

# ควรจะนำระบบการต่อรองร่วมมาใช้ ในราชการไทยหรือไม่

ปัจจุบันนี้ได้มีการตื่นตัวและให้ความสนใจในเรื่องของแรงงานสัมพันธ์อย่างกว้างขวางในวงการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาล ธุรกิจ กรรมกรและบุคคลทั่วไป หลังจากที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2499 และยกเลิกไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501 แล้ว ความหวังในเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศไทยได้เลือนลางไป จนกระทั่งได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ว่าด้วยกฎหมายแรงงานขึ้นมาใหม่ในปี พ.ศ. 2515 ตลอดจนเหตุการณ์ที่ปรากฏขึ้นหลังวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการนัดหยุดงานของบรรดาคณะงานในวงการอุตสาหกรรม และแม้แต่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ อันเป็นการขัดต่อการกำหนดที่มีอยู่ในตัวบทกฎหมายว่าด้วยการนัดหยุดงานก็ตาม เท่าที่ปรากฏกรรมแรงงานมิได้ถือเอาการนัดหยุดงานของคณะงานเหล่านั้นเป็นผิด และเหตุการณ์ที่ปรากฏขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ ก็คือการประท้วงหยุดงานของลูกจ้างกลุ่มหนึ่งของกรมธนารักษ์ และข้าราชการส่วนหนึ่งของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ เนื่องจากไม่พอใจผู้บังคับบัญชา การกระทำของคนกลุ่มหลังนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะคนกลุ่มนี้เป็นข้าราชการและวินัยของข้าราชการไทยเป็นที่ทราบอยู่ทั่วไปแล้วว่า กำหนดไว้แทบจะหลีกเลี่ยงให้พ้นไม่ได้<sup>1</sup> เมื่อเรื่องเช่นนี้ได้เกิดขึ้นมาแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ควรแก่การพิจารณาและศึกษาต่อไป ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าบัดนี้ปัญหาแรงงานสัมพันธ์กำลังจะเข้ามาพัวพันในวงการรัฐบาลในฐานะนายจ้างโดยตรง

<sup>1</sup> วินัยข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

มาตรา ๖๘ ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

ผู้ใดฝ่าฝืนถือว่าผู้นั้นกระทำความผิด จักต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะนี้

มาตรา ๗๔ ข้าราชการพลเรือนต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้

### ความเป็นมาของการกำหนดให้มีการต่อรองร่วม (collective bargaining)

เมื่อมองเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมเช่นในสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่า การนัดหยุดงานที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น มิใช่เป็นการกระทำอันเกิดขึ้นจากพนักงานลูกจ้างทางฝ่ายธุรกิจเท่านั้น แต่เกิดขึ้นจากฝ่ายข้าราชการและลูกจ้างรัฐบาลด้วยเช่นกัน แม้แต่องค์การสหประชาชาติ จากข่าวหนังสือพิมพ์ที่ปรากฏ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1971 ว่า “เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติที่นิวยอร์ก จำนวน 4,122 คน มีที่ท้าวจะทำการหยุดงานในวันนี้” และเมื่อเร็ว ๆ นี้ ชาว เอ. พี. จากเจนีวาในสวิสเซอร์แลนด์ว่า ลูกจ้างขององค์การสหประชาชาติประมาณ 7,000 คน จะพร้อมกันเดินออกจากที่ทำงานเป็นเวลาครึ่งวันในวันศุกร์ (29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1974) เพื่อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเม็ดเงินบำนาญ และเงินเดือนให้เข้ากับภาวะเงินเฟ้อและอัตราเงินคอลลาร์<sup>2</sup>

ถ้าจะได้ศึกษาคุณสมบัติความเป็นไปของคนอเมริกันจะเห็นได้ว่าความรู้สึกของคนเหล่านั้นมีความหวังจากการเรียกร้องอะไรต่อมิอะไรจากรัฐบาลมาก ทั้งนี้นับว่าเป็นสาเหตุมาจาก “The New Deal” พิจารณาได้จากงบประมาณเริ่มมาจากรัฐบาลท้องถิ่นที่ทุ่มเทให้กับการขยายอัตราเงินเดือน การบริการ ความต้องการอย่างสูงในด้านการศึกษาทั้งฝ่ายเอกชนและรัฐบาล เพื่อสรรหาคัดเลือกตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งทางด้านสายอาชีพ (professionals) ข้าราชการ (bureaucrats) และคนงานสังคมสงเคราะห์ (social workers) แม้แต่ในวงอุตสาหกรรมเองก็มีความต้องการมาก ถ้าจะเทียบเปอร์เซ็นต์จะเห็นได้ว่าในระหว่างปี ค.ศ. 1960-1969 ความต้องการทางฝ่ายคนงาน (blue collar) สูงขึ้น 17 เปอร์เซ็นต์ และฝ่ายปฏิบัติการ (white collar) สูงถึง 25 เปอร์เซ็นต์<sup>3</sup> และถ้าจะพิจารณาการแบ่งระยะการพัฒนาสหพันธ์ (union development) ของศตวรรษที่ 20 นี้ ก็ได้มีการจัดแบ่งไว้ 3 ตอน ด้วยกันดังนี้

1. จากปี ค.ศ. 1900 ถึงกลางปี ค.ศ. 1930 ระยะเวลานี้เป็นระยะของพวกช่างฝีมือ (skilled craftsman)

<sup>2</sup> ค่าของเงินสกุลคอลลาร์ได้ตกลงเรื่อย ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับเงินสกุลต่าง ๆ ของยุโรปตะวันตกเกือบทั้งหมด และเวลานี้ผู้บำนาญและเงินเดือนที่พนักงานองค์การสหประชาชาติได้รับนั้นขึ้นอยู่กับเงินสกุลคอลลาร์

<sup>3</sup> Gus Tyler, “Why They Organize,” ใน Felix A. Nigro, Symposium Editor, *A Symposium Collective Bargaining In the Public Service*, *Public Administration Review*, March/April 1972, p.100.

2. จากกลางปี ค.ศ. 1930 ถึงกลางปี ค.ศ. 1950 เป็นจุดของพวกกึ่งฝีมือและพวกกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม
3. จากกลางปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา เป็นสมัยของพวกที่มีการศึกษา (white collar) และส่วนใหญ่เป็นพวกข้าราชการ

สาเหตุที่พวกที่มีการศึกษาเฟื่องฟูในระยะปี 1960—1970 นั้น เป็นที่สันนิษฐานได้ว่าเด็กที่เกิดจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในราวปี ค.ศ. 1950 ได้เจริญเติบโตและเป็นช่วงระยะที่เข้าเรียนในมหาวิทยาลัย และเป็นระยะที่สังคมอเมริกันมีการต่อสู้ในเรื่อง “ผิวและความยากจน” ประกอบกับมีความต้องการในทักษะของสายอาชีพอย่างสูง ทำให้เกิดความรู้สึกที่จะรวมตัวเป็นสหพันธ์เพื่อต่อสู้เรียกร้องในสิ่งที่ต้องการของบรรดาพวกที่ได้รับการศึกษา เช่นเดียวกับการกระทำของพวกกรรมกรที่เริ่มขึ้นเมื่อราว ๆ ปี ค.ศ. 1930 กลุ่มพวกข้าราชการส่วนใหญ่ที่เริ่มรวมตัวเป็นสหพันธ์และมีปฏิกริยาในการดำเนินการนัดหยุดงานขึ้นในต้นปี ค.ศ. 1960 คือพวกครู ดังนั้นอำนาจของกลุ่มข้าราชการจึงเริ่มเป็นที่สนใจอย่างมากจากผู้สังเกตการณ์ทั่วไป

ในปี ค.ศ. 1960 ประธานาธิบดี จอน เอฟ. เคนเนดี ได้เสนอสนองความต้องการอำนาจการต่อรองของชนกลุ่มผู้มีการศึกษาทั้งหลายด้วยการออกคำสั่งของประธานาธิบดี Executive Order 10988 กำหนดนโยบายของรัฐบาลกลางในการยอมรับการเป็นสหพันธ์ข้าราชการ (unions of government employees) ทั้งนี้เพื่อเป็นการพิสูจน์เปรียบเทียบกับบทบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติที่กำหนดไว้สำหรับฝ่ายธุรกิจเอกชน คือ บทบัญญัติวากเนอร์ (Wagner Act) ปี ค.ศ. 1935 และตาม Executive Order 10988 Section 6 (b) ได้ระบุไว้ว่า

“หน่วยงานและองค์การของลูกจ้างจะพบปะเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันในเวลาที่เหมาะสมโดยผ่านทางเจ้าหน้าที่และตัวแทนของแต่ละฝ่ายเพื่อพิจารณาเรื่องนโยบายบุคลากร ระเบียบการปฏิบัติและเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสภาพการทำงานเท่าที่จะทำได้ภายในขอบเขตข้อบังคับของกฎหมายและนโยบาย ทั้งนี้ให้รวมไปถึงการต่อรองกันเพื่อหาข้อตกลงและปัญหาใด ๆ อันเกิดขึ้นจากการต่อรองนั้นด้วย การกำหนดวิธีการที่เหมาะสมให้สอดคล้องกับข้อบังคับและความมุ่งหมายของคำสั่งนี้ เพื่อช่วยให้มีการต่อรองกันและการนำข้อตกลงที่เขียนบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไปปฏิบัติหรือทำความเข้าใจในการเพิ่มเติมข้อความใด ๆ อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทุกฝ่าย”

ตามที่ได้กล่าวมาข้างบนนี้ อาจเป็นที่สงสัยว่า การต่อรองร่วม (collective bargaining) นั้นคืออะไร ผู้เขียนขออธิบายไว้ ณ ที่นี้ว่า การต่อรองร่วมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ กับตัวแทนของกลุ่มลูกจ้าง เพื่อการต่อรองกัน โดยกระทำขึ้นเป็นข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้ในการบริหารงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของลูกจ้างที่มีต่อฝ่ายจัดการ ข้อตกลงเหล่านี้มีไว้เพื่อแก้ปัญหาและข้อขัดแย้งซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในแต่ละวัน

ก่อนที่คำสั่งประธานาธิบดี Executive Order 10988 จะออกประกาศใช้นั้นถือว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเป็นการผิดกฎหมาย - และคำสั่งประธานาธิบดีฉบับนี้ได้เป็นหลักการสนับสนุนในความคิดโต้แย้งที่ว่า เป็นการควรหรือไม่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งมีความรับผิดชอบที่แตกต่างไปจากลูกจ้างของเอกชน จะถือสิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งการกระทำดังเช่นว่าเป็นการขัดกับหลักจริยธรรมของการเป็นข้าราชการ

กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ทางด้านการต่อรองร่วมมีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ลักษณะแรกเป็นการต่อรองร่วมระหว่างตัวแทนของนายจ้าง คือรัฐบาล กับองค์กรตัวแทนของลูกจ้าง คือข้าราชการ (collective negotiation) อีกลักษณะหนึ่งเป็นการปรึกษาหารือซึ่งขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของนายจ้างคือรัฐเป็นส่วนใหญ่ (the meet and confer approach) รัฐต่าง ๆ ที่มีกฎหมายตามลักษณะแรกคือ เดลาแวร์ ฮาไวอิ แมสซาชูเซตส์ นิวเจอร์ซี นิวยอร์ก โอเรกอน เพนซิลเวเนีย โรดไอแลนด์ เวอร์มอนต์ วอชิงตัน วิสคอนซิน อลาสกา และนอร์ทดาโกต้า และอีก 4 รัฐใช้วิธีการตามกฎหมายลักษณะหลัง คือ แคลิฟอร์เนีย มินนิโซต้า มิสซูรี และเซาท์ดาโกต้า ต่อมาได้มีรัฐต่าง ๆ อีกประมาณ 5-6 รัฐ ที่ได้ปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้หน่วยงานของรัฐเจรจาต่อรองกับตัวแทนของลูกจ้างคือข้าราชการ ได้แก่ คอนเนคติกัท เมน มิชิแกน เนวาดา และเนบราสก้า สำหรับแคนซัสนั้น ใช้วิธีการ "the meet and confer" กับลูกจ้างทุกสายอาชีพยกเว้น "ครู"

การอนุญาตให้ข้าราชการมีการนัดหยุดงานได้นั้น ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละรัฐ เช่น รัฐฮาไวอิ อนุญาตให้มีการนัดหยุดงานได้สำหรับข้าราชการทุกสายอาชีพ

รัฐเพนซิลเวเนีย ห้ามมิให้ตำรวจ พนักงานดับเพลิง พัสตี พนักงานหรือผู้คุมโรงพยาบาลโรคจิตมีการนัดหยุดงาน

รัฐเวอร์มอนต์ ห้ามมิให้ครูมีการนัดหยุดงาน และ

รัฐมอนทานา ห้ามมิให้พยาบาลมีการนัดหยุดงาน เป็นต้น

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยในการเจริญเติบโตของกิจกรรมขององค์การลูกจ้างรัฐบาลหรือข้าราชการนั้น มีอยู่ 8 ประการด้วยกัน คือ <sup>4</sup>

1. ความรู้สึกว่าคุณคนเพียงคนเดียวในองค์การใหญ่ ๆ เช่นองค์การรัฐ ไม่สามารถจะพูดให้นายจ้างคือรัฐได้ยินได้ นอกจากจะเป็นเสียงกลุ่ม (collective voice)
2. ความรู้สึกที่ต้องการอำนาจและสิทธิของตนของบรรดากลุ่มต่าง ๆ เป็นกลุ่มพวกที่ไม่มีทักษะหรือพวกเสมียนพนักงานทวีขึ้น
3. ความพอใจในวิธีการต่อรองของกลุ่มเอกชน (private sector)
4. เห็นความสำคัญของความเข้มแข็งของกลุ่มสหพันธ์เอกชน
5. ได้รับเงินอุดหนุนและการสนับสนุนจากบุคคลผู้ชำนาญการของสหพันธ์แห่งชาติในการช่วยจัดการร้องขอการจัดตั้งตลอดจนการบริหาร
6. จากการไม่ยอมหยุดยั้งของสหพันธ์ลูกจ้างรัฐบาลหรือข้าราชการ ช่วยให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขึ้น
7. จากผลของประกาศคำสั่งประธานาธิบดี
8. ทักษะที่ยึดมั่นของหน่วยงานรัฐบาลที่จะยึดอำนาจและความไม่ไว้ใจในสหพันธ์ฝ่ายเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ตลอดจนละเลยในคำร้องทุกข์เกี่ยวกับสภาพการทำงานอันเป็นสาเหตุให้เกิดการนัดหยุดงานขึ้น

ในกรณีการนัดหยุดงานนั้น ได้มีผู้สันตทัศน์บางท่าน <sup>5</sup> ได้ให้คำแนะนำที่คิดว่าจะทำให้เกิดประสิทธิผลได้ นั่นคือ

1. จะเป็นการดีที่สุดที่จะดำเนินการตกลงกันเองระหว่างคู่กรณี คือฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างโดยไม่มีฝ่ายที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

<sup>4</sup> Carl W. Stenberg, "Labor Management Relations in State and Local Government: Progress and Prospects", p. 103.

<sup>5</sup> Karl A. Van Asselt, "Impasse Resolution", pp. 118-119.

2. การต่อรองร่วมจะมีความหมายที่สุดต่อฝ่ายรัฐ โดยไม่ให้สิทธิในการนัดหยุดงาน
3. การประนีประนอมและการแสวงหาข้อเท็จจริงเสมือนเป็นคำมั่นสัญญาและเป็นวิธีการแก้ปัญหาการโต้แย้งสำหรับฝ่ายรัฐ ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ และ
4. อนุญาโตตุลาการเป็นสิ่งที่ควรมี เพราะการใช้ประสบการณ์ในการประเมินวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยระงับการนัดหยุดงานไม่ให้เกิดขึ้นได้

แม้ว่าจะได้มีข้อเสนอแนะดังกล่าวมาแล้วก็ตาม ก็มีใช้ว่าจะเป็นการสิ้นสุดลงเพียงนี้ ภาวะจะได้มีการทดลองหาวิธีการที่คาดว่าจะได้ผลต่อไป ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า การนัดหยุดงานที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งนั้น มีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก จึงเป็นการสมควรที่สุดที่จะช่วยกันแสวงหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยระงับมิให้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้นได้

#### ระบบการต่อรองร่วมมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารราชการหรือไม่

ระบบการต่อรองร่วมเท่าที่ปรากฏในสังคมอเมริกันนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกันทั้งส่วนตัวบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เท่าที่ได้มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทที่เกี่ยวข้องในการชิงอำนาจกันนี้ได้แสดงไว้ในแผนภูมิข้างล่าง เป็นการแสดงให้เห็นถึงขั้นตอนของนโยบายอันเกิดจากอิทธิพลของแรงงานสัมพันธ์และบทบาทที่เกี่ยวข้องของบุคคลต่าง ๆ ก่อน และ หลัง การนำเอาระบบการต่อรองร่วมมาใช้

การพิจารณาถึงระบบการต่อรองนี้ ควรที่จะมองดูทั้งในด้านดีและด้านเสีย ในด้านดีนั้นเกิดขึ้นในความรู้สึกของบรรดาข้าราชการที่จะออกมาในรูปของสหพันธ์ กรณีที่ระบบทางราชการมิได้ให้ความเป็นธรรม ซึ่งต่อไปนี้ทางฝ่ายบริหารต้องฟังเสียงของบรรดาลูกจ้างหรือข้าราชการบ้าง มิใช่จะถือเอาเสียงของฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนเสียที่จะเกิดขึ้นจากการให้มีระบบการต่อรองร่วมนี้ก็คือ ความรับผิดชอบของบรรดาลูกจ้างรัฐหรือข้าราชการนั้น ท่างไปจากลูกจ้างเอกชน เพราะเป็นการรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชน การอนุญาตให้มีการนัดหยุดงานทำให้ผู้ได้รับความกระทบกระเทือนโดยตรงคือประชาชนนั่นเอง เรื่องนี้เป็นข้อโต้แย้งที่ไม่สิ้นสุดขึ้นอยู่กับต่อเจตนาของแต่ละบุคคล และความต้องการของสังคมส่วนใหญ่ที่จะเป็นจุดของการผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์

## การบริหารรัฐกิจและการต่อรองร่วม :

นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับเงินเดือนและประโยชน์เกื้อกูล นโยบายอื่น ๆ เกี่ยวกับบุคลากร<sup>6</sup>

ก่อน CB*	ภายหลัง CB	ก่อน CB	ภายหลัง CB
1. สถานิติบัญญัติ	1. สหพันธ์ หัวหน้ารัฐบาล	1. สถานิติบัญญัติ	1. สถานิติบัญญัติ
2. หัวหน้ารัฐบาล	2. สถานิติบัญญัติ	2. คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน	2. สหพันธ์ หัวหน้ารัฐบาล
3. กลุ่มอิทธิพล (ยกเว้นสหพันธ์)	3. กลุ่มอิทธิพล (ยกเว้นสหพันธ์)	3. หัวหน้ารัฐบาล	3. คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน
4. สหพันธ์	4. ผู้อำนวยการ ประมาณและ รัฐมนตรี	4. รัฐมนตรี	4. รัฐมนตรี
5. คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนและผู้อำนวยการ ประมาณ	5. คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน	5. กลุ่มอิทธิพล (ยกเว้นสหพันธ์)	5. กลุ่มอิทธิพล (ยกเว้นสหพันธ์)
6. รัฐมนตรี	6. สาธารณชนทั่วไป	6. สหพันธ์	6. สาธารณชนทั่วไป
7. สาธารณชนทั่วไป		7. สาธารณชนทั่วไป	

<sup>6</sup> การสรรหา การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโอน การพักผ่อน การรับเข้าทำงานใหม่ การประเมินการปฏิบัติงาน การอบรม วินัย และกระบวนการของบุคลากรอื่น ๆ

<sup>7</sup> การกำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะพึงมีต่อโครงการที่วางไว้ของรัฐบาล

<sup>8</sup> การกำหนดนโยบายที่จะทำให้โครงการที่วางไว้ได้รับมติเห็นชอบจากสถานิติบัญญัติ

ที่มา : Felix A. Nigro, "The Implication for Public Administration," *Public Administration Review*, (March/April, 1972), หน้า 128.

\* collective bargaining = การต่อรองร่วม

## ความน่าเชื่อถือของบทบาทที่เปลี่ยนแปลง

### รูปฟอร์มของโครงการนโยบาย<sup>7</sup>

ก่อน CB	ภายหลัง CB
1. สถานิติบัญญัติ	1. สถานิติบัญญัติ
2. กลุ่มอิทธิพล (ยกเว้นสหพันธ์)	2. กลุ่มอิทธิพล (ยกเว้นสหพันธ์)
3. หัวหน้ารัฐบาล	3. หัวหน้ารัฐบาล
4. รัฐมนตรี	4. สหพันธ์
5. สหพันธ์	5. รัฐมนตรี
6. สาธารณชนทั่วไป	6. สาธารณชนทั่วไป

### การนำมาปฏิบัติของโครงการนโยบาย<sup>8</sup>

ก่อน CB	ภายหลัง CB
1. หัวหน้ารัฐบาล	1. หัวหน้ารัฐบาล
2. รัฐมนตรี (รวมทั้งผู้ช่วย การงบประมาณ)	2. รัฐมนตรี (รวมทั้งผู้ช่วย การงบประมาณ)
3. กลุ่มอิทธิพล (ยกเว้นสหพันธ์)	3. กลุ่มอิทธิพล (ยกเว้นสหพันธ์)
4. สถานิติบัญญัติ	4. สถานิติบัญญัติ
5. สหพันธ์	5. สาธารณชนทั่วไป
6. สาธารณชนทั่วไป	6. สาธารณชนทั่วไป



การช่วงชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารนิติบัญญัติและฝ่ายสหพันธ์เป็นเรื่องของวิถีทางการเมืองอันเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ นอกจากจะหาวิธีการใดที่จะช่วยให้เกิดการประสานงาน การร่วมมือให้ปัญหาความยุ่งยากและการก้าวถอยในหน้าที่การรับผิดชอบลดน้อยลงมากที่สุดหรือไม่มีอยู่เลย

จะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะนำระบบการต่อรองร่วมเข้ามาใช้ในระบบราชการไทย

ตามที่ได้อ้างมาข้างต้นแล้วว่า ในขณะที่ประเทศเสรีเช่นสหรัฐอเมริกากำลังเผชิญกับปัญหาการนัดหยุดงานของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือข้าราชการอยู่นั้น ปัจจุบันประเทศไทยก็เผชิญกับการนัดหยุดงานของบรรดาลูกจ้าง กรรมการในวงการอุตสาหกรรมธุรกิจ และแม้แต่รัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่นการรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ การท่าเรือแห่งประเทศไทยและอื่น ๆ อันเป็นกิจการที่ห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย เป็นเหตุการณ์ที่ได้เกิดขึ้นแล้ว และผลก็คือ กฎหมายมิได้ลงโทษประการใด ขณะนี้อเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องการต่อรองร่วมระหว่างนายจ้างคือรัฐบาล กับลูกจ้างคือข้าราชการแล้ว และกฎหมายได้กำหนดให้มีองค์กรลูกจ้างรัฐบาล (public employee organization) แต่เรายังคงต่อสู้อยู่กับการฟื้นฟูให้มีสภาพแรงงานขึ้นใหม่ หลังจากที่ได้เคยมีมาครั้งหนึ่งแล้วในช่วงปี พ.ศ. 2489-2500 และได้ถูกยุบให้เลิกไป สภาพแรงงานนี้เป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างฝ่ายจัดการหรือฝ่ายนายจ้างกับลูกจ้างในวงการธุรกิจเอกชน เกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สภาพการทำงานและสวัสดิการต่าง ๆ ปรากฏการเปรียบเทียบนี้แสดงให้เห็นว่าในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ อเมริกาได้ก้าวรูดหน้าประเทศไทยไปประมาณสิบกว่าปี

อย่างไรก็ตาม แม้ความคิดของสภาพแรงงานจะยังไม่บังเกิดผลขึ้นในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์ก็ตาม แต่ความคิดริเริ่มของแนวความคิดการจัดตั้งสหบาลข้าราชการก็ได้เริ่มขึ้นแล้ว ดังกรณีขัดแย้งระหว่างข้าราชการในมหาวิทยาลัยศิลปากร หรือนายแพทย์โรงพยาบาลประสาทพญาไท และกรณีการหยุดงานประท้วงผู้บังคับบัญชาของข้าราชการกรมเศรษฐกิจ การพาณิชย์ก็ตาม ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาระหว่างข้าราชการและฝ่ายบริหารของข้าราชการและก็ได้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ากลไกการบริหารงานระหว่างฝ่ายบริหารคือรัฐบาล และฝ่ายข้าราชการได้เริ่มปั่นเกลียว จึงควรที่จะหาวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งมาช่วยแก้การปั่นเกลียวนี้ให้เข้ารูปเข้ารอยของกลไกต่อไป

เกศินี หงสนันท์