

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎี

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า มีผู้สนใจศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมอยู่มากทั้งนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ในบทนี้จะได้กล่าวถึงระดับ ความหมาย และแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วม ตามความเห็นของนักวิชาการตะวันตกที่ใช้ในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งแนวความคิดของนักวิชาการตะวันตกที่น่าจะนำมาปรับใช้กับสังคมไทยได้

#### 2.1 ระดับการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารของประเทศต่าง ๆ

การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารนั้น ในส่วนของความคิดเห็นร่วมด้วยฝ่ายบริหารมีตั้งแต่ระดับที่ลูกจ้างมีอำนาจการตัดสินใจน้อย จนถึงลูกจ้างมีอำนาจการตัดสินใจมากที่สุดซึ่งในโลกปัจจุบันมี 3 รูปแบบหลักด้วยกัน โดยมีประเทศที่ใช้เป็นแม่บทในการศึกษาดังนี้

##### 2.1.1 ประเทศญี่ปุ่น

##### 2.1.2 ประเทศเยอรมัน

##### 2.1.3 ประเทศยูโกสลาเวีย

#### 2.1.1 ประเทศญี่ปุ่น

ลักษณะการบริหารของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ จากการวิจัยของ (จุกา เทียนไทย, 2534:12-13) มองว่าจะประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังนี้คือ การจัดจ้างตลอดชีพ (lifetime employment) การประเมินผลและการเลื่อนตำแหน่งที่เชื่อมโยง แนวทางประกอบอาชีพที่ไม่เชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง การควบคุมที่ไม่เด่นชัด การตัดสินใจร่วมกัน (collective decision making) การรับผิดชอบร่วมกัน ความผูกพันทั้งหมด และการมีส่วนร่วมการตัดสินใจของลูกจ้างในประเทศญี่ปุ่น รูปแบบที่มีอยู่ทั่วไปคือ ระบบการปรึกษาหารือร่วมกันระบบการให้ลูกจ้างถือหุ้นในบริษัท ระบบควบคุมคุณภาพ หรือคิวซี (Quality Control-QCC) และระบบการสื่อสารที่ดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างภายในบริษัท (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2538: 269-271)

ระบบคิวซีนับเป็นต้นแบบหนึ่งของการที่ลูกจ้างจะเข้าไปมีส่วนร่วมในฝ่ายบริหาร กำเนิดระบบคิวซีนี้เกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญ 2 ปัจจัยคือ ปัจจัยภายนอกประเทศ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงญี่ปุ่นแพ้สงคราม ส่งผลทำให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ให้กับญี่ปุ่นใหม่ และปัจจัยภายในประเทศญี่ปุ่นเองที่เศรษฐกิจตกต่ำส่งผลทำให้บริษัทใกล้ล้ม

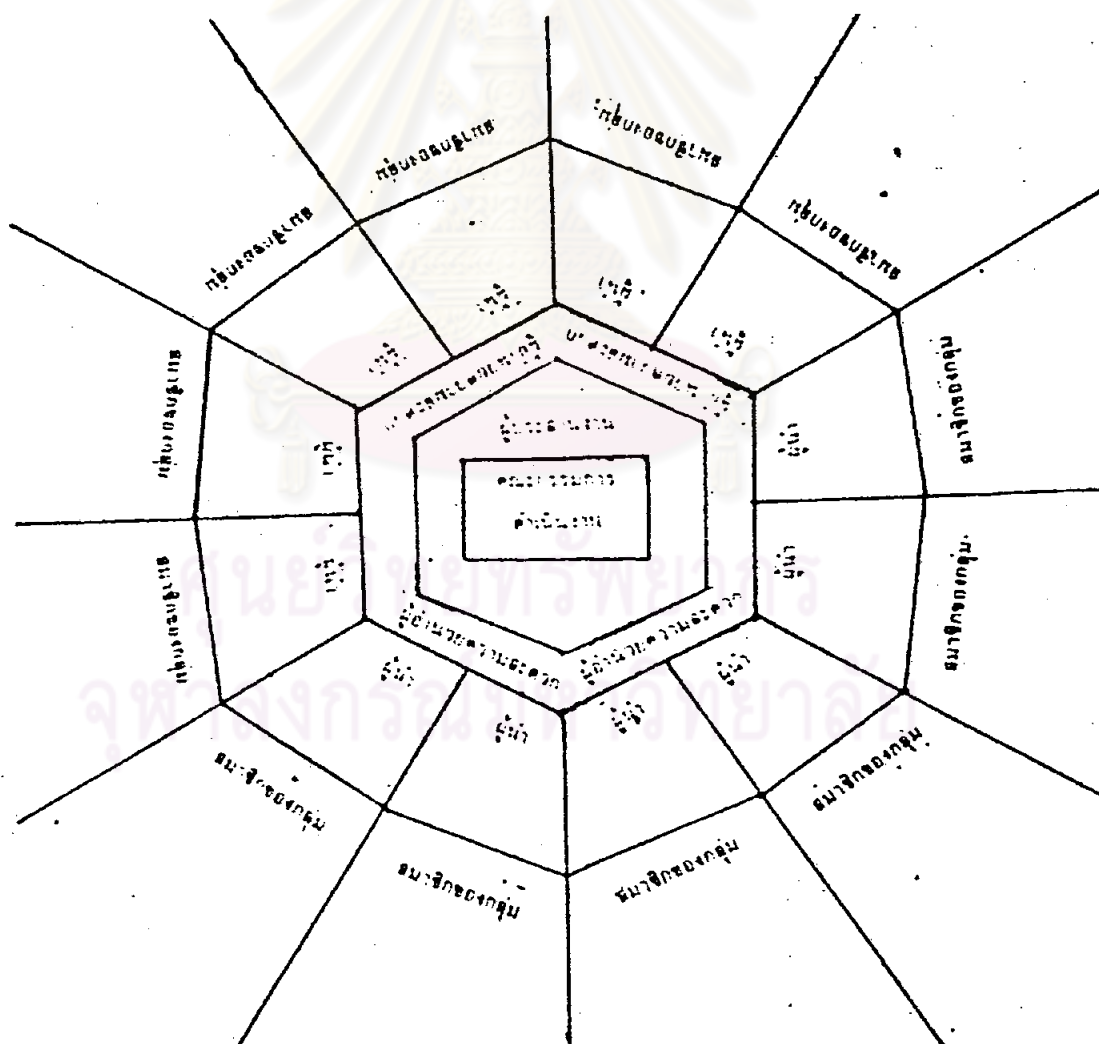
ละลายนายจ้างกับลูกจ้างจึงหันมาร่วมมือเพื่อที่จะรักษาบริษัทต่อไป (สังคิด พิริยะรังสรรค์, 2538: 269-271) ระบบนี้จะแบ่งลูกจ้างออกเป็นกลุ่มเล็ก ๆ หลายกลุ่ม ๆ ละประมาณ 3-15 คน เพื่อคิดค้นหาปัญหา แก้ปัญหาปรับปรุงกระบวนการ เสริมสร้างคุณภาพ โดยมีคณะกรรมการคิวซี (Quality Control Committee-QCC) เป็นคนคอยตรวจสอบ รายละเอียดเป็นดังนี้

โครงสร้างของระบบควบคุมคุณภาพ (QC) ประกอบไปด้วยฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

- ฝ่ายบริหารระดับสูง
- คณะกรรมการดำเนินงาน
- ผู้ประสานงาน
- ผู้อำนวยการความสะอาด
- ผู้นำของ QC
- สมาชิกของ QC

การจัดองค์การของ QC ซึ่งจะได้เห็นในรูปภาพที่ 2.1 ดังนี้

รูปภาพที่ 2.1 การจัดองค์การของ qc



หน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ มีดังนี้

คณะกรรมการดำเนินงาน หรือคณะกรรมการบริหาร ประกอบขึ้นด้วยผู้บริหารระดับสูงทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ อาจจะมีตัวแทนจากฝ่ายบริหารระดับกลาง และฝ่ายผลิต (หัวหน้างานผลิต) ผู้นำ QC และคนงานผลิตหนึ่งคนหรือมากกว่าไว้ในคณะกรรมการดำเนินงาน

ผู้ประสานงาน (coordinator) ผู้ประสานงานจะบังคับบัญชาผู้อำนวยการอำนวยความสะดวก และดูแลการบริหารงานโดยรวมของโครงการ

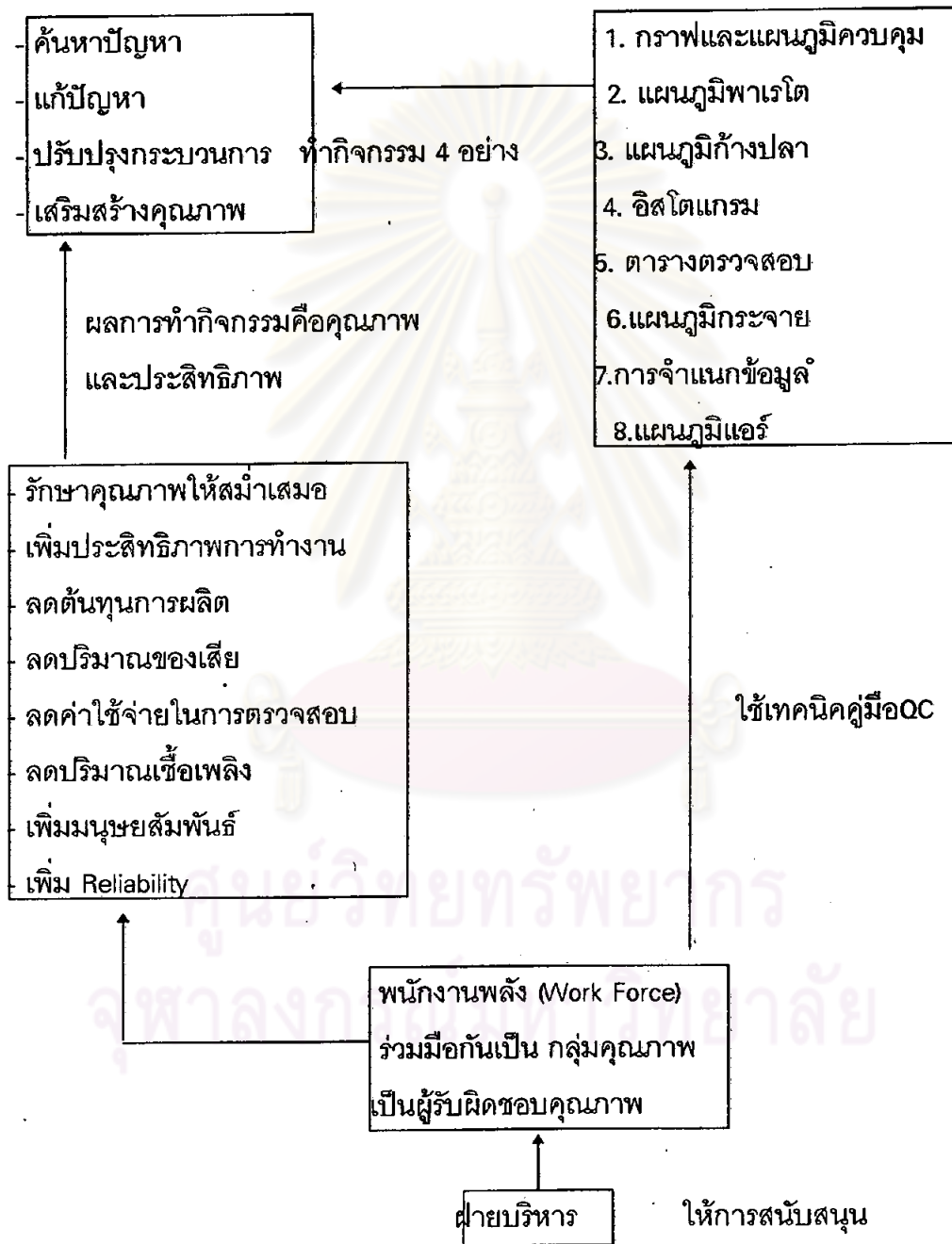
ผู้อำนวยการอำนวยความสะดวก (facilitation) ผู้อำนวยการอำนวยความสะดวกคือ บุคคลที่รับผิดชอบการประสานงานและการสั่งการของ QC ภายในองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่ง แต่ละคนเป็นสมาชิกของคณะกรรมการดำเนินงาน มีหน้าที่เก็บรักษาบันทึก และเตรียมงาน ดำเนินนโยบาย ฝึกอบรมผู้นำ QC ตรวจสอบ ควบคุม และประเมินโครงการ ติดต่อสื่อสารกับผู้จัดการหน่วยงาน เป็นครู และที่ปรึกษาทางเทคนิค

ผู้นำ (leader) โดยปกติหัวหน้างานจะถูกเลือกเป็นผู้นำของกลุ่มที่อยู่ภายในหน่วยงานโดยมีคุณลักษณะและทักษะคือ ลักษณะในด้านการเป็นผู้ฟังที่ดี ริเริ่มและสร้างสรรค์ นำเชื่อถือ ด้านทักษะสามารถมอบหมายงาน พัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา สนับสนุนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจรวมทั้งยุติความขัดแย้ง สร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ร่วมงาน

สมาชิก QC แต่ละกลุ่มจะมุ่งความสนใจอยู่ที่ปัญหาของพวกเขาและโครงการภายใต้การควบคุมของพวกเขา โดยปกติขอบเขตของปัญหาและโครงการเหล่านี้ถูกระบุโดยคณะกรรมการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดของคณะกรรมการ พวกเขามีอำนาจที่จะยอมรับ หรือปฏิเสธปัญหา โดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่มาได้ สมาชิกในกลุ่มมีเสียงเท่าเทียมกัน การมีส่วนร่วมเป็นความสมัครใจอย่างแท้จริง ไม่มีบุคคลใดถูกกดดันให้มีส่วนร่วม

ศูนย์วิจัยเพื่อทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปภาพที่ 2.2 ธีรสนับสนุนของฝ่ายบริหารและเป้าหมายของระบบควบคุมคุณภาพ (QC) □



ที่มา: เจริญ วัชรรังษี. การบริหารงานโดยให้พนักงานมีส่วนร่วมแบบญี่ปุ่น กับแบบเยอรมัน

เป้าหมายของระบบควบคุมคุณภาพ (QC) นั้น ฝ่ายบริหารต้องการนำเอาพลังความสามารถของลูกจ้างมาใช้ในทางการผลิต เช่น พลังความรู้ พลังความสามารถ พลังกาย พลังใจ พลังสมอง พลังสามัคคี เพื่อที่จะรักษาคุณภาพให้สม่ำเสมอ เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ลดต้นทุนการผลิต ลดปริมาณของเสีย ลดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ ลดปริมาณเชื้อเพลิง เพิ่มมนุษยสัมพันธ์ และเพิ่มความน่าเชื่อถือ ซึ่งการสนับสนุนของฝ่ายบริหารนั้นได้ใช้วิธี

- การฝึกอบรม
- การฝึกงาน
- การทดลองงาน
- การร่วมกิจกรรมกลุ่ม
- การแลกเปลี่ยนความรู้
- การกีฬาและกิจกรรมอื่น ๆ และการส่งเสริมกิจกรรมของกลุ่มคุณภาพต่างๆ ให้

กำลังใจร่วมพิจารณากิจกรรม ชมเชย ตอบแทนตามสมควร ประเมินผลงาน สร้างคำขวัญสูงใจ สร้างสวัสดิการ การประเมินคุณภาพ (QC audit) การส่งเสริม การเสนอข้อคิดเห็น การส่งเสริมมาตรฐานการปฏิบัติงาน และส่งเสริมความสามัคคี

กล่าวโดยสรุป การบริหารของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ คือ มีการจ้างงานตลอดชีพ การประเมินผลและการเลื่อนตำแหน่งที่เชื่อมโยง แนวทางประกอบอาชีพที่ไม่เชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง การควบคุมที่ไม่เด่นชัด การตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกัน การมีส่วนร่วมมีหลายลักษณะ คือ ระบบการปรึกษาหารือร่วมกัน ระบบการให้ลูกจ้างถือหุ้นในบริษัท ระบบคิวซี (QC) รวมทั้งระบบการสื่อสารที่ดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างภายในบริษัท

ระบบคิวซี (QC) ของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะที่เด่นมากในการให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารจะโอนอำนาจบางอย่างมาให้ลูกจ้างเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาปรับปรุง เสริมสร้างคุณภาพในการผลิต และลดต้นทุนในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายบริหารจะให้การสนับสนุนระบบนี้โดยการดำเนินการต่าง ๆ ก็ตาม หากแต่จะเห็นว่าลูกจ้างมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับฝ่ายบริหารน้อยกว่าร้อยละ 50 อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังอยู่กับฝ่ายบริหาร

### 2.1.2 ประเทศเยอรมัน

ระบบการบริหารของประเทศเยอรมันนั้น กำหนดให้มีผู้แทนลูกจ้างในคณะกรรมการของบริษัท (membership of management bodies) การเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจบริหารกิจการของลูกจ้างในระบบนี้รู้จักกันดีในชื่อเรียกว่า “ระบบการมีส่วนร่วมในการบริหาร” (management

participation system) หรือ การตัดสินใจร่วม (co-determination) หรือ การบริหารร่วมกัน (co-management) ระบบนี้กำหนดให้ลูกจ้างส่งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นกรรมการ โดยมีประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเป็นแกนกลางที่จะออกระเบียบข้อบังคับออกมาเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติ (จำเนียร จวงตระกูล, 2528: 97) รูปแบบที่ใช้กันอยู่ก็คือ การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในคณะกรรมการปรึกษาของบริษัท (employee participation on company supervisory boards) (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2528 : 267) รวมทั้งคณะกรรมการอำนวยการ (supervisory councils หรือ aufsichtsrat) เป็นคณะกรรมการสูงสุดของบริษัท (ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, มปป.: 18 ) ซึ่งมีลักษณะพิเศษของการบริหารแบบเยอรมันคือ การมีกฎหมายคุ้มครองและรับรอง การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า ธรรมนูญในการบริหารธุรกิจ (betriebsverfassungsgesetz) และกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Mitbestimmungsgesetz)

การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในประเทศเยอรมันนั้น แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

2.1.2.1 การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับกรรมการบริษัท

2.1.2.2 การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับโรงงาน

2.1.2.1 การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับกรรมการบริษัท

ในด้านกฎหมายให้สิทธิผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการสูงสุดของบริษัทคือคณะกรรมการอำนวยการ (supervisory councils หรือ Aufsichtsrat) คณะกรรมการนี้เป็นองค์กรสูงสุดของบริษัทในการกำหนดแนวนโยบาย และการควบคุมการบริหารงานเพื่อให้เป็นตามนโยบายและแผนงานที่วางไว้ทั้งมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการบริหาร (Board of Director)

องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการ (supervisory council) (Gunter Doding, Ibid: 26-27) ในระบบการมีส่วนร่วมการตัดสินใจ (co-determination) ของเยอรมันในสถานประกอบการประกอบด้วยจำนวนสมาชิกที่เท่ากันระหว่างตัวแทนผู้ถือหุ้นกับตัวแทนของลูกจ้าง ซึ่งขนาดของตัวแทนของลูกจ้าง มีดังนี้

-ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 2,000 ถึง 10,000 คน มีคณะกรรมการอำนวยการ 12 คน ประกอบด้วยตัวแทนผู้ถือหุ้น 6 คน และตัวแทนลูกจ้าง 6 คน ตัวแทนลูกจ้างประกอบด้วยคนงาน พนักงาน ผู้จัดการ ลูกจ้าง รวม 4 คน จะมีอย่างน้อยขึ้นอยู่กับสถานประกอบการนั้น ๆ แต่ต้องมีอย่างน้อย คนงาน 1 คน พนักงาน 1 คน ผู้จัดการลูกจ้าง 1 คน รวมทั้งตัวแทนจากสหภาพแรงงาน 2 คน ที่ได้รับเลือก

-ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10,000-20,000 คน คณะกรรมการอำนวยการ มี 16 คนประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายผู้ถือหุ้น 8 คน และตัวแทนจากลูกจ้าง 8 คน โดยตัวแทน ลูกจ้างประกอบด้วยคนงาน พนักงาน และผู้จัดการลูกจ้างรวม 6 คน จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การบริหารในแต่ละโรงงานแต่อย่างน้อยต้องมีอย่างละ 1 คนรวมทั้งตัวแทนจากสหภาพแรงงานอีก 2 คน

-ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไป คณะกรรมการอำนวยการ มี 20 คนประกอบด้วยตัวแทนของผู้ถือหุ้น 10 คน และตัวแทนของลูกจ้าง 10 คน ตัวแทนของลูก จ้างประกอบด้วย คนงาน พนักงาน ผู้จัดการลูกจ้าง รวม 7 คน ขึ้นอยู่กับการบริหารในแต่ละโรง งาน แต่อย่างน้อยต้องมีอย่างละ 1 คน รวมทั้งตัวแทนจากสหภาพแรงงาน 3 คน

ประธานและรองประธานอำนวยการให้เลือกตั้งจากคณะกรรมการด้วยกันเองโดย ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมด ถ้าไม่อาจได้คะแนนเสียงดังกล่าว ให้กรรมการจากฝ่ายผู้ถือหุ้นเลือกตั้งเองเป็นประธาน และกรรมการจากฝ่ายลูกจ้างเลือกตั้งกันเอง เป็นรองประธาน

คณะกรรมการอำนวยการมีสิทธิในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริหารและผู้จั ดการฝ่ายลูกจ้าง มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการอำนวยการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นตัวแทนของบริษัท ตามกฎหมาย ทำสัญญาผูกพันกับบุคคลอื่น ตลอดจนการลงมติยุบเลิกบริษัทหรือรวมเข้ากับ บริษัทอื่น และการวางนโยบายการควบคุมการดำเนินการของบริษัท กรรมการจากฝ่ายลูกจ้างมี สิทธิในการลงมติร่วมตัดสินใจในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการโดยเฉพาะจากฝ่าย ลูกจ้าง

#### 2.1.2.2 การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับโรงงาน

คณะที่ปรึกษาธุรกิจเป็นผู้แทนของลูกจ้างในสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วย ธรรมนูญในการบริหารธุรกิจ (Betriebsverfassungsgesetz) ค.ศ.1972 คณะที่ปรึกษาธุรกิจมีอำนาจ หน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการทำงาน มีสิทธิในการให้คำปรึกษาและ การได้รับข่าวสารในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการ การบริหารงานบุคคลและการเศรษฐกิจ นอกจากนั้น มีหน้าที่ในการดูแล ส่งเสริม และจัดสถานที่ทำงาน กับการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากลูกจ้าง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก่อให้เกิดสิทธิที่จะกระทำการต่าง ๆ ต่อนายจ้างหรือต่อบรรดาลูกจ้าง ในนามของตนเอง ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นคณะที่ปรึกษาธุรกิจมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน ในขณะที่เดียวกันอาจตกเป็นจำเลยหรือผู้เกี่ยวข้องได้ แต่การดำเนินงานของคณะที่ปรึกษาธุรกิจนั้น

จะกระทำได้ในรูปของมติคณะกรรมการ ที่ปรึกษาธุรกิจแต่ละคนจะมีอำนาจกระทำการได้ก็ต่อเมื่อได้รับการมอบอำนาจจากคณะที่ปรึกษาเท่านั้น

จำนวนที่ปรึกษาธุรกิจในแต่ละสถานประกอบการ กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

ลูกจ้าง 5- 20 คน	มีที่ปรึกษาธุรกิจ 1 คน	เรียกว่าผู้ควบคุมธุรกิจ(betriebsohmang)
" 21- 50 "	" "	3 "
" 51- 150 "	" "	5 "
" 151- 300 "	" "	7 "
" 301- 600 "	" "	9 "
" 601-1000 "	" "	11 "
" 1001-2000 "	" "	15 "
" 2001-3000 "	" "	19 "
" 3001-4000 "	" "	23 "
" 4001-5000 "	" "	27 "
" 5001-7000 "	" "	29 "
" 7001-9000 "	" "	31 "

ลูกจ้างตั้งแต่ 9,000 คนขึ้นไป ให้เพิ่มจำนวนที่ปรึกษาธุรกิจทุก 2 คนต่อจำนวนลูกจ้าง 3,000 คน

ในกรณีที่มีลูกจ้างทั้งที่เป็นคนงานและพนักงาน กรรมการในที่ปรึกษาธุรกิจจะต้องได้สัดส่วนกันระหว่างผู้แทนคนงานและผู้แทนพนักงาน และในกรณีที่มีลูกจ้างเป็นผู้เยาว์ต้องมีผู้แทนของลูกจ้างผู้เยาว์อยู่ในคณะที่ปรึกษาธุรกิจด้วย แต่ในการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งให้แยกกันลงคะแนนเสียง

การเลือกตั้งคณะที่ปรึกษาธุรกิจให้กระทำทั้งโดยตรงและลับ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดวิธีการในการเลือกตั้งและแบ่งแยกประเภทของลูกจ้างตามสัดส่วนของจำนวนลูกจ้างที่จะได้รับเลือกตั้งในคณะที่ปรึกษาธุรกิจ ลูกจ้างมีสิทธิเสนอแนะวิธีการในการเลือกตั้ง และลูกจ้างทุกคนมีสิทธิในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่ไม่ได้เป็นไปตามระเบียบในการเลือกตั้งอาจถูกเพิกถอน การเลือกตั้งคณะที่ปรึกษาธุรกิจนี้สหภาพแรงงานไม่มีการเลือกตั้งโดยตรง แต่โดยที่สหภาพแรงงานมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับลูกจ้าง ที่ปรึกษาธุรกิจที่ได้รับการเลือกตั้งลูกจ้างในสถานประกอบการจึงมักจะได้แก่สมาชิกของสหภาพแรงงานเป็นส่วน



ใหญ่ และสหภาพแรงงานสามารถทำงานร่วมกับคณะที่ปรึกษาธุรกิจได้ดีโดยไม่ต้องเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับนายจ้าง

กล่าวโดยสรุป ระบบการบริหารของประเทศเยอรมันมีลักษณะการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ(co-determination) หรือการมีส่วนร่วมการบริหารร่วมกัน (co-management) โดยมีการออกกฎหมายซึ่งเรียกว่า ธรรมนูญในการบริหารธุรกิจ (Betriebsverfassungsgesetz) และกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Mitbestimmungsgesetz) สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมของเยอรมันที่เรียกว่า การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับกรรมการบริษัท การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับโรงงาน

การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับกรรมการบริษัท กฎหมายให้สิทธิผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการสูงสุดของบริษัทคือ คณะกรรมการอำนวยการ (supervisory councils) เพื่อให้เป็นตามนโยบายและแผนงานที่วางไว้ มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการบริหาร (Board of Director) โดยมีองค์ประกอบในคณะกรรมการอำนวยการ 2 ฝ่าย คือผู้ถือหุ้นครึ่งหนึ่งกับฝ่ายลูกจ้างครึ่งหนึ่ง แต่ฝ่ายลูกจ้างกำหนดให้มาจากคนงาน 1 คน พนักงาน 1 คน ผู้จัดการฝ่ายลูกจ้าง 1 คน รวมทั้งตัวแทนจากสหภาพแรงงาน

การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับโรงงาน จะมีที่ปรึกษาธุรกิจหรือเรียกว่าผู้ควบคุมธุรกิจ(Betriebsrat) มีสิทธิในการร่วมตัดสินใจ ร่วมในการทำงาน สิทธิในการให้คำปรึกษา การได้รับข่าวสาร สวัสดิการ การบริหารงานบุคคลและการเศรษฐกิจ

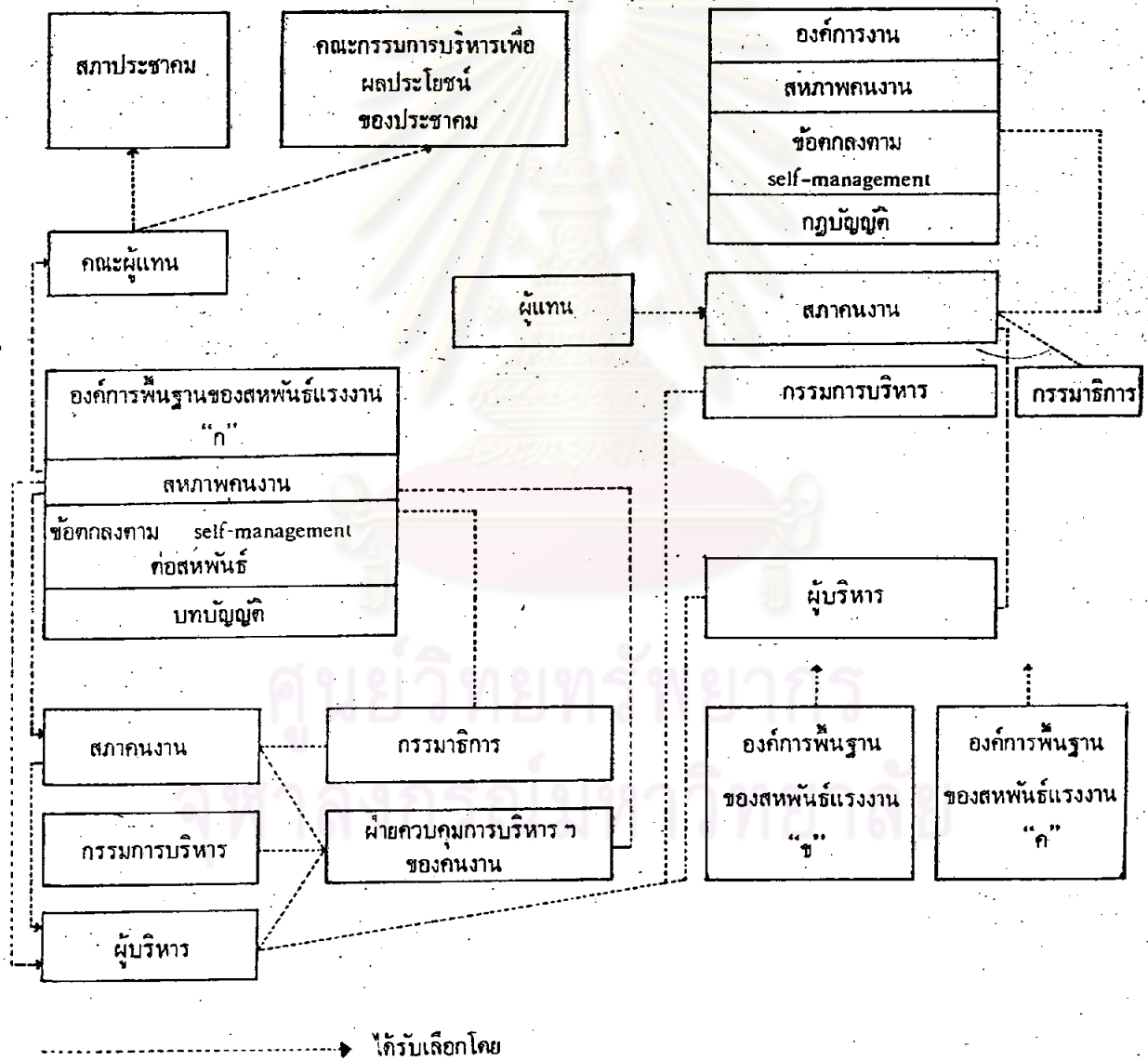
ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.1.3. ประเทศยูโกสลาเวีย

การบริหารในประเทศยูโกสลาเวียใช้ระบบการบริหารแบบ Self-Management คือ ฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจการบริหารทั้งหมด

โครงสร้างและองค์ประกอบพื้นฐานของ Self-Management ดังรูปภาพที่ 2.3

รูปภาพที่ 2.3 โครงสร้าง Self-Management ขององค์การเปรียบเทียบกับองค์การพื้นฐานสหพันธ์แรงงาน (ตัวแบบยูโกสลาเวีย)



ที่มา: อ้างจาก เกดินี หงสนันทน์. การบริหารรัฐวิสาหกิจ (self-management), 2526: 21

โครงสร้าง Self-Management ที่ได้แสดงไว้ตามแผนภูมิ ประกอบด้วย

1. สภาคนงาน (Worker's council) องค์การที่สำคัญที่สุดคือ“สภาคนงาน” เป็นระบบการบริหารที่ทุกคนในองค์การมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ (Self-Management) องค์การดังกล่าวตั้งขึ้นโดยกฎหมาย สมาชิกประกอบด้วยตัวแทนของคนงานหรือพนักงานจากทุกหน่วยงานขององค์การ วาระในการเป็นสมาชิกสภาคนงานนั้นจะเป็นคราวละ 2 ปี คนหนึ่ง ๆ ไม่ควรจะเป็นสมาชิกของสภาคนงานเกินสองแห่ง

หน้าที่ของสภาคนงานมีหน้าที่พิจารณากฎระเบียบ นโยบาย การปรับปรุงงาน พัฒนาแผนโครงการ เสนอชื่อเพื่อการเลือกผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการองค์การ ต่อฝ่ายเหนือขึ้นไปที่เกี่ยวข้องการเลือกผู้บริหารอื่น ๆ อันได้แก่ กรรมการบริหาร (Executive Bodies หรือ Management Board) ขององค์การนั้นจะเลือกจากพนักงานในองค์การซึ่งเป็นสมาชิกสภาคนงานก็ได้หรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกก็ได้ ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แต่จะเป็นประธานกรรมการไม่ได้และสภาคนงานไม่มีอำนาจในการเลือกหรือถอดถอนผู้อำนวยการ

2. ผู้อำนวยการ (The Directors) บทบาทของผู้อำนวยการมีอยู่ 2 บทบาทด้วยกันคือฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล (State's representative) เพราะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้เลือก และในฐานะเป็นผู้บริหารองค์การและอยู่ในคณะกรรมการบริหารซึ่งเลือกโดยสภาคนงาน

หน้าที่ของผู้อำนวยการ คือการควบคุมการบริหารองค์การทั้งในด้านการผลิตและงานทั่วไปให้เป็นไปตามเป้าหมายและข้อตกลงตามระบบการบริหารแบบ Self-Management อำนาจการวินิจฉัยสั่งการเป็นของผู้อำนวยการ

3. การควบคุม (Self-Management Workers' Control) การควบคุมกำกับมาจากทุกฝ่ายขององค์การการบริหาร (Management Organs) อันได้แก่ สภาคนงาน องค์การทางธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มหรือองค์การเดี่ยวหรือแม้แต่พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการนี้เป็นพิเศษ

หน้าที่ควบคุมตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้ (agreement on association) ในด้านการแจกแจงรายได้ การบริหารงานตามเงื่อนไขต่าง ๆ และอื่น ๆ แม้จะมีองค์การควบคุมหลายองค์การด้วยกันแต่จะมีการประสานงานร่วมมือกันระหว่างองค์การเหล่านั้นเพื่อจุดหมายเดียวกัน

4. ผู้แทนและการเป็นผู้แทน (Delegates and Delegations) การใช้ระบบผู้แทนเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยร่วมกันที่สำคัญมาก ระบบผู้แทนเป็นพื้นฐานที่สำคัญอันหนึ่งที่น่ามาประยุกต์ใช้ในระบบ Self-Management ผู้แทนหรือคณะผู้แทนเหล่านี้จะเป็นตัวแทน

สนับสนุนองค์กรของตนในการร่วมปรึกษาหารือและร่วมในการวินิจฉัยกับผู้แทนจากองค์กรอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมที่ได้กำหนดไว้ ผู้แทนหรือคณะผู้แทน ตามระบบ Self-Management แบ่งออกเป็น 3 ระดับด้วยกัน ดังนี้

4.1 องค์กรพื้นฐาน (Basic Organization) ได้แก่ พนักงานที่ทำงานในลักษณะองค์กรที่คล้ายคลึงกัน ทั้งในด้านเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ

4.2 องค์กรงาน (Work Organization) อาจประกอบด้วยองค์กรพื้นฐานหลายองค์กร ลักษณะเป็นสหพันธ์หรือสมาคม (association) ซึ่งแต่ละองค์กรพื้นฐานทำหน้าที่เป็น "ศูนย์ผลประโยชน์" (Profit-Center) ซึ่งคนงานหรือพนักงานทุกคนในองค์กรพื้นฐานจัดการตนเองโดยตรง ไม่ใช่จากผู้จัดการหรือสหภาพคนงาน (Workers' Council) องค์กรพื้นฐานที่ใหญ่หรือสหพันธ์องค์กรงานจะเลือกสหภาพคนงานโดยตรง และแต่ละองค์กรพื้นฐานนั้นจะดำเนินการอย่างอิสระ แต่ต้องให้เป็นไปตามข้อตกลงโดยสัญญาที่ทำไว้ระหว่างองค์กรพื้นฐานทั้งหลาย

4.3 องค์กรร่วมของสหพันธ์แรงงาน (Composite Organization of Association Labour) เป็นองค์กรร่วมที่ปรึกษาด้วยองค์กรงาน ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีความสัมพันธ์อยู่ระหว่างกึ่งกลางขององค์กรพื้นฐานและสหพันธ์องค์กรงาน

หน้าที่ของผู้อำนวยการหรือผู้จัดการขององค์กรรัฐวิสาหกิจ คือ รับผิดชอบต่อการดำเนินงานและการวินิจฉัยสั่งการ โดยการยอมรับและการร่วมมือของกรรมการบริหาร หรือพนักงาน คนงาน และเพื่อที่จะให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างดี ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการนั้นต้องเป็นบุคคลที่มีสมรรถนะสูงพอ นั้นหมายความว่า จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ทั้งด้านการบริหาร องค์กร วิธีการต่าง ๆ ในสายงานที่เกี่ยวข้องทางด้านธุรกิจ ด้านการเงิน สังคมศาสตร์ และอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะผู้อำนวยการมิใช่เพียงแต่จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการองค์กรอย่างเดียว ยังต้องประสานงานร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ในระบบเดียวกันด้วย

กล่าวโดยสรุป การบริหารในประเทศยูโกสลาเวียเป็นแบบ Self-Management คือ ลูกจ้างจัดการหมดทุกอย่างโดยมีองค์การสหภาพคนงานซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุด มีหน้าที่เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารและมีการเสนอชื่อผู้จัดการหรือผู้อำนวยการ ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารภายในองค์กรทั้งในด้านการผลิตและงานทั่วไป อำนาจการวินิจฉัยสั่งการเป็นของผู้อำนวยการโดยผู้จัดการ หรือผู้อำนวยการจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล และควบคุมการทำงานของผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหารซึ่งมาจากทุกฝ่ายตั้งแต่สหภาพคนงาน และกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งยังมีผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ด้วย

## วิเคราะห์ความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของลูกจ้างใน 3 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น เยอรมัน และ ยูโกสลาเวีย

การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารในประเทศที่เป็นต้นแบบทั้ง 3 คือ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเยอรมัน ประเทศยูโกสลาเวีย นั้น มีลักษณะการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างที่แตกต่างกัน ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

ประเทศญี่ปุ่น การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารอยู่ในรูปของการใช้ระบบ QC เพื่อเพิ่มผลผลิตและการควบคุมสินค้าให้มีคุณภาพโดยให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระบบ QC เป็นการวินิจฉัยโดยฝ่ายบริหาร อำนาจการตัดสินใจของลูกจ้างในระบบ QC นั้นจะมีอำนาจการตัดสินใจน้อยกว่าฝ่ายบริหารร้อยละ 50 การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างจะเป็นในระดับปฏิบัติการที่ใช้ในการผลิตสินค้า ในระบบ QC นั้นรัฐบาลไม่ได้ออกกฎหมายบังคับ การเข้ามีส่วนร่วมของระบบ QC จะแบ่งออกเป็นกลุ่มเล็ก ๆ 3-15 คน โดยมีคณะกรรมการ QC เป็นองค์กรสูงสุดในการตัดสินใจว่าจะนำความคิดของ QC ไปออกกฎปฏิบัติหรือไม่ อีกประการหนึ่งคือ ความแตกต่างของประเทศญี่ปุ่นกับยูโกสลาเวียในเรื่องระบบการปกครองในขณะที่มีการมีส่วนร่วมของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเฉพาะกล่าวคือ มีลักษณะการบริหารงานเฉพาะ เช่น มีการจ้างงานตลอดชีพ การประเมินผลและการเลื่อนตำแหน่งที่เชื่อถือได้ แนวทางประกอบอาชีพที่ไม่เชี่ยวชาญ และบทบาทของสหภาพแรงงานที่ไม่เข้มแข็งเหมือนประเทศเยอรมันกับยูโกสลาเวีย ลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมของประเทศญี่ปุ่นจะแตกต่างจากประเทศเยอรมันและยูโกสลาเวีย เนื่องจากไม่มีตัวแทนสหภาพแรงงานเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับฝ่ายบริหารในระบบ QC และการกระจายอำนาจการบริหารบางส่วนของฝ่ายบริหารให้กับลูกจ้าง โดยที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ให้การสนับสนุนกิจการ QC ในการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้าง

ประเทศยูโกสลาเวีย นั้น การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารเป็นไปในลักษณะการบริหารโดยลูกจ้างเอง (Self-Management) เป็นการริเริ่มจากสหภาพแรงงานยูโกสลาเวีย ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นและเยอรมันตรงที่ลูกจ้างในประเทศยูโกสลาเวียจัดการทุกอย่างโดยใช้สภาคนงาน (Workers' Council) ซึ่งถือเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นศูนย์รวมการบริหารที่ทุกคนในองค์กรมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร การมีส่วนร่วมในลักษณะ Self-Management มีการออกกฎหมายรองรับด้วยซึ่งเหมือนกับประเทศเยอรมัน แต่แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่น การออกกฎหมายการบริหารตนเองเป็นแรงผลักดันจากสหภาพแรงงานยูโกสลาเวียซึ่งเป็นองค์กรที่เข้มแข็งมีลักษณะคล้ายประเทศเยอรมัน ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นยังมีสหภาพแรงงานที่อ่อนแออยู่มาก

ประเทศยูโกสลาเวียเป็นประเทศสังคมนิยม (ในอดีต) ในขณะที่ทั้ง 2 ประเทศเป็นประเทศทุนนิยม การบริหารตนเอง (Self-Management) มีสภาคนงาน (Workers' Council) ซึ่งมีอำนาจในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารเหมือนกับประเทศเยอรมัน แต่มีความแตกต่างกันที่สภาคนงาน มีสิทธิเสนอชื่อผู้จัดการหรือผู้อำนวยการโดยตรงในขณะที่ประเทศเยอรมันเป็นการเลือกตั้งจากคณะกรรมการอำนาจการ (Supervisory boards) และการบริหารตนเองไม่มีสิทธิในการแต่งตั้งผู้อำนวยการนอกจากเสนอชื่อให้รัฐบาลแต่งตั้ง รวมทั้งสภาคนงานไม่มีสิทธิถอดถอนผู้อำนวยการ ความแตกต่างอย่างหนึ่งของระบบการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารของยูโกสลาเวีย คือ มีฝ่ายควบคุมการบริหารงานของคนงาน ซึ่งมีความแตกต่างจาก 2 ประเทศ รวมทั้งอำนาจการตัดสินใจมาจากลูกจ้างทั้งหมดร้อยละ 100 เหมือนกับระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมของเยอรมัน (co-determination) กล่าวคือมีส่วนร่วมในระดับนโยบายและเป็นองค์การสูงสุดของการบริหาร

สำหรับประเทศเยอรมัน การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารเป็นลักษณะการตัดสินใจร่วมกัน (co-determination) เป็นการริเริ่มจากสหภาพแรงงานของเยอรมันเอง ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างของเป็นการริเริ่มจากฝ่ายบริหาร แต่เหมือนกันกับประเทศยูโกสลาเวีย ความแตกต่างอีกอย่างหนึ่งคือ การเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะการตัดสินใจร่วมกัน (co-determination) นั้นมีกฎหมายออกมาบังคับว่า ทุกกิจการจะต้องให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมด้วยฝ่ายบริหารโดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ การเข้ามีส่วนร่วมในรูปของบริษัทและการเข้ามีส่วนร่วมในระดับโรงงาน การเข้ามีส่วนร่วมของรูปของบริษัทนั้นมีความแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศยูโกสลาเวียคือ นอกจากจะมีตัวแทนของลูกจ้างเข้ามีส่วนร่วมกับผู้ถือหุ้นของบริษัทแล้วตัวแทนของลูกจ้างยังแบ่งออกเป็น 4 ประเภท เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการอำนาจการ (Supervisory boards) ด้วยคือ พนักงาน ลูกจ้าง ผู้จัดการลูกจ้าง รวมทั้งตัวแทนของสหภาพแรงงาน โดยคณะกรรมการอำนาจการ (Supervisory boards) มีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการ ผู้จัดการ รวมทั้งมีสิทธิในการถอดถอนด้วย ซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศยูโกสลาเวียที่ไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้อำนวยการ เพราะเป็นการแต่งตั้งของรัฐบาลแต่เสนอชื่อโครงสร้างลูกจ้าง การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในประเทศเยอรมันเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างฝ่ายบริหารในระดับนโยบายซึ่งมีลักษณะเหมือนการมีส่วนร่วมของประเทศยูโกสลาเวีย และการเข้ามีส่วนร่วมในระดับโรงงานจะเป็นไปในลักษณะของที่ปรึกษาธุรกิจ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารของประเทศเยอรมันที่มีลักษณะการมีส่วนร่วมตัดสินใจ (co-determination) นั้น

ฝ่ายลูกจ้างกับฝ่ายบริหารมีอำนาจการตัดสินใจเท่ากัน กล่าวคือ ฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจการตัดสินใจร้อยละ 50 เท่ากันกับฝ่ายบริหาร

## 2.2 แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วม

ก่อนที่จะพูดถึงลักษณะของการเข้ามีส่วนร่วมแรงงานในฝ่ายบริหารด้านบริหารของ รัฐวิสาหกิจไฟฟ้านครหลวง จะขอกล่าวถึงความหมาย ระดับ และประเด็นที่ลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานกับฝ่ายบริหาร หรือนายจ้างก่อนเพื่อที่จะใช้ในการวิเคราะห์การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

นักวิชาการต่างประเทศที่ได้ศึกษาในเรื่องการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง ได้แสดงความเห็นคล้ายๆ กันดังนี้ คำว่า “การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้าง” (Walkers Participation) Sawtell (1970) หมายถึงการที่ลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับฝ่ายบริหารในเรื่องที่มีผลต่อลูกจ้าง John T.Dunlop (อ้างจาก โกวิทช์ บุรพธานินทร์, 2534) กล่าวว่า เป็นการดึงเอาฝ่ายลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับภาวะการณ์ของตลาด โดยฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้ฝ่ายลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินงาน มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การบังคับบัญชาควบคุม ตลอดจนการกำหนดนโยบายลูกจ้างในเวลาต่อมา ในขณะที่ Wall และ Lischeron (อ้างจากนาลินี ศรีภักติกุล, 2536) ให้ความหมายว่าเป็นการใช้อิทธิพลในการตัดสินใจของลูกจ้าง โดยผ่านกระบวนการปะทะสังสรรค์ระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร และการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ส่วน Keith Blair and Members (1976) กล่าวว่า เป็นระบบประชาธิปไตยในการบริหารและการควบคุมระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร โดยลูกจ้างเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ของกระบวนการผลิตในอุตสาหกรรมร่วมกับฝ่ายบริหาร หรือในกิจการที่ลูกจ้างสามารถเข้าร่วมควบคุมกำไรในสถานประกอบการและองค์การการผลิตของประเทศ Salamon (1987) ให้ความหมายว่า คือการที่ลูกจ้างที่เข้าไปมีอำนาจในโครงสร้างของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับล่างจนถึงระดับกิจการ และ Walker (1974) หมายถึงการที่ลูกจ้างเข้าไปมีอิทธิพลในอำนาจหน้าที่การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่ร่วมกับฝ่ายบริหาร

ส่วนระดับการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้าง Evelyne Stephens(1980) ได้เสนอขอบเขตของลูกจ้างที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการคือ ประการแรก การเข้าควบคุมซึ่งมีผลทางลบต่อฝ่ายบริหาร (การคัดค้านหรือยับยั้ง) หรือมีผลทางบวกต่อสถานประกอบการ (การเข้ามีอำนาจในการรักษาผลประโยชน์ และริเริ่มในการตัดสินใจในขบวนการผลิต) ประการที่สอง ระดับการเข้าไปมีอำนาจการตัดสินใจโดยการถ่ายเทอำนาจของฝ่ายบริหาร จะถ่ายเทให้มากหรือน้อยอย่างไรโดยแบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ระดับคือ ระดับแรกคือการปรึกษาหารือร่วม

(joint consultation) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายลูกจ้าง ระดับนี้อำนาจการตัดสินใจของลูกจ้างจะน้อยกว่าฝ่ายบริหารร้อยละ 50 รวมทั้งน้อยกว่าการเจรจาโดยสหภาพฯ ระดับที่สองคือการกำหนดแผนงาน (Co-Determination) ลูกจ้างกับฝ่ายบริหารจะมีอำนาจการตัดสินใจเท่ากันคือร้อยละ 50 ระดับสุดท้ายคือ การควบคุมโดยคนงาน (self-management) ลูกจ้างจะมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าร้อยละ 50 ประการสุดท้ายคือ ประเด็นที่ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร Stephens ได้เรียงลำดับจากเรื่องที่มีลูกจ้างสามารถมีส่วนร่วมในระดับน้อยที่สุดไปสู่ระดับมากที่สุด ดังนี้

1. การประชุมประจำปี การบริการสวัสดิการ การร่วมตัดสินใจในเรื่องงานที่ทำ
2. การตัดสินใจของตัวลูกจ้างในเรื่องวิธีการทำงาน การเลือกเครื่องมือ
3. ค่าจ้าง การปลดลูกจ้าง การกระจายงาน
4. เทคโนโลยี องค์กร แผนงาน การบริหารงานในการทำงาน
5. การเลือกรูปแบบการผลิต คุณภาพของสินค้า ปริมาณของสินค้า
6. การกระจายกำไร การลงทุน การเงิน งบประมาณ

จากที่กล่าวมา เนื้อหาการเข้ามามีส่วนร่วมของลูกจ้างตามแนวความคิดของ Stephens ยังขาดการพิจารณาปัจจัยภายนอก เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง ที่สามารถทำให้ต้นทุนการผลิตของสถานประกอบการเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลต่อนโยบายของฝ่ายบริหารในเรื่องการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง และขาดประเด็นเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของแต่ละสถานประกอบการ

จะเห็นได้ว่า การแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการตามแนวความคิดของ Stephens จุดเด่นจะดูที่อำนาจการตัดสินใจของลูกจ้างกับฝ่ายบริหารว่ามีมากน้อยขนาดไหน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ joint consultation, co-determination, self-management ซึ่งมีอำนาจการตัดสินใจมากน้อยแตกต่างกัน แต่จุดด้อยคือ Stephens ไม่ได้ให้รายละเอียดของระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายลูกจ้างเป็นอย่างไร

Paul Bernstein (อ้างจาก Charoenkiatanasuktaworn, 1986) ได้เสนอขอบเขตของการเข้าไปมีส่วนร่วมของลูกจ้างนั้นมี 3 ประการคือ ขนาดขององค์กรที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม สถานประกอบการขนาดเล็กจะเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมน้อยกว่าสถานประกอบการขนาดใหญ่ ประการต่อมาคือระดับการเข้าควบคุมของลูกจ้าง เขาได้แบ่งระดับการเข้ามามีส่วนร่วมออกเป็น 7 ระดับ คือ

1. ฝ่ายบริหารยื่นข้อเสนอลงมาให้ลูกจ้างได้มีการลงมติ หากไม่เห็นด้วยอาจมีการนำกลับไปพิจารณาอีกครั้ง



2. ลูกจ้างสามารถวิพากษ์วิจารณ์ เสนอแนะและโต้เถียงกับฝ่ายบริหารแบบตัวต่อตัวได้ แต่ฝ่ายบริหารอาจจะยังไม่ยอมรับข้อเสนอแนะ

3. ลูกจ้างสามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้เช่นกัน ฝ่ายบริหารอาจจะรับฟังข้อเสนอแนะหากแต่ยังคงเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว

4. ฝ่ายบริหารมอบอำนาจให้ลูกจ้างมีสิทธิในการตัดสินใจเรื่องทั่วไป แต่สงวนสิทธิในการออกเสียงคัดค้านขั้นสุดท้ายไว้ซึ่งนาน ๆ จะมีการนำออกมาใช้

5. ลูกจ้างจะตรวจพบว่าฝ่ายบริหารได้ตัดสินใจ จากนั้นจึงลงมติเห็นชอบหรือคัดค้าน หากคัดค้าน ฝ่ายบริหารจะนำกลับมาแก้ไขและเสนอใหม่

6. ร่วมกันตัดสินใจ ระหว่างลูกจ้างและฝ่ายบริหาร

7. สภาพคนงานมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าฝ่ายบริหาร ในการบริหารจะต้องมีผู้แทนที่ได้รับการยินยอมจากลูกจ้างเข้าร่วมด้วย

ประเด็นสุดท้ายคือประเด็นเนื้อหาที่ลูกจ้างเข้ามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร Bernstein ได้เรียงลำดับจากน้อยที่สุดไปสู่มากที่สุด ดังนี้

1. สภาพะการทำงาน
2. ความปลอดภัยในการทำงานและการปฏิบัติงาน
3. รายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานในการลงโทษ มาตรฐานการทำงาน วิธีการทำงาน
4. ค่าจ้างและการฝึกอบรม
5. การส่งเสริม
6. ประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับ สวัสดิการ รายได้ การรักษาพยาบาล บ้าน
7. ความมั่นคงในการจ้างงาน, การไล่ออก, ค่าจ้างขั้นต่ำ
8. การขึ้นเงินเดือน การบริหารโบนัส และการเลือกสินค้า
9. การวิจัยและพัฒนา
10. การเลือกผลผลิต การตลาด การตั้งราคาสินค้า
11. การส่งเสริมระดับฝ่ายบริหาร
12. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างบริษัทกับที่อื่น หรือสำนักงานใหญ่
13. การลงทุนในการซื้อเครื่องจักรใหม่
14. การลงทุนในการสร้างอาคารใหม่

15. การแบ่งกำไรโดยการจัดสรรจากรายได้สุทธิ การลงทุน การแบ่งปันให้ลูกจ้าง การแบ่งปันให้ผู้ถือหุ้น

16. การเพิ่มขึ้นของต้นทุน ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง

แนวความคิดของ Bernstein ได้เสนอจุดเด่นให้แยกประเด็นเนื้อหาที่ลูกจ้างจะเข้ามา มีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร และให้รายละเอียดเกือบครบหมดทุกอย่าง ตั้งแต่ประเด็นเนื้อหาเบื้องต้นคือ สภาพะการทำงาน ความปลอดภัย การลพิษ มาตรฐานการทำงาน ค่าจ้างและการฝึกอบรม การส่งเสริม ประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับ ความมั่นคงในการจ้างงาน การขึ้นเงินเดือน การวิจัยและพัฒนา การเลือกผลผลิต การส่งเสริมระดับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ระหว่างบริษัทกับที่อื่นหรือสำนักงานใหญ่ การลงทุนในการซื้อเครื่องจักรใหม่ การลงทุนในการสร้างอาคารใหม่ การแบ่งกำไร และการเพิ่มขึ้นของต้นทุน

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในเนื้อหาการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการ ตามแนวความคิดของ Bernstein คือ ไม่ได้แบ่งหมวดหมู่อำนาจจัดการของฝ่ายบริหาร เช่น ตามลักษณะทางด้านเทคนิคทางการผลิตในกระบวนการผลิต ด้านความสัมพันธ์ในการจ้างงาน และบริหารบุคคล ด้านเศรษฐกิจและการเงินของสถานประกอบการ หรือนโยบายทั่วไป รวมทั้งยังขาดประเด็นการประชุมประจำปี และขาดการแบ่งประเด็นตามลักษณะการตัดสินใจด้านส่วนบุคคล การตัดสินใจทางด้านสังคม การตัดสินใจด้านเศรษฐกิจด้วย

จุดเด่นของแนวความคิดของ Bernstein อยู่ที่เนื้อหาประเด็นระดับการมีส่วนร่วมเกือบทั้งหมด แต่จุดด้อยไม่มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระดับต่ำสุดคือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวโดยแรงงานไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมด้วย ตลอดถึงในระดับสูงที่แรงงานไม่สามารถควบคุมการบริหารทั้งหมดได้

Guest & Knight (อ้างจากนาลินี ศรีภักดิ์, 2536) มีความเห็นคล้ายกับ Bernstein คือมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างออกเป็น 7 ระดับโดยเรียงอำนาจในการตัดสินใจของลูกจ้างจากน้อยไปหามาก ได้แก่ ฝ่ายบริหารควบคุมทั้งหมด การสื่อสารทางเดียวจากฝ่ายบริหารสู่ลูกจ้าง การสื่อสารสองทาง เปิดโอกาสให้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างฝ่ายบริหารกับลูกจ้าง มีการตัดสินใจร่วมกันแต่จำกัดประเด็นภายใต้การพิจารณาของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมอบหมายสิทธิอำนาจการตัดสินใจในบางกิจกรรมให้ลูกจ้าง การควบคุมร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและลูกจ้าง ระดับสุดท้ายคือฝ่ายลูกจ้างควบคุมทั้งหมด

ในประเด็นเนื้อหาของการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง Guest แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ

1. การออกนโยบาย และเป้าหมายของสถานประกอบการ รวมทั้งการตลาด การเงิน ฯลฯ ซึ่งจัดเป็นการตัดสินใจที่ดำเนินงานในระดับบริษัท (company level) ที่การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อทิศทางในอนาคต และความสำเร็จของสถานประกอบการ

2. การตัดสินใจที่เกี่ยวกับการบริหารระยะยาวในสถานประกอบการ เช่น เงื่อนไขสภาพการจ้างงาน การปฏิบัติการ

3. การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่ต้องการการรับมือโดยทันที โดยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

Guest & Knight ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการตั้งแต่วระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับต่ำ จนถึงระดับการมีส่วนร่วมในระดับสูง แต่ข้อจำกัดของแนวความคิด Guest คือยังขาดระดับการเจรจาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสหภาพแรงงาน การเจรจากันแล้วถ้าหาข้อยุติไม่ได้จะมีการดำเนินงานต่อไปหรือไม่ อีกทั้งไม่ได้แยกประเด็นเนื้อหาที่ลูกจ้างจะเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร เช่น แยกประเด็นทางด้านเทคนิคการผลิตในกระบวนการผลิต ทางด้านความสัมพันธ์ในการจ้างงาน และบริหารบุคคล ทางด้านนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของสถานประกอบการ หรือลำดับประเด็นความสำคัญของเนื้อหาจากน้อยไปหามาก

ในงานศึกษาของ ILO (อ้างจาก ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2535) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมในโครงสร้างอำนาจของการตัดสินใจกับฝ่ายบริหารจากน้อยไปหามาก ดังนี้ ระดับแรกแรงงานไม่มีส่วนร่วม ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียว ต่อมาแรงงานมีสิทธิให้คำปรึกษา ข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำโดยฝ่ายบริหารตัดสินใจแล้วขอความเห็นชอบ ระดับต่อไปแรงงานสามารถให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารโดยฝ่ายบริหารจะปรึกษาก่อนตัดสินใจในระดับที่สูงขึ้นแรงงานมีส่วนร่วมในสภาแรงงาน (หรือคณะกรรมการลูกจ้าง) โดยฝ่ายบริหารขอให้แรงงานเข้าร่วมการตัดสินใจ จนถึงในระดับต่อมาที่แรงงานสามารถเข้าร่วมการบริหารในคณะกรรมการบริหารระดับสูงอย่างเท่าเทียมกันโดยใช้ระบบ “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” และท้ายที่สุดแรงงานเข้าควบคุมการบริหารทั้งหมด (Self-Management)

สำหรับประเด็นเนื้อหาการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร ILO ได้แบ่งประเด็นเนื้อหาเริ่มจากล่างขึ้นสู่ระดับบนในประเด็นเนื้อหาดังนี้

1) ด้านเทคนิคทางการผลิตในกระบวนการผลิต ด้านเครื่องมือ กรรมวิธีการผลิตและการปฏิบัติการ

2) ด้านความสัมพันธ์ในการจ้างงานและบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การเลือกสรรหาบุคลากร การแบ่งสรรงาน การกระจายงาน การแยกประเภทงาน การประเมินผลงาน การให้รางวัลตอบแทน การแบ่งปันผลกำไร การเลื่อนตำแหน่ง การวางเงื่อนไขงาน ตารางเวลาการทำงาน วันหยุดพักผ่อนสุขภาพและความปลอดภัย สวัสดิการ การบริการทางด้านอนามัย อาหารที่อยู่อาศัย การดูแลครอบครัวลูกจ้าง การกีฬา กิจกรรมทางวัฒนธรรม การฝึกอบรม การเลิกจ้างและความสัมพันธ์กับผู้นำแรงงาน

3) นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของสถานประกอบการ เช่น โครงการการลงทุน นโยบายกำไร การกระจายกำไร

4) นโยบายทั่วไปที่ใช้เป็นเครื่องนำทางสำหรับการบริหารต่าง ๆ และเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติงาน ซึ่งช่วยกำกับและนำกิจกรรมของสถานประกอบการให้มุ่งไปสู่เป้าหมายที่ระบุเอาไว้รวมทั้งการจัดโครงสร้าง ของสถานประกอบการ

ILO ได้เสริมแนวความคิดของระดับการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการซึ่งมีจุดเด่นอยู่ที่เป็นการเสนอกระบวนการในการตัดสินใจร่วมกันระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร โดยแบ่งออกเป็น 7 ระดับ แต่จุดด้อยของแนวความคิดของ ILO คือไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของสหภาพแรงงานในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหารซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร

จะเห็นได้ว่าจุดเด่นของประเด็นเนื้อหาการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารในสถานประกอบการตามแนวความคิดของ ILO อยู่ที่อำนาจต่ำสุดของฝ่ายบริหารที่ลูกจ้างสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในโครงสร้างการบริหาร คือทางด้านเทคนิคของการผลิต ขึ้นมาถึงด้านความสัมพันธ์ในการจ้างงานและบริหารงานบุคคล ลำดับต่อมาเป็นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ และการเงินของสถานประกอบการจนถึงการมีอำนาจสูงสุดของลูกจ้างในการกำหนดนโยบายทั่วไปที่ใช้เป็นเครื่องนำทางสำหรับการบริหารต่าง ๆ แต่ข้อจำกัดตามแนวความคิดของ ILO ในประเด็นเนื้อหาของการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร คือ ขาดรายละเอียดที่เกี่ยวกับภาพรวมใหญ่ ๆ เช่น การประชุมประจำปี

ส่วน Shuchman (อ้างจากนาลินี ศรีกสิกุล, 2536) ได้แยกประเด็นการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างกับฝ่ายบริหารออกเป็น 3 ด้าน คือ

1. การตัดสินใจด้านส่วนบุคคล เกี่ยวข้องกับลูกจ้างแต่ละคนในการบริหารบุคคล การเข้าการออก การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย การฝึกอบรม เป็นต้น

2. การตัดสินใจทางด้านสังคม เช่น ด้านสุขภาพ และความปลอดภัย โรงอาหาร การอนามัย ที่พักอาศัย สวัสดิการ ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดวันลา รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างและลูกจ้าง

3. การตัดสินใจด้านเศรษฐกิจ

3.1 ด้านเทคนิคการผลิต เช่น กรรมวิธีการผลิต การใช้เทคโนโลยี

3.2 ด้านธุรกิจ เช่น ค่าตอบแทน การแบ่งปันกำไร การวางแผนการผลิต และนโยบายทางการเงิน การตลาด และการลงทุน

Shuchman ได้นำเสนอประเด็นการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในลักษณะแยกพื้นที่ที่จะให้ลูกจ้างเข้ามีส่วนร่วม โดยแยกออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ การตัดสินใจด้านบุคคล การตัดสินใจทางด้านสังคม และการตัดสินใจด้านเศรษฐกิจซึ่งประกอบด้วย ด้านเทคนิคการผลิต เช่น กรรมวิธีการผลิต ด้านธุรกิจ เช่น ค่าตอบแทน การแบ่งปันกำไร เป็นต้น

อย่างไรก็ตามข้อจำกัดตามแนวความคิดของ Shuchman นั้น อยู่ที่ไม่ได้มีการกระจายประเด็นเนื้อหาของการมีส่วนร่วมให้มีความละเอียดให้มากขึ้นว่าระดับประเด็นเนื้อหาที่ลูกจ้างจะเข้าไปมีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารเป็นอย่างไรบ้าง

สำหรับ Walker เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร มีอำนาจการตัดสินใจน้อยไปสู่มาก ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารตัดสินใจโดยไม่มีข้อมูลจากลูกจ้าง
2. ฝ่ายบริหารตัดสินใจ แต่แจ้งให้ลูกจ้างทราบก่อนการตัดสินใจ
3. ฝ่ายบริหารตัดสินใจ หลังจากฟังเสียงของลูกจ้าง
4. การเจรจาระหว่างฝ่ายบริหารกับตัวแทนของลูกจ้าง ถ้าผลการเจรจาไม่ได้ผลก็จะมี การดำเนินงานต่อไป
5. การเจรจาระหว่างฝ่ายบริหารกับตัวแทนของลูกจ้าง ถ้าผลการเจรจาไม่ได้ผลก็จะมี การหยุดงาน

6. คนงานตัดสินใจทั้งหมด

สรุปได้ว่า ระดับการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในสถานประกอบการตามแนวคิดของนักวิชาการตะวันตก แม้จะมีความหลากหลายกันไป แต่สิ่งที่คล้ายคลึงกัน คือ การกล่าวถึงการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างจากระดับต่ำสุด คือลูกจ้างไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเลย จนกระทั่งถึงระดับสูงสุด คือลูกจ้างมีอำนาจในการตัดสินใจจัดการเรื่องของตนเองทั้งหมด เนื้อหาที่ลูกจ้างจะเข้าไปมีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหาร มีทั้งด้านเทคนิคทางการผลิตในกระบวนการผลิต ด้านความ

สัมพันธ์ในการจ้างงาน และบริหารงานบุคคล ด้านนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ และการเงินของสถานประกอบการ ด้านนโยบายทั่วไปที่ใช้เป็นเครื่องนำทางสำหรับการบริหารต่าง ๆ และเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติงาน รวมทั้งประเด็นเนื้อหาในระดับล่างสุดที่ฝ่ายลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมจนถึงระดับสูงสุดที่เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งฝ่ายบริหารและประเด็นเนื้อหาการมีส่วนร่วมของลูกจ้างที่เข้ามามีส่วนร่วมได้แยกตามพื้นที่กล่าวคือ การตัดสินใจด้านส่วนบุคคล การตัดสินใจทางด้านสังคม การตัดสินใจทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ด้านเทคนิคการผลิต ด้านธุรกิจ

จากความหมายที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวมาทั้งหมด สามารถนำมาสรุปเป็นความหมายของคำว่า **การมีส่วนร่วมของลูกจ้าง (Workers participation)** ที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ได้ว่า คือ การที่ลูกจ้างซึ่งอยู่ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาในองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้าร่วมตัดสินใจกับฝ่ายบริหารในการดำเนินการใด ๆ อันจะมีผลกระทบต่อลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบการโดยผ่านสหภาพแรงงาน หรือตัวของลูกจ้างเอง ซึ่งระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของลูกจ้างมีหลายระดับนับแต่ระดับต่ำสุดคือฝ่ายบริหารผูกขาดอำนาจการตัดสินใจ จนถึงระดับสูงสุดที่ลูกจ้างสามารถเข้าควบคุมการบริหารงานทั้งหมด

### 2.3 แนวความคิดของ KENNETH F.WALKER

Kenneth F. Walker ได้แสดงความเห็นในเรื่องของการมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายบริหารว่า เป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้นเนื่องจาก

1. เป็นการป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์ของลูกจ้างในรูปของสหภาพแรงงานเพื่ออำนาจในการต่อรองของสหภาพ และความมีอิสระที่จะคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสมาชิก เห็นได้ชัดว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของคนงานในฝ่ายบริหาร อาจเป็นการรับช่วงอำนาจการบริหารในผลประโยชน์ของคนงานเอง หรือการแทรกแซงของคนงานเพื่อเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในอันที่จะลดประโยชน์ของคนงานลง
2. เป็นการสร้างประชาธิปไตยในสถานประกอบการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจที่เท่าเทียมกันในองค์กร เป็นวิธีการพัฒนาผลประโยชน์ให้กับลูกจ้าง คือเมื่อลูกจ้างมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสามารถป้องกันการเอาเปรียบของนายจ้างได้ด้วย
3. ช่วยลดความแปลกแยก และสร้างความเป็นมนุษย์ สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้มีอิสระทำให้รู้สึกพอใจกับงานมากขึ้น
4. เป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพในสถานประกอบการ การมีส่วนร่วมของแรงงานในฝ่ายบริหาร จะช่วยให้จัดคนได้เหมาะสมกับงาน สามารถใช้ความคิดที่เป็นประโยชน์ มีความสัมพันธ์ในแนวตั้งที่ดี ลูกจ้างยอมรับการตัดสินใจเนื่องจากได้เข้าไปมีส่วนร่วม

โดยเฉพาะที่มีผลกระทบต่อเขาทำให้คนงานฉลาดขึ้นจากการได้ร่วมตัดสินใจและได้รับการชี้แจงถึงเหตุผล ผลที่ตามมาทำให้เกิดความร่วมมือมากขึ้นระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายบริหาร ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และลดความสูญเสียในเชิงคุณภาพ อันเนื่องจากการได้แย้งต่าง ๆ

5. เป็นรูปแบบของการทำงานแบบช่วยเหลือกันและลดความขัดแย้งในอุตสาหกรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

6. เป็นการช่วยแก้ปัญหาสังคมทั้งในสถานประกอบการและชุมชน สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในการสร้างชาติและพัฒนาชาติ

7. เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมในสถานประกอบการ

ผลที่เกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมอันเนื่องมาจากเหตุผลข้างต้นนั้นตามแนวความคิดของ Walker สามารถเขียนเป็นตารางโดยสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2.1 การเข้ามามีส่วนร่วมกับผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

การเข้ามามีส่วนร่วมในสถานประกอบการ เพื่อ	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร
1. ป้องกันและส่งเสริมผลประโยชน์ของลูกจ้าง	1. มีความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง
2. เป็นการสร้างประชาธิปไตยในสถานประกอบการ	2. การมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจกับฝ่ายบริหารมากขึ้น
3. ช่วยลดความแปลกแยกและสร้างความเป็นมนุษย์	3. สร้างความพึงพอใจในการทำงานของลูกจ้างมากขึ้น
4. เป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพในสถานประกอบการ	4. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
5. ช่วยลดความขัดแย้งและเป็นรูปแบบการทำงานแบบช่วยเหลือกัน	5. ลดการประท้วงของลูกจ้าง
6. เป็นการแก้ไขปัญหาสังคมทั้งในสถานประกอบการและชุมชน	6. เพิ่มสวัสดิการและการพัฒนาสังคมโดยรวม
7. เป็นการรับผิดชอบต่อสังคมในสถานประกอบการ	7. เป็นการเพิ่มดุลความรับผิดชอบต่อการรักษาผลประโยชน์

ที่มา: Kenneth F. Walker. *Workers' Participation in Management-Problem, Practice and*

เป้าหมายของการมีส่วนร่วมตามความหมายของ Walker มีอยู่ 2 ระดับคือ

1. ระดับล่าง หมายถึง แผนงานในการผลิตโดยการแสดงความคิดเห็น เน้นระบบคิดที่คล้ายกัน และยังมี การให้สิทธิความเท่าเทียมความคิดเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยเน้นการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

2. ระดับบน หมายถึง คณะกรรมการบริหาร มีลักษณะการกำหนดนโยบายและในกรณีการไฟฟ้านครหลวงมีลักษณะของคณะกรรมการในการกำหนดแผน การจัดองค์กร การสร้างแรงจูงใจ การควบคุม ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร นั้นขึ้นอยู่กับ 3 ประเด็นคือ

1. ขอบเขตการมีส่วนร่วม (scope of participation) คือ ระยะเวลาที่ลูกจ้างที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งกำหนดโดยกฎหมายของแต่ละประเทศ

2. ระดับการมีส่วนร่วม (degree of participation) คือ ระยะเวลาที่ลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายบริหาร ซึ่งแสดงดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ระดับการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร

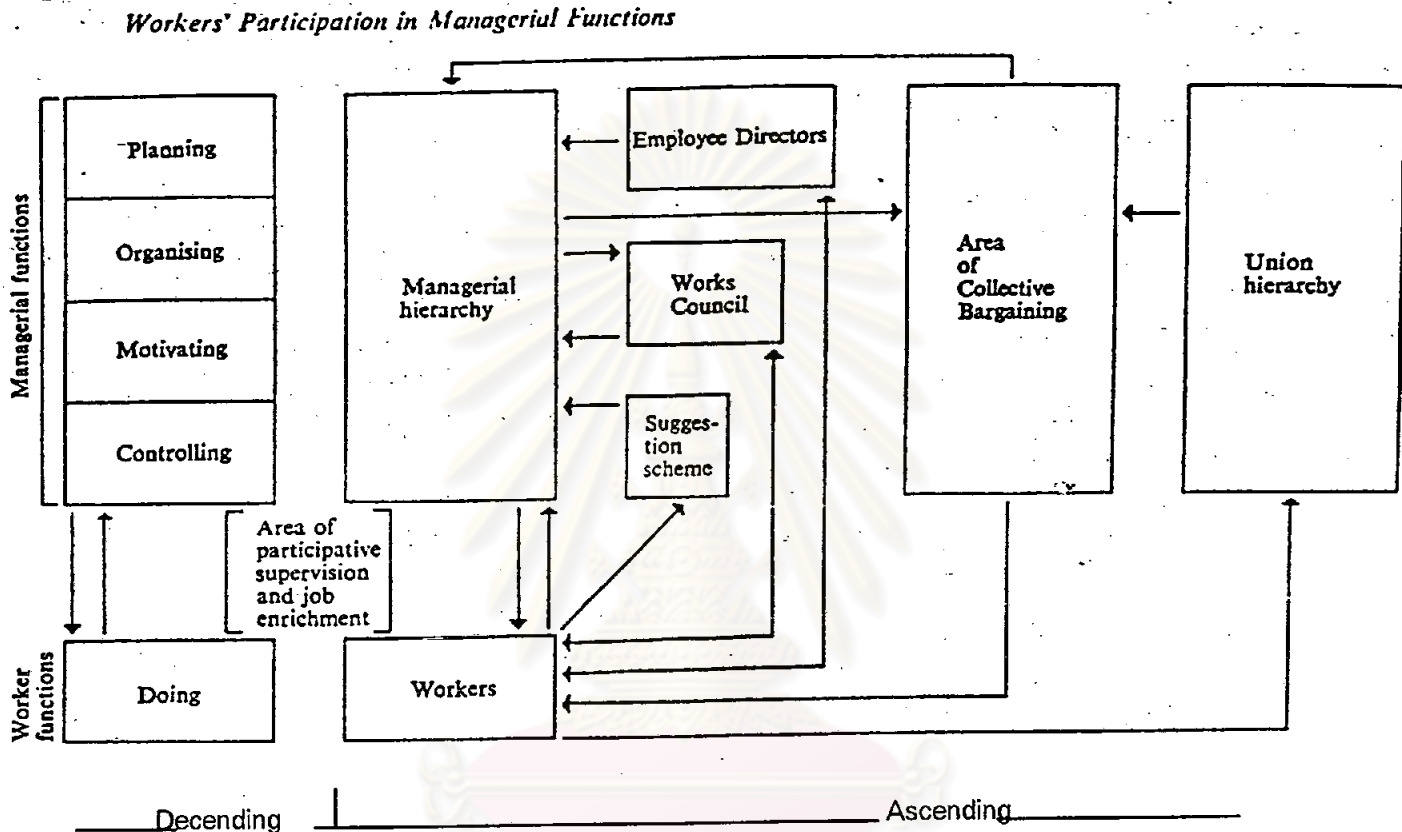
ฝ่ายบริหาร	ฝ่ายบริหาร	ฝ่ายบริหาร	การเจรจาต่อรอง	การเจรจาต่อรอง	ลูกจ้าง
ตัดสินใจ	ตัดสินใจแต่	ตัดสินใจหลัง	ระหว่างฝ่าย	ระหว่างฝ่าย	ตัดสินใจ
โดยไม่มี	แจ้งให้ลูกจ้าง	จากฟังเสียง	จัดการกับตัว	จัดการกับตัว	ทั้งหมด
ข้อมูลจาก	ทราบก่อนการ	ของลูกจ้าง	แทนของลูกจ้างถ้าการ	แทนของลูกจ้างถ้าการ	
ลูกจ้าง	ตัดสินใจ		เจรจาไม่ได้ผลก็จะมี การ	เจรจาไม่ได้ผลก็จะมี การ	
			ดำเนินงานต่อไป	หยุดงาน	

ที่มา: Kenneth F. Walker. Workers' Participation in Management-Problem, Practice and Prospects, 8

3. ขนาดการเข้ามีส่วนร่วม (extent of participation) การเข้ามีส่วนร่วมมี 2 ลักษณะคือสถานประกอบการที่มีขนาดใหญ่จะเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านการเลือกตั้งตัวแทนลูกจ้าง ในขณะที่สถานประกอบการขนาดเล็กส่วนใหญ่จะเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางตรง(Direct Participation) คือ ลูกจ้างสามารถออกเสียงได้โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน จากแนวความคิดของ Walker ดังกล่าวข้างต้นสามารถเขียนเป็นรูปภาพได้ดังนี้



รูปที่ 2.4 การเข้ามามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารตามแนวคิดของ Walker



ที่มา: Kenneth F. Walker. *Workers' Participation in Management-Problem, Practice and Prospects*, 7

จากแผนภาพรูปที่ 2.4 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารตามความคิดของ Walker สามารถอธิบายได้ดังนี้

ฝ่ายบริหารและฝ่ายลูกจ้างต่างมีหน้าที่แตกต่างกัน ก่อนการที่ลูกจ้างได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่ในการวางแผน (planning) การจัดองค์กร (organizing) การสร้างแรงจูงใจ (motivating) และการควบคุม (controlling) ในการกำหนดการทำงานทั้งหมดของลูกจ้างซึ่งมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติการเท่านั้น เป็นการบริหารแบบรวมศูนย์จากบนลงล่างโดยการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เนื่องมาจากภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการนำระบบการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Taylor's Scientific Management) มาใช้ มีการ

กรรม มีการนำระบบการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Taylor's Scientific Management) มาใช้ มีการแบ่งงานอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายลูกจ้างเพื่อต้องการเพิ่มผลผลิต โดยมีการควบคุมจากหัวหน้าคนงาน (foreman) ภายหลังจากการเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหาร ลูกจ้างได้เข้าไปมีส่วนร่วมในตำแหน่งหน้าที่ของฝ่ายบริหารทั้ง 4 อย่างโดยการถือหุ่นผ่านการเลือกตัวแทนลูกจ้างเข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจากรูปที่ 2.4 จะเห็นว่า การเข้ามีส่วนร่วมของลูกจ้างในฝ่ายบริหารสามารถเข้าไปได้ 2 วิธี คือ

1. Ascending Participation หมายถึง การที่ฝ่ายลูกจ้างได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยผ่านกระบวนการเลือกตัวแทนที่มาจากลูกจ้าง การมีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะการให้คำแนะนำ การจัดตั้งสมาคมคนงาน จนถึงการบริหารงานโดยลูกจ้างซึ่งเกิดจากการผ่านขบวนการเจรจาต่อรอง (collective bargaining) ต่าง ๆ ในระดับของสถานประกอบการ

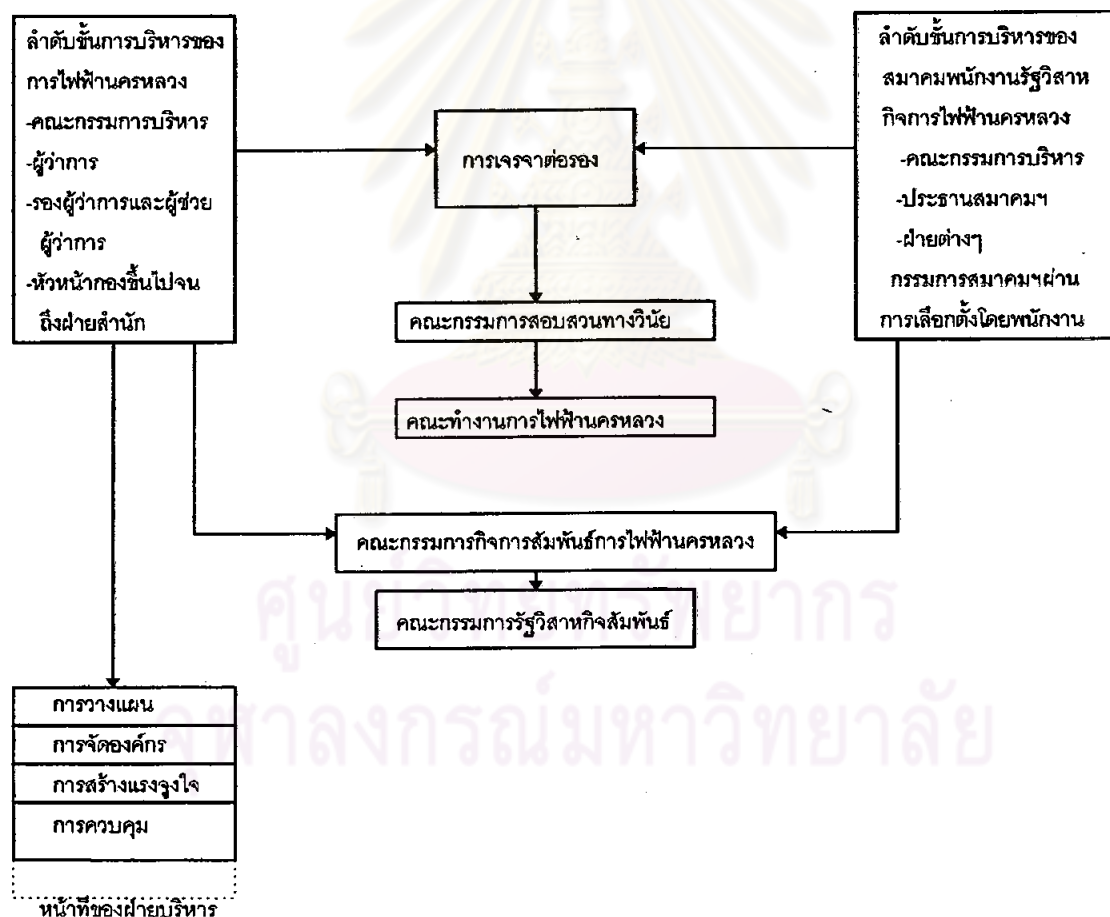
2. Descending Participation เป็นการโอนอำนาจการบริหารบางอย่างให้แก่ลูกจ้าง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารและลูกจ้างในฐานะคนที่มีตำแหน่ง (Position) ในสถานประกอบการ ผู้จัดการ (Managers) เป็นตำแหน่งที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่การบริหารของสถานประกอบการ ในขณะที่ลูกจ้างคือ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งผู้ปฏิบัติงาน ฝ่ายบริหารจะโอนอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organising) การสร้างแรงจูงใจ (Motivating) รวมทั้งการควบคุม (Controlling) ให้แก่ลูกจ้างเพื่อให้ลูกจ้างช่วยการบริหารงานและควบคุมการผลิต ตัวอย่างเช่น การเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบดูแล หรือการมีส่วนร่วมทำให้งานน่าทำ เพิ่มผลผลิตให้สถานประกอบการ

การมีส่วนร่วมของลูกจ้างตามแนวคิดของ Walker จึงหมายถึงการที่ลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างหน้าที่การบริหาร ซึ่งในการบริหารยังแบ่งออกเป็นลำดับขั้นในแต่ละสถานประกอบการอีกด้วย แนวความคิดนี้จะทำให้ลูกจ้างมีความรู้สึกว่ามีตำแหน่งเป็นผู้จัดการคนหนึ่ง โดยไม่ได้คิดว่าตัวเองเป็นลูกจ้าง และลูกจ้างที่มีส่วนร่วมในการบริหารจะช่วยเชื่อมให้ระหว่างฝ่ายบริหารกับลูกจ้างมีความเข้าใจกันมากขึ้น

## 2.4 แบบจำลองแนวความคิดในการทำวิทยานิพนธ์

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการเข้าไปมีส่วนร่วมของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงกับฝ่ายบริหารเท่าที่จะสามารถสัมภาษณ์และหาเอกสารได้ ดังนั้นรูปแนวความคิดของการศึกษานี้ แม้ว่าจะได้แนวความคิดของ Kenneth F. Walker เป็นแบบจำลอง แต่จะต้องการปรับให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ ซึ่งแสดงในกรอบการวิเคราะห์ ดังรูปที่ 2.5

รูปที่ 2.5 แบบจำลองแนวความคิดในการทำวิทยานิพนธ์



แบบจำลองแนวคิดในการวิทยานิพนธ์นี้มีทั้งส่วนที่เหมือนและส่วนที่ต่างจากแนวความคิดของ Walker ส่วนที่เหมือนคือ

1. การเข้ามามีส่วนร่วมเป็นการริเริ่มจากฝ่ายสมาคมฯ เพื่อขอเข้าร่วมตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คณะทำงานการไฟฟ้านครหลวง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของพนักงานการไฟฟ้านครหลวง

2. โครงสร้างหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่สมาคมฯ ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะอยู่ในด้านการวางแผน การจัดองค์กร การสร้างแรงจูงใจ และการควบคุม เช่นเดียวกับแนวความคิดของ Walker

3. การเจรจาต่อรอง (collective bargaining) เป็นช่องทางหนึ่งที่สมาคมฯ สามารถจะเข้าไปร่วมกับฝ่ายบริหาร และเป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูง คือการกำหนดสภาพการทำงานด้วย

ส่วนที่แตกต่างจากแนวความคิดของ Walker นั้น คือแนวความคิดของ Walker ไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงการมีส่วนร่วม แต่ในการไฟฟ้านครหลวงนั้น ทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เป็นการจัดตั้งโดยรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ทางด้านการสร้างแรงจูงใจ (motivative) สมาคมฯ เข้าร่วมกับคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ในแบบทวิภาคี ส่วนในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เป็นการเข้าร่วมแบบไตรภาคี

แบบจำลองของการทำวิทยานิพนธ์นี้จึงต้องการอธิบายให้เห็นว่า จากการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารการไฟฟ้านครหลวง เมื่อเปิดโอกาสให้สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้านครหลวงได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านการเจรจาแล้ว สมาคมฯ สามารถเข้าร่วมในคณะกรรมการใดได้บ้าง และเข้าร่วมในโครงสร้างหน้าที่ใดของฝ่ายบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของพนักงาน และการเปิดโอกาสให้สมาคมฯ ได้มีส่วนร่วมในระดับนี้เพียงพอแล้วหรือไม่อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย