

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของงานอัตรากำลังขั้นต่ำและคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงาน และให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำ กระทรวงมหาดไทยจึงได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกประกาศ เรื่อง การกำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 โดยประกาศใช้ใน 4 จังหวัดแรก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรีและปทุมธานี และได้แต่งตั้งคณะกรรมการอัตรากำลังโดยยึดแนวทางสากล คือ แต่งตั้งผู้แทนไตรภาคี และพิจารณาข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัตรากำลังให้มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายอัตรากำลังของประเทศ และมีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ จากนั้นได้มีวิวัฒนาการของการกำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำโดยกรมแรงงาน ซึ่งต่อมายกฐานะเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่พิจารณาข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด เพื่อเสนอแนะกำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำของจังหวัด ซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตรากำลังขั้นต่ำพื้นฐานที่กำหนดโดยคณะกรรมการอัตรากำลัง โดยการค้าแรงงานต่าง ๆ ให้ใช้แนวทางตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และระเบียบของคณะกรรมการอัตรากำลังกลางว่าด้วยองค์ประชุมและวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด พ.ศ. 2542

### ความสำคัญและปัญหาของงานอัตรากำลังขั้นต่ำ และงานคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด

จะเห็นได้ว่าตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับงานอัตรากำลังขั้นต่ำตลอดมา โดยเริ่มตั้งแต่มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ได้มีการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอัตรากำลังกลาง และในเวลาต่อมาได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง การกำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 และหลังจากนั้นได้มีการพัฒนาในเรื่องนี้อีกเมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้คณะกรรมการอัตรากำลังกระทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามหมวด 6 และปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้มีการประกาศใช้

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยกระจายอำนาจให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดทุกจังหวัดพิจารณาเสนอแนะกำหนดอัตราค่าจ้างให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแรงงาน เศรษฐกิจ สังคม ของแต่ละจังหวัด แล้วเสนอความคิดเห็นให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีผลบังคับใช้ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ของแต่ละจังหวัด โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2545 จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยได้มีนโยบายที่จะปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ แนวทางใหม่ ๆ ที่เอื้อและทันต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม เหตุการณ์ ปัญหา ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยพยายามทำการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อสร้างความสมดุล และหาทางป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับทุกฝ่าย ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันทางรัฐบาลได้ให้ทุกฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐบาล ภาคเอกชน มีนายจ้าง ลูกจ้าง และฝ่ายอื่น ๆ เข้ามาร่วมรับรู้ปัญหาและทำความเข้าใจร่วมกัน และจากการที่ทางราชการได้ทุ่มเท มีความจริงจัง และจริงใจต่อการแก้ปัญหางานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปัญหาผู้ใช้แรงงาน และปัญหานายจ้างผู้ประกอบการ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างแยกจากกันไม่ได้ตลอดมานั้น ขณะนี้ปรากฏว่าปัญหาต่าง ๆ ได้ลดน้อยลง เช่น ปัญหาการเลิกจ้าง ปัญหาการนัดหยุดงาน ปัญหาการเรียกร้องค่าจ้าง รวมถึงปัญหาที่นายจ้างจ่ายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่เป็นไปตามที่ทางราชการได้ประกาศใช้ได้ลดน้อยลงตามลำดับ จากสภาพการณ์ดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ความมุ่งมั่นในการให้ความสำคัญกับปัญหาผู้ใช้แรงงานและงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปัจจุบันทางราชการดำเนินการได้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมไปได้ระดับหนึ่งแล้ว

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันว่าได้มีความก้าวหน้าบรรลุเป้าหมาย และมีผลดี ส่งเสริมในการพัฒนาประเทศชาติ เศรษฐกิจ สังคม เพียงไร
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค และความประสบความสำเร็จในการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด
3. ศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากประสบการณ์การดำเนินงาน จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในภาคปฏิบัติและเสนอแนะหาแนวทางในการปรับปรุงพัฒนางานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ให้มีความเด่นชัด มีประสิทธิภาพ เป็นผลดีต่อภาคปฏิบัติและต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม โดยส่วนรวมต่อไป

### ขอบเขตของเนื้อหา

ในการจัดทำเอกสารผลงานทางวิชาการในครั้งนี้ เป็นการเสนอเนื้อหาโดยรวมเกี่ยวกับ

งานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดในการดำเนินงาน, แนวทางปฏิบัติทั่วไป รวมถึงกฎหมาย, นโยบาย, ระเบียบ, กรอบแนวทางต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในภาคปฏิบัติจริง และที่จะต้องใช้อ้างอิงและประกอบ รวมถึงกิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว ซึ่งมีเนื้อหาสาระแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้ดังนี้

1. บทนำ ประกอบด้วยสรุปความเป็นมาของงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ความสำคัญและปัญหา, วัตถุประสงค์ของการศึกษา, ขอบเขตของเนื้อหา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
2. นิยามศัพท์, กฎหมาย, นโยบาย และแผนงานที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, นโยบายรัฐบาล, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2540 - 2549), แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2546 - 2549, พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, วิสัยทัศน์กระทรวงแรงงาน และภารกิจของสำนักงานแรงงานจังหวัด
3. การดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินงานเกี่ยวกับการสรรหาผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง, การแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด, การดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาข้อเสนอและข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ, การพิจารณาเสนอแนะและกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ, การพิจารณาข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ, การประชุมคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด, การสรุปผลการประชุมและรายงานการประชุม, การติดตามและประเมินผลการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ, การจัดทำบัตรประจำตัวและประวัติคณะกรรมการฯ และการรายงานข้อมูลภาวะแรงงานเศรษฐกิจ และสังคม ต่อคณะกรรมการค่าจ้าง
4. วิเคราะห์ผลการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาวิเคราะห์งานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในครั้งนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจโดยทั่วไป ดังนี้

1. ทราบถึงกระบวนการ, แนวทางการดำเนินงานงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และการดำเนินงาน

ของคณะกรรมการอัตรากำลังจังหวัดว่าประกอบด้วยรายละเอียดของงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องว่ามีอะไรบ้าง และมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร

2. จะได้ทราบถึงกฎหมาย พระราชบัญญัติ แผนงาน ระเบียบ และแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอัตรากำลังจังหวัดและงานคณะกรรมการอัตรากำลังจังหวัดที่จะทำให้การปฏิบัติงานดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายได้

3. ทำให้ทราบถึงผลดี ผลเสีย ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานตามแนวทางนโยบายกำลังของทางราชการ ทั้งในส่วนของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงผลกระทบที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงาน ประเทศโดยรวม และต่อผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ

## บทที่ 2

### นิยามศัพท์ กฎหมาย นโยบาย แผนงานที่เกี่ยวข้องกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

จากบทนำ ทำให้ทราบถึงความเป็นมา และความสำคัญของงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดว่า มีความเป็นมาและความสำคัญอย่างไร จากการที่ทางรัฐบาลกำหนดให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งจะมีผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย และมีผลกระทบ ที่ประเทศต่าง ๆ จะมีปฏิริยาต่อประเทศ ซึ่งส่งผลดีต่อประเทศไทยทั้งในปัจจุบันและในอนาคตระยะยาว

นิยามศัพท์ กฎหมาย นโยบาย และแผนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

#### 1. นิยามศัพท์ และแนวคิดทฤษฎีค่าจ้าง

1) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (MINIMUM WAGE) ในการประชุมของผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศเมื่อปี 1987 ให้ความหมายว่า “เป็นเงินค่าจ้างที่เพียงพอต่อความจำเป็นของลูกจ้างในการดำรงชีวิต ความเพียงพอดังกล่าวหมายถึงความถึง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การศึกษา และ สันทนาการ ซึ่งจำนวนหรือปริมาณนั้นให้ขึ้นอยู่กับความสามารถในด้านเศรษฐกิจ และพัฒนาการทางวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ”

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างได้นำหลักการสากลตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา โดยให้ความหมายสำหรับ “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” ว่าเป็นอัตราค่าจ้างสำหรับลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือคนเคียว เมื่อแรกเข้าทำงาน คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดเป็นอัตรารายวัน โดยได้คำนวณบนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุม ค่าใช้จ่ายที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต 30 วันต่อเดือน”

สำหรับ “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน” หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง อัตราค่าจ้างที่จ่ายต่ำกว่านี้ถือว่ามีผิดกฎหมาย ส่วนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่จะกำหนดจะต้องให้มีอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน และในกรณีที่ไม่มีประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดด้วย

## 2) แนวคิดและทฤษฎีค่าจ้าง

ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีค่าจ้างและการกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นการผสมผสานจากหลายสาขาวิชา คือ มีทั้งแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ จิตวิทยาและการปกครอง ในทางเศรษฐศาสตร์แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีค่าจ้างได้พัฒนาต่อเนื่องมาจากแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มคลาสสิก ซึ่งประกอบด้วย ADAM SMITH, THOMAS MATHUS และ DAVID RICADO โดยมีการอธิบายค่าจ้างทั้งในระดับเศรษฐศาสตร์มหภาค (MACRO ECONOMICS) และเศรษฐศาสตร์จุลภาค (MICRO ECONOMICS) ในระดับมหภาค ทฤษฎี FULL EMPLOYMENT WAGE THEORY ของ JOHN MAYNARD KEYNES ได้อธิบายระดับค่าจ้างในระยะยาวจากทฤษฎีรายได้และการจ้างงาน โดยวางอยู่บนพื้นฐานของผลิตภาพแรงงานในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ KEYNES ได้ชี้ให้เห็นว่าระดับค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน (MONEY WAGE) อาจเพิ่มขึ้นหรือคงที่ได้ แต่ลดลงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้การว่างงานจึงอาจเกิดขึ้นได้ แม้ว่าตลาดสินค้าและตลาดการเงินจะมีดุลยภาพ แนวคิดของ KEYNES เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1930 และยังมีอิทธิพลต่อแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ในรุ่นต่อ ๆ มา แต่เนื่องจากทฤษฎีค่าจ้างของ KEYNES ไม่ได้ให้ความสำคัญกับค่าจ้างอย่างแท้จริง (REAL WAGE) จึงทำให้ทฤษฎีนี้มีข้อบกพร่องในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้าง รายได้ สภาพการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้า

ต่อจากแนวคิดของ KEYNES นักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม NEO - KEYNSIAN ได้ อธิบายว่าระดับค่าจ้างไม่ได้ขึ้นกับปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบการ อำนาจการผูกขาดของนายจ้าง สภาพแรงงาน การแทรกแซงของรัฐ เป็นต้น อัตราค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจึงขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และอำนาจการต่อรองของแต่ละฝ่ายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ค่าจ้างและการกำหนดอัตราค่าจ้างในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในตลาดที่ขาดการแข่งขันสมบูรณ์ ซึ่งเป็นสถานะที่เกิดขึ้นจริงมากกว่ากรณีแรกที่เป็นแนวความคิดของ JOHN MAYNARD KEYNES

ในระดับเศรษฐศาสตร์จุลภาค ซึ่งแนวความคิดเป็นการอธิบายค่าจ้างและระดับอัตราค่าจ้างในส่วนย่อยของระบบเศรษฐกิจ เช่น อัตราค่าจ้างในกิจการอุตสาหกรรม ตลาด พื้นที่ และตามอาชีพ ในกิจการและในตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ อุปสงค์ของแรงงานและอุปทานของแรงงานในตลาด จะเป็นตัวกำหนดอัตราค่าจ้างดุลยภาพ แต่ในตลาดที่ขาดการแข่งขันสมบูรณ์ อุปสงค์และอุปทานแรงงานอาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัจจัยทั้งหมดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างเท่านั้น ปัจจัยอื่น ๆ เช่น อำนาจการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง บทบาทของสถาบันแรงงาน สถาบันทางสังคม สถาบันทางการเมือง และสถานะเศรษฐกิจและสังคม อาจมีอิทธิพลต่อการกำหนด

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการปรับเปลี่ยนค่าจ้างได้ ดังนั้นอัตราค่าจ้างและระบบการจ่ายค่าตอบแทนแก่แรงงาน จึงอาจแตกต่างกันไปตามสภาวะตลาดแรงงาน ตามประเภทอุตสาหกรรม ตามอาชีพและตามกิจการ ตามพื้นที่ และแม้แต่ภายในกิจการ อัตราค่าจ้างก็อาจแตกต่างกันได้ตามลักษณะงาน ความรับผิดชอบ ลักษณะและคุณภาพของแรงงาน

## 2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันผู้ใช้แรงงานและประชาชนที่เป็นกำลังที่มีส่วนในการพัฒนาประเทศให้ได้รับความเจริญรุ่งเรือง ได้รับการเอาใจใส่ดูแลเป็นอย่างดีจากภาครัฐ รวมถึงมีการกระจายอำนาจให้พื้นที่จังหวัดมีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินงาน พิจารณาเสนอแนะ และกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และมีความเป็นไปสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ที่ได้บัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไว้ในหมวด 5 มาตรา 78 วรรคหนึ่ง รัฐต้องกระจายอำนาจในท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง และมาตรา 83 ในหมวดเดียวกันได้บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม และมาตรา 86 ในหมวดเดียวกันได้บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

## 3. นโยบายรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ใช้แรงงาน และมีกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่ประกาศและกำหนดออกมาใช้ตามสถานการณ์ความจำเป็นของปัญหาในแต่ละช่วงระยะเวลา ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครอง ดูแล ซึ่งเป็นไปตามสถานการณ์และนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะ

สำหรับนโยบายของกระทรวงแรงงานในปัจจุบันกรณีในส่วนที่เป็นยุทธศาสตร์ กระทรวงได้กำหนดไว้ใน 23 ภารกิจ ตามนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้กำหนดยุทธศาสตร์สนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ และพัฒนาให้แรงงานได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสม ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีแผนงานคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน รวมถึงการกำกับดูแลให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งจะมีการพัฒนากฎหมายด้านแรงงานให้มีความทันสมัย

และเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงานที่ได้กำหนดไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงได้มีนโยบายผลักดันให้กระทรวงแรงงานมีบทบาทนำในการเสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศซึ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อพัฒนาและส่งเสริมงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้เสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาแก้ไข กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงได้ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการจ้างนักเรียน นักศึกษา แม่บ้าน ทำงานในเวลาว่างหรือปิดภาคการศึกษา ได้ด้วยความคล่องตัวยิ่งขึ้น และตามนโยบายเสริมสร้างความสงบสุขทางสังคมได้กำหนดแนวทางเร่งดำเนินการในเชิงรุก เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิด้านแรงงานในการทำงานให้ได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด โดยพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และข้าราชการอย่างเป็นระบบในการตรวจแรงงาน เพื่อส่งเสริมการรักษาสิทธิในการทำงานของลูกจ้าง

#### 4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545 - 2549)

จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ผ่านมา จนถึง ฉบับที่ 8 ทำให้รัฐบาลมองเห็นผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนา ซึ่งผลจากการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน ยังไม่ประสบผลสำเร็จ และถึงแม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) จะมีการปรับเปลี่ยนจุดมุ่งหมายในการพัฒนาใหม่ โดยเน้น “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาแล้วก็ตาม แต่เป็นการพัฒนาในลักษณะที่ต่อเนื่องและยั่งยืน ซึ่งปรากฏว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545 - 2549) ก็ยังคงมีจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 โดยมุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย และให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม ซึ่งงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการดำเนินงานกระจายอำนาจงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่ภูมิภาคหรือจังหวัดพิจารณาเสนอแนะหรือกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ในขณะนี้ก็มีแนวทางสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้

สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 มียุทธศาสตร์ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานโดยตรง ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองของสังคม ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ คือ

1) การพัฒนาคนให้มีคุณภาพรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดยผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น ทักษะชีวิตกับความรู้พื้นฐานในการผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลาง ซึ่งในส่วนของงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจะต้องใช้สติปัญญา ระดมความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น พื้นที่ ทั้งภาครัฐ เอกชน ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง เพื่อเข้ามาร่วมดำเนินการพัฒนาส่งเสริม



งานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับสภาพปัญหาและโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป

2) การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมประชาชนทุกช่วงวัยอย่างเป็นธรรม ซึ่งในส่วนของงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นบุคคลทุกเพศทุกวัย โดยถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองทางสังคมอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันมีแนวทางในการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและตัวชี้วัด เพื่อปรับปรุงรูปแบบและแนวทางการดำเนินโครงการคุ้มครองความยากจนและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งในส่วนของงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนมีฐานะปานกลางและฐานะยากจน มีรายได้น้อย โดยมีการนำข้อมูลและตัวชี้วัดด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม มาประกอบในการตัดสินใจของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด เพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นธรรม

#### 5. แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2546 - 2549

แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2546 - 2549 ได้จัดทำขึ้นโดยให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 - 2549 และแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2540 - 2544 รวมถึงหาทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากการดำเนินงานตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2540 - 2544

สำหรับประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขตามแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพในช่วง พ.ศ. 2546 - 2549 เป็นสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการทำงานและทิศทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานในส่วนที่ต้องดำเนินการเพื่อพัฒนาและส่งเสริมงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ตามแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ พ.ศ. 2546 - 2549 ซึ่งมีแนวทางดังนี้

1) การเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน ขยายการคุ้มครองดูแลผู้ใช้แรงงานให้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมายในลักษณะอื่น ๆ ด้วย เช่น กลุ่มรับเหมาช่วง กลุ่มแรงงานภาคเกษตร กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน การสร้างหลักประกันความมั่นคง รวมถึงเชื่อมโยงระบบมาตรฐานฝีมือแรงงานกับค่าตอบแทนให้มีความสัมพันธ์กัน เพราะในอนาคตจะมีการแข่งขันทวีความเข้มข้น โดยมุ่งผลิตผลที่มีคุณภาพ มาตรฐานฝีมือแรงงานจะเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อผลิตภาพแรงงาน

2) พัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

3) พัฒนาระบบการตรวจแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยให้นายจ้าง ลูกจ้าง หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตรวจงาน เพื่อให้ผู้ประกอบการและนายจ้างถือปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับ

4) ส่งเสริมและสนับสนุนพัฒนาการรวมตัวเป็นองค์กรเอกชน องค์กรนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) การสร้างหลักประกันความมั่นคง โดยการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานส่วนภูมิภาค เพื่อส่งเสริมให้ทุกฝ่ายมีอำนาจในการตัดสินใจ และมีบทบาทในการพัฒนาและคุ้มครองชุมชน สังคม และประสานเครือข่ายความร่วมมือจากทุกฝ่ายในพื้นที่

จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จังหวัด จะบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมได้ ทั้งองค์กรประชาชน ซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง และอื่น ๆ รวมทั้งภาครัฐบาล จะต้องปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพดังกล่าว จึงจะทำให้งานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบรรลุผลสำเร็จ มีประสิทธิภาพ และผู้ใช้แรงงานได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจัง

#### 6. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติแนวทางหลักเกี่ยวกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดไว้ในหมวดที่ 6 ดังนี้

1) มาตรา 79 (3) และ (4) ให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน และกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจ และสังคม

2) มาตรา 82 บัญญัติว่าการประชุมคณะกรรมการค่าจ้างต้องมีกรรมการเข้าประชุม ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยมีกรรมการฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อย ฝ่ายละหนึ่งคนจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานหรืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตามมาตรา 79 จะต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยมีกรรมการฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละ 2 คน จึงจะเป็นองค์ประชุมและต้องได้มติอย่างน้อย 2 ใน 3 ของกรรมการที่เข้าประชุม

ในการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคราวใดถ้าไม่ได้องค์ประชุม ตามที่กำหนดไว้ในวรรคสอง ให้จัดให้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นัดประชุม ครั้งแรก การประชุมครั้งหลังนี้แม้จะ ไม่มีกรรมการซึ่งมาจากฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างเข้าประชุม ถ้ามี

กรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ก็ให้ถือเป็นองค์ประชุม และ  
ต้องได้มติดังข้างน้อยสองในสามของกรรมการที่เข้าประชุม

3) มาตรา 83 ในการประชุมคราวใด ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือ  
ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในการประชุม  
การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่ง  
ในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียง  
ชี้ขาด

4) มาตรา 84 ให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้าง  
ขั้นต่ำจังหวัดตาม (2) เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการได้

5) มาตรา 85 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการ  
หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อ  
ประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

(2) ให้หน่วยงานหรือบุคคลใดให้ความร่วมมือในการสำรวจกิจการใด ๆ ที่อาจ  
มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้

(3) เข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้างในเวลาทำการ  
เพื่อศึกษา สืบสวน ตรวจสอบ หรือสอบถามข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะใช้ในการพิจารณา  
ตามมาตรา 79 ในกรณีนี้ ให้นายจ้างหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจความสะดวก ส่งหรือแสดงเอกสาร  
หรือให้ข้อเท็จจริงและไม่ขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

6) มาตรา 87 ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน  
ให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ประกอบกับ  
ข้อเท็จจริงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต  
ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวมของประเทศ สภาพทาง  
เศรษฐกิจและสังคม

การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใด  
ประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท หรือในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้

การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานที่  
คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด

ถ้าไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องถิ่นใด ให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน  
เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของท้องถิ่นนั้น

7) มาตรา 88 เมื่อได้ศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 87 แล้ว ให้คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพร้อมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

8) มาตรา 89 ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรา 88 ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้าง ไม่ว่านายจ้างและลูกจ้างนั้นจะมีสัญชาติ ศาสนา หรือเพศใด

9) มาตรา 90 เมื่อประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ให้นายจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับของประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเปิดเผยประกาศดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย เพื่อให้ลูกจ้างได้ทราบ ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ตลอดระยะเวลาที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

## 7. วิสัยทัศน์กระทรวงแรงงาน

“กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ มุ่งเน้นให้แรงงานเป็นแรงงานที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือหลักประกันในอาชีพและความมั่นคงในชีวิต มีสภาพแวดล้อม มีคุณภาพชีวิตที่ดี”

จากวิสัยทัศน์ดังกล่าว กระทรวงแรงงานมีเป้าหมายที่ชัดเจนให้กระทรวงแรงงานในปัจจุบันและอนาคตเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ จึงมุ่งเน้นให้แรงงานในทุกระดับตั้งแต่ระดับพื้นฐานขึ้นไปเป็นแรงงานที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือหลักประกันในอาชีพ และความมั่นคงในชีวิต มีสภาพแวดล้อมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงานจะมีความหมายครอบคลุมให้ความมั่นคงต่อชีวิต และส่งเสริมดูแลคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน ซึ่งการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้บังคับใช้แก่ผู้ใช้แรงงานที่ไร้ฝีมือที่เข้าทำงานเป็นครั้งแรกเพื่อใช้เป็นค่าจ้างพื้นฐาน ก็เป็นปัจจัยเสริมและองค์ประกอบหนึ่งที่จะทำให้วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงานบรรลุเป้าหมายได้

## 8. ภารกิจของสำนักงานแรงงานจังหวัด

1) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงในความรับผิดชอบของส่วนราชการสังกัดกระทรวงในเขตพื้นที่จังหวัด

2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผนงานพัฒนา เป็นศูนย์ราชการสารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด

3) ประสานและดำเนินการ โครงการพิเศษด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด

- 4) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย
- 5) งานตรวจราชการต่าง ๆ
- 6) งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ (การขอคืนภาษีส่วนที่จ่ายไว้เกิน และการติดตามสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานในต่างประเทศ)
- 7) งานพัฒนาค่าจ้างและรายได้
- 8) งานประชาสัมพันธ์ด้านแรงงาน
- 9) งานศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน
- 10) งานจัดทำแผนงาน/โครงการพัฒนาจังหวัดประจำปี
- 11) งานติดตามประเมินผล และสรุปผลการปฏิบัติงานด้านแรงงาน โดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลวิเคราะห์และรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ประจำเดือน/ไตรมาส/ประจำปี
- 12) งานการประชุม/อบรม/สัมมนา
- 13) งานการเงินและบัญชีของหน่วยงาน
- 14) งานธุรการ - งานสารบรรณ
- 15) งานบริหารงานทั่วไป

### บทที่ 3

## การดำเนินงานอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัดและของคณะกรรมการ อัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด

ในการดำเนินงานอัตรากำลังขั้นต่ำในส่วนของจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับงานอัตรากำลังขั้นต่ำทั้งหมดจะอยู่ในการดำเนินงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดและคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด โดยมีแรงงานจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงงานอัตรากำลังขั้นต่ำก็จะมีความสัมพันธ์เป็นหนึ่งเดียวกับงานคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด และงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่ทั้งเป็นอนุกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการฯ อย่างแยกจากกันไม่ได้ ซึ่งประกอบด้วยลักษณะงานและกิจกรรมที่ต้องดำเนินการดังนี้

#### 1. การสรรหาผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

การสรรหาผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการค่าจ้างกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด พ.ศ. 2541 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัดอยู่ในรูปขององค์กรไตรภาคี และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 84 (2) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้คณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัดได้รับการแต่งตั้งโดยประธานกรรมการค่าจ้าง จำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยประจำภาคหรือผู้แทนศูนย์พัฒนาภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทนอื่นตามที่จังหวัดเห็นสมควร กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละเท่ากันกับจำนวนผู้แทนภาครัฐเป็นอนุกรรมการ โดยให้แรงงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนการสรรหาผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด ทางสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเพื่อพิจารณาหาบุคคลที่เหมาะสมเพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการที่เห็นสมควร ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 1 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 1 คน สำนักงานแรงงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ และเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาดำเนินการคัดเลือกได้ผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ แล้ว ก็จะเสนอรายชื่อต่อคณะกรรมการค่าจ้างเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัดต่อไป

## 2. การแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

2.1 เมื่อประธานกรรมการค่าจ้างได้แต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดแล้ว ทางคณะกรรมการค่าจ้างจะแจ้งให้สำนักงานแรงงานจังหวัดทราบเพื่อแจ้งให้หน่วยงานและผู้ได้รับการแต่งตั้งทราบและยินยอมให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการตามวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละ 2 ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ก็ได้ และในกรณีที่คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการใหม่ ให้คณะกรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้รับแต่งตั้งคณะกรรมการใหม่เข้ารับหน้าที่ และนอกจากคณะกรรมการฯ พ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว อนุกรรมการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามข้อ 4 (1)–(19) แห่งระเบียบคณะกรรมการค่าจ้างกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด พ.ศ. 2541

2.2 ในกรณีที่คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งก่อนหมดวาระ ประธานกรรมการค่าจ้างจะแต่งตั้งบุคคลประเภทเดียวกันเป็นอนุกรรมการแทน และให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของอนุกรรมการซึ่งคนแทน

### 2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

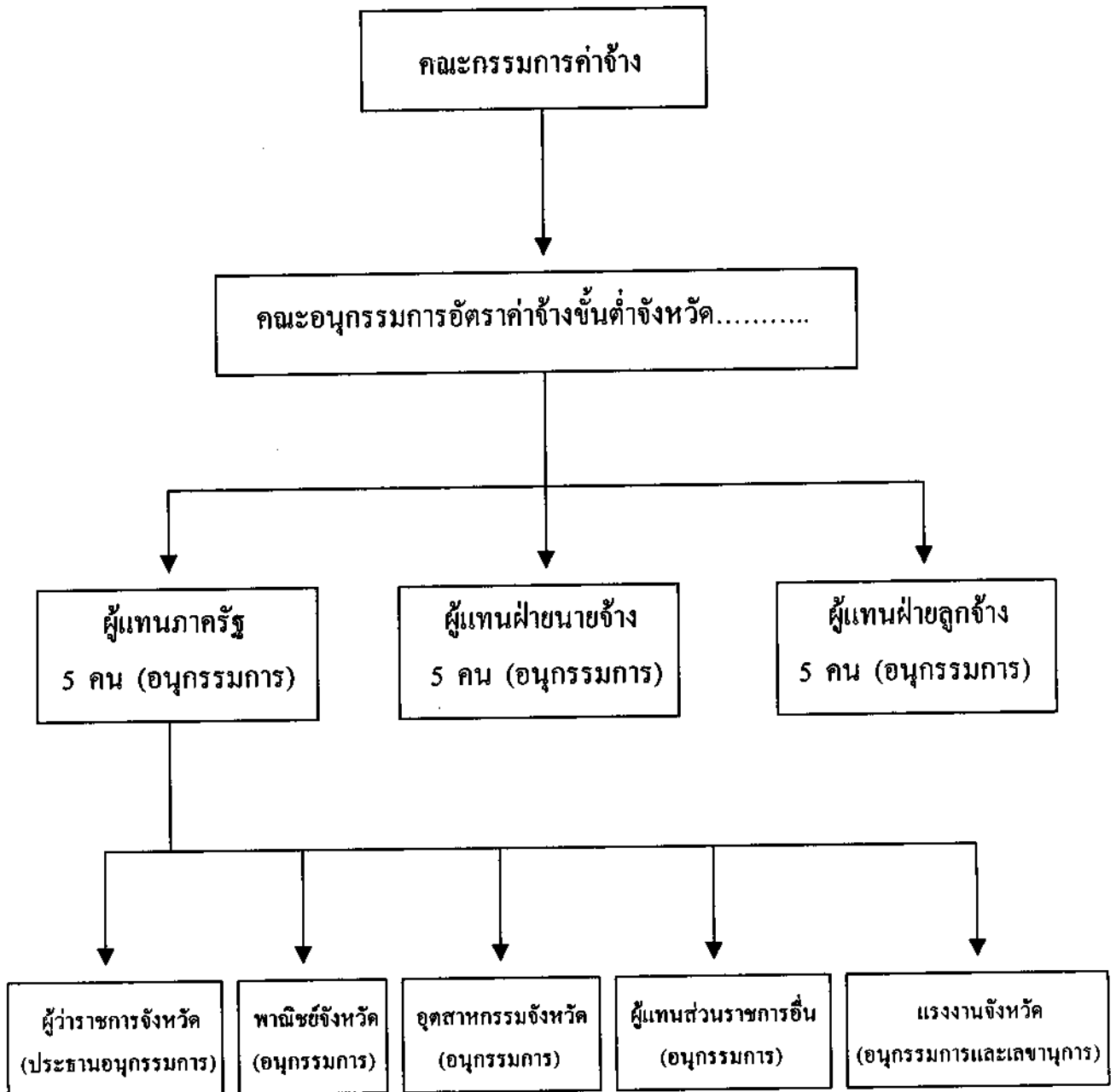
คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างได้รับอยู่ มาตรฐานการครองชีพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของลูกจ้าง และข้อเท็จจริงทางสังคมและเศรษฐกิจในจังหวัด เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด

2) พิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดต่อคณะกรรมการค่าจ้าง

3) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างมอบหมาย

ผังการเชื่อมโยงของคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด





### 3. การดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและของคณะกรรมการอัตราค่าจ้าง

#### ขั้นต่ำจังหวัด

#### 3.1 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาข้อเสนอและข้อเรียกร้องที่เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เมื่อสำนักงานแรงงานจังหวัดหรือคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้รับข้อมูลหรือปรากฏข้อเท็จจริง หรือข้อเรียกร้องจากอนุกรรมการฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือปรากฏข้อเสนอแนะหรือข้อเรียกร้องของบุคคล หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการดังนี้

1) มอบหมายให้สำนักงานแรงงานจังหวัดลงทะเบียนตรวจรับเรื่องข้อเท็จจริง หากพบว่ามีข้อเท็จจริงสมควรจะพิจารณาคำเนินการตามข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องก็ให้มีการนัดหมายเพื่อจัดประชุมคณะกรรมการฯ

2) ในกรณีที่เป็นการเสนอแนะขององค์กรหรือบุคคลอื่น ให้นำข้อเสนอดังกล่าวตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อเสนอแนะ หากมีข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอหลายฉบับในเรื่องหรือกรณีเดียวกัน โดยมีแหล่งที่มาเป็นชื่อบุคคลหรือองค์กรเดียวกัน ก็ให้ถือว่าเป็นข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะชุดเดียวกัน ทั้งนี้ให้สำนักงานแรงงานจังหวัดบันทึกการลงทะเบียนไว้ภายใต้หัวข้อเดียวกัน

3) หากข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการฯ เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด และในระหว่างที่ผลการพิจารณาคำเนินการยังไม่สิ้นสุดจะยังไม่เปิดเผยข้อมูลหรือผลการพิจารณาที่ยังไม่แล้วเสร็จ

4) เมื่อจังหวัดได้รับทราบผลการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดจากคณะกรรมการค่าจ้างแล้ว จึงให้แจ้งบุคคลหรือองค์กรที่ส่งข้อเรียกร้องหรือข้อเสนออันด้วย

#### 3.2 การพิจารณาเสนอแนะและกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

1) คณะกรรมการค่าจ้างกระทรวงแรงงาน ได้ปรับปรุงกรอบแนวทางการเสนอแนะและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด เพื่อให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดทุกจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้คณะกรรมการฯ พิจารณาเสนอแนะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดต่อคณะกรรมการค่าจ้าง และคณะกรรมการค่าจ้างจะแจ้งผลการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้นายจ้างและลูกจ้างทั่วประเทศทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 60 วัน และหากจะมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรจะมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม เป็นต้นไป

2) หลังจากที่กระทรวงแรงงานได้รับทราบการเสนอแนะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดแล้ว จะรวบรวมนำเสนอคณะกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง ซึ่งจะพิจารณากลับกรองก่อนที่จะเสนอคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณา

3) เมื่อคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาเห็นว่าผลการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดไม่มีความชัดเจน หรือคณะกรรมการค่าจ้างมีความเห็นเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการจะแจ้งให้จังหวัดทราบเพื่อทบทวนผลการพิจารณาอีกครั้ง

4) เมื่อคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาข้อมูล ข้อเท็จจริงแล้วไม่มีความเห็นแย้งกับมติของคณะอนุกรรมการฯ คณะกรรมการค่าจ้างจะแจ้งผลการพิจารณาหรือการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้คณะอนุกรรมการฯ ทราบพร้อมกันทั่วประเทศ

### 3.3 การพิจารณาข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

1) คณะอนุกรรมการฯ จะใช้ข้อมูลตามที่ระบุไว้ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถในการจ่ายค่าจ้าง ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตสัมพัทธ์รวม รวมทั้งพิจารณาจากข้อมูลของจังหวัดหรือภาค ตามที่เห็นสมควรตามสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และสภาวะการณของประเทศโดยทั่วไปในขณะนั้นประกอบด้วย

2) แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะ คณะอนุกรรมการฯ อาจจะศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงประกอบกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง โดยอาจดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ ดำเนินการเองโดยมอบหมายเลขานุการให้สรุปและนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล หรือแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาข้อมูลและร่วมกันวิเคราะห์ข้อมูล

3) การวิเคราะห์ข้อมูล ควรจะใช้ข้อมูลที่มีฐานปีเดียวกันหรือช่วงระยะเวลาเดียวกัน และนำข้อมูลที่เกิดขึ้นในระยะเวลาหนึ่งมาเป็นแนวทางที่จะวิเคราะห์แนวโน้มหรือความเป็นไปได้

4) ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้าง ให้คณะอนุกรรมการฯ ศึกษาและพิจารณาข้อมูล ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะและสภาพเดียวกัน และรูปแบบของการใช้จ่ายค่าใช้จ่าที่จำเป็นของลูกจ้าง รายได้ ประกอบกับข้อมูล ข้อเท็จจริงอื่นที่มีผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประชาชนในจังหวัด และภาพรวมของประเทศ และต้องมั่นใจว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นนั้น จะไม่มีผลกระทบ เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวม และจะไม่มีผลทำให้ราคาสินค้าและอัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นจนมีผลกระทบต่อภาวะค่าครองชีพของประชาชนทั่วไป

### 3.4 การประชุมคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

#### 1) องค์ประชุม

การประชุมคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด โดยมีอนุกรรมการฝ่ายนายจ้างและอนุกรรมการฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

สำหรับการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำของจังหวัด จะต้อง มีอนุกรรมการเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด โดยมีอนุกรรมการ ฝ่ายนายจ้างและอนุกรรมการฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละ 2 คน จึงจะเป็นองค์ประชุมแต่ถ้าไม่ครบองค์ ประชุม ให้จัดให้มีการประชุมอีกครั้งภายใน 15 วันนับแต่วันที่นัดประชุมครั้งแรก ซึ่งการประชุมครั้ง หลังนี้แม้ไม่มีอนุกรรมการฝ่ายนายจ้างหรืออนุกรรมการฝ่ายลูกจ้างเข้าร่วมประชุม ถ้ามีอนุกรรมการมา ประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด ก็ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม

#### 2) การเตือนนัดประชุม

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเตือนนัดประชุมกับคณะอนุกรรมการฯ ก่อน วันประชุมอย่างน้อย 1 - 2 วัน เพื่อที่จะสามารถประมาณการได้ว่าจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมสามารถเข้า ประชุมได้ครบถ้วนหรือครบองค์ประชุมหรือไม่ หรือมีแนวโน้มว่าจะขาดผู้เข้าร่วมประชุมจากตัวแทน ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง หรือฝ่ายภาครัฐ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือฝ่ายเลขานุการฯ เตรียมพร้อม ที่จะแก้ปัญหาในระหว่างที่มีการประชุมได้ หรือหากจำเป็นอาจต้องมีการเลื่อนประชุม เพื่อให้คณะ อนุกรรมการสะดวกที่จะเข้าร่วมประชุม

#### 3) การจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุม

เอกสารประกอบการประชุมจะประกอบด้วยข้อมูลที่สำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับ ภาวะแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม ของจังหวัด ของภาค และของประเทศ ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ จะต้อง จัดทำ พร้อมทั้งระเบียบวาระการประชุมส่งไปให้คณะอนุกรรมการฯ ทุกคนทราบก่อนการประชุม เพื่อ จะได้ศึกษาวิเคราะห์ทำความเข้าใจกับรายละเอียดข้อมูลไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะเป็นการง่ายในการตัดสินใจ ขณะที่ดีำเนินการประชุม

#### 4) ประธานในการประชุม

ในการประชุมคราวใดถ้าประธานอนุกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้อนุกรรมการที่มาประชุมเลือกอนุกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานในที่ ประชุม

#### 5) ผู้เข้าร่วมประชุม

การประชุมของคณะอนุกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัด ไม่พึงให้ผู้อื่น มาร่วม นอกจากเจ้าหน้าที่ และผู้ที่คณะอนุกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำจังหวัดเชิญมาให้ข้อเท็จจริง

#### 6) การลงมติ

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก อนุกรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการ ลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

สำหรับการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตรากำลังขั้นต่ำของจังหวัด ต้องมี

มตอย่างน้อยสองในสามของอนุกรรมการที่เข้าประชุม และการสรุปมติในขณะที่ประชุมทางฝ่ายเลขานุการฯ จะต้องตรวจสอบประเด็นให้ที่ประชุมรับรองอีกครั้ง

#### 7) การจัดทำรายงานการประชุม

การจัดทำรายงานการประชุมนอกจากจะใช้ระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณแล้วยังต้องจัดทำโดยยึดถือกรอบแนวทางการเสนอแนะและการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดที่คณะกรรมการค่าจ้างได้วางแนวทางไว้ ซึ่งการจัดทำรายงานการประชุมมีความจำเป็นจะต้องจัดทำให้ถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้เพราะต้องใช้เป็นหลักฐานเพื่อรายงานการประชุมเสนอคณะกรรมการค่าจ้าง เสนอคณะอนุกรรมการฯ เพื่อรับรองรายงานการประชุม เพื่อยืนยันมติในที่ประชุม และใช้เป็นหลักฐานประกอบการแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบงบประมาณที่ดำเนินการในส่วนนี้

#### 8) บันทึกรายการประชุม

การจัดทำบันทึกรายการประชุมของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้จัดทำเป็นเอกสารปกปิด ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517

### 3.5 แนวทางปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

#### 1) เอกสารประกอบการประชุม

เอกสารในการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยปกติจะประทับตราลับ และจะต้องระมัดระวังในการเผยแพร่ เนื่องจากเรื่องยังไม่ยุติ มีการเผยแพร่ออกสู่สาธารณชนจะกระทบต่อการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ แต่เมื่อเรื่องยุติแล้วสามารถเผยแพร่ออกสู่สาธารณชนได้

#### 2) การแสดงความคิดเห็นของอนุกรรมการ

ในที่ประชุมคณะอนุกรรมการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากเป็นการทำงานร่วมกัน ไม่มีการแบ่งเป็นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้อนุกรรมการแต่ละท่านไม่ควรนำความคิดเห็นของตนเองหรือผู้อื่นไปแถลงให้บุคคลภายนอกทราบ และต้องไม่แสดงความขัดแย้งกับมติที่ประชุม

#### 3) การแถลงข่าว

ประธานอนุกรรมการ หรืออนุกรรมการที่ประธานอนุกรรมการมอบหมายเป็นผู้แถลงผลการประชุมทั่วไปได้ แต่ผลการพิจารณาวินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดให้เป็นหน้าที่ของประธานคณะกรรมการค่าจ้างหรือกรรมการที่ประธานกรรมการค่าจ้างมอบหมายพิจารณาดำเนินการแถลงข่าวตามแต่จะเห็นสมควร

4) กรณีอนุกรรมการฯ ท่านใดมาประชุมไม่ได้ ให้แจ้งลาประชุมต่อสำนักงานแรงงานจังหวัด เพื่อแจ้งที่ประชุมทราบและไม่ควรขาดประชุมคณะอนุกรรมการติดต่อกันเกิน 2 ครั้ง

### 3.6 การประชาสัมพันธ์

การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความจำเป็นและสำคัญมาก โดยเฉพาะงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างเต็มที่ ก็ได้แก่การประกาศให้ทราบอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ บังเกิดผลตามเป้าหมายของทางราชการ และเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยสำนักงานแรงงานจังหวัดได้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในหลายวิธี เช่น ทางสื่อมวลชนในท้องถิ่น ได้แก่ สถานีวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์ในท้องถิ่น ขอความร่วมมือหน่วยงานในจังหวัดทั้งภาคราชการและเอกชน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทั้งในเขตเมือง และพื้นที่ชนบท ซึ่งปรากฏว่าหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สถานประกอบการ นายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน และประชาชนทั่วไป รับทราบ นอกจากนี้จะเน้นหนักการประชาสัมพันธ์เรื่องการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ในงานอื่น ๆ ที่มีความสำคัญในลำดับรอง ๆ ลงมาก็ได้ให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข่าวสารงานของทางราชการในด้านนั้น ๆ อย่างครบวงจร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ในภารกิจต่าง ๆ เป็นการทำงานในเชิงรุก และเป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ส่วนหนึ่ง

### 3.7 การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในส่วนของสำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มักจะดำเนินการและตรวจสอบงานสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทางราชการได้ดำเนินการ และมีความคาดหวังให้บังเกิดผลต่อคนส่วนใหญ่ในสังคม ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของทุกฝ่าย ทั้งผู้ใช้แรงงาน รวมถึงนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ ก็จะได้รับติดตามประเมินผลหรือสอบถามความคิดเห็นในลักษณะอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อรับทราบพฤติกรรมทางสังคมว่ามีความเคลื่อนไหวต่อการดำเนินงานของทางราชการอย่างไรบ้าง เมื่อได้มีการดำเนินไปแล้วระยะหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ เช่น การประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีผลบังคับใช้ประจำปี 2546 เจ้าหน้าที่และหน่วยงานจะต้องติดตามสังเกตกระแสความคิด ความเคลื่อนไหว ปัญหาการเรียกร้องต่อต้านของผู้ใช้แรงงาน ลูกจ้าง นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ ว่า เป็นไปในทิศทางใด หรือมีปัญหาแอบแฝงไม่มีการแสดงออกอย่างเปิดเผย แต่อาจรู้ได้ว่ามีปัญหาหรือไม่มีปัญหา เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทางราชการหรือไม่ โดยรับรู้ได้จากการไปตรวจสอบจากผลการดำเนินการของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเห็นว่าการติดตามประเมินผลการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดมีความสำคัญในการป้องกันปัญหาไว้ได้ทันเหตุการณ์ ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานเป็นที่ยอมรับของประชาชน และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือแก่ทางราชการในโอกาสต่อไป

### 3.8 การจัดทำบัตรประจำตัวและประวัติคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

เมื่อกระทรวงแรงงานโดยคณะกรรมการค่าจ้าง ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดและได้แจ้งให้จังหวัดทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว ทางคณะกรรมการค่าจ้างจะแจ้งให้สำนักงานแรงงานจังหวัดให้ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวและประวัติคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องแบบบัตรประจำตัวกรรมการค่าจ้างและอนุกรรมการ ซึ่งทางสำนักงานแรงงานจังหวัดจะขอความร่วมมือจากคณะกรรมการฯ ทุกคนได้ให้รายละเอียดและดำเนินการตามที่กระทรวงแรงงานได้แจ้งมา และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จก็จะส่งคืนเอกสารและบัตรให้กระทรวงแรงงาน เพื่อที่จะได้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ซึ่งในการจัดทำบัตรประจำตัวและประวัติคณะกรรมการฯ นี้ คณะอนุกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งแต่ละคณะจะต้องจัดทำบัตรประจำตัวและประวัติทุกคณะ ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีหลักฐานประวัติส่วนตัวและให้มีบัตรคณะกรรมการฯ ใช้เป็นหลักฐานประจำตัว หรือเพื่อใช้แสดงตัวในการปฏิบัติงานติดต่อกับหน่วยงาน สถานประกอบการ หรืองานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

### 3.9 การรายงานข้อมูลภาวะแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม

กระทรวงแรงงานได้ให้สำนักงานแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด ดำเนินการจัดทำรายงานข้อมูลด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม ของจังหวัด โดยรวบรวมรายงานเสนอสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างโดยตรง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์ในภาพรวมของประเทศ ภูมิภาค และจังหวัด รวมถึงการนำไปใช้ประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยทางสำนักงานแรงงานจังหวัด จัดทำรายงานตามแบบและระยะเวลาที่กระทรวงแรงงานได้กำหนดไว้ให้จัดทำเป็นประจำทุกงวด 3 เดือน/ครั้ง โดยใน 1 ปี จะต้องรายงานจำนวน 4 ครั้ง นอกจากนี้ก็มีการรายงานข้อมูลเป็นประจำปี ข้อมูลที่รวบรวมรายงานอยู่ในลักษณะเดียวกัน แต่เพิ่มข้อมูลจากหน่วยงานของกระทรวงแรงงาน มีหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานสถิติจังหวัด มาร่วมด้วย ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด จะเป็นข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัด และของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ประกอบด้วยข้อมูลสำคัญ ๆ ซึ่งได้แก่ สถานการณ์ด้านแรงงาน มีข้อมูลสถานการณ์การจ้างงาน ภาวะการเลิกจ้าง การส่งเสริมการมีงานทำ การทำงานของคนต่างด้าว แรงงานสัมพันธ์ การตรวจแรงงานในสถานประกอบการเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างว่าสามารถปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดได้มากน้อยเพียงไร และการจัดตั้งองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง

2) ภาวะด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรกำลังแรงงาน ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาจังหวัด ข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนโดยทั่วไปของจังหวัด ภาวะค่าครองชีพ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาจังหวัด

ซึ่งการรวบรวมรายงานข้อมูลภาวะแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม ตามรายละเอียดต่าง ๆ ทำให้สามารถเปรียบเทียบ วิเคราะห์ข้อมูลในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ทั้งในช่วงระยะสั้นและระยะยาวได้ว่าภาวะแรงงาน เศรษฐกิจ สังคมของจังหวัด มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มลดปัญหา หรือว่าการดำเนินงานของหน่วยงานราชการทำงานได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไรในแต่ละช่วงเวลาที่ได้รับข้อมูลมา

## บทที่ 4

# วิเคราะห์การดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดและของคณะกรรมการ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

### วิเคราะห์การดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

งานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง จะมีปัจจัยต่าง ๆ หลายลักษณะเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นตัวแปร ทำให้การดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะต้องมีการพัฒนาแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศและของโลกที่ปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา ซึ่งแต่ละอย่างก็ตามปัจจุบันการดำเนินงานอัตราค่าจ้างของประเทศไทยได้รับการพัฒนา มีทิศทางที่เด่นชัดในหลาย ๆ แนวทางและในหลาย ๆ เรื่อง และสำหรับปัจจัยที่จะนำมาวิเคราะห์การดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่าประสบความสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายหรือนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

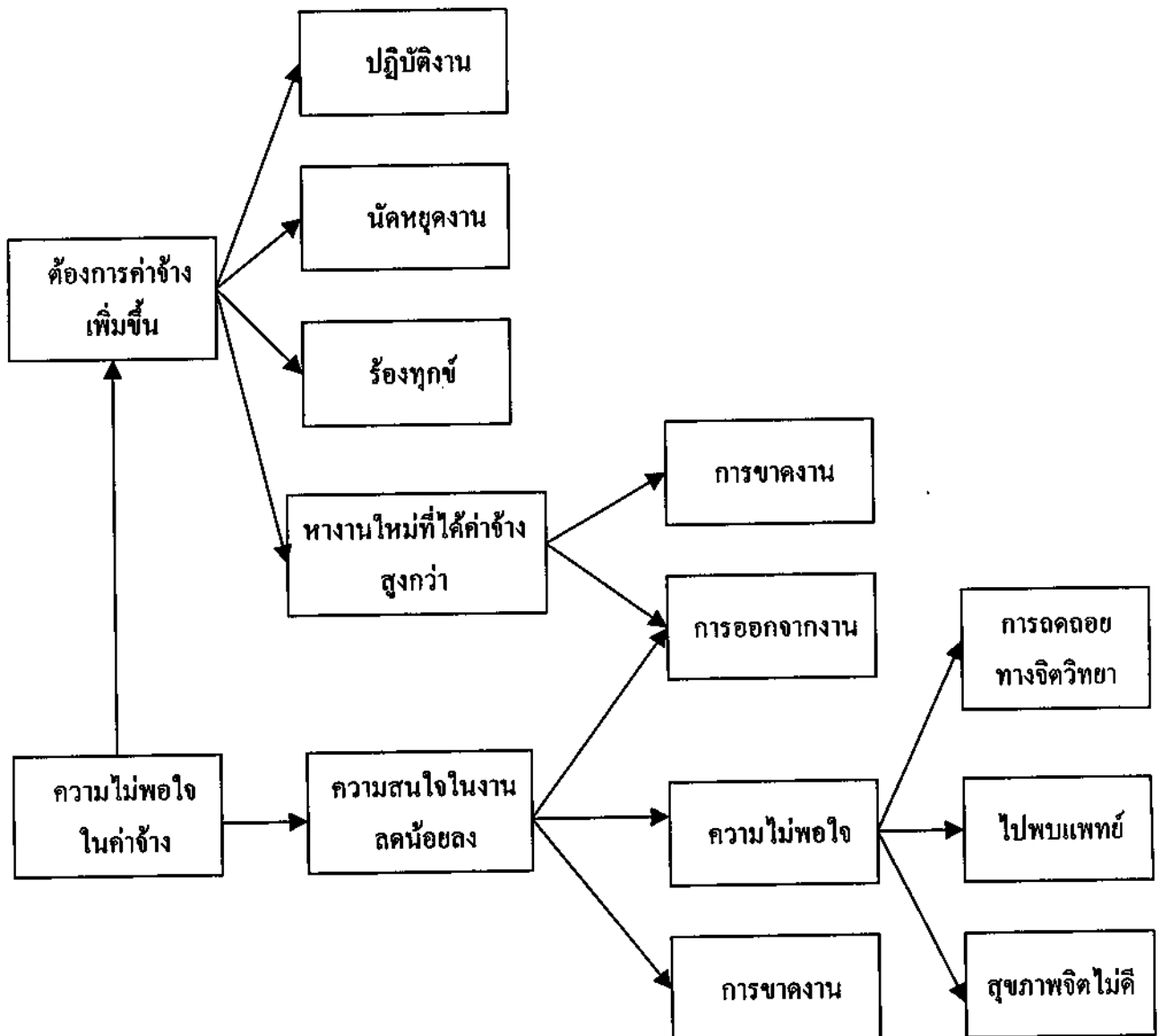
#### 1. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและปัญหาของผู้ใช้แรงงาน

สำหรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างได้นำหลักสากลตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และได้ให้ความหมายระบุไว้ชัดเจนว่า “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นอัตราค่าจ้างสำหรับลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือคนเคียวเมื่อแรกเข้าทำงาน คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดเป็นอัตรารายวัน โดยได้คำนวณบนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต 30 วันต่อเดือน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับฝ่ายลูกจ้าง หรือผู้ใช้แรงงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ไม่มีฝีมือ และเป็นลูกจ้างที่เพิ่งแรกเข้าทำงาน ให้ได้รับค่าจ้างเป็นอัตรารายวัน โดยการกำหนดค่าจ้างจะต้องพิจารณาว่าค่าจ้างที่ลูกจ้าง 1 คนได้รับจะต้องเพียงพอต่อการดำรงชีวิตตลอด 30 วันหรือ 1 เดือน ซึ่งในทุกแนวทางและนโยบายที่ฝ่ายภาครัฐได้คิดค้นหาวิธีการให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชนทุกฝ่าย เข้ามาร่วมมือศึกษาวิเคราะห์ ทำการวิจัย แสดงความคิดเห็นในหลายรูปแบบ ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์จะให้การคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้าง ซึ่งปรากฏว่าประเทศไทยมีกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ไร้ฝีมืออยู่ในระดับเปอร์เซ็นต์สูงสุด และผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้ จะไม่มีความพร้อมในทางเศรษฐกิจและสังคมมากนัก เช่น มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ และระดับมัธยมศึกษามีบ้างพอสมควร มีปัญหาในการครองชีพ ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีก็จำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ครอบครัวมีรายได้น้อยและมีหนี้สิน ฐานะปานกลางค่อนข้างยากจน และจากอดีตที่ผ่านมาจะเห็นว่าผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้เนื่องจากมีจำนวนมาก สามารถรวมพลังต่อรองกับนายจ้าง และรัฐบาลได้ และสาเหตุอันเนื่องมาจากความกดดันหรือความไม่พร้อมทางเศรษฐกิจ รายได้ หรือความ



ไม่พร้อมทางสังคมอื่น ๆ รวมถึงอาจจะได้รับความไม่เป็นธรรมจากนายจ้างหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ผู้ใช้แรงงานกลุ่มนี้ออกมาเรียกร้อง หรือนัดหยุดงาน ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลปรับอัตราค่าจ้างอยู่เสมอ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทำให้รัฐบาลมีความลำบากใจในการแก้ปัญหาเป็นอย่างมากตลอดมา เพราะเมื่อผู้ใช้แรงงานมีการเรียกร้องให้มีการพิจารณาปรับค่าจ้าง โดยมักจะอ้างว่าเนื่องจากความไม่พอใจค่าจ้างที่ได้รับ ก็จะมีการแสดงปฏิกริยาออกมาในหลายรูปแบบทั้งในด้านบวกและลบ แต่ส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นผลดีต่อนายจ้างและธุรกิจ เช่น นัดหยุดงาน ขาดงาน ออกจากงาน หางานใหม่ที่ได้ค่าจ้างสูงกว่า หรือมีความสนใจตั้งใจในการทำงานลดน้อยลง ซึ่งรายละเอียดเป็นไปตามการแสดงตัวแบบผลที่ตามมา จากความไม่พอใจในค่าจ้าง ดังที่ปรากฏนี้

ตัวแบบผลที่ตามมาจากความไม่พอใจในค่าจ้าง



## 2. ทักษะของลูกจ้างที่มีต่อค่าจ้าง

บุคคลทั้ง 3 ฝ่ายซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล ต่างก็มีแนวความคิด มุมมอง ในเรื่องเดียวกันได้ไม่เหมือนกัน คือแตกต่างกัน เช่น ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานจะคิดว่าค่าจ้างคือรายได้ มีความจำเป็นต่อชีวิตและเป็นทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการดำรงชีวิต ดังนั้นจึงต้องพยายามดิ้นรนขวนขวายเพื่อหางานทำและเป็นงานที่มีรายได้ดี แม้จะต้องโยกย้ายถิ่นจากภูมิลำเนาเดิมไปอยู่ในท้องถิ่นที่ห่างไกล หรือต้องไปเป็นแรงงานในต่างประเทศ จะต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนกับเหตุการณ์ในอนาคตก็จะต้องไป ทั้งนี้เพราะคำนึงถึงค่าจ้างหรือรายได้เป็นสำคัญ นอกจากนี้ลูกจ้างจะอ่อนไหวรับไม่ได้จากการได้รับความไม่เป็นธรรมในการจ่ายค่าจ้างของนายจ้าง หรือเมื่อได้รับความไม่พอใจจากฝ่ายนายจ้างก็จะต้องมีการแสดงออกให้สังคมได้รู้ว่าไม่พอใจ ไม่ต้องการ หรือต้องการให้นายจ้าง ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและให้มีผลอย่างรวดเร็วทันใจ ซึ่งเราจะพบเห็นได้เสมอในสังคม เช่น จังหวัดในปริมณฑลของกรุงเทพฯ หรือจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ

## 3. ปัจจัยที่ฝ่ายลูกจ้างใช้ในการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปัจจัยพื้นฐานที่ฝ่ายลูกจ้างจะต้องนำมาพิจารณาได้แก่ ปัจจัยด้านค่าครองชีพ เช่น ราคาสินค้าของกินของใช้ ในขณะที่นั้นอยู่ในระดับปกติทรงตัวหรือราคาสูงขึ้น ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถสังเกตได้ว่าค่าครองชีพสูงขึ้นหรือไม่ นอกจากราคาสินค้าแล้วก็มีอัตราเงินเฟ้อ ดัชนีค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ซึ่งทั้ง 4 รายการนี้จะเป็นตัวชี้วัดได้เมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อน ๆ ที่ผ่านมว่าอัตราค่าครองชีพขณะนี้เพิ่มสูงขึ้นหรือลดลงถ้านำมาวิเคราะห์กับรายได้หรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่ ซึ่งในส่วนนี้ฝ่ายลูกจ้างจะต้องแสดงความคิดเห็นและชี้แจงให้ฝ่ายนายจ้างหรือภาครัฐบาลมองเห็นความจริง ซึ่งดัชนีต่าง ๆ ชี้ให้เห็นภาวะเศรษฐกิจ นอกจากนี้ฝ่ายลูกจ้างจะต้องคำนึงถึงค่าตอบแทนหรือค่าจ้างที่เหมาะสมกับความสามารถหรืองานที่รับผิดชอบ และต้องเพียงพอกับการดำรงชีพ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจการซื้อ และสะท้อนถึงมาตรฐานการครองชีพของตน

## 4. ปัจจัยที่นายจ้างใช้พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

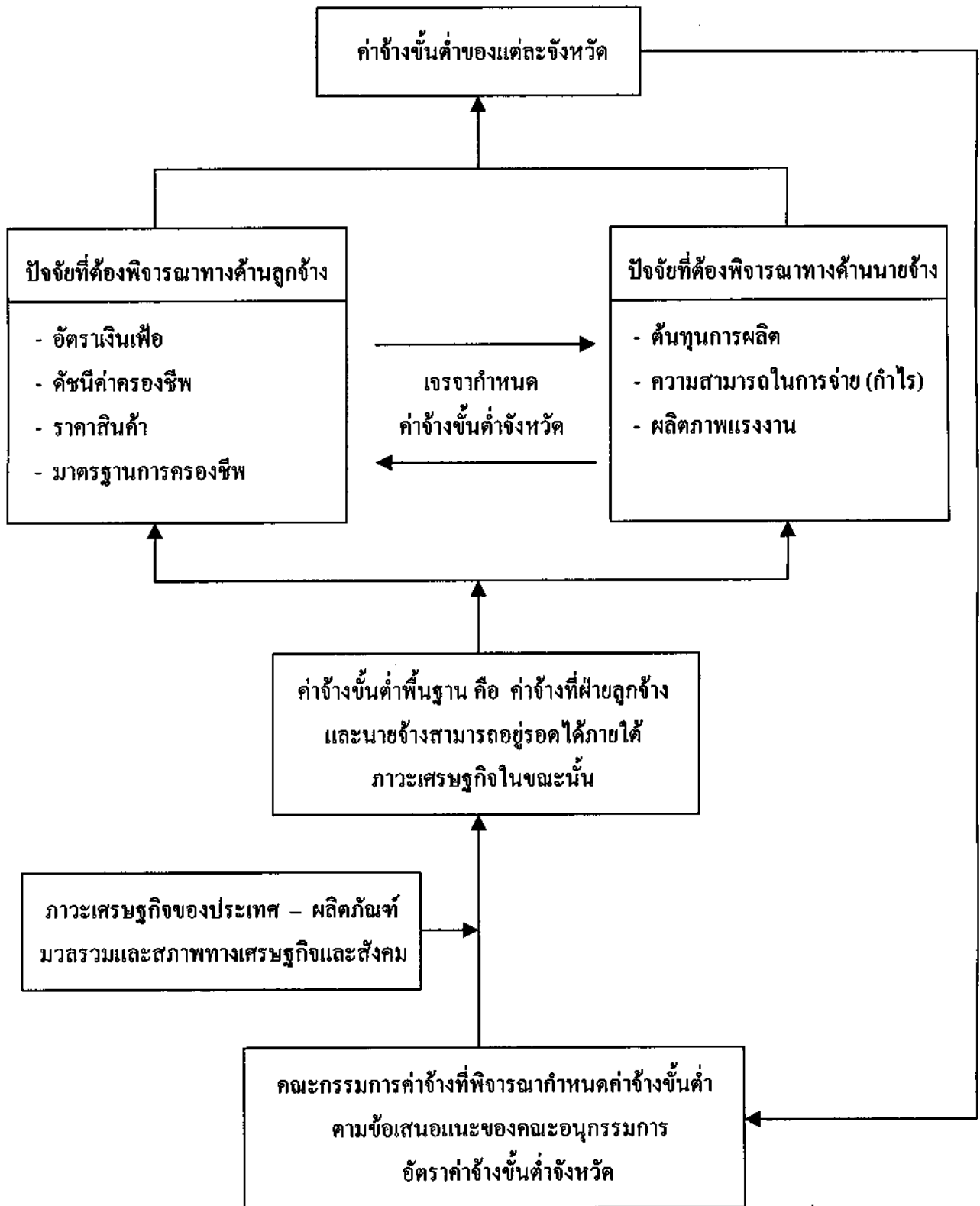
การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับฝ่ายนายจ้างที่จะต้องนำมาใช้วิเคราะห์พิจารณาเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าควรปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือให้คงไว้ในอัตราเดิม เมื่อมีการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ในแต่ละครั้งที่มีการประชุมเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฝ่ายนายจ้างจะต้องพิจารณาถึงต้นทุนในการผลิต ผลผลิตภาพแรงงาน และความสามารถในการจ่ายโดยรวมของธุรกิจ ซึ่งเป็นข้อมูลโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนายจ้างที่จะต้องนำมาพิจารณาและประมาณการว่า ควรจะมีการปรับในอัตราเท่าไรจึงจะยังคงมีกำไรและธุรกิจสามารถจะดำรงอยู่ได้ต่อไป รวมถึงองค์ประกอบอื่นที่ฝ่ายนายจ้างจะต้องศึกษาสภาพเศรษฐกิจโดยรวมเพื่อนำมาชี้แจง ทำความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ ให้เห็นข้อเท็จจริงของภาคเศรษฐกิจ ในฐานะที่เป็นฝ่ายที่มีความรู้ด้านเศรษฐกิจมากกว่าตัวแทนฝ่ายอื่น ๆ

จึงอาจจะสรุปได้ว่าแม้ว่าทางรัฐบาล หน่วยงานของทางราชการจะมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพราะเหตุผลอันเนื่องจากปัญหาของผู้ใช้แรงงาน หรือลูกจ้าง อยู่ในความสนใจของบุคคลทั่วไป แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ตัวแทนฝ่ายนายจ้างทางรัฐบาลก็ได้ให้ความสำคัญไม่น้อยกว่าฝ่ายลูกจ้าง เพราะถ้าหากธุรกิจอยู่ไม่ได้ ลูกจ้างและเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศก็อยู่ไม่ได้เช่นเดียวกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็มีส่วนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนเข้าไปลงทุน ถ้าหากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเป็นต้นทุนในการผลิตอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากเอื้อต่อการลงทุน

##### 5. ปัจจัยที่ทางฝ่ายภาครัฐบาลใช้พิจารณา

ฝ่ายภาครัฐที่เป็นตัวแทนในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งเป็นตัวกลางทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างให้ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลดัชนีที่เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ สังคมโดยรวม ซึ่งได้แก่ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวม สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลดังกล่าวนี้จะเป็นตัวชี้วัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับดัชนีดังกล่าวของปีที่ผ่านมา ย่อมจะทำให้ทราบว่าในปีปัจจุบันอัตราการเจริญเติบโต เปอร์เซนต์เพิ่มสูงหรือลดลงขนาดนี้สมควรจะให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่คงที่หรือเพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่สูงกว่าเดิมเท่าไร แต่โดยทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงค่าจ้างที่ผู้ใช้แรงงานพึงได้รับ คอบแทนจากการทำงานว่ามีความเหมาะสมกับความสามารถและเพียงพอต่อการดำรงชีพด้วย ส่วนของฝ่ายนายจ้างก็จะต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายและธุรกิจอยู่รอด และสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบาทของฝ่ายภาครัฐจะต้องทำบทบาทรักษาผลประโยชน์ของประเทศ ประสานระหว่างนายจ้างลูกจ้างให้มาพบที่กึ่งกลาง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ และเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

แผนภูมิปัจจัยที่ใช้พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ



## วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

กฎหมาย นโยบาย และระเบียบแนวทางต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าจ้างที่ทางรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ เพื่อพัฒนาส่งเสริม รวมทั้งเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหา และให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล รวมถึงเพื่อเป็นการคุ้มครองให้ระเบียบข้อสั่งการต่าง ๆ มีผลบังคับใช้ถูกต้องตามกฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศให้ได้รับค่าจ้างตามสิทธิ ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบค่าแรงจากนายจ้าง และให้เกิดความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกันในการอยู่ร่วมกันตามที่ควรจะได้รับ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย ระเบียบแนวทางต่าง ๆ ของทางราชการที่เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนดออกมาเพื่อคนส่วนใหญ่ที่มีฐานะปานกลางให้ได้รับการดูแลเอาใจใส่ตามกฎหมายเป็นพิเศษ โดยมอบให้หน่วยงานของทางราชการเป็นผู้รับผิดชอบให้บุคคลในสังคมปฏิบัติตามกฎหมาย

และจากอดีตที่ผ่านมาปรากฏว่ากฎหมาย รวมถึงระเบียบและแนวทางต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจนถึงปัจจุบัน ได้รับการพัฒนา ปรับปรุงให้ทันกับปัญหา และสถานการณ์ของประเทศ และสถานการณ์ของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไป และถึงแม้ว่าบุคคลส่วนใหญ่ในสังคมจะให้ความสำคัญกับฝ่ายลูกจ้าง แต่ในฝ่ายนายจ้างทางราชการก็มีหลักการและแนวทางที่จะต้องดูแลให้นายจ้าง และธุรกิจภาคเอกชนสามารถดำรงอยู่ได้ตลอดไป และถ้าพิจารณาอย่างลึกซึ้งซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการคุ้มครองถึง 2 ชั้น คือ ในระดับล่างได้แก่นายจ้าง ลูกจ้างและในระดับเหนือขึ้นไป ประเทศไทยก็ได้รับการคุ้มครองป้องกันปัญหาเกี่ยวกับด้านสิทธิประโยชน์ระหว่างประเทศที่มักจะตั้งหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการด้านธุรกิจต่าง ๆ ของประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อถ่วงดุลกันทางการค้า

ดังนั้นการที่วงการแรงงานประเทศไทยได้มีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อรักษาผลประโยชน์ตามที่กล่าวแล้ว จึงมีผลต่อความรู้สึกและด้านจิตวิทยาของผู้ใช้แรงงานที่มีรัฐบาล ผู้บริหารประเทศ หน่วยงาน และคนส่วนใหญ่ของสังคมที่ได้ให้ความสำคัญโดยพยายามผลักดันให้มีกฎหมายต่าง ๆ ออกมาใช้เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานที่เป็นกำลังในการพัฒนาประเทศด้วยคนจริงจังและจริงใจตลอดมา

## วิเคราะห์นโยบาย แผนงาน และแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

นโยบาย และแผนงาน โครงการของรัฐบาลและของกระทรวงแรงงานเกี่ยวกับการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในขณะนี้ส่วนใหญ่ถ้าเป็นระดับประเทศจะวางเป้าหมายและการดำเนินงานซึ่งจะไม่แยกให้เห็นชัดเจน แต่ทางรัฐบาลจะมีเป้าหมายมองในภาพรวม การดำเนินงานของทุกหน่วยงานโดยกระทรวงหรือหน่วยงานย่อยที่รับผิดชอบดูแลนโยบายหรืองานในด้านนั้น ๆ จะต้องนำนโยบายไป

จัดทำนโยบายและแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับผิดชอบของตนเองอีกครั้งหนึ่ง สำหรับการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานที่รับผิดชอบงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง จะเป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาจัดทำนโยบาย ค่าจ้าง แผนงานและแนวทาง เพื่อให้การดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบรรลุเป้าหมาย มีผลครอบคลุมต่อฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งได้แก่ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง ภาครัฐบาล สภาพเศรษฐกิจ สังคมโดยรวม ให้สามารถอยู่รอดภายใต้สภาวะเศรษฐกิจ และสังคมประเทศในขณะนั้น ไม่ใช่ฝ่ายลูกจ้างมีความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งสร้างความพอใจให้ฝ่ายลูกจ้าง แต่ฝ่ายนายจ้างผู้ประกอบการธุรกิจอยู่ไม่ได้ ต้องเลิกกิจการไป แผนงานโครงการนั้นก็ควรจะปรับปรุง และถ้าหากแผนงานหรือโครงการไม่มีความสมดุลก็จะก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา ทำให้เป็นการถ่วงเสียเวลาในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ สำหรับในงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน ได้จัดทำกำหนดนโยบายค่าจ้าง และแผนงาน โครงการ ขึ้นมาเพื่อเสนอต่อรัฐบาล ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมามีได้ดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้างในเรื่องต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ข้อมูล และแหล่งข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรอบแนวทางการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและแนวทางการดำเนินงานอื่น ๆ ซึ่งผลการดำเนินงานตามนโยบายค่าจ้างเกี่ยวกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในส่วนของสำนักงานแรงงานจังหวัด และคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันสามารถปฏิบัติและดำเนินการตามนโยบาย และเป็นไปตามกรอบแนวทางของกระทรวงและคณะกรรมการค่าจ้างได้ค่อนข้างที่จะเป็นไปตามเป้าหมายไม่ค่อยมีปัญหา เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการดำเนินงานในงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ที่มีคณะกรรมการฯ 3 ฝ่าย ก็มีแนวความคิดที่แตกต่างกัน เมื่อร่วมงานกันก็ต้องร่วมคิด ร่วมตัดสินใจเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน ทุกคนจึงต้องปรับแนวความคิดให้อยู่บนพื้นฐานตามที่ทางราชการได้วางไว้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงทำให้พอประมาณได้ว่างานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแนวทางของทางราชการอยู่ในระดับที่น่าพอใจและจะต้องให้เวลากับงานดังกล่าวอีกพอสมควร เพื่อที่จะพัฒนาหาแนวทางใหม่ ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบรรลุผล มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

### วิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เนื่องจากรัฐบาลได้เห็นความสำคัญในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งการที่จะนำกลุ่มพื้นที่จังหวัดมาประมาณการมองในภาพรวมว่าควรจะกำหนดอัตราค่าจ้างเหมือน ๆ กันในกลุ่มพื้นที่ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วยากที่แต่ละ

จังหวัดจะมีรายละเอียดหรือองค์ประกอบที่ลงตัว มีเหตุผลและข้อมูลเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นอัตราค่าจ้างเดียวกันได้ เพราะบางจังหวัดเมื่อมองด้วยสายตาจากภายนอกโดยทั่ว ๆ ไปมองไม่เห็นถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อผลการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำออกมาปรากฏว่าจังหวัดเล็ก ๆ ซึ่งมีพื้นที่ ประชากร ทรัพยากรในจังหวัดมีปริมาณน้อยกว่าจังหวัดใหญ่ ๆ มาก แต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในระดับที่สูงกว่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นที่ยืนยันได้ว่าจังหวัดใหญ่หรือขนาดเล็กจะมีสภาพเศรษฐกิจและภาวะการครองชีพจะ ไม่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันตามภาพรวมที่สังคมหรือคนภายนอกมอง ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเป็นนโยบายที่ดี สมควรได้รับการสนับสนุนพัฒนาต่อไป ทั้งนี้เพราะมีผลให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปตามข้อเท็จจริงของสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่ในขณะนั้น นอกจากนี้จะเป็นการสนองต่อนโยบายการกระจายอำนาจตามหลักการในรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งในปี 2545 เป็นปีแรกที่ดำเนินการตามหลักการของรัฐธรรมนูญ โดยได้ระดมสติปัญญาและทางรัฐบาลได้ยอมรับภูมิปัญญาและการตัดสินใจของคนในพื้นที่ ซึ่งเป็นภาพที่ชัดเจน เพราะการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเสนอแนะโดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดก็เปรียบเสมือนให้จังหวัดเป็นผู้เสนอแนะ ทั้งนี้เพราะทางรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าไม่มีใครที่จะรู้ข้อมูลดีกว่าคนในพื้นที่ แต่สำหรับนโยบายดังกล่าวนี้ อาจจะสะดุดหรือมีปัญหาบ้างในกรณีที่คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดยังขาดความรู้ความเข้าใจ มีข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลและการพิจารณาข้อมูล จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในส่วนของคณะกรรมการฯ จะมีจุดอ่อนในเรื่องนี้ ซึ่งควรที่ทางกระทรวงจะต้องเข้าไปเสริมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด เพื่อให้สามารถดำเนินการ ไม่ผิดพลาดในการตัดสินใจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด รัฐบาลได้คาดหวังและให้ความเชื่อมั่นแก่ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ของจังหวัดว่า มีความสามารถ พร้อมทั้งจะแก้ไขสถานการณ์ ปัญหาต่าง ๆ และสามารถจะกำหนดแนวทางการดำเนินงานในด้านเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตที่ดีให้มีผลต่อประชาชนภายในพื้นที่ได้

### การวิเคราะห์การดำเนินงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

จากประวัติความเป็นมาของการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 ปรากฏว่าการดำเนินการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะดำเนินการรับผิดชอบโดยคณะกรรมการค่าจ้างกลาง จะเป็นผู้ประมวลรวมวิเคราะห์ข้อมูลสภาพเศรษฐกิจและสังคม และจัดแบ่งกลุ่มพื้นที่จังหวัดตามสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ที่มีระดับการพัฒนาอยู่ในระดับใกล้เคียงกันให้ได้รับอัตราค่าจ้างเท่ากัน และในเวลาต่อมาเมื่อปี 2541 ได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน จึงเป็นเหตุให้งาน

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้รับการพัฒนาเปลี่ยนวิธีการในการพิจารณาเสนอแนะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จากที่เคยได้มีการพิจารณาให้มีแนวทางการกำหนดค่าจ้างที่มาจากเมืองบนได้มีการเปลี่ยนวิธีการ โดยให้มีการเสนอความคิดเห็นในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปจากเบื้องล่างคือจังหวัด ซึ่งปรากฏว่าแนวทางดังกล่าวนี้ กระทรวงแรงงานได้มีนโยบายและทิศทางการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศที่มีความเด่นชัดขึ้น จึงทำให้ปัญหาของผู้ใช้แรงงานมีแนวโน้มบรรเทาปัญหาลงได้บ้าง และปรากฏว่าความเด่นชัดได้ปรากฏอีกครั้งเมื่อคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน มีนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้จังหวัด โดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดทั่วประเทศทุกจังหวัดเป็นผู้พิจารณาเสนอแนะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้เป็นอิสระ โดยการพิจารณาอยู่เป็นพื้นฐานของข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ และผลจากการพิจารณาจะต้องไม่เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาและภาวะแรงงานเศรษฐกิจภายในจังหวัดและของประเทศ หรือประชาชนโดยรวมได้รับผลกระทบโดยผลการดำเนินงานตามนโยบายของการกระจายอำนาจดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ปี 2545 จนถึงขณะนี้ปรากฏว่าคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดต่าง ๆ ได้เสนอแนะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งปรากฏว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความหลากหลาย โดยเฉพาะการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2546 มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำประกาศใช้มากกว่า 10 อัตรา ซึ่งทำให้ได้เห็นถึงสภาพเป็นจริงและศักยภาพของจังหวัดต่าง ๆ ที่ได้ซ่อนเร้นถูกปิดบังความจริงในการพัฒนาไว้ได้เปิดตัว จึงมีผลทำให้อัตราค่าจ้างรวมถึงผู้ใช้แรงงานได้รับค่าจ้างที่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ สังคม และค่าครองชีพที่สูงค่ามีความเหมาะสมตามพื้นที่ รวมถึงเป็นการลดปัญหาช่องว่างระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีปัญหาอย่างมากต่อกันมาเป็นเวลายาวนาน

และปรากฏว่าขณะนั้น นโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีคณะกรรมการฯ ดำเนินงานยังมีส่วนส่งผลดีต่อระบบแรงงานสัมพันธ์ ทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้ลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาลได้มาร่วมเจรจาตกลงปรึกษาหารือและทำความเข้าใจรับรู้ปัญหาของทุกฝ่ายร่วมกันอย่างใกล้ชิดบ่อยครั้ง จึงทำให้เกิดความเข้าใจ มีการประนีประนอมมากขึ้นเพราะต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายลูกจ้างก็ต้องได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมและฝ่ายนายจ้างธุรกิจจะต้องดำเนินการต่อไปได้ พร้อมกันนั้นการที่ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ มาร่วมรับรู้ปัญหา ข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคณะกรรมการฯ ฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ก็ต้องไปขยายผลนำปัญหาข้อเท็จจริงไปทำความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ ที่ตนเองเป็นตัวแทนอยู่ และถ้าคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดทุกคน ทุกฝ่าย มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่และจริงใจต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งมีจิตสำนึกโดยเห็นแก่สังคมส่วนรวมเป็นหลักก็ย่อมจะทำให้การพิจารณาคัดสินใจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม และเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย และรวมถึงสถานการณ์ภาวะแรงงานที่ไม่พึงประสงค์ที่เคยมี เช่น การเรียกร้อง



การนัดหยุดงาน การไม่รับฟังเหตุผลความคิดเห็นต่อกัน สร้างความยุ่งยากเดือดร้อนแก่ผู้บริหารในการดำเนินงานด้านแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน และถ้าหากว่าในปัจจุบันหรืออนาคต การดำเนินงานตามแนวทางนี้ปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มลดน้อยลงไปจากเดิมก็พอจะสรุปได้ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดประสบผลสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายได้ในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการมอบอำนาจให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเพียงผ่านการดำเนินการมาประมาณ 2 ปีเท่านั้น จึงต้องรอผลการดำเนินการไปอีกระยะหนึ่ง ผลการสรุปจึงจะแน่ชัดได้ว่าจะประสบความสำเร็จเป็นไปตามนโยบายมากน้อยเพียงไร

### วิเคราะห์บทบาทการดำเนินงานของเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดตั้งแต่เริ่มแรกที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และในลำดับต่อมาได้มีนโยบายกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งภารกิจทั้งหมดของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดที่คณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน ได้มอบหมายมาทางเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีความจำเป็นจะต้องทราบ มีความรู้ ความเข้าใจ ดำเนินการให้บังเกิดผลตามบทบาทและหน้าที่ที่รับผิดชอบ เช่น การทำหน้าที่ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในหน่วยงานในสังกัด และหน่วยงานของกระทรวงอื่น เพื่อดำเนินการสรรหาตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และเพื่อขอข้อมูลมาประกอบการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรือขอข้อมูลมาเพื่อรายงานสภาวะแรงงาน เศรษฐกิจและสังคม หรือรับข้อร้องเรียนของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งบทบาทในการเป็นผู้ประสานมีความสำคัญที่ฝ่ายเลขานุการจะต้องมีคุณสมบัติในข้อนี้ และอีกประเด็นหนึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จ ความสำคัญอยู่ที่สำนักงานแรงงานจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะต้องตั้งใจและมีความพยายาม และสำหรับบทบาทในการประสานงานอาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งจะต้องประสานให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาล มีความเข้าใจภาระหน้าที่ สร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมการฯ กับทางราชการ กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ เพื่อทำให้เกิดความสะดวกในการทำความเข้าใจ ตลอดจนในข้อปัญหา ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องง่ายที่จะปฏิบัติงานร่วมกัน หรือขอความร่วมมือและรวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นในระหว่างผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการฯ เอง โดยให้ผู้แทนของแต่ละฝ่ายได้ทำความรู้จักถึงประวัติหรือการดำเนินธุรกิจส่วนตัวต่าง ๆ ของแต่ละคน และมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อจะได้มีความคุ้นเคย ให้มีความรู้สึกเป็นหมู่คณะ

เดียวกัน ซึ่งความสัมพันธ์ในส่วนนี้จะมีส่วนช่วยทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ในทุกภารกิจสำเร็จไปได้ด้วยดี มีความราบรื่น เช่น การประชุมคณะกรรมการฯ ทุกฝ่ายต่างก็มีข้อมูล มีเหตุผลที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และเมื่อมีการตกลงหรือตัดสินใจร่วมกัน ถ้าทุกฝ่ายต่างมีความเข้าใจและยอมรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายอื่น โดยมีพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่ดี การพิจารณาและการตัดสินใจก็ย่อมจะปราศจากปัญหา ทำให้การดำเนินงานสำเร็จตามเป้าหมายไปได้

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### สรุปผล

จากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานและผลการศึกษาจากการค้นคว้าตำราวิชาการและเอกสารหลักฐานที่มีอยู่เป็นข้อมูล ซึ่งสามารถจะสรุปผลการดำเนินงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด รวมถึงงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ว่างานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในส่วนที่อยู่ในการดำเนินงานของจังหวัด ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชนในจังหวัด รวมถึงระดับภาคและประเทศให้ดำเนินสอดคล้องไปได้ด้วยดีไม่มีปัญหาและรวมถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ในวงจรของงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การที่จะให้ความสำคัญถึงการดำเนินงานของจังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงจะต้องได้รับความสนใจหาวิธีการเพื่อพัฒนาให้ความรู้หรือส่งเสริมศักยภาพ เพิ่มความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สามารถทำบทบาทหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบสังคม และเป็นตัวแทนของผู้ใช้แรงงานหรือของคนส่วนใหญ่ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการสนองนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง ซึ่งในส่วนของงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดก็น่าจะได้แก่คณะกรรมการฯ ทุกฝ่ายที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด โดยเน้นบุคคลที่เป็นตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง และตัวแทนของฝ่ายนายจ้าง สมควรที่จะปรับเปลี่ยนทัศนคติให้เป็นไปในทางบวกมากขึ้น และจากการสังเกตของผู้เขียนที่ได้ปฏิบัติงานในส่วนนี้มาเป็นเวลานาน ได้พบว่าผู้ที่เต็มใจมาเป็นคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดนั้นมีน้อยมาก ส่วนใหญ่เสนอตัวเข้ามาเพราะหน่วยงานขอความร่วมมือ ซึ่งจะต้องใช้ความพยายามเพื่อชักชวนให้เห็นความสำคัญของการมาเป็นตัวแทนของจังหวัด และเพื่อทำบทบาทหน้าที่เป็นตัวแทนของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

สำหรับในส่วนด้านนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในขณะนี้มิมีทิศทางและการดำเนินงานที่ชัดเจน ถูกต้อง ปรากฏผลเป็นรูปธรรมมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้ใช้แรงงาน ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างผู้ประกอบการและลูกจ้าง รวมถึงการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกระทรวงแรงงานมีผลมากขึ้น จึงมีผลให้ปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันได้เริ่มคลี่คลายไปทางที่ดีและลดลง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมในภาพรวมของประเทศในขณะนี้และที่จะมีการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปในโอกาสต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

1. เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ส่วนภูมิภาค ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด มีบทบาทหน้าที่ดำเนินการพิจารณาเสนอแนะ และกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายที่สำคัญ และความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์อันเกิดจากการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องของข้อมูล ทางราชการหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลเป็นอย่างดีควรให้การสนับสนุนด้านข้อมูลในระดับภาค ระดับประเทศ และข้อมูลเศรษฐกิจโลก ที่อยู่นอกเหนือจากข้อมูลในส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในจังหวัด ซึ่งกระทรวงจะมีความสะดวกและเข้าใจที่จะนำข้อมูลในลักษณะดังกล่าวออกมาได้ง่าย และได้ข้อมูลที่ตรงกับความต้องการที่จะนำมาใช้ประโยชน์มากกว่าหน่วยงานที่อยู่ในจังหวัดหรือภูมิภาค ไปค้นคว้าหาตนเอง และใน 1 ปีควรที่จะสรุปรวบรวมเป็นไตรมาสครึ่งปีหรือรอบปี ในข้อมูลที่เป็นประเด็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ ๆ ที่ควรจะต้องนำมาใช้ประกอบเปรียบเทียบกับข้อมูลของจังหวัด เพื่อให้เห็นความชัดเจนถึงปัญหาหรือสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มลดทั้งระดับจุลภาค และมหภาค ซึ่งจะมีผลในการดำเนินงานและการตัดสินใจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ และมีความแม่นยำ ถูกต้อง มากยิ่งขึ้น

2. จากข้อสรุปข้างต้นจะเห็นว่า ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ไม่ค่อยมีความเต็มใจที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการฯ รวมทั้งไม่ค่อยมีความตั้งใจในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ดังนั้นจึงเห็นควรหาวิธีการหรือแนวทางแก้ไขให้การดำเนินการในการได้มาซึ่งบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการฯ ให้ได้ผู้ที่มีความเต็มใจ ตั้งใจและพร้อมที่จะร่วมดำเนินงานเคียงคู่ไปกับทางราชการด้วยความเสียสละ มีความสามารถอย่างแท้จริง

3. ควรจัดให้มีแผนการจัดอบรมให้แก่คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งได้แก่ ตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูล รวมถึงการพิจารณาและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการพิจารณาเสนอแนะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และการดำเนินงานเกี่ยวกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

4. ควรจัดให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีโอกาสได้พบปะกับเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารที่รับผิดชอบด้านงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบ้าง หรือในกรณีเมื่อมีการนำกฎหมายหรือนโยบายแนวทางใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้กับสังคมที่เกี่ยวข้องกับงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ได้เปิดโลกทรรศน์และได้พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลภายนอกที่มีความรู้ มีประสบการณ์ เป็นครั้งคราวตามโอกาสที่เห็นควร

5. ต้องหาวิธีการสร้างสิ่งจูงใจให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีความรู้ลึกกว่า

ได้รับผลตอบแทนที่พอกพูนกับการเสียสละหน้าที่การงานและเวลาส่วนตัว มาร่วมกับทางราชการ ซึ่งไม่ใช่เป็นการตอบแทนทางการเงินหรือวัตถุ แต่อาจเป็นรางวัลตอบแทนที่มีค่าต่อจิตใจ เป็นที่เชิดชูทางสังคม ในฐานะที่เสียสละให้ความร่วมมือกับทางราชการด้วยดี โดยมีส่วนในการพัฒนา ส่งเสริม และดำเนินงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตามบทบาทหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ เสียสละ จนเป็นที่ประจักษ์ชัดของบุคคลที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานและงานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการค่าจ้าง, สำนักงาน. “รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษากลุ่มท้องถิ่นที่บังคับใช้  
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” : กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน 2539.
- คณะกรรมการค่าจ้าง, สำนักงาน. “หนังสือคู่มือเลขานุการคณะกรรมการค่าจ้าง” : กรุงเทพฯ,  
กระทรวงแรงงาน 2540.
- คณะกรรมการค่าจ้าง, สำนักงาน. “รายงานการศึกษาเบื้องต้น เรื่องโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ”  
: กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน 2540.
- คณะกรรมการค่าจ้าง, สำนักงาน. “รายงานการศึกษาวិจัย เรื่องโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ 2541”  
: กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน 2541.
- ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงาน. “รายงานข้อมูลสถิติ ภาวะเศรษฐกิจ  
สังคมและแรงงาน : โครงการสำรวจเพื่อปรับปรุงข้อมูลในฐานข้อมูลเศรษฐกิจ สังคม  
และแรงงาน” : กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน 2542.
- คณะกรรมการค่าจ้าง, สำนักงาน. “รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการค่าจ้างกลาง  
(ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2541 - 31 พฤษภาคม 2543)” : กรุงเทพฯ,  
กระทรวงแรงงาน 2543.
- คณะสังคมสงเคราะห์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “รายงานการวิจัยการประเมินผลการ  
ดำเนินงานตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 - 2544)  
ในช่วงครึ่งแผนแรก)” : กรุงเทพฯ, 2543.
- เศรษฐศาสตร์, คณะ. “คู่มือประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติการโครงการประเมินผลนโยบายการ  
กระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” : กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
2544.
- วิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนัก. “นโยบาย : นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ  
รัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน 2545” : กรุงเทพฯ, ส่วนนโยบายและแผน กระทรวงแรงงาน  
2545.
- แรงงาน, กระทรวง. “แผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546”  
: กรุงเทพฯ, 2546.
- แรงงาน, กระทรวง. “สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1  
(พ.ศ. 2546 - 2549)” : กรุงเทพฯ, 2546.

คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 15. “กรอบแนวทางการเสนอแนะและการปฏิบัติงานของ

คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด” : กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน 2546

คณะกรรมการค่าจ้าง. สำนักงานร่วมกับศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์. “คู่มือประกอบการ

สัมมนาเชิงปฏิบัติการ : โครงการประเมินผลนโยบายกระจายอำนาจการกำหนด

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” : กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2546.

พัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ, กลุ่มงาน. “รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการ

ค่าจ้างชุดที่ 14” : กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน 2546.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม. “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541”

: กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน 2541.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544).

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549).