



เอกสารผลงาน

เรื่อง

ทัศนะของผู้นำแรงงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
ตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน

โดย

เกรียงไกร อากาศนุชพันธ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว
สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน



1 12.05.6
ก767ท
2548
น.1

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



10573

ทัศนะของผู้นำแรงงานเกี่ยว

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง ทศนะของผู้นำแรงงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทศนะของผู้นำแรงงานซึ่งเป็นตัวแทนของสภาองค์การลูกจ้างและตัวแทนของสหพันธ์แรงงานเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อผู้ใช้แรงงานจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัด โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ค้นคว้าและวิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ รายงานการประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง บทความ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ เพื่อนำความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการสัมภาษณ์ที่มีแบบสอบถามเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ และนำข้อมูลที่มีความเห็นเหมือนกันมาวิเคราะห์โดยใช้สถิติ ร้อยละ (Percentage)

ผลการศึกษาสรุปว่า ผู้นำแรงงานให้ความสนใจในปัญหาผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างยังมีความเห็นที่ไม่ตรงกันในกรรมการค่าจ้างระดับต่างๆ เช่น กรณีการใช้ระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอัตราเดียวแต่แตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์หรือตามท้องที่หรือกลุ่มจังหวัด ซึ่งประเทศไทยใช้ระบบนี้มาตั้งแต่ปี 2516 จนถึงปัจจุบัน มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันมากขึ้นเรื่อยมา ค่าจ้างกลุ่มจังหวัดที่มีเขตติดต่อกันมีข้อได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้ใช้แรงงานแต่ละจังหวัด ผู้ใช้แรงงานในจังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าจังหวัดอื่นมีความรู้สึกไม่ติดต่อการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง เห็นว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างไม่เป็นธรรม หากเรียกร้องขอปรับค่าจ้างบ่อยๆ อาจทำให้นายจ้างถือโอกาสเลิกจ้าง จึงขอให้กำหนดมีนโยบายกำหนดอัตราค่าจ้างเดียวกันทั่วประเทศ หรือกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่แตกต่างกันมากแต่ละจังหวัด

ผู้นำแรงงาน เห็นว่า ผู้ใช้แรงงานบางส่วนอยากย้ายที่ทำงานไปอยู่ที่ใหม่ในท้องที่มีค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในบางพื้นที่ที่ตนทำงาน อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ยอมเปลี่ยนงานโดยไม่จำเป็น จากการวิเคราะห์ ความเคลื่อนไหวของผลการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่อดีตถึง ปัจจุบัน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดและต่ำสุดมีความแตกต่างมาตลอด และ จำนวนกลุ่มจังหวัดเพิ่มมากขึ้น สะท้อนถึงความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด

ผู้นำแรงงานมีข้อเสนอแนะต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้ขอให้คณะกรรมการค่าจ้าง (รวมคณะอนุกรรมการฯจังหวัดด้วย) ควรมีบทบาทสำคัญและกำหนดค่าจ้างใกล้เคียงกับความเป็นจริงแต่ละจังหวัดและเห็นว่าลูกจ้างงานเหมาะสม มีปัญหาเกี่ยวกับค่าจ้างมากแม้จะมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ ให้นำหน่วยงานภาครัฐ ทบทวนระเบียบ วิธีการ ระบบ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ วิธีการได้มาของคณะอนุกรรมการฯจังหวัด โดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้าง แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำกันของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระหว่างกลุ่มจังหวัด ควรจัดสัมมนา อบรมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแก่ผู้นำแรงงาน และคณะ อนุกรรมการฯทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง เพื่อให้สามารถพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้ อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดนโยบายเพิ่มมาตรการจูงใจด้านต่างๆ เช่น ด้านสวัสดิการ สิทธิ ประโยชน์ทางภาษีแก่สถานประกอบการที่ตั้งในจังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างต่ำกว่า เพื่อสกัดกั้นการย้าย ถิ่นของผู้ใช้แรงงาน ควรให้ความสำคัญด้านราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของลูกจ้างระดับ กลางในจังหวัด ซึ่งเป็นสินค้าในชีวิตประจำวันที่ลูกจ้างระดับกลางที่อาศัยค่าจ้างขั้นต่ำเลี้ยงชีพ โดย เฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ใช้แรงงานในจังหวัดที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าจังหวัดอื่น ให้เร่งรัด การพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน และส่งเสริมบทบาทของสถานประกอบการ และองค์กรพัฒนาเอกชนในการขยายการบริการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพของแรงงาน เพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานในพื้นที่ที่อัตราค่าจ้างต่ำ และ ให้ภาครัฐเร่งรัดการตรวจสอบสถานประกอบการ ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานอย่างเคร่งครัด

คำนำ

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ความด้อยโอกาสของคนในสังคมไทย การมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้ง เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน(ไร้ฝีมือ)ให้ได้รับค่าจ้างในอัตราที่เป็นธรรม และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการดำเนินนโยบาย และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละครั้ง จึงมีความสำคัญต่อทุกฝ่าย

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลง 16 มีนาคม พ.ศ.2515 กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศ โดยกำหนดเป็นอัตราเดียว แต่แตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์หรือท้องที่ ต่อมาอำนาจในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างได้ปรับเปลี่ยนไป กระจายอำนาจไปให้คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเข้ามามีส่วนในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างด้วย เหตุของความแตกต่างของเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละจังหวัด เป็นผลให้เกิดอัตราค่าจ้างของแต่ละกลุ่มจังหวัดแตกต่างกัน และส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานในหลายๆ ด้าน

ผู้ศึกษา ยังไม่พบว่าผู้ใดเคยศึกษาผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างกลุ่มจังหวัด จึงมีความสนใจศึกษา ทิศนะของผู้นำแรงงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เกรียงไกร อภาบุษยพันธุ์

15 พฤศจิกายน 2548

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	(1)
คำนำ.....	(3)
สารบัญตาราง.....	(7)
สารบัญภาพประกอบ.....	(7)
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
ขอบเขตการศึกษา.....	6
คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา.....	6
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	8
ทฤษฎีค่าจ้าง.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ.....	16
แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ.....	24
การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน.....	25
ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง.....	34
กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	35

3. ระเบียบวิธีการศึกษา.....	36
วิธีการศึกษา.....	36
ประชากรที่ใช้ในการศึกษา.....	36
เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา.....	36
วิธีการเก็บข้อมูล.....	37
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	38
การนำเสนอผลการศึกษา.....	38
4. ผลการศึกษา.....	39
ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	39
ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นผู้นำแรงงานต่อผลกระทบจากความแตกต่างของอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน.....	39
ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด.....	40
5. สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	41
สรุปผลการศึกษา.....	41
การอภิปรายผล.....	42
ข้อเสนอแนะจากการศึกษา.....	48

ภาคผนวก

ก. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.....	50
ข. แบบสอบถาม	57
ค. การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ.....	58
ง. บัญชีรายชื่อสภาองค์การลูกจ้าง.....	68
จ. บัญชีรายชื่อสหพันธ์แรงงาน.....	70
บรรณานุกรม.....	72

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ความต่อเนื่องของการจัดการความขัดแย้งและการเลือกใช้ การแก้ไขความขัดแย้ง.....	14
5.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดและต่ำสุด การขยายจำนวนกลุ่มจังหวัด.....	43

สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่	หน้า
2.1 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ.....	17
2.2 การประสานผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง.....	27
2.3 ดัชนีชี้วัดที่สะท้อนการเป็นตัวแทนของปัจจัยที่ผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ใช้ในการพิจารณา.....	28
2.4 กระบวนการในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด	29

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นต่ำของแรงงานที่ไม่มีฝีมือแรกเข้าทำงานและการเอื้ออำนวยให้ค่าจ้างทั่วไปปรับตัวสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รักษาระดับการจ้างงาน ลดปัญหาการว่างงาน ดูแลมิให้ค่าจ้างต่ำกว่าความจำเป็นในการครองชีพ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มแรกรัฐบาลไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับและดำรงชีพอยู่ได้

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการให้หลักประกันเบื้องต้นแก่ประชากรวัยทำงานหรือคนงานที่ไร้ฝีมือที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานให้ได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการคุ้มครองบุคคลเหล่านั้นมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกกดค่าจ้างต่ำจนเกินควร ในขณะที่เดียวกันรัฐก็คำนึงถึงขีดความสามารถของนายจ้างด้วย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (อัญชลี สันติกุล, 2532, น. 137)

1. เพื่อยกระดับรายได้ของลูกจ้างให้มีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพอย่างมีมาตรฐานที่ดีขึ้น
2. เพื่อจัดปัญหาการจ่ายค่าจ้างน้อยแต่ให้ทำงานมากชั่วโมง
3. เพื่อเป็นตัวกระตุ้นให้มีการปรับค่าจ้างระดับอื่น
4. เพื่อประกันให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเมื่อต้นทุนด้านแรงงานไม่ต่างกันมากนัก
5. เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้มีการกระจายรายได้ที่เหมาะสม

จากการศึกษาของ Peetz (1996, pp. 8-9) เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยพบว่า มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ (1) เพื่อเป็นการคุ้มครองทางสังคม (Social

Protection) และ (2) เพื่อสามารถยกฐานะความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ วัตถุประสงค์ดังกล่าว แสดงว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ได้คำนึงถึงการเมืองกับความยากจนของคนในสังคม และในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ลูกจ้างควรจะได้รับจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ Peetz วิเคราะห์ว่าการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทยยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังจะเห็นได้จากลูกจ้างมีสัดส่วนสูงที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และความแตกต่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นความจำเป็นในการปรับปรุงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย หลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้ค่าเงินบาทลดลง นายจ้างต้องชำระหนี้ต่างประเทศในอัตราที่สูงขึ้น ธุรกิจเอกชนประสบปัญหาและเป็นเหตุให้มีการเลิกจ้างลูกจ้างในสถานประกอบการหลายแห่ง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการเลิกจ้าง (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2542, น. 3) ซึ่งเป็นที่มาของการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอีกหลายฉบับ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของระบบกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย ในหมวดที่ 6 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด เพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดและนำเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการค่าจ้างจะนำข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมาประกอบในการพิจารณาและประกาศบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นั่นหมายถึง ระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เคยใช้กันมานานกว่า 20 ปี เกิดการปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบอัตราค่าจ้างที่มีจำนวนมากเท่ากับจำนวนจังหวัดในประเทศไทย (สุวรรณา ตูลยวสินพงศ์, 2543, น. 46) สาเหตุที่มีการเปลี่ยนระบบกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ คือ รัฐบาลได้มองเห็นว่าระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่สะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจและการครองชีพของประชาชนในจังหวัด ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานและการกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจึงมีบทบาทในการเสนอค่าจ้างขั้นต่ำที่ควรจะเป็นของจังหวัดของตน เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของผู้ใช้แรงงาน

คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วย ผู้แทน 15 คน โดยมีผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน เป็นผู้พิจารณาเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละ

จังหวัด สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นพื้นฐาน นั้น ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวระบุว่า คณะกรรมการค่าจ้างต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ 9 ประการ คือ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ ราคาของสินค้า มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวม และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งปัจจัยดังกล่าวไม่ได้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเก่า สิ่งที่น่าพิจารณา คือ ระบบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง

ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้กันอยู่ทั่วไปมี 2 ระบบ คือ

1. ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วไปอัตราเดียว เป็นระบบที่ไม่ได้นำความแตกต่างในด้านฝีมือและผลผลิตต่อคนงานที่แตกต่างกันระหว่างเศรษฐกิจมาพิจารณา แต่ค่าจ้างอาจแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์หรือท้องที่ เนื่องจากความแตกต่างกันในเรื่องค่าครองชีพ ภาวะตลาดแรงงาน ภาวะความเป็นอยู่โดยทั่วไป

2. ระบบค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตรา ระบบนี้มีหลายอัตราแตกต่างกันในแต่ละสาขาอาชีพหรือระดับฝีมือ

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยใช้ระบบอัตราทั่วไปอัตราเดียว ไม่ได้นำความแตกต่างในด้านฝีมือและผลผลิตต่อคนงานที่แตกต่างกันระหว่างเศรษฐกิจมาพิจารณา แต่กำหนดอัตราค่าจ้างแตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัด

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 1 ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2515 กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ บังคับใช้ในพื้นที่เพียง 4 จังหวัด คือ จังหวัด กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ เป็นอัตราเดียว วันละ 12 บาท เนื่องจากในขณะนั้น สภาพการจ้างงานกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวงและจังหวัดบริวาร ต่อมาประเทศไทยเริ่มมีการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนสินค้านำเข้า ลดการขาดดุลการค้า

ในปี 2519 คณะกรรมการค่าจ้าง ได้กำหนดให้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 28 บาท บังคับใช้ในพื้นที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม และจังหวัดภาคกลางนอกเหนือได้กล่าวมาแล้ว และจังหวัดในภาคใต้ด้วย กำหนดอัตราวันละ 21 บาท และอัตราวันละ 19 บาท สำหรับจังหวัดในภาคเหนือ

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 6 ฉบับที่ 14 เมื่อปี พ.ศ.2526 เป็นฉบับแรกที่ประกาศบังคับใช้ระบุงจังหวัดชัดเจนทุกจังหวัดโดยไม่ระบุมภาค กำหนดอัตราวันละ 66 บาท บังคับใช้ในพื้นที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา

ภูเก็ต อัตราวันละ 61 บาท บังคับใช้พื้นที่จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา เชียงใหม่ และ
อัตราวันละ 56 บาท สำหรับจังหวัดที่เหลือ อีก 60 จังหวัด

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างฉบับปัจจุบัน มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2548
กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและพื้นที่บังคับใช้จังหวัดต่างๆ ดังนี้

อัตราวันละ 181 บาท-กรุงเทพ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ และ
สมุทรสาคร อัตราวันละ 178 บาท-ภูเก็ต อัตราวันละ 163 บาท -ชลบุรี อัตราวันละ 161 บาท-
สระบุรี อัตราวันละ 156 บาท - นครราชสีมา อัตราวันละ 153 บาท- เชียงใหม่ พังงา ระนอง
และ ระยอง อัตราวันละ 152 บาท- พระนครศรีอยุธยา อัตราวันละ 150 บาท-ฉะเชิงเทรา อัตรา
วันละ 148 บาท-กาญจนบุรีและกระบี่ อัตราวันละ 147 บาท-ประจวบฯ ราชบุรี เพชรบุรี และ
สมุทรสงคราม อัตราวันละ 146 บาท- จันทบุรี ลพบุรี และอ่างทอง อัตราวันละ 145 บาท-ชุมพร
ตรัง ตรานต์ ปราจีนบุรี ลำพูน สระแก้ว สิงห์บุรีและสุโขทัย อัตราวันละ 144 บาท-กาฬสินธุ์
ขอนแก่น บุรีรัมย์ ปัตตานี ยะลา เลย สงขลา สตูลและอุดรธานี อัตราวันละ 143 บาท-
กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พัทลุงพิษณุโลก เพชรบูรณ์ ลำปาง สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี และ
อุตรดิตถ์ อัตราวันละ 142 บาท-ชัยนาท ชัยภูมิ เชียงราย นครพนม นครศรีธรรมราช มุกดาหาร
ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร หนองคาย หนองบัวลำภู และอุทัยธานี อัตราวันละ 141
บาท-นครนายก พิจิตรแม่ฮ่องสอน สุรินทร์ อุบลราชธานี และ อำนาจเจริญ อัตราวันละ 140
บาท-น่าน พะเยาแพร่ และมหาสารคาม อัตราวันละ 139 บาท-นราธิวาส

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัดหรือท้องที่เป็นเหตุให้เกิดผล
กระทบหลายด้าน ซึ่งเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2544 สหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ การตัดเย็บ
เสื้อผ้า และผลิตภัณฑ์หนังแห่งประเทศไทย เรียกร้องรัฐบาลขอให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากัน
ทั่วประเทศ เป็นวันละ 200 บาท และมีการเรียกร้องให้มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันจากกลุ่ม
ผู้ใช้แรงงานอีกตามมา เช่น กลุ่มพันธมิตรสหภาพแรงงานประชาธิปไตย วันที่ 8 เมษายน 2548
เรียกร้อง ขอให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันทั่วประเทศ วันละ 200 บาท ยกเลิกคณะกรรมการ
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อแรงงานไทยและสมาพันธ์แรงงานรัฐ
วิสาหกิจสัมพันธ์ ขอให้รัฐบาลปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นธรรม โดยยึดหลักมาตรฐานสากลของ
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ ค่าจ้างขั้นต่ำไม่น้อยกว่ารายได้ของข้าราชการ 7,000 บาทต่อ
เดือน เพื่อคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน แต่คณะกรรมการค่าจ้างมีความเห็น
เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่ายังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมแต่ละจังหวัดมีความ
แตกต่างกัน ปัจจุบันระบบราชการมีการกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาคควรเป็นอำนาจหน้าที่ของ

ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ตัดสินใจ (มติคณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 15 ครั้งที่ 11/2546 วันพุธที่ 19 พฤศจิกายน 2546)

ผู้ศึกษาเคยทำการศึกษาเกี่ยวกับทัศนะของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ต่อปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณี : คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดภาคกลาง ศึกษา ความเห็นเกี่ยวกับการนำปัจจัยต่างๆมาประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากที่สุดของอนุกรรมการฯ คือ ปัจจัยทางด้านภาวะเศรษฐกิจ ร่องลงมาคณะอนุกรรมการฯให้ความสำคัญอย่างมากในการพิจารณาอัตราค่าจ้างของอนุกรรมการฯเอง ที่น่าเป็นห่วง อีกประการหนึ่งคือ กระบวนการได้มาของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดที่บางจังหวัดไม่มีการลงมติคัดเลือกจากแต่ละฝ่าย ในบางจังหวัดบุคคลที่ได้รับเสนอชื่อให้เป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอาจได้รับการสนับสนุนและชี้แนะจากฝ่ายนายจ้าง ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและไม่ใช่วัฒนของฝ่ายลูกจ้าง มีผลกระทบต่อเนื่องไปยังกระบวนการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั้งระบบ นอกจากนี้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของภาครัฐบางจังหวัดยังไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการและรายละเอียดในกิจกรรมดังกล่าว และบางจังหวัดไม่มีองค์กรลูกจ้างระดับจังหวัดหรือมีแต่ไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะเจรจาต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายของตนได้ ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างแต่ละจังหวัดแม้มีจำนวนน้อยแต่มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน หรือกลุ่มของตน ดังนั้น บทบาทในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของฝ่ายลูกจ้างในแต่ละจังหวัด จึงอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และส่งผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการดำรงชีวิตของลูกจ้างและครอบครัวในจังหวัดนั้น ๆ

ผู้ศึกษาเห็นว่า ความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกลุ่มจังหวัด ในบางกลุ่มจังหวัด อาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริงของกลุ่มจังหวัด ไม่สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างที่แท้จริงและสัดส่วนของการเพิ่มต้นทุนการผลิตที่แท้จริง อัตราค่าจ้างแตกต่างของกลุ่มจังหวัดอาจมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานด้านต่างๆ จึงมีความสนใจศึกษาผลกระทบเหล่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาความเห็นของผู้นำแรงงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาความเห็นของผู้นำแรงงานที่เป็นตัวแทนของสภาองค์การลูกจ้างและ สหพันธ์แรงงานที่จดทะเบียนจัดตั้งในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานจากการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัดพร้อมข้อเสนอแนะในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ รายงานการประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง บทความ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ เพื่อนำความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

2. สัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามเป็นแนวทางในการสอบถามความคิดเห็นจากผู้นำแรงงาน เกี่ยวกับผลกระทบจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้รับความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ผู้นำแรงงาน หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทในองค์กรแรงงาน ได้แก่ กรรมการของสภาองค์การลูกจ้างหรือกรรมการสหพันธ์แรงงาน

สหภาพแรงงาน หมายถึง สหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย ลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน

จำนวน 10 คนขึ้นไป โดยลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชา จะรวมจัดตั้งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเดียวกันกับลูกจ้างชั้นธรรมดาไม่ได้

สหพันธ์แรงงาน หมายถึง สหพันธ์แรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งประกอบด้วยสหภาพแรงงานประเภทเดียวกัน ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป

สภาองค์การลูกจ้าง หมายถึง สภาองค์การลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งประกอบด้วยสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานตั้งแต่ 15 แห่งขึ้นไป

ผู้ใช้แรงงาน หมายถึง ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ภายในจังหวัดนั้น

คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด หมายถึง คณะกรรมการที่ได้รับ การแต่งตั้งโดยคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

กลุ่มจังหวัด หมายถึง กลุ่มท้องที่บังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของลูกจ้างระดับล่างในจังหวัด หมายถึง ราคาของสินค้าพื้นฐานซึ่งไม่ใช่สินค้าฟุ่มเฟือยและมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของลูกจ้างระดับล่างที่อาศัยค่าจ้างขั้นต่ำเลี้ยงชีพ และจำเป็นต้องใช้ในชีวิตรประจำวันของลูกจ้างในจังหวัด เช่น ข้าวสาร กล้วย ยาสีฟัน ผงซักฟอก ผ้าห่ม เป็นต้น

สถิติการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน หมายถึง การไม่จ่ายค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนด ในทางปฏิบัติได้รับข้อมูลมาจากการเก็บรวบรวมของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาทัศนคติของผู้บริหารงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้ารายละเอียดต่าง ๆ ตลอดจนความเป็นมาของกฎหมาย แนวคิด หลักเกณฑ์ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งสามารถแบ่งหัวข้อการนำเสนอตามเนื้อหาต่าง ๆ ได้ ดังนี้

ทฤษฎีค่าจ้าง

เนื่องจากค่าจ้างมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ เป็นอำนาจของบุคคลในระบบเศรษฐกิจ และในฐานะที่เป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของการผลิตสินค้าต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจมวลรวม นักเศรษฐศาสตร์จึงได้ศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดค่าจ้าง (อัญชลี ค้อคงคา, 2533, น. 6) ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างพอสรุปได้ ดังนี้

1. ทฤษฎีค่าจ้างยุติธรรม (Just Wage Theory)

เป็นทฤษฎีเก่าที่มีมาตั้งแต่สมัยกลาง มีอิทธิพลมาจากศาสนาและศีลธรรม ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ (อัญชลี ค้อคงคา, 2543, น. 44) ต้องการให้ค่าจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย เช่นเดียวกับราคายุติธรรม (Just Price) เพราะค่าจ้างและราคามีลักษณะคล้ายกัน จึงนำหลักเกณฑ์ของ "ราคายุติธรรม" มาใช้ในการกำหนด "ค่าจ้างยุติธรรม" โดยถือเอาว่าค่าจ้างยุติธรรม คือ ค่าจ้างที่เพียงพอจะทำให้แรงงานที่มีฝีมือสามารถผลิตสินค้าและบริการออกมาต่อเนื่องได้ ดังนั้น ค่าจ้างจะถูกกำหนดขึ้น ณ ระดับที่คนงานได้รับและนายจ้างยินยอมจ่ายเป็นเงินมากพอที่จะทำให้เขาดำรงชีพอยู่ได้ตามมาตรฐานที่เป็นอยู่และความเคยชิน การกำหนดค่าจ้างควรกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ประเพณีนิยม หรือตามผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นสมควร ทั้งนี้ว่ายุติธรรมในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะมีอำนาจในการพิจารณาถึงระดับค่าจ้างว่าระดับใดยุติธรรม

ถ้าพบว่าอัตราค่าจ้างโตต่ำเกินไปก็กำหนดให้สูงขึ้น ในทำนองตรงกันข้าม ถ้าอัตราค่าจ้างสูงเกินไป แนวคิดนี้ในปัจจุบันใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

2. ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง (Wage Fund Theory)

Mill (กรมแรงงาน, อ้างถึงใน วิชาวิ ศรีเพียร, 2539, น. 20) ได้เสนอทฤษฎีกองทุนค่าจ้างในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีนี้กล่าวถึงค่าจ้างในลักษณะของราคาตลาด (Market Wage) ของแรงงานเท่านั้นโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับราคาธรรมชาติ (Natural Wage) ค่าจ้างจึงมีลักษณะคงที่ ถูกกำหนดโดยเงินทุนหมุนเวียนที่ผู้ประกอบการกันไว้สำหรับใช้จ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งประกอบด้วยทุนสำหรับค่าเครื่องจักร ค่าใช้จ่ายในการผลิตและเงินทุนสำหรับค่าจ้างที่แบ่งปันให้คนงาน ดังนั้นปริมาณเงินทุนหมุนเวียนที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นตัวกำหนดค่าจ้าง

3. ทฤษฎีประสิทธิภาพเพิ่ม (Marginal Productivity Theory)

Clark นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้พิจารณาเรื่องนี้อย่างลึกซึ้งเป็นคนแรก (สุณี อดิระคม, 2525, น. 26) ทฤษฎีนี้กล่าวว่า ค่าจ้างถูกกำหนดโดยผลิตภาพส่วนเพิ่มของแรงงาน กล่าวคือ นายจ้างจะยังคงจ้างคนงานเพิ่มขึ้นตราบใดที่ผลผลิตเพิ่ม (Marginal Product) จากการใช้คนงานยังคงเพิ่มขึ้น จนถึงจุดที่ผลผลิตเพิ่มลดน้อยถอยลง เมื่อถึงจุดนี้นายจ้างจะไม่จ้างคนงานเพิ่มขึ้นอีก เพราะจะทำให้ค่าจ้างสูงกว่ามูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ ผู้ผลิตจะลดคนงานลง หรืออาจจะนำเครื่องจักรมาใช้ในการผลิตแทนคนงาน

4. ทฤษฎีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wage)

Sidney, Webbs and Clark (อ้างถึงใน อัญชลี ค้อคงคา, 2543, น. 49-51) เป็นกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ผู้มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนวคิดทฤษฎีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง ทฤษฎีนี้กล่าวว่า การกำหนดค่าจ้างขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง กล่าวคือ ลูกจ้างและนายจ้างต่างก็มีอำนาจในการเจรจาต่อรอง ขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานแรงงานในขณะนั้น การเรียกร้องค่าจ้างสูง ฝ่ายลูกจ้างต้องเสี่ยงต่อการว่างงานหรือสูญเสียรายได้

ฝ่ายนายจ้างต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญงานหากจ่ายค่าจ้างต่ำเกินไป ดังนั้น ต้องมีการเจรจาต่อรองระหว่าง 2 ฝ่าย เพื่อให้ได้ค่าจ้างที่เหมาะสม

5. ทฤษฎีค่าจ้างระดับพอยังชีพ (Subsistence Wage Theory)

นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสกลุ่ม Physiocrats (อัญชลี ค้อคงคา, 2543, น. 45) เป็นผู้วางรากฐานของทฤษฎีในช่วงศตวรรษที่ 18 และได้รับการสนับสนุนจาก Malthus และ Ricardo นักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในยุคนั้น แนวคิดของทฤษฎีนี้ กล่าวว่า ลูกจ้างมีแนวโน้มจะได้รับค่าจ้างเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นสำหรับการเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวเท่านั้น เมื่อใดที่ค่าจ้างสูงกว่าระดับพอยังชีพ จะทำให้อุปทานแรงงานสูงขึ้น และดึงระดับค่าจ้างให้ลดต่ำลงมาสู่ระดับพอยังชีพ หากค่าจ้างลดต่ำลงแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง เนื่องด้วยปัญหาของโรคภัยไข้เจ็บและการขาดอาหาร ทำให้อัตราการเกิดต่ำในที่สุดค่าจ้างจะค่อย ๆ สูงขึ้นมาถึงระดับพอยังชีพอีก แนวคิดดังกล่าวขัดแย้งกับความเป็นจริงในปัจจุบัน เนื่องจากอัตราการเพิ่มของประชากรไม่ได้เป็นแบบเรขาคณิตเหมือนที่ Malthus ได้คาดการณ์ไว้ เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และปริมาณอาหารก็ไม่ได้ขาดแคลน เนื่องมาจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีทางการเกษตร

แนวคิดความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้งในระบบไตรภาคี

Sass (1978, p. 189) กล่าวว่า ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นการแสดงออกของการต่อต้านระหว่างบุคคล 2 คน หรือมากกว่า โดยบุคคลหนึ่งพยายามกีดกันหรือรบกวนการกระทำของอีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534, น. 11) ที่เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นสถานการณ์ที่การกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ในกรณีที่บรรลุปเป้าหมายของเขา หรือ บุคคลที่มีความแตกต่างกันในค่านิยม ความสนใจ แนวคิด เป้าหมาย ต้องการติดต่อหรืออยู่ร่วมกันโดยความแตกต่างนี้ไม่สอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้

ความขัดแย้งในความหมายของ Fillay (1975 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2534, น. 11) คือ กระบวนการทางสังคม ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อแต่ละฝ่ายมีจุดมุ่งหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้และมีค่านิยมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างนี้เกิดจากการรับรู้มากกว่าเป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นจริง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับ Winson and Hanna (1990, p. 258) ที่ว่า

ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกในกลุ่มมีความคิด ค่านิยมหรือเป้าหมายแตกต่างกัน และแสดงออกในลักษณะของความพยายามที่จะป้องกัน ชัดขวาง ครอบงำ หรือวิธีการใด ๆ ก็ตาม เพื่อมิให้อีกฝ่ายหนึ่งบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ ความขัดแย้งระหว่างบุคคลนี้สังเกตได้โดยตรง จากพฤติกรรมการสื่อสารที่บุคคลแสดงออกมาทั้งทางภาษาล้อคำและภาษาท่าทาง แหล่งสำคัญ ที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคล ประกอบด้วย

1. ความขัดแย้งทางความคิดและค่านิยม
2. ความขัดแย้งของบทบาทและการใช้อำนาจ
3. ความขัดแย้งของเป้าหมายซึ่งแต่ละคนย่อมมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่โดยทั่วไปเมื่อมนุษย์มี ปฏิสัมพันธ์ก็ย่อมมีความขัดแย้งเกิดขึ้นและนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจอยู่ในรูปของ การสร้างสรรค์หรือการทำลายก็ได้

เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นมา วิธีที่จะแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น คือการจัดการกับความขัดแย้งโดยใช้การเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งการเจรจาต่อรองร่วมได้มีผู้ให้ความหมาย ดังนี้

Webbs ให้ความหมายว่า "การเจรจาต่อรองร่วม" โดยใช้อ้างถึงการต่อรองในเรื่อง ค่าจ้างและเงื่อนไขในการจ้างงานระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้าง หรือระหว่างสหภาพแรงงาน กับสมาคมนายจ้าง (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 471) สอดคล้องกับความหมายขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1960, p. 33) ได้ให้นิยามของการเจรจาต่อรองร่วมว่าเป็นวิธีการ ในการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานและการจ้างงาน โดยผ่านการต่อรองระหว่างนายจ้าง กลุ่มนายจ้าง หรือองค์การนายจ้างหนึ่งองค์กรหรือมากกว่า อีกด้านหนึ่งเป็นฝ่ายของตัวแทน องค์กรลูกจ้างหนึ่งองค์กรหรือมากกว่า โดยมีความมุ่งหวังที่จะบรรลุข้อตกลงกัน

แนวความคิดของ Webbs มองการเจรจาต่อรองร่วมว่าเป็นสถาบันทางด้านเศรษฐกิจที่ สหภาพแรงงานถือเสมือนเหมือนองค์กรที่ผูกขาดแรงงาน เพื่อใช้ในการควบคุมอาชีพ ในขณะที่ Dubin นักสังคมวิทยา มองว่าการต่อรองร่วมเป็นสิ่งที่ควบคุมมาด้วยประชาธิปไตยทางการเมือง เพราะทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านสังคม ความมีระเบียบทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงทาง สังคม ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและสังคมโดยส่วนรวม ส่วนมุมมองของ Kahn – Freund มอง การต่อรองร่วมจากมุมมองทางด้านสังคมและกฎหมาย และเสนอว่าการต่อรองร่วมมาควบคุมกับ วิวัฒนาการของประชากรฐานทางด้านสังคมที่จะควบคุมความขัดแย้งทางด้านอุตสาหกรรม ในขณะที่นักวิชาการสายมาร์กซิสต์มีความเห็นว่า การต่อรองร่วมเป็นเครื่องมือในการควบคุม

สังคมในระบบอุตสาหกรรม และเป็นเพียงการแสดงออกในเชิงสถาบันของการต่อสู้ระหว่าง
เจ้าของทุนกับผู้ขายกำลังแรงงานในสังคมทุนนิยม

โดยสรุปการเจรจาต่อรองร่วมไม่ว่าแนวความคิดของ Webbs, Dubin, Kahn – Freund
หรือ แนวความคิดของกลุ่มมาร์กซิสต์ ต่างก็มองว่าการเจรจาต่อรองร่วมเป็นแนวทางใน
การควบคุมความขัดแย้งต่าง ๆ ไม่ให้ระเบิดออกมาจนส่งผลกระทบต่อสังคม และการเจรจา
ต่อรองร่วม อาจดำเนินได้ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับอุตสาหกรรม และในระดับองค์กร

การเจรจาต่อรองร่วมโดยใช้ระบบไตรภาคี

ระบบไตรภาคี (Tripartism) หรือการร่วมมือสามฝ่าย เป็นหลักการของการร่วมมือกัน
ระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เพื่อแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม ซีเซโร ดี คาเดอรอน
(อ้างถึงใน สุขชัย มนัสไพบุลย์, 2536, น. 160) ได้ให้ความหมายของระบบไตรภาคีว่า หมายถึง
การมีส่วนร่วมของตัวแทน 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ในกระบวนการ
ตัดสินใจ ไม่ว่าจะในการกำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ

ระบบไตรภาคีเป็นเครื่องมือในการแสดงออกของผลประโยชน์ร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ
รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง โดยผ่านปฏิสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมถึง (สังคิต
พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 567)

- การมีส่วนร่วมในข่าวสารข้อมูล
- การปรึกษาหารือสามฝ่าย
- การต่อรองสามฝ่าย
- การตัดสินใจร่วมกัน

ระบบไตรภาคี มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งสร้างอำนาจต่อรองให้เท่าเทียมกัน ระหว่างฝ่าย
นายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างต้องการกำไรหรือผลประโยชน์สูงสุด ขณะที่ลูกจ้าง
ต้องการผลตอบแทนสูงสุดจากการทำงาน เมื่อความต้องการของทั้งสองฝ่ายสวนทางกัน ถ้าหาก
อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีมากกว่าก็จะไม่เกิดความเป็นธรรมในการต่อรอง รัฐบาลจึงจำเป็นต้อง
ต้องเข้ามาช่วยถ่วงดุลแห่งอำนาจต่อรอง เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียผลประโยชน์ซึ่งอาจก่อให้เกิด
ผลเสียต่อส่วนรวมตามมา

ระบบไตรภาคีมีวัตถุประสงค์อย่างน้อยที่สุด 6 ประการ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2542,
น. 569) คือ

1. ช่วยให้ทั้งสามฝ่ายเกิดความเข้าใจในสิ่งที่สนใจร่วมกัน มีความเข้าใจในผลประโยชน์และความแตกต่างในเรื่องผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย

2. ช่วยปรับให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมทั้งความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายกับผลประโยชน์ของชาติโดยผ่านการร่วมมือแบบไตรภาคี ความรู้และผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายจะช่วยสะท้อนให้เห็นปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม และความต้องการเฉพาะของแต่ละฝ่าย

3. การร่วมมือแบบไตรภาคีช่วยทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันอย่างกว้างขวางในการตัดสินใจ เป็นการช่วยทำให้กระบวนการตัดสินใจมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

4. ระบบไตรภาคีช่วยลดความขัดแย้ง ช่วยทำให้เกิดความสงบสุขทางด้านแรงงานและการปรองดองผลประโยชน์ของทุกฝ่าย ดังจะเห็นได้จากหลายประเทศที่รัฐบาล องค์การลูกจ้างและองค์การนายจ้าง มีการเจรจาต่อรองเพื่อออกกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ในทางที่ส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงาน กฎหมายเหล่านี้ครอบคลุมเรื่องเสรีภาพในการรวมตัว การยอมรับสภาพแรงงาน และการแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน

5. ระบบไตรภาคีช่วยส่งเสริมให้เกิดนโยบายใหม่ ๆ ตลอดจนการให้การยอมรับและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ

ลักษณะขององค์กรไตรภาคีเกิดขึ้นโดยมุ่งแก้ไขปัญหาที่ระบบทวิภาคีแก้ไขแล้วไม่ได้ผล ระบบไตรภาคีจึงเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศว่ามีประโยชน์ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างที่สมบูรณ์ได้ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้นำระบบไตรภาคีไปใช้ในการกำหนดนโยบายและอนุสัญญาขององค์การและได้ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกนำหลักการไตรภาคีไปใช้

สุภชัย มนัสไพบุลย์ (2536, น. 529) ได้แบ่งองค์การไตรภาคีจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ไตรภาคีเฉพาะกิจ (Adhoc Tripartite Committee) คือ การแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาล เข้าร่วมดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และสิ้นสุดภาพไปเมื่อทำงานเสร็จ

2. ไตรภาคีถาวร (Permanent Tripartite Committee) คือ การแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายรัฐบาลร่วมเป็นคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือกำหนดไว้ตามกฎหมายเป็นลักษณะกรรมการถาวร มีอายุการปฏิบัติงานกำหนดไว้เป็นระเบียบที่แน่นอนตลอดไป

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลนำระบบไตรภาคีมาใช้ในการคลี่คลายปัญหาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในรูปของคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีถาวร เพื่อมุ่งสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจการต่อรองให้เท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วมจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหานั้นเนื่องมาจากทัศนคติและความต้องการของผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ไม่ตรงกัน แนวคิดความขัดแย้งได้นำมาสู่แนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งบุคคลที่มีความขัดแย้งกันสามารถจะแก้ไขปัญหาคือพิพาทได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1

ความต่อเนื่องของการจัดการความขัดแย้งและการเลือกใช้

การแก้ไขความขัดแย้ง

การตัดสินใจส่วนบุคคล โดยกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	การตัดสินใจส่วนบุคคลที่มีบุคคลที่สาม		การตัดสินใจโดยบุคคลที่สามโดยเจ้าหน้าที่ทางการ		การใช้อำนาจบังคับนอกกฎหมาย			
	การตัดสินใจส่วนบุคคล	การตัดสินใจโดยบุคคลที่สาม	การตัดสินใจโดยบุคคลที่สาม	การตัดสินใจโดยเจ้าหน้าที่ทางการ	การใช้อำนาจบังคับนอกกฎหมาย	การใช้กำลัง		
หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง	การเจรจาอย่างไม่เป็นทางการเพื่อแก้ปัญหา	การเจรจาต่อรอง	การไกล่เกลี่ยโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลาง	การตัดสินใจเชิงบริหาร	อนุญาโตตุลาการ	การตัดสินใจโดยผู้พิพากษา	การตัดสินใจโดยปรับเปลี่ยนกฎหมาย	การใช้กำลัง

← การเพิ่มการใช้อำนาจบีบบังคับ และความเป็นไปสู่วิธีการที่เป็นการแพ้ชนะ →

ที่มา: กระบวนการไกล่เกลี่ยคนกลาง โดย Moore แปลและเรียบเรียงโดย วันชัย วัฒนศัพท์, สุวิทย์ เลานศิริวงศ์ และวงศา คงดี, เลิฟแอนด์ลิฟเพรส, 2540, น. 6

จากตารางที่ 2.1 ข้อพิพาทเกิดขึ้นเมื่อคู่กรณีไม่สามารถ และ/หรือไม่เต็มใจแก้ไข ข้อขัดแย้งนั้น คนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนไม่พร้อมที่จะยอมรับสภาพเดิมที่เป็นอยู่หรือยอมรับ ความต้องการ หรือการปฏิเสธความต้องการของคู่กรณี ข้อพิพาทเกิดขึ้นจากวิกฤตแห่ง ความสัมพันธ์ที่มีอยู่ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีทางออกได้หลายวิธี อาจจะใช้วิธีการที่ค่อนข้างเป็น ทางการและวิธีการที่มีการวางแนวทางเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงด้วยความสมัครใจได้อย่างชัดเจน หรือ อาจจะหาบุคคลที่สามเพื่อช่วยในการตัดสินใจ หรือพยายามใช้อิทธิพลในการบีบบังคับให้อีกฝ่าย หนึ่งยอมรับข้อตกลง แสดงทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งมีกระบวนการที่เป็นแบบแผนหรือรูปแบบต่าง ๆ กัน วิธีการเฉพาะตัวที่จะเลือกใช้บุคคลที่เกี่ยวข้อง บทบาทของบุคคลที่สาม ประเภทของการตัดสินใจ ที่จะได้ผล และความหนักหน่วงของการบีบบังคับที่กดดันโดยกลุ่มผู้ที่มีข้อพิพาทกันหรือต่อกลุ่มที่ พิพาทกัน ด้านซ้ายสุดของภาพ "ความต่อเนื่อง" ของการจัดการกับความขัดแย้งเป็นกระบวนการที่ ไม่เป็นทางการและเป็นส่วนตัว ซึ่งเกี่ยวข้องเฉพาะผู้ที่มีข้อพิพาทกัน ส่วนอีกปลายหนึ่งเป็นเรื่อง ของคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งที่อาศัย การบีบบังคับ และหลาย ๆ ครั้งจากบทบาทของสาธารณชนที่บีบ บังคับฝ่ายตรงข้ามให้ยอมแพ้ส่วนในกระบวนการกลาง เป็นกรเลือกใช้วิธีต่าง ๆ ซึ่งต่างออกไป

ความเห็นที่แตกต่างกันและปัญหาอาจจะเกิดขึ้น ส่วนมากจะได้รับการแก้ไขอย่าง ไม่เป็นทางการ แรกทีเดียวคนจะพยายาม "หลีกเลี่ยง" เพราะไม่ชอบความไม่สบายใจที่มาพร้อม กับความขัดแย้ง อาจจะมองว่าประเด็นปัญหายังไม่ค่อยสำคัญ อาจจะไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้อง และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ไม่เชื่อว่าการกระทำเช่นนั้นจะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นได้หรือยัง ไม่พร้อมที่จะเจรจาไกลเกลี่ย

เมื่อไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเกิดความตึงเครียดรุนแรงขึ้นคู่กรณีไม่อาจยอมให้ ความขัดแย้งนั้นทิ้งค้างได้ต่อไป มีการใช้วิธี "การเจรจาแก้ปัญหาอย่างไม่เป็นทางการ" เพื่อ แก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ วิธีการนี้เป็นวิธีที่ทำให้ความขัดแย้งส่วนใหญ่จบลงได้ในชีวิต ประจำวัน อาจจะเป็นเพราะข้อขัดแย้งสามารถแก้ไขได้อย่างเรียบง่ายจนเป็นที่พอใจของผู้ เกี่ยวข้องทุกคนหรือเพราะประเด็นปัญหาถูกยกเลิก เพราะหมดความสนใจ หรือไม่อาจลุกลาม ต่อไปได้

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำยอมเกิดความขัดแย้งขึ้นอันเนื่องมาจากความคิดเห็น ของผู้แทนแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกัน รูปแบบการเจรจาต่อรองจึงเป็นรูปแบบที่นำมาใช้ในการแก้ไข ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยมีภาครัฐที่เปรียบเสมือนบุคคลที่สามเข้าร่วมในการพิจารณาไกลเกลี่ย ข้อพิพาท เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

1. แนวคิดนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก

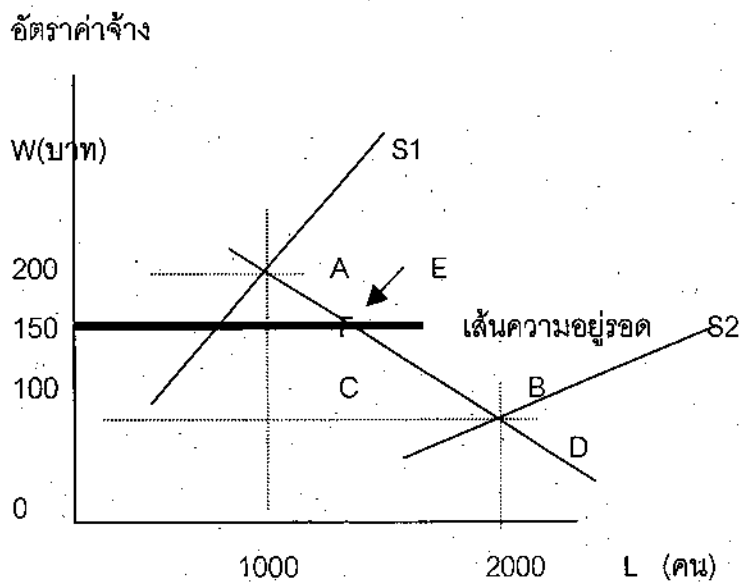
นักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกได้อธิบายค่าจ้างและผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิต แนวคิดว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างจะเป็นไปตามกลไกตลาดแรงงาน ได้ 2 กรณี คือ

1. การกำหนดค่าจ้างที่เป็นตลาดแรงงานแข่งขันสมบูรณ์ ภายใต้ข้อสมมติที่ว่าแรงงานทุกคนมีความสามารถเท่าเทียมกัน การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างเสรี นายจ้างและลูกจ้างมีความรอบรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างดี อัตราค่าจ้างอัตราเดียวกันและเท่ากันทุกท้องที่ ไม่มีการว่างงานเกิดขึ้น เพราะค่าจ้างแตกต่างกันก็จะมี การเคลื่อนย้ายแรงงานจากท้องที่ที่มีค่าจ้างต่ำกว่าไปอยู่ท้องที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า อุปทานแรงงานในท้องที่ค่าจ้างต่ำลดลงส่งผลให้ค่าจ้างดุลยภาพสูงขึ้น ในทางตรงข้ามในท้องที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่าเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ค่าจ้างลดลง ในระยะยาวแนวโน้มของค่าจ้างของสองท้องที่จึงมีแนวโน้มที่จะปรับตัวเข้าหากันและเท่ากันในที่สุด แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่ากลไกตลาดไม่อาจทำหน้าที่ในการกำหนดระดับค่าจ้างดุลยภาพและระดับการจ้างงานได้อย่างสมบูรณ์และก่อให้เกิดความพอดีกันระหว่างอุปสงค์และอุปทาน หากนายจ้างและหรือลูกจ้างขาดข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานหรือแรงงานไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี ตลอดจนฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างมีอิทธิพลเหนือตลาดแรงงาน (เมธี ดุลยจินดา. เหนื่อยตายดีกว่าอดตาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520) หน้า 143-144

2. การกำหนดค่าจ้างที่เป็นตลาดแรงงานไม่มีแข่งขัน ในกรณีที่ฝ่ายนายจ้างมีอำนาจผูกขาดในการจ้างแรงงาน อัตราค่าจ้างถูกกำหนดโดยนายจ้าง ในทางตรงข้ามฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจผูกขาดในการขายแรงงาน เช่น รวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง อัตราค่าจ้างถูกกำหนดโดยฝ่ายลูกจ้าง และถ้าหากต่างฝ่ายต่างมีอำนาจด้วยกัน อัตราค่าจ้างถูกกำหนดโดยวิธีการเจรจาต่อรอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติอัตราค่าจ้างอาจไม่ได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจมีฝ่ายรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงในตลาดแรงงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าอัตราค่าจ้างต่ำเกินไป

การซื้อขายแรงงานแตกต่างจากการซื้อขายสินค้าอื่น ๆ ที่ยึดกลไกตลาดเป็นสำคัญ หมายความว่า สินค้าแรงงานเป็นสินค้าที่มีชีวิตจะปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดไม่ได้ กรณีมีสินค้าล้มตลาด ผู้ขายสินค้าขาดอำนาจต่อรอง กรณีซื้อขายแรงงานนั้น แรงงานจะถูกเอารัดเอาเปรียบจนไม่สามารถรักษาคุณค่าของความเป็นคนไว้ได้ ดังเช่นที่แสดงในภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1
การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ



ที่มา: แล ดิลกวิทยรัตน์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาแรงงานกับเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542

ตามภาพที่ 2.1 แกนตั้งแทนอัตราค่าจ้าง เส้น W (บาท) และแกนนอนแทนจำนวนแรงงาน เส้น L หากมีการเสนอขายแรงงานตามเส้น S1 แรงงานมีอยู่จำนวน 1,000 คน มีความต้องการจ้างแรงงานตามเส้น D จะมีอัตราค่าจ้าง ณ จุด A คือ ราคา 200 บาท ทำให้นายจ้างต้องจ่ายอัตราค่าจ้างค่อนข้างสูง ความเป็นจริงเคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตที่ประเทศมีเศรษฐกิจดี ในทำนองเดียวกัน ถ้ามีแรงงานมาก เส้น S2 แต่ความต้องการจ้างเท่าเดิม เส้น D หากปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดแล้ว นายจ้างจะจ้าง ณ จุด B คือ ค่าจ้าง 100 บาท ซึ่งมีมูลค่าต่ำกว่าการจะรักษาความเป็นคนของลูกจ้างไว้ได้ ในกรณีนี้เอง รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อ

รักษาระดับการดำรงชีวิตของลูกจ้างให้อยู่รอดได้ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอัตราไม่ต่ำกว่า ราคา ณ จุด E คือ 150 บาท

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความสำคัญอย่างมากทั้งต่อผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง ภาครัฐ และสังคมโดยรวม ซึ่งโดยปกติฝ่ายนายจ้างย่อมต้องการให้ค่าจ้างขั้นต่ำไม่เปลี่ยนแปลงหรือคงที่ เพราะการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำย่อมหมายถึงการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิต ส่วนฝ่ายลูกจ้างย่อมต้องการให้ค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้น เป็นการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินที่นำมาใช้ในการอุปโภคและบริโภค ภาครัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์ทั้งต่อฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต้องให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในระดับที่เพียงพอแก่การยังชีพและแรงงานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ หรืออย่างน้อยก็ควรจะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีพของคนในสังคม

2. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ : มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานการใช้แรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ได้กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองแรงงาน โดยตราอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติโดยอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีดังนี้

1. อนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยการจัดตั้งกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wage Fixing Machinery Convention No. 26) มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2471 มีสาระสำคัญ คือ

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างที่ทำงานในอาชีพบางประเภทหรือบางส่วนของอาชีพดังกล่าว (โดยเฉพาะอาชีพที่ประกอบกิจการภายในบ้าน) ซึ่งมีได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับด้านค่าจ้างไม่ว่าจะกระทำโดยการตกลงร่วมหรือโดยทางอื่นกำหนดไว้

- แต่ละประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ย่อมมีเสรีที่จะกำหนดลักษณะและรูปแบบของกลไกที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และวิธีการที่ใช้ในการดำเนินการโดยกำหนดว่า

(1) ก่อนที่จะนำกลไกมาใช้ในอาชีพหรือบางส่วนของอาชีพ ผู้แทนนายจ้าง และ
 คนงานที่เกี่ยวข้อง หรือตัวแทนขององค์การดังกล่าวจะต้องได้รับการปรึกษาหารือด้วย นอกจากนี้
 อาจปรึกษากับบุคคลอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติพิเศษตามอาชีพหรือหน้าที่การงานของเขาและเป็นบุคคล
 ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเห็นว่าสมควรจะปรึกษา

(2) นายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องย่อมมีส่วนร่วมในการดำเนินการของกลไก
 โดยวิธีการและขอบเขตซึ่งอาจกำหนดไว้โดยกฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับ แต่ในทุก
 กรณีจะต้องมีจำนวนสมาชิกเท่ากันและอยู่ในวาระเท่ากัน

(3) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นนั้น จะต้องผูกมัดทั้งนายจ้างและคนงานที่
 เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการยกเว้นด้วยข้อตกลงของข้อตกลงแต่ละฝ่ายหรือข้อตกลงรวมเว้นแต่ คำสั่ง
 โดยทั่วไป หรือคำสั่งเฉพาะของเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของประเทศ

- จะต้องกำหนดมาตรการการตรวจตราและการลงโทษ เพื่อประกันว่านายจ้างและ
 คนงานที่เกี่ยวข้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับ และค่าจ้างที่จ่ายให้แก่
 ลูกจ้างนั้น จะต้องจ่ายให้ไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำ ในกรณีที่มีการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

- คนงานที่อยู่ภายใต้การบังคับของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และเป็นผู้ซึ่งได้รับค่าจ้างต่ำ
 กว่าอัตราขั้นต่ำนี้ย่อมมีสิทธิจะได้รับจำนวนค่าจ้างคืนโดยวิธีการทางศาลหรือทางกฎหมาย ทั้งนี้
 ภายใต้กำหนดเวลาซึ่งกฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับกำหนด

2. อนุสัญญาฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในกิจการภาคเกษตร
 (The Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention No.99) มีผลบังคับใช้เมื่อ
 พ.ศ. 2494 มีสาระสำคัญ ดังนี้

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ยอมรับที่จะจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่ง
 กลไกที่พอเพียงในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานที่รับจ้างในกิจการภาคเกษตร และ
 อาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละประเทศสมาชิกย่อมมีเสรีที่จะกำหนดใช้กลไกในการกำหนดค่าจ้าง
 ขั้นต่ำ ภายหลังการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคคล
 อื่นซึ่งมีอาชีพหรือหน้าที่ที่มีคุณสมบัติโดยเฉพาะ และเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเห็นว่า
 สมควรปรึกษา

- กฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับ การตกลงร่วม หรือคำตัดสินชี้ขาด
 อาจใช้อำนาจในการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำบางส่วนในรูปของค่าตอบแทนเป็นสิ่งของในกรณีซึ่งการจ่าย
 ในรูปค่าตอบแทนดังกล่าวนั้นเป็นประเพณีหรือเป็นที่ยอมรับกัน

- ในกรณีอนุมติให้มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำบางส่วนในรูปของค่าตอบแทนเป็นสิ่งของนั้นจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมขึ้นเพื่อประกันว่า

(1) ค่าตอบแทนดังกล่าวเหมาะสมกับประโยชน์ส่วนตัวและเป็นประโยชน์ต่อคนงานและครอบครัว

(2) คุณค่าที่กำหนดสำหรับค่าตอบแทนดังกล่าวต้องยุติธรรมและสมควร

- อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนดขึ้นจะต้องผูกมัดต่อนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีการระงับใช้

- จะต้องกำหนดมาตรการอื่นจำเป็นเพื่อประกันว่านายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องได้รับการแจ้งถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับรวมถึงการตรวจตรา การตรวจแรงงาน การลงโทษตามความจำเป็น และต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเกษตรของประเทศที่เกี่ยวข้อง

3. อนุสัญญาฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Fixing Convention No. 131) เป็นอนุสัญญาที่กำหนดขึ้นสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2513 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องจัดตั้งระบบค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นบังคับใช้สำหรับผู้รับจ้างกลุ่มต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร

- ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณา คือ

(1) ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว โดยคำนึงถึงระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการประกันสังคม มาตรฐานการครองชีพของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม

(2) องค์ประกอบทางเศรษฐกิจรวมถึงความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับของผลผลิต และความปรารถนาที่จะบรรลุและรักษาไว้ซึ่งการจ้างงานระดับสูง โดยค่าจ้างขั้นต่ำที่จะกำหนดนั้น ให้เป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ซึ่งค่าจ้างขั้นต่ำของกลุ่มผู้รับจ้างสามารถได้รับการกำหนดและปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ไป

- กลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้บุคคลต่อไปนี้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการดำเนินงาน

(1) ตัวแทนองค์การของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง หรือผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างในกรณีไม่มีองค์กรดังกล่าวอย่างมีความเสมอภาค

(2) บุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ และได้รับแต่งตั้งภายหลังจากการปรึกษาหารืออย่างเต็มที่ ขององค์การตัวแทนนายจ้าง และลูกจ้างที่เกี่ยวข้องเท่าที่มีองค์การดังกล่าวอยู่ และการปรึกษาหารือดังกล่าวย่อมเป็นไปตามกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของประเทศ

- จัดให้มีกลไกในการตรวจสอบอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างได้ผล ตลอดจนมีมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ ที่จำเป็น

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะและอนุสัญญาในหัวข้ออื่น ๆ ที่เสริมและสนับสนุนแนวทางว่าด้วย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอีกหลายประการ

ประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำเอาแนวคิดเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไปใช้ อาจมีการปรับปรุงข้อกำหนดขั้นต่ำให้แตกต่างกันไป เช่น ในประเทศคอซตาริกา ค่าจ้างขั้นต่ำมีเพื่อเสริมการกินดีอยู่ดีของลูกจ้าง ในบางประเทศกล่าวถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs) ของลูกจ้าง ในบางประเทศค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่อัตราค่าจ้างครอบคลุมเรื่องอาหาร ที่พัก การศึกษา เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ค่าพาหนะ การพักผ่อน วันหยุด และการประกันภัยของลูกจ้างเอาไว้ด้วย นอกจากนี้ ความต้องการทางสังคมและวัฒนธรรมยังถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วย เช่น การพักผ่อน การกีฬา การศึกษา ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตรหลาน (Gerald Starr, 1981, pp. 91-92 อ้างถึงใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537, น. 12)

3. หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

หลักเกณฑ์กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ (อัญชลี สันติกุล, 2532, น. 138)

1. ความจำเป็นพื้นฐานของลูกจ้างและครอบครัว
2. ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ
3. ค่าครองชีพ
4. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากประกันสังคม
5. มาตรฐานความเป็นอยู่ในส่วนอื่นของระบบ

6. องค์ประกอบทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพแรงงาน และระดับการมีงานทำ

หาญณรงค์ ฉำทรัพย์ (2537, น. 7) กล่าวถึงวิธีการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งพิจารณาจาก

1. วิธีเส้นเกณฑ์ความยากจน (Poverty Datum Line) เป็นวิธีวัดค่าครองชีพต่ำสุดที่จะไม่ให้คนงานต้องอดอยากโดยคำนวณจากสินค้าที่จำเป็นแก่การยังชีพอันเป็นความต้องการรากฐานเท่านั้น

2. วิธีใช้รายได้ประชากรติรายหัวคำนวณอัตราเพิ่ม

3. วิธีใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumers' Price Index) โดยใช้อัตราการเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภคเทียบกับอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำ

4. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเวลานานมาแล้ว กฎหมายแรงงานฉบับแรกของประเทศไทยได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2499 และได้ประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 ซึ่งกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 12 บาท แต่กลับปรากฏว่าค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในภาคหัตถอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. 2516 มีอัตราสูงถึง 22.19 บาทต่อวัน ด้วยเหตุนี้ค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2516 จึงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างที่เฉลี่ยในท้องตลาด ซึ่งผลที่ปรากฏออกมา คือ การบังคับใช้กฎหมายนี้มีได้ทำให้ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือดีขึ้นแต่ประการใด

ในช่วง พ.ศ. 2516-2519 ปัจจัยทางการเมืองและบรรยากาศประชาธิปไตยที่เฟื่องฟูทำให้ขบวนการแรงงานรวมตัวและเรียกร้องสิทธิประโยชน์และต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน โดยได้รับการสนับสนุนจากศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พลังมวลชน และกลุ่มนักศึกษา ประกอบกับการขึ้นราคาน้ำมัน ทำให้กระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน การเรียกร้องการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในยุคนั้นค่อนข้างประสบความสำเร็จและไม่มีการต่อต้าน การปรับค่าจ้างขั้นต่ำทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนายจ้าง ถึงแม้ว่าจะมีการปรับอัตราค่าจ้างหลายครั้ง แต่โดยสรุป การปรับค่าจ้างเป็นไปอย่างเชื่องช้ามากด้วยค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มเพียงร้อยละ 12 ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อเป็นร้อยละ 16.1 และหลังจาก พ.ศ. 2520 ได้มีการทบทวนวิธีคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ คือ ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นใหม่แทนที่จะเพียงพอ

สำหรับลูกจ้างหนึ่งคนสามารถเลี้ยงสมาชิกครอบครัวได้อีก 2 คน ดังที่เป็นมาในอดีตก็เปลี่ยนมาเป็นค่าจ้างขั้นต่ำที่เพียงพอสำหรับแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่มีประสบการณ์ที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานให้เลี้ยงได้เฉพาะตนเท่านั้น (อภิชัย พันธเสน และ จิราภรณ์ อุณเกษม, 2531, น. 7-11)

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ได้เกิดความแตกแยกทางความคิดของสภาองค์การลูกจ้างทำให้แตกตัวออกเป็น 2 สภา จึงทำให้องค์การฝ่ายลูกจ้างขาดความเป็นเอกภาพ และบทบาทการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานลดน้อยลงไปด้วย

ขบวนการแรงงานหลัง พ.ศ. 2525 องค์การขาดเอกภาพในการบริหารงานจึงถูกตอบโต้จากกลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ของนายจ้าง และอิทธิพลของระบบไตรภาคีต่อขบวนการแรงงาน การที่รัฐกำหนดให้องค์การฝ่ายลูกจ้างต้องจดทะเบียนนับจาก พ.ศ. 2520 พร้อมกับพยายามจำกัดกรอบการเคลื่อนไหว เรียกร้องให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งการเคลื่อนไหวต่อสู้ในการเรียกร้องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็กระทำภายใต้ระบบไตรภาคี โดยผ่านคณะกรรมการค่าจ้าง

ในช่วงปี 2527 เป็นต้นมา การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจตกต่ำเรื้อรังทำให้ไม่มีการปรับอัตราค่าจ้างในปี 2527, 2529 และ 2531 ส่วนในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ภาวะเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตสูงสุดและขบวนการแรงงานมีการเคลื่อนไหวทำให้การเรียกร้องปรับค่าจ้างขั้นต่ำได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลอย่างมาก

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตั้งแต่ครั้งที่ 1 จนถึงปัจจุบันมีประกาศกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้อง 31 ฉบับ ประกอบด้วย ประกาศกระทรวงมหาดไทย 22 ฉบับ ประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ก่อนมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ 6 ฉบับ หลังพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บังคับใช้แล้วอีก 3 ฉบับ และประกาศกระทรวงแรงงาน 2 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ส.ค. 2546

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ได้อาศัยแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยมีคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และ ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายของลูกจ้างเพียงคนเดียวในกิจการบางประเภท ไม่ใช่บังคับกับลูกจ้างในงานเกษตรกรรมและงานบ้าน และมีอัตราแตกต่างกันตามพื้นที่ การกำหนดและการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยได้คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมและปัจจัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ค่าครองชีพและมาตรฐานการครองชีพ ค่าจ้างที่เปรียบเทียบความสามารถในการจ่ายค่าจ้างนายจ้างและสภาพทางเศรษฐกิจ ปัจจัยแต่ละตัวอาจได้รับความแตกต่างกันบ้างตามสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี

หากพิจารณาในระยะยาวพบว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยมีความสอดคล้องกับดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) และอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างไว้ฝีมือมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ (รุดติพงษ์ บุญศรีประชา, 2539, น. 35)

แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรกึ่งรัฐบาล หรือภาคเอกชน มีอยู่หลักๆ 3 รูปแบบ ได้แก่ การกระจายอำนาจด้านการเมืองการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหารจัดการ

การกระจายอำนาจแบ่งได้ 3 รูปแบบ คือ

1. Deconcentration เป็นรูปแบบการกระจายการตัดสินใจไปสู่หน่วยงานราชการต่างๆ ในระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานราชการในระดับต่างๆ ของท้องถิ่นยังอยู่ในความควบคุมกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด

2. Delegation เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลตั้งตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ในการตัดสินใจและบริหาร เช่น การบริหารรัฐวิสาหกิจต่างๆ

3. Devolution เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจการบริหารและการเงินให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลยังโอนความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรท้องถิ่นด้วย และผู้บริหารองค์กรมาจากการเลือกตั้งโดยได้รับความรับรองตามกฎหมายเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตที่ตนเองปกครองอยู่ได้ ซึ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นฐานสำคัญของกระจายอำนาจทางการเมือง

การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างให้ไปเป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ในรูปแบบของการกระจายอำนาจอย่างอ่อน(Deconcentration) แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดสามารถพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดของตน แต่อำนาจการตัดสินใจครั้งสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้างก่อนนำเสนอลงคณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบและกระทรวงแรงงานประกาศใช้

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน

คณะกรรมการค่าจ้าง

องค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบด้วยผู้แทน 15 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธาน และมีผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน วิธีการคัดเลือกและสรรหาผู้แทนในคณะกรรมการค่าจ้างเป็นไปตามระเบียบกระทรวงฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2541 หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการค่าจ้างมี 3 ประการ คือ (คณะกรรมการค่าจ้าง, 2542, น. 12)

1. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง การพัฒนาระบบค่าจ้าง และข้อเสนอแนะแก่ภาคเอกชน เกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและการปรับค่าจ้างประจำปี
2. พิจารณาวินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
3. รายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอย่างน้อยปีละครั้งเกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้างตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ

คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจในการวินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทหรือในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ โดยคณะกรรมการค่าจ้างจะต้องใช้ต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ 9 ประการ คือ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ ราคาของสินค้า มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตทั้งหมดรวม สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการค่าจ้าง จะเลือกให้หลักเกณฑ์ใดที่ระบุไว้ในกฎหมายเพื่อประกอบการวินิจฉัยก็ได้ โดยอาศัยข้อมูลสถิติ เอกสารทางวิชาการจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ข้อมูลจากการสำรวจและศึกษาวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างและการพิจารณาจะใช้ทั้งข้อมูลความเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับใช้ความเห็นของคณะกรรมการจากการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง ในอนาคต คณะกรรมการค่าจ้างจะให้ความสำคัญแก่ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมากขึ้น (คณะกรรมการค่าจ้าง, 2542, น. 14)

คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

การได้มาซึ่งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการตามที่จังหวัดเห็นสมควรเป็นกรรมการ และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการ โดยให้สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อคัดเลือกและเสนอรายชื่อคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาก่อนเสนอคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ประกอบด้วยบุคคลไม่เกิน 15 คน เป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละ 5 คน

ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อนุกรรมการประกอบด้วย พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด แรงงานจังหวัด และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยประจำภาค หรือผู้แทนศูนย์พัฒนาภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทนส่วนราชการอื่นตามที่จังหวัดเห็นสมควรโดยให้แรงงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ผู้แทนฝ่ายนายจ้างต้องเป็นนายจ้างที่มีชื่อในหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล หรือทะเบียนการค้า ซึ่งประกอบกิจการในจังหวัดนั้น และในกรณีที่เป็นสมาชิกสภาองค์การนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างต้องมีหนังสือรับรองสมาชิกภาพจากสภาองค์การนายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง

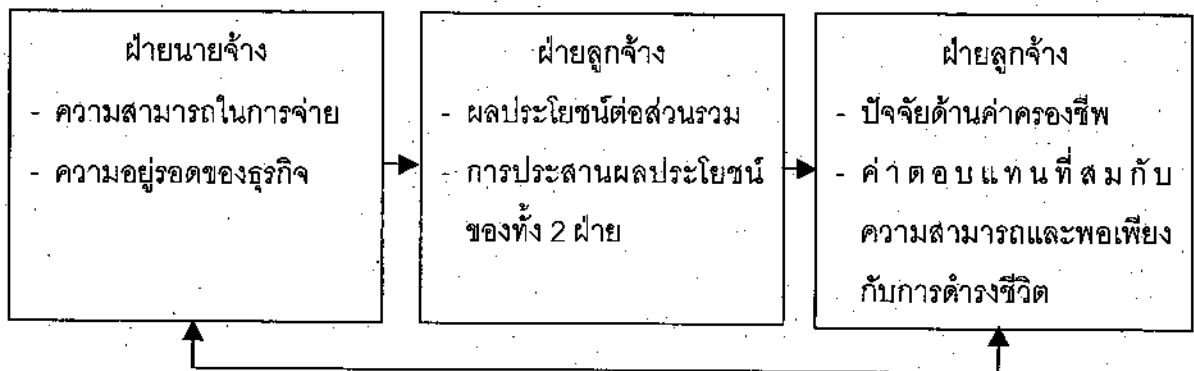
ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างต้องเป็นผู้ที่มีชื่อระดับผู้บังคับบัญชาของสถานประกอบการในจังหวัดนั้น ซึ่งต้องมีหนังสือรับรองจากสถานประกอบการและในกรณีที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานต้องมีหนังสือรับรองสมาชิกภาพจากสหภาพแรงงาน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่ไม่มีองค์การฝ่ายลูกจ้างในจังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจะเป็นผู้ประกาศผู้แทนฝ่ายลูกจ้างให้ลูกจ้างอื่น ๆ ทราบโดยทั่วกัน ปัจจุบันในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจะใช้ข้อมูลและปัจจัยเดียวกับคณะกรรมการค่าจ้างแต่เป็นข้อมูลระดับจังหวัด

ปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ประกอบในการพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้น กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงประกอบด้วย 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น ปัจจัยพื้นฐานที่ควรนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จึงควรเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งสามฝ่าย ปัจจัยพื้นฐานของฝ่ายนายจ้างน่าจะได้แก่ ความสามารถในการจ่าย และความอยู่รอดของธุรกิจ ปัจจัยพื้นฐานของฝ่ายลูกจ้างน่าจะได้แก่ ปัจจัยทางด้านค่าครองชีพ และค่าจ้างที่ผู้ใช้แรงงานพึงได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้สมกับความสามารถและการดำรงชีพที่อยู่ได้อย่างพอเพียง ส่วนปัจจัยทางฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ การประสานผลประโยชน์ของทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้และนำมาซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม แสดงดังภาพประกอบดังต่อไปนี้

ภาพที่ 2.2

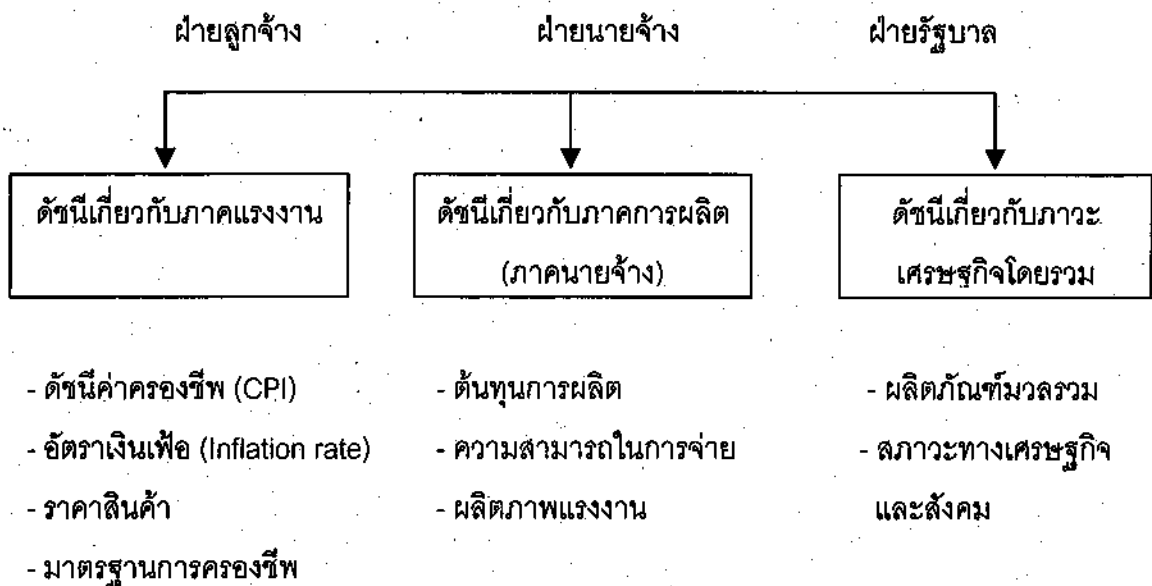
การประสานผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2544, น. 12

ในการพิจารณาปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น จำเป็นจะต้องมีข้อมูลหรือดัชนีชี้วัดที่สามารถสะท้อนเป็นตัวแทนของปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวได้ ซึ่งข้อมูลและดัชนีชี้วัดที่สำคัญ ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ภาพที่ 2.3
ดัชนีชี้วัดที่สะท้อนการเป็นตัวแทนของปัจจัยที่ผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ
ใช้ในการพิจารณา

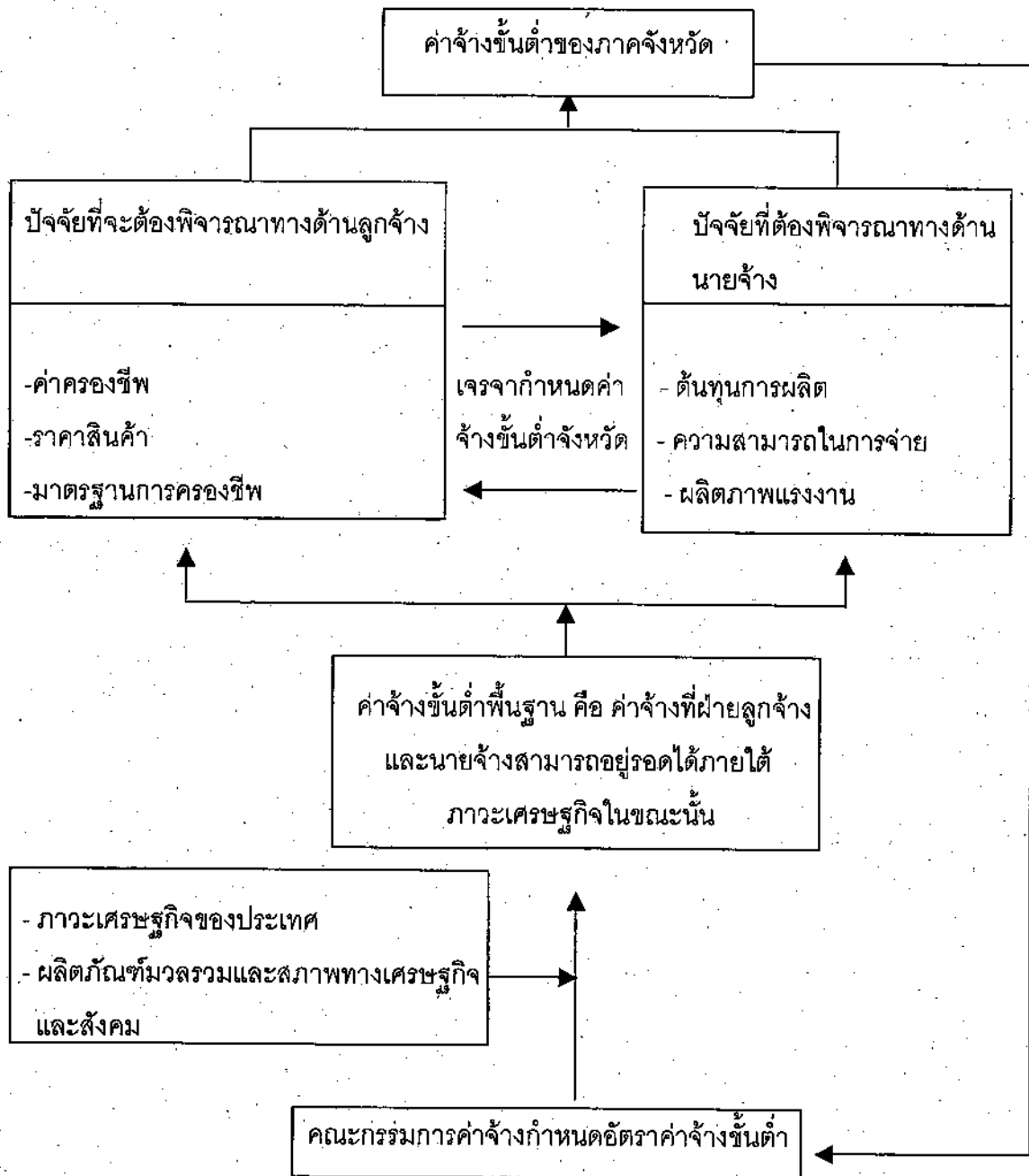


ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2544, น. 12

ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นตํานั้น ทุกฝ่ายจะต้องใช้ความรู้ สติปัญญา ไหวพริบเพื่อการเจรจาต่อรอง ฝ่ายนายจ้างจะพยายามให้มีการจ่ายน้อยที่สุดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนให้มากที่สุด ฝ่ายลูกจ้างจะทำอย่างไรให้ได้รับค่าจ้างในอัตราสามารถเลี้ยงชีพได้ โดยมีฝ่ายรัฐบาลเป็นคนกลางช่วยหาข้อยุติที่เหมาะสมสำหรับทั้ง 2 ฝ่าย ที่สำคัญคือ ดัชนีที่เกี่ยวกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นจะเป็นบรรยากาศพื้นฐานของการเจรจา ดังภาพที่ 2.4

ภาพที่ 2.4

กระบวนการในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง,

คำอธิบายปัจจัยหลักที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

1. ดัชนีราคาผู้บริโภค

เป็นค่าทางสถิติที่แสดงความเปลี่ยนแปลงในราคาของกลุ่มสินค้าในระยะเวลาหนึ่ง แนวความคิดพื้นฐานของดัชนีราคาผู้บริโภค พัฒนามาจากแนวความคิดของดัชนีค่าครองชีพ (Cost of Living Index) ซึ่งต้องการวัดค่าใช้จ่ายในการบริโภคของผู้บริโภคในเดือนหนึ่ง ๆ แต่เนื่องจากการวัดปัจจัยที่เกี่ยวกับมาตรฐานค่าครองชีพเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ จึงได้ใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นตัวประมาณค่าดัชนีค่าครองชีพ

ดัชนีราคาผู้บริโภคในประเทศไทยเริ่มมีการจัดเก็บตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 ได้มีการปรับปรุงเรื่อยมา สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า ทำหน้าที่เผยแพร่และรายงานดัชนีราคาผู้บริโภค ทุก ๆ เดือน การรายงานการเคลื่อนไหวของดัชนีราคามักเปรียบเทียบเป็นร้อยละมากกว่าการใช้ตัวเลขของดัชนีราคาโดยตรง

ตัวอย่าง : ดัชนีราคาผู้บริโภคเดือนกุมภาพันธ์ 2543 เท่ากับ 129.8

ดัชนีราคาผู้บริโภคเดือนมกราคม 2543 เท่ากับ 129.3

$$\begin{aligned} \text{อัตราเปลี่ยนแปลงดัชนี} &= \frac{\text{ดัชนีเดือน กุมภาพันธ์ 43} \times 100 - 100}{\text{ดัชนีเดือนมกราคม 43}} \\ &= \frac{129.8 \times 100 - 100}{129.3} \\ &= 0.4 \end{aligned}$$

หมายความว่า ราคาสินค้าและบริการเฉลี่ยในเดือน กุมภาพันธ์ 2543 เพิ่มขึ้นจากราคาเฉลี่ยในเดือน มกราคม 2543 ร้อยละ 0.4

2. อัตราเงินเฟ้อ

หมายถึง ราคาของสินค้าและบริการโดยทั่วไปกำลังปรับตัวสูงขึ้น มักจะวัดมูลค่าโดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค สินค้าบางชนิดอาจจะมีราคาต่ำลง บางชนิดราคาไม่เปลี่ยนแปลง แต่โดยทั่วไปราคาสินค้าจะเพิ่มสูงขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2542, น. 27)