

เอกสารผลงานทางวิชาการ



การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดในฐานะ  
เลขานุการคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้เกิดประสิทธิภาพ

โดย

นายอาณาจักร สุทธานน

แรงงานจังหวัดสตูล (นักวิชาการแรงงาน 8)

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว  
กลุ่มแผนงานและงบประมาณ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน

พ.ศ. 2547



1 12.05.6  
06240  
2547  
8.1



10561  
การปรับปรุงการปฏิบัติงาน

## คำนำ

การศึกษาเรื่อง การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทำให้เกิดประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบและนโยบายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนำประสบการณ์ในการทำงานในฐานะ เลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างจังหวัดสตูลมาวิเคราะห์เหตุผล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับทราบปัญหา อุปสรรค การดำเนินงานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด (ในส่วนบุคคล) ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในตอนท้ายของผลการศึกษาได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน โดยเพิ่มเติมภารกิจหน้าที่ให้แก่แรงงานจังหวัด (นักวิชาการแรงงาน 8) ซึ่งต้องทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเสนอให้กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างผู้ปฏิบัติงาน โดยมีโครงสร้างภารกิจ งบประมาณที่เหมาะสมให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัดด้วย จึงจะสนับสนุนการปฏิบัติการกิจด้านอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาหวังว่า ผลการศึกษานี้จะเกิดประโยชน์ในการนำไปประกอบการกำหนดนโยบายและมีการปรับปรุงโครงสร้างให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัด และกำหนดบทบาท ภารกิจหน้าที่ให้กับแรงงานจังหวัด ให้มีความเหมาะสมในโอกาสต่อไป

นายอาณาจักร สุทธาชน

มิถุนายน 2547

# สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญภาพ

บทที่ 1 บทนำ

- ความสำคัญของการศึกษา 1
- วัตถุประสงค์ของการศึกษา 3
- ขอบเขตการศึกษา 3
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 4

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาท โครงสร้างของสำนักงานแรงงาน  
จังหวัด

- ความหมายของนิยามคำศัพท์ 5
- ที่มาของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด / อำนาจหน้าที่ 6
- แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ และทฤษฎีทางสังคมอื่น ๆ 9
- การปฏิบัติงานของคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด 14
  - (1) ความจำเป็นของการมีคณะกรรมการ/โครงสร้าง 14
  - (2) ความสมัครใจปฏิบัติหน้าที่ 16
  - (3) ความเหมาะสมสำคัญกับตำแหน่งในคณะกรรมการฯ 16
  - (4) การประชุมปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ 16
  - (5) การประชุมปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ 18
  - (6) การเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการฯ 18

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของแรงงานจังหวัด (อนุกรรมการและเลขานุการ คณะ  
อนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) 18

- นโยบายกระทรวงแรงงาน / วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน 21
- อำนาจหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัด / บทบาทตามอำนาจหน้าที่ 22
- บทบาท การประสานงานในหน้าที่กรณีศึกษาสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง 23
- แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท 24
- ปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงบทบาทในการประสานงาน 26

<b>แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การ</b>	28
- องค์ประกอบขององค์การ	28
- เป้าหมาย	28
- โครงสร้าง	29
- เทคนิควิธีการ	31
- ความรู้และข้อมูล	31
- วิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงานแรงงานจังหวัด	32
- กรณีตัวอย่าง “ การรณรงค์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดสตูล ”	33
<b>บทที่ 3 ปัญหา อุปสรรค ในการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด</b>	34
1. ปัญหาการปฏิบัติงานโดยรวม	34
- ปัญหาอุปสรรคในการประชุมกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด	35
2. ปัญหาในบทบาท (อำนาจหน้าที่) และ โครงสร้างองค์การไม่ชัดเจน	36
- แนวทางแก้ไขจากกรณีศึกษา	37
<b>บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา</b>	38
- มีความสมเหตุ สมผล ในการกระจายอำนาจ	38
- มีความสำคัญในการกำหนดภารกิจหน้าที่	39
- มีความเหมาะสมในการจัด โครงสร้างภารกิจ	41
<b>บทที่ 5 ความเห็นและข้อเสนอแนะ</b>	43
- แนวคิดในการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	43
- บทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัดต้องชัดเจน	43
- โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสมสนับสนุนภารกิจของสำนักงานจังหวัด	44
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	44
บรรณานุกรม	46

## สารบัญญภาพ

	หน้า
1. ศัพทฤษฎีระบบ (System theory)	28
2. ศัพทรูปแบบขององค์การแบบแนวตั้ง	29
3. ศัพทรูปแบบขององค์การแบบแนวราบ	30
4. ศัพทโครงสร้างขององค์การ	32

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของการศึกษา

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนับว่าเป็นมาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการที่รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศนำมาใช้เพื่อการคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม โดยมีจุดมุ่งหมาย คือ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีพอยู่ได้เหนือระดับความยากจน<sup>1</sup> จากผลการศึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ภายใต้หัวข้อเรื่องนโยบายค่าจ้างและความสามารถในการแข่งขันของแรงงานในประเทศไทย<sup>2</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงเสนอให้ยึดวัตถุประสงค์และระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเครื่องมือในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทางสังคมและช่วยให้ลูกจ้างได้รับส่วนแบ่งจากการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ที่ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบดูแลกลุ่มแรงงานผ่านกรมแรงงานในขณะนั้น<sup>3</sup> ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด วันลา เป็นต้น ในการนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้น คณะกรรมการชุดดังกล่าวเป็นองค์กรไตรภาคีอันประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลบังคับใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 โดยเริ่มใน 4 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี และในเวลาต่อมาได้ขยายไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นระยะ ๆ เรื่อยมา

<sup>1</sup> L.R.Heron, “คำถาม – คำตอบ : ข้อมูลที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” แปลและเรียบเรียงโดย วรณพร ชูอำนาจ ใน ประมวลข้อมูลเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2542) หน้า 9

<sup>2</sup> International Labour Office (ILO) , Wage Policy and Labour Competitiveness in Thailand , Bangkok : International Labour Office; 1998

<sup>3</sup> ปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลด้านแรงงานคือกระทรวงแรงงาน

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจตลอดจนภาวะการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก เป็นเหตุให้เกิดข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่าไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น เนื่องจากไม่สะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจและการครองชีพของประชาชนในจังหวัด เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานและการกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค กระทรวงแรงงาน จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาข้อกฎหมาย ระเบียบ และความเป็นไปได้ในการพิจารณาปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคณะทำงานชุดดังกล่าวได้เสนอแนวความคิดเห็นต่อการปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระทรวงแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง ได้เสนอให้มี 2 ระดับดังนี้คือ<sup>4</sup>

(1) คณะกรรมการค่าจ้าง

มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานของประเทศและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(2) คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

มีหน้าที่พิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัด โดยจะต้องกำหนดไม่ให้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ซึ่งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจะเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาก่อนกรอก่อน นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป

ข้อเสนอข้างต้นนี้ได้รับความเห็นชอบ โดยได้ออกเป็นประกาศกระทรวงแรงงาน และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ ก็ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ ซึ่งในระยะแรกได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวในจังหวัดทดลอง 10 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี สมุทรสงคราม ขอนแก่น อุบลราชธานี พิษณุโลก เชียงใหม่ ระนอง และสงขลา ต่อมาคณะกรรมการค่าจ้างได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเพิ่มเติมในระหว่าง พ.ศ. 2542 – 2544 รวมเป็น 75 คณะ ในการนี้คณะกรรมการค่าจ้างได้ออกระเบียบว่าด้วย หลักเกณฑ์วิธีการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และระเบียบว่าด้วยการประชุมและวิธีการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ตลอดจนได้กำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนี้กระทรวงแรงงาน

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง , ประมวลข้อมูลเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย , กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , 2542

ยังได้รับการช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในด้านวิชาการให้แก่ผู้แทนไตรภาคีทั่วประเทศภายใต้โครงการนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ (การกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ) ซึ่งได้จัดให้มีการประชุมและเตรียมความพร้อมแก่ผู้แทนไตรภาคีในจังหวัดทดลองทั้ง 10 จังหวัดด้วย และเมื่อได้มีการขยายการแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเป็น 75 คณะ กระทรวงแรงงาน ยังได้จัดอบรมให้แก่แรงงานจังหวัดและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดด้วย

แต่กระนั้นก็ตาม ในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในหลายจังหวัดพบว่ายังประสบกับปัญหาหลายประการ นับตั้งแต่การสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายลูกจ้างว่าคณะกรรมการฯ มิใช่ผู้แทนของไตรภาคีอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังพบว่า ในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ผู้เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติตามกฎหมาย ขาดความรู้และแหล่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระดับจังหวัดให้มีความถูกต้องเหมาะสม

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้กระทรวงแรงงานได้รับทราบสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือสนับสนุนข้อมูล การพิจารณาการสรรหา การยกระดับความรู้ให้กับกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

2. เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติในการปรับปรุงวิธีการ ขั้นตอน และระบบการทำงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็น สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานได้ตามความมุ่งหวังของการกำหนดนโยบาย การกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปสู่จังหวัดให้ เป็นผู้เสนอขอมายังคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ระดับชาติ)

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

(1) ศึกษาความเป็นมาของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย แนวคิดและหลักการในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ แนวคิดและทฤษฎีทางสังคมอื่น ๆ

(2) ศึกษากฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 และผลการศึกษา บทบาท ของสำนักงานแรงงานจังหวัดในการประสานงานราชการของกระทรวงแรงงานในส่วนภูมิภาค กรณีศึกษาของสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง รวมทั้งการดำเนินงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดสตูล ในส่วนที่เกี่ยวข้อง



(3) การศึกษาที่เน้นการปรับปรุง ระบบการทำงาน ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับแรงงานจังหวัด (นักวิชาการแรงงาน 8) การกำหนดภารกิจ ซึ่งสำนักงานแรงงานจังหวัดต้องจัดทำแผนปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า งบประมาณ บุคลากรที่เหมาะสม ตามหลักการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) สนับสนุนภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง ให้สามารถรวบรวมศึกษา วิจัย วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ เศรษฐกิจแรงงาน ภาวะการครองชีพ การขยายตัวของตลาดแรงงาน ผลผลิตแรงงาน การลงทุน การย้ายถิ่น และข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ครอบคลุมทั่วถึงระดับภูมิภาค / จังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัตราค่าจ้าง (ระดับชาติ)

(2) สนับสนุนภารกิจ และแก้ไขปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติงาน ให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัด ในฐานะเป็น (สำนักงาน) เลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกับความมุ่งหวังในการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

(3) กระทรวงแรงงาน โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้าง สามารถนำผลการศึกษาไปเสนอแนะ การปรับปรุงการปฏิบัติงานให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั่วประเทศ

.....

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวกับบทบาท โครงสร้าง ของสำนักงานแรงงานจังหวัด

การนำแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น มุ่งเน้นเพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะและความเป็นมาของการกำหนดอัตราค่าจ้างโดยทั่วไปและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คำนิยาม ศัพท์ และความหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนแนวคิด หลักการต่าง ๆ และผลการศึกษาวิจัยที่เสนอปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะต่อประเด็นการปฏิบัติงาน มีความสำคัญที่จะเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ให้เห็นชัดเจนต่อไป ทั้งนี้รายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### ความหมาย / นิยามศัพท์

“ค่าจ้าง<sup>5</sup>” หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตาม สัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือ จ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันเวลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ (ตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541)

“ค่าจ้างในวันทำงาน” หมายความว่า ค่าจ้างที่จ่ายสำหรับการทำงานเต็มเวลาการทำงานปกติ

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>5</sup>” หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>6</sup> ที่จะกำหนดให้มีอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานในกรณีที่ไม่มี การประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดด้วย

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน<sup>5</sup>” หมายความว่า

- (1) อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- (2) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>6</sup> สุด ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง อัตราค่าจ้างที่จ่ายต่ำกว่าอัตรานี้ถือว่า ผิดกฎหมาย

“สัญญาจ้าง” หมายความว่า สัญญาไม่ว่าเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจาระบุชัดเจน หรือเป็นที่เข้าใจโดยปริยาย ซึ่งบุคคลหนึ่ง เรียกว่า ลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกบุคคลหนึ่ง เรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้ค่าจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้

<sup>5</sup> พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

<sup>6</sup> ประมวลข้อมูลเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย , สนง.คกก.ค่าจ้าง สป.รง. 2547

ที่มาของคณะกรรมการอัตรากำลังจังหวัด / อำนวยการหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

คณะกรรมการอัตรากำลังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการ ได้

- (1) คณะกรรมการอัตรากำลังจังหวัด
- (2) คณะกรรมการอัตรากำลังจังหวัด
- (3) คณะกรรมการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควรกำหนด

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอัตรากำลังขึ้นในกระทรวงแรงงาน และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) จัดทำแผนงาน โครงการเสนอต่อคณะกรรมการอัตรากำลังและคณะกรรมการ
- (2) ประสานแผนและการดำเนินการของคณะกรรมการอัตรากำลังและคณะกรรมการ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (3) รวบรวม ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจ แรงงาน ภาวะการครองชีพ การขยายตัวของตลาดแรงงาน ผลผลิตแรงงาน การลงทุน การย้ายถิ่นฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอัตรากำลังและคณะกรรมการ
- (4) เสนอแนะผลการศึกษาและผลการพิจารณาข้อมูลทางวิชาการและมาตรการเสริมอื่น ๆ ต่อกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบอัตรากำลังและรายได้
- (5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการอัตรากำลัง
- (6) ปฏิบัติงานอื่นตามมติคณะกรรมการอัตรากำลังหรือคณะกรรมการมอบหมาย

3. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545

ข้อ 2 ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง ดังต่อไปนี้

1. ราชการบริหารส่วนกลาง
  - (1) สำนักบริหารกลาง
  - (2) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
  - (3) สำนักตรวจและประเมินผล
  - (4) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
  - (5) สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ
2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
  - สำนักงานแรงงานจังหวัด

ข้อ 3 ส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ราชการบริหารกลาง
2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานแรงงานจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงในความรับผิดชอบของส่วนราชการสังกัดกระทรวงในเขตพื้นที่จังหวัด
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผน งานพัฒนาเป็นศูนย์กลางสารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- (3) ประสานและดำเนินการโครงการพิเศษด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

### การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

มีกฎหมาย แนวคิด และหลักการ ในการกำหนดดังนี้

(1) พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 มาตรา 87 บัญญัติว่า “ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท หรือในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งก็ได้

(2) ตามแนวคิดและหลักการ<sup>7</sup>

จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม ภาวะการจ้างงานโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ผู้ใช้แรงงานต้องประสบปัญหาถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้างแรงงาน โดยได้รับค่าตอบแทนการทำงานในอัตราที่ต่ำเกินควร จากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1. ประเทศที่มีปัญหาประชากรมาก (Labour Intensive) อุปทานหรือการเสนอสนองแรงงานเกินความต้องการของท้องตลาด
2. ประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้กำลังร่างกายและไร้ฝีมือ (Sweating of Labour and Unskilled)

<sup>7</sup> รายงานการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สรุปความจาก เจริญศิริพันธ์ “แนวคิดและหลักการที่แท้จริงในการกำหนดค่าจ้าง” ในระบบค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย, 2546

3. ภาวะการจ้างงานที่ลูกจ้างตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ และสภาพการทำงานโดยทั่วไปไม่สู้ดีนัก (Bad Conditions of Employment Generally)
4. ลูกจ้างส่วนใหญ่ขาดหลักประกันและความมั่นคงในการทำงานและยังมิได้มีการรวมตัวกัน (Unorganized) เพื่อสร้างฐานอำนาจในการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining)

รัฐบาลในหลายประเทศจึงเข้ามามีบทบาทในการกำหนดอัตราค่าจ้างเสียเอง เรียกว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wages) วิธีการแทรกแซงของรัฐดังกล่าว คือ การบัญญัติกฎหมายกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้บังคับแก่องค์กรธุรกิจใด ๆ ในตลาดแรงงาน

หลักการสำคัญของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นแก่ประชากรวัยทำงาน (Labour Force) หรือคนงานไร้ฝีมือที่เริ่มแรกเข้ามาสู่ตลาดแรงงาน ให้ได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด เป็นการให้ความคุ้มครองแก่คนสมัครเข้ารับจ้างทำงาน มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือลดราคาค่าแรงต่ำเกินควร แต่ในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ฝ่ายนายจ้าง รัฐก็ต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ของนายจ้างซึ่งมีหลายระดับและหลายขนาดของกิจการด้วย

หลักเกณฑ์ตามแนวคิดอื่น ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง นำมาประกอบการพิจารณาด้วย ได้แก่

1. ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของคนงานและครอบครัว โดยพิจารณาจากความต้องการพื้นฐานที่ระดับการบริโภคขั้นต่ำสุด ซึ่งจะ使人ยังชีพอยู่ได้ในเรื่อง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และการสาธารณสุข เป็นต้น
2. ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง เป็นหลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงความอยู่รอดของอุตสาหกรรมและระบบเศรษฐกิจ โดยดูจากระดับค่าจ้างทั่วไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ระดับกำไรโดยส่วนรวมระดับกำไรของสถานประกอบการขนาดเล็ก ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อการลงทุน เป็นต้น
3. มาตรฐานความเป็นอยู่ในส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ ระดับรายได้ในเขตเมืองและชนบทรายได้ของภาคเกษตร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจทำให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละท้องถิ่นได้ตามความแตกต่างของมาตรฐานความเป็นอยู่ในแต่ละท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คณะกรรมการค่าจ้างจะต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัย 9 ประการ คือ (1) ดัชนีค่าครองชีพ (2) อัตราเงินเฟ้อ (3) ราคาของสินค้า (4) มาตรการครองชีพ (5) ต้นทุนการผลิต (6) ความสามารถของธุรกิจ (7) ผลผลิตแรงงาน (8) ผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวม (9) สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการอาจจะไม่จำเป็นต้องนำปัจจัยทุกตัวมาพิจารณา เพราะปัจจัยบางตัวมีความสัมพันธ์กับปัจจัยตัวอื่น ๆ อยู่แล้ว เช่น เงินเฟ้อกับราคาสินค้าและต้นทุนการผลิต สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวมกับมาตรฐานการครองชีพ

## 2.1 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

### (1) ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น องค์การกึ่งรัฐบาล หรือภาคเอกชน การกระจายอำนาจนั้นมืออยู่หลัก ๆ 3 รูปแบบ ซึ่งได้แก่ การกระจายอำนาจด้านการเมืองการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหารจัดการ

ปธาน สวรรณมงคล ได้สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจหน้าที่ไปให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นว่า มีดังนี้

1. เป็นการกระจายหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง โดยมีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด
2. เป็นการกระจายทรัพยากรการบริหารที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง
3. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถรองรับหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจที่ส่วนกลางกระจายให้ท้องถิ่น

การถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจดำเนินการจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ดังนี้

- เป็นหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การป้องกันประเทศ การดำเนินนโยบายต่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงนโยบายการเงินการคลังของประเทศ
- เป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น
- เป็นหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อท้องถิ่น
- เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้โดยมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและไม่มีความยุ่งยากทางด้านเทคนิคหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น หรือเป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หากได้รับการสนับสนุนทางด้านวิชาการและเทคนิคจากหน่วยงานรัฐ
- เป็นหน้าที่ที่เมื่อถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นแล้วก่อให้เกิดการประหยัดหรือมีความคุ้มค่าเมื่อให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

จากความหมายและรูปแบบในการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศ จากเดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน อาจถือว่าเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการ (Administrative Decentralization)

หากพิจารณาถึงรายละเอียดของการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการแล้ว ยังมีการแบ่งระดับของการกระจายอำนาจได้ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1) Deconcentration เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น แต่หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ ของท้องถิ่นยังอยู่ในความควบคุมกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด

2) Delegation เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลตั้งตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ในการตัดสินใจและบริหาร เช่น การบริหารรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

3) Devolution เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจการบริหารและการเงินให้กับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลยังโอนความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรท้องถิ่นด้วย และผู้บริหารองค์กรมาจากการเลือกตั้งโดยได้รับความรับรองตามกฎหมายเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตที่ตนเองปกครองอยู่ได้ ซึ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นฐานสำคัญของการกระจายอำนาจทางการเมือง

ดังนั้น หากพิจารณาถึงการกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงน่าจะจัดให้เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจอย่างอ่อน (Deconcentration) เนื่องจากคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดที่อยู่ในรูปขององค์กรไตรภาคี แม้จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดของตนก็จริง แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้างและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางและแนวโน้มของการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การที่กระทรวงแรงงานมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปยังส่วนภูมิภาคหรือจังหวัดต่าง ๆ นั้น นับว่าเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับกระแสของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองด้วย

## (2) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์สำคัญของการกระจายอำนาจโดยทั่วไปก็คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ส่วนวัตถุประสงค์สำคัญในการกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปยังคณะกรรมการฯ ในจังหวัดต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1) เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนดขึ้นได้สะท้อนถึงความแตกต่างกันทั้งในด้านสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด

2) เพื่อลดความยากจน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการกำหนดระดับค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละจังหวัดที่สามารถดึงดูดการลงทุน และเพิ่มการจ้างงานไปพร้อมกัน

วัตถุประสงค์ในข้อ 1) เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าหากสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ควรจะแตกต่างกันด้วยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในข้อนี้ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยวิธีการรวมศูนย์หรือจากองค์กรในส่วนกลางอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพ

ความเป็นจริงของตัวแปรต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดได้เนื่องจากตามนัยแห่งทฤษฎีแล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่ในส่วนกลาง (Centralized Authority) ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีความสามารถมากกว่าโดยเฉพาะข้อมูลในระดับท้องถิ่น ดังนั้น การมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่องค์กรในระดับท้องถิ่นซึ่งมีข้อมูลที่บุคคลอื่นไม่มียอมให้องค์กรท้องถิ่นมีแรงจูงใจและมีความได้เปรียบมากกว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจมีความได้เปรียบที่คล้ายคลึงกับการใช้กลไกตลาดแทนการตัดสินใจโดยรัฐ ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องอาศัยข้อมูลและตัวแปรต่าง ๆ ในจังหวัดก็อาจจะช่วยให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตจังหวัดนั้นมีความสอดคล้องกับปัจจัยและสภาพแวดล้อมของจังหวัดมากกว่าการกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง

ส่วนวัตถุประสงค์ในข้อ 2) เป็นความพยายามอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ต้องการให้ผู้ใช้แรงงานได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมเพื่อให้สามารถมีรายได้ อยู่เหนือระดับเส้นความยากจน แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ให้อัตราค่าจ้างสูงเกินไป เนื่องจากเมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงเกินไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านต้นทุน ทำให้มีการจ้างงานน้อยลงและเกิดการว่างงานขึ้นได้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

Dethier ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “การกระจายอำนาจซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย ก็คือการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในกระบวนการดังกล่าวอาจจะส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตและส่งผลกระทบต่ออันกลับไปยังผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจได้ หากมีการจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ”

จากการศึกษาผลกระทบของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจจะส่งผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่ายทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และระบบเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในที่นี้ก็คือฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างในจังหวัดนั้น ๆ ส่วนผู้แทนฝ่ายรัฐบาลที่อยู่ในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ถือว่าเป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นแก่ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ในขณะเดียวกันก็ต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลไปพร้อม ๆ กันด้วย การที่รัฐบาลมีการกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปยังระดับจังหวัดจึงสอดคล้องกับหลักการที่ Dethier ได้กล่าวเอาไว้ในตอนต้น

### (3) ข้อควรคำนึงในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากการศึกษาถึงปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ และข้อควรคำนึงในการปฏิรูประบบราชการ ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจ สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับแนวคิดในการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงดังนี้



- 1) การมีกฎหมายรองรับ การกระจายอำนาจจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดจะต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นได้มีอำนาจและหน้าที่อย่างแท้จริง และการตัดสินใจนั้นจะต้องมีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายได้
- 2) ความมีอิสระทั้งในแง่ของการพึ่งพาตนเองและการใช้อำนาจหน้าที่ที่จะบอกถึงระดับความเข้มข้นของการกระจายอำนาจ หากองค์กรท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและยังคงพึ่งพาส่วนกลางค่อนข้างมากแล้ว อาจทำให้การกระจายอำนาจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร
- 3) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรท้องถิ่นซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดอาจขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของอนุกรรมการ ความสมัครใจ ความทุ่มเทเสียสละในการปฏิบัติงานความพร้อมและความเพียงพอของข้อมูลข่าวสารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในการปฏิบัติงาน ซึ่งในระยะแรก ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพจากส่วนกลาง
- 4) ความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค ในแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละจังหวัดอาจมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะปัจจัยที่จะสนับสนุนให้มีความพร้อมที่จะสนองนโยบายการกระจายอำนาจทั้งในด้านบุคลากร เทคนิค และการบริหารจัดการ ดังนั้นในการกระจายอำนาจอาจจะไม่จำเป็นจะต้องเริ่มต้นพร้อมกัน หรือใช้มาตรการเดียวกันก็ได้ หรืออาจจะแก้ไขความไม่เสมอภาคกันนี้ด้วยการให้การศึกษาอบรมแก่เจ้าหน้าที่และเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างดังกล่าวลงให้น้อยที่สุด

#### (4) แนวคิดและทฤษฎีทางสังคมอื่น ๆ

จากการสำรวจแนวคิดและทฤษฎีอื่น ๆ ในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ที่ทฤษฎีทางสังคมที่คิดว่าน่าจะนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์การปฏิบัติงานและการแสดงความคิดเห็นหรือทัศนคติของอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดแต่ละคนและ / หรือแต่ละฝ่ายได้ ทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่

##### 4.1 ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกัน

นักทฤษฎีการสนับสนุนทางสังคมในยุคแรก ๆ ได้ใช้ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมเป็นหลักในการอธิบายการปฏิสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น ชูเมกเกอร์และ โบรวเนลล์ (Shumaker and Brownell) เห็นว่า การสนับสนุนทางสังคมเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน นักวิชาการหลายท่านยังนิยมใช้คำว่า ความเท่าเทียมกัน (equity) เพื่อที่จะสื่อให้เห็นว่า การสนับสนุนทางสังคมเป็นการแลกเปลี่ยน โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความตั้งใจให้เกิดการแลกเปลี่ยนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ทฤษฎีความเท่าเทียมจึงถูกจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม

สจวตซ์ (Stewart) จำแนกหลักการของทฤษฎีแลกเปลี่ยนทางสังคม หรือทฤษฎีความเท่าเทียมกัน ออกเป็น 4 ประการ ได้แก่

1. บุคคลจะพยายามแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ยังประโยชน์สูงสุดแก่ตนเอง
2. กลุ่มบุคคลสามารถทำให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนหรือรางวัลของส่วนรวม
3. บุคคลที่พบว่า การแลกเปลี่ยนนั้นเป็นไปอย่างขาดความเท่าเทียมจะเกิดความไม่พอใจ
4. บุคคลที่รู้สึกขาดความเท่าเทียมจะพยายามแลกเปลี่ยนให้มีความเท่าเทียมกันเกิดขึ้นใหม่

ทฤษฎีนี้สอดคล้องกับการแลกเปลี่ยนการสนับสนุนทางสังคมซึ่งกันและกันของบุคคลที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าการศึกษาถึงการแลกเปลี่ยนในเชิงต้นทุนและผลกำไร (costs and benefits) ที่เชื่อมโยงกับการให้และรับความช่วยเหลือยังไม่มีผู้ใดศึกษาไว้อย่างชัดเจน เป็นที่น่าสังเกตว่าการให้แรงสนับสนุนที่กลับมีผลเป็นการทำลายคุณค่าความเชื่อมั่นของบุคคล (Self-esteem) อาจถือได้ว่าเป็นความช่วยเหลือที่เปล่าประโยชน์ และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งไม่ลงรอยกันในเครือข่ายสังคมก็ได้ ขณะเดียวกันการกระทำนั้นไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ใด ๆ ดังนั้น หากการช่วยเหลือกันเป็นไปอย่างไร้ความสมัครใจ สัมพันธภาพที่เกิดขึ้นก็อาจกลายเป็นสัมพันธภาพด้านลบ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเครือข่ายสังคม

จากทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกันนี้ อาจนำไปประยุกต์ใช้กับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของอนุกรรมการ ในคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ว่า การเข้าไปทำหน้าที่ในคณะอนุกรรมการฯ แต่ละคนอาจมุ่งหวังทั้งผลประโยชน์ของฝ่ายตนและส่วนรวม และมุ่งหวังที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดให้ความช่วยเหลือ โดยไม่มีความสมัครใจต่อกลุ่มหรือฝ่ายอื่นแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงลบในคณะอนุกรรมการฯ ได้

#### 4.2 ทฤษฎีการรับรู้ทางสังคม

การรับรู้เป็นศัพท์ทางจิตวิทยา การรับรู้ทางสังคมเป็นกระบวนการทำความเข้าใจของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลหรือสิ่งที่อยู่รอบตัวบุคคลนั้น เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับผู้อื่นและพฤติกรรมที่จะแสดงต่อผู้อื่น หากรับรู้ว่ามีผู้อื่นเป็นคนที่ดีมีพฤติกรรมที่ดีต่อตัวเขา บุคคลนั้นก็มักจะมีพฤติกรรมตอบสนองไปในทางที่ดี ในทางตรงกันข้ามหากเกิดการรับรู้ว่ามีผู้อื่นมีพฤติกรรมไม่ดีต่อเขา บุคคลนั้นก็จะมีพฤติกรรมตอบสนองไปในทางลบ หรือเป็นพฤติกรรมต่อต้าน

การรับรู้ทางสังคมจึงเป็นพื้นฐานของการอธิบายเหตุการณ์ที่เป็นปัญหา เป็นพื้นฐานของการเปรียบเทียบทางสังคมและการแลกเปลี่ยนทางสังคม ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่การพิจารณาเครือข่ายทางสังคมและการให้แรงสนับสนุนทางสังคม ซึ่งในที่นี้อาจอธิบายว่าอนุกรรมการแต่ละฝ่ายได้รับการปฏิบัติอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อการยอมรับผู้แทนฝ่ายอื่น ๆ หรือคนอื่น ๆ

#### 4.3 ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจ

ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจ เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงอิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มที่มีต่อบุคคลหรือกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่ง พื้นฐานของอำนาจที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

1. อำนาจโน้มน้าวดึงดูดความสนใจ หมายถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอำนาจในการที่จะทำให้บุคคลอื่นมีพฤติกรรมเลียนแบบตาม เนื่องจากความนิยมชมชอบหรือเป็นแบบฉบับที่สมควรเอาอย่าง
2. อำนาจในการให้คุณ หมายถึง โดยตำแหน่งแห่งที่ทางสังคม บุคคลหนึ่งมีอำนาจที่เพียงพอในการให้คุณให้รางวัลหรือผลตอบแทนกับบุคคลอื่น บุคคลที่คาดหวังว่าจะได้รับรางวัลหรือผลตอบแทนก็มักมีพฤติกรรมตอบสนองต่อบุคคลผู้มีอำนาจไปในด้านดี
3. อำนาจบังคับ หมายถึง โดยตำแหน่งแห่งที่ทางสังคม บุคคลหนึ่งมีอำนาจบังคับให้บุคคลอื่นต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะถูกลงโทษ
4. อำนาจโดยธรรมชาติ หมายถึง การที่บุคคลที่สองเกิดความเชื่อถือว่า บุคคลที่หนึ่งมีความรู้และมีสิทธิที่จะควบคุม หรือกำหนดพฤติกรรมของตนได้
5. อำนาจชำนาญการ หมายถึง การที่บุคคลที่สองเกิดความเชื่อถือว่าบุคคลที่หนึ่งมีความรู้ความสามารถที่ดีกว่า สมควรที่จะประพฤติปฏิบัติตาม

ในขณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดถือว่าผู้เป็นประธานเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดทั้งในแง่ของตำแหน่งในขณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการที่ผู้แทนของฝ่ายรัฐบาลสังกัดอยู่ จึงเป็นไปได้ที่ประธานจะใช้อำนาจในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งให้เป็นไปตามที่ตนปรารถนา แต่อย่างไรก็ตามหากผู้มีอำนาจสูงสุดได้รับการยอมรับและนิยมชมชอบแล้ว บุคคลอื่น ๆ ก็อาจจะมีพฤติกรรมเลียนแบบผู้มีอำนาจนั้นได้ และอำนาจที่มักถูกปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็คือการใช้อำนาจบังคับ

#### การปฏิบัติงานของอนุกรรมการ

จากผลการศึกษาโดยคณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ การสอบถามความเห็นผู้แทนแต่ละฝ่ายที่ปฏิบัติงานและดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับตัวอนุกรรมการโดยตรงและเกี่ยวกับการจัดประชุม 10 จังหวัด ซึ่งผลปรากฏดังต่อไปนี้

ลักษณะของการปฏิบัติงานในที่นี้จะครอบคลุมทั้งในแง่ส่วนตัวของอนุกรรมการแต่ละคนและในแง่ของอนุกรรมการทั้งคณะ การปฏิบัติงานดังกล่าวจะสะท้อนออกมาทั้งในแง่ของข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของอนุกรรมการแต่ละคนในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

##### (1) ความจำเป็นของการมีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าการมีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีความจำเป็นมาก และถ้าแยกพิจารณาระดับความคิดเห็น โดยแยกตามประเภทของผู้แทนแต่ละฝ่ายกลับพบว่ากลุ่มผู้ที่เห็นว่าการจำเป็นมากในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ คือกลุ่มผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง รองลงมาคือกลุ่มผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ในทางกลับกัน กลุ่มผู้แทนที่เห็นว่าการจำเป็นน้อยในสัดส่วนที่มากที่สุดคือฝ่ายรัฐบาล รองลงมาคือฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง แต่ถ้าพิจารณาตามคะแนนเฉลี่ยทุกระดับความเห็นแล้ว กลุ่มที่เห็นว่าการจำเป็นมากที่สุดคือกลุ่มนายจ้าง รองลงมาคือกลุ่มลูกจ้าง และกลุ่มรัฐบาล

เหตุผลสนับสนุน ความจำเป็นในการมีคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดก็คือ จะช่วยให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัดถูกต้องตามความเป็นจริงและสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันในแต่ละท้องที่ ซึ่งในแต่ละท้องที่ (จังหวัด) ไม่จำเป็นว่าจะต้องใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เท่ากัน ดังนั้นการมอบหมายให้แต่ละจังหวัดมีส่วนในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตนเองอาจเหมาะสมมากกว่าการกำหนดมาจากส่วนกลาง เพราะคณะกรรมการในระดับจังหวัดน่าจะมีความรู้ความเข้าใจสภาพแวดล้อมและข้อมูลต่าง ๆ ในระดับจังหวัดได้ดีกว่าส่วนกลาง บางท่านยังได้เสนอเพิ่มเติมว่าควรขยายไปถึงระดับอำเภอเพราะค่าจ้างในจังหวัดเดียวกันก็ไม่ควรเท่ากัน เช่น อำเภอเมืองกับอำเภอที่ห่างไกลออกไป ในส่วนของผู้มีความเห็นว่าการมีคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีความจำเป็นน้อยได้ให้เหตุผลประกอบที่แตกต่างกันไป เช่น ถึงมีคณะกรรมการระดับจังหวัดค่าจ้างขั้นต่ำก็ยังถูกกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างอยู่ดี แสดงว่าคณะกรรมการระดับจังหวัดไม่ได้มีอำนาจแท้จริง บางท่านให้เหตุผลว่าการมีคณะกรรมการฯ ในทุก ๆ จังหวัดอาจไม่จำเป็น แต่ควรมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดนั้นโดยพิจารณาาร่วมกันเป็นกลุ่มจังหวัด ซึ่งความเห็นนี้สอดคล้องกับคำตอบที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกที่มีความเห็นว่าหากให้แต่ละจังหวัดกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยอิสระและไม่ขึ้นต่อกัน เป็นไปได้ว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะมีหลายอัตรา แม้แต่จังหวัดที่ใกล้เคียงกันและมีสภาพทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกันก็อาจจะมีค่าจ้างที่แตกต่างกันได้ เพราะการพิจารณาข้อมูลในรายละเอียดและอำนาจการต่อรองระหว่างฝ่ายลูกจ้างกับนายจ้างในแต่ละจังหวัดอาจไม่เหมือนกัน เมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีหลายอัตราในระยะสั้นอาจจะมีปัญหาในการอพยพแรงงานจากจังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าไปยังจังหวัดใกล้เคียงที่มีอัตราค่าจ้างสูงกว่าได้ ซึ่งอาจจะทำให้จังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระดับที่ต่ำกว่าเกิดสภาพการขาดแคลนแรงงานได้

เมื่อเทียบน้ำหนักระหว่างความคิดเห็นและเหตุผลแต่ละด้านแล้ว ผู้เสนอผลการวิจัยมีความเห็นว่าเป็นไปในสภาพที่แต่ละจังหวัดและแต่ละท้องที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างของตลาดแรงงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละจังหวัดและในแต่ละท้องที่ก็ควรจะแตกต่างกันตามสภาพ จริงอยู่แม้ว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แตกต่างกันในแต่ละจังหวัดอาจกำหนดให้จากคณะกรรมการค่าจ้าง โดยไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดโดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด แต่ทว่าภายใต้สภาพการณ์ในปัจจุบันการมอบหมายให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดกำหนดจะมีความเหมาะสมมากกว่าด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก ในสภาวะการณ์ที่ข้อมูลในระดับจังหวัดยังไม่มีการเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบ อนุกรรมการในระดับจังหวัดจะสามารถคาดคะเนหรือประมาณการข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ดีกว่าคณะกรรมการค่าจ้าง

ประการที่สอง นโยบายในการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาที่มุ่งให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในแง่ของ

การตัดสินใจทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น กระทรวงแรงงานควรดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่อไป แต่อาจจะมีการแก้ไขปรับปรุงในบางด้าน

## (2) ความสมัครใจในการปฏิบัติหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสมัครใจถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงานตามระบบไตรภาคี เนื่องจากจะนำมาซึ่งความร่วมมือและการได้รับการยอมรับจากผู้ร่วมงานเป็นอย่างดีนอกจากนั้นยังจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แม้ว่าอนุกรรมการส่วนใหญ่ จะตอบว่าตนเองได้ปฏิบัติงานด้วยความสมัครใจ แต่ก็มีอนุกรรมการบางส่วนที่ปฏิบัติงานโดยไม่ได้มีความสมัครใจ หากแยกพิจารณาตามประเภทของผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ พบว่ากลุ่มผู้แทนฝ่ายรัฐบาลไม่มีความสมัครใจในสัดส่วนสูงสุด รองลงมาคือกลุ่มผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งผลดังกล่าวนี้เป็นไปตามที่ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ในตอนต้น เพราะการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายรัฐบาลส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยตำแหน่งไว้อย่างตายตัว ไม่ได้มาจากการรับสมัครหรือได้รับการทาบทามและเสนอชื่อเหมือนอย่างผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

## (3) ความเหมาะสมกับตำแหน่งในคณะกรรมการฯ

ความเหมาะสมกับตำแหน่งในที่นี้ไม่ได้ระบุว่าเป็นความเหมาะสมในด้านใดบ้าง แต่เป็นการสอบถามถึงความเหมาะสมโดยสภาพรวมตามความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามเองว่าตนเองมีความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นอยู่ในคณะกรรมการฯ หรือไม่

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดแต่ละรายมีความเห็นว่าตนเองเป็นผู้มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง เมื่อพิจารณาแยกตามประเภทของกลุ่มผู้แทนแต่ละฝ่ายกลุ่มที่มีความเห็นว่าตนเองมีความเหมาะสมสูงสุดคือกลุ่มผู้แทนฝ่ายรัฐบาล รองลงมาคือกลุ่มผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ส่วนผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่เห็นว่าตนเองมีความเหมาะสมมีสัดส่วนร้อยละที่ต่ำกว่าทุกกลุ่ม ในทางกลับกันกลุ่มผู้แทนที่เห็นว่าตนเองไม่เหมาะสมกับตำแหน่งในสัดส่วนที่มากที่สุดคือกลุ่มผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง รองลงมาคือผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาลตามลำดับ

## (4) ความสำคัญของตำแหน่งในคณะกรรมการฯ

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดตามระเบียบของคณะกรรมการค่าจ้างกลางได้กำหนดตำแหน่งต่าง ๆ เอาไว้ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ให้แรงงานจังหวัดเป็นเลขานุการ ที่เหลือจะเป็นอนุกรรมการที่มาจากผู้แทนทั้งสามฝ่าย คือฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ซึ่งแต่ละตำแหน่งอาจมีความสำคัญในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน

จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างที่เป็นอนุกรรมการถึงลำดับความสำคัญของแต่ละตำแหน่งในคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ปรากฏว่าจัดลำดับความสำคัญให้เท่ากันในทุกตำแหน่งมีจำนวนมากที่สุด และให้ความสำคัญกับตำแหน่งประธานมากที่สุด นอกนั้นจะให้ความสำคัญกับตำแหน่งอื่น ๆ ในลำดับที่ลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ ได้แก่ ตำแหน่งเลขานุการ ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล และผู้แทนฝ่ายนายจ้าง การที่อนุกรรมการส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับทุก ๆ ตำแหน่งในระดับที่เท่ากัน สะท้อนให้เห็นว่าอนุกรรมการแต่ละฝ่ายต่างเห็นความสำคัญของกันและกันจะขาดผู้แทนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปไม่ได้แทนที่จะมองว่าฝ่ายตนเองสำคัญกว่าฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งคงจะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดเป็นผู้ตัดสินใจได้ (ยกเว้นประธาน) แต่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกัน ส่วนในกรณีของบางจังหวัดที่ไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้ ประธานย่อมจะมีบทบาทสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ข้อสรุปหรือมติที่เป็นไปอย่างสมานฉันท์ ในแง่นี้ประธานจึงมีความสำคัญตามทฤษฎีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจที่ว่าด้วยอิทธิพลของบุคคลที่มีต่อคนหรือกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง

จากผลการศึกษาพบว่าจังหวัดที่มีโรงงานหรือเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมอย่างหนาแน่น คณะอนุกรรมการฯ จะมีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ (ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของจังหวัดค่อนข้างมีการจัดการและมีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ และผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ เห็นความสำคัญในสถานภาพของตนเองในคณะอนุกรรมการฯ และมีการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเนื่องจากฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างมีองค์กรที่ค่อนข้างเข้มแข็ง ทุกฝ่ายมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความตื่นตัวและพยายามทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ในการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนไว้ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกันจึงมอบเห็นความสำคัญของการเป็นกรรมการในคณะอนุกรรมการฯ

ส่วนในจังหวัดที่มีเศรษฐกิจภาคการเกษตรเป็นหลัก ผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และส่วนใหญ่มองว่าไม่ค่อยมีผลโดยตรงต่อจังหวัดมากนัก นอกจากนี้ในจังหวัดเหล่านี้มักไม่มีองค์กรของฝ่ายแรงงานหรือถ้ามีก็ขาดความเข้มแข็ง ดังนั้น จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคณะอนุกรรมการฯ ชูคนี่มากนัก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการขาดผู้แทนที่เข้มแข็งของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง และสภาพเศรษฐกิจของจังหวัดทำให้ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงของจังหวัดมีน้อย ดังนั้นระบบการตัดสินใจมักจะขึ้นอยู่กับประธานคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมากกว่าอนุกรรมการโดยรวม

(5) การประชุมปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ

ในการประชุมคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเพื่อร่วมกันกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างมอบหมายนั้น คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดแนวทางในการจัดประชุมเอาไว้แล้วตามปรากฏในคู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด หรือกรอบแนวทางการเสนอแนะและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด<sup>9</sup> ซึ่งได้ระบุรายละเอียดและวิธีการต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างชัดเจนนับตั้งแต่การดำเนินงานก่อนประชุมการดำเนินงานระหว่างประชุม จนถึงการทำงานหลังการประชุม

(6) การเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการฯ

การเข้าประชุมถือว่าเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ เพราะไม่เพียงแต่จะช่วยให้การประชุมแต่ละครั้งมีจำนวนผู้เข้าร่วมครบองค์ประชุมเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ อนุกรรมการจากผู้แทนแต่ละฝ่ายยังเป็นส่วนสำคัญในการเสนอข้อเท็จจริงตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ด้วย จากการศึกษาพบว่าการจัดประชุมสม่ำเสมอในระดับค้ำกลุ่มนายจ้างเข้าประชุมบ่อยมากที่สุด รองลงมาคือลูกจ้าง ในกรณีที่อนุกรรมการบางท่านไม่ได้เข้าประชุมพบว่า มีการแจ้งล่วงหน้ามากที่สุด สำหรับกลุ่มที่ไม่แจ้งเหตุผลไม่เข้าประชุมมากที่สุดคือ ฝ่ายรัฐบาล รองลงมาคือฝ่ายลูกจ้าง และนายจ้างตามลำดับ

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวกับบทบาท โครงสร้าง ของแรงงานจังหวัด(อนุกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด)

กระทรวงแรงงานเดิมชื่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 มีภารกิจในการบริหารแรงงาน ในด้านการจัดหางาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม และจากการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ซึ่งมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีผลให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงแรงงาน เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด (รสบจ.) ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานแรงงานจังหวัด และเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง และมีโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงแรงงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

## 1. สำนักงานรัฐมนตรี

- (1) งานบริหารงานทั่วไป
- (2) กลุ่มงานทางการเมือง
- (3) กลุ่มงานสนับสนุนวิชาการ

## 2. สำนักงานปลัดกระทรวง

### ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักบริหารกลาง
- (2) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (3) สำนักตรวจและประเมินผล
- (4) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- (5) สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

### ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

#### สำนักงานแรงงานจังหวัด

## 3. กรมการจัดหางาน

### ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กองนิติการ
- (3) กองแผนงานและสารสนเทศ
- (4) กองพัฒนาระบบบริหารจัดการหางาน
- (5) กองวิจัยตลาดแรงงาน
- (6) กองส่งเสริมการมีงานทำ
- (7) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
- (8) สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

### ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

#### สำนักงานจัดหางานจังหวัด

## 4. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

### ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กองแผนงานและสารสนเทศ
- (3) กองส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการ
- (4) สำนักพัฒนามาตรฐานและทดสอบฝีมือแรงงาน
- (5) สำนักพัฒนาผู้ฝึกและเทคโนโลยีการฝึก
- (6) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ภาค 12 แห่ง



## 5. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

### ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กองการเจ้าหน้าที่
- (3) กองตรวจความปลอดภัย
- (4) กองนิติการ
- (5) กองสวัสดิการแรงงาน
- (6) สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน
- (7) สำนักคุ้มครองแรงงาน
- (8) สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน
- (9) สำนักแรงงานสัมพันธ์

### ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

## 6. สำนักงานประกันสังคม

### ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กองการเจ้าหน้าที่
- (3) กองการเงินและบัญชีกองทุน
- (4) กองเงินสมทบ
- (5) กองตรวจสอบ
- (6) กองทะเบียนและประมวลผล
- (7) กองนิติการ
- (8) กองประโยชน์ทดแทน
- (9) กองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ
- (10) กองแผนงานและสารสนเทศ
- (11) สำนักงานกองทุนเงินทดแทน

### ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานประกันสังคมจังหวัด

นอกเหนือจากที่กระทรวงแรงงานและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมีภารกิจที่ต้องดำเนินการดังนี้

- 1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน
- 2) พัฒนาระบบการทำงานและเพิ่มศักยภาพของหน่วยงาน และบุคลากรภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงเพื่อให้สามารถทำงานเป็นศูนย์ระบบประสานสั่งการ ศูนย์ควบคุมการทำงานและการพัฒนางานของกระทรวงและเป็นศูนย์กลางการบริหารงานในระดับกระทรวง รวมทั้งการพัฒนาและใช้ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์ การติดตามผลงาน การจัดทำระบบรายงานและการเผยแพร่ข้อมูลที่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้และสามารถใช้ระบบข้อมูลที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) เตรียมความพร้อมในการขุดลึกภารกิจที่ไม่จำเป็น
- 4) พัฒนาระบบมาตรฐานบริการประชาชนและการทำงานตามหลักมาตรฐานสากลของประเทศ ไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (PSO) ตามความเหมาะสม

#### นโยบายกระทรวงแรงงาน และวิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้กำหนดนโยบายการดำเนินงานในช่วงปี 2546 – 2549 ไว้ดังนี้

- 1) ส่งเสริมให้ประชากรได้มีงานทำ โดยไม่ถูกหลอกลวงจากนายหน้าจัดหางาน
- 2) ให้แรงงานมีทักษะฝีมือให้ได้มาตรฐาน
- 3) ให้ผู้ใช้แรงงานได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่ามาตรฐานแรงงานที่กำหนด
- 4) ให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน มีดังนี้

“กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ มุ่งเน้นให้แรงงานไทยมีศักยภาพในการสนับสนุน และเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านการแข่งขันของประเทศในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีในปัจจุบันมีหลักประกันในอาชีพและการดำรงชีวิตที่มั่นคงตลอดจนมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2536 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจัดตั้งสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด (รสบจ.) สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานขึ้นในทุกจังหวัด และภายใน 2 ปี ให้รวมงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน มาอยู่ภายใต้การอำนวยการของสำนักงานปลัดกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานแรงงานจังหวัด เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการในการปฏิบัติงานจังหวัดละ 5 ตำแหน่ง ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน
2. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
3. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6
4. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 3 – 5
5. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2 – 4

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัด / บทบาทตามอำนาจหน้าที่ (กรณีศึกษา)

(1) สำนักงานแรงงานจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ (กฎกระทรวง พ.ศ. 2545) ดังต่อไปนี้

1. กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงในความรับผิดชอบของส่วนราชการสังกัดกระทรวงในเขตพื้นที่จังหวัด
2. ดำเนินการเกี่ยวกับงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผน งานพัฒนาเป็นศูนย์กลางสารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
3. ประสานและดำเนินการ โครงการพิเศษด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
4. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(2) บทบาทตามอำนาจหน้าที่กรณีศึกษาสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง

การศึกษากรณีสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง ในฐานะเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานในส่วนภูมิภาค ได้ตั้งขึ้นในปี 2538 และเป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย<sup>10</sup> ดังนี้

1. กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานเขตพื้นที่จังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบางและนโยบายกระทรวง ติดตามและประเมินผล แผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ในความรับผิดชอบของส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงาน
2. บริหารงานข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมทั้งข้อมูลด้านการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานในหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผน งานพัฒนาเป็นศูนย์กลางสารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
3. ประสานการจัดทำกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทในส่วนที่เกี่ยวข้องและการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดด้านแรงงาน รวมทั้งแผนงาน โครงการพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. อำนวยการและประสานการดำเนินโครงการด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด ให้บรรลุผลตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด
5. บริหารงานงบประมาณ งานการเงิน การบัญชี การพัสดุและงานบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
6. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่จังหวัด

7. ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารการดำเนินงานด้านแรงงาน ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจถูกต้อง
8. รับเรื่องราวร้องทุกข์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านแรงงาน และการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา
9. ปฏิบัติงานอื่นตามที่กระทรวงแรงงานมอบหมาย หรืองานอื่นที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง

#### บทบาทการประสานงานในหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง

ในการประสานงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง มีแนวทางในการดำเนินการ 3 แนวทาง คือ

1. การประสานงานกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานแรงงานนอกจากจะทำกรรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดระยอง และรายงานให้กระทรวงแรงงานทราบ ทั้งงานที่ปฏิบัติเป็นประจำเป็นรายเดือน ราย 15 วัน ฯลฯ และงานที่กระทรวงสั่งการเป็นงานเฉพาะกิจ หรืองานที่ดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ฯลฯ
2. การประสานงานกับส่วนราชการ / หน่วยงานภายนอกสังกัด ในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงแต่งตั้งแรงงานจังหวัดให้เป็นกรรมการอนุกรรมการ หรือคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลด้านแรงงานในแผนงาน / โครงการของจังหวัด เข้าร่วมกิจกรรม / โครงการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการ / หน่วยงานได้จัดดำเนินการ เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์แผนบูรณาการของจังหวัด และคณะกรรมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของจังหวัด

การประสานงานกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัด โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ในเขตจังหวัดโดยตรง ได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัดระยอง สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระยอง สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดระยอง ศูนย์ข่าวสารตลาดแรงงานจังหวัดระยอง ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานพื้นที่ 9 และศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานประจำภาคตะวันออก จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติโดยตรงและเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลด้านแรงงานที่ได้ดำเนินการ เช่น ข้อมูลอัตราการว่างงาน การจ้างงานข้อมูลการสมัครงาน ผู้ประกันตน ผู้ร้องทุกข์ด้านแรงงาน ผู้ฝึกอาชีพ เป็นต้น จะเห็นว่าบทบาทหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง ทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานในระดับจังหวัด มีหน้าที่ในการประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานในจังหวัด เพื่อรวบรวมข้อมูลในภาพรวมของจังหวัด ตลอดจนการรายงานผลต่อกระทรวงแรงงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานตามกรอบกิจกรรม / โครงการกระทรวงแรงงานและหน่วยงานนอกสังกัดกระทรวงแรงงาน

<sup>10</sup> พูลศักดิ์ เศรษฐนันท์ บทบาทของสำนักงานแรงงานจังหวัดในการประสานราชการกระทรวงแรงงานในส่วนภูมิภาค  
กรณีศึกษา : สำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง , ม.ค. 2547

### แนวคิดทฤษฎีว่าเกี่ยวกับบทบาท

ในการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสำนักงานแรงงานจังหวัด ในการประสานงานราชการกระทรวงแรงงานในส่วนภูมิภาคกรณีศึกษาสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง : กระทรวงแรงงาน มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (อ้างในนงเยาว์ ชมภูศรี , 2542 : 41 – 55)

ทิตยา สุวรรณชฎ (2509 : 268) กล่าวว่าบทบาทหมายถึงการประพฤติปฏิบัติตามฐานะตำแหน่งที่ได้รับให้ถูกต้องตามกฎหมายของสถาบันและสังคมนิยม ตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่ ดังนั้นบทบาทคือการประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ดังกล่าว

สุพัตรา สุภาพ (2522 : 52) กล่าวถึงสถานภาพและบทบาท (status and role) ว่าการที่เราเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการหรือเป็นตำแหน่งใด ๆ เป็นการเรียกตามสถานภาพ (status) ของผู้นั้น สถานภาพเป็นตำแหน่งซึ่งได้มาจากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลที่อยู่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้อื่นและสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคลทำให้บุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น สุรพล พุฒิกำ (2522 : 19) ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทเป็นของคู่กันกับตำแหน่งหน้าที่บุคคลนั้นได้รับ บทบาทเป็นเงื่อนไขที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องทำรวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่งซึ่งเป็นสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับผู้อื่น แบ่งได้ 2 ส่วน

(1) บทบาทหน้าที่ได้มาพร้อมตำแหน่ง เมื่อบุคคลดำรงตำแหน่งใด บุคคลจะแสดงบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบและสิทธิที่กำหนดไว้เป็นบรรทัดฐาน

(2) บทบาทเป็นความคาดหวังว่าบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งจะต้องมีแบบแผนพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะตรงกับแบบแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ได้ ซึ่งขึ้นกับทัศนคติ ประสบการณ์ ค่านิยม และการศึกษาอบรมของผู้เกี่ยวข้อง

ลีวินสัน (Levinson , 1964 อ้างอารีย์ จรรยาชัยเลิศ , 2533 : 14) สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

(1) บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (norm) ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน ซึ่งผูกพันกับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่ง ไปถึงหน้าที่อันควรกระทำ

(2) บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือแนวทางที่บุคคลพึงกระทำแม้ตนดำรงอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ

(3) บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือแนวทางที่บุคคลพึงกระทำแม้ตนดำรงอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าบทบาทเป็นสิ่งที่สังคมกำหนดขึ้นมาตามฐานะหรือสถานภาพทางสังคมของแต่ละบุคคล เป็นการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลที่สังคมคาดหวังหรือกำหนดให้กระทำ ทั้งนี้ มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิ ขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติ นอกจากความหมายของบทบาทดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้จำแนกลักษณะของบทบาทออกเป็นหลายลักษณะ ดังนี้

สงวนศรี วิรัชชัย (2527 : 23 – 24 อ้างในอรสิรา ศรีรักษา , 2540 : 8) กล่าวว่าบทบาทที่พบ จะพบบทบาทหลายลักษณะ ดังนี้

(1) บทบาทตามที่กำหนด (prescribed roles) หมายถึง บทบาทที่สังคมกลุ่มหรือองค์กรกำหนดว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม กลุ่มหรือองค์กรนั้น ๆ เช่น ข้อกำหนดที่ว่า พ่อ – แม่ ต้องอบรมเลี้ยงดูลูก ๆ ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

(2) บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง (expected roles) หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่คนอื่น (ผู้เกี่ยวข้อง) คาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ บทบาทที่ผู้รับการคาดหวัง อาจจะไม่ตรงกับบทบาทที่กำหนดก็ได้ เพราะบางคนอาจมีการคาดหวังมากกว่าหรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ

(3) บทบาทตามอุดมคติของผู้อยู่ในตำแหน่ง (subjective roles) หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิด และเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ เช่น ผู้บังคับบัญชาคิดว่า ตนมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ไม่ต้องใส่ใจในปัญหาของผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น บทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทที่กำหนด และอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับบทบาทที่ผู้รับคาดหวัง

(4) บทบาทที่ปฏิบัติจริง (enacted roles) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติ หรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง แต่ก็อาจมีกรณีที่บุคคลแสดงพฤติกรรมตามการคาดหวังของผู้อื่น ทั้ง ๆ ที่บทบาทนี้ไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดของตนก็ได้

(5) บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ (perceived roles) หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้ทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งโดยธรรมชาติการรับรู้ของคนเราจะมีการเลือกรับรู้ และมีการรับรู้ที่ผิดพลาดไปจากความเป็นจริงได้โดยอิทธิพลจากประสบการณ์และสถานการณ์หลายอย่าง ดังนั้นเมื่อผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติบทบาทโดยแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ผู้ที่ได้พบเห็นอาจรับรู้พฤติกรรมหรือบทบาทนั้น ในทางที่แตกต่างกันไป และอาจแตกต่างจากบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งด้วย

จิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ ดังนี้

- (1) มีฐานะตำแหน่ง (status) อยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนที่ตัวตนจะเข้าไปครอง
- (2) มีบทบาทที่ควรจะเป็น (ought – to be role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง

(3) วัฒนธรรมขนบธรรมเนียม ประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดฐานะ ตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

(4) การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้น ได้มาจากสังคม (socialization) ในสังคมนั้น ๆ

(5) บทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นนั้น ไม่แน่นอนว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริงของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง นั้น เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้าร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

### ปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงบทบาทในการประสานงาน

โครงสร้างขององค์การและกระบวนการบริหาร คราสและโรเซนวิน (Kast and Rosenzweig อ้างใน อริสรา ศรีชวา , 2540 : 34) ให้ความหมายว่า โครงสร้างขององค์การ หมายถึง การกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ ขององค์การ และ โครงสร้างองค์การที่เป็นทางการจะประกอบด้วย

- รูปแบบของความสัมพันธ์ของหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง คือ มีการแจกแจงงานในแต่ละตำแหน่ง
- วิธีการหรือกิจกรรมต่าง ๆ จะถูกมอบหมายให้แก่สมาชิกขององค์การกระทำ
- วิธีงานต่าง ๆ ที่งานแต่ละงานจะร่วมมือประสานกัน
- อำนาจ สถานภาพและความสัมพันธ์ของสายบังคับบัญชา
- นโยบาย กระบวนการทำงานและควบคุม จะเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ และความสัมพันธ์ของคนในองค์การ

สรุปโครงสร้างขององค์การ คือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งในองค์การว่าแต่ละตำแหน่งจะต้องทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ อย่างไร

ประเภทโครงสร้างขององค์การมี 2 แบบ

(1) องค์การแบบเป็นทางการ (formal organization) มีรูปแบบของโครงสร้างที่ชัดเจน แสดงถึงความสัมพันธ์ของทุกส่วนขององค์การ ที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีระเบียบ บรรลุจุดหมายขององค์การที่กำหนดไว้ มีรายละเอียดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน

(2) องค์การแบบไม่เป็นทางการ (informal organization) จะมีรูปแบบโครงสร้างที่ไม่แน่นอน การดำเนินงานภายใต้องค์การเป็นการดำเนินงานตามความพอใจของคนส่วนใหญ่ภายในองค์การ มีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่าองค์การที่เป็นทางการ ซึ่งองค์การนี้สามารถดำเนินงานบางอย่างที่องค์การที่เป็นทางการดำเนินงานไม่สำเร็จ เพราะขาดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การที่เป็นทางการ

แบบโครงสร้างในองค์การ มี 4 แบบ คือ

(1) โครงสร้างแบบงานหลัก (line organization) มีสายการบังคับบัญชามีผู้บังคับบัญชาสูงสุดมายังผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานใด ๆ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่ปฏิบัติงานใด ๆ ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่มอบหมาย

ให้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดจะขึ้นกับผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว โครงสร้างและการตัดสินใจถูกควบคุมโดยกฎ / ระเบียบข้อบังคับ การตัดสินใจสั่งการจากผู้บริหาร ผู้บริหารสูงสุดจะเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้สั่งการไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การ และแต่ละหน่วยงานเป็นอิสระต่อกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน จำเป็นต้องมีผู้บริหารที่เข้มแข็งและมีความสามารถสูง ผลดีของโครงสร้างนี้คือมีความชัดเจน สะดวก ง่ายต่อการควบคุมสั่งการ และมีความเหมาะสมสำหรับองค์การขนาดเล็ก

(2) โครงสร้างแบบหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา (line and staff organization) มีการแบ่งเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายสายตรงและฝ่ายสายงานที่ปรึกษาฝ่ายสายงานตรงจะทำหน้าที่ตัดสินใจ / บังคับบัญชาและดำเนินการ ส่วนฝ่ายสายงานที่ปรึกษาทำหน้าที่ให้คำแนะนำ / วิจัยวางแผน / ติดตามผล เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายจะอยู่ในงานเดียวกัน ข้อดีของโครงสร้างนี้ ทำให้จัดสายการบังคับบัญชาได้ชัดเจน ควบคุมตรวจสอบได้ง่าย ทำให้การวินิจฉัยสั่งการจากผู้บังคับบัญชาได้ดี มีเวลาพอที่จะปรับปรุงงานให้ดีขึ้น ทำให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน ง่ายต่อการปรับปรุง และยืดหยุ่นได้ง่ายสามารถจัดคนได้เหมาะสมกับงานได้มากขึ้น โครงสร้างนี้ผู้บริหารสูงสุดขององค์การจะเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้สั่งการไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การ แต่ละหน่วยงานเป็นอิสระต่อกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน จำเป็นต้องมีผู้บริหารที่มีความเข้มแข็ง มีความสามารถสูง ผลดีของการจัดองค์การแบบนี้คือรูปแบบของโครงสร้างมีความชัดเจน สะดวกและง่ายต่อการควบคุมสั่งการ และมีความเหมาะสมสำหรับองค์การขนาดเล็ก ข้อเสียจะมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสายงานที่ปรึกษา และฝ่ายสายงานตรง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นๆ จะเป็นผู้ตัดสินใจ จะทำให้เกิดปัญหาในด้านการประสานงาน

(1) โครงสร้างแบบงานในหน้าที่เฉพาะ (functional organization) เป็นโครงสร้างที่ฝ่ายงานตรงและฝ่ายงานที่ปรึกษาจะแยกออกจากกัน แยกเป็นหน่วยงานเฉพาะลงไป โครงสร้างแบบนี้มีข้อดีคือคลุ่มหน้าที่สำคัญไว้หมด กระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานเท่ากัน ส่งเสริมการทำงานเฉพาะด้าน งานที่ใช้วิชาชีพเดียวกันจัดไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ทำให้บริหารงานคล่องตัวขึ้น แต่ละหน่วยงานมีความรับผิดชอบเต็มที่ในงานของตน ส่วนเสีย คือ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา มีหัวหน้าหลายคนหน่วยงานมีลักษณะซ้ำซ้อน และดำเนินการได้ล่าช้า

(2) โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (committee organization) เป็นลักษณะของโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับองค์การที่มีลักษณะงานในการให้ความช่วยเหลือสังคม เพราะลักษณะของงานต้องอาศัยทรัพยากรรูปแบบต่าง ๆ จากทั้งภายในและภายนอกองค์การเป็นจำนวนมาก กรรมการต้องมีทั้งระดับวางแผนนโยบายระดับที่ปรึกษา และระดับให้บริการ ข้อดีของโครงสร้างแบบนี้ คือ ทำให้การตัดสินใจของผู้บริหารดีขึ้น เพราะเป็นการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งร่วมกันแก้ไขปัญหาในการทำงาน สามารถร่วมกันวินิจฉัยในแต่ละเรื่อง และยังทำให้การบริหารงานมีความต่อเนื่อง



## แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างองค์การ

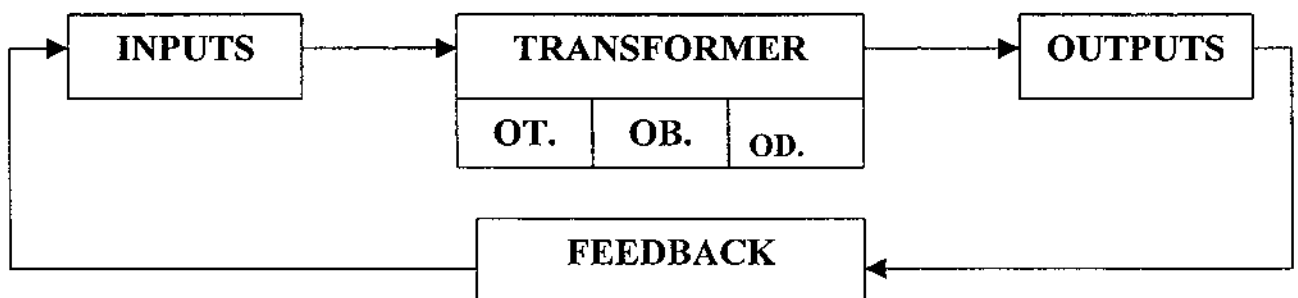
การที่ถูกระท้วงว่าด้วย การแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงแรงงาน มีภารกิจหน้าที่ด้านแรงงาน โดยกำหนดให้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค นั้น หากวิเคราะห์โดยใช้องค์ความรู้ด้านการจัดการภาครัฐ จะเห็นว่า รัฐกำหนดให้มีองค์การ รับผิดชอบภารกิจหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลือง ทรัพยากรต่าง ๆ และป้องกันผลลัพธ์ที่ได้รับไม่ได้ดังมุ่งหวัง

องค์การจึงประกอบด้วยระบบย่อย ซึ่งกำหนดด้วยหน้าที่ ดังนี้

1. มีเป้าหมาย (Purpose)
2. มีโครงสร้าง (Structure)
3. มีเทคนิค, วิธีการ (Techniques)
4. มีความรู้และข้อมูล (knowledge and Information)

### 1. เป้าหมาย (Purpose)

หมายถึง การกำหนดขอบเขต ภารกิจของการทำงาน กลุ่มประชากรที่ดูแลคุ้มครอง ซึ่งการดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้ ทั้งนี้้องค์การจะต้องมีการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ งาน โดยนำทรัพยากรในการผลิต ได้แก่ คนในองค์การ งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ วัสดุคิป ฯ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยลดความสิ้นเปลือง ลดความผิดพลาดต่าง ๆ เพื่อให้้องค์การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ประกอบด้วย กระบวนการจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม กระบวนการพัฒนาเกี่ยวกับการใช้คนในองค์การให้สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และกระบวนการบริหารการจัดการที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ ทั้งนี้สามารถอธิบายได้ โดยใช้ผังทฤษฎีระบบ (SYSTEM THEORY) ของ DAVID EASTON



OT = ORGANIZATION THEORY = กระบวนการจัดโครงสร้างองค์การ

OB = ORGANIZATION BEHAVIOR = กระบวนการพัฒนาคนในองค์การ,

OD = ORGANIZATION DEVELOPMENT = กระบวนการบริหารจัดการเหมาะสม

## 2. โครงสร้าง (Structure)

โดยสรุป การกำหนดองค์การให้มีลักษณะความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่

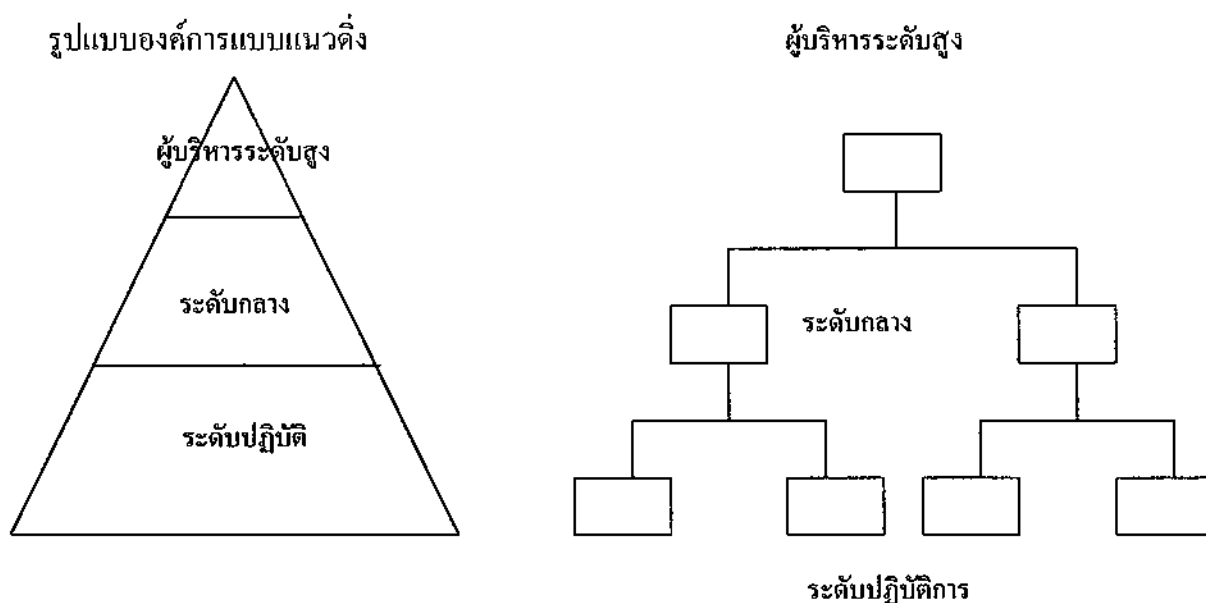
- (1) รูปแบบของโครงสร้าง
- (2) ตำแหน่ง และความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งของคนในองค์การ
- (3) กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่เขียนมารองรับภารกิจ หน้าที่ ตำแหน่งระดับต่าง ๆ

### 1. รูปแบบของโครงสร้างขององค์การ โดยทั่วไปมี 3 แบบ ได้แก่

#### 1.1 โครงสร้างองค์การแบบแนวตั้ง ซึ่งมีลักษณะ

- (1) การวินิจฉัยสั่งการมาจากนักบริหารระดับสูง
- (2) เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีความรับผิดชอบของหน่วยงานอย่างชัดเจน
- (3) การเปลี่ยนแปลงมีช้าและน้อย การเปลี่ยนแปลงมักมาจากผู้บริหารระดับสูง
- (4) การสื่อสารข้อมูล มาจากระดับสูงลงสู่ระดับล่าง ในลักษณะของเส้นตรงทางเดียว (one way)
- (5) การสับเปลี่ยน โยกย้ายระหว่างภารกิจมีน้อย
- (6) เจ้าหน้าที่ที่ตั้งใจปฏิบัติงาน จะมีความมั่นคงในงาน สามารถจะเลื่อนระดับได้มาก
- (7) เจ้าหน้าที่สนใจบุคคลระดับสูงขึ้นไป และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป จะเป็นผู้รับผิดชอบผลของการทำงาน
- (8) ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กำหนดว่าจะปฏิบัติงานอย่างไร
- (9) ใช้ระบบการควบคุมอย่างใกล้ชิด

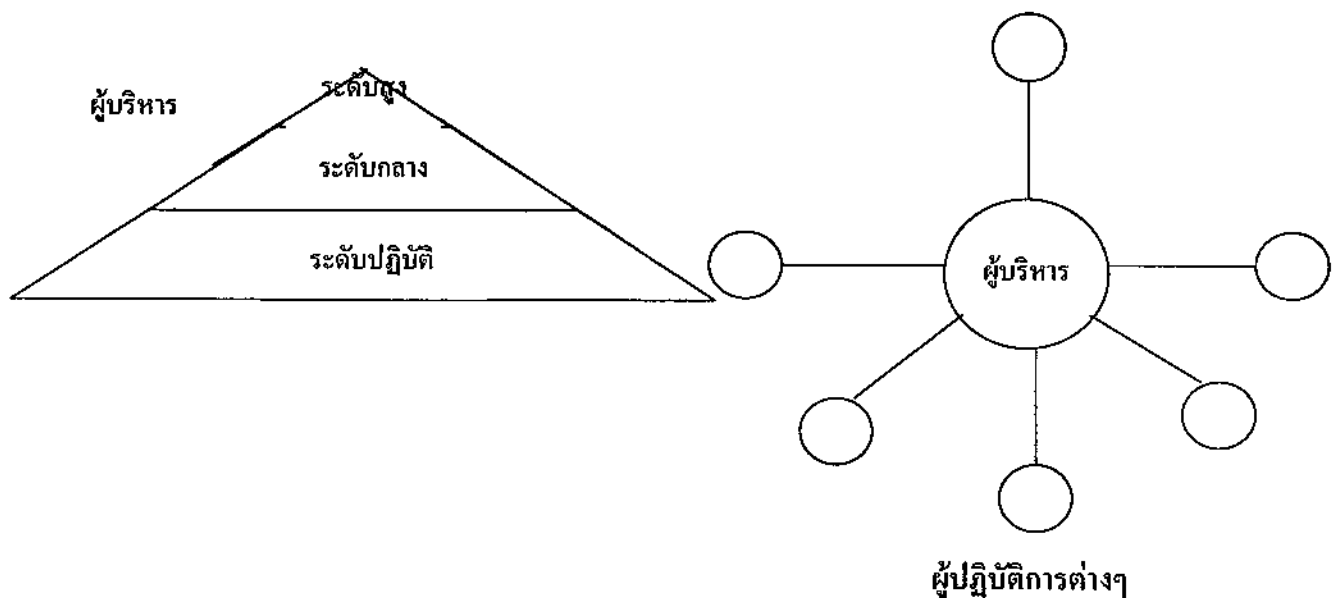
ซึ่งโครงสร้างแบบนี้ มักนิยมใช้กับองค์การขนาดใหญ่ ๆ บริษัทเอกชนใหญ่ ๆ และระบบราชการ นักทฤษฎีที่เด่นในกลุ่มนี้คือ Max Weber



## 1.2 โครงสร้างองค์การแบบแนวราบ (FLAT SPAN ORGANIZATION) ซึ่งมีลักษณะ

- (1) มีผู้รับผิดชอบอยู่ตรงกลาง, หรือระดับกลางเป็นหัวใจการปฏิบัติงาน
- (2) เจ้าหน้าที่ทุกคนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด
- (3) มีความรับผิดชอบ ทักษะอำนาจหน้าที่และควบคุมร่วมกันเป็นองค์การบุคคล กล่าวคือมีผู้บริหารมากกว่า 1 คน
- (4) การควบคุมและประสานงานทำความเข้าใจด้วยการพูดคุยตลอดเวลา
- (5) มีการเปลี่ยนแปลงเร็วมาก และสามารถปรับตัวได้เร็วกว่าและพร้อมที่จะเผชิญบริบทใหม่ได้ดี
- (6) ทักษะที่สำคัญของนักบริหารก็คือ “ความสามารถในการปฏิบัติงานกับผู้อื่น “ไม่ใช่” ความสามารถในการสั่ง”
- (7) มีระดับของการเป็นองค์การน้อย มีความยืดหยุ่นมาก
- (8) อำนาจมาจากการที่นักบริหารสามารถชักจูงหรือคลอบใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามากกว่ามาจากตำแหน่ง
- (9) นักบริหารในองค์การแบบแนวราบ ทำหน้าที่เป็นผู้ให้พลัง เป็นผู้เชื่อมั่น โฆษณาและมอบความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการ ที่เรียกว่าการกระจายหน้าที่ ความรับผิดชอบ (EMPOWER)
- (10) การติดต่อสื่อสารมีลักษณะแนวดิ่ง แนวราบ ไม่เป็นทางการ

### รูปแบบองค์การแบบแนวราบ



### 3. มีเทคนิค, วิธีการ (Techniques)

หมายถึง การนำการบริหาร การจัดการในระบบต่าง ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในองค์กร และสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

#### วิวัฒนาการของเทคนิค, วิธีการบริหาร มี 4 แบบสำคัญ ได้แก่

(1) **Coercive Model** คือการใช้อำนาจปกครองอย่างเข้มงวด มีการใช้แรงงานมาก มีการออกคำสั่ง การลงโทษเมื่อกระทำความผิดอย่างรุนแรง ซึ่งปรากฏเห็นชัดในยุคโบราณ สิ่งที่ยืนยันได้แก่ กำแพงเมืองจีน พีระมิด ทัสมายาส เป็นต้น

(2) **Economic Model** เกิดขึ้นถัดจากยุคแรกเนื่องจากมีการวิวัฒนาการ การพัฒนา การค้นพบนวัตกรรม สิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ เช่น เครื่องจักรไอน้ำ รถไฟ จึงถือว่าเป็นยุคเริ่มต้นของการบริหารแบบใหม่ กล่าวคือ การใช้เศรษฐกิจมาใช้ในการกำหนดการผลิต ในสมัยของ Frederick W Taylor ผู้เสนอการบริหารแบบ วิทยาศาสตร์ (Scientific Management) นักวิชาการบางท่านเรียกยุคนี้ว่า เป็นยุคที่มนุษย์ทำงานแลกกับเงิน

(3) **Social Need Model** เกิดขึ้นจากยุคที่มนุษย์ทำงานเปรียบเสมือนเครื่องจักรในยุคที่สองจนกระทั่ง เกิดการค้นพบว่า มนุษย์เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด มนุษย์ไม่ได้ต้องการเพียงเงินเท่านั้นแต่มีความ ต้องการ (Need) ตามลำดับชั้น ตั้งแต่ มีปัจจัยพื้นฐาน 4 เรื่อง ความต้องการทางสังคม ความยอมรับจาก สังคม เพื่อนร่วมงาน ซึ่งนักทฤษฎีที่สำคัญ อาทิ เช่น Elton Mayo, Dickson Macgregger เป็นต้น

(4) **Self-actualization Model** เป็นยุคที่สร้างสภาพภูมิใจในความสามารถของตนเองทำให้ลืม ปัญหาอุปสรรค แต่มีความสุขกับงานจึงแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ ซึ่งลักษณะการบริหารในลักษณะนี้ สอดคล้อง กับการจัดองค์การแบบเสมือนจริง (Virtual Organization) ซึ่งมีลักษณะที่มีความยืดหยุ่นในการจัดโครงสร้าง องค์กรแบบผสมผสาน มีเครื่องมือเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร มีการใช้ระบบสารสนเทศมาใช้ในการ บริหาร มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานไปสู่วัตถุประสงค์ ไม่มีการจำกัดบทบาทภารกิจเฉพาะ แต่ทุกคน สามารถรับผิดชอบงานได้อย่างเต็มที่ มีการทำงานโดยมีเครือข่ายหรือพันธมิตร และมีการใช้ภูมิปัญญา ท้องถิ่น ชุมชน พื้นที่มาร่วมในการปฏิบัติงาน

### 4. มีความรู้ และข้อมูล (Information)

หมายถึง พนักงาน/คนในองค์กรมีความรู้ (Knowledge) มีความเข้าใจ (Understand) ถึงสาระสำคัญ แก่นของความต้องการขององค์กร พนักงาน วิชาการต่าง ๆ มีทักษะฝีมือ (Skill) ในงานมีความชำนาญ ในงานซึ่งสามารถลดความสิ้นเปลือง (Waste) ความสูญเสีย (Defect) และมีทัศนคติ (Attitude) ที่เหมาะสมกับ การทำงาน อันส่งผลให้พฤติกรรม (Behavior) ในการทำงานและจริยธรรมเป็นที่ยอมรับ เหมาะสม ซึ่งส่วนนี้ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากของพนักงาน/คนในองค์กร

การนำข้อมูล (Data) ข่าวสาร (Information) มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นระบบ MIS (Management Information System) ร่วมกับการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการติดต่อสื่อสารในองค์การก็ยิ่งทวีความสมบูรณ์ แข็งแรงให้กับองค์การมากยิ่งขึ้นด้วย

### การวิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงานแรงงานจังหวัด

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏและแนวคิดทฤษฎี สรุปได้ดังนี้

(1) โครงสร้างขององค์การ ของสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีบทบาท กำกับ ดูแล การปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด มีลักษณะเป็น องค์การแบบตั้ง มีความเป็นระบบราชการสูงในขณะที่ สำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งไม่มีการจัดแบ่งงานออกเป็นฝ่าย เฉพาะแต่ละหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จึงมีความแตกต่างกันในการจัดโครงสร้างงานในแต่ละพื้นที่ จึงมีรูปแบบขององค์การแนวราบมากกว่าแนวตั้ง แต่ทั้งนี้ก็มีข้อดีก็คือ มีแนวโน้มที่ดีในการพัฒนาองค์การไปสู่แบบองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ได้ง่ายขึ้น ซึ่งต้องอาศัยการวางแผนการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในการบริหารงานยุคใหม่อย่างเป็นระบบ

การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัด จึงมีลักษณะยืดหยุ่น ไม่ตายตัวเหมือนกัน กล่าวคือ หากมีการกิจในเรื่องใดมาก ปัญหาเร่งด่วนเรื่องใดมาก ก็สามารถให้บุคลากรของสำนักงาน มาระดมกำลัง, ระดมทรัพยากรมาดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อเสียก็คือ ความชัดเจนในการกิจหน้าที่ประจำ อาจมี ขอบกพร่องได้ หากมีสถานการณ์เร่งด่วนเข้ามา ยกตัวอย่างเช่น ขณะเกิดอุทกภัยในช่วงเดือน พ.ค. - ส.ค. ของทุกปี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีการกิจในการดำเนินกิจกรรมโครงการให้เสร็จสิ้นทันสิ้นปีงบประมาณหลาย ๆ ด้าน และมีงานประชุมคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในช่วงนี้เสมอ ๆ ด้วย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน มีความคาดหวังในการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดสูง แต่ด้วยสถานการณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วยการจัดโครงสร้างองค์การไม่ชัดเจน จึงทำให้ผลสำเร็จไม่เป็นไปตามที่ประสงค์มากนัก

(2) โครงสร้างของส่วนราชการในภูมิภาคของกระทรวงแรงงาน

ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และอาจรวมศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดและสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค (สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง) ด้วยแล้ว ในบางสถานการณ์ การจัดโครงสร้างองค์การเพื่อปฏิบัติการก็จะมีลักษณะ ดังนี้

1. มีการแบ่งงานภายในองค์การเป็นระดับสูง ระดับกลาง ระดับปฏิบัติ และมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานอื่นเป็นหน่วยงานสนับสนุน (Support Staff) หน่วยงานเทคนิคเฉพาะ (Technic, Staff) เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ประสงค์

