



เอกสารผลงาน

เรื่อง

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

โดย

นางคัมภีระ สิงห์ปรีชา

ตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน 6ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 7ว

สำนักงานแรงงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา



7 12.05.6
K2620
2546

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



08207

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

คำนำ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงปี 2540 - 2542 ส่งผลให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนไตรภาคีสถวนภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่เสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

สำหรับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คณะกรรมการค่าจ้างได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปัจจุบัน รวม 2 ชุด ในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ที่ผ่านมาแม้ว่าจะประสบความสำเร็จได้ตามนโยบายแต่ก็เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น ในความเป็นจริงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกหลายประการ

ผู้ศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานผู้ช่วยอนุกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและปรารถนาที่จะให้การดำเนินงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาบรรลุตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ จึงได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรค รวมทั้งนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการนำผลการศึกษาไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมเกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายนายจ้างฝ่ายลูกจ้างและประโยชน์สุขของสังคมโดยรวมต่อไป

คัมภีระ สิงห์ปรีชา

ตุลาคม 2546

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและสภาพปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตลอดจนเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้แนวคิดทฤษฎีของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและข้อมูลการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นกรณีศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาประสบผลสำเร็จตามนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านคุณสมบัติ ความรู้ ประสบการณ์ของคณะกรรมการในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ต้องใช้ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งคณะกรรมการบางส่วนยังขาดความตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญ ความจำเป็นของการปฏิบัติหน้าที่เข้าร่วมประชุมในองค์คณะอย่างพร้อมเพียงสม่ำเสมอ รวมทั้งความพร้อมเพียงของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทำให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ผู้ศึกษาจึงได้ขอเสนอแนะว่าควรให้มีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้และประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดอย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยเฉพาะคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ และยังมีได้มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะตัวแทนไตรภาคีระดับจังหวัด ควรจัดให้มีหลักสูตรอบรมและปฏิบัติการหรือโครงการสัมมนาทางวิชาการอย่างน้อยปีละ 3 ครั้ง เพื่อทบทวนแนวทางปฏิบัติงาน การติดตามสถานการณ์ ข้อมูล และวิทยาการต่าง ๆ เพื่อทันต่อการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นขอเสนอแนะที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ การจัดตั้งเครือข่ายบริการข้อมูลเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน และค่าจ้าง ระหว่างจังหวัดและจังหวัดกับส่วนกลาง ส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด การอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง และนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ระเบียบที่คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่แล้ว ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญต่อหลักการทางจิตวิทยาในการส่งเสริมสัมพันธภาพ ความเข้าใจอันดี การประสานประโยชน์ในฐานะผู้แทนสังคม บนหลักการมีส่วนร่วมแก่คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดทุกฝ่ายด้วย

สารบัญ

		หน้า
คำนำ		
บทคัดย่อ		
บทที่ 1	บทนำ	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	ความเป็นมาของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด	3
	การกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด	5
	วัตถุประสงค์	8
	ขอบเขตและวิธีการศึกษา	8
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
	นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	9
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	12
	แนวคิดเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ	22
	หลักเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ	26
บทที่ 3	คณะกรรมการค่าจ้าง	28
	คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด	30
	องค์ประกอบของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด	31
	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด	32
	การพิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	32
	หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	33
	ปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ประกอบในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	33
บทที่ 4	การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	39
	การแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	
	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	39
	การดำเนินงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	
	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	43

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 4	ประสิทธิภาพและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของ คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	62
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ	66
	สรุป	66
	ข้อเสนอแนะ	69
บรรณานุกรม		
ภาคผนวก		
ภาคผนวก ก	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	
ภาคผนวก ข	ระเบียบคณะกรรมการค่าจ้างกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด พ.ศ. 2541	
ภาคผนวก ค	ระเบียบคณะกรรมการค่าจ้างกลางว่าด้วยองค์ประชุม และวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จังหวัด พ.ศ. 2542	
ภาคผนวก ง	คำสั่งคณะกรรมการค่าจ้างกลาง ที่ 019/2542 แต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด พระนครศรีอยุธยา	
ภาคผนวก จ	คำสั่งคณะกรรมการค่าจ้าง ที่ 36/2543 แต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด พระนครศรีอยุธยา	
ภาคผนวก ฉ	คำสั่งคณะกรรมการค่าจ้าง ที่ 61/2545 แต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด พระนครศรีอยุธยา	
ภาคผนวก ช	คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ 1684/2545 แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
ภาคผนวก ซ	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2517 – 1 มกราคม 2546 ในส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานการใช้แรงงานที่สำคัญของประเทศประการหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันขั้นต้นแก่ลูกจ้างไม่มีฝีมือเมื่อแรกเข้าทำงานซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ณ ปัจจุบัน ทั้งนี้ค่าจ้างที่ได้รับจะต้องไม่น้อยกว่าค่าจ้างที่กฎหมายกำหนด

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) ได้กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานแรงงานของการคุ้มครองแรงงานมานานแล้ว เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปเป็นแนวทางปฏิบัติในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานเกี่ยวกับค่าจ้าง โดยได้ตราอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ให้สัตยาบันแต่ก็ได้นำอนุสัญญาดังกล่าวมาปรับใช้โดยนำแทรกไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2545 : 5 – 6) ดังนี้

(1) อนุสัญญา ฉบับที่ 26 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ : (The Minimum Wage-Fixing Machinery Convention No.26) มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2473 มีสาระสำคัญโดยสรุปคือประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในสาขาอาชีพหรือส่วนหนึ่งของสาขาอาชีพ และที่ซึ่งสาขาอาชีพนั้น ๆ ไม่มีกลไกในการกำหนดค่าจ้างหรือไม่อาจมีข้อตกลงร่วมในเรื่องค่าจ้าง รวมทั้งต้องจัดให้มีสถาบันเพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และกำหนดบทลงโทษกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย

(2) อนุสัญญา ฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำภาคเกษตร: (The Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention No 99) มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2494 มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ มีเนื้อหาการบังคับใช้บทลงโทษและการควบคุม

คล้ายกับอนุสัญญา ฉบับที่ 26 เพียงแต่อนุสัญญาฉบับนี้ใช้กับสถานประกอบการ
ในภาคเกษตรและสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) อนุสัญญา ฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ : Minimum Wage Fixing Convention No. 131) มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2513 อนุสัญญาฉบับนี้ กำหนดขึ้นเพื่อดูแลคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกอบการอาชีพที่มีรายได้กลุ่มต่าง ๆ ในประเทศ กำลังพัฒนาไม่ได้รับอัตราค่าจ้างที่ต่ำมากเกินไป ILO ยังกำหนดปัจจัยที่ควรนำมา พิจารณา คือ ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ผลประโยชน์ในด้านการประกันสังคม มาตรฐานการครองชีพของกลุ่มสังคมอื่น ๆ และควรให้ องค์การของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนี้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย รวมทั้งยังมีข้อเสนอแนะและอนุสัญญาดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ของประเทศและพร้อมกันนี้ก็ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานที่ไม่มีฝีมือเมื่อแรกเข้าทำงาน ซึ่งยังไม่มีโอกาสในการต่อรองเรื่องค่าจ้างแรงงาน

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นสากล ประเทศที่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคม โดยมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไป ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง,2545:6)

(1) ความจำเป็นพื้นฐานของลูกจ้างและครอบครัว หลักเกณฑ์นี้พิจารณา จากความต้องการขั้นพื้นฐานระดับการบริโภคขั้นต่ำสุด ซึ่งจะ使人ยังชีพอยู่ได้ในเรื่อง ปัจจัยสี่ และค่าจ้างขั้นต่ำจะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงตามค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น

(2) ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตาม หลักเกณฑ์นี้ มีสาเหตุมาจากการที่ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจ ต้องคำนึง ถึงความอยู่รอดของอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน การพิจารณาจะต้องนำปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์ประกอบด้วย ระดับค่าจ้างโดยทั่วไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ระดับกำไร โดยส่วนรวม ระดับกำไรของสถานประกอบการขนาดเล็ก และผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำ ต่อการลงทุน

(3) มาตรฐานความเป็นอยู่ในส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจประเทศซึ่งพลเมือง มีรายได้แตกต่างกันระหว่างผู้ที่อยู่ในเขตเมืองกับชนบทหรือระหว่างภาคเกษตรกับ อุตสาหกรรม จนทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมืองมากขึ้น รัฐมักจะพิจารณากำหนด ค่าจ้างขั้นต่ำให้มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานความเป็นอยู่ของกลุ่มคนที่มีแนวโน้มจะอพยพ

เพราะมีจุดมุ่งหมายจะทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยผูกพันกับรายได้ของคนในภาคเกษตรมักจะทำให้อัตราค่าจ้างอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเกินไป จึงไม่ยุติธรรมกับคนงานในเมือง ดังนั้นจึงควรพิจารณาว่าควรแตกต่างกันเท่าใดจึงจะเหมาะสม ประเทศที่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละประเทศอาจนำหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งหรือมากกว่ามาใช้ และกำหนดระบบค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความต้องการของคนชั้นใช้

1.2 ความเป็นมาของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตั้งแต่สมัยเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ซึ่งเป็นสมัยที่ประเทศไทยอุดมไปด้วยทรัพยากรจำนวนมหาศาล การพัฒนาในยุคแรกเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจตามที่ธนาคารโลก (WORLD BANK) ได้ทำการศึกษา และเสนอให้ประเทศไทยดำเนินนโยบายใหม่โดยมุ่งเน้นพัฒนาประเทศจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม การปรับเปลี่ยนในครั้งนั้นเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างอย่างกระทันหัน และใช้ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งแรงงานโดยไม่ได้มีการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อปูพื้นฐานกำลังคน อีกทั้งไม่ได้วางนโยบายเกี่ยวกับค่าจ้างไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ต่อเนื่องแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504 - 2514) รัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นในส่วนศูนย์กลางโดยคาดหวังว่าการเกิดอุตสาหกรรมจะเป็นผลกระทบบการพัฒนาให้กลับสู่ชนบท แต่ผลปรากฏโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า เขื่อน ที่ได้สร้างขึ้นกลับเป็นเสมือนสะพานเชื่อมให้ทรัพยากรชนบทถูกดูดซับเข้าสู่ศูนย์กลาง และชนบทกลับเป็นส่วนที่ถูกทอดทิ้งประชาชนซึ่งเป็นแรงงานในภาคเกษตรที่มีจำนวนมากกว่า 3 ใน 4 ของประเทศและเป็นส่วนพื้นฐานในการค้ำจุนระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องตกอยู่ในสภาพยากจน ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ จึงต้องเคลื่อนย้ายอพยพเข้าสู่เมืองมาหางานทำในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น

แรงงานจากภาคเกษตรดังกล่าวเป็นแรงงานไร้ฝีมือในเชิงอุตสาหกรรม จึงได้รับ "ค่าจ้าง" ต่ำมาก ส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างเพียงวันละ 8 - 10 บาท และไม่ได้รับ

การปรับปรุงค่าจ้างอย่างไร จึงมีความเป็นอยู่ยากลำบาก แรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้มีจำนวนมากเกินความต้องการของตลาดแรงงานจึงทำให้ผู้ประกอบการเลือกจ้างและกำหนดค่าจ้างได้เอง โดยที่ลูกจ้างจำต้องยอมรับ ขณะเดียวกันผู้ประกอบการก็จ่ายค่าจ้างในอัตราสูงแก่ลูกจ้างที่มีฝีมือซึ่งมีจำนวนน้อย ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ระหว่างแรงงานผู้มีฝีมือและผู้ไม่มีฝีมือ เป็นผลให้คนส่วนมากในสังคมมีรายได้ต่ำแต่คนส่วนน้อยมีรายได้สูง รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบ ซึ่งหากปล่อยให้ภาวะค่าจ้างเป็นไปตามอุปสงค์และอุปทานของแรงงานเช่นนี้ ย่อมไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพของประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กล่าวคือ ในด้านเศรษฐกิจค่าจ้างต่ำย่อมหมายถึงกำลังซื้อและการออมในประเทศต่ำ ขณะเดียวกันปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้นก็คือ ปัญหาความยากจน ความต้องการศึกษา ปัญหาสุขภาพอนามัยและอาชญากรรมจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในส่วนด้านการเมืองความยากจนของพลเมืองจะเป็นช่องว่างของการแทรกซึมบ่อนทำลายจากศัตรูนอกประเทศได้เป็นอย่างดี จึงพิจารณาว่ามาตรการที่จะแก้ปัญหาได้ตรงจุดมีผลเร็วกว่ามาตรการอื่นซึ่งควรนำมาใช้ คือ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2543: 1)

วัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าจ้างของรัฐบาลคือ

(1) เพื่อดึงค่าจ้างที่อยู่ในระดับต่ำมาก ให้ขึ้นมาอยู่ในระดับเฉลี่ยทั่วไปของผู้ทำงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

(2) สร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันเชิงการค้าระหว่างนายจ้างที่จ่ายค่าจ้างอย่างเป็นธรรมกับนายจ้างที่จ่ายค่าจ้างไม่เป็นธรรม

(3) เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวรัฐบาลจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ โดยให้มีคณะกรรมการขึ้นพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นที่จะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานไร้ฝีมือที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน และไม่มีโอกาสต่อรองให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรม สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามควรแก่สภาพ ตามหลักการของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ของประเทศมีการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างชุดแรก ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วย ประธานและกรรมการอื่นรวมกันไม่น้อยกว่า 9 คน และไม่เกิน 15 คน ในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้ง ผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละ 3 คน โดยให้มีสำนักงาน คณะกรรมการค่าจ้างขึ้นในกองวิชาการและแผนงาน กรมแรงงาน ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการ ของคณะกรรมการค่าจ้าง

คณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่พิจารณาความเห็นเพื่อรัฐบาลกำหนดนโยบาย ค่าจ้างของประเทศและมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับ และสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลบังคับครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 อัตราวันละ 12 บาท ในพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี ต่อมาได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้ราชอาณาจักร ปัจจุบันมีคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 15 กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานของประเทศ วันละ 133 บาท

1.3 การกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

จากการที่ประเทศไทยได้เผชิญกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทลดลงส่งผลให้ธุรกิจเอกชนประสบปัญหา และเป็นเหตุให้มีการเลิกจ้างลูกจ้าง ในสถานประกอบการเป็นจำนวนมาก กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้นำเสนอ มาตรการแก้ไขปัญหาลูกจ้าง โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางประสานประโยชน์ ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อบรรเทาภาวะความเดือดร้อน และเพื่อให้เกิดสันติสุขในวงการ แรงงาน จากมาตรการต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ว่าไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น เนื่องจากไม่สะท้อนให้เห็น สภาพเศรษฐกิจ การครองชีพ และแรงงานในท้องถิ่น

กระทรวงแรงงานจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างเพื่อศึกษาข้อกฎหมาย ระเบียบและความเป็นไปได้ในการ ปรับปรุงระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. รองปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประธานคณะทำงาน
(นายประสงค์ รัตนันท์)

2. นางสาววิจิตรา พรหมพันธุ์	คณะทำงาน
3. นายณรงค์ พยุงพงศ์	คณะทำงาน
4. นายธำปบุตร ชมเสวี	คณะทำงาน
5. นายจิรธร ปุญญฤทธิ์	คณะทำงาน
6. นายบัน วรรณพินิจ	คณะทำงาน
7. นายเหม นุญพรหมอ่อน	คณะทำงาน
8. นายสฤทธิเดช ขำปัญญา	คณะทำงาน
9. นางวรรณพร ชูอำนาจ	คณะทำงานและเลขานุการ
10. นางสาวศุภมาศ นาคชื่น	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะทำงานฯ มีอำนาจหน้าที่ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างตลอดจนขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการค่าจ้างรวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างประจำจังหวัด

คณะทำงานฯ ชุดดังกล่าวได้เสนอแนวทางการปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยเสนอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 และยกร่างประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้มีหน้าที่เสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด โดยจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการค่าจ้าง

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้เสนอแนวทางดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการต่อไปได้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้เสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่ตามที่คณะทำงานฯ ได้เสนอผ่านให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแก้ไขปรับปรุงแล้วเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายมนตรี ด่านไพบูลย์) ลงนามในประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 หลังจากนั้นราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนพิเศษ 106 ง วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540

ในขณะที่เดียวกันกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมก็ได้ขอปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กล่าวคือ ให้มีคณะกรรมการค่าจ้างกลาง 1 คณะ จำนวน 21 คน ปฏิบัติหน้าที่นำเสนอนโยบายค่าจ้างของประเทศและกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย และการกำหนดให้มีคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างกลาง

ต่อมาสภาพัฒนาฯ ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 และเป็นเหตุให้ยกเลิกประกาศกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการค่าจ้างกลางแต่ยังคงให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางและคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งก่อนที่พระราชบัญญัติฯ ใช้บังคับให้อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะครบวาระ ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับประกาศกระทรวงแรงงานฯ แต่ต่างเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง กล่าวคือ ให้มีคณะกรรมการค่าจ้าง 15 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและให้ปฏิบัติหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการค่าจ้างจะแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างของจังหวัดได้ ส่วนองค์ประชุมและวิธีดำเนินการประชุมให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างที่จะกำหนด ซึ่งในระยะแรกได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ในจังหวัดทดลอง 10 จังหวัด ได้แก่ ขอนแก่น ชลบุรี เชียงใหม่ พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี พิษณุโลก สมุทรสงคราม สงขลา ระนอง และอุบลราชธานี ซึ่งในปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดครบทั้ง 75 จังหวัด

จากการที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติงานในระบบค่าจ้างตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดหลายประการ นับตั้งแต่การสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อการเสนอแนะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดและโดยเฉพาะในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดที่มีคณะกรรมการฯ

ที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งอาจจะยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในฐานะเป็นผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้าง

ดังนั้น การศึกษาเพื่อทราบข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และเพื่อหาแนวทางการส่งเสริมพัฒนาการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จังหวัดจึงมีความสำคัญและจำเป็น ซึ่งผลของการศึกษาจะสามารถนำไปปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

1.4 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและแก้ไข้ปัญหา

1.5 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยแบบพรรณนา (Descriptive Research) โดยศึกษาจากเอกสาร รายงานทางวิชาการ งานวิจัย บทความและเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดขอบเขตเฉพาะการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถทราบถึงสภาพข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย การกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. ได้แนวทางในการดำเนินงานและบริหารการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดกับภาคเศรษฐกิจและสังคม ของจังหวัด

1.7 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. **ค่าจ้าง (Wage)** หมายถึง เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้าง สำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น ๆ หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และรวมถึงเงินที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันหยุด และวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงานแต่มีสิทธิได้รับ
2. **อัตราค่าจ้าง (Wage rate)** หมายถึง จำนวนเงินค่าจ้างต่อระยะเวลาทำงานหรือต่อหน่วยของผลผลิตที่ลูกจ้างแต่ละคนทำได้
3. **อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน (Minimum Wage Base)** หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
4. **อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage)** หมายถึง อัตราค่าจ้างสำหรับลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือคนเดียวเมื่อแรกเข้าทำงาน คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดเป็นอัตรารายวัน โดยได้คำนวณบนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต 30 วันต่อเดือน
5. **นายจ้าง (Employer)** หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล
6. **ลูกจ้าง (Employee)** หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร
7. **ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index, CPI)** หมายถึง เป็นการวัดค่าทางสถิติที่ใช้วัดการเปลี่ยนแปลงราคาขายหลักของสินค้าและบริการตามคุณภาพที่กำหนดไว้ในปริมาณคงที่ ซึ่งผู้บริโภคซื้อเป็นปกติในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยเปรียบเทียบกับราคาสินค้าอย่างเดียวกันในช่วงเวลาที่กำหนดเรียกว่าปีฐาน (Bare Year)
8. **อัตราเงินเฟ้อ (Inflation)** หมายถึง สภาวะที่ระดับราคาของสินค้าและบริการโดยทั่วไปมีการปรับตัวสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง

9. **ราคาของสินค้า (Price)** หมายถึง ราคาของสินค้าและบริการซึ่งมีมูลค่า ราคาของสินค้าในความหมายของผู้บริโภคหมายถึง ราคาซื้อที่เขาหรือเธอจ่ายสำหรับสินค้าหรือบริการนั้น แต่สำหรับผู้ผลิต ราคาของสินค้าหมายถึง มูลค่าที่ครอบคลุมต้นทุนและผลกำไร

10. **มาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living)** หมายถึง ความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมโดยรวมและมักจะวัดได้โดยใช้รายได้ต่อหัว (per capita income) ค่าจ้างเฉลี่ยหรือตัววัดอื่น ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็น อำนาจซื้อ การวัดมาตรฐานการครองชีพจะวัดเป็นค่าเฉลี่ย ดังนั้นจึงไม่ได้ชี้วัดความแตกต่างของมาตรฐานการครองชีพ จำแนกตามท้องที่ ประเภทกิจการ อาชีพหรือบุคคลใดโดยเฉพาะการปรับค่าจ้างขั้นต่ำจะช่วยปรับมาตรฐานการครองชีพของลูกจ้างได้ ถ้าราคาของสินค้าและบริการไม่เปลี่ยนแปลง

11. **ต้นทุนการผลิต (Cost of Production)** หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายทางด้านวัตถุดิบ ค่าแรง ค่าดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคาเครื่องจักร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

12. **ความสามารถในการจ่ายของธุรกิจ (Capacity to pay)** หมายถึง ความสามารถของสถานประกอบการในการจ่ายตามอัตราที่ปรับเพิ่มของค่าจ้าง โดยไม่กระทบอย่างรุนแรงต่อความอยู่รอดของกิจการ

13. **ผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity)** หมายถึง ปริมาณผลงานเฉลี่ยต่อคนของลูกจ้างที่คำนวณเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือรายปี ผลิตภาพแรงงานจะเป็นข้อมูลที่บ่งชี้ถึงความสามารถในการผลิตต่อคนของคนงานหรือลูกจ้างในแต่ละช่วงเวลา (เช่นต่อชั่วโมง ต่อวัน ต่อสัปดาห์ ฯลฯ)

14. **ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross domestic Product GDP)** หมายถึง มูลค่าทั้งหมดของสินค้าและบริการที่ผลิตภายในประเทศภายในระยะเวลาหนึ่งปี การวัดค่าจะวัดเป็นจำนวนเงิน GDP จะมีอัตราเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าสูงขึ้นหรือเพิ่มทั้งการผลิตและราคา

15. **สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม** หมายถึง เกณฑ์ของปัจจัยที่ใช้ในการประเมินสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ซึ่งตัวชี้วัดที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมิน เช่น จำนวนการลงทุนใหม่ ขนาดการจ้างงาน อัตราการว่างงาน ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการชำระเงิน ดุลการค้า ภาวะหนี้สาธารณะ ปริมาณการเงิน สินเชื่อภายในประเทศ อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน ราคาน้ำมัน ฯลฯ

16. แรงงานฝีมือ (Skill Labour) หมายถึง ผู้ทำงานซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในงานอาชีพที่ทำทางทฤษฎีและปฏิบัติ

17. แรงงานไม่มีฝีมือ (Unskill Labour) หมายถึง ผู้ทำงานซึ่งใช้กำลังกาย เป็นส่วนใหญ่ ลักษณะงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ

18. การเคลื่อนย้ายแรงงาน (Labour mobility) หมายถึง การเข้า – ออก จากตลาดแรงงาน การเปลี่ยนสถานภาพการทำงาน การย้ายอาชีพหรืออุตสาหกรรมและพื้นที่ การทำงาน

19. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผูกพันกับกิจกรรมสาธารณะในทุกระดับของการตัดสินใจ ทั้งในด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคม

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมาย → 1.1

“ค่าจ้าง” (Wages) หมายถึง ผลตอบแทนจากการใช้แรงงานที่ผู้ประกอบการจ่ายให้แก่คนงาน ผลตอบแทนที่แรงงานได้รับนี้อาจเป็นเงินตราหรือสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเป็นเงินก็ได้ และผลตอบแทนจากการทำงานไม่จำเป็นจะต้องคำนึงเฉพาะรายได้ที่ได้จากอัตราค่าจ้างเท่านั้นแต่ควรคำนึงถึงผลตอบแทนจากจำนวนผลผลิตที่แรงงานทำได้หรือผลตอบแทนจากงานด้วย จำนวนผลผลิตของแรงงานมักจะขึ้นอยู่กับความสามารถ ความชำนาญและความขยัน ดังนั้นอัตราค่าจ้างของคนงานจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้ ค่าจ้าง เป็นแหล่งที่มาอันสำคัญของรายได้ คนงานส่วนใหญ่อาศัยรายได้จากค่าจ้าง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการครองชีพและเลี้ยงครอบครัว อำนาจการซื้อส่วนใหญ่ของคนงานแต่ละคนหรือของครอบครัวหรือของประเทศก็มาจากผลตอบแทนจากการใช้แรงงาน (จุฬามณีสโพลล์ ม 2545 : 199)

“ค่าจ้าง” (Wages) ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3(1) ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ความว่า ค่าจ้างเป็นเงินที่นายจ้างตกลงกันจ่ายเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น ๆ หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุด และวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2541:50/1) ได้ให้ความหมาย “ค่าจ้าง” (Wage) ว่า หมายถึง เงิน (Payment) ที่จ่ายให้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับแรงงานที่ได้ใช้ไปภายใต้สัญญาจ้าง ค่าจ้างอาจจะคำนวณตามระบบที่ถือเวลาเป็นหลักหรือเป็นแบบรายชิ้นก็ได้ ค่าจ้างเบื้องต้น (Gross Wage) จะเป็นค่าจ้างก่อนการหักภาษีและการหักเงินอื่น ๆ ที่ได้รับอนุมัติให้หักได้

กล่าวโดยสรุป "ค่าจ้าง" โดยทั่วไปจึงหมายถึงเงินที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้าง เป็นการตอบแทนในการทำงาน โดยอาจได้รับเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือตามผลงานก็ได้ ทั้งนี้อาจมองในแง่ของค่าจ้างที่เป็นเงิน (money wage) ค่าจ้างที่แท้จริง (real wage) และในแง่ต้นทุนแรงงาน (Labour cost) ก็ได้

2.2 ทฤษฎีค่าจ้าง

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีค่าจ้างและการกำหนดอัตราค่าจ้าง เป็นการผสมผสานจากหลายสาขาวิชา คือ มีทั้งแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ จิตวิทยา และการปกครอง ในทางเศรษฐศาสตร์แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีค่าจ้างได้พัฒนาต่อเนื่องมาจากแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มคลาสสิกโดยมีการอธิบายค่าจ้างทั้งในระดับเศรษฐศาสตร์มหภาพ (Macro Economics) และเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Micro Economics) (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2541: 26) ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างพอสรุปได้ ดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีค่าจ้างยุติธรรม (Just Wage Theory)

เป็นทฤษฎีเก่าแก่มิทธิพลมาจากศาสนาและศีลธรรม Thomas Aquinas ซึ่งเป็นนักบวช ต้องการให้ค่าจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรม (Just Price) เพราะค่าจ้างและราคาสินค้า มีลักษณะคล้ายกันอยู่บ้าง จึงนำหลักเกณฑ์ของราคายุติธรรมมาใช้ในการกำหนดค่าจ้างยุติธรรม ซึ่งค่าจ้างยุติธรรมควรเป็นค่าจ้างที่ทั้งคนงานได้รับและนายจ้างยินยอมจ่ายให้จำนวนพอที่จะทำให้เขาดำรงชีพอยู่ได้ตามมาตรฐานที่เป็นอยู่และความเคยชิน ฉะนั้นการกำหนดค่าจ้างขึ้นโดยรัฐ ประเพณีนิยม หรือตามที่ผู้เกี่ยวข้องเห็นสมควรก็นับว่ายุติธรรม แนวคิดนี้ในปัจจุบันใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

2.2.2 ทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ (Subsistence Wage Theory)

นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กลุ่มฟิซิโอรแครทส์ (Physio Crats) คือ Turgot และ Quesney (สุณี เบญจรงค์กิจ, 2522:2) กล่าวว่าค่าจ้างแรงงานในสังกัดอุตสาหกรรมจะมีแนวโน้มอยู่ในระดับพอประทังชีพเสมอ โดยมีความเชื่อว่าลูกจ้างมีแนวโน้มจะได้รับค่าจ้าง

เพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นจะเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัว ถ้าค่าจ้างสูงเกินกว่าระดับพอประทังชีพ แรงงานจะเข้าตลาดแรงงานมากขึ้น ทำให้การเสนอขายแรงงานมากขึ้น ค่าจ้างลดลงสู่ระดับพอประทังชีพ ในทำนองเดียวกัน หากค่าจ้างต่ำกว่าระดับพอประทังชีพปริมาณการเสนอขายแรงงานจะลดลงด้วย เกิดปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ การขาดอาหาร และอัตราการเกิดต่ำ ในที่สุดค่าจ้างจะค่อย ๆ สูงขึ้นมาในระดับพอประทังชีพอีก

แนวคิดดังกล่าวมีความขัดแย้งกับความเป็นจริงในปัจจุบันในสมัยที่สร้างทฤษฎีขึ้นนั้นคนในยุคนั้นคิดว่าเมื่อค่าจ้างสูงขึ้น ขนาดของครอบครัวจะขยายใหญ่ทำให้มีแรงงานมากเกินไป แต่กลับปรากฏว่าเมื่อคนได้รับค่าจ้างสูงขึ้น ตนและครอบครัวก็พยายามที่จะรักษาขนาดของครอบครัวให้พอเหมาะ ทำให้ประชากรไม่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามที่คิดไว้ เนื่องจากความก้าวหน้าทางการแพทย์ นอกจากนั้นปริมาณอาหารก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีทางการเกษตร ความที่เคยกลัวว่าจำนวนแรงงานจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่าปริมาณอาหารจึงไม่เป็นความจริง

2.2.3 ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง (Wage Fund Theory) — 1. b

John Stuart Mill ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษในต้นศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีนี้กล่าวถึงค่าจ้างในลักษณะราคาตลาด (Market Wage) ของแรงงานเท่านั้น โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับราคารธรรมชาติ (Natural Wage) ของแรงงานเหมือนทฤษฎีค่าจ้างพอประทังชีพค่าจ้างตลาดนี้ขึ้นกับการเสนอซื้อและเสนอขายแรงงาน โดยการเสนอขายขึ้นกับจำนวนประชากรที่เป็นชนชั้นแรงงาน ส่วนการเสนอซื้อแรงงานขึ้นกับขนาดกองทุนค่าจ้าง

กองทุนค่าจ้างนั้นมีค่าคงที่และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนหมุนเวียน (Circulating Capital) ซึ่งผู้ประกอบการถือไว้สำหรับใช้จ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งประกอบด้วยทุนสำหรับค่าเครื่องจักร ค่าใช้จ่ายในการผลิตและเงินทุนสำหรับค่าจ้างที่แบ่งปันให้คนงาน ดังนั้นปริมาณเงินทุนหมุนเวียนที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงเป็นตัวกำหนดค่าจ้าง

2.2.4 ทฤษฎีผลิตภาพเพิ่ม (Marginal Productivity Theory)

นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันชื่อ John Bates Clark ได้พิจารณาในเรื่องนี้อย่างลึกซึ้งเป็นคนแรก (อัมพร วิจิตรพันธ์, 2519: 147) ทฤษฎีนี้กล่าวว่า นายจ้างยังคงจ้าง

คนงานเพิ่มขึ้นตราบได้ที่ผลผลิตเพิ่ม (Marginal Product) จากการใช้คนงานยังเพิ่มขึ้น แต่ถ้าคนงานถูกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ถึงจุดที่ผลผลิตเพิ่มนั้นลดน้อยถอยลง นายจ้างจะไม่จ้างคนงานเพิ่มอีก กล่าวคือ นายจ้างจะยอมจ่ายค่าจ้างจนกว่ารายได้และรายจ่ายจะเท่ากัน แต่จะไม่ยอมขาดทุน ดังนั้นการกำหนดค่าจ้างให้คนงานจึงควรพิจารณาว่าเขาสามารถผลิตสินค้าเพิ่มได้เท่าใด แนวคิดนี้ทำให้เกิดการประเมินผลงานเพื่อทราบว่าคนงานใดมีผลงานอย่างไร ทฤษฎีนี้ใช้ได้ดีกับการคิดค่าจ้างตามผลงาน แต่มีชนิดของงานบางอย่างที่คิดผลงานลำบาก เช่น งานทางวิชาชีพ งานบริหาร งานวิชาการ งานราชการ

2.2.5 ทฤษฎีการต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wage)

นักเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ เช่น Sidney และ Beatrice Webbs นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ และ John Bates Clark นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน (สุณี เบญจรงค์ทิน, 2522:20) ได้นำการกำหนดค่าจ้างเข้าไปสัมพันธ์กับการเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) โดยเชื่อว่าค่าจ้างในระยะสั้นปกติจะถูกกำหนดโดยกระบวนการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทฤษฎีนี้อธิบายถึงการกำหนดค่าจ้างว่าไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจหรือจุดยืนของนายจ้างฝ่ายเดียว แต่เป็นอัตราค่าจ้างที่ถูกกำหนดโดยการต่อรองกันระหว่างนายจ้างและผู้แทนลูกจ้าง ทั้งนี้ขึ้นกับอำนาจและความสามารถในการเจรจาต่อรองของสถาบันทั้งสองฝ่าย ใครมีอำนาจต่อรองมากก็จะได้รับประโยชน์มากกว่า ฉะนั้นอัตราค่าจ้างจึงไม่อาจที่จะถูกกำหนดให้แน่นอนที่อัตราเดียว เพราะ ณ อัตราค่าจ้างใด ๆ นั้น ฝ่ายลูกจ้างต้องการได้อัตราที่สูงกว่านั้น ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างต้องการจ่ายในอัตราที่ต่ำกว่า ทฤษฎีนี้จึงเป็นเพียงการอธิบายกลไกของตลาดแรงงานสมัยใหม่ในการกำหนดค่าจ้างของกิจการหรืออุตสาหกรรมใด ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น

2.2.6 ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจซื้อของค่าจ้าง (Purchasing Power Theory of Wages)

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าค่าจ้างมิใช่เพียงต้นทุนการผลิตเท่านั้น แต่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของสินค้าและบริการอีกด้วย ผลผลิตส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมนั้นคนงานเป็นผู้บริโภคถ้าค่าจ้างสูงคนงานย่อมต้องมีอำนาจซื้อสินค้ามาก แต่ถ้าค่าจ้างหรืออำนาจซื้อของคนงานต่ำสินค้านั้นก็จะขายไม่หมดนายจ้างต้องลดการผลิตลงเป็นผลให้เกิดภาวะการว่างงานตามมา ทฤษฎีนี้ถือเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้ค่าจ้างไม่สามารถลดลงมาได้ในเวลาที่เหมาะสม

2.2.7 การเจรจาต่อรองร่วมโดยระบบไตรภาคี

การเจรจาต่อรองร่วมถือเป็นระบบที่ยอมรับการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในขอบเขตที่จำกัด ธรรมดาแล้วรูปแบบการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) อาจถูกมองว่าเป็นเครื่องมือหรือวิธีการหนึ่งเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ในการต่อรองร่วมนอกจากจะมีนายจ้างและลูกจ้างแล้วอาจมีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น องค์กรภาครัฐจะเข้ามาช่วยในการเจรจาต่อรองประสพผลสำเร็จหากไม่ประสพผลสำเร็จก็จะทำหน้าที่ตัดสินใจหรือชี้ขาดเพื่อให้ได้ข้อยุติในท้ายที่สุดแล้วเจ้าหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐจะเป็นผู้แทรกแซง แต่องค์กรที่จะทำหน้าที่ตัดสินอันได้แก่ คณะกรรมการไตรภาคี (สุรพล ปธานวนิช, 2543:131-133)

ระบบไตรภาคี (Tripartism) หรือการร่วมมือสามฝ่าย (Tripartite Cooperation) หรือความสัมพันธ์สามฝ่าย (Tripartite relations) เป็นหลักการของการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และคนงาน เพื่อแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2542:565)

ระบบไตรภาคีเป็นเครื่องมือในการแสดงออกถึงผลประโยชน์ร่วมกันของสามฝ่าย (รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง) โดยผ่านการปฏิสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมถึง

- การมีส่วนร่วมในข่าวสารข้อมูล
- การปรึกษาหารือสามฝ่าย
- การต่อรองสามฝ่าย
- การตัดสินใจร่วมกัน

ระบบไตรภาคีอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด หรือในระดับอุตสาหกรรม ซึ่งผลของการตัดสินใจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ในสถานที่ทำงานแต่ละแห่งโดยทั่วไประบบไตรภาคีเป็นรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างสามฝ่ายเพื่อกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคมขึ้นมาทั้งโดยผ่านการปรึกษาหารือและการเจรจาต่อรอง

วัตถุประสงค์ของระบบไตรภาคี

1. ระบบไตรภาคีช่วยให้ทั้งสามภาคีเกิดความเข้าใจในสิ่งที่สนใจร่วมกัน และยังช่วยทำให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจในผลประโยชน์และความแตกต่างในเรื่องผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย

2. ระบบไตรภาคีช่วยปรับให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม รวมทั้งความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละภาคีกับผลประโยชน์ของชาติ

3. โดยผ่านการร่วมมือแบบไตรภาคี ความรู้และผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย จะช่วยสะท้อนให้เห็นปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคมและความต้องการเฉพาะของแต่ละฝ่าย

4. การร่วมมือแบบไตรภาคีช่วยทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันอย่างกว้างขวาง ในการตัดสินใจเป็นการช่วยให้กระบวนการตัดสินใจมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

5. ระบบไตรภาคีช่วยลดความขัดแย้งช่วยทำให้เกิดความสงบสุขทางด้านแรงงาน และการปรองดองผลประโยชน์ของทุกฝ่ายดังจะเห็นได้จากหลายประเทศที่รัฐบาล องค์การลูกจ้าง และองค์การนายจ้างมีการเจรจาต่อรองเพื่อออกกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ในทางที่ส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงาน กฎหมายเหล่านี้ครอบคลุมเรื่องเสรีภาพในการรวมตัว การยอมรับสภาพแรงงานและการแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน

6. ระบบไตรภาคีช่วยส่งเสริมให้เกิดนโยบายใหม่ ๆ ตลอดจนการให้การยอมรับ และการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ

กิจกรรมของไตรภาคีสามารถดำเนินการได้ในหลายระดับ กล่าวคือในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับชาติ ระดับรัฐ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับอุตสาหกรรม และในระดับบริษัท หรือระดับสถานประกอบการ สำหรับรูปแบบของไตรภาคีมีทั้งที่เป็นแบบ การปรึกษาหารือและการต่อรอง

อุปสรรคที่ทำให้ระบบไตรภาคีไม่มีประสิทธิภาพ มีปัจจัยจำนวนมากที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบไตรภาคี (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2542:593)

1. การที่องค์การลูกจ้างและองค์การนายจ้างเป็นเพียงตัวแทนส่วนน้อยของลูกจ้างและนายจ้างในประเทศ หรือในจังหวัด

2. จุดอ่อนขององค์กรลูกจ้างและนายจ้าง มักจะอยู่ที่ความสามารถทางด้านวิชาชีพ ความสามารถทางด้านเทคนิค จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน สถานะทางการเงิน การเข้าถึงข่าวสารข้อมูลและความสามารถที่จะสื่อสารกับสมาชิก

3. ทศนคติของลูกจ้างและนายจ้างที่มองว่าแต่ละฝ่ายมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน และไม่สามารถประนีประนอมกันได้

4. ทศนคติขององค์กรลูกจ้างและนายจ้างที่มองรัฐบาลว่าเป็น "ศัตรู" ที่ไม่อาจประนีประนอมกันได้เพราะเห็นว่ารัฐบาลเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมของพวกเขาเกินไป

5. การขาดผู้นำที่ได้รับความเชื่อถือจากภาคอื่น ๆ

6. การขาดประเด็นที่จะทำงานร่วมกับภาคอื่น ๆ

7. สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดบรรยากาศของการปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ

8. การขาดความริเริ่มสร้างสรรค์จากรัฐบาลที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาระบบไตรภาคี ซึ่งอาจเป็นผลมาจากทศนคติของตัวแทนรัฐบาลที่มองว่าตัวแทนของภาคอื่น ๆ "ด้อย" กว่า หรืออยู่ในฐานะที่ต่ำกว่า หรืออาจเกิดจากการขาดความรู้หรือประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่

9. การสนับสนุนทางด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ

องค์กรไตรภาคีที่จำแนกตามลักษณะบทบาทและหน้าที่มี 6 ประเภท ได้แก่

1. บทบาทในการวินิจฉัยระยะบังคับข้อพิพาทแรงงาน ได้แก่ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และศาลแรงงาน

2. บทบาทในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และเสนอนโยบายค่าจ้าง ได้แก่ คณะกรรมการค่าจ้าง , คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

3. บทบาทในการเสนอแนะนโยบายบริหารแรงงานและสวัสดิการสังคมต่อรัฐบาล ได้แก่ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

4. บทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาความปลอดภัยในการทำงาน ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน คณะกรรมการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงาน และคณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงาน

5. บทบาทเกี่ยวกับการบริหารประกันสังคม ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และคณะกรรมการประกันสังคม

6. บทบาทในการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานและการคุ้มครองแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานและคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน

2.2.8 การมีส่วนร่วมของประชาชน

วีระ ไอลถานนท์ (2532:8) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องหรือผูกพันกับกิจกรรมสาธารณะในทุกระดับของการตัดสินใจ ทั้งในด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคม

ทงศักดิ์ คุ่มไชนะ (2540:94) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันชอบธรรมของทุกคนที่เราเคารพให้การยอมรับและยกย่อง โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกเกี่ยวกับการปรับปรุงวิถีชีวิตของเขา

2. กลยุทธ์ทั้งหลายในการพัฒนายังไม่สามารถส่งผลถึงกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสและยากจน แต่ในทางตรงกันข้ามกลับส่งผลให้กลุ่มคนผู้ได้เปรียบมีโอกาสมากขึ้น จึงจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์ในการพัฒนาใหม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการปฏิบัติการเป็นกลุ่มหรือของกลุ่มอันเป็นผลมาจากความรู้สึกผูกพันของสมาชิกเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของเขาขณะเดียวกันก็ได้ประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย การมีส่วนร่วมจึงเป็นสิ่งจำเป็น

ทฤษฎีต่าง ๆ ที่กล่าวมา มีอิทธิพลต่อการบริหารงานแต่ละยุคแต่ละสมัยซึ่งแตกต่างกันและไม่มีทฤษฎีใดที่จะสามารถอธิบายได้ว่าควรกำหนดค่าจ้างอย่างไร จึงจะเหมาะสมที่สุดการกำหนดค่าจ้างหรือให้ค่าตอบแทนแก่แรงงานต้องพิจารณาปัจจัยหลายอย่างประกอบกันไม่ว่าจะเป็นระดับค่าครองชีพ ประสิทธิภาพในการทำงาน ราคาในตลาดแรงงาน ผลกำไรของกิจการ หรือแม้แต่อำนาจการต่อรองของแต่ละฝ่าย เพราะปัจจัยที่กระทบต่อค่าจ้างนั้นมีมากมายและซับซ้อน ปัญหาเรื่องค่าจ้างมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นทฤษฎีบางทฤษฎีอาจใช้ได้ดีกับชุมชนสังคมหรือประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น

2.3 นโยบายค่าจ้าง (Wage Policy)

ชมเพลิน จันทรเรืองเพ็ญ (2525:157-164) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้างว่าในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมนั้น คนงานมีการรวมตัวกันในรูปของสหภาพแรงงาน เป็นผลให้ค่าจ้างมักไม่เคลื่อนไหวโดยเสรีตามลักษณะของอุปสงค์อุปทาน กล่าวคือ ในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำแทนที่ค่าจ้างจะลดต่ำลงกลับมีแนวโน้มคงที่อยู่ ณ ระดับที่เป็นอยู่ซึ่งอาจก่อให้เกิดการว่างงานเป็นจำนวนมาก ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีนโยบายที่จะหาทางให้ค่าจ้างเคลื่อนไหวอยู่ในระดับที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือภาวะเงินฝืด

เนื่องจากค่าจ้างมิได้เป็นส่วนประกอบของต้นทุนแต่เพียงอย่างเดียว ค่าจ้างยังเป็นแหล่งสำคัญของอำนาจซื้อด้วย ถ้าค่าจ้างสูงขึ้นในแง่ของนายจ้างถือว่าต้นทุนการผลิตสูงขึ้นซึ่งเป็นผลเสียต่อนายจ้าง แต่ในแง่ของลูกจ้างแล้วการที่ค่าจ้างสูงขึ้นย่อมทำให้อำนาจซื้อของลูกจ้างสูงขึ้นซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ผลิต ในทางตรงกันข้ามถ้าค่าจ้างต่ำก็ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำแต่ขณะเดียวกันอำนาจซื้อของคนงานก็ต่ำ ซึ่งเป็นผลเสียต่อผู้ผลิต ดังนั้น นโยบายค่าจ้างจึงอาจแตกต่างกันออกไป เช่น สาเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำคือการขาดแคลนอำนาจซื้อของประชาชน นโยบายที่เหมาะสมในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรืองก็คือการเพิ่มค่าจ้างขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะช่วยให้ความเจริญทางเศรษฐกิจดำเนินได้ต่อไป และพยายามรักษาระดับค่าแรงนั้นไว้ในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำ

สำหรับนโยบายค่าจ้างของประเทศไทย นับเป็นนโยบายประการเดียว ในหลายนโยบายและมาตรการของรัฐที่มีขึ้น เพื่อกำหนดมาตรฐานการครองชีพให้กับแรงงานที่มีรายได้น้อยและให้ความเป็นธรรมกับนายจ้างและถือเป็นนโยบายและกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองนายจ้างและลูกจ้าง

การกำหนดนโยบายค่าจ้างมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ส่งเสริมการจ้างงาน
2. ให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม
3. ส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตของแรงงานให้สูงขึ้น
4. คุ้มครองมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนงานไม่มีฝีมือเมื่อแรกเข้าทำงาน

2.4 โครงสร้างค่าจ้าง (Wage Structure)

Robert Heron (อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2541:40) ได้ให้ความหมายของโครงสร้างค่าจ้าง (Wage Structure) ไว้ค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ โครงสร้างค่าจ้างหมายถึง รูปแบบของค่าจ้างและผลประโยชน์จากการทำงาน ทั้งภายในและระหว่างสาขาการผลิต ประเภทอุตสาหกรรม อาชีพและกิจการต่าง ๆ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงรูปแบบของค่าจ้างภายในและระหว่างประเภทและอายุของลูกจ้างตามภูมิภาคต่าง ๆ หรือแม้แต่ในประเทศด้วย

2.5 ความสำคัญของค่าจ้าง

สุมาลี ปิตยานนท์ (2539: 119-120) ได้เสนอความสำคัญของค่าจ้างไว้ 2 ประการดังนี้

1. ความสำคัญของค่าจ้างต่อลูกจ้าง

ในด้านลูกจ้างหรือคนงานค่าจ้างเป็นแหล่งรายได้สำคัญของครอบครัว อำนาจซื้อของคนงานจะเปลี่ยนแปลงไปตามระดับการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้าง ทั้งในแง่ของตัวเงินและในแง่ของรายได้ที่แท้จริง การเปลี่ยนแปลงอำนาจซื้อของคนงานจะมีผลกระทบต่ออุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจโดยที่ถ้าอำนาจซื้อเพิ่มมากขึ้นก็จะไปกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ และในทางตรงกันข้าม ถ้าอำนาจซื้อลดลงก็อาจมีผลกระทบทำให้เกิดการหดตัวของระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย (Recession) หรืออาจรุนแรงถึงขั้นเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (Depression) ก็ได้

2. ความสำคัญของค่าจ้างต่อนายจ้าง

ในด้านผู้ประกอบการ ค่าจ้างเป็นต้นทุนส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต ต้นทุนแรงงานที่เกิดขึ้นจากค่าจ้างจะเป็นสัดส่วนที่สูง ถ้าหากกิจการนั้นเป็นกิจการประเภทใช้แรงงานมาก แต่ถ้าเป็นประเภทใช้ทุนหรือเครื่องจักรมากใช้แรงงานเป็นสัดส่วนน้อย สัดส่วนต้นทุนแรงงานก็จะต่ำ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของระดับค่าจ้างจะมีผลกระทบต่อต้นทุนของผู้ประกอบการไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสัดส่วนต้นทุนแรงงานนั่นเอง ถ้ากระทบมากก็จะส่งผลต่อเนื่องไปสู่ราคาของสินค้าส่วนแบ่งของการขายสินค้าในตลาดการจ้างงาน รายได้ของครอบครัว และอุปสงค์มวลรวมของเศรษฐกิจได้

3. ความสำคัญของค่าจ้างต่อสังคมโดยรวม

ค่าจ้างมีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง กล่าวคือ ในทางเศรษฐกิจค่าจ้างเป็นตัวเพิ่มอำนาจซื้อทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญ แต่ในบางขณะค่าจ้างก็อาจเป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อหรือภาวะเศรษฐกิจถดถอย ในทางสังคม ลูกจ้างจะมีการครองชีพดีขึ้นหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับการได้รับค่าจ้างที่เพียงพอ หากได้รับไม่เพียงพออาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมได้ นอกจากนั้นความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องค่าจ้าง อาจนำไปสู่ข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน หรือการปิดกิจการ ซึ่งจะนำความเดือดร้อนมาสู่คนในสังคม ในทางการเมือง การเรียกร้องของคนงานนับเป็นการกดดันที่สำคัญต่อการเมือง ในบางครั้งก็มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทางกฎหมายได้ นักการเมืองบางคนหรือบางพรรคก็มีส่วนผลักดันให้เกิดการเรียกร้องเพื่อก่อความไม่สงบ โดยหวังทำลายพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามซึ่งเป็นรัฐบาลไม่ให้มีเสถียรภาพที่มั่นคง

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ

2.6.1 ความหมาย

ค่าจ้างขั้นต่ำ หรือ "Minimum Wage" หมายถึง อัตราค่าจ้างที่จ่ายเป็นเงินต่ำสุดที่นายจ้างสามารถจ่ายให้แก่ลูกจ้างที่เป็นผู้ใหญ่แล้วในประเทศหนึ่งท้องถิ่นที่ตามภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง อุตสาหกรรม หรืออาชีพใดอาชีพหนึ่ง ซึ่งการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กำหนดนี้จะกระทำมิได้ (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2541:50/1)

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำสุดซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง อัตราค่าจ้างที่จ่ายต่ำกว่าอัตรานี้ถือว่าผิดกฎหมาย

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่จะกำหนดให้มีอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ในกรณีที่ไม่มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดและเสนอให้รัฐมนตรีประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

2.6.2 การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ:มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2545:5)

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นมาตรฐานการใช้แรงงานประการหนึ่ง ซึ่งหลายประเทศถือเป็นแนวปฏิบัติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานแรงงานประการหนึ่งของการคุ้มครองแรงงานมานานแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกได้นำไปเป็นแนวทางปฏิบัติในการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่เกี่ยวกับค่าจ้าง โดยได้ตราอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้ให้สัตยาบันแต่ก็ได้นำอนุสัญญาดังกล่าวมาปรับประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยนำไปแทรกไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนี้

(1) อนุสัญญา ฉบับที่ 26 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ: (The Minimum Wage-Fixing Machinery Convention No.26) มีผลใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2473 มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในสาขาอาชีพหรือส่วนหนึ่งของสาขาอาชีพ และที่ซึ่งสาขาอาชีพนั้น ๆ ไม่มีกลไกในการกำหนดค่าจ้าง หรือไม่อาจมีข้อตกลงร่วมกันในเรื่องค่าจ้างได้
- ต้องจัดให้มีสถาบันเพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และกำหนดบทลงโทษในกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย

(2) อนุสัญญา ฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำภาคเกษตร : (The Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention No.99) มีผลใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2494 มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

- มีเนื้อหาล้ายกับอนุสัญญา ฉบับที่ 26 เพียงแต่ใช้กับสถานประกอบการในภาคเกษตรและสาขาที่เกี่ยวข้อง

(3) อนุสัญญา ฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ: (Minimum Wage Fixing Convention No.131) เป็นอนุสัญญาที่กำหนดขึ้นโดยที่เห็นว่อนุสัญญาฉบับที่ 26 และฉบับที่ 99 นั้นล้าสมัย อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2513 มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องกำหนดระบบค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นใช้บังคับสำหรับผู้ประกอบอาชีพที่มีรายได้กลุ่มต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร

- ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณา คือความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ผลประโยชน์ในด้าน การประกันสังคม มาตรฐานการครองชีพของกลุ่มสังคมอื่น ๆ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ

- แม้จะมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแล้วการร่วมเจรจาต่อรองยังคงใช้ได้ต่อไป

- ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดนั้นให้เป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในด้าน เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ

- ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ควรให้องค์การของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

- จัดให้มีกลไกการตรวจตราอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำ อย่างเป็นผลตลอดจนการมีมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ

2.6.3 การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นสากล: หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้าง (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2545:6)

ประเทศที่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำต่างก็มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะสร้าง ความเป็นธรรมขึ้นในสังคมโดยมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไป ดังนี้

(1) ความจำเป็นพื้นฐานของลูกจ้างและครอบครัว

ตามหลักเกณฑ์นี้ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดโดยพิจารณาจากความจำเป็นพื้นฐาน ระดับการบริโภคขั้นต่ำสุดซึ่งจะทำให้คนยังชีพอยู่ได้ในเรื่อง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข เป็นต้น และค่าจ้างขั้นต่ำจะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงตามค่าครองชีพ ที่เพิ่มสูงขึ้น

(2) ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามหลักเกณฑ์นี้ มีสาเหตุมาจากการ ที่ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจ ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของอุตสาหกรรม ที่แตกต่างกัน การพิจารณาจะต้องนำระดับกำไรของธุรกิจอุตสาหกรรมมาพิจารณาและ จะต้องนำปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย คือ

- ระดับค่าจ้างโดยทั่วไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น
- ระดับกำไรโดยส่วนรวม
- ระดับกำไรของสถานประกอบการขนาดเล็ก

- ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อการลงทุน

(3) มาตรฐานความเป็นอยู่ในส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจ

ประเทศซึ่งมีปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท หรือระหว่างภาคเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรมจนทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เขตเมืองมากขึ้น มักจะพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามหลักเกณฑ์นี้ กล่าวคือ ค่าจ้างขั้นต่ำมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานความเป็นอยู่ของกลุ่มคนที่มีแนวโน้มจะอพยพ ได้แก่ ชาวไร่ ชาวนา คนงานเกษตร ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลประสงค์จะให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และเห็นว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำจนห่างไกลจากรายได้ของเกษตรกรจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ นั้น แต่โดยข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบดีว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยผูกพันกับรายได้ของคนในภาคเกษตรนั้นมักทำให้ค่าจ้างต่ำมากเกินไป ไม่ยุติธรรมต่อคนงานในเมือง ถ้าใช้หลักเกณฑ์นี้ก็ต้องพิจารณาว่าควรแตกต่างกันเท่าใดจึงจะเหมาะสม ในประเทศที่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้นแต่ละประเทศอาจนำหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งหรือมากกว่ามาใช้และระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับความต้องการของคนขึ้นใช้ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สากลใช้กันอยู่โดยทั่วไปมี 2 ระบบ คือ

(1) ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไปอัตราเดียว

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำระบบนี้ไม่ได้นำเอาความแตกต่างในด้านฝีมือ และผลิตผลต่อคนที่แตกต่างกันระหว่างสาขาเศรษฐกิจมาพิจารณา แต่ค่าจ้างขั้นต่ำอาจมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์ เนื่องจากความแตกต่างในเรื่องค่าครองชีพ ภาวะตลาดแรงงาน ภาวะความเป็นอยู่โดยทั่วไปและปัจจัยอื่น ๆ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ ไทย เป็นต้น

(2) ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตรา

ในระบบนี้จะมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันในแต่ละสาขาเศรษฐกิจหรือการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันตามระดับฝีมือ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ มาเลเซีย อินเดีย ศรีลังกา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศก็มีระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สลับซับซ้อนแตกต่างกันออกไปในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น มีทั้งการกำหนดตามประเภทอุตสาหกรรม ประเภทอาชีพแต่ละท้องถิ่นและในการกำหนดนั้นมีทั้งที่กระทำโดยเฉพาะกรรมการค่าจ้าง และโดยข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นต้น

2.6.4 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ในส่วนนี้จะนำเสนอแนวคิดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของนักวิชาการ ดังนี้

(1) จีระ หงส์ดารมภ์ (2534:18-21) ได้เสนอหลักเกณฑ์เพื่อเป็นทางเลือกในการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะต้องคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดัชนีราคาผู้บริโภค ดัชนีราคาผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรม และผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยนอกภาคเกษตรและปัจจัยทางสังคมและการเมือง

(2) สังคีต พริยะรังสรรค์ และ กิตติ ลีเมสกุล (2534:11) ได้กล่าวถึง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างว่า จะพิจารณาตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในลักษณะภาพรวมโดยไม่มีรูปแบบที่แน่นอนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำตัวแปรทางเศรษฐกิจการเมือง และตลาดแรงงานมาร่วมพิจารณา ซึ่งตัวแปรสำคัญคือ

1. การขยายตัวทางเศรษฐกิจปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต
2. ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นตัวแปรที่สำคัญ ซึ่งแสดงถึงภาวะค่าครองชีพ การเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภค จะส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้นและรายได้ที่แท้จริงลดลง
3. สถานการณ์และความกดดันทางด้านแรงงานตลอดจนอิทธิพลทางการเมือง และกลยุทธ์การเรียกร้อง
4. ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง ซึ่งจะเชื่อมโยงมาจากรายได้และกำไรของฝ่ายนายจ้างที่จะสามารถจัดสรรแบ่งปันให้ได้มากน้อยเพียงใด ตลอดจนการพิจารณาต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากต้นทุนด้านแรงงานสูงขึ้น

5. ระบบโครงสร้างค่าจ้างรายได้ของผู้ใช้แรงงาน

6. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 87 ได้กำหนดบรรทัดฐานในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน โดยให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น ๆ 9 ประการ ดังนี้คือ

1) ดัชนีค่าครองชีพ

2) อัตราเงินเฟ้อ

- 3) ราคาของสินค้า
- 4) มาตรฐานการครองชีพ
- 5) ต้นทุนการผลิต
- 6) ความสามารถของธุรกิจ
- 7) ผลิตภาพแรงงาน
- 8) ผลิตภัณ์ที่มวลรวม
- 9) สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

ทั้งนี้ คณะกรรมการค่าจ้างอาจจะเลือกใช้หลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกฎหมายเพื่อประกอบ การวินิจฉัยกำหนด

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างมีหลายตัวหลักเกณฑ์การกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศอาจใช้ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เพียงตัวเดียวหรือมากกว่ามาใช้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจสังคมภายในประเทศ

บทที่ 3

คณะกรรมการค่าจ้างและการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

3.1 คณะกรรมการค่าจ้าง

สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เป็นต้นไป เป็นเหตุให้ยกเลิกประกาศกระทรวงแรงงาน ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการค่าจ้าง แต่ยังคงให้คณะกรรมการและอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งก่อนที่พระราชบัญญัติฯ ใช้บังคับให้อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะครบวาระในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับประกาศกระทรวงแรงงานฯ แตกต่างเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง กล่าวคือ ให้มีคณะกรรมการค่าจ้าง จำนวน 15 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการค่าจ้างอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดได้ ส่วนองค์ประชุมและวิธีดำเนินการประชุมให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างที่กำหนด(สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง,2543:5)

3.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง

คณะกรรมการค่าจ้างเป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และข้าราชการกระทรวงแรงงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ ทั้งนี้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ออก"ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541" โดยใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยให้มีคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้ง ซึ่งปลัดกระทรวงแรงงานฯ แต่งตั้งโดยมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างรวมอยู่ด้วย เพื่ออำนาจการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้าง และให้คณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้ง

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสมัครรับเลือกตั้งและการดำเนินการเลือกตั้งผู้แทน ฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอชื่อผู้สมัครและผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเตรียม การเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง การตรวจและการรวมคะแนน ตลอดจนการคัดค้าน การเลือกตั้ง

คณะกรรมการค่าจ้างมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการค่าจ้างซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการในประเภทเดียวกันเป็นกรรมการแทนเว้นแต่วาระ ของกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการแทนก็ได้

ในกรณีที่กรรมการค่าจ้างซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ แต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ซึ่งต้องแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ กรรมการเดิมพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วจะพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะขาดประชุมตามที่กำหนดสามครั้งติดต่อกัน

โดยไม่มีเหตุอันสมควร

- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง

คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง

- (2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ข้อเสนอแนะภาคเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและการปรับค่าจ้างประจำปี
- (3) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน
- (4) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม
- (5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาระบบค่าจ้าง
- (6) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในภาคเอกชน
- (7) รายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้งเกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้าง ตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ
- (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2 คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

สืบเนื่องมาจากในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 รัฐบาลได้เห็นความจำเป็นในการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้จังหวัดสามารถเสนอแนะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และแรงงานท้องถิ่นโดยไม่ต่ำกว่าอัตรากลางที่คณะกรรมการค่าจ้างเป็นผู้กำหนด ในการดำเนินงานดังกล่าวรัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 และยกร่างประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งต่อมาได้มีการนำบัญญัติดังกล่าวไปใส่ไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 และคณะกรรมการค่าจ้างกลางอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 84 (2) และมาตรา 162 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ได้ออกระเบียบคณะกรรมการค่าจ้างกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้าง

ชั้นต่ำจังหวัด พ.ศ. 2541 โดยกำหนดให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างชั้นต่ำจังหวัดอยู่ในรูปขององค์กรไตรภาคีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการค่าจ้างกลางจำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่ากัน เป็นอนุกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการฯ และให้แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเป็นหน่วยงานดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อคัดเลือกผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายภาครัฐในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างชั้นต่ำจังหวัด

3.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างชั้นต่ำจังหวัด

- 1) คณะกรรมการอัตราค่าจ้างชั้นต่ำจังหวัดเป็นองค์กรไตรภาคีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการค่าจ้าง มีจำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำภาคหรือผู้แทนอื่นตามที่จังหวัดเห็นสมควรกับผู้แทนฝ่ายนายจ้างลูกจ้าง ฝ่ายละเท่ากัน กับจำนวนผู้แทนภาครัฐเป็นอนุกรรมการ โดยให้แรงงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
- 2) การสรรหาผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเพื่อแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการอัตราค่าจ้างชั้นต่ำจังหวัดเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการค่าจ้างกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างชั้นต่ำจังหวัด พ.ศ. 2541 โดยได้กำหนดให้จังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการอัตราค่าจ้างชั้นต่ำจังหวัดขึ้นมาหนึ่งคณะ ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการตามที่จังหวัดเห็นสมควร เป็นกรรมการ และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการ โดยให้สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อตามขั้นตอนในระเบียบฯ
- 3) ในการแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างชั้นต่ำจังหวัดนั้นหลังจากได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการค่าจ้างกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ฯ แล้ว ให้จังหวัดส่งรายชื่อและคุณสมบัติของผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างจะดำเนินการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งและนำเสนอประธานกรรมการค่าจ้างเพื่อพิจารณาลงนามแต่งตั้ง และนำส่ง

สำเนาคำสั่งให้สำนักงานแรงงานจังหวัดเพื่อแจ้งหน่วยงานและบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งทราบ และถือปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดตามวาระการดำรงตำแหน่ง

4) อนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีก

5) นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วอนุกรรมการอาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติตามข้อ 4 (1) – (9) แห่งระเบียบคณะกรรมการค่าจ้างกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างใน คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ มาตรฐาน การครองชีพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของลูกจ้าง และข้อเท็จจริงทางสังคมและเศรษฐกิจในจังหวัด เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด

(2) พิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดต่อคณะกรรมการค่าจ้าง

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างมอบหมาย

3.3 การพิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในจังหวัด หรือมีความจำเป็น หรือเมื่อได้รับการร้องขอ จากอนุกรรมการฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง ให้คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด พิจารณา เสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดต่อคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งต้องมีอัตรา ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน

3.4 หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

3.4.1 ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเพื่อเสนอแนะต่อคณะกรรมการค่าจ้าง คณะอนุกรรมการจะต้องศึกษาและพิจารณาข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ ประกอบกับข้อมูลข้อเท็จจริงอื่นที่มีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประชาชนในจังหวัด ทั้งนี้ให้คณะอนุกรรมการศึกษาผลกระทบหากมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดด้วย

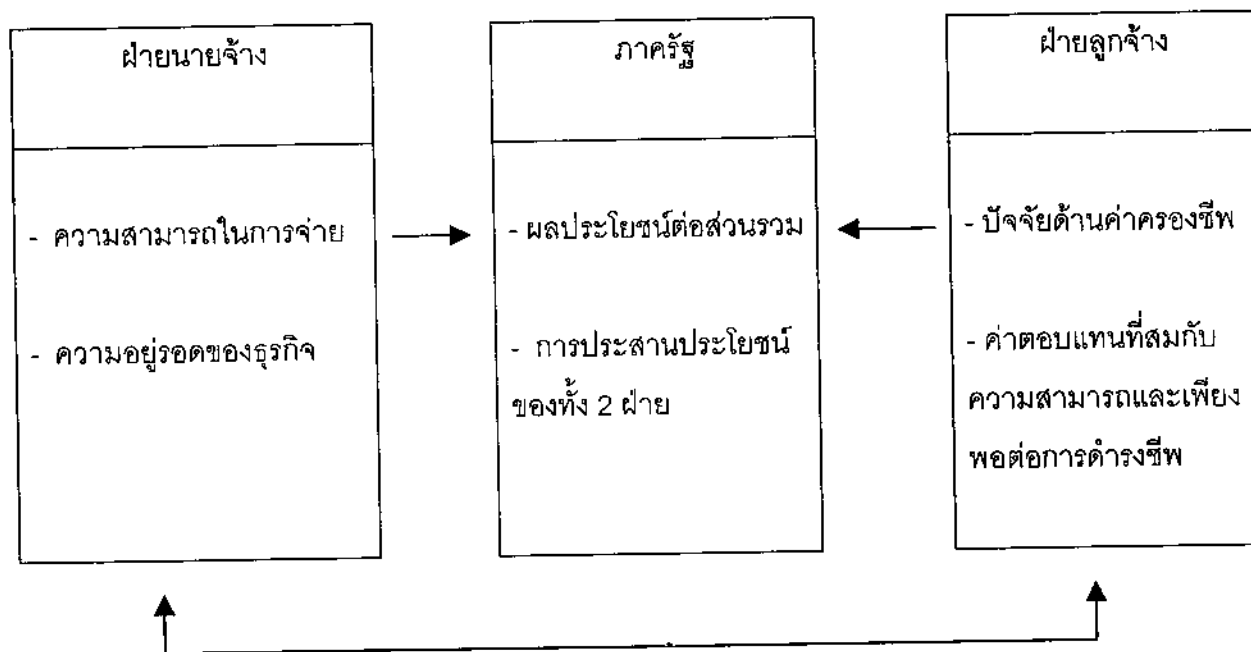
3.4.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 84 กำหนดให้ การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานให้คณะกรรมการค่าจ้าง ศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ในแต่ละท้องถิ่น และสภาพการณ์โดยทั่วไปของประเทศ ในขณะนั้น

3.4.3 ในการพิจารณาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด คณะกรรมการค่าจ้างจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบโดยจะพิจารณาในภาพรวมของประเทศ และต้องมั่นใจว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวม และจะไม่มีผลทำให้ราคาสินค้าและอัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นจนมีผลกระทบต่อภาวะค่าครองชีพของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ได้มีแนวทางว่าคณะกรรมการค่าจ้าง จะแจ้งผลการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทุกอัตราให้นายจ้างและลูกจ้างทั่วประเทศทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 60 วัน และหากมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรจะปรับให้มีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ 1 มกราคม (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2544:1)

3.5 ปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ประกอบในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง จะประกอบด้วย 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นปัจจัยพื้นฐาน ที่ควรนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจึงควรเป็นปัจจัยกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทั้งสามฝ่าย ปัจจัยพื้นฐานของฝ่ายนายจ้างน่าจะได้แก่ ความสามารถในการจ่าย และความอยู่รอด

ของธุรกิจ ปัจจัยพื้นฐานของฝ่ายลูกจ้าง น่าจะได้แก่ปัจจัยทางด้านค่าครองชีพ และค่าจ้าง ที่ผู้ใช้แรงงานพึงได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้สมกับความสามารถและดำรงชีพอยู่ได้ อย่างพอเพียง ส่วนปัจจัยทางภาครัฐได้แก่การประสานผลประโยชน์ของทั้งฝ่ายนายจ้างและ ฝ่ายลูกจ้างให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้และนำมาซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังแสดงโดย แผนภูมิต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง,2544:12-13)



ในการพิจารณาปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องมีข้อมูลหรือดัชนี
ชี้วัดสามารถสะท้อนหรือเป็นตัวแทนของปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวได้ ซึ่งข้อมูลและดัชนีที่สำคัญ
สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

