

ค่าจ้างขั้นต่ำ



วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรามักจะได้ยินข่าวตามสื่อต่างๆ เรื่องการเรียกร้องขอปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอยู่เป็นระยะๆ ล่าสุด เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) จัดงานแถลงข่าวเรียกร้องให้ค่าจ้างขั้นต่ำแรกเข้าให้เพียงพอเลี้ยงชีพตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน คำนวณออกมาได้ประมาณ 600-700 บาทต่อวัน ในเดือนถัดมา ได้มีข้อสรุปตัวเลขดังกล่าวที่ 712 บาทต่อวัน ซึ่งสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบันถึง 2.3 เท่า ข้อเรียกร้องดังกล่าวจึงก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้าง บทความนี้จึงขอเสนอ 3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างขั้นต่ำดังนี้

- 1) ที่มาและความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำ
- 2) ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย
- 3) ข้อสังเกตที่สำคัญของค่าจ้างขั้นต่ำ

1) ที่มาและความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำ

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 ส่งผลให้การผลิตเพื่อการพาณิชย์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการใช้แรงงานประกอบกับเครื่องจักรมีมากขึ้น ในยุคนี้ แรงงานในประเทศแถบยุโรปถูกใช้งานอย่างหนักในกระบวนการผลิตโดยเฉลี่ยแล้ว แรงงานจะต้องทำงานเฉลี่ย 70-80 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ประมาณ 10-11 ชั่วโมงตลอดทั้ง 7 วันในหนึ่งสัปดาห์) มีการใช้แรงงานผู้หญิงและเด็กในลักษณะเดียวกัน ค่าจ้างถูกกดให้อยู่ระดับต่ำเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ สภาพและการใช้ชีวิตของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมจึงเป็นไปด้วยยากลำบาก อายุขัยเฉลี่ยของแรงงานต่ำมาก (ประมาณ 30-40 ปี) ทำให้เกิดแรงผลักดันที่นำไปสู่การเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานบางอย่างของแรงงาน

ค่าจ้างขั้นต่ำประกาศใช้ในฐานะ “กฎหมาย” ที่แรกในประเทศนิวซีแลนด์ในปี ค.ศ. 1894 ตามมาด้วยประเทศออสเตรเลียในปี ค.ศ. 1896 ประเทศสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1909 ประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1912 ปัจจุบันมีเพียงร้อยละ 8 ของประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เท่านั้น ที่ไม่มีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ (15 จาก 186 ประเทศ) ILO เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีหน้าที่หลักคือการศึกษา รวบรวมข้อมูล และเป็นศูนย์กลางของมาตรฐานแรงงานให้แก่ประเทศสมาชิก ดังนั้น ผลการประชุมร่วมเพื่อกำหนดกรอบแนวทางต่างๆ ก็มาจากการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกจำนวนมากซึ่งถือว่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน ILO ได้กำหนดนิยามและหลักการของค่าจ้างขั้นต่ำไว้ว่าเป็น “ระดับค่าจ้างต่ำที่สุดที่นายจ้างต้องจ่ายให้กับลูกจ้างในระยะเวลาหนึ่งๆ โดยที่

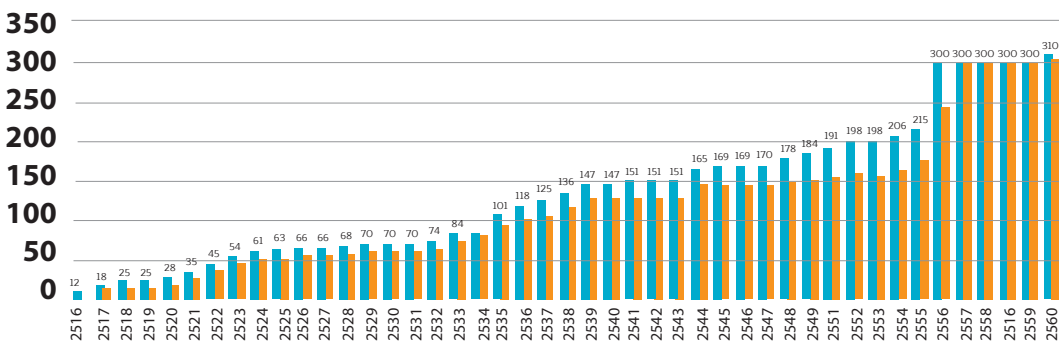
นายจ้างไม่สามารถเจรจาต่อรองกับลูกจ้างเพื่อจ่ายค่าจ้างที่ระดับต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ” จุดประสงค์ของการกำหนดระดับค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อ “ป้องกันไม่ให้อายค่าจ้างต่ำเกินควร และเพื่อให้แรงงานได้รับผลตอบแทนจากการผลิตที่เหมาะสม” ค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นเครื่องมือในการสร้างกรรมธรรมด้วยตัวของมันเอง นอกจากนี้ ค่าจ้างขั้นต่ำยังเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการที่ช่วยลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานชายหญิง รายละเอียดตามเอกสารกรอบแนวทางของ ILO ยังมีอีกมาก เช่น ใครควรเป็นคนกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่และกลุ่มอาชีพหรือไม่ ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะขอยกไปอธิบายเฉพาะประเทศไทยในส่วนถัดไป

2) ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีค่าจ้างขั้นต่ำครั้งแรกตามประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2516 ที่ 12 บาทต่อวัน เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีการปรับขึ้นครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2555 ตามนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทต่อวันของพรรคเพื่อไทย และปรับขึ้นครั้งล่าสุดในเดือนมกราคมปี พ.ศ. 2560 โดยกรุงเทพฯ และปริมณฑลอยู่ที่ 310 บาทต่อวัน จังหวัดอื่นๆ เฉลี่ยกันแล้วอยู่ที่ 304 บาทต่อวัน

ในปัจจุบันนั้นค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดโดยคณะกรรมการไตรภาคี (tripartite committee) กรรมการ 3 ฝ่ายมาจากฝั่งนายจ้าง รัฐบาล และลูกจ้าง แบ่งออกเป็นกรรมการ 3 ชุดคือ (1) คณะกรรมการค่าจ้าง มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และกรรมการ 3 ฝ่าย ฝ่ายละ 5 คน (2) คณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง มีรองปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และกรรมการ 3 ฝ่าย ฝ่ายละ 3 คน (3) คณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และ

ค่าเฉลี่ยอัตราจ้างขั้นต่ำ



หมายเหตุ: ค่าเฉลี่ยมาจากการคิดเฉลี่ยค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ในปีนั้น ๆ โดยไม่ถ่วงน้ำหนัก ในบางปีอาจมีบางจังหวัด เช่น ภูเก็ตมีค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่ากรุงเทพ และปริมณฑล ช่วงปี พ.ศ. 2544-2547 จังหวัดอื่นๆ มีค่าเฉลี่ยลดลงเนื่องจากมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแยกตามจังหวัดมากขึ้น
ที่มา: กระทรวงแรงงาน

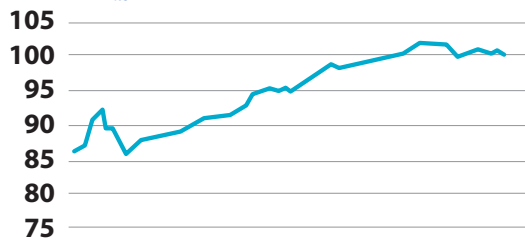
กรรมการ 3 ฝ่าย ฝ่ายละ 5 คน คณะกรรมการทั้ง 3 ชุด จะทำงานร่วมกันพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อมีข้อเสนอจากทางฝั่งองค์กรลูกจ้าง คณะกรรมการค่าจ้าง หรือรัฐบาล เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ได้แก่ ค่าครองชีพของลูกจ้าง ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และสภาพเศรษฐกิจสังคม

3) ข้อสังเกตที่สำคัญของค่าจ้างขั้นต่ำ

ประการแรก ค่าจ้างขั้นต่ำส่งผลกระทบต่อกลุ่มแรงงานที่เป็น “ลูกจ้าง” เท่านั้นรายงานจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ไตรมาสที่ 4 ในปี พ.ศ. 2559 พบว่า ประเทศไทยมีผู้มีงานทำ 38.3 ล้านคน ประมาณ 18 ล้านคน มีสถานะการทำงานเป็นลูกจ้าง และประมาณ 9.8 ล้านคนที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน¹ หมายความว่าเมื่อใดก็ตามมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้น จะกระทบกับคนกลุ่มนี้และคนที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเล็กน้อย ยังมีแรงงานอีกจำนวนมากที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำโดยตรง ได้แก่ คนที่มีรายได้สูง หรือประกอบอาชีพอิสระ อาทิ ช่างตัดผม มอเตอร์ไซด์รับจ้าง คนขับแท็กซี่ แม่ค้าที่ขายของในตลาดสด ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ได้รับเงินตามชิ้นงาน กระนั้นเอง การประกาศขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอาจเป็นสัญญาณบางอย่างในการกำหนดค่าจ้าง ค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน ที่สามารถส่งผลกระทบต่อตลาดสินค้าได้ แม้ว่าบางคนจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับค่าจ้างขั้นต่ำโดยตรงแต่ก็ยอมรับถึงสัญญาณดังกล่าว ซึ่งอาจนำไปสู่การเรียกร้องกดดันให้นายจ้างเพิ่มค่าตอบแทนตามชิ้นงาน หรือถือโอกาสในการขึ้นราคาสินค้าได้

ประการที่สอง แม้ว่าการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจะสร้างความกังวลเรื่องราคาสินค้าและการว่างงาน แต่งานศึกษาจำนวนมากพบว่า การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำส่งผลกระทบต่อระดับราคาเพียงเล็กน้อย ในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาท แต่ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) ซึ่งแสดงถึงระดับราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในประเทศ กลับไม่ได้เพิ่มขึ้นแตกต่างจากในช่วงอื่นๆ มากนัก อัตราการว่างงานในปี พ.ศ. 2554-2556 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.7 เป็นร้อยละ 0.8 เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น งานศึกษาในต่างประเทศยังพบว่า การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำแทบไม่ส่งผลกระทบต่อ

ดัชนีราคาผู้บริโภคปี 2551-2558 (ปีฐาน พ.ศ.2558)



ที่มา : สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

อัตราการว่างงาน และการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำยังส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการกระจายรายได้และสวัสดิภาพของแรงงาน อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) พบว่า มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากบริษัทขนาดเล็กไปสู่ขนาดใหญ่มากขึ้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ผลิตรายเล็กบางส่วนแบกรับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นไม่ไหว ทำให้ต้องลดการจ้างงานหรือแม้แต่ปิดกิจการไป

ประการที่สาม แรงงานควรได้รับค่าจ้างตามส่วนที่แรงงานผลิตได้ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ แต่ในความเป็นจริงการแยกแยะแรงงานสร้างผลผลิตเป็นมูลค่าเท่าไรนั้นเป็นเรื่องยาก เนื่องจากสินค้าส่วนใหญ่มีการแบ่งงานกันทำในกระบวนการผลิต แรงงานแต่ละคนมีทักษะไม่เท่ากันแม้จะทำงานลักษณะเดียวกัน และในกระบวนการผลิตต้องใช้ปัจจัยการผลิตหลายอย่าง ทั้งทุน ที่ดิน แรงงาน และผู้ประกอบการ ภาพที่ไม่ชัดเจนทำให้แรงงานบางกลุ่มถูกเอาเปรียบด้วยการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเป็น “ค่าจ้างขั้นสูง” กล่าวคือไม่มีการปรับค่าจ้างขึ้นให้แม้จะมีความชำนาญในงานที่ทำมากขึ้น แม้ว่าจะมีการกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือในระดับที่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำก็ตาม ธุรกิจบางรายที่มีขนาดเล็กอาจแข่งขันกับธุรกิจรายใหญ่ไม่ได้ จึงไม่สามารถจ่ายแรงงานในราคาที่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นเครื่องมือเดียวในการต่อรองของแรงงานกลุ่มนี้ ทำให้เห็นการออกมาเรียกร้องการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอยู่บ่อยครั้ง

ประการสุดท้าย ภาครัฐมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ หากดูจากโครงสร้างคณะกรรมการและอนุกรรมการแต่ละชุด สมมติว่าทางฝั่งนายจ้างและลูกจ้างมีความเห็นขัดแย้งกันเนื่องจากฝั่งนายจ้างเสียประโยชน์และฝั่งลูกจ้างได้ประโยชน์ กรรมการที่มาจากฝั่งรัฐบาลจึงเป็นผู้ตัดสินว่าจะให้มีการปรับค่าจ้างหรือไม่ ปัจจัยทางการเมืองมีผลอย่างมากต่อหลักการพื้นฐาน ตัวอย่างเช่นช่วงปี พ.ศ. 2540-2550 ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง² มีแนวโน้มลดลงตลอด แม้ว่าเศรษฐกิจในช่วงหลังของทศวรรษดังกล่าวจะเริ่มฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทในปี พ.ศ. 2555 ก็เป็นผลพวงจากนโยบายพรรคการเมือง ซึ่งขาดความแน่นอนและคาดเดาไม่ได้ หลังจากนั้นกว่า 5 ปีกว่าจะมีการปรับขึ้นอีกครั้ง ในช่วงนี้ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงก็มีแนวโน้มลดลงอีกเช่นกัน ทั้งหมดนี้เป็นผลพวงมาจากกฎเกณฑ์ในการปรับค่าจ้าง เพราะการพิจารณาแต่ละครั้งจะมาจากข้อเสนอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ได้มีการพิจารณาภายในกรอบเวลาที่ทำเป็นประจำ ในทางปฏิบัติ ค่าจ้างขั้นต่ำควรเป็นเท่าไรในปัจจุบันเป็นเรื่องทางเทคนิคซึ่งคำนวณและนำมาถกเถียงกันได้ แต่โครงสร้างในการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณา ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันในการใช้เครื่องมือนี้เพื่อสร้างความเป็นธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

2 ค่าจ้างขั้นต่ำที่หักผลของเงินเฟ้อออกแล้ว