

สรุปมติการประชุมคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๒๐ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๓

วันพุธที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ เวลา ๑๐.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมปกรณ อังศุสิงห์ ชั้น ๑๐ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง

คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๒๐ ในคราวประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๓ มีมติเห็นชอบให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง และกระทรวงแรงงานได้มีหนังสือขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงใน ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามมาตรา ๗๙ (๓) มาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๗ วรรคสาม คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงหรือไม่ และสามารถกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการทำงานขั้นต่ำและขั้นสูงได้หรือไม่
๒. กรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงให้มีการจ้างรายชั่วโมงตามร่างประกาศฉบับนี้ หากต่อมา มีการยกเลิกประกาศดังกล่าว นายจ้างจะต้องกลับไปใช้สภาพการจ้างเดิมหรือไม่ (กลับไปใช้อัตราค่าจ้างเดิม)
๓. คณะกรรมการค่าจ้างสามารถกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ โดยกำหนดวันเริ่มต้นและสิ้นสุดได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาข้อหารือปัญหาข้อกฎหมาย และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงที่กระทรวงแรงงานได้ขอหารือ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการค่าจ้างสามารถอาศัยอำนาจมาตรา ๗๙ (๓) มาตรา ๘๗ วรรคสอง และวรรคสาม และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายชั่วโมงได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างกำหนด “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” เท่านั้น คณะกรรมการค่าจ้างจึงไม่อาจประกาศกำหนด “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง” ได้ แต่สามารถกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยใช้ฐานระยะเวลาเป็นรายชั่วโมงมาคำนวณได้

การกำหนดระยะเวลาทำงานขั้นต่ำ ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๑ ให้กำหนดวันและเวลาทำงานเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงสภาพการจ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และนายจ้างต้องประกาศให้ลูกจ้างทราบ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการค่าจ้างอาจนำชั่วโมงการทำงานมาเป็นฐานในการแบ่งกลุ่มหรือประเภทของลูกจ้าง เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดโดยใช้ฐานในการแบ่งกลุ่มหรือประเภทของลูกจ้างเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดโดยใช้ฐานระยะเวลาเป็นรายชั่วโมงได้

ประเด็นที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สภาพการจ้าง” และ “ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง” ซึ่งค่าจ้างเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การกลับไปใช้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเดิมจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนด ณ เวลานั้น กับสภาพการจ้างตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเป็นรายกรณี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างในทางไม่เป็นคุณแก่ลูกจ้างไม่สามารถกระทำได้ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๐

ประเด็นที่ ๓ การกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นการบังคับใช้ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการค่าจ้างที่จะพิจารณากำหนดได้ และเห็นสมควรประกาศใช้บังคับเมื่อใด โดยเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่วันสิ้นสุดการใช้บังคับที่จะขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้มอบเป็นอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้างนั้น เห็นว่าไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเมื่อได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างย่อมมีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการยกเลิก เป็นผลจาก มาตรา ๖ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ฉะนั้น หากประสงค์จะยกเลิกประกาศ ฉบับที่ประกาศใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการค่าจ้างย่อมต้องดำเนินการตามกระบวนการเช่นเดียวกัน โดยเสนอ คณะรัฐมนตรี เนื่องจากการกำหนดหรือยกเลิกอัตราค่าจ้างขั้นต่ำส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนอื่นและการบริหาร ราชการแผ่นดินโดยรวมของประเทศ

นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ยังได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

๑. การประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยใช้ฐานระยะเวลาเป็นรายชั่วโมงมาคำนวณเพื่อ คำนวณลูกจ้างที่มีการทำงานไม่เต็มเวลาในช่วงการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ อาจส่งผลกระทบต่อ สิทธิและความคุ้มครองที่ลูกจ้างพึงได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้ เช่น เมื่อเปลี่ยนแปลง ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไปเป็นลูกจ้างรายชั่วโมงแล้ว หากมีการจ่ายค่าชดเชยเนื่องจากการเลิกจ้าง จำนวนค่าชดเชยจะน้อยลง ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๗ ให้คำนวณจาก อัตราค่าจ้างสุดท้าย

๒. สถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ส่งผลให้รูปแบบลักษณะ การทำงานเปลี่ยนแปลงไป โดยลูกจ้างสามารถทำงานได้ทุกที่ที่ไม่ถูกจำกัดไว้เฉพาะการทำงาน ณ สถานประกอบ กิจการเท่านั้น ซึ่งเป็น “ความปกติใหม่” (new normal) เช่น การทำงานอยู่ที่บ้าน (Work from Home) โดยความปกติใหม่นี้จะนำมาซึ่งประเด็นข้อกฎหมายใหม่ที่ยังมิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายปัจจุบัน เช่น การที่นายจ้างต้องไม่ติดต่อสื่อสารเรื่องงานกับลูกจ้างนอกเวลางาน การที่ลูกจ้างต้องรับภาระค่าอุปกรณ์ ค่าไฟฟ้า ค่าบริการสื่อสารเองนอกสถานประกอบกิจการ การเปลี่ยนชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา ฯลฯ เห็นว่าการออกประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่หารือเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องค่าจ้าง เท่านั้น กระทรวงแรงงานควรพิจารณาความเหมาะสมของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องเรื่องแรงงาน เพื่อรองรับความปกติใหม่ที่เกิดขึ้นทั้งระบบ

คณะกรรมการค่าจ้างและที่ปรึกษา มีความเห็นดังนี้

๑. คณะกรรมการฝ่ายรัฐบาล มีความเห็นดังนี้

- เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายและความเหมาะสม ตามความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการค่าจ้างสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ แต่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ แต่มี ๒ ข้อที่ทำไม่ได้คือการกำหนดระยะเวลาการทำงานขั้นต่ำและขั้นสูง และการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด การบังคับใช้

- การกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงไม่ได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ปัญหา สถานการณ์การ แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ แต่หากกำหนดเพื่อเป็นการรองรับ “ความปกติใหม่” (new normal) จะทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการจ้างงานมากขึ้น แต่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเนื่องจากอาจเกิดผลเสียกับลูกจ้าง

- รูปแบบการจ้างงานหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ จะเปลี่ยนแปลงไป บางงานอาจไม่ต้องเข้ามาทำงานในสำนักงาน หรืออาจมีการจ้างแรงงานแบบเป็นครั้งคราว (Gig Economy) มากขึ้น เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นในการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง แต่ต้องทำ โดยความรอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบในอนาคต ทั้งนี้อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงจะเหมาะสมสำหรับแรงงาน ที่มีทักษะพิเศษมากกว่า

- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงจะต้องทำโดยความรอบคอบเพื่อไม่ให้ลูกจ้างเกิดความเสียเปรียบ ดังนั้น จึงอาจะระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง รวมทั้งศึกษาการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงของต่างประเทศประกอบการพิจารณา

- ระบบค่าจ้างปัจจุบันบางประเทศไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกา มีการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง ประเทศไทยกำหนดอัตราค่าจ้างรายวัน ดังนั้น จึงขอเสนอให้พิจารณาการกำหนดอัตราค่าจ้าง ๓ รูปแบบ ได้แก่ ๑) ค่าจ้างรายวัน ๒) มี ๒ แบบ คือ ทั้งค่าจ้างรายวันและค่าจ้างรายชั่วโมง และ ๓) เปลี่ยนจากค่าจ้างรายวันเป็นรายชั่วโมง

๒. คณะกรรมการฝ่ายนายจ้าง มีความเห็นดังนี้

- รูปแบบการจ้างงานในอนาคตอาจมีการจ้างงานทั้งในรูปแบบใหม่และรูปแบบเก่า ซึ่งการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงยังมีความจำเป็นต้องทำ แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ ต้องมีความชัดเจนมากกว่านี้

- เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงต้องเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น หรือยุโรป รวมทั้งการปรับกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการเปลี่ยนจากอัตราค่าจ้างรายวันเป็นอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง ซึ่งอาจใช้กลไก คณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้มีการพิจารณาเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง โดยเชิญองค์กรด้านแรงงานและผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นด้วย

- หากมีการนำอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงมาใช้ต้องคำนึงถึงความพร้อมของทุกฝ่ายด้วย

๓. คณะกรรมการฝ่ายลูกจ้าง มีความเห็นดังนี้

- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากมีการเลิกจ้าง ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างจากลูกจ้างรายวันหรือรายเดือนเป็นลูกจ้างรายชั่วโมง จะทำให้ลูกจ้างได้รับค่าชดเชยจากการเลิกจ้างลดลง ดังนั้น จึงควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพราะจะเกิดปัญหาตามมา ลูกจ้างจะถูกเอาเปรียบ

๔. ที่ปรึกษาคณะกรรมการค่าจ้าง มีความเห็นดังนี้

- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง มีรายละเอียดที่เชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นจำนวนมาก และกฎหมายในปัจจุบันยังไม่ได้รองรับการจ้างงานในสถานการณ์ “ความปกติใหม่” (new normal) หากปล่อยให้ให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเอง ลูกจ้างอาจเสียเปรียบได้ ดังนั้น จึงอาจมีการกำหนดอัตราค่าจ้างให้สูงเพื่อชดเชยสิทธิที่เสียไป ซึ่งต้องมีการพิจารณาทบทวนเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ต่อการจ้างงานในอนาคต โดยการบังคับใช้อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงอาจจะเหมาะสมกับแรงงานใหม่ ไม่เหมาะสมกับแรงงานเก่า ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนให้รอบคอบ โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงไม่ควรต่ำจนเกินไปเพื่อป้องกันไม่ให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงานจากลูกจ้างรายวันเป็นลูกจ้างรายชั่วโมง

- รูปแบบการจ้างงานอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากวิกฤตโควิด - ๑๙ โดยนายจ้างอาจจ้างแรงงานอิสระ (freelance) มากขึ้น มีการทำงานแบบ Work from Home มากขึ้น มีการเลิกจ้างบางตำแหน่งงานที่ไม่จำเป็น ซึ่งอาจต้องมีการพิจารณาอัตราค่าจ้างแบบลอยตัว แต่จะทำได้ก็ต่อเมื่อนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองเท่ากัน

- ประเทศที่ใช้ค่าจ้างรายวันส่วนใหญ่เป็นประเทศในกลุ่ม CLMVT ส่วนประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่เป็นค่าจ้างรายชั่วโมง โดยมีสมมติฐานคือค่าจ้างรายวันจะเป็นการทำงานแบบเต็มวัน แต่บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่นจะทำงานรายชั่วโมง หรือทำงานเป็นแรงงานอิสระ (freelance) ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงจากอัตราค่าจ้างรายวันเป็นรายชั่วโมงจะสามารถวัดผลผลิตภาพแรงงานได้ดีกว่า แต่จะกระทบต่อเรื่องอื่น เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา ดังนั้นอาจต้องมีการรื้อทั้งระบบ

- การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง ฝ่ายเลขานุการอาจจัดประชุมทางไกลผ่านแอปพลิเคชัน ZOOM Cloud Meetings โดยเชิญนักวิชาการ คณะกรรมการค่าจ้าง สถานประกอบการ ทหารเรือในหลักการของการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง ทั้งนี้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จะช่วยประชาสัมพันธ์

มติที่ประชุมของคณะกรรมการค่าจ้าง

ที่ประชุมคณะกรรมการค่าจ้างมีมติเห็นชอบให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง โดยประกาศใช้เป็นการทั่วไปในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อรองรับ “ความปกติใหม่” (new normal) ในการทำงานที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องพิจารณาผลกระทบตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา และความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการรวบรวมความเห็นจากสถาบันการศึกษาที่มีการศึกษาวิจัยด้านแรงงาน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรด้านแรงงานตามข้อเสนอแนะของที่ประชุม โดยส่วนกลางให้ประชุมทางไกลผ่านแอปพลิเคชัน ZOOM Cloud Meetings และส่วนภูมิภาคให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น

รับรองถูกต้อง



(นางชัตติยา มะหะหมัด)

นักวิชาการแรงงาน

รวบรวมเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓