

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้ จะใช้ทฤษฎีค่าจ้างและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำทั้งของไทยและต่างประเทศมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา โดยปรากฏดังรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีค่าจ้าง

นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านได้มีการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างไว้มากมายซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เพียงบางทฤษฎีที่มีความสำคัญ ซึ่งพอจะประมวลได้ดังนี้ (วิภาวี ศรีเพียร, 2539 :19-21)

(1) ทฤษฎีค่าจ้างยุติธรรม (Just Wage Theory)

เป็นทฤษฎีเก่าแก่อันมีอิทธิพลมาจากศาสนาและศีลธรรม Thomas Aquinas ซึ่งเป็นนักบวชต้องการให้ค่าจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรม (Just Price) เพราะค่าจ้างและราคาสินค้ามีลักษณะคล้ายกันอยู่บ้าง ค่าจ้างยุติธรรมเป็นค่าจ้างที่ทั้งคนงานได้รับและนายจ้างยินยอมให้เป็นจำนวนพอที่จะทำให้เขาดำรงอยู่ได้ตามฐานะในชุมชนตามมาตรฐานที่เป็นอยู่และความเคยชิน ฉะนั้นการกำหนดค่าจ้างโดยรัฐ ประเพณีนิยมหรือตามที่ผู้เกี่ยวข้องเห็นสมควรก็นับว่ายุติธรรม

(2) ทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ (Subsistence Wage Theory)

นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กลุ่มฟิซิโอแครทส์ (Physiocrats) คือ Turgot และ Quesney เป็นผู้วางรากฐานขึ้นในต้นศตวรรษที่ 18 ทฤษฎีนี้กล่าวว่าค่าจ้างของแรงงานในสังคมอุตสาหกรรมจะมีแนวโน้มที่อยู่ในระดับพอประทังชีพเสมอ นักเศรษฐศาสตร์ที่ริเริ่มแนวคิดนี้เชื่อว่าแรงงานมีแนวโน้มจะได้รับค่าจ้างเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นจะเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัว ถ้าค่าจ้างสูงขึ้นเกินกว่าระดับพอประทังชีพ แรงงานจะเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น การเสนอขายแรงงานที่มากขึ้นทำให้ค่าจ้างกลับมาสู่ระดับพอประทังชีพเช่นเดิม หากค่าจ้างต่ำกว่าระดับพอประทังชีพ ปริมาณการเสนอขายแรงงานจะลดลง ด้วยปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ การขาดอาหารและอัตราการเกิดต่ำ ในที่สุดอัตราค่าจ้างจะค่อยๆ สูงขึ้นมาถึงระดับพอประทังชีพอีก

(3) ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง (Wage Fund Theory)

นักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทในการเสนอทฤษฎีนี้คือ John Stuart Mill ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษในต้นศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีนี้กล่าวถึงค่าจ้างในลักษณะราคาตลาด (market wage) ของแรงงานเท่านั้นโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับราคาธรรมชาติ (natural wage) ของแรงงานเหมือนทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ ค่าจ้างตลาดนี้ขึ้นกับการเสนอซื้อและเสนอขายแรงงาน โดยการเสนอขายขึ้นกับจำนวนประชากรที่เป็นชนชั้นแรงงาน ส่วนการเสนอซื้อแรงงานขึ้นกับขนาดกองทุนค่าจ้าง

กองทุนค่าจ้างนั้นมีค่าคงที่และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนหมุนเวียน (circulating capital) ซึ่งผู้ประกอบการถือไว้เป็นทุนสำหรับค่าเครื่องจักร และค่าใช้จ่ายในการผลิตอื่น ๆ เงินทุนสำหรับค่าจ้างจึงต้องถูกแบ่งปันกันในบรรดาคนงาน ดังนั้น หากคนงานกลุ่มใดได้รับค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราเฉลี่ย ไม่ว่าจะโดยการต่อรองหรือโดยสภาวะการณ์เศรษฐกิจดีขึ้นก็ตาม อัตราที่เพิ่มขึ้นย่อมต้องมาจากค่าจ้างของคนงานกลุ่มอื่น ทำให้คนงานกลุ่มนี้ได้ส่วนแบ่งลดน้อยลง

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีของ Mill ถูกโจมตีโดยเฉพาะในเรื่องที่ถือว่ากองทุนค่าจ้างมีค่าคงที่ เนื่องจากทฤษฎีนี้ไม่ได้อธิบายปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดจำนวนแรงงานที่นายจ้างต้องการใช้ ดังนั้นจึงไม่อาจบอกถึงขนาดของกองทุนค่าจ้างว่าควรเป็นเท่าใด แต่ค่าจ้างที่แท้จริงอาจเพิ่มขึ้นได้ในกรณีที่ทุนของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าอัตราเพิ่มของประชากร

(4) ทฤษฎีผลผลิตเพิ่ม (Marginal Productivity Theory)

ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายถึงปัจจัยกำหนดจำนวนการจ้างคนงานของฝ่ายนายจ้างเป็นสำคัญ กล่าวคือ นายจ้างยังคงจ้างคนงานเพิ่มขึ้นตราบใดที่ผลผลิตเพิ่ม (marginal product) จากการใช้คนงานยังคงเพิ่มขึ้น แต่ถ้าคนงานเพิ่มขึ้นอีกเรื่อย ๆ จนในที่สุดถึงจุดที่ผลผลิตเพิ่มนั้นลดน้อยถอยลง (พูดอีกนัยหนึ่งค่าจ้างที่คนงานได้รับเท่ากับค่าของผลผลิตที่เขาผลิตได้) นายจ้างจะไม่จ้างคนงานเพิ่มอีกเพราะจะทำให้ค่าจ้างสูงกว่าคุณค่าของผลิตภัณฑ์นั้นและเมื่อค่าจ้างสูงขึ้นจะทำให้นายจ้างลดจำนวนคนงานลงหรืออาจนำเครื่องจักรมาใช้แทนคนงาน ทฤษฎีนี้ถูกสร้างโดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันคือ Francis A. Walker

(5) ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจซื้อของค่าจ้าง (Purchasing Power Theory of Wages)

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าค่าจ้างมิใช่เป็นเพียงต้นทุนการผลิตสินค้าเท่านั้น แต่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของอุปสงค์ของสินค้าและบริการอีกด้วย ผลิตผลส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมนั้นคนงานเป็นผู้บริโภค ถ้าค่าจ้างสูงคนงานย่อมต้องมีอำนาจซื้อสินค้ามาก แต่ถ้าค่าจ้างหรืออำนาจซื้อของคนงานต่ำ สินค้าก็จะขายไม่หมด นายจ้างต้องลดการผลิตลงเป็นผลให้เกิดภาวะ

การว่างงานตามมา ทฤษฎีแพร่หลายออกไปมากกลายเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้ค่าจ้างไม่สามารถลดลงได้ในเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ

(6) ทฤษฎีการต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wages)

เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการกำหนดค่าจ้างโดยกระบวนการต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในตลาดแรงงาน ในทศวรรษ 1920 A.C. Pigou ได้กล่าวว่า ถ้าทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีการแข่งขันโดยเสรีแล้ว อัตราค่าจ้างจะถูกกำหนดได้แน่นอนที่จุดใดจุดหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าลูกจ้างคนใดเรียกร้องมากกว่าอัตราค่าจ้างที่กำหนดนั้น นายจ้างก็จะไม่จ้างและรับคนอื่นมาทำงานแทน และถ้านายจ้างคนใดจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าอัตราที่กำหนดดังกล่าว ลูกจ้างก็จะไม่ทำงานด้วยและไปหานายจ้างอื่นแทน อย่างไรก็ตาม ถ้าอัตราค่าจ้างไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยการแข่งขันอย่างเสรี แต่ถูกกำหนดโดยการต่อรองระหว่างสมาคมของนายจ้างและลูกจ้าง อัตราค่าจ้างจึงไม่อาจที่จะถูกกำหนดให้แน่นอนที่อัตราใดอัตราเดียว เพราะ ณ อัตราค่าจ้างใดๆ นั้นฝ่ายลูกจ้างต้องการได้อัตราที่สูงกว่านั้น ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างต้องการจ่ายในอัตราที่ต่ำกว่า นักเศรษฐศาสตร์ผู้มึบทบาทสำคัญในการสร้างทฤษฎีนี้ได้แก่ Sidney และ Betrice Webbs ซึ่งเป็นชาวอังกฤษและนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันชื่อ John Bates Clark

จากทฤษฎีที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ไม่มีทฤษฎีใดที่จะสามารถอธิบายได้ว่าควรกำหนดค่าจ้างอย่างไร และเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป การกำหนดค่าจ้างควรเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพราะปัจจัยที่กระทบต่อค่าจ้างนั้นมีมากมายและซับซ้อน ปัญหาเรื่องค่าจ้างมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับสังคม ทฤษฎีที่เหมาะสมกับชุมชนหนึ่งหรือประเทศหนึ่ง อาจใช้ไม่ได้กับอีกชุมชนหนึ่งหรืออีกประเทศหนึ่งก็เป็นได้

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

2.2.1 ความหมายของ “ค่าจ้าง”

“ค่าจ้าง” มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้หลายประการ อาทิเช่น

“ค่าจ้าง” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าการจ้างแรงงานนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้” ดังนั้นคำว่า “สินจ้าง” ในบัญญัติดังกล่าว ก็คือ “ค่าจ้าง” นั่นเอง

“ค่าจ้าง” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก 20 กุมภาพันธ์ 2541) หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลง

กันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือนหรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงานและให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้

“ค่าจ้าง” ตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ คือ ผลตอบแทนที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างผู้ใช้ แรงงาน และหมายถึงเฉพาะ “ค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน” เท่านั้น

ค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน (Money wage) หมายถึง จำนวนเงินค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจากการทำงาน ในระยะเวลาหนึ่ง ในรูปของเงินตรา (ตัวเงิน) เท่านั้น

“ค่าจ้าง” หมายถึง ค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในงานที่อาจจะนับได้เป็นหน่วย เช่น จำนวนชิ้น จำนวนวัน หรือจำนวนชั่วโมง เป็นต้น โดยการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวจะมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับจำนวนหน่วยของงานที่ผลิตได้

“ค่าจ้าง” ตามความหมายที่ Elizabeth Lanham ได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

“ค่าจ้าง” ในความหมายที่ใช้โดยทั่วไป หมายถึง ตัวเงินและผลประโยชน์ที่ถือให้ เป็น ค่าตอบแทน (Compensation) แก่พนักงานทั้งฝ่ายผลิตและฝ่ายธุรการที่มีได้อยู่ในตำแหน่ง นักบริหาร (Nonsupervisory Position)

ส่วนในความหมายอย่างแคบ “ค่าจ้าง” หมายถึง ค่าตอบแทนที่จ่ายให้แก่พนักงานที่มี ใฝ่ฝ่ายธุรการในระดับที่ไม่ได้เป็นนักบริหาร

ผลประโยชน์ที่ถือ (Fringe Benefits) หมายถึง ค่าตอบแทนที่จ่ายให้ นอกเหนือจาก ค่าจ้างและเงินเดือน เช่น เงินบำนาญและการประกันชีวิตให้ ซึ่งผลประโยชน์ที่ถือนี้มีได้ขึ้นอยู่กับว่ามีผลงานมากขึ้นเป็นพิเศษหรือว่าทำงานดีเด่นอะไร (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2540 : 4)

“ค่าจ้าง” ตามความหมายที่ Dale Yoder ได้ให้คำจำกัดความของ “ค่าจ้าง” ไว้ดังนี้

“ค่าจ้าง” หมายถึง ค่าตอบแทนที่จ่ายให้แก่พนักงานที่คิดเป็นชั่วโมงหรือจ่ายให้แก่พนักงานที่มีได้เป็นนักบริหารและธุรการ คำว่าพนักงานที่คิดเป็นรายชั่วโมงนั้นรวมถึงพนักงานที่คิดค่าตอบแทนเป็นรายชิ้นงานด้วย เพราะลักษณะของงานเหล่านั้นจะให้ับเวลาเป็นหลัก (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2540 : 4)

“ค่าจ้าง” ตามความหมายที่หนังสือ Encyclopedia of the Social Science ได้ระบุไว้ ดังนี้ ค่าจ้างมีลักษณะคล้ายดอกเบี้ย (Interest) กับค่าเช่า (Rent) หมายถึง รายได้ตามสัญญา (Contractual Income) อัตราค่าจ้างไม่ว่าจะจ่ายในรูปของการคิดผลงานรายชิ้น (Piece Rate)

หรือคิดเป็นเวลาการทำงาน (Time Rate) หรือจะคิดเป็นเงินก้อนตายตัวหรือจะจ่ายเป็นสิ่งของก็ตามที่ อัตราดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างผู้จ่ายกับผู้รับค่าจ้างที่ผลผลิตนั้น ๆ จะถูกจำหน่ายไป อัตราค่าจ้างจะมีการปรับสูงขึ้นในบางครั้งตามสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น การขึ้นลงของราคาสินค้า เป็นต้น (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2540 : 5)

“ค่าจ้าง” ตามความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ เช่น ศาสตราจารย์ Jules Backman แห่งมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ก็ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ค่าจ้าง” ดังนี้ คือ

“ค่าจ้าง” หมายถึง ตัวเงินที่จ่ายให้แก่คนงาน (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2540 : 5)

2.2.2 ลักษณะและวิธีการจ่ายค่าจ้าง

ลักษณะและวิธีการจ่ายค่าจ้างทั่วไปมี 2 แบบ คือ

1) จ่ายเป็นรายเดือน แก่ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องการคุณภาพ เช่น ผู้บริหารหัวหน้างาน พนักงานในสำนักงานที่เรียกว่า “White-Collar Workers”

2) จ่ายเป็นรายชั่วโมง หรือรายชิ้นให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างในลักษณะนี้ มักเป็นลูกจ้างที่ทำงานในกระบวนการผลิต หรือกรรมกรผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป หรือที่เรียกว่า “Blue-Collar Workers” เช่น ค่าจ้างเย็บเสื้อผ้า ค่าจ้างขนข้าว ค่าจ้างกรรมกรก่อสร้าง

2.2.3 ความสำคัญของ “ค่าจ้าง”

1) ความสำคัญของค่าจ้างต่อลูกจ้าง

ค่าจ้างเป็นแหล่งรายได้สำคัญของครอบครัว อำนาจซื้อของคนงานจะเปลี่ยนแปลงไปตามระดับการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างทั้งในแง่ของตัวเงิน และในแง่ของรายได้ที่แท้จริง การเปลี่ยนแปลงอำนาจซื้อของคนงานจะมีผลกระทบต่ออุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจโดยที่ถ้าอำนาจซื้อเพิ่มมากขึ้นก็จะไปกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวได้และในทางตรงกันข้ามถ้าอำนาจซื้อนี้ลดลง ก็อาจมีผลกระทบทำให้เกิดการหดตัวของระบบเศรษฐกิจได้เช่นกัน

2) ความสำคัญของค่าจ้างต่อนายจ้าง

ค่าจ้างเป็นต้นทุนส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของขบวนการผลิต ต้นทุนแรงงานซึ่งเกิดจากค่าจ้างนี้จะเป็นสัดส่วนที่สูง ถ้าหากกิจการนั้นเป็นกิจการประเภทใช้แรงงานมาก แต่ถ้าเป็นกิจการประเภทใช้ทุนหรือเครื่องจักรมากใช้แรงงานเป็นสัดส่วนน้อยสัดส่วนต้นทุนแรงงานก็จะต่ำ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของระดับค่าจ้างจะมีผลกระทบต่อต้นทุนของผู้ประกอบการไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสัดส่วนต้นทุนแรงงานนั่นเอง ถ้ากระทบมากก็จะส่งผลต่อเนื่องไปสู่ราคาของสินค้า ส่วนแบ่งของการขายของสินค้านั้นในตลาด การจ้างงาน รายได้ของครอบครัวและอุปสงค์มวลรวมของระบบ

เศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ค่าจ้างยังมีผลต่อการวางแผนการผลิต การจำหน่าย การวางแผนขีดความสามารถในการแข่งขัน การจ้างงานได้อีกด้วย

3) ความสำคัญของค่าจ้างต่อรัฐบาลและสังคมโดยรวม

ค่าจ้างมีผลต่ออำนาจซื้อและต่ออุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง และมีผลต่อการกำหนดนโยบายทางด้านการค้า การลงทุนในภาครัฐและเอกชน

2.2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้าง

ในเรื่องของปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดค่าจ้างนั้น ได้มีนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นไว้ในทัศนะต่าง ๆ ดังนี้

Jules Backman กล่าวว่าปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้าง ประกอบด้วย 6 ปัจจัย คือ (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2540 : 48)

1) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Economic Environment) หมายถึง ถ้าในยามเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง นายจ้างก็เต็มใจที่จะจ่ายและลูกจ้างก็อยากขอขึ้นเงินเดือนค่าจ้างเช่นกัน ผิดกับในบรรยากาศที่เศรษฐกิจซบเซา โอกาสจะได้เพิ่มค่าจ้างก็เป็นไปได้ยาก

2) การเปรียบเทียบค่าจ้าง (Wage Comparisons) โดยเปรียบเทียบว่ากิจการที่อื่นเขาให้ค่าจ้างกันอย่างไรในตำแหน่งที่คล้ายกันหรือเหมือนกัน

3) ระดับค่าครองชีพ (Cost of living) ค่าจ้างจะขึ้นลงตามระดับค่าครองชีพที่เป็นอยู่ในสังคมขณะนั้น

4) งบประมาณของคนงาน (Workers Budget) โดยทั่วไปปัจจัยนี้มีความสำคัญน้อย ยกเว้นในสังคมบางแห่งที่มีกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้ ในกรณีนี้นายจ้างก็ต้องตั้งงบประมาณสำหรับคนงานขึ้น

5) ประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การพิจารณาให้ค่าจ้างมักดูจากความสามารถในการทำงานของคนงาน ใครมีประสิทธิภาพมากก็ได้ค่าจ้างมาก

6) ความสามารถที่จะจ่าย (Ability to Pay) หมายถึงผลกำไรที่นายจ้างมีมากขึ้น ลูกจ้างก็ควรจะได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น ในขณะที่นายจ้างก็อยากจ่ายให้น้อยลง โดยอ้างว่าไม่สามารถจะจ่ายได้ (Inability to Pay) เป็นเครื่องตอรองกับลูกจ้าง

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการชาวต่างประเทศ คือ Herbert J.Chrud และ Arthur W.Sherman, Jr. ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างที่แตกต่างกันว่า มีปัจจัย 6 ประการที่มีบทบาทสูงในการกำหนดดังกล่าวคือ (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2540 : 48-50)

1) อัตราที่ใช้กันอยู่ขณะนั้น (Prevailing Rate) เพื่อที่จะให้แรงงานที่มีความสามารถอยู่กับเราตลอดไป นายจ้างก็ต้องพิจารณาว่าในหน่วยงานอื่นเขาจ่ายค่าตอบแทนแก่พนักงานเขาอย่างไร ถ้าหากเราให้น้อยกว่าเขา แรงงานที่มีฝีมือของเราก็อาจจะหนีไปอยู่ที่อื่น นอกจากนั้น นายจ้างยังต้องพิจารณาสถานะแรงงานประกอบด้วย ถ้าอุปทานของแรงงานในตำแหน่งนั้นๆ มีน้อยเราก็ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้สูงขึ้นเพื่อดึงดูดใจให้ปฏิบัติงานไปได้เรื่อยๆ

2) คุณค่าของงานเมื่อเทียบเคียง (Relative Worth of Job) การให้ค่าจ้างแก่ตำแหน่งหนึ่งๆ ต้องพิจารณาถึงความยากง่ายของงานเมื่อเทียบกับตำแหน่งอื่นๆ ภายในหน่วยงานด้วยความยากของงานย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกมีศักดิ์ศรีสูงขึ้นด้วยเพราะถือว่างานของตนมีค่ากว่าฝ่ายอื่น ดังนั้น เขาก็ควรได้รับค่าจ้างสูงกว่างานง่ายๆ ทั่วไป

3) ระดับค่าครองชีพ (Cost of Living) ค่าจ้างที่จ่ายให้แก่พนักงานหรือลูกจ้างนั้น อย่างน้อยๆ ก็ควรมีจำนวนมากพอที่จะให้เขายังชีพอยู่ได้ มิฉะนั้นเขาก็ต้องไปประกอบอาชีพอื่นหรือไม่ก็ต้องไปหารายได้พิเศษในทางที่มีขอบเขตได้ การที่ปล่อยให้ลูกจ้างต้องดิ้นรนไปนั้นย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานประจำลดน้อยถอยลงอีกด้วย

4) การรวมกำลังต่อรอง (Collective Bargaining) โดยเฉพาะในประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานเพื่อเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขา อธิปไตยของกลุ่มแรงงานเหล่านี้ย่อมมีผลต่อการกำหนดค่าจ้างของแรงงาน ยิ่งสหภาพแรงงานเข้มแข็งมากเท่าไร อำนาจต่อรองในเรื่องอัตราค่าจ้างย่อมสูงขึ้น

5) ความสามารถของกิจการที่จะจ่าย (Company Ability to Pay) ถ้าหากกิจการนั้นๆ ทำให้กำไรได้มาก ส่วนหนึ่งของกำไรก็มาจากแรงงานของลูกจ้าง ดังนั้นลูกจ้างก็ควรได้ประโยชน์จากกำไรดังกล่าวบ้าง กิจการที่กำไรมาก ความสามารถที่จะจ่ายก็มากตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามในบางครั้งนายจ้างก็จะพิจารณาประกอบด้วยว่ากำไรที่ได้รับเพิ่มนั้นมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานหรือไม่ เพราะมิฉะนั้นก็กลายเป็นว่าลูกจ้างคอยจ้องแต่ผลประโยชน์อย่างเดียว มิได้มีส่วนสร้างเสริมให้กำไรมากขึ้นแต่อย่างใด

6) กฎหมายหรือบทบัญญัติ (Legislation) ในช่วงหลังปีทศวรรษที่ 1930 กฎหมายต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างมากขึ้น เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การให้ทำงานนอกเวลา การจ้างแรงงานเด็กและสตรี และอื่นๆ รวมตลอดถึงการควบคุมค่าจ้างมิให้สูงเกินไปจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศให้

เสียหายได้ เหตุนี้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างของกิจการธุรกิจต่างๆ ต้องคอยปฏิบัติตามกฎหมายที่ว่าไว้อย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ Paul Pigors และ Charles A. Myers ได้ให้ทัศนะไว้ว่าในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างและเงินเดือนนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการคือ (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2540 : 50)

1. โดยการเปรียบเทียบลักษณะงานในตลาดแรงงานหรือในอุตสาหกรรมว่างานนั้นจ่ายกันอย่างไร

2. สภาพทางการเงินของกิจการนั้นๆ จะจ่ายให้ได้มากน้อยเพียงไร

3. ระดับค่าครองชีพในขณะนั้นมีอัตราสูงเพียงไร

4. ระเบียบของทางราชการเกี่ยวกับการจ้างงานระบุว่าอย่างไร

2.2.5 บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้าง

แม้นักวิชาการจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ แต่โดยทั่วไปในการกำหนดค่าจ้างนั้นจะมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่สามฝ่ายคือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ดังจะได้อธิบายบทบาทของแต่ละฝ่ายดังนี้ (นิลวรรณ ระพิพงษ์, 2537 : 23-25)

1) บทบาทของนายจ้างในการกำหนดค่าจ้าง

ในการลงทุนประกอบกิจการทั้งหลายนั้นนายจ้างย่อมเป็นผู้กำหนดปัจจัยต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการผลิตและค่าจ้างแรงงานก็คือส่วนหนึ่งของต้นทุนด้วย นายจ้างย่อมต้องการที่จะกำหนดค่าจ้างให้ต่ำเพื่อต้นทุนการผลิตจะได้ต่ำ อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าจ้างของนายจ้างนั้นก็ยังคงคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ อีกมากมายหลายอย่าง อาทิเช่น สภาพการแข่งขัน ต้นทุนการฝึกฝนแรงงาน การจูงใจให้ลูกจ้างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สิ่งเหล่านี้เป็นข้อจำกัดที่นายจ้างต้องนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดค่าจ้างด้วย

2) บทบาทของลูกจ้างในการกำหนดค่าจ้าง

ในกรณีที่ลูกจ้างยังไม่มีกรรมรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานหรือองค์การลูกจ้างอื่น ๆ แล้วอำนาจต่อรองหรือการมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราค่าจ้างนั้นจะมีน้อยมาก ค่าจ้างมักจะถูกกำหนดโดยนายจ้างเป็นหลัก และถ้านายจ้างให้ค่าจ้างต่ำลูกจ้างก็จะพยายามแสวงหางานอื่นที่ดีกว่าทำ แต่ถ้าหาไม่ได้ก็จำเป็นต้องทนทำงานต่อไปเพราะดีกว่าไม่มีงานทำเลย ยกเว้นถ้าเป็นแรงงานฝีมือก็อาจมีอำนาจต่อรองกับนายจ้างได้บ้าง เพราะนายจ้างเองก็ย่อมต้องการผู้มีฝีมือมาทำงานของตน แต่ในกรณีที่มิใช่สหภาพแรงงานแล้ว ลูกจ้างจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดค่าจ้าง

ร่วมกับนายจ้างมากขึ้นโดยการยื่นข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรองและยุติโดยข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดค่าจ้าง ซึ่งวิธีนี้เรียกว่า ทวิภาคี

3) บทบาทของรัฐบาลในการกำหนดค่าจ้าง

โดยรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีหน้าที่บริหารประเทศโดยมีประชาชนเป็นผู้เสียภาษีอากรเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสาธารณะต่าง ๆ เพราะฉะนั้นรัฐบาลของแต่ละประเทศจึงมีหน้าที่ในการกำหนดค่าจ้างให้แก่องค์กรแต่ละฝ่ายได้ คือ

3.1) เงินเดือนและค่าจ้างสำหรับข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาล ตาม พ.ร.บ เงินเดือนและ พ.ร.บ งบประมาณ (ในส่วนของเงินเดือนค่าจ้าง)

3.2) เงินเดือนและค่าจ้างสำหรับพนักงานและลูกจ้างในองค์การรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และ พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

3.3) ค่าจ้างขั้นต่ำ จะกำหนดให้กับองค์กรเอกชนตามกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่นของไทยมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำฉบับแรก

2.2.5 ค่าจ้างขั้นต่ำ

2.2.5.1 ความหมายของ “ค่าจ้างขั้นต่ำ” (Minimum Wage)

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายถึง ค่าจ้างที่จ่ายเป็นเงินสดและเป็นรายวันหรือรายเดือนตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายถึง ค่าจ้างขั้นต่ำสุดที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อให้ นายจ้างจ่ายให้กับลูกจ้าง โดยถือเป็นมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำของคนงาน นายจ้างจะจ่ายให้ต่ำกว่านี้ไม่ได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538:180)

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายถึง การให้หลักประกันแก่คนงาน หรือกรรมกรที่ไร้ฝีมือ ซึ่งมีอยู่มากในเมืองที่มีสถานประกอบการธุรกิจ และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และขนาดกลาง ว่าจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินทั้งหมดหรือที่เป็นทั้งเงิน และไม่ใช้ตัวเงิน เช่นการให้สวัสดิการด้านที่พักอาหาร เสื้อผ้าคนงาน การรักษาพยาบาล ฯลฯ ในระดับที่สมดุลกับค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพอย่างสมควรแก่สภาพของครัวเรือนผู้ใช้แรงงานไม่มีฝีมือ(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538:180)

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” ตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หมายถึง ค่าจ้างที่พอจะช่วยให้คนงานไร้ฝีมือพออยู่ได้ตามอัตราค่าจ้างกับภรรยาและบุตรอีกสองคน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538:181)

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” ตามความหมายที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2529 หมายถึง ค่าจ้างที่ลูกจ้างคนเดียวจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” และ “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน” ตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก 20 กุมภาพันธ์ 2541)

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน” หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

จากความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำที่นำเสนอมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างขั้นต่ำสุดที่ผู้ใช้แรงงานควรจะได้รับเพื่อเป็นหลักประกันในการที่จะสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างไม่อดขัดขัดสน

2.2.5.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ในอดีต “ค่าจ้าง” แทบจะไม่ได้ได้รับความสนใจหรือได้ให้ความสำคัญเลย ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยโบราณมีรูปแบบการใช้แรงงานทาสและไพร่ ต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ มีการพัฒนามากขึ้น มีการขยายตัวทางด้าน การประกอบกิจการในรูปของธุรกิจอุตสาหกรรมมากขึ้น รูปแบบของการใช้แรงงานก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากการเกณฑ์แรงงานทาสและไพร่ มาเป็นการจ้างงานแทน ยกตัวอย่างเช่นในอดีตประเทศไทยมีการเกณฑ์แรงงานไพร่และทาสมาใช้ในงานราชการหรือการประกอบธุรกิจต่างๆ โดยไม่การจ่ายค่าจ้างแรงงานเลย ในส่วนของการจ้างแรงงานเริ่มมีขึ้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะในสมัยนั้นมีชาวจีนเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก การจ้างแรงงานก็เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินกิจการต่างๆ มากขึ้น การกำหนดค่าจ้างในภาคเอกชนเป็นเรื่องของการตกลงหรือต่อรองกันเองตามลำพังระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งลูกจ้างก็มักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบหรือมีอำนาจการต่อรองน้อยกว่าเสมอและส่วนใหญ่มูลค่าจ้างมักจะเป็นไปตามความต้องการของนายจ้าง

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างของลูกจ้างนั้นถ้าเราจะใช้หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าโดยทั่วไป โดยถือหลักอุปทานและอุปสงค์ของสินค้าเป็นเกณฑ์ กล่าวคือถ้าสินค้ามีมาก มีการแข่งขันกันสูง ราคาสินค้าก็จะต่ำลง แต่ถ้าสินค้านั้นน้อยลงคนต้องการมาก ราคาสินค้าก็จะมีราคาสูงขึ้นและค่าจ้างแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ฝีมือก็จะมีราคาต่ำลงเรื่อยๆ ทั้งนี้

เพราะแรงงานไร้ฝีมือนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา การว่างงานอยู่เป็นจำนวนมาก ผู้ใช้แรงงานมีอำนาจต่อรองน้อย เพราะสภาพแรงงานยังขาดประสิทธิภาพและผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ยังด้อยประสิทธิภาพในการผลิต เนื่องจากขาดความรู้ความสามารถและความชำนาญ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้นายจ้างเอาเปรียบและกอบโกยผลประโยชน์จากผู้ใช้แรงงานมากเกินไปและเพื่อเป็นการประกันความเป็นอยู่ขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงาน รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงต้องเข้ามาแทรกแซงในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้กับผู้ใช้แรงงานเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.2.5.3 วัตถุประสงค์ของระบบค่าจ้างขั้นต่ำ (กฤษฎีกา อุทัยรัตน์, 2542: 280)

วัตถุประสงค์หลัก คือ การให้ความคุ้มครองลูกจ้าง เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม โดยมีจุดมุ่งหมาย คือ การกำหนดค่าจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีพอยู่ได้เหนือระดับความยากจน

2.2.5.4 วิธีการ และเหตุผลที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

วิธีการที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไปมักเลือกใช้กันอยู่หลายวิธี ดังนี้ คือ

- 1) ฝ่ายนายจ้างเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง
- 2) เป็นการตกลงต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นรายๆไป
- 3) เป็นการตกลงต่อรองโดยฝ่ายตัวแทนฝ่ายนายจ้างและตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเพียง 2 ฝ่าย (ทวิภาคี)
- 4) มีคณะกรรมการพิจารณากำหนดระดับอัตราค่าจ้าง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนสามฝ่าย คือฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง (ไตรภาคี)
- 5) กำหนดเป็นกฎหมายบังคับใช้ระดับชาติ

หมายเหตุ สำหรับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย จึงเลือกใช้วิธีตามข้อ 4 และข้อ 5 ประกอบกันคือ มีการใช้แบบไตรภาคี โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อร่วมพิจารณา เพราะการกำหนดอัตราค่าจ้างย่อมเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ถ้าหากได้มีการประชุมพิจารณา เพราะการกำหนดอัตราค่าจ้างย่อมเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ถ้าหากได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันและหาข้อยุติแบบประชาธิปไตยและเมื่อได้ข้อยุติแล้วก็นำมาประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้ระดับชาติต่อไป

2.2.5.5 ลักษณะการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้ในประเทศต่างๆ

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นมาใช้บังคับในแต่ละประเทศนั้น อาจมีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ (กฤษฎี อุทัยรัตน์, 2542: 280)

1) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใช้ทั่วประเทศ ในอุตสาหกรรมทุกชนิด (flat rate) คือการกำหนดอัตราค่าจ้างให้เท่ากันทั่วประเทศ ทุกห้องที่และทุกอุตสาหกรรม ซึ่งวิธีนี้ใช้ในสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราหนึ่งและประกาศใช้บังคับทั่วประเทศ แต่ในแต่ละมลรัฐอาจกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของตนเองได้ แต่ต้องมีอัตราค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่าที่รัฐบาลกลางกำหนด

2) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใช้ทั่วประเทศและใช้เฉพาะอุตสาหกรรมแต่ละประเภท (industry-wide rate) เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอที่ใช้อัตราหนึ่ง อุตสาหกรรมเหล็กก็ใช้อีกอัตราหนึ่ง โดยถือว่าอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน ลักษณะงานเหมือนกัน ค่าจ้างแรงงานก็ควรอยู่ในระดับเดียวกัน

3) กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำใช้กับอุตสาหกรรมทุกชนิดเฉพาะห้องที่ใดห้องที่หนึ่ง (city-wide rate) เพราะถือว่าในห้องที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันค่าครองชีพก็ควรจะใกล้เคียงกัน ซึ่งวิธีนี้ประเทศไทยใช้อยู่

4) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใช้เฉพาะอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง และใช้เฉพาะท้องถิ่นหนึ่งๆด้วย โดยถือหลักว่า ในอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันในท้องถิ่นเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จะมีลักษณะงานและค่าครองชีพที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นค่าจ้างแรงงานจึงควรอยู่ในระดับเดียวกัน ซึ่งอินเดียเป็นประเทศที่ใช้วิธีการนี้อยู่

ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละประเทศก็จะใช้วิธีการและพื้นฐานในการพิจารณาแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมสำหรับลักษณะที่ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (กฤษฎี อุทัยรัตน์, 2541: 280)

1. ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นปัจจัยสำคัญในระบบการคุ้มครองแรงงานของประเทศ
2. การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจะต้องกำหนดโดยองค์กรไตรภาคี
3. ให้มีการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไปยังแต่ละจังหวัด

2.2.6 กฎหมายที่เกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ

2.2.6.1 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

(วิภาวี ศรีเพียร , 2539 : 24 – 27)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization หรือ ILO) ได้กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานแรงงานประการหนึ่งเพื่อให้ประเทศสมาชิกลงไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีดังนี้

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

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างที่ทำงานในอาชีพบางประเภทหรือบางส่วนของอาชีพดังกล่าว (โดยเฉพาะอาชีพที่ประกอบกิจการภายในบ้าน) ซึ่งมิได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับด้านค่าจ้างไม่ว่าจะกระทำโดยการตกลงร่วมหรือโดยทางอื่นกำหนดไว้

- แต่ละประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ย่อมมีเสรีที่จะกำหนดลักษณะและรูปแบบของกลไกที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและวิธีการที่ใช้ในการดำเนินการโดยกำหนดว่า

(1) ก่อนที่จะนำกลไกมาใช้ในอาชีพหรือบางส่วนของอาชีพ ผู้แทนนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องหรือตัวแทนขององค์การดังกล่าวจะต้องได้รับการปรึกษาหารือด้วย นอกจากนี้อาจปรึกษากับบุคคลอื่นๆ ซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษตามอาชีพหรือหน้าที่การงานของเขาและเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเห็นว่าสมควรจะปรึกษา

(2) นายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องย่อมมีส่วนร่วมในการดำเนินการของกลไกโดยวิธีการและขอบเขตซึ่งอาจกำหนดไว้โดยกฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับ แต่ในทุกกรณีจะต้องมีจำนวนสมาชิกเท่ากันและอยู่ในวาระเท่ากัน

(3) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งกำหนดขึ้นนั้น จะต้องผูกมัดทั้งนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการยกเว้นด้วยข้อตกลงของข้อตกลงแต่ละฝ่ายหรือข้อตกลงร่วม เว้นแต่คำสั่งโดยทั่วไป หรือคำสั่งเฉพาะของเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของประเทศ

- จะต้องกำหนดมาตรการการตรวจตราและการลงโทษ เพื่อประกันว่า นายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับ และค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างนั้น จะต้องจ่ายให้ไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำนี้ ในกรณีที่มีการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

- คนงานที่อยู่ภายใต้การบังคับของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและเป็นผู้ซึ่งได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำนี้ ย่อมมีสิทธิจะได้รับจำนวนค่าจ้างคืนโดยวิธีการทางศาลหรือทางกฎหมาย ทั้งนี้ภายใต้กำหนดเวลาซึ่งกฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับกำหนด

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

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ยอมรับที่จะจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งกลไกที่พอเพียงในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานที่รับจ้างในกิจการภาคเกษตรและอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละประเทศสมาชิกย่อมมีเสรีที่จะกำหนดใช้กลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำภายหลังการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคคลอื่นซึ่งมีอาชีพหรือหน้าที่ที่มีคุณสมบัติโดยเฉพาะและเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเห็นว่าสมควรปรึกษา

- กฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับ การตกลงร่วมหรือคำตัดสินชี้ขาด อาจใช้อำนาจในการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำบางส่วนในรูปของค่าตอบแทนเป็นสิ่งของในกรณีซึ่งการจ่ายในรูปค่าตอบแทนดังกล่าวนั้นเป็นประเพณีหรือเป็นที่ยอมรับกัน

- ในกรณีอนุมัติให้มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำบางส่วนในรูปของค่าตอบแทนเป็นสิ่งของนั้นจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมขึ้นเพื่อประกันว่า

(1) ค่าตอบแทนดังกล่าวเหมาะสมกับประโยชน์ส่วนตัวและเป็นประโยชน์ต่อคนงานและครอบครัว

(2) คุณค่าที่กำหนดสำหรับค่าตอบแทนดังกล่าวต้องยุติธรรมและสมควร

- อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนดขึ้นจะต้องผูกมัดต่อนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีการระงับใช้

- จะต้องกำหนดมาตรการอันจำเป็นเพื่อประกันว่านายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง ได้รับการแจ้งถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับรวมถึงการตรวจตรา การตรวจแรงงาน การลงโทษตามความจำเป็นและต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเกษตรของประเทศที่เกี่ยวข้อง

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

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องจัดตั้งระบบค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นบังคับใช้สำหรับผู้รับจ้างกลุ่มต่างๆ ตามที่เห็นสมควร

- ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาคือ

(1) ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว โดยคำนึงถึงระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการประกันสังคม มาตรฐานการครองชีพของกลุ่มอื่นๆ ในสังคม

(2) องค์ประกอบทางเศรษฐกิจรวมถึงความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับของผลผลิตและความปรารถนาที่จะบรรลุและรักษาไว้ซึ่งการจ้างงานระดับสูง โดยค่าจ้างขั้นต่ำที่จะกำหนดนั้น ให้เป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ซึ่งค่าจ้างขั้นต่ำของกลุ่มผู้รับจ้างสามารถได้รับการกำหนดและปรับปรุงเป็นระยะๆ ไป

- กลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้บุคคลต่อไปนี้มีส่วนร่วมโดยตรงในการดำเนินงาน

(1) ตัวแทนองค์การของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างหรือผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างในกรณีไม่มีองค์การดังกล่าวอย่างมีความเสมอภาค

(2) บุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศและได้รับแต่งตั้งภายหลังจากการปรึกษาหารืออย่างเต็มที่ขององค์การตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องเท่าที่มีองค์การดังกล่าวอยู่และการปรึกษาหารือดังกล่าวย่อมเป็นไปตามกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของประเทศ

- จัดให้มีกลไกในการตรวจสอบอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีการบังคับใช้ ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างได้ผล ตลอดจนมีมาตรการสนับสนุนอื่นๆ ที่จำเป็น

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะและอนุสัญญาในหัวข้ออื่นๆ ที่เสริมและสนับสนุนแนวทางว่าด้วยเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอีกหลายประการ

ประเทศต่างๆ ที่ได้นำเอาแนวคิดเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไปใช้ อาจมีการปรับปรุงข้อกำหนดขั้นต่ำให้แตกต่างกันไป เช่น ในประเทศคอ스타ริกาค่าจ้างขั้นต่ำมีเพื่อเสริมการกินดีอยู่ดีของลูกจ้าง ในบางประเทศพูดถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs) ของลูกจ้าง ในบางประเทศค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่อัตราค่าจ้างก็ครอบคลุม

คลุมเรื่องอาหาร ที่พัก การศึกษา เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ค่าพาหนะ การพักผ่อน วันหยุดและ การประกันภัยของลูกจ้างเอาไว้ด้วย นอกจากนี้ ความต้องการทางสังคมและวัฒนธรรมยังถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วย เช่น การพักผ่อน การกีฬา การศึกษา ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษานอกโรงเรียน

2.2.6.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 8 ก 20 กุมภาพันธ์ 2541) เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนี้คือ ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรและวิธีการในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยไว้ดังนี้

องค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง (มาตรา 78)

คณะกรรมการค่าจ้าง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสี่คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและข้าราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

องค์ประชุม

1) การประชุมคณะกรรมการค่าจ้างต้องมีกรรมการเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยมีกรรมการฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์ประชุม (มาตรา 82 วรรคหนึ่ง)

2) การประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานหรืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะต้องมีกรรมการเข้าประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยมีกรรมการฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละสองคน จึงจะเป็นองค์ประชุมและต้องได้มติอย่างน้อยสองในสามของกรรมการที่เข้าประชุม (มาตรา 82 วรรคสอง)

3) การประชุมเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคราวใด ถ้าไม่ได้องค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในวรรคสอง ให้จัดให้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นัดประชุมครั้งแรก การประชุมครั้งหลังนี้แม้จะไม่มีกรรมการซึ่งมาจากฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างเข้าร่วม

ประชุม ถ้ามีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือเป็นองค์ประชุม และต้องได้มติอย่างน้อยสองในสามของกรรมการที่เข้าประชุม (มาตรา 82 วรรคสาม)

4) การประชุมคราวใด ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม (มาตรา 83 วรรคหนึ่ง)

5) การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา 83 วรรคสอง)

อำนาจหน้าที่ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 79)

1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง คณะกรรมการค่าจ้างจะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนาระบบรายได้ของประเทศด้วยก็ได้

2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ข้อเสนอแนะภาคเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและการปรับค่าจ้างประจำปี

3) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน

4) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแต่สภาพเศรษฐกิจและสังคม

5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาระบบค่าจ้าง

6) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆ ในภาคเอกชน

7) รายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้งเกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้างตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

แนวทางในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน

1) การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการ

ผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 87 วรรคหนึ่ง)

2) การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกำหนดใช้เฉพาะกิจการประเภทใด ประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทหรือในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ (มาตรา 87 วรรคสอง)

3) การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด (มาตรา 87 วรรคสาม)

4) ถ้าไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องถิ่นใด ให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของท้องถิ่นนั้น (มาตรา 87 วรรคสี่)

5) เมื่อได้ศึกษาข้อมูล และข้อเท็จจริงต่างๆ ตามที่กำหนดไว้แล้วให้คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพร้อมทั้งรายละเอียดต่างๆ ตามที่เห็นสมควร เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 88)

6) ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้าง ไม่ว่านายจ้างและลูกจ้างนั้นจะมีสัญชาติ ศาสนา หรือเพศใด (มาตรา 89)

7) เมื่อประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (มาตรา 90 วรรคหนึ่ง)

8) ให้นายจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับของประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปิดประกาศดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย เพื่อให้ลูกจ้างได้ทราบ ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ตลอดระยะเวลาที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ (มาตรา 90 วรรคสอง)

อำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ

คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังต่อไปนี้ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการได้ (มาตรา 84)

- 1) คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- 2) คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด
- 3) คณะอนุกรรมการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควรกำหนด

ให้คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดองค์ประชุมและวิธีดำเนินงานของคณะอนุกรรมการได้ตามความเหมาะสม

อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการ

การปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการค่าจ้าง หรือคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจดังต่อไปนี้ (มาตรา 85)

- 1) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น
- 2) ให้นำหน่วยงานหรือบุคคลใดให้ความร่วมมือในการสำรวจกิจการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้
- 3) เข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้างในเวลาทำการเพื่อศึกษา สำรวจ วิจัย ตรวจสอบ หรือสอบถามข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะใช้ในการพิจารณาในการนี้ให้นายจ้างหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนวยการความสะดวก ส่งหรือแสดงเอกสาร หรือให้ข้อเท็จจริง และไม่ขัดขวางการปฏิบัติตามหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง (มาตรา 91)

- 1) จัดทำแผนงาน โครงการเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการ
- 2) ประสานแผนและการดำเนินการของคณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 3) รวบรวม ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจ แรงงาน ภาวะการครองชีพ การขยายตัวของตลาดแรงงาน ผลิตภัณฑ์แรงงาน การลงทุน การย้ายถิ่นฐานและข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการ
- 4) เสนอแนะผลการศึกษา และผลการพิจารณาข้อมูลทางวิชาการและมาตรการเสริมอื่น ๆ ต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้
- 5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการค่าจ้าง
- 6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการมอบหมาย

ผลบังคับใช้แก่นายจ้างและลูกจ้าง

- 1) ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้าง ไม่ว่านายจ้างและลูกจ้างนั้นจะมีสัญชาติ ศาสนา หรือเพศใด (มาตรา 89)
- 2) เมื่อประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (มาตรา 90 วรรคหนึ่ง)

หน้าที่ปิดประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้าง

นายจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับของประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปิดประกาศดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย เพื่อให้ลูกจ้างได้ทราบ ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง ตลอดระยะเวลาที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ (มาตรา 90 วรรคสอง)

บทกำหนดโทษ

1) นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 144)

2) นายจ้างผู้ใดไม่ปิดประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ในที่เปิดเผย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 149)

3) ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวก ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆ ตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะกรรมการมอบหมาย หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานตรวจแรงงาน แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์หรือผู้เชี่ยวชาญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 150)

4) ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะอนุกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย พนักงานตรวจแรงงาน แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้เชี่ยวชาญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 151)

5) พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงใดเกี่ยวกับกิจการของนายจ้างอันเป็นข้อเท็จจริงตามที่ปกติวิสัยของนายจ้างจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยซึ่งตนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์หรือการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี (มาตรา 157)

6) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของบุคคลใดหรือไม่สั่งการหรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย (มาตรา 158)

ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่ฟังสงวนของนายจ้าง ถ้าเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้เห็นว่าผู้กระทำผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้ (มาตรา 159)

(1) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น

ในกรณีที่มีการสอบสวนถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่บุคคลนั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาให้ดำเนินคดีต่อไป

2.2.6.3 กฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 (19 สิงหาคม 2541)

ในกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดสาระสำคัญดังนี้ คือ การมิให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนบังคับแก่นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) มิให้ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูใหญ่และครู

2) มิให้ใช้บทบัญญัติ หมวด 6 คณะกรรมการค่าจ้าง ตั้งแต่มาตรา 78 ถึงมาตรา 91 บังคับแก่นายจ้างซึ่งลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

3) มิให้ใช้บทบัญญัติ หมวด 6 คณะกรรมการค่าจ้าง ตั้งแต่มาตรา 78 ถึงมาตรา 91 บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ

2.3 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าเอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

กรรณิการ์ อติรัตน์, (2521) ได้ทำการศึกษาเรื่องค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการในโรงงานอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดสมุทรปราการ พบว่าระดับค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการของคนงานไทยยังไม่ดีนัก เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของโรงงานบางแห่งซึ่งส่วนมากแล้วมีกำไรมากและในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะต้องคำนึงถึงโรงงานซึ่งกิจการมีรายได้ไม่มากนักด้วย จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะออกกฎหมายกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและสวัสดิการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

วิโรจน์ เจียรพันธ์, (2524) ได้ทำการศึกษาถึงผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อภาวะการว่างงานของแรงงานหญิง พบว่า ในประเทศไทยค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีผลต่อภาวะว่างงานของแรงงานไร้ฝีมือ เพราะความรู้ประสิทธิภาพของค่าจ้างขั้นต่ำ ภาวะว่างงานของแรงงานหญิงไร้ฝีมือที่เกิดขึ้นเป็นไปตามโครงสร้างภายในตลาดแรงงานเท่านั้น

มัทน บรรดาศักดิ์, (2527) ได้ทำการศึกษาถึงผลกระทบของค่าจ้างสูงใจที่มีผลต่อความพอใจในการทำงาน ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานขับรถ เขตการเดินรถที่ 7 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พบว่า ในการนำระบบค่าจ้างสูงใจมาใช้ ควรคำนึงถึงลักษณะงานของลูกจ้างประกอบด้วย นอกจากนั้นในลักษณะงานประเภทเดียวกันถ้าจะนำระบบค่าจ้างสูงใจและไม่สูงใจมาใช้ร่วมกัน ควรเปิดโอกาสให้ลูกจ้างมีอิสระที่จะเลือกระบบใดระบบหนึ่งอย่างเป็นทางการ ขณะเดียวกันควรนำระบบค่าจ้างสูงใจเป็นรายกลุ่มมาใช้เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างด้วยกัน

คณะอนุกรรมการค่าจ้างและกองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, (2530) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2530” ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาผลกระทบดังกล่าวออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ผลกระทบฝ่ายนายจ้าง

1) ความรู้ความเข้าใจของนายจ้างเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

การรับทราบเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้างนั้นยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร เพราะจากผลการสำรวจปรากฏว่ามีนายจ้างเพียงร้อยละ 77.33 เท่านั้นที่ทราบว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดที่ตนประกอบกิจการอยู่กำหนดไว้วันละเท่าใด

2) ค่าจ้างที่สถานประกอบการจัดให้แก่ลูกจ้าง

พบว่ามียูจ้งอยู่ร้อยละ 24.58 ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งประมาณ 1 ใน 4 ของลูกจ้างทั้งหมดในขณะนั้น ทำให้เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอยู่อย่างมาก

3) การจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

นายจ้างที่เป็นตัวอย่างในการสำรวจ ร้อยละ 80.65 ตอบว่าสามารถจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้

4) การจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง

สถานประกอบการ ร้อยละ 86.44 จัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างนอกเหนือจากค่าจ้างด้วย โดยส่วนใหญ่จัดที่พัก ค่ารักษาพยาบาล และอาหารให้ลูกจ้าง และไม่ปรากฏว่าภายหลังจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่แล้ว นายจ้างได้มีการลดสวัสดิการที่เคยจัดให้แก่ลูกจ้างลงแต่อย่างใด จึงเป็นการยืนยันว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงขึ้นมิได้ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการที่ลูกจ้างเคยได้รับลง

ผลกระทบฝ่ายลูกจ้าง

1) ค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ

ในจำนวนที่เป็นตัวอย่างทั้งหมด ปรากฏว่ามีลูกจ้างประมาณร้อยละ 49.83 ที่ได้รับค่าจ้างมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ร้อยละ 13.28 ได้รับค่าจ้างเท่ากับหรือใกล้เคียงกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอีกประมาณร้อยละ 31.91 ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

2) การรับทราบเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ร้อยละ 49.34 ของลูกจ้างที่เป็นตัวอย่าง ทราบว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดไว้เท่าใด ส่วนอีกร้อยละ 50.66 ไม่ทราบ

3) สวัสดิการที่ลูกจ้างได้รับและการเลิกจ้าง

ร้อยละ 79.66 ของลูกจ้างทั้งหมดที่เป็นตัวอย่าง ได้รับสวัสดิการนอกเหนือจากค่าจ้างด้วย นอกจากนี้ผลการสำรวจยังปรากฏว่าสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างยังคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง หลังจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ให้สูงขึ้นกว่าเดิมแล้วก็ตาม และการลดลูกจ้างลงโดยไม่มีการจ้างทดแทนก็มีน้อยมาก

อภิวรรณ กิจธนาโยธิน, (2530) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อค่าจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมประเภทโรงงานในจังหวัดสุโขทัย โดยได้ใช้ตัวแปรอุปสงค์ซึ่งประกอบด้วยลักษณะของการประกอบการ (แบบนิติบุคคลหรือไม่ใช่นิติบุคคล) ขนาดของการจ้างงาน จำนวนทรัพย์สินของโรงงานที่คนงานทำอยู่ และส่วนแบ่งของต้นทุนแรงงานในต้นทุนการผลิตทั้งหมดของ

โรงงานแต่ละแห่ง และตัวแปรด้านอุปทานแรงงานซึ่งประกอบด้วยเพศ อายุ ระยะเวลา การทำงาน ระดับการศึกษา จำนวนครั้งที่คนงานเข้ารับการฝึกอบรม และจำนวนครั้งของการลาออกของคนงานแต่ละคน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ระดับการศึกษาและการฝึกอบรมซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านคนงานเป็นปัจจัยสำคัญ ส่วนในด้านลักษณะของนายจ้างนั้นจำนวนทรัพย์สินของโรงงานและสัดส่วนต้นทุนแรงงานในต้นทุนการผลิตทั้งหมดเป็นปัจจัยสำคัญ

นิลวรรณ ระพีพงษ์ (2537) กล่าวว่า ผลดี และผลเสีย ของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ คือ ผลดีของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ

- 1) ช่วยให้ผู้ใช้แรงงานโดยเฉพาะไม่มีฝีมือ ได้รับค่าตอบแทนที่สามารถดำรงชีพได้ตามภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจแก่คนงานให้ทำงานดียิ่งขึ้น
- 2) เป็นการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ประชาชนภายในประเทศ ซึ่งส่งผลให้ผลผลิตสินค้าและบริการภายในประเทศขยายตัวมากขึ้น
- 3) เป็นตัวกระตุ้นให้ผู้ประกอบการพยายามที่จะพัฒนาการดำเนินธุรกิจทั้งในด้านการผลิต คุณภาพแรงงาน เพื่อเพิ่มผลผลิตให้คุ้มกับค่าจ้างที่จะต้องจ่ายเพิ่มขึ้น
- 4) เป็นการกระจายรายได้ไปสู่ผู้มีรายได้ต่ำหรือผู้ใช้แรงงานมากขึ้น และยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ให้แคบลง

ผลเสียของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ

- 1) ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและเป็นข้ออ้างที่พ่อค้ามักใช้ในการผลักภาระแก่ประชาชน โดยการเพิ่มราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น ซึ่งส่งผลไปถึงคนงานและครอบครัวด้วย
- 2) เมื่อค่าจ้างสูงขึ้นนายจ้างก็จะหันไปใช้ปัจจัยการผลิตอื่นๆ แทน เช่น เครื่องจักร เครื่องมือ หรือคนงานที่มีประสิทธิภาพสูง ทำให้การจ้างงานลดลง โดยเฉพาะการจ้างแรงงานไร้ฝีมือหรือผู้ประกอบการรายใดที่ไม่สามารถรับภาระได้ก็ต้องเลิกกิจการไปเกิดภาวะการว่างงานเพิ่มขึ้น
- 3) เนื่องจากค่าจ้างเป็นต้นทุนที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน จึงทำให้ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นสาเหตุทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อสูงขึ้น
- 4) การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้น ทำให้ความได้เปรียบของการลงทุนในประเทศไทยลดลง นักลงทุนชาวไทยหรือชาวต่างประเทศอาจย้ายการผลิตไปยังประเทศที่มีอัตราค่าจ้างต่ำกว่า เช่น จีน และประเทศในกลุ่มอินโดจีนที่มีนโยบายเปิดประเทศมากขึ้น

กรรณิการ์ นิยมศิลป์, (2542) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าจ้างในอุตสาหกรรม ได้พบว่า การกำหนดค่าแรงทั้งในด้านอัตราค่าจ้างและวิธีการจ่ายค่าจ้างให้เหมาะสมเพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำ เพื่อประโยชน์กับการแข่งขัน ขณะเดียวกันก็ต้องเป็นที่พอใจของคนงาน ดึงดูดใจให้คนทำงานด้วยความเต็มใจและเกิดความจงรักภักดีนั้น ไม่ใช่สิ่งง่าย จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในปัญหาต่างๆ ให้กว้างทุกแง่มุม มีความเด็ดเดี่ยวและมีคุณธรรมไปพร้อมๆ กัน