

รายงานการศึกษาเรื่อง
ปัญหาและอุปสรรคของนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน
เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำที่ส่งผลกระทบต่อการแรงงานสัมพันธ์



โดย

นายจิรธร ปุญญฤทธิ์

ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

วันที่ 15 มีนาคม 2540

คำนำ

ทุกครั้งที่มีการยื่นข้อเรียกร้องจากฝ่ายลูกจ้าง จะมีการเสนอเงื่อนไขแก่ฝ่ายนายจ้าง ให้ตอบสนองในสิ่งที่เงื่อนไขที่คิดว่าเกินและมากกว่าเงื่อนไขเดิม เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านั้น ได้แก่ เงื่อนไข การจ้างหรือการทำงาน วันเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การบอกเลิกจ้าง และการยื่นเรื่องราวข้อร้องทุกข์ของลูกจ้าง เป็นต้น หากจะพิจารณาเงื่อนไขทั้งหมดแล้ว เงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งอาจมีใช้สิ่งจำเป็นเสมอไป บางครั้งจึงไม่ปรากฏในข้อเรียกร้องดังกล่าว ยกเว้นจะมีเพียงเงื่อนไขเดียว คือ เรื่องค่าจ้าง ซึ่งมักจะมีการยื่นเสนอแก่ฝ่ายนายจ้างเกือบจะทุกครั้งที่มีการตีพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น ดังนั้นการขอเพิ่มค่าจ้าง จึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสาเหตุใหญ่ ที่นำไปสู่ข้อพิพาทแรงงาน

ทำไมค่าจ้างในประเทศของเราจึงได้ถูกหยิบยกมาเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการต่อรอง ทั้งนี้ก็เพราะความต้องการของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างขัดแย้งกัน ลูกจ้างต้องการค่าจ้างที่สูงขึ้นเพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ แต่นายจ้างต้องการจะให้ต้นทุนการผลิต คือ ค่าจ้างอันเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุน ลดต่ำลง ดังนั้นในการบริหารแรงงานจึงได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเป็นมาตรฐาน โดยเป็นกฎหมายบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดออกมาใช้ จะถูกพิจารณาอย่างรอบคอบโดยคณะกรรมการค่าจ้างตามกฎหมาย โดยถือเกณฑ์หลักจากมาตรฐานค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ สภาพเศรษฐกิจ และความสามารถที่นายจ้างจะจ่ายได้

แม้ว่า ได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้แล้วก็ตาม ก็ยังมีปัญหาทางด้านการบังคับใช้ กล่าวคือจากการตรวจสอบสถานประกอบการพบว่า มีนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นจำนวนมากกว่าเรื่องอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร มีสถานประกอบการปฏิบัติไม่ถูกมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 50 ของสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องอื่นทั้งหมด โดยมากจะปรากฏกับสถานประกอบการที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง สำหรับการเรียกร้องค่าจ้างที่เกิดขึ้นกับสถานประกอบการที่มีขนาดใหญ่ ก็ยังคงปรากฏอยู่ด้วย โดยสาเหตุที่นายจ้างพยายามที่จะไม่ขึ้นค่าจ้างไปมากนัก เพราะถือว่าคงมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำทุกปี จะมีผลขยายต่อเนื่องไปสู่การปรับอัตราค่าจ้างระดับอื่น ๆ ที่สูงกว่าขั้นต่ำด้วย ทั้ง 2 กรณีที่กล่าวมามีผลต่อเนื่องไปสู่ปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ทั้งสิ้น

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษาต้องการนำเสนอในรูปแบบการวิเคราะห์วิจัยว่า ทำไมนายจ้างจึงมีปัญหามิสามารถปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และต้องการจะดูความคิดเห็นของนายจ้างว่ามีแนวคิดในเรื่องกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำอย่างไร เพื่อนำไปสู่แนวทางการปรับตัวทางด้านข้อเรียกร้องทางฝ่ายลูกจ้าง



12.05.6
๒493๓

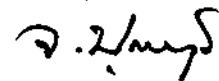
ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



05677

รายงานการศึกษาเรื่อง ปัญหา

ที่มีผลต่อปัญหาทางด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร โดยการรวบรวมข้อมูลเอกสารวิชาการและแบบสอบถามจากการสัมภาษณ์ จึงคาดหมายว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาในเรื่องนี้ จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง กฎหมาย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางป้องกันแก้ไข อันเป็นประโยชน์ต่อแนวทางการบริหารงานแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน และด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งจะได้ดำเนินการจัดพิมพ์เผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง



(นายจิรธร ชาญฤทธิ์)

ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

15 มีนาคม 2540

สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	บทนำ	1
	ความสำคัญของปัญหา	1
	วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	4
	ขอบเขตของการศึกษา	4
	สมมุติฐานของการวิจัย	5
	วิธีวิจัย	5
	นิยามศัพท์เฉพาะ	5
	ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	6
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง	7
	แนวคิดเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ	7
	การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ : มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ	9
	การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นสากล	10
	หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	11
	ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้าง	13
	แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์	15
	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์	17
บทที่ 3	สภาพปัญหาของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่มีผลต่อแรงงานสัมพันธ์	19
	ระยะเวลาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	19
	มาตรฐานการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ	19
	การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่กำหนดค่าจ้างหรือเงินเดือน	21
	การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนายจ้างเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำที่มีผลกระทบต่อด้าน แรงงานสัมพันธ์	21
	ภาวะเงินเฟ้อ	24
	ภาวะการลงทุน	25
	ภาวะการจ้างงาน	25
	สาเหตุการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ	26

บทที่ 4	การวิเคราะห์สภาพปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้าง	84
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ สรุปสภาพปัญหาทั่วไปและผลกระทบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ สรุปผลการวิเคราะห์สาเหตุสภาพปัญหาและอุปสรรคของนายจ้างที่ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นผลมาจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	87 32 38 39 42
บรรณานุกรม		53
ภาคผนวก		55

บัญชีตาราง

(ภาคผนวก)

- ตาราง 1 จำนวนสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจแรงงาน และที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
กลุ่มครองแรงงาน
- ตาราง 2 สถิติการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายกลุ่มครองแรงงานจำแนกตามรายปี
- ตาราง 3 สถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ
- ตาราง 4 ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกลุ่มครองแรงงานของนายจ้าง จำแนกตามขนาดของ
สถานประกอบการ และจำแนกตามประเภทกิจการ
- ตาราง 5 สาเหตุของปัญหาการไม่สามารถจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำได้ตามที่กฎหมายกำหนด
- ตาราง 6 ข้อเสนอแนะของนายจ้างในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำ
- ตาราง 7 สภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ก่อนมีการใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ในปี พ.ศ. 2516 อัตราค่าจ้างของลูกจ้างมีอัตราต่ำมาก และอัตราค่าจ้างเมื่อแรกเข้าทำงานของลูกจ้างไม่มีฝีมือไม่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลา 15 ปี โดยส่วนมากได้รับวันละ 5 - 7 บาท ส่วนลูกจ้างรายเดือนได้รับค่าจ้างเดือนละ 200 - 300 บาท ในขณะที่ค่าครองชีพได้เพิ่มขึ้น ประมาณร้อยละ 2 ต่อปี ทุกปี การที่ลูกจ้างไม่สามารถจะต่อรองกับนายจ้างได้ก็ เนื่องจากอุปทานของแรงงานไม่มีฝีมือมีมากกว่าอุปสงค์ของแรงงาน ประกอบกับค่าครองชีพในขณะนั้นไม่ทำให้ลูกจ้างและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนจนเกินไปนัก อีกทั้งกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อการเจรจาต่อรองสภาพการจ้างกับนายจ้างได้ ดังนั้นลูกจ้างจึงจำเป็นต้องทำงานมากขึ้นเพื่อเพิ่มรายได้ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้

รัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าลูกจ้างควรได้รับการคุ้มครองในด้านสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน เพื่อให้ฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีมาตรฐานการทำงานนี้สูงขึ้นตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยที่รัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องให้หลักประกันเบื้องต้นแก่ลูกจ้างไม่มีฝีมือที่เข้าทำงานเป็นครั้งแรกให้ได้รับค่าจ้างอย่างเหมาะสม เพียงพอต่อการดำรงชีพตามอัตรา โดยสำนึกถึงต้นทุนการผลิต ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น รัฐบาลจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง และได้กำหนดไว้ในข้อ 2 (4) ให้มีคณะกรรมการขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ¹

คณะกรรมการค่าจ้างคณะแรกเป็นคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2536 มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและสวัสดิการสังคม จากกระทรวงมหาดไทย จึงมีการโอนอำนาจ พิจารณาวินิจฉัย กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไปขึ้นกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

คณะกรรมการค่าจ้าง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าเก้าคนและไม่เกินสิบห้าคน การแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้าง ต้องแต่งตั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง อย่างน้อยฝ่ายละสามคน กรรมการค่าจ้างอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ปัจจุบันคณะกรรมการค่าจ้างประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจากฝ่ายรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน และผู้แทนฝ่าย

¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, รวมกฎหมายแรงงาน.

ลูกจ้าง 5 คน รวมเป็น 15 คน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างที่กำหนดไว้ คือ พิจารณาวินิจฉัย กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เสนอให้รัฐมนตรี ประกาศใช้เป็นกฎหมาย พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐบาล ในการกำหนดนโยบายค่าจ้างของประเทศ สํารวจเกี่ยวกับค่าจ้าง แบบของการใช้จ่าย ค่าใช้จ่าย รายได้ ข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ และพิจารณาประกอบในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ วางข้อกำหนดในการศึกษาพิจารณาข้อมูลที่จะใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรฐานเกี่ยวกับอาหารเครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และปัจจัยอื่นที่จำเป็นในการครองชีพ และเสนอรายงานเกี่ยวกับภาวะค่าจ้าง แนวโน้มของค่าจ้าง และมาตรการที่ควรดำเนินการต่อรัฐมนตรี¹

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้งที่ผ่านมา คณะกรรมการค่าจ้างได้พิจารณา วินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยได้คำนึงถึงดัชนีราคาผู้บริโภค เงินเฟ้อ ค่าครองชีพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของลูกจ้าง ผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเป็นสำคัญ อาทิ การลด-เพิ่มราคาน้ำมัน การลดค่าเงินบาท ฯลฯ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและการลงทุนของสถานประกอบการต่าง ๆ ตลอดจน การเปรียบเทียบค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ และความสามารถในการจ่ายได้ของนายจ้าง

อย่างไรก็ตาม ความผันผวนทางเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้สถาน-ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ ปรับตัวไม่ทันกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีการปรับเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่อเนื่องกันทุกปี และบางปีมีการปรับมากกว่า 1 ครั้ง เช่นในปี 2516 มีการปรับ 2 ครั้ง คือ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 1 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2516 และฉบับที่ 2 เดือนพฤศจิกายน 2516 ในปี 2517 มีการปรับ 2 ครั้ง คือประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 4 เดือนสิงหาคม 2517 และ ฉบับที่ 5 เดือนตุลาคม 2517 สำหรับในปี 2537 และ 2538 มีการปรับรวม 3 ครั้ง ในช่วงเวลาไม่ถึง 2 ปี คือ ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 2 เดือนมีนาคม 2537 ฉบับที่ 3 ในเดือนกันยายน 2537 และฉบับที่ 4 ในเดือนพฤษภาคม 2538 อันเป็นเหตุที่ทำให้สถานประกอบการส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำได้ทั้งในและนอกกรุงเทพมหานคร

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตรวจตราสอบถามข้อเท็จจริงจากสถานประกอบการเพื่อให้ปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานได้ตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และจากข้อมูลสถิติการตรวจแรงงานของกรมแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตั้งแต่ปี 2530 - 2538 พบว่า สถานประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานได้ครบถ้วนทุกเรื่อง ได้แก่ การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าทดแทน สวัสดิการขั้นพื้นฐาน การควบคุมข้อ

¹ เพิ่งอ้าง , หน้า 246 - 248

บังคับในการทำงาน ซึ่งในการตรวจแรงงานในแต่ละปี ตั้งแต่ปี 2530 จนถึงปี 2538 ไม่ว่าจะมีการตรวจแรงงานได้มากหรือน้อยก็ตาม กล่าวคือ ในปี 2531 การตรวจแรงงานสถานประกอบการทั่วประเทศในทุกเรื่องได้น้อยที่สุดเพียง 23,362 แห่ง และตรวจทั่วประเทศในทุกเรื่องสูงสุด ในปี 2538 ได้ 49,623 แห่ง แต่เมื่อคิดเป็นร้อยละของสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจแต่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง ไม่ว่าในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือหลายเรื่องก็ตาม ปรากฏมีจำนวนคิดเป็นร้อยละที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องอยู่ในระหว่าง 67.6 ถึง 70.5 ซึ่งนับเป็นอัตราที่สูงมาก และหากมีการพิจารณาในส่วนของพื้นที่ ที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในเขตของกรุงเทพมหานครในทุกเรื่อง สถานประกอบการปฏิบัติไม่ถูกต้อง อยู่ระหว่างร้อยละ 55.13 ถึง 73.73 ซึ่งเป็นสัดส่วนสูงเช่นกัน จากการที่สถานประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในหลายเรื่องดังกล่าวนี้ ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นเรื่องที่สถานประกอบการมักจะปฏิบัติไม่ถูกต้องอยู่เป็นจำนวนมากและจัดเป็นอันดับแรกของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมาสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อเทียบกับการปฏิบัติไม่ถูกต้องในด้านอื่นยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยทั่วประเทศ คิดเป็นร้อยละ 24-35 ของจำนวนสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง³

เนื่องจากนโยบายการบริหารแรงงาน ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในปี 2539 ในข้อ 4 นั้นให้มีการเร่งรัดการตรวจแรงงาน การปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานของกฎหมาย โดยเฉพาะการจ่ายค่าตอบแทนอย่างน้อย ตามค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการจ้าง รวมทั้งขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานไปถึงภาคเกษตรกรรมและภาคธุรกิจไม่มีระบบ (Informal sector) ซึ่งมีเป้าหมายให้สถานประกอบการที่ถูกต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง⁴ จากสถิติที่กล่าวข้างต้นจึงนับได้ว่าสถานประกอบการปฏิบัติไม่ถูกต้องตาม

ราย 434 ครั้ง พิพาทแรงงาน 155 ราย 219 ครั้ง ลูกจ้างเกี่ยวข้องกับการพิพาท 53,956 คน ซึ่งมีสาเหตุมาจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาจ้าง โดยเฉพาะเรื่องค่าจ้าง ซึ่งเป็นผลให้ ลูกจ้างไม่ได้รับสิทธิและประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตของลูกจ้าง

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคของนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดของสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่กระทบต่อแรงงานสัมพันธ์ โดยจะศึกษาสาเหตุการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง ว่ามีข้อจำกัดประการใดจึง ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องนี้และผลกระทบด้านแรงงานสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์
2. เพื่อศึกษาสาเหตุสภาพปัญหาและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคทำให้นายจ้าง ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในด้านค่าจ้างขั้นต่ำ
3. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านค่าจ้างขั้นต่ำ ที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

- (1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยการจ้างแรงงาน ลงวันที่ 1 มกราคม 2471
- (2) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
- (3) พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534
- (4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
- (5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม **เอกสารประกอบบรรณานุกรม**
สรุปการบริหารงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เสนอ นายฉัตรชัย เอียสกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 แรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน บรรยายเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม
 พ.ศ. 2539 (เอกสารอัครสำเนา)

นอกจากนั้นมีการศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรคการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้าง จึงทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล เฉพาะนายจ้างสถานประกอบการ หรือผู้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของนายจ้าง ในช่วงปี 2534 - 2539 โดยยึดกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำที่ศึกษา คือ

1. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ข้อ 2 (4) ให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจคุ้มครองแรงงานในเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
2. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515
3. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับที่ 20 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535
4. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับที่ 21 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน บรรยายเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2539 (เอกสารอัดสำเนา) หน้า 8
5. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับที่ 22 ลงวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2536
6. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536
7. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2537
8. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2537
9. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2538

สมมุติฐานการวิจัย

1. การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์ของสถานประกอบการ
2. ปัญหาและอุปสรรคของนายจ้าง ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในด้านค่าจ้างขั้นต่ำมีสาเหตุมาจากนายจ้างไม่ทราบเรื่องกฎหมายแรงงานและค่าจ้างขั้นต่ำ
3. นายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ เพราะค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นมีอัตราที่สูงเกินไปทำให้ต้นทุนการผลิตสูง จนไม่สามารถแข่งขันกับผู้อื่นได้

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก

1. รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Survey) โดยศึกษาเอกสารทางวิชาการ สถิติข้อมูล การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้านค่าจ้างขั้นต่ำ เอกสารทางวิชาการ เอกสารทางวิจัยที่เกี่ยวข้องและการเรียกร้องในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ในกรณีตัวอย่างจากผู้ให้แรงงานในการเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำ

2. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามของ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ได้ดำเนินการศึกษาปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง ระหว่างปีพ.ศ.2538-พ.ศ.2539

นิยามศัพท์เฉพาะ

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลหมายความว่าผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้าง เพื่อรับค่าจ้างไม่ว่าจะเป็นผู้รับค่าจ้างด้วยตนเองหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงิน หรือเงินและสิ่งของ ที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และหมายความรวมถึงเงิน หรือเงินและสิ่งของที่จ่ายให้ในวันหยุด ซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงาน และในวันลาด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายเป็นการตอบแทนในวิธีอย่างไร และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาวินิจฉัยกำหนด และเสนอให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ

“วันทำงาน” หมายความว่า วันที่กำหนดให้ลูกจ้างทำงานปกติ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ได้ทราบถึงผลกระทบต่อการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ส่งผลต่อการแรงงานสัมพันธ์ และสภาพปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้นายจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำได้ เหตุผลของการที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเกิดจากนายจ้าง ลูกจ้าง หน่วยงานของรัฐ กลไกของรัฐหรือเครื่องมือในการบริหารของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์ เพื่อจะได้้นำแนวทางในการแก้ไขปัญหา และป้องกันปัญหามิให้เกิด มีปัญหาลักษณะเดียวกันซ้ำอีกในอนาคตทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารการแรงงานของรัฐต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ

1. ความหมาย

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” (minimum wage) ตามความหมายสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศยอมรับ นั้น หมายถึง ค่าจ้างที่พอจะช่วยให้คนงานไร้ฝีมือพอยังชีพอยู่ได้ตามอัตภาพกับภรรยาและบุตรอีก 2 คน¹

สำหรับความหมายตามกฎหมายไทยปัจจุบัน “ค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดและเสนอให้รัฐมนตรีประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการจ่ายค่าจ้างของนายจ้างแก่ลูกจ้าง นายจ้างจะจ่ายต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดนี้ไม่ได้ โดยคณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายค่าจ้างของประเทศ และมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างคนเคียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้

แม้ว่าความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายไทยจะไม่เด่นชัด แต่ก็พอจะเข้าใจได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือเมื่อแรกเข้าทำงานให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมขณะนั้น มิใช่หมายความว่า จะให้แรงงานมีฝีมือกับแรงงานไร้ฝีมือได้รับค่าจ้างในอัตราเดียวกัน เพราะแรงงานฝีมือได้เสียค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ฝึกฝนยกระดับฝีมือและพัฒนาประสิทธิภาพของคนให้สูงขึ้น ดังนั้น แรงงานมีฝีมือจึงควรได้รับค่าแรงอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ใช่เกณฑ์นอกเหนือไปจากค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งจะมากหรือน้อยตามคุณภาพของงาน และระดับฝีมือของแรงงาน

2 ทฤษฎีค่าจ้าง

ปัจจุบันมีทฤษฎีที่สำคัญคือ²

(1) ทฤษฎีค่าจ้างยุติธรรม (Just Wage Theory)

เป็นทฤษฎีเก่าแก่ซึ่งมีอิทธิพลมาจากศาสนาและศีลธรรม (Thomas Aquinas) ซึ่งเป็นนักบวช ต้องการให้ค่าจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรม (Just Price) เพราะค่าจ้างและราคาสินค้ามีลักษณะคล้ายกันอยู่บ้าง

¹ อัญชลี ค้อคงคา ตลาดแรงงานในเศรษฐศาสตร์ แรงงานและแรงงานสัมพันธ์, หน่วยที่ 1-8, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528) หน้า 181

² กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: บริษัททบทวนการพิมพ์ จำกัด, 2538) หน้า 246, 183

³ ชงชัย สิ้นติวรงค์ การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2532) หน้า 12-15

ค่าจ้างยุติธรรมควรเป็นค่าจ้างที่ทั้งคนงานได้รับ และนายจ้างยินยอมให้เป็นจำนวนพอที่จะทำให้เขาดำรงอยู่ได้ตามฐานะในชุมชนตามมาตรฐานที่เป็นอยู่และความเคยชิน ฉะนั้น การกำหนดค่าจ้างขึ้นโดยรับ ประเพณีนิยม หรือตามที่ผู้เกี่ยวข้องเห็นสมควรก็นับว่ายุติธรรม

(2) ทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ (Subsistence Wage Theory)

ค่าจ้างของแรงงานในสังคมอุตสาหกรรมจะมีแนวโน้มที่อยู่ในระดับพอประทังชีพเสมอ นักเศรษฐศาสตร์ที่ริเริ่มแนวคิดนี้เชื่อว่าแรงงานมีแนวโน้มจะได้รับค่าจ้างเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นจะเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัว ถ้าค่าจ้างสูงขึ้นเกินกว่าระดับพอประทังชีพ แรงงานจะเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น ทำให้การเสนอขายแรงงานที่มากขึ้นค่อย ๆ คืบเอาค่าจ้างลงมาสู่ระดับพอประทังชีพเช่นเดิม ในทำนองเดียวกัน หากค่าจ้างต่ำกว่าระดับพอประทังชีพ ปริมาณการเสนอขายแรงงานจะลดลงด้วยปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ การขาดอาหารและอัตราการเกิดต่ำ ในที่สุดอัตราค่าจ้างจะค่อย ๆ สูงขึ้นมาถึงระดับพอประทังชีพอีก

(3) ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง (Wage Fund Theory)

ทฤษฎีนี้กล่าวถึงค่าจ้างในลักษณะราคาตลาด (Market wage) ของแรงงานเท่านั้นโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับราคาธรรมชาติ (natural wage) ของแรงงานเหมือนทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ ค่าจ้างตลาดนี้ขึ้นกับการเสนอซื้อและเสนอขายแรงงาน โดยการเสนอขายขึ้นกับจำนวนประชากรที่เป็นชนชั้นแรงงาน ส่วนการเสนอซื้อแรงงานขึ้นกับขนาดกองทุนค่าจ้าง

กองทุนค่าจ้างนั้นมีค่าคงที่และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนหมุนเวียน (circulating capital) ซึ่งผู้ประกอบการถือไว้เป็นทุนสำหรับค่าเครื่องจักร และค่าใช้จ่ายในการผลิตอื่น ๆ เงินทุนสำหรับค่าจ้างจึงต้องถูกแบ่งปันกันในบรรดาคณะงาน ดังนั้น หากคนงานกลุ่มใดได้รับค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราเฉลี่ย ไม่ว่าจะโดยการต่อรองหรือโดยสภาพการณ์เศรษฐกิจดีขึ้นก็ตาม อัตราที่เพิ่มขึ้นย่อมต้องมาจากค่าจ้างของคนงานกลุ่มอื่น ทำให้คนงานกลุ่มนี้ได้ส่วนแบ่งลดน้อยลง

(4) ทฤษฎีผลิตภาพเพิ่ม (Marginal Productivity Theory)

ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายถึงปัจจัยกำหนดจำนวนการจ้างคนงานของฝ่ายนายจ้างเป็นสำคัญ กล่าวคือนายจ้างยังคงจ้างคนงานเพิ่มขึ้นตราบใดที่ผลผลิตเพิ่ม (marginal product) จากการใช้คนงานยังคงเพิ่มขึ้น แต่ถ้าคนงานถูกเพิ่มขึ้นอีกเรื่อย ๆ จนในที่สุดถึงจุดที่ผลผลิตเพิ่มนั้นลดน้อยถอยลง (จุดถิกนัยหนึ่งค่าจ้างที่คนงานได้รับเท่ากับค่าของผลผลิตที่เขาผลิตได้) เมื่อถึงจุดนี้ นายจ้างจะไม่จ้างคนงานเพิ่มอีก เพราะจะทำให้ค่าจ้างสูงกว่าคุณค่าของผลิตภัณฑ์นั้น และเมื่อค่าจ้างสูงขึ้นจะทำให้นายจ้างลดจำนวนคนงานลงหรืออาจนำเครื่องจักรมาใช้แทนคนงาน

(5) ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจซื้อของค่าจ้าง (Purchasing Power Theory of Wages)

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าค่าจ้างมิใช่เป็นเพียงต้นทุนการผลิตสินค้าเท่านั้น แต่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของอุปสงค์ของสินค้าและบริการอีกด้วย ผลผลิตส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมนั้นคนงานเป็นผู้บริโภค ถ้าค่าจ้างสูง

คนงานย่อมต้องมีอำนาจซื้อสินค้ามาก แต่ถ้าค่าจ้างหรืออำนาจซื้อของคนงานต่ำ สินค้าก็จะขายไม่หมด นายจ้างต้องลดการผลิตลงเป็นผลให้เกิดภาวะการว่างงานตามมา ทฤษฎีนี้แพร่หลายออกไปมากกลายเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้ค่าจ้างไม่สามารถลดลงมาได้ในเวลาที่เหมาะสม

(6) ทฤษฎีการต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wages)

เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการกำหนดค่าจ้างโดยกระบวนการต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในตลาดแรงงาน โดย ถ้าทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีการแข่งขันโดยเสรีแล้ว อัตราค่าจ้างจะถูกกำหนดได้แน่นอนที่จุดใดจุดหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าลูกจ้างคนใดเรียกร้องมากกว่าอัตราค่าจ้างที่กำหนดคนนั้น นายจ้างก็จะไม่จ้างและรับคนอื่นมาทำงานแทน และถ้านายจ้างคนใดจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าอัตราที่กำหนดคนดังกล่าว ลูกจ้างก็จะไม่ทำงานด้วยและไปหานายจ้างอื่นแทน

จากทฤษฎีที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ไม่มีทฤษฎีใดที่จะสามารถอธิบายได้ว่าควรกำหนดค่าจ้างอย่างไร และเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป การกำหนดค่าจ้างควรเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพราะปัจจัยที่กระทบต่อค่าจ้างนั้นมีมากมายและซับซ้อน ปัญหาเรื่องค่าจ้างมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับสังคม ทฤษฎีที่เหมาะสมกับชุมชนหนึ่งหรือประเทศหนึ่ง อาจใช้ไม่ได้กับอีกชุมชนหนึ่งหรืออีกประเทศหนึ่งก็เป็นได้

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ : มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ได้กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานแรงงานประการหนึ่งเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีดังนี้

1. อนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยการจัดตั้งกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wage Fixing Machinery Convention No.26)

ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างที่ทำงานในอาชีพบางประเภท หรือบางส่วนของอาชีพดังกล่าว

2. อนุสัญญาฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในกิจการภาคเกษตร (The Minimum Wage Fixing Machinery (agriculture) Convention No.99)

ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ยอมรับที่จะจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งกลไกที่พอเพียงในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานที่รับจ้างในกิจการภาคเกษตรและอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละประเทศสมาชิกย่อมมีเสรีที่จะกำหนดใช้และกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำภายหลังการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคคลอื่นซึ่งมีอาชีพหรือหน้าที่ที่มีคุณสมบัติโดยเฉพาะ และเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเห็นว่าสมควรปรึกษา

3. อนุสัญญาฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Fixing Convention No.131)

ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องจัดตั้งระบบค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้สำหรับ ผู้รับจ้างกลุ่มต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควรโดยมีปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาคือ

ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการประกันสังคม มาตรฐาน การครองชีพของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม องค์ประกอบทางเศรษฐกิจ โดยกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะ ต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้บุคคลต่อไปนี้ เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการดำเนินงาน ตัวแทนองค์การของ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างหรือผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างในกรณีไม่มีองค์การดังกล่าวอย่างมีความเสมอภาค บุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีความสามารถในการรักษามาตรฐานผลประโยชน์ของประเทศ และ จัดให้มีกลไกในการ ตรวจสอบอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างได้ผล ตลอดจนมีมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ ที่จำเป็น

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นสากล¹

ประเทศที่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการที่จะสร้างความเป็นธรรมใน สังคม หลักสากลที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไปมีดังนี้

1. ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของลูกจ้างและครอบครัว

ตามหลักเกณฑ์นี้ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดโดยการพิจารณาจากความต้องการพื้นฐานที่ระดับการบริโภค ขั้นต่ำสุดซึ่งจะทำให้คนยังชีพอยู่ได้ในเรื่อง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข เป็นต้น และค่าจ้าง ขั้นต่ำจะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงตามค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น

2. ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามหลักเกณฑ์นี้ มีสาเหตุมาจากการที่ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของระบบ เศรษฐกิจ ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของอุตสาหกรรมซึ่งแตกต่างกัน การพิจารณาจะต้องนำระดับกำไรของ ธุรกิจอุตสาหกรรมมาพิจารณา และจะต้องนำปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย คือ

- ระดับค่าจ้าง โดยทั่วไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น
- ระดับกำไรโดยส่วนรวม
- ระดับกำไรของสถานประกอบการขนาดเล็ก
- ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อการลงทุน

¹สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง การกำหนดค่าจ้าง เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงประชาพิจารณ์เรื่องทิศ ทางค่าจ้างของประเทศ โดยสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง (กรุงเทพมหานคร:กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม ,2538) หน้า 1-9

3. มาตรฐานความเป็นอยู่ในส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจ

ประเทศซึ่งมีปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท หรือระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม จนทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เขตเมืองมากขึ้นมักจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามหลักเกณฑ์นี้ กล่าวคือ ค่าจ้างขั้นต่ำจะมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานความเป็นอยู่ของกลุ่มคนที่มีแนวโน้มจะอพยพ ได้แก่ ชาวไร่ ชาวนา คนงานเกษตร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลประสงค์จะให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเห็นว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำจนห่างไกลจากรายได้ของเกษตรกรจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น แต่โดยข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันดีว่า การกำหนดค่าจ้างโดยผูกพันกับรายได้ของคนในภาคเกษตรมักทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำนั้นต่ำมากเกินไป ไม่ยุติธรรมต่อคนงานในเมือง ถ้าใช้หลักเกณฑ์นี้ก็ควรพิจารณาว่า ควรแตกต่างกันเท่าไรจึง เหมาะสม

ในประเทศที่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้น แต่ละประเทศอาจนำหลักเกณฑ์เพียงอย่างเดียวหรือมากกว่ามาใช้ และกำหนดระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับความต้องการของคนขึ้นใช้ ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สากลใช้กันอยู่โดยทั่วไป มี 2 ระบบ คือ¹

(1) ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไปอัตราเดียว

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามระบบนี้ไม่ได้นำมาเอาความแตกต่างในด้านระดับฝีมือและผลิตผลต่อคนที่แตกต่างกันระหว่างสาขาเศรษฐกิจมาพิจารณา แต่ค่าจ้างขั้นต่ำอาจมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์ เนื่องจากความแตกต่างในเรื่องค่าครองชีพ ภาวะตลาดแรงงาน ภาวะความเป็นอยู่โดยทั่วไป และปัจจัยอื่น ๆ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ ไทย เป็นต้น

(2) ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตรา

ในระบบนี้จะมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันในแต่ละสาขาเศรษฐกิจหรือการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันตามระดับฝีมือประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ มาเลเซีย อินเดีย ศรีลังกา เป็นต้นอย่างไรก็ตามในแต่ละประเทศก็มีระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สลับซับซ้อนแตกต่างกันออกไปในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น มีทั้งกำหนดตามประเภทอุตสาหกรรม ประเภทอาชีพและท้องถิ่น และในการกำหนดนั้นก็มีทั้งที่กระทำโดยเฉพาะกรรมการค่าจ้าง และโดยข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นต้น

หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ในส่วนนี้จะนำเสนอแนวคิดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

¹ วิภาวี ศรีเพียร การสร้างปัจจัยเพื่อใช้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยนิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539) หน้า 28

1. การกำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างว่า จะพิจารณาตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำในลักษณะภาพรวม โดยไม่มีรูปแบบที่แน่นอน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำตัวแปรทางเศรษฐกิจ การเมือง และตลาดแรงงานมาร่วมพิจารณา ซึ่งตัวแปรสำคัญคือ⁶

- (1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต
- (2) ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นตัวแปรที่สำคัญ ซึ่งแสดงถึงภาวะค่าครองชีพ การเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภค จะส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้นและรายได้ที่แท้จริงลดลง
- (3) สถานการณ์และความกดดันทางด้านแรงงาน ตลอดจนอิทธิพลทางการเมือง และกลยุทธ์การเรียกร้อง
- (4) ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง ซึ่งจะเชื่อมโยงมาจากรายได้และกำไรของฝ่ายนายจ้างที่จะสามารถจัดสรรแบ่งปันให้ได้มากน้อยเพียงใด ตลอดจนการพิจารณาต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องจากต้นทุนด้านแรงงานสูงขึ้น
- (5) ระบบโครงสร้างค่าจ้างรายได้ของผู้ใช้แรงงาน
- (6) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ

2. วิธีการคำนวณอัตรากำลังขั้นต่ำ⁷

- (1) วิธีเส้นเกณฑ์ความยากจน (Poverty Datum Line) เป็นวิธีวัดค่าครองชีพต่ำสุดที่จะไม่ใ้คนงานต้องอดอยาก โดยคำนวณจากสินค้าที่จำเป็นแก่การยังชีพ อันเป็นความต้องการรากฐาน (basic needs) เท่านั้น
- (2) วิธีใช้รายได้ประชากรรายหัวคำนวณอัตราเพิ่ม โดยอัตราเพิ่มค่าครองชีพ = อัตราเพิ่มของรายได้ประชากรรายหัวต่อ 1 ชั่วโมง วิธีนี้ไม่แพร่หลายเพราะเหมาะสมสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว
- (3) วิธีใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) โดยใช้อัตราการเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภคร่วมกับอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำ

⁶ สังคีต พิริยรังสรรค์ และกิตติ ลิ้มสกุล การกำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำปี 2535 กรณีศึกษาอุตสาหกรรมทอผ้าและสิ่งทอ เหล็กและโลหะไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ เคมี และปิโตรเคมีในกรุงเทพฯ รายงานการวิจัย(กรุงเทพฯ: เอกสารอัคราณา, 2534) หน้า 11

⁷ หาญณรงค์ นัฑทรัพย์ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพมหานคร: วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537) หน้า 7

3. หลักเกณฑ์เพื่อเป็นทางเลือก ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำว่า จะต้องคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ คำนีราคาผู้บริโภค คำนีราคาผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรม และผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยนอกภาคเกษตร และปัจจัยทางสังคมและการเมือง⁸

4. บรรทัดฐานในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำว่าควรยึดถือหลักเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นพื้นฐาน⁹ กล่าวคือ

(1) ความจำเป็นของลูกจ้าง โดยพิจารณาจากองค์ประกอบของค่าใช้จ่ายที่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับลูกจ้าง

(2) ค่าจ้างและรายได้โดยเปรียบเทียบกับลูกจ้างกลุ่มอื่น

(3) ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

(4) เหตุผลในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจไทยโดยรวม

5. แนวทางการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ¹⁰ คือ

(1) การยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

(2) การปรับอัตราค่าจ้างตามดัชนีราคาผู้บริโภค

(3) การยึดหลักแบบแผนการบริโภคที่เป็นจริงของครัวเรือนที่มีรายได้เท่ากับรายจ่ายพอดี

(4) การปรับอัตราค่าจ้างและราคาข้าวพร้อม ๆ กันโดยยึดหลักการกระจายรายได้เป็นเกณฑ์

(5) การยึดหลักความสามารถของนายจ้างในการจ่ายค่าจ้าง

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้าง

ไม่ว่าจะใช้ทฤษฎีใดในการกำหนดค่าจ้างหรือในบางกิจการบางงานอาจใช้วิธีการที่ไม่มีหลักเกณฑ์คือทำตามใจชอบ บางกิจการกำหนดค่าจ้างจากของผลการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่าย สหภาพแรงงานและฝ่ายจัดการแต่อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

⁸ จีระ หงส์ถาวรภักดิ์ “แนวโน้มนโยบายสินค้าและราคาจ้างแรงงาน” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2534 (กรุงเทพมหานคร: สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) หน้า 18-21

⁹ เท็งฮ้าง , หน้า 13-18

¹⁰ สุนันทา เสียงไทย การเปลี่ยนแปลงระดับค่าจ้าง และรายได้ในประเทศไทยใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมา (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยสถานการณการบริหารศาสตร, 2531) หน้า 55

1. ความสามารถที่จะจ้างของกิจการสัมพันธ์กับระดับราคาตลาด

ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมธุรกิจต่าง ๆ ก็ย่อมมุ่งหวังและแข่งขันกันหากำไร กำไรเป็นส่วนแตกต่างระหว่างรายได้กับต้นทุน ซึ่งค่าจ้างก็เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนอันเกิดจากการจ่ายผลตอบแทนการจ้างแรงงาน ฉะนั้น ธุรกิจก็ย่อมที่จะพยายามให้ต้นทุนของตนต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ จึงพยายามให้มีการจ้างแรงงานในอัตราที่ต่ำหรือควบคุมให้ใกล้เคียงกับธุรกิจอื่นที่มีขนาดและอยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน เพื่อที่จะให้ได้กำไรและสามารถแข่งขันกับกิจการอื่นได้ แต่กิจการก็จำเป็นที่จะต้องรักษ้อัตราค่าจ้างให้อยู่ในระดับเดียวกับกิจการคู่แข่ง เพราะว่าการกำหนดค่าจ้างในระดับที่ต่ำกว่ากิจการคู่แข่งจะทำให้สูญเสียคนงานที่ดีแก่กิจการอื่น ในขณะที่เดียวกัน ก็ต้องควบคุมอัตราค่าจ้างไว้ไม่สูงกว่ากิจการอื่น เพื่อมิให้ต้นทุนการผลิตสูงโดยไม่จำเป็น กิจการคู่แข่งต่าง ๆ จะพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกันอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นถ้าหากมีกิจการใดเพิ่มอัตราค่าจ้างสูงขึ้น กิจการอื่นมักจะปฏิบัติตาม

2. ผลผลิตของลูกจ้าง

ในการจ้างแรงงานของนายจ้างย่อมมุ่งหวังให้ลูกจ้างได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้ผลผลิตสูง เครื่องมือที่นำมาใช้ในการจูงใจลูกจ้างเพื่อให้ทำงานได้อย่างเต็มความสามารถและเต็มใจในการทำงาน ก็คือ ค่าตอบแทนการทำงานโดยการจัดตั้งระดับมาตรฐานในการผลิตที่ลูกจ้างควรจะผลิตได้ และในกรณีที่ลูกจ้างสามารถผลิตได้สูงกว่าระดับนี้ นายจ้างจะจ่ายผลตอบแทนสูงขึ้น ฉะนั้นในการกำหนดค่าจ้าง จำเป็นจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของผลผลิตและการจูงใจนี้ด้วย

3. อำนาจต่อรอง

ในบางครั้งลูกจ้างก็อาจได้รับความไม่เป็นธรรมด้านค่าจ้างจากนายจ้าง ถ้าลูกจ้างมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เมื่อได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าระดับที่สมควรจะได้ จะสามารถเจรจาต่อรองโดยผ่านสหภาพด้วยเหตุนี้จึงทำให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการกำหนดค่าจ้าง

4. ลักษณะของงาน

งานแต่ละงานย่อมมีลักษณะแตกต่างกันไปตามความยากง่าย จึงต้องการความรู้ความสามารถ ทักษะ และความรับผิดชอบในการทำงานไม่เหมือนกัน และงานบางอย่างก็ต้องเสี่ยงอันตรายสูง ฉะนั้นในการกำหนดค่าจ้างย่อมต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ กล่าวคือ งานใดที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ และมีการเสี่ยงอันตรายสูงก็ควรได้รับค่าจ้างสูงด้วย

5. กฎหมาย

ในการกำหนดค่าจ้าง รัฐบาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กฎหมายที่เป็นแม่บทสำคัญในเรื่องนี้ ก็คือ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การประกันสวัสดิภาพแรงงาน การจ่ายเงินค่าตอบแทน

6. ค่าครองชีพ ต้องมีการปรับการจ่ายค่าจ้างให้พอเหมาะกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง

ค่าครองชีพในทางเศรษฐศาสตร์กำหนดเป็นค่าความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของประชาชนกับราคาสินค้าและบริการ ในความหมายที่ว่าในขณะที่สินค้าและบริการต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น หรืออยู่ในภาวะ

ที่เรียกว่าเงินเฟ้อ (Inflation) ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะซื้อสินค้าและบริการได้ตามปกติ หรือสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในขณะนั้นกำลังตกอยู่ภาวะที่ค่าครองชีพมีอัตราสูง ย่อมต้องมีการปรับอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป

ค่าครองชีพมีผลต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้าง การปรับค่าจ้างให้เหมาะสมกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นเป็นสิ่งจำเป็น แต่การปรับค่าจ้างตามค่าครองชีพเป็นการพิจารณาค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเท่านั้น (Money wages) แต่ค่าจ้างที่แท้จริง (Real wages) อาจจะไม่เพิ่มขึ้นเลยก็ได้ ถ้าหากว่าการปรับค่าจ้างนั้น มีผลให้ราคาสินค้าสูงขึ้นไปอีกขั้น ดังนั้นจะไม่เกิดประโยชน์แก่ลูกจ้าง เพราะอำนาจการซื้อ (Purchasing Power) ของลูกจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

1. ความหมาย

“แรงงานสัมพันธ์” (Labour Relation) หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ในสถานประกอบการซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้ง 2 ฝ่ายนี้ได้มีผลกระทบต่อกระบวนการบริหาร กระบวนการธุรกิจของนายจ้าง และมีผลต่อการทำงานและความเป็นอยู่ของลูกจ้าง รวมทั้งมีผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศชาติด้วย

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแล้ว แรงงานสัมพันธ์ในความหมายอย่างกว้างยังหมายรวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของฝ่ายนายจ้าง (สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง สมางค์การลูกจ้าง) ที่เข้ามามีบทบาทตามกฎหมาย และยังรวมไปถึงบทบาทของรัฐบาลในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และสนับสนุนให้ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน อันก่อให้เกิดความสงบสุขทางอุตสาหกรรมของประเทศ¹¹

2. แนวความคิดและทฤษฎีด้านแรงงานสัมพันธ์¹²

(1) ทฤษฎีการค้านเสรี

อาดัม สมิท (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษเจ้าของทฤษฎีการค้านเสรี มีแนวคิดว่าในระบบการค้านเสรีนั้น นายจ้างจะพยายามจ่ายค่าจ้างให้ต่ำกว่าสิ่งที่เขาจะทำได้ ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมคนงาน เพื่อมุ่งคุ้มครองค่าจ้างที่ได้รับอยู่ให้คงไว้ เพื่อเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจของคนงาน และหากการค้านเสรีไม่เป็นผล ลูกจ้างอาจนำการนัดหยุดงานมาใช้ ซึ่งถ้าลูกจ้างดำเนินการอย่างไม่รอบคอบ และขาดเหตุผลก็อาจเผชิญกับการตอบโต้จากนายจ้างอย่างเฉียบขาดจนเกิดผลร้ายต่อลูกจ้างเองได้

¹¹ วิชัย โดสุวรรณจินดา. แรงงานสัมพันธ์ ภายใต้อาณัติแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

(กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, 2538) หน้า 12.

¹² เฟิงฮ้าง, หน้า 19-21.

(2) ทฤษฎีทุนนิยม

กาล มาคซ์ (Karl Marx) ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1817-1883 เป็นชาวเยอรมัน บุตรทนายความเชื้อสายยิว ได้มองแรงงานสัมพันธ์ว่าเป็นการต่อสู้ในระบบทุนนิยมซึ่งถูกจ้างเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา โดยจะไม่สามารถเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้างได้เพียงพอกับการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ ในที่สุดถูกจ้างก็จะจนลงทุกที ในขณะที่นายจ้างหรือชนชั้นนายทุนมีแต่จะมั่งคั่งร่ำรวยมากยิ่งขึ้น ทำให้ความเป็นอยู่ของสองชนชั้นนี้แตกต่างกันมากขึ้น และการเอาเปรียบของนายทุนหรือนายจ้างนั่นเอง ที่เป็นสาเหตุสำคัญ ทำให้สังคมและเศรษฐกิจของประเทศประสบความหายนะ กาล มาคซ์ เห็นว่าวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ชนชั้นแรงงานจะต้องรวมตัวกันทำลายล้างชนชั้นนายทุน หรือเลิกสัมลัทธิทุนนิยมเสียให้สิ้นซาก แล้วให้มีแต่ชนชั้นแรงงานอยู่เท่านั้นจึงจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจที่แท้จริงได้ มิฉะนั้นแล้วถูกจ้างคนงานจะต้องตกเป็นทาสของนายทุนไปตลอดกาล แนวความคิดของกาล มาคซ์ ถือเป็นรากฐานของระบบคอมมิวนิสต์ในปัจจุบัน

(3) ทฤษฎีประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม

ซิดนีย์กับบีทริซ เวบบ์ (Sidney and Beatrice Webb) สองสามีภรรยาชาวอังกฤษ เป็นผู้ให้แนวความคิดด้านแรงงานสัมพันธ์ว่า เป็นการสร้างระบบประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม (Industrial Democracy) โดยเห็นว่าการต่อสู้ทางชนชั้นไม่ใช่วิถีทางแรงงานสัมพันธ์ที่ดี และไม่จำเป็นที่จะต้องทำลายล้างระบบนายทุนแต่อย่างใด แต่ไม่ควรให้นายจ้างมีอำนาจในการบริหารงานโดยเด็ดขาดแต่ฝ่ายเดียว ทั้งนี้โดยถูกจ้างคนงานจะต้องมีการสร้างอำนาจต่อรองด้วยการก่อตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองซึ่งจะทำให้ถูกจ้างคนงานมีมาตรฐานการครองชีพและสภาพการทำงานดีขึ้น เวบบ์เห็นว่าวิธีการดังกล่าวเป็นการสร้างระบบประชาธิปไตยในอุตสาหกรรมขึ้นได้ ในขณะที่เดียวกันขบวนการแรงงานอาจมีบทบาทในทางการเมือง โดยการรณรงค์ทางรัฐบาลให้มีการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของถูกจ้างด้วย ซึ่งถือเป็นการมีบทบาทของขบวนการแรงงานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยด้วย

(4) ทฤษฎีสหภาพแรงงาน

ซี.เอช.ดี.โคล (C.H.D.Cole) เป็นชาวอังกฤษ เขียนหนังสือชื่อโลกของแรงงาน (The World of Labour) ในปี 1913 ให้แนวคิดว่า สหภาพแรงงานควรเป็น ผู้ควบคุมการผลิตในระดับอุตสาหกรรม โดยการก่อตั้งสหภาพแรงงานระดับอุตสาหกรรม (Industrial Unionism) ขึ้น ซึ่งจะช่วยให้สหภาพแรงงานมีขนาดใหญ่ และมีอำนาจต่อรองมาก โคลให้ความเห็นด้วยว่าถ้าเป็นสหภาพแรงงานซึ่งสมาชิกทุกคนทำงานภายใต้ นายจ้างคนเดียวกัน จะมีลักษณะเป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้นเพื่อการรณรงค์ให้คนงานทุกคนเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

ซามูเอล คอมเปอร์ส (Samuel Compers) เคยเป็นประธานคนแรกของสหพันธ์แรงงานอเมริกัน (American Federation of Labour - AFL) ให้แนวคิดว่าระบบสหภาพแรงงาน เป็นเครื่องมือในการป้องกันตัวของคนงาน และสหภาพแรงงานเป็นเสมือนหนึ่งตัวแทนของบรรดาสมาชิกทั้งหลายของสหภาพแรงงานนั่นเอง สหภาพแรงงานจะมีบทบาทด้านแรงงานสัมพันธ์มาก เพราะมีส่วนช่วย

ให้คนงานมีรายได้ และมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ดูแลด้านความปลอดภัยของคนงานและป้องกันนายจ้างเอาเปรียบคนงานด้วย

จอห์น มิตเชลล์ (John Mitchell) เคยเป็นประธานสหภาพแรงงานเหมืองแร่ของสหรัฐอเมริกา ให้หลักการแรงงานสัมพันธ์ในแง่ความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา (Sacredness of Contract) โดยให้สหภาพแรงงานเป็นตัวแทนคนงานทั้งหมดในการเจรจาท่องกับนายจ้าง แทนที่จะให้คนงานไปเจรจากับนายจ้างเอง ซึ่งคนงานจะเสียเปรียบมาก มิตเชลล์เชื่อมั่นในวิธีการเจรจาท่องว่าจะทำให้ลูกจ้างคนงานมีภาวะความเป็นอยู่เท่าเทียมนายจ้าง ขจัดความกลัวนายจ้างลงและช่วยให้ลูกจ้างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ได้จากการเจรจาท่องร่วมกันเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งสามารถให้หลักประกันและให้ความคุ้มครองลูกจ้างในทางเศรษฐกิจได้อย่างดีที่สุด

(5) ทฤษฎีขบวนการแรงงาน

ซีลิก เพรล์แมน (Selig Perlman) เกิดในโปแลนด์ ต่อมาได้เป็นศาสตราจารย์กิตติมศักดิ์ทางวิชาเศรษฐศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยวิสคอนซินได้เขียนหนังสือเรื่องทฤษฎีขบวนการแรงงาน (A Theory of the Labour Movement) โดยเน้นว่ากลุ่มคนงานเป็นผู้ค้ำชูโอกาสทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมเมื่อเทียบกับนายจ้าง ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างมีโอกาสดังกล่าวอยู่อย่างสมบูรณ์ ขบวนการแรงงานจึงมีบทบาทในการสร้างโอกาสให้กับคนงาน และสามารถเรียกร้องสิทธิของคนให้มีการแข่งขันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

(6) ทฤษฎีการต่อสู้ระหว่างคนกับเครื่องจักร

แฟรงค์ แทนเนบอม (Frank Tannenbaum) ชาวออสเตรเลีย ซึ่งเข้าไปอยู่ในสหรัฐอเมริกา ได้เสนอทฤษฎีเรื่อง การต่อสู้ระหว่างคนกับเครื่องจักร (Man Versus Machine Theory) โดยเห็นว่าจากการนำเครื่องจักรกลต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการผลิตด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ได้ทำให้ระบบแรงงานสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไป เพราะคนงานมีความรู้สึกไม่มั่นคงและถูกเครื่องจักรทำลายฝีมือและความเชี่ยวชาญในการทำงาน คนงานต้องทำงานงานที่ไม่มีความสนุกสนาน และซ้ำ ๆ ซาก ๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่ดีทั้งเสียง ฝุ่น และความสั่นสะเทือน ซึ่งสหภาพแรงงานจะเข้ามามีบทบาทในการชนะความไม่มั่นคงในการทำงานนี้ และต้องพยายามควบคุมเครื่องจักรกลไว้มิให้ส่งผลร้ายต่อคนงาน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ที่สำคัญมี 5 ฉบับ คือ

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจ้างแรงงาน เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ถือว่าเป็นการจ้างแรงงาน เจือใจในการจ่ายค่าจ้างและเจือใจในการเลิกสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน ทั้งนี้ถือว่าการจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดหนึ่งที่ทั้งสองฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่อันจะต้องปฏิบัติต่อกัน

(2) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ประกาศฉบับนี้ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกประกาศเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรวมทั้งประกาศเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลให้มีการคุ้มครองลูกจ้างในการทำงานในลักษณะที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทนได้แยกออกเป็น พ.ร.บ. เงินทดแทนต่างหากเมื่อปี 2537 แล้ว

(3) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการที่นายจ้างและลูกจ้างจะยื่นข้อเรียกร้องต่อกัน กระบวนการในการเจรจาต่อรอง ขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงาน เงื่อนไขในการนัดหยุดงานหรือปิดงาน และบทบาทของรัฐในการระงับข้อพิพาทแรงงาน นอกจากนี้ยังรวมถึงการก่อตั้งและการดำเนินงานขององค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และการกระทำอันไม่เป็นธรรมด้วย ในส่วนของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้มีการออกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 กำหนดความสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจและฝ่ายบริหารไว้ต่างหาก

(4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการฟ้องคดีในศาลแรงงาน และวิธีที่ศาลแรงงานจะพิจารณาคดี ซึ่งเน้นในหลักการสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองไว้ซึ่งความเป็นธรรมและความสงบสุขด้านแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ

(5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม การส่งเงินสมทบของผู้ประกันตน และการให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนในลักษณะต่าง ๆ

บทที่ 8

สภาพปัญหาของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่มีผลต่อแรงงานสัมพันธ์

จากการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพการณ์ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะเห็นได้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉลี่ยแล้ว จะมีการปรับทุกปี บางปีมีการปรับถึง 2 ครั้ง ดังเช่นในปี พ.ศ. 2534-2539 ช่วง 6 ปี มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำถึง 7 ครั้ง การปรับค่าจ้างขั้นต่ำบ่อยครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของนายจ้าง นายจ้างรายใดที่มีเงินทุนในการประกอบการจำกัดอาจไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำได้ จึงใช้วิธีการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ก่อให้เกิดปัญหาการเลิกจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์ติดตามมา ในขณะที่เดียวกันค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ แม้ว่าจะเป็นตัวเงินที่เพิ่มมากขึ้น แต่ก็ต้องได้รับผลกระทบจากการขึ้นราคาสินค้าของผู้ประกอบการ ทำให้ลูกจ้างต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากขึ้นในการซื้อสินค้าปริมาณเท่าเดิม จึงอาจกล่าวได้ว่าการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นตัวเงิน แทบจะไม่ส่งผลในอันที่จะยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้ดีขึ้นเท่าไรนัก เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว สภาพปัญหาและผลกระทบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำมี ดังนี้.-

1. ระยะเวลาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ วันที่ 16 เมษายน 2515¹ มิได้มีการระบุช่วงเวลา หรือเงื่อนไขการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำก่อนที่จะมีการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกันใหม่ กฎหมายเพียงแต่ระบุไว้กว้าง ๆ ว่า การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำอาจมาจาก

- การริเริ่มของคณะกรรมการค่าจ้างหรือเมื่อเห็นว่าจำเป็น
- นายจ้างหรือลูกจ้างร้องเรียนให้คณะกรรมการพิจารณา ซึ่งในทางปฏิบัติกลุ่มฝ่ายลูกจ้างมักเป็นฝ่ายริเริ่มเรียกร้องให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำ หลังจากอัตราเก่าบังคับใช้ไปแล้วใกล้ครบ 1 ปี หรือเมื่ออัตราเงินเพื่อเพิ่มขึ้นอย่างมาก จึงมีการปรับค่าจ้างแทบทุกปี บางปีมีการปรับถึง 2 ครั้ง

2. มาตรฐานการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

(1) ตามความหมายแนวคิดสากลที่องค์การระหว่างประเทศยอมรับนั้น ค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง ค่าจ้างที่พอจะช่วยให้คนงานไร้ฝีมือพออยู่พอกินได้ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและบุตรอีก 2 คน สำหรับประเทศไทย การคิดค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้ถือตามหลักสากล กล่าวคือในระยะแรกเริ่มเป็นไปเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน แต่ในปี 2519 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างเพียงคนเดียว

¹กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บทพิเคราะห์พิมพ์ จำกัด, พ.ศ. 2538) หน้า 183

การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว เกิดขึ้นโดยรัฐยังมีได้จัดให้มีการประกันสังคมที่เน้นการสงเคราะห์บุตรผู้ยากจน ให้มีโอกาสดูแลการศึกษา อาหาร การอนามัย หรือการให้การประกันรายได้และมั่งงานทำแต่อย่างใด ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนตลอดมา นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของค่าจ้างจากอัตราที่ควรเพียงพอสำหรับ 3 คน มาเป็นเพียงลูกจ้างคนเดียว เป็นผลมาจากคณะกรรมการค่าจ้างในขณะนั้นเห็นว่าการคุ้มครองลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

(2) ความไม่แน่ชัดในกฎหมาย คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ข้อ 6 หมวด 1 ข้อความที่ว่า “..... และมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้.....” เป็นข้อความที่หาข้อยุติได้ยาก คำว่าดำรงชีพอยู่ได้ โดยปกติน่าจะหมายถึงการดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยปัจจัยสี่ซึ่งได้แก่ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ซึ่งปัจจัยทั้งสี่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ค่าจ้างขั้นต่ำมีความหมายเพียงให้คนงานมีที่อยู่อาศัยแคบ ๆ พอกัน แคลคกันฝนได้ หรือให้สามารถเช่าบ้านขนาดปานกลางได้ อาหารที่ให้เขาดำรงชีพอยู่ได้ อาจเป็นอาหารราคาถูกซึ่งไม่มีคุณค่าทางโภชนาการแต่อย่างใด หรือเป็นอาหารที่มีส่วนผสมของไขมัน คาร์โบไฮเดรต และโปรตีนในอัตราส่วนที่เหมาะสม นอกจากนี้เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ นุหรี เครื่องคืม และค่าใช้จ่ายเพื่อการบันเทิงเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ควรจะได้รับพิจารณาด้วย จึงเป็นการยากที่จะยอมรับมาตรฐานการครองชีพระดับใดระดับหนึ่งเป็นบรรทัดฐาน คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโดยอาศัยค่าครองชีพที่จำเป็นเป็นหลัก แต่บรรดาผู้เกี่ยวข้องอาจใช้เกณฑ์ของตนเองเป็นแนวทางแห่งการตัดสินใจ ในรายละเอียดจึงเกิดความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน และต้องใช้เวลาานกว่าจะหาข้อยุติได้

(3) สภาพปัญหาที่เกิดจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเนื่องจาก ประชญา แนวคิด และหลักการที่ใช้สำหรับพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละฝ่ายไม่ตรงกัน โดยฝ่ายลูกจ้างเห็นว่าควรปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพ ส่วนฝ่ายนายจ้างเห็นว่าควรปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด ซึ่งขึ้นกับอุปสงค์และอุปทานแรงงาน ไม่ควรมีการปรับทุกปีเพราะจะเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต แต่การที่นายจ้างต้องยอมให้มีการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำก็เป็นเพราะแรงกดดันภายนอก โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานเป็นสำคัญ แม้ว่าคณะกรรมการค่าจ้างจะใช้หลักวิชาการในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยพิจารณาตัวแปรหลายตัว อาทิ คำนีราคาผู้บริโภค อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และผลกระทบต่อการลงทุน แต่หลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดนั้นยังไม่ชัดเจนพอ ซึ่งดูเหมือนว่าค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดขึ้นจากการพิจารณาตามหลักวิชาการ แต่อาจมิได้ใช้ตัวแปรทุกตัวมาคำนวณหาระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีปัญหาการขาดแคลนข้อมูล ในที่สุดการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยจึงมีเรื่องของระบบแรงงานสัมพันธ์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยคือ การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงานกับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาล โดยขึ้นกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละปี ในขณะที่เดียวกันการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นทุกปีได้ช่วยให้ลูกจ้างดำรงชีพอยู่ได้ระดับหนึ่ง ส่วนการช่วยให้ฐานะความเป็นอยู่ของลูกจ้างดำรงอยู่ได้อย่าง

เหมาะสมแท้จริงนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนายจ้างและลูกจ้างในแต่ละสถานประกอบการซึ่งมีสถานะของกิจการที่แตกต่างกันไป

8. การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่กำหนดค่าจ้างหรือเงินเดือน

เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายค่าจ้างของประเทศ² แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการค่าจ้างมุ่งพิจารณาแต่การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จนบางครั้งมีผู้เข้าใจผิดเรียกคณะกรรมการค่าจ้างว่า คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้การบริหารค่าจ้างในประเทศไทยยังมิได้มีการพิจารณาอย่างเป็นระบบ มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานกันทั้งในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน โดยในส่วนของข้าราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดค่าจ้าง หรือเงินเดือน คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำหรับรัฐวิสาหกิจมีอิสระในการกำหนดค่าจ้าง ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง ส่วนลูกจ้างภาคเอกชนมีคณะกรรมการค่าจ้างเป็นผู้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับลูกจ้างในกลุ่มอื่น เช่น ลูกจ้างในภาคเกษตร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งแรงงานนอกระบบ ต่างก็ไม่มีองค์กรใดที่จะให้ความคุ้มครอง ทั้ง ๆ ที่เป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ

การมีองค์กรกำหนดค่าจ้างหลายองค์กร โดยที่มิได้มีการประสานงานกันดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากรในแต่ละกลุ่ม ซึ่งไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการกระจายรายได้ กลุ่มลูกจ้างที่ยังชีพด้วยค่าจ้างจำนวนมาก กลายเป็นกลุ่มอาชีพที่ยากจน

4. การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนายจ้างเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำที่มีผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์

การที่นายจ้างจะปรับค่าจ้างให้เฉพาะกลุ่มลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ก็จะส่งผลให้ลูกจ้างเก่าและลูกจ้างใหม่มีอัตราค่าจ้างเท่ากันตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรือถ้านายจ้างปรับค่าจ้างประจำปีต่ำกว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำย่อมมีผลกระทบต่อโครงสร้างค่าจ้างในกิจการของตน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหมู่ลูกจ้างด้วยกันเอง และอาจเป็นเหตุให้ลูกจ้างสร้างแรงกดดันในการปรับค่าจ้างที่รุนแรงขึ้น จนกลายเป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์และเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ดังเช่นกรณีพิพาทแรงงานในสถานประกอบการบริษัท ไทยซูซูกิ ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดปทุมธานี ประกอบกิจการประกอบรถจักรยานยนต์ โดยลูกจ้างจำนวน 890 คน ได้เข้าชื่อกันยื่นข้อเรียกร้องต่อบริษัทเรื่อง การปรับค่าจ้างประจำปีตามอัตราเพิ่มของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ พ่วงด้วยข้อเรียกร้องเรื่องอื่นอีก 8 ข้อ เกี่ยวกับการเพิ่มวงเงินค่ารักษาพยาบาล เบี้ยขยัน เพิ่มวันหยุดพักผ่อนประจำปี วงเงินกู้ยืม รดรับ-ส่ง และโบนัส ได้มีการเจรจากันเอง แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ลูกจ้างจึงแจ้งข้อพิพาทแรงงานเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2539 และในวันดังกล่าว ลูกจ้างประมาณ 400 คน ได้ชุมนุมกันหน้าโรงงานและปิดกั้นถนนรังสิต - องครักษ์ ทั้งสองฝั่งทำให้รถยนต์ไม่สามารถผ่านไปมาได้สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้เส้นทางดังกล่าวอย่างยิ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจง

² สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2539) หน้า 2

ให้ยกเลิกการปิดกั้นถนน แต่ไม่ได้รับความร่วมมือ เจ้าหน้าที่จึงประสานให้มีการเจรจากับนายจ้างที่บริษัท ผลปรากฏว่านายจ้างปฏิเสธข้อเรียกร้องของลูกจ้างทุกข้อ และขอให้ลูกจ้างไปเจรจากันอีกครั้งตามกำหนด วันนัดหมาย ลูกจ้างจึงชุมนุมต่อไปจนถึงเวลา 03.00 น. ของวันรุ่งขึ้น จึงเลิกปิดกั้นถนน

วันที่ 22 มีนาคม 2539 ได้มีการเจรจากัน ผลการเจรจาทั้งสองฝ่ายต่างรับและเสนอให้อีกฝ่ายนำ กลับไปพิจารณา ในระหว่างนี้ลูกจ้างได้มีการชุมนุมอยู่บริเวณหน้าโรงงาน

วันที่ 27 มีนาคม 2539 เวลา 06.00 น. บริษัทฯ ได้ใช้สิทธิปิดงานตามกฎหมายต่อลูกจ้าง 800 คน และลูกจ้างที่ถูกปิดงานจำนวน 400 คน ได้จัดขบวนไม่ให้ลูกจ้างอื่นเข้าทำงานและได้ปิดถนนสายรังสิต-นครนายก ด้านขาออกบริเวณหน้าโรงงานทำให้การเจรจาไม่สามารถใช้การได้ มีลูกจ้างเข้าทำงานจำนวน 200 คน ส่วนลูกจ้างที่จะเข้าทำงานแต่ไม่สามารถเข้าทำงานได้ บริษัทฯ ให้ชีวิตีแ่งทางโทรศัพท์ และกลุ่มลูกจ้างผู้ชุมนุมได้ทำลายทรัพย์สินของบริษัทฯ

พนักงานประνομข้อพิพาทแรงงานได้ดำเนินการให้ทั้งสองฝ่ายมีการเจรจากันโดยบริษัทเสนอให้ ทำความตกลงกันในข้อเรียกร้องของลูกจ้างจำนวน 5 ข้อที่บริษัทเสนอให้คือเรื่อง ค่ารักษาพยาบาล เบี้ย ขยัน วันหยุดพักผ่อนประจำปี การจ่ายเงินบริษัท และรถรับ-ส่ง ส่วนข้อเรียกร้องที่เหลือให้ลูกจ้างถอนและให้ ทั้งสองฝ่ายร่วมกันพิจารณาหาวิธีถึงความเหมาะสมอีกครั้ง ตลอดจนบริษัทจะไม่เอาความผิดกับลูกจ้าง แต่ ฝ่ายลูกจ้างยืนยันที่จะไม่ถอนข้อเรียกร้องและขอให้บริษัทยกเลิกการปิดงานแล้วจึงมาเจรจาในข้อเรียกร้อง

บริษัทฯ แ่งให้ทราบว่าจะเจรจากับลูกจ้างต่อเมื่อเปิดดำเนินการได้ตามปกติ และจะแจ้งวัน นัดหมายให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า

วันที่ 1 เมษายน 2539 เวลา 8.00 น. ลูกจ้างชุมนุมกันประมาณ 300 คน ได้โห่ร้องลูกจ้างที่เข้าไป ทำงาน และมีลูกจ้างส่วนหนึ่งประมาณ 400 คน รอคอยู่หน้าบริษัทฯ ฟังการชี้แจงของกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้อง ให้เข้าร่วมประชุมในคืนที่ เหตุการณ์เป็นไปโดยไม่มีเหตุรุนแรง

วันที่ 4 เมษายน 2539 บริษัทฯ ได้แ่งว่ามีคำสั่งเลิกจ้างลูกจ้างจำนวน 50 คน ที่ชุมนุมปิดทาง เข้า - ออก ของบริษัทฯ และแ่งให้ลูกจ้างทราบว่าขอให้ตั้งตัวแทนในการเจรจาณะใหม่เพราะคณะเดิมพื้น สภาพการเป็นลูกจ้างแล้ว

ในระหว่างนี้เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการให้มีการเจรจาหลายครั้งไม่สามารถตกลงกันได้และกลุ่มลูกจ้าง ได้เดินทางมาที่หน้ารัฐสภาเพื่อยื่นหนังสือถึงรัฐบาล ขอให้ช่วยแก้ไขข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ ได้เชิญผู้แทนนายจ้างมาพบเพื่อหารือถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ณ กระทรวงแรงงานฯ ผลการหารือไม่มีผลคืบหน้า

ผู้ชุมนุมประมาณ 100 คน ได้ทำการปิดกั้นทางเข้า-ออกของบริษัทฯ อีก และมีการขว้างปารถยนต์ ของผู้บริหารของบริษัทฯ ได้รับความเสียหาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการผลักดันให้ผู้ชุมนุมเปิดทาง เข้า-ออกได้ บริษัทฯ ได้มีคำสั่งเลิกจ้างลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีก 49 คน รวมทั้งสิ้น 99 คน

ต่อมาผู้แทนลูกจ้างได้มีการเคลื่อนไหวโดยมาพบคณะกรรมการแรงงานเพื่อขอให้ช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น

พนักงานประνομฯ ได้ร่วมปรึกษาหารือกับผู้แทนลูกจ้าง ผลการหารือปรากฏว่าผู้แทนลูกจ้างได้เสนอข้อเสนอมือเพื่อยุติปัญหา ดังนี้

1. เรื่องจำนวนเงินเกี่ยวกับการปรับค่าจ้างประจำปี

2. ผู้แทนลูกจ้างยืนยันให้นายจ้างรับลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างทั้งหมดกลับเข้าทำงาน โดยไม่มีความผิดและไม่เอาความผิดกับลูกจ้างทั้งหมด

พนักงานประνομฯ รับที่จะนำข้อเสนอของลูกจ้างไปเสนอให้นายจ้างพิจารณา แต่นายจ้างไม่พิจารณาข้อเสนอของสหภาพฯ เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีการเจรจาอีกหลายครั้งไม่สามารถหาข้อยุติได้

กลุ่มลูกจ้างที่ชุมนุมอยู่บริเวณหน้าโรงงานจำนวนประมาณ 200 คน ได้เคลื่อนการชุมนุมมาที่หน้ารัฐสภา เพื่อขอความช่วยเหลือจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จากนั้นกลุ่มลูกจ้างจึงได้เดินทางไปชุมนุมและปักค้ำคืนที่หน้ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมีจุดประสงค์คือขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

พนักงานประνομฯ ได้ประสานกับนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อหาทางยุติปัญหา ซึ่งลูกจ้างได้เสนอแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ดังนี้

1. ขอให้นายจ้างรับลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างกลับเข้าทำงาน โดยไม่มีเงื่อนไข

2. ขอให้ปรับค่าจ้างประจำปีโดยประกันขั้นต่ำที่ 7%

การเจรจาที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผลการเจรจา นายจ้างยังคงยืนยันเลิกจ้างลูกจ้างและหากลูกจ้างทนไค้ต้องการตรวจสอบพิสูจน์ความผิด นายจ้างยินดีให้ตรวจสอบ ส่วนลูกจ้างขอให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานทั้งหมด และขอให้นายจ้างเสนอเงื่อนไขอื่น ๆ แลกเปลี่ยนในการรับกลับเข้าทำงานแก่ลูกจ้าง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้พบปะกับผู้แทนลูกจ้าง โดยให้ข้อคิดกับผู้แทนลูกจ้างว่า ประเทศอยู่ในระหว่างงานพระราชพิธีกาญจนาภิเษก การชุมนุมและการกระทำต่าง ๆ ควรไตร่ตรองให้รอบคอบอันจะเป็นการแสดงความจงรักภักดี และมีให้มีผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศจากการเสนอข่าวของสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศ

วันที่ 7 มิถุนายน 2539 ได้มีการเจรจากัน ณ ทำเนียบรัฐบาล ผู้แทนลูกจ้างเสนอแนวทางต่อคณะกรรมการบริหารบริษัทฯ เพื่อยุติปัญหามานผู้แทนบริษัทฯ ดังนี้

1. ข้อเรียกร้องทั้ง 9 ข้อ มอบให้คณะกรรมการบริหารบริษัทฯ พิจารณา และแจ้งผลให้ผู้แทนลูกจ้างทราบโดยเร็ว

2. ลูกจ้าง ซึ่งถูกเลิกจ้างฐานจงใจทำให้บริษัทฯ ได้รับความเสียหายนั้น เสนอให้คณะกรรมการบริหารบริษัทฯ พิจารณารับกลับเข้าทำงานตามปกติ

ซึ่งข้อเสนอทั้ง 2 ข้อของผู้แทนลูกจ้าง ผู้แทนบริษัทฯ รับจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารบริษัทฯ และจะแจ้งผลให้ผู้แทนลูกจ้างทราบต่อไป

วันที่ 8 มิถุนายน 2539 เวลา 05.00 น. กลุ่มลูกจ้างได้สลายการชุมนุมจากหน้าท่าเนียบรัฐบาล โดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้มีมติว่า จะกลับไปชุมนุมเพื่อฟังผลการพิจารณาของฝ่ายบริหารที่หน้าบริษัทฯ

ที่ท่าเนียบรัฐบาล มีการเจรจาระหว่างผู้แทนบริษัทฯ และผู้แทนลูกจ้าง ผลการเจรจาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. นายจ้างยังคงยืนยันเลิกจ้างลูกจ้าง ลูกจ้างเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อชี้ขาดความผิดของลูกจ้าง แต่ทางบริษัทฯ ไม่เห็นด้วย
2. ในส่วนของการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อลูกจ้าง บริษัทฯ เห็นว่าควรให้มีการดำเนินการต่อไป
3. ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง บริษัทฯ ให้เขียนใบสมัครใหม่ และพิจารณาเป็นรายบุคคล กรณีที่มีตำแหน่งว่างตรงตามคุณสมบัติ

วันที่ 30 มิถุนายน 2539 ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ ดังนี้

1. บริษัทฯ ตกลงปรับค่าจ้างประจำปีโดยเฉลี่ยเท่ากับ 5%
2. บริษัทฯ ตกลงจ่ายเงินโบนัสให้เป็นไปตามระเบียบเดิม โดยถือหลักเกณฑ์ถ้าไรมากก็ได้มาก
3. บริษัทฯ ตกลงจะปรับปรุงคุณภาพและราคาของอาหารให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ

สำหรับลูกจ้างที่นายจ้างได้เลิกจ้างไปแล้วจำนวน 200 คน ทั้งสองฝ่ายตกลงให้เป็นไปตามขบวนการของกฎหมาย โดยลูกจ้างที่เห็นว่าเป็นการเลิกจ้างไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม สามารถนำเรื่องไปฟ้องศาลแรงงานได้

ข้อพิพาทแรงงานรายนี้ เป็นผลให้มีการปิดงานนานถึง 96 วัน เป็นวันทำงานสูญเสีย 62,300 วัน และประมาณว่าลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานสูญเสียรายได้จากค่าจ้างไปประมาณ 18 ล้านบาทเศษ

ข้อพิพาทแรงงานดังกล่าวที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่นายจ้างเปลี่ยนแปลงความหมายหรือแนวคิดของค่าจ้างขั้นต่ำโดยถือเอาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอัตราค่าจ้างทั่วไป เมื่อมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ส่งผลกระทบต่อลูกจ้างเก่าที่ทำงานอยู่แล้ว ทำให้ลูกจ้างต้องเรียกร้องขอปรับค่าจ้างประจำปีของตนให้สูงกว่าลูกจ้างใหม่ นอกจากนั้นการที่สถานประกอบการไม่มีการจัดทำโครงสร้างบัญชีเงินเดือน แต่ถือเอาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเกณฑ์พิจารณาปรับค่าจ้างประจำปี กล่าวคือจะปรับค่าจ้างทั่วไปในอัตราเดียวกับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ โดยไม่มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างไว้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างชัดเจน ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่อาจนำไปสู่ปัญหาแรงงานสัมพันธ์และก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5. ภาวะเงินเฟ้อ

การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำทุกปี ทำให้ต้นทุนค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างมาก (Labour Intensive) เป็นผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าสูงขึ้น ผู้ผลิตจึงผลักภาระให้ผู้ซื้อด้วยการขึ้นราคาสินค้า ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีความต่อเนื่องกัน เมื่อต้นทุนของสินค้าหนึ่งเพิ่มขึ้นก็จะทำให้ต้นทุนของสินค้าอีกอย่างสูง ตามในลักษณะของปฏิกิริยาลูกโซ่ รวมทั้งการ

ฉวยโอกาสของพ่อค้าและผู้ผลิต ในขณะที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ผลกระทบที่ติดตามมาคือค่าครองชีพเพิ่มขึ้น เกิดภาวะเงินเฟ้อ เป็นผลร้ายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้ความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อยอยู่ในสภาพที่ลำบากเช่นเดิม ซึ่งเป็นเหตุนำไปสู่การปรับค่าจ้างขั้นต่ำอีกต่อไปเป็นวงจร

6. ภาวะการลงทุน

(1) ในช่วง 6-7 ปีที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าเป็นยุคทองของเศรษฐกิจไทย เพราะเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวก็คือความได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงานของประเทศซึ่งต่ำกว่าประเทศคู่แข่ง จึงทำให้สินค้าส่งออกมีราคาถูกลงและขายได้เป็นจำนวนมาก ประกอบกับการมีเสถียรภาพทางการเมือง การมีโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน (infrastructure) เป็นแรงดึงดูดให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย

แต่การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นประจำทุกปี หรือบางปี 2 ครั้ง ทำให้ความได้เปรียบด้านต้นทุน ค่าจ้างแรงงานที่ต่ำเริ่มลดบทบาทลง นักลงทุนต่างชาติพากันหันไปหาประเทศที่มีค่าแรงถูกกว่า โดยเฉพาะประเทศในแถบภาคพื้นเดียวกับประเทศไทย บางประเทศเริ่มได้เปรียบ เช่น ประเทศอินโดนีเซีย จีน ลาว และเวียดนาม ซึ่งประเทศเหล่านี้มีค่าจ้างค่อนข้างต่ำ และยังมีทรัพยากรที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตอยู่เป็นจำนวนมาก

(2) การปรับค่าจ้างขั้นต่ำบ่อยครั้งเกินไป ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจึงมีราคาแพงขึ้น พ่อค้าจึงอาจส่งสินค้าจากต่างประเทศที่มีราคาถูกกว่าเข้ามาจำหน่ายแข่งขันกับสินค้าภายในประเทศ นายจ้างรายย่อยจึงไม่กล้าขยายกิจการให้ใหญ่ขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการลงทุน

7. ภาวะการจ้างงาน

(1) การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทุกปีส่งผลให้นายจ้างบางรายพยายามลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยให้เหลือค่าที่ต่ำสุด หนทางหนึ่งก็คือการนำเครื่องจักร หรือเทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนคนจำนวนมาก โดยการฝึกผู้ควบคุมเครื่องจักรเพียงไม่กี่คนก็สามารถทำได้ ซึ่งในอุตสาหกรรมบางประเภทสามารถกระทำได้ ส่งผลกระทบให้เกิดการเลิกจ้าง และมีปัญหาต่อระบบแรงงานสัมพันธ์มากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2537 รัฐถึงกับออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองคนงานที่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี นอกจากนั้นนายจ้างบางรายอาจใช้วิธีการลดจำนวนชั่วโมงทำงานลง เพื่อให้สถานประกอบการอยู่รอด ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ติดตามมา ดังเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีตัวอย่างกับสถานประกอบการจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งนายจ้างได้รับผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำประกอบกับปัญหาเงินลงทุน จึงลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างลง โดยตกลงกับลูกจ้างทั้งหมดว่าบริษัทฯ จะจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันที่สั่งให้ลูกจ้างหยุดทำงานจำนวน 50% ของอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ ซึ่งลูกจ้างยอมรับ ต่อมาในปี 2539 บริษัทฯ ขอเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยขอจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างในวันที่บริษัทฯ สั่งให้หยุดงานจำนวน 25% ของอัตราค่า

จ้าง ซึ่งลูกจ้างไม่ยอมรับ เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไกล่เกลี่ย ผลสุดท้ายสามารถตกลงกันได้ โดยนายจ้างยินยอมตามที่ลูกจ้างเสนอ คือ จ่ายค่าจ้างจำนวน 50% ของอัตราค่าจ้างในวันที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกรณีนี้ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ไม่รุนแรงถึงขั้นนัดหยุดงานหรือปิดงาน แต่กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์อันดีที่นายจ้างและลูกจ้างมีต่อกันนั้นได้ถูกทำลายลง ตั้งแต่ความขัดแย้งเกิดขึ้น

(2) ผลการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ลูกจ้างที่พอจะมีทักษะและมีฝีมืออยู่บ้าง ได้รับค่าจ้างเท่ากับคนงานแรกเข้า หรือแม้จะได้รับค่าจ้างสูงกว่าก็สูงกว่าเพียงเล็กน้อย จึงส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือออกไปนอกประเทศปีละจำนวนไม่น้อย ตลาดแรงงานจึงอยู่ในภาวะตึงตัว นายจ้างหันไปใช้วิธีจ้างแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น โดยในทางปฏิบัติให้ค่าแรงต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งแรงงานต่างชาติมักแฝงอยู่ในกิจการประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ ขนส่งทางน้ำ รวมทั้งภาคเกษตร ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและนับวันจะทวีจำนวนมากขึ้น อันอาจนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ มากมาย ได้แก่ ปัญหาสังคม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาอาชญากรรม และส่งผลถึงปัญหาแรงงานสัมพันธ์และปัญหาคุ้มครองแรงงานในอนาคต

จากกรณีข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นทั้ง 2 กิจการนั้น อาจทำให้มองเห็นภาพปัญหาจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้ว่ามีผลกระทบต่อด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยมองสะท้อนภาพจากการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีผลกระทบต่อค่าจ้างของนายจ้างที่จะต้องปรับทุกระดับขึ้น นายจ้างบางรายไม่สามารถรับภาวะการปรับตัวได้ทัน อาจเนื่องมาจากสาเหตุการเพิ่มการลงทุนมากเกินไปหรือนายจ้างต้องการผลกำไรมากขึ้น ปัญหาข้อพิพาทแรงงาน จึงมีสาเหตุมาจากความต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างให้สูงขึ้นตามการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

สาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ

หากพิจารณาสถิติการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ จากผลการตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบว่า ในปี พ.ศ. 2534-2538 มีสถานประกอบการร้อยละ 24.41-35.18 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ (ตารางภาคผนวก) ซึ่งสามารถวิเคราะห์สาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ 4 ประการ คือ

1. สาเหตุจากการบริหารแรงงาน
2. สาเหตุจากกฎหมายและนโยบาย
3. สาเหตุจากลูกจ้าง
4. สาเหตุจากนายจ้าง

ซึ่งสาเหตุทั้ง 4 ประการ สามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของสาเหตุทั้ง 4 ประการ ได้ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารแรงงาน กล่าวคือ รัฐมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่เพียงพอในการดูแลนายจ้างในสถานประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ดังจะเห็นได้ว่า ในปี

พ.ศ. 2539¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรวจตราดูแลและบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามในเรื่องการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ซึ่งปฏิบัติงานจริง 1,379 คน แต่ต้องดูแลสถานประกอบการทั่วประเทศประมาณ 266,061 แห่ง และให้ความคุ้มครองลูกจ้างประมาณ 5.9 ล้านคน ดังนั้นโดยเฉลี่ยเจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องดูแลรับผิดชอบสถานประกอบการประมาณ 212 แห่ง ลูกจ้าง 4,971 คน ทั้งนี้ยังไม่ได้ลดจำนวนเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติงานบริหาร งานวิชาการ และงานธุรการออกอีก ซึ่งจะทำให้จำนวนสถานประกอบการ และลูกจ้างที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบเพิ่มจำนวนมากขึ้น การบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลอย่างเต็มที่และทั่วถึงจึงกระทำได้ยาก นอกจากนั้นยังไม่ได้รับความร่วมมือจากนายจ้างในการตรวจสอบ และการเก็บรวบรวมหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานประกอบการขนาดเล็กการบริหารงานไม่มีระบบที่ตรวจสอบได้ มักจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามที่สถานประกอบการเหล่านี้ ก็เป็นแหล่งจ้างงานและรองรับผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามกระบวนการของกฎหมายก็อาจส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานโดยส่วนรวมของประเทศได้

2. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบาย

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515² ระบุถึงโทษ กรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในข้อ 8 มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่กฎหมายได้ให้อำนาจในข้อ 12 อธิบดีกรมแรงงาน (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน และอธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ จึงเป็นเหตุให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำไม่เกรงกลัว เพราะส่วนมากจะถูกลงโทษแต่ปรับมิได้ดำเนินคดีอาญา ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงมีอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มียุทธศาสตร์การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่จึงไม่เร่งรัดปราบปรามเอาผิดแก่นายจ้าง เมื่อตรวจพบผู้กระทำผิดจึงมักใช้วิธีการเตือนหรือเปรียบเทียบปรับ จึงทำให้นายจ้างสถานประกอบการไม่เกรงกลัว และหากจะลงโทษอย่างรุนแรงกับนายจ้างในสถานประกอบการก็ทำได้ยาก เพราะถือนายจ้างเป็นผู้สร้างงาน ไม่ใช่อาชญากรที่ต้องใช้ความรุนแรง

¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เอกสารประกอบบรรยายสรุปการบริหารงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เสนอ นายฉัตรชัย เอียสกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน บรรยายเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2539 (เอกสารอัคราณา), หน้า 76.

² กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บทพิเคราะห์พิมพ์ จำกัด, พ.ศ. 2538) หน้า 183.

3. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านลูกจ้าง

ตลาดแรงงานอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ตลาดแรงงานนอกระบบ ค่าจ้างของแรงงานในกลุ่มนี้เดินทางไปตามกลไกตลาด ค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ การศึกษาไม่มีผลต่อค่าจ้าง มีการเข้าออกงานง่าย ไม่มีระบบระเบียบใด ๆ หรือมีกฎหมายรองรับ ไม่มีสภาพแรงงาน สภาพการทำงานไม่ดี ชั่วโมงทำงานยาวนาน นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย สถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นขนาดย่อมและเล็ก ตลาดแรงงานอีกประเภทหนึ่งคือ ตลาดแรงงานในระบบ ค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยกฎหมาย นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย สถานประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดกลางและใหญ่ มีสภาพแรงงาน

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาเป็นผลให้นายจ้างในโรงงานขนาดใหญ่มุ่งที่จะคัดเลือกคนงานที่มีฝีมือคู่กับค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น รับคนที่จบระดับมัธยมซึ่งจะสามารถเรียนรู้เทคนิคการผลิตได้เร็วกว่าคนงานที่จบประถมศึกษา คนงานที่ไร้ฝีมือจริง ๆ จึงหางานทำในโรงงานใหญ่ไม่ได้ ต้องเคลื่อนย้ายไปแย่งงานกันทำในกิจการขนาดเล็กหรือกิจการนอกระบบ ทำให้ค่าจ้างนอกระบบซึ่งต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้วยิ่งต่ำลงไปอีก นอกจากนี้สถานประกอบการบางแห่งยังหลีกเลี่ยงกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำด้วยการจ้างงานในลักษณะแบบเหมาช่วง ดังนั้นในระยะหลัง ๆ การจ้างเหมาช่วงจึงเริ่มเป็นที่นิยมกันมาก สถานประกอบการขนาดเล็กโดยเฉพาะสถานประกอบการนอกระบบจึงมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งทำให้มีปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย

การปรับเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดกลางและใหญ่มักไม่มีปัญหา แต่ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กมักถูกละเลยเนื่องจากนายจ้างหลีกเลี่ยงที่จะจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำมักมีปัญหาการบังคับใช้ในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หรือในภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งไม่มีสัญญาการจ้างแรงงานอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบแบบแผนเหมือนกิจการใหญ่ นอกจากนี้ลูกจ้างยังขาดการรวมตัว ไม่มีสหภาพแรงงาน ทำให้ไม่มีอำนาจต่อรอง

ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสภาพแรงงานและสภาพองค์กรลูกจ้างได้มีการเคลื่อนไหวสร้างแรงกดดันในการเรียกร้องค่าจ้างในภาพรวม โดยให้พิจารณาสภาพปัญหาและความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง 3 ประการ¹ คือ

1. ค่าใช้จ่ายในปัจจุบันสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างจะยังชีพอยู่ได้ในสังคม
2. นายจ้างส่วนใหญ่ยังคงหลีกเลี่ยงที่จะจ่ายค่าจ้างตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ
3. ขอให้คำนึงถึงกลุ่มลูกจ้างบางกลุ่มที่อยู่ในธุรกิจหรือภาวะที่ไม่สามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้

¹ สำนักคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2539), หน้า 15.

เลขเรียกหนังสือ.....	๕๕๗๗
เลขทะเบียน.....	๑๑.๒๒๒.๒๕๔๕
วันที่.....	

4. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคค่านายจ้าง

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มมีขึ้นในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุทำให้ต้องมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ต่อมาแม้ปัญหาเศรษฐกิจจะได้คลี่คลายลงไปแล้ว การปรับ ค่าจ้างขั้นต่ำก็ยังคงมีอยู่ ซึ่งมักเป็นไปตามภาวะเงินเฟ้อและเปลี่ยนเป็นแรงผลักดันทางการเมืองไปในที่สุด โดยระยะหลัง ๆ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ได้สร้างปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์คือ ความไม่พอใจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอยู่เสมอ เนื่องจากลูกจ้างต้องการให้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพอย่างต่อเนื่อง ขณะที่นายจ้างไม่ต้องการให้เป็นเช่นนั้น เพราะการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเกินไปส่งผลให้นายจ้างต้องปรับค่าจ้างของกลุ่มลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้วให้สูงขึ้นไปอีก นายจ้างบางส่วนจึงพยายามหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย โดยอ้างว่าได้จัดหาอาหารและที่พักให้ลูกจ้างแล้ว ประสิทธิภาพของลูกจ้างยังไม่คุ้มกับค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น

จากการสำรวจปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2539 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้สอบถามข้อมูลจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ จำนวน 1,094 แห่ง เกี่ยวกับเรื่องที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวน 25 เรื่อง ได้แก่

1. การกำหนดเวลาทำงานเกินปกติ
2. ไม่ขออนุญาตทำงานเกินเวลา (งานขนส่ง)
3. จัดเวลาพักผ่อนน้อยกว่า 1 ชั่วโมง
4. ไม่จัดวันหยุดประจำปี
5. การประกาศวันหยุดตามประเพณี
6. การจัดวันหยุดพักผ่อนประจำปี
7. สิทธิในการลาป่วยของลูกจ้าง
8. การใช้แรงงานหญิงที่กฎหมายห้าม
9. รับหญิงต่ำกว่า 18 ปี
10. สิทธิการลาคลอดของหญิงมีครรภ์
11. ไม่ให้หญิงมีครรภ์เปลี่ยนงานขณะมีครรภ์
12. รับเด็กอายุต่ำกว่า 13 ปีทำงาน
13. รับเด็กอายุ 13-18 ปีทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความเจริญ

เติบโต

14. ไม่ทำหลักฐานลูกจ้างเด็ก
15. ให้ลูกจ้างเด็กทำงานงานเกินเวลาและวันหยุด
16. ให้เด็กทำงานตามกฎหมายห้าม
17. ไม่ขออนุญาตการใช้แรงงานเด็ก

18. การค้างจ่ายค่าจ้าง
19. การนำหนี้อื่นมาหักค่าจ้าง
20. การจ่ายค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยค้างจ่าย
21. การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ
22. การประกาศข้อบังคับในการทำงาน
23. การทำทะเบียนลูกจ้าง
24. การจัดทำเอกสารคำนวณค่าจ้างไม่ถูกต้อง
25. การจ่ายค่าชดเชยการเลิกจ้าง

ผลการสำรวจพบว่า เรื่องที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากที่สุด คือ การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีนายจ้าง 484 แห่งหรือร้อยละ 44.24 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รองลงมา คือการจัดวันหยุดพักผ่อนประจำปี การตีประกาศข้อบังคับการทำงาน การกำหนดเวลาทำงานเกินปกติ และวันหยุดตามประเพณีร้อยละ 42.87, 33.09, 32.72 และ 30.99 ตามลำดับ ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำจึงนับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาแรงงานสัมพันธ์ การชุมนุมเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำของสหภาพแรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง จะมีผลทำให้ฐานอัตราค่าจ้างเงินเดือนสูงขึ้น ทำให้ลูกจ้างเก่าเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้เกิดข้อขัดแย้งข้อพิพาทแรงงาน และอาจรุนแรงถึงขั้นนัดหยุดงานหรือปิดงานได้

ในการสำรวจครั้งนี้ ได้สอบถามถึงสาเหตุที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำด้วย ซึ่งนายจ้างได้ให้เหตุผลดังนี้

1. ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างที่สูงเกินไป ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในระยะเวลาที่ผ่านมา ต้นทุนด้านค่าจ้างแรงงานสูงทำให้เกิดภาวะการแข่งขันกันเองระหว่างสถานประกอบการที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน โดยต้นทุนประเภทเดียวกันของสถานประกอบการไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบที่มาจากแหล่งเดียวกัน อัตราภาษีและต้นทุนด้านอื่นเท่า ๆ กัน การลดต้นทุนด้านค่าจ้างแรงงานโดยการจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นวิธีการหนึ่งในการลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้ได้เปรียบในทางธุรกิจ ซึ่งจะพบเห็นได้ทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากประกอบกับการตรวจสอบดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง จึงสามารถหลีกเลี่ยงได้ง่าย สถานประกอบการบางแห่งจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดค่าใช้จ่ายค่าจ้างลง

2. ลักษณะงานเป็นงานจ้างเหมา ซึ่งคำนวณค่าจ้างตามผลงานที่ทำได้ และถือเป็นความยินยอมระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง ซึ่งกฎหมายยังไม่สามารถเข้าไปดูแลในเรื่องนี้ได้เต็มที่

3. นายจ้างไม่ทราบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับใหม่ และวันใช้บังคับ จึงยังคงจ่ายค่าจ้างเท่าเดิม และนายจ้างส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานประกอบการขนาดเล็กมักจะปรับค่าจ้างตามหลังวันที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่มีผลบังคับใช้ เช่น ปรับในวันปีใหม่ หรือวันตรุษจีน เป็นต้น

4. นายจ้างได้จัดสวัสดิการอื่น ๆ ทั้งที่กฎหมายกำหนดและนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างแล้ว โดยสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ สวัสดิการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน และพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งได้แก่สวัสดิการเรื่องน้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม ปัจฉัยในการพยาบาล ห้องพยาบาล เครื่องป้องกันอันตราย การจ่ายเงินทดแทน และการประกันสังคม เป็นต้น ส่วนสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด มีทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เพื่อตอบแทนการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งจะจัดในรูปแบบใดขึ้นอยู่กับความพร้อมของสถานประกอบการแต่ละแห่ง และอาจจัดให้เฉพาะตัวลูกจ้างหรือครอบคลุมถึงครอบครัวของลูกจ้างด้วยก็ได้ สวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดได้แก่ สวัสดิการด้านการเงิน ที่พักอาศัย รถรับส่ง การฝึกอบรม สุขภาพอนามัยและนันทนาการ เป็นต้น นายจ้างบางรายจัดสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้ แต่หักเงินค่าจ้างของลูกจ้าง โดยถือว่าได้จ่ายค่าจ้างส่วนหนึ่งเป็นสวัสดิการแล้ว ซึ่งถือว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องเพราะตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 หมวด 4 ข้อ 27 วรรค 3 ได้ระบุไว้ว่า “ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดที่จ่ายเป็นเงินด้วยบัตร หรือสิ่งของอื่นได้แทนเงินหรือตัวเงิน”

5. ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานอยู่เป็นลูกจ้างฝึกงาน นายจ้างจึงไม่จ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ ซึ่งเป็นความเข้าใจผิด เนื่องจากประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมิได้ยกเว้นลูกจ้างฝึกงานหรือลูกจ้างทดลองงานไว้ แต่กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตั้งแต่วันแรกที่ลูกจ้างเข้าทำงาน

นายจ้างกลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนี้

1. ควรให้มีการตกลงในเรื่องค่าจ้างกันเอง ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในลักษณะค่าจ้างลอยตัว
2. การพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากมีการจ่ายอัตราค่าจ้างตามเขตพื้นที่แล้ว ควรมีการพิจารณาการจ่ายค่าจ้างแบ่งตามขนาดสถานประกอบการด้วย
3. ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำควรรู้ถึงถึงขนาดของสถานประกอบการ ภาวะเศรษฐกิจ การลงทุนและความสามารถในการจ่ายของนายจ้างที่สามารถจ่ายค่าจ้างได้
4. รัฐควรมีบทบาทในการเผยแพร่ให้นายจ้างและลูกจ้าง ได้ทราบถึงประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอย่างแพร่หลายและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

* กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. **รวมกฎหมายแรงงาน** (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, พ.ศ. 2538)

5. ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีการพิจารณาถึงประเภทของสถานประกอบการว่าเป็น
กิจการประเภทใด เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือก่อสร้าง เป็นต้น

จากสาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำในทัศนะของนายจ้าง ที่เห็นว่า
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงเกินไป และนายจ้างไม่ทราบเกี่ยวกับประกาศอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ตรงกับสมมุติฐาน
ที่ได้ตั้งไว้ นอกจากนั้นยังมีองค์ประกอบอื่นที่เป็นสาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่ง
ได้แก่ ความไม่รู้ในสิทธิตามกฎหมายแรงงานที่ถูกจ้างพึงได้รับ ประกอบกับลูกจ้างมีความจำเป็นต้อง
ชวนชวนทำงาน แม้ว่าจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ก็ยังมีรายได้พอประทังชีพไปได้วัน ๆ
หนึ่ง

นอกจากนี้ได้ทำการสอบถามต่อ โดยสอบถามนายจ้างสถานประกอบการเดิม จำนวน
1,094 แห่ง ในเรื่องสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการทำงานโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน โดยได้
ศึกษาแล้วสรุปหัวข้อสภาพปัญหาและอุปสรรค มีโอกาสที่จะเกิดผลกระทบต่อการทำงานโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
แรงงานได้ จำนวน 18 หัวข้อ เพื่อนำไปถาม นายจ้าง คือ

1. ความไม่แน่นอนของนโยบายด้านแรงงาน
2. ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของนายจ้าง
3. ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของลูกจ้าง
4. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของนายจ้าง
5. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของลูกจ้าง
6. ความตั้งใจเอาเปรียบลูกจ้างจากนายจ้าง
7. การขาดโอกาสเลือกงานของลูกจ้าง
8. การเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐฯ
9. จำนวนครั้งในการตรวจแรงงานจากเจ้าหน้าที่รัฐฯ
10. จำนวนครั้งในการตรวจแรงงานจากเจ้าหน้าที่รัฐฯ
11. วิธีการตรวจแรงงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ
12. จำนวนเจ้าหน้าที่ในการตรวจแรงงาน
13. อำนวยเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แรงงาน
14. ความสะดวกในการติดต่อขออนุญาตต่าง ๆ จากราชการ
15. บทกำหนดโทษตามกฎหมายแรงงาน
16. ความชัดเจนของกฎหมายแรงงาน
17. ลูกจ้างไม่เรียกร้องสิทธิ
18. การเรียกร้องตั้งตอบแทนจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือการขอความช่วยเหลือร่วมมือจากนาย

พบว่าสภาพปัญหาและอุปสรรคของนายจ้างสถานประกอบการที่เห็นว่ามีผลกระทบมากที่สุด เรียงตามลำดับ คือ

1. ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของนายจ้าง
2. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของนายจ้าง
3. ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของลูกจ้าง
4. ความไม่แน่นอนด้านนโยบายแรงงาน
5. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของลูกจ้าง
6. ความตั้งใจเอาเปรียบลูกจ้างจากนายจ้าง

ซึ่งส่วนที่เหลือนอกจากทั้ง 6 ข้อ ที่มีผลกระทบดังกล่าว นายจ้างมีความเห็นว่าไม่แน่ใจว่ามีผลกระทบและไม่มีผลกระทบต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

สภาพปัญหาของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่องค่าจ้าง ขั้นค่าที่ได้ยกมาให้เห็น จะเป็นส่วนที่นำไปเชื่อมโยงกับปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ ที่จะได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4

การวิเคราะห์สภาพปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้าง

จากสถิติการตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบว่า ยังมีนายจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ลูกจ้างถูกเอารัดเอาเปรียบในการจ้างงาน หากวิเคราะห์สภาพปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้าง อาจสรุปประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 มิได้ระบุช่วงเวลาหรือเงื่อนไขของการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่าจะมีระยะเวลานานเพียงใดจึงจะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอัตราใหม่ ส่งผลให้นายจ้างไม่สามารถวางแผนกำหนดต้นทุนด้านแรงงานในระยะยาวได้ และไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของลูกจ้าง เนื่องจากไม่ทราบว่าจะเมื่อใดจะมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพิ่มขึ้นอีก หากจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของลูกจ้างไว้ แล้วต่อมามีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ สูงกว่าเงินเดือนขั้นพื้นฐานของโครงสร้างค่าจ้างที่กำหนดไว้ นายจ้างก็ต้องปรับโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนใหม่ทุกครั้งที่มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัตินายจ้างส่วนใหญ่จึงใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานของอัตราค่าจ้างทั่วไปสำหรับลูกจ้างเก่าที่ทำงานอยู่ก่อนแล้วด้วย เป็นเหตุให้ลูกจ้างต้องเรียกร้องให้คณะกรรมการค่าจ้างปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้บ่อยครั้งที่สุด อย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง เพื่อให้ลูกจ้างเก่าที่ทำงานอยู่แล้วได้รับการปรับค่าจ้างประจำปีตามค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การเคลื่อนไหวเรียกร้องเรื่องการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในทุกครั้งองค์กรแรงงานทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจะมีบทบาทอย่างมากและบ่อยครั้งที่รุนแรงถึงขั้นจัดกลุ่มผู้ชุมนุมปิดล้อมสถานที่ประชุมพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำอยู่เสมอ โดยมีเจตนาที่จะสร้างความกดดันให้กับคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อให้ผลการพิจารณาเป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ สิ่งนี้ทำให้การเจรจาตกลงเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและองค์กรนายจ้างกับลูกจ้างและสภาพองค์การลูกจ้าง ก่อให้เกิดความไม่สงบในวงการอุตสาหกรรม

การประกาศปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละครั้งได้ส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการทำให้นายจ้างต้องปรับตัวเพื่อแก้ไขสถานการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ กัน ส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ติดตามมา ดังนี้

(1) สถานประกอบการโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีเงินทุนในการดำเนินการค่อนข้างจำกัด อาจไม่สามารถปรับค่าจ้างของลูกจ้างให้เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ จึงจำเป็นต้องปิดกิจการหรือเลิกกิจการไป สถานประกอบการบางแห่งได้เคลื่อนย้ายฐานการลงทุนไปยังประเทศอื่นที่มีต้นทุนแรงงานถูกกว่า และสถานประกอบการอุตสาหกรรมบางประเภท ได้แก่สิ่งทอสิ่งดัก และเครื่องแต่งกาย เลิกกิจการ และหันไปจ้างแรงงานนอกระบบคือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายแรงงานยังไม่ได้คุ้มครองถึงการปรับตัวในรูปแบบต่าง ๆ ของสถานประกอบการส่วนแต่ก่อให้เกิดปัญหาแรงงาน