

## 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” แปลและเรียบเรียงโดยวรรณพร 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 ได้ส่งผลให้สภาพทางเศรษฐกิจตลอดจนภาวะการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก เป็นเหตุให้เกิดข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่าไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น เนื่องจากไม่สะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจและการครองชีพของประชาชนในจังหวัด เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานและการกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค กระทรวงแรงงาน จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาข้อกฎหมาย ระเบียบ และความเป็นไปได้ในการพิจารณาปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคณะทำงานชุดดังกล่าวได้เสนอแนวความคิดเห็นต่อการปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระทรวงแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง ได้เสนอให้มี 2 ระดับดังนี้คือ<sup>4</sup>

(1) คณะกรรมการค่าจ้าง

มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานของประเทศและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(2) คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

มีหน้าที่พิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัด โดยจะต้องกำหนดไม่ให้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ซึ่งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจะเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาก่อนการลงนามนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน 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 นอกจากนั้นกระทรวงแรงงาน

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

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

แต่กระนั้นก็ตาม ในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในหลายจังหวัดพบว่ายังประสบกับปัญหาหลายประการ นับตั้งแต่การสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายลูกจ้างว่าคณะกรรมการฯ มีผู้แทนของไตรภาคีอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังพบว่า ในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ผู้เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติตามกฎหมาย ขาดความรู้และแหล่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระดับจังหวัดให้มีความถูกต้องเหมาะสม

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้กระทรวงแรงงานได้รับทราบสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือสนับสนุนข้อมูล การพิจารณาการสรรหา การยกระดับความรู้ให้กับอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

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 ของสำนักงานแรงงานจังหวัดในการประสานงานราชการของกระทรวงแรงงาน ในส่วนภูมิภาค 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 ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นขึ้นกับความมุ่งหวังในการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

(3) กระทรวงแรงงาน โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้าง สามารถนำผลการศึกษาไปเสนอแนะ การปรับปรุงการปฏิบัติงานให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั่วประเทศ

.....

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

#### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาท โครงสร้าง ของสำนักงานแรงงานจังหวัด

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

#### ความหมาย / นิยามศัพท์

“ค่าจ้าง<sup>5</sup>” หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ (ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541)

“ค่าจ้างในวันทำงาน” หมายความว่า ค่าจ้างที่จ่ายสำหรับการทำงานเต็มเวลาการทำงานปกติ

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

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>6</sup> ที่จะกำหนดให้มีอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ในกรณีที่ไม่มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดด้วย

“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

ที่มาของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด / อำนาจหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการ ได้

- (1) คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- (2) คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด
- (3) คณะกรรมการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควรกำหนด

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างขึ้นในกระทรวงแรงงาน และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) จัดทำแผนงาน โครงการเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการ
- (2) ประสานแผนและการดำเนินการของคณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (3) รวบรวม ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจ แรงงาน ภาวะการครองชีพ การขยายตัวของตลาดแรงงาน ผลผลิตภาพแรงงาน การลงทุน การย้ายถิ่นฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการ
- (4) เสนอแนะผลการศึกษาและผลการพิจารณาข้อมูลทางวิชาการและมาตรการเสริมอื่น ๆ ต่อกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้
- (5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการค่าจ้าง
- (6) ปฏิบัติงานอื่นตามมติคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการมอบหมาย

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 งานพัฒนาเป็นศูนย์สารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- (3) ประสานและดำเนินการโครงการพิเศษด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

### การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

มีกฎหมาย แนวคิด และหลักการ ในการกำหนดดังนี้

(1) พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 มาตรา 87 บัญญัติว่า “ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ 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 ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจทำให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันได้ตามความแตกต่างของมาตรฐานความเป็นอยู่ในแต่ละท้องถิ่น

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

ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการอาจจะไม่จำเป็นต้องนำปัจจัยทุกตัวมาพิจารณา เพราะปัจจัยบางตัวมีความสัมพันธ์กับปัจจัยตัวอื่น ๆ อยู่แล้ว เช่น เงินเฟ้อกับราคาสินค้าและต้นทุนการผลิต สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวมกับมาตรฐานการครองชีพ



## 2.1 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

### (1) ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น องค์การกึ่งรัฐบาล หรือภาคเอกชน การกระจายอำนาจนั้นมีอยู่หลัก 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 เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางและแนวโน้มของการกระจายอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การที่กระทรวงแรงงานมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปยังส่วนภูมิภาคหรือจังหวัดต่าง ๆ นั้น นับว่าเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับกระแสของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองด้วย

## (2) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์สำคัญของการกระจายอำนาจ โดยทั่วไปก็คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ส่วนวัตถุประสงค์สำคัญในการกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปยังคณะกรรมการฯ ในจังหวัดต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1) เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนดขึ้นได้สะท้อนถึงความแตกต่างกันทั้งในด้านสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด

2) เพื่อลดความยากจน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการกำหนดระดับค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละจังหวัดที่สามารถดึงดูดการลงทุน และเพิ่มการจ้างงานไปพร้อมกัน

วัตถุประสงค์ในข้อ 1) เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าหากสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ควรจะต้องแตกต่างกันด้วยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในข้อนี้ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยวิธีการรวมศูนย์หรือจากองค์กรในส่วนกลางอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพ

ความเป็นจริงของตัวแปรต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดได้เนื่องจากตามนัยแห่งทฤษฎีแล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่ในส่วนกลาง (Centralized Authority) ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีความสามารถมากกว่าโดยเฉพาะข้อมูลในระดับท้องถิ่น ดังนั้น การมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่องค์กรในระดับท้องถิ่นซึ่งมีข้อมูลที่บุคคลอื่นไม่มียอมทำให้องค์กรท้องถิ่นมีแรงจูงใจและมีความได้เปรียบมากกว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจมีความได้เปรียบที่คล้ายคลึงกับการใช้กลไกตลาดแทนการตัดสินใจโดยรัฐ ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องอาศัยข้อมูลและตัวแปรต่าง ๆ ในจังหวัดที่นำจะช่วยให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตจังหวัดนั้นมีความสอดคล้องกับปัจจัยและสภาพแวดล้อมของจังหวัดมากกว่าการกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง

ส่วนวัตถุประสงค์ในข้อ 2) เป็นความพยายามอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ต้องการให้ผู้ใช้จ่ายแรงงานได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมเพื่อให้สามารถมีรายได้พอเหนือระดับเส้นความยากจน แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ให้อัตราค่าจ้างสูงเกินไป เนื่องจากเมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงเกินไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านต้นทุน ทำให้มีการจ้างงานน้อยลงและเกิดการว่างงานขึ้นได้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

Dethier ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “การกระจายอำนาจซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย ก็คือการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในกระบวนการดังกล่าวอาจจะส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตและส่งผลสะท้อนกลับไปยังผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจได้ หากมีการจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ”

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

### (3) ข้อควรคำนึงในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากการศึกษาถึงปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ และข้อควรคำนึงในการปฏิรูประบบราชการในประเทศที่มีการกระจายอำนาจ สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับแนวคิดในการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงดังนี้

- 1) การมีกฎหมายรองรับ การกระจายอำนาจจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดจะต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นได้มีอำนาจและหน้าที่อย่างแท้จริง และการตัดสินใจนั้นจะต้องมีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายได้
- 2) ความมีอิสระทั้งในแง่ของการพึ่งพาตนเองและการใช้อำนาจหน้าที่จะบอกถึงระดับความเข้มข้นของการกระจายอำนาจ หากองค์กรท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและยังคงพึ่งพาส่วนกลางค่อนข้างมากแล้ว อาจทำให้การกระจายอำนาจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร
- 3) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรท้องถิ่นซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำจังหวัดอาจขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของอนุกรรมการ ความสมัครใจ ความทุ่มเทเสียสละในการปฏิบัติงานความพร้อมและความเพียงพอของข้อมูลข่าวสารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในการปฏิบัติงาน ซึ่งในระยะแรก ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพจากส่วนกลาง
- 4) ความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค ในแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละจังหวัดอาจมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะปัจจัยที่จะสนับสนุนให้มีความพร้อมที่จะสนองนโยบายการกระจายอำนาจทั้งใน ด้านบุคลากร เทคนิค และการบริหารจัดการ ดังนั้นในการกระจายอำนาจอาจจะไม่จำเป็นจะต้องเริ่มต้นพร้อมกัน หรือใช้มาตรการเดียวกันก็ได้ หรืออาจจะแก้ไขความไม่เสมอภาคกันนี้ด้วยการให้การศึกษอบรมแก่เจ้าหน้าที่และเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างดังกล่าวลงให้น้อยที่สุด

#### (4) แนวคิดและทฤษฎีทางสังคมอื่น ๆ

จากการสำรวจแนวคิดและทฤษฎีอื่น ๆ ในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ที่ทฤษฎีทางสังคมที่คิดว่าน่าจะนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์การปฏิบัติงานและการแสดงความคิดเห็นหรือทัศนคติของอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำจังหวัดแต่ละคนและ / หรือแต่ละฝ่ายได้ ทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่

##### 4.1 ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกัน

นักทฤษฎีการสนับสนุนทางสังคมในยุคแรก ๆ ได้ใช้ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมเป็นหลักในการอธิบายการปฏิสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตัวอย่างเช่น ชูเมกเกอร์ และ โบรวเนลล์ (Shumaker and Brownell) เห็นว่า การสนับสนุนทางสังคมเป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน นักวิชาการหลายท่านยังนิยมใช้คำว่า ความเท่าเทียมกัน (equity) เพื่อที่จะสื่อให้เห็นว่า การสนับสนุนทางสังคมเป็นการแลกเปลี่ยนโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความตั้งใจให้เกิดการแลกเปลี่ยนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ทฤษฎีความเท่าเทียมจึงถูกจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม

สจวตซ์ (Stewart) จำแนกหลักการของทฤษฎีแลกเปลี่ยนทางสังคม หรือทฤษฎีความเท่าเทียมกัน ออกเป็น 4 ประการ ได้แก่

1. บุคคลจะพยายามแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ยังประโยชน์สูงสุดแก่ตนเอง
2. กลุ่มบุคคลสามารถทำให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนหรือรางวัลของส่วนรวม
3. บุคคลที่พบว่าการเล่นนั้นเป็นไปอย่างขาดความเท่าเทียมจะเกิดความไม่พอใจ
4. บุคคลที่รู้สึกขาดความเท่าเทียมจะพยายามแลกเปลี่ยนให้มีความเท่าเทียมกันเกิดขึ้นใหม่

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

จากทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกันนี้ อาจนำไปประยุกต์ใช้กับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของอนุกรรมการในขณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ว่า การเข้าไปทำหน้าที่ในขณะอนุกรรมการฯ แต่ละคนอาจมุ่งหวังถึงผลประโยชน์ของฝ่ายตนและส่วนรวม และมุ่งหวังที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดให้ความช่วยเหลือโดยไม่มีความสมัครใจต่อกันหรือฝ่ายอื่นแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงลบในขณะอนุกรรมการฯ ได้

#### 4.2 ทฤษฎีการรับรู้ทางสังคม

การรับรู้เป็นศัพท์ทางจิตวิทยา การรับรู้ทางสังคมเป็นกระบวนการทำความเข้าใจของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลหรือสิ่งที่อยู่รอบตัวบุคคลนั้น เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับผู้อื่นและพฤติกรรมที่จะแสดงต่อผู้อื่น หากรับรู้ว่ามีผู้อื่นเป็นคนที่ตีมีพฤติกรรมที่คิดต่อตัวเขา 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 มิฉะนั้นจะถูกกลงโทษ
4. อำนาจโดยธรรม หมายถึง การที่บุคคลที่สองเกิดความเชื่อถือว่า บุคคลที่หนึ่งมีความรู้และมีสิทธิที่จะควบคุม หรือกำหนดพฤติกรรมของตนได้
5. อำนาจชำนาญการ หมายถึง การที่บุคคลที่สองเกิดความเชื่อถือว่าบุคคลที่หนึ่งมีความรู้ความสามารถที่ดีกว่า สมควรจะประพฤติปฏิบัติตาม

ในขณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดถือว่าผู้เป็นประธานเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดทั้งในแง่ของตำแหน่งในขณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการที่ผู้แทนของฝ่ายรัฐบาลสังกัดอยู่ จึงเป็นไปได้ที่ประธานจะใช้อำนาจในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งให้เป็นไปตามที่ตนปรารถนา แต่อย่างไรก็ตามหากผู้มีอำนาจสูงสุดได้รับการยอมรับและนิยมชมชอบแล้ว บุคคลอื่น ๆ ก็อาจจะมีพฤติกรรมเลียนแบบผู้มีอำนาจนั้นได้ และอำนาจที่มักถูกปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็คือการใช้อำนาจบังคับ

### การปฏิบัติงานของอนุกรรมการ

จากผลการศึกษาโดยคณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ การสอบถามความเห็นผู้แทนแต่ละฝ่ายที่ปฏิบัติงานและดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับตัวอนุกรรมการโดยตรงและเกี่ยวกับการจัดประชุม 10 จังหวัดซึ่งผลปรากฏดังต่อไปนี้

ลักษณะของการปฏิบัติงานในที่นี้จะครอบคลุมทั้งในแง่ส่วนตัวของอนุกรรมการแต่ละคนและในแง่ของอนุกรรมการทั้งคณะ การปฏิบัติงานดังกล่าวจะสะท้อนออกมาทั้งในแง่ของข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของอนุกรรมการแต่ละคนในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

#### (1) ความจำเป็นของการมีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าการมีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีความจำเป็นมาก และถ้าแยกพิจารณาระดับความคิดเห็น โดยแยกตามประเภทของผู้แทนแต่ละฝ่ายกลับพบว่ากลุ่มผู้ที่เห็นว่ามี ความจำเป็นมากในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ คือกลุ่มผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง รองลงมาคือกลุ่มผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ในทางกลับกัน กลุ่มผู้แทนที่เห็นว่ามีควมจำเป็นน้อยในสัดส่วนที่มากที่สุดคือฝ่ายรัฐบาล รองลงมาคือฝ่าย ลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง แต่ถ้าพิจารณาตามคะแนนเฉลี่ยทุกระดับความเห็นแล้ว กลุ่มที่เห็นว่ามีควมจำเป็น มากที่สุดคือกลุ่มนายจ้าง รองลงมาคือกลุ่มลูกจ้าง และกลุ่มรัฐบาล

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

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

ประการแรก ในสภาพการณ์ที่ข้อมูลในระดับจังหวัดยังไม่มีเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบ อนุกรรมการในระดับจังหวัดจะสามารถคาดคะเนหรือประมาณการข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ดีกว่าคณะกรรมการค่าจ้าง

ประการที่สอง นโยบายในการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาที่มุ่งให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในแง่ของ

การตัดสินใจทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น กระทรวงแรงงานควรดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำต่อไป 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 สะท้อนให้เห็นว่าอนุกรรมการแต่ละฝ่ายต่างเห็นความสำคัญของตัวเองและกันจะขาดผู้แทนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปไม่ได้แทนที่จะมองว่าฝ่ายตนเองสำคัญกว่าฝ่ายอื่น ๆ ซึ่งคงจะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดเป็นผู้ตัดสินใจขาดได้ (ยกเว้นประธาน) แต่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกัน ส่วนในกรณีของบางจังหวัดที่ไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้ ประธานย่อมจะมีบทบาทสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ข้อสรุปหรือมติที่เป็นไปอย่างสมานฉันท์ ในแง่นี้ประธานจึงมีความสำคัญตามทฤษฎีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจที่ว่าด้วยอิทธิพลของบุคคลที่มีต่อคนหรือกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง

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

ส่วนในจังหวัดที่มีเศรษฐกิจภาคการเกษตรเป็นหลัก ผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และส่วนใหญ่มองว่าไม่ค่อยมีผลโดยตรงต่อจังหวัดมากนัก นอกจากนี้ในจังหวัดเหล่านี้มักไม่มีองค์กรของฝ่ายแรงงานหรือถ้ามีก็ขาดความเข้มแข็ง ดังนั้น จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้มากนัก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการขาดผู้แทนที่เข้มแข็งของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง และสภาพเศรษฐกิจของจังหวัดทำให้ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงของจังหวัดมีน้อย ดังนั้น ระบบการตัดสินใจมักจะขึ้นอยู่กับประธานคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมากกว่าอนุกรรมการโดยรวม

(5) การประชุมปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ

ในการประชุมคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเพื่อร่วมกันกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างมอบหมายนั้น คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดแนวทางในการจัดประชุมเอาไว้แล้วตามปรากฏในคู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด หรือกรอบแนวทางการเสนอแนะและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งได้ระบุรายละเอียดและวิธีการต่าง ๆ ไว้ก่อนข้างชัดเจนนับตั้งแต่การดำเนินงานก่อนประชุมการดำเนินงานระหว่างประชุม จนถึงการค้าดำเนินงานหลังการประชุม

(6) การเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการฯ

การเข้าร่วมประชุมถือว่าเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ เพราะไม่เพียงแต่จะช่วยให้การประชุมแต่ละครั้งมีจำนวนผู้เข้าร่วมครบองค์ประชุมเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ อนุกรรมการจากผู้แทนแต่ละฝ่ายยังเป็นส่วนสำคัญในการเสนอข้อเท็จจริงตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ด้วย จากการศึกษาพบว่าการจัดประชุมสม่ำเสมอในระดับตำบล กลุ่มนายจ้างเข้าประชุมบ่อยมากที่สุด รองลงมาคือลูกจ้าง ในขณะที่อนุกรรมการบางท่านไม่ได้เข้าประชุมพบว่า 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 (รสจ.) 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) สำนักงานเลขาธิการกรม
- (2) กองนิติการ
- (3) กองแผนงานและสารสนเทศ
- (4) กองพัฒนาระบบบริหารจัดการหางาน
- (5) กองวิจัยตลาดแรงงาน
- (6) กองส่งเสริมการมีงานทำ
- (7) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
- (8) สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

### ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

#### สำนักงานจัดหางานจังหวัด

## 4. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

### ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขาธิการกรม
- (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) เตรียมความพร้อมในการขยับเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น
- 4) พัฒนาระบบมาตรฐานบริการประชาชนและการทำงานตามหลักมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (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 (รศจ.) 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. เจ้าหน้าที่งานการเงินและบัญชี 2 – 4

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัด / บทบาทตามอำนาจหน้าที่ (กรณีศึกษา)

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

1. กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงในความรับผิดชอบของส่วนราชการสังกัดกระทรวงในเขตพื้นที่จังหวัด
2. ดำเนินการเกี่ยวกับงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผน งานพัฒนาเป็นศูนย์สารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
3. ประสานและดำเนินการโครงการพิเศษด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
4. ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(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 งานพัฒนาเป็นศูนย์สารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด

3. ประสานการจัดทำกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทในส่วนที่เกี่ยวข้องและการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดด้านแรงงาน รวมทั้งแผนงาน โครงการพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. อำนวยความสะดวกและประสานการดำเนินโครงการด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด 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 สำนักงานแรงงานนอกจากจะทำการรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดระยอง และรายงานให้กระทรวงแรงงานทราบ ทั้งงานที่ปฏิบัติเป็นประจำเป็นรายเดือน ราย 15 วัน ฯลฯ และงานที่กระทรวงสั่งการเป็นงานเฉพาะกิจ หรือ งานที่ดำเนินการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ฯลฯ
2. การประสานงานกับส่วนราชการ / หน่วยงานภายนอกสังกัด ในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงแต่งตั้งแรงงานจังหวัดให้เป็นกรรมการอนุกรรมการ หรือคณะทำงานต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลด้านแรงงานในแผนงาน / โครงการของจังหวัด เข้าร่วมกิจกรรม / โครงการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการ / หน่วยงานได้จัดดำเนินการ เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนบูรณาการของจังหวัด และคณะทำงานดำเนินกิจกรรมต่าง 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 มีหน้าที่ในการประสานงานกับส่วนราชการ และหน่วยงานในจังหวัด เพื่อรวบรวมข้อมูลในภาพรวมของจังหวัด ตลอดจนการรายงานผลต่อกระทรวงแรงงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานตามกรอบกิจกรรม / โครงการกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานนอกสังกัดกระทรวงแรงงาน

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

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

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

ทิตยา สุวรรณชฎ (2509 : 268) กล่าวว่าบทบาทหมายถึงการประพฤติปฏิบัติตามฐานะตำแหน่งที่ได้รับให้ถูกต้องตามกฎหมายของสถาบันและสังคมนิยม ตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่ ดังนั้นบทบาทคือ การประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ดังกล่าว

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 ประสิทธิภาพ ค่านิยม และการศึกษาอบรมของผู้เกี่ยวข้อง

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

(1) บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (norm) ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน ซึ่งผูกพันกับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้ค่านึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงหน้าที่อันควรกระทำ

(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 อ้างในอริสรา 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 เพราะบางคนอาจมีการคาดหวังมากหรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ

(3) บทบาทตามอุดมคติของผู้อยู่ในตำแหน่ง (subjective roles) หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิด และเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ เช่น ผู้บังคับบัญชาคิดว่า คนมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา 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 ผู้ที่ได้พบเห็นอาจรับรู้พฤติกรรมหรือบทบาทนั้นในทางที่แตกต่างกันไป และอาจแตกต่างจากบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งด้วย

จิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ ดังนี้

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

(3) วัฒนธรรมชนบธรรมเนียม ประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดฐานะ ตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

(4) การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้น ได้มาจากสังคม (socialization) ในสังคมนั้น ๆ

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

### ปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงบทบาทในการประสานงาน

โครงสร้างขององค์การและกระบวนการบริหาร คราสและโรเซนไวน์ (Kast and Rosenzweig อ้างใน อริสรา ศรีธชา , 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 ขององค์กร และแต่ละหน่วยงานเป็นอิสระต่อกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน จำเป็นต้องมีผู้บริหารที่เข้มแข็งและมีความสามารถสูง ผลดีของโครงสร้างนี้คือมีความชัดเจน สะดวก ง่ายต่อการควบคุมสั่งการ และมีความเหมาะสมสำหรับองค์กรขนาดเล็ก

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

(1) โครงสร้างแบบงานในหน้าที่เฉพาะ (functional organization) เป็นโครงสร้างที่ฝ่ายงานตรงและฝ่ายงานที่ปรึกษาจะแยกออกจากกัน แยกเป็นหน่วยงานเฉพาะลงไปโครงสร้างแบบนี้มีข้อดีคือคลุมหน้าที่สำคัญไว้หมด กระจายอำนาจให้แต่ละหน่วยงานเท่ากัน ส่งเสริมการทำงานเฉพาะด้าน งานที่ใช้วิชาชีพเดียวกันจัดไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ทำให้บริหารงานคล่องตัวขึ้น แต่ละหน่วยงานมีความรับผิดชอบเต็มที่ในงานของตน ส่วนเสีย คือ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา มีหัวหน้าหลายคนหน่วยงานมีลักษณะซ้ำซ้อน และดำเนินการได้ล่าช้า

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

## แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างองค์การ

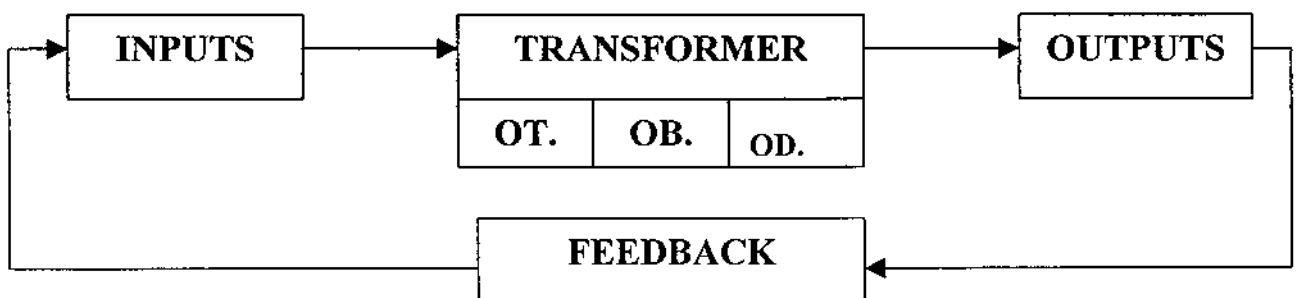
การที่กฎกระทรวงว่าด้วย การแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงแรงงาน มีภารกิจหน้าที่ด้านแรงงาน โดยกำหนดให้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค นั้น หากวิเคราะห์โดยใช้องค์ความรู้ด้านการจัดการภาครัฐ จะเห็นว่า รัฐกำหนดให้มีองค์การ รับผิดชอบภารกิจหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน 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 วัสดุดิบ ๆ 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

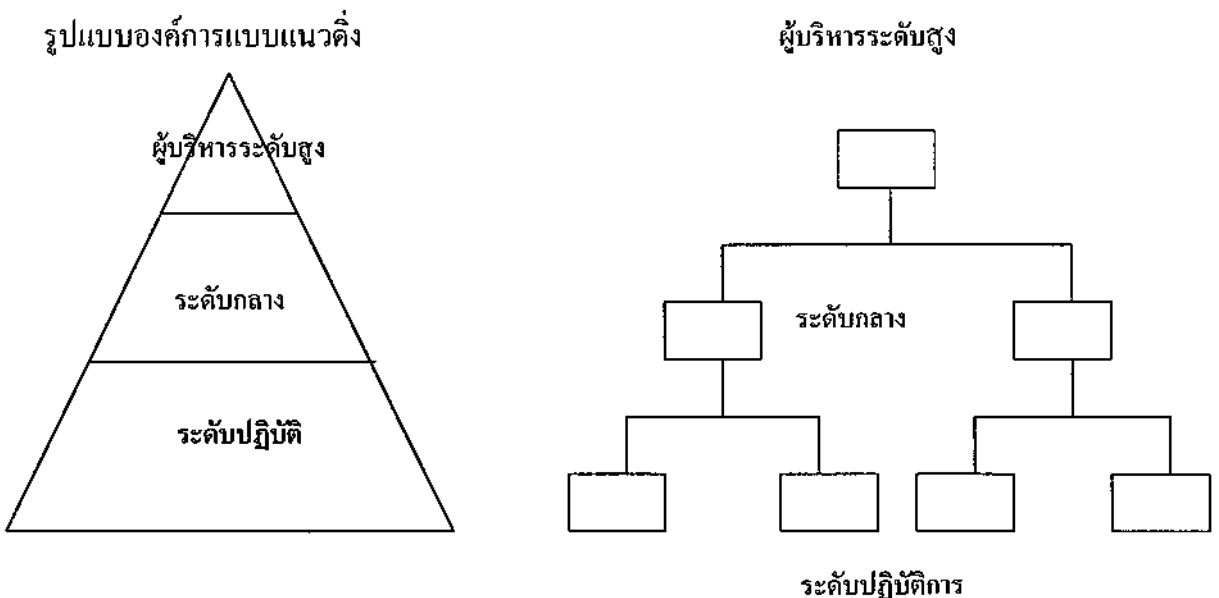
1. รูปแบบของโครงสร้างขององค์การ โดยทั่วไปมี 3 แบบ ได้แก่

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

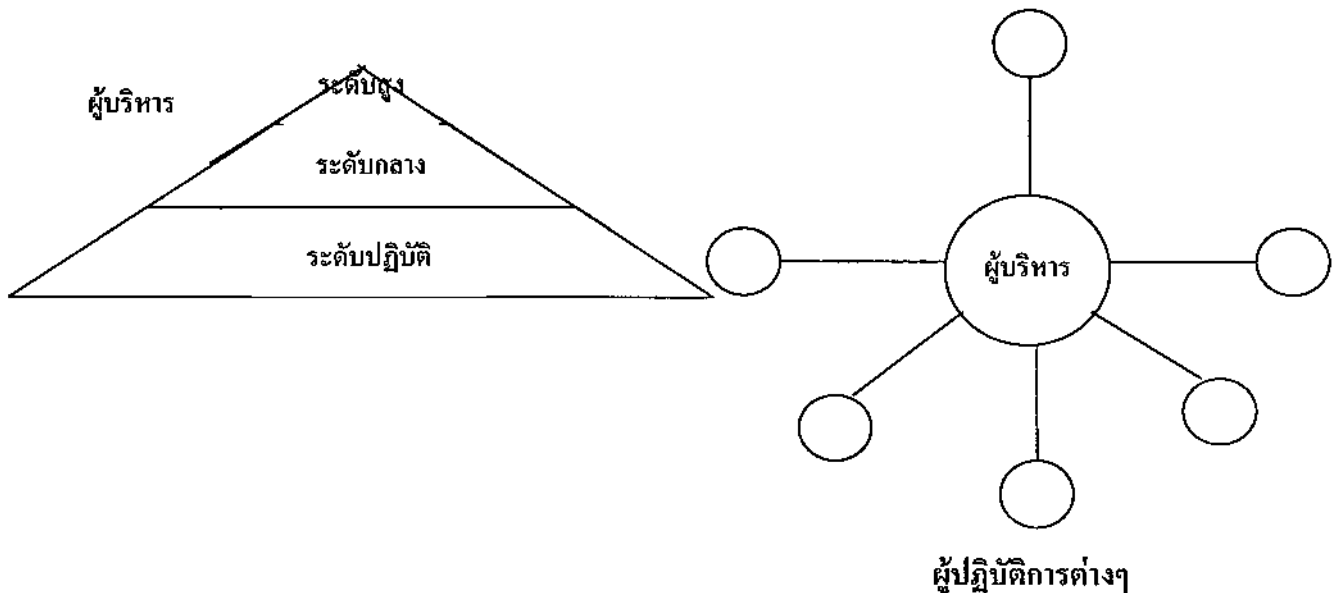
นักทฤษฎีที่เด่นในกลุ่มนี้คือ Max Weber



## 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) มีระดับของการเป็นองค์กรน้อย มีความยืดหยุ่นมาก
- (8) อำนาจมาจากการที่นักบริหารสามารถชักจูงหรือคลอบใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามากกว่ามาจากตำแหน่ง
- (9) นักบริหารในองค์กรแบบแนวราบ ทำหน้าที่เป็นผู้ให้พลัง เป็นผู้เชื่อมั่นนโยบายและมอบความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการ ที่เรียกว่าการกระจายหน้าที่ ความรับผิดชอบ (EMPOWER)
- (10) การติดต่อสื่อสารมีลักษณะแนวจิ่ง แนวราบ ไม่เป็นทางการ

### รูปแบบองค์การแบบแนวราบ



### 3. มีเทคนิค, วิธีการ (Techniques)

หมายถึง การนำการบริหาร การจัดการในระบบต่าง ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในองค์การ และสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

#### วิวัฒนาการของเทคนิค, วิธีการบริหาร มี 4 แบบสำคัญ ได้แก่

(1) **Coercive Model** คือการใช้อำนาจปกครองอย่างเข้มงวด มีการใช้แรงงานมาก มีการออกคำสั่ง การลงโทษเมื่อกระทำความผิดอย่างรุนแรง ซึ่งปรากฏเห็นชัดในยุคโบราณ สิ่งที่ยืนยันได้แก่ กำแพงเมืองจีน ปิรามิด ทศมาศ เป็นต้น

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

(3) **Social Need Model** เกิดขึ้นจากยุคที่มนุษย์ทำงานเปรียบเสมือนเครื่องจักรในยุคที่สองจนกระทั่งเกิดการค้นพบว่า มนุษย์เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด มนุษย์ไม่ได้ต้องการเพียงเงินเท่านั้นแต่มีความต้องการ (Need) ความลำดับชั้น ตั้งแต่ มีปัจจัยพื้นฐาน 4 เรื่อง ความต้องการทางสังคม ความยอมรับจากสังคม เพื่อนร่วมงาน ซึ่งนักทฤษฎีที่สำคัญ อาทิ เช่น Elton Mayo, Dickson Macgregger เป็นต้น

(4) **Self-actualization Model** เป็นยุคที่สร้างสภาพภูมิใจในความสามารถของตนเองทำให้ลืมปัญหาอุปสรรค แต่มีความสุขกับงานจึงแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ ซึ่งลักษณะการบริหารในลักษณะนี้ สอดคล้องกับการจัดองค์การแบบเสมือนจริง (Virtual Organization) ซึ่งมีลักษณะที่มีความยืดหยุ่นในการจัดโครงสร้าง องค์การแบบผสมผสาน มีเครื่องมือเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร มีการใช้ระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหาร มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานไปสู่วัตถุประสงค์ ไม่มีการจำกัดบทบาทภารกิจเฉพาะ แต่ทุกคนสามารถรับผิดชอบงานได้อย่างเต็มที่ มีการทำงานโดยมีเครือข่ายหรือพันธมิตร และมีการใช้ภูมิปัญญา ท้องถิ่น ชุมชน พื้นที่มาร่วมในการปฏิบัติงาน

### 4. มีความรู้ และข้อมูล (Information)

หมายถึง พนักงาน/คนในองค์การมีความรู้ (Knowledge) มีความเข้าใจ (Understand) ถึงสาระสำคัญ แก่นของความต้องการขององค์การ พนักงาน วิชาการต่าง ๆ มีทักษะฝีมือ (Skill) ในงานมีความชำนาญ ในงานซึ่งสามารถลดความสิ้นเปลือง (Waste) ความสูญเสีย (Defect) และมีทัศนคติ (Attitude) ที่เหมาะสมกับการทำงาน อันส่งผลให้พฤติกรรม (Behavior) ในการทำงานและจริยธรรมเป็นที่ยอมรับ เหมาะสม ซึ่งส่วนนี้ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากของพนักงาน/คนในองค์การ

การนำข้อมูล (Data) ข่าวสาร (Information) มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นระบบ MIS (Management Information System) ร่วมกับนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการติดต่อสื่อสารในองค์กรก็ยิ่งทวีความสมบูรณ์ เข้มแข็งให้กับองค์กรมากยิ่งขึ้นด้วย

### การวิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงานแรงงานจังหวัด

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏและแนวคิดทฤษฎี สรุปได้ดังนี้

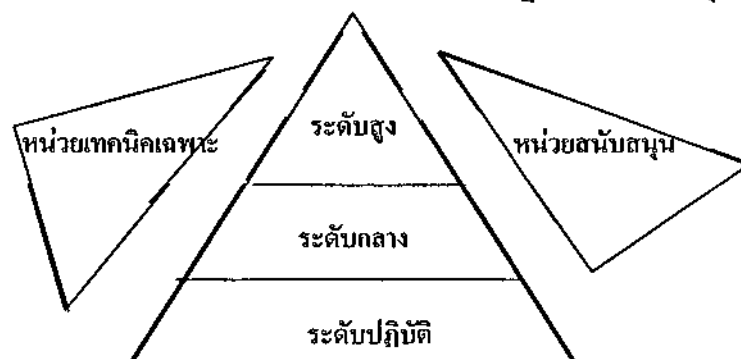
(1) โครงสร้างขององค์กร ของสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีบทบาท กำกับ ดูแล การปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด มีลักษณะเป็น องค์กรแบบตั้ง มีความเป็นระบบราชการสูงในขณะที่ สำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งไม่มีการจัดแบ่งงานออกเป็นฝ่าย เฉพาะแต่ละหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จึงมีความแตกต่างกันในการจัดโครงสร้างงานในแต่ละพื้นที่ จึงมีรูปแบบขององค์กรแนวราบมากกว่าแนวตั้ง แต่ทั้งนี้ข้อดีก็คือ มีแนวโน้มที่ดีในการพัฒนาองค์กรไปสู่แบบองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ได้ง่ายขึ้น ซึ่งต้องอาศัยการวางแผนการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในการบริหารงานยุคใหม่อย่างเป็นระบบ

การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัด จึงมีลักษณะยืดหยุ่นไม่ตายตัวเหมือนกัน กล่าวคือ หากมีภารกิจในเรื่องใดมาก ปัญหาเร่งด่วนเรื่องใดมาก ก็สามารถให้บุคลากรของสำนักงาน มาระดมกำลัง, ระดมทรัพยากรมาดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อเสียก็คือ ความชัดเจนในภารกิจหน้าที่ประจำ อาจมี ขอบกพร่องได้ หากมีสถานการณ์เร่งด่วนเข้ามา ยกตัวอย่างเช่น ขณะเกิดอุทกภัยในช่วงเดือน พ.ค. - ส.ค. ของทุกปี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีภารกิจในการดำเนินกิจกรรม โครงการให้เสร็จสิ้นทันสิ้นปีงบประมาณหลาย ๆ ด้าน และมีงานประชุมคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในช่วงนี้เสมอ ๆ ด้วย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน มีความคาดหวังในการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดสูง แต่ด้วยสถานการณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วยการจัดโครงสร้างองค์กรไม่ชัดเจน จึงทำให้ผลสำเร็จไม่เป็นไปตามที่ประสงค์มากนัก

(2) โครงสร้างของส่วนราชการในภูมิภาคของกระทรวงแรงงาน

ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และอาจรวมศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดและสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค (สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง) ด้วยแล้ว ในบางสถานการณ์ การจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อปฏิบัติการก็จะมีลักษณะ ดังนี้

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





2. มีการร่วมมือกันปฏิบัติงาน โดยมีหน่วยงานกลางรับผิดชอบภารกิจที่กำหนด โดยมี การติดต่อสื่อสาร (Communication) แบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ
3. เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจที่ได้รับมอบหมายแล้ว แต่ละหน่วยงานก็จะกลับไปสู่ภารกิจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงต่อไป และในทางปฏิบัติยังไม่มีประเมินผลเพื่อตอบสนอง ความคิดความชอบในการร่วมมือปฏิบัติงานที่ชัดเจน ทำให้อาจเป็นอุปสรรคในการ ขอความร่วมมือ ผนึกกำลังในภารกิจใหม่ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

### กรณีศึกษาจังหวัดสตูล

การณรงค้ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในจังหวัดสตูล ซึ่งรัฐบาลมอบนโยบาย และแนวทางให้กับ จังหวัดรับไปดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จภายใน 60 วัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมอบให้ทุกหน่วยราชการ ในจังหวัดรับไปดำเนินการ เช่นเดียวกับหน่วยงานของกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีหน่วยงานทั้งสิ้น 5 หน่วย จังหวัดมอบเงินงบประมาณให้ในปี 2546 จำนวน 120,000 บาท เพื่อไปจัดทำโครงการที่จะสอดคล้องและ สนับสนุนให้พันธกิจบรรลุเป้าหมาย สำนักงานแรงงานจังหวัดและทุกหน่วยงานในสังกัดจึงมีการประชุมหารือวางแผนจัดทำโครงการร่วมกันว่าจะจัดทำโครงการใดบ้าง หน่วยงานใดจะรับผิดชอบหลักในโครงการ ะไร และมอบหมายบุคลากรที่เหมาะสมให้ปฏิบัติงานตามคำสั่งในกรณีนี้ได้มีการจัดทำโครงการและมอบ หมายหน้าที่ (จัด โครงสร้างองค์การ) ดังนี้

1. ให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจัดทำโครงการ โรงงานสีขาวขยายจำนวน โรงงานให้มากขึ้นจากงบประมาณ โดยสนับสนุนงบประมาณและจัดทำโครงการแข่งขันกีฬาต่อต้านยาเสพติด ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2547 เนื่องในวันแรงงานแห่งชาติ

2. ให้สำนักงานแรงงานจังหวัด จัดทำ (1)โครงการตรวจสอบสารเสพติดในลูกเรือประมง เรียกว่า โครงการเรือสีขาว (2) จัดทำโครงการห้องข่าวสีขาว เป็นการประชาสัมพันธ์ทางสถานีวิทยุ สวท. ทุกสัปดาห์ ๆ ละ 1 ครั้ง ๆ 30 - 60 นาที (3) โครงการปลูกจิตสำนึกสีขาว โดยการอบรมให้แก่ลูกเรือ ประมงในจังหวัด ให้ได้มีจิตสำนึกในการดูแลรักษาสุขภาพอนามัย เพื่ออนาคตที่ดีกว่าการไปยุ่งเกี่ยวกับ ยาเสพติด ทั้งนี้ทุกหน่วยงานในสังกัดได้จัดส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมปฏิบัติภารกิจด้วยทุกครั้งตามที่ตกลงกันไว้ ซึ่งผลการดำเนินการดังกล่าวประสบผลสำเร็จได้ด้วยการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี การจัดทีมผู้ปฏิบัติงาน และรับผิดชอบที่ดี การตอบสนองดูแลขวัญกำลังใจระหว่างปฏิบัติหน้าที่จาก ผู้บังคับบัญชาของจังหวัด และหน่วยงานของตนด้วย

จากกรณีศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า

- (1) รูปแบบการจัดโครงการสร้างองค์การถึงเป็นปัจจัยจำเป็นระดับแรกที่ต้องให้ความสำคัญ ควบคู่ กับ (2) การมอบภารกิจหน้าที่ให้บุคลากรรับผิดชอบ และ (3) การกำหนดตัวบุคลากรที่เหมาะสมมีความ สามารถให้ปฏิบัติภารกิจที่กำหนดให้ก็เป็นเรื่องที่สำคัญมากเช่นเดียวกัน

### บทที่ 3

#### ปัญหา อุปสรรค ในการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด

จากการทบทวนวรรณกรรม และข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด พบว่ามี ปัญหา อุปสรรคในบทบาท หน้าที่ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยจำแนกเป็น (1) ปัญหาในการปฏิบัติงานโดยรวม (2) ปัญหาในบทบาท (อำนาจหน้าที่) และโครงสร้างองค์การ ไม่ชัดเจนมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) ปัญหาการปฏิบัติงานโดยรวม

ผลการศึกษาวิจัย โครงการประเมินผลนโยบายกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>9</sup> ของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างและม. ธรรมศาสตร์ วิเคราะห์การปฏิบัติงานและมีข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

(1) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ขึ้นอยู่กับ ปัจจัยหลายด้าน เช่น ปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวอนุกรรมการโดยตรง ได้แก่

- 1.1 ความสมัครใจในการปฏิบัติหน้าที่
- 1.2 ความรู้ที่กว่าตนเหมาะสมกับตำแหน่ง
- 1.3 การให้ความสำคัญกับตำแหน่งของตน
- 1.4 การเข้าร่วมประชุมปฏิบัติงาน
- 1.5 ความรู้ ความเข้าใจ เศรษฐกิจ สังคม และตัวแปรทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ได้แก่

- 1.1 ความสม่ำเสมอของการประชุม
- 1.2 ประสิทธิภาพของการจัดการประชุม เช่นการนัดประชุมล่วงหน้า การแจ้งวาระล่วงหน้า
- 1.3 วาระและความพร้อมของเอกสาร
- 1.4 วัน เวลา สถานที่ เหมาะสมหรือไม่
- 1.5 ประธานเปิด โอกาสให้ผู้แทนแต่ละฝ่ายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางหรือไม่เพียงใด
- 1.6 ผู้แทนแต่ละฝ่ายมีอิสระในการตัดสินใจและลงมติมากน้อยเพียงใด
- 1.7 เมื่อมีความขัดแย้งในที่ประชุมได้มีการหาข้อยุติอย่างสมานฉันท์หรือไม่

---

<sup>9</sup> รายละเอียดกรอบแนวทางการเสนอแนะและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ในภาคผนวก

จากการประมวลข้อมูลพบว่าคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเห็นว่าบรรยากาศในการแสดงความคิดเห็น เช่น ประธานเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ที่ประชุมมีการรับฟังและเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ผู้เข้าร่วมประชุมมีอิสระในการตัดสินใจ และการหาข้อสรุปในที่ประชุมอยู่ในเกณฑ์ดี

ปัจจัยที่ออกมาในเกณฑ์ปานกลาง ได้แก่ ประสิทธิภาพของการจัดการประชุม โดยเฉพาะการเตรียมการก่อนการประชุม

### ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานในการประชุมกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระดับจังหวัดของตนพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรงและปัญหาสืบเนื่อง ปัญหาและอุปสรรคที่พบทั้งจากผลการสอบถามด้วยแบบสอบถามและจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกที่สำคัญ ประกอบด้วยปัญหาและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาในการสรรหาอนุกรรมการฝ่ายลูกจ้าง จังหวัดที่ประสบปัญหาด้านนี้มาก ได้แก่ จังหวัดที่ไม่มีองค์กรของฝ่ายลูกจ้างทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการคัดเลือกผู้แทนโดยองค์กรลูกจ้างและถ้าหากจังหวัดนั้น ๆ เป็นจังหวัดเล็ก ๆ ที่มีสถานประกอบการไม่มากนัก จะทำให้การสรรหาผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมีข้อจำกัดในการพิจารณาเพราะมีตัวเลือกน้อย ในกรณีนี้จังหวัดอาจจะมี การปรับลดจำนวนอนุกรรมการลงมา ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของจังหวัดตนเองได้ เช่น เหลือจำนวน 9 คน หรือ 12 คน เป็นต้น

(2) การขาดความรู้ความเข้าใจ กล่าวคืออนุกรรมการบางคนไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และแนวทางในการปฏิบัติงานในตำแหน่งของตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็อาจจะไม่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับตัวแปรทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และเมื่อเปรียบเทียบระดับความรู้ข้างต้นโดยรวมแล้วมักจะพบว่ากลุ่มผู้แทนที่ขาดความรู้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ก็คือผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ก็โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องให้แก่อนุกรรมการทุกฝ่าย

(3) การขาดแคลนข้อมูล ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นกับคณะกรรมการฯ ในแทบทุกจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรและสภาพทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัด หรือแม้แต่ข้อมูลในระดับประเทศบางอย่างก็อาจจะยังขาดการเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบ และไม่ทันสมัย

(4) การไม่ให้ความสำคัญกับการจัดประชุมและการเข้าประชุม พบว่าในหลายจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดเล็ก ๆ และมีเศรษฐกิจภาคเกษตรเป็นหลักไม่ได้จัดประชุมตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดไว้ คือ 2 เดือนต่อครั้ง โดยมีการประชุมน้อยกว่าที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นยังพบว่าอนุกรรมการบางท่านไม่ค่อยได้เข้าประชุมเองแต่ก็จะส่งตัวแทนมาประชุม หรือไม่ก็ขาดประชุม ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการรับรู้และปฏิบัติงาน และถ้าเป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาลที่รับผิดชอบในการนำเสนอข้อมูล

สำคัญก็จะส่งผลให้ที่ประชุมไม่ทราบข้อมูลที่จะนำมาใช้พิจารณาเพิ่มเติมในวันนั้น ๆ อย่างไรก็ตามผู้ที่ขาดประชุมบ่อยคือผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง โดยฝ่ายนายจ้างมักจะอ้างว่าติดธุระเร่งด่วนส่วนลูกจ้างมักอ้างว่าไม่อาจลางานมาได้เนื่องจากต้องเร่งทำงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นเสียก่อน แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด การขาดประชุมย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายการกระจายอำนาจมีผลอย่างเต็มที่และคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดตระหนักถึงบทบาทความสำคัญของตนในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดตนแล้ว การให้ความสำคัญกับการประชุมก็จะเพิ่มมากขึ้น

เมื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักในการปฏิบัติงานในการประชุมกำหนดอัตราค่าจ้างของจังหวัดแก้ ปัญหา ร้อยละ 75 เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดความรู้ เนื่องจากขาดข้อมูล ประกอบกับการไม่ให้ความสำคัญกับการจัดประชุมและการเข้าประชุม ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว โดยปรับปรุงกลไกภาครัฐ คือ แรงงานจังหวัด ซึ่งก็คือ ผู้ที่ปฏิบัติงานอนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และควรจัดโครงสร้างงานดังกล่าว โดยให้มีสำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดขึ้นเพื่อเป็นศูนย์รวมในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจกำหนดอัตราค่าจ้างจังหวัดตามกรอบที่กฎหมายกำหนดให้ชัดเจน เช่น มีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ งบประมาณที่เหมาะสม ซึ่งจะได้เพิ่มเติมรายละเอียดในผลการศึกษาลำดับต่อไป

## (2) ปัญหาในบทบาท (อำนาจหน้าที่) และโครงสร้างขององค์การไม่ชัดเจน

จากการศึกษาของนายพลศักดิ์ เศรษฐนันท์ ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งแรงงานจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงแรงงาน ประจำจังหวัด นั้นต้องรับผิดชอบงานที่สำคัญในด้านการประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานเขตพื้นที่จังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายกระทรวง ติดตามประเมินผล แผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ สังกัดกระทรวงแรงงาน การบริหารงานข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน รวมทั้งข้อมูลด้านการพัฒนาในด้านต่าง ๆ การดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผน งานพัฒนาเป็นศูนย์สารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด การประสานการจัดทำกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทในส่วนที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดด้านแรงงาน รวมทั้งแผนงาน โครงการพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่จังหวัด ให้บรรลุผลตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ตลอดจนการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารการดำเนินงานด้านแรงงาน ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจถูกต้อง และรับเรื่องราวร้องทุกข์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านแรงงาน และการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจะต้องประสานงานในรูปแบบต่าง ๆ คือ การประสานงานแบบเป็นทางการ และการประสานงานแบบไม่เป็นทางการ การเป็นผู้นำ (Leadership) ทั้งในการทำงานและนอกเวลาทำงาน เพื่อร่วมกับหน่วยงาน

ในสังกัดกระทรวงแรงงานในพื้นที่จังหวัด และหน่วยงานนอกสังกัดกระทรวงแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกระทรวงแรงงานในการจัดตั้งสำนักงานแรงงานจังหวัด และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวพบปัญหาอุปสรรค ดังนี้

1) ปัญหาอุปสรรคในการประสานงานภายในกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด ส่วนใหญ่กระทรวงมักจะสั่งการเร่งด่วน ทำให้การประสานงานในบางครั้งไม่สามารถเสนอรายงานตามข้อสั่งการได้ทันการณ์

2) ปัญหาด้านบุคลากรในการทำงาน สำนักงานแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด มีอัตรากำลังน้อยมากเพียง 5 - 7 ตำแหน่ง แต่ภารกิจในการเป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานในจังหวัดมีมากมาย เช่น งานประชุม งานแผนงาน โครงการต่าง ๆ ในบางครั้งต้องให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานเป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมคณะต่าง ๆ การจัดนิทรรศการของจังหวัด และในเขตพื้นที่ใกล้เคียง เทียบจะไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในสำนักงานแรงงาน คงเหลือแต่ลูกจ้างปฏิบัติงานสำนักงานแรงงานจังหวัด

3) ปัญหาด้านโครงสร้างของสำนักงานแรงงานจังหวัด ในด้านนี้สืบเนื่องจากปัญหาข้อ 2. ซึ่งสำนักงานแรงงานจังหวัดมีบุคลากรในการทำงานน้อย โครงสร้างที่มีอยู่มีลักษณะเป็น Staff team ทั้งที่ลักษณะงานที่รับผิดชอบอยู่เป็นงานบริหาร น่าจะมีฝ่ายได้อย่างน้อย 2 ฝ่าย เพื่อให้การทำงานและการบริหาร การประสานงาน มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แต่การจัดโครงสร้างในลักษณะทีมงาน (staff) กลับทำให้การทำงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร การกำหนดคนกับงานจึงไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกสำนักงานแรงงานจังหวัด

### แนวทางแก้ไขจากกรณีศึกษา

1. การแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงแรงงานในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานในจังหวัด หรือในจังหวัดอื่น ๆ นั้น กระทรวงแรงงานควรพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนกระทรวงแรงงานที่มีประสบการณ์ มีความรู้ ความสามารถให้เป็นที่ยอมรับ เช่น บุคคลที่จะเป็นผู้แทนกระทรวงแรงงาน ควรมีมนุษยสัมพันธ์ มีภาวะความเป็นผู้นำ มีคุณธรรมและจริยธรรม มีการทำงานเป็นทีม มิใช่ One man Show จึงจะเป็นที่ยอมรับของทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ การประสานงานในบทบาทของแรงงานจังหวัดจึงจะบรรลุผลและมีประสิทธิภาพ

โครงสร้างของสำนักงานแรงงานจังหวัดนั้น กระทรวงควรจะต้องกำหนดให้แน่นอน เพราะปัจจุบันแรงงานจังหวัดมีลักษณะเป็นตำแหน่ง Staff หรือกลุ่มเสนาธิการเท่านั้น ไม่มีโครงสร้างของสำนักงาน คือไม่มีการแบ่งเป็นฝ่าย เป็นงาน ความรับผิดชอบอยู่ที่หัวหน้าสำนักงานจะมอบหมายให้ผู้ใดรับผิดชอบงานใด การประสานงานภายในเป็นลักษณะของการช่วยกันทำงาน งานที่รับผิดชอบของสำนักงานมีลักษณะเด่นชัดเช่น แผนยุทธศาสตร์ ข้อมูล งานประชุมอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด และงานประชุมอื่น ๆ จึงควรแบ่งแยกหน่วยงานรับผิดชอบภายในให้เด่นชัดทั้งในด้านการเป็นศูนย์ข้อมูล การประสานงาน การติดตามประเมินผลหน่วยงาน ซึ่งจะทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถวางแผนการทำงานได้ดีขึ้น

## บทที่ 4

### สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เกิดประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาได้เรียนรู้ แนวคิด ทฤษฎี และข้อเท็จจริงของผู้ปฏิบัติงาน และนำมาเสนอผลการศึกษา ดังนี้

1. มีความสมเหตุ สมผลในการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปสู่ระดับจังหวัด
2. ความจำเป็นในการกำหนดภารกิจหน้าที่ด้านเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จังหวัดให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัด และคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้ชัดเจน
3. ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างภารกิจ/งาน ให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพ

#### 1. มีความสมเหตุ สมผลในการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปสู่ระดับจังหวัด

- 1.1 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนับว่าเป็นมาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการที่รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศนำมาใช้เพื่อคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม โดยมีจุดมุ่งหมายคือ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีพอยู่ได้เหนือระดับความยากจน<sup>11</sup>
- 1.2 จากผลการศึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ภายใต้วหัวข้อเรื่อง นโยบายค่าจ้างและความสามารถในการแข่งขันของแรงงานในประเทศไทย<sup>12</sup> ซึ่งให้เห็นว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงเสนอให้ยึดวัตถุประสงค์และระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเครื่องมือในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทางสังคมและช่วยให้ลูกจ้างได้รับส่วนแบ่งจากการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทางสังคมและช่วยให้ลูกจ้างได้รับส่วนแบ่งจากการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย
- 1.3 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับ สามารถดำรงชีพอยู่ได้คือ คณะกรรมการค่าจ้างซึ่งกำหนดอัตราค่าจ้างพื้นฐานของประเทศและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

<sup>11</sup> L.R. Heron, “คำถาม - คำตอบ : ข้อมูลที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” แปลและเรียบเรียงโดย วรณพร ชูอำนาจในประมวลข้อมูลเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง ก. แรงงานและสวัสดิการสังคม 2542)

<sup>12</sup> International Labour Office (ILO), Wage Policy and Labour Competitiveness in Thailand, Bangkok : International Labour Office; 1998

- 1.4 กระแสแนวคิดในเรื่องการจัดการภาครัฐแตกต่างไปจากเดิมไปสู่รูปแบบใหม่<sup>13</sup> (New Public Administration) นิติรัฐ ไปสู่ ประชารัฐ กล่าวคือ แนวคิดใหม่ในการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างสุจริต มีการเคารพกฎหมาย ประชาชนเป็นแกนกลาง การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและจิตวิทยา ซึ่งเปลี่ยนจากการใช้อำนาจกับประชาชน ไปสู่การทำให้เกิดการยอมรับ สร้างกระแสการยอมรับต่อประชาชนให้เกิดความคล้อยตาม ยินยอม ปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ จึงเกิดความยั่งยืนถาวร
- 1.5 หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ให้ส่วนราชการ ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ได้แก่ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ
- 1.6 ความจำเป็นที่กระทรวงแรงงานจะต้องรับรู้รับฟังความต้องการของผู้ใช้แรงงาน ฝ่ายนายจ้าง ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ (จังหวัด) ซึ่งมีความแตกต่างกันในสภาพเศรษฐกิจ สังคม ความสามารถต่าง ๆ และกระจายภารกิจหน้าที่ให้กับ คณะอนุกรรมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ได้มีส่วนร่วมสำคัญในการนำเสนอความคิด เหตุผล ความต้องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดของตนเอง จึงมีความสมเหตุ สมผล ซึ่ง กระทรวงแรงงานจะได้สนับสนุนภารกิจให้กับคณะอนุกรรมการฯ จังหวัดให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ...<sup>14</sup>

## 2. มีความสำคัญในการกำหนดภารกิจหน้าที่ด้านเลขานุการคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับแรงงานจังหวัดในฐานะอนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

1. กฎกระทรวงเรื่องการแบ่งส่วนราชการกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ สำนักงานแรงงานจังหวัด ดังนี้

<sup>13</sup> สรุปรูปจากคำบรรยาย ศ.ดร.วรเดช จันทรศร, การจัดการภาครัฐ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>14</sup> สรุปรูปจากคำกล่าวเปิดการประชุม จารุพงษ์ เรื่องสุวรรณ, ปลัดกระทรวงแรงงาน ในการประชุมชี้แจงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานจังหวัด ผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้างทั่วประเทศ มิ.ย. 2547

- (1) กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงในความรับผิดชอบของส่วนราชการสังกัดกระทรวงในเขตพื้นที่จังหวัด
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผน งานพัฒนาเป็นศูนย์กลางสารสนเทศ ด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- (3) ประสานและดำเนินการโครงการพิเศษด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะกว้าง ๆ ไม่ได้ระบุนรายละเอียดภารกิจสำคัญ ๆ ไว้ให้ชัดเจนและการไม่ได้กำหนดเรียงลำดับภารกิจสำคัญจากมากไปน้อย จึงมีผลให้การบริหารจัดการต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ (ตามแผนงานโครงการ) (ซึ่งได้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการที่รัฐบาลริเริ่มให้ทุกส่วนราชการต้องให้คำรับรองไว้) มีความไม่แน่นอน เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น การมีภารกิจเร่งด่วนของรัฐบาลที่จังหวัดมอบหมายให้ปฏิบัติ มีภารกิจงานสำคัญที่กระทรวง, กรม มอบให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะมีระยะเวลากำหนด แรงงานจังหวัดผู้มีบทบาทเป็นผู้นำ (องค์กร) สำนักงานแรงงานจังหวัดเห็นความสำคัญงานด้านการทำหน้าที่อนุกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำน้อยกว่างานด้านอื่น ๆ และจากข้อเท็จจริงกรณีศึกษาของพลศักดิ์ เศรษฐนันท์ ที่สำนักงานแรงงานจังหวัดระยองพบว่า ปัญหาบุคลากรในการทำงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งมีน้อยเพียง 5 ตำแหน่ง แต่ภารกิจในการเป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานในจังหวัดมีมากมาย เช่น งานประชุม งานแผนงานโครงการต่าง ๆ การปฏิบัติงานในพื้นที่ต่าง ๆ ของจังหวัดห่างไกล แทบจะไม่มีหน้าที่ปฏิบัติงาน คงเหลือแต่ลูกจ้างประจำปฏิบัติงานในสำนักงาน เท่านั้น

2 ความมุ่งหวังของฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และภาครัฐ ที่มีความคาดหวังที่จะให้สำนักงานแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด ทำหน้าที่ได้ใกล้เคียงเหมือนเป็นสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง สำนักงานปลัดกระทรวงจึงมีความเป็นไปได้ยาก เพราะภารกิจหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัดมีครอบคลุมทุกภารกิจกระทรวงแรงงานทุกด้าน กว้างขวางกว่าในทุกมิติในระดับจังหวัด ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างปฏิบัติหน้าที่ด้านเดียวเป็นการเฉพาะ และหากจะเปรียบเทียบจำนวนและระดับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่ามีความแตกต่างกันมาก

อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ของแรงงานจังหวัดในฐานะอนุกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด มีขอบเขต มิติของงานด้านการกำหนดอัตราค่าจ้างน้อยกว่าส่วนกลางก็ตาม แต่ภารกิจนี้ยังอาจกล่าวได้ว่า มิได้ถูกกำหนดให้เห็นชัดเจนในกฎกระทรวง ดังนั้นความมุ่งหวังให้การดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดในเรื่องนี้จึงลดน้อยลงไปอย่างน่าเสียดาย เช่น จากรายงานการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดย สำนักงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน คือ การขาดแคลนข้อมูลโดยเฉพาะ



เครื่องมือสืบค้นข้อมูลทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ การไม่ให้ความสำคัญกับการจัดประชุมและการเข้าประชุม การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และแนวทางปฏิบัติงานในตำแหน่งของตนเอง...

ความคาดหวังให้แรงงานจังหวัด (นักวิชาการแรงงาน 8) เป็นแกนหลักสำคัญในการดำเนินงานด้านการจัดประชุม การเตรียมข้อมูล การให้ความรู้ความเข้าใจในข้อเท็จจริง มาตรา 87 แห่ง พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้แก่ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตแรงงาน ผลลัพท์มวลรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุผลข้างต้น

### 3. มีความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างภารกิจ/งานให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัด

3.1 ผลการศึกษาของพลศักดิ์ เศรษฐนันท์ กรณีศึกษา สำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง ให้ข้อเสนอว่า

1. “กระทรวงแรงงานจะต้องกำหนดโครงสร้างของสำนักงานแรงงานจังหวัดให้แน่นอน เพราะปัจจุบันแรงงานจังหวัดมีลักษณะเป็นหน่วยงานรอง (Staff) หรือกลุ่มเสนาธิการเท่านั้น ไม่มีโครงสร้างของสำนักงาน กล่าวคือ ไม่มีการแบ่งเป็นฝ่าย เป็นงาน ขึ้นอยู่กับหัวหน้าสำนักงานจะมอบหมายให้ผู้ใดรับผิดชอบงานใด การประสานงานภายในเป็นลักษณะของการช่วยกันทำงาน”

2. งานที่รับผิดชอบลักษณะเด่นชัด ได้แก่ งานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน งานข้อมูลด้านแรงงาน งานประชุมประจำเดือนหน่วยงานกระทรวงแรงงาน งานประชุมคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด จึงควรแบ่งแยกความรับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างภายในให้ชัดเจน จึงจะเกิดประสิทธิภาพได้มากขึ้น

3. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์การ สามารถอธิบายได้ว่าการจัดโครงสร้างสำนักงานแรงงานจังหวัดในปัจจุบันมีลักษณะคล้ายองค์การแบบราบ (Flat Organization) และสามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบขององค์การแบบใหม่ที่เรียกว่าองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ได้ แต่เป็นที่น่ากังวลว่าเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคุณลักษณะของการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้นี้ ต้องประกอบด้วย

- (1) ขนาดจำนวนเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสม ไม่มากเกินไป ไม่น้อยเกินไป (Rightsizing)
- (2) มีการทำงานและมีการตรวจสอบไปพร้อมกัน (Double Loop) เพื่อป้องกันการผิดพลาด
- (3) มีการเปิดใจ/เปิดรับรู้วิชาการ เทคโนโลยีได้เสมอ หรือหมายถึง คนในองค์การใฝ่รู้ใฝ่ศึกษาตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง (Open Minded)
- (4) มีการร่วมมือกันทำงานเป็นทีม มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมในหมู่สมาชิก/คนในองค์การ (Team Group)
- (5) มีศักยภาพในการทำงานได้แม้จะประสบปัญหาและรุนแรงได้ (Chaos) ไม่เลิกล้มไป

ทั้งนี้หากความพร้อมของบุคลากร ซึ่งได้แก่ แรงงานจังหวัดและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานแรงงานจังหวัดไม่มีคุณลักษณะดังกล่าว ก็จะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ครบถ้วน ตามที่มุ่งหวัง

ด้วยเหตุผลความจำเป็นดังที่กล่าวไว้ในผลการศึกษา จึงมีความจำเป็นในการกำหนดให้สำนักงานแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมการชุดเดียวที่ดูแลงานด้านเศรษฐกิจภายในจังหวัด ดังนี้

- (1) มีโครงสร้างของงานสำคัญให้ชัดเจน โดยประกอบด้วย อัตรากำลัง ระดับตำแหน่งที่เหมาะสม
  - (2) จำนวนผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น (Rightsizing)
  - (3) มีงบประมาณให้การบริหารจัดการ ให้กับงานด้านเลขานุการคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด
-

## บทที่ 5

### ความเห็นและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทบาท อำนาจหน้าที่ ของสำนักแรงงานจังหวัดต้องชัดเจน

การปฏิบัติงานในระบบราชการซึ่งเน้น งาน หน้าที่ ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเงื่อนไขสำคัญในการนำนโยบายต่าง ๆ ของรัฐไปสู่การปฏิบัติเพื่อผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ขึ้นปลายที่พึงปรารถนาแก่ประชาชน แต่เนื่องจากในกฎกระทรวงในการแบ่งส่วนราชการ บทบาท อำนาจหน้าที่ กำหนดไว้แต่เพียงกว้าง ๆ 4 ข้อ ซึ่งภารกิจด้านอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในวงเล็บ 2 “ดำเนินการเกี่ยวกับงานยุทธศาสตร์ งานนโยบายและแผน งานพัฒนาเป็นศูนย์กลางสารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด” พิจารณาเห็นได้ว่ามีแผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่ต้องปฏิบัติหลากหลายประการและไม่มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของงาน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องปรับปรุงเพิ่มเติมบทบาท หน้าที่ให้ละเอียดยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจจะแนะนำให้มียกเว้นหน้าที่ ดังนี้

- (1) งานจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ (MIS) ระดับจังหวัด
- (2) งานจัดทำแผนปฏิบัติงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ตลอดปี
- (3) งานจัดการ อบรม สัมมนา เพื่อเพิ่มเติมความรู้ให้แก่ คณะอนุกรรมการ
- (4) งานจัดการประชุมคณะกรรมการฯ
- (5) งานจัดการศึกษาวิจัยและประเมินผล

ซึ่งในแต่ภารกิจของงานจะมีกิจกรรมต่างๆซึ่งสามารถกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดผลสำเร็จ ไว้ได้ชัดเจน

#### 5.2 แนวคิดในการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความเหมาะสมอย่างสำคัญ

วัตถุประสงค์สำคัญของการกระจายอำนาจโดยทั่วไป คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ

สำหรับวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปยังคณะกรรมการในจังหวัดต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

- (1) เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกต้องกำหนดขึ้นได้สะท้อนถึงความแตกต่างกันทั้งในด้านสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจแต่ละจังหวัด
- (2) เพื่อลดความยากจน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการกำหนดระดับค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละจังหวัด ที่สามารถดึงดูดการลงทุนและเพิ่มการจ้างงานไปพร้อมกัน

Jean-Jacques Dethier ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “การกระจายอำนาจซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย ก็คือ การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยมีปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งอาจจะส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตและส่งผลสะท้อนกลับไปยังผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจได้ หากมีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ”

นายจรรยาพงศ์ เรืองสุวรรณ ปลัดกระทรวงแรงงาน ได้กล่าวไว้ในกรเปิดประชุมฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และแรงงานจังหวัดทั่วประเทศ เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อเดือน มิ.ย. 2547 ตอนหนึ่งว่า “มีความสมเหตุ สมผลที่กระทรวงแรงงานจะรับฟังและส่งเสริมให้การทำงานของเลขานุการอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (สำนักงานแรงงานจังหวัด) สามารถสนับสนุนการทำงานของคณะอนุกรรมการฯจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

### 5.3 โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสมสนับสนุนภารกิจของสำนักงานแรงงานจังหวัด และเท่ากับเป็นการส่งเสริมการทำงานคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

จากผลการศึกษากรณีศึกษาของสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง และประสบการณ์การทำงาน ณ สำนักงานแรงงานจังหวัดสตูล (2546) พบว่า ไม่มีกรกำหนดโครงสร้างองค์การ (สำนักงานแรงงานจังหวัด) ให้ชัดเจน แรงงานจังหวัด (หัวหน้าควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงาน) เป็นผู้กำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความเหมาะสม จำนวนบุคลากรมีไม่เกิน 7 คน (รวมลูกจ้าง) ในการรองรับภารกิจทั้งหมดของกระทรวง และภารกิจอื่นจากจังหวัด นโยบายสั่งการพิเศษอื่น ๆ ทำให้งานประจำปกติมีมาก (อาจเกิดจากความรับผิดชอบของหัวหน้าสำนักงาน) การมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานการเงินและบัญชี 1 อัตรา ในทุกสำนักงานฯ ก็มีได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทำงานนี้อย่างเดียว แต่จะถูกมอบให้ปฏิบัติงานอื่น ๆ ไปด้วย

การปฏิบัติงานเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงถูกมองว่าเป็นงานที่ต้องทำในบางช่วงเวลาของปี ไม่ใช่งานประจำต่อเนื่อง แต่มีเพียงงานสรรหา งานประชุมคณะอนุกรรมการฯ เท่านั้นที่สำคัญ เพราะถูกกำหนดจำนวนครั้งในการประชุมแต่ละปี ประกอบกับได้รับการจัดสรรเงินมาต้องใช้ให้หมดตามเป้าหมายมากกว่ากิจกรรมที่จะต้องให้ความรู้ ความเข้าใจ การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อนุกรรมการทุกฝ่ายมีคุณภาพ มีความรับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญและยั่งยืน ไปสู่การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 5.4 บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 1 การปฏิบัติงานในด้านเลขานุการคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ควรที่กระทรวงแรงงานจะเพิ่มเติม อัตรากำลังข้าราชการหรือจ้างบุคลากร ลูกจ้าง ให้กับสำนักงานจังหวัด ทุกแห่ง จำนวน 2 – 3 คน และกำหนดบทบาท ภารกิจมอบให้ผู้รับผิดชอบ เพื่อปฏิบัติงาน ดังนี้

- (1) งานบริหารทั่วไป ดูแลงานสารบรรณ งานประสานงานต่าง ๆ งานจัดประชุม งานเอกสาร เลขานุการให้กับอนุกรรมการในจังหวัด การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในภารกิจ

- (2) งานบริการข้อมูลและงานศึกษาวิจัย ทำหน้าที่ เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ทดดิยภูมิ ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย องค์ประกอบที่จะนำมาสู่การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ทั้งในเรื่องของจำนวนเงิน ประเภทงาน สาขาอาชีพ พื้นที่อำเภอ จังหวัด เป็นต้น

กำหนดคุณสมบัติของบุคลากร ที่ต้องการนอกจากคุณสมบัติทั่วไป ตามระเบียบราชการแล้ว ควรกำหนดคุณสมบัติพิเศษบางประการด้วย เช่น จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีความรู้ในสาขาวิชาระเบียบวิธีวิจัย มีประสบการณ์ทำงานด้านการศึกษาวิจัยมาก่อน และต้องกำหนดอัตราค่าจ้างรายเดือนไม่ต่ำกว่าคุณวุฒิ เป็นต้น

จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการ ได้ตลอดทั้งปี ตามแผนงาน โครงการที่สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง สำนักงานปลัดกระทรวงกำหนดไว้ ซึ่งเป็นไปตามที่จังหวัดแจ้งความต้องการด้วย

ความสำคัญต่อการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ โดยการให้โอกาสศึกษาดูงานใน และต่างประเทศเป็นแผนไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างโลกทัศน์ องค์ความรู้ใหม่ เพิ่มเติมอย่างเป็นระบบ ปัจจุบันเป็นเพียง เชิญประชุม และมอบข้อสั่งการให้ไปปฏิบัติเท่านั้น เป็นการสื่อสารทางเดียวซึ่งเป็นระบบปิด

## 2. การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ อาจจัดโครงสร้างเป็นฝ่ายให้ชัดเจน ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารทั่วไป ประกอบด้วยงานธุรการ งานสารบรรณ งานการเงินและพัสดุ งานบริหารงานบุคคล งานติดตามประเมินผล งานเลขานุการและการประชุม งานห้องสมุด ฯ

2. ฝ่ายนโยบาย ยุทธศาสตร์และวางแผน ประกอบด้วย งานจัดทำแผนแม่บทแรงงานในจังหวัด งานจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี งานพัฒนาข้อมูลสารสนเทศแรงงานในจังหวัด งานวิชาการและงานวิจัย ฯ

3. ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ประกอบด้วยงานงานบริหารทั่วไป ดูแลงานสารบรรณ งานประสานงานต่าง ๆ งานจัดประชุม งานเอกสาร เลขานุการให้กับอนุกรรมการในจังหวัด การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในภารกิจ งานบริการข้อมูลและงานศึกษาวิจัย ทำหน้าที่ เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ทดดิยภูมิ ศึกษาวิเคราะห์ วิจัย องค์ประกอบที่จะนำมาสู่การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ทั้งในเรื่องของจำนวนเงิน ประเภทงาน สาขาอาชีพ พื้นที่อำเภอ จังหวัด เป็นต้น

ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าว กระทรวงแรงงานจะต้องให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจ เพิ่มเติมความรู้ ประสบการณ์ใหม่ ๆ ให้กับแรงงานจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคด้วย ( Human Resource Development ) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นประโยชน์กับประชาชน อย่างจริงจัง ดังที่กระทรวงแรงงานมุ่งหวังไว้

### บรรณานุกรม

1. แผนปฏิบัติการกระทรวงแรงงานประจำปีงบประมาณ 2547
2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการกิจการเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก (9 ต.ค. 2546)
3. เอกสารวิชาการและบทบาทของสำนักงานแรงงานจังหวัดในการประสานราชการกระทรวงแรงงานในส่วนภูมิภาค กรณีศึกษาสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง โดยนายพูลศักดิ์ เศรษฐนันท์ , พ.ศ. 2547
4. รายงานการศึกษา โครงการศึกษาบทบาทในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แรงงานและสวัสดิการสังคม จังหวัด โดยกองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ก.ค. 2538
5. ประมวลข้อมูลเร่งการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง สป. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม,พ.ศ. 2542
6. รายงานการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง สง.ร่วมกับ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ก.ค.2545
7. บทบาทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดย “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” ก. ค.2545
8. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการความจำเป็นในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดย ศูนย์บริการ “เม.ย. 2547
9. รายงานสรุปผลการดำเนินงาน โครงการนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ ( กระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ) ( THAILAND: MINIMUM WAGE AND DECENTRALIZATION) เสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน , ต.ค. 2542
10. เอกสารผลงานทางวิชาการ “ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results – Based Management : RBM ) ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในองค์การระหว่างประเทศกับหน่วยราชการไทย โดย นายวิฑูร สุขะวัชรนนกุล,ก.ย.46
11. พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 41
12. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545