

### บทที่ 3

#### คณะกรรมการค่าจ้างกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา พบว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยที่ผ่านมาไม่มีความสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อและผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม ดังนั้น ในบทนี้จึงได้ทำการศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้างที่ผ่านมาอาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีความสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อและผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม โดยในบทนี้จะได้ศึกษาถึงความเป็นมา องค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง ที่มาของกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการค่าจ้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง บรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างที่ผ่านมา ตลอดจนข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบคณะกรรมการค่าจ้างและการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

#### ความเป็นมาของคณะกรรมการค่าจ้าง

จากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการจ้างงานที่เกิดขึ้นในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ผู้ใช้แรงงานโดยเฉพาะแรงงานไม่มีฝีมือ ต้องประสบกับปัญหาการเอาเปรียบในเรื่องของค่าจ้างที่ได้รับซึ่งต่ำมาก รัฐบาลได้มองเห็นปัญหาดังกล่าวจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศ ซึ่งในข้อ 2 (4) ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ดังกล่าว นอกจากจะให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดการคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและวันลาของลูกจ้างแล้วยังให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้น โดยอาศัยอำนาจดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศ เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง และหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ รวมทั้งการกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีลักษณะเป็นองค์กรไตรภาคี เรียกว่า "คณะกรรมการค่าจ้าง" (National wage committee) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาล เป็นกรรมการ

## องค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างว่าจะต้องประกอบด้วยประธานและกรรมการรวมกันไม่น้อยกว่า 5 คน และไม่เกิน 9 คน โดยให้มีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละ 1 คน ต่อมา ได้มีการแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างโดยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 2 ซึ่งออกประกาศเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2518 และใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2519 โดยได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งจะต้องประกอบด้วยประธานและกรรมการรวมกันไม่น้อยกว่า 9 คน และไม่เกิน 15 คน โดยในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง อย่างน้อยฝ่ายละ 3 คน ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากคณะกรรมการค่าจ้างจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ก็อาจจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถ หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก นอกจากนี้ ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนหมดวาระ รัฐมนตรีจะแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งตนแทน

โดยในช่วง พ.ศ. 2515-2518 (คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 1- ชุดที่ 2) คณะกรรมการค่าจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งมีจำนวน 9 คน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐบาล 7 คน ตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 1 คน และในช่วงพ.ศ. 2519-2530 (คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 3 - ชุดที่ 7) จำนวนคณะกรรมการค่าจ้างมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งสามฝ่าย ๆ ละ 5 คน เท่า ๆ กัน อย่างไรก็ตาม ในปีพ.ศ. 2530-2532 (คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 8) คณะกรรมการค่าจ้างที่แต่งตั้งขึ้นมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างในชุดที่ผ่านมา ๆ มา คือ มีได้แต่งตั้งผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ ฝ่ายละ 5 คน เท่า ๆ กัน แต่คณะกรรมการค่าจ้างในชุดนี้จะประกอบไปด้วยกรรมการผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนนายจ้าง และผู้แทนลูกจ้าง ฝ่ายละ 4 คน เท่า ๆ กัน และมีผู้ทรงคุณวุฒิอีก 3 คน ซึ่งแยกออกจากผู้แทนส่วนราชการอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างโดยแยกผู้ทรงคุณวุฒิออกจากกรรมการฝ่ายรัฐบาลอย่างชัดเจนดังกล่าว แม้จะดูเหมือนกับว่าจะทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการค่าจ้างมีความเป็นกลางหรือเป็นไปอย่างเป็นธรรมก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว

---

เดิมผู้ทรงคุณวุฒิจะได้รับการแต่งตั้งในฐานะกรรมการฝ่ายรัฐบาล จึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้รับอิทธิพลจากรัฐบาล ซึ่งทำให้การแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีความเป็นกลาง

ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวก็ยังคงเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาลซึ่งได้รับการครอบงำจากฝ่ายรัฐบาล เช่นเดิม ดังนั้น ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2532 เป็นต้นมา (คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 9 - ชุดที่ 11) คณะกรรมการค่าจ้างจึงประกอบไปด้วยประธานและกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 15 คน โดยประกอบไปด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน เท่า ๆ กัน ซึ่งโครงสร้างหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างดังกล่าว จัดว่าเป็นโครงสร้างที่มีความเหมาะสม และมีความเป็นธรรม<sup>1</sup> เนื่องจากตัวแทนในแต่ละฝ่ายมีจำนวนเท่า ๆ กัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศที่มีแนวความคิดว่า การกำหนดจำนวนตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ทั้ง 3 ฝ่ายให้มีจำนวนเท่า ๆ กัน จะทำให้ระบบคณะกรรมการค่าจ้างในรูปไตรภาคีดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>2</sup>

### ที่มาของกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการค่าจ้าง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างจะมีความเหมาะสมก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงระบบการคัดเลือกตัวแทนคณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ ทั้ง 3 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่าระบบการคัดเลือกตัวแทนคณะกรรมการค่าจ้างไม่มีการกำหนดเป็นระบบที่แน่นอนว่าจะคัดเลือกโดยวิธีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ทั้งนี้กำหนดให้ขึ้นกับอำนาจการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม<sup>3</sup> ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างจำนวน 11 ชุด ที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่มาจากวิธีการแต่งตั้ง โดยการคัดเลือกคณะกรรมการค่าจ้างใน 2 ชุดหลังที่ผ่านมา (คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 10 และชุดที่ 11) ใช้วิธีการเลือกตั้ง ซึ่งในปัจจุบัน คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 11 ได้หมดวาระลงในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดให้การคัดเลือกคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 12 มาจากวิธีการแต่งตั้ง

หากพิจารณาระบบการคัดเลือกและอำนาจความรับผิดชอบในการคัดเลือกคณะกรรมการค่าจ้างที่ผ่านมา เราจะพบว่าการคัดเลือกคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 1 จนถึงชุดที่ 10 (พ.ศ. 2516-2536)

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ พิชัย ชื่อมั่น, กรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้าง ชุดที่ 10 และ 11, 8 กุมภาพันธ์ 2539.  
สัมภาษณ์ คนทัต รุจิโรจนาสกุล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้าง ชุดที่ 11, 9 กุมภาพันธ์ 2539. และสัมภาษณ์  
รุจน์ เรืองไพศาล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างชุดที่ 10 และ 11, 13 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>2</sup> สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, "ระบบไตรภาคีกับการสร้างสันติภาพทางอุตสาหกรรม," ในระบบ  
ไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิอารมณ์พงศ์พจน์, 2533), หน้า 5.

จะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตั้งแต่คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 3 เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหารเป็นประธานคณะกรรมการค่าจ้าง ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแล้ว การคัดเลือกคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 11 จึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกำหนดให้รองปลัดกระทรวงแรงงาน ฯ ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการค่าจ้างแทน ซึ่งการกำหนดให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการค่าจ้างนั้นไม่มีความเหมาะสมนัก เพราะอาจจะทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอ เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน โดยเฉพาะความรู้ในเรื่องค่าจ้าง, เศรษฐศาสตร์, เศรษฐกิจและสังคม และความรู้ทางด้านแรงงานสัมพันธ์ นอกจากนี้ บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลางด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม สำหรับตัวแทนฝ่ายรัฐบาลอีก 4 คน จะใช้วิธีการแต่งตั้งจากหลาย ๆ หน่วยงาน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติ ตัวแทนที่ตั้งขึ้นมามากกว่ามักจะได้รับการชี้แจงจากรัฐบาล ไม่มีอิสระในการปฏิบัติงานตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หากแต่ต้องกระทำตามนโยบายของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกำหนดมา<sup>3</sup> จึงทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น สำหรับตัวแทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างนั้น ตั้งแต่คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 1 ถึงชุดที่ 9 จะใช้วิธีการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอชื่อของสภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งจะให้สิทธิสภาองค์การลูกจ้างที่มีสมาชิกมากที่สุดไปตามลำดับแห่งละ 1 คน แต่เนื่องจาก ตั้งแต่พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา จำนวนสภาองค์การลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นมามีจำนวนมากเกินกว่า 5 สภา ดังนั้น ในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดที่ 10 และชุดที่ 11 ที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยจึงได้เปลี่ยนวิธีจากการให้สภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้างเสนอชื่อผู้แทนฝ่ายของตน มาเป็นการกำหนดให้สมาคมนายจ้างเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนฝ่ายนายจ้าง และสหภาพแรงงานต่าง ๆ เป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง<sup>4</sup> ทั้งนี้เนื่องจาก การใช้วิธีการเลือกตั้งจะทำให้คนงานและนายจ้างมีความรู้สึกว่าได้เลือกตัวแทนของตนเองและทำให้สหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้างทั่วประเทศยอมรับในกรรมการค่าจ้างที่ตนเองเลือกตั้งขึ้นมา นอกจากนี้ การใช้วิธีการเลือกตั้งดังกล่าวยังเป็นการแก้ปัญหาการได้มาซึ่งตัวแทนที่ชอบธรรมและ

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ พิชัย ชื่อมั่น, กรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้าง ชุดที่ 10 และ 11, 8 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>4</sup> กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 10 (30 มกราคม 2535-29 มกราคม 2537); หน้า 5.

เป็นไปตามแนวคิดที่ว่าต้องการให้ได้ตัวแทนของคนงานที่แท้จริง<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม สังคีต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่า ระบบการเลือกตั้งหรือระบบการคัดเลือกผู้แทนฝ่ายลูกจ้างโดยการให้สิทธิแก่สหภาพแรงงานทุกแห่งมาลงคะแนนเสียงเลือก โดยไม่คำนึงว่า สหภาพแรงงานนั้นจะเป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้างในระดับชาติหรือไม่ และไม่คำนึงว่าสหภาพแรงงานนั้นมีจำนวนสมาชิกมากน้อยเพียงใดนั้น เท่ากับว่ารัฐบาลไปลดความสำคัญของสภาองค์การลูกจ้างในระดับชาติ ซึ่งเป็นตัวแทนของสหภาพแรงงานต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก แต่ไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนได้โดยตรง และยังเป็นการไม่ส่งเสริมให้สหภาพแรงงานสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้าง เพราะสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกคณะกรรมการค่าจ้างอยู่ที่สหภาพแรงงานไม่ใช่สภาองค์การลูกจ้างระดับชาติ นอกจากนั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดสหภาพแรงงานขนาดเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกจำนวนค่อนข้างน้อยเป็นจำนวนมาก ซึ่งการเลือกผู้แทนคณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้างที่ผ่านมาจากสภาองค์การลูกจ้างในระดับชาติจำนวน 8 สภา ผู้นำของสภาองค์การลูกจ้างบางสภาจะมีการตกลงกันเพื่อแบ่งที่นั่งในคณะกรรมการค่าจ้าง และหลังจากนั้นผู้นำสภาจะทำการรณรงค์ให้สหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิกของตนไปลงคะแนนเสียงตามรายชื่อที่มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้า ในส่วนของผู้แทนฝ่ายนายจ้างก็เช่นเดียวกัน การกำหนดให้สมาคมนายจ้างเป็นผู้เลือกผู้แทนกรรมการฝ่ายนายจ้างตามจำนวนองค์กรนายจ้าง โดยไม่คำนึงถึงขนาดการจ้างงานในองค์กรนายจ้างนั้น ส่งผลให้จำนวนเกิดการจดทะเบียนบริษัทและสมาคมนายจ้างที่มีลูกจ้างค่อนข้างน้อยเป็นจำนวนมาก ทำให้ตัวแทนกรรมการฝ่ายนายจ้างมีแนวโน้มว่าจะตกไปอยู่กับสภาองค์การนายจ้างที่มีจำนวนสมาคมนายจ้างที่สังกัดเป็นสมาชิกจำนวนมาก แต่สมาชิกเหล่านั้นเป็นธุรกิจขนาดเล็กทั้งในแง่ของทุนและจำนวนการจ้างงาน ดังนั้น วิธีการเลือกตั้งผู้แทนกรรมการฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างลักษณะดังกล่าว อาจจะทำให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างที่เลือกตั้งได้นั้นไม่มีความรู้ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับค่าจ้างอย่างแท้จริง และไม่สามารถเป็นตัวแทนที่แท้จริงของลูกจ้างและนายจ้างโดยทั่วไปได้<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 12 ซึ่งในปัจจุบันกำลังดำเนินการอยู่นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ฯ ได้กำหนดให้ใช้วิธีการแต่งตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากการใช้ระบบการเลือกตั้งที่ผ่านมามีทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่ง นอกจากนั้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงแรงงาน ฯ ที่ต้องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการแรงงาน จึงเห็นว่าควรจะต้องคัดเลือกโดยการแต่งตั้งมาจากสภาองค์การลูกจ้างที่มีสมาชิกมากที่สุด ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 12 ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งได้ เนื่องจากจำนวนสภาองค์การลูกจ้างมี 8 สภา และยัง

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ พิชัย ชื่อมั่น, คณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้างชุดที่ 10 -11.

<sup>6</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์, "บรรทัดฐานในการกำหนดและการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย," ใน เศรษฐกิจไทย: การพัฒนาที่ยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 16-18.

เกิดปัญหาการแบ่งที่นั่งที่ไม่ลงตัวของสภาองค์การนายจ้าง<sup>7</sup> ดังนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งคณะกรรมการค่าจ้างของไทยเกิดจากการขาดบรรทัดฐานที่แน่นอนในการคัดเลือกคณะกรรมการค่าจ้างว่าจะใช้ระบบการคัดเลือกแบบใด นอกจากนี้ การไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการค่าจ้างที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างที่ชัดเจนแน่นอน จึงทำให้การคัดเลือกคณะกรรมการค่าจ้างของไทยที่ผ่านมาเกิดปัญหานั้น ปัญหาหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่มาของกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง คือ กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งเข้ามานั้น ส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างของนายจ้าง ไม่ได้เป็นนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่แท้จริง หรือเป็นนายจ้างที่ขายตัวเองเข้าไป<sup>8</sup> ซึ่งการเข้ามาดำรงตำแหน่งตัวแทนฝ่ายนายจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างมักจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของนายจ้างและบางครั้งก็เป็นไปเพื่อทำการประชาสัมพันธ์ตนเอง<sup>9</sup> เช่นเดียวกับกับกรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งบางครั้งจะมาจากลูกจ้างที่ไม่มีงานทำหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นายจ้าง และที่สำคัญคือ การคัดเลือกหรือแต่งตั้งตัวแทนหรือกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ ที่ผ่านมามักจะมีเรื่องการเมืองเข้ามาแทรกแซงอยู่เสมอ จึงทำให้คณะกรรมการค่าจ้างที่เข้ามาทำหน้าที่ไม่สามารถเป็นตัวแทนที่แท้จริงของนายจ้างและลูกจ้างได้อย่างเหมาะสม

ลักษณะดังกล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความไม่มีมาตรฐานของระบบการคัดเลือกหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งมีผลทำให้คณะกรรมการค่าจ้างไม่สามารถทำงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่แท้จริงได้ และทำให้เกิดขึ้นของระบบไตรภาคีที่สมบูรณ์เป็นไปได้ยาก

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ รุจน์ เรืองไพศาล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้าง ชุดที่ 10 - 11, 13 กุมภาพันธ์ 2539. และสัมภาษณ์ พิชัย ชื่อมั่น, กรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้าง ชุดที่ 10 - 11, 8 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ คนทัด รุจิโรจนาสกุล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้าง ชุดที่ 11, 9 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>9</sup> สัมภาษณ์ พิชัย ชื่อมั่น, กรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้าง ชุดที่ 10 และ 11, 8 กุมภาพันธ์ 2539.

## อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างไว้ดังนี้<sup>10</sup>

1. พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งถูกจ้างคนเดียว<sup>\*</sup> ควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างจะริเริ่มขึ้นเอง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงหรือความจำเป็นที่จะต้องพิจารณา หรือเมื่อได้รับคำร้องเรียนจากฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างก็ได้ และในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างจะต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริง ประกอบกับค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นในขณะนั้น โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดดังกล่าว จะกำหนดให้ใช้เฉพาะงานอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภททั่วราชอาณาจักร หรือเฉพาะงานอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้

2. ทำการสำรวจเกี่ยวกับค่าจ้าง แบบของการใช้จ่าย ค่าใช้จ่าย รายได้ ข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์และพิจารณาประกอบในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

3. พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อรัฐบาล กำหนดเป็นนโยบายค่าจ้างของประเทศ

4. วางข้อกำหนดในการศึกษาพิจารณาข้อมูลที่จะใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องมาตรฐานเกี่ยวกับอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และปัจจัยอื่น ๆ ที่จำเป็นในการครองชีพ

<sup>10</sup> กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 10 (30 มกราคม 2535-29 มกราคม 2537), หน้า 2.

\* เดิมประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ได้กำหนดให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปเพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีกสองคน ให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัยเช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม

5. จัดทำรายงานเกี่ยวกับภาวะค่าจ้าง แนวโน้มของค่าจ้าง และมาตรการดำเนินการ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อย่างน้อยปีละครั้ง

6. แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อศึกษาพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องที่คณะกรรมการค่าจ้างต้องการ

ซึ่งหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการค่าจ้างไม่มีอำนาจในการดำเนินการใด ๆ จะมีก็เพียงหน้าที่เท่านั้น โดยหน้าที่ที่สำคัญเพียงอย่างเดียวของคณะกรรมการค่าจ้างที่เห็นได้ชัดในทางปฏิบัติคือ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้น การขาดอำนาจในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น จัดว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของไทยไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้

### บรรทัดฐานการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ได้กำหนดไว้ว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างจะต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะและสภาพเดียวกัน ค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาสินค้า ความสามารถของธุรกิจ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นในขณะนั้น

2. ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่านั้น คณะกรรมการค่าจ้างอาจพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงหรือความจำเป็น หรือเมื่อได้รับคำร้องเรียนจากฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง หรือเมื่อคณะกรรมการริเริ่มเองตามมติของที่ประชุม

เมื่อพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย เราจะเห็นได้ว่าแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้ว่าการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะเกิดขึ้นจากการริเริ่มของคณะกรรมการค่าจ้าง ฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้างก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาของประเทศไทยเกือบทุกครั้ง จะเกิดขึ้นเมื่อมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งการเคลื่อนไหวของลูกจ้างดังกล่าวมักเกิดขึ้นเมื่อค่าครองชีพและระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว หรือเมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำอัตราเดิมบังคับใช้ใกล้ครบปี นอกจากนั้น ยังเกิดขึ้นเมื่อมีการปรับ



อัตราค่าจ้างในภาคราชการหรือเอกชน ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างได้รับข้อเรียกร้องจากตัวแทนฝ่ายนายจ้างแล้ว ก็จะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานเรื่องค่าจ้าง ต่อจากนั้น คณะกรรมการค่าจ้างก็จะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ ศึกษาแนวทางการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรับข้อเรียกร้องของลูกจ้างไปพิจารณา เมื่อคณะอนุกรรมการ ศึกษาแนวทางการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำได้ศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงแล้ว จะนำเสนอผลการพิจารณาต่อ คณะกรรมการค่าจ้างเพื่อพิจารณา โดยจัดประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า การลงมติเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องมีการประชุมอย่างน้อยสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยมีกรรมการซึ่งมาจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเข้าร่วมประชุมด้วย และต้องได้มติน้อยสองในสามของกรรมการที่เข้าร่วมประชุม และเมื่อได้มติแล้ว คณะกรรมการค่าจ้างก็จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างเสนอ รัฐมนตรีก็อาจจะยังไม่ประกาศใช้ โดยอาจเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาทบทวนใหม่ ดังเช่นกรณีในปี 2521-2522 ที่รัฐบาลขอให้คณะกรรมการค่าจ้างทบทวนมติการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างก็ยืนยันในมติเดิม และรัฐบาลก็ให้การยอมรับต่อมติของคณะกรรมการค่าจ้างดังกล่าวในที่สุด<sup>11</sup>

โดยข้อมูลหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา นั้น แม้ว่าตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะและสภาพเดียวกัน รวมทั้งค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นในขณะนั้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หากพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาของคณะกรรมการค่าจ้าง เราจะพบว่า คณะกรรมการค่าจ้างในชุดต่าง ๆ มักจะใช้การเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภคหรืออัตราเงินเฟ้อ ประกอบกับผลการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของลูกจ้าง รวมทั้งอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะและสภาพเดียวกัน เป็นหลัก

<sup>11</sup> เดิมเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากในปี 2537 มีการแต่งตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นมา จึงเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแทน

<sup>11</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์, "บรรทัดฐานในการกำหนดและการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย," ใน เศรษฐกิจไทย : สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน, หน้า 16-5.

เกณฑ์สำคัญในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับข้อมูลอื่น ๆ นั้นดูเหมือนว่าจะเป็นเพียงข้อมูลประกอบในการพิจารณาเท่านั้น โดยคณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างมักจะคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางด้านอัตราเงินเฟ้อ ในขณะที่คณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้างมักจะคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางด้านค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ซึ่งความแตกต่างของหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของทั้งสองฝ่ายดังกล่าว รวมทั้งการขาดข้อมูลที่เหมาะสมและเพียงพอในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้าง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิต ซึ่งนายจ้างมักจะหลีกเลี่ยงไม่บอกต้นทุนการผลิตที่แท้จริง, ข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง ซึ่งวัดจากกำไรของนายจ้าง เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าปัญหาในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกการขาดบรรทัดฐานที่แน่นอนในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งทำให้ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปในรูปการเจรจาต่อรอง (Negotiation) แทนที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นมาไม่มีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการค่าจ้างใช้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ เราจะพบว่า ในส่วนของดัชนีราคาผู้บริโภคซึ่งใช้คำนวณอัตราเงินเฟ้อนั้น ในปัจจุบัน คณะกรรมการค่าจ้างจะใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของประเทศ ซึ่งจัดทำโดยกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ เป็นหลักเกณฑ์สำคัญ ซึ่งข้อมูลที่น่ามาใช้คำนวณดัชนีราคาผู้บริโภคดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลของครัวเรือนในเมืองมากกว่าครัวเรือนในชนบท<sup>12</sup> จึงไม่สะท้อนให้เห็นอุปสงค์ของผู้มีรายได้น้อยได้ดั่งนัก ดังนั้น การใช้อัตราเงินเฟ้อซึ่งคำนวณมาจากการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของประเทศในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำจึงไม่เหมาะสมนัก นอกจากนี้ หากพิจารณาหลักเกณฑ์ทางด้านผลการสำรวจรายได้-รายจ่ายของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างมอบหมายให้คณะอนุกรรมการค่าจ้างต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นทำการสำรวจข้อมูลดังกล่าว จะพบว่า การสำรวจดังกล่าวมีจุดอ่อนอย่างมากในด้านต่าง ๆ เช่น การเลือกแหล่งที่ทำการสำรวจ, วิธีการเลือกตัวอย่างในการสำรวจ ซึ่งอาจจะเกิดจากการขาดความรู้ทางด้านสถิติของเจ้าหน้าที่ที่ทำการสำรวจ จึงทำให้เกิดความลำเอียง และทำให้ข้อมูลรายได้-รายจ่ายที่สำรวจได้นั้น ไม่สามารถสะท้อนรายได้ที่ลูกจ้างจำเป็นต้องใช้ในการเลี้ยงตนเองได้และรายจ่ายที่ลูกจ้างใช้ในแต่ละวัน<sup>13</sup> ซึ่งความผิดพลาดดังกล่าวจะนำไปสู่ปัญหาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่สอดคล้องกับภาวะการณที่เป็นจริง และก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ ในส่วนของหลักเกณฑ์ทางด้านข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ใน-

<sup>12</sup> กองดัชนีการค้า กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, รายงานเศรษฐกิจ (สิงหาคม 2537), หน้า 9.

<sup>13</sup> วิชัย โกลสุวรรณจินดา, "ค่าแรงงานขั้นต่ำ," ในทิศทางการเศรษฐกิจไทย 2536 (กรุงเทพมหานคร: สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

ลักษณะและสภาพเดียวกันนั้น ในทางปฏิบัติ เราจะเห็นได้ว่าการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา ค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างมักนำมาเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ส่วนใหญ่จะเป็นอัตรา เงินเดือนขั้นต้นของข้าราชการ ซึ่งการเปรียบเทียบกับเงินเดือนข้าราชการดังกล่าวไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากในทางปฏิบัติ ลักษณะและสภาพการทำงาน ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการจะ แตกต่างจากลักษณะและสภาพการทำงานของผู้จ้างที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำอยู่มาก

ดังนั้น เนื่องมาจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาไม่มีการ กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและไม่มีความเหมาะสมดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การกำหนดค่าจ้าง ขั้นต่ำที่ผ่านมาของประเทศไทยไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จและไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ ใน คณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น เงินเพื่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ, การลงทุน และการจ้างงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากความไม่มีประสิทธิภาพในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจะเกิดจาก การไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอนและความไม่เหมาะสมของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ยัง อาจะเกิดจากตัวบุคคลากรและหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการ พิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งในทางปฏิบัติ การสำรวจรายได้-รายจ่ายของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย หรือการสำรวจข้อมูลทางด้านต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการค่าจ้างจะมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้สำนักงาน คณะกรรมการค่าจ้าง ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการค่าจ้าง ดำเนินการศึกษาข้อมูล<sup>14</sup> ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้าง, แบบของกรค่าใช้จ่าย, ค่าใช้จ่าย, รายได้, ข้อเท็จจริงทาง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์และพิจารณาในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งที่ผ่านมา นั้น (พ.ศ.2515-2533) สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างมีฐานะเป็นเพียงฝ่าย ๆ หนึ่งในกองวิชาการและ แผนงาน ักรมแรงงาน และมีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน โดยในปีพ.ศ.2534 มีเจ้าหน้าที่อยู่เพียง 3 คน เท่า นั้น<sup>15</sup> จึงทำให้การรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไม่สามารถทำได้เต็มที่ และจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากหน่วย งานอื่น ๆ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

<sup>14</sup> กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 10 (30 มกราคม 2535-29 มกราคม 2537), หน้า 16.

<sup>15</sup> ปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นกองภายใน โดยสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม

<sup>16</sup> วิชัย โถสุวรรณจินดา, "ค่าแรงงานขั้นต่ำ," ในทิศทางเศรษฐกิจไทย 2536 (กรุงเทพมหานคร: สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 68.

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เหล่านี้ บางครั้งไม่ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องและเป็นข้อมูลที่ล้ำสมัย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรม, การใช้จ่ายของลูกจ้าง, ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค เป็นต้น ดังนั้น จึงทำให้อัตราค่าจ้างที่กำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง ได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างขึ้นในกรมแรงงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการค่าจ้างและทำหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างมอบหมายให้ โดยกำหนดไว้ว่าในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง ให้กองวิชาการและวางแผน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างแทน ซึ่งแต่เดิมสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างเป็นเพียงหน่วยงานในระดับฝ่าย ที่รับผิดชอบทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการค่าจ้าง ภายใต้การดูแลของกองวิชาการและแผนงานเท่านั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2533 สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง จึงได้รับการยกฐานะเป็นกองภายใน ตามคำสั่งกรมแรงงานที่ 1077/2533 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2533 เพื่อให้สามารถสนองตอบในภารกิจของคณะกรรมการค่าจ้างได้อย่างเต็มที่ โดยแบ่งโครงสร้างภายในออกเป็น 1 งาน 3 ฝ่าย ดังนี้ คือ 1.) งานธุรการ 2.) ฝ่ายประสานคณะกรรมการ 3.) ฝ่ายวิชาการ และ 4.) ฝ่ายติดตามและประเมินผล และได้มีการแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการค่าจ้างใหม่ โดยเปลี่ยนจาก ผู้อำนวยการกองวิชาการและวางแผน เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง<sup>16</sup>

### **ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบคณะกรรมการค่าจ้างและการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ**

เนื่องจากค่าจ้างขั้นต่ำยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ในระบบเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ทั้งนี้เป็นผลมาจากความไม่มีมาตรฐานในด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการค่าจ้าง ได้แก่ องค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง, ที่มาของคณะกรรมการค่าจ้างในฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายรัฐบาล, ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง รวมทั้งบรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการค่าจ้างใช้ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา จึงเป็นผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นไม่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ เช่น เงินเฟ้อ, ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ, การลงทุน และการจ้างงาน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยบรรลุผลสำเร็จ จึงควรที่จะมีการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ดังนี้

<sup>16</sup> กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 9 (26 ธันวาคม 2532-25 ธันวาคม 2534), หน้า 2-3.

## 1. ที่มาของคณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง

ระบบการแต่งตั้งกรรมการฝ่ายรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการอื่น ๆ ที่มาจากส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ อีก 4 คน รวมเป็น 5 คนนั้น การแต่งตั้งให้รองปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการค่าจ้างโดยตำแหน่งนั้นไม่เหมาะสมนัก เนื่องจากอาจจะทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าว นอกจากนี้ ยังอาจจะทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเกิดการขึ้นต่ำโดยรัฐบาลได้ ดังนั้น ตำแหน่งประธานคณะกรรมการค่าจ้าง จึงอาจจะใช้วิธีการแต่งตั้งโดยใช้คุณสมบัติความรู้ความสามารถของตัวบุคคลเป็นเกณฑ์ไม่ใช่แต่งตั้งโดยตำแหน่งเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ประธานคณะกรรมการค่าจ้างที่มีคุณสมบัติและมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง หรืออาจจะใช้วิธีการเลือกตั้งโดยให้คณะกรรมการค่าจ้างทั้งหมดในฝ่ายต่าง ๆ เป็นผู้เลือก แต่ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานให้ชัดเจน โดยอาจจะมาจากข้าราชการ นักวิชาการ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ก็ได้ ซึ่งระบบการคัดเลือกดังกล่าวข้างต้นจะทำให้ได้ประธานคณะกรรมการค่าจ้างที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง เป็นที่ยอมรับของทุก ๆ ฝ่าย และทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่เกิดการครอบงำโดยรัฐบาล นอกจากนี้ ในส่วนของกรรมการอื่น ๆ อีก 4 คน ก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลควรแต่งตั้งโดยใช้หลักเกณฑ์ทางด้านความรู้ความสามารถเป็นสำคัญอย่างจริงจัง ไม่ใช่แต่งตั้งโดยพิจารณาจากแนวความคิดที่สอดคล้องกับรัฐบาล โดยกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลดังกล่าว อาจจะมาจากหน่วยงานทางด้านเศรษฐกิจ, นักวิชาการ ตลอดจนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง ไม่ถูกครอบงำโดยรัฐบาล

สำหรับระบบการคัดเลือกกรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างนั้น เนื่องจากระบบการคัดเลือกทั้งแบบวิธีการแต่งตั้งและวิธีการเลือกตั้งต่างก็มีผลดีและผลเสียดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมีบรรทัดฐานในการคัดเลือกให้ชัดเจนว่าจะใช้ระบบการคัดเลือกแบบใด พร้อมทั้งทำการปรับระบบการคัดเลือกดังกล่าว เพื่อให้การใช้ระบบการคัดเลือกนั้นทำได้มาซึ่งตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งและมีความเป็นกลาง โดยอาจจะกำหนดคุณสมบัติของกรรมการค่าจ้างทั้งสองฝ่ายที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนในคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งระบบการคัดเลือกที่คิดว่าน่าจะมี ความเหมาะสมและควรทำควบคู่ไปกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ ที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างก็คือ ระบบการเลือกตั้ง เนื่องจากการใช้ระบบดังกล่าว นอกจากจะทำให้ได้ตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างที่แท้จริงซึ่งเป็นที่ยอมรับของนายจ้างและลูกจ้างแล้ว ยังทำให้ได้กรรมการค่าจ้างที่มีความรู้และความสามารถเข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลไม่สามารถใช้ระบบดังกล่าวได้ หรือจำเป็นต้องใช้ระบบการแต่งตั้ง สิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรปฏิบัติคือ ทำการตรวจสอบคุณสมบัติหรือประวัติของตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ที่จะเข้าไปเป็นกรรมการค่าจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้ได้ตัวแทนที่เป็นตัวแทนจริง ๆ เช่น ตัวแทนฝ่ายนายจ้างก็ควร

จะมาจากนายจ้างจริง ๆ ซึ่งเป็นผู้ประกอบการจริงๆ ไม่ใช่มาจากนายจ้างรับจ้างหรือ Personal หรือตัวแทนฝ่ายลูกจ้างก็ควรมาจากลูกจ้างจริง ๆ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ<sup>17</sup>

## 2. คุณสมบัติของคณะกรรมการค่าจ้าง

การแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้าง ที่ผ่านมาจากประเทศไทย ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นที่ความเป็นตัวแทนของแต่ละฝ่ายมากกว่าคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถในเรื่องเกี่ยวกับค่าจ้าง ทั้ง ๆ ที่เรื่องค่าจ้างเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งในการพิจารณาค่าจ้างขั้นต้นนั้น จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและด้านแรงสัมพันธ์ ดังนั้น จึงควรกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ ทั้ง 3 ฝ่ายในคณะกรรมการค่าจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะในเรื่องดังกล่าว และเป็นบุคคลที่แต่ละฝ่ายให้การยอมรับ<sup>18</sup> นอกจากนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมคุณสมบัติของคณะกรรมการค่าจ้างข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น โดยเชิญผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านต่าง ๆ เช่น รายได้ประชาชาติ, ค่าจ้าง, การลงทุน, เศรษฐกิจ เป็นต้น มาให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเป็นประจำทุก ๆ เดือนอย่างสม่ำเสมอ ไม่ใช่จัดอบรมให้ความรู้ก่อนที่จะมีการประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น<sup>19</sup> ทั้งนี้เพื่อพัฒนาความรู้ทางด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและทำให้กรรมการค่าจ้างมีความรู้ สามารถตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้ เพื่อทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมน้อยที่สุด

## 3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง

แม้ว่ากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ จะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างเอาไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะบังคับใช้หรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ โดยอำนาจในการตรวจสอบการบังคับใช้เป็นของหน่วยงานของรัฐบาล คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่ง

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ คนทัต รุจิโรจนาสกุล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างชุดที่ 11, 9 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>18</sup> บัณฑิตย ธรรมตรีรัตน์, ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิอารมณ์พงศ์พงษ์, 2533), หน้า 183.

<sup>19</sup> สัมภาษณ์ รุจน์ เรืองไพศาล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างชุดที่ 10-11, 9 กุมภาพันธ์ 2539.

ปัญหาดังกล่าวจัดว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในกลไกการทำงานของรัฐบาล ทำให้การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของไทยไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการแก้ปัญหาในส่วนนี้ รัฐบาลควรที่จะให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวด้วย ซึ่งอาจจะทำโดยการให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างในการแต่งตั้งกรรมการร่วมกับรัฐบาลขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบันนี้ คณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างเห็นว่าอยู่ที่ลูกจ้างและนายจ้างไม่ใช่คณะกรรมการค่าจ้าง โดยเฉพาะนายจ้างขนาดเล็กจะเป็นตัวจักรที่สำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมและเห็นว่าคณะกรรมการค่าจ้างไม่จำเป็นต้องมีอำนาจในด้านดังกล่าว เนื่องจากจำนวนคณะกรรมการค่าจ้างมีน้อย และคณะกรรมการค่าจ้างไม่ได้อยู่ในภาคการบริหาร<sup>20</sup>

#### 4. บรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

บรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์สำคัญที่คณะกรรมการค่าจ้างใช้เป็นเกณฑ์ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่สำคัญคือ ดัชนีราคาผู้บริโภคเฉลี่ยทั่วประเทศ ซึ่งสำรวจจากครัวเรือนในเมืองมากกว่าครัวเรือนในชนบท การใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ จึงไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพค่าครองชีพในแต่ละเขต ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดสอดคล้องกับสภาพค่าครองชีพในแต่ละเขต และไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของดัชนีราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ จึงควรที่จะจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคผู้มีรายได้น้อยรายจังหวัดและใช้ดัชนีราคาดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง

สำหรับในส่วนของหลักเกณฑ์ทางด้านผลการสำรวจรายได้-รายจ่ายของครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพ คณะกรรมการค่าจ้างควรกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นประกอบด้วยอะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและการยอมรับซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ควรมีการปรับปรุงวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเลือกแหล่งที่ทำการสำรวจ, วิธีการเลือกตัวอย่างให้เหมาะสม รวมทั้งเลือกขนาดของตัวอย่างให้มีจำนวนมากพอ ทั้งนี้เพื่อให้ผลที่ได้จากการสำรวจมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น และสามารถสะท้อนรายได้-รายจ่ายของผู้มีรายได้น้อยหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพได้อย่างแท้จริง ซึ่งทำให้สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำได้ดียิ่งขึ้น สำหรับในส่วนของค่าจ้างเปรียบเทียบ การนำเอาอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของข้าราชการมาใช้เป็นค่าจ้างเปรียบเทียบในการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาของคณะกรรมการค่าจ้าง

<sup>20</sup> สัมภาษณ์ รุจน์ เรืองไพศาล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างชุดที่ 10-11, 13 กุมภาพันธ์ 2539.

ก็ไม่ได้มีความถูกต้อง เนื่องจากลักษณะและสภาพการทำงาน ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการ ข้าราชการจะแตกต่างจากของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำมาก นอกจากนั้น อัตราเงินเดือนข้าราชการ ก็ไม่ได้มีการรวมสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่าพาหนะ, ค่ารักษาพยาบาล, ค่าเล่าเรียน, ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น เอาไว้ในเงินเดือน โดยถือว่าเป็นการให้เปล่า ดังนั้น คณะกรรมการค่าจ้างจึงควรที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวเสียใหม่

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลทางด้านต่าง ๆ นำเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อใช้ในการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำ นั้น ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกอง ดังนั้น จึงควรที่จะจัดทำข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำให้มากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลที่คณะกรรมการค่าจ้างต้องใช้ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ ค่าจ้างเปรียบเทียบ, มาตรฐานการครองชีพ, ต้นทุนการผลิต, ความสามารถของธุรกิจ, ราคาสินค้า และสภาพเศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียซึ่งเราจะพบว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยกำหนดไว้ค่อนข้างกว้างมาก และมีความยุ่งยากในการพิจารณามากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบางประเทศในเอเชีย ได้แก่ อินเดีย ซึ่งกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยพิจารณาความจำเป็นในการดำรงชีพของแรงงาน โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลอื่น หรือปากีสถาน ซึ่งใช้ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานและค่าครองชีพเป็นบรรทัดฐานในการปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>21</sup> และยังเกิดปัญหาในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้น หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละครั้งของประเทศไทยที่ผ่านมาก็ยังไม่มีการกำหนดที่แน่นอนว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้ง โดยที่ ทำให้ทั้งฝ่ายรัฐบาล, ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ยอมรับได้ และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศมากเกินไป ซึ่งการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมจะเกิดขึ้นได้ ถ้าคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปตามผลิตภาพของแรงงานที่เพิ่มขึ้น โดยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานไว้อัตราหนึ่ง แล้วปรับเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีตามผลิตภาพของแรงงานที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะทำให้การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามผลิตภาพแรงงานสามารถกระทำได้ สิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรทำ คือ การกำหนดมาตรการบังคับให้สถานประกอบการทุกแห่งจัดทำโครงสร้างค่าจ้าง ซึ่งในปัจจุบัน สถานประกอบการที่ไม่มีการ

<sup>21</sup> กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, **สรุปหลักการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในภาคพื้นเอเชีย**, หน้า 1-12.



จัดทำโครงสร้างค่าจ้างมีจำนวนสูงถึง 95 % ของสถานประกอบการทั้งหมดทั่วประเทศ<sup>22</sup> ซึ่งหากค่าจ้างขั้นต่ำสามารถปรับตามผลิตภาพแรงงานแล้ว การเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ, อัตราเงินเฟ้อ, การลงทุน, การส่งออก และการจ้างงาน เป็นต้น

## 5. ขอบเขตการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ข้อ 6) ได้กำหนดให้ใช้วิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แตกต่างกันตามพื้นที่ โดยกำหนดให้แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องที่ ซึ่งการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้แตกต่างกันตามภูมิภาคในปัจจุบัน กรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้างมีความเห็นว่ามีไม่เหมาะสม เพราะเห็นว่าควรจะการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมให้ดีขึ้นไม่ใช่เท่าเดิมหรือต่ำลง และยกระดับรายได้ให้สูงขึ้น ไม่ควรใช้ชนบทมาเป็นเครื่องมือในการสร้างความเจริญหรือผลประโยชน์ให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่ควรสร้างความเจริญไปสู่ชนบทด้วย<sup>23</sup> ในขณะที่กรรมการฝ่ายนายจ้างเห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรกำหนดให้มีความแตกต่างกันตามลักษณะของงานหรือความเสี่ยงของงาน<sup>24</sup> อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาลักษณะการบังคับใช้หรือขอบเขตการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำ เราจะเห็นได้ว่า การบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้แตกต่างกันตามภูมิภาคหรือท้องที่, การกำหนดให้แตกต่างกันตามลักษณะของงานหรือความเสี่ยง, การกำหนดให้เท่ากันทั่วประเทศ เป็นต้น ต่างก็มีผลดีและผลเสียทั้งสิ้น การจะใช้วิธีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแบบใด จึงขึ้นกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากรัฐบาลต้องการสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงาน และป้องกันการอพยพของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง รัฐบาลก็ควรกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เท่ากันทั่วประเทศ, หากรัฐบาลต้องการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ นายจ้างและคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเป็นสำคัญ รัฐบาลก็ควรกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามผลิตภาพแรงงานหรือตามภูมิศาสตร์และท้องที่ดังเช่นปัจจุบัน แต่ทั้งนี้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างดังกล่าว ควรจะเป็นไปอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยรัฐบาลอาจจะทำหน้าที่เป็นผู้คอยประสานผลประโยชน์ให้แก่ทั้งสองฝ่ายร่วมกัน และควบคุมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่ใช่กำหนดตามแรงผลักดันหรือการขี้นาของฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง และไม่ใช่เป็นการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่เกิดจากการเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง

<sup>22</sup> สัมภาษณ์ รุจน์ เรืองไพศาล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างชุดที่ 10-11, 13 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ พิชัย ชีอมนัน, กรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้างชุดที่ 10-11, 8 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์ คุณทัต รุจิโรจนาสกุล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างชุดที่ 11, 9 กุมภาพันธ์ 2539.

## 6. การปฏิรูประบบการกำหนดค่าจ้างแรงงาน<sup>26</sup>

เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้มีความแตกต่างกันตามท้องที่หรือตามภูมิภาคศัตร์นั้น นอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างในสวนภูมิภาค และก่อให้เกิดปัญหาการอพยพของแรงงานจากที่ซึ่งมีค่าจ้างต่ำไปสู่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า หรือจากชนบทเข้าสู่เมืองแล้ว ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทยที่ผ่านมายังไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งอยู่ในรูปไตรภาคีมีหน้าที่ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ในด้านต่าง ๆ จึงทำให้เมื่อมีการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำออกมาก็ไม่สามารถนำไปใช้ได้ทั่วประเทศและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่อผู้ประกอบการหรือนายจ้าง

ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เกิดความพยายามหลายครั้งจากฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะฝ่ายนายจ้าง ที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งความพยายามครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 2537 โดยสภาองค์การนายจ้างได้เสนอให้มีการใช้ระบบค่าจ้างแบบลอยตัวตามกลไกตลาดแทนระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และความพยายามครั้งล่าสุด เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม 2538 ที่ผ่านมา โดยองค์การภาคธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญในด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทั้ง 3 องค์กร คือ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (สทอ.) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ในนามของคณะกรรมการร่วม 3 สถาบัน (กกร.) ได้ยื่นข้อเสนอเรียกร้องเกี่ยวกับมาตรการแก้ปัญหาและเสนอนโยบายการบริหารด้านเศรษฐกิจต่อนายกรัฐมนตรี โดยข้อเสนอที่ชัดเจนและสำคัญที่สุดคือ ข้อเสนอในเรื่องการปฏิรูปค่าจ้าง โดยเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปค่าจ้างแห่งชาติ” ขึ้นทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการในการปรับอัตราค่าจ้างแรงงานแทนคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งอยู่ในรูปไตรภาคี ประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการเปลี่ยนระบบการจ่ายค่าจ้างจากเดิมที่กำหนดให้มีความแตกต่างกันตามค่าครองชีพในแต่ละท้องถิ่น มาเป็นการจ่ายค่าจ้างแยกตามประเภทของอุตสาหกรรม โดยยึดหลักความสามารถของแต่ละอุตสาหกรรมแทน โดยเห็นว่า ควรที่จะมีการศึกษาโครงสร้างอัตราค่าจ้างของแต่ละอุตสาหกรรมซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพการผลิต การดำเนินการ รวมทั้งควรเข้ามาพิจารณาค่าจ้างของภาคเกษตรกรรม และกำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้าง เพื่อให้ค่าจ้างแต่ละกลุ่มสอดคล้องกัน และไม่เกิดปัญหาต่อต้นทุนการผลิต

<sup>26</sup> นุศล โกกิจ, “ปฏิรูปค่าจ้าง: ความเป็นไปได้และผลกระทบ” ในรายงานปริทัศน์ ปีที่ 9, ฉบับที่ 9 กันยายน 2538, หน้า 3-6.

โดยโครงสร้างของคณะกรรมการปฏิรูปค่าจ้างแห่งชาติดังกล่าว จะประกอบด้วย ประธาน ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง และกรรมการตัวแทนต่าง ๆ ซึ่งมาจากทุกสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทุกกระทรวง
2. ผู้แทนจากภาคนักวิชาการทางเศรษฐกิจ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย, สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น
3. ผู้แทนจากฝ่ายลูกจ้างหรือสภาแรงงานต่าง ๆ
4. ผู้แทนจากฝ่ายนายจ้าง
5. ผู้แทนจากภาคเกษตรกรรม ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิ่มค่าจ้าง

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปค่าจ้างแห่งชาติดังกล่าว ซึ่งเกิดจากการเคลื่อนไหวของภาคธุรกิจในครั้งนี้ แม้ว่ารัฐบาลยังไม่มีท่าทีที่ชัดเจนว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว แต่ในส่วนของผู้ประกอบการหรือข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องค่าจ้าง ซึ่งเป็นกรรมการค่าจ้างฝ่ายรัฐบาล เริ่มที่จะยอมรับข้อเสนอ นั้น ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงแรงงาน ฯ ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการค่าจ้างและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาปรับคณะกรรมการไตรภาคีเดิม ให้เป็นคณะกรรมการค่าจ้างแห่งชาติ เพื่อขยายบทบาทและหน้าที่ให้กว้างขวางขึ้น เช่นเดียวกับฝ่ายนายจ้าง ซึ่งเห็นด้วยกับการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปค่าจ้างแห่งชาติดังกล่าว และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีความแตกต่างกันตามประเภทอุตสาหกรรม ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีความแตกต่างกันตามภูมิศาสตร์หรือท้องถิ่นนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง นอกจากนั้น คณะกรรมการฝ่ายนายจ้างยังเห็นว่า ในระยะยาวการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปค่าจ้างแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะเหมือนของประเทศสิงคโปร์ จะช่วยแก้ปัญหาการแบ่งที่นิ่งไม่ลงตัวในสภาองค์การนายจ้างและลูกจ้าง<sup>26</sup> อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปค่าจ้างแห่งชาติดังกล่าว ฝ่ายลูกจ้างกล่าวว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายที่เร่งด่วนของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งทำโดยไม่ปรึกษากรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เป็นการพิจารณาแบบเอกภาคี<sup>27</sup> ซึ่งฝ่ายนายจ้างเห็นว่า ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งอยู่ในรูปไตรภาคีแบบเดิม มีความเหมาะสมแล้ว แต่ควรที่จะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เท่ากันทั่วประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า การ

<sup>26</sup> สัมภาษณ์ รุจน์ เรืองไพศาล, กรรมการค่าจ้างฝ่ายนายจ้าง ชุดที่ 10-11, วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539.

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ พิชัย ชื่นม้น, กรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้าง ชุดที่ 10-11, วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2539.

พัฒนาคุณภาพชีวิตต้องพัฒนาให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นเท่าเทียมกันไม่ใช่เท่าเดิมหรือต่ำลง และควรสร้างความเจริญเข้าสู่ชนบทไม่ใช่เอาชนบทมาเป็นเครื่องมือในการสร้างผลประโยชน์ให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือหากจะมีการแบ่งค่าจ้างขั้นต่ำตามประเภทอุตสาหกรรมก็ควรที่จะมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้มีระดับมาตรฐานให้คนงานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ก่อน แล้วจึงแบ่งตามประเภทอุตสาหกรรมแต่ต้องให้สามารถครองชีพอยู่ได้

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะรัฐบาลจะตัดสินใจดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร และจะปฏิรูประบบค่าจ้างหรือไม่ก็ตาม สิ่งสำคัญที่รัฐบาลและผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ควรที่จะต้องทำการศึกษาและให้ความสำคัญอย่างมากก็คือ ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็ข้อเท็จจริงทางด้านผลของการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน ช่องว่างระหว่างรายได้ของประชาชน รวมทั้งผลที่อาจจะเกิดขึ้นต่อจำนวนคนงานกว่า 4 ล้านคน ที่มีรายได้ขึ้นกับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งอยู่ในภาคอุตสาหกรรม การผลิตในโรงงานต่าง ๆ

ดังนั้น จากที่ได้ศึกษาถึงโครงสร้างทางด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการค่าจ้าง ได้แก่ องค์ประกอบ ที่มา คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง ตลอดจนบรรทัดฐานที่คณะกรรมการค่าจ้างใช้ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าระบบคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่แท้จริงได้ ทั้งนี้เป็นผลมาจาก การไม่มีระบบการคัดเลือกตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการค่าจ้างที่ชัดเจน, การไม่มีบรรทัดฐานในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เข้ามาเป็นตัวแทนในคณะกรรมการค่าจ้างฝ่ายต่าง ๆ , การขาดประสิทธิภาพในกลไกของรัฐ และการไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอนชัดเจนในการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งการไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จดังกล่าวของคณะกรรมการค่าจ้าง จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาไม่มีความสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อและผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งอาจส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้าในประเทศซึ่งนำไปสู่เงินเฟ้อในที่สุด ซึ่งในปัจจุบัน การไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จของคณะกรรมการค่าจ้างในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา ยังนำไปสู่ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปค่าจ้างแห่งชาติ ขึ้นมาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในปัจจุบันด้วย