

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน ของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

นางสาวจิรายุ อากฤทธิ*

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น เป็นกลไกในการได้มาซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ้างหรือการทำงานที่เป็นธรรม ทั้งกับนายจ้างและลูกจ้างโดยผู้ร่างกฎหมายตระหนักว่าในสภาพความเป็นจริงนั้นนายจ้างย่อมมีอำนาจในการเจรจาต่อรองเหนือกว่าลูกจ้างเสมอ ผู้ร่างกฎหมายจึงได้สร้างกระบวนการเจรจาต่อรองผ่านองค์กรที่เกิดจากการรวมกลุ่มของลูกจ้างในรูปแบบของสหภาพแรงงาน รวมทั้งได้สร้างกระบวนการที่ทำให้คู่เจรจาทั้งสองฝ่ายมีโอกาสในการเจรจาต่อรองอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้ได้ข้อตกลงที่เกิดประโยชน์และเป็นธรรมทั้งกับนายจ้างและลูกจ้างสำหรับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินนั้น เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่กระทบต่อการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ กฎหมายจึงกำหนดกระบวนการพิเศษเพิ่มเติมจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในกรณีอื่นๆ เพื่อให้รัฐบาลสามารถกำกับดูแลให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ ทั้งยังสามารถกำกับดูแลสภาพการจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจในภาพรวมให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน เมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และมีกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษ จึงสมควรที่จะมีการศึกษาทำความเข้าใจกระบวนการดังกล่าว เพื่อให้สามารถดำเนินการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

๑. ความหมายของ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน”

“ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” นั้น เป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ (๒) นายจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้” โดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ มิได้มีการให้ความหมายหรือกำหนดนิยามของถ้อยคำดังกล่าวเอาไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏแล้วย่อมเข้าใจได้ว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน นั้น เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในลักษณะหนึ่งดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงความหมายของคำว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” ในเบื้องต้นจึงต้องทำความเข้าใจความหมายของ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” เสียก่อน

โดยที่มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ได้กำหนดให้ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” หมายถึง ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ จึงอาจสรุปได้ว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ต้องเป็น “การทำข้อตกลงระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงาน” อย่างไรก็ตาม

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายวิเคราะห์การร่างกฎหมาย กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แม้ในบทนิยามดังกล่าวจะมีได้กำหนดเนื้อหาสาระของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเอาไว้ แต่หากได้พิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏก็ย่อมเป็นที่ชัดเจนอยู่ว่า ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานที่จะมีลักษณะเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นั้น ต้องเป็นการตกลงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “สภาพการจ้าง” และเมื่อพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สภาพการจ้าง” หมายถึง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ดังนั้น “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ นั้น จึงย่อมหมายถึง “ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน”

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” มีความหมายหรือลักษณะอย่างไร

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” นั้น เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ซึ่งกฎหมายมิได้ให้ความหมายหรือกำหนดนิยามของถ้อยคำดังกล่าวเอาไว้ แต่ในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ เรื่องการกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจ นั้น ได้มีการให้ความหมายของ “สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” หมายความว่า ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ หมายถึง ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวกับค่าจ้าง สวัสดิการ หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น “ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้” นั่นเอง

เมื่อได้พิจารณาไปแล้วในเบื้องต้นถึงความหมายของ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” สามารถนำความหมายดังกล่าวมาแยกเป็นองค์ประกอบของ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” ได้ดังนี้

๑.๑ ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามความหมายของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ นั้น จะต้องเป็น “การทำข้อตกลงสองฝ่าย” ระหว่างฝ่ายนายจ้าง^๑ ซึ่งหมายความถึง รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ที่มีอำนาจกระทำการรัฐวิสาหกิจ กับฝ่ายสหภาพแรงงาน ดังนั้น การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายนายจ้างจึงไม่ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๘๕-๖๘๗/๒๕๒๔) อย่างไรก็ดี หากฝ่ายลูกจ้างได้นำประกาศฝ่ายเดียวของ

^๑มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

นายจ้างมาปฏิบัติตาม อาจส่งผลให้ประกาศดังกล่าวมีผลเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๓๕/๒๕๒๕)^๒

นอกจากนี้ การทำข้อตกลงสองฝ่ายนั้น ยังต้องเป็นการทำข้อตกลงกันระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายสหภาพแรงงานเท่านั้น การที่นายจ้างทำข้อตกลงกับลูกจ้างโดยตรงไม่ถือเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติ^๓ ซึ่งจะแตกต่างจาก “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่หมายถึง “ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือระหว่างนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างกับสหภาพแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง”

โดยที่มาตรา ๙๕^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ได้กำหนดให้ถือว่าบรรดาสภาพการจ้างที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติ^๓ ดังนั้น สภาพการจ้างที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีอยู่ก่อนวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๓ จึงถือเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจ แม้มิใช่ข้อตกลงที่เกิดจากการยื่นข้อเรียกร้องและเจรจาตกลงกันระหว่างนายจ้างและสหภาพแรงงาน แต่เป็นสภาพการจ้างที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเพื่อเป็นฐานที่นายจ้างและสหภาพแรงงานจะใช้สิทธิยื่นข้อเรียกร้องเพื่อให้มีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างฉบับใหม่ หรือยื่นข้อเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่พอใจและยอมรับได้ต่อไป^๔

๑.๒ ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานต้องเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่ามาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ กำหนดให้ “สภาพการจ้าง” หมายถึง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานซึ่งในเรื่องนี้ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ได้อธิบายความหมายของ “สภาพการจ้าง” เพิ่มเติมว่า “สภาพการจ้าง” คือ *นิติสัมพันธ์หรือการปฏิบัติทั้งหลายระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตั้งแต่แรกเข้าทำงานจนกระทั่งถึงการเลิกจ้าง คือ ตั้งแต่เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน การกำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง รวมทั้งประโยชน์ต่างๆ ของทั้งนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน ดังนั้น เรื่องใดก็ตามที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแล้ว จะเป็นสภาพการจ้างทั้งสิ้น^๕*

กรณีของข้อตกลงในเรื่องอื่นที่ไม่อยู่ในนิยามของสภาพการจ้างข้างต้น ข้อตกลงนั้นย่อมไม่ใช่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เช่น บันทึกข้อตกลงระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้างให้นายจ้างหักค่าจ้างของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเพื่อเป็นค่าบำรุง ค่าฌาปนกิจ

^๒อ้างถึงใน จารณต์ บุรณชัย, การทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔. น. ๑๙.

^๓มาตรา ๙๕ บรรดาระเบียบ ประกาศ มติ คำวินิจฉัยชี้ขาด หรือคำสั่งของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ถึงที่สุดแล้วตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับต่อไป

ให้ถือว่าบรรดาสภาพการจ้างที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัตินี้

^๔เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน ๒๕๔๙), น. ๕๖ -๕๗.

^๕เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน ๒๕๕๕), น.๒๒๙.

เป็นข้อตกลงอย่างอื่น มิใช่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๘๒/๒๕๓๒) ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานในเรื่องที่นายจ้างอนุญาตให้สหภาพแรงงานอยู่ในบริเวณ บริษัทของนายจ้าง เป็นกรณีที่นายจ้างให้ความสะดวกเพื่อประโยชน์ของสหภาพแรงงานในเรื่องที่ นายจ้างอนุญาตให้สหภาพแรงงานโดยเฉพาะ มิใช่เรื่องอันเกี่ยวกับสภาพการจ้างจึงไม่ใช่ข้อตกลง เกี่ยวกับสภาพการจ้าง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๐๓/๒๕๔๕)^๖

นอกจากนี้ มีข้อนำพิจารณาว่า ข้อตกลงให้นายจ้างจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างที่ เกษียณอายุ จะถือเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือไม่ เนื่องจากการจัดสวัสดิการให้แก่ ลูกจ้างที่พ้นสภาพการเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจและไม่มีนิติสัมพันธ์ความเป็นนายจ้างและลูกจ้างแล้วใน เรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ปรากฏในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (กรณีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๙๐/ ๒๕๕๖) โดยสรุปว่า “การที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ให้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการพนักงานและให้จ่ายเงินเข้ากองทุนสวัสดิการ พนักงาน เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของพนักงานที่ได้รับเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต่ำกว่าเงิน บำเหน็จเมื่อเกษียณอายุ เป็นการเรียกร้องให้มีการจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานองค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ อันถือเป็นข้อเรียกร้องในเรื่องสภาพการจ้างตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ซึ่งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเรียกร้องให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้”

๑.๓ สภาพการจ้างนั้นต้องสามารถคำนวณเป็นเงินได้

โดยที่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ เรื่องการกำหนดขอบเขต สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจ ได้ให้ความหมายของ “สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการ เงิน” หมายถึง “ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงานที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้” รวมทั้งในทางวิชาการได้มีการอธิบายถึงลักษณะของ “สภาพการจ้างที่เกี่ยวข้องกับการเงิน” เพิ่มเติมว่า “สภาพการจ้างที่เกี่ยวข้องกับการเงิน” นั้น หมายถึง “สภาพการจ้างในส่วนที่เกี่ยวกับค่าจ้าง สวัสดิการ หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างที่สามารถ คำนวณเป็นเงินได้ หรือสภาพการจ้างที่รัฐวิสาหกิจต้องใช้จ่ายเงินเพื่อสภาพการจ้างนั้น ซึ่งอาจเป็นการใช้ จ่ายเงินโดยตรง เช่น การปรับค่าจ้าง การเปลี่ยนแปลงอัตราการจ่ายค่าล่วงเวลาหรือค่าตอบแทนใน การทำงานอื่นๆ การจ่ายโบนัส การจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการต่างๆ หรือการใช้จ่ายเงินเพื่อการจัด สวัสดิการที่เป็นสิ่งของหรือบริการ เช่น การตัดเสื้อผ้าชุดทำงาน การจัดรถรับส่งลูกจ้าง เป็นต้น”^๗ ดังนั้น สภาพการจ้างที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ หรือเป็นสภาพการจ้างที่ไม่ต้องใช้จ่ายเงินเพื่อ สภาพการจ้างนั้น เช่น การกำหนดวันและเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ย่อมไม่ถือเป็นสภาพการจ้าง ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

ในประเด็นเกี่ยวกับความหมายของ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน” มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดบทนิยามของถ้อยคำดังกล่าวไว้ ทั้งที่เป็นถ้อยคำที่มีความสำคัญและปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น ความหมายของ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” จึงเป็นเพียงการประมวลเอาบทนิยามของคำว่า

^๖ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๒ , น ๑๙.

^๗ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๔ , น ๓๑.

“ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เข้ากับความหมายของคำว่า “สภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” ที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ ซึ่งบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ หากพิจารณาแต่เพียงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ย่อมไม่สามารถเข้าใจถึงความหมายของถ้อยคำดังกล่าวได้ ทั้งที่โดยหลักแล้วกฎหมายต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายนั้นสามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างถูกต้อง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” ไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เพื่อให้สามารถเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

แต่เดิมนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจไม่มีกระบวนการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการเพิ่มค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยโครงสร้างเงินเดือนของพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ โดยห้ามมิให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงอัตราค่าจ้าง เงินเดือน ค่าครองชีพ สวัสดิการอื่นใด เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษต่อมาพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย และหลักการดังกล่าวก็ได้ส่งต่อมายังพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน ก่อนที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นจะมีผลใช้บังคับ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ ยกเว้นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้เองเมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำกับดูแลกระบวนการจัดทำหรือแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินเอาไว้เช่นกัน เช่น ในมลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดให้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างกับองค์กรของลูกจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่เพิ่มเติมขึ้นมา (Additional Funds) ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ (Public Employee Fair Employment Act Sec. 204 –a 1) หรือในประเทศญี่ปุ่น ที่มีการกำหนดให้ ข้อตกลงเกี่ยวกับ

^๕นิคม จันทรวินิจ,สาระสำคัญและบทวิเคราะห์พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิธรรมคดีพจนานุกรม,๒๕๓๔) น. ๑๔.อ้างถึงในจารณต บุณนชัย,อ้างแล้ว เชนอรรถที่ ๒, น. ๖๐.

สภาพการจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ (Public Corporation, Etc. Labor Relations Act 1948 Article 16)^๙

ในกรณีของประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ จะพบว่า การแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ การเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

ในกรณีที่นายจ้างหรือสหภาพแรงงานเห็นว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม สมควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงจะต้องยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งเพื่อเจรจาทำความตกลงกันต่อไป นายจ้างไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมเพียงฝ่ายเดียวได้ เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า เมื่อนายจ้างหรือสหภาพแรงงานยื่นข้อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งแล้วฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องต้องทำหนังสือแจ้งชื่อผู้แทนในการเจรจาของฝ่ายตนซึ่งต้องมีคุณสมบัติคือ ฝ่ายนายจ้างต้องแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายสหภาพแรงงานต้องแต่งตั้งจากกรรมการหรือสมาชิกสหภาพแรงงาน จำนวนไม่เกินเจ็ดคน โดยต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบโดยเร็วก่อนที่ผู้แทนในการเจรจาทั้งสองฝ่ายจะเจรจากัน แล้วผู้แทนทั้งสองฝ่ายจะต้องเริ่มเจรจากันภายใน ๕ วัน นับแต่วันที่ได้ข้อเรียกร้อง^{๑๐} ถ้านายจ้างกับสหภาพแรงงานสามารถตกลงเกี่ยวกับข้อเรียกร้องได้แล้ว ให้ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้แทนในการเจรจาของนายจ้างและสหภาพแรงงาน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนฝ่ายตนและให้นายจ้างประกาศข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างโดยเปิดเผยไว้ ณ สถานที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่เป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวัน โดยเริ่มประกาศภายในสามวันนับแต่วันที่ได้ตกลงกัน และนายจ้างจะต้องนำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามวรรคหนึ่งไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ตกลงกัน^{๑๑} ซึ่งหากเป็นกรณีของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ไม่เกี่ยวกับการเงินนั้น เมื่อนายจ้างและสหภาพแรงงานนำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไปจดทะเบียนแล้ว ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างดังกล่าวจะมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานให้ต้องปฏิบัติตาม^{๑๒} แต่ในกรณีของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินนั้น หากเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่ นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ (๒)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ

^๙อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒ ,น ๒๓๕.

^{๑๐}มาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๑๑}มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๑๒}มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๑๓}รายละเอียดของขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้น โปรดดูใน เกษมสันต์วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน ๒๕๔๙)น. ๕๘ -๖๗.

^{๑๔}มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(๒) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

นายจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ มาตรา ๒๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ

๒.๒ การเสนอคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ

เมื่อได้ดำเนินการการเจรจาต่อรองเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างจนครบตามขั้นตอนแล้ว กฎหมายกำหนดแนวทางการดำเนินการเอาไว้สองแนวทางดังนี้

๑) กรณีที่เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

โดยที่มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้

“ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้”

ดังนั้น เมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง และดำเนินการอื่น ๆ จนครบขั้นตอนแล้ว โดยหลักข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินจะยังไม่สามารถดำเนินการได้จนกว่านายจ้างจะเสนอข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ เว้นเสียแต่ว่าจะเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เองตามมาตรา ๑๓ (๒) ที่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน นายจ้างย่อมไม่อาจดำเนินการตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในเรื่องนั้นได้

๒) กรณีที่เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เองตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

โดยที่มาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ

ในการนี้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๓ (๒) ดังกล่าว เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้น

^๕ มาตรา ๒๘ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ (๒) นายจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

อาจดำเนินการได้เองโดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มีรายชื่อดังต่อไปนี้ สามารถดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการของพนักงานได้เอง เมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเห็นชอบแล้วซึ่งรัฐวิสาหกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้แก่

๑. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
๒. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
๓. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
๔. บริษัท ท่าอากาศยาน จำกัด (มหาชน)
๕. บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
๖. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
๗. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
๘. บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
๙. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (ปัจจุบันคือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย)
๑๐. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย
๑๑. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
๑๒. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
๑๓. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
๑๔. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
๑๕. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
๑๖. บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)^{๑๖}

ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ได้มีรายชื่อข้างต้นคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดขอบเขตการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เองตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนี้

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอการกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างสวัสดิการและประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้

- เรื่องค่าจ้างยังคงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ กรณีที่รัฐวิสาหกิจจะมีการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับค่าจ้าง ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๒ ยกเว้นการกำหนด

^{๑๖} รัฐวิสาหกิจลำดับที่ ๑ - ๑๒ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖

รัฐวิสาหกิจลำดับที่ ๑๓ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗

รัฐวิสาหกิจลำดับที่ ๑๔ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗

รัฐวิสาหกิจลำดับที่ ๑๕ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๗

รัฐวิสาหกิจลำดับที่ ๑๖ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

อัตราค่าจ้างแรกบรรจุ และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ-ขั้นสูงของลูกจ้างทุกตำแหน่งให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้เองเมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเห็นชอบด้วย

- เรื่องสวัสดิการ ให้กำหนดเป็นขอบเขตสภาพการจ้าง ตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้เองเมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเห็นชอบแล้วยกเว้นเรื่องค่ารักษาพยาบาลยังคงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรี

- เรื่องประโยชน์อื่นของนายจ้าง หรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงานที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ ให้กำหนดเป็นขอบเขตสภาพการจ้าง ตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้เองเมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเห็นชอบแล้ว

โดยเรื่องสวัสดิการและเรื่องประโยชน์อื่นของนายจ้าง หรือลูกจ้าง ฯ ให้ปรับปรุงได้เท่าที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินอยู่เดิมโดยคำนึงถึงสถานะการเงิน ผลการดำเนินงานของกิจการและการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นให้ครอบคลุมรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย หรือสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายให้ครอบคลุมรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นซึ่งอาจจะกำหนดเป็นเงื่อนไขให้คงสัดส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรต่อรายได้ให้คงอยู่ในอัตราเดิม

วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เห็นชอบให้การปรับปรุงค่าห้องและค่าอาหารในกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล สำหรับลูกจ้างเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกินวันละ ๑,๒๐๐ บาท และสำหรับบุคคลในครอบครัวเท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่ไม่เกินวันละ ๘๐๐ บาท เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้เอง ทั้งนี้ สิทธิสำหรับบุคคลในครอบครัวจะต้องเป็นสิทธิที่มีอยู่เดิม และการกำหนดสภาพการจ้างดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงสถานะการเงิน ผลการดำเนินงานของกิจการ และการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นให้ครอบคลุมรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย หรือสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายให้ครอบคลุมรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น และขอบเขตสภาพการจ้างดังกล่าวไม่ใช่สภาพบังคับที่รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการ และเมื่อรัฐวิสาหกิจใดดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจแจ้งการปรับปรุงดังกล่าวให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ทราบ

สำหรับประเด็นที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๖ แห่งสามารถปรับปรุงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในส่วนของค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการในรัฐวิสาหกิจได้เอง เมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นได้ให้ความเห็นชอบ โดยไม่มีกำหนดเงื่อนไขหรือกรอบการดำเนินการ นั้น มีข้อสังเกตว่ากรณีดังกล่าวอาจเป็นการให้อิสระแก่รัฐวิสาหกิจมากเกินไปจนสมควร ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เข้ามากำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เองนั้น ควรต้องมีการกำหนดเงื่อนไขดังเช่นที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้ “รัฐวิสาหกิจสามารถปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน ได้เท่าที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินอยู่เดิมโดยจะต้องคำนึงถึงสถานะการเงิน ผลการดำเนินงานของกิจการ และการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นให้ครอบคลุมรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย หรือสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายให้

ครอบคลุมรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น ซึ่งอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขให้คงสัดส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรต่อ รายได้ให้คงอยู่ในอัตราเดิม” นอกจากนี้ ในกรณีที่ เป็นสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจ กำหนดได้เอง เมื่อรัฐวิสาหกิจได้มีการปรับปรุงสภาพการจ้างให้เรื่องดังกล่าวแล้ว ควรกำหนดให้ รัฐวิสาหกิจรายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐบาลสามารถติดตามภาพรวมของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินของ รัฐวิสาหกิจได้

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่ในรูปแบบของระเบียบ และข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจ

กรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่อยู่ในรูปแบบของ ระเบียบและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นกรณีที่มีความซับซ้อนค่อนข้างมาก เนื่องจากกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งได้กำหนดขั้นตอนในการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบหรือข้อบังคับเอาไว้ เป็นการเฉพาะ จากการศึกษาพบว่าในรัฐวิสาหกิจบางแห่งการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบหรือข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเช่น มาตรา ๒๓(๑๑)^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒แต่ในบางรัฐวิสาหกิจการแก้ไข เพิ่มเติมระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงคลัง เช่น มาตรา ๒๒ (๘)^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

กรณีเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาว่า ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ที่เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งอยู่ในรูปแบบของระเบียบและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจจะต้อง ดำเนินการตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์^๑ และกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์^๑ เพียงฉบับเดียว

ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเอาไว้ปรากฏตาม บันทึกรายงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแก้ไขข้อบังคับการประปาส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการ สงเคราะห์เกี่ยวกับการศึกษาของบุตร (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖๕/๒๕๕๕) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๗} มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กนอ. อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานใน กนอ. และครอบครัวด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘} มาตรา ๒๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่ง กิจการของ ททท. อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงาน และลูกจ้างและครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

(คณะที่ ๙) ได้วินิจฉัยสรุปความได้ว่า “มาตรา ๑๗ (๘)^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจกับรัฐ โดยรัฐเห็นสมควรให้มีการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่พนักงานและลูกจ้างของ กปภ. แต่สวัสดิการหรือการสงเคราะห์จะให้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีเพื่อให้การคุ้มครองสวัสดิการหรือการสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ทุกแห่งมีมาตรฐานเดียวกันต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลา ทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้าง หรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงานซึ่งเป็นสภาพการจ้าง^{๒๐} ของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา ๑๓ (๒)^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจ ดำเนินการได้เอง เว้นแต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดเห็นสมควรปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่ อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๓ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ กำหนดให้การปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในเรื่องของสวัสดิการ ยกเว้น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลนั้น ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จะ สามารถพิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวของพนักงานได้เองตามความ เหมาะสม ดังนั้น กปภ. จึงสามารถแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีอีก”

นอกจากนี้ ยังมีกรณีตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีการปรับปรุงสภาพ การจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้างในส่วนของเงินเดือน (เรื่องเสรีจที่ ๗๗๘/๒๕๕๖) ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ ที่ ๙) ได้วินิจฉัยสรุปความได้ว่า “ในกรณีที่ดำเนินการ ปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้างในส่วนของเงินเดือน การรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อน แต่เนื่องจาก รฟม. ได้รับการยกเว้นจากคณะรัฐมนตรีตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่ให้ดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับ

^{๑๙} มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการ ของ กปภ. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) วางข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงาน และลูกจ้างและครอบครัว โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐} มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๒๑} มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้นอาจดำเนินการเองได้

ฯลฯ

ฯลฯ

การเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของพนักงานได้เองเมื่อ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเห็นชอบแล้ว ดังนั้น รฟม. จึงไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีก แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ไม่มีผลเป็นการยกเว้นเงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่ทำให้ รฟม. ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น การที่ รฟม. จะออกข้อบังคับเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างที่ เกี่ยวกับการเงินในการกำหนดอัตราค่าจ้างในส่วนของเงินเดือน จึงต้องขอความเห็นชอบจาก กระทรวงการคลังด้วย”

ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้อธิบายถึงเงื่อนไขที่ทำให้กรณีของการ รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยแตกต่างไปจากกรณีของการประปาส่วนภูมิภาค ดังนี้ “ในกรณีนี้ (กรณีตามข้อหารือของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย) แตกต่างจากกรณีของการ ประปาส่วนภูมิภาคที่การแก้ไขข้อบังคับเกี่ยวกับการสงเคราะห์การศึกษาของบุตรของพนักงาน โดยมาตรา ๑๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดเงื่อนไขไว้ประการเดียวว่า ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยกเว้นให้การประปาส่วนภูมิภาค ในกรณีของการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวข้องกับการเงินในเรื่องของสวัสดิการ ยกเว้นสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาลไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีก การประปาส่วนภูมิภาคจึงไม่ต้องขอ ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกครึ่งเมื่อจะแก้ไขข้อบังคับดังกล่าว”

เมื่อพิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นแล้วอาจสรุป แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่ในรูปแบบของ ระเบียบและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจได้เป็นสองแนวทางดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้การออกระเบียบหรือ ข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หากเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการ จ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีมติยกเว้นให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้เอง กรณีเช่นนี้ เมื่อข้อบังคับหรือระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

แนวทางที่สอง ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้การออกระเบียบหรือ ข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่นที่มีใช้จากคณะรัฐมนตรี เช่น กระทรวงการคลัง แม้จะเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ยกเว้นให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้เอง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งแล้ว ก็ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่กำหนดไว้เสียก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ปัญหาในเรื่องนี้เกิดขึ้นจากการกำหนดกระบวนการขั้นตอนการ แก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ทั้งในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติ แร่งงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ และเนื่องจากกฎหมายเหล่านี้ตราขึ้นในช่วงเวลาและสถานการณ์ที่มีความ แตกต่างกัน แนวคิดในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจก็ย่อมแตกต่างกันไป ส่งผลให้ บทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน นั้น แตกต่าง กันออกไป ทั้งที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือต้องการที่จะกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของ รัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

ด้วยบริบทของกฎหมายในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนี้ส่งผลให้ในทางปฏิบัติ แม้เป็นสภาพการจ้างในเรื่องเดียวกันก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้างซึ่งอยู่ในรูปแบบของระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจก็จะแตกต่างกันไป ทั้งนี้

ตามแต่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะกำหนดไว้เช่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ของ ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เองนั้น แม้จะได้รับยกเว้น ให้ไม่ต้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ แต่ในรัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ยังคงปฏิบัติตามขั้นตอนที่ กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนด เช่น ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสียก่อน ข้อตกลง เกี่ยวกับสภาพการจ้างในเรื่องนั้นจึงจะมีผลใช้ได้ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และเกิดความลักลั่นกัน ระหว่างรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งส่งผลให้การดำเนินการปรับปรุงสภาพการจ้างไม่เป็นไปในมาตรฐาน เดียวกัน

อย่างไรก็ดี การจะแก้ไขกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้มีรูปแบบการดำเนินการใน ลักษณะเดียวกันนั้น เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่ละฉบับนั้น มีกระบวนการและต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างมาก ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในกรณีเช่นนี้ควรกำหนดให้ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์^{๒๑} เป็นกฎหมายกลาง^{๒๒} ที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนใน การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างทั้งหมด ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนด กระบวนการขั้นตอนในการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ขัดหรือแย้ง พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ จะต้องใช้กระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เพื่อให้การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๔. ผลผูกพันของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน

มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลผูกพันนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพ แรงงาน และห้ามมิให้นายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขัดหรือ แยกกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างจึงมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพ แรงงานซึ่งเป็นตัวแทนของลูกจ้างทั้งหมดที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน เป็นสัญญาประเภทหนึ่ง แยกออกต่างหากจากสัญญาจ้างแรงงานซึ่งเป็นการทำข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างแต่ละคน ดังนั้น ในกรณีที่มีการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ข้อตกลงนั้นจึงผูกพัน เฉพาะนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเท่านั้น ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดไว้ใน ลักษณะเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดสัญญาจ้างแรงงานสองมาตรฐานขึ้นระหว่างลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพ

^{๒๑} อันที่จริงแล้วพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ รัฐวิสาหกิจต่างๆ จะต้องดำเนินการหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยในมาตรา ๕ วรรคสอง ได้กำหนดให้ “ให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหรือกฎหมายที่ เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้เช่นใดก็ตาม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง” อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าวก็มีผลเป็นเพียงการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เท่านั้น มิได้เป็นการ “ตัด” การดำเนินการตามกฎหมายอื่นแต่อย่างใด

แรงงานและลูกจ้างที่มีได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารงานของนายจ้าง และเกิดความแตกแยกระหว่างลูกจ้างด้วยกัน^{๒๓}

ในกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คู่กรณีย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลเรียกร้องให้อีกฝ่ายปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ นอกจากความรับผิดชอบในทางแพ่งแล้วในกรณีที่นายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้างยังมีความผิดอาญาตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับอีกด้วย

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างโดยปกติแล้วจะมีระยะเวลาใช้บังคับตามที่นายจ้างและสหภาพแรงงานได้ตกลงกัน แต่ทั้งนี้ จะตกลงกันให้มีผลใช้บังคับเกินกว่าสามปีไม่ได้ ในกรณีที่มีได้กำหนดระยะเวลาไว้ ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับหนึ่งปีนับแต่วันที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน หรือนับแต่วันที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงานแล้วแต่กรณีในกรณีที่ระยะเวลาที่กำหนดตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างสิ้นสุดลงถ้าได้มีการเจรจาตกลงกันใหม่ ให้ถือว่าข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปอีกคราวละหนึ่งปี ซึ่งในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างยังมีผลใช้บังคับอยู่นั้น จะยื่นข้อเรียกร้องใหม่ที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมไม่ได้ แต่หากเป็นการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อให้มีผลหลังจากที่ระยะเวลาตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมสิ้นสุดลงย่อมสามารถทำได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นข้อเรียกร้องเอาไว้^{๒๔}

๕. บทสรุป

โดยที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน เป็นข้อตกลงที่มีผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ จึงได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยให้รัฐบาลเข้ามากำกับดูแลการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินก่อนที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นจะมีผลใช้บังคับ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ กำหนดเป็นหลักการว่า

“ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้”

ยกเว้นกรณีของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้เองตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ที่รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้เองเมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นได้ให้ความเห็นชอบ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรี

^{๒๓} อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๔, น. ๖๘.

^{๒๔} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (กรณีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) (เรื่องเสรีจที่ ๑๐๙๐/๒๕๕๖)

ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินนั้น จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินการเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างจนครบ ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นขั้นตอนทั่วไปของการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

๒. เมื่อดำเนินการตาม ข้อ ๑. เรียบร้อยแล้ว จะต้องพิจารณาว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน ในเรื่องนั้น “เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เอง” หรือไม่

ในกรณีที่ เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เอง เมื่อคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้น ก็จะมีผลใช้บังคับได้

ในกรณีที่ เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินนอกเหนือจากที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เองต้องเสนอให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับได้

อย่างไรก็ดี โดยที่การแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน นั้น ยังคงมีปัญหาบางประการ เช่น การที่ไม่มีมติของคำว่า “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน” ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ความซ้ำซ้อนกันระหว่างกระบวนการที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ หรือการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขปรับปรุงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เอง ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถแก้ไขปรับปรุงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้เองอย่างอิสระ ปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐบาล จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงปัญหาดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินมีความชัดเจน คล่องตัว และสามารถกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
