

### บทที่ 3 ระบบแรงงานสัมพันธ์

บทที่ผ่านมาเราได้กล่าวถึงแนวความคิดและผลงานการศึกษาบางชิ้นที่น่าจะเกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์กับการศึกษาในครั้งนั้นมาแล้ว ในบทนี้จึงจะเป็นการนำเสนอเนื้อหาบางประการเกี่ยวกับระบบแรงงานสัมพันธ์ และลักษณะที่ดีของระบบแรงงานสัมพันธ์ภายในสถานประกอบการว่าเป็นอย่างไร รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องของการร่วมมือในสถานประกอบการที่มีส่วนสนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายนายจ้างกับลูกจ้างและตัวแทนลูกจ้างภายในองค์กรธุรกิจ และสุดท้ายจะเป็นการนำตัวอย่างของระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศที่ประสบความสำเร็จทางด้านบริหารแรงงานมาเสนอเพื่อใช้ประกอบการศึกษาในบทต่อไป

#### 3.1 ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีในสถานประกอบการ<sup>1</sup> (Sound Labour Relations at The Enterprise Level)

ระบบแรงงานสัมพันธ์ คือ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการหนึ่ง ๆ โดยแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การต่อรองร่วมกัน การร่วมมือกันในสถานประกอบการ การไขข้อคับข้องใจของพนักงานและการยุติข้อพิพาททางแรงงาน นอกจากนี้แรงงานสัมพันธ์ยังได้รับอิทธิพลจากรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาล รวมถึงสภาพแวดล้อมทางด้านการเมือง กฎหมาย เทคโนโลยี สังคม วัฒนธรรม และศาสนาที่สถานประกอบการนั้นดำเนินอยู่ ซึ่งอิทธิพลดังกล่าวเหล่านี้จะสะท้อนออกมาในรูปของ "กฎเกณฑ์" ที่ถูกบังคับใช้ในสถานประกอบการ อาทิ บทบัญญัติ ข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างทั้งแบบรายบุคคลและแบบข้อตกลงร่วม รวมไปถึงการตัดสินของอนุญาโตตุลาการหรือศาลแรงงาน และระเบียบข้อบังคับในการทำงานต่าง ๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการในสถานประกอบการนั้นจะดีได้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบาย แนวทางปฏิบัติและขั้นตอนในการปฏิบัติที่กำหนดขึ้นในสถานประกอบการเพื่อใช้กับแต่ละบุคคลหรือร่วมกัน และเพื่อสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการ กลไกที่ใช้ในระดับสถานประกอบการจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) จะเกิดมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมหรือปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลของแต่ละบริษัท การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการถือเป็นเรื่องของการ

<sup>1</sup> S.R. de Silva, "Elements of a Sound Industrial Relations System" , (1996)

ประนีประนอม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงานโดยเห็นการมีส่วนร่วมของลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปในทางที่ดีแล้ว ความร่วมมือจากลูกจ้างก็คงจะไม่มีทางเป็นไปได้เช่นกัน

### 3.1.1 นโยบายและแนวทางปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management Policies and Practices)

องค์ประกอบของระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ได้นั้น เกี่ยวโยงกับการนำเอานโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความก้าวหน้ามาใช้ในทางปฏิบัติ ระบบแรงงานสัมพันธ์ ที่มีความเป็นหนึ่งเดียวมักจะเกิดขึ้นในสถานประกอบการที่มีนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลและแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ เช่น การรับคนเข้าทำงาน การฝึกอบรม ระบบสร้างแรงจูงใจ การสื่อสารสองทาง ความก้าวหน้าในอาชีพการงาน ความเป็นผู้นำที่เน้นความสำคัญของมนุษย์ และรูปแบบการบริหารงาน เป็นต้น กิจกรรมต่าง ๆ ของการบริหารทรัพยากรบุคคลจะมีผลกระทบต่อสภาพของระบบแรงงานสัมพันธ์ทั้งหมดในสถานประกอบการ สถานประกอบการที่มีการบริหารงานดีเยี่ยมบางแห่ง จะรวมนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์และวัฒนธรรมของกิจการ แต่ก็เป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วเช่นกันที่โดยทั่วไปนโยบายและแนวปฏิบัติดังกล่าวไม่ได้ถูกรวมเป็นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน และฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลก็ถูกมองเป็นเพียงแค่ส่วนที่ให้บริการต่อฝ่ายอื่น ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ทั้งนโยบายและแนวทางปฏิบัติข้างต้นมักไม่ได้อยู่ในวัฒนธรรมหลัก (Main Culture) ของกิจการ แต่กลายเป็นวัฒนธรรมที่แตกต่างออกไป (Deviant Culture)

นับตั้งแต่ปี 2523 (ค.ศ. 1980) ทฤษฎีในเรื่องดังกล่าวมีการพูดถึงเป็นอันมาก ในบางบริษัทถือว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการได้เปรียบในการแข่งขัน ดังนั้นนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารทรัพยากรบุคคลจำเป็นต้องถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนกลยุทธ์ในการบริหารกิจการ ตัวอย่างต่อไปนี้เป็น บทเรียนที่ได้จากการนำแนวคิดดังกล่าวไปปฏิบัติใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

- 1) ความสัมพันธ์เชิงปฏิปักษ์ในสถานประกอบการ (Adversarial Relations)  
ไม่ได้เป็นความต้องการของทั้งลูกจ้างและเจ้าของกิจการ
- 2) กลยุทธ์ในการแข่งขันที่เน้นในเรื่องของต้นทุนและค่าแรงต่ำ มักเป็นผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างและฝ่ายจัดการ (Labour-Management Conflicts) ความเชื่อที่ไว้วางใจในระดับต่ำ (Low level of trust) และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างคุณภาพและการริเริ่มสร้างสรรค์

- 3) กลยุทธ์ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องเทคโนโลยีและระบบแรงงานสัมพันธ์แบบเก่าไม่ได้ส่งผลดีต่อผลงานที่ได้ ซึ่งผลงานจะดีขึ้นนั้นต้องเกิดจากการผสมผสานร่วมกันระหว่างการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบสร้างสรรค์กับเทคโนโลยีสมัยใหม่
- 4) รูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง อาทิเช่น คุณภาพของการทำงาน (Quality Of Work life) และการริเริ่มวงจรคุณภาพ (Quality Circle Initiatives) ไม่ได้ส่งผลใด ๆ ต่อองค์กรและองค์กร จะไม่สามารถอยู่รอดได้ หากไม่ให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ เช่น การตัดสินใจในการวางกลยุทธ์

การปฏิบัติในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคลมักจะไม่สอดคล้องกับทฤษฎี จนกระทั่งปี 2533 (ค.ศ.1990) จึงเริ่มมีความก้าวหน้าในเรื่องดังกล่าวมากขึ้นเพื่อจะลดช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติ

ในสถานประกอบการขนาดใหญ่ของญี่ปุ่น การผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity) ยึดถือเอาตามแนวความคิดที่เห็นความสำคัญของลูกจ้างเป็นหลักเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่านโยบายต่าง ๆ จะเกี่ยวข้องกับ การรับคนเข้าทำงาน การให้การศึกษา การฝึกอบรม การมีทักษะหลาย ๆ ด้าน การทำงานเป็นกลุ่ม การพิจารณาคุณภาพชีวิต และระบบการให้ผลตอบแทน

### 3.1.2 การมีส่วนร่วมของลูกจ้าง (Worker Participation And Employee Involvement)

นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องแยกแยะเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม การติดต่อสื่อสาร และการปรึกษาหารือ และต้องคำนึงถึงวิธีที่นำมาปฏิบัติ เช่น หลักในการติดต่อสื่อสารว่าวิธีดังกล่าวมีผลกระทบอย่างไร ชัดต่อกฎหมายหรือไม่ หรือควรเป็นไปในลักษณะการเจรจาต่อรองระหว่าง 2 ฝ่าย หรือควรเป็นการริเริ่มของนายจ้าง เป็นต้น

หากตระหนักได้ว่า การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร และการปรึกษาหารือเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินงานประสิทธิภาพในการผลิตและการจูงใจลูกจ้างของสถานประกอบการแล้วนั้น ปัญหาในการถกเถียงกันในเรื่องของคุณค่าและความเป็นจำเป็นในเรื่องการติดต่อสื่อสาร และการปรึกษาหารือร่วมกันก็จะไม่เกิดขึ้น กลยุทธ์ในการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล (Effective)<sup>2</sup> ซึ่งกำหนดโดยฝ่ายจัดการระดับสูง จะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากข้อมูลที่ได้รับจากลูกจ้างแน่นอนที่สุดว่าทักษะ

<sup>2</sup> Effective จะหมายความรวมถึงทั้งประสิทธิผล และประสิทธิภาพ

ของการติดต่อสื่อสารถือเป็นคุณสมบัติสำคัญของการเป็นผู้นำในยุคปัจจุบัน กลไกของการปรึกษาหารือและติดต่อสื่อสารที่นำมาใช้ด้วยความสมัครใจ หลังจากการปรึกษาหารือกับลูกจ้างถือเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าที่จะเป็นสิ่งที่บังคับและขาดแคลนการยอมรับ

แบบจำลองของการติดต่อสื่อสารและการปรึกษาหารือ มักจะไม่แน่นอนตายตัวเพราะจะต้องถูกปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับเป้าหมาย ประเภท และความต้องการขององค์กร อย่างไรก็ตามคุณค่าของแบบจำลองดังกล่าวก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างระบบให้เกิดและเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ให้เหมาะสมกับสภาพของสถานประกอบการและของประเทศ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของลูกจ้าง ซึ่งทำให้สหภาพมีอิทธิพลในระดับสถานประกอบการในประเทศตะวันตกนั้นอาจถือได้ว่าเป็นระบบการตัดสินใจร่วมและระบบคณะกรรมการลูกจ้างในประเทศเยอรมันนั่นเอง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจถือได้ว่าเป็นเสมือนการแสดงออกในการบริหารที่เท่าเทียมกัน และถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติของบริษัทจำกัดที่ต้องอนุญาตให้ลูกจ้างอยู่ในคณะกรรมการบริหาร หากบริษัทดังกล่าวมีการจ้างงานมากกว่า 2,000 คน โดยอาศัยข้อบังคับของกฎหมายที่ใช้บังคับในปี 2519 (ค.ศ.1976) แต่มีข้อสังเกตอยู่ว่ารูปแบบดังกล่าวได้ถูกถือปฏิบัติขึ้นในอุตสาหกรรมเหล็ก และถ่านหิน มาตั้งแต่ปี 2494 (ค.ศ.1951) ก่อน แล้วกฎหมายของเยอรมันกำหนดไว้ว่า คณะกรรมการลูกจ้าง (Works Council) จะจัดตั้งขึ้นได้ จะต้องมีการว่าจ้างคนงานตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป การตัดสินใจร่วม ถือเป็นการให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในสถานประกอบการในระดับที่สูง อำนาจของคณะกรรมการลูกจ้างแสดงให้เห็นถึงสิทธิในการตัดสินใจร่วมเกี่ยวกับเรื่องของบุคคล เช่น สวัสดิการการป้องกันอุบัติเหตุ การลาหยุด และชั่วโมงการทำงาน นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังมีอิทธิพลในการตัดสินใจในเรื่องการรับคนเข้าทำงาน วาระของการว่าจ้างและการฝึกอบรมและมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ที่ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ

เป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นว่า ทักษะและผลงานของแรงงานนับเป็นอาวุธที่ได้เปรียบในการแข่งขัน การมีส่วนร่วมของลูกจ้างถือเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานและเนื้องานที่ได้โดยกระทำออกมาในรูปแบบของการปรึกษาหารือ การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร และการติดต่อสื่อสาร 2 ทาง การมีส่วนร่วมของลูกจ้างจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) ความรู้ของพนักงานทั้งด้านการศึกษาและทักษะการทำงานมีมากขึ้น ดังนั้นการบริหารโดยการควบคุมและสั่งการก็จะไม่ได้ผล นอกจากนี้หากให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากยิ่งขึ้นก็จะได้รับการตอบสนองจากลูกจ้างดีมากขึ้นด้วย

- 2) คุณภาพและประสิทธิภาพทางการผลิต มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้น เมื่อลูกจ้างมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องของการผลิตมากขึ้น
- 3) สถานประกอบการที่ทันสมัย เห็นว่าการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลจะต้องมีการแลกเปลี่ยนและวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร
- 4) การปฏิบัติงานในปัจจุบันต้องการและมีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้นกับสิ่งต่าง ๆ อันได้แก่ ทักษะส่วนบุคคล และการร่วมมือกันระหว่างลูกจ้างรวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
- 5) สถานประกอบการ (และเศรษฐกิจ) ต่างก็ผันตัวเองจากการผลิตเป็นจำนวนมาก (Mass Production) และหันไปเน้นเรื่องของการเพิ่มคุณค่าและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มความรู้ โดยอาศัยการส่งเสริมทางด้านความคิดใหม่ ๆ ความคิดสร้างสรรค์ และการนำความรู้ไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งดังกล่าวข้างต้นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากลูกจ้าง
- 6) การมีส่วนร่วม ถือเป็นเครื่องมือในการจูงใจอย่างดีเยี่ยม เพราะมันจะให้โอกาสแก่ลูกจ้างในเรื่องของการควบคุม การเห็นค่า และขอบเขตในการกำหนดหน้าของบุคคล เมื่อรูปแบบการมีส่วนร่วมขยายออกไปสู่การตั้งเป้าหมาย ลูกจ้างก็เต็มใจที่จะช่วยทำให้เป้าหมายที่พวกเขาพร้อมกันกำหนดขึ้นมาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

### 3.1.3 การติดต่อสื่อสาร (Communication)

จุดเริ่มของนโยบายที่มีประสิทธิผลของสถานประกอบการที่จะนำไปปฏิบัติใช้และกลไกที่ช่วยส่งเสริมให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ดีขึ้นนั้น ก็คือ การติดต่อสื่อสาร เนื่องจากว่าการติดต่อสื่อสารนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลผลิต กิจกรรมกลุ่มย่อย การปรึกษาหารือร่วม การจูงใจ และประสิทธิภาพในการผลิตขององค์กรธุรกิจ ประเทศในแถบเอเชีย มีความคิดว่าการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารนั้นจะช่วยสร้างความแข็งแกร่ง และความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจให้กับสถานประกอบการ การปฏิบัติดังกล่าวนี้ถือเป็นหัวใจของระบบแรงงานสัมพันธ์ของญี่ปุ่นเป็นเวลาหลายทศวรรษมาแล้ว

การดำเนินงานขององค์กรได้รับผลกระทบจากการติดต่อสื่อสารระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันด้วย การปฏิบัติงานของลูกจ้างในสถานประกอบการจะขึ้นอยู่กับปฏิบัติของลูกจ้างคนอื่น ๆ และการเปลี่ยนแปลงในองค์กร ก็สามารถเกิดประสิทธิผลได้หากมีความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้การ

ติดต่อสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) จะช่วยเพิ่มความเข้าใจและการร่วมมือ รวมทั้งยังช่วยกระตุ้นให้ลูกจ้างปฏิบัติไปในทิศทางที่ถูกต้อง แต่การติดต่อสองทางที่จะเกิดประสิทธิผลได้นั้นต้องมีความรู้ และทักษะในเรื่องการติดต่อสื่อสาร โครงสร้างของช่องทางการสื่อสาร และการเข้าถึงช่องทางดังกล่าว การติดต่อสื่อสารไม่ใช่มีความสัมพันธ์ต่อลูกจ้างที่มีอยู่เดิมเท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์ต่อลูกจ้างใหม่อีกด้วย นอกจากนี้การสื่อสารระหว่างกันในเรื่องของปัญหาและความคิดเห็นถือเป็นสิ่งสำคัญต่อระบบประเมินการทำงานที่มีประสิทธิผล (Effective Performance Appraisal System)

เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการติดต่อสื่อสาร ช่องทางการติดต่อสื่อสารถือเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องถูกพัฒนาทั้งในระดับมหภาค (สถานประกอบการ) และระดับจุลภาค (กลุ่มทำงาน) ผู้นำและการตัดสินใจจะมีประสิทธิผลหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับ การติดต่อสื่อสาร และการไหลเวียนของข้อมูล ลูกจ้างจะมีปฏิกิริยาต่อเรื่องดังกล่าวเช่นไร ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารปฏิบัติเช่นไร และทำอย่างไรให้ลูกจ้างรับรู้ความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจหรือขาดความมั่นใจจะเกิดขึ้น หากว่าลูกจ้างไม่ได้รับรู้ในสิ่งที่คาดหวังไว้จากการติดต่อสื่อสาร การดูตำราก่กล่าวและการแสดงออกซึ่งอำนาจ มักสร้างบรรยากาศที่เป็นปรักษ์และไม่ยอมรับเกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อที่จะประสบผลสำเร็จ หัวหน้าและผู้จัดการจำเป็นที่จะต้องติดต่อสื่อสารให้เกิดผลในทางที่ดี และจะต้องรู้ถึงวิธีต่าง ๆ อันหลากหลายของการติดต่อสื่อสารและใช้วิธีดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุด การเป็นผู้ให้และรับที่ดีในการติดต่อสื่อสารถือเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นของผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ

ทรัพยากรบุคคล ถือเป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุดขององค์กร มนุษย์ คือทรัพยากรเดียวที่สามารถพัฒนาได้ด้วยการบริหาร และเป็นสิ่งเดียวที่นายจ้างสามารถควบคุมได้ผลิตภาพ (Productivity) สามารถปรับปรุงให้ได้ดีได้ด้วยการพัฒนาและจูงใจทรัพยากรบุคคล การสื่อสารสองทางที่มีประสิทธิภาพนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญในการจูงใจพนักงาน ดังนั้นผลิตภาพ การจูงใจและการติดต่อสื่อสารสองทางที่มีประสิทธิภาพจึงถูกเชื่อมโยงเข้าไว้ด้วยกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพการผลิตกับการติดต่อสื่อสาร ถือเป็นข้อเท็จจริงที่ว่า การบริหารผลิตภาพนั้นจำเป็นต้องมีการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้าง ดังนั้นความเชื่อมั่นระหว่างกันจึงเป็นสิ่งจำเป็น และจุดเริ่มต้นของการสร้างความไว้วางใจ ก็คือ การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร (ไม่ใช่การติดต่อจากส่วนบนลงล่าง) ซึ่งจะช่วยเพิ่มความมุ่งมั่นที่จำเป็นต่อการพัฒนาผลิตภาพ และการสื่อสารสองทางก็ช่วยเสริมให้ผลิตภาพเพิ่มมากขึ้น โดยผ่านความคิดที่ริเริ่มสร้างสรรค์

ในหลายองค์กร การติดต่อสื่อสารระหว่างคนงานมักเกิดขึ้นกับกิจกรรมกลุ่มย่อย ดังนั้น การสื่อสารสองทางจึงควรนำไปใช้เพื่อกระตุ้นให้กิจกรรมกลุ่มย่อย ผลผลิตมากยิ่งขึ้น และช่วยสร้างรวมทั้งคงไว้ซึ่งความมีประสิทธิภาพของกลุ่ม การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ “ควรจะ” :

- 1) เสริมสร้างบรรยากาศของความ **เชื่อถือและไว้วางใจ** (Trust) หากสภาพแวดล้อมสร้างความไม่ไว้วางใจให้เกิดขึ้น คนงานจะเกิดความเคลือบแคลงว่าจะได้รับส่วนแบ่งที่ยุติธรรมจากผลกำไรที่บริษัทได้รับหรือไม่ หากไม่มีการติดต่อสื่อสารสองทางแล้ว คนงานจะไม่อยู่ในฐานะที่สามารถตอบได้ว่าส่วนแบ่งที่พวกเขาได้รับนั้นมีความยุติธรรมหรือไม่
- 2) สร้างบรรยากาศแห่ง **ความใกล้ชิดสนิทสนม** (Intimacy) ซึ่งจะผูกสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างเข้าด้วยกัน และสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น สิ่งนี้ถือเป็นจิตวิทยาขั้นพื้นฐานในการติดต่อสื่อสารและทำงานร่วมกัน
- 3) สร้าง**ความเป็นอันหนึ่งอันเดียว** (Integration) ระหว่างลูกจ้างและความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของซึ่งจะนำไปสู่การจูงใจและประสิทธิภาพในการผลิตที่เพิ่มขึ้น
- 4) เสริมสร้าง **การมีส่วนร่วม** (Participation) ในเรื่องของเป้าหมายพื้นฐาน (Common Goals) การทำงานเป็นทีม ระเบียบวินัย และการร่วมมือระหว่างกัน การติดต่อสื่อสารถือเป็นสิ่งจูงใจที่ดี และทำให้ลูกจ้างรู้สึกมั่นคงในการทำงาน รวมทั้งยังช่วยให้เกิดความช่วยเหลือระหว่างลูกจ้างเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของสถานประกอบการ และเพิ่มพูนคุณภาพของชีวิตการทำงาน
- 5) พัฒนา **ทักษะ** (Skill) และ**ทัศนคติ** (Attitudes) ของลูกจ้าง องค์กรที่มีการบริหารงานแบบบนลงล่าง หรือที่มีระดับชั้นตำแหน่งที่สูงมาก ๆ นั้น ไม่ช่วยให้เกิดการพัฒนาในตัวลูกจ้าง ซึ่งมีความจำเป็นในการให้ความคิด และการสร้างสรรค์ใหม่ ๆ อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตให้กับกิจการ
- 6) สร้าง **ความเป็นเอกฉันท์** (Consensus) ในการตัดสินใจ ความสามัคคีหรือเป็นเอกฉันท์จะช่วยทำให้การตัดสินใจมีความรวดเร็ว และง่ายยิ่งขึ้น และไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและแตกต่าง เหมือนกับที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการที่ไม่ค่อยมีการปรึกษาหารือ และแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน

ความสำคัญของการติดต่อสื่อสารสองทาง และกิจกรรมกลุ่มย่อย ถือเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ แต่ก็ยังมีข้อสังเกตบางประการที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

- 1) การพัฒนาผลิตภาพ ถือเป็นความรับผิดชอบขั้นพื้นฐาน สำหรับฝ่ายบริหารที่จะสร้างสภาพแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและสร้างสรรค์ เพื่อจูงใจลูกจ้างและสร้างความมั่นใจว่าระบบและขั้นตอนถูกจัดตั้งขึ้นจากมุมมองของการส่งเสริมการสื่อสารและร่วมมือกัน
- 2) การสื่อสารสองทาง และกิจกรรมกลุ่มย่อย ช่วยสร้างความร่วมมือ ความไว้วางใจ ความสนิทสนม ความเห็นที่เป็นเอกฉันท์ และเพิ่มบรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในสถานประกอบการ
- 3) การพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งเกิดขึ้นได้ในระยะยาวนั้นจะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่กล่าวไว้ใน ข้อ 2) เพื่อให้สถานประกอบการสามารถแข่งขันทางธุรกิจได้

มีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่สนับสนุนต่อการปรึกษาหารือ ความร่วมมือ และการติดต่อสื่อสารร่วมกัน การร่วมมือกันตามข้อแนะนำซึ่งเป็นที่ยอมรับ (Undertaking Recommendation 1952 ลำดับที่ 94) มีสาระสำคัญที่กล่าวถึงการส่งเสริมให้เกิดการปรึกษาหารือ ในสถานประกอบการเพื่อสร้างความรู้สึกับรู้ร่วมกัน ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการเจรจาต่อรอง หรือกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงื่อนไขและสภาพการว่าจ้างข้อเสนอแนะดังกล่าวสนับสนุนให้การปรึกษาหารือ ทำด้วยความสมัครใจระหว่างแต่ละฝ่ายและส่งเสริมการปรึกษาหารือกับการร่วมมือกันโดยผ่านทางที่กฎหมายบัญญัติขึ้น

การติดต่อสื่อสารภายใต้ Undertaking Recommendation 1967 (ลำดับที่ 129) เน้นให้เกิดความไว้วางใจและเข้าใจร่วมกัน ระหว่างฝ่ายจัดการและลูกจ้างด้วยการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลซึ่งกันและกัน นโยบายที่นำมาใช้ปฏิบัติดังกล่าวจะต้องเป็นไปด้วยความแน่ใจว่า ข้อมูลข่าวสารจะต้องถูกให้และการปรึกษาหารือจะต้องเกิดขึ้น ก่อนที่ฝ่ายจัดการจะตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ ส่วนประกอบหลัก ๆ ของนโยบายในการติดต่อสื่อสารมีดังนี้

- 1) นโยบายจะต้องปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการ และคำนึงถึงขนาดของนโยบายรวมทั้งความสนใจของแรงงานด้วย
- 2) การติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้าง และระหว่างผู้จัดการฝ่ายบุคคลหรือตัวแทนฝ่ายจัดการระดับสูงกับตัวแทนลูกจ้างจะต้องเป็นไปแบบ 2 ทาง
- 3) วิธีการสื่อสารจะต้องไม่รบกวนตำแหน่งของทั้งลูกจ้างหรือตัวแทนหัวหน้างาน
- 4) รูปแบบของการสื่อสารควรมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษร



- 5) การสื่อสารควรรวมเรื่องที่น่าสนใจ อันเกี่ยวข้องกับเรื่องของการปฏิบัติงาน และอนาคต หลังจากที่ได้ปฏิบัติตามนโยบาย รวมถึงสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตของลูกจ้างว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางใด

ประเภทของข้อมูลทางการจัดการที่ถูกระบุไว้ใน Recommendation ประกอบด้วย  
สิ่งต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เงื่อนไขทั่วไปของการจ้างงาน รวมถึงสัญญาจ้าง (Engagement) การโยกย้าย และสิ้นสุดการว่าจ้าง
- 2) คำบรรยายลักษณะงาน และตำแหน่งของงานภายในโครงสร้างของงาน
- 3) โอกาสที่ได้ฝึกอบรมและความก้าวหน้าในการทำงาน
- 4) เงื่อนไขหรือสภาพการทำงานทั่วไป
- 5) ความปลอดภัยในการทำงาน และสุขภาพ รวมถึงคำแนะนำ สำหรับป้องกันการเกิดอุบัติเหตุและโรคที่เกิดจากการทำงาน
- 6) ขั้นตอนในการตรวจสอบข้อร้องทุกข์ ตลอดจนกฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์
- 7)สวัสดิการของลูกจ้าง (ค่ารักษาพยาบาล, สุขภาพ, โรงอาหาร, ที่พัก, สิ่งหย่อนใจ, การบริการด้านการเงินและการออม)
- 8) การประกันสังคมและความช่วยเหลือด้านสังคม
- 9) กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการประกันสังคมแห่งชาติ
- 10) สถานการณ์ทั่วไป และแผนสำหรับการพัฒนาในอนาคต
- 11) คำอธิบายการตัดสินใจที่มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสถานการณ์ของลูกจ้าง
- 12) วิธีปรึกษาหารือและปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างฝ่ายจัดการและลูกจ้างกับตัวแทนของแต่ละฝ่าย

#### 3.1.4 การปรึกษาหารือร่วม (Joint Consultation)

การปรึกษาหารือร่วม ถือเป็นหลักสำคัญของการแบ่งปันข้อมูล และการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้างในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งระบบการปรึกษาหารือร่วมของญี่ปุ่นนี้เริ่มมีขึ้นในปี 2493 โดยการสนับสนุนของศูนย์ประสิทธิภาพการผลิต (Productivity Centre) ได้มีการประมาณกันว่า

ในปี 2533 ประมาณ 84% ของสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานจะจัดตั้งระบบดังกล่าว และ 44% ของสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพ ก็จะจัดให้มีการหารือร่วมดังกล่าวด้วย ทั้งสถานประกอบการที่มีและไม่มีสหภาพแรงงาน จะร่วมปรึกษารื้อกันในเรื่องของเงื่อนไขหรือสภาพการทำงาน ชั่วโมงทำงาน การลาออก หรือลาหยุด ความปลอดภัย สุวีติการ กิจกรรมในองค์กร เงินโบนัส เงินบำเหน็จบำนาญ ตารางเวลาการทำงาน การให้ความรู้และฝึกอบรม การรับเข้าทำงาน การโอนย้ายแผนก การจ้างออก และการกำหนดหน้าที่การทำงาน

ในประเทศญี่ปุ่น ความถี่ของการประชุมปรึกษารื้อร่วมจะแตกต่างกันออกไป แต่โดยเฉลี่ยแล้วบริษัทที่มีสหภาพแรงงานจะประชุมร่วมกัน 15 ครั้งต่อปี ส่วนบริษัทที่ไม่มีสหภาพจะประมาณ 8 ครั้งต่อปี จากผลการวิจัยได้เสนอแนะว่า การแบ่งปันข้อมูลผ่านระบบการปรึกษารื้อร่วมนั้นจะได้ผลในทางที่ดี ในเรื่องของความสามารถในการทำกำไร ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงาน และการลดต้นทุนแรงงาน โดยเฉพาะในภาคการผลิตและเมื่อไม่นานมานี้มีเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า บริษัทใหญ่ ๆ ในอเมริกามีการแบ่งปันข้อมูลทางด้านธุรกิจและการเงินกับสหภาพ และสูงจ่างมากกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของการปรึกษารื้อร่วมในประเทศญี่ปุ่นคือ จุดประสงค์ของการเจรจาต่อรองกับการปรึกษารื้อร่วมนั้นจะแตกต่างกัน ซึ่งทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งต่อกัน เรื่องใดที่สามารถต่อรองกันได้ก็จะจัดการโดยการเจรจาต่อรองร่วม ส่วนเรื่องใดที่ไม่ได้ต่อรองก็จะถูกจัดการโดยการปรึกษารื้อร่วม (ในระหว่างที่ทำการปรึกษารื้อร่วมนั้น อาจจะมีบางเรื่องที่เกิดกลายเป็นสิ่งที่ต้องต่อรองกัน) เรื่องนั้นก็จะกลายเป็นสิ่งที่ต้องเจรจาต่อรองร่วม ลักษณะของการปรึกษารื้อร่วมที่สำคัญอีกอย่างก็คือ จะไม่มีการปรึกษารื้อร่วมในเรื่องที่เป็นข้อร้องทุกข์ส่วนบุคคล

การปรึกษารื้อร่วม เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เกิดแรงงานสัมพันธ์ในระดับสถานประกอบการ โดยการสร้างความเข้าใจร่วมกันในระดับการจัดการ ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้าง นอกจากนี้การต่อรองจะหมดไป เนื่องจากความไม่เข้าใจกันและความขัดแย้งถูกทำให้ลดลงไป การปรึกษารื้อร่วมจะจูงใจให้นายจ้างและลูกจ้างได้รับและแบ่งปันประโยชน์ร่วมกัน ระบบการมีสหภาพในระดับสถานประกอบการ ทำให้เกิดระบบการปรึกษารื้อร่วม และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.1.5 กลไกการติดต่อสื่อสารอื่น ๆ (Other Communication Mechanisms)

ระบบแรงงานสัมพันธ์ระดับสถานประกอบการของญี่ปุ่นมีช่องทางการติดต่อสื่อสารเกิดขึ้นหลายช่องทาง เช่น กิจกรรมกลุ่มย่อย, ขั้นตอนการร้องทุกข์, ระบบการให้คำแนะนำ และการประชุมระดับพนักงาน

ในช่วงต้นปี 2503 ระบบวงจรกิจกรรม (Quality Circles) ได้เกิดขึ้นในญี่ปุ่น และเริ่มนำมาใช้กันมากขึ้นถึงกว่า 300,000 องค์กร ในต้นปี 2533 โดยมีลูกจ้างเข้ามาร่วมประมาณ 2.5 ล้านคน วงจรกิจกรรมคือกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพกิจกรรมในการผลิตของหน่วยงานของกลุ่ม สมาชิกของกลุ่มจะมีประมาณ 5-8 คน และมักจะพบในสถานประกอบการที่มีขนาดใหญ่ บทบาทของกลุ่มคือ บริหารงานและพัฒนาสภาพของสถานที่ทำงานด้วยการพัฒนาตนเอง และร่วมกันพัฒนาโดยการร่วมมือกันของสมาชิกทุกคน QC. (Quality Circle) เกิดขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายในเรื่องของการควบคุมคุณภาพ ซึ่งกำเนิดขึ้นในช่วงของหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากนี้ QC. จะรวมไปถึงเรื่องการฝึกอบรมคนงานเกี่ยวกับเทคนิค และการบริหารที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) และการนำหลักทางสถิติมาใช้ด้วย

ในปัจจุบัน QC. ไม่ได้ถูกจำกัดเพียงแค่เรื่องการควบคุมคุณภาพเท่านั้น แต่ขยายขอบเขตไปถึงการพัฒนาคุณภาพ, ลดต้นทุนการผลิต ประสิทธิภาพทางการผลิตและการพัฒนาความมีประสิทธิภาพ

### 3.1.6 โปรแกรมคุณภาพของการทำงาน (Quality of Working Life Programmes : QWL)

QWL นั้นช่วยให้พนักงานมีความคุ้นเคยกับสถานประกอบการและช่วยผสมผสานให้ลูกจ้างทำงานร่วมกันได้ อีกทั้งยังช่วยสนับสนุนให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมกับองค์กรมากขึ้น และมุ่งที่จะเพิ่มแรงจูงใจ ความรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ที่จะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มความยืดหยุ่น

QWL ถูกนำมาใช้ในบริษัท เจนเนอรัล มอเตอร์ จำกัด กับสหภาพแรงงาน (United Auto Workers' Union) เมื่อปี 2516 และก็ใช้ในอีกหลาย ๆ บริษัท ด้วยผลจากการศึกษาพบว่า QWL ให้ผลในทางที่ดี โดยสามารถช่วยลดปัญหาการขาดงาน ช้อร้องทุกข์ การลาออก และเพิ่มความพึงพอใจในงาน รวมถึงเพิ่มแนวปฏิบัติในเรื่องของสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง

### 3.1.7 การฝึกอบรม (Training)

ความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อป้องกันการเกิดข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหามักจะถูกมองข้ามไป ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นจากการขาดความพึงพอใจในฝ่ายจัดการระดับต้น (Supervisory Management) และขาดซึ่งการรับรู้ในเรื่องการทำงานในสถานประกอบการของคนงาน

สถานประกอบการที่มีการบริหารงานที่ดีนั้นจะเห็นหัวหน้างานเป็นสิ่งสำคัญต่อแรงงานสัมพันธ์ เพราะว่าหัวหน้างานนี้จะเป็นผู้ที่ทำงานร่วมกับลูกจ้างอยู่เสมอ และจะเป็นคนแรกที่รับรู้ถึงปัญหา ดังนั้นการพัฒนาการควบคุมดูแลลูกจ้างจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีในระดับสถานประกอบการให้เกิดขึ้น

การลงทุนในเรื่องของการฝึกอบรมและให้ความรู้ลูกจ้าง ถือเป็นเรื่องสำคัญในประเทศญี่ปุ่น โอกาสพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพที่ให้กับลูกจ้าง มักจะเกิดขึ้นในการปฐมนิเทศและการแนะนำสำหรับลูกจ้างใหม่ การพัฒนาด้านทักษะอาจเกิดขึ้นโดยอาศัยการเรียนรู้การทำงานด้วยการลงมือปฏิบัติจริง หรือการเรียนรู้โดยปราศจากการปฏิบัติจริง การหมุนเวียนสลับงานเพื่อให้พนักงานมีความรอบรู้หลาย ๆ ด้าน และให้รู้ว่ามีบริษัทมีการทำงานเป็นอย่างไร

ผลลัพธ์ 3 ประการที่ได้จากการพัฒนาทักษะ ก็คือ **หนึ่ง** เกิดการทำงานเป็นหมู่คณะ **สอง** ง่ายต่อการได้รับความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน **สาม** ลูกจ้างเกิดความยินยอมที่จะเห็นแก่ประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าที่จะได้รับในระยะสั้น แต่ผลลัพธ์ที่แท้จริง ก็คือ ลูกจ้างสามารถรับรู้ได้ว่าเป้าหมายของบริษัทคืออะไร ซึ่งทำให้ช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง เมื่อมีการปฏิบัติควบคู่ไปกับการเจรจาต่อรองและการปรึกษาหารือแล้ว ผลก็คือจะเกิดความร่วมมือ กิจกรรมร่วม และความเข้าใจที่เป็นหนึ่งเดียวกัน ในความเป็นจริงนั้นหากปราศจากการพัฒนาทรัพยากรบุคคลแล้ว ก็จะเป็นที่กังขาว่า ช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เกิดขึ้นจะให้ผลตามที่ต้องการหรือไม่

## 3.2 การร่วมมือในสถานประกอบการ<sup>3</sup> (Workplace Cooperation)

### 3.2.1 แนวความคิดของการร่วมมือในสถานประกอบการ (The Concept of Workplace Cooperation)

การร่วมมือในสถานประกอบการเป็นวิธีปฏิบัติที่ดี และมุ่งหมายที่จะแบ่งปันความสนใจร่วมกันในเรื่องของการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วม วัตถุประสงค์

<sup>3</sup> ILO/Region Office for Asia and the Pacific. "Getting Started : A Practical Guide to Achieving Improved Enterprise Performance Through Better Workplace Relations" , (September 1996),(Draft)

ของการร่วมมือดังกล่าวก็เพื่อก่อให้เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี และพัฒนาการดำเนินธุรกิจของสถานประกอบการ (โดยการเพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิตภาพ)

การร่วมมือนี้อาจจะถูกเรียกด้วยถ้อยคำที่แตกต่างกันไป แต่ยังคงความหมายโดยนัยที่เหมือนกัน เช่น การมีส่วนร่วมของลูกจ้าง การร่วมมือระหว่างลูกค้ำกับฝ่ายจัดการในสถานประกอบการ หรือการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้จะใช้คำว่า การร่วมมือในสถานประกอบการ (Workplace Cooperation) หรือ การมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ (Participative Practices) เป็นหลัก

### 3.2.2 เงื่อนไขเบื้องต้นและหลักของการร่วมมือในสถานประกอบการ (Pre-conditions and Principles)

#### 1) เงื่อนไขเบื้องต้น (Pre-conditions)

- การยอมรับในเรื่องของการสื่อสาร 2 ทาง การแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและการปรึกษาหารือก็เพื่อที่จะพัฒนาการร่วมมือ และความไว้วางใจระหว่างฝ่ายจัดการและลูกจ้าง
- มีความเข้าใจร่วมกันในสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ร่วมในการพัฒนาความร่วมมือดังกล่าว
- มีความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับวิธีที่จะพัฒนาการปฏิบัติงานในสถานประกอบการซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานของสถานประกอบการ เช่น การเจรจาต่อรองร่วม

นอกจากนี้ความรู้เกี่ยวกับสถานประกอบการและการฝึกทักษะต่าง ๆ อาจถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จะช่วยสร้างความร่วมมือในทางปฏิบัติในบางสถานประกอบการด้วย

#### 2) หลักทั่วไป (Principles)

- ลูกจ้างทุกคนควรมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมกับผลลัพธ์ของการวางแผนกลยุทธ์ในการมีส่วนร่วมและวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับสถานประกอบการ
- เน้นในเรื่องที่มีเป้าหมายร่วมกัน
- การมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติจะไม่มีวาทะถาวรตายตัว แต่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนให้เข้ากับแต่ละสถานประกอบการได้

- การมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติไม่ได้มุ่งหมายที่จะให้เกิดความขัดแย้งในสถานประกอบการ แต่การปรึกษาหารือและการร่วมมือกันจะช่วยให้ความขัดแย้งลดลง
- การร่วมมือในทางปฏิบัตินี้ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ทุกอย่าง ประโยชน์ของการร่วมมือในสถานประกอบการนั้นจะเกิดได้ต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความมุ่งมั่นและเป้าหมายในระยะยาว

### 3.2.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ (Forms of Participative Practices)

- 1) การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร (Information Sharing)
- 2) การปรึกษาหารือโดยตรง (Direct Consultation) ในสถานประกอบการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เช่น
  - สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health)
  - การเปลี่ยนแปลงลักษณะงานและองค์การการทำงาน (Job Design and Work Organization)
  - คุณภาพของสินค้าและบริการและการปรับปรุงต้นทุน (Cost Improvement)
  - แผนผังของโรงงานหรือสถานประกอบการ (Plant/Workplace Layout)
  - การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะ (Training and Skills Development)
  - การส่งมอบสินค้าที่เชื่อถือได้ (Reliable Delivery)
- 3) การปรึกษาหารือทางอ้อม (Indirect Consultation) โดยผ่านกลไกของตัวแทนในเรื่องที่เกี่ยวข้อง :
  - สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น
  - สุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสถานประกอบการ (Health of the Enterprise)
  - การวางแผนงานของกิจการ (Corporate Planning)

- การดำเนินงานด้านการตลาด (Market Performance)
  - นโยบายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับบุคลากร (Personnel Policy and Practices)
  - ความสุข ความพอใจของลูกจ้าง (Worker Amenities)
- 4) การมีส่วนร่วมในเรื่องการเงิน (Financial Participation)

### 3.2.4 คุณสมบัติและบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Attributes and Roles of those involved)

- 1) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย
- ฝ่ายจัดการและลูกจ้าง (Managers and Workers)
  - สหภาพแรงงานและองค์กรนายจ้าง (Trade Unions and Employer Organization)
  - รัฐบาล (Government)
- 2) บทบาทของฝ่ายจัดการและลูกจ้าง (Role of Management and Workers)
- การติดต่อสื่อสาร การแบ่งปันข้อมูล และการปรึกษาหารือ ควรถูกรวมเป็นส่วนประกอบของกระบวนการการบริหารและจัดการของสถานประกอบการ
  - การให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมและรับรู้ จะทำให้เกิดความพอใจในงานมากขึ้น มีความตั้งใจมากขึ้น และสามารถมีส่วนร่วมช่วยปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร นอกจากนี้การให้ข้อเสนอแนะบางอย่างก็อาจเป็นสิ่งที่จำเป็นด้วย
  - ฝ่ายจัดการจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องความสามารถในการทำกำไรและความสามารถอื่น ๆ ของสถานประกอบการ เพื่อให้ลูกจ้างนำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามมีบางเรื่องที่ถูกตัดสินใจโดยฝ่ายจัดการ (หรือร่วมกันตัดสินใจ) ณ ขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งลูกจ้างและตัวแทนลูกจ้างได้มีส่วนร่วมตั้งแต่นั้นเริ่มแรก

- เป้าหมาย หรือความมุ่งมั่นของฝ่ายจัดการ เพื่อให้เกิดการพัฒนาในวิธีที่จะร่วมมือและปรึกษาหารือกันต้องชัดเจน เป็นที่เปิดเผย และมีความแน่นอน
- 3) บทบาทของสหภาพแรงงานและองค์กรนายจ้าง (Role of Trade Unions and Employer Organizations)
- การเกี่ยวข้องของสหภาพแรงงานในการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติไม่ควรที่จะขัดขวางต่อการกระทำระหว่างฝ่ายจัดการและลูกจ้าง
  - สหภาพแรงงานมีบทบาทที่สำคัญในการทำให้ลูกจ้างหรือสมาชิกถึงแนวความคิดต่าง ๆ รวมทั้งการให้คำปรึกษาแนะนำให้ความรู้และฝึกอบรม
  - องค์กรนายจ้างมีบทบาทที่จะช่วยสนับสนุนการร่วมมือในทางปฏิบัติและให้คำแนะนำสมาชิกในระดับสถานประกอบการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมดังกล่าว
- 4) บทบาทของรัฐบาล (Role of Government)
- รัฐบาลควรเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้กับทุกฝ่ายรวมทั้งแสวงหามติแห่งชาติ (National Consensus) และแผนปฏิบัติแห่งชาติ (National Plan of Action) เพื่อกำหนดนโยบายและขอบข่ายของแผนงานสำหรับกิจกรรมในระดับสถานประกอบการ
  - รัฐบาลสามารถให้การสนับสนุนต่อทุกฝ่ายในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การทำวิจัยให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ให้คำแนะนำและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งสนับสนุนตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีที่สุด

### 3.2.5 วิธีทางที่นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตโดยอาศัยการร่วมมือระหว่างลูกจ้างและฝ่ายจัดการ (Ways to Achieve High Productivity Through Labour Management Cooperation wherein both Parties have Divergent Interest)<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Asia Productivity Organization. Labour-Management Cooperation : A Key to Productivity Promotion, PP.221-222



- 1) หลายประเทศในอาเซียน ฝ่ายจัดการจะมีอำนาจเหนือข้อมูลข่าวสาร และปฏิเสธที่จะแบ่งปันข้อมูลดังกล่าว ให้กับคนงานซึ่งถูกปฏิบัติในฐานของหุ้นส่วนที่ไม่ได้รับความเท่าเทียม ซึ่งเหตุการณ์ข้างต้นนี้ถือเป็นแหล่งที่ไม่สร้างแรงจูงใจ (Demotivation) อันอาจจะกลายเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงในอุตสาหกรรมได้ มักจะเกิดในกรณีบริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งปันข้อมูลข่าวสารกัน เพื่อที่ทั้ง 2 ฝ่าย จะสามารถนั่งคุยและถกเถียงด้วยกันได้เกี่ยวกับแผนงานปฏิบัติที่จะทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้น
- 2) การร่วมมือระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการที่ประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องดำเนินไปด้วยความไว้วางใจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ นอกจากนี้ควรจะมีความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ของทั้ง 3 ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบแรงงานสัมพันธ์ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล การทำกำไรสูงสุดของฝ่ายจัดการ และคุณภาพในการทำงานที่ดีขึ้นของคนงานความเห็นด้วยกันอย่างหนึ่ง ก็คือ ประสิทธิภาพในการผลิต ถือเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ดังกล่าว แม้ว่าแต่ละฝ่ายจะมีทัศนคติที่แตกต่างกันออกไป และเป็นการยากที่จะสร้างความไว้วางใจร่วมกัน
- 3) ทั้งฝ่ายจัดการและลูกจ้างต้องรับรู้ถึงจุดที่เหมือนและแตกต่างที่ไม่สามารถจะเลี่ยงได้ หนทางที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่ความร่วมมือ ก็คือ พิจารณาวีธีที่จะให้เกิดความเหมือนที่ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันแบ่งปันผลประโยชน์และข้อตกลง (Commitment) และค้นหาวีธีที่จะช่วยลดความแตกต่างกันทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับผลิตภาพ (Productivity) โดยละเอียด และจัดการเกี่ยวกับปัญหาเหล่านั้นให้เป็นที่ยอมรับและเกิดผลอย่างค่อยเป็นค่อยไป ความเชื่อมั่นจะค่อย ๆ ถูกสร้างขึ้นระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย และจะนำไปสู่ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การติดต่ออย่างไม่เป็นทางการระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย โดยอาศัย QCC. (Quality Control Committee) แลกเปลี่ยนข่าวสาร (News Bulletins) รายการบันเทิงและการหย่อนใจ กิจกรรมกลุ่มย่อยหรือการให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้คือ เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ได้

- 4) การเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) อาจจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการปรึกษาหารือระหว่าง 2 ฝ่าย แต่สหภาพแรงงานมักจะมีความคิดว่า การเจรจาต่อรองกับการปรึกษาหารือนั้นควรจะมีบทบาทและหน้าที่ที่ต่างกัน ลูกจ้างและฝ่ายจัดการอาจจะมีทัศนคติที่ขัดแย้งกันในเรื่องของสภาพหรือเงื่อนไขการทำงานซึ่งถูกนำเสนอในการเจรจาต่อรอง แต่ในการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่าง 2 ฝ่าย เกี่ยวกับเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตนั้นความขัดแย้งจะมีน้อยลง มีข้อนำสังเกตว่าในบางครั้งข้อเสนอแนะของสหภาพแรงงานนั้นสามารถนำมาปฏิบัติและก่อให้เกิดผลได้มากกว่าของฝ่ายจัดการ
- 5) อาจเกิดความสงสัยขึ้นในตัวลูกจ้างเกี่ยวกับการสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประสิทธิภาพการผลิต ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องชัดเจนความไม่เข้าใจด้วยการให้ความรู้การศึกษา และพูดคุยอย่างต่อเนื่องรวมทั้งทำให้ลูกจ้างเชื่อและสำนึกว่า การพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตก็คือ การพัฒนาของพวกเขาเอง บ่อยครั้งที่การไม่ให้ความร่วมมือของลูกจ้างนั้นเป็นผลมาจากความล้มเหลวในการตั้งกฎเกณฑ์ และข้อตกลงที่กำหนดอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตนั้น ทั้งฝ่ายจัดการและลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ในแง่สิ่งตอบแทนทางการเงินและแง่ของการสร้างแรงจูงใจ เพราะฉะนั้นจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องชี้ให้เห็นว่า ตัวผู้นำหรือหัวหน้าควรจะเป็นทั้งผู้สร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตของสถานประกอบการ และเป็นผู้ที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกจ้างได้

### 3.3 ตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์

#### 3.3.1 ระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศญี่ปุ่น

หลักของระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศญี่ปุ่นที่นิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในกิจการขนาดใหญ่ ก็คือ การจ้างงานตลอดชีพ การมีองค์กรของสหภาพแรงงานอยู่ในบริษัท ระบบการให้ลูกจ้างถือหุ้นในบริษัท ระบบคิวซีซี และระบบการสื่อสารที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างภายในบริษัท เป็นต้น นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้างและการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในญี่ปุ่นจัดได้ว่ามีลักษณะเฉพาะของตัวเองค่อนข้างมาก

หลักของระบบแรงงานสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในบริษัทของญี่ปุ่นข้างต้นเติบโตโดยมีทั้งปัจจัยภายในและภายนอกเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญ ระบบแรงงานสัมพันธ์ของญี่ปุ่นถูกปฏิรูปโดยสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาครอบครองประเทศภายหลังสงคราม อเมริกาได้แก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของญี่ปุ่นโดยเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่สหภาพแรงงานมากยิ่งขึ้น ประกอบกับสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศและความตกต่ำทางเศรษฐกิจ นายจ้างและลูกจ้างจึงหันมาร่วมมือกัน เพราะทั้งสองฝ่ายเห็นร่วมกันว่า หากไม่ร่วมมือกันแล้วบริษัทก็จะพบกับจุดจบ และลูกจ้างก็อยู่ไม่ได้ ดังนั้นหลักการที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องไว้เนื้อเชื่อใจกัน และมีความจริงใจต่อกันจึงได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคง

การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในบริษัทญี่ปุ่นส่วนใหญ่มาจากการริเริ่มของฝ่ายนายจ้างที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิต รูปแบบของญี่ปุ่นจะเน้นระบบการปรึกษาร่วมกัน (Joint Consultation System) นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการมีส่วนร่วมอื่น ๆ ของลูกจ้างที่เน้นให้ลูกจ้างช่วยเพิ่มผลผลิตในการผลิตของบริษัท อาทิเช่น ระบบคิวซีซี ระบบข้อเสนอแนะ และกระบวนการที่ทำให้การผลิตมีของเสียน้อยที่สุด (Zero Defect) เป็นต้น อีกทั้งความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้างของญี่ปุ่น จะอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ คือจะปฏิบัติต่อลูกจ้างเหมือนคนในครอบครัวมากกว่าที่จะปฏิบัติต่อกันเหมือนอย่างคนแปลกหน้า และจะเน้นการร่วมมือกันมากกว่าการเผชิญหน้ากัน

## 1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้างในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง<sup>5</sup>

### 1.1 จากการเผชิญหน้าสู่การประสานความร่วมมือ (From confrontation to co-operation)

การเคลื่อนไหวเรื่องแรงงานในประเทศญี่ปุ่น ช่วงหลังสงครามได้รับอิทธิพลจากพรรคฝ่ายซ้าย (left-wing forces) เป็นอันมาก ตั้งแต่ปลายปี 1940 เป็นต้นมา ฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายจัดการ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเริ่มพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้าง เป็นต้นว่าได้ก่อตั้งสภาองค์กรนายจ้างแห่งญี่ปุ่น (The Japan Employers Association) ขึ้นในปี 1948 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปกป้องสิทธิพิเศษของฝ่ายนายจ้าง, มีการแบ่งแยกองค์การโทรเลขและโทรคมนาคม ซึ่งมีสหภาพแรงงานเป็นแกนหลัก ออกเป็นสามส่วนในช่วงปี 1950-1952 สลายตัวกลุ่มสหภาพแรงงานของคองงานการไฟฟ้าที่เรียกร้องให้มีการขึ้นค่าจ้าง ในปี 1952 และสลายการ

<sup>5</sup> OECD, *New Directions In Work Organisation : The Industrial Relations Response*, 1992 : 113-132

ชุมนุมเรียกร้องของคณงานทำถ่านหินในปี 1959-60 รวมทั้งปฏิเสธรการเรียกร้องค่าจ้างที่สูงลิ่วของคณงานถลุงเหล็กในปี 1959

ด้วยกลยุทธ์แบบการเผชิญหน้า (Confrontational Strategy) ทำให้ฝ่ายนายจ้างสามารถลดบทบาทของพวกฝ่ายซ้ายลงได้ โดยเฉพาะในภาคเอกชน ญี่ปุ่นได้เข้าร่วมกับองค์กรทางการค้าต่าง ๆ เช่น IMF (International Monetary Fund), GATT และ OECD ยังผลให้กิจการหลายแห่งต้องพยายามก้าวให้ทันสมัยในเรื่องของการผลิตและพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของคณงาน นอกจากนี้แล้วฝ่ายนายจ้างยังได้ร่วมกันจัดตั้งศูนย์ประสิทธิภาพในการผลิตแห่งชาติ (Japan Productivity Centre) ขึ้นในปี 1955 ซึ่งศูนย์กลางแห่งนี้มีส่วนร่วมในการก่อตั้งระบบการปรึกษาหารือร่วมของญี่ปุ่นที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน หลักสำคัญ 3 ประการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยศูนย์ประสิทธิภาพในการผลิต ประกอบด้วย

- 1) จะใช้การโยกย้ายงานแทนการปลดคณงานเพื่อที่จะป้องกันการว่างงาน
- 2) เพื่อที่จะเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) แล้วนั้น ทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างจะต้องร่วมกันศึกษาและปรึกษาหาความเป็นไปได้ถึงผลตอบแทนที่เหมาะสม
- 3) ผลพวงจากผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นจะต้องกระจายไปสู่ทุกฝ่ายอย่างถ้วนทั่ว ทั้งนายจ้าง ลูกจ้างและผู้บริโภค

และ "Sohyo" (General council of trade unions of Japan) ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานในภาครัฐ ก็ได้สนับสนุนที่จะให้มีการลดเวลาการทำงานลงและผลักดันให้เกิดข้อตกลงที่สมเหตุสมผล (Rationalisation Agreements) เพื่อตอบรับกับเทคโนโลยีสมัยใหม่

การก่อตั้ง IMF-JC (International Metal Workers' Federation-Japan Council) ในปี 1964 ทำให้กลุ่มปฏิรูป (reformist) ประสพชัยชนะในการเคลื่อนไหวเรื่องแรงงานในภาคเอกชน สหภาพแรงงานใหญ่ ๆ ในอุตสาหกรรมโลหะ อันประกอบด้วยอุตสาหกรรมต่อเรือและเครื่องจักรกลหนัก อุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุตสาหกรรมเหล็ก ได้เข้าร่วมกับสหพันธ์ดังกล่าวด้วย และเพียงเวลาไม่กี่ปีเท่านั้นกลุ่มปฏิรูปดังกล่าวก็สามารถควบคุมสหภาพพวกฝ่ายซ้ายได้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน การเคลื่อนไหวของแรงงานทำให้การเข้ามาของเทคโนโลยีใหม่ ๆ เป็นไปอย่างราบรื่น และก่อให้เกิดมาตรการอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างในทศวรรษหน้า

## 1.2 การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและเทคโนโลยีรูปแบบใหม่ (Increased competitiveness and new technologies)

นับจากวิกฤตการณ์น้ำมันเป็นต้นมา อุตสาหกรรมส่งออกหลัก ๆ ของญี่ปุ่นได้เปลี่ยนจากเหล็กกล้าเครื่องจักรมาเป็นอุตสาหกรรมรถยนต์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงและมีความเจริญรุ่งเรืองขึ้นตามลำดับ นับตั้งแต่ปลายปี 1960 เรื่อยมา จากสาเหตุนี้เองทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานรวมถึงการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินตราที่ส่งผลให้ค่าจ้างเกิดสภาพเงินเฟ้อขึ้น

อาจกล่าวได้ว่าการขึ้นค่าจ้างเพื่อชดเชยค่าเงินเฟ้อ ก่อรูปกับภาวะการขาดแคลนน้ำมันทำให้ธุรกิจหลายแห่งในญี่ปุ่นได้รับแรงกดดันที่จะรักษาลูกจ้างและพลังงานที่ตนมีอยู่เอาไว้ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เทคโนโลยีใหม่ ๆ รวมถึงอิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็กเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้น

ในระหว่างปี 1970 ถึง 1982 ราคาของชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ (micro chip) ได้ลดลง ทำให้ราคาของอุปกรณ์เครื่องใช้ที่อาศัยอิเล็กทรอนิกส์เป็นส่วนประกอบพลอยลดลงไปด้วย ทุนยนต์ได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อช่วยให้การผลิตสินค้ามีคุณภาพยิ่งขึ้น กลุ่มเคลื่อนไหวแรงงานเริ่มยอมรับและตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อพวกตนในระยะยาว แม้ว่าธุรกิจใหม่ ๆ หลายแห่งจะมีการปลดคนงานออกบ้างก็ตาม

สหภาพแรงงานตอบรับต่อการเกิดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 แต่ยังคงขอมีส่วนร่วมในกิจกรรมหลัก 5 ประการ อันได้แก่

- ข้อตกลงร่วมในหลักทั่ว ๆ ไป
- ความมั่นคงในการจ้างงาน
- การปรึกษาหารือเพื่อโยกย้ายงาน
- การแบ่งปันผลประโยชน์อันชอบธรรมจากผลผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น
- ความปลอดภัยในการทำงาน

## 2. กรอบแนวคิดของระบบแรงงานสัมพันธ์ (The Industrial Relations Framework)

### 2.1 การเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining)

ระบบการเจรจาต่อรองร่วมของญี่ปุ่น มีลักษณะเด่น 3 ประการ คือ

- 1) การปฏิบัติกันภายในขอบเขตที่ยอมรับได้ของแต่ละสถานประกอบการ
- 2) สหภาพแรงงานจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับด้านในองค์กรธุรกิจที่มีขนาดใหญ่
- 3) ทั้งแรงงานปกขาวและปกน้ำเงินต่างก็เป็นสมาชิกและเป็นตัวแทนของสหภาพแรงงานเดียวกัน

ลักษณะสำคัญอีก 2 ประการของระบบเจรจาต่อรองร่วม คือ

- 1) ไม่มีระบบการแบ่งแยกในการทำหน้าที่ของการเป็นตัวแทน ถ้ากลุ่มคนงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปต้องการที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนขึ้น และปรารถนาที่จะเจรจาต่อรองกับนายจ้างในฐานะที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างในเรื่องที่สมาชิกของสหภาพฯ เรียกร้อง ฝ่ายนายจ้างจะต้องทำหน้าที่เจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานนั้น ๆ นั่นคือ ฝ่ายนายจ้างอาจจะต้องถูกบังคับให้เจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานหลายกลุ่มภายในหนึ่งสถานประกอบการ
- 2) ฝ่ายข้าราชการพลเรือน (Civil Service) ไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม นับตั้งแต่การแก้ไขกฎหมายแรงงานในปี 1948 ขณะที่ลูกจ้างในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจเองก็มีเพียงแค่อำนาจที่จำกัดในการเจรจาต่อรองด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ฝ่ายจัดการในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงข้อตกลงจากการเจรจาในเรื่องของความเป็นเหตุเป็นผล (Rationalisation) หรือการริเริ่มเทคโนโลยีใหม่ ๆ

โดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานจากภายนอกสถานประกอบการไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองร่วมของสถานประกอบการใด ๆ ได้ นอกจากนี้กฎหมายแรงงานของญี่ปุ่นก็ไม่ได้ระบุขอบเขตของการเจรจาต่อรองร่วม จึงทำให้เกิดการประท้วงของแรงงานอย่างมาก ฝ่ายนายจ้างพยายามอย่างยิ่งที่จะรักษาไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารจนกระทั่งทศวรรษที่ 1950 ท่าทีของฝ่ายนายจ้างเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงไป มีการหันมาให้ความร่วมมือและติดต่อสื่อสารกับสหภาพแรงงานมากขึ้นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร เช่น การลงทุน, การวางแผนการผลิต การขยายโรงงาน การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ เป็นต้น โดยอาศัยการปรึกษานานหรือร่วมกันมากกว่าที่จะใช้การเจรจาต่อรองอย่างที่ผ่านมา

สำหรับประเด็นหลักที่มีการเจรจาต่อรองร่วมก็ได้แก่ค่าจ้าง การจ่ายโบนัส การเกษียณออกจากงาน ชั่วโมงการทำงานที่สั้น เงื่อนไขอื่นของการทำงาน วันหยุด สวัสดิการ เรื่องที่จะปรึกษานานหรือร่วม การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน กระบวนการร้องทุกข์ การโยกย้ายงาน และขั้นตอนของการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

บางครั้งการประท้วงในเรื่องขอบเขตของการเจรจาต่อรองก็เกิดขึ้น หากว่าการตีความหมายของคำว่า "สิทธิในการบริหาร" (Management Prerogatives) ได้ผุดผ่องออกไป โดยหาก

นายจ้างแสดงท่าทีหวงสิทธิ์ดังกล่าวมากเกินไปแล้วนั้น ปัญหาและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมก็จะเกิดขึ้น

## 2.2 การปรึกษาหารือร่วม (Joint Consultation)

สหภาพแรงงานภายในสถานประกอบการของญี่ปุ่นได้ร่วมกันพัฒนาการผสมผสานระหว่างการเจรจาต่อรองกับการปรึกษาหารือร่วมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และการจัดองค์กรของธุรกิจเพื่อที่จะลดของเสีย, เวลา และวัตถุดิบ เป็นต้น

ศูนย์ผลิตภาพแห่งประเทศญี่ปุ่นได้ทำการสำรวจในปี 1985 เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการปรึกษาหารือร่วมและการเจรจาต่อรองร่วม พบว่า

- 1) 38% ของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่นที่ได้สำรวจแบ่งแยกทั้ง 2 ระบบ ออกอย่างชัดเจน
- 2) 29% ของบริษัทดังกล่าวข้างต้นใช้ทั้ง 2 ระบบกับเรื่องต่าง ๆ ในกิจการ แต่มีบางเรื่องที่นอกเหนือไปจากนี้ที่ถูกพิจารณาในการปรึกษาหารือร่วม
- 3) 31% ของบริษัทที่ทำการสำรวจจะใช้ระบบการปรึกษาหารือร่วมในขั้นต้นก่อนการเจรจาต่อรอง

การปรึกษาหารือร่วมระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้างนั้นก่อให้เกิดผลดีหลายประการ<sup>6</sup> เช่น

- 1) สร้างความราบรื่นในการพัฒนาและนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้
- 2) ทั้งฝ่ายบริหารและสหภาพแรงงานมีความเข้าใจซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี
- 3) การปรึกษาหารือร่วมช่วยทำให้สหภาพแรงงานเข้าใจถึงสภาพความเป็นจริงในการบริหารธุรกิจ
- 4) วิธีการบริหารได้ถูกเปลี่ยนรูปแบบให้สอดคล้องเพื่อให้การร่วมมือเป็นสิ่งที่ง่ายยิ่งขึ้น

<sup>6</sup> Yasuo Suwa, "Managerial Practices and Employee Involvement in Japan" in Bulletin For Comparative Labour Relations. Bulletin 27, 1993 Institute for Labour Relation. PP. 123-124

### 2.3 กระบวนการจัดการข้อพิพาท (Dispute Settlement Procedures)

เมื่อเกิดปัญหาหรือการประท้วงขึ้นในสถานประกอบการเกี่ยวกับเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการปฏิรูปโครงสร้างอื่น ๆ แล้วนั้น การปรึกษาหารือและการเจรจาต่อรองก็จะเกิดขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

โดยสรุปแล้วนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์มักจะมีอยู่ในระดับสถานประกอบการ อย่างไรก็ตามระบบการเจรจาต่อรองร่วมที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นไม่เพียงพอที่จะเผชิญหรือรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายต่าง ๆ ในสถานประกอบการ ดังนั้นกลไกของการปรึกษาหารือร่วมระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้างที่เกิดขึ้นมาเพื่อรองรับและช่วยเหลือกับการเผชิญดังกล่าว

#### บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ได้ส่งผลกระทบต่ออัตราการเคลื่อนไหวด้านแรงงาน (Labour movement) ของญี่ปุ่นเป็นอย่างมากในปี 1989 น้อยกว่า 26% ของแรงงานที่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน เมื่อเทียบกับปี 1970 ที่มีมากถึง 35% และคาดว่าในปี 2000 จะลดลงอีกประมาณ 20% (Koshiro, 1992)

ระบบแรงงานสัมพันธ์ในบริษัทใหญ่ ๆ และบริษัทขนาดกลางอีกหลายบริษัทจะใช้มาตรการของการปรึกษาหารือร่วมและการเจรจาต่อรองร่วม นอกจากนี้ก็ยังมีวิธีอื่น ๆ ที่ใช้จัดการกับการประท้วง ประกอบด้วย 2 มาตรการข้างต้น เช่น กระบวนการร้องทุกข์และคณะกรรมการดูแลการผลิต เป็นต้น

ขอบข่ายของการเจรจาต่อรองร่วมในภาคเอกชนไม่ได้เกิดขึ้นโดยกฎหมายแรงงาน แม้ว่าสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายสหภาพแรงงาน (Trade Union Law) โดยปกติแล้วเรื่องที่น่ามาเจรจาต่อรองร่วมกันระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้าง คือเรื่องของค่าจ้างและเงินเดือน โบนัส การเกษียณ เงินล่วงเวลา ชั่วโมงทำงาน วันหยุดประจำปี และเงื่อนไขอื่น ๆ ในการทำงาน สำหรับในส่วนของภาครัฐนั้นขอบข่ายของการเจรจาต่อรองร่วมนั้นจะเกิดขึ้นภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์รัฐวิสาหกิจ (The National Enterprise Labour Relations Law) ซึ่งจะเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ คือ การเลื่อนตำแหน่ง ลดตำแหน่ง โยกย้าย ไล่ออก การให้พนักงานชั่วคราว ระบบอาวุโส ความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพ



สำหรับการปรึกษาหารือร่วมในสถานประกอบการนั้นจะครอบคลุมในเรื่องของการมอบหมายงานใหม่ การโอนย้ายระหว่างหน่วยงาน การจัดตั้งทีมงาน การฝึกอบรมใหม่และการเพิ่มขอบข่ายงาน

ปัจจัยหลายประการในสังคมญี่ปุ่นที่ช่วยให้เกิดหนทางแก้ไขปัญหากรณีพิพาทด้านแรงงานในภาคเอกชน ประกอบด้วย

- อัตราค่าจ้างไม่ได้ขึ้นโดยตรงกับงาน แต่จะขึ้นอยู่กับการศึกษา อายุ เพศ อายุการทำงาน และ Individual merit
- สภาพแรงงานของพวกเขายังมีรูปแบบดั้งเดิมไม่มีอีกต่อไปแล้ว
- การแบ่งแยกชนชั้นระหว่างแรงงานปกขาวกับปกน้ำเงินล่มสลายลงไปในนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2
- การร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างคนงานฝ่ายผลิตกับวิศวกร
- การร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนร่วมงานหรือทีมงาน ซึ่งเป็นลักษณะที่มีมาตั้งแต่อดีต

ความสำเร็จจากการผสมผสานระหว่าง Institutional Practice, การกระจายอำนาจและการจัดการที่ไม่เป็นทางการ ส่งผลให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของญี่ปุ่นดำรงอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา

### 3.3.2 ระบบแรงงานสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกา

อเมริกาได้เข้าสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างงานใหม่และการให้คนงานมีส่วนร่วมในการบริหารในปี 1973 และในช่วงคาบเกี่ยวของสองทศวรรษที่ผ่านมา วิธีการบริหารแบบดั้งเดิมที่ไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่ชัด (Open-Ended Approach) โดยส่วนใหญ่แล้วได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการบริหารโดยการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายลูกจ้างมากขึ้น

มีข้อสังเกตอยู่ว่า ความพยายามที่จะร่วมมือกันนั้นไม่ใช่ของใหม่ในประวัติศาสตร์อเมริกา<sup>7</sup> แต่ผลกระทบของเทคโนโลยีทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็ก และการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างหลัก ๆ รวมถึงกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจต่างหากที่กระตุ้นการพัฒนาด้านการจัดการแรงงานเหล่านี้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Cohen-Rosenthal, E. and C. Burton (198) Mutual Gains, New York : Praeger.

<sup>8</sup> Cooke, W. (1990) Labor-Management Cooperation. Kalamazoo, MI : W.E. Vp join Insti

ความท้าทายในเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันในเวทีเศรษฐกิจระดับโลก และหลักฐานความสำเร็จที่เกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่นและสวีเดน ในระหว่างช่วงทศวรรษที่ 70 และ 80 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เศรษฐกิจฝืดเคือง และอเมริกาก็ประสบปัญหา รวมทั้งสูญเสียความได้เปรียบเหล่านี้เองที่ได้กลายเป็นสิ่งจูงใจหลัก ที่ทำให้อเมริกาหันมาให้ความสนใจในด้านการจัดการแรงงาน

#### 1. บรรยากาศแรงงานสัมพันธ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

นับตั้งแต่ปี 1980 ได้มีกระแสต่อต้านสหภาพแรงงานที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นอีกครั้งหลังจากที่เคยเกิดมาแล้วในปี 1935 ในหมู่ผู้ว่าจ้างแรงงาน อันสืบเนื่องมาจากการผ่านร่างกฎหมายพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ ปี 1935 (1935 National Labor Relations Act) กระแสการต่อต้านเหล่านี้เองที่ทำให้ฝ่ายนายจ้างใช้ไม่แข็งในการกำจัดสหภาพภายในสถานประกอบการที่ลูกจ้างมีการรวมตัวกัน และฝ่ายนายจ้างก็ยังได้พัฒนาโครงการปลอดสหภาพ (Union-Free) ขึ้นภายในสถานประกอบการ เพื่อหลีกเลี่ยงการรวมตัวกันของลูกจ้างในสถานประกอบการ และวิธีการจัดการกับสหภาพเช่นนี้ได้แพร่หลายไปทั่ว นอกจากนี้ยังมีการนำแรงงานทดแทน (Replacement Workers) มาใช้ในหลาย ๆ ครั้งที่มีการขัดแย้งกับด้านแรงงาน วิธีนี้ถูกใช้เป็นหนทางหนึ่งที่จะกำจัดสหภาพและการรวมตัวกันของแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันก็ได้มีการผลักดันให้มีการบริหารที่ทำท้าววิธีการบริหารแรงงานแบบดั้งเดิมที่เน้นความขัดแย้ง (Adversarial Labor-Management Approach) ซึ่งวิธีการใหม่นี้ได้เน้นถึงการแก้ปัญหาพร้อมกัน ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างได้รับผลประโยชน์ทั้งคู่ (Win-Win Strategy) โดยกลยุทธ์ดังกล่าวนี้มีข้อสมมติที่ว่า สหภาพคือหุ้นส่วนที่สำคัญของสถานประกอบการ และสหภาพกับลูกจ้างต่างก็เป็นผู้รับความเสี่ยงตัวหลัก (Major Stake-Holders) ของสถานประกอบการ

การศึกษาวิจัยในช่วงปีที่ผ่านมา พบว่า สถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงานจะมีประสิทธิภาพทางผลผลิตมากกว่า (More Productive) และสถานประกอบการที่มีโครงสร้างการบริหารแรงงานที่เป็นการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายจัดการกับลูกจ้างนั้นอาจจะสามารถปรับตัวเกี่ยวกับเรื่องของเทคโนโลยีไมโครอิเล็กทรอนิกส์ใหม่ ๆ ได้ดีกว่า และเพิ่มประสิทธิภาพ รวมไปถึงผลผลิตและคุณภาพภายในสถานประกอบการ (Eatoh and Voos, 1992 , Kelley and Harrison, 1992)

ฝ่ายจัดการและลูกจ้างเริ่มที่จะตระหนักแล้วว่า รูปแบบของแรงงานสัมพันธ์นั้นจำเป็นที่จะต้องมี การเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางด้านการงาน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีกว่า ซึ่งก็หมายถึงว่าสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีขึ้นด้วย

นับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1970 โครงการการมีส่วนร่วมของลูกจ้างใหม่ ๆ หลายโครงการได้เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเน้นหนักในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งแต่เดิมก็มีการรวมตัวกันของแรงงานหรือสหภาพแรงงานอยู่แล้ว เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมเหล็กกล้า อุตสาหกรรมโทรคมนาคม และในอุตสาหกรรมบางอย่างที่ไม่มีสหภาพ

กรณีการเจรจาต่อรองกันที่เป็นที่รู้จักกันมากที่สุด เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมรถยนต์และอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ซึ่งความทุ่มเทของผู้นำสหภาพชั้นแนวหน้าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของความสำเร็จในขั้นต้นและการเผยแพร่ข่าวสารแรงงานต่อสาธารณชน

อย่างไรก็ตาม แรกเริ่มเดิมทีผู้ที่นิยมสหภาพ (Unionist) บางคนทำว่า โครงการที่ฝ่ายบริหารจัดขึ้นเป็นการหาพักพิงพวก และผู้ที่นิยมสหภาพยังกล่าวแย้งต่อไปว่า โครงการพวกนี้บ่อนทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสหภาพ และยังคงเกาะอำนาจที่แท้จริงของสหภาพอีกด้วย

ยุคเศรษฐกิจฝืดเคือง ในช่วงปลายทศวรรษที่ 70 และต้นทศวรรษที่ 80 ทำให้มีการตงงาน (Dislocation of workers) ชนานใหญ่ กล่าวคือระหว่างปี ค.ศ. 1979 ถึงปี ค.ศ. 1983 มีคนตงงานถึง 11 ล้านคน (Deutsch, 1987b) ผู้วิจารณ์เรื่องคนงานและการที่สหภาพมีส่วนร่วมในการบริหารให้คำนิยามของการริเริ่มใหม่ ๆ ทางด้านแรงงานว่าเป็นการต่อรองแบบจำยอม (Concessionary Bargaining) อันมุ่งหวังที่จะกัดเซาะผลประโยชน์ของคนงาน

โครงการที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนงานในการบริหาร หรือโครงการที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน ถูกมองว่า เป็นหนทางที่ใช้ในการทำให้กระแสต่อต้านที่สหภาพมีต่อการเปลี่ยนแปลงที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มขึ้นในสถานประกอบการอ่อนกำลังลง

มีความตึงเครียดเกิดขึ้น และมีการถกเถียงกันในวงการสหภาพว่า ควรจะมีการต่อต้านและคว่ำบาตรโครงการเหล่านี้ หรือควรที่จะเข้าร่วมโครงการและตั้งทำกันปัญหาไว้ ? การถกเถียงเรื่องนี้ดำเนินไปทั่ววงการสหภาพทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ เช่น แคนาดา

ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งบริษัทของสหรัฐอเมริกาเข้าไปลงทุนไว้เป็นจำนวนมาก และหลักใหญ่ ๆ ของโครงสร้างทางด้านแรงงานสัมพันธ์ของประเทศเหล่านี้ มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ

ทุกวันนี้ก็ยังมีท่าทีที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสหภาพต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐ ในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของคณาในการจัดการบริหารงาน

กระนั้นก็ตาม มันเป็นการถูกที่ที่จะพูดว่าในช่วงทศวรรษที่ 90 ได้มีแรงสนับสนุนความคิดที่ว่า สหภาพแรงงานควรจะมียุทธศาสตร์ป้องกันปัญหา และช่วยผลักดันให้มีการจัดโครงสร้างการทำงานใหม่เพื่อพิทักษ์งานและสภาพการทำงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (Heckscher, 1988, Banks and Metzgar, 1989)

ในประเด็นเรื่อง การจัดการแรงงาน ไม่มีนโยบายใดจะสามารถเทียบเท่าการริเริ่มของคณะกรรมการสหภาพแห่งออสเตรเลีย (ACTU – Australian Trade Union Council) ได้ (ACTU, 1987) แต่สหภาพแรงงานหลายแห่งของสหรัฐฯ ก็เห็นความสำคัญของการสนับสนุนให้มีการปันอำนาจกันในการตัดสินใจต่าง ๆ ของสถานประกอบการและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สิ่งที่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นตามกาลเวลา คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารของคณาแต่เพียงลอย ๆ ไม่ใช่หลักการที่ใช้ได้มากนัก การตระหนักถึงความจริงข้อนี้ได้นำไปสู่วิธีใหม่ในการจัดการแรงงานที่มุ่งประเด็นไปที่การริเริ่มโครงการที่เฉพาะเจาะจง และความพยายามที่มุ่งเฉพาะการทำโครงสร้างงานใหม่ รวมถึงการทำให้สหภาพและคณามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น

## 2. ประเด็นสำคัญของการริเริ่มของสหภาพแรงงานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของคณา<sup>9</sup>

ได้มีการส่งเสริมเป็นพิเศษในประเด็นหลัก 3 ประเด็น เพื่อส่งเสริมสหภาพแรงงานและการมีส่วนร่วมของคณาในการบริหาร ซึ่งก็คือ

- 1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี
- 2) สภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 3) การพัฒนาทางด้านทักษะ การศึกษาและการฝึกอบรม

<sup>9</sup> Economic and Industrial Democracy (SAGE, London, Newbury Park and New Delhi) , Vol.14 (1993), 348-354.

## เทคโนโลยีใหม่ ๆ (New Technology)

กลยุทธ์ที่สหภาพ (Trade Union) ในประเทศต่าง ๆ เลือกใช้ไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพแรงงานสัมพันธ์ในประเทศนั้น ๆ ยังแสดงให้เห็นถึงสภาพเศรษฐกิจระดับมหภาค นโยบายตลาดแรงงานประชาชาติ และสภาพประชาชาติในขอบเขตที่กว้างกว่า กลยุทธ์ที่กล่าวถึงนี้เองกลายเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการเข้าใจว่า ทำไมสหภาพของสหรัฐฯ ถึงถูกจัดว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี

ท่าทีในเชิงรับของสหภาพของประเทศสหรัฐฯ ภายในสภาพแวดล้อมของประเทศที่การจ้างงานเป็นแบบ "ตามใจฉัน" ไม่มีความมั่นคงในด้านการจ้างงาน ไม่มีการแจ้งการสูญเสียงานล่วงหน้า และไม่มียุทธศาสตร์ที่ต้นตัวของตลาดแรงงานที่จะประกันได้ว่า จะมีการฝึกหัดงานให้และจะมีการฝึกหัดงานเพิ่มเติมให้เพื่อรักษาทักษะให้ได้อยู่เสมอ และเพื่อคงไว้ซึ่งการจ้างงานอย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานี้ยังคงมีอยู่ โดยมีข้อยกเว้นข้อเดียวคือ กฎหมายของรัฐบาลกลางในปี ค.ศ. 1989 ที่ให้นายจ้างของสถานประกอบการขนาดใหญ่แจ้งลูกจ้างล่วงหน้า 60 วัน ก่อนที่จะมีปลดคนงานเป็นการถาวรหรือมีการปิดกิจการ

สหภาพต้องดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่มีสภาพการว่างงานสูงเรื้อรัง สภาพที่มีการฝึกอบรมพนักงานที่ไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และสภาพที่ต้องพึ่งพาข้อตกลงซึ่งโดยสมัครใจร่วมกันและโดยการเจรจาต่อรอง

ในช่วงทศวรรษที่ 60 อันเป็นระยะเริ่มต้นของระบบการทำงานโดยเครื่องจักรอัตโนมัติ สัญญาข้อตกลงในช่วงแรก ๆ กล่าวถึงประเด็นเรื่องเทคโนโลยีเอาไว้ด้วย การเกิดขึ้นของอิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็ก และการแพร่หลายของมันในช่วงทศวรรษที่ 80 ได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงหลัก ๆ ในข้อตกลงทางด้านเทคโนโลยีที่เน้นไปในการพิทักษ์การเจรจาต่อรองร่วมกัน

ประเด็นการต่อรอง มีตั้งแต่การให้คนงานหรือสหภาพ มีส่วนร่วมในการออกแบบลักษณะงานเบื้องต้นและการดำเนินงานเรื่องความมั่นคงของงาน การตัดสินใจเรื่องการแบ่งประเภทงาน และการวางผังการทำงาน การฝึกอบรมทักษะต่าง ๆ สภาพแวดล้อมการทำงาน จนถึงประเด็นเรื่องที่ว่าจำเป็นแค่ไหนที่จะต้องรับมือกับปัญหาซ้ำ ๆ

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาแตกต่างจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศในแถบยุโรปส่วนใหญ่ เนื่องมาจากการที่ไม่มีอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ที่เรียกร้องให้คนงานมีส่วนร่วมในการบริหาร หรือการที่ให้มิตัวแทนของคนงานในคณะกรรมการด้านการงานหรือใน

คณะผู้บริหารของบริษัท ดังนั้นการที่คนงานมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีเป็นผลมาจากข้อตกลงที่เจรจาต่อรองอย่างแท้จริง

มีแบบจำลองที่ยอดเยียมหลายแบบ ซึ่งตัวแทนสหภาพถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นกับช่างเครื่องที่บริษัท โบอิงแอร์สเปซ และคนงานของบริษัทโทรคมนาคมของบริษัทโทรศัพท์เอทีแอนด์ทีและเบลล์ ปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดคือ การที่คณะกรรมการการว่าด้วยการจัดการแรงงานร่วมกัน มักจะดำเนินงานอยู่ที่ทำงานในท้องถิ่น ขณะที่การตัดสินใจหลัก ๆ ในเรื่องเทคโนโลยีจะถูกกระทำในส่วนกลางในระดับบริหารที่สูงกว่า การเข้าใจปัญหานี้สหภาพบางแห่งได้ผลักดันให้สหภาพมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในระดับการตัดสินใจที่เหมาะสม แผนกแซทเทิร์นของบริษัทเจเนอรัลมอเตอร์ และสหภาพคนงานอุตสาหกรรมรถยนต์สหรัฐอเมริกา (UAW – Auto Workers Union) ได้เป็นสัญลักษณ์ที่ยอดเยียมในกรณีของการที่คนงานมีส่วนร่วมในระดับการบริหารทุกระดับเกี่ยวกับการวางแผน การผลิต รวมถึงการจัดการทางด้านแรงงานและเทคโนโลยี

หลักสำคัญที่ฝ่ายสหภาพได้เรียนรู้ในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา คือมีขอบเขตงานไม่ก็ขอบเขตเท่านั้นที่จะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการให้คนงานมีส่วนร่วมในการบริหารได้ดีกว่าขอบเขตงานด้านเทคโนโลยี ฝ่ายบริหารในหลายหน่วยงานกำลังเริ่มที่จะเข้าใจว่า การที่จะให้ได้มาซึ่งการใช้เทคโนโลยีที่ก่อประโยชน์สูงสุดนั้น มันจำเป็นจะต้องให้คนงานมีส่วนร่วมในการทำงานแต่เนิ่น ๆ และต้องมีการให้คนงานร่วมทำการวางแผนการดำเนินงาน และร่วมในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งดูเหมือนว่าหลักการนี้จะเป็นหลักสำคัญของการจัดการแรงงานในปีที่จะมาถึง

### **สภาพแวดล้อมในการทำงาน (Work Environment)**

ก่อนปี ค.ศ. 1980 ในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายจัดการและลูกจ้างว่าด้วยสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ของคนงาน (Joint Management Health and Safety Committees) เป็นรูปแบบที่มีมานานและพบเห็นได้ทั่วไปในระบบสหภาพและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของลูกจ้าง

ประมาณช่วงปี ค.ศ. 1973-1974 จำนวน 1 ใน 3 ของข้อตกลงที่ทำการเจรจาต่อรองร่วมกันนั้นประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการร่วมว่าด้วยเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน (US Department of Labor, 1976) การพัฒนาที่มีมากในช่วงทศวรรษที่ 80 มีส่วนช่วยให้มีการมุ่งประเด็นไปที่สภาพแวดล้อมของทำงานในฐานะที่เป็นสมรรถนะที่สำคัญของการตัดสินใจในระบบแรงงานสัมพันธ์

ผลกระทบที่เทคโนโลยีด้านอิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็กเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ทำงาน การริเริ่มใช้หุ่นยนต์ คอมพิวเตอร์ และการใช้อุปกรณ์ แสดงภาพทางวีดิทัศน์ได้ส่งผลกระทบต่อทุกสาขาอาชีพอย่างแท้จริงทีเดียว

การหดตัวของอุตสาหกรรมการผลิต และการเจริญเติบโตของส่วนบริการ ได้เปลี่ยนแปลงและทำให้แบบแผนของแต่ละอาชีพผิดไปจากเดิม สัดส่วนของคนอเมริกันที่ขณะนี้ทำงานในสำนักงานใกล้จะถึง 2 ใน 3 ของแรงงานในระบบ สิ่งที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนี้ ก็คือการเพิ่มขึ้นอย่างมากของจำนวนชั่วโมงที่คนอเมริกันต้องทำงาน เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งมาตรฐานความเป็นอยู่ของพวกเขา

ระบบการผลิตแบบเทเลอร์ของอเมริกา (The Tayloristic American Production System) ถูกโจมตีมากขึ้นเรื่อย ๆ ว่าเป็นแหล่งของความล้าหลังทางด้านผลิตภาพและความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ของบริษัทอเมริกัน เมื่อเทียบกับคู่แข่งชาวญี่ปุ่นหรือชาวยุโรป

โดยรวมในทางหนึ่ง การพัฒนาเหล่านี้มุ่งความสนใจไปที่ลักษณะของสภาพแวดล้อมที่ทำงานและผลิตภาพ ในอีกด้านหนึ่งก็มุ่งความสนใจไปที่ผลลัพธ์ทางด้านสุขภาพจิต และสุขภาพกายของคนงาน

ยกตัวอย่างเช่น ในปีที่แล้วการบาดเจ็บที่ทำให้ต้องเสียเวลาทำงานอันมีสาเหตุจากงานที่ ทำว่าครึ่งเป็นการบาดเจ็บทางกล้ามเนื้อและกระดูก ซึ่งเกี่ยวข้องถึงเทคโนโลยีการออกแบบ สถานที่ทำงานที่ไม่ดี นอกจากนี้โครงสร้างงานแบบเทเลอร์สติกในปัจจุบันมักจะถูกประยุกต์ใช้ใน สถานประกอบการที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ที่มีเทคโนโลยีอันทันสมัยในรูปแบบของการใช้ คอมพิวเตอร์ตรวจเช็ค และรูปแบบการควบคุมที่เคร่งครัดรูปแบบอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องถึงความเครียดใน สถานประกอบการและความเจ็บป่วยอื่น ๆ อันสืบเนื่องมาจากความเครียด

กล่าวโดยย่อ เทคโนโลยีและการจัดการด้านแรงงาน เป็นต้นกำเนิดของการผลิตและ ปัญหาสุขภาพกาย สุขภาพจิตของคนงาน

สหภาพได้มีบทบาทผู้นำอีกครั้งในการขยายขอบข่าย ความหมายดั้งเดิมของคำว่า สุขภาพ และความปลอดภัย ซึ่งแต่ก่อนจะมุ่งเน้นไปที่เรื่องสุขภาพกาย และอันตรายอันเกิดจากสารเคมี

---

\* ระบบการผลิตแบบเทเลอร์ คือ ระบบการผลิตที่ยึดถือตามแนวคิดของ Taylor, Frederick w. ซึ่งเป็นต้นแบบ ของการบริหารอย่างมีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) โดยเชื่อว่า ลูกจ้างทุกระดับในองค์กรสามารถจะ ทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจำกัดขอบเขตงานเฉพาะที่ตนถนัด และกำหนดรูปแบบการทำงาน ที่ตายตัวเป็นมาตรฐานเดียวกันหมด ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะช่วยลดเวลาในการเรียนรู้และเพิ่มความชำนาญให้ เกิดขึ้น

เท่านั้นให้ขยายความรวมถึงผลด้านอื่น ๆ ทางสังคมและทางจิตวิทยาที่สภาพแวดล้อมที่ทำงานมีต่อคนงานด้วย เช่น การเรียกร้องของตัวเนื้องาน ระบบอำนาจ และความสัมพันธ์กันในทางสังคม

สหภาพได้ตระหนักว่า ประเด็นนี้เป็นส่วนสำคัญของความเป็นไปได้ในการเจรจาแบบที่ทั้งฝ่ายสหภาพหรือลูกจ้างและฝ่ายบริหารได้ประโยชน์ ซึ่งนายจ้างและสหภาพอาจจะร่วมมือกันแก้ปัญหาซึ่งจะป้องกันอันตรายอันเกิดจากสภาพแวดล้อมที่ทำงานที่จะนำไปสู่การบาดเจ็บและความเจ็บป่วยของคนงานและการแก้ปัญหาเหล่านั้นจะเป็นการบรรเทาปัญหาการผลิตที่กระจุกตัวอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่ง (Production Bottleneck)

มีเพียง 2 มลรัฐจาก 50 มลรัฐเท่านั้น ซึ่งก็คือ มลรัฐวอชิงตัน และมลรัฐโอเรกอน ที่ได้มีการอนุมัติทางกฎหมาย ให้มีคณะกรรมการร่วมว่าด้วยสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน แต่การบังคับให้มีการอนุมัติเช่นนี้ก็อยู่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ OSHA (OSHA Reform Act) ที่มีการเสนอต่อสภาของเกรสของสหรัฐฯ และหลักฐานจากประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของโครงสร้างนี้

สหภาพบางแห่งและผู้ว่าจ้างรายใหญ่ได้เจรจาดกกลางร่วมกันที่จะร่วมมือกันดำเนินการจัดการเรื่องกองทุนเพื่อสุขภาพและความปลอดภัย ซึ่งได้เงินมาจากการหักเงินเดือนบางส่วนมาตั้งกองทุน ยกตัวอย่างเช่น ช่างเครื่องและบริษัทโบอิง แอโรสเปซ คนงานอุตสาหกรรมรถยนต์และบริษัทเจเนอรัลมอเตอร์/บริษัทฟอร์ด ช่างไม้และสหภาพแรงงานอาคารก่อสร้างและผู้ว่าจ้างในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

สิ่งเหล่านี้เป็นความพยายามร่วมกันอย่างแท้จริงโดยฝ่ายสหภาพและฝ่ายนายจ้างมีอำนาจและการตัดสินใจร่วมกันในเรื่องงบประมาณ การฝึกคนงาน การแทรกแซง และการเปลี่ยนแปลงในสถานประกอบการ

หลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ และตรรกะที่ปฏิเสธไม่ได้ของโครงการเหล่านี้

**การฝึกทักษะ การพัฒนาอาชีพและการศึกษา (Skills Training, Career Development, Education)**

รายงานของคณะกรรมการว่าด้วยเรื่องทักษะของแรงงานอเมริกา (The Commission on Skills of the American Workforce - 1990) ได้สร้างแรงกระตุ้นที่สำคัญให้กับนายจ้าง ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำสหภาพที่ตื่นตัว ที่จะส่งเสริมทำที่ที่ให้คนงานหรือสหภาพมีส่วนร่วมในการบริหารในประเด็นของการพัฒนาทักษะแรงงาน



สหภาพได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการที่จะต้องเล่นบทป้องกันก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น และส่งเสริมให้การศึกษาในเรื่องของการร่วมมือกันระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายจัดการ การฝึกอบรม คณะกรรมการในสถานประกอบการที่อยู่ในส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการที่ทำงานระดับระหว่าง อุตสาหกรรมทั้งหมดในปัจจุบัน การลงทุนเป็นจำนวนมากในการฝึกอบรมคนงานที่ไม่ใช่ระดับ บริหาร (Non-Managerial Workforce) ได้มุ่งเน้นไปที่บริษัทที่มีการตั้งสหภาพและบริษัทที่มี ข้อตกลงว่าด้วยเรื่องของการเจรจาต่อรองร่วมกัน (Collective Bargaining Agreements) อย่าง เป็นทางการ

วิธีการที่สหภาพเป็นผู้ผลักดันเช่นนี้ ถูกพัฒนาขึ้นเป็นอย่างดีที่ประเทศออสเตรเลีย ที่ซึ่ง กองทุนฝึกหัดแรงงานแห่งชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้น (ACTU 1992)

มันจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นในสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็น กองทุนการฝึกหัดคนงานของรัฐ หรือกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยการเจรจาเฉพาะในบริษัทสำหรับใช้ใน โครงการที่บริหารร่วมกัน อย่างเช่นโครงการที่ถูกพัฒนาโดยคนงานอุตสาหกรรมรถยนต์และบริษัท รถยนต์หลัก ๆ

การที่รัฐไม่มีโครงการที่เพียงพอ หรือไม่มีการอนุมัติให้จ่ายเงินเดือนระหว่างอยู่ในช่วงลา พักงานเพื่อศึกษาต่อ การดำเนินงานด้านกองทุนจึงยังอยู่ในระดับรัฐ และเป็นการเจรจาต่อรองร่วม กันดูเหมือนว่าการที่สหภาพหรือคนงานมีส่วนร่วมในส่วนของพัฒนาทางด้านอาชีพและการยก ระดับทักษะฝีมือ จะเป็นประเด็นพิจารณาที่สำคัญในอีก 2-3 ปีข้างหน้า เนื่องจากการสนับสนุนที่มี เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากคณะผู้บริหารของประธานาธิบดีคลินตัน

ในขณะเดียวกัน ความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างใหม่ของระบบการผลิตของสหรัฐฯ ที่ เป็นแบบ Taylorized อย่างสูงก็ได้รับความสนใจเช่นกัน เพื่อที่จะสร้างอุปสงค์และโอกาสสำหรับ การพัฒนาทางด้านทักษะ สหภาพได้เป็นตัวตั้งตัวตีในการทำความเข้าใจเหล่านี้และมีที่ทำว่าจะ พยายามต่อไปในอนาคต

### **บทสรุป**

ในบรรดาแผนการหลัก ๆ ที่ใช้กันในขบวนการเคลื่อนไหวของแรงงานสหรัฐฯ แผนการที่ สำคัญก็คือ แผนที่มีมุ่งประเด็นไปที่การออกแบบโครงสร้างสถานประกอบการใหม่ โดยการให้คนงาน มีส่วนร่วมในการบริหารเพื่อที่จะเพิ่มความมั่นคงทางด้านการทำงานพร้อมกับการยกระดับทักษะการ ทำงานที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อที่จะพัฒนาสุขภาพของคนงาน และความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึง การชักจูงให้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในที่ทำงานเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตการทำงาน

วิธีการนี้ได้มีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน เห็นได้ชัดเจนว่า แผนการนี้ได้ตั้งความต้องการบางอย่างเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในตัวสหภาพเองในฐานะที่เป็นสถาบัน

แบบจำลองทั้งหมดของแนวคิดเรื่อง สหภาพ (Unionism) ได้ถูกนิยามว่าเป็นการจัดการ (Organizing) หรือ การเคลื่อนไหว (Mobilization) หรือแบบจำลองการมอบอำนาจ (Empowerment) ของแนวคิดเรื่องสหภาพที่เน้นหนักไปในด้านการให้คนงานโดยรวมมีส่วนร่วมในการบริหาร (Banks and Metzgar, 1989)

การพัฒนาเหล่านี้ล้วนอยู่ในขอบเขตทางเศรษฐกิจที่เท่าที่ผ่านมา ไม่มีเสถียรภาพเท่าไรนัก มีอัตราการว่างงานและการปลดคนงานออกสูง สหภาพแรงงานสัมพันธ์ก็เต็มไปด้วยฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ และอยู่ในกรอบการเมืองที่ไม่เป็นมิตร และขาดการสนับสนุนสหภาพและการมีส่วนร่วมของคนงาน

ไม่มีข้อสรุปที่ถูกต้องสำหรับสถานการณ์ที่ไหลลื่นและผ่านความเปลี่ยนแปลงมามากมาย ในช่วงทศวรรษที่ 90 ถือเป็นช่วงเวลาที่สำคัญ วิธีการที่สหภาพจะต้องดำเนินการแบบ “กันไว้ดีกว่าแก้” ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการนำเอาสหภาพหรือคนงานเข้ามามีส่วนร่วมจะเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเปลี่ยนแนวทางการเคลื่อนไหวของสหภาพ นอกจากนี้ยังเป็นการเปลี่ยนสถานการณ์แรงงานและแนวปฏิบัติเดิมอันจะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น

มีหลักฐานว่าการจัดการแรงงานในแบบที่ผ่าน ๆ มาจะนำสหรัฐฯ และสหภาพแรงงานในสหรัฐฯ ไปสู่การพัฒนายุทธใหม่ ๆ ที่จะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนงานได้ในเวทีเศรษฐกิจโลกยุคใหม่

### 3.2.3 ระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศเยอรมัน

ส่วนสำคัญที่สุดของระบบแรงงานสัมพันธ์ของเยอรมันก็คือ การที่ลูกจ้างมีส่วนร่วมกับฝ่ายจัดการในสถานประกอบการภายใต้ระบบการตัดสินใจร่วมกัน (Co-Determination) รูปแบบที่รู้จักกันโดยทั่วไปคือ การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในคณะกรรมการที่ปรึกษาของบริษัทและคณะกรรมการลูกจ้างที่มาจากการเลือกตั้ง (Elected Work Councils) ระบบการตัดสินใจร่วมกันนี้ช่วยส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศเยอรมัน ระบบนี้จะช่วยให้ตัวแทนลูกจ้างได้เรียนรู้ถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของบริษัท ทำให้ฝ่ายจัดการวางแผนต่าง ๆ ต้อง

ทำงานด้วยความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น ใช้ตลาดแรงงานภายในประเทศ การพัฒนาฝีมือแรงงานใหม่ และการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>10</sup>

การที่ลูกจ้างเยอรมันได้มีส่วนร่วมในการจัดการเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ขบวนการสหภาพแรงงานมีความเข้มแข็งและอำนาจต่อรองสูง รวมถึงการขาดแคลนแรงงานในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประสบการณ์ของระบบแรงงานสัมพันธ์แบบใหม่นี้ทำให้นายจ้างเองก็พบว่าการจัดระเบียบองค์กรใหม่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งในแง่ของผลิตภาพ (Productivity) และความสามารถในการปรับตัว (Flexibility) นอกจากนี้ระบบการตัดสินใจร่วมกันยังถูกนำมาเป็นกลยุทธ์สำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานในยุโรปโดยทั่วไป

#### 1) การมีส่วนร่วมของลูกจ้าง<sup>11</sup> (Industrial Participation)

การมีส่วนร่วมของลูกจ้างจะครอบคลุมตั้งแต่การรับรู้ข่าวสารข้อมูลไปจนถึงการร่วมตัดสินใจ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ หนึ่ง โดยการผ่านทางกรรมการลูกจ้าง (Work Councils) ในระดับสถานประกอบการ และสอง โดยตัวแทนลูกจ้างในคณะกรรมการบริหารชั้นสูงของบริษัท (Supervisory Boards of Companies)

สหภาพแรงงาน (Trade Unions) จะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการลูกจ้าง แม้ว่าเกี่ยวข้องกับเชิงปฏิบัติและอย่างไม่เป็นทางการจะเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการดำเนินงานทั้งในเรื่องของการมีส่วนร่วมและการเจรจาต่อรองร่วม อย่างไรก็ตามสหภาพแรงงานก็มีสิทธิที่จะเข้าเยี่ยมกิจการและอาจจะเข้าร่วมประชุมบ้างในบางโอกาส ตามที่กำหนดไว้ใน The Works Constitution Act, 1972. นอกจากนี้สหภาพแรงงานก็ยังมีสิทธิในการเป็นตัวแทนในระดับผู้บริหารชั้นสูงภายใต้พรบ.การตัดสินใจร่วม (Codetermination Act, 1976)

คณะกรรมการลูกจ้าง (Work Councils) ถือเป็นลักษณะที่สำคัญที่สุดของระบบแรงงานสัมพันธ์เยอรมัน ซึ่งประกอบขึ้นด้วยสมาชิกที่เป็นลูกจ้างทั้งหมด คณะกรรมการลูกจ้างนี้ไม่ถือเป็นกฎข้อบังคับแต่อาจแต่งตั้งขึ้นจากความเห็นชอบร่วมกันของลูกจ้าง โดยคณะกรรมการลูกจ้างจะทำงานร่วมกับนายจ้างเพื่อคุณภาพที่ดีขึ้นของลูกจ้างและสถานประกอบการ

<sup>10</sup> Tuner, Lowell. "Prospects for Worker Participation in Management" , The Single Market in Labor and the Integrated Europe. Edited by Lloyd Ulman et al.

<sup>11</sup> "Germany" in European Management Guides : Industrial Relations General editor : Pete Burgess, Institute of Personal Management. 1991, pp.61-96

### สิทธิของคณะกรรมการลูกจ้าง ประกอบไปด้วย

- สิทธิในการเสนอความคิดเห็น
- สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างชัดเจนและในเวลาที่เหมาะสม เกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกี่ยวข้องที่ จำเป็นต่อหน้าที่ ซึ่งข้อมูลจะต้องได้รับก่อนการตัดสินใจใด ๆ ของนายจ้าง
- สิทธิในการปรึกษาหารือ
- สิทธิในการร่วมตัดสินใจและคัดค้านต่อข้อเสนอของนายจ้าง ซึ่งนายจ้างไม่สามารถที่จะดำเนินการใด ๆ ได้หากคณะกรรมการลูกจ้างไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอใด ๆ

### 2) การตัดสินใจร่วมเกี่ยวกับเรื่องทางสังคม

สิทธิในการร่วมตัดสินใจที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการลูกจ้างก็คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Social Matters) ซึ่งทั้งฝ่ายนายจ้างและสภาลูกจ้างจะต้องเห็นชอบร่วมกันต่อเรื่องต่อไปนี้ เว้นแต่ว่าจะกำหนดขึ้นเป็นพิเศษจากกฎหมายหรือข้อตกลงร่วม

- 1) เวลาเริ่มและเลิกงานแต่ละวัน ช่วงเวลาหยุดพัก กะงานและการกำหนดวันหยุด
- 2) การเพิ่มหรือลดชั่วโมงทำงานชั่วคราว
- 3) รูปแบบการจ่ายค่าตอบแทน
- 4) การใช้เครื่องมือที่ทันสมัยเพื่อสอดส่องดูแลพฤติกรรมและการปฏิบัติของลูกจ้าง
- 5) ข้อตกลงเรื่องสุขภาพและความปลอดภัย
- 6) โครงสร้างการบริหารงานเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางสังคมของบริษัท
- 7) ข้อตกลงเรื่องค่าตอบแทน (Remuneration Arrangements)
- 8) การกำหนดอัตราค่าตอบแทนตามผลงานที่ได้รับ

### 3) การสื่อสาร ปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมในเรื่องลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

คณะกรรมการลูกจ้างต้องได้รับการบอกกล่าวและร่วมปรึกษาในเรื่องแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานประกอบการ โรงงาน ขั้นตอนการทำงานและเนื้องาน นอกจากนี้แล้วยังมีสิทธิที่จะร่วมตัดสินใจต่อมาตรการในอันที่จะลดหรือขจัดเหตุอุปสรรคใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับลูกจ้าง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงงาน ขั้นตอนการทำงาน หรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน

#### 4) การสื่อสาร ปรัชญาหรือและตัดสินใจร่วมเกี่ยวกับเรื่องบุคลากร

คณะกรรมการลูกจ้างมีบทบาทและอิทธิพลต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นอย่างมาก ประการแรก สิทธิดังกล่าวสร้างความได้เปรียบต่อเรื่องความสัมพันธ์ในองค์กร และสอง ไม่เพียงแต่คณะกรรมการลูกจ้างจะมีบทบาทในการกำหนดตลาดแรงงานภายในเท่านั้น แต่ยังรวมถึงตลาดแรงงานภายนอกองค์กรอีกด้วย ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องการวางแผนด้านทรัพยากรบุคคล การรับคนงานใหม่ และการปลดคนงานออก

#### 5) แรงงานสัมพันธ์แบบใหม่

รูปแบบใหม่ที่ก่อให้เกิดความสนใจเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ของเยอรมัน ก็คือ รูปแบบของการรวมตัวของลูกจ้างเป็นกลุ่มย่อย ๆ การทำงานเป็นทีม ระบบควบคุมคุณภาพ การพัฒนาและฝึกอบรม ซึ่งรูปแบบเหล่านี้จะช่วยลดระบบการพึ่งพาบุคคลเพียงคนเดียว และก่อให้เกิดผลดีต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเพิ่มศักยภาพของลูกจ้างเพื่อผลต่อการพัฒนา

### 3.2.4 ระบบแรงงานสัมพันธ์ประเทศสวีเดน<sup>12</sup>

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมของสวีเดนที่ล่าช้ากว่าประเทศอื่น สวีเดนกลายเป็นประเทศที่มีการจัดระบบสหภาพแรงงานล่าช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของสหภาพแรงงาน (Trade Union) เริ่มจะพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ 1880 ในขั้นแรกนั้น พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (The Social Democratic Party) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1889 ทำหน้าที่เป็นสมาพันธ์แรงงาน (Union Confederation) ต่อมา LO (Swedish Trade Union Confederation) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1898 องค์กรนายจ้างก็เริ่มพัฒนาขึ้นด้วย เพื่อโต้ตอบกับการเจริญเติบโตของสหภาพแรงงาน โดยในปี 1902 ได้มีการก่อตั้งสมาพันธ์นายจ้างแห่งสวีเดน หรือ SAF (Swedish Employers' Confederation)

การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานสวีเดนนั้นเริ่มต้นจากสหภาพแรงงานช่างฝีมือ (Craft Unions) ภายในปี 1910 ความคิดเรื่องสหภาพแรงงานมีความเด่นชัดขึ้น ปัจจุบันหลายประการที่อธิบายถึงการพัฒนานี้ ประการแรกคือ ในช่วงที่สหภาพแรงงานกลุ่มแรก ๆ ได้ก่อตั้งขึ้น การฝึกช่างฝีมือไม่ได้รับการพัฒนาที่ดี ยิ่งไปกว่านั้นการเริ่มเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรมก็เกิดขึ้นในขอบข่าย

<sup>12</sup> Hammarstorm, Olle. "Swedish Industrial Relations" .International and Comparative Industrial Relation. Edited by Greg J.Bamber and Russell D.Lansbury. 1987, pp. 187-205.

ที่ใหญ่มาก กล่าวคือ เกิดเมืองบริษัท (Company towns) หรือหมู่บ้านบริษัท (Company villages) ขึ้น โดยที่คนของเมืองทั้งเมืองทำงานให้กับบริษัทใดบริษัทหนึ่ง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องธรรมชาติที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อต่อต้านนายจ้างเพียงรายเดียว

ในระยะเริ่มแรก สิทธิในการจัดตั้งองค์กรและเจรจาต่อรองร่วมกันยังไม่มีกฎหมายรองรับ และยังได้รับการโต้ตอบจากบรรดานายจ้าง ความขัดแย้งทางอุตสาหกรรมครั้งแรก ๆ นั้น เกิดจากการต่อสู้เรียกร้องสิทธิที่จะจัดตั้งสหภาพ และเรียกร้องค่าตอบแทนที่สูงขึ้นในช่วงทศวรรษ 1870 การต่อสู้เหล่านี้เข้มแข็งยิ่งขึ้นในช่วงจุดเปลี่ยนของศตวรรษ อาทิเช่น ได้เกิดมีการกักขังขึ้นในอุตสาหกรรมวิศวกรรมในปี 1905

ความขัดแย้งเหล่านี้นำไปสู่การรับรองสิทธิของสหภาพหรือที่เรียกกันว่า “การประนีประนอมแห่งเดือนธันวาคม” (December Compromise) ในปี 1906 ซึ่งข้อตกลงกับ LO นั้น SAF ได้รับรองสิทธิของสหภาพฯ ในการจัดตั้งและเจรจาต่อรองร่วม ขณะที่ LO ได้ยอมรับให้มีการเพิ่มกรณีที่จะให้สิทธินายจ้างอย่างเต็มที่ที่จะว่าจ้างและไล่ออก รวมถึงการจัดการการผลิต ลงไปในข้อตกลงร่วมกันทั้งหมด ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวนี้ถือเป็นก้าวที่ก้าวไปข้างหน้าที่สำคัญของฝ่ายสหภาพ ขณะที่สิทธิของนายจ้างโดยทั่วไปมักจะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม “การประนีประนอมแห่งเดือนธันวาคม” ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากนายจ้างทั้งหมด ดังนั้น นายจ้างบางกลุ่มจึงยังคงดำเนินนโยบายต่อต้านสหภาพ ข้อขัดแย้งระดับประเทศครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 1909 ถือเป็นตำนานการประท้วงครั้งใหญ่ ที่เริ่มจากการที่นายจ้างกับลูกจ้าง (Lockout) ไว้เพื่อที่จะทำให้สหภาพอ่อนแอลง ข้อขัดแย้งนี้ยุติลงด้วยการที่ลูกจ้างต้องกลับเข้าทำงานโดยไม่มีการบรรลุข้อตกลงใด ๆ ถือได้ว่า เป็นความปราชัยครั้งใหญ่สำหรับสหภาพแรงงาน ซึ่งทำให้จำนวนสมาชิกลดลงจากจำนวน 162,000 คน ในปี 1908 เหลือเพียง 85,000 คนในปี 1910

กฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์มีการพัฒนาไปอย่างช้า ๆ ซึ่งเป็นการพัฒนาเพื่อรองรับสิ่งที่เกิดขึ้นในวงการแรงงานมากกว่าที่จะเป็นการส่งเสริมการปฏิรูปใด ๆ ในปี 1906 พระราชบัญญัติว่าด้วยการประนีประนอมโดยสมัครใจ (Act on Voluntary Mediation) ก็ได้ผ่านร่างและสำนักงานจัดการเรื่องการประนีประนอมก็ได้ถูกก่อตั้งขึ้น จากปี 1910-1920 นายจ้างและนักการเมืองอนุรักษ์นิยมได้พยายามในหลาย ๆ โอกาสที่จะออกร่างกฎหมายที่จำกัดสิทธิของสหภาพในการประท้วง ความพยายามเหล่านี้ถูกสกัดโดยฝ่ายสังคมนิยมและฝ่ายเสรี เมื่อการประท้วงเริ่มจะกลายเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญ พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อรองร่วมกันและศาลแรงงาน ก็ได้ผ่านร่างในปี

1928 แม้ว่าจะมีการคัดค้านจากฝ่ายสหภาพก็ตาม ซึ่งพ.ร.บ. เหล่านี้เป็นการยอมรับสิทธิทางกฎหมายของสหภาพเป็นครั้งแรก

ภายหลังการเลือกตั้งรัฐบาลสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นครั้งแรกในปี 1932 สถานการณ์ได้เปลี่ยนไป สหภาพเริ่มใช้กลยุทธ์ใหม่เนื่องจากพวกเขาไม่ได้มองว่ารัฐบาลไม่ได้เป็นพันธมิตรของนายจ้างอีกต่อไป สัมพันธภาพใหม่ระหว่างฝ่ายนายทุนกับแรงงานนำไปสู่ข้อตกลง Saltsjobaden ในปี 1938 ซึ่งปูพื้นฐานด้านความร่วมมือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และด้านการให้คำปรึกษาหัวใจของความร่วมมือถูกพัฒนามากยิ่งขึ้นระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แม้ว่าสวีเดนจะเป็นประเทศที่เป็นกลางก็ตาม

ช่วงเวลาตั้งแต่ปี 1950 จนถึงช่วงปลายของปี 1960 ถือเป็นช่วงที่ตลาดแรงงานมีเสถียรภาพ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 1960 แสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งเรื่องค่าแรงนั้นตกลงกันได้โดยไม่มีความยุ่งยากใด ๆ มากมาย สหภาพยอมรับสิทธิของนายจ้างในการจ้างและไล่ออก และเข้าใจว่ากระบวนการผลิตเป็นเงื่อนไขขั้นแรกของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คนงานซึ่งโดนปลดได้รับการรองรับให้ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ขยายออกไป กระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับการสนับสนุนโดยนโยบายการพัฒนาตลาดแรงงานอย่างแข็งขันของรัฐบาล ข้อเรียกร้องหลัก ๆ ที่สหภาพเรียกร้องในช่วงนี้ คือ การปรับปรุงระบบประกันสังคม การเปลี่ยนแปลงหลัก ๆ ในเรื่องของระบบการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญได้ถูกนำเสนอในปี 1958 ร่วมกับผลประโยชน์ด้านประกันสังคมในด้านอื่น ๆ

ในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว LO ได้มีการพัฒนานโยบายค่าจ้างแบบเป็นปึกแผ่น (Solidaristic Wage Policy) ขึ้น นโยบายนี้มีส่วนประกอบหลัก ๆ อยู่สองส่วน คือ หนึ่ง นโยบาย "ค่าแรงเท่ากันสำหรับงานที่เหมือนกัน" (Equal Pay for Equal Jobs) ไม่ว่าจะอยู่ในอุตสาหกรรมใดหรือบริษัทใด หมายความว่า ระดับผลกำไรของบริษัทไม่ใช่เป้าหมายหลักในการเจรจา ผลที่ตามมา คือ บริษัทที่มีผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจไม่ดี ต้องปิดตัวลงไปและผลกำไรของบริษัทที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดก็ถูกทำลายโดยสหภาพ อีกมิติหนึ่งของนโยบายค่าจ้างแบบเป็นปึกแผ่น คือ ช่องว่างระหว่างคนงานที่ได้รับค่าตอบแทนมาก และคนงานที่ได้รับค่าตอบแทนน้อยลดลง ช่องว่างนี้ถูกโจมตีทั้งจากระบบการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้า และจากสัญญาการจ่ายค่าตอบแทนที่เพิ่มเงินค่าตอบแทนเป็นพิเศษให้กับลูกจ้างที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำ

## 1. ผู้มีส่วนร่วมหลัก ๆ ในระบบแรงงานสัมพันธ์

1.1 **สหภาพแรงงาน** การจัดตั้งสหภาพฯ ของสวีเดนไม่ต้องการจดทะเบียนหรือได้รับการยอมรับจากหน่วยราชการหรือศาลแรงงาน กลุ่มลูกจ้างใด ๆ ก็ตามมีเสรีภาพที่จะร่วมกลุ่มสหภาพใด ๆ ก็ได้ และจะได้รับการคุ้มครองโดยอัตโนมัติจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับสหภาพ จะถูกสงวนไว้สำหรับสหภาพที่จดทะเบียนเท่านั้น สิทธิที่สำคัญที่สุด คือ สิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลของบริษัท และสิทธิในการเปิดการเจรจาต่อรองก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญใด ๆ ขึ้น มีสหภาพที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่น้อยมากในสวีเดน สาเหตุหลักก็เนื่องจาก สหภาพที่มีอยู่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปกป้องขอประโยชน์ผลประโยชน์ของสมาชิกจากสหภาพอื่น ๆ ที่แข่งขันกัน มีสมาพันธ์แรงงานหลัก ๆ ในสวีเดน 3 แห่ง อันประกอบด้วย

- LO (The Swedish Trade Union Confederation)
- TCO (Central Organization of Salaried Employees) ซึ่งครอบคลุมกลุ่มคนงานในภาคแรงงานและคนทำงานบริษัท
- SACO SR (Confederation of Professional Unions Representing Employees with Academic Training) ซึ่งประกอบด้วยสหภาพคนงานมืออาชีพ ซึ่งเป็นตัวแทนของพนักงานที่อยู่ในแวดวงการศึกษา

ลูกจ้างในสวีเดนส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน รวมไปถึงร้อยละ 95 ของคนงานที่ใช้แรงงาน และร้อยละ 75 ของคนงานบริษัท ตัวเลขนี้ถือว่าการรวมตัวของพนักงานที่เข้มข้นมากเป็นพิเศษ เมื่อเทียบกับมาตรฐานนานาชาติ และปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก็สามารถอธิบายได้โดยปัจจัยต่าง ๆ ตามเหตุผลสำคัญข้อหนึ่งคือ ระบบการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับคนว่างงานถูกจัดโดยสหภาพ คนงานส่วนใหญ่มักจะมองว่าเป็นเรื่องธรรมชาติที่จะสังกัดกับสหภาพ เพื่อที่ตัวเองจะได้รับการปกป้องจากการว่างงานที่อาจเกิดขึ้นได้ ส่วนผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ทางสหภาพเสนอให้ยังช่วยสหภาพในการรับสมัครเข้ามาอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่สำคัญที่สุด คือ สหภาพมีอิทธิพลมาก ซึ่งจะเห็นได้จากช่วงที่รัฐบาลสังคมนิยมประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐบาล และ LO ได้ช่วยให้ LO กลายเป็นแรงผลักดันที่สำคัญแรงหนึ่งในสังคม



1.2 **องค์กรนายจ้าง** มีสมาพันธ์นายจ้าง 4 สมาพันธ์ใหญ่ ๆ คือ สมาพันธ์สำหรับนายจ้างในภาคเอกชน 1 สมาพันธ์ ที่เหลือเป็นสมาพันธ์นายจ้างในภาครัฐ ดังนี้ คือ

- SAF (Swedish Employers' Confederation) รวมกลุ่มนายจ้างในภาคเอกชน โดยเป็นตัวแทนของบริษัท 40,000 บริษัท ใน 36 ภาคสมาคมบริษัทที่เข้าร่วมกับ SAF นั้นจ้างลูกจ้างกว่า 3 ล้านคน
- สมาพันธ์ที่เป็นตัวแทนของนายจ้างในภาครัฐบาลระดับชาติ คือ SAV (National Agency For Government Employers) ส่วนอีก 2 องค์กรที่เหลือนั้นจะเป็นสมาพันธ์ที่เป็นตัวแทนนายจ้างในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเทศบาลได้ให้ความร่วมมือกับสหภาพ โดยผ่านทาง Swedish Association of Local Authorities กับ Federation of County Councils องค์กรเหล่านี้เป็นตัวแทนของเทศบาล 278 แห่ง และสหภาพ 23 แห่ง โดยองค์กรบริหารของรัฐนี้มีจำนวนลูกจ้าง 1.5 ล้านคน ในจำนวนนี้กว่า 5 แสนคนเป็นข้าราชการส่วนกลาง

1.3 **บทบาทของรัฐบาล** รัฐบาลสวีเดนถือเป็นนายจ้างรายใหญ่ ปกติจะมีรัฐมนตรีค่าตอบแทน (Government Minister for Wages) ที่เป็นผู้รับผิดชอบที่มีอำนาจเด็ดขาด และรับผิดชอบด้านนโยบายการจ้างงานของรัฐ ซึ่งดำเนินงานโดยองค์กร 2 หน่วยงาน การเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างจะอยู่ในความรับผิดชอบของ SAV ส่วนหัวหน้าถาวรของกระทรวงค่าตอบแทนมักจะเป็นผู้อำนวยการของคณะกรรมการ SAV อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้มีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองเรื่องเงินเดือนข้าราชการโดยตรง

ภาคเอกชนมักจะเป็นภาคที่กำหนดแนวทางในเรื่องการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างของสวีเดนเป็นที่ยอมรับกันในวงกว้างว่า ค่าใช้จ่ายในด้านการผลิต และผลงานด้านการส่งออกถือเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดค่าแรง อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ภาครัฐเป็นผู้นำในการบรรลุข้อตกลงก่อนภาคเอกชน ส่วนในประเด็นที่ว่าด้วยเรื่องที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับค่าแรง เป็นเรื่องที่พบเห็นกันบ่อยว่า SAV มักจะเป็นผู้เริ่มก่อนภาคเอกชน ตัวอย่างหนึ่งก็คือ ในด้านของประชาธิปไตยแห่งอุตสาหกรรม

รัฐบาลใช้อิทธิพลหลัก ๆ ในด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยผ่านบทบาททางการเมืองที่ผ่านมา แรงงานสัมพันธ์ถูกปล่อยให้ขึ้นอยู่กับนายจ้างและสหภาพ อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ 70 กฎหมายใหม่ ๆ ได้ถูกนำมาใช้ซึ่งส่งผลต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งกฎหมายใหม่นี้จะเกี่ยวกับ

ประเด็นที่ว่าด้วยประชาธิปไตยแห่งอุตสาหกรรม (Industrial Democracy) สภาวะแวดล้อมในที่ทำงาน ความมั่นคงของงานและสิทธิของสหภาพ กฎหมายเหล่านี้ล้วนจำกัดสิทธิของนายจ้างและเสริมสิทธิของลูกจ้างและสหภาพของพวกเขา

## 2. กระบวนการหลัก ๆ ของแรงงานสัมพันธ์

2.1 การเจรจาต่อรองในระดับท้องถิ่น แม้ว่าโครงสร้างการเจรจาต่อรองในระดับท้องถิ่นในสถานประกอบการจะแตกต่างกันไป แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงกระบวนการของบริษัทเอกชนขนาดกลางทั่ว ๆ ไป ที่มีลูกจ้างประมาณ 300-400 คน นั่นคือ ลูกจ้างจะรวมตัวกันที่สโมสรของสหภาพท้องถิ่น 3 แห่ง (Local Union Clubs) โดยคนงานผู้ใช้แรงงาน (Manual Workers) จะอยู่ในสหภาพ ที่เป็นสมาชิกของ LO ส่วนหัวหน้างานระดับต้น (First-line Supervisors) จะอยู่ในกลุ่ม SALF (Swedish Supervisors' Union) และคนงานคอปขาวที่เหลือจะอยู่กับ SIF (Swedish Union of Clerical and Technical Employees in Industry)

SALF และ SIF จะทำงานร่วมกันในการจัดตั้งกลุ่มเจรจาต่อรองร่วม PTK (Federation of Salaried Employees ; Private Sector Bargaining Cartel of TCO) คนของสหภาพท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนในคณะกรรมการบริหารของบริษัท โดยคนหนึ่งจะเป็นคนของ LO ส่วนอีกคนเป็นตัวแทนของ PTK ทั้งสองจะมีหน้าที่ของตน และจะมีคณะกรรมการว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมในที่ทำงาน ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของสหภาพ ผลการดำเนินงานในเชิงเศรษฐกิจของบริษัทจะถูกนำมาถกกันในที่ประชุมเสมอภายในกลุ่มคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นที่ ๆ LO และ PTK ได้พบปะกับผู้บริหารและยังมีการประชุมกันทุกเดือน ซึ่งผู้บริหารจะรายงานถึงการผลิต แผนการลงทุน และเรื่องอื่น ๆ สหภาพจะเป็นผู้ชี้ว่าพวกเขาต้องการจะอภิปรายเรื่องใดให้ละเอียดขึ้น ซึ่งในกรณีนี้จะมีการจัดการเจรจาในประเด็นนั้น ๆ แยกออกไป สหภาพเป็นผู้ริเริ่มการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ใด ๆ ที่สมาชิกเรียกร้องการติดต่อระหว่างฝ่ายบริหารและสหภาพส่วนใหญ่จะเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ การติดต่อระหว่างลูกจ้างกับผู้บริหารอย่างเป็นทางการมักจะจำกัดอยู่ในการประชุมคณะกรรมการประมาณ 4-5 ครั้งเท่านั้น ซึ่งจะมีการประชุมของคณะกรรมการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในที่ทำงาน ประมาณ 3-4 ครั้ง และมีประมาณ 4-6 กรณีที่เป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองร่วมกัน นอกเหนือไปจากการเจรจาเรื่องค่าจ้าง

สัมพันธ์ภาพของสหภาพกับฝ่ายบริหารในภาครัฐก็ไม่ต่างไปจากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นนัก อย่างไรก็ตาม ควรจะมีการพูดถึงข้อแตกต่างบางประการ คือ โดยมากมักจะมีสหภาพในหมู่ของ

พวกลูกจ้างกินเงินเดือนมากกว่า เนื่องจากว่าสหภาพผู้ประกอบการวิชาชีพ มักจะได้มีตัวแทนที่แข็งแกร่ง ในภาครัฐ ที่ซึ่งดูเหมือนจะมีลูกจ้างรวมตัวกันอยู่มากกว่า ข้อแตกต่างอีกข้อหนึ่งคือ ระดับความเป็นทางการในการติดต่อของลูกจ้างกับฝ่ายบริหารในภาครัฐจะมีมากกว่าภาคเอกชน ซึ่งความเป็นทางการที่มากกว่าของภาครัฐเช่นนี้ ในบางส่วนอาจจะถูกมองว่าเป็นภาพสะท้อนของประเพณีที่ทำงานเป็นขั้นเป็นตอนของภาครัฐ ซึ่งอาจจะสามารถอธิบายได้ว่า เป็นเหตุมาจากขนาดที่ใหญ่ขององค์กรรัฐโดยทั่วไป

**2.2 การยุติข้อพิพาท** รัฐบาลสวีเดนมีบทบาทจำกัดในการยุติข้อพิพาททางด้านแรงงานต่าง ๆ ชาวสวีเดนแยกความแตกต่างระหว่างข้อพิพาทในเรื่องผลประโยชน์กับข้อพิพาทในเรื่องสิทธิ ในกรณีของข้อพิพาทด้านผลประโยชน์ ผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะเข้าไปพัวพันในเรื่องแรงงานภายหลังจากได้ใบแจ้ง องค์กรของรัฐเล็ก ๆ มักจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาเท่านั้น ไม่มีข้อผูกมัดด้านกฎหมายสำหรับฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ว่าจะต้องยอมรับข้อเสนอสองของผู้ไกล่เกลี่ยหรือเพิกถอนการกระทำใด ๆ ที่ผู้ไกล่เกลี่ยเรียกร้อง ในช่วงที่ผ่านมาส่วนใหญ่มีกรณีไกล่เกลี่ยประมาณ 30-40 กรณี รัฐสภาอาจจะออกกฎหมายเพื่อที่จะหาข้อยุติสำหรับกรณีพิพาทด้านแรงงาน แต่การปฏิบัติเช่นนั้นไม่ค่อยพบเห็นกันบ่อยนัก

ในกรณีที่พิพาทกันด้วยเรื่องสิทธิ ไม่ควรจะมีเคลื่อนไหวทางด้านแรงงาน ข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความข้อกฎหมายหรือข้อตกลงจะต้องมอบให้ศาลแรงงานแห่งชาติ และในบางกรณีศาลชั้นต้นระดับท้องถิ่น ข้อตัดสินของศาลชั้นต้นอาจจะถูกอุทธรณ์ต่อไปยังศาลแรงงาน ซึ่งจะเป็นผู้ชี้ขาดคนสุดท้ายในข้อพิพาทแรงงานทุกข้อ ศาลแรงงานรับคำร้องทุกข์ประมาณ 250 กรณีต่อปีรวมไปถึงการร้องทุกข์ส่วนบุคคลด้วย

สิทธิในการเข้าไปพัวพันด้านแรงงาน ยังรวมถึงการชั่งเช่นเดียวกับการประท้วง นอกจากนี้ยังมีการกระทำด้านแรงงานบางอย่าง เช่น การระงับการทำงานล่วงเวลา และระงับการจ้างงานตำแหน่งใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการระงับมีด (Black ban) ไม่ให้ทำงานบางอย่างด้วย อย่างไรก็ตาม การกระทำทางด้านแรงงานจะทำได้ก็ต่อเมื่อสัญญาจ้างงานสิ้นสุดลง หรือระงับไปอย่างถูกต้อง กฎหมายห้ามไม่ให้มีการกระทำทางด้านแรงงานใด ๆ ขึ้นในช่วงเวลาของสัญญา อย่างไรก็ตาม กฎหมายอนุญาตให้มีการกระทำที่สนับสนุนสหภาพแรงงานอื่น ๆ ได้

ถ้าสหภาพพัวพันกับการประท้วงหยุดงาน ไม่ว่าจะ เป็นในระดับส่วนกลางหรือท้องถิ่น นายจ้างอาจจะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากสหภาพได้ การจะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในการประท้วงอย่างผิดกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่สหภาพจะต้องพยายามไม่สนับสนุนให้สมาชิกมีส่วนร่วม

ในการประท้วงนั้น ๆ ด้วยวิธีนี้เอง พวกเขาจะสามารถหลีกเลี่ยงการถูกปรับหรือถูกฟ้องเรียกค่าเสียหาย สมาชิกสหภาพคนใดที่มีส่วนร่วมในการกระทำทางด้านแรงงานอย่างผิดกฎหมาย อาจจะถูกปรับโดยศาลแรงงาน ซึ่งค่าปรับจะถูกจำกัดอยู่ที่จำนวนสูงสุด 200 โครเนอร์เท่านั้น

### 3. ประเด็นที่สำคัญในปัจจุบันและอนาคต

ในช่วงทศวรรษ 1960 เมื่อสวีเดนมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงและมีสันติภาพด้านแรงงานสืบต่อเนื่อง แนวคิดเรื่องแบบจำลองแรงงานของสวีเดนนั้นโด่งดังไปทั่วโลก แบบจำลองนี้สามารถจะสรุปได้คร่าว ๆ ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานไม่ก็กลุ่มที่มีการจัดการเป็นอย่างดี และเป็นความสัมพันธ์ที่เข้มแข็ง สหภาพมีทัศนคติที่ดีต่อการใช้เหตุผลทำความเข้าใจนายจ้าง และพึงพิงรัฐบาลในการเดินตามนโยบายตลาดแรงงานอย่างแข็งขัน เพื่อที่จะรองรับและซึมซับการว่างงานที่เกิดขึ้นจากโครงสร้าง และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป แบบจำลองสวีเดนนั้น สามารถย้อนประวัติไปได้ถึงปี 1938 เมื่อ LO และ SAF บรรลุข้อตกลงแรก ที่เรียกกันว่า ข้อตกลงเบื้องต้น ซึ่งกำหนดระเบียบปฏิบัติของการต่อรองร่วมกัน รวมถึงเรื่องความร่วมมือต่าง ๆ ภายใต้อุตกลงเบื้องต้นนั้น การตัดสินใจเรื่องว่า จะผลิตอะไร หรือจะจัดการด้านการผลิตอย่างไร ถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ค่าจ้างและเงื่อนไขต่าง ๆ นั้นขึ้นอยู่กับต่อรอง และยังมีสิทธิที่จะกระทำการด้านแรงงานใด ๆ ก็ตามเมื่อถึงเวลาจะต่อสัญญา

ข้อตกลงเบื้องต้นข้อแรกบรรลุ ภายหลังจากความขัดแย้งที่ยืดเยื้อมานาน ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1920 และ 1930 สวีเดน เป็นประเทศหนึ่งที่มีระดับการพิพาทด้านแรงงานสูงสุดในยุโรป จากนั้นจึงมีการเรียกร้องอย่างแข็งขันให้มีการออกกฎหมายซึ่งจะจำกัดสิทธิในการนัดประท้วงหยุดงาน, การกักขัง รวมถึงการพิพาทการต่อรองร่วมอย่างอิสระ

แบบจำลองสวีเดนไปได้ดี จนกระทั่งในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 เริ่มมีความตึงเครียดขึ้นเรื่อย ๆ ข้อเรียกร้องด้านประชาธิปไตยในแง่เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่รุนแรงของสหภาพปะทะกับการต่อต้านของนายจ้าง ฉากการเมืองและเศรษฐกิจเปลี่ยนไปเมื่อพรรคสังคมนิยมที่ครองอำนาจมาถึง 44 ปี ต้อลงจากอำนาจในปี 1976 ในช่วงเวลานั้น สวีเดนถูกดูถูกสั้นให้จมลงไปกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ นายจ้างรู้สึกว่ามีความเป็นไปได้ทางการเมือง และเป็นเรื่องจำเป็นทางเศรษฐกิจที่จะต่อสู้กลับไปบ้าง

ข้อเรียกร้องให้มี "ประชาธิปไตยทางด้านเศรษฐกิจ" ในรูปของ กองทุนคนเงินเดือน (Wage Earner Fund) ถูกต่อต้านอย่างหนักจากพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สังคมนิยม และถูกต่อต้านจาก SAF ซึ่งมีบทบาทที่เด่นชัดมากในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี 1982

ในปี 1980 มีการขัดแย้งทางด้านแรงงานครั้งใหญ่ที่สุดในสวีเดน การประท้วงหยุดงานได้รับการตอบโต้จากนายจ้างโดยกักขังคนงานประมาณร้อยละ 80 ที่ทำงาน ข้อขัดแย้งได้รับการยุติหลังจากเวลาผ่านไป 2 อาทิตย์ โดยยึดตามข้อเสนอการไกล่เกลี่ย นักวิจารณ์อ้างว่าความขัดแย้งครั้งนี้เป็นสัญลักษณ์ของจุดจบของแบบจำลองสวีเดน และหัวใจแห่งความร่วมมือ

ความขัดแย้งครั้งนี้ เป็นจุดจบของยุคที่ค่อนข้างจะสันติที่มีการต่อรองร่วมจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม แบบจำลองสวีเดนไม่ได้ทำให้ความเป็นไปได้ของข้อขัดแย้งด้านแรงงานจบไป ความขัดแย้งในปี 1980 สามารถพูดได้ว่ามีส่วนมาจากบทบาทของรัฐบาลในกระบวนการกำหนดค่าจ้างตลอดช่วงทศวรรษที่ 1970 รัฐบาลได้หาหนทางที่จะมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดค่าจ้างในหลาย ๆ วิธีทาง แลกเปลี่ยนต่อสาธารณชนเกี่ยวกับประเด็นที่เป็นที่ยอมรับได้นั้นได้ถูกตีพิมพ์ออกมา และยังได้มีการปรับระบบการจัดเก็บภาษีบ่อยครั้งอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น การแทรกแซงของรัฐบาลในช่วงปีชำระภาษี 1980 ไม่ถูกจังหวะ อย่งไรก็ตาม สำหรับการจ่ายภาษีในปี 1981 และ 1983 ไม่มีปัญหาใด ๆ ในช่วงปี 1983 และ 1984 มีการบรรลุข้อตกลงหลัก ๆ โดยไม่ต้องพึ่งความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ย

องค์ประกอบที่สำคัญของระบบแรงงานสวีเดนอยู่ที่การก้าวไปสู่การต่อรองแบบกระจายอำนาจ หลังจากที่ประสบความล้มเหลวในการกักขังในปี 1980 นายจ้างองค์กรเอกชนตระหนักว่าวิธีการนั้นจะไม่มีประสิทธิภาพอีกต่อไปในการต่อต้านอำนาจของสหภาพ ดังนั้น พวกเขาจึงมุ่งเป้าไปที่การทำลายการจัดการเจรจาต่อรองจากส่วนกลางและหันกลับไปสู่การต่อรองในแวดวงอุตสาหกรรม (Industry-Wide Bargaining) ได้มีการดำเนินงานก้าวแรก ในปี 1983 เมื่อสมาพันธ์นายจ้างวิศวกรรมอิทธิพลได้จัดการบรรลุข้อตกลงกับสหภาพคู่ปรับ ภายนอกการเจรจาจากส่วนกลาง ประสบการณ์ในปี 1983 นำ LO ไปสู่การประกาศว่า การเจรจาต่อรองจากศูนย์กลางนั้นเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป และการเจรจาในแวดวงอุตสาหกรรมก็ได้ถูกนำมาใช้ในภาคเอกชนในปี 1984

ถ้าวิฤติการณ์เศรษฐกิจดำเนินต่อไป และถ้ารัฐบาลที่ไม่ใช่สังคมนิยมได้รับชัยชนะในสวีเดนในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 เป็นไปได้มากกว่า แรงงานสัมพันธ์ในสวีเดนจะเคลื่อนเข้าสู่ทิศทางแบบยุโรปทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะนำไปสู่โครงสร้างการต่อรองที่แตกออกเป็นส่วน ๆ มีการแทรกแซงของรัฐบาลมากขึ้น และผลที่ได้รับคือความอ่อนแอของสหภาพความเป็นไปได้ของอื่น คือแบบจำลองสวีเดน จะยังคงอยู่ได้และพัฒนาต่อไป

ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับบทบาทการบริหารที่ค่อนข้างจะคงที่ของรัฐบาลสังคมนิยมประชาธิปไตย และนโยบายทางเศรษฐกิจที่ยังทรงอยู่บนดุลยภาพของตลาดแรงงานที่เอื้อประโยชน์ต่อคนงานและสหภาพแรงงาน