป็นการทำให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์มีบุคลิกภาพที่หมกมุ่นอยู่กับการเจรจาต่อรองมากกว่าการปรึกษาหารือร่วม ที่ควรถ่วงดุลกับการเจรจาต่อรองร่วม และจะมีผลให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์คงไม่สามารถทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานได้ถนัดนัก แม้ว่าทิศทางใหม่ได้เน้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานมากกว่าเดิมด้วยแรงงานมีโอกาสแสดงออกถึงศักยภาพของตนมากขึ้น แต่การไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้ผลได้รับการรองรับขั้นต่อไป โดยคณะกรรมการแรงงาน

รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ระดับชาติที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ของภาคเอกชน และนอกจากนี้ที่สำคัญกฎหมายใหม่ยังลดโอกาสการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของพนักงานระดับผู้บังคับบัญชา/ผู้มีอำนาจให้คุณให้โทษ อันเป็นการปรับเพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารที่จะมีต่อสหภาพแรงงานตามพละกำลังของสหภาพแรงงานที่จะมีมากขึ้นเช่นกัน

(6) กลยุทธ์การแรงงานสัมพันธ์ไทย

มีความเป็นไปได้ที่กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ จะเป็นกลยุทธ์ ในระดับที่รองรับเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (เศรษฐกิจโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจพึ่งตนเอง) แต่การที่กติการะดับสากลจะมีประเด็นด้านแรงานเข้าไปผสมอยู่ด้วยมีมากขึ้นนั้น ดูเหมือนจะส่งผลให้กลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์มีความสำคัญมากขึ้นเมื่อเทียบกับระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป วิถี และแบบแผนใหม่ของการปฏิบัติทางแรงานสัมพันธ์อย่างใหม่ของแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 กำลังเป็นตัวแบบสำคัญบางประกอบแก่ภาคเอกชนด้วย และในภาครัฐนอกเหนือรัฐวิสาหกิจในอนาคต ซึ่งประเด็นตัวแบบแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ดังกล่าว เช่น

1) การพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง
2) การคุ้มครองผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงานและการคุ้มครองคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์
3) การจัดโครงสร้างองค์การลูกจ้างระดับสถานประกอบการ-ระดับสาขาหรืออุสาหกรรม-ระดับชาติ
4) การยอมรับอิทธิพลของสหภาพแรงงานในสิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงสภาพการจ้างจากการเจรจาต่อรองร่วมที่มีผลเฉพาะสมาชิกสหภาพ แรงงานเท่านั้น
5) การกำหนดขั้นต่ำของจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานต่อพนักงานทั้งหมดเพื่อการจัดตั้งและดำรงอยู่ของสหภาพแรงงาน
6) การมีอุดมการณ์ของการมีส่วร่วมและความมือระหว่างนายจ้างกั้บลูกจ้างและองค์การของลูกจ้าง (สหภาพแรงงาน)
7) การยอมรับบทบาทการปับปรุงประสิทธิภาพของสหภาพแรงงานและการรักษาผลประโยชน์ของสหภาพแรงงาน
8) การปฏิรูปให้การเจรจาต่อรองร่วมถูกใช้ควบคู่กับการปรึกษาหารือร่วม ไม่ใช่ทำให้การปรึกษาหารือร่วมใช้ทดแทนการเจรจาต่อรองร่วม (เว้นแต่สถานประกอบการนั้น แรงงานทั้งมวลเป็นเจ้าของกิจการ) เป็นต้น ตัวแบบดังกล่าวนี้อธิบายได้คือ

การพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง เช่น บทบาทของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ของสหภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และการวินิจฉัยว่ากรรมการสหภาพแรงงานดำเนินการถูกต้องตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เป็นต้น สำหรับการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ โดยคณะกรรมการชุดนี้นั้น สามารถเกิดขึ้นได้ใน 2-3 ลักษณะ เช่น คณะกรรมการตั้งวาระขึ้นกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้วยที่ประชุมเอง หรือองค์การกลางของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ หรือกลุ่มสหภาพแรงงานอื่นใดของรัฐวิสาหกิจตามสถานการณ์ที่มีปัญหาร่วมกัน ยื่นข้อเรียกร้องในประเด็นร่วมและกระบวนการเจรจาต่อรองของทุกแห่งได้นำประเด็นข้อติดขัดเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และอาจเป็นไปได้โดยการชี้ข้อพิพาทแรงงานทำให้เกิดเป็นบรรทัดฐานและมีการนำมาปรับใช้กันโดยทั่วไป

การคุ้มครองผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงาน เป็นการกำหนดขึ้นจากบทเรียนการที่ผู้นำแรงงานโดยเฉพาะภาคเอกชนเลิกจ้างในช่วงการจัดตั้งสหภาพแรงงานบ่อยครั้ง และยังมีการคุ้มครองคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ (เทียบเท่าคณะกรรมการลูกจ้างในภาคเอกชน) ให้ได้รับการคุ้มครองจากศาลหากจะถูกเลิกจ้างและลดค่าจ้างและตัดค่าจ้าง ซึ่ง พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฉบับ รสช.ไม่ได้ให้การคุ้มครองทั้งสองอย่างแต่สำหรับภาคเอกชนนั้น การคุ้มครองคณะกรรมการลูกจ้างมีอยู่แล้ว (ในอนาคตกฎหมายแรงงานสัมพันธ์น่าจะแก้ไขปรับเปลี่ยนคณะกรรมการลูกจ้างให้คล้ายคลึงกับคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ โดยอาจเรียกว่าคณะกรรมการความร่วมมือประจำสถานประกอบการ) และประเด็นที่สำคัญ คือ การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ให้มีส่วนร่วมปรับปรุงประสิทธิภาพสถานประกอบการอันเป็นบทบาทที่เคยถูกจำกัดไว้เพียงการทำหน้าที่ดูแลสวัสดิการและจัดการกับการร้องทุกข์ลูกจ้างเท่านั้น ได้อย่างไร

การรับกันในโครงสร้างองค์การลูกจ้างระดับสถานประกอบการระดับสาขา หรืออุตสาหกรรมในระดับชาติ ย่อมจะมีผลต่อการทำงานอย่างเป็นระบบมากขึ้นและมีการแก้ปัญหาและพัฒนาแรงงานตามระดับต่าง ๆ ที่เหมาะสม และย่อมจะมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยไปด้วย

(7) อิทธิพลของสหภาพแรงงานในสิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงสภาพการจ้าง

จากการเจรจาต่อรองร่วมในรัฐวิสาหกิจมีผลเฉพาะสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น ถือว่าเป็นตัวแบบที่แสดงนัยของระบบสหภาพแรงงานแบบบังคับ (compulsory unionism) ซึ่งดูเหมือนเข้ากันได้กับกระบวนการประชาธิปไตยของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับในระยะหลังๆ และกฎหมายการเลือกตั้งที่มีการตัดสิทธิ์ประชาชนที่ไม่ไปลงคะแนนเลือกตั้งในหลายประการ จึงนับว่าเป็นการยอมรับอิทธิพลของสาหภาพแรงงานที่ก้าวไกลไปกว่าอีกหลายประเทศ

การกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำของจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานต่อพนักงานทั้งหมด เพื่อการจัดตั้งและดำรงอยู่ของสหภาพแรงงาน ซึ่งใช้มาตั้งแต่กฎหมายฉบับ รสช.นั้นแล้ว ย่อมมีผลต่อการทำให้มีพนักงานจำนวนมากพอให้การยอมรับต่อการมีสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ กรณีเช่นนี้ ทำให้สหภาพแรงงานตั้งได้ยาก แต่จะเกิดความมั่นคงกว่าเดิม ระบบการมีสหภาพของแรงงานสัมพันธ์ในภาคเอกชน (รวมทั้งในส่วนงานราชการในอนาคต) อาจจะนำส่วนนี้ไปรับใช้ด้วย แต่อาจกำหนดให้สัดส่วนการมี

สมาชิกต่อพนักงานลูกจ้างน้อยกว่าในรัฐวิสาหกิจและในส่วนงานราชการของรัฐ เนื่องจากการรวมตัวของแรงงานในภาคเอกชนกระทำได้ยากกว่าในรัฐวิสาหกิจที่เจ้าของทุนคือรัฐบาล (และในส่วนงานราชการที่เป็นของรัฐบาล) ในขณะที่ภาคเอกชนเจ้าของทุนคือเอกชนหรือกลุ่มของเอกชน

การปฏิรูปให้การเจรจาต่อรองร่วมสามารถใช้ควบคู่กับการปรึกษาหารือร่วม ย่อมทำให้ทั้งนายจ้างหรือฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างอยู่ร่วมกันอย่างถ่วงดุลกันมากขึ้น เป็นการยืนยันการคงรูปเดิมของคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ที่เป็นคณะกรรมการร่วมของทั้งสองฝ่าย แต่กลไกควบคู่ทั้งสองนี้จะทำหน้าที่ได้สัมฤทธิผลก็เมื่อฝ่ายสหภาพแรงงานมีความเข้มแข็งในการดำเนินงานและฝ่ายนายจ้างก็มีความเข้มแข็งในการบริหารแรงงานด้วย และฝ่ายสหภาพแรงงานไม่ครอบงำฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์อย่างเบ็ดเสร็จ

สาระข้างต้นเหล่านี้ย่อมเป็นบทเรียนเพื่อการวางรากฐานแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ (นอกเหนือรัฐวิสาหกิจ) ในอนาคต

บทที่ 7

แรงงานภาครัฐของประเทศไทยกับมุมมองทางแรงงานสัมพันธ์: จากอดีต – ปัจจุบัน

สำหรับบทที่ 7 จะเน้นการนำเสนอผลวิจัยเพื่อเป็นการตอบคำถามสามข้อ คือ "(1) ปัญหาแรงงานในภาครัฐที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต มีเรื่องใดบ้าง และแรงงานมีความต้องการในการแก้ไขปัญหาแรงงานดังกล่าวอย่างไร (2) การรวมตัวของแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) และกลไกความสัมพันธ์ระหว่างการรวมตัวของแรงงานและผู้บริหาร และในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และอื่นๆ ในปัจจุบันมีในรูปแบบและลักษณะใด และ (3) 1.3.5 ปัญหาและหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในอดีต (เชิงประวัติศาสตร์) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน) คืออะไรบ้างและควรแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวอย่างไร?"

7.1 พัฒนาการของแรงงานไทยและกำลังคนหรือแรงงานภาครัฐ

กำลังคนหรือแรงงานภาครัฐ ในความเข้าใจของคนทั่วไปก็คือ บุคลากรที่เป็นข้าราชการซึ่งมีหลายประเภท อาทิ ข้าราชการพลเรือนข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ/ตำรวจ/ส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่โดยนัยของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ปี พ.ศ.2518 ที่ระบุกิจการซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ไม่ใช้บังคับ ด้วยข้อความที่ว่า "พ.ร.บ. นี้มิให้ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง/ภูมิภาค/ท้องถิ่น ตามนัยนี้กำลังคนภาครัฐหรือทำงานราชการจะมีมากกว่าคำว่าข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยจะรวมถึงกำลังคนทั้งหลายที่ทำราชการแต่มิได้เป็นข้าราชการ[109]

แนวทางนี้สอดคล้องกับคำอธิบายของสำนักงานคณะกรรมการพลเรือน (ก.พ.) ที่อธิบายกำลังคนภาครัฐประกอบด้วย ข้าราชการประจำ ลูกจ้างประจำ/ชั่วคราว พนักงานราชการและพนักงานจ้าง ซึ่งสังกัดในกระทรวง/กรม/ในงานราชการบริหารส่วนกลาง/ภูมิภาค/ท้องถิ่น ในปีงบประมาณปี พ.ศ.2560 กำลังคนของรัฐเหล่านี้มีรวมกัน 2.16 ล้านคน[110]

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ คนไทยในบังคับสยามประกอบอาชีพเกษตรเป็นงานอิสระ ทุกคนถือเป็นข้าแผ่นดิน มีสถานภาพเป็นไพร่ และเมืองจากมิได้แบ่งแยกประชากรอย่างชัดแจ้งระหว่างทหารกับพลเรือน ชายฉกรรจ์ทุกคน จึงมีพันธะต้องทำงานให้หลวงช่วงระยะเวลาหนึ่งของแต่ละปี อย่างกรณีไพร่หลวง (อายุ

---

[109] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายแรงงาน ได้ความว่าการยกเว้นไม่บังคับใช้ต่อราชการ หมายถึง งานราชการที่ทำโดยบุคคลมิใช่ตัวข้าราชการการ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 มิ.ย. 62

[110] ในจำนวน 2.16 ล้านคน เป็นข้าราชการประจำ 1.32 ล้าน (61.01%) ลูกจ้างชั่วคราว 0.30 ล้าน (13.91%) พนักงานจ้าง 0.24 ล้าน (11.41%) ลูกจ้างประจำ 0.14 ล้าน (6.90%) พนักงานราชการ 0.14 ล้าน (6.76%) ดูกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2560 สำนักงาน กพ. ปี 2560 หน้า 1

20 ปี) ทำงานปีละ 3 เดือน ไพร่สม (อายุ 18 ปี) ทำงานปีละเดือน[111] สมัยนั้นยังไม่มีระบบการให้ค่าตอบแทนเป็นการแน่นอน การเกณฑ์คนมารับราชการทหารหรืองานโยธา นอกจากไม่ได้รับค่าตอบแทนแล้วยังต้องทำมาหากินเองด้วย และถ้าหากไม่เข้ารับราชการก็ต้องจ่ายเงินแทนเป็น "ค่าราชการ" นอกจากการเกณฑ์ชายฉกรรจ์เข้าทำงานใต้ราชการแล้ว วิธีการสรรหาคนเข้ารับราชการอีกวิธีหนึ่งก็คือ คัดเลือกจากผู้สืบสกุลมาจากขุนนาง หรือคัดเลือกบุคคลที่ถูกนำมาถวายตัว วิธีการเลือกไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว แต่ขึ้นกับดุลพินิจและความพอใจ ในการทำราชการ เมื่อไม่มีค่าตอบแทนจะทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างไร การรับใช้ขุนนาง เจ้านายนอกจากได้อยู่บ้าน กินอยู่กับเจ้านาย กรณีขุนนางระดับสูง อาจได้รับค่าธรรมเนียมจากการปฏิบัติหน้าที่ (เช่น ค่าประทับตรา) จากผู้มาขอรับบริการ หรืออาจได้รับส่วนลดจากภาษีอากร หรือรายได้อื่นๆ เป็นต้น[112]

ส่วนข้าราชการที่ทำงานหัวเมืองนอกเมืองหลวงออกไป อาจมีราษฎรมาช่วยงาน หรือการแบ่งปันสิ่งของที่ผลิตหรือหามาได้ให้กับเจ้าเมือง ตามแบบแผนการปกครองที่เราเรียกว่า “กินเมือง” มาถึงสมัยรัชกาลที่ห้า มาเริ่มจ่ายเงินเดือนแก่ราชการ โดยเริ่มที่กิจการงานสังกัดงานคลังก่อน และขยายไปยังกระทรวงอื่นๆ ที่จัดตั้งขึ้น

ก่อนปี พ.ศ 2471 ซึ่งมีพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก (หลังจากนั้นก็มีการพัฒนาปรับเปลี่ยนมาอีกหลายฉบับ) การบำเหน็จหรือให้ความดีความชอบ เป็นเรื่องของการพระราชทาน ไม่มีระบบการเจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนด้วยการทำงานตอบแทน การบำเหน็จความดีความชอบมีตั้งแต่การให้ยศบรรดาศักดิ์ เครื่องราชและขึ้นเงินเดือน ข้าราชการสมัยก่อนจะมีชั้นยศประจำตัวข้าราชการ คือ จากสูงไปต่ำ จากมหาอำมาตย์เอก มหาอำมาตย์โท/ตรี รองลงมา ไม่ก็จะเป็น อำมาตย์เอก/โท/ตรี และรองอำมาตย์เอก/โท / ตรี ส่วนบรรดาศักดิ์ที่จะมีตั้งแต่ระดับเจ้าพระยา พระ พระยา ขุนหลวงฯ และการพระราชทานเครื่องราช (ซึ่งปกติคือตำแหน่งหรือชั้นยศ และระยะเวลาที่รับราชการ)[113] ในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น หรือแม้แต่สมัยอยุธยาเราคงได้ยินคำพังเพยที่ว่า “สิบพ่อค้า ไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง” พระยาเลี้ยง หมายถึง พระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นผู้ชุบเลี้ยงอุปถัมภ์ค้ำชู ซึ่งการกระทำดังกล่าวมิได้มุ่งหวังประโยชน์ส่วนตัว แต่มุ่งหวังให้ข้าราชการที่ทรงดูแล ประพฤติปฏิบัติเป็นคนดี เป็นกำลังของประเทศชาติ[114] ผู้ได้รับราชการถือเป็นเรื่องเกียรติยศชื่อเสียงได้รับการยอมรับของประชาชน แม้ไม่ร่ำรวยเท่าพ่อค้า แต่ก็มีเกียรติมากกว่า นอกจากสิ่งของทรัพย์สินพระราชทาน ขุนนางยังมีรายได้จากทางอื่นๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีค่าบริวารคอยรับใช้ให้ประโยชน์ ที่สำคัญได้รับพระราชทานยศถาบรรดาศักดิ์ เพราะฉะนั้นคำกล่าวที่ว่า

---

[111] ดูหนังสือ ชื่อ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อดีต ปัจจุบัน อนาคต ไม่ปรากฏวันเดือนปีที่พิมพ์

[112] ดูสำนักงาน ก.พ อดีต ปัจจุบัน อนาคตอ้างแล้ว

[113] สำนักงาน ก.พ. อดีต ปัจจุบัน อนาคต อ้างแล้ว

[114] ดูหนังสือ “ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ” , วิรัช วิรัชนิภาวรรณ สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2547 หน้า 44

“สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นค่านิยมของคนไทยในอดีตที่นิยม มีรับราชการ เพราะทรงเกียรติยศชื่อเสียงมากกว่าเงินทองที่ได้จากการมีอาชีพอื่น และยังเห็นถึงฐานะของข้าราชการในสมัยนั้นด้วยว่าไม่ได้ยากจน”*[115]

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังที่ได้กล่าวบ้างแล้วนั้น ได้มีการจัดระบบและกำหนดให้ข้าราชการได้รับเงินเดือน อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่ต่างๆไปจากอดีตที่ก่อนหน้านั้น ข้าราชการไม่มีเงินเดือน ต้องทำมาหากินเอง เช่น ค่าจัดทำบริการให้เป็นค่าประทับตรา สอดคล้องกับคำว่า “กินตำแหน่ง” การให้เงินเดือนก็เพื่อป้องกันการเอาเยศบรรดาศักดิ์ไปหากินโดยมิชอบ แม้จะจัดระบบแต่การทำมาหากินโดยมิชอบก็ยังคงมีอยู่[116] ในรัชกาลที่ 7 แม้ได้มีการออก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฉบับแรก แต่ค่านิยมดั้งเดิม เริ่มถูกท้าทาย หันมาเน้นค่านิยมของพ่อค้าซึ่งสามารถเอื้ออำนวยให้กับฐานะส่วนตัวของข้าราชการได้ ค่านิยมพ่อค้าได้เริ่มก่อตัวขึ้นมาผสมผสานกับค่านิยมพระยา[117]

การจัดระบบราชการ ให้สอดคล้องกับแนวคิดกับตะวันตก มาเริ่มในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงได้รับการยกย่องว่าพระองค์ทรงเป็นผู้วางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน[118] แนวคิดการปฏิรูป เริ่มตั้งแต่การยกเลิกยศ บรรดาศักดิ์ ยกเลิกการแบ่งข้าราชการเป็น “ข้าราชการฝ่ายทหาร” ข้าราชการฝ่ายพลเรือน มาใช้คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” คำว่าฝ่ายจึงถูกยกเลิกในรัชกาลที่ 7 ในการตรา พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ 2471 ได้วางหลักการไว้ 4 ประการ คือ ประการแรก ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน ประการที่สอง ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม ประการที่ 3 ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ (career services) ประการที่ 4 ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย[119]

สำหรับแนวคิดของตะวันตกรองรับระบบข้าราชการได้ชัดเจนก็คือ แนวคิดของ Max Weber ภายใต้กรอบความคิด Max weber ได้ระบุหลักการของข้าราชการที่สำคัญไว้คือ การคงอยู่ของระบบข้าราชการคือการมีเศรษฐกิจแบบเงินตรา (Money Economy) เพื่อเก็บภาษีมาจ่ายเป็นเงินเดือน การบริหารระบบข้าราชการต้องใช้หลักเหตุผลและมีที่มาจากกฎหมายเพราะระบบมีขนาดใหญ่ ราชการเป็นอุปกรณ์เครื่องมือของผู้มีอำนาจหรือองค์ รัฐาธิปัตย์ มีการแบ่งแยกขอบเขตอำนาจอย่างชัดเจนด้วยระเบียบ คือเอกสารแบ่งอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้น (Hierarchical Command) การมีสถานภาพเป็นอาชีพ และการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ของปัจจัยการบริหารจากตัวข้าราชการ[120] (ข้าราชการมิใช่เจ้าของปัจจัยบริหารแต่เป็นบริหารปัจจัย)

---

[115] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

[116] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ อ้างแล้วหน้า 45

[117] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ อ้างแล้วหน้า 47

[118] ดูหนังสือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน สำนักงานก.พ. 2536

[119] จากหนังสือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน 2536

[120] ดูหนังสือระบบราชการ พิทยา บวรวัฒนา ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาฯ. 2556 หน้า 35 - 44

การปฏิรูปที่บ่งถึงการยึดแนวคิดตะวันตกของประเทศไทยในช่วงนั้นเห็นได้จากคำอธิบายของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพถึงคำว่า “ข้าราชการ” ดังนี้

“ข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นคนในบังคับสยามซึ่งรัฐบาลเลือกสรรตามข้อบังคับ มีสอนวิชาความรู้เริ่มตั้งแต่ขั้นต่ำ แล้วเลื่อนยศ บรรดาศักดิ์ รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นไปเป็นลำดับในฐานะที่เป็นผู้อยู่รับราชการจนตลอดอายุขัย แล้วให้ได้รับบำนาญในเวลาที่ไม่สามารถจะมารับราชการต่อไปได้”[121]

ตามนัยนี้ ข้าราชการทำงานประเภทที่เรียกว่าระบบจ้างประจำเป็นอาชีพ (career services) มีการเริ่มจ้างตั้งแต่ระดับต้นๆเลื่อนชั้นไปเรื่อยๆ โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาจ้าง เพียงแต่กำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 60 ปี ระบบงานนี้เมื่อมีการบรรจุเป็นข้าราชการแล้วมีสถานภาพเป็นคนที่ทำงานประจำไม่มีกำหนดเวลา ในแง่ระบบแรงงานสัมพันธ์ พ้นการสร้างความมั่นคงในการทำงาน เพราะมีการว่าจ้างตลอดชีวิต (หลังเกษียณมีบำนาญ)การดำรงซึ่งสถานภาพเป็นผู้ครอบครองงาน (security of tenure) แม้จะถูกโยกย้ายสถานภาพก็ไม่เปลี่ยน ข้าราชการไม่จำเป็นต้องเรียกร้องเพราะมีระบบจัดสรรตำแหน่งตามอายุงาน ความสามารถสามารถไต่เต้าจากระดับระดับต่ำไปสูง ทุกคนมีโอกาสเพราะระยะเวลาทำงานมีมีความยาวนานพอที่จะปรับปรุงและเพิ่มสมรรถภาพของตนเอง

4. ระบบการทำงานที่มีวัฒนธรรมสืบทอดมาจากการที่ประชาชนเป็นข้าของพระราชาและทางราชการ ทำให้กำลังคนในภาครัฐมีมุมมองเรื่องความมั่นคงระยะยาวเป็นสิ่งสำคัญ การยึดติดกับภาคราชการยับยั้งคนทำงานจำนวนมากคิดเปลี่ยนงาน จากการสัมภาษณ์พนักงานจ้างของหน่วยงานหลายหน่วย คนทำงานเห็นถึงความแตกต่างระหว่างข้าราชการกับบุคลากรของภาครัฐอื่นๆ แต่ที่ยังคงทำงานต่อไปก็เพราะความมั่นคง ขยันหรือขี้เกียจก็ยังคงมีรายได้ประจำ เมื่ออยู่นานเข้าความเฉยชาและชินชาเกิดขึ้น เมื่ออายุเพิ่มขึ้นความกระตือรือร้นก็ลดลง (อย่างไรก็ตามมีสิ่งหนึ่งที่พนักงานบางประเภท (พนักงานราชการ) ที่เข้ามาทำงานในภาครัฐ ก็คือการหาโอกาสที่จะเข้าสู่ระบบการเป็นข้าราชการเต็มตัว จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานประกันสังคม[122] ที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลให้ความเห็นว่า พนักงานราชการมองงานที่ทำเป็นแค่ทางผ่าน เป้าหมายที่แท้จริงก็คือ โอกาสที่จะเข้าสอบเป็นข้าราชการ จากนัยนี้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า มีความเห็นของพนักงานราชการภาครัฐในเรื่องความมั่นคง และความก้าวหน้าที่แตกต่างกันกับผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการ

---

[121] ดูสำนักงานก.พ. อดีตปัจจุบันอนาคต อ้างแล้ว

[122] โอกาสการสอบเข้าเป็นข้าราชการในกรม กระทรวงที่พนักงานราชการซึ่งทำงานอยู่เดิมมีสูงเพราะการสอบประเภท ข. เป็นการสอบความรู้ความสามารถของงานที่รับสมัคร ซึ่งทักษะความรู้ประสบการณ์ซึ่งเคยทำงานถ้าปฏิบัติมาก่อนจะทำให้พนักงานราชการได้เปรียบบุคคลภายนอก

การปรับปรุงและปฏิรูประบบราชการได้ผ่านและพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง มีการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนหลายต่อหลายครั้ง[123] ปรับเปลี่ยนจากชั้นยศเป็นตำแหน่ง (ชั้นพิเศษ/เอก/โท/ตรี) เป็นระบบ Position Classification) หรือระบบ พี.ซี ในปี พ.ศ 2518 หลังจากนั้นก็ปรับเปลี่ยนเป็นระบบแท่ง (ในปัจจุบัน) แบ่งข้าราชการเป็นแท่งงานตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กำหนดเงินเดือนจากขั้นต่ำไปขั้นสูงของแต่ละแท่งงาน อันประกอบด้วยตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ (ซึ่งซอยแยกเป็นระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญและทรงคุณวุฒิ) และประเภทตำแหน่งทั่วไป (ซึ่งซอยย่อยจากระดับปฏิบัติงาน/ชำนาญงาน/อาวุโส/ทักษะพิเศษ) จากการซอยประเภทงานและแบ่งประเภทแบ่งซอยระดับเงินเดือนขั้นต่ำ ขั้นสูง ทำให้บุคลากรที่เป็นข้าราชการเห็นโอกาสก้าวหน้าทางอาชีพ (Career Paths) มีระดับซอยของชั้นเงินเดือน ในขณะที่พนักงานราชการหรือบุคลากรภาคกำลังคนภาครัฐที่เป็นพนักงานจ้างมีแค่บางส่วนและขาดบางส่วน ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

ทิศทางแนวทางการปฏิรูประบบราชการมิได้สิ้นสุดแค่นั้น แต่ยังมีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจากแนวคิดปฏิรูประบบราชการ มีองค์ประกอบความทันสมัยที่น่าสนใจหลายประการ และบางประการมีการออกกฎหมายรองรับการปฏิรูปไปแล้ว อาทิ การมี พ.ร.บ. จัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งเป้าหมายของการมี พ.ร.บ. ฉบับนี้ก็เพื่อการสร้างองค์กรใหม่เป็นทางเลือกที่สาม นอกเหนือจากการมีรัฐวิสาหกิจและงานราชการทั่วไป[124] หรือการจัดให้มีหน่วยงานที่เรียกว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” (Service Delivery Unit, SDU) เป็นรูปแบบที่สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ได้ศึกษาวางแนวขึ้น มีองค์ประกอบที่เป็นงานลักษณะให้บริการดำเนินงานได้ชัดเจน เชื่อมโยงกับหน่วยงานแม่ต้นสังกัดได้ สามารถสร้างผลได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม มีขนาดเหมาะสมต่อการแยกส่วนออกมาจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด[125] (ปัจจุบันมีหน่วยงานให้บริการรูปแบบพิเศษ 2 หน่วยคือสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

[123] พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง

[124] องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม นอกเหนือส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ.2542 เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีการใช้ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนบูรณาการผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ประสานงานได้เร็ว หรือตามความเร่งด่วน และเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

[125] หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ, SDU. เป็นหน่วยงานภายในของระบบราชการ มีลักษณะกึ่งอิสระ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของกรม สามารถจัดโครงสร้างการบริหารในลักษณะกระจายอำนาจ แยกส่วนออกมาเป็นเอกเทศ สามารถดำเนินงานในลักษณะเป็นศูนย์รับผิดชอบ ดูแลการบริหาร ส่งมอบผลผลิตของตนเองในลักษณะคล้ายๆ กับศูนย์

สังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สังกัดสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการให้เกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เห็นผลได้ชัดเจนไม่อาจหลีกพ้นจากการพยายามทำให้ระบบราชการมีความทันสมัยมากขึ้น สามารถตอบสนองต่อประชาชนผู้รับบริการ ตอบสนองต่อการปรับเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจที่ปัจจุบันเน้นการเข้าถึงก่อนที่รวดเร็วของข้อมูล และการใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกรอบภายใต้การปฏิรูปที่ ดร.ปราน สุวรรณมงคล ที่ระบุประกอบด้วย แนวคิดในการคิดค้นรูปแบบใหม่ ส่งเสริมบทบาทรัฐเป็นผู้กำกับมากกว่าผู้ปฏิบัติ โดยมีเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่งเสริมเอกชนเข้ามาแข่งขันในการลดขั้นตอน ลดความซ้ำซ้อน และความล่าช้า จัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นเป้าหมายที่ออกมา (มากกว่าเพิ่มยอดในปีถัดๆไป) เน้นการบริหารที่คำนึงถึงความต้องการ (Customer Driven) ที่สำคัญ เน้นการประจายอำนาจ (Hierarchy to Participation government) ปรับปรุงการบริหารเพื่อลดการผูกขาดมาเป็นการเปิดแข่งขันภายใต้ระบบตลาด นอกจากนั้น ยังเน้นเรื่องการปรับรื้อระบบเสียใหม่ (Reengineering) เปลี่ยนในภาพรวม มิใช่แค่ส่วนใดส่วนหนึ่ง นำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ ลดต้นทุน และการตรวจสอบ กำกับ ควบคุม มาใช้แนวทางยืดหยุ่นแทน[126] [127]

ที่ถือว่าสำคัญก็คือกรอบความคิดดังกล่าว ท้าทายกับค่านิยมและแนวปฏิบัติเก่าที่ยังคงติดอยู่ในตัวข้าราชการ จากการเขียนของ เชาวนะ ไตรมาศ ระบบถูกท้าทายจาก “…การเปลี่ยนแปลงภายนอกในกรอบของสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์ โลกไร้พรมแดน ยุคข้อมูลข่าวสาร การควบคุมของระบบมาตรฐานสากล การอ้างอิงบรรทัดฐานธรรมรัฐ (good governance) องค์การพัฒนาเอกชน (NGO) ขบวนการเสรีประชาธิปไตย การกระจายอำนาจสู่องค์การท้องถิ่น สิทธิมนุษยชนและสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การบริหารและจัดการมืออาชีพ การแปรรูปให้เป็นเอกชน (Privatization) เป็นคลื่นยักษ์ลูกใหม่ที่ราชการจะต้องเผชิญการท้าทายอย่างรุนแรง รูปแบบใหม่ที่ไม่รู้จักคุ้นเคยมากนัก....”

ภายใต้กรอบแนวคิดสมัยใหม่ ระบบข้าราชการไทยต้องปรับเปลี่ยนในระดับพื้นฐานในบางประการดังต่อไปนี้

<u>ประการแรก</u> การจัดระเบียบความสัมพันธ์ (ภายในองค์กร) ให้เข้ากับบริบทของโลกแวดล้อมใหม่ในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ปรับบทบาทจากรับไปสู่รุก เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิง

กำไร (Profit Center) ของบริษัทเอกชน โดยสามารถถ่ายโอนโยกย้ายข้าราชการลูกจ้างบางส่วนออกไปเพื่อลดค่าใช้จ่าย ดูข้อมูลจาก th.m.wikipedia.org

[126] ดูบทความของ “ปราน สุวรรณมงคล” จากข้อมูล Google ว่าด้วยองค์การมหาชน

[127] ดู เชาวนะ ไตรมาศ ในหนังสือ “บทบาทใหม่ของข้าราชการไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน” : โดย มูลนิธิคอนราด อเนนาร์จ, สำนักนโยบายการศึกษา กรุงเทพฯ 2542 หน้า 12-13

อำนาจ (การอุปถัมภ์) ไปสู่ความสัมพันธ์เชิงเหตุผล อิงอุดมการณ์ประโยชน์สูงสุดของสาธารณแทนการอิงเชิงอคติ (Bias) ภายใต้กรอบความคิดที่คับแคบขององค์กร

ประการที่สอง ทำความเข้าใจในการนำร่องการเปลี่ยนแปลงที่อิงการมีส่วนร่วมในมิติต่างๆ เข้าใจระบบประชารัฐที่รับฟังประชาชน ยอมรับการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในด้านการบริหารจัดการ ต้องเน้นระบบธรรมาภิบาล รับผิดชอบ ตอบสนอง โปร่งใส เข้าใจระบบตลาดเสรีที่เน้นการแข่งขัน ในทางด้านสังคมต้องเข้าใจระบบประชาสังคมที่เปิดกว้างรับฟังในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไปสู่การรับรองและขยายสิทธิของเขา ต้องทำความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เน้นคุณภาพชีวิต (Ouality of Life) ซึ่งเป็นที่ยอมรับและรับรองภายใต้กรอบกระแสโลกาภิวัตน์[128]

อย่างไรก็ตาม เมื่อมองบริบทของไทยโดยเฉพาะองค์กรภาครัฐ ในทางปฏิบัติ แม้จะมีการปรับปรุงปฏิรูประบบราชการ เราจะเห็นว่าในแง่ของการกำหนดกฎเกณฑ์จะมีการโอนอ่อนผ่อนตามรูปแบบการปฏิรูปใหม่ โดยเฉพาะเมื่อมี พ.ร.บ. การจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ อย่างเช่น องค์การมหาชน แต่ท้ายสุดการกำกับดูแลก็ยังคงตกเป็นของกระทรวงที่เป็นที่มาขององค์การมหาชน หรือองค์การดังกล่าวมาจากต้นสังกัด ในแง่รัฐวิสาหกิจก็ยังอยู่ภายใต้สังกัดหรือการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ยุคปัจจุบันเราจึงเน้นการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมในส่วนของกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมาย (Statutory Regulations) จำนวนมากนับตั้งแต่การมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ.2542 ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 หรือการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit) ซึ่งออกตามมาตรา 3 และ 16 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548[129] แต่เราจะพบว่ากฎเกณฑ์เหล่านี้ให้ความสำคัญส่วนใหญ่กับการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากกว่าการปรับปรุงแก้ไขเรื่องการดูแลบริหารบุคคล หรือยกสถานภาพของบุคคลให้ดีกว่าเดิม ในทางตรงกันข้ามระบบการปฏิรูปได้ส่งผลให้กำลังคนในภาครัฐบางประเภทสูญเสียความมั่นคงในการทำงาน และไม่เสริมสร้างขวัญกำลังใจของคนทำงานในองค์กรเท่าที่ควรจะเป็น ประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามก็คือ ภาครัฐดึงกลไกตลาดเข้ามาสอดแทรกในการจัดระบบราชการ นำรูปแบบการบริหารในลักษณะยืดหยุ่นเข้ามาใช้ รูปแบบในความยืดหยุ่นก็คือ การเสริมสร้างหรือนำกลไก “การตลาด” เข้ามาใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในทางด้านแรงงานสัมพันธ์ การนำเสนอความยืดหยุ่นให้เกิดขึ้นในระบบตลาดแรงงาน ก็คือการสร้างความรู้สึกที่ไม่มั่นคงในจิตใจของคนทำงาน เพราะกลไกการตลาดจะเพิ่มการลดต้นทุน ลดค่าใช้จ่าย นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ และการตัดตอนการผลิตหรือบริการบางส่วนให้ภาคเอกชน หรือบุคคลที่สามเข้ามาดำเนินการแทน (Outsource)

แต่กระนั้น การปรับปรุงกฎเกณฑ์เพื่อปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ไม่ได้มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของแรงงานหรือภาคกำลังคนภาครัฐ โดยเฉพาะภาคกำลังคนของระดับผู้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และ

---

[128] ดู เชาวนะ ไตรมาศ เพิ่งอ้าง หน้า 12-13

[129] ดูข้อมูลใน Wikipedia เรื่อง หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (ประเทศไทย)

ไม่มีการกล่าวถึงผู้แทนการมีส่วนร่วมไว้ในกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เด่นชัดหรือชัดเจนเพียงพอ แต่ก็พอจะมีความหวังตรงที่มี พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ในมาตรา 43 ที่ออกตามอาณัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ระบุให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ซึ่งในวรรคสองระบุว่าให้การจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา[130] แต่มาถึงบัดนี้ ก็ยังไม่มีวี่แววว่าจะการมีประกาศพระราชกฤษฎีกานี้ออกมาใช้แต่อย่างใด

7.2 สถานการณ์จ้างของแรงงานหรือกำลังคนภาครัฐในปัจจุบัน

จากการพิจารณากฎเกณฑ์ที่ออกมากำกับควบคุมดูแลกำลังคนภาครัฐในรูปแบบกฎหมายมาหลายยุคสมัย ตลอดจนการปรับเปลี่ยนปฏิรูปที่นำมาซึ่งกฎเกณฑ์ใหม่ เราจะพบว่า “กฎเกณฑ์” เหล่านี้กำหนดโดยภาครัฐ หรือภาครัฐเป็นผู้กำหนดออกและประกาศใช้ เข้าทำนองจัดทำกฎเกณฑ์โดยฝ่ายเดียว (Unilateral actions) ในทางปฏิบัติด้วยเหตุที่รัฐเป็นผู้กำหนดวางโครงการจึงจำเป็นต้องเป็นผู้ออกแบบระเบียบกฎเกณฑ์การจัดสรรหรือสรรหาซึ่งปกติควรเป็นระยะเริ่มแรก แต่ข้อเท็จจริงหลังจากนั้นไม่มีกลไกที่แสดงว่ามีการเปิดโอกาสให้พนักงานลูกจ้างสื่อสารกลับ หรือสะท้อนความคิดเห็นออกไป จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรซึ่งมีการว่าจ้างพนักงานลูกจ้างจำนวนมาก ก็ให้ความเห็นว่าทางภาครัฐหรือฝ่ายบริหารตระหนักถึงปัญหาของพนักงานดี และมีการเคลื่อนไหวในการที่จะแก้ไขปรับปรุง และในส่วนที่แก้ไขปรับปรุงไปแล้วก็มี อาทิ ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือภาครัฐจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนการเจ็บป่วย หรือประสบอุบัติเหตุ เนื่องมาจากการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าพนักงานลูกจ้างภาครัฐได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน (สำนักงานประกันสังคม) ผู้บริหารท่านเดียวกันได้เสริมว่า ในขณะนี้ได้มีการทำเรื่องเสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อขอปรับยกเพดานเงินเดือนของพนักงานประกันสังคมที่ทำงานมานานและมีเงินเดือนต้น หรือไปต่อไม่ได้อีกแล้ว นอกจากนั้นยังจะขอปรับแก้ไขเพื่อให้พนักงานลูกจ้างมีความก้าวหน้าในอาชีพ (Career Paths) และมีการเคลื่อนไหลในสายงาน (Mobility)[131] ที่เสนอในเชิงสร้างสรรค์เหล่านี้เป็นประโยชน์แก่พนักงานลูกจ้าง แต่ท้ายสุดก็เป็นข้อเสนอที่ตระเตรียมโดยฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว ซึ่งในมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์การใดๆ ก็ตาม มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของพนักงานลูกจ้าง ควรมีการปรึกษาหารือหรือเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนกัน

[130] ดูมาตรา 43 ของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

[131] สัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานประกันสังคม ได้รับการชี้แจงว่ามีมาตรการที่กำลังดำเนินการยกเพดานเงินเดือน ซึ่งปัจจุบันกำหนดขั้นสูงไว้ที่ 26,500 บาท และการพิจารณาปรับขยับสถานภาพพนักงานให้เป็นระดับสูงขึ้น ซึ่งรวมถึงการเป็นหัวหน้างาน เป็นต้น

ในการสัมภาษณ์พนักงานลูกจ้าง[132] ในทางกลับกัน ลูกจ้างที่มีอายุงานมานาน เคยชินและคุ้นเคยกับระบบงาน แต่เมื่อเจอปัญหาเพดานเงินเดือนถึงทางตัน ก็คงทำได้แค่การรอคอยให้มีการปรับเปลี่ยนระเบียบแก้ไขเพดานเงินเดือน ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนการเสนอและการเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (ตาม พ.ร.บ. กองทุนหมุนเวียนขององค์กรภาครัฐ) ซึ่งการกล่าวเช่นนี้แสดงนัยว่า ทุกอย่างล้วนขึ้นกับผู้บริหารในการที่จะเอาใจใส่ต่อปัญหา หรือมีความกระตือรือร้นแค่ไหนหรือระดับใดในการจะแก้ไขปัญหาในระดับของผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

ในด้านภาพรวม การปฏิรูประบบราชการโดยรวม แม้จะสะท้อนถึงความรู้สึกที่ไม่มั่นคง และการสูญโอกาสของพนักงานในภาครัฐหลายประเภท แต่ในส่วนที่เป็นคุณประโยชน์ก็มีหลายประการเช่นกัน อย่างน้อย การปฏิรูปนำมาซึ่งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคล่องตัว ในแง่กำลังคนที่เป็นข้าราชการ เราจะพบว่า จากนโยบายการชะลอการเพิ่มขึ้นของข้าราชการ เนื่องจากงบประมาณที่จ่ายบุคลากรข้าราชการเพิ่มขึ้น โดยหันไปว่าจ้างพนักงานราชการแทน ทางเดียวกันไม่มีการว่าจ้างลูกจ้างประจำและชั่วคราวอีก (ที่เหลืออยู่เมื่อปลดเกษียณจะไม่ว่าจ้างตำแหน่งดังกล่าวนี้อีกต่อไป) และไปว่าจ้างพนักงานจ้างในประเภทต่างๆ แทน ในบางประเภทไม่จ้างตรง โดยจะให้ผ่านนิติบุคคลหรือบุคคลที่สามเป็นผู้จัดหา บริหารและจัดการ พนักงานว่าจ้างเหล่านี้จะรวบถึงพนักงานขับรถยนต์ พนักงานทำความสะอาด พนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

การเพิ่มขึ้นที่ลดลงของกำลังคนระดับข้าราชการ ทำให้กำลังคนที่เป็นข้าราชการหนุ่มสาวลดลง ปัจจุบันตัวเลขของกำลังคนที่เป็นข้าราชการอยู่ที่ร้อยละ 45.18 จากข้อมูลนี้เมื่อไปผนวกกับระดับการศึกษาของข้าราชการจะพบว่า ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญา คิดเป็นร้อยละ 86.03 ข้อมูลเหล่านี้[133] ทำให้ประจักษ์ว่า โอกาสการเลื่อนขั้นตำแหน่งจะมีต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง การเลื่อนตำแหน่งหรือปรับเปลี่ยนระดับแท่งนำมาซึ่งค่าตอบแทน เงินเดือนสูงขึ้น เงินประจำตำแหน่งมากขึ้น รวมทั้งสวัสดิการอื่นๆ นอกจากนั้นยังสามารถทำงานจนเกษียณอายุและมีบำนาญ ที่สำคัญนโยบายการขยายอายุข้าราชการบางประเภทให้ทำงานต่อไปก็เริ่มใช้แล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปราชการ ทำให้กำลังคนที่เป็นข้าราชการมีความพึงพอใจจากการสัมภาษณ์ข้าราชการและผู้ที่เกษียณอายุแล้วล้วนพอใจ และเห็นว่างานข้าราชการในระยะยาวมีความมั่นคงมากกว่างานอาชีพอื่นๆ สามารถมีชีวิตอย่างมีคุณภาพในระดับหนึ่งเมื่อเกษียณอายุ โดยมีบำนาญตลอดจนสิ้นอายุขัย และการจำกัดกำลังคนในภาคราชการสะท้อนถึงการรับรู้ของฝ่ายการเมือง ดังที่ในบทความในหนังสือ “องค์การมหาชน มิติใหม่ขององค์กรภาครัฐ” สำนักงาน ก.พ. 2542 นายอภิสิทธิ์ เวชชา

---

[132] ในการสัมภาษณ์ระดับพนักงาน (ประกันสังคม) นอกจากปัญหาเพดานเงินเดือนตันแล้ว ยังมีปัญหาของพนักงานราชการที่โยกย้ายไม่ได้ บรรจุที่ไหนต้องทำที่นั่น ไม่มีโอกาสเป็นผู้บังคับบัญชา เพราะกฎหมายกำหนดภารกิจบางประการต้องเป็นการกระทำของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งก็คือ ข้าราชการ อาทิ การเซ็นคำสั่ง การเซ็นเบิกจ่าย เป็นต้น

[133] ดูหนังสือ “กำลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ” สำนักงาน ก.พ. 2560 หน้า 4

ชีวะ สมัยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ได้กล่าวว่า งบประมาณในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้างของบุคลากรภาครัฐสูงกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ส่งผลให้ต้องจัดตั้งองค์การมหาชน)

ในทุกวันนี้ กำลังคนภาครัฐถูกกำกับด้วยกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายหลายฉบับ ความหลากหลายของกฎหมายที่กำกับกำลังคน ทำให้สภาพการจ้างของกำลังคนในภาครัฐแตกต่างกัน ทั้งๆที่ทำงานภายใต้หลังคาเดียวกัน แต่บุคลากรบางประเภทภาระหน้าที่การงานหนักกว่า หรือคร่ำเคร่งมากกว่า ที่น่าสนใจลักษณะงานมีความจำเจซ้ำซาก โอกาสโยกย้ายเปลี่ยนสายงานมีน้อย ด้วยสถานภาพของตำแหน่งงานที่มีขีดหรือกรอบจำกัด ในปัจจุบันกำลังคนที่จบปริญญาตรีในภาครัฐ ซึ่งถือเป็นบุคลากรทำงานราชการมีอย่างน้อย 5 ประเภท คือ ข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานองค์การมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานจ้างเหมาบริการ เป็นต้น บุคลากรเหล่านี้อยู่ภายใต้กำกับของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายแตกต่างกัน

ข้าราชการถูกกำกับโดย พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 พนักงานราชการถูกกำกับโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 พนักงานองค์การมหาชน ถูกกำกับโดย พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ.2542 พนักงานรัฐวิสาหกิจถูกกำกับโดย พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2543 บุคลากรที่เป็นข้าราชการมีสถานภาพภายหลังบรรจุแล้วสามารถทำงานจนเกษียณอายุ โดยถืองานราชการเป็นอาชีพ (Career Services) มีการไต่เต้าจากเงินเดือนน้อยไปหามาก พร้อมกับการขยับเคลื่อนของตำแหน่งที่ มาพร้อมกับค่าตอบแทน สวัสดิการที่สูงกว่าขึ้นไปเรื่อยๆ จนเกษียณอายุ อย่างน้อยผู้เข้ารับราชการ ยกตัวอย่างเมื่ออายุ 25 ปี สามารถทำงานอย่างต่อเนื่องในตำแหน่งที่มีงานให้ทำ (Security of Tenure) ไปอีกอย่างน้อย 35 ปี (หากต่อมีการขยายอายุเกษียณ) ขณะที่พนักงานราชการปกติจะมีการศึกษาระดับปริญญาเช่นเดียวกัน เข้าทำงานผ่านการสอบ แต่การเข้าทำงานจัดทำเป็นสัญญาจ้างไม่เกินคราวละ 4 ปี หรือตามโครงการที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละส่วนราชการ[134]

ส่วนพนักงานองค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์การทางเลือกที่สาม มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคล รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะโดยไม่แสวงหากำไรในกิจการเฉพาะด้านที่ภาครัฐเห็นความจำเป็นยิ่งต้องดำเนินการหรือจัดให้มี เป็นบริการที่รัฐต้องการเสริมการแทรกแซงตลาดหรือภาคบริการที่เอกชนยังไม่สนใจ หรือมีศักยภาพที่จะทำ[135] โดยมีบุคลากร 2 ประเภท คือ ผู้ปฏิบัติงานประจำ (เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน) และผู้ปฏิบัติงานชั่วคราว (ลูกจ้างองค์การมหาชน) และอาจมีเจ้าหน้าที่รัฐมาปฏิบัติงาน

---

[134] จากการสัมภาษณ์ข้าราชการเกษียณท่านหนึ่ง อายุงานมากกว่า 30 ปี มีบำนาญกว่า 5 หมื่นบาท มีคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่มีหนี้สิน ได้เล่าให้ฟังว่า ระบบข้าราชการเหมือนน้ำในบ่อลึกที่ไม่มีวันเหือดแห้ง คุณสามารถมีรายได้ตลอดจนสิ้นอายุขัย เป็นงานที่มั่นคง ข้าราชการที่อยู่จนเกษียณปัจจุบันควรมีความพอใจในระดับหนึ่ง

[135] ดูมาตรา 11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547

ในองค์กรชั่วคราว บุคลากรที่กล่าวข้างต้นถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ใช่ข้าราชการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีสิทธิยุบเลิกองค์การมหาชนในกรณีที่องค์การถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้วเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจจนเสร็จสิ้นแล้ว หรือตั้งขึ้นมาโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด[136]

จากการที่พนักงานราชการมีสัญญาจ้างที่กำหนดระยะเวลาไม่เกินคราวละ 4 ปี และการระบุว่าองค์การมหาชนอาจถูกยุบเลิกหากภารกิจเสร็จสิ้นหรือโครงการจบ แสดงว่าพนักงานองค์การทั้งสองมีสถานภาพเฉกเช่น พนักงานหรือลูกจ้างชั่วคราว เพราะมีการกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างไว้แน่นอน หรือเมื่อโครงการเสร็จสิ้น กรณีหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก็คือ หากมีการต่อสัญญาจ้างของพนักงานราชการไปอีก 4 ปี หรือต่ออีกเป็นครั้งที่สอง สถานภาพของบุคคลที่ได้รับการต่อสัญญาจ้างไปอีก 8 ปี ก็ยังคงสภาพเป็นพนักงานที่ทำงานชั่วคราวต่อไป มิอาจกลับกลายเป็นพนักงานประจำได้ ในกรณีของพนักงานขององค์การมหาชนก็เช่นกันมีสถานภาพเป็นพนักงานชั่วคราว (Temporary employers)[137] เพราะโครงการเสร็จเมื่อใดหรือกิจกรรมเฉพาะกิจเสร็จภาระ องค์การอาจถูกยุบเลิกได้ สถานภาพที่พนักงานทั้งสองประเภทแตกต่างจาก “ข้าราชการโดยสิ้นเชิง” พนักงานของ 2 องค์กรเกิดขึ้นโดยมีสัญญาจ้างที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลง เพราะไม่มีกลไกใดที่จะไปต่อรองกับภาครัฐ สถานการณ์เช่นว่านี้ภายใต้กรอบแนวคิดของตัวแรงงานสัมพันธ์ ถือว่าเป็นสัญญาที่มีการกำกับโดยสมบูรณ์ (Complete Contract) ภายใต้ภาระหรือกรอบสัญญาการจ้างงานที่สมบูรณ์ พนักงานลูกจ้างจะถูกกำหนดชะตาการทำงาน โดยหลักเกณฑ์หรือแม้แต่การให้ดุลยพินิจของผู้บริหารองค์กร โดยลูกจ้างไม่มีโอกาสโต้แย้ง อุทธรณ์ใดๆ ซึ่งสถานการณ์ในลักษณะนี้จะไม่มีเกิดขึ้นหากมีกลไกระบบแรงงานสัมพันธ์ถูกนำมาปฏิบัติใช้ในแง่คิดของ Guy Standing ผู้อำนวยการ องค์การแรงงานระหว่างประเทศคนปัจจุบัน ถือว่า “การแรงงานสัมพันธ์ใช้กับสัญญาที่ไม่ใช่การกำกับโดยสมบูรณ์” (Labour Relations are not complete contracts)”[138]

ในการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกระทรวงแรงงาน ซึ่งเข้าใจเรื่องการแรงงานดีกว่าหน่วยงานอื่นๆ ผู้สัมภาษณ์ได้เรียนถามความเห็นในเรื่องนี้ต่อผู้ถูกสัมภาษณ์ ซึ่งได้รับคำตอบว่า ที่ผ่านมากระทรวงหรือกรมไม่มีนโยบายให้พนักงานราชการออกจากงานเมื่อครบสัญญา (ซึ่งก็คือต่อสัญญาให้) และทุกปีจะขอ

---

[136] จากข้อมูลในหัวข้อ “รู้ให้ชัด ความแตกต่างของรัฐวิสาหกิจกับองค์การมหาชน ใน highlight.kapook.com” ภายใต้หัวข้อ องค์การมหาชน

[137] ดู Muneto Ozaki (1999) Negotiating Flexibility, หน้า 6 ได้ระบุความหมาย Temporary work หมายถึงงานใดๆ ที่มีการกำหนดระยะเวลาให้ทำแล้วเสร็จเป็นการแน่นอน (any employment for a fixed period) หรือพิจารณาจากความสำเร็จของชิ้นงาน (fixed piece work)

[138] ดู Guy Standing (1999) Global labour Flexibility, Seeking Distributive Justice, หน้า 44-45

งบประมาณและก็ได้รับจัดสรรให้มาตลอด จนอาจกล่าวได้ว่า พนักงานราชการมีงานมั่นคงระดับหนึ่ง ที่ผ่านมาพนักงานราชการก็อยู่ในวินัยไม่กระด้างกระเดื่อง ซึ่งอาจเป็นเหตุผลของความหวาดกลัวว่าอาจถูกเลิกจ้างไม่ต่อสัญญาจ้างหรือไม่ เพราะพนักงานที่หัวแข็ง กระด้างกระเดื่อง อาจถูกเพ่งเล็งจากผู้บริหารเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งจากการสอบถามก็ได้รับคำตอบว่า ทางผู้บริหารปกติดูแลพนักงานราชการระดับหนึ่งด้วยการของบประมาณต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการว่าจ้างต่อ การจะเลิกจ้างในทางปฏิบัติสามารถเป็นเรื่องไม่ชอบธรรมและอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้[139]

ประเด็นเรื่องความมั่นคงของสัญญาจ้างที่มีการกำหนดโดยระเบียบชัดเจน เป็นรูปแบบการกำกับและควบคุมประเภทหนึ่ง (Labour regulations are forms of control.) โดยสามารถถูกสร้างหรือกำหนดให้เป็นคุณหรือโทษก็ได้ กรณีที่เป็นคุณ กฎเกณฑ์เรื่องแรงงานจะถูกออกแบบเพื่อปกป้องคนที่อ่อนแอกว่า ให้การคุ้มครองการจากเอารัดเอาเปรียบ และสามารถอุทธรณ์ความเดือดร้อนได้ เป็นต้น ส่วนในเรื่องที่เป็นโทษก็จะมีประเด็นเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์ ระบุเงื่อนไขการเป็นพนักงานชั่วคราวโดยไม่มีกำหนด (แม้สัญญาจะระบุ 4 ปีก็ตาม) แต่ถ้าหากมีการต่อสัญญาไปเรื่อยๆ แต่สถานภาพไม่มีการเปลี่ยน ก็จะกลับกลายเป็นโทษให้กับพนักงานมากกว่า[140]

จุดอ่อนของการมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่เบื้องต้นมีเป้าหมายสร้างสรรค์ โดยมุ่งหวังประสิทธิภาพ ความคล่องตัวและเป็นการเฉพาะกิจ แต่ถ้าหากกฎเกณฑ์นั้นให้น้ำหนักกับการปฏิรูประบบมากเกินไปจนลืมให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีของคนทำงาน ย่อมเป็นกฎเกณฑ์ที่มีจุดอ่อน สิ่งที่คนทำงานก็คือ การมีความสมดุลระหว่างกฎเกณฑ์ที่สร้างสรรค์ระบบกับกฎเกณฑ์ที่ให้ความคุ้มครองดูแลสร้างขวัญกำลังใจให้กับคนทำงานไปด้วย และนี่คือจุดอ่อนที่มีปรากฏอยู่ในตัวระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบพนักงานราชการและ พ.ร.บ.องค์การมหาชน

นอกจากความรู้สึกไม่มั่นคงจากการมีสัญญาจ้างแล้ว สภาพการจ้างที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ให้ต่อผู้สัมภาษณ์ก็คือ การมองข้ามหรือไม่ให้ความสำคัญของคนทำงานบางประเภท (พนักงานราชการ) ก็คือโอกาสในความก้าวหน้าในอาชีพ (Social Mobility) และค่าตอบแทนซึ่งชนเพดานแต่ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไข จากการสัมภาษณ์พนักงานของหน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่ง ซึ่งว่าจ้างพนักงานโดยใช้เงินนอก

---

[139] ดู Guy Standing อ้างแล้ว หน้า 39

[140] การมีสัญญาจ้างที่กำหนดเวลาแน่นอน เมื่อครบสัญญากลับมีการว่าจ้างต่อไปโดยทำสัญญาใหม่ สภาพการจ้างควรเป็นพนักงานประจำมิใช่ชั่วคราว

งบประมาณ หน่วยงานนี้มีพนักงานที่ได้รับการว่าจ้างจากกองทุนที่เก็บจากเงินสมทบเข้ากองทุน มากกว่าจำนวนข้าราชการในกรมรวมกันทั้งหมด พนักงานเหล่านี้มีสถานภาพเป็นลูกจ้าง ทำงานมานานโดยไม่มีโอกาสขยับขึ้นเป็นผู้บังคับบัญชา กล่าวอีกนัยหนึ่ง หัวหน้าสำนักงานระดับกองจะต้องเป็นข้าราชการประจำ พนักงานที่มีการว่าจ้างเป็นได้แค่พนักงานประจำ อย่างไรก็ตามพนักงานเหล่านี้มีการขึ้นเงินเดือนทุกปี และมีโบนัสให้ปีละเดือน แต่เบิกค่ารักษาพยาบาลจากราชการไม่ได้ เพราะมิใช่เป็นข้าราชการ แพราะฉะนั้นจึงต้องสมัครเป็นสมาชิกประกันสังคม โดยหน่วยงานภาครัฐออกเงินส่วนของนายจ้างที่ต้องจ่ายสมทบ ส่วนของลูกจ้างก็ต้องจ่ายเอง มีการคิดคำนวณไว้ว่า จากฐานการคิดเงินสมทบประกันสังคมไม่เกินเพดานเงินเดือนที่ 15,000 บาท หากทำงาน 15ปี จะได้เงินประกันชราภาพประมาณ 3,000 บาทต่อเดือน* ซึ่งไม่มีทางพอใช้จ่ายภายหลังเกษียณอายุ (ทั้งนี้ยังไม่คิดประเด็นเรื่องเงินเฟ้อ) จากการสัมภาษณ์พนักงานได้รับแจ้งว่า พนักงานบางคนที่เกษียณอายุ (60 ปี) มีเงินชราภาพเพียง 3 พันบาทเศษซึ่งไม่พอใช้ ต้องไปสมัครงานเป็นพนักงานทำความสะอาดยังหน่วยงานอีกแห่ง เป็นต้น

พนักงานจ้างที่น่าเห็นใจอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ “พนักงานจ้างเหมาบริการ” ซึ่งมีสัญญาจ้างปีต่อปี ไม่มีสวัสดิการใดๆ เนื่องจากถูกตัดรวมว่าเป็นงานจ้างเหมา ไม่มีสถานภาพเป็นลูกจ้าง เป็นงานรับเหมาไปทำงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เป็นปีต่อปี กำหนดไว้เท่าใดก็เท่านั้น ปีงบประมาณใหม่ก็จัดให้ต่ออีกครั้งตามวงเงินที่ได้มา ไม่มีการขึ้นค่าจ้างอย่างเป็นเรื่องเป็นราว ขึ้นกับงบประมาณที่ได้รับ หากปีไหนมีส่วนเหลื่อมก็อาจได้เพิ่มขึ้นมา ในส่วนของวันหยุด วันลา ซึ่งปกติเป็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานก็ไม่สามารถจัดให้ได้ เพราะหากจัดให้จะเข้าข่ายจัดให้ลูกจ้าง ซึ่งจะกลายเป็นภาระเพิ่มขึ้นมาอีก งบประมาณที่ได้รับจัดสรรก็อาจไม่เพียงพอในการจะกำหนดเป็นกรอบเงินเดือน ปัจจุบันพนักงานจ้างเหมาบริการของภาครัฐ แม้จบปริญญาตรีก็ได้เงินเดือนไม่ถึง 15,000 บาท บางรายได้รับเพียง 12,000 บาท เพราะงบประมาณจัดสรรมีเหลือเพียงแค่นั้น หากผู้รับจ้างประสงค์จะรับงานก็ไม่อาจต่อรองขอเพิ่มได้ ประเด็นความเหลื่อมล้ำนี้ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของกรมสวัสดิการแรงงาน ได้รับทราบว่า กลุ่มแรงงานกลุ่มนี้น่าเห็นใจ สภาพจริงๆแล้วเขาเป็นลูกจ้างเต็มตัว (ในทางพฤตินัย) แต่ด้วยระเบียบที่มาจากกระทรวงการคลังไม่เปิดโอกาสให้จำเป็นต้องปฏิบัติตาม นอกจากนั้นยังได้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การที่ภาครัฐเข้ามาเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับผู้รับจ้าง ยังดีกว่าการว่าจ้างผ่านบุคคลที่สามหรือผ่านนายหน้า เพราะลูกจ้างจะถูกหักค่าใช้จ่ายลงไปอีก เงินเดือนที่ได้รับก็จะน้อยลงไปอีก

7.3 การจ้างงานภาครัฐและสภาพการจ้าง: พนักงานราชการและพนักงานจ้างเหมาบริการ

จากข้อมูลตัวเลขของสำนักงาน ก.พ. กำลังคนภาครัฐที่เป็นพนักงานราชการมีประมาณ 1.4 แสนคน ในปีงบประมาณ 2560 ภายใต้ระเบียบว่าด้วยพนักงานราชการปี พ.ศ.2547 กำหนดการว่าจ้างพนักงานราชการไว้ว่า "...เป็นการสมควรกำหนดให้มีการปรับปรุงกระบวนการจ้างงานภาครัฐในส่วนของลูกจ้างของส่วนราชการให้มีความหลากหลาย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการใช้กำลังคนภาครัฐ...มีความคล่องตัว เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสอดคล้องตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คณะรัฐมนตรีจึงเห็นสมควรให้มีการจ้างพนักงานราชการ..."[141]

ในการกำหนดตำแหน่งพนักงานราชการ มาตรา 7 ของระเบียบมีการกำหนดออกเป็นกลุ่มๆ คือ กลุ่มงานบริการ / งานเทคนิค / งานบริหารทั่วไป / งานวิชาชีพเฉพาะ / งานเชี่ยวชาญเฉพาะ / งานเชี่ยวชาญพิเศษ ในส่วนของการรับสมัครคัดเลือกด้วยการสอบแข่งขัน และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไม่แตกต่างจากข้าราชการมากนัก โดยผู้จบปริญญาตรีมีเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการแรกเข้า คือ บรรจุ 18,000 บาท

อย่างไรก็ตาม มาตรา 11 การจ้างพนักงานราชการให้กระทำเป็นสัญญาจ้างไม่เกินคราวละสี่ปี หรือตามโครงการที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้[142] ตามนัยนี้ การต่อสัญญาขึ้นกับความเหมาะสมและความจำเป็น ซึ่งก็ให้ฝ่ายผู้ว่าจ้าง คือ ภาครัฐใช้ดุลยพินิจได้ระดับหนึ่ง แต่การที่การว่าจ้างกำหนดสัญญาจ้างคราวละไม่เกินสี่ปีจึงถือว่า สถานภาพของพนักงานเหล่านี้เป็นลูกจ้างชั่วคราว (Temporary employees) เพราะมีการกำหนดระยะเวลาการจ้างที่แน่นอน

ในทางด้านกรอบแรงงานสัมพันธ์ ลูกจ้างชั่วคราว ถือเป็นกลุ่มแรงงานอ่อนแอ ไม่มั่นคงเหมือนอาชีพอื่นๆ เพราะฉะนั้นในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หากมีการต่อสัญญาจ้างไปเรื่อยๆ ต้องถือว่าลูกจ้างดังกล่าวเป็นลูกจ้างประจำ แต่ในทางปฏิบัติของภาครัฐ มีพนักงานราชการหรือพนักงานจ้างอื่นที่มีสถานภาพไม่ต่างจากพนักงานราชการ อาทิ พนักงานของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งว่าจ้างพนักงานจากกองทุนประกันสังคม (ซึ่งอยู่นอกเงินงบประมาณจำนวนมากได้รับการต่อสัญญาจ้างยาวนานมีจำนวนมากทำงานกว่า 20 ปีและจำนวนไม่น้อยทำงานจนเกษียณอายุ 60 ปี โดยไม่มีสถานภาพประจำ ในส่วนของการประกันทางด้านสุขภาพ และคุณภาพชีวิตอื่นๆ พนักงานเหล่านี้ต้องออกเงินส่วนของตนซื้อประกันโดยสมัครเป็นสมาชิกสำนักงานประกันสังคม เฉกเช่น พนักงานเอกชนแนวทางและมาตรการของภาครัฐ จึงเป็น

[141] ดู ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547

[142] ดู ระเบียบสำนักนายกฯ อ้างแล้ว

ทางเลือกในการจัดระบบตลาดแรงงานใหม่ๆ ให้กับภาครัฐ รับแนวนโยบายยืดหยุ่นในการจ้างงาน (Flexible employment) อันเป็นแนวทางปฏิบัติปัจจุบัน แนวทางยืดหยุ่นนี้ในทางด้านแรงงานสัมพันธ์ คือเป็นเรื่องไม่เป็นคุณกับลูกจ้างเพราะขาดความมั่นคง ในทางปฏิบัติของภาคเอกชนหากสถานประกอบการต้องการใช้มาตรการยืดหยุ่นจะต้องเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนประโยชน์กับฝ่ายลูกจ้าง

นอกจากนั้น แนวทางนโยบายการจ้างงานรูปแบบใหม่ของภาครัฐยังถือว่าเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย เพราะต้นทุนการจ้างพนักงานราชการถูกกว่าข้าราชการโดยเฉพาะในระยะยาว ที่ไม่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายบำนาญให้สำนักงานประกันสังคมรับภาระไป ซึ่งในทางปฏิบัติเท่ากับกดดันให้พนักงานเหล่านี้ยังต้องทำงานต่อไปหากไม่มีโอกาสได้งานอื่น เพื่อโอกาสที่จะได้เงินประกันชราภาพเมื่อทำงานครบตามเงื่อนไข ซึ่งช่วงนั้นโอกาสของพนักงานเหล่านี้ที่จะสมัครและได้งานใหม่จะยากมาก ที่น่าสนใจซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า เงินประกันชราภาพมีจำนวนน้อยเกินไป (ถ้าทำงานครบ 15 ปี จะได้ประมาณ 3,000 บาท/เดือน ซึ่งหากคำนวณอัตราเงินในอนาคตเป็นจำนวนนี้ยากที่จะดำรงชีพอย่างมีคุณภาพได้

จากการสัมภาษณ์บุคลากรในภาครัฐกว่า 30 คน (โดยการสุ่มแบบบังเอิญ) ในจำนวนนี้เป็นพนักงานราชการ 7 คน พนักงานประกันสังคม 2 คน รวม 9 คน เป็นที่น่าสนใจว่าทุกคนตอบแนวทางเดียวกันคือยึดถืองานพนักงานราชการเป็นงานชั่วคราวหรือจุดและพักเพื่อรองานใหม่ หรือรอสอบบรรจุเป็นข้าราชการมองงานพนักงานราชการด้วยกว่า ไม่มั่นคงเฉกเช่นข้าราชการที่ประกันการว่าจ้างตลอดจนเกษียณอายุ และมีรายได้ตลอดชีพที่สำคัญการเป็นพนักงานราชการในกรมหรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโอกาสที่จะสอบเป็นข้าราชการจะได้เปรียบกว่าบุคคลทั่วไปกล่าวคือ เมื่อสอบผ่านภาค ก. ของสำนักงาน ก.พ. การสอบภาค ข. จะเป็นการสอบตรงของกรม ส่วนกระทรวงเน้นวิชาเฉพาะ ทำให้พนักงานราชการที่ทำงานอยู่เดิมรู้จักงานและเข้าใจงานมากกว่า ที่สำคัญคือหากผ่านข้อเขียนไปสอบสัมภาษณ์ โอกาสจะได้ในลำดับสูงๆ ก็มีมากกว่าคนอื่นๆ ผู้วิจัยใคร่ขอนำเสนอกรณีศึกษาบางส่วนที่มีนัยสำคัญของปัญหาแรงงานภาครัฐดังนี้

กรณีศึกษาที่หนึ่ง (พนักงานราชการ) นางสาว ก. (นามสมมุติ) ทำงานมากว่า 10 ปี ในฐานะพนักงานราชการสังกัดแห่งหนึ่ง (พนักงานราชการจะไม่มีสิทธิย้ายกรมหรือกระทรวง ตรงกันข้ามกับข้าราชการ) ในช่วงแรกทำงานในกรมแห่งหนึ่งโดยสมัครสอบและใช้วุฒิ ปวส. ทำงานอยู่ 11 ปี เพื่อรอสอบเป็นข้าราชการในระหว่างทำงาน เรียนไปด้วยจนจบปริญญาตรี ถ้าสอบเข้าเป็นพนักงานราชการใหม่โดยใช้วุฒิปริญญาตรี คราวนี้สังกัดกรมใหม่แต่อยู่ในกระทรวงเดิม เพราะฉะนั้นหากจะย้ายกรม ต้องสอบบรรจุใหม่ เพราะขอย้ายข้ามกรมไม่ได้ ที่สำคัญไม่มีสวัสดิการเบิกค่าเช่าบ้านเฉกเช่นข้าราชการ การสอบบรรจุใหม่ไม่นับเวลาที่ทำงานกับภาครัฐมาก่อน 11 ปี ต้องหันมานับใหม่ ในส่วนของเงินเดือนก็ต้องมาเริ่มต้นใหม่ โชคดีที่งานเก่าทำมา 11 ปี เงินเดือนยังไม่มาก (ไม่เกินอัตราใหม่ที่บรรจุในวุฒิปริญญาตรี) จึงทำต่อเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ปัจจุบัน นางสาว ก. อายุ 38 ปี ทำงานมาแล้ว 10 กว่าปีในสถานภาพเช่นว่านี้ จึงสัมภาษณ์ถามว่าไม่คิดสอบเป็นข้าราชการหรือได้คำตอบว่า ถ้าสมัครสอบเป็นข้าราชการได้ ก็ต้องไปเริ่มนับเวลาทำงานใหม่ ต้องเริ่มต้นใหม่ เงินเดือนใหม่ ซึ่งต่ำกว่าอัตราเงินเดือนที่ได้รับปัจจุบัน ทำให้ทำใจลำบากมาก อย่างไรก็ตาม

น.ส. ก. ยอมรับว่าพนักงานราชการทุกคนล้วนต้องการเป็นข้าราชการเพียงแต่ยังไม่มีโอกาส ที่ยังทำงานต่อเนื่อง ณ ขณะนี้ดีกว่าว่างงานและขาดรายได้ นอกจากนั้น ยังเข้าใจชัดเจนว่างานอาชีพราชการมั่นคงกว่าอาชีพอื่นๆ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบัน ในส่วนของการปรับปรุง นางสาว ก. ไม่มีประสบการณ์ในเรื่องเสรีภาพในการสมาคม แต่คิดว่า พนักงานราชการกลัวถูกเลือกปฏิบัติหากมีปฏิกริยาอาจถูกเพ็งเล็ง ที่อาจนำไปสู่การไม่ต่อสัญญาจ้างได้

กรณีศึกษาที่สอง (พนักงานประกันสังคม) พนักงานประกันสังคมก็เฉกเช่นพนักงานราชการ มีระเบียบการว่าจ้างของสำนักงานประกันสังคมบังคับใช้ ไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานที่มีการว่าจ้างต่อเนื่องได้รับเงินเดือนจากกองทุนประกันสังคม (ใช้งบประมาณร้อยละ 10 ของกองทุนบริหาร) ผู้ให้การสัมภาษณ์ (ขอใช้นามสมมุติว่า น.ส. ข.) ทำงานเป็นพนักงานประกันสังคมมากว่า 20 ปีแล้ว มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท ทำงานในฐานะพนักงานประกันสังคมมาตลอด ได้ให้สัมภาษณ์ว่าไม่ได้สอบเป็นข้าราชการเพราะเดิมเชื่อว่า สำนักงานประกันสังคมจะถูกปรับองค์กรเป็นกึ่งรัฐกึ่งเอกชน (Privatization) จึงลังเลมาตลอด มาบัดนี้ มีเงินเดือนเต็มขั้นมาแล้วหลายปี (เพดานขั้นสูงของเงินเดือนกำหนดที่ 26,900 บาท) ซึ่งสภาพที่เงินเดือนเต็มเพดานนี้ ได้รับการแก้ไขเฉพาะหน้าก็คือ ปรับให้เป็นกรณีพิเศษ เช่น ปรับให้ร้อยละ 2 ถึง 3 ขั้นของเงินเดือนต่อปี แต่จำนวนเงินที่เพิ่มนี้ ไม่นับเป็นการเพิ่มเป็นขั้นเงินเดือน เงินเดือนก็ยังเท่าเดิมคือเต็มขั้น 26,900 บาท เงินที่เพิ่มอีกเดือนละไม่กี่ร้อยบาท เปรียบเสมือนเงินช่วยพิเศษไม่คิดเป็นฐานเงินเดือน กรณีเช่นนี้ ทำให้พนักงานรุ่นหลังๆ มีเงินเดือนไล่ตามมาทัน ต่อข้อความเรื่องสวัสดิการ ได้รับคำตอบว่า ไม่มีอะไรเลยเมื่อเทียบกับข้าราชการ ที่สำคัญภาระหน้าที่หนักกว่าข้าราชการในสำนักประกันระดับเขตที่ให้บริการประชาชน ภาระของพนักงานประกันสังคมจะหนักมาก เพราะต้องทำงานระดับผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ไม่ทำงานที่เดิมถาวรแต่โยกย้ายเสมอ เพราะฉะนั้นบุคลากรที่รู้งานจริงและตอบข้อซักถามประชาชนก็คือระดับพนักงาน หรือทำงานปฏิบัติการ สำหรับในส่วนของสวัสดิการและหลักประกันทางด้านการรักษาพยาบาลอื่นๆ ต้องสมัครเป็นสมาชิกประกันสังคม โดยออกสมทบในส่วนของลูกจ้างเอง สำหรับคำตอบของผู้ถูกสัมภาษณ์ในเรื่องความมั่นคงของรายได้ ได้รับคำตอบว่า จะมั่นคงก็เฉพาะในช่วงทำงานเพราะมีรายได้ทุกเดือน แต่พอเกษียณอายุจะได้รับเงินประกันชราภาพ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตด้วยจำนวนเงินไม่กี่พันบาทในยุคปัจจุบันและในอนาคต ต่อข้อความต่อถึงเป้าหมายของการทำงานได้รับคำตอบว่า ต้องการให้มีการปรับเพดานเงินเดือน เพราะพนักงานทุกคนก็เปรียบเสมือนผู้บริโภคเฉกเช่นข้าราชการ จำเป็นต้องมีการปรับค่าจ้างเมื่อราคาสินค้าขยับเพิ่มขึ้น ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้ พนักงานล้วนเข้าใจแต่ไม่ทราบจะอธิบายอย่างไร หรือไม่อาจทำอย่างไรได้ทุกอย่างล้วนขึ้นกับดุลยพินิจและการตัดสินใจของฝ่ายบริหารและกระทรวงการคลังที่กำกับดูแลในระดับหนึ่ง ต่อข้อความเรื่องระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เปิดโอกาสให้มีการหารือมีส่วนร่วมในฐานะพนักงาน ได้รับคำตอบว่า เป็นสิ่งที่ดีน่าจะมี แต่ในอดีตก็มีพนักงานคิดเรื่องนี้และเริ่มเคลื่อนไหวมาก่อนหน้าแล้ว แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ที่สำคัญพนักงานกลัวถูกเพ็งเล็งจากฝ่ายบริหารและกลัวถูกเลือกปฏิบัติ

กรณีศึกษาที่สาม (พนักงานจ้างเหมาบริการ) พนักงานจ้างเหมาบริการเป็นกลุ่มผู้รับจ้างทำงานในภาครัฐ ที่มีสถานภาพแตกต่างจากพนักงานราชการหรือลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว หรือแม้แต่พนักงานจ้างที่ผ่านการจัดหาโดยบุคคลที่สามหรือนิติบุคคลภายนอก พนักงานจ้างเหมาบริการเป็นงานรับเหมางานไปทำ ทำสัญญากันปีต่อปี สัญญามีลักษณะเป็น “ข้อตกลงการจ้างเหมาบริการ” คู่สัญญาระบุเป็นผู้ว่าจ้าง (หน่วยงานภาครัฐ) กับผู้รับจ้าง (รายบุคคล) ไม่มีระบุคำว่าสัญญาจ้างงาน เพียงระบุว่าผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายค่าจ้างเหมา (ซึ่งรวมภาษีอากรและค่าใช้จ่ายอื่นไว้แล้ว) เป็นวงเงินจำนวนหนึ่ง โดยจ่ายให้ผู้รับจ้างตามเนื้องานเป็นรายเดือน และผู้ว่าจ้างจะจ่ายให้เมื่อผู้รับจ้างทำงานครบครันสมบูรณ์ และมีคณะกรรมการได้ตรวจรับพัสดุแล้ว จากการศึกษาข้อตกลงจ้างเหมาบริการคู่สัญญา คู่สัญญาโดยตรงจะเป็นระดับกองหรือกรม จะมีเจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งเป็นข้าราชการกระทำการในฐานะเจ้าหน้าที่ภาครัฐกับผู้รับจ้างเป็นรายๆ ไป

จากการวิเคราะห์ข้อตกลง ลักษณะของสัญญาดังกล่าวต้องการหรือมีจุดมุ่งหมายให้มีสภาพเป็นสัญญาจ้างทำของ เพื่อหลีกเลี่ยงพันธหรือเลี่ยงสัญญาการจ้างงาน ภายใต้สภาพสัญญาจ้างทำของผู้รับจ้างจะไม่ได้รับสวัสดิการอะไรเลย ซึ่งในรายละเอียดของข้อตกลงบางข้อระบุชัดว่า กรณี ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานดังกล่าวได้ ผู้รับจ้างต้องจัดให้มีผู้มาทำงานแทนตามความเหมาะสมและด้วยค่าใช้จ่ายของผู้รับจ้างด้วย ภายใต้สัญญานี้ นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็ไม่เกิด ซึ่งในทางข้อเท็จจริงปฏิสัมพันธ์ในระหว่างทำงานได้เกิดขึ้นในฐานะหรือโดยนัยที่เข้าใจกันเอง เพราะมีการสั่งการ มีการลงเวลาทำงาน ในการลาป่วย ลากิจ แม้ไม่มีข้อตกลงระบุก็ขออนุญาตจากหัวหน้างาน เป็นต้น เพราะฉะนั้น ปฏิสัมพันธ์ทางด้านแรงงานเกิดขึ้นโดยตลอด

การสัมภาษณ์พนักงานจ้างเหมาบริการ ที่เป็นพนักงาน 7 คน ทุกคนล้วนจบปริญญาตรี พบว่าพนักงานจ้างเหมาบริการรายหนึ่งทำงานในหน่วยงานระดับสำนักภายในกระทรวงติดต่อกันมาแล้วกว่า 10 ปี โดยไม่มีการปรับเงินเดือนประจำปี ในแต่ละปีเงินเดือนที่จ่ายอาจไม่เท่ากัน ขึ้นกับงบประมาณที่ถูกเจียดลงมาจะเหลือเท่าใดก็เท่านั้น หากปีใดมีเพิ่มก็ไม่ใช่เพิ่มในฐานเงินเดือนหรือเลื่อนขั้นประจำปี แต่เป็นเพราะส่วนเงินที่งบประมาณได้รับจัดมาในปีนั้นๆ

กรณีศึกษาที่สี่ น.ส. จ. (นามสมมติ) (พนักงานจ้างเหมาบริการ) ทำงานในฐานะ เจ้าหน้าที่ธุรการในระดับกองมาตลอด 10 กว่าปีด้วยงบประมาณเช่นว่านี้ ต่อข้อความว่า รู้สึกว่าเป็นงานซ้ำซาก จำเจหรือไม่ ได้รับคำตอบว่า เป็นงานจำเจ แต่ไม่มีทางเลือก ลักษณะการจ้างเหมางานระบุเนื้องานเป็นอย่างนี้ตลอด อย่างไรก็ตาม ในระหว่างทำงาน น.ส. จ. ก็พยายามสอบเป็นพนักงานราชการหรือข้าราชการ แต่ก็ไม่ผ่านการแข่งขันก็ต้องรอต่อไป แต่ไม่รู้ว่าจะหยุดเมื่อใด และคงหยุดไม่ได้ เพราะสถานภาพของพนักงานจ้างเหมาบริการไม่เหมือนพนักงานราชการที่เงินเดือนขึ้นทุกปี ต่อข้อความว่าถึงความมั่นคงของงาน ได้รับคำตอบว่าทุกคนล้วนต้องการเป็นข้าราชการแม้โอกาสการแข่งขันจะมีมากและตำแหน่งมีจำกัด แต่ทุกคนก็ยังมีความหลังอยู่

กรณีศึกษาที่ห้า นาย ย. (นามสมมติ) (พนักงานจ้างเหมาบริการ) เป็นพนักงานชาย ทำงานในฐานะพนักงานจ้างเหมามา 2 ปีแล้วกำลังจะขึ้นปีที่ 3 จบการศึกษาปริญญาตรีแต่มาทำงานในด้านธุรการตามเนื้อ

งานที่ระบุในข้อตกลงมี อาทิ ปฏิบัติงานธุรการทั่วไป งานสารบรรณ 200 เรื่องต่อเดือน ปฏิบัติงานทำส่งหนังสือราชการเสนอผู้บังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชา 100 ครั้งต่อเดือน และปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือราชการ ติดต่อ ประสานงานราชการกับบุคคลภายนอก หรือส่วนราชการภายใน 120 ครั้งต่อเดือน เป็นต้น นาย ย. ปฏิบัติงานตามเนื้องานที่ระบุมาแล้ว 2 ปี สัญญาข้อตกลงใหม่ที่จะทำในเดือนกันยายน พ.ศ. 2562 จะเป็นปีที่ 3 ซึ่งเนื้องานจะเหมือนเดิม ที่สำคัญเงินเดือนที่ได้จากการเป็นผู้รับจ้างต่ำกว่าปริญญาตรี เพราะตามข้อตกลง สัญญาข้อตกลงทำกันในวงเงินไม่เกิน 144,000 บาท กำหนดจ่ายเป็นรายเดือนๆ ละ 12,000 บาท เริ่มงานตั้งแต่ 5 ตุลาคม 2561 – ถึง 30 กันยายน 2562 การที่มีวงเงินเพียงเดือนละ 12,000 บาท ในขณะที่ปริญญาตรีปกติจะได้เดือนละ 15,000 บาท หรือพนักงานราชการจะได้รับ 18,000 บาท ต่อเดือน ซึ่งแตกต่างค่อนข้างมาก ซึ่งความต่างเช่นนี้หากต้องการเป็นผู้รับจ้างก็ไม่มีทางเลือกเพราะวงเงินงบประมาณมีเพียงแค่นี้ ต่อคำถาม แล้วจะทำอย่างไรสำหรับปีใหม่อีกไม่กี่เดือนข้างหน้า ได้รับคำตอบว่า คงต้องขอต่อรองกับหน่วยงาน ลักษณะเช่นนี้จะเป็นการต่อรองเป็นรายบุคคลซึ่งปกติจะทำได้ยาก เพราะมิได้ขึ้นกับผู้บังคับบัญชาสายตรง แต่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูง และยังต้องขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลังด้วย ต่อขอคำถามว่า “เข้าใจว่างานที่ทำเป็นงานต่ำระดับหรือไม่” ได้รับคำตอบว่า “เข้าใจ แต่ทุกวันนี้ก็พยายามสอบอยู่เสมอ ทั้งตำแหน่งพนักงานราชการและข้าราชการทุกคนก็ทำอย่างนี้ เพราะทางเลือกสุดท้ายก็คือ ความพยายามสอบเข้าเป็นข้าราชการให้ได้” พนักงานราชการจึงมองและคาดหวังว่าข้าราชการเป็นเป้าหมายของพนักงานชั่วคราวกันเกือบทุกคน งานที่ทำเป็นเพียงชั่วคราวไม่ได้คิดว่าจะทำเป็นอาชีพ

7.4 การบริหารแรงงานในหน่วยงานราชการระดับกระทรวง

ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจการบริหารแรงงานในหน่วยงานราชการในระดับกระทรวงและการกำกับดูแลหน่วยงานระดับกรมของตน โดยแจกแบบสอบถามไปยังกระทรวงทั้ง 20 แห่ง ที่มีอยู่ในปัจจุบันของระบบราชการไทย เพื่อให้ผู้รับผิดชอบด้านทรัพยากรบุคคล เช่น ผู้อำนวยการกองบริหารทรัพยากรบุคคล กองการเจ้าหน้าที่ หรือกองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นผู้ตอบคำถาม 11 ประเด็น ในทางแรงงานสัมพันธ์[143] คือ 1) เสรีภาพในการสมาคม (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 87 ค.ศ. 1948) (หมายถึงการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือ

[143] แม้ว่าเป็นที่ทราบกันดีว่ากระทรวงต่างๆ ซึ่งกำกับการบริหารงานราชการของรัฐ ย่อมไม่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ตามความหมายในทางสากล จึงย่อมเข้าใจได้ว่าประเด็นทางแรงงานสัมพันธ์แบบสากลย่อมไม่มีในระบบราชการไทย แต่ผู้วิจัยก็ยังคงสอบถามไปเพื่อให้ได้ข้อมูลถึงการบริหารแรงงานในทางปฏิบัติ ที่อาจสอดคล้องหรือแตกต่างไปจากหลักการสากล เพื่อให้เห็นภาพที่เป็นจริงของการปฏิบัติทางการบริหารแรงงานและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในหัวข้อที่เทียบเคียงได้กับหลักการสากลเหล่านั้น อันจะมีประโยชน์ต่อการเสริมภาพความจริงที่เป็นอยู่จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ

กันและในหมู่สมาชิก และเพื่อเรียกร้องต่อรองกับผู้บริหารให้ปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ)

2) การนำการเจรจาต่อรองร่วมไปปฏิบัติ (ตามอนุสัญญา ฉ. 98 ค.ศ. 1949) (หมายถึงการที่องค์การของข้าราชการหรือพนักงานหรือลูกจ้างยื่นข้อเสนอจัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆเป็นประจำ (ตอบได้หลายข้อ)

3) ข้อตกลงร่วม (Collective Agreement) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 91 ค.ศ. 1951)

4) การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Promotion of Collective Bargaining) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 154 ค.ศ. 1981 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ฉ. 163 ค.ศ. 1981)

5) การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 92 ค.ศ. 1951) (ตอบได้หลายข้อ)

6) ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน (Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 94 ค.ศ. 1952)

7) การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 113 ค.ศ. 1960)

8) การร้องทุกข์ (Examination of *Grievances) (ตามข้อเสนอแนะ* ILO *ที่ 130 ค.ศ. 1967)*

9) การปรึกษาหารือแบบไตรภาคี (Tripartite Consultation) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 144 ค.ศ. 1976)

10) การบริหารแรงงาน (Labour Administration) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 150 ค.ศ. 1978 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 158 ค.ศ. 1978)

11) ผู้แทนของคนงาน (Workers' Representatives) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 135 ค.ศ. 1971 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 159 ค.ศ. 1978)

การบริหารแรงงานของกระทรวงเมื่อเทียบเคียงกับมาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ จากการแจกแบบสอบถามไปทั้ง 20 กระทรวง ปรากฏผลการตอบกลับมา 10 กระทรวงหรือร้อยละ 50 ของกระทรวงทั้งหมด สรุปข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามได้ดังนี้

1) ตารางที่ 1: เสรีภาพในการสมาคม (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 87 ค.ศ. 1948) (หมายถึงการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือกันและกันในหมู่สมาชิก และเพื่อเรียกร้องต่อรองกับผู้บริหารให้ปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ)

กระทรวง	การรวมตัวของเจ้าหน้าที่				หมายเหตุ
	ข้าราชการ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	
1.การคลัง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี (ไม่มีลูกจ้างชั่วคราว)	
3.เกษตรและสหกรณ์	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	
4.กลาโหม	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	กรณีพนักงานราชการ มีคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.กห.) ตามระเบียบสำนักนายกว่าด้วยพนักงานราชการ และประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (กพร.)
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	แต่กรณีพนักงานราชการ มีคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการ
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	
7.ยุติธรรม	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	
8.แรงงาน	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มีคณะกรรมการสวัสดิการ

					เพื่อเสนอขอปรับปรุงสวัสดิการ (เงินสงเคราะห์) ของข้าราชการ และเสนอผู้บริหารเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ผู้ตอบแบบสอบถาม ไม่ได้ระบุถึงการรวมตัวเป็น “สหภาพคนทำงานภาครัฐ” ที่อดีตข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นแกนนำในการจัดตั้ง และมีกิจกรรมการต่อสู้ให้กับข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง กับกระทรวงแรงงานอยู่บ้าง อาจแสดงถึงผู้ตอบรับรู้อย่างจำกัด หรืออาจไม่ประสงค์จะกล่าวถึงกรณีดังกล่าว เพราะผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความเห็นตอนท้าย โดยเขียนถึงองค์การของเจ้าหน้าที่ตามระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยใช้คำว่า “สหภาพฯ”)
9.ศึกษาธิการ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี (ไม่มีลูกจ้างชั่วคราว)	รวมตัวในการจัดกิจกรรมที่ส่วนราชการอนุมัติให้จัด เมื่อต้องมีการรับฟังนโยบายส่วนราชการ
10.สาธารณสุข	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	กรณีข้าราชการ – รวมตัวในรูปชมรมวิชาชีพทุกประเภทการจ้าง

(หมายเหตุ: ไม่มี = ไม่มีการรวมตัวของเจ้าหน้าที่รัฐตามอนุสัญญา ILO ฉ. 87 ค.ศ. 1948)

2) ตารางที่ 2: การนำการเจรจาต่อรองร่วมไปปฏิบัติ (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 98 ค.ศ. 1949)

กระทรวง	การนำการเจรจาต่อรองร่วมไปปฏิบัติ	หมายเหตุ
1.การคลัง	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการเสนอหรือต่อรองกับผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ	
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	ตัวแทนฝ่ายฝ่ายบริหารและองค์การของข้าราชการ/พนักงาน/ลูกจ้างประชุมร่วมกันเพื่อเจรจาต่อรองให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆตามบันทึกที่ยื่นเสนอหรือเรียกร้อง	
3.เกษตรและสหกรณ์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการเสนอหรือต่อรองกับผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ	
4.กลาโหม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการเสนอหรือต่อรองกับผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ	
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการเสนอหรือต่อรองกับผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ	
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการเสนอหรือต่อรองกับผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ	
7.ยุติธรรม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการเสนอหรือต่อรองกับผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ	
8.แรงงาน	การจัดประชุมคณะกรรมการสวัสดิการเพื่อเสนอขอปรับปรุงสวัสดิการ (เงินสงเคราะห์) ของข้าราชการและเสนอผู้บริหารเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ	
9.ศึกษาธิการ	องค์การของเจ้าหน้าที่จัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงาน ต่างๆเป็นประจำ เช่น 1-3 ปีต่อ	คำตอบดังกล่าวนี้ สะท้อนว่าผู้ตอบคงพบเห็นการเสนอขอปรับปรุงค่าจ้าง

	ครั้ง	สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงาน จากกลุ่มบุคคลส่วนหนึ่งในกระทรวง เช่น พยาบาล และบุคลากรทางการแพทย์ บ่อยครั้ง
10.สาธารณสุข	(1) องค์การของเจ้าหน้าที่จัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆในบางโอกาส (2) ตัวแทนฝ่ายฝ่ายบริหารและองค์การของข้าราชการ/พนักงาน/ลูกจ้างประชุมร่วมกันเพื่อเจรจาต่อรองให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆตามบันทึกที่ยื่นเสนอหรือเรียกร้อง	

3) ตารางที่ 3: ข้อตกลงร่วม (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 98 ค.ศ. 1949) (Collective Agreement) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 91 ค.ศ. 1951)

กระทรวง	ข้อตกลงร่วม	หมายเหตุ
1.การคลัง	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการทำข้อตกลงร่วม	
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	ทั้งสองฝ่ายจัดทำข้อตกลงร่วมหลังจากเจรจาหรือปรึกษาหารือกันเพื่อยึดถือให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกัน โดยจัดทำกันเองเป็นการภายในหน่วยงาน	
3.เกษตรและสหกรณ์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการทำข้อตกลงร่วม	
4.กลาโหม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการทำข้อตกลงร่วม	
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการทำข้อตกลงร่วม	
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของ	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการทำข้อตกลงร่วม	

มนุษย์		
7.ยุติธรรม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการทำข้อตกลงร่วม	
8.แรงงาน	(1) มีการดำเนินการในรูปแบบหนังสือบันทึกเสนอผู้บริหารเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (2) การดำเนินการต่างๆ เป็นลายลักษร์อักษร ซึ่งเป็นเอกสารราชการที่สามารถใช้อ้างอิงได้	
9.ศึกษาธิการ	ทั้งสองฝ่าย มีคำสั่งของส่วนราชการเป็นข้อกำหนดในการปฏิบัติราชการ	
10.สาธารณสุข	ทั้งสองฝ่ายจัดทำข้อตกลงร่วมหลังจากเจรจาหรือปรึกษาหารือกันเพื่อยึดถือให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกัน โดยจัดทำกันเองเป็นการภายในหน่วยงาน	

4) ตารางที่ 4: การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Promotion of Collective Bargaining) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 154 ค.ศ. 1981 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ฉ. 163 ค.ศ. 1981)

กระทรวง	การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม	หมายเหตุ
1.การคลัง	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมเจรจาต่อรองร่วมจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	
3.เกษตรและสหกรณ์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	
4.กลาโหม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	
6.พัฒนาสังคมและ	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมเจรจาต่อรอง	

ความมั่นคงของมนุษย์	ร่วมจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	
7.ยุติธรรม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	
8.แรงงาน	จัดประชุมร่วม ก.พ./ก.พ.ร./กรมบัญชีกลาง/สำนักงานประกันสังคม/สภาองค์การลูกจ้าง ฯลฯ	
9.ศึกษาธิการ	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมจากกระทรวงแรงงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ	
10.สาธารณสุข	หน่วยงานอื่นของรัฐ (ไม่ระบุชื่อ) ประสานงานมาหรือหาทางส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่	

5) ตารางที่ 5: การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 92 ค.ศ. 1951)

กระทรวง	การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (หากฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่มีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น)	หมายเหตุ
1.การคลัง	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ	
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	-	ไม่ให้ความเห็น
3.เกษตรและสหกรณ์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ	
4.กลาโหม	-	ไม่ให้ความเห็น
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ	
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของ	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ	

มนุษย์		
7.ยุติธรรม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ	
8.แรงงาน	ทั้งสองฝ่ายหาคนกลางมาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาท	
9.ศึกษาธิการ	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ เนื่องจากไม่มีข้อพิพาทใน สป. ศธ.	
10.สาธารณสุข	(1) ทั้งสองฝ่ายเสนอผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจให้ได้ข้อยุติ (2) ฟ้องศาลแรงงาน	

6) ตารางที่ 6: 6) ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน (Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 94 ค.ศ. 1952)

กระทรวง	ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน	หมายเหตุ
1.การคลัง	การประชุมหารือกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอเป็นเฉพาะแต่ละกรม (เช่น 1-2 เดือนต่อครั้ง) ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่	
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	ประชุมหารือกันเป็นรายกรมตามสถานการณ์โดยไม่ได้จัดตั้งในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่	
3.เกษตรและสหกรณ์	ประชุมหารือกันเป็นรายกรมตามสถานการณ์โดยไม่ได้จัดตั้งในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่	
4.กลาโหม	ประชุมหารือกันเป็นรายกรมตามสถานการณ์โดยไม่ได้จัดตั้งในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่	

5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน	
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน	
7.ยุติธรรม	(1) มีคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ (2) มีการประชุมหารือกันเพื่อปรับปรุงงานของกรมต่างๆ เป็นรายกรม เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ ในชื่อคณะกรรมการกลั่นกรองการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการและค่าตอบแทนพนักงานราชการ โดยมีการประชุมเพื่อทบทวนเกณฑ์การประเมินผลและกลั่นกรองการเลื่อนเงินเดือน ปีละ 2 ครั้ง	
8.แรงงาน	(2) มีการประชุมหารือกันเพื่อปรับปรุงงานของกรมต่างๆ เป็นรายกรม เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ ในชื่อคณะกรรมการสวัสดิการ	
9.ศึกษาธิการ	ประชุมหารือกันเป็นรายกรมตามสถานการณ์โดยไม่ได้จัดตั้งในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่	
10.สาธารณสุข	มีคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่	

7) ตารางที่ 7: การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 113 ค.ศ. 1960)

กระทรวง	การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ	หมายเหตุ
1.การคลัง	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือในกระทรวงที่จะเทียบเคียงได้กับการปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ	
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือในกระทรวงที่จะเทียบเคียงได้กับการปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ	
3.เกษตรและสหกรณ์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือในกระทรวงที่จะเทียบเคียงได้กับการปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ	
4.กลาโหม	ประชุมหารือร่วมกันทุกกรมภายในกระทรวงตามสถานการณ์เพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน	
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือในกระทรวงที่จะเทียบเคียงได้กับการปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ	
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือในกระทรวงที่จะเทียบเคียงได้กับการปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ	
7.ยุติธรรม	ประชุมหารือกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอทั้งกระทรวง (รวมทุกกรม) (เช่น 1-2 เดือนต่อครั้ง) ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่	
8.แรงงาน	ประชุมหารือร่วมกันทุกกรมภายในกระทรวงตามสถานการณ์เพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน	
9.ศึกษาธิการ	ประชุมหารือกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอทั้งกระทรวง (รวมทุกกรม) (เช่น 1-2 เดือนต่อครั้ง) ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่	
10.สาธารณสุข	ประชุมหารือร่วมกันทุกกรมภายในกระทรวงตามสถานการณ์เพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน	

8) ตารางที่ 8: การร้องทุกข์ (Examination of *Grievances) (ตามข้อเสนอแนะ* ILO *ที่ 130 ค.ศ. 1967)*

กระทรวง	การร้องทุกข์				หมายเหตุ
	ข้าราชการ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	
1.การคลัง	(1) มีระบบการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา (2) ฟ้องศาล (3) มีระบบการร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง				
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	มีระบบการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา				
3.เกษตรและสหกรณ์	มีระบบการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา				
4.กลาโหม	มีระบบการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา				
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	(1) มีระบบการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา (2) ฟ้องศาล (3) มีระบบการร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)				
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	มีระบบการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา				
7.ยุติธรรม	(1) มีระบบการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา (1.1) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ยื่นเรื่องร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม (1.2) หน่วยงานพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (1.3) แจ้งผลให้เจ้าหน้าที่ทราบ (2) มีระบบการร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง คือ				

	คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)	
8.แรงงาน	มีระบบการร้องทุกข์ตามสายการบังคับบัญชา	
9.ศึกษาธิการ	มีศูนย์บริการรับเรื่องร้องทุกข์ “สายด่วนการศึกษา 1579” และ “ระบบร้องเรียนสำนักงานรัฐมนตรี 1111”	
10.สาธารณสุข	(1) มีระบบการร้องทุกข์ตามสายบังคับบัญชา (2) ร้องทุกข์ผ่านองค์การของเจ้าหน้าที่ที่รวมตัวกันขึ้นมา (3) ร้องทุกข์ด้วยตนเองและผ่านองค์การของเจ้าหน้าที่ที่รวมตัวกันขึ้นมา (4) ฟ้องศาล (เช่น ศาลปกครอง)	

9) ตารางที่ 9: การปรึกษาหารือแบบไตรภาคี (Tripartite Consultation) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 144 ค.ศ. 1976)

กระทรวง	การรวมตัวของเจ้าหน้าที่				หมายเหตุ
	ข้าราชการ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	
1.การคลัง	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในกระทรวง				
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในกระทรวง				
3.เกษตรและสหกรณ์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในกระทรวง				
4.กลาโหม	มีคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ กห. (คพร.กห.) โดยปฏิบัติในระดับกระทรวงและกรม				ไม่ได้เป็นรูปแบบคณะกรรมการสามฝ่าย คือ ตัวแทนองค์การของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายบริหาร และผู้แทนจากผู้บริหารสูงสุดในกระทรวง
5.ทรัพยากรธรรม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบ				

ชาติและ สิ่งแวดล้อม	ไตรภาคีในกระทรวง	
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในกระทรวง	
7.ยุติธรรม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในกระทรวง	
8.แรงงาน	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในกระทรวง	
9.ศึกษาธิการ	มีการปฏิบัติในระดับกระทรวง คือ เมื่อต้องมีการเทียบโอน/เกลี่ยอัตรากำลัง/งบประมาณ ในระหว่างกรมของกระทรวง	
10.สาธารณสุข	การมีตัวแทนวิชาชีพมาให้ข้อเสนอ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ โดยมีการปฏิบัติในแต่ละกรม	

10) ตารางที่ 10: การบริหารแรงงาน (Labour Administration) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 150 ค.ศ. 1978 และ ข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำฉบับที่ 158 ค.ศ. 1978)

กระทรวง	การบริหารแรงงาน				หมายเหตุ
	ข้าราชการ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	
1.การคลัง	(1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง (2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง				
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	(1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง (2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตาม				

	โครงสร้างของกระทรวง	
3.เกษตรและสหกรณ์	การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง	
4.กลาโหม	(1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง (2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง	
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	(1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง (2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง	
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง	
7.ยุติธรรม	การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง	
8.แรงงาน	การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง	
9.ศึกษาธิการ	การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจของผู้บริหาร ตัวแทนองค์การของเจ้าหน้าที่จากส่วนงานต่างๆ	
10.สาธารณสุข	(1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจของผู้บริหาร ตัวแทนองค์การของเจ้าหน้าที่จากส่วนงานต่างๆ	

	(2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจของผู้บริหาร ตัวแทนองค์การของเจ้าหน้าที่จากส่วนงานต่างๆ	

11) ตารางที่ 11: ผู้แทนของคนงาน (Workers' Representatives) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 135 ค.ศ. 1971 และ ข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 159 ค.ศ. 1978)

กระทรวง	ผู้แทนของคนงาน	หมายเหตุ
1.การคลัง	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวง	
2.การท่องเที่ยวและกีฬา	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวง	
3.เกษตรและสหกรณ์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวง	
4.กลาโหม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวง	
5.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวง	
6.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวง	
7.ยุติธรรม	มีระบบตัวแทนขององค์การของข้าราชการในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง	

8.แรงงาน	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวง	
9.ศึกษาธิการ	ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวง	
10.สาธารณสุข	(1) มีระบบตัวแทนขององค์การของข้าราชการในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (2) มีระบบตัวแทนขององค์การของพนักงานราชการในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (3) มีระบบตัวแทนขององค์การของลูกจ้างประจำในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (4) มีระบบตัวแทนขององค์การของลูกจ้างชั่วคราวในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง	

12) ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือแรงงาน[144] ที่สำคัญมากๆสี่ประการแรกในปัจจุบัน (อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ การฝึกอบรมและพัฒนา สิทธิประโยชน์อื่น ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน (อันแตกต่างระหว่างแรงงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น) และปัญหาในเรื่องอื่นๆ เช่น ความเป็นธรรมในการทำงาน) คำตอบที่ได้คือ

12.1) (1) การเลื่อนตำแหน่ง (2) การเลื่อนเงินเดือน และ (3) การเบิกค่ารักษาพยาบาล (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

12.2) (1) ความก้าวหน้าในสายอาชีพ (2) ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับเศรษฐกิจ (3)

[144] หมายรวมถึง ข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ(ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากร (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์

สวัสดิการเกี่ยวกับที่พักอาศัย (4) สวัสดิการรถรับส่ง (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองการเจ้าหน้าที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

12.3) (1) ค่าตอบแทน (2) สวัสดิการ (3) ความก้าวหน้า (4) ขวัญกำลังใจ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล กระทรวงยุติธรรม)

12.4) (1) สวัสดิการภาครัฐ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน ฯลฯ (2) ค่าตอบแทนของข้าราชการ/พนักงานราชการ (3) การได้รับความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของกลุ่มผู้จ้างเหมาบริการ (4) ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่อาจไม่สอดคล้องกับงบประมาณ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

12.5) (1) ขาดการเตรียมกำลังคนให้มีความพร้อมต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากบุคคลผู้มีประสบการณ์สูงเกษียณ/ย้าย และบุคลากรปัจจุบันส่วนมากมีอายุต่างกับบุคลากรรุ่นระดับหัวหน้ามาก (2) ขาดแคลนบุคลากรเนื่องจากการโอนย้ายบ่อย ทำให้สรรหา บรรจุไม่ทันเวลา (3) นโยบายสำคัญๆที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ จึงไม่เป็นไปตามแผนฯ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล สำนักอำนวยการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)

12.6) (1) ความก้าวหน้า (2) ค่าตอบแทน (3) ความมั่นคงในอาชีพ (4) ความเสมอภาค (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

13) ความพยายามของกระทรวงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

13.1) แจ้งปัญหาให้หน่วยงานกลางดำเนินการ เช่น สำนักงาน ก.พ. (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

13.2) (1) เสนอความเห็นในเวทีต่างๆ ที่ ก.พ. จัด (2) กระทรวงได้มีการจัดสวัสดิการภายในแต่มีไม่เพียงพอ (3) การของบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในค่าเช่าบ้าน (ไม่ได้เน้น) (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองการเจ้าหน้าที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

13.3) (1) จัดตั้งกองทุนสวัสดิการ (2) กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (3)

กำหนดเกณฑ์การประเมินผลงานให้เป็นธรรม (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล กระทรวงยุติธรรม)

13.4) (1) จัดสวัสดิการที่ส่งเสริมการออมและการกู้ยืมของสมาชิก ได้แก่ การส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ กระทรวงแรงงาน (2) การจ่ายเงินกองทุนสวัสดิการเพื่อสงเคราะห์ข้าราชการในสังกัดในกรณีต่างๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน เช่น กรณีถึงแก่กรรม เจ็บป่วยขณะปฏิบัติหน้าที่ ประสบภัยพิบัติ ฯลฯ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

13.5) (1) กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา (2) เร่งการจัดการความรู้ในองค์กร (3) กระตุ้นให้บุคลากรพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล สำนักอำนวยการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)

13.6) (1) ผู้บริหารเชิญตัวแทนวิชาชีพเพื่อรับฟังข้อเสนอ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ (2) นำข้อเสนอศึกษาวิเคราะห์ โดยคณะกรรมการ/คณะทำงาน (3) นำผลการวิเคราะห์เสนอผู้บริหารเพื่อพิจารณาเสนอ อกพ.สป. อกพ.กระทรวง เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

14) ความต้องการของบุคลากรของกระทรวงที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างส่วนใหญ่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

14.1) ขอเพิ่มตำแหน่ง ขอเพิ่มเงินเดือน และตรวจสอบสิทธิ์รักษาพยาบาล (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

14.2) (1) ความก้าวหน้าในสายอาชีพ (2) ค่าตอบแทน (3) สวัสดิการอื่นๆ เช่น ที่จอดรถ ที่พักอาศัย (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองการเจ้าหน้าที่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

14.3) จัดสวัสดิการให้ทั่วถึง (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล กระทรวงยุติธรรม)

14.4) มีการแก้ไขกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับล่าง (พนักงานราชการ/ผู้รับจ้างเหมาบริการ) สามารถเข้าถึงสิทธิการเบิกค่ารักษาพยาบาล และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม (เฉพาะกลุ่มรับจ้างเหมาบริการ) (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

14.5) (1) กำหนดแนวทางให้ดำเนินการได้ชัดเจน (2) สนับสนุนให้บุคลากรสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง ตรงตามศรัทธา สมรรถนะ ความรู้ ประสบการณ์ ที่องค์กรต้องการ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล สำนักอำนวยการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)

14.6) (1) การมีส่วนร่วมในการชี้แจงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ (2) การมีส่วนร่วมในคณะทำงาน (3) การสื่อสารให้รับทราบความเคลื่อนไหว (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

15. การรวมตัวของแรงงาน และกลไกความสัมพันธ์ที่รองรับการรวมตัวของแรงงานดังกล่าวในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และรวมถึงปัญหาและหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา และเรื่องที่สมควรดำเนินการที่จะมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ เช่นเดียวกับหรือใกล้เคียงกับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีในภาครัฐวิสาหกิจและเอกชนในปัจจุบัน

15.1) มีการโอนย้ายข้าราชการระหว่างหน่วยงานเพื่อคลี่คลายปัญหา (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

15.2) หน่วยงานกลางมีกฎระเบียบควบคุมเข้มแข็ง เช่น ก.พ. กรมบัญชีกลาง (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

15.3) ด้วยระบบการบังคับบัญชาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อภารกิจ การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเน้นตามสายการบังคับบัญชา แต่ในส่วนเรื่องแรงงานสัมพันธ์ก็เป็นไปตามกฎหมาย หรือในส่วนอื่นๆที่มิใช่ข้าราชการก็มีการดำเนินการตามกฎหมาย (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองนโยบายและแผนกำลังพล สำนักนโยบายและแผนกำลังพล กรมเสมียนตรา กระทรวงกลาโหม)

15.4) กฎระเบียบไม่รองรับเรื่องการรวมตัวของแรงงาน (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล กระทรวงยุติธรรม)

15.5) ปัญหาที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ คือ ระบบราชการเป็นองค์การทางสังคมขนาดใหญ่ที่มีคุณลักษณะเฉพาะ มีวัฒนธรรมองค์กรและสายบังคับบัญชาที่สืบทอดมายาวนาน การเปลี่ยนแปลงกลไกความสัมพันธ์ที่รองรับการรวมตัวของแรงงานจึงทำได้ค่อนข้างยาก เพราะเกี่ยวข้องกับกฎหมาย บทบัญญัติ ตลอดจนความต่อเนื่องในการให้บริการสาธารณะ หากมีการนัดหยุดงาน รวมตัวกันในกรณีต่างๆ รวมทั้งข้าราชการเอง อาจกังวลในเรื่องสถานกรณ์ความมั่นคงในอาชีพราชการของตนเอง (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

15.6) หน่วยงานที่กำกับดูแล กำหนดนโยบายให้ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล สำนักอำนวยการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)

15.7) (1) การเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็น (2) ความหลากหลายในวิชาชีพที่แตกต่างกัน (3) ความยึดส่วนตัวมาก่อนส่วนรวม (4) หากมีการบริหารราชการในข้อ 1-3 ก็สามารถมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานได้ และต้องมีผู้มีจิตอาสาเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว และยึดผลประโยชน์ประเทศเป็นหลัก (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

16) ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศไทย

16.1) ควรออกกฎระเบียบออกให้มารองรับอย่างชัดเจน (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล กระทรวงยุติธรรม)

16.2) สำนักงาน ก.พ./ สำนักงาน ก.พ.ร./ สำนักงบประมาณ/และกรมบัญชีกลาง ในฐานะหน่วยงานหลักที่มีอำนาจ หน้าที่ในการวางกรอบโครงสร้างอัตรากำลัง รวมทั้งระบบค่าตอบแทนเพื่อบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ควรร่วมกันหารือแนวทางการพัฒนาประเทศ และประกาศนโยบายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อที่ส่วนราชการต่างๆ จะได้ดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน0000

16.3) (1) ด้านสวัสดิการและค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและค่าครองชีพในปัจจุบัน (2) ค่าตอบแทนของแต่ละตำแหน่งที่ทำงานไม่แตกต่างกันมาก ขอให้พิจารณาให้เกิดความเป็นธรรม ใกล้เคียง (3) กำหนดให้มีการรักษามาตรฐานวิชาชีพที่ผูกพันกับตำแหน่งที่ได้รับค่าตอบแทนเพิ่ม (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกลุ่มบริหารงานบุคคล สำนักอำนวยการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)

16.4) (1) รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (2) สื่อสารจากบนลงล่างหรือให้รับรู้สถานการณ์ (3) ใช้เครือข่ายในการบริหารทรัพยากรบุคคล (4) บูรณาการร่วมกันเพื่อพัฒนาบุคคลและทีม (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

17. ข้อเสนอแนะเชิงบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ และกติกาต่างๆ ด้านแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย หากประเทศไทยจะมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (หน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ)

17.1) ในหน่วยราชการรูปแบบทางการทหารไม่เหมาะสม เนื่องจากมีระเบียบ ข้อบังคับ ที่เหมาะสมกับรูปแบบการปฏิบัติภารกิจอยู่แล้ว (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองนโยบายและแผนกำลังพล สำนักนโยบายและแผนกำลังพล กรมเสมียนตรา กระทรวงกลาโหม)

17.2) กำหนดประเภทของเจ้าหน้าที่ที่จะอยู่ในระบบแรงงานสัมพันธ์ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล กระทรวงยุติธรรม)

17.3) บทคุ้มครองผู้รวมกลุ่มยื่นข้อเรียกร้องเพื่อป้องกันการถูกรังแกจากผู้บังคับบัญชา รวมทั้งห้สมแทรกแซง โดยใช้อำนาจกลั่นแกล้งหรืออำนาจบริหารอื่นๆ เช่น ออกคำสั่งโยกย้าย เลิกจ้าง กำเนินการทางวินัย เป็นต้น (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน)

17.4 (1) ต้องรับฟังซึ่งกันและกัน (2) ร่วมด้วยช่วยกันเพื่อส่วนรวม (3) ถือมติส่วนมากไม่ใช่ความเห็นส่วนตัว มาเป็นข้อเสนอ (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

18) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (หน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ)

18.1) หากมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐเกิดขึ้น แต่ละหน่วยงานต้องให้ความสำคัญและอำนวยความสะดวกในการจัดตั้งตามสมควร เช่น การสนับสนุนส่งเวสริมให้มีที่ทำการของสหภาพฯ ภายในหน่วยงาน กองคลัง (หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่) ดำเนินการหักเงิน สมาชิกเพื่อเป็นเงินบำรุงแก่สหภาพฯ เป็นต้น

18.2) (1) การเรียกร้องสิทธิต้องคำนึงถึงเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม (2) การมีแรงงานสัมพันธ์จะทำให้การบริหารจัดการจากข้อเท็จจริงมากขึ้นในหน่วยงานที่มีความหลากหลายของโครงสร้าง สายงาน และอัตรากำลังมาก และสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการได้มากขึ้น (ระบุโดยผู้ตอบแบบสอบถามจากกองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)

แม้ว่าข้อมูลจากการสำรวจข้างต้น จะจำกัดเฉพาะองค์การของรัฐที่เป็นกระทรวง เพื่อศึกษาสถานภาพการบริหารแรงงานหรือการบริหารทรัพยากรบุคคลในมุมมองทางแรงงานสัมพันธ์ในภาพกว้างๆ ข้างต้น แต่ก็ทำให้พบเห็นว่าแรงงานภาครัฐมีปัญหาเช่นเดียวกับแรงงานภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ โดยเกี่ยวข้องกับค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในอาชีพ และสวัสดิการ ความเป็นธรรมในการทำงาน และต้องการการแก้ปัญหาด้วยการร่วมตัดสินใจกับผู้บริหาร เป็นต้น แต่ก็กระทำไม่ได้โดยส่วนใหญ่ เพราะระบบราชการเป็นระบบงานแบบบังคับบัญชาตามลำดับขั้น และแรงงานยังมิได้มีองค์การของตนที่กฎหมายรับรองที่จะมีอำนาจเจรจาต่อรองร่วมกับผู้บริหาร เป็นต้น

7.5 การบริหารแรงงานขององค์การมหาชน

ในช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นจำนวนมาก โดยอยู่ภายใต้กรอบของ พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และจำแนกเป็นสองประเภทหลัก คือ องค์การมหาชนตามรัฐธรรมนูญหรือที่กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ และ องค์การมหาชนที่ไม่ได้กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ

องค์การมหาชนตามรัฐธรรมนูญหรือที่กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ก.ส.ม)

องค์การมหาชนที่ไม่ได้กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ แต่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมี พ.ร.บ. จัดตั้งเป็นของนเองด้วยนั้น จำแนกตามกระทรวงที่สังกัด มีปรากฏรายชื่อบางส่วน ดังนี้[145]

สำนักนายกรัฐมนตรี

- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
- สำนักงานส่งเสริมการจัดการประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน)
- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)
- สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)[1]
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน)
- สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)
- สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
- สำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน)
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)
- สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

กระทรวงกลาโหม

- สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน)
- สำนักงานองค์การทหารผ่านศึก (องค์การมหาชน)

กระทรวงการคลัง

- สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นองค์การมหาชนแห่งแรกของไทย จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2543 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง[2] ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 จึงได้โอนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

[145] องค์การให้ทุนวิจัยโครงการนี้ คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ส.ก.ว.) ก็เป็นองค์การมหาชนที่ยังไม่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยปัจจุบันนับจาก พ.ศ. 2562 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน)
- สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน)
- สำนักงานพิพิธภัณฑ์เกษตรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (องค์การมหาชน)

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน)
- องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (องค์การมหาชน) (เดิม สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน))

กระทรวงพาณิชย์

- ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (องค์การมหาชน) (SACICT)
- สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

กระทรวงยุติธรรม

- สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)[3]

กระทรวงแรงงาน

- สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน)[4]

กระทรวงวัฒนธรรม

- ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- หอภาพยนตร์ (องค์การมหาชน)
- ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน)

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

- สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) (TINT), สทน.
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (GISTDA)

- สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)
- สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน)
- สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (องค์การมหาชน)

กระทรวงศึกษาธิการ

- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)
- โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

กระทรวงสาธารณสุข

- โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นองค์การมหาชนแห่งที่ 2 ของไทย[5]
- สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน)

องค์การมหาชนทั้งหมด อยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “กพม.”[146] ประกอบด้วย (๑) ประธานกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นประธานกรรมการ (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสี่คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินเจ็ดคน โดยในจำนวนนี้ ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในการบริหารองค์การมหาชนอย่างน้อยสองคน

องค์การให้ทุนวิจัยโครงการนี้ คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ส.ก.ว.) [147] ก็เป็นองค์การมหาชนด้วย มีสภาพการบริหารแรงงาน และยังไม่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ เช่นเดียวกับองค์การมหาชนต่างๆ โดยปัจจุบันนับจาก พ.ศ. 2562 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.)

[146] ความตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2559 ประกาศในราชกิจานุเบกษาวันที่ 8 ก.พ. 2559 มาตรา 5/1 ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมจากการแก้ไข พ.ร.บ. ฉบับนี้ ที่ประกาศใช้ครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2542

[147] https://th.wikipedia.org/wiki/ /wiki/สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563)

การที่องค์การมหาชนไม่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ นอกจากเพราะว่า กฎหมายจัดตั้งองค์การนั้นๆ (เช่น สกสว.) ไม่กำหนดให้มีเรื่องแรงงานสัมพันธ์ไว้ ก็อาจเป็นเพราะในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไม่บังคับใช้ หรือไม่เช่นนั้นก็ เป็นเรื่องที่ พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา ๓๘ กำหนดห้ามไว้ ดังนี้ “กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการ คุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์[148] กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมาย ว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการ ประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

การบริหารองค์การเหล่านี้อยู่ภายใต้รูปแบบคณะกรรมการ โดยรัฐบาลให้ความสำคัญกับการควบคุมกิจการองค์การเหล่านี้ ด้วยการออกเอกสารเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้กับทุกแห่ง เรื่อง “แนวทางการควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน” ซึ่งให้น้ำหนักกับประเด็นต่อไปนี้[149]

1) คุณสมบัติของคณะกรรมการที่ควรมีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี

2) การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ กพม. จะประกาศกำหนดจากบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือ บัญชีรายชื่อกรรมการอาชีพในทำเนียบ Thai Institute of Directors (Chartered Director)

3) การกำหนดจำนวนที่ปรึกษาของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการอาจแต่งตั้ง ที่ปรึกษา ของคณะกรรมการ (ซึ่งไม่ใช่ที่ปรึกษาที่องค์การมหาชน จ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญตามสัญญาจ้าง) จำนวนไม่เกิน 3 คน และ ไม่ควรแต่งตั้งผู้อำนวยการที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาขององค์การมหาชนหรือ ที่ปรึกษาของคณะกรรมการภายในระยะเวลา 1 ปี ยกเว้นมีเหตุผลความจำเป็นเป็นพิเศษ

4) การใช้ระบบสัญญาจ้างกับเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

5) การพัฒนาตนเองของคณะกรรมการ ควรพิจารณากำหนดนโยบายให้ กรรมการผ่านหลักสูตรการอบรมสำหรับกรรมการ

6) นำแนวคิดเรื่องการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) มาปรับใช้ในการดำเนินงานแทนเรื่องความรับผิดชอบทางสังคมของธุรกิจ CSR

---

[148] เน้นโดยผู้วิจัย

[149] https://person.mwit.ac.th/Anounce/2018-07-02-ToDo.pdf (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563)

7) กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการโดยไม่ต้องมีฝ่ายบริหาร (ผู้อำนวยการ) ร่วมด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ครั้ง ภายใน ๑ ปีเพื่อให้ คณะกรรมการได้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ

8) กำหนดจำนวนครั้งในการเข้าร่วมประชุมขั้นต่ำไว้ในข้อบังคับ หากกรรมการขาดประชุมเกิน ๓ ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควรถือว่าบกพร่องต่อการปฏิบัติหน้าที่

9) ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประเมินคณะกรรมการ ตรวจสอบและอนุกรรมการคณะต่าง ๆ ด้วย

10) กรรมการขององค์การมหาชนจะดำรงตำแหน่งในองค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจอื่นเกินกว่าจำนวน ๓ แห่งมิได้

หลักเกณฑ์ข้างต้นเหล่านี แสดงถึงการไม่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการไม่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากลแต่อย่างใด

ในทางการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นการจัดการแรงงาน มีลักษณะพิเศษ แตกต่างจากที่ใช้ในระบบราชการ และไม่เหมือนกับที่ใช้ในรัฐวิสาหกิจเสียทีเดียว สภาพดังกล่าว ยังเกี่ยวเนื่องกับที่องค์การมหาชนหรือองค์การสาธารณะของรัฐทั้งหลาย มีกฎหมายการจัดตั้งองค์การเป็นของตนเอง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (ก.พ.ร. 2561) (ข้อมูล ณ 14 มิถุนายน 2561) ได้จัดทำเอกสารว่าด้วย “แนวทางการจัดท าระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล” แนะนำการบริหารงานบุคคลสำหรับองค์การมหาชน โดยมติของ ก.พ.ม. ให้มีการทำระเบียบ/ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล 13 หมวด ดังนี้[150]

1) หมวด ๑ บทน า/บททั่วไป
2) หมวด ๒ คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล
3) หมวด ๓ ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง
4) หมวด ๔ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และการประเมินผลการปฏิบัติงาน
5) หมวด ๕ เงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น
6) หมวด ๖ สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น
7) หมวด ๗ การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

[150] ตามมติ กพม. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๑ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก https://po.opdc.go.th/content/NTQ4 (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563)

8) หมวด ๘ วันและเวลาปฏิบัติงาน วันหยุดงาน การปฏิบัติงานล่วงเวลา และการลา

9) หมวด ๙ การพ้นสภาพการเป็นผู้ปฏิบัติงาน

10) หมวด ๑๐ ค่าตอบแทนการเลิกจ้าง

11) หมวด ๑๑ วินัย

12) หมวด ๑๒ การอุทธรณ์

13) หมวด ๑๓ การร้องทุกข

การออกระเบียบเหล่านี้ สะท้อนความจำเป็นในการทำให้ปัญหาบุคคลและแรงงานลดน้อยลงไป ซึ่งองค์การมหาชนต่างๆ ไม่จำเป็นต้องออกระเบียบหรือข้อบังคับทุกหมวด โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการองค์การนั้นๆ

นอกจากนี้ ก.พ.ร. ให้ความสำคัญกับการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตาม เป็นการมีส่วนร่วมของส่วนอื่นๆ ที่อยู่นอกระบบราชการ แต่ยังมิใช่การให้น้ำหนักถึงการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์การมหาชน และหน่วยงานราชการต่างๆ ที่จะร่วมพิจารณาและตัดสินใจกับฝ่ายบริหารร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ดังข้อความที่กล่าวในเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.พ.ร. ว่า:[151]

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatiory Governance) เป็นหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจะนำไปสู่ระบบราชการที่มีความสุจริตโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล เที่ยงธรรม และมีการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญโดยที่หน่วยงานภาครัฐจะมีกลไกการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องและสร้างสรรค์เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงได้ (Accessibility) มีการติดต่อสื่อสารสองทางกับประชาชน (Dialogue) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อคิดเห็นของประชาชนมาประกอบ การตัดสินใจขององค์กร พร้อมทั้งอธิบายเหตุผล รวมไปถึงการจัดกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทันท่วงที ถูกต้อง โปร่งใส และจริงใจ

และ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้ความหมายไว้ว่า ***"การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม"*** หมายถึง *การบริหารราชการที่นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงานหรือวิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง*

[151] https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563)

และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ทิศทาง

และ

ความสำเร็จของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกับภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องแบบหุ้นส่วนความร่วมมือ นำไปสู่การยอมรับ ซึ่งกันและกันในผลของ การพัฒนาที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม/ภาคประชาชน อันเป็นการสร้างพลังความร่วมมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการไปสู่เป้าหมาย คือ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน และตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้ง ผลของการพัฒนาที่เกิดประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน สังคม และประเทศชาติอย่างยั่งยืน

ในองค์การมหาชน มีการศึกษาสภาพการทำงานและคุณภาพชีวิตของคนทำงานไว้บ้าง เช่น

ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) มีระดับคุณภาพชีวิตการทำงานโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับสูง 2 ด้าน คือ ด้านการปฏิบัติงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น และด้านสิทธิส่วนบุคคล รองลงมาอยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด คือ ด้านความเป็นประโยชน์ต่อสังคม ด้านโอกาสในการพัฒนาและการใช้ความสามารถของบุคคล ด้านความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว ด้านความก้าวหน้าและความมั่นคงในงาน ด้านสภาพการปฏิบัติงานมีความปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ และด้านการได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรมเป็นลำดับสุดท้าย[152]

ในองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ซึ่งเป็นองค์การสาธารณะตามกฎหมายองค์การมหาชน มีการจัดตั้งสมาพันธ์พนักงานขึ้นโดยการรวมตัวของพนักงานและการให้

[152] ศิริพร เสนามนตรี (2556) คุณภาพชีวิตการทำงานของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน). หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ความร่วมมือของคณะกรรมการนโยบาย อย่างไรก็ตาม พบปัญหาการดำเนินงานของสมาพันธ์พนักงานในช่วงเวลา พ.ศ. 2554 -2556 ดังต่อไปนี้เช่น[153]

1) สมาชิกมีจำนวนประมาณหนึ่งในสามของพนักงานทั้งหมด (ประมาณ 900 คน) แต่สมาชิกให้ความสนใจประชุมใหญ่น้อยมาก จากปัญหาติดภารกิจในงานประจำ และ ความไม่ตื่นตัวเข้าร่วมกิจกรรมกับสมาพันธ์พนักงานเท่าที่ควร

2) สมาชิกเกรงกลัวว่าผู้บังคับบัญชาระดับผู้อำนวยการสำนักเพ่งโทษหรือมีอคติต่อตน หากเป็นสมาชิกและร่วมกิจกรรมกับสมาพันธ์ฯ จึงไม่กล้าแสดงออกในการสมัครเป็นสมาชิก หรือเมื่อเป็นสมาชิกแล้ว ก็ไม่กล้าเข้าร่วมกิจกรรมอย่างเปิดเผย

3) สมาชิกไม่ตื่นตัวเข้าร่วมกิจกรรมของสมาพันธ์ฯ พิจารณาได้จากการที่สมาชิก ซึ่งมีจำนวนกว่า 300 คน ใช้สิทธิเลือกตั้งแบบลงคะแนนเสียงทางอินตราเน็ทเพียง 87 คน และ การที่จัดประชุมเลือกตั้งสองวัน แต่สมาชิกมาร่วมประชุมใหญ่ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2555 ไม่ถึงสิบคน และในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2555 อันเป็นวันที่การนับคะแนนต้องทำในที่ประชุมใหญ่ แต่ในเวลาดังกล่าวมีสมาชิกมาร่วมประชุมเพียง 10 คน

4) สมาพันธ์ยังไม่มีเงินทุนดำเนินงานที่มากพอ
5) สมาพันธ์ยังไม่มีเงินทุนจ้างเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน
6) สมาพันธ์ยังไม่มีสำนักงานที่เป็นเอกเทศหรือมีสำนักงานของตนเอง
7) คณะกรรมการสมาพันธ์พนักงานขาดการจัดประชุมอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ยังได้ระบุปัญหาการบริหารงานขององค์การมหาชนว่ามีกรณีฟ้องร้อง ร้องเรียน หรือข้อสงสัยในประเด็นต่าง ๆ อาทิ การท าสัญญาจ้างเจ้าหน้าที่ การจ่ายค่าตอบแทน และการจ่ายค่าชดเชยกรณีสิ้นสุดสัญญาจ้าง เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงถึงคุณภาพชีวิตในเชิงสิทธิมนุษยชน อยู่ในระดับปานกลาง และปัญหาการรวมตัวของแรงงานและการดำเนินงานในองค์การมหาชนที่เป็นไปอย่างจำกัด สาเหตุหนึ่งเนื่องจากกฎหมายไม่ได้รองรับการจัดตั้งองค์การของแรงงานแบบสหภาพแรงงานและไม่มีระบบแรงงาน

[153] ดูประกอบ โชคชัย สุทธาเวศ (2556) การบริหารแรงงานแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาสมาพันธ์พนักงานใน ส.ส.ท., สนับสนุนทุนโดย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.)

สัมพันธ์ที่เป็นทางการ ที่ฝ่ายบริหารจะถูกผูกพันให้แก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนทำงานร่วมกับสหภาพแรงงานอย่างจริงจัง

7.6 การบริหารแรงงานในองค์การปกครองส่วงนท้องถิ่น

การบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ เป็นการบริหารที่ทำหน้าที่แทนส่วนกลางหรือรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนการบริหารท้องถิ่นเป็นการบริหารที่ประชาชนเลือกผู้บริหารได้เอง

พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 70 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เทศบาล

3) องค์การบริหารส่วนตำบล

4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบคือ

5) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

6) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ปัจจุบัน (ณ วันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2562) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,852 แห่ง แยกประเภทได้ โดยมี 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง 2) เทศบาล 2,450 แห่ง 3) เทศบาลนคร 30 แห่ง 4) เทศบาลเมือง 184 แห่ง 5) เทศบาลตำบล 2,236 แห่ง 6) องค์การบริหารส่วนตำบล 5,324 แห่ง 7) องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง 8) กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และ 9) เมืองพัทยา 1 แห่ง[154]

การบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าประชาชนจะเลือกผู้บริหารและสภาท้องถิ่นได้เอง แต่ก็อยู่ในกำกับของกระทรวงมหาดไทย ระเบียบต่างๆ ที่เป็นหลักใหญ่ใจความจึงต้องเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด รวมทั้งกฎระเบียบในการจัดการทางการเงิน และบุคลากรก็ต้องฟังจากส่วนกลาง โอกาสการมีระเบียบเอง ยังไม่มาก และมักเป็นเรื่องเล็กๆน้อยๆ

[154] https://th.wikipedia.org/wiki/ราชการส่วนท้องถิ่น_(ประเทศไทย) (วันสืบค้น 15 กุมภาพันธ์ 2563)

ในเชิงการบริหารแรงงานหรือทรัพยากรบุคคล โดยหลักใหญ่ใจความ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังต้องพึ่งกฎหมายและระเบียบจากส่วนกลาง

ปัญหาการบริหารงานบุคคล อันสื่อให้ทราบถึงปัญหาแรงงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยนั้น พบหลายประการ ทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และมีแนวทางแก้ไขที่มีการนำเสนอโดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น ไว้ เช่น[155]

1) ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและมาตรฐานที่ต่างกันของคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
2) ปัญหาการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกไม่โปร่งใส ถึงแม้จะมีมาตรการป้องกันการทุจริต แต่ก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ยังคงมีเรื่องร้องเรียนการทุจริตสอบตามมามากมาย
3) ปัญหาการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังมากเกินความจำเป็น เช่น กรณีให้มีการประเมินปลัด อบต. (อบต.ขนาดกลาง) จากระดับ 7 เป็นระดับ 8 กรณีพิเศษ ซึ่งที่ผ่านมามีข้อร้องเรียนจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ตรวจสอบกรณีอาจมีการปลอมแปลงเอกสารทางราชการเพื่อให้ได้ผลคะแนนผ่านการประเมิน
4) ปัญหารการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาความยุ่งยากในการโอน (ย้าย) มีการต่อรองเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ , ปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น , ปัญหาการขาดดุลยภาพในการบังคับบัญชา
5) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย
6) ปัญหาวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในระดับคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. , ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด)

การแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้มีการเสนอไว้หลายประการ เช่น

1) กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น เหลือเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และมีสำนักงาน ก.ถ. สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

---

[155] ข้อมูลจากคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น **เรื่อง** รายงาน "การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น" **เสนอต่อสภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในเรื่อง "การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น" อ้างจาก** http://www.thailocalmeet.com/index.php?topic=62103.0 (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563)

2) เสริมสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

3) ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น

4) วางระบบเสริมสร้างประสิทธิภาพในบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5) การสร้างดุลยภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

6) กำหนดสิทธิประโยชน์และหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ในกฎหมาย

7) กำหนดแนวางการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ.

ข้อเสนอข้างต้น ต้องการให้มีกฎหมายรองรับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือข้อมูลข้างต้น ปัญหาแรงงานที่พบ ยังมีในเรื่องปัญหาค่าตอบแทน และสวัสดิการ ความมั่นคงในอาชีพ ความก้าวหน้าในการทำงาน ความยุติธรรมในการทำงาน และอื่นๆ เช่นที่มักเกิดขึ้นในส่วนราชการและองค์การต่างๆของรัฐ ทั้งหลาย (โปรดดูประกอบ ข้อมูลปัญหาแรงงานภาครัฐในภาคผนวกที่ 2 ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ด้วย) แต่วิธีการแก้ปัญหาด้วยการจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น มิได้มีการกล่าวถึงไว้

7.7 ประมวลสรุปปัญหาแรงงานภาครัฐ และสาเหตุสำคัญๆของการไม่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ และข้อควรพิจารณาในการแก้ไขปัญหาสู่อนาคต[156]

[156] ข้อมูลในส่วนนี้ ประมวลจากแบบสอบถามผู้รับผิดชอบงานทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานระดับกระทรวง และการสัมภาษณ์บุคคล ซึ่งดำเนินการในช่วง ต.ค. 2561 - ก.พ.2562 โดยกลุ่มเป้าหมายที่ให้การสัมภาษณ์ในส่วนนี้ มี 4 ท่าน คือ 1) อดีต ผอ.กองการเจ้าหน้าที่กรมจัดการงาน (ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้ตรวจราชการกรม) 2) อดีต ผอ.กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง (ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้อำนวยการสำนักรัฐมนตรี) 3) อดีต ผอ.สำนักงานแรงงานสัมพันธ์ (นายทะเบียนสหภาพแรงงาน) (ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้ตรวจราชการกรม) 4) อดีต ผอ.กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม (ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้ตรวจราชการกรม)

ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ผลการสัมภาษณ์ และการตอบแบบสอบถาม ที่นำเสนอมาก่อนหน้านั้น สามารถประมวลปัญหาสำคัญๆของแรงงานภาครัฐได้ดังต่อไปนี้

7.7.1 แรงงานภาครัฐประสบปัญหา ทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน อันเกี่ยวข้องกับค่าตอบแทน ความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน สวัสดิการ ความเป็นธรรมในการทำงาน เป็นต้น แม้ว่าข้าราชการจะมีปัญหาน้อยกว่าพนักงานราชการ และลูกจ้าง ก็ตาม สำหรับปัญหาต่างๆของแรงงานภาครัฐในรายละเอียด นอกจากกล่าวในบทที่ 5-7 แล้ว สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากภาคนวกที่ 2: สรุปข่าวแรงงานภาครัฐในรอบ 9 ปี ดังตัวอย่าง เช่น

1) “เงินเดือนเหลื่อมล้ำ” รุ่นน้องที่เพิ่งเข้ามาบรรจุหลังกว่า 10 ปี อัตราเงินเดือนแซงหน้า ส่งผลเสียต่อระบบการปกครองในองค์กร เจ้าหน้าที่ขาดความสุข กระทบขวัญกำลังใจในการทำงานบริการประชาชน (พยาบาล)

2) "นักเรียนทุนกระทรวงสาธารณสุข" ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการล่าช้า ต้องเป็นพนักงานราชการไปก่อน (พยาบาล)

3) เงินเดือนเต็มเพดาน จึงเรียกร้องให้ได้รับการเพิ่มเงินเดือนโดยไม่มีเงื่อนไข (กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน)

4) สำนักงบประมาณได้จัดสรรงบปี 2562 ค่าจ้าง ไม่เพียงพอกับจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย (พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ 20 แห่ง)

5) ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนเงินเดือน ณ วันที่ 1 เมษายน 2562 ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนดไว้ มีการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกและคณะกรรมการที่แต่งตั้ง รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อนักเรียน และต่อครูสุภาพสตรีในโรงเรียน รวมทั้งข้อร้องเรียนอื่น ๆ (คณะครูโรงเรียนแสนสุข จังหวัดชลบุรี ร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี)

6) ลูกจ้างภาคราชการจำนวนนับหมื่นคนกำลังประสบปัญหาได้รับความเดือดร้อน เพราะถูกกีดกันมิให้ได้รับสิทธิประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม และถูกปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจจำนวน 2,000 บาท โดยลูกจ้างเหล่านี้จะมีการทำสัญญาในรูปแบบจ้างเหมา (เรียกร้องโดยสหภาพแรงงานข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ – องค์การแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่มิได้จดทะเบียนตามกฎหมาย)

7.7.2 ระบบและกฎเกณฑ์ของการแรงงานสัมพันธ์ ตามกรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ยังไม่ได้รับการพัฒนามาใช้ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ไม่มีการนำไปปฏิบัติ (ส่วนใหญ่) เว้นแต่ในรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากยังไม่กฎหมายรองรับ พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงกลุ่มเดียวที่เข้าถึงและได้ประโยชน์

จากการได้รับสิทธิเสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรอง และการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร และการทำกิจกรรมขององค์กร ในขณะที่กำลังคนภาครัฐอื่นๆ ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงสิทธิเสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองที่ถูกกฎหมายหรือมีการรับรอง เฉพาะในกลุ่มกำลังคนภาครัฐที่ขาดเสรีภาพนี้ กลุ่มที่มีคุณภาพชีวิต ความมั่นคงในงาน ถือเป็นอาชีพ มีรายได้ตลอดชีวิตก็คือข้าราชการ ในขณะที่พนักงานอื่นๆ ที่เหลือไม่ว่าพนักงานราชการ พนักงานจ้างอื่นๆ เช่น พนักงานจ้างเหมาบริการ มีสถานภาพเป็นลูกจ้างชั่วคราว (Temporary employees) เนื่องจากมีสัญญาการจ้างที่กำหนดเวลาแน่นอน

ร่างพระราชกฤษฎีกาที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐ สามารถใช้สิทธิเช่นประชาชนทั่วไปในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 มีการยกร่างไว้แล้ว แต่รัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ อภิสิทธิ เวชชาชีวะ ไม่ได้ประกาศใช้ อาจเนื่องมาจากสถานการณ์ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2551 – 2553 ที่สืบเนื่องมาก่อนและหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 แต่ปัญหาและความต้องการต่างๆในการทำงานประดังเข้ามาอย่างมาก พร้อมๆกับความเป็นสมัยใหม่ของการพัฒนาประเทศ เช่น ค่าตอบแทน สวัสดิการที่เหมาะสม (ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น) ความก้าวหน้าในอาชีพ การสามารถแสดงออกได้ถึงความต้องการ ความต้องการมีส่วนร่วมตัดสินใจ เป็นความต้องการพื้นฐาน และระบบคณะกรรมการ

ปัจจัยที่เป็นข้อห้ามหรือเงื่อนไขทางกฎหมาย ถือเป็นการคุมกำเนิดองค์การสหภาพแรงงานภาครัฐด้วย คือ การที่ภาคราชการไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของ พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ประเภทต่างๆ มาหลายทศวรรษติดต่อกัน และแม้รัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ จะเขียนเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ไม่เคยมีกฎหมายลูก (ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ) บัญญัติรายละเอียดในการแสดงออกถึงเสรีภาพดังกล่าว

7.7.3 ค่านิยมตามประเพณีที่ว่า “ข้าราชการมิใช่ลูกจ้าง แต่เป็นข้าแผ่นดิน และบุคลากรรับใช้สาธารณะ” เป็นปัจจัยสำคัญของการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวของกำลังคนในภาครัฐอย่างกว้างขวาง การที่ข้าราชการได้รับการพิจารณาว่ามิใช่ลูกจ้างนั้น มีคำพิพากษาของศาลฎีการองรับ ในแง่ประวัติศาสตร์ของระบบข้าราชการไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ก็ไม่ได้รับรองสถานภาพของข้าราชการเฉกเช่นลูกจ้างเอกชน แต่ถือเป็นบุคลากรรับใช้สาธารณะ มีเงินเดือนค่าจ้างจากงบประมาณซึ่งมาจากภาษีประชาชน ในอดีตข้าราชการเป็นข้าแผ่นดิน มียศฐาบรรดาศักดิ์ มีชื่อเรียกเป็นมหาอำมาตย์ อำมาตย์ รองอำมาตย์ คำว่า ยศบรรดาศักดิ์ ถูกเลิกภายหลังจากมี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2471 นอกจากนั้นในการ

กำหนดชื่อของบุคลากรที่ทำงานให้กับภาครัฐในระดับชั้นล่างหรือระดับต่ำลงมา เจ้านายผู้ใหญ่ก็มิได้มองระดับพนักงานชั้นปลายแถวว่าเป็นลูกจ้างแต่อย่างใด[157]

ค่านิยมในเรื่องนี้เห็นได้จาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2471 ที่กำหนดข้าราชการออกเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือน และเสมียนพนักงาน คำว่า "เสมียนพนักงาน" แต่เดิมใช้ชื่อ "พนักงาน" มาถูกเติมคำ "เสมียน" ไว้ข้างหน้าก็เพราะดำริของเจ้านายสมัยนั้น คือ สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาพระนครสวรรค์วรพินิจ ที่คิดว่า "คำว่าพนักงานอ่านดูแล้วก็ไม่ผิดกับกุลีเลย"*[158] [159] หลังจากนั้นจึงมีคำว่า เสมียนนำหน้า แนวทางค่านิยมของประวัติศาสตร์ไม่เพียงไม่มองข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เฉกเช่นลูกจ้าง แต่ยังคลุมไปถึงพนักงานระดับล่างว่ามิใช่ลูกจ้างด้วย" ภายหลังมีระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ก็มีการปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่องมีการปรับปรุง พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการพลเรือนหลายครั้งในด้านค่านิยมของข้าราชการก็เปลี่ยน แนวคิดที่ว่า "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งนายเลี้ยง" ถูกกัดกร่อนหันไปนิยมพ่อค้า มองพ่อค้าเป็นที่มาของผลประโยชน์

อย่างไรก็ตาม ค่านิยมดังกล่าวก็กำลังเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการพยายามปฏิรูประบบราชการที่เข้มข้นยิ่งขึ้นๆ นับแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา มีการสอดแทรกความคิดการมองข้าราชการต้องอุทิศเพื่อประชาชน แทนที่จะมองเฉพาะประโยชน์ของทางราชการอย่างเดียว มองการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาล มองผลลัพธ์เป็นฐานการปฏิบัติงาน ยอมรับสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนรวมของประชาชน ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัฒน์ เห็นความสำคัญต้องปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการ ในฐานะคนทำงานที่ต้องส่งเสริม พัฒนา พร้อมกับการให้ค่าตอบแทน ปรับปรุงสวัสดิการ เห็นความสำคัญของข้าราชการที่จะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้ที่พอเพียงเพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบ ในส่วนของข้าราชการเองจึงมีค่านิยมที่เปลี่ยนแปลง หันมาพิจารณาให้ความสำคัญรายได้ ค่าตอบแทน ตลอดจนความมั่นคงในชีวิตการทำงาน มองงานราชการเป็นน้ำบ่อหน้า รายได้ในระดับเริ่มต้นแม้จะต่ำ แต่ก็ปรับขึ้นไปเรื่อยๆ เมื่อระยะเวลาทำงานยาวนาน และตำแหน่งสูงขึ้น รวมทั้งการมีรายได้จากบำนาญภายหลังเกษียณ แนวคิดเช่นนี้ มิใช่การคำนึงถึงเกียรติยศ ชื่อเสียง แต่พิจารณาความมั่นคง รายได้ และการใช้ชีวิตในระยะยาว ทิศทางเหล่านี้ไม่ต่างจากพนักงานภาคเอกชนเลย

7.7.4 อิทธิพลขององค์การต่างประเทศและกติกาสากลคือมาตรฐานแรงงานสากล ที่ประกาศใช้โดยองค์การดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้รัฐไทยยอมรับการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ สหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วม (ดังที่กล่าวถึงในบทที่ 6) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การอ้างถึงการเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในการประกาศใช้ พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499 และเมื่อองค์การสหประชาชาติมาตั้ง

[157] จากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ อ้างแล้ว

[158] ดูหนังสือ "สำนักงาน ก.พ. อดีต ปัจจุบัน อนาคต ไม่ระบุวันเดือนปีที่พิมพ์.

[159] "เสมียนพนักงาน" เป็นพนักงานระดับล่าง ดังคำอธิบายว่า"

สำนักงานในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2511 (ค.ศ. 1968) และตามด้วยบทบาทของสำนักงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในกรุงเทพมหานคร ที่ปรับหน้าที่เป็นสำนักงานดูแลกิจกรรมด้านแรงงานของสหประชาชาติในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกนั้น รัฐบาลไทยก็ให้สัตยาบันอนุสัญญาอีกหลายฉบับ ซึ่งแม้มิใช่รัฐบาลประชาธิปไตย ก็แสดงถึงการกระทำไปด้วยอิทธิพลความสัมพันธ์จากสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หลังจากนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 2510 – 2540 ก็ยังมีการปรับเปลี่ยนและยินยอมให้เกิดความก้าวหน้าด้านแรงงานสัมพันธ์ อาทิ การรวมตัวเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงานของแรงงานภาคเอกชน และ รัฐวิสาหกิจ จากอิทธิพลขององค์การต่างประเทศ รวมทั้งสภาแรงงาน AFL-CIO ของสหรัฐอเมริกา และโอกาสการค้าขายกับต่างประเทศ

ดังนั้น ผู้วิจัยเชื่อว่า มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการบีบคั้นจากประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย ในทางการค้าขายหรือการมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับประเทศไทย พร้อมกับการเอื้ออำนวยของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จะเป็นเครื่องบีบรัดร่วมสำคัญให้รัฐไทย ต้องจำยอมให้ เจ้าหน้าที่รัฐสามารถรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานหรือสมาคมที่ใกล้เคียงในอนาคตอันใกล้

7.7.5 การรวมตัวของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่บ้าง เช่น คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในการประชุมแก้ไขปัญหาในงาน และการรวมตัวในรูปองค์การวิชาชีพที่สามารถเสนอความต้องการต่อผู้บริหารได้ ในกระทรวงบางแห่งที่พบจากการสำรวจกระทรวงต่างๆนั้น (ข้อมูลตามท้ายบทที่ 7) สะท้อนถึงว่าระบบการบริหารแรงงานหรือทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่เดิมโดยส่วนใหญ่เข้ากันได้กับมาตรฐานสากลทางแรงงานสัมพันธ์ และจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐของประเทศไทยได้ แต่ต้องมีการจัดการเชิงนโยบายรัฐ ความร่วมมือของผู้บริหารหน่วยงาน การสนับสนุนของมหาชน และการออกกฎหมายที่อ้างอิงรัฐธรรมนูญประกอบเพื่อสถาปนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในส่วนที่ขาดแคลนให้สำเร็จได้

7.7.6 วัฒนธรรมที่สอดคล้องกับกรอบของการแรงงานสัมพันธ์ จนกลายเป็นแนวทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าใจ เข้าถึง หรือสามารถใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาได้นั้น จะมีเฉพาะกลุ่มในเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องการบริหารบุคคลเท่านั้น ที่รู้เข้าใจในเรื่องสภาพการจ้าง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารเงินเดือน สวัสดิการ ตำแหน่ง การโยกย้าย การร้องทุกข์ การนำโทษทางวินัย

7.7.7 ความเข้าใจในเรื่องบทบาท และภารกิจที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการยื่นข้อเรียกร้อง การไกล่เกลี่ย ชี้ขาด การปรึกษาหารือในระดับต่างๆ การมีผู้แทนตัวแทน ล้วนเป็นสิ่งที่ไม่เคยชิน และไม่เคยเข้าถึงได้ ในหมู่กำลังคนภาครัฐโดยส่วนใหญ่

7.7.8 เจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนมากขึ้นๆในระยะหลังๆ คือ พนักงานราชการนั้น ด้วยสภาพการจ้างที่ค่อนข้างไม่มั่นคง (เมื่อเทียบกับข้าราชการ) บวกกับสวัสดิการที่ไม่ต่อเนื่องและมีความมั่นคงของการจ้างงานไม่มาก ทำให้พนักงานราชการไม่กล้า ไม่พร้อม และไม่ขวนขวายการรวมตัว รวมทั้งการขาดกลไกที่จะหารือ หรือแก้ไขข้อขัดข้อง ทำให้พนักงานราชการของรัฐที่มีจำนวนนับแสนคน อยู่ในฐานะเสียเปรียบเพราะไม่รู้ระเบียบแบบแผน มีปัญหาก็ไม่ทราบว่าแก้ไขอย่างไร เพราะขาดตัวแทนที่จะทำหน้าที่หรือได้รับการฝึกอบรมให้ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ เตรียมตัวสู้คดีหรือเป็นตัวแทนต่อรอง

7.7.9 ประเด็นการตระหนักรู้ถึงเรื่องเสรีภาพในการสมาคม และวัฒนธรรมการยื่นข้อเรียกร้อง การทำข้อตกลงร่วมกัน การไกล่เกลี่ยข้อกำหนด ความร่วมมือ การปรึกษาหารือ การมีกลไกเลือกผู้แทน การมีระบบผู้แทนพนักงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบแรงงานสัมพันธ์ แต่ยังเป็นสิ่งที่ไกลเกินเอื้อมมานานแล้ว ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ยังไม่สามารถประยุกต์แนวปฏิบัติเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ได้จริง หรือทำได้อย่างจำกัดเฉพาะในบางกรมของบางกระทรวงที่พอจะรวมตัวกันเองได้บ้างเท่านั้น

7.7.10 แม้ใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ จะกล่าวถึงเสรีภาพในการสมาคม การมีพนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทำหน้าที่กำหนดปัจจัย คำอุทธรณ์ การกำกับคุ้มครองระบบคุณธรรม แต่กล่าวได้ว่ายังขาดกฎหมายลูก และการมีส่วนร่วมของระดับพนักงาน ทำให้มาตรฐานในการร้องทุกข์ และการหารือเพื่อการกำหนดกรอบที่สามารถรองรับได้ จากฝ่ายบริหารและพนักงานจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ฉะนั้นจึงขึ้นกับดุลยพินิจของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ (ซึ่งปกติก็คือกลุ่มผู้บริหาร) กำหนดและตัดสินปัญหาแต่ฝ่ายเดียว

7.7.11 ข้อจำกัดประการหนึ่งของการปรับปรุงสภาพการจ้างของแรงงานภาครัฐ คือ สภาพการจ้างที่กำหนดให้กับข้าราชการและพนักงานราชการของรัฐนั้น มาจากงบประมาณที่มาจากภาษีประชาชน จึงขึ้นกับงบประมาณที่กำหนดในแต่ละปี และการดำเนินระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา ทำให้การกำหนดงบประมาณอยู่ในกรอบที่กำกับควบคุมได้ แม้จะต้องกำหนดกรอบงบประมาณขาดดุลย์บางครั้ง ก็อยู่ในศักยภาพในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศที่สามารถจัดการได้ ดังที่เกิดขึ้นมาแต่อดีตถึงปัจจุบัน และเมื่อย่อมหรือน่าจะสามารถทำได้ต่อไปในอนาคต ประเทศไทยก็สามารถอยู่รอดและสร้างความมั่นคงในเรื่องการจ้างงานให้กับคนไทยทั้งหลายรวมทั้งลูกจ้างของรัฐทุกประเภท ทั้งที่กำลังทำหน้าที่อยู่ และปลดเกษียณไปแล้ว

7.7.12 แนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภทบุคลากร และการตัดช่วงให้ภาคเอกชนรับเหมาไปทั้งกรอบวงเงิน ทำให้นโยบายการจ้างงานของระบบรัฐ มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการออก พ.ร.บ.องค์การมหาชน มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ ทำให้เกิดขั้วอำนาจสองขั้ว (Polarization) ระหว่างกลุ่มข้าราชการและมิใช่ข้าราชการ ขาดความรู้สึกในเรื่องการทำงานหลายประการนับตั้งแต่ ความรู้สึกขาดความมั่นคงในเรื่องรายได้ค่าจ้าง สวัสดิการ ความรู้สึกไม่มั่นคงในเรื่องโอกาสก้าวหน้า ความรู้สึกในเรื่องความมั่นคงของตำแหน่งงานที่ทำ ความรู้สึกไม่มั่นคงในการมีกลไกตัวแทนรองรับเมื่อเกิดปัญหาและต้องการการช่วยเหลือแก้ไข ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคน เป็นต้น ประกอบกกับพนักงานราชการจะมีโอกาสสอบเข้าบรรจุได้ เช่น การบรรจุตำแหน่งเป็นข้าราชการนั้น ก็ไม่ได้มีมากมาย เพราะถูกกำหนดโควตาหรือการมีนโยบายคุมกำเนิดข้าราชการมิให้มากเกินไป เพราะเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ยืนยาวไปถึงอนาคต ซึ่งรวมทั้งบำนาญและสวัสดการรักษาพยาบาลจนกว่าจะเสียชีวิตด้วย

7.7.13 ปฏิกิริยาของกลุ่มพนักงานราชการของรัฐที่มีความรู้สึกว่ากลุ่มของตนเสียเปรียบกลุ่มข้าราชการ เป็นปัจจัยเหตุผลักดันให้มีการรวมตัวเป็นองค์การแนวสหภาพแรงงาน แต่ยังด้วยเหตุปัจจัยที่ไม่มีระเบียบกฎหมายเอื้ออำนวย และโอกาสการรวมตัวแบบอื่นที่ทดแทนกันได้ แม้ว่าจะแสดงออกถึงสมรรถภาพในการรวมตัวและการสมาคม (Freedom of Assembly and Association) กว่าข้าราชการก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า พนักงานราชการแม้จะทำงานมานาน แต่ด้วยระเบียบที่ไม่สนับสนุน ก็ไม่สามารถก้าวข้ามบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการได้ ตลอดชีวิตการทำงานจนเกษียณจึงไม่สามารถเลื่อนระดับขึ้นตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานได้ ความก้าวหน้าในอาชีพจึงไม่มี เพราะกรอบและระเบียบกำหนดให้ข้าราชการซึ่งคือเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ต้องควบคุมรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งทางแพ่ง ทางอาญา จึงไม่อาจผันไปให้พนักงานราชการทำแทนได้

7.7.14 ประเด็นหนึ่งที่จะผดุงซึ่งความเป็นธรรมได้บ้าง ก็คือการร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีถูกสอบสวนความผิดวินัยทั้งในระดับกรมหรือในระดับกระทรวง (อ.ก.พ.กรมฯ และ อ.ก.พ.กระทรวง) ซึ่งผ่านการสอบสวนทั้งในระดับข้อเท็จจริงจนถึงการตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ก็สามารถอุทธรณ์ หรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือแม้แต่ในกรณีทั่วๆไป อาจมีการเลื่อนตำแหน่ง (ปกติจะเป็นระดับข้าราชการ) หากเห็นว่าคำสั่งของกรม หรือกระทรวงไม่เป็นธรรมก็สามารถยื่นฟ้องศาลปกครองได้เช่นกัน แต่กรณีเหล่านี้มักเกิดกับบุคลากรข้าราชการมากกว่าพนักงานราชการ

7.7.15 ในแง่กฎหมายและระเบียบ พนักงานราชการ รวมทั้งพนักงานสังกัดองค์การมหาชน แม้จะได้รับเงินเดือนมากกว่าข้าราชการ แต่ก็ต้องเลือกระหว่างสิทธิ โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ และความมั่นคงภายหลังเกษียณอายุ ความภาคภูมิใจในสถานการณ์ทางสังคม เป็นต้น

7.7.16 ในกรอบของประเด็นแนวทางแก้ไข ข้อเสนอแนะเพื่อรักษาดุลยภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจการบริหารและการทำงานของเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชา และการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ในเบื้องต้น จึงต้องจัดการกับการมีกฎหมายรับรองเป็นประเด็นหลักก่อน เพราะหากไม่มีกฎหมายลูกที่คอยกำหนดขั้นตอนรายละเอียดการแสดงออกถึงเสรีภาพในการรวมตัว หรือแม้แต่การสนับสนุนกันเองให้มีโอกาสยื่นข้อเรียกร้อง เจรจาต่อรอง ก็อาจจะเกิดการเคลื่อนไหวของพนักงานก็เป็นเรื่องเฉพาะกิจ เป็นครั้งคราว ไม่อาจจัดเป็นสถาบันและบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ ภายใต้กรอบมาตรฐานระหว่างประเทศได้

7.7.17 ในแง่ข้อเท็จจริง แม้ประเทศไทยจะได้ให้การรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ โดยเฉพาะมาตรฐานภายใต้กรอบของสหประชาชาติ อาทิ กลไกระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม หรือ การรับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ประเทศไทย ก็ยังไม่ได้รับรองอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และ 98 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (ซึ่งล่าช้ากว่าประเทศในประชาคมอาเซียนบางประเทศ เช่น ฟิลิปินส์ และกัมพูชา ที่รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 84 และสิงคโปร์ และมาเลเซีย ที่รับรองอนุสัญญาบับที่ 98 เป็นเวลาหลายปี) เนื่องเพราะการจัดตั้งและการเจรจาต่อรอง ถือเป็นแม่บทของแรงงานสัมพันธ์ เพราะฉะนั้นในส่วนของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภายในประเทศจึงพบเห็นความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศตามที่กล่าวมาแล้ว

7.8 ความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานภาครัฐที่ผ่านมาและมุมมองสู่อนาคต

7.8.1 ประเทศไทยให้การรับรองกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบขององค์การสหประชาชาติหลายฉบับ ทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้น กฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ เน้นเรื่องสิทธิ เสรีภาพในการสมาคม อย่างไรก็ตาม ในกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การชำนัญพิเศาของสหประชาชาติ ประเทศไทยในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้งยังไม่ได้ให้การรับรองอนุสัญญาหลัก ทั้งฉบับที่ 87 ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ 98 ว่าด้วย

สิทธิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง แต่ประเทศไทยก็มีพันธภายใต้กรอบธรรมนูญขององค์การ และในฐานะรัฐสมาชิกที่จะต้องส่งรายงาน ชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถให้การรับรองหรือชะลอการรับรองอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับข้างต้น และประการสำคัญ แม้ไม่ได้รับรองแต่ประเทศไทยก็นำหลักการของอนุสัญญามาปรับใช้กับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยให้สิทธิ เสรีภาพเฉพาะภาคเอกชน และพนักงานของรัฐในบางประเภท คือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่กระนั้นในหลักการกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยก็ยังมีหลายประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ[160]

7.8.2 พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดมิให้ ใช้บังคับแก่ "ราชการ" ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น (รวมทั้งกรุงเทพฯ / พัทยา) คำว่าราชการตีความได้กว้างและคลุมถึงบุคคลหลายประเภทที่ทำงานให้กับราชการด้วย แม้คนทำงานนั้นจะมิใช่ข้าราชการก็ตาม[161] เพราะฉะนั้น พนักงานบางประเภท เช่น พนักงานราชการ ซึ่งมาจากการว่าจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2547 ซึ่งถือว่าเป็นบุคลากรที่ทำงานให้ราชการ (แม้มิใช่ข้าราชการ) แต่ไม่มีสิทธิคือไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ด้วยการที่กำลังคนในภาครัฐ อาทิ ข้าราชการ และบุคลากรอื่นๆ ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ดังที่กล่าวแล้ว ไม่ว่าจะมีการอ้างเหตุผลและความจำเป็นของประเทศไทย (สถานการณ์ของประเทศ) แต่กระนั้น ในทางหลักการ แนวปฏิบัติและการยกเว้นในลักษณะกว้างๆ เช่นนี้ ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

7.8.3 อนุสัญญาฉบับที่ 151 ปี ค.ศ. 1978 ว่าด้วย การแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ มาตราหนึ่งวงเล็บหนึ่งระบุว่า ให้ใช้กับ ..... "ทุกคนที่ถูกว่าจ้างโดยภาครัฐ" (…applied to all persons employed by public authority) เพราะฉะนั้นโดยนัยนี้ การมีมาตราระบุยกเว้นไม่ใช้บังคับกับราชการ (ซึ่งความกว้างมาก) ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน

ในมาตราเดียวกันแต่อยู่ในวงเล็บสาม ขยายความเพิ่มเติมว่า "การจะใช้อนุสัญญาฉบับนี้กับทหารหรือตำรวจจะถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์หรือกฎหมายของประเทศ ซึ่งโดยนัยนี้ การจะให้เสรีภาพแก่ทหารหรือตำรวจให้ขึ้นกับกฎหมายของประเทศ แต่ต้องเข้าใจด้วยว่า การระบุเช่นนี้คลุมเฉพาะทหารกับตำรวจเท่านั้น ไม่ได้คลุมถึงกำลังคนอื่นๆ ของภาครัฐด้วย

7.8.4 แนวคิดและแนวทางมองข้าราชการในฐานะประชาชน ในฐานะผู้บริโภค มาถูกย้ำให้น้ำหนักโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญในช่วง 20 ปี ที่ผ่าน ระบุชัดเจนถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ให้สิทธิประชาชนในเรื่อง เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม เป็นสหภาพแรงงาน และองค์กรอื่น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540, ปี พ.ศ. 2550 และปี พ.ศ. 2560 พูดถึงเสรีภาพใน

[160] ดูเพิ่ม Chokchai Suttawet and Greg Bamber (2018)

[161] จากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ

เรื่องนี้[162] แนวทางนี้ถูกย้ำเมื่อ พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2551 (ฉบับปัจจุบัน) ในมาตรา 43 ระบุว่า

"ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม …….. แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ของการเมือง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรวมกลุ่ม …….. ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา"[163]

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความพยายามขับเคลื่อนมีลักษณะเหมือนไฟไหม้ฟาง สำนักงาน ก.พ. ยกร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข เพื่อรองรับมาตรา 43 เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแต่เมื่อไปถึงสำนักงานกฤษฎีกาเพื่อกลั่นกรอง กลับไม่มีการตอบสนองเท่าที่ควร เพราะแม้ถึงขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา[164]

ต่อปัญหาเรื่องนี้ ข้าราชการแบ่งท่าทีเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเพียงต้องการเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้ง ไม่ได้คาดหวังในเรื่องเจรจาต่อรองในเรื่องค่าตอบแทน[165] เพราะเรื่องนี้ขึ้นกับงบประมาณและอยู่นอกเหนือจากผู้บริหารของแต่ละกรมหรือกระทรวง แต่ข้าราชการอีกส่วนหนึ่งที่มีการรวมตัวเป็นสหภาพคนทำงานภาครัฐ ต้องการอำนาจการต่อรองในหลายเรื่อง รวมถึงเรื่องค่าตอบแทน แต่แนวคิดการใช้อำนาจที่ได้มาจากการรวมตัวมากน้อยเพียงใด ไม่มีโอกาสชี้แจงหรืออธิบายให้กับรัฐบาลได้อย่างกระจ่างพอถึงความไม่เข้าใจ หรือช่องว่างทางความคิดจึงเกิดขึ้น ภาครัฐยังคงต้องกังวลว่าเสรีภาพในเรื่องนี้อาจนำมาซึ่งการนัดหยุดงาน การหยุดชะงัก สามารถส่งผลต่อความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะหรือเลยเถิดไปถึงประเด็นทางการเมือง เป็นต้น

ความชัดเจนของแนวทางการจัดวางระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐให้สอดรับการสังคมไทยในสมัยอนาคต โปรดดูประกอบในตารางเปรียบเทียบสภาพการจ้างและกลไกแรงงานสัมพันธ์ที่ได้รับการรับรองของกลุ่มกำลังคนภาครัฐ ในหน้าถัดๆไป

---

[162] รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ระบุ "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย……." รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มาตรา 64 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ ……. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ……." รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร …… การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ …… เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

[163] ดู พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2551 มาตรา 43

[164] ดูบทความเรื่องสหภาพข้าราชการในวารสารแรงงานบริทัศน์ ฉบับที่ 325 ปี 2557 มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน.

[165] จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มงานมาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จากการสัมภาษณ์ระดับผู้บริหารของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และมีหน้าที่ในเรื่องการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน

เปรียบเทียบสภาพการจ้างและกลไกแรงงานสัมพันธ์
ที่ได้รับการรับรองของกลุ่มกำลังคนภาครัฐ

เนื้อหาและประเด็นตามกรอบมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ข้าราชการ	พนักงานราชการ	พนักงานจ้างเหมาบริการ	*พนักงานรัฐวิสาหกิจ
- เสรีภาพในการสมาคม - โอกาสการยื่นข้อเรียกร้องสภาพการจ้าง - โอกาสการเจรจาต่อรอง - การคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง/เข้าร่วมองค์กร	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มี, ผ่านกลไกไตรภาคี (คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์)
- โอกาสการเข้าร่วมหารือ, มีส่วนร่วมในการกำหนดสภาพการจ้างภายในองค์กร	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มี ผ่าน คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์)
- กลไกรับเรื่องราวร้องทุกข์ - กลไกระงับข้อพิพาทแรงงาน	มีกลไกรับเรื่องราวร้องทุกข์ มีสิทธิอุทธรณ์ มีสิทธิฟ้องศาล	ไม่ชัดเจน ระบุเพียงกรณีไม่มีในระเบียบให้เทียบเคียงระเบียบข้าราชการ	ไม่มี	มี
- โอกาสการปรึกษาหารือหรือร่วมมือ ระหว่างฝ่ายบริหาร/พนักงานหรือข้าราชการ	ไม่มี (ที่เป็นอยู่เป็นระบบสายการบังคับบัญชาตามลำดับ (Hierachi Core Line)	ไม่มี (ที่มีเป็นระบบคล้ายคลึงข้าราชการ)	ไม่มี	มี
- การปรับเงินเดือน/	มี	มี ส่วนเงินรางวัล	ไม่มี	มี

เนื้อหาและประเด็นตามกรอบมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ข้าราชการ	พนักงานราชการ	พนักงานจ้างเหมาบริการ	*พนักงานรัฐวิสาหกิจ
ค่าจ้าง และเงินรางวัลประจำปี		ประจำปี มีให้เฉพาะบางองค์กร อาทิ พนักงานประจำ สนง. ประกันสังคม		
- ความมั่นคงในงาน	- เป็นอาชีพ - หลักประกันการจ้างจนเกษียณ	- สัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปีต่อสัญญาจ้างได้	- สัญญาจ้างปีต่อปี	มีการจ้างงานจนเกษียณอายุ
ความมั่นคงในเรื่องรายได้ ก่อนและหลังเกษียณ	- ตลอดจนเกษียณอายุและหลังเกษียณอายุ	- เฉพาะในช่วงระยะเวลาที่ทำงาน - มีประกันชราภาพของ สนง. ประกันสังคม (กรณีเป็นสมาชิก)	- เฉพาะในช่วงทำงาน - ขึ้นกับเป็นสมาชิกประกันสังคมหรือไม่	- ตลอดที่ทำงาน - หลังเกษียณมีบำเหน็จและโครงการอื่นๆ
- สวัสดิการที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน	- ค่ารักษาพยาบาลเบิกได้ - คลุมถึงบุตร บิดา มารดา ภรรยา - รถประจำตำแหน่ง	- มีตามเกณฑ์ประกันสังคม กรณีเป็นสมาชิก	- มีตามเกณฑ์ประกันสังคม กรณีเป็นสมาชิก	มี
- รายได้อื่นที่ไม่ใช่เงินเดือนปกติ	- เงินประจำตำแหน่ง	ไม่มี	ไม่มี	มี
- การปรับเงินเดือนค้าจ้าง กรณี ดัชนีราคาสินค้าเปลี่ยน	- ขึ้นกับดุลยพินิจและงบประมาณ	- ขึ้นกับดุลยพินิจและงบประมาณ	- ไม่มี เป็นไปตามโครงการและงบที่จัดให้แต่ละปี	- มีโอกาสยื่น เรียกร้อง เจรจาต่อรอง (แม้สุดท้ายขึ้นกับมติ ครม. ก็ตาม)
- คุณภาพชีวิตหลังพ้นวัยทำงาน (เกษียณ)	จากการสัมภาษณ์ผู้ที่จบปริญญาตรีพอใจ เพราะมีรายได้ตลอดชีพ	จากการสัมภาษณ์บางรายต้องหางานใหม่ทำ (และขึ้นกับเงินออม/ประกันสังคม)	เนื่องจากเป็นสัญญาจ้างต่อปี หลังเกษียณขึ้นกับเงินออม/	ขึ้นกับเงินออมและรายได้ที่เกิดจากการออม

เนื้อหาและประเด็นตามกรอบมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	**ข้าราชการ**	**พนักงานราชการ**	**พนักงานจ้างเหมาบริการ**	***พนักงานรัฐวิสาหกิจ**
			ประกันสังคม	
ระบบแรงงานสัมพันธ์สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ	ไม่สอดคล้อง	ไม่สอดคล้อง	ไม่สอดคล้อง	สอดคล้องแต่ไม่ทั้งหมด

* พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ถูกจัดอยู่ในกำลังคนภาครัฐ ภายใต้กรอบของข้าราชการ แต่ถือเป็นกำลังคนของรัฐ ในนิยามความหมายว่าเป็นกิจการของรัฐ หรือรัฐถือหุ้นกว่าร้อยละห้าสิบขึ้นไป

บทที่ 8

มาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางการบริหาร และเชิงกฎหมายในการเสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

รายงานวิจัยบทนี้เป็นบทสุดท้าย โดยมุ่งตอบคำถามการวิจัยสามข้อ คือ "(1) นโยบาย และแนวทางการสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยสำหรับแรงงานในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) เพื่อส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศในอนาคตควรเป็นอย่างไร? (2) ระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) จากการเรียนรู้มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและของต่างประเทศ ควรมีลักษณะอย่างไร และด้วยเหตุผลใดจึงควรเป็นเช่นนั้น และ (3) บทบัญญัติของกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) รวมทั้งกฎ ระเบียบ และหรือกติกาที่เกี่ยวข้องควรเป็นอย่างไร

เนื้อหาในบทนี้ แบ่งเป็นสองส่วน คือ นโยบายและแนวทางการสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ และข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ซึ่งสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานและเสริมสร้างการพัฒนาประเทศ

8.1 นโยบายและแนวทางการบริหารเพื่อสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

8.1.1 แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ ก็เช่นเดียวกับในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ที่ต้องอาศัยการเปิดขึ้นของหน้าต่างนโยบายจากฝ่ายการเมือง ทั้งฝ่ายรัฐบาล และการตรากฎหมายโดยรัฐสภา แต่ปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นมาตลอดคือรัฐบาลไม่เปิดกว้างการรวมตัวของแรงงานภาครัฐ แม้จะยินยอมในส่วนของรัฐวิสาหกิจก็เกี่ยวข้องกับการเมืองและบรรยายกาศประชาธิปไตยในประเทศ และแรงกดดันจากต่างประเทศ และการสืบต่อของนโยบายกับการปฏิบัติก็คือประเด็นของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม หรือสหภาพ ระบุเฉพาะบุคคลย่อมมีเสรีภาพ ยกเว้น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ที่เพิ่มเติมคำว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพ นอกจากนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ระบุเฉพาะ "เสรีภาพ" แต่ไม่ใช้คำว่า "สิทธิ" ซึ่งต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ที่ระบุคำว่า "สิทธิ" ความต่างของถ้อยคำมีนัยสำคัญมาก เพราะหากใช้คำว่า "สิทธิ" รัฐย่อมมีพันธทางปฏิบัติ มีหน้าที่อย่างน้อยต้องปฏิบัติ 3 ประการ คือ การยอมรับรับรอง (Respect) การให้การคุ้มครอง (Protection) และการเติมเต็ม (Fulfillment)[166] พันธเหล่านี้สำคัญมากเพราะจะโยงไปถึงกระบวนการบริหาร

[166] ดู Asbjorn Eide, Economic, Social and Culture Rights as Human Rights. อ้างแล้วหน้า 23

จัดการที่จะติดตามมา โดยเฉพาะการให้หลักประกันในด้าน “สิทธิ” ที่เป็นเรื่องเศรษฐกิจ จะมีเรื่องงบประมาณ ค่าใช้จ่าย และความต่อเนื่องในการพัฒนาเพื่อให้เกิดผล

8.1.2 รัฐบาลไทยสมควรทำการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม ที่มีความพยายามจากส่วนของแรงงาน และการตื่นตัวในบางครั้งบางคราวของทางรัฐบาลจากกระแสกดดันขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศตะวันตก ทั้งสหรัฐอเมริกา และกลุ่มสหภาพยุโรป และจะเป็นการดียิ่งหากจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 151 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ ร่วมกันไปทั้งสามฉบับ โดยรัฐบาลสมควรดำเนินการอย่างกล้าหาญ ให้เป็นจริงภายในกำหนดเวลาที่แน่นอน เช่น 2-3 ปี นับจากนี้ไป เนื่องจากประเทศไทยได้พัฒนาแบบสมัยใหม่มากว่า 100 ปี ทั้งมีสถานะเป็นประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสหประชาชาติที่มีรายได้ปานกลางขั้นสูง มิใช่ประเทศด้อยพัฒนาแต่อย่างใด การรับเอาอนุสัญญามาปฏิบัติจะช่วยให้ประเทศประสบความสำเร็จในการเป็นประเทศที่เจริญก้าวหน้าอย่างแท้จริงมากขึ้น เพราะอำนาจการต่อรองของแรงงานและระบบแรงงานสัมพันธ์แบบความร่วมมือของผู้มีประโยชน์ได้-เสีย จะเสริมสร้างการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาดีกว่าระบบการพัฒนาประเทศแบบบนลงล่าง

8.1.3 สมควรสนับสนุนให้ ก.พ.ร. ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาระบบข้าราชการได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพนักงานของรัฐ กำหนดให้มีกลไกบางประเภท อาทิ การมีส่วนร่วมในการพิจารณาการลงโทษทางวินัย การพัฒนากลไกที่จะไปทดแทนสิ่งที่ขาดหายไป (เมื่อเทียบกับภาคเอกชน) อาทิ เช่น การมีโอกาสเรียกร้องและเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งภายใต้กรอบที่ ก.พ และ ก.พ.ร. สามารถทำได้ อาทิ เช่น การมีกลไกหารือ หรือคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม ในการพิจารณาปรับปรุงหรือพัฒนาสภาพการจ้างของพนักงานภาครัฐ เป็นต้น

8.1.4 สมควรนำเอาข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างแรงงานกับผู้บริหารมาประยุกต์กับการทำงานของบุคลากรในภาคราชการไทยด้วย คือ ข้อแนะนำฉบับที่ 94 เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและความร่วมมือระหว่างนายจ้างกับคนงานในระดับการดำเนินการปี 1952 และฉบับที่ 113 เรื่องการให้คำปรึกษาและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสาธารณะและองค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ 1960 (Recommendations No. 94 on Consultation and Cooperation between Employers and Workers at the Level of the Undertaking, 1952, and No. 113 on Consultation and Cooperation between Public Authorities and Employers’ and Workers’ Organizations at the Industrial and National Levels, 1960)

8.1.7 การประยุกต์ผลการศึกษาแบบแผนแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศในสี่ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และ ฟิลิปปินส์ (ในบทที่ 4) ที่แสดงให้เห็นว่าการมีแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐซึ่งต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้และสามารถจัดการตามหลักสากลในประเทศไทยได้เช่นกัน โดยแรงงานสามารถจัดตั้งสหภารพแรงงาน มีระบบการเจรจาต่อรองร่วมกับฝ่ายบริหารแบบรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจ และอาจเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้การนำของสหภาพแรงงานสามารถนัดหยุดงานในกิจการบางประเภทและบางส่วน โดยมีกฎหมายบังคับใช้อย่างเหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยมิได้เอาบริบทของประเทศมาเป็นใหญ่ แล้วเอาหลักการสากลปรับลดทอนไปตามข้อจำกัดของประเทศ

8.1.8 มีแนวปฏิบัติที่แสดงถึงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน มิได้รับเบี้ยหวัดจากพระมหากษัตริย์หรือหารายได้เอง แต่รับเงินเดือนจากภาษีของประชาชน จึงสามารถกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทที่มีค่าตอบแทนจากภาษีของประชาชนย่อมเป็นเสมือนลูกจ้างของประชาชน และมีสภาพเป็นผู้ใช้แรงงานในตลาดแรงงานของระบบเศรษฐกิจรวม เพียงแต่เป็นตลาดแรงงานในส่วนภาครัฐที่มีความมั่นคงสูง แต่แรงงานดังกล่าวนี้ก็ยังควรมีสิทธิต่างๆในการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในภาคส่วนเศรษฐกิจหรือกิจกรรมอื่นๆของรัฐ ตามหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมสมัยใหม่ อย่างน้อยนับแต่มีการประกาศใช้ปฏิญญาสากล พ.ศ. 2498 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา หากแรงงานราชการจะมิได้ใช้สิทธิอย่างเต็มที่เช่นแรงงานอื่นๆ แรงงานส่วนนั้นก็อาจเป็นเพียงส่วนน้อย เช่น ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งบังคับบัญชาระดับสูงและมีอำนาจให้คุณให้โทษที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ที่รับผิดชอบต่อบริการสาธารณะที่จำเป็นอย่างยิ่ง เป็นต้น ดังที่กำหนดข้อจำกัดไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 151 ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในภาคสาธารณะ

8.1.9 นโยบายการการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐตามแนวสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เกื้อกูลต่อการเสริมสร้างการพัฒนาประเทศอย่างมีดุลยภาพและเสถียรภาพนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายรัฐบาลเป็นลำดับแรกที่จะให้แรงงานภาครัฐได้รับสถานภาพการจ้างงานใกล้เคียงกับแรงงานในภาคอื่นๆ คือ เอกชน และรัฐวิสาหกิจ อันสอดรับกับการไม่เลือกปฏิบัติ (Discrimination) ในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 111 ค.ศ. 1958 ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อ 13 มิถุนายน 2560 จากนั้นจึงกำหนดนโยบายทางแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐสำหรับส่วนราชการและองค์การอื่นๆของรัฐที่มิใช่รัฐวิสาหกิจ อันหมายรวมถึงทหารและตำรวจที่ต้องได้รับสิทธิเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่อื่นๆของรัฐ เพียงแต่รูปแบบการ

รวมตัวของแรงงาน และการใช้สิทธิการเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงาน อาจมีลักษณะพิเศษ เนื่องจากมีภาระรับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

8.1.10 การจัดกระทำให้เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐทั้งหมด อย่างมีเป้าหมายเชิงระยะเวลาที่ชัดเจน ให้เกิดขึ้นทั้งในรัฐวิสาหกิจ ส่วนงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชนอิสระ และมหาวิทยาลัย ทั้งที่ยังคงอยู่ในและออกนอกระบบราชการ รวมทั้งในหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังไม่ครอบคลุมถึงในปัจจุบัน และอาจมีองค์การแบบใหม่ต่างๆของรัฐ ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วยเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่กว่าปัจจุบัน ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นแบบแผนในทางหลักการเดียวกัน หรือใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลที่สุด ก็เป็นเรื่องสมควรกระทำในอนาคต เว้นแต่หน่วยงานที่อาจจะจำเป็นต้องมีรูปแบบการรวมตัวของแรงงานและกลไกแรงงานสัมพันธ์รูปแบบอื่นทดแทน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

8.1.10 การมีนโยบายให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่เป็นระบบราชการและนอกเหนือ จะช่วยให้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมของความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับรัฐบาลและผู้บริหาร และมีกระบวนการและการใช้กลไกภายในระบบแรงงานสัมพันธ์ เช่น การเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม การมีส่วนร่วมของแรงงานในรูปแบบต่างๆกับฝ่ายบริหาร การแก้ไขข้อพิพาทแรงงานและอื่นๆ ที่จะช่วยแก้ไขหรือลดความรุนแรงของปัญหาต่างๆของแรงงานในภาครัฐ และจะส่งเสริมการพัฒนาประเทศในแง่ต่อไปนี้

(1) เป้าหมาย กระบวนการ และความสำเร็จผลของการพัฒนาประเทศขึ้นอยู่อย่างสำคัญต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐที่มีในทุกกระทรวงและองค์การต่างๆที่เป็นของรัฐ ศักยภาพของหน่วยงานรัฐมิใช่ขึ้นอยู่กับผู้ที่อยู่ข้างบน คือ ฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆที่ถัดลงไปๆ ด้วย และพลังของผู้ปฏิบัติงานย่อมมีมาก เมื่อมีการรวมตัวเป็นองค์การประชาธิปไตยของสมาชิก การมีนโยบายให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยอนุญาตให้แรงงานในหน่วยงานรัฐสามารถรวมตัวกันได้ และมีบทบาทที่เอื้อต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐ และการรวมตัวที่มีพลังแห่งการสร้างสรรค์และความรับผิดชอบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนก็คือองค์การแบบสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กติกาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการมีกลไกและปฏิบัติการอื่นๆ ที่จะให้บทบาทสหภาพแรงงานได้ใช้มันร่วมกับฝ่ายบริหารหรือพลังที่เป็นส่วนอื่นๆของสังคม เพื่อทำให้ศักยภาพของแรงงานมีประโยชน์ต่อตนเองและเพื่อผู้อื่นไปพร้อมๆกัน หรือกล่าวอย่าง

ตรงไปตรงมาก็คือเพื่อประโยชน์เกื้อกูลและเสริมสร้างการพัฒนาประเทศให้กับคนส่วนใหญ่และการไม่ละทิ้งคนส่วนน้อยในสังคม

(2) ระบบการบริหารงานบุคคลแบบเดี่ยวจะหมดไป โดยเกิดระบบควบคู่คือ ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานได้ และมีกลไกการเจรจาต่อร่วมกับผู้บริหารระดับกระทรวงและหรือกรม ซึ่งข้อมูลจากการวิจัยสอบถามกระทรวงต่างๆ พบว่าแม้โดยทั่วไปทุกกระทรวงจะบริหารงานตามสายบังคับบัญชาจากบนลงล่าง แต่ในหลายแห่งก็มีรูปแบบการบริหารแรงงานหรือทรัพยากรมนุษย์หรือการบริหารงานบุคคลในระดับพื้นฐานที่สามารถเข้ากันได้กับกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ตามหลักสากล

(3) กลไกความร่วมมือจะช่วยให้เกิดการปรึกษาหารือร่วมและมีส่วนร่วมการตัดสินใจในงาน ที่จะส่งเสริมให้การบริหารงานมีคุณภาพมากขึ้น อันหมายถึงประสิทธิภาพของงานและประสิทธิผลจะเกิดขึ้นกว่าการบริหารแบบราชการเดิมที่ทีมักถูกล้อเลียนว่า “เช้าชามเย็นชาม” ด้วยพนักงานจะกล้าแสดงออกและโวยวายหรือทักท้วงผู้บิหารหากกระทำผิด รวมทั้งมีพฤติกรรมไปในทางทุจิตหรือประพฤติมิชอบก็จะลดลงและถูกต่อต้านจากสหภาพแรงงาน ทำให้ลดการสูญเสียของทางราชการ และประชาชนได้รับคุณภาพการให้บริการมากขึ้น ดังตัวอย่างที่พบเห็นได้ว่าระบบแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจทำให้การทุจริตลดลงและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) ระบบอุปถัมภ์และเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงานบุคคลจะลดน้อยลง และมีความเป็นกลางมากขึ้น โดยพฤติกรรมของสหภาพแรงงานเชิงดาบแห่งความยุติธรรม (Sword of justice) ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลยึดถือระบบคุณธรรมและความยุติธรรมร่วมกันไป

(5) บทบาทของสหภาพแรงงานที่ควรจะมีขึ้นจากวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและลดการทุจริตของหน่วยงานรัฐด้วยนั้น จะทำให้สหภาพแรงงานเป็นประโยชน์มิใช่แค่สมาชิกของตน แต่เพื่อส่วนรวม ดังที่หลักการนี้ใช้กันในรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน และจะเกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ ให้เกิดการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาทั่วถึงมากขึ้น ทั้งต่อประชาชนและแรงงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ทั้งนี้กลไกการเจรจาต่อรองร่วมและการร่วมมือในหน่วยงานต้องให้สหภาพแรงงานให้เข้าร่วมกับฝ่ายบริหาร ทั้งในทางนโยบายและกลยุทธ์ของหน่วยงานในการเสริมสร้างคุณภาพบริการแก่ประชาชน อันจะเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

8.2 บทบัญญัติของกฎหมายไทยในการสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

การตรากฎหมายเพื่อให้แรงงานภาครัฐของไทย มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในแนวสากลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามมาตรฐานแรงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศอย่างมีดุลยภาพและเสถียรภาพนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอนาคตอันใกล้ และสมควรพิจารณาในสองแนวทาง คือ การออกบทบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายเดิม ให้การบังคับใช้ของกฎหมายครอบคลุมส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แนวทางที่สองคือการตรากฎหมายใหม่ ในรูปพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะผู้วิจัย เห็นสมควรให้มีการตรากฎหมาย โดยพยายามอิงมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้มากที่สุด (แม้ประเทศไทยจะยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ก็ตาม) และหาทางขยายความที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 จะเหมาะสมกว่าการออกเป็นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะ [167] ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะจะช่วยให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศทั้งภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และ ภาคราชการและหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ได้รับการจัดการอย่างมีแบบแผนเดียวกันร่วมกันภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานในระยะแรก แต่ในอนาคตควรมีองค์การอิสระด้านแรงงานสัมพันธ์มากำกับดูแลแทนกระทรวงแรงงาน โดยในระยะแรกนั้น กระทรวงแรงงานสามารถออกคำสั่งและประกาศเพิ่มเติมเป็นกรณีสำหรับภาคราชการและหน่วยงานอื่นๆของรัฐได้เมื่อต้องการความเฉพาะเจาะจง

หลักการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับ “แรงงานสัมพันธ์ในภาคราชการและส่วนงานอื่นๆของรัฐนอกเหนือรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งกล่าวโดยย่อว่า “แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ” หรือ “แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ” นั้นก็คือ การให้โอกาสแก่แรงงานที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐที่แปลงรูปจากระบบราชการเป็นองค์การิอสระหรือกึ่งอิสระต่างๆ อาทิ องค์การมหาชนอิสระ

---

[167] ในช่วง พ.ศ. 2551 – 2554 ก.พ. ได้ทำการยกร่างพระราชกฤษฎีกาสำหรับแรงงานภาครัฐในส่วนราชการต่างๆไว้แล้ว ในรัฐบาลนายกอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่ออนุวัตรให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 แต่รัฐบาลทั้งสองชุดก็ยังมิได้ประกาศใช้ก็มีการเปลี่ยนรัฐบาลไป (ดังตัวอย่างรายละเอียดในข่าว: เว็บมติชนออนไลน์รายงานว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม โดยภายหลังเสร็จสิ้นการประชุม นายอภิสิทธิ์ กล่าวว่า ที่ประชุมเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ฎ.) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือน พ.ศ.... มีเนื้อหารวม 48 มาตรา จะมีการเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ต่อไป, https://prachatai.com/journal/2010/12/3243, Submitted on Sat, 2010-12-25 00:02 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562))

และมหาวิทยาลัยอกกนอกระบบ ในการใช้สิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน และมีสิทธิยื่นข้อเสนอ และใช้การเจรจาต่อรองร่วมและทำข้อตกลงสภาพการจ้างร่วมกับฝ่ายบริหารในฐานะผู้แทนนายจ้าง คือกระทรวงหรือหน่วยงานระดับกรม มีสิทธิรับสมาชิก เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การในระดับที่สูงขึ้นทั้งภายในและระหว่างประเทศ มีสิทธิจัดการประชุมสมาชิก สามารถรณรงค์ให้สมาชิกและเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมเป็นสมาชิกและทำกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และสหภาพแรงงานอาจนัดหยุดงานในขอบเขตที่จำเป็นหรืออย่างจำกัดเพื่อรักษาบริการสาธารณะที่จำเป็น (ตามเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อประชาชน มีสิทธิการจัดการเรื่องร้องทุกข์แทนสมาชิกสหภาพแรงงาน มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร การร่วมปรึกษาหารือและการร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมกับผู้บริหาร การได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารในด้านการใช้สถานที่เพื่อใช้เป็นสำนักงานของสหภาพแรงงาน และการอนุญาตของฝ่ายบริหารในการให้เวลากรรมการไปดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานตามสมควร นอกจากนี้ก็พึงมีสิทธิอื่นๆเช่นเดียวกับแรงงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจในการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การนำเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และศาล รวมทั้งการได้รับการคุ้มครองจากศาลเพื่อมิให้กรรมการและสมาชิกถูกกลั่นแกล้ง ลดทอนผลประโยชน์จากสภาพการจ้าง และเลิกจ้างจากผู้บริหาร เป็นต้น

ดังนั้นบทบัญญัติเพิ่มเติมในพ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในประเด็นสำคัญๆจึงควรเป็นดังต่อไปนี้ (ร่างตัวอย่างบทบัญญัติ)

1) ขอบเขตการบังคับใช้

ในมาตรา 3 พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. ....)

1.1) ".....ให้บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในกิจการเอกชน รัฐวิสาหกิจ[168] และราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการของกรุงเทพมหานคร และหรือพัทยา"

1.2) ให้เว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้กับกิจการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย

2) การจัดตั้งและการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน

2.1) "ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานราชการของกระทรวง รวมทั้งในองค์การอิสระมหาชนของรัฐ สถาบันอุดมศึกษา และองค์การที่กำหนดโดยประกาศกระทรวง จัดตั้งสหภาพแรงงานได้

[168] หมายถึงให้รัฐวิสาหกิจกลับเข้ามาอยู่ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับนี้ โดยยกเลิก พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

โดยจัดตั้งตามกระทรวงที่สังกัด และให้สหภาพแรงงานตั้งแต่สามแห่ง รวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงานเจ้าหน้าที่รัฐ และห้าสหพันธ์แรงงานรวมตัวเป็นสภาแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐได้"

2.2) "กรณีในหน่วยงานทหารและตำรวจ ให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจัดตั้งดำเนินการได้ โดยเป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน"

2.3 "ให้หน่วยงานของรัฐที่พนักงานมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และจัดให้มีการใช้พื้นที่ของหน่วยงานเพื่อจัดทำเป็นสำนักงานสหภาพแรงงานตามสมควร"

3) ข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรอง

3.1) สหภาพแรงงานทำหน้าที่แทนสมาชิกในการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง และให้กระทำได้เมื่อที่สมาชิกสหภาพแรงงานได้ประชุมกันและเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ

3.2) การเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงานและฝ่ายบริหารในฐานะผู้แทนนายจ้างให้กระทำได้ เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงสภาพการจ้างร่วมกัน

4) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

4.1) "ให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐประกอบด้วยผู้แทนสามฝ่าย คือ ผู้แทนสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และกระทรวงแรงงาน อย่างละเท่ากัน จำนวน 7 คน และทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานในกิจการตามที่กำหนดในมาตรา ..... โดยคณะกรรมการดังกล่าวของฝ่ายแรงงานให้มาจากผู้แทนสหภาพแรงงานในภาคเอกชน ภาครัฐวิสาหกิจ และ ภาครัฐในส่วนอื่นๆ"

4.2) "ให้มีสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นองค์การมหาชนอิสระ ในกำกับของกระทรวงแรงงาน เพื่อเป็นหน่วยงานสำหรับการทำงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และเจ้าหน้าที่"

5) การนัดหยุดงาน

5.1) การนัดหยุดงานในหน่วยงานของรัฐจะกระทำได้ในภารกิจที่ไม่กระทบต่อบริการสาธารณะอันจำเป็นแก่ประชาชน และโดยกระบวนการที่กำหนดในมาตรา .....

5.2) การนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปได้ ก็เมื่ออยู่ภายใต้กระบวนการเจรจา

ต่อรองเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้าง และไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยเรื่องดังกล่าวนี้

6) การพิจารณคดีในศาลแรงงาน

6.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำคดีแรงงานอันเกิดจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงานเข้าสู่การพิจารณาของศาลแรงงาน

6.2) การฟ้องร้องในศาลแรงงานจะกระทำได้เมื่อคดีความดังกล่าว มีการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แล้ว แต่คู่กรณีประสงค์ให้ศาลแรงงานวินิจฉัยเป็นที่สุด

7) ความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่

7.1) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ในแต่ละกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่ากรม เพื่อทำให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันในการทำงาน การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของเจ้าหน้าที่ และฝ่ายบริหารได้รับการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงานจากบุคลากรในหน่วยงาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามประกาศของประธานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์

8) การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์

8.1) ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยมีวาระ 2 ปี เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล

8.2) องค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติให้ประกอบด้วยผู้แทนสหภาพแรงงาน นายจ้าง และสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ฝ่ายละ 7 คน เท่ากัน รวมไม่ 21 คน และมีที่ปรึกษาร่วมได้อีกไม่เกิน 9 คน

บทบัญญัติอื่นๆ เห็นควรพิจารณาจากกฎหมายเดิม โดยปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะแก่สถานการณ์และแนวโน้มแรงงานสัมพันธ์ในอนาคต

ข้อเสนอทั้งนโยบาย แนวทางการบริหารเพื่อสร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์ และตัวอย่างการตรากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐข้างต้น ผู้วิจัยจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองการแก้ไขปัญหาต่างๆของแรงงานภาครัฐ โดยเกิดขึ้นจากการอาศัยมุมมองในทางทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย การวิจัยเอกสารในประเทศ (นำเสนอในบทที่ 2) การใช้ประโยชน์จากมาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ (ดังที่สรุปไว้ในบทที่ 3) การศึกษาถึงการดำเนินการในต่างประเทศทั้งสี่ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และ ฟิลิปปินส์ (ในบทที่ 4) รวมทั้งการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ และการใช้แบบสอบถามไปยังส่วนงานที่รับผิดชอบการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงต่างๆ อันเป็นหน่วยงานหลักหมายใหญ่ที่พึงมีระบบแรงงานสัมพันธ์เกิดขึ้น (ในบทที่ 5 – บทที่ 8) ผู้วิจัยเชื่อว่าข้อเสนอดังกล่าวในบทนี้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสำคัญในระดับหนึ่ง ในทางนโยบายและแนวทางการบริหารเพื่อจัดสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ ส่วนที่อยู่นอกรัฐวิสาหกิจ (ที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ใช้กันอยู่แล้ว) และการส่งเสริมการแก้ปัญหาการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะกับหน่วยงานราชการในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ภายใต้กระทรวงต่างๆ องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยของรัฐ และเชื่อว่าหลายประการของข้อเสนอ และข้อคิดพิจารณาต่างๆประกอบการวิเคราะห์ที่สาธยายไปนั้น ในฐานะผลวิจัยที่ได้ ย่อมเป็นข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อเป็นเค้าร่างสำหรับการจัดทำในระดับลึกที่จะใช้จริงในทางนโยบาย แนวทางการบริหาร บทบัญญัติของกฎหมาย และในทางปฏิบัติที่ผู้คนในภาคส่วนต่างๆ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในโอกาสต่อไปของการขับเคลื่อนให้เกิดความเป็นจริงของระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

บรรณานุกรม

งานวิจัย/ตำรา/บทความ (ต่างประเทศ)

ACAS, Future of Workplace Relations discussion paper series, “The Transformation of British Public-Sector Industrial Relations: From ‘Model Employer’ to Marketized Relations”, HSIR 7, (Spring 1999), 119-146. August 2011. (m.acas.org.uk/.../Future-workplace-relations-series- public-service-accessi).

Asbjorn, Eide (2001) Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights” Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook, second revised edition, p. 12.

Beaumont, Phil and Leopold, John (1985) "Public Sector Industrial Relations: Recent Developments", Employee Relations, Vol. 7 Issue: 4, pp.1-44, https://doi.org/10.1108/eb055056(https://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/eb055056).

Hebdon, Bob & Warrian, Peter “Coercive Bargaining: Public Sector Restructuring under the Ontario Social Contract, 1993-1996” (1999) 52:2 Indus & Lab Rel Rev 196.

Black, Sandra E. & Lynch, Lisa M. “The New Workplace: What Does It Mean for Productivity?” (Paper delivered at the Fiftieth Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association, 3- 5 January 1998), in Paul B Voos, ed, Proceedings of the Fiftieth Annual Meeting, Volume 1 (Industrial Relations Research Association, 1998) 60 at 65. 97. Ibid. 920 (2013).

Blumer, Herbert (1990) Industrialization as an Agent of Social Change. A Critical Analysis. New York: Aldine de Gruyter.

Burton, John F. and Krider, Charles “The Role and Consequences of Strikes by Public Employees” The Yale Law Journal, Vol. 79, No. 3 (Jan., 1970), pp. 418-440.

Carley, Michael and Ian Christie (2000) Managing sustainable development. London and Sterling: Earthscan.

Casale, Giuseppe and Tenkorang, Joseph (2008) Public service labour relations: A comparative overview Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch International Labour Office: Geneva, p. 1-3, in https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_112942.pdf.

Eide, Asbjorn. Economic, Social and Culture Rights as Human Rights.

Gernigon, Bernard (2007) Labour relations in the public and para-public sector. Working Paper No. 2, INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS DEPARTMENT, Geneva. https://www2.le.ac.uk/departments/business/people/academic/dr-benjamin-hopkins/barsop-uk-final-report,

Hebdon, Bob & Warrian, Peter "Coercive Bargaining: Public Sector Restructuring under the Ontario Social Contract, 1993-1996" (1999) 52:2 Indus & Lab Rel Rev 196.

International Labour Organization (1919) Constitution, Jeneva.

International Labour Organization, Principles concerning the right to strikes, p. 14.

Katz, Harry C. "Is U.S. Public Sector Labor Relations in the Midst of a Transformation." (2013) [Electronic version] Industrial and Labor Relations Review, 66(5), 1031-1046. doi: 10.1177/001979391306600501.

Keynes, John Maynard (1936/2007). The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan.

Ki-moon, Ban, UN Secretary-General, 2007, in a report on "Ban Ki-moon convenes largest-ever meeting of global leaders on climate change" UN NEWS 24 September 2007, https://news.un.org/en/story/2007/09/232332-ban-ki-moon-convenes-largest-ever-meeting-global-leaders-climate-change.

Knapp, Andria S. (1985) "Anatomy of a Public Sector Bargaining Unit".

Lewin, David, et al, "Getting It Right: Empirical Evidence and Policy Implications from Research on Public Sector Unionism and Collective Bargaining" (Employment Policy Research Network & Labor and Employment Relations Association, 7 March 2011) at 16-22, online.

Malin, Martin H. "Collective Representation and Employee Voice in the U.S. Public Sector Workplace: Looking North for Solutions?", 50 Osgoode Hall L.J. 903 (2013). Available at: http://scholarship.kentlaw.iit.edu/fac_schol/801.

Malin, Martin H. "Public Employees' Right to Strike: Law and Experience" (1993). Malin & Kerchner, supra note 5 at 904-06. 95.

Mosher, Frederick C. "Democracy and the Public Service: The Collective Services", in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007) Classics of Public Administration. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 423-433.

Neal, Alan C. (2001) Public-sector employment relations reforms under Labour: muddling through on modernization? Some recent international developments in employment dispute settlement. New York, London: Guilford Press.

Slater, Joseph E. (2004) Public Workers: Government Employee Unions, the Law, and the State, 1990-1960 (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Smith, Adam (1977) [1776]. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. University of Chicago Press

Suttawet, Chokchai and Bamber, Greg (2018) 'International labour standards and decent work: A critical analysis of Thailand's experiences, with suggestions for theory, policy, practice and research, Chokchai Suttawet & Greg J. Bamber, *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 56 (4) Vol. 4, October – December 2018, pp. 539-565, : https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1744-7941.12190 [Open Access]

Todaro, Michael P. and Stephen C. Smith (2009) Economic Development. Montreal: Addison-Wesley.

Tönnies, Ferdinand (ed. Jose Harris) (2001) Community and Civil Society, Cambridge University Press.

UN, Sustainable Development Goals, www.un.org.

Wellington, Harry H. and Winter, Ralph K. (1971) The Unions. and the Cities. The Brookings Institution, Washington, D.C..

Websites:

http://bls.gov/web / empsit / ceseeb1a.htm – สืบค้นวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2562.

https://th.wikipedia.org/wiki/สัมประสิทธิ์จีนี – สืบค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2561.

http://www.investerest.co/economy/asean/ - สืบค้นวันที่ 16 ธันวาคม 2561.

https://www.sagepub.com/sites/.../46882_Bamber_Ch_3_US_slides.pptx. – สืบค้นวันที่ 15 ธันวาคม 2561.

http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/ – สืบค้นวันที่ 16 มกราคม 25621.

https://www.etui.org/ReformsWatch/United-Kingdom/Industrial-relations-in-the-UK-background-summary – สืบค้นวันที่ 6 ตุลาคม 2561.

https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/industrial-relations-in-the-public-sector-united-kingdom – สืบค้นวันที่ 7 ตุลาคม 2561..

https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/United-Kingdom/Trade-Unions – สืบค้นวันที่ 7 ตุลาคม 2561.

คำสั่งประธานาบดี

Exec Order No 13522 (9 December 2009), USA, online: 930 (2013)

คดีพิพาท

Aberdeen Education Association v Aberdeen Board of Education, 215 NW (2d) 837, 88 SD 127 (Sup Ct 1974) [Aberdeen].

AFSCME Local 201 (AFL-CIO) v City of Muskegon, 120 NW (2d) 197, 369 Mich 384 (Sup Ct 1963) และ NC Gen Stat Ann §§ 95-98 (2012); Va Code Ann §§ 40.1-57.2 (2012).

Associated Home Builders of Greater East Bay, Inc. กับ National Labor Relations Board, 352 F (2d) 745, 60 LRRM 2345 (9th Cir 1965).

Hardesty Company, Inc d/b/a Mid-Continent Concrete, 336 NLRB 258, 171 LRRM 1016 (2001), enf'd 308 F (3d) 859, 171 LRRM 2006 (8th Cir 2002). 932 (2013).

Hodges – Aeberhard and Odero, 1987, Para 543-545.

Local 195, International Federation of Professional and Technical Engineers v New Jersey, 443 A (2d) 187, 88 NJ 393 (Sup Ct 1982).

Ozaki, Muneto (1999) Negotiating Flexibility: The Role of the Social Partners and the State. Geneva: International Labor Office.

Standing, Guy (1999) Global labour Flexibility, Seeking Distributive Justice. UK: Palgrave Macmillan.

U Mich JL Ref 313.

Unified School District No 1 of Racine County v Wisconsin Employment Relations Commission, 259 NW (2d) 724 at 730, 81 Wis (2d) 89 (Sup Ct 1977) [Racine County]).

อนุสัญญา และข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

Fundamental conventions on freedom of association and collective bargaining

C87 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 1948.

C98 - Right to Organize and Collective Bargaining, 1949.

Freedom of association (agriculture, non-metropolitan territories)

C141 - Rural Workers' Organizations, 1975.

R149 - Rural Workers' Organizations, 1975 Instrument with interim status.

C11 - Right of Association (Agriculture), 1921.

C84 - Right of Association (Non-Metropolitan Territories), 1947.

Industrial relations

C135 - Workers' Representatives, 1971.

R143 - Workers' Representatives, 1971.

C151 - Labour Relations (Public Service), 1978.

R159 - Labour Relations (Public Service), 1978.

C154 - Collective Bargaining, 1981.

R163 - Collective Bargaining, 1981.

R91 - Collective Agreements, 1951.

R113 - Consultation (Industrial and National Levels), 1960 Request for information.

R92 - Voluntary Conciliation and Arbitration, 1951.

R94 - Co-operation at the Level of the Undertaking, 1952.

R129 - Communications within the Undertaking, 1967.

R130 - Examination of Grievances, 1967.

เอกสารคณะกรรมการของ ILO และ ILO

ILO, Constitution of International Labour Organization 1919.

CFA Digest of 1996, Para 244 and 264.

CFA Case No.1793, 315th Report, Para 22.

CFA Caso No. 1726, 305th Report, Para 51-53.

CFA Case No. 1607, 284th Report, Para 594.

CFA Case No. 1492, 272nd Report, Para 78.

CFA Case No. 1388, 246nd Report, Para 43.

CFOA Procedure, Para 55.

COE 191 c.87 ประเทศนิคารากัว.

Resolution ของ ILO, 1957, Para 783.

Resolution ของ ILO, 1970, Para 735-736.

WP-External-2007-11-0176-1-En.doc.

อนุสัญญา ILO สำคัญเพิ่มเติม

(อ้างจาก

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102843 (วันที่สืบค้น 10 กันยายน 2562).

C014 - Weekly Rest (Industry) Convention, 1921 (No. 14) - 5 April 1968).

C019 - Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925 (No. 19) - 5 April 1968.

C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) - 26 Feb. 1969.

C088 - Employment Service Convention, 1948 (No. 88) - 26 Feb 1969.

C122 - Employment Policy Convention, 1964 (No. 122)) - 26 Feb. 1969.

C123 - Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965 (No. 123) – 05 April 2511 (1968).

C127 - Maximum Weight Convention, 1967 (No. 127) - 26 April 2512 (1969).

เอกสารอื่นๆ

Office for National Statistics, UK, Public Sector Employment Trends 2005.

เอกสาร/รายงานวิจัยภาษาไทย

จดหมายเรื่อง ร่างพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... จากประธานสภาผู้แทนราษฎร ถึง ประธานวุฒิสมาชิก ลงวันที่ 22 มกราคม 2542, หน้า รัฐวิสาหกิจ/3.

เชาวนะ ไตรมาศ (2542) บทบาทใหม่ของข้าราชการไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน. ว่าด้วยองค์การมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายการศึกษา และมูลนิธิคอนราด อเดเนาร์จ.

โชคชัย สุทธาเวศ (2556) การบริหารแรงงานแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาสมาพันธ์พนักงานใน ส.ส.ท., สนับสนุนทุนโดย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.).

ปราน สุวรรณมงคล. องค์การมหาชน. ข้อมูลจาก Google .

พิทยา บวรวัฒนา (2556) ระบบราชการ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พ.ร.บ พนักงานพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534.

พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2559.

พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551.

พ.ร.บ แรงงานแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ 2518.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547.

ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 73 ตอนที่ 92 วันที่ 7 พฤศจิกายน 2499 หน้า 63-64.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 25 วันพฤหัสบดีที่ 9 มกราคม 2518 ณ ตึกรัฐสภา, หน้า 112.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่3/2534 เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ 15 เมษายน 2534 ณ ห้องประชุมรัฐสภา, หน้า 101.

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550.

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560.

สารบบเรื่อง การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ว. ๙ (ส. ทั่วไป) หน้า 24/2 และ หน้า 25/1.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อดีต ปัจจุบัน อนาคต ไม่ปรากฏวันเดือนปีที่พิมพ์.

สำนักงาน ก.พ อดีต ปัจจุบัน อนาคต (ไม่ระบุวันเดือนปีที่พิมพ์).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2561) “แนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล” ใน https://person.mwit.ac.th/Anounce/2018-07-02-ToDo.pdf (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2561) “แนวทางการควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน”, https://po.opdc.go.th/content/NTQ4 (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563).

ศิริพร เสนามนตรี (2556) คุณภาพชีวิตการทำงานของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน). หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

ศรีสุดา สถิตวัฒนาพร (2555) รูปแบบการต่อรองของพนักงานราชการกับรัฐภายใต้ข้อจำกัดบางประการ วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สำนักงานก.พ. (2536) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน.

อารีย์ ผสานสินธุวงศ์ (2561) เรื่อง การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลใน

การบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (ดุษฎีนิพนธ์) หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

บทความ/ข่าวในสื่อมวลชน/Websites

กองทัพจัดหนัก! ดับซ่าเสรีพิศุทธ์, นสพ. ไทยโพสต์ 6 มีนาคม 2562 ใน https://www.thaipost.net/main/detail/30599 (สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2562).

คมข่าว (komkhao.com) และคมชัดลึก (Komchadluek.net) (สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2562).

คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง รายงาน "การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น" เสนอต่อสภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในเรื่อง "การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น" อ้างจาก http://www.thailocalmeet.com/index.php?topic=62103.0 (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563).

คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น. รายงานข่าว วันที่ 13 พ.ค. 2016 "การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น" เสนอต่อสภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง "การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น", อ้างจาก http://www.thailocalmeet.com/index.php?topic=62103.0 (สืบค้นวันี่ 15 กุมภาพันธ์ 2563).

บัณฑิต กิจถาวร บทความ เรื่อง “การแก้ไขความเลื่อมล้ำทำได้อย่างไร” หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจฉบับที่ 2 มกราคม 2562.

บอร์ด ก.พ. ไฟเขียว กม.ตั้ง “สหภาพข้าราชการ”, อ้างจาก https://prachatai.com/journal/2010/12/3243, Submitted on Sat, 2010-12-25 00:02 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562).

ตราสัญลักษณ์ของกระทรวงแรงงาน, ใน http://area9.labour.go.th/2018/2015-12-03-05-02-02/2015-12-03-05-05-56 () (สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2562)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,[1] https://th.wikipedia.org/wiki/ /wiki/สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563).

สำนักงาน ก.พ. (2560) กำลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547.

ราชการส่วนท้องถิ่น (ประเทศไทย) https://th.wikipedia.org/wiki/ราชการส่วนท้องถิ่น_(ประเทศไทย) (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563).

รู้ให้ชัด ความแตกต่างของรัฐวิสาหกิจกับองค์การมหาชน, ใน highlight.kapook.com” (สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2562).

ประเทศไทยกับการเป็นสหประชาชาติ. การสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติของประเทศไทย, ใน https://romantic02.wordpress.com/ภาคเรียนที่1-56/ประเทศไทยกับการเป็นสหป/ (สืบค้นวันที่ 4

สิงหาคม 2562).
มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน “สหภาพข้าราชการ” วารสารแรงงานบริทัศน์ ฉบับที่ 325, พ..ศ. 2557.
สำนักงาน ก.พ. (2560) กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บริษัท เซ็นจูรี่ จำกัด.
สภาคณาจารย์และข้าราชการ ดูข้อมูล senate.rmutp.ac.th (สืบค้นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563).
หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (ประเทศไทย), https://th.wikipedia.org/wiki/หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ_(ประเทศไทย) (สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2562).

การสัมภาษณ์ (ตุลาคม 2561 – มิถุนายน 2562)

อดีต ผอ.กองการเจ้าหน้าที่กรมจัดการงาน (ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้ตรวจราชการกรม).
อดีต ผอ.กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง (ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้อำนวยการสำนักรัฐมนตรี).
อดีต ผอ.สำนักงานแรงงานสัมพันธ์ (นายทะเบียนสหภาพแรงงาน) (ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้ตรวจราชการกรม).
อดีต ผอ.กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม (ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้ตรวจราชการกรม).
ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายแรงงาน (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 มิ.ย. 62).
ผู้บริหารของสำนักงานประกันสังคม.
พนักงาน (ประกันสังคม).
ผู้อำนวยการกลุ่มงานมาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
ผู้ตรวจราชการกรม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

ภาคผนวกที่ 1

แบบสอบถาม

โปรดทำเครื่องหมาย / ในวงเล็บ และเติมข้อความที่ตรงกับความเป็นจริงที่สุดในหน่วยงานของท่าน

1. ในหน่วยงานของท่านมีระบบการบริหารงานโดยภาพรวมเป็นการทั่วไป และการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์หรืองานบุคคลอย่างไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับระบบแรงงานสัมพันธ์ อันครอบคลุมอย่างน้อยในประเด็นต่อไปนี้

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
1) เสรีภาพในการสมาคม (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 87 ค.ศ. 1948) (หมายถึงการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือกันและในหมู่สมาชิก และเพื่อเรียกร้องต่อรองกับผู้บริหารให้ปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไข	1.1. เจ้าหน้าที่ (ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว) ในองค์การของท่านรวมตัวกันในรูปแบบใด **1.1.1. ข้าราชการ** 1.1.1.1) (.....) รวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน 1.1.1.2) (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมข้าราชการประจำกระทรวง 1.1.1.3) (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมข้าราชการประจำกรม 1.1.1.4) (.....) รวมตัวกันในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 1.1.1.4.1)..... 1.1.1.4.2)..... 1.1.1.4.3)..... 1.1.1.5) (.....) ไม่มีการรวมตัวกันในรูปใดๆ **1.1.2. พนักงานราชการ** 1.1.2.1) (.....) รวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน 1.1.2.2) (.....) รวมตัวกันในรูปพนักงานราชการประจำกระทรวง 1.1.2.3) (.....) รวมตัวกันในรูปพนักงานราชการประจำกรม 1.1.2.4) (.....) รวมตัวกันในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 1.1.2.4.1)..... 1.1.2.4.2).....

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
การทำงานต่างๆ)	1.1.2.4.3)..... 1.1.2.5) (.....) ไม่มีการรวมตัวกันในรูปใดๆ **1.1.3 ลูกจ้างประจำ** 1.1.3.1 (.....) รวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน 1.1.3.2 (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมข้าราชการประจำกระทรวง 1.1.3.3 (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมข้าราชการประจำกรม 1.1.3.4 (.....) รวมตัวกันในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 1.1.3.4.1)..... 1.1.3.4.2)..... 1.1.3.4.3)..... 1.1.3.5 (.....) ไม่มีการรวมตัวกันในรูปใดๆ **1.1.4 ลูกจ้างชั่วคราว** 1.1.4.1 (.....) รวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน 1.1.4.2 (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมลูกจ้างชั่วคราวประจำกระทรวง 8.2)1.1. (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมลูกจ้างชั่วคราวประจำกรม 8.2)1.2. (.....) รวมตัวกันในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 1.1.4.4.1)..... 1.1.4.4.2)..... 1.1.4.4.3)..... 1.1.4.5 (.....) ไม่มีการรวมตัวกันในรูปใดๆ
2) การนำการเจรจาต่อรองร่วมไปปฏิบัติ	2.1) (.....) องค์การของเจ้าหน้าที่จัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆเป็นประจำ เช่น 1-3 ปี ต่อครั้ง 2.2) (.....) องค์การของเจ้าหน้าที่จัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)
(ตามอนุสัญญา ฉ. 98 ค.ศ. 1949) (หมายถึงการที่องค์การของข้าราชการหรือพนักงานหรือลูกจ้างยื่นข้อเสนอจัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆเป็นประจำ (ตอบได้หลายข้อ)	สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆในบางโอกาส 2.3) (.....) ตัวแทนฝ่ายฝ่ายบริหารและองค์การของข้าราชการ/พนักงาน/ลูกจ้างประชุมร่วมกันเพื่อเจรจาต่อรองให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆตามบันทึกที่ยื่นเสนอหรือเรียกร้อง 2.4 (.....) องค์การของเจ้าหน้าที่ดำเนินการในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 2.4.1)..... 2.4.2)..... 2.4.3)..... 2.5) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการเสนอหรือต่อรองกับผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ
3) ข้อตกลงร่วม (Collective	3.1) ฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่มีการดำเนินการดังนี้ 3.1.1) (.....) ทั้งสองฝ่ายจัดทำข้อตกลงร่วมหลังจากเจรจาหรือปรึกษาหารือกันเพื่อยึดถือให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกัน โดยจัดทำกันเองเป็นการภายในหน่วยงาน

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)
Agreement) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 91 ค.ศ. 1951)	3.1.2) (.....) ทั้งสองฝ่ายไม่ได้จัดทำข้อตกลงร่วมหลังจากเจรจาหรือปรึกษาหารือกันเพื่อยึดถือให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกัน แต่ผู้บริหารรับฝากจะดำเนินการให้ โดยไม่ต้องทำข้อตกลงร่วมกัน 3.1.3) (.....) ทั้งสองฝ่ายนำข้อตกลงร่วมหลังจากเจรจาหรือปรึกษาหารือกันไปจดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงแรงงานหรืออื่นๆ 3.2) (.....) มีการดำเนินการในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 3.2.1)..... 3.2.2)..... 3.2.3)..... 3.3) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการทำข้อตกลงร่วมตามที่กล่าวมาข้างต้น
4) การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Promotion of Collective Bargaining) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 154 ค.ศ. 1981 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ฉ. 163 ค.ศ.	4.1) (.....) กระทรวงแรงงานเคยหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเคยส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่ 4.2) (.....) หน่วยงานอื่นของรัฐ (โปรดระบุชื่อ.....) ประสานงานมาหรือหาทางส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่ 4.3) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมเจรจาต่อรองร่วมตามที่กล่าวมาข้างต้น

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
1981)	
5) การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 92 ค.ศ. 1951) (ตอบได้หลายข้อ)	5.1) หากฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่มีข้อขัดแย้งและข้อพิพาทในการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ จะมีการดำเนินการดังนี้ 5.1.1) (.....) ทั้งสองฝ่ายหาคนกลางมาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาท 5.1.2) (.....) ทั้งสองฝ่ายเสนอผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจให้ได้ข้อยุติ 5.2) หากฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่มีข้อขัดแย้งและข้อพิพาทไปฟ้องร้องต่อศาล (โปรดระบุชื่อศาล .....) 5.3) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจตามที่กล่าวมาข้างต้น
6) ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน	6.1) ทั้งฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานระดับล่างร่วมมือกันดังนี้ 6.1.1 (.....) มีคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ 6.1.2 (.....) มีการประชุมหารือกันเพื่อปรับปรุงงานของกรมต่างๆ เป็นรายกรม เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ (โปรดระบุชื่อคณะกรรมการหรือกลไกการทำงานที่แสดงถึงความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)
(Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 94 ค.ศ. 1952)	....) 6.1.3 (.....) ประชุมหารือกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ เป็นเฉพาะแต่ละกรม (เช่น 1-2 เดือนต่อครั้ง) ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ 6.1.4 (.....) ประชุมหารือกันเป็นรายกรมตามสถานการณ์โดยไม่ได้จัดตั้งในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ 6.1.5 (.....) ดำเนินการแบบอื่น (โปรดระบุวิธีการดำเนินการ ....) 6.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน ตามที่กล่าวมาข้างต้น
7) การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking) (ตาม	7.1) ทั้งฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่ได้มีการปรึกษาหาร่วมรือกันทั้งกระทรวง (รวมทุกกรม) เพื่อปรับปรุงงานของกระทรวง และพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานอย่างไร 7.1.1 (.....) ประชุมหารือกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอทั้งกระทรวง (รวมทุกกรม) (เช่น 1-2 เดือนต่อครั้ง) ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ 7.1.2 (.....) ประชุมหารือร่วมกันทุกกรมภายในกระทรวงตามสถานการณ์เพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน 7.1.3 (.....) ดำเนินการแบบอื่น (โปรดระบุวิธีการดำเนินการ 7.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือในกระทรวงที่จะเทียบเคียงได้กับการปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ ตามที่กล่าวมาข้างต้น

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
ข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 113 ค.ศ. 1960)	
9) การร้องทุกข์ (Examination of *Grievances*) *(ตามข้อเสนอแนะ* ILO *ที่ 130 ค.ศ. 1967)*	8.1) เมื่อเจ้าหน้าที่มีเรื่องเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน กระทรวงมีระบบการดำเนินการอย่างไร (ตอบได้หลายข้อ) 8.1.1) (.....) มีระบบการร้องทุกข์ตามสายบังคับบัญชา 8.1.2) (.....) ร้องทุกข์ผ่านองค์การของเจ้าหน้าที่ที่รวมตัวกันขึ้นมา 8.1.3) (.....) ร้องทุกข์ด้วยตนเองและผ่านองค์การของเจ้าหน้าที่ที่รวมตัวกันขึ้นมา 81.4) (.....) ฟ้องศาล (เช่น ศาลปกครอง) 8.1.5) (.....) มีระบบการร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง (โปรดระบุ) ชื่อคณะกรรมการ..... และข้อมูลเพิ่มเติม หากมี .... 8.1.6) (.....) อื่นๆ (โปรดระบุ) .... 8.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการร้องทุกข์ ในกระทรวงตามที่กล่าวมาข้างต้น
9) การปรึกษาหารือ	9.1) ภายในกระทรวงมีคณะกรรมการสามฝ่ายจากตัวแทนขององค์การของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายบริหาร และ ผู้แทนจากผู้บริหารสูงสุดในกระทรวงระดับรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการ

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
แบบไตรภาคี (Tripartite Consultation) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 144 ค.ศ. 1976)	บริหารทรัพยากรบุคคลหรือไม่ 9.1.1) (.....) มีการปฏิบัติในระดับกระทรวง คือ .... 9.1.2) (.....) มีการปฏิบัติในแต่ละกรม คือ .... 9.1.3) (.....) มีทั้งสองข้อ 9.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในกระทรวงตามที่กล่าวมาข้างต้น
10) การบริหารแรงงาน (Labour Administration) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 150 ค.ศ. 1978 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 158 ค.ศ. 1978)	10.1) (.....) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง 10.2) (.....) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจของผู้บริหาร ตัวแทนองค์การของเจ้าหน้าที่จากส่วนงานต่างๆ 10.3) (.....) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง 10.4) (.....) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจของผู้บริหาร ตัวแทนองค์การของเจ้าหน้าที่จากส่วนงานต่างๆ 10.5) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการบริหารแรงงานในกระทรวงตามที่กล่าวมาข้างต้น

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
11) ผู้แทนของคนงาน (Workers' Representatives) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 135 ค.ศ. 1971 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 159 ค.ศ. 1978)	11.1) มีระบบตัวแทนขององค์การของเจ้าหน้าที่ (เช่น สมาคม ชมรม หรือ ชื่อเรียกอื่นๆ) ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาการทำงานและสิทธิของเจ้าหน้าที่หรือแรงงานระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารอย่างไร (ตอบได้หลายข้อ) 11.1.1 มีระบบตัวแทนขององค์การของข้าราชการในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง 11.1.2 มีระบบตัวแทนขององค์การของพนักงานราชการในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง 11.1.3 มีระบบตัวแทนขององค์การของลูกจ้างประจำในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง 11.1.4 มีระบบตัวแทนขององค์การของลูกจ้างชั่วคราวในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง 11.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวงตามที่กล่าวมาข้างต้น

9. ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือแรงงาน[169] ที่สำคัญมากๆสี่ประการแรกในปัจจุบันได้แก่อะไรบ้าง (อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ การฝึกอบรมและพัฒนา สิทธิประโยชน์อื่น ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน (อันแตกต่างระหว่างแรงงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น) และปัญหาในเรื่องอื่นๆ เช่น ความเป็นธรรมในการทำงาน)

   2.1……

   2.2……

   2.3……

[169] หมายรวมถึง ข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ(ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากร (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์

2.4……..

10. กระทรวงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นอย่างไร

3.1…….

3.2…….

3.3…….

3.4……..

11. บุคลากรของกระทรวงที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างส่วนใหญ่ต้องการให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นอย่างไร

3.1…….

3.2…….

3.3…….

5. การรวมตัวของแรงงาน และกลไกความสัมพันธ์ที่รองรับการรวมตัวของแรงงานดังกล่าวในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และรวมถึงปัญหาและหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา คืออะไร และสมควรดำเนินการอย่างไรที่จะมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ เช่นเดียวกับหรือใกล้เคียงกับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีในภาครัฐวิสาหกิจและเอกชนในปัจจุบัน

5.1…….

5.2…….

5.3…….

5.4……..

6.ท่านมีข้อเสนอแนะอะไรบ้าง ในเชิงนโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศไทย

6.1…….

6.2…….

6.3…….

6.4……..

7. ท่านมีข้อเสนอแนะเชิงบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ และกติกาต่างๆ ด้านแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทยว่าควรมีสาระอะไรบ้าง หากประเทศไทยจะมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (หน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ)

7.1…….

7.2…….

7.3…….

7.4……..

8. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (หน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ) ของท่านคืออะไรบ้าง (หากมี)

8.1…….

8.2…….

8.3…….

8.4……..

<u>หมายเหตุ</u>

ผู้ตอบแบบสอบถาม/ให้สัมภาษณ์ประกอบการตอบแบบสอบถาม

ชื่อหน่วยงานผู้ให้ข้อมูล .....

กระทรวง .....

วันที่ ..... เดือนมิถุนายน 2562

ในกรณีมีข้อสงสัยเพิ่มเติม สามารถติดต่อสอบถามได้ที่

นาย/นาง/นางสาว .....

หน่วยงาน ..... โทรศัพท์ .....

ข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการตอบแบบสอบถาม

5.1 การวิจัยแรงงานสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาประเทศที่ใช้ทำการศึกษาครั้งนี้ ครอบคลุมมิติกระบวนทัศน์ หรือปรัชญา เป้าหมาย รูปแบบ กลไก และกิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) และ แรงงาน รวมถึงองค์การของทั้งสามฝ่าย

5.2 เป้าหมายของแรงงานสัมพันธ์อันพึงประสงค์ คือ เพื่อการพัฒนาประเทศที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ ครอบคลุมสี่เป้าหมาย (จตุมงคลของการแรงงานสัมพันธ์) ที่สอดคล้องกัน คือ การแรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริม 1) การบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะชนของรัฐ (หรือสถานประกอบการในระบบเศรษฐกิจ) 2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน 3) การพัฒนาประเทศ และ 4) การส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศหรือการยกระดับอารยธรรมสากลระหว่างกันของประเทศทั่วโลก

5.3 รูปแบบ กลไก และกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ต่างๆ ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) และแรงงาน รวมถึงองค์การของทั้งสามฝ่าย ครอบคลุมถึง

5.3.1 รูปแบบแรงงานสัมพันธ์เชิงไตรภาคี และทวิภาคี ทั้งในระดับชาติ อุตสาหกรรมหรือสาขากิจกรรมของรัฐ และระดับหน่วยงาน ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น

5.3.2 กลไกแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นการเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม การร่วมตัดสินใจในการบริหารองค์การ กลไกความร่วมมือในลักษณะต่างๆ และการร้องทุกข์ และการจัดการและตัดสินข้อพิพาทแรงงาน และการตัดสินคดีแรงงาน

5.3.3 กิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ต่างๆ ครอบคลุมกิจกรรมของสหภาพแรงงานหรือองค์การอื่นๆของแรงงาน และ องค์การของรัฐ และองค์การภาคเอกชนหรือองค์การอิสระที่เกี่ยวข้อง เช่น การนัดหยุดงาน การให้บริการของรัฐทดแทนการนัดหยุดงาน (หากมี) การจัดกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ และอื่นๆ

5.4 ศึกษาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับฝ่ายบริหาร หรือการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานภาครัฐ ครอบคลุมผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากรมหาวิทยาลัย (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) และบุคลากรในหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยยกเว้น

รัฐวิสาหกิจ (เนื่องจากมีการบังคับใช้แล้วตามกฎหมาย) ตามมาตรฐานสากลขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการประยุกต์มาตรฐานดังกล่าวในประเทศไทย ครอบคลุมในประเด็นอย่างน้อยต่อไปนี้

5.5 ปัญหาแรงงานในภาครัฐ ทั้งปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต และความต้องการของแรงงาน และการแก้ไขปัญหา (โดยสังเขป) อาทิ การจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ การฝึกอบรมและพัฒนาสิทธิประโยชน์อื่น ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน (อันแตกต่างระหว่างแรงงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น) และปัญหาในเรื่องอื่นๆ เช่น ความเป็นธรรมในการทำงาน

ภาคผนวกที่ 1

แบบสอบถาม

โปรดทำเครื่องหมาย / ในวงเล็บ และเติมข้อความที่ตรงกับความเป็นจริงที่สุดในหน่วยงานของท่าน

1. ในหน่วยงานของท่านมีระบบการบริหารงานโดยภาพรวมเป็นการทั่วไป และการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์หรืองานบุคคลอย่างไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับระบบแรงงานสัมพันธ์ อันครอบคลุมอย่างน้อยในประเด็นต่อไปนี้

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
1) เสรีภาพในการสมาคม (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 87 ค.ศ. 1948) (หมายถึงการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือกันและในหมู่สมาชิก และเพื่อเรียกร้องต่อรองกับผู้บริหารให้ปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไข	1.1. เจ้าหน้าที่ (ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว) ในองค์การของท่านรวมตัวกันในรูปแบบใด **1.1.1. ข้าราชการ** 1.1.1.1) (.....) รวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน 1.1.1.2) (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมข้าราชการประจำกระทรวง 1.1.1.3) (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมข้าราชการประจำกรม 1.1.1.4) (.....) รวมตัวกันในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 1.1.1.4.1)..... 1.1.1.4.2)..... 1.1.1.4.3)..... 1.1.1.5) (.....) ไม่มีการรวมตัวกันในรูปใดๆ **1.1.2. พนักงานราชการ** 1.1.2.1) (.....) รวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน 1.1.2.2) (.....) รวมตัวกันในรูปพนักงานราชการประจำกระทรวง 1.1.2.3) (.....) รวมตัวกันในรูปพนักงานราชการประจำกรม 1.1.2.4) (.....) รวมตัวกันในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 1.1.2.4.1)..... 1.1.2.4.2).....

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
การทำงานต่างๆ)	1.1.2.4.3)..... 1.1.2.5) (.....) ไม่มีการรวมตัวกันในรูปใดๆ **1.1.3 ลูกจ้างประจำ** 1.1.3.1 (.....) รวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน 1.1.3.2 (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมข้าราชการประจำกระทรวง 1.1.3.3 (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมข้าราชการประจำกรม 1.1.3.4 (.....) รวมตัวกันในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 1.1.3.4.1)..... 1.1.3.4.2)..... 1.1.3.4.3)..... 1.1.3.5 (.....) ไม่มีการรวมตัวกันในรูปใดๆ **1.1.4 ลูกจ้างชั่วคราว** 1.1.4.1 (.....) รวมตัวกันในรูปสหภาพแรงงาน 1.1.4.2 (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมลูกจ้างชั่วคราวประจำกระทรวง 8.1)1.1. (.....) รวมตัวกันในรูปสมาคมลูกจ้างชั่วคราวประจำกรม 8.1)1.2. (.....) รวมตัวกันในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 1.1.4.4.1)..... 1.1.4.4.2)..... 1.1.4.4.3)..... 1.1.4.5 (.....) ไม่มีการรวมตัวกันในรูปใดๆ
2) การนำการเจรจาต่อรอง	2.1) (.....) องค์การของเจ้าหน้าที่จัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆเป็นประจำ เช่น 1-3 ปี ต่อครั้ง

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
ร่วมไปปฏิบัติ (ตามอนุสัญญา ฉ. 98 ค.ศ. 1949) (หมายถึงการที่องค์การของข้าราชการหรือพนักงานหรือลูกจ้างยื่นข้อเสนอจัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆเป็นประจำ (ตอบได้หลายข้อ)	2.2) (.....) องค์การของเจ้าหน้าที่จัดทำจดหมายหรือบันทึกเสนอให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆในบางโอกาส 2.3) (.....) ตัวแทนฝ่ายฝ่ายบริหารและองค์การของข้าราชการ/พนักงาน/ลูกจ้างประชุมร่วมกันเพื่อเจรจาต่อรองให้ผู้บริหารปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆตามบันทึกที่ยื่นเสนอหรือเรียกร้อง 2.4 (.....) องค์การของเจ้าหน้าที่ดำเนินการในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 2.4.1)..... 2.4.2)..... 2.4.3)..... 2.5) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการเสนอหรือต่อรองกับผู้บริหารเพื่อการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ
3) ข้อตกลงร่วม	3.1) ฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่มีการดำเนินการดังนี้ 3.1.1) (.....) ทั้งสองฝ่ายจัดทำข้อตกลงร่วมหลังจากเจรจาหรือปรึกษาหารือกันเพื่อ

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
(Collective Agreement) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 91 ค.ศ. 1951)	ยึดถือให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกัน โดยจัดทำกันเองเป็นการภายในหน่วยงาน 3.1.2) (.....) ทั้งสองฝ่ายไม่ได้จัดทำข้อตกลงร่วมหลังจากเจรจาหรือปรึกษาหารือกันเพื่อยึดถือให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกัน แต่ผู้บริหารรับฝากจะดำเนินการให้ โดยไม่ต้องทำข้อตกลงร่วมกัน 3.1.3) (.....) ทั้งสองฝ่ายนำข้อตกลงร่วมหลังจากเจรจาหรือปรึกษาหารือกันไปจดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงแรงงานหรืออื่นๆ 3.2) (.....) มีการดำเนินการในรูปแบบอื่น (โปรดระบุ) 3.2.1)..... 3.2.2)..... 3.2.3)..... 3.3) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการทำข้อตกลงร่วมตามที่กล่าวมาข้างต้น
4) การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Promotion of Collective Bargaining) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 154 ค.ศ. 1981 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ฉ.	4.1) (.....) กระทรวงแรงงานเคยหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเคยส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่ 4.2) (.....) หน่วยงานอื่นของรัฐ (โปรดระบุชื่อ.....) ประสานงานมาหรือหาทางส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่ 4.3) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการส่งเสริมเจรจาต่อรองร่วมตามที่กล่าวมาข้างต้น

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)
163 ค.ศ. 1981)	
5) การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 92 ค.ศ. 1951) (ตอบได้หลายข้อ)	5.1) หากฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่มีข้อขัดแย้งและข้อพิพาทในการปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานต่างๆ จะมีการดำเนินการดังนี้ 5.1.1) (.....) ทั้งสองฝ่ายหาคนกลางมาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาท 5.1.2) (.....) ทั้งสองฝ่ายเสนอผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจให้ได้ข้อยุติ 5.2) หากฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่มีข้อขัดแย้งและข้อพิพาทไปฟ้องร้องต่อศาล (โปรดระบุชื่อศาล .....) 5.3) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจตามที่กล่าวมาข้างต้น
6) ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือ	6.1) ทั้งฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานระดับล่างร่วมมือกันดังนี้ 6.1.1 (.....) มีคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ 6.1.2 (.....) มีการประชุมหารือกันเพื่อปรับปรุงงานของกรมต่างๆ เป็นรายกรม เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ (โปรดระบุชื่อคณะกรรมการ

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)
หน่วยงาน (Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 94 ค.ศ. 1952)	หรือกลไกการทำงานที่แสดงถึงความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ ....) 6.1.3 (.....) ประชุมหารือกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ เป็นเฉพาะแต่ละกรม (เช่น 1-2 เดือนต่อครั้ง) ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ 6.1.4 (.....) ประชุมหารือกันเป็นรายกรมตามสถานการณ์โดยไม่ได้จัดตั้งในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ 6.1.5 (.....) ดำเนินการแบบอื่น (โปรดระบุวิธีการดำเนินการ ....) 6.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน ตามที่กล่าวมาข้างต้น
7) การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking)	7.1) ทั้งฝ่ายบริหารและองค์การของเจ้าหน้าที่ได้มีการปรึกษาหาร่วมรือกันทั้งกระทรวง (รวมทุกกรม) เพื่อปรับปรุงงานของกระทรวง และพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และเงื่อนไขการทำงานอย่างไร 7.1.1 (.....) ประชุมหารือกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอทั้งกระทรวง (รวมทุกกรม) (เช่น 1-2 เดือนต่อครั้ง) ในรูปคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ 7.1.2 (.....) ประชุมหารือร่วมกันทุกกรมภายในกระทรวงตามสถานการณ์เพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน 7.1.3 (.....) ดำเนินการแบบอื่น (โปรดระบุวิธีการดำเนินการ 7.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือในกระทรวงที่จะเทียบเคียงได้กับการปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ ตามที่กล่าวมาข้างต้น

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
(ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 113 ค.ศ. 1960)	
1) การร้องทุกข์ (Examination of *Grievances*) *(ตามข้อเสนอแนะ ILO ที่ 130 ค.ศ. 1967)*	8.1) เมื่อเจ้าหน้าที่มีเรื่องเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน กระทรวงมีระบบการดำเนินการอย่างไร (ตอบได้หลายข้อ) 8.1.1) (.....) มีระบบการร้องทุกข์ตามสายบังคับบัญชา 8.1.2) (.....) ร้องทุกข์ผ่านองค์การของเจ้าหน้าที่ที่รวมตัวกันขึ้นมา 8.1.3) (.....) ร้องทุกข์ด้วยตนเองและผ่านองค์การของเจ้าหน้าที่ที่รวมตัวกันขึ้นมา 81.4) (.....) ฟ้องศาล (เช่น ศาลปกครอง) 8.1.5) (.....) มีระบบการร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง (โปรดระบุ) ชื่อคณะกรรมการ..... และข้อมูลเพิ่มเติม หากมี .... 8.1.6) (.....) อื่นๆ (โปรดระบุ) .... 8.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการร้องทุกข์ ในกระทรวงตามที่กล่าวมาข้างต้น
9) การ	9.1) ภายในกระทรวงมีคณะกรรมการสามฝ่ายจากตัวแทนขององค์การของเจ้าหน้าที่ ฝ่าย

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
ปรึกษาหารือแบบไตรภาคี (Tripartite Consultation) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 144 ค.ศ. 1976)	บริหาร และ ผู้แทนจากผู้บริหารสูงสุดในกระทรวงระดับรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลหรือไม่ 9.1.1) (.....) มีการปฏิบัติในระดับกระทรวง คือ .... 9.1.2) (.....) มีการปฏิบัติในแต่ละกรม คือ .... 9.1.3) (.....) มีทั้งสองข้อ 9.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในกระทรวงตามที่กล่าวมาข้างต้น
10) การบริหารแรงงาน (Labour Administration) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 150 ค.ศ. 1978 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 158	10.1) (.....) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง 10.2) (.....) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงดำเนินการแบบเน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจของผู้บริหาร ตัวแทนองค์การของเจ้าหน้าที่จากส่วนงานต่างๆ 10.3) (.....) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นตามสายบังคับบัญชาตามโครงสร้างของกระทรวง 10.4) (.....) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกรมต่างๆ ดำเนินการแบบเน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจของผู้บริหาร ตัวแทนองค์การของเจ้าหน้าที่จากส่วนงานต่างๆ 10.5) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องการบริหารแรงงานในกระทรวงตามที่กล่าวมาข้างต้น

หลักการในทางสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	**มีการปฏิบัติ (โปรดระบุรูปแบบการปฏิบัติในลักษณะสำคัญๆ ตามที่เป็นจริง)**
ค.ศ. 1978)	
11) ผู้แทนของคนงาน (Workers' Representatives) (ตามอนุสัญญา ILO ฉ. 135 ค.ศ. 1971 และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO ฉ. 159 ค.ศ. 1978)	11.1) มีระบบตัวแทนขององค์การของเจ้าหน้าที่ (เช่น สมาคม ชมรม หรือ ชื่อเรียกอื่นๆ) ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาการทำงานและสิทธิของเจ้าหน้าที่หรือแรงงานระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารอย่างไร (ตอบได้หลายข้อ) 11.1.1 มีระบบตัวแทนขององค์การของข้าราชการในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง 11.1.2 มีระบบตัวแทนขององค์การของพนักงานราชการในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง 11.1.3 มีระบบตัวแทนขององค์การของลูกจ้างประจำในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง 11.1.4 มีระบบตัวแทนขององค์การของลูกจ้างชั่วคราวในคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับล่าง 11.2) (.....) ไม่มีการปฏิบัติใดๆในเรื่องผู้แทนของคนงานหรือการมีตัวแทนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างร่วมกับผู้บริหารหรือฝ่ายบริหารในกระทรวงตามที่กล่าวมาข้างต้น

9. ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือแรงงาน[1] ที่สำคัญมากๆสี่ประการแรกในปัจจุบันได้แก่อะไรบ้าง (อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ การฝึกอบรมและพัฒนา สิทธิประโยชน์อื่น ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน (อันแตกต่างระหว่างแรงงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น) และปัญหาในเรื่องอื่นๆ เช่น ความเป็นธรรมในการทำงาน)

   2.1…….

   2.2…….

[1] หมายรวมถึง ข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ(ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากร (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) มหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์

2.3…….

2.4……..

10. กระทรวงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นอย่างไร

3.1…….

3.2…….

3.3…….

3.4……..

11. บุคลากรของกระทรวงที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างส่วนใหญ่ต้องการให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นอย่างไร

3.1…….

3.2…….

3.3…….

5. การรวมตัวของแรงงาน และกลไกความสัมพันธ์ที่รองรับการรวมตัวของแรงงานดังกล่าวในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และรวมถึงปัญหาและหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา คืออะไร และสมควรดำเนินการอย่างไรที่จะมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ เช่นเดียวกับหรือใกล้เคียงกับระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีในภาครัฐวิสาหกิจและเอกชนในปัจจุบัน

5.1…….

5.2…….

5.3…….

5.4……..

6.ท่านมีข้อเสนอแนะอะไรบ้าง ในเชิงนโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศไทย

6.1…….

6.2…….

6.3…….

6.4……..

7. ท่านมีข้อเสนอแนะเชิงบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ และกติกาต่างๆ ด้านแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทยว่าควรมีสาระอะไรบ้าง หากประเทศไทยจะมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (หน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ)

7.1…….

7.2…….

7.3…….

7.4……..

8. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ (หน่วยงานราชการและองค์การมหาชนอิสระ) ของท่านคืออะไรบ้าง (หากมี)

8.1…….

8.2…….

8.3…….

8.4……..

<u>หมายเหตุ</u>

ผู้ตอบแบบสอบถาม/ให้สัมภาษณ์ประกอบการตอบแบบสอบถาม

ชื่อหน่วยงานผู้ให้ข้อมูล .....

กระทรวง .....

วันที่ ..... เดือนมิถุนายน 2562

ในกรณีมีข้อสงสัยเพิ่มเติม สามารถติดต่อสอบถามได้ที่

นาย/นาง/นางสาว .....

หน่วยงาน ..... โทรศัพท์ .....

ข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการตอบแบบสอบถาม

5.1 การวิจัยแรงงานสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาประเทศที่ใช้ทำการศึกษาครั้งนี้ ครอบคลุมมิติกระบวนทัศน์ หรือปรัชญา เป้าหมาย รูปแบบ กลไก และกิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) และ แรงงาน รวมถึงองค์การของทั้งสามฝ่าย

5.2 เป้าหมายของแรงงานสัมพันธ์อันพึงประสงค์ คือ เพื่อการพัฒนาประเทศที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ ครอบคลุมสี่เป้าหมาย (จตุมงคลของการแรงงานสัมพันธ์) ที่สอดคล้องกัน คือ การแรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริม 1) การบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะชนของรัฐ (หรือสถานประกอบการในระบบเศรษฐกิจ) 2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน 3) การพัฒนาประเทศ และ 4) การส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศหรือการยกระดับอารยธรรมสากลระหว่างกันของประเทศทั่วโลก

5.3 รูปแบบ กลไก และกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ต่างๆ ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ (นายจ้าง) และแรงงาน รวมถึงองค์การของทั้งสามฝ่าย ครอบคลุมถึง

5.3.1 รูปแบบแรงงานสัมพันธ์เชิงไตรภาคี และทวิภาคี ทั้งในระดับชาติ อุตสาหกรรมหรือสาขากิจกรรมของรัฐ และระดับหน่วยงาน ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น

5.3.2 กลไกแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นการเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม การร่วมตัดสินใจในการบริหารองค์การ กลไกความร่วมมือในลักษณะต่างๆ และการร้องทุกข์ และการจัดการและตัดสินข้อพิพาทแรงงาน และการตัดสินคดีแรงงาน

5.3.3 กิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ต่างๆ ครอบคลุมกิจกรรมของสหภาพแรงงานหรือองค์การอื่นๆของแรงงาน และ องค์การของรัฐ และองค์การภาคเอกชนหรือองค์การอิสระที่เกี่ยวข้อง เช่น การนัดหยุดงาน การให้บริการของรัฐทดแทนการนัดหยุดงาน (หากมี) การจัดกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ และอื่นๆ

5.4 ศึกษาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับฝ่ายบริหาร หรือการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานภาครัฐ ครอบคลุมผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้างองค์การ (มหาชน) อิสระของรัฐ และบุคลากรมหาวิทยาลัย (อาจารย์และเจ้าหน้าที่) และบุคลากรในหน่วยงานอื่นๆของรัฐที่ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์ โดยยกเว้น

รัฐวิสาหกิจ (เนื่องจากมีการบังคับใช้แล้วตามกฎหมาย) ตามมาตรฐานสากลขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการประยุกต์มาตรฐานดังกล่าวในประเทศไทย ครอบคลุมในประเด็นอย่างน้อยต่อไปนี้

5.5 ปัญหาแรงงานในภาครัฐ ทั้งปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต และความต้องการของแรงงาน และการแก้ไขปัญหา (โดยสังเขป) อาทิ การจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ การฝึกอบรมและพัฒนา สิทธิประโยชน์อื่น ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน (อันแตกต่างระหว่างแรงงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น) และปัญหาในเรื่องอื่นๆ เช่น ความเป็นธรรมในการทำงาน

ภาคผนวกที่ 2:

สรุปข่าวแรงงานภาครัฐในรอบ 9 ปี

(พ.ศ. 2554 – 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
16 มกราคม 2562	เสียงสะท้อนของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลรัฐ	"ทำงานมาเกือบ 20 ปี เงินเดือนประมาณ 32,000 บาท แต่รุ่นน้องที่เพิ่งเข้ามาบรรจุหลังตนกว่า 10 ปี อัตราเงินเดือนแซงหน้าไปที่ 37,000 บาท" เสียงสะท้อนที่แฝงไปด้วยความอัดอั้นตันใจของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลชีวิตและสุขภาพของคนไข้มาตลอด 19 ปี "นักเรียนทุนกระทรวงสาธารณสุข" รุ่นแรกๆ ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายคุมกำเนิดข้าราชการ เมื่อจบการศึกษาก็ไม่ได้รับบรรจุเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่โดนบังคับให้รับตำแหน่ง "พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข" แทน และต้นเหตุของปัญหาเกิดจากการพยายามแก้ไขปัญหา "พนักงานของรัฐ"	https://www.komchadluek.net/news/hotclip/359075 คม ชัด ลึก (วันที่สืบค้น 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ที่ไม่ได้รับการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการ ต่อมา เมื่อพนักงานราชการและลูกจ้าง ได้รับการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการ คนกลุ่มนี้จะเงินเดือนลดลง ทาง ก.พ.หรือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จึงประกาศหลักเกณฑ์เยียวยาตามกฎหมายที่เปิดช่องไว้ให้เรียกข้าราชการกลุ่มนี้ว่า "กลุ่ม 250" ตามเลขหนังสือของ ก.พ.	
9 สิงหาคม 2562	ถึงคิว ‘กำนันผญบ.’ ขอขยับค่าตอบแทนบ้าง จาก 10,000 บ.เป็น 15,000 บ.	เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม นายยงยศ แก้วเขียว นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า ขณะนี้ได้ประกาศยุทธการสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย ถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนันทั่วประเทศ 2.9 แสนรายร่วมกันเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องให้มีการเพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทนเต็มเพดานโดยไม่ต้องมีเงื่อนไข การเลื่อนขั้นเงินตอบแทน ที่จะเลื่อนได้ไม่เกินสองขั้น ให้ได้รับการเลื่อนสองขั้นติดต่อกัน หลังจากยื่นหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยรับฟังความคิดเห็นจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯทั่วประเทศ ก่อนมีมติให้สมาคมดำเนินการเรียกร้อง ล่าสุดได้แจ้งให้ตัวแทนทั่วประเทศพิจารณาตามความเหมาะสมเพื่อทำตามยุทธการ นายยงยศ กล่าวว่า ได้กำหนดให้ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ระดับอำเภอ	https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1618237 มติชนออนไลน์ (วันที่สืบค้น 12 สิงหาคม 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ยื่นหนังสือเสนอความคิดเห็นในวันที่มีการประชุมประจำเดือนเนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ปราบปรามยาเสพติด อำนวยความเป็นธรรมบริการประชาชนโดยเฉพาะเรื่องการประนีประนอมข้อพิพาท เป็นการช่วยรัฐบาลประหยัดงบประมาณในกระบวนการยุติธรรมไทย ตั้งแต่ชั้นจับกุมของตำรวจชั้นการสั่งฟ้องของอัยการ ชั้นการพิจารณาคดีของศาล จนถึงการจำคุกในเรือนจำ จะต้องใช้เงินไม่ต่ำกว่า 5.5 แสนบาทต่อหนึ่งคดี แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถช่วยลดขั้นตอนในกระบวนยุติธรรมได้อย่างน้อย วันละ 75,000 คดีต่อวันต่อ 1 หมู่บ้าน สามารถช่วยลดการใช้งบประมาณของรัฐได้ถึงวันละ 41.25 ล้านบาท “ได้แจ้งให้จัดทำป้ายไวนิลหรือป้ายข้อความใส่กระดาษเอ 4 มีข้อความเรียกร้องให้มีการเพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทนเต็มเพดานโดยไม่ต้องมีเงื่อนไข กำนันมีฐานเงินค่าตอบแทน 10,000 บาท จะขยับเป็น 15,000 บาทผู้ใหญ่บ้าน ค่าตอบแทน 8,000 บาท ขยับเป็น 13,000 บาทแพทย์ประจำตำบลสารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ค่าตอบแทน 5,000 บาท ขยับเป็น 8,000 บาท เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำงานคุ้มค่ากว่าค่าตอบแทน ในฐานะเป็นผู้ช่วยดำเนินการได้เสร็จสิ้นทุกภารกิจทุกกระทรวง ที่ผ่านมาถ้าเปรียบเสมือนพนักงานบริษัทก็เปรียบกับพนักงานที่มีคุณภาพดี แต่ค่าจ้างแรงงานน้อยมาก“	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		นายยงยศ กล่าว	
13 สิงหาคม 2560	20 ราชภัฏส่อไม่มีจ่ายเงินเดือนพนักงาน-ล่าสุดสำนักงบฯ เตรียมขอ ครม. นำงบกลางมาช่วยเหลือ	เผยที่ประชุมอธิการบดี มรภ.ทำหนังสือแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของ มรภ.ทั่วประเทศ ถึง รมว.อุดมศึกษาฯ เนื่องจากสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบปี 2562 ค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยให้กับ มรภ. 20 แห่ง ซึ่งไม่เพียงพอกับจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย ยังขาดอีก 406.69 ล้านบาท ส่งผลไม่พอจ่ายเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในเดือน ส.ค.-ต.ค. 2562 นี้ ล่าสุด (13 ส.ค. 2562) สำนักงบฯ เตรียมขอ ครม. นำงบกลางมาช่วยเหลือ หลังจากที่ มติชนออนไลน์ รายงานเมื่อวันที่ 11 ส.ค. 2562 ว่านายอดิศร เนาวนนท์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ (มรภ.) นครราชสีมา เปิดเผยว่า เมื่อเร็วๆ นี้ ที่ประชุมอธิการบดี มรภ.ทำหนังสือแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของ มรภ.ทั่วประเทศ ถึงนายสุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) เพื่อเร่งหาทางแก้ไขปัญหา กรณีได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป ค่าจ้างของพนักงานมหาวิทยาลัยไม่เพียงพอ เนื่องจากสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบปี 2562 ค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยให้กับ มรภ. 20 แห่ง ซึ่งไม่เพียงพอกับจำนวน	https://www.tcijthai.com/news/2019/8/current/9312 **กองบรรณาธิการ** TCIJ 13 **ส.ค.** 2562 **(วันที่สืบค้น 15 สิงหาคม 2562)**

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		พนักงานมหาวิทยาลัย ยังขาดอีก 406.69 ล้านบาท ส่งผลให้มหาวิทยาลัยได้รับความเดือดร้อน ไม่มีงบพอที่จะจ่ายเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในเดือน ส.ค.-ต.ค. 2562 นี้ นายอดิศรกล่าวต่อว่า ส่วนสาเหตุที่ทำให้ได้รับการจัดสรรงบต่ำกว่ารายจ่ายจริงมาจากการคำนวณเพื่อนำมาจัดสรรเงินเดือนให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนไป โดยใช้ข้อมูลเบิกจ่ายเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2561 เป็นฐานการคิดงบ 2562 ซึ่งขณะนั้นมหาวิทยาลัยยังทำข้อมูลการเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัยไม่แล้วเสร็จ และเป็นช่วงที่มหาวิทยาลัยเบิกเฉพาะเงินเดือนที่มีคนครอง โดยยังไม่ได้เบิกส่วนที่เป็นสวัสดิการ จึงทำให้ได้ข้อมูลในการคำนวณเพื่อใช้จัดสรรงบต่ำกว่าความเป็นจริง โดยในส่วนของ มรภ.นครราชสีมา ขาดไปกว่า 34 ล้านบาท ซึ่งมหาวิทยาลัยได้พยายามขอรับจัดสรรเพิ่มมาตลอด แต่ยังไม่มีความคืบหน้า "ที่ผ่านมา มรภ. 20 แห่ง มีพนักงานมหาวิทยาลัยรวมกันประมาณ 10,000 คน ได้ทำหนังสือถึงสำนักงบประมาณ โดยบางแห่งได้รับคำตอบให้ใช้เงินรายได้ แต่เงินรายได้เกือบ 50% จ่ายเป็นเงินเดือนพนักงาน และลูกจ้างชั่วคราว รวมถึงให้ส่งรายละเอียดเพิ่มเติม แต่ถึงขณะนี้ยังไม่ได้รับการประสานข้อมูลจากสำนักงบประมาณ โดยในเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมา มรภ.บางแห่งต้องนำเงินรายได้ที่	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		มีรายการใช้จ่ายอยู่แล้ว จ่ายเงินเดือนพนักงานไปก่อน หากเดือนสิงหาคมยังไม่ได้รับการจัดสรรงบเพิ่มเติม มรภ.หลายแห่งอาจมีปัญหา โดยขอให้รัฐมนตรีว่าการ อว.เร่งหาทางแก้ไขให้ได้ภายในวันที่ 20 ส.ค. นี้ ไม่เช่นนั้นอาจมีปัญหาการจ่ายเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัย" นายอดิศร กล่าว "ครั้งนี้มีปัญหาสำนักงบประมาณอนุมัติงบไม่เพียงพอจ่ายเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัย ขาดไปกว่า 400 ล้านบาท เกิดจากความเข้าใจผิด เชื่อว่าปีงบประมาณ 2563 จะไม่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ยอมรับว่า มหาวิทยาลัยเองค่อนข้างกังวลใจ เพราะเป็นงบจำนวนมาก โดยในส่วนของมรภ. อุตรดิตถ์ขาดไปกว่า 18 ล้านบาท แต่พยายามแก้ปัญหาบริหารจัดการให้ดีที่สุด เพื่อไม่ให้กระทบกับบุคลากร" นายเรื่องเดชกล่าว นายเรืองเดช กล่าวต่อว่านอกจากนี้ทปอ.มรภ. จะหารือกับนายสุวิทย์ ว่าหลังจากย้ายมาอยู่ในอว. มรภ.ควรจะดำเนินการไปในทิศทางใด โดยอยากขอให้รัฐมนตรีว่าการ อว. กำหนดนโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัยกลุ่มมรภ.ให้ชัดเจน โดยเฉพาะงบวิจัย ซึ่งกลุ่มมรภ.จะเข้าไปมีส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อที่มหาวิทยาลัยต่างๆ จะได้ทำงานได้ตรงจุด เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
11 มิถุนายน 2562	ข้าราชการ สธ. เตรียมทวงถาม ก.พ. หลังแก้ปัญหา ‘เงินเดือนเหลื่อมล้ำ’ ไม่คืบหน้า	ชมรมอดีตพนักงานของรัฐ สธ. ร้องซ้ำ หลังไม่ได้รับความเป็นธรรมเงินเดือนรุ่นน้องแซงหน้ารุ่นพี่ทำก่อนหลายสิบปี ยันหลังตั้งรัฐบาลพร้อมทวงถาม ก.พ. เผยเรียกร้องหลายครั้งแต่ไม่เคยได้รับการแก้ไข ส่งผลเสียต่อระบบการปกครองในองค์กร เจ้าหน้าที่ขาดความสุข กระทบขวัญกำลังใจการทำงานบริการประชาชน เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2562 นายมานพ ผสม ประธานชมรมอดีตพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เปิดเผยว่า ขณะนี้ความเหลื่อมล้ำของบุคลากรในกระทรวงสาธารณสุขยังคงมีอยู่ ที่ผ่านมาทางชมรมฯ ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังกระทรวงสาธารณสุข และทางคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ใน 2 ประเด็น คือ 1.ขอสิทธิประโยชน์ในการนับระยะเวลาการเป็นพนักงานของรัฐเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญ หรือให้มีการเยียวยาให้กับพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ตั้งแต่วันที่เริ่มปฏิบัติงานจนถึงปัจจุบัน ในอัตราเทียบเท่าพนักงานมหาวิทยาลัย คือ อัตรา 1.5 เท่าของข้าราชการพลเรือนสามัญ และ 2.ขอให้มีการปรับแก้ไขเงินเดือน อัตราใหม่ เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ จากหลักเกณฑ์การเยียวยา ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 1012.2/ 250 ลงวันที่	เพจ Hfocus.org บน Facebook ติดตามข่าวสารระบบสุขภาพทุกความเคลื่อนไหว (วันที่สืบค้น 6 กรกฎาคม 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		27 ตุลาคม 2558 “ในเรื่องของอายุราชการตอนปี 2543 นักเรียนทุนกระทรวงสาธารณสุข พอจบมาก็จะได้รับการจ้างในตำแหน่งพนักงานของรัฐ พอปี 2547 ก็จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการ แต่ปรากฏว่าเมื่อบรรจุเป็นข้าราชการแล้ว กลับไม่นับอายุราชการตอนเป็นพนักงานของรัฐ ทั้งที่เดิมทีบอกว่า พนักงานของรัฐเทียบเท่าราชการทั้งหมด แต่การนับอายุราชการกลับไม่มี เราเพิ่งจะมาทราบจุดนี้เมื่อประมาณปี 2560-2561 เนื่องจากมีประเด็นเยียวยา ล่าสุดทราบเพียงว่า ที่ประชุม อ.ก.พ.กระทรวงสาธารณสุข ได้พิจารณาแล้วเมื่อเดือนพฤษภาคม และส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาต่อ นายมานพ กล่าวว่า ชมรมอดีตพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ได้ดำเนินการร้องขอความเป็นธรรมจากสื่อต่างๆ ตั้งแต่ 5 มิถุนายน 2560 รวมหนังสือยื่นถึงหน่วยงานต่างๆมากกว่า 10 ฉบับ ยื่นศูนย์ดำรงธรรมแต่ละจังหวัดทั่งประเทศ ยื่นสมุดปกขาวรายบุคคลไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี มากกว่า 2,500 ฉบับ แต่ก็ยังไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาแต่อย่างใด “ในเรื่องของอายุราชการตอนปี 2543 นักเรียนทุนกระทรวงสาธารณสุข พอจบมาก็จะได้รับการจ้างในตำแหน่งพนักงานของรัฐ พอปี 2547 ก็จะได้รับการ	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		บรรจุเป็นข้าราชการ แต่ปรากฏว่าเมื่อบรรจุเป็นข้าราชการแล้ว กลับไม่นับอายุราชการตอนเป็นพนักงานของรัฐ ทั้งที่เดิมทีบอกว่า พนักงานของรัฐเทียบเท่าราชการทั้งหมด แต่การนับอายุราชการกลับไม่มี เราเพิ่งจะมาทราบจุดนี้เมื่อประมาณปี 2560-2561 นายมานพ กล่าวอีกว่า ผลกระทบจากการเยียวยา ได้ขยายเป็นวงกว้าง กระทบข้าราชการทุกกลุ่ม ทุกคน เห็นได้จากกระทรวงสาธารณสุข ได้จัดทำข้อมูลเปรียบเทียบถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น จากเกณฑ์การเยียวยาข้าราชการเฉพาะกลุ่ม ตาม นร.1012.2/ 250 โดยได้เปรียบเทียบไว้ให้ ทุกกลุ่ม ได้แก่ 1.กลุ่มข้าราชการปกติ 2.ข้าราชการที่มาจากพนักงานของรัฐฯ 3.ข้าราชการกลุ่มเปลี่ยนสายงาน 4.ข้าราชการที่ได้บรรจุตาม นร.154 โดย แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้ (กรณีที่ 1) กรณีได้รับเงินเดือน ใกล้เคียงกัน พบว่า 1.1 ข้าราชการปกติ มีอายุราชการ มากกว่า กลุ่มได้เยียวยา สูงสุด 14 ปี 1.2 กลุ่มเปลี่ยนสายงาน มีอายุราชการ มากกว่า กลุ่มได้เยียวยา สูงสุด 16 ปี 1.3 กลุ่มพนักงานของรัฐฯ มีอายุราชการ มากกว่า กลุ่มได้เยียวยา สูงสุด 7 ปี	
17 มิถุนายน 2562	ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด	คณะครูโรงเรียนแสนสุข ถือฤกษ์พร้อมใจใส่ชุดข้าราชการ ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ผ่านศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี กรณี	https://www.talknewsonline.com/133064/

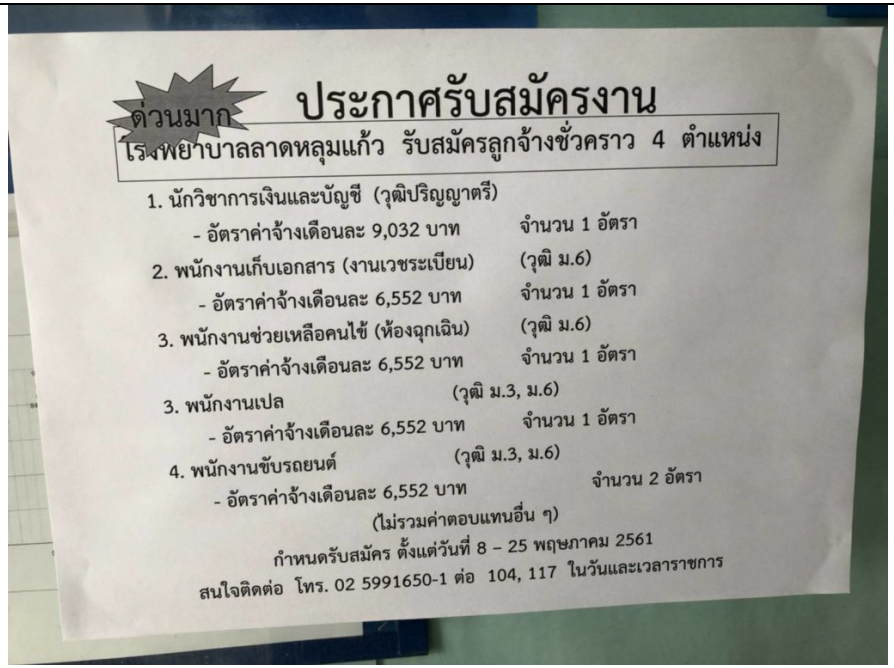
เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
	ชลบุรี ผ่านศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนเงินเดือน	ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนเงินเดือน ณ วันที่ 1 เมษายน 2562 ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนดไว้ มีการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกและคณะกรรมการที่แต่งตั้ง รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อนักเรียน และต่อครูสุภาพสตรีในโรงเรียน รวมทั้งข้อร้องเรียนอื่น ๆ ที่ร้องเรียนแล้วต่อหน่วยต้นสังกัด แต่ไม่คืบหน้า ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมเป็นผู้รับเรื่อง และรับปากว่าจะเร่งดำเนินการในส่วนเกี่ยวข้อง พร้อมแจ้งผลการดำเนินการให้ทราบต่อไป	TALK NEWS 0nline.com/Facebook (วันที่สืบค้น 14 มิถุนายน 2562)
23 มิถุนายน 2562	การจ้างงานสาธารณสุขไทยในอนาคต: คนทำงานมีระบบจ้างงานใหม่ต้องไม่ด้อยกว่า “ข้าราชการ”	จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พบการ‘จ้างงานบุคลากรสาธารณสุข’ ในไทย 'ไม่เป็นธรรม-เหลื่อมล้ำ' ทั้งภายในและระหว่างวิชาชีพ 'ผู้กำหนดนโยบาย' เห็นว่าการจ้างแบบข้าราชการมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก ทั้งเรื่องระเบียบข้อบังคับและความยืดหยุ่น ส่วนในมุมมองของ 'บุคลากร' เห็นว่าจ้างงานแบบข้าราชการยังสำคัญที่ทำให้คนอยู่ในภาครัฐเพราะมีความมั่นคงและมีสวัสดิการที่ดี แต่หากปรับเปลี่ยนวิธีการจ้างก็ไม่ควรมีหลายรูปแบบเกินไป และควรมีการเพิ่มอัตราเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ไม่ด้อยกว่าข้าราชการ งานศึกษาชิ้นนี้ระบุว่าปัจจุบันการจ้างงานบุคลากรสุขภาพภาครัฐในแต่ละสังกัดมีรูปแบบแตกต่างกัน เฉพาะกระทรวงสาธารณสุขเอง มีการจ้างงานบุคลากรสุขภาพในหลายรูปแบบ เช่น ข้าราชการ พนักงานราชการ	ประชาไท/รายงายพิเศษ https://prachatai.com/category/%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C%E0%B9%81%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B3%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%9B%E0%B8%94%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B9%8C?page=8 (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานกระทรวงสาธารณสุข โดยสองรูปแบบหลังเป็นการจ้างด้วยเงินบำรุงหรือรายได้ของหน่วยบริการสุขภาพ ที่ผ่านมาพบว่าปัญหาที่สำคัญประเด็นหนึ่งของการจ้างงาน คือ เรื่องความไม่เป็นธรรม หรือความเหลื่อมล้ำทั้งภายใน และระหว่างวิชาชีพ ที่แม้จะอยู่ในตำแหน่งงานเดียวกันแต่เมื่อได้รับการจ้างงานแตกต่างกันก็ได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีการสูญเสียบุคลากรสุขภาพ และเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกับบุคลากรสุขภาพ มีการชุมนุมเรียกร้องของบุคลากรสุขภาพอยู่เนือง ๆ ในเรื่องสิทธิประโยชน์ของแต่ละรูปแบบการจ้างงาน สามารถแบ่งได้เป็น 5 ด้านหลัก ได้แก่ (1) เงินเดือนและค่าจ้าง (2) สวัสดิการที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน (3) ความก้าวหน้าในวิชาชีพ (4) สิทธิในการลา และ (5) สิทธิประโยชน์อื่น ๆ	
18 พฤษภาคม 2561	ปูดอีก! 4 กระทรวง ปัญหาจ้างเหมาบริการเยอะ กมธ.เล็งประชุมหาทางออก	นายมนัส โกศล เครือข่ายประกันสังคมคนทำงาน (คปค.) ในฐานะโฆษกคณะกรรมมาธิการ(กมธ.)วิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.เงินทดแทน ฉบับ พ.ศ. .... กล่าวถึงประเด็นความคืบหน้ากรณีการช่วยเหลือลูกจ้างแบบเหมาที่ไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาในร่างพ.ร.บ.ฯทำให้พบว่ามีปัญหา ขาดอีกกลุ่มหนึ่ง คือกลุ่มลูกจ้าเหมาบริการ ซึ่งในเรื่องนี้ พล.อ.ศุภกร	MATICHON ONLINE

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		สงวนชาติศรไกร ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญฯให้ความสำคัญมาก เพราะคนกลุ่มนี้ถูกจ้างงานแบบเหลื่อมล้ำ และขาดสิทธิสวัสดิการ แม้แต่การรักษาพยาบาลระหว่าบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานก็ไม่ได้รับ ในเร็วๆนี้ กมธ.วิสามัญฯจะมีการประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้ และจะเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องอย่าง กพร. สำนักงบประมาณเพื่อสอบถามว่าเพราะเหตุใดหน่วยราชการจึงมีการจ้างงานลักษระดังกล่าว เนื่องจากหลายครั้งจ้างเหมา แต่ก็ไปปรับวิธีในการจ้างเปลี่ยนหมวด จากวัสดุไปเป็นจ้างคน เพื่อให้เป็นจ้างเหมา ทำให้พวกเขาไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการใดๆ หลายครั้งก็จ้างลากยาวเป็นปี และทำเป็นสัญญาปีต่อปีก็มี สุดท้ายมีกลุ่มหนึ่งทำงานเป็นสิบๆปี พอมาอายุ 40-50 ปี ไม่ต่อสัญญา พวกเขาไม่ได้อะไรเลยในส่วนกมธ.วิสามัญฯจะสอบถามประเด็นนี้ และทราบมาว่า***ส่วนใหญ่อยู่ในกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์***	
5 มิถุนายน 2561	ลูกจ้างอก! สธ.ยังไม่ช่วยปรับค่าแรง มีรพ.จ้างต่ำสุด 6,552 บ.	นายโอสถ สุวรรณ์เศวต ประธานสมาพันธ์สมาคมลูกจ้างรัฐแห่งประเทศไทย (สสลท.) กล่าวถึงความคืบหน้าการติดตามการแก้ปัญหาลูกจ้างของกระทรวงสาธารณสุข(สธ.) ว่าเมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมา ตนได้เข้าร่วมประชุมกับทางผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นการพูดในภาพรวมเกี่ยวกับการจัดการปัญหา	MATICHON ONLINE https://www.facebook.com/watch/?v=10157464418262729

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
	เตรียมรวมพลอีกรอบ	พนักงานกระทรวงสาธารณสุข หรือ พกส. เป็นหลัก แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงประเด็นใหญ่คือ ลูกจ้างในระบบเลย โดยพูดแต่ว่าขณะนี้ไม่มีตัวเลข ไม่มีฐานข้อมูลของลูกจ้างในกระทรวงฯ ทั้งลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเหมาทำของ ลูกจ้างรายวัน รายชั่วโมง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มลูกจ้างส่วนราชการที่ทำงานให้กระทรวงฯ เหมือนถูกละเลยมาตลอด เห็นได้ชัดจากเงินค่าจ้างที่ได้รับก็ไม่ได้ตามค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งไม่ใช่แค่เกณฑ์ขั้นต่ำของกระทรวงแรงงาน แต่ยังไม่ได้ตามเกณฑ์ขั้นต่ำของกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดเองด้วยซ้ำ นายโอสถ กล่าวอีกว่า ค่าจ้างขั้นต่ำของกระทรวงแรงงานที่ให้บริษัทต่างๆต้องปฏิบัติ อย่างรายวันก็ 300 บาทต่อวัน หรือเฉลี่ยเดือนละ 9,000-15,000 บาท แต่ของกระทรวงสาธารณสุขจะมีประกาศของตนเองโดยค่าแรงจะอยู่ที่ต่ำสุด 7,500-14,500 บาท อย่างผมทำงานมาตั้งแต่ปี 2537 เป็นพนักงานกระทรวงฯ ได้อยู่ที่เดือนละ 11,070 บาท แล้วลูกจ้างจะได้น้อยกว่าขนาดไหน ซึ่งตัวเลขที่พวกตนทราบมีลูกจ้างที่มีปัญหาค่าแรงประมาณ 40,000-50,000 คน ตนจึงไม่ทราบว่า เพราะอะไรทาง สธ.จึงไม่มีตัวเลขตรงนี้	(สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		“น่าน้อยใจมาก เพราะอย่างค่าตอบแทนฉบับ 11 ที่จ่ายเพิ่มนอกเหนือเงินเดือนให้แก่วิชาชีพต่างๆ กลับทำอย่างรวดเร็ว แต่ของลูกจ้าง ซึ่งถือเป็นลูกอยู่ในการดูแลของกระทรวงสาธารณสุขกลับถูกละเลย นายโอสถ กล่าวว่า อยากให้ นพ.ปิยะสกล สกลสัตยาทร รัฐมนตรีว่าการสธ.ลงมาดูเรื่องนี้เอง เพราะท่านเคยรับปากจะช่วยเหลือ พวกเราก็เชื่อ แต่ขณะนี้ยังไม่ตั้งคณะทำงานเลย เราก็ท้อและรู้สึกผิดหวังมาก ล่าสุดยังมีการจ้างที่ต่ำกว่าเกณฑ์ อย่างรพ.ลาดหลุมแก้ว จ.ปทุมธานี มีติดประกาศรับสมัครพนักงานขับรถ พนักงานเปล พนักงานช่วยเหลือคนไข้ พนักงานเก็บเอกสาร อยู่แค่ 6,552 บาท ซึ่งน้อยมาก	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		 ด้านพญ.พรรณพิมล วิปุลากร รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข(สธ.) กล่าวว่า สธ. ดำเนินการอยู่ ณ ขณะนี้ โดยการประชุมร่วมที่ผ่านมาก็มีการพูดถึงการจะดำเนินการอย่างไร เพียงแต่ที่มีเรื่องของพนักงานกระทรวงฯ ออกมาก่อนนั้น เนื่องจากมีข้อมูลอยู่ในระบบ กล่าวคือ เป็นลูกจ้างที่ขึ้นเป็นพนักงาน	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		กระทรวงฯ 1,500 คน โดยกลุ่มนี้อยู่ในกลุ่มใหญ่ที่ขึ้นเป็นพกส. แต่ยังไม่ได้ถูกปรับขึ้นเงินตามอัตราที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดตามกระทรวงการคลัง ซึ่งเดิมมีเป็นหมื่นๆคนก็ปรับเพิ่ม ขณะนี้เหลือ1,500 คน เดิมเราให้ปรับขึ้นตามวุฒิให้แล้วเสร็จภายในปี 2562 “ส่วนลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างรายคาบ ลูกจ้างเหมาบริการ ขอเวลาหาตัวเลขจริงๆ ว่ามีกี่คนที่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าที่กระทรวงฯกำหนด และแต่ละคนได้ค่าจ้างอย่างไร จากนั้นก็จะมาทำกรอบอัตราการจ้างงานภาพรวมทั้งหมดว่า ควรจะมีทิศทางอย่างไร ซึ่งไม่ใช่ไม่ดำเนินการแต่กำลังทำไปทีละขั้นตอน ขอย้ำว่า เรื่องนี้ไม่ใช่เราให้ความสำคัญกับกลุ่มไหนเป็นพิเศษ เราให้ความสำคัญหมด” พญ.พรรณพิมล	
20 พฤษภาคม 2560	ไม่มีพยาบาลไม่ต้องสงสัย? มรดกตกทอด“ยุคiao” ปัญหาใต้พรมที่“ลุงตู่” ต้องเลิกซุก	ไม่ว่าจะพยายามเบี่ยงประเด็นอย่างไรในกรณีการบรรจุ **“พยาบาล”** ให้เป็น **“ข้าราชการ”** แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ ณ เวลานี้ คือ รัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.)	**ผู้จัดการสุดสัปดาห์** https://mgronline.com/daily/detail/9600000050503 (วันที่สืบค้น 5 มิถุนายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		เนื่องจากปัญหาดังกล่าวหมักหมมและถูกซุกเอาไว้ใต้พรมมาเป็นเวลานานโดยที่ไม่ได้เคยมีการแก้ไข ใครๆ ก็รู้ว่าพยาบาลเหนื่อย ทำงานหนัก ใครๆ ก็รู้ว่า พยาบาลขาดแคลน ค่าตอบแทนก็ไม่ได้สูง ต้องรองรับอารมณ์สารพัด อีกทั้งนับวันก็มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะเป็นที่รับรู้กันว่าประเทศไทยได้ก้าวสู่ “สังคมผู้สูงอายุ” ซึ่งส่งผลต่อตัวเลขอัตราการเข้ารับการรักษาพยาบาลย่อมต้องเพิ่มขึ้นสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่สิ่งที่รัฐบาลกำลังทำผ่านการให้ข้อมูลจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) กระทรวงสาธารณสุขและนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ด้วยการทยอยบรรจุ เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น	
25 พฤษภาคม 2558	คลังพร้อมหมื่นล้านตกเบิกขรก. 2 ล้านคน	เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม นายมนัส แจ่มเวหา อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เปิดเผยว่า หลังจาก พ.ร.บ.การปรับขึ้นเงินเดือนข้าราชการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม กรมบัญชีกลางพร้อมที่จะโอนเงินส่วนที่ปรับขึ้นไปให้ส่วนราชการในรอบการจ่ายเงินเดือนของเดือนมิถุนายน ที่จะจ่ายทุกวันที่ 25 ของทุกเดือน	มติชน ฉบับวันที่ 26 พ.ค. 2558 (กรอบบ่าย) https://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=41576&Key=hotnews

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		เนื่องจากรอบเดือนพฤษภาคมโอนเข้าบัญชีของหน่วยราชการไปตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคมไปแล้ว โดยส่วนราชการต่างๆ ต้องจัดทำเงินเดือนของข้าราชการแต่ละคนในหน่วยงานบางหน่วยมี 200 คน อาจเร็วหน่อย แต่บางหน่วยมี 2,000-3,000 คน ต้องใช้เวลา ประเมินว่าจะมีหน่วยราชการประมาณ 80% สามารถส่งเรื่องมายังกรมบัญชีกลางภายในวันที่ 15 มิถุนายนนี้ ซึ่งกรมพร้อมจ่ายให้ทันทีในงวดวันที่ 25 มิถุนายนนี้เป็นต้นไป โดยจ่ายทั้งเงินเดือนใหม่ของเดือนมิถุนายนพร้อมกับเงินตกเบิกอีก 6 เดือน ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2557-พฤษภาคม 2558 "กรมบัญชีกลางมีความพร้อมทั้งเรื่องเงินกว่า 1 หมื่นล้านบาท ที่จะนำมาจ่ายตกเบิกให้ข้าราชการ รวมถึงมีความพร้อมในเรื่องระบบไอที และเรื่องคน เพราะมีการซักซ้อมเรื่องนี้มาแล้ว ถ้าหน่วยงานส่งเรื่องเข้ามาพร้อมๆ กันจำนวนมากจะให้ข้าราชการของกรมที่เกี่ยวข้องเพิ่มเวลาทำงาน เพื่อจ่ายเงินเดือนให้ข้าราชการทันงวดเดือนมิถุนายนนี้" นายมนัสกล่าว ชงปรับเงินลูกจ้างประจำตาม นายมนัสกล่าวว่า หลังเรื่องเงินเดือนข้าราชการแล้ว กรมบัญชีกลาง เตรียมเสนอกระทรวงการคลังให้ประกาศปรับโครงสร้างเงินเดือนลูกจ้างประจำให้	(สืบค้นเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		สอดคล้องกับข้าราชการ มีหลักเกณฑ์คือ 1.ลูกจ้างประจำของส่วนราชการทุกราย ได้ปรับอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก 1 ขั้น 2.ขยายเพดานอัตราค่าจ้างขั้นสูงของลูกจ้างประจำทุกตำแหน่ง เพิ่มขึ้น 3 ขั้น 3.ลูกจ้างประจำที่ได้รับค่าจ้างขั้นสูงสุดของตำแหน่ง (ค่าจ้างตัน) และได้รับค่าตอบแทนพิเศษ ในรอบการประเมินที่แล้วมา (1 เมษายน-30 กันยายน 2557) ให้นำค่าตอบแทนพิเศษดังกล่าวมานับรวมเป็นขั้นค่าจ้าง ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2557 (หยุดเบิกค่าตอบแทนพิเศษ) นายมนัสกล่าวว่า จะมีลูกจ้างประจำได้รับประโยชน์ 155,053 คน ใช้งบประมาณ 984 ล้านบาท (ธันวาคม 2557-กันยายน 2558) โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2558 งบบุคลากรของแต่ละส่วนราชการ หากงบประมาณไม่พอ จะพิจารณาจัดสรรเงินงบกลางให้กรมบัญชีกลางพร้อมดำเนินการทันทีเมื่อกฎหมายประกาศใช้ ใช้งบ2.2หมื่นล.-ขรก.2ล้านเฮ นายมนัสกล่าวว่า เมื่อมีข่าวปรับขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ได้รับการสอบถามจากลูกจ้างประจำว่าจะได้รับการปรับค่าจ้างด้วยหรือไม่ ปรับขึ้นเท่าไร จะปรับเงินพร้อมข้าราชการไหม เรื่องนี้อยู่ในขั้นตอนไหน ขอแจ้งว่า ลูกจ้างประจำทุกคนจะได้ปรับอัตราค่าจ้างเช่นเดียวกับข้าราชการ โดยจะได้ปรับในระยะเวลา	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ไล่เลี่ยกับการปรับเงินเดือนของข้าราชการ ผู้สื่อข่าวรายงานว่า เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคมที่ผ่านมา ราชกิจจานุเบกษาประกาศกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือน 4 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558, พ.ร.บ.ระเบียบเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2558, พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2558 และ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2558 โดยให้ปรับเพิ่มเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการชั้นผู้น้อยทุกประเภท ตั้งแต่ระดับ 1-7 ในอัตรา 4% ของเงินเดือนที่ได้รับอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันยังปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการทุกประเภททุกระดับ เพิ่มขึ้นอีกไม่เกิน 10% โดยให้มีผลบังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2557 ซึ่งการปรับขึ้นเงินเดือนและโครงสร้างเงินเดือนครั้งนี้ จะใช้เงินงบประมาณประจำปี 2558 เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 2.2 หมื่นล้านบาท ครอบคลุมข้าราชการรวม 1.98 ล้านคน	
17 สิงหาคม 2557	ครม.อนุมัติเฉลี่ยคนละ 4% ขึ้นเงินเดือนข้าราชการมีผล 1 เม.ย.	คณะรัฐมนตรี วันที่ 18 พ.ย.นี้ อนุมัติขึ้นเงินเดือนข้าราชการ เริ่ม 1 เม.ย.2558 เฉลี่ย 4%ต่อคน ขณะที่เงินช่วยเหลือ ค่าครองชีพข้าราชการชั้นผู้น้อยจากเดือนละ 1,500 บาท เพิ่มเป็น 2,000 บาท มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค.ที่ผ่านมา	ไทยรัฐฉบับพิมพ์ http://www.thairath.co.th/content/463648

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
	2558	ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ในการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) วันที่ 18 พ.ย.นี้ ที่มี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน จะมีการพิจารณาปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการ ตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) โดยการพิจารณาโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการดังกล่าว จะยึดหลักเพิ่มรายได้ของข้าราชการชั้นผู้น้อย ให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ขณะที่ข้าราชการระดับกลางและชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งปัจจุบันมีรายได้น้อยกว่าภาคเอกชนหลายเท่าตัว ก็จะปรับเพิ่มให้สูงขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะข้าราชการระดับกลาง และระดับสูง ที่เงินเดือนตันหรือเงินเดือนเต็มขั้น ก็จะมีการขยายให้กว้างออกไป โดยข้าราชการชั้นผู้น้อยจะมีการปรับเงินเพิ่ม ในกรณีที่มีเงินเดือนไม่เกิน 12,285 บาท จะได้รับการปรับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวเพิ่มขึ้นจากเดือนละ 1,500 บาท เป็น 2,000 บาท ทั้งนี้ ปัจจุบันมีข้าราชการชั้นผู้น้อยที่รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว แต่มีรายได้ไม่ถึง 10,000 บาท ก็จะทำให้มีรายได้ขั้นต่ำ 10,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป ขณะที่ข้าราชการที่มีรายได้เกิน 10,000 บาทต่อเดือน เมื่อรับเงินเพิ่มค่าครองชีพ	(สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		เพิ่ม แต่รวมแล้วไม่เกิน 13,285 บาท โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค.ที่ผ่านมา ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เคยได้รับเงินค่าครองชีพชั่วคราว มีรายได้เพิ่มขึ้นเดือนละ 500-1,000 บาท ซึ่งการปรับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวดังกล่าว จะครอบคลุมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อย 380,000 คน ทั้งนี้ ในส่วนของข้าราชการระดับกลางและระดับบริหาร ก็จะมีการปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือน โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อย (ผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่ง) ระดับต่ำกว่าไม่เกินชำนาญการ หรือระดับ 7 หรือชั้นยศพันโท หรือเทียบเท่า จะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น 4% และจะปรับเพิ่มเพดานเงินเดือนขั้นสูงของทุกระดับชั้น อีกไม่เกิน 10% เพื่อให้ผู้ที่มีเงินเดือนตันได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นด้วย โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เม.ย. 2558 โดยครอบคลุมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 1.98 ล้านคน และเป็นการนำเงินมาจากงบประมาณกลาง 16,800 ล้านบาทมาดำเนินการ ส่วนงบประมาณในปีถัดไป จะจัดสรรมาจากงบบุคลากรของแต่ละส่วนราชการต่อไป โดยการนำเงินมาจากตำแหน่งว่างของส่วนราชการที่เกษียณหรือลาออก ซึ่งไม่เป็นการสร้างภาระงบ ประมาณให้เพิ่มขึ้น และยังรวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ทั้งนี้ ก.พ.ร.ได้ประเมินว่า การเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค (เงินเฟ้อ) ตั้งแต่ปี 2551-2557 พบว่า มีการเปลี่ยนแปลง 19% ขณะที่ข้าราชการได้รับการปรับบัญชีเงินเดือนในช่วงเวลาดังกล่าว เพียง 1 ครั้ง เมื่อปี 2554 ประมาณ 5% ดังนั้น ทำให้ การปรับรายได้ให้แก่ข้าราชการในครั้งนี้ รวม 5-11% ถือเป็นการชดเชยรายได้ที่ไม่ได้รับการปรับเพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา และยังเป็นการปรับขึ้นเงินเดือนจากเดิมที่ข้าราชการจะได้รับพิจารณาปรับขึ้นเงินเดือน ตามปกติปีละ 2 ครั้งคือ ในวันที่ 1 ต.ค.และวันที่ 1 เม.ย.ของทุกๆปีตามการประเมินผลงาน แต่ครั้งนี้ เป็นการปรับขึ้นเงินเดือนโดยทั่วหน้าพร้อมๆกัน.	
31 มกราคม 2555	ครม.เห็นชอบปรับเงินเดือนข้าราชการวุฒิ ป.ตรี	คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบในหลักการการปรับขึ้นอัตราเงินเดือนราชการ ปริญญาตรี-โท-เอก-ปวช.-ปวส. ในปีแรก 2555 มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 สำนักข่าวแห่งชาติ รายงานวันนี้ (31 ม.ค.) ว่านายนนทิกร กาญจนะจิตรา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) กล่าวว่า คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบในหลักการการปรับขึ้นอัตราเงินเดือนราชการ ปริญญาตรี-โท-เอก-ปวช.-ปวส. ในปีแรก 2555 มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 ใช้งบประมาณ 5,600 ล้านบาท พร้อมทั้งปรับขึ้นเงินเดือนราชการที่มีอายุงาน	https://prachatai.com/journal/2012/01/39019 Submitted on Tue, 2012-01-31 15:11 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ตั้งแต่ 1 - 10 ปี ตามฐานเงินเดือนจริง ส่วนที่มีอายุงานเกิน 10 ปีขึ้นไปอยู่ระหว่างพิจารณา สำหรับฐานเงินเดือนที่ยังไม่ถึง 15,000 บาท จะเพิ่มเงินการครองชีพชั่วคราวให้ไม่เกิน 15,000 บาท โดยเงินเดือนที่ปรับฐานใหม่ คือ ปริญญาตรี จากเดิม 9,140 บาท เพิ่มเป็น 11,680 บาท, ปริญญาโท จากเดิม 12,600 บาท เป็น 15,300 บาท , ปริญญาเอก จากเดิม 17,010 บาท เป็น 19,000 บาท , ปวช. จากเดิม 6,410 บาท เป็น 7,620 บาท และ ปวส. จากเดิม 7,600 บาท เป็น 9,300 บาท ขณะที่การพิจารณาการปรับขึ้นอัตราเงินเดือนราชการในปี 2556 ต้องมีการหารือกับกระทรวงการคลังก่อน เพื่อไม่ให้กระทบระบบเศรษฐกิจประเทศ	
3 กุมภาพันธ์ 2555	นักข่าวพลเมือง: ร้องขอออกรายการ “สรยุทธ์” แฉปัญหา “ครูจ้างสอน”	ครูจ้างสอนสุราษฎร์ฯ โดยงบประมาณโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 2 จังหวัดสุราษฎร์ธานี ทำจดหมายเปิดผนึกถึง “สรยุทธ สุทัศนะจินดา” และ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” ว่าด้วยเรื่องขอความอนุเคราะห์ให้ออกรายการเจาะข่าวเด่น เพื่อตีแผ่ปัญหาของครูจ้างสอน รวมถึงขอให้ตั้งกรรมการศึกษารวบรวมข้อมูลและกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาของครูจ้างสอนโดยงบประมาณโรงเรียน โรงเรียนสหกรณ์นิคม 219 หมู่ 4 ตำบลตะกุกเหนือ อำเภอวิภาวดี	https://prachatai.com/journal/2012/02/39094 ประชาไท / นักข่าวพลเมือง Submitted on Fri, 2012-02-03 18:09 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		จังหวัดสุราษฎร์ธานี 3 กุมภาพันธ์ 2555 เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้ออกรายการเจาะข่าวเด่น เรียน คุณสรยุทธ สุทัศนะจินดา เนื่องด้วยข้าพเจ้า นางจริยา กิจวิถี และ นางวนิดา น้ำทอง ครูจ้างสอนโดยงบประมาณโรงเรียน ปฏิบัติการสอนในระดับชั้นปฐมวัย อยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 2 จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รับความเดือดร้อนจากภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่ข้าวของมีราคาแพงมาก แต่ค่าตอบแทนที่ครูจ้างสอนได้รับต่ำมาก เพียงเดือนละ 4,000 - 6,000 บาท เหตุเพราะโรงเรียนไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ ในเรื่องเงินค่าตอบแทนครูจ้างสอน แต่ด้วยความจำเป็นในภาวะที่โรงเรียนขาดแคลนครู โรงเรียนจึงต้องแก้ไขปัญหา ด้วยการจ้างคนในท้องถิ่น ที่มีประสบการณ์การสอนในโรงเรียนเอกชนมาก่อน หรือผู้ที่มีความรู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านการศึกษา มาสอบเป็นลูกจ้างของโรงเรียน ทำสัญญาจ้างปีต่อปี โดยมีกระบวนการประเมินผลการ	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		สอนทุกปี มีการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ด้านการสอนทุกปี ปีละไม่ต่ำกว่า 30 ชั่วโมง และต้องรับผิดชอบ จัดการเรียนการสอนให้ได้มาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ (สมศ.) แต่ครูจ้างสอน ได้รับค่าตอบแทนเพียงเดือนละ 4,000 - 6,000 บาท ไม่มีการขึ้นค่าตอบแทน ไม่มีเงินสะสม ไม่มีค่ารักษาพยาบาล ไม่มีบัตรประกันสังคม ไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ เป็นเพียงลูกจ้างของโรงเรียน ที่ไม่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครองทางกฎหมายใด ๆ แม้ว่าจะได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่น้อยนิดไม่เพียงพอต่อการครองชีพ แต่สิ่งหนึ่งที่ครูจ้างสอนมีอยู่เต็มเปี่ยมหัวใจ คือ จิตวิญญาณของความเป็นครู สอนเด็กด้วยความมุ่งมั่น มีความรับผิดชอบ มีจิตอาสาในการทำงานพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นคนที่มีคุณภาพของสังคม ครูจ้างสอนบางท่านสอนหนังสือมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี จนถึงปัจจุบันก็ยังสอนอยู่โดยไม่รับค่าตอบแทนเลยก็มี จนกระทั่งรัฐบาล ฯพณฯยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีนโยบายเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ และเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาท นั้น ครูจ้างสอน ซึ่งคาดว่ามีอยู่จำนวนมากทั่วประเทศ อย่างน้อยโรงเรียนละ 1 คน ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว เพราะครูจ้างสอนไม่มีสถานะเป็นลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ เป็นเพียงลูกจ้างของโรงเรียน	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		จึงต้องรับค่าตอบแทนจากโรงเรียนในอัตราเดิม เดือนละ 4,000 - 6,000 บาท ครูจ้างสอนจึงเป็นบุคลากรทางการศึกษาที่ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง เป็นครูผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นครูผู้ด้อยโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพราะค่าตอบแทนที่ได้รับน้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำของลูกจ้างเอกชน หรือกรรมกรก่อสร้าง ซึ่งครูจ้างสอนก็เปรียบเสมือนกรรมกรก่อสร้างรากฐานของสังคม คือสร้างเด็กและเยาวชน ให้มีความพร้อมที่จะเติบโตไปเป็นสมาชิกที่ เก่ง ดี และมีความสุขของสังคมไทยต่อไป ข้าพเจ้า ไม่มีช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับเพื่อนครูจ้างสอน ครูผู้ด้อยโอกาสที่กระจายกันอยู่ในทุกโรงเรียนทั่วประเทศ ไม่มีช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับผู้มีอำนาจในรัฐบาล หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ไม่มีช่องทางในการสื่อสารกับสังคม เพื่อให้รับรู้ถึงตัวตน และการมีอยู่จริงของครูจ้างสอนครูผู้ด้อยโอกาส ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ให้ท่านกรุณาเปิดช่องทางในการสื่อสารกับสังคมด้วยการอนุญาต ให้ออกรายการเจาะข่าวเด่น ซึ่งข้าพเจ้าคาดหวังว่าจะเป็นการกระตุ้น ให้เพื่อนครูจ้างสอนที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศ ได้ติดต่อเข้ามารวมตัวกันเป็นเครือข่าย เพื่อนำเสนอปัญหาของครูจ้างสอนต่อรัฐบาล หรือ	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้มีการสำรวจปริมาณครูจ้างสอนโดยงบประมาณโรงเรียนทั้งประเทศ และให้ครูจ้างสอนเป็นลูกจ้างของกระทรวงศึกษา ครูจ้างสอนจึงจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ขอแสดงความนับถือ ลงชื่อ (นางจริยา กิจวิถี) ลงชื่อ (นางวนิดา น้ำทอง)	
14 มิถุนายน 2555	ชงปรับเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัยเพิ่มสวัสดิการเทียบเท่าข้าราชการ	14 มิ.ย. 55 - โลกวันนี้รายงานว่านายสุมิตร สุวรรณ ประธานเครือข่ายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เปิดเผยว่า จากการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีผู้แทนจากที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) ที่ประชุมได้เสนอแนวทางปฏิบัติ/เกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลสำหรับการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยดังนี้ สวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลไม่น้อยกว่าของระบบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เคยได้รับ โดยอาจปรับเปลี่ยนรูปแบบ ได้แก่ การประกันสังคม	ประชาไท/ข่าว https://prachatai.com/journal/2012/06/41067 Submitted on Thu, 2012-06-14 20:16 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		การประกันสุขภาพกลุ่ม ค่ารักษาพยาบาลบิดามารดา คู่สมรสและบุตร ปีละ 50,000 บาท ให้สะสมได้ การตรวจสุขภาพประจำปี เงินค่าเล่าเรียนบุตร เงินช่วยเหลือค่าทำศพ เงินตอบแทนพิเศษประจำปี (โบนัส) การเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 2 ครั้ง ครั้งละร้อยละ 3 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานสะสมร้อยละ 4-8 มหาวิทยาลัยสมทบร้อยละ 8 กองทุนสวัสดิภาพบุคลากร การให้เงินกู้สหกรณ์ออมทรัพย์ ที่อยู่อาศัย/หอพัก/ค่าเช่าบ้าน ทุนการศึกษาและการฝึกอบรม การลาศึกษาต่อ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ นอกจากนั้นยังเสนอปรับโครงสร้างค่าตอบแทน/อัตราเงินเดือนแรกบรรจุของพนักงานมหาวิทยาลัยดังนี้ ในระยะ 2 ปีแรก 1.ให้จ้างพนักงานสายวิชาการในอัตราไม่ต่ำกว่า 1.5 เท่าของเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ 2.ให้จ้างพนักงานสายสนับสนุนวิชาการในอัตราไม่ต่ำกว่า 1.3 เท่าของเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ ส่วนระยะ 2 ปีถัดมา 1.ให้จ้างพนักงานสายวิชาการในอัตราไม่ต่ำกว่า 1.6 เท่าของเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ 2.ให้จ้างพนักงานสายสนับสนุนวิชาการในอัตราไม่ต่ำกว่า 1.4 เท่าของเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ 3.การได้รับเงินประจำตำแหน่งแบ่งเป็น สายวิชาการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จำนวน 5,600 บาท บวกเงินค่าตอบแทน 5,600 บาท รองศาสตราจารย์ จำนวน	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		9,900 บาท บวกเงินค่าตอบแทน 9,900 บาท ศาสตราจารย์ ระดับ 10 จำนวน 13,000 บาท บวกเงินค่าตอบแทน 13,000 บาท ศาสตราจารย์ ระดับ 11 จำนวน 15,600 บาท บวกเงินค่าตอบแทน 15,600 บาท ส่วนสายสนับสนุนวิชาการ ชำนาญการ 3,500 บาท ชำนาญการพิเศษ 5,600 บาท บวกเงินค่าตอบแทน 5,600 บาท เชี่ยวชาญ 9,900 บาท บวกเงินค่าตอบแทน 9,900 บาท เชี่ยวชาญพิเศษ 13,000 บาท บวกเงินค่าตอบแทน 13,000 บาท สำหรับเรื่องการออกจากงานกรณีพนักงานสัญญาจ้างทดลองงาน 1 ปี สัญญาต่อไปจนถึง 60 ปี แต่สามารถยกเลิกสัญญาจ้างได้ถ้าไม่ผ่านการประเมิน ให้ใช้วิธีการประเมินแบบ 360 องศา หรือคณะกรรมการเป็นผู้ประเมิน นพ.กำจร ตติยกวี รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เปิดเผยว่า ที่ประชุม***ได้ข้อสรุปเบื้องต้น*** โดยมอบหมายให้ ทปอ. ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งประเทศไทย และที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ไปศึกษารายละเอียดและความเป็นไปได้ของหลักเกณฑ์ตามที่เครือข่ายพนักงานมหาวิทยาลัยเสนอ เพราะการบริหารจัดการต่างๆขึ้นอยู่กับมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่มีอำนาจไปบังคับ	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		และหากได้ข้อสรุปอย่างไรจะต้องเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) พิจารณาอีกครั้ง หาก ก.พ.อ. เห็นชอบจะต้องออกเป็นประกาศ ก.พ.อ. เพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป	
17 มิถุนายน 2555	พนง.สัญญาจ้าง มศว. ประท้วง ถูกยกเลิกสัญญาไม่เป็นธรรม	พนักงานสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิต (มศว) กว่า 500 คน จะนัดรวมตัวกันในวันที่ 18 มิถุนายน 2553 เวลา 12.30 น. ที่อาคารการวิจัยและการศึกษาต่อเนื่องสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ มศว ประสานมิตร (ข้างสนามฟุตบอล) เพื่อขอความเป็นธรรมกับฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยฯ เนื่องจากพนักงานเหล่านี้ได้ทำสัญญาจ้างในการเข้าทำงานเป็นพนักงาน โดยมีเงื่อนไขการบรรจุเป็นข้าราชการหลังจากนั้น 5 ปี แต่พบว่า บางคนมีอายุงานเกือบ 10 ปี ก็ไม่ได้รับการบรรจุ สุดท้ายมหาวิทยาลัย แทนที่จะบรรจุพนักงานตามกฎหมาย กลับหาทางออก ด้วยการยกเลิกระเบียบมหาวิทยาลัย ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2544 และออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย ว่าด้วย พนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2552 ฉบับ ใหม่ และประกาศใช้ ณ วันที่ 3 สิงหาคม 2552 มีผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยทุกคนต้องทำสัญญาจ้าง มีระยะเวลาจ้างครั้งละ	Submitted on Thu, 2010-06-17 ttps://prachatai.com/journal/2010/06/30013 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ไม่เกิน 5 ปีงบประมาณ ทั้งนี้พนักงานกลุ่มดังกล่าวที่ถูกละเมิดสัญญาจ้าง ไม่สามารถใช้กฎหมายแรงงาน ไม่มีทางออกมากนัก จึงจำเป็นต้องออกมาร้องขอความเป็นธรรม สำหรับความกังวลและผลกระทบที่ได้รับนั้น มีดังนี้ 1.อายุสัญญาจ้างที่จำกัดทำให้พนักงานขาดโอกาสในการขอสินเชื่อและทำนิติกรรมกับสถาบันการเงินหลาย แห่งที่อนุมัติการกู้เงินตามอายุสัญญาจ้าง เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ มศว หรือ ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ พบว่าพนักงานหลายคนถูกปฏิเสธการขอกู้ซื้อบ้าน 2.การเป็นพนักงานตามอายุสัญญาของบุคลากรสายวิชาการ อาจนำไปสู่ การคุกคามต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการของ คณาจารย์ที่มีต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย การแสดงความเห็นอาจถูกจำกัดด้วยความกังวลว่าจะไม่ได้รับการต่อสัญญา 3.มหาวิทยาลัยไม่สามารถรักษาคนดีคนเก่งไว้ในองค์กร โดยสะท้อนจากข้อมูลอัตราการลาออกที่สูงของพนักงานในปีที่ผ่านมา	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		4.พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการคุ้มครองความมั่นคงในการทำงาน ดังที่เคยคาดไว้เมื่อเข้าทำงานครั้งแรก ซึ่งหากทราบว่าจะมีการแก้ไขสัญญาจ้างอาจมีผลต่อการพิจารณาเข้าทำงานตั้งแต่ต้น **ที่มา:** มติชนออนไลน์	
25 ธันวาคม 2555	บอร์ด ก.พ. ไฟเขียว กม. ตั้ง “สหภาพข้าราชการ”	เว็บมติชนออนไลน์รายงานว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม โดยภายหลังเสร็จสิ้นการประชุม นายอภิสิทธิ์ กล่าวว่า ที่ประชุมเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ฎ.) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือน พ.ศ.... มีเนื้อหารวม 48 มาตรา จะมีการเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ต่อไป สาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวจะเป็นการเปิดทางให้ข้าราชการสามารถรวมกลุ่มกันได้ในลักษณะสหภาพ แบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ 1.สหภาพข้าราชการพลเรือน 2.สหภาพข้าราชการระดับกระทรวง 3.สหภาพข้าราชการระดับกรม และ 4.สหภาพข้าราชการระดับจังหวัด	https://prachatai.com/journal/2010/12/3243 Submitted on Sat, 2010-12-25 00:02 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ที่มา: มติชนออนไลน์	
26 มกราคม 2554	ครบ 2 ปีแรงงานชั่วคราวเสียชีวิต	ครบรอบ 2 ปีการเสียชีวิตของ คณาพันธุ์ ปานตระกูล ลูกจ้างชั่วคราวของภาครัฐ ที่ทำงานโรงพยาบาลโพธาราม ราชบุรี ที่ทำงานมากว่า 17 ปี ตัดสินใจสละชีพของตนเองเพราะมิอาจจะทนทุกข์กับการมีชีวิตเยี่ยงทาสที่ไร้ศักดิ์ศรีอีกต่อไปได้เพียงเพื่อต้องการให้สังคมได้เห็นว่าสัญญาจ้างงานทาสมันมีอยู่จริง นั่นคือชีวิตลูกจ้างชั่วคราวของภาครัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแม้แต่ลูกจ้างของภาครัฐเองยังขาดการดูแลเอาใจใส่ ประสาอะไรกับลูกจ้างชั่วคราว-เหมาช่วง-เหมาค่าแรงในภาคเอกชน...จะถูกเอารัดเอาเปรียบมากมายขนาดไหน???..แล้วจะหันหน้าไปพึ่งใคร? " นายฉัตรชัย ไพยเสน ผู้ประสานงาน "กลุ่มประสานงานกรรมกร" (กปก.) ชวนผู้ใช้แรงงาน-ประชาชน รวมตัวบริเวณปั๊มน้ำมัน ปตท. ถนนวิภาวดีรังสิต ฝั่งขาเข้าในเวลา 11.00 น. เพื่อเดินทางไป "ทีวีไทย" ขอใช้พื้นที่ของทีวีสาธารณะ หวังสื่อถึงสังคมว่าปัญหาของผู้ใช้แรงงานคือปัญหาสังคมในวันอังคารที่ 27 มกราคม 2552 ซึ่งเป็นวันครบรอบการเสียชีวิตของนายคณาพันธุ์ ปานตระกูล ลูกจ้างชั่วคราวที่ทำงานชั่วคราวมากว่า 17 ปี ซึ่งได้สละชีพเพื่อให้สังคมตระหนักถึงปัญหาการจ้างงานชั่วคราวที่ไม่ต่างจากสัญญาทาส	ประชาไท https://prachatai.com/journal/2009/01/19805 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ขอใช้พื้นที่ของทีวีสาธารณะในการสื่อถึงสังคมว่าปัญหาของผู้ใช้แรงงานคือปัญหาสังคม อันได้แก่ ปัญหาการเลิกจ้างและความอยุติธรรมของการเลิกจ้าง ปัญหาความไม่เป็นธรรมของกฎหมายแรงงานและการเอารัดเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน ปัญหาการจ้างงานชั่วคราว เหมาช่วง-เหมาค่าแรงและการนำไปสู่การใช้แรงงานทาส ปัญหาผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจและการดำรงชีพของกรรมกร และเพื่อเผยแพร่และนำเสนอข้อเท็จจริงของปัญหาการจ้างงานและปัญหาของผู้ใช้แรงงานต่อสังคม รวมถึงเพื่อเป็นช่องทางนำไปสู่การยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลผ่านสื่อมวลชน ปัญหาแรงงานว่าเป็นปัญหาของสังคมที่ทุกคนควรมีส่วนร่วมในการแก้ไข เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มคนกลุ่มใด **"ยุติสัญญาทาส เพื่อชาติและอนาคตลูกหลานเรา"**	
17 กรกฎาคม 2554	สหภาพฯ ข้าราชการและคนทำงานภาครัฐร้องแรงงานจ้างเหมาภาครัฐถูกกีดกันจากปกส.และเงิน 2,000	17 ก.ค. 52 - นายสุพจน์ พงษ์สุพัฒน์ ข้าราชการระดับ 9 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) ประธานสหภาพแรงงานข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ (สคร.) (http://psu-thailand.org) ออกแถลงการณ์ในนาม สคร. เรื่องความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างภาครัฐ โดยระบุว่า ลูกจ้างภาคราชการจำนวนนับหมื่นคนกำลังประสบปัญหาได้รับ	ประชาไท https://prachatai.com/journal/2009/07/25107 (สืบคนเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
	บาท	ความเดือดร้อน เพราะถูกกีดกันมิให้ได้รับสิทธิประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม และถูกปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจจำนวน 2,000 บาท โดยลูกจ้างเหล่านี้จะมีการทำสัญญาในรูปแบบจ้างเหมา เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ พนักงานทำความสะอาด พนักงานขับรถ โดยทำสัญญาในรูปแบบจ้างเหมา เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คนเหล่านี้มีสถานะเป็นลูกจ้างของหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ ยังมีข้อความระบุมิให้ลูกจ้างดังกล่าวได้รับสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมอีกด้วย เป็นเหตุให้ลูกจ้างเหล่านี้ต้องสูญเสียสิทธิ์ต่างๆ 7 ประการที่พึงได้รับตามกฎหมายประกันสังคม เสียสิทธิ์ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน 2,000 บาท จากนโยบายของรัฐบาล กรณีถูกเลิกจ้างก็ไม่ได้รับเงินประกันการว่างงานเป็นระยะเวลา 6 เดือน ทำให้ลูกจ้างตกอยู่ในสภาวะขาดความมั่นคงในชีวิตและครอบครัว แถลงการณ์ระบุว่า ปัญหาดังกล่าวเคยมีการหยิบยกขึ้นพิจารณาหารือในหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงานนานแล้ว แต่ไม่ได้รับการเอาใจใส่แก้ไขอย่างจริงจัง สหภาพข้าราชการฯ เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบเสียหายต่อกลุ่มลูกจ้างจำนวนมากทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างในกระทรวงแรงงานควรเป็นแบบอย่างที่ดีแก่หน่วยงานอื่นๆ กลับละเลยเพิกเฉยไม่ได้เอาใจใส่ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด สหภาพข้าราชการฯ ได้ทำหนังสือท้วงติงต่อ รมว.แรงงาน และสำนักงานประกันสังคมเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมาแล้ว แต่ได้รับคำตอบเพียงว่า ลูกจ้างเหล่านี้เป็นลูกจ้างรับเหมางาน จึงไม่มีสิทธิ์ใดๆ ที่จะได้รับตามกฎหมายประกันสังคมและไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน 2,000 บาท ดังนั้นเพื่อมิให้ความเสียหายของบรรดาลูกจ้างทั้งหลายขยายตัวออกไปมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเหตุเพิกเฉยไม่รับรู้ถึงความผิดพลาดบกพร่องของสัญญาที่ทำขึ้นของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สหภาพฯ จึงจำเป็นต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เกิดขึ้น เพื่อความเป็นธรรมต่อกลุ่มลูกจ้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาล เมื่อวันที่ 2 ก.ค. ที่ผ่านมา สหภาพแรงงานข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ ได้ยื่นฟ้องศาลปกครองกลางเพื่อให้วินิจฉัยและมีคำสั่งต่อบุคคลและหน่วยงาน ได้แก่ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน รมว.แรงงาน กระทรวงแรงงาน ดำเนินการตามระเบียบ	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		กฎหมายและวินัยกับบุคคลและหน่วยงานดังกล่าว กรณีละเลยอันก่อให้เกิดความเสียหายกับพนักงานเหมาช่วงทั่วประเทศ โดยเฉพาะกระทรวงแรงงานที่มีการจ้างพนักงานเหมาช่วงมากถึง 3,000 คน เนื่องจากได้ปฏิเสธสิทธิอันชอบธรรมไม่ให้ลูกจ้างเหมาช่วงได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม รวมทั้งไม่จ่ายเงินตามโครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ ที่มีรายได้น้อย จำนวน 2,000 บาท ทั้งที่คนเหล่านี้มีสถานะเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ โดยนายสุพจน์ กล่าวว่า ดังนั้น จึงขอให้ศาลมีคำสั่งต่อไปนี้ 1.ให้ส่วนราชการที่ถูกฟ้องจ่ายเงินค่าจ้างสำหรับวันลาป่วยคืนให้แก่ลูกจ้างเหมาช่วงทุกคนที่ถูกหักค่าจ้างในวันลาป่วยย้อนหลังตลอดอายุการทำงานตามสัญญา 2.ให้ สปส.และส่วนราชการที่ถูกฟ้องจ่ายเงินค่าทดแทนการขาดรายได้ระหว่างการลาคลอด 90 วัน ย้อนหลังให้แก่ลูกจ้างที่ตั้งครรภ์หรือเคยมีครรภ์ทุกราย 3.ให้ สปส.จ่ายเงินเช็คช่วยชาติ 2,000 บาท ให้แก่ลูกจ้างเหมาช่วงทุกคน เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิและสถานะเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมาย 4.ให้ สปส.ดำเนินการเก็บค่าปรับกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องนำเงินสมทบประกันสังคม แต่กลับไม่ดำเนินการ 5.ให้หน่วยราชการที่ถูกฟ้องคืนสิทธิและสถานะนิติสัมพันธ์ในฐานะนายจ้าง-	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ลูกจ้างให้แก่ลูกจ้างเหมาช่วง 6.ให้ส่วนราชการที่ถูกฟ้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนตามกฎหมาย และ 7.ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลหน่วยงานที่ถูกฟ้องพิจารณาโทษทั้งทางแพ่งและอาญา ตลอดจนวินัยต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 7 รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องทุกราย ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย “ผมได้ทำหนังสือถึง รมว.แรงงาน ปลัดกระทรวง และเลขาธิการ สปส.ในเรื่องนี้แล้ว แต่ผู้บริหารทั้งหมดกลับเพิกเฉย ไม่ดำเนินการเรื่องให้เห็นชัดว่าผู้บริหารไม่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ลูกจ้างเหมาช่วงควรได้รับ ทำให้ลูกจ้างเหมาช่วงหลายคนไม่พอใจ ต่างโทรศัพท์มาหา บอกว่าได้รับความเดือดร้อนจากสัญญาจ้างเหมาที่ไม่เป็นธรรม สวัสดิการต่างๆ สิทธิวันลาหยุด ลาป่วย วันลาคลอดที่ต้องได้รับสิทธิลา 90 วัน คนเหล่านี้ถูกหน่วยงานรัฐเอารัดเอาเปรียบจ้างงานด้วยเงินเดือนที่น้อยมาก 5,700-8,300 บาท แถมสวัสดิการต่างๆ ก็ไม่มี ไม่ได้รับสิทธิประกันสังคม 7 กรณี วันไหนลาหรือมาทำงานสายก็ถูกตัดเงินอีก แถมคนเหล่านี้ยังทำงานหนักกว่าข้าราชการบางคนเสียอีก” นายสุพจน์ กล่าว	

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
18 กรกฎาคม 2554	ประธานสหภาพฯ ข้าราชการและคนทำงานภาครัฐแฉ ผู้บริหารกระทรวงแรงงานบีบลูกจ้างเหมาช่วงให้ถอนฟ้องคดี กสร.เตรียมจ้าง บ.เอกชนแทน	นายสุพจน์ พงศ์สุพัฒน์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคุ้มครองแรงงาน ประธานสหภาพแรงงานข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ (สคร.) เปิดเผยกับหนังสือพิมพ์แนวหน้า เกี่ยวกับความคืบหน้ากรณีกระทรวงแรงงานและผู้บริหารระดับสูง ทำสัญญาจ้างงานไม่เป็นธรรมกับลูกจ้างเหมาช่วงจำนวนกว่า 3,000 คนว่า ล่าสุดทราบว่ามีผู้บริหารบางคนพยายามกดดันให้ลูกจ้างเหมาช่วง ถอนชื่อออกจากคำฟ้อง เพื่อให้สำนวนการฟ้องร้องตกไปซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิของลูกจ้าง เพราะคนกลุ่มนี้ ถูกเอารัดเอาเปรียบจากสัญญาจ้างมานาน เช่น หากหยุดงาน มาสาย หรือลาคลอด จะถูกหักค่าจ้าง ที่สำคัญ ยังตัดสิทธิไม่ให้คนกลุ่มนี้เข้ารักษาพยาบาลในระบบประกันสังคม นายสุพจน์ กล่าวอีกว่า ข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่ข้อยุติ 5 ข้อ ได้แก่ ให้ยกเลิกแก้ไขปรับปรุงสัญญาจ้างให้เกิดความเป็นธรรม ไม่มีการกีดกันระงับสิทธิ ให้เร่งพิจารณาเงินค่าครองชีพ 2,000 บาท ห้ามเลิกจ้างข่มขู่กดดันเพื่อให้ลูกจ้างลาออก และให้ต่อสัญญากับลูกจ้างทุกคน ให้พิจารณาเรื่องเงินค่าปรับเงินค่าจ้างที่ถูกหักไปก่อนหน้าทั้งหมด อย่างไรก็ตามการต่อสู้ครั้งนี้ตนไม่กลัวว่าจะถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย เพราะเป็นการต่อสู้ในฐานะประธานสหภาพฯ และขณะนี้มีลูกจ้างเหมาช่วงกว่า1หมื่นคน ใน 180 กรมทั่วประเทศถูกจ้างงานอย่างไม่เป็นธรรม	ประชาไท https://prachatai.com/node/25129/talk (สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2562)

เดือน	เนื้อหาของข่าวโดยสรุป		แหล่งข่าวอ้างอิง - วัน/เดือน/ปี ที่สืบค้น
		ด้านนายวรานนท์ ปิติวรรณ เลขานุการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) กล่าวถึงกรณีดังกล่าวว่า ลูกจ้างเหมาช่วงของ กสร.เป็นการดำเนินการจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลัง โดยกำหนดว่าหากหยุดงานจะต้องถูกหักเงินซึ่งระเบียบดังกล่าวยังไม่มีการแก้ไข ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตาม สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาคือจะพิจารณา การจ้างแรงงานลูกจ้างเหมา ผ่านบริษัทเอกชน หรือ เอาท์ซอร์สแทนเพราะจะได้สิทธิตามข้อเรียกร้องทุกอย่าง เช่น ประกันสังคม เงินค่าครองชีพ แต่ก็จะถูกหักเงินเดือนเพิ่มจากทางบริษัทเพื่อเป็นค่าบริหารจัดการ โดยอาจจะเริ่มดำเนินการในเดือนกันยายนนี้ **ที่มา:** หนังสือพิมพ์แนวหน้า	