

# ควรจะนำระบบการต่อรองร่วมมาใช้

## ในราชการไทยหรือไม่

(ต่อจากฉบับที่ 1)

จากบทความเรื่อง “ข้าราชการกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมของ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ ลงในหนังสือพิมพ์ สยามรัฐ ฉบับวันที่ 18 มกราคม 2517 ได้ชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่ข้าราชการขาดหายไป นั่นคือ “เสียงของข้าราชการ” และสิ่งที่จะเป็นเสียงของข้าราชการได้ ก็คือ สมาคมข้าราชการอันเป็นของข้าราชการเอง ผู้เขียนได้อธิบายต่อไปว่าแม้จะให้มีข้อจำกัดอำนาจของข้าราชการเกี่ยวกับเสรีภาพของการรวมกันเป็นสมาคม<sup>6</sup> เมื่อวัตถุประสงค์มิได้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแล้วข้อจำกัดเหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นข้อห้าม

ในความหมายของการเป็น “เสียงของข้าราชการ” นี้ก็เป็นลักษณะเดียวกับความคิดที่ว่า “ตัวบุคคลเพียงคนเดียวในองค์การขนาดใหญ่ (อย่างเช่นองค์การของข้าราชการ) ย่อมไม่สามารถจะพูดให้นายจ้าง (ฝ่ายบริหาร) ได้ยินนอกจากเป็น “เสียงกลุ่ม” (collective voice) ซึ่ง Carl W. Stenberg ได้กล่าวไว้<sup>7</sup>

บัดนี้ได้มีการจัดตั้ง “สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย” ขึ้นแล้ว โดยมีนาย ประยูร เกลิงศรี เป็นนายกสมาคม วัตถุประสงค์ของสมาคมมี 6 ประการ คือ

1. เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีความร่วมมือและประสานงานกันยิ่งขึ้นในการปฏิบัติราชการ
2. เพื่อเป็นแหล่งกลางสำหรับสมาชิกในการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นและประสบการณ์ในเรื่องการปฏิบัติราชการและปัญหาของข้าราชการ
3. เพื่อส่งเสริมและร่วมมือกับส่วนราชการให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบราชการและการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นผลดีแก่ส่วนรวม

---

<sup>6</sup> มาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการประจำอื่น ๆ และข้าราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนพลเมืองเว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพหรือวินัย”

<sup>7</sup> Carl W. Stenberg, op. cit., p. 103.

4. เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติราชการได้เป็นไปอย่างถูกต้องและบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวม รวมทั้งมีการปฏิบัติแก่ข้าราชการด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมทั้งแก่ข้าราชการและสังคม

5. เพื่อหาทางสงเคราะห์และช่วยเหลือสมาชิกในตำแหน่งสวัสดิการและบริการอย่างอื่นตามความจำเป็น

6. เพื่อเผยแพร่ความรู้ แนวความคิดและวิทยาการใหม่ ๆ แก่สมาชิก รวมทั้งดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่จะเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเป็นผลดีแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

การจัดตั้ง "สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย" เป็นการเริ่มต้นที่ "เสียงของข้าราชการ" จะมีความหมายขึ้น

ตามความหมายของระบบการต่อรองร่วม (collective bargaining) นั้นจะเกี่ยวกับการกำหนดร่วมของฝ่ายนายจ้างคือรัฐบาลและองค์การลูกจ้าง ในเรื่องของค่าจ้างชั่วโมงการทำงาน และสภาพอื่น ๆ ของการจ้างของข้าราชการ และระบบการต่อรองร่วมนี้จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสิทธิของนายจ้างคือรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก การจ้าง การมอบหมาย การลดชั้น การเลื่อนชั้น วินัย การโอน การพักงานข้าราชการ และการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการ และวิธีการที่จะบริหารงาน ถ้าระบบราชการไทยคิดจะนำระบบการต่อรองร่วมตามความหมายดังกล่าวเข้ามาใช้ก็อาจเป็นไปได้ แต่นั่นหมายถึงเมื่อรัฐบาลได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือน สวัสดิการให้อยู่ในระดับที่ฐานะและความเป็นอยู่ของข้าราชการตามฐานะทางสังคมสามารถดำรงอยู่ได้ อีกประการหนึ่งกฎหมายประกาศข้อบังคับของทางราชการเกี่ยวกับเรื่องนี้จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของสังคมไทยได้และใช้นบังคับให้เกิดผลได้ มิใช่ปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยมิได้อันึงถึงกฎเกณฑ์และใช้การตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปแต่ละครั้ง มิฉะนั้นแล้วปัญหาการใช้ระบบต่อรองร่วมจะเป็นปัญหาที่อันตรายมากสำหรับสังคมไทย ทั้งนี้เพราะภาพพจน์ของข้าราชการในสายตาประชาชนในขณะนี้ เสมือนข้าราชการเป็นกลุ่มอิทธิพลที่ทรงพลังมากที่สุดในสังคมไทย และถ้าหากขึ้นนำระบบการต่อรองร่วมมาใช้ นั้นหมายถึงการออกกฎหมายให้ข้าราชการน้อยคนงานได้ และถ้าข้าราชการประเภทที่รับผิดชอบต่อประชาชน เช่น ครู ตำรวจ พยาบาล แพทย์ เป็นบุคคลผู้ซึ่งสายอาชีพแล้วใช้ชีวิตเพื่อความสุขของคนส่วนใหญ่ เกิดใช้สิทธิตามกฎหมายนั้นเป็นที่เชื่อเหลือเกินว่าความรู้ดีของประชาชนที่ห่างจากข้าราชการอยู่แล้ว จะยิ่งห่างมากขึ้น

สภาพการณ์เช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นนิมิตที่ดีสำหรับฐานะของรัฐบาลไทยก็ตาม ที่ยังมีข้าราชการอันถือว่าเป็นจักรกลที่สำคัญสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและกลบเกลี้ยงเป็นที่เกลียดชังของประชาชน

ในสภาพที่รัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะรับระบบการต่อรองร่วมเข้ามาใช้ในระบบราชการ สมาคมข้าราชการไทยจะเป็นเครื่องมือและเสียงของข้าราชการที่ค่อนข้างได้ผลดี นั้นหมายถึงถึงว่าการศึกษาการของสมาคม ฯ ตามนโยบายและเป้าหมายเป็นไปโดยเจตนาโดยที่บริสุทธิ์ เพราะตามความเห็นของสมาคม ฯ เองก็เห็นแล้วว่าสภาพข้าราชการในปัจจุบันนั้นยังมีข้าราชการผู้ใหญ่อีกจำนวนไม่น้อยที่ยังใช้อำนาจในทางไม่เป็นธรรมกับข้าราชการผู้น้อยอีกเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดภาวะแห่งความกลัวไม่กล้าแสดงออกในสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง ขณะเดียวกันพวกที่หวังความเจริญก้าวหน้าด้วยการเอาใจเจ้านายยังมีอยู่ สิ่งเหล่านี้จากเสียงข้าราชการไทยผ่านสมาคม ฯ ถึงเจ้าสังกัดหรือมวลชนแล้ว อาจจะสร้างความเป็นธรรมในระบบข้าราชการ ป้องกันการกดขี่การใช้อำนาจไม่เป็นธรรม ป้องกันและกำจัดนักการเมืองและข้าราชการที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ตลอดจนสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงานข้าราชการให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ถ้าเป็นไปตามนี้แล้ว ภาพพจน์ที่ประชาชนเคยมองต่อข้าราชการในทางค้านลบ ก็คงจะเปลี่ยนเป็นทางค้ำตรงข้ามไป และสิ่งนี้มีไว้หรือคือสิ่งที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพึงปรารถนาอย่างยิ่ง

เกษิณี หงสนันท์

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์