

เอกสารผลงานทางวิชาการ



การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดในฐานะ
เลขานุการคณะกรรมการอัตรากำลังขั้นต่ำ ให้เกิดประสิทธิภาพ

โดย

นายอาณาจักร สุทธาน

แรงงานจังหวัดสตูล (นักวิชาการแรงงาน 8)

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว
กลุ่มแผนงานและงบประมาณ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน

พ.ศ. 2547



1 12.05.6
8624n
2547

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



10563

การปรับปรุงการปฏิบัติงาน

คำนำ

การศึกษาเรื่อง การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทำให้เกิดประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายระเบียบและนโยบายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนำประสบการณ์ในการทำงานในฐานะ เลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างจังหวัดสตูลมาวิเคราะห์เหตุผล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับทราบปัญหา อุปสรรค การดำเนินงานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในตอนท้ายของผลการศึกษาได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน โดยเพิ่มเติมภารกิจหน้าที่ให้แก่แรงงานจังหวัด (นักวิชาการแรงงาน 8) ซึ่งต้องทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเสนอให้กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างผู้ปฏิบัติงาน โดยมีโครงสร้างภารกิจ งบประมาณที่เหมาะสมให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัดด้วย จึงจะสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจด้านอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาหวังว่า ผลการศึกษานี้จะเกิดประโยชน์ในการนำไปประกอบการกำหนดนโยบายและมีการปรับปรุงโครงสร้างให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัด และกำหนดบทบาท ภารกิจหน้าที่ให้กับแรงงานจังหวัด ให้มีความเหมาะสมในอนาคตต่อไป

นายอาณาจักร สุทธายน

มิถุนายน 2547

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญภาพ

บทที่ 1 บทนำ

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

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาท โครงสร้างของสำนักงานแรงงานจังหวัด

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

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของแรงงานจังหวัด (อนุกรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ) 18

- นโยบายกระทรวงแรงงาน / วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน 21
- อานาจหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัด / บทบาทตามอานาจหน้าที่ 22
- บทบาท การประสานงานในหน้าที่กรณีศึกษาสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง 23
- แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท 24
- ปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงบทบาทในการประสานงาน 26

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

สารบัญญภาพ

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

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนับว่าเป็นมาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการที่รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศนำมาใช้เพื่อการคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม โดยมีจุดมุ่งหมาย คือ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีพอยู่ได้เหนือระดับความยากจน¹ จากผลการศึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ภายใต้หัวข้อเรื่องนโยบายค่าจ้างและความสามารถในการแข่งขันของแรงงานในประเทศไทย² ได้ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายที่เหมาะสมกับประเทศไทย จึงเสนอให้ยึดวัตถุประสงค์และระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเครื่องมือในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทางสังคมและช่วยให้ลูกจ้างได้รับส่วนแบ่งจากการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ที่ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบดูแลกลุ่มแรงงานผ่านกรมแรงงานในขณะนั้น³ 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

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

² International Labour Office (ILO) , *Wage Policy and Labour Competitiveness in Thailand* , Bangkok : International Labour Office; 1998

³ ปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลด้านแรงงานคือกระทรวงแรงงาน

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจตลอดจนภาวะการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก เป็นเหตุให้เกิดข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่าไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น เนื่องจากไม่สะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจและการครองชีพของประชาชนในจังหวัด เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานและการกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค กระทรวงแรงงาน จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาข้อกฎหมาย ระเบียบ และความเป็นไปได้ในการพิจารณาปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคณะทำงานชุดดังกล่าวได้เสนอแนวความคิดเห็นต่อการปรับปรุงระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระทรวงแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง ได้เสนอให้มี 2 ระดับดังนี้คือ⁴

(1) คณะกรรมการค่าจ้าง

มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานของประเทศและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(2) คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

มีหน้าที่พิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัด โดยจะต้องกำหนดไม่ให้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ซึ่งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจะเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาก่อนนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน 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

⁴ สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง , ประมวลข้อมูลเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย , กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , 2542

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

แต่กระนั้นก็ตาม ในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในหลายจังหวัดพบว่ายังประสบกับปัญหาหลายประการ นับตั้งแต่การสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายลูกจ้างว่าคณะกรรมการฯ มิใช่ผู้แทนของไตรภาคีอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังพบว่า ในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ผู้เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติตามกฎหมาย ขาดความรู้และแหล่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระดับจังหวัดให้มีความถูกต้องเหมาะสม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้กระทรวงแรงงานได้รับทราบสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือสนับสนุนข้อมูล การพิจารณาการสรรหา การยกระดับความรู้ให้กับคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

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 ผลผลิตภาพแรงงาน การลงทุน การย้ายถิ่น และข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ครอบคลุมทั่วถึงระดับภูมิภาค / จังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัตราค่าจ้าง (ระดับชาติ)

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

(3) กระทรวงแรงงาน โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้าง สามารถนำผลการศึกษาไปเสนอแนะ การปรับปรุงการปฏิบัติงานให้กับสำนักงานแรงงานจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั่วประเทศ

.....

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวกับบทบาท โครงสร้าง ของสำนักงานแรงงานจังหวัด

การนำแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น มุ่งเน้นเพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะและความเป็นมาของการกำหนดอัตราค่าจ้างโดยทั่วไปและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คำนิยามศัพท์ และความหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนแนวคิดหลักการต่าง ๆ และผลการศึกษาวิจัยที่เสนอปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะต่อประเด็นการปฏิบัติงาน มีความสำคัญที่จะเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานของสำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ให้เห็นชัดเจนต่อไป ทั้งนี้รายละเอียด ดังต่อไปนี้

ความหมาย / นิยามศัพท์

“ค่าจ้าง⁵” หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาที่ทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ (ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541)

“ค่าจ้างในวันทำงาน” หมายความว่า ค่าจ้างที่จ่ายสำหรับการทำงานเต็มเวลาการทำงานปกติ

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ⁵” หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ⁶ ที่จะกำหนดให้มีอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานในกรณีที่ไม่มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดด้วย

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน⁵” หมายความว่า

- (1) อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- (2) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ⁶ สุด ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง อัตราค่าจ้างที่จ่ายต่ำกว่าอัตรานี้ถือว่า

ผิดกฎหมาย

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

⁵ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

⁶ 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 ผลผลิตแรงงาน 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 งานพัฒนาเป็นศูนย์กลางสารสนเทศด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- (3) ประสานและดำเนินการ โครงการพิเศษด้านแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

มีกฎหมาย แนวคิด และหลักการ ในการกำหนดดังนี้

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

การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท หรือในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งก็ได้

(2) ตามแนวคิดและหลักการ⁷

จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม ภาวะการจ้างงานโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ผู้ใช้แรงงานต้องประสบปัญหาถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้างแรงงาน โดยได้รับค่าตอบแทนการทำงานในอัตราที่ต่ำเกินควร จากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

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

⁷ 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 ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจทำให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละท้องที่แตกต่างกันได้ตามความแตกต่างของมาตรฐานความเป็นอยู่ในแต่ละท้องที่

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

ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการอาจจะไม่จำเป็นต้องนำปัจจัยทุกตัวมาพิจารณา เพราะปัจจัยบางตัวมีความสัมพันธ์กับปัจจัยตัวอื่น ๆ อยู่แล้ว เช่น เงินเฟ้อกับราคาสินค้าและต้นทุนการผลิต สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และผลผลิตทั้งหมดรวมกับมาตรฐานการครองชีพ

2.1 แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

(1) ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น องค์การกึ่งรัฐบาล หรือภาคเอกชน การกระจายอำนาจนั้นมีอยู่หลัก ๆ 3 รูปแบบ ซึ่งได้แก่ การกระจายอำนาจ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหารจัดการ

ประธาน สวรรคต ได้สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจหน้าที่ไปให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นว่า มีดังนี้

1. เป็นการกระจายหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง โดยมีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด
2. เป็นการกระจายทรัพยากรการบริหารที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง
3. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการสร้างเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถรองรับหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจที่ส่วนกลางกระจายให้ท้องถิ่น

การถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจดำเนินการจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ดังนี้

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

จากความหมายและรูปแบบในการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศ จากเดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างมาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน อาจถือว่าเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการ (Administrative Decentralization)

หากพิจารณาถึงรายละเอียดของกรกระจ่ายอำนาจด้านการบริหารจัดการแล้ว 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 ซึ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นฐานสำคัญของกระจายอำนาจทางการเมือง

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

(2) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์สำคัญของการกระจายอำนาจโดยทั่วไปก็คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ส่วนวัตถุประสงค์สำคัญในการกระจายอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปยังคณะกรรมการฯ ในจังหวัดต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1) เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนดขึ้นได้สะท้อนถึงความแตกต่างกันทั้งในด้านสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด

2) เพื่อลดความยากจน ในขณะเดียวกันก็เป็นการกำหนดระดับค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละจังหวัดที่สามารถดึงดูดการลงทุน และเพิ่มการจ้างงานไปพร้อมกัน

วัตถุประสงค์ในข้อ 1) เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าหากสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ควรจะแตกต่างกันด้วยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในข้อนี้ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยวิธีการรวมศูนย์หรือจากองค์กรในส่วนกลางอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพ

ความเป็นจริงของตัวแปรต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดได้เนื่องจากตามนัยแห่งทฤษฎีแล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่ในส่วนกลาง (Centralized Authority) ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีความสามารถมากกว่าโดยเฉพาะข้อมูลในระดับท้องถิ่น ดังนั้น การมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่องค์กรในระดับท้องถิ่นซึ่งมีข้อมูลที่บุคคลอื่น ไม่มียอมทำให้องค์กรท้องถิ่นมีแรงจูงใจและมีความได้เปรียบมากกว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจมีความได้เปรียบที่คล้ายคลึงกับการใช้กลไกตลาดแทนการตัดสินใจโดยรัฐ ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องอาศัยข้อมูลและตัวแปรต่าง ๆ ในจังหวัดก็น่าจะช่วยให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตจังหวัดนั้นมีความสอดคล้องกับปัจจัยและสภาพแวดล้อมของจังหวัดมากกว่าการกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง

ส่วนวัตถุประสงค์ในข้อ 2) เป็นความพยายามอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ต้องการให้ผู้จ้างแรงงานได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมเพื่อให้สามารถมีรายได้อยู่เหนือระดับเส้นความยากจน แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ให้อัตราค่าจ้างสูงเกินไป เนื่องจากเมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงเกินไปอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านต้นทุน ทำให้มีการจ้างงานน้อยลงและเกิดการว่างงานขึ้นได้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

Dethier ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “การกระจายอำนาจซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย ก็คือการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในกระบวนการดังกล่าวอาจจะส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตและส่งผลกระทบต่อกลับไปยังผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจได้ 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) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรท้องถิ่นซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินการของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดอาจขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของอนุกรรมการ ความสมัครใจ ความทุ่มเทเสียสละในการปฏิบัติงาน ความพร้อมและความเพียงพอของข้อมูลข่าวสารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในการทำงาน ซึ่งในระยะแรก ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพจากส่วนกลาง
- 4) ความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค ในแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละจังหวัดอาจมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะปัจจัยที่จะสนับสนุนให้มีความพร้อมที่จะสนองนโยบายการกระจายอำนาจทั้งในด้านบุคลากร เทคนิค และการบริหารจัดการ ดังนั้นในการกระจายอำนาจอาจจะไม่จำเป็นจะต้องเริ่มต้นพร้อมกัน หรือใช้มาตรการเดียวกันก็ได้ หรืออาจจะแก้ไขความไม่เสมอภาคกันนี้ด้วยการให้การศึกษอบรมแก่เจ้าหน้าที่และเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างดังกล่าวลงให้น้อยที่สุด

(4) แนวคิดและทฤษฎีทางสังคมอื่น ๆ

จากการสำรวจแนวคิดและทฤษฎีอื่น ๆ ในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ที่ทฤษฎีทางสังคมที่คิดว่าน่าจะนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์การปฏิบัติงานและการแสดงความคิดเห็นหรือทัศนคติของอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดแต่ละคนและ / หรือแต่ละฝ่ายได้ ทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่

4.1 ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกัน

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

สจวตซ์ (Stewart) จำแนกหลักการของทฤษฎีแลกเปลี่ยนทางสังคม หรือทฤษฎีความเท่าเทียมกัน ออกเป็น 4 ประการ ได้แก่

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

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

จากทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกันนี้ อาจนำไปประยุกต์ใช้กับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่างจังหวัดได้ว่า การเข้าไปทำหน้าที่ในคณะอนุกรรมการฯ แต่ละคนอาจมุ่งหวังทั้งผลประโยชน์ของฝ่ายตนและส่วนรวม และมุ่งหวังที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดให้ความช่วยเหลือโดยไม่มี ความสมัครใจต่อกลุ่มหรือฝ่ายอื่นแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงลบในคณะอนุกรรมการฯ ได้

4.2 ทฤษฎีการรับรู้ทางสังคม

การรับรู้เป็นศัพท์ทางจิตวิทยา การรับรู้ทางสังคมเป็นกระบวนการทำความเข้าใจของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลหรือสิ่งที่อยู่รอบตัวบุคคลนั้น เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับผู้อื่นและพฤติกรรมที่จะแสดงต่อผู้อื่น หากรับรู้ว่ามีผู้อื่นเป็นคนที่ดีมีพฤติกรรมที่ดีต่อตัวเขา บุคคลนั้นก็มักจะมีความประพฤติตอบสนองไปในทางที่ดี ในทางตรงกันข้ามหากเกิดการรับรู้ว่ามีผู้อื่นมีพฤติกรรมไม่ดีต่อเขา บุคคลนั้นก็จะมีพฤติกรรมตอบสนองไปในทางลบ หรือเป็นพฤติกรรมต่อต้าน

การรับรู้ทางสังคมจึงเป็นพื้นฐานของการอธิบายเหตุการณ์ที่เป็นปัญหา เป็นพื้นฐานของการเปรียบเทียบทางสังคมและการแลกเปลี่ยนทางสังคม ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่การพิจารณาเครือข่ายทางสังคมและการให้แรงสนับสนุนทางสังคม ซึ่งในที่นี้อาจอธิบายว่าอนุกรรมการแต่ละฝ่ายได้รับการปฏิบัติอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อการยอมรับผู้แทนฝ่ายอื่น ๆ หรือคนอื่น ๆ

4.3 ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจ

ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจ เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงอิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มที่มีต่อบุคคลหรือกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่ง พื้นฐานของอำนาจที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

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

ในขณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดถือว่าเป็นประธานเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดทั้งในแง่ของตำแหน่งในขณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการที่ผู้แทนของฝ่ายรัฐบาลสังกัดอยู่ จึงเป็นไปได้ที่ประธานจะใช้อำนาจในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งให้เป็นไปตามที่ตนปรารถนา แต่อย่างไรก็ตามหากผู้มีอำนาจสูงสุดได้รับการยอมรับและนิยมชมชอบแล้ว บุคคลอื่น ๆ ก็อาจจะมีพฤติกรรมเลียนแบบผู้มีอำนาจนั้นได้ และอำนาจที่มักถูกปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็คือการใช้อำนาจบังคับ

การปฏิบัติงานของอนุกรรมการ

จากผลการศึกษาโดยคณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ การสอบถามความเห็นผู้แทนแต่ละฝ่ายที่ปฏิบัติงานและดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับตัวอนุกรรมการโดยตรงและเกี่ยวกับการจัดประชุม 10 จังหวัด ซึ่งผลปรากฏดังต่อไปนี้

ลักษณะของการปฏิบัติงานในที่นี้จะครอบคลุมทั้งในแง่ส่วนตัวของอนุกรรมการแต่ละคนและในแง่ของอนุกรรมการทั้งคณะ การปฏิบัติงานดังกล่าวจะสะท้อนออกมาทั้งในแง่ของข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของอนุกรรมการแต่ละคนในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

(1) ความจำเป็นของการมีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าการมีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีความจำเป็นมาก และถ้าแยกพิจารณาระดับความคิดเห็นโดยแยกตามประเภทของผู้แทนแต่ละฝ่ายกลับพบว่ากลุ่มผู้ที่เห็นว่ามี ความจำเป็นมากในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ คือกลุ่มผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง รองลงมาคือกลุ่มผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ในทางกลับกัน กลุ่มผู้แทนที่เห็นว่ามี ความจำเป็นน้อยในสัดส่วนที่มากที่สุดคือฝ่ายรัฐบาล รองลงมาคือฝ่าย ลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้าง แต่ถ้าพิจารณาตามคะแนนเฉลี่ยทุกระดับความเห็นแล้ว กลุ่มที่เห็นว่ามี ความจำเป็นมากที่สุดคือกลุ่มนายจ้าง รองลงมาคือกลุ่มลูกจ้าง และกลุ่มรัฐบาล

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

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

ประการแรก ในสภาพการณ์ที่ข้อมูลในระดับจังหวัดยังไม่มีการเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบ อนุกรรมการในระดับจังหวัดจะสามารถคาดคะเนหรือประมาณการข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ดีกว่าคณะกรรมการค่าจ้าง

ประการที่สอง นโยบายในการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาที่มุ่งให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในแง่ของ

การตัดสินใจทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น กระทรวงแรงงานควรดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำต่อไป แต่อาจจะมีการแก้ไขปรับปรุงในบางด้าน

(2) ความสมัครใจในการปฏิบัติหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสมัครใจถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงานตามระบบไตรภาคี เนื่องจากจะนำมาซึ่งความร่วมมือและการได้รับการยอมรับจากผู้ร่วมงานเป็นอย่างดีนอกจากนั้นยังจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แม้ว่าอนุกรรมการส่วนใหญ่ จะตอบว่าตนเองได้ปฏิบัติงานด้วยความสมัครใจ แต่ก็ก็มีอนุกรรมการบางส่วนที่ปฏิบัติงานโดยไม่ได้มีความสมัครใจ หากแยกพิจารณาตามประเภทของผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ พบว่ากลุ่มผู้แทนฝ่ายรัฐบาลไม่มีความสมัครใจในสัดส่วนสูงสุด รองลงมาคือกลุ่มผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งผลดังกล่าวนี้เป็นไปตามที่ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ในตอนต้น เพราะการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายรัฐบาลส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยตำแหน่งไว้อย่างตายตัว ไม่ได้มาจากการรับสมัครหรือได้รับการทาบทามและเสนอชื่อเหมือนอย่างผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

(3) ความเหมาะสมกับตำแหน่งในคณะกรรมการฯ

ความเหมาะสมกับตำแหน่งในที่นี้ไม่ได้ระบุว่าเป็นความเหมาะสมในด้านใดบ้าง แต่เป็นการสอบถามถึงความเหมาะสมโดยสภาพรวมตามความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามเองว่าตนเองมีความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นอยู่ในคณะกรรมการฯ หรือไม่

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดแต่ละรายมีความเห็นว่าตนเองเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง 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 ซึ่งคงจะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดได้ (ยกเว้นประธาน) แต่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกัน ส่วนในกรณีของบางจังหวัดที่ไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้ ประธานย่อมจะมีบทบาทสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ข้อสรุปหรือมติที่เป็นไปอย่างสมานฉันท์ ในแง่นี้ประธานจึงมีความสำคัญตามทฤษฎีอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของอำนาจที่ว่าด้วยอิทธิพลของบุคคลที่มีต่อคนหรือกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง

จากผลการศึกษาพบว่าจังหวัดที่มีโรงงานหรือเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมอย่างหนาแน่น คณะอนุกรรมการฯ จะมีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ (ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของจังหวัดค่อนข้างมีการจัดการและมีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ และผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ เห็นความสำคัญในสถานการณ์ของตนเองในคณะอนุกรรมการฯ และมีการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างมีองค์กรที่ค่อนข้างเข้มแข็ง ทุกฝ่ายมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความตื่นตัวและพยายามทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ในการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนไว้ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกันจึงมอบเห็นความสำคัญของการเป็นกรรมการในคณะอนุกรรมการฯ

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

(5) การประชุมปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ

ในการประชุมคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเพื่อร่วมกันกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างมอบหมายนั้น คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดแนวทางในการจัดประชุมเอาไว้แล้วตามปรากฏในคู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด หรือกรอบแนวทางการเสนอแนะและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งได้ระบุรายละเอียดและวิธีการต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างชัดเจนนับตั้งแต่การดำเนินงานก่อนประชุมการดำเนินงานระหว่างประชุม จนถึงการค้าดำเนินงานหลังการประชุม

(6) การเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการฯ

การเข้าประชุมถือว่าเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ เพราะไม่เพียงแต่จะช่วยให้การประชุมแต่ละครั้งมีจำนวนผู้เข้าร่วมครบองค์ประชุมเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คืออนุกรรมการจากผู้แทนแต่ละฝ่ายยังเป็นส่วนสำคัญในการเสนอข้อเท็จจริงตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ด้วย จากการศึกษาพบว่าการจัดประชุมสม่ำเสมอในระดับต่ำ กลุ่มนายจ้างเข้าประชุมบ่อยมากที่สุด รองลงมาคือลูกจ้าง ในขณะที่อนุกรรมการบางท่านไม่ได้เข้าประชุมพบว่า มีการแจ้งล่วงหน้ามากที่สุด สำหรับกลุ่มที่ไม่แจ้งเหตุผลไม่เข้าประชุมมากที่สุดคือ ฝ่ายรัฐบาล รองลงมาคือฝ่ายลูกจ้าง และนายจ้างคามลำดับ

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 (รศจ.) ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานแรงงานจังหวัด และเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง และมีโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงแรงงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

1. สำนักงานรัฐมนตรี

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

2. สำนักงานปลัดกระทรวง

ราชการบริหารส่วนกลาง

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

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานแรงงานจังหวัด

3. กรมการจัดหางาน

ราชการบริหารส่วนกลาง

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

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานจัดหางานจังหวัด

4. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ราชการบริหารส่วนกลาง

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

5. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ราชการบริหารส่วนกลาง

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

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

6. สำนักงานประกันสังคม

ราชการบริหารส่วนกลาง

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

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานประกันสังคมจังหวัด

นอกเหนือจากที่กระทรวงแรงงานและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมีภารกิจที่ต้องดำเนินการดังนี้

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

นโยบายกระทรวงแรงงาน และวิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้กำหนดนโยบายการดำเนินงานในช่วงปี 2546 – 2549 ไว้ดังนี้

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

วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน มีดังนี้

“กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ มุ่งเน้นให้แรงงานไทยมีศักยภาพในการสนับสนุน และเสริมสร้างขีดความสามารถในด้านการแข่งขันของประเทศในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีในปัจจุบันมีหลักประกันในอาชีพและการดำรงชีวิตที่มั่นคงตลอดจนมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

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

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

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัด / บทบาทตามอำนาจหน้าที่ (กรณีศึกษา)

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

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

(2) บทบาทตามอำนาจหน้าที่กรณีศึกษาสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง

การศึกษากรณีสำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง ในฐานะเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานในส่วนภูมิภาค ได้ตั้งขึ้นในปี 2538 และเป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย¹⁰ ดังนี้

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

¹⁰ พูลศักดิ์ เศรษฐนันท์ บทบาทของสำนักงานแรงงานจังหวัดในการประสานราชการกระทรวงแรงงานในส่วนภูมิภาค
กรณีศึกษา : สำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง , น.ศ. 2547

แนวคิดทฤษฎีว่าเกี่ยวกับบทบาท

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

ทิตยา สุวรรณชฎ (2509 : 268) กล่าวว่าบทบาทหมายถึงการประพฤติปฏิบัติตามฐานะตำแหน่งที่ได้รับให้ถูกต้องตามกฎหมายของสถาบันและสังคมนิยม ตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่ ดังนั้นบทบาทคือการประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ดังกล่าว

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

(1) บทบาทหน้าที่ที่ได้มาพร้อมตำแหน่ง เมื่อบุคคลดำรงตำแหน่งใด บุคคลจะแสดงบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบและสิทธิที่กำหนดไว้เป็นบรรทัดฐาน

(2) บทบาทเป็นความคาดหวังว่าบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งจะต้องมีแบบแผนพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะตรงกับแบบแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ได้ ซึ่งขึ้นกับทัศนคติ ประสบการณ์ ค่านิยม และการศึกษาอบรมของผู้เกี่ยวข้อง

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

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

(2) บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือแนวทางที่บุคคลพึงกระทำแม้ตนดำรงอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ

(3) บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือแนวทางที่บุคคลพึงกระทำแม้ตนดำรงอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าบทบาทเป็นสิ่งที่สังคมกำหนดขึ้นมาตามฐานะหรือสถานภาพทางสังคมของแต่ละบุคคล เป็นกรกระทำต่าง 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 เพราะบางคนอาจมีการคาดหวังมากกว่าหรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ

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

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

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

ชิตยา สุวรรณชญ (2527 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ ดังนี้

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

(3) วัฒนธรรมชนบทรอบเนื้อม 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) มีสายการบังคับบัญชามีผู้บังคับบัญชาสูงสุดมาซึ่งผู้ได้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานใด ๆ ผู้ได้บังคับบัญชาจะไม่ปฏิบัติงานใด ๆ ถ้าผู้บังคับบัญชามีมอบหมาย

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

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

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

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

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างองค์การ

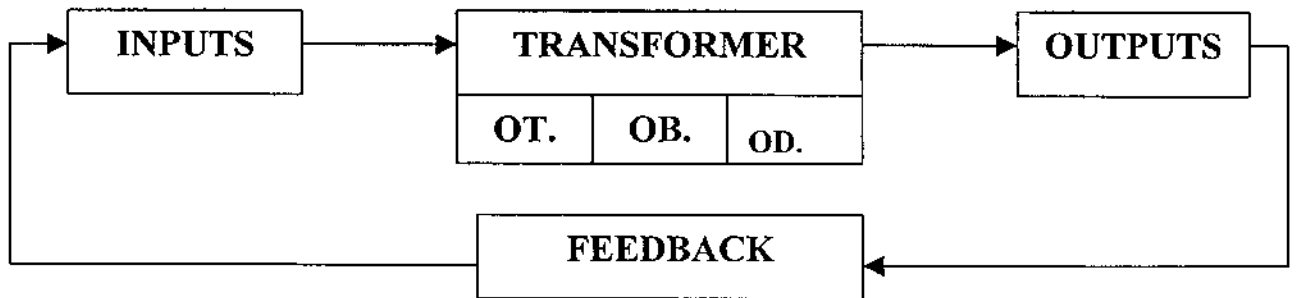
การที่กฎกระทรวงว่าด้วย การแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงแรงงาน มีภารกิจหน้าที่ด้านแรงงาน โดยกำหนดให้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค นั้น หากวิเคราะห์โดยใช้องค์ความรู้ด้านการจัดการภาครัฐ จะเห็นว่า รัฐกำหนดให้มีองค์การ รับผิดชอบภารกิจหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลืองทรัพยากรต่าง 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 เพื่อให้ องค์การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ประกอบด้วย กระบวนการจัดโครงสร้าง องค์การที่เหมาะสม 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

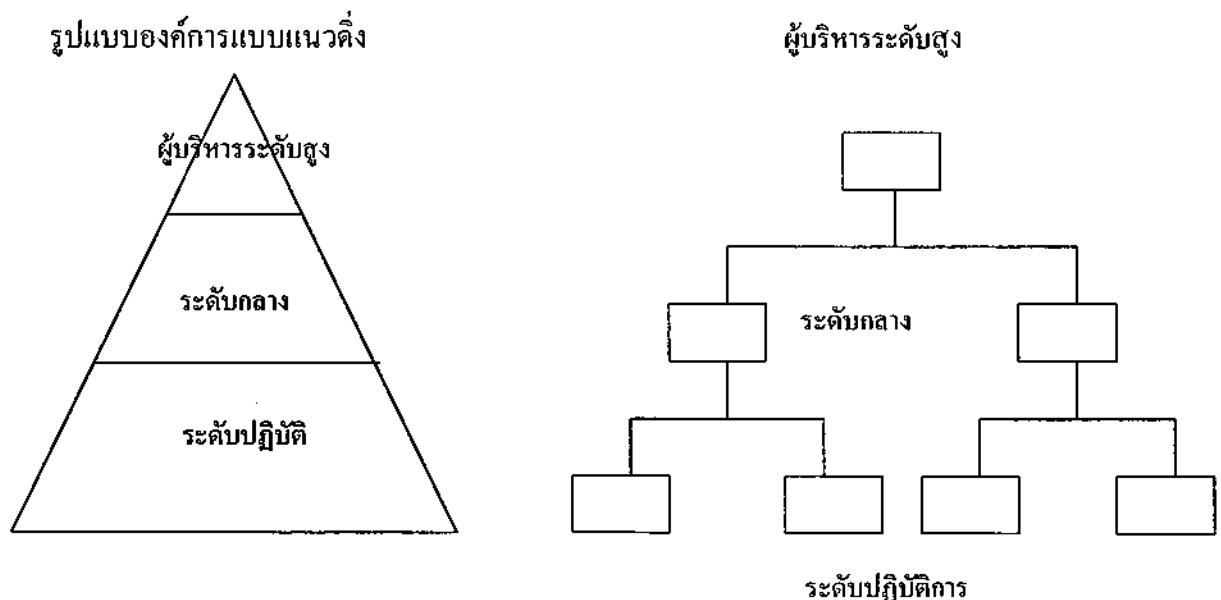
- (1) รูปแบบของโครงสร้าง
- (2) ตำแหน่ง และความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งของคนในองค์การ
- (3) กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่เขียนมารองรับภารกิจ หน้าที่ ตำแหน่งระดับต่าง ๆ

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 จะเป็นผู้รับผิดชอบผลของการปฏิบัติงาน
- (8) ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กำหนดว่าจะปฏิบัติงานอย่างไร
- (9) ใช้ระบบการควบคุมอย่างใกล้ชิด

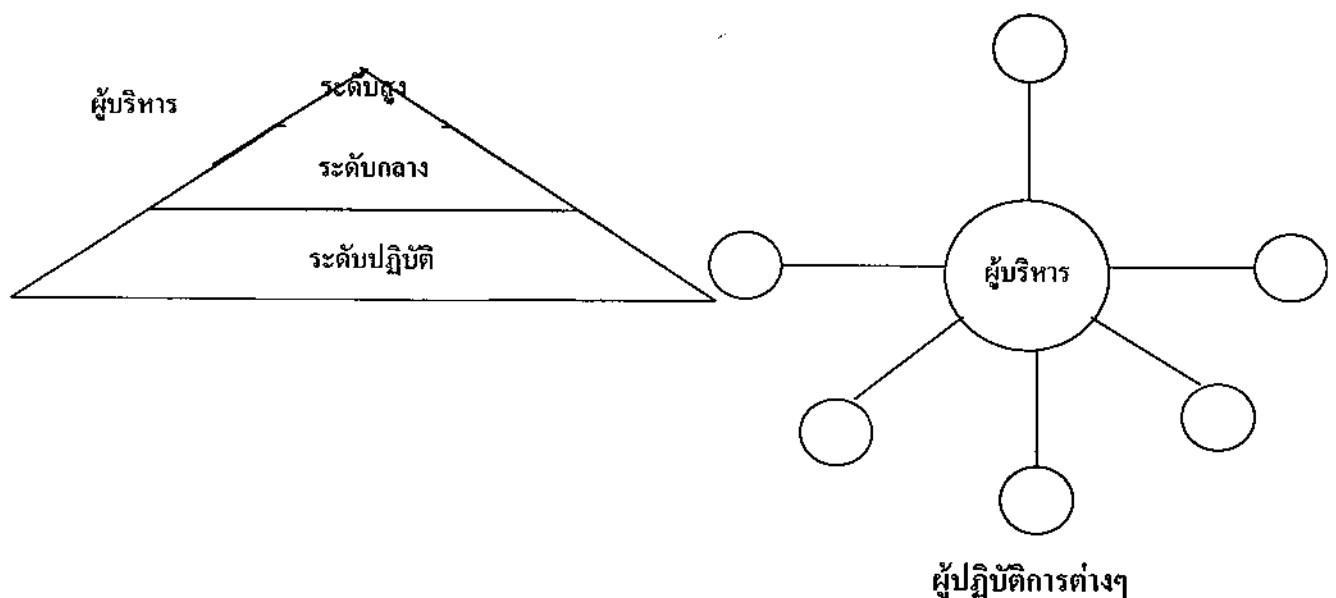
ซึ่งโครงสร้างแบบนี้ มักนิยมใช้กับองค์การขนาดใหญ่ ๆ บริษัทเอกชนใหญ่ ๆ และระบบราชการ นักทฤษฎีที่เด่นในกลุ่มนี้คือ Max Weber



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) อำนาจมาจากการที่นักบริหารสามารถชักจูงหรือคลอบคลุ้มใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามากกว่ามาจากตำแหน่ง
- (9) นักบริหารในองค์การแบบแนวราบ ทำหน้าที่เป็นผู้ให้พลัง เป็นผู้เชื่อมั่น โอบอ้อม และมอบ ความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการ ที่เรียกว่าการกระจายหน้าที่ ความรับผิดชอบ (EMPOWER)
- (10) การติดต่อสื่อสารมีลักษณะแนวดิ่ง แนวราบ ไม่เป็นทางการ

รูปแบบขององค์การแบบแนวราบ



3. มีเทคนิค, วิธีการ (Techiques)

หมายถึง การนำการบริหาร การจัดการในระบบต่าง ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในองค์กร และสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

วิวัฒนาการของเทคนิค, วิธีการบริหาร มี 4 แบบสำคัญ ได้แก่

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

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

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

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

4. มีความรู้ และข้อมูล (Information)

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

การนำข้อมูล (Data) ข่าวสาร (Information) มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นระบบ MIS (Management Information System) ร่วมกับนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการติดต่อสื่อสารในองค์การก็ยิ่งทวีความสมบูรณ์ เข้มแข็งให้กับองค์การมากยิ่งขึ้นด้วย

การวิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงานแรงงานจังหวัด

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏและแนวคิดทฤษฎี สรุปได้ดังนี้

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

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

(2) โครงสร้างของส่วนราชการในภูมิภาคของกระทรวงแรงงาน

ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด และอาชีวศึกษาพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดและสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค (สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง) ด้วยแล้ว ในบางสถานการณ์ การจัดโครงสร้างองค์การเพื่อปฏิบัติภารกิจจะมีลักษณะ ดังนี้

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

