

บทที่ 3

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

ในบทนี้จะทำการสำรวจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยจากนโยบายของรัฐบาล และการสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายค่าจ้าง ทั้งในสวนภาครัฐ ตัวแทนนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อที่จะหาลักษณะพิเศษของตลาดแรงงานในไทย ที่มีความแตกต่างจากประเทศอื่น เราสามารถใช้ความรู้ในบทนี้เป็นพื้นฐานในการปรับทฤษฎีค่าจ้างให้เหมาะกับประเทศไทยได้

3.1 นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

3.1.1 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ พ.ศ. 2516

ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ลูกจ้างสามารถต่อรองค่าแรงกับนายจ้างผ่านกลไกของสหภาพแรงงานได้โดยสันติวิธี ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทย ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นจากการแต่งตั้งของรัฐบาล

จากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2515 แต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างเป็นองค์รไตรภาคีประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่น รวมไม่น้อยกว่า 9 คน และไม่เกิน 15 คน ในจำนวนนี้ต้องมีกรรมการแต่งตั้งผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละ 3 คน โดยคณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน ให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัยเช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม ในการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการจะต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่เทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานในลักษณะและสภาพเดียวกัน และพิจารณาค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นในขณะนั้นร่วมด้วย³ โดยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันตามพื้นที่ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น

ตามข้อกฎหมาย คณะกรรมการค่าจ้างสามารถพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามประเภทอุตสาหกรรม หรือกำหนดให้เท่ากันทุกประเภททั่วราชอาณาจักรก็ได้ หรือเฉพาะงานอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง ทุกประเภท ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ ค่าจ้างขั้นต่ำของไทยเป็นอัตราเดียวครอบคลุมอุตสาหกรรมทุกประเภท ทุกขนาด และทั่วประเทศ โดยมีอัตราที่แตกต่างกันเล็กน้อยในแต่ละพื้นที่

³ สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, "รายงานเรื่อง การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นที่มาของ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 17, น. 6-7

การที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำลักษณะนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากแยกประเภทอุตสาหกรรมจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกหลายสิบคณะตามประเภทของอุตสาหกรรม อัตราที่แตกต่างกันจะทำให้นายจ้างเกิดความสับสน การใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอัตราเดียวจะทำให้เกิดความสะดอกต่อนายจ้างและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเป็นการคุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมทุกประเภทให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเดียวกัน

ส่วนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มมีผลบังคับใช้ครั้งแรกในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 โดยเริ่มกำหนดใน 4 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และ ปทุมธานี

รัฐบาลไทยได้บรรจุนโยบายแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างงานและปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ขึ้น พรบ. ดังกล่าวกำหนดถึง ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการลูกจ้าง สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้างและสหพันธ์ลูกจ้าง การกระทำอันไม่เป็นธรรม และบทลงโทษเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรม และได้ค่าจ้างที่ดีขึ้น

ต่อมาในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จากเดิมที่ครอบคลุมค่าครองชีพของแรงงานและครอบครัวรวม 3 คน ตามหลักการสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เปลี่ยนเป็นการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำให้ครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายที่ลูกจ้างเพียงคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้

3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดการว่างงานอย่างมากในประเทศไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้สรุปปัญหาว่าแนวทางการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขณะนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่สะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจ และการครองชีพของประชาชนในจังหวัด รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานและกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการค่าจ้าง โดยมีรองปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายประสงค์ อดะนันท์) เป็นประธานกรรมการ

ข้อสรุปของคณะทำงาน คือ เสนอแนะให้ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ 2 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการค่าจ้างกลาง มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานของประเทศและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย คณะกรรมการค่าจ้างอีกระดับหนึ่งเป็นระดับจังหวัดซึ่งมีหน้าที่เสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัด โดยจะต้องกำหนดไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและจะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางพิจารณาก่อนส่งอีกชั้นหนึ่งก่อน นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป อย่างไรก็ตามจะสังเกตเห็นได้ว่าภายใต้โครงสร้างนี้คณะกรรมการกำหนดค่าจ้างกลางยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าจ้างทั่วประเทศอยู่

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ผ่านความเห็นชอบข้อเสนอลงของคณะทำงาน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ลงนามในประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540 อย่างไรก็ตาม ในปี 2541 สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นเหตุให้ยกเลิกประกาศกระทรวงแรงงานฯ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการค่าจ้าง ในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับประกาศกระทรวงแรงงานฯ แตกต่างกันเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง กล่าวคือ ให้มีคณะกรรมการค่าจ้างจำนวน 15 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ให้ปฏิบัติหน้าที่ กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ⁴

การประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด โดยเปลี่ยนจากระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่เดิมมีอัตราแตกต่างกัน เพียง 3 เขต มาสู่ระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่มีจำนวนอัตราเท่ากับจำนวนจังหวัดในประเทศไทย และองค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างจะมีคณะกรรมการค่าจ้างจังหวัดที่จะได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการค่าจ้างให้ทำหน้าที่พิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้นๆ แล้วจึงส่งความเห็นดังกล่าวมาให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาอีกต่อหนึ่ง

จากสาระของ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีทั้งสิ้น 2 อัตรา ได้แก่ (1) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน หมายถึง อัตราค่าจ้างต่ำสุด ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง ผู้ประกอบการที่จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตรานี้ถือว่าผิดกฎหมาย (2) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเป็นผู้เสนอให้กับคณะกรรมการค่าจ้างกลาง โดยจะกำหนดให้มีอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ในกรณีที่ไม่มีประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดด้วย

ในส่วนของคณะกรรมการค่าจ้างเป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทน 15 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน และมีผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน ส่วนคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และนายจ้าง รวมไม่เกิน 15 คน โดยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ พาณิชยจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยประจำภาค หรือผู้แทนศูนย์พัฒนาภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทนส่วนราชการอื่นตามที่จังหวัดเห็นสมควร โดยให้แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ สำหรับผู้แทนนายจ้าง ต้องเป็นผู้ที่มีชื่อในหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลหรือทะเบียนการค้า ซึ่งประกอบกิจการในจังหวัดนั้น หรือเป็นสมาชิกสภาองค์การนายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง ทางด้านผู้แทนลูกจ้างต้องเป็นลูกจ้างที่มีในระดับผู้บังคับบัญชาของสถานประกอบการในจังหวัดนั้น หรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานตาม ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดต้องพิจารณาตามที่กฎหมายระบุ มีทั้งสิ้น 9 ประการ ได้แก่

⁴ สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, "ประมวลข้อมูล เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย", น. 7

2.2 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในอดีต

ในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างขั้นต่ำ รวมถึงงานศึกษาเรื่องเส้นความยากจน ซึ่งมีลักษณะการคำนวณคล้ายกับการคำนวณหาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ยึดหลักค่าครองชีพขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าใช้จ่ายขั้นต่ำของแรงงาน

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการครองชีพ โดยการพิจารณาค่าใช้จ่ายขั้นต่ำสุดของมนุษย์ตามมาตรฐานการอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐาน ถูกนำมาใช้ในการศึกษา 2 แนวทาง ได้แก่

- 1) การคำนวณหาระดับความยากจน โดยหามูลค่าที่ใช้จ่ายสำหรับความจำเป็นพื้นฐานในชีวิตประจำวันของมนุษย์ ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายหมวดอาหาร และค่าใช้จ่ายหมวดที่มีใช้อาหาร
- 2) การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยหาความต้องการขั้นพื้นฐานของลูกจ้างเพื่อการครองชีพตามอัตรา

การศึกษาทั้ง 2 แนวทางมีวัตถุประสงค์ต่างกัน แต่วิธีการคำนวณหาค่าใช้จ่ายขั้นต่ำดังกล่าวจึงหลักเกณฑ์เดียวกัน คือ คำนึงถึงค่าครองชีพขั้นต่ำที่สามารถอยู่ได้ตามอัตรา

งานศึกษาที่มีการคำนวณค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นพื้นฐานในการครองชีพ ได้แก่ เมธี ครองแก้ว และจินตนา เจริญศิริ (2518) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวัดระดับความยากจนในประเทศไทย จากการศึกษาเฉพาะของร่างกายเกี่ยวกับอาหาร และจากแบบแผนการบริโภค พบว่าระดับรายได้ของครอบครัวเฉลี่ยในแต่ละภาคแตกต่างกันมาก โดยภาวะค่าครองชีพทางภาคใต้สูงกว่าภาคกลางและภาคอื่นๆ สำหรับการศึกษาค่าใช้จ่ายที่จำเป็นพื้นฐานของบุคคลเริ่มด้วยการวิเคราะห์ถึงรายได้ขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของครอบครัวไทยโดยทั่วไป โดยทำการศึกษาด้วยการหาค่าใช้จ่ายขั้นต่ำด้านอาหารจากความต้องการโภชนาการขั้นต่ำ (Minimum Nutritional Requirements) ของคนไทยในแต่ละกลุ่มอายุ เพศ ในรูปของปริมาณแคลอรีขั้นต่ำที่ควรได้รับตามคำแนะนำของนักโภชนาการ โดยแปลงเป็นปริมาณอาหารหลักประเภทต่างๆ ตามแบบแผนการบริโภคที่กองโภชนาการ กระทรวงสาธารณสุขทำการสำรวจ แล้วปรับให้เป็นมูลค่าโดยคูณด้วยราคาขายปลีกของแต่ละภูมิภาค แล้วจึงคำนวณหาค่าใช้จ่ายอื่นๆ โดยคำนวณหาค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุด 1 ใน 5 ของประเทศ โดยใช้ข้อมูลสถิติภูมิทัศน์รายได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey : SES) จากนั้นจึงรวมค่าใช้จ่ายที่คำนวณขึ้นทั้งค่าใช้จ่ายอาหารและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เข้าด้วยกัน จะได้ค่าใช้จ่ายขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการครองชีพขั้นต่ำหรือระดับความยากจน

งานศึกษาที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป คือ งานของเอ็อย มีสุข (Meesook, 1976; IBRD, 1980) ที่ทำร่วมกับธนาคารโลก ซึ่งมีวิธีการคำนวณเช่นเดียวกับงานข้างต้น ต่อมา Kakwani and Krongkaew (1996) ได้พัฒนาการคำนวณเส้นความยากจนขึ้นใหม่ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายอื่นนอกจากค่าอาหาร การคำนวณหาค่าใช้จ่ายด้านอาหาร จะคำนึงถึงปริมาณสารอาหารที่เพียงพอต่อการยังชีพ ตามหลักการเดิม แล้วแปลงให้เป็นมูลค่า จากนั้นใช้สัดส่วนค่าใช้จ่ายระหว่างค่าใช้จ่ายด้านอาหารประมาณร้อยละ 60 และค่าใช้จ่ายนอกเหนืออาหารประมาณร้อยละ 40 มารวมกันเป็นเส้นความยากจน เหตุที่ใช้วิธีการกำหนดสัดส่วน เพราะการใช้ข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในการคำนวณหาค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากอาหารนั้นไม่เหมาะสม

เพราะการสำรวจดังกล่าว มีรอบการสำรวจ 2 ปีต่อครั้ง ทำให้การประเมินความยากจนล่าช้า และข้อมูล ค่าใช้จ่ายที่ใช้ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค เนื่องจากค่าครองชีพที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2539) ศึกษาเรื่องความยากจนและการกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ โดยคำนวณเส้นความยากจนหมวดค่าอาหารและหมวดค่าใช้จ่ายอื่นๆ (ที่อยู่อาศัย ค่ารักษาพยาบาล รายจ่ายส่วนบุคคล ค่ายานพาหนะ การศึกษา การบันเทิง เบ็ดเตล็ด เช่น ภาษี ธรรมเนียม ประกันภัย) แล้วปรับด้วยมาตราส่วนเทียบเท่า เพื่อถ่วงน้ำหนักการบริโภคของแต่ละคนในครัวเรือน โดยมีสมมติฐานว่า องค์ประกอบส่วนใหญ่ของการบริโภคจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับอายุ แต่ผันแปรกับเพศ ผลการประเมินเส้นความยากจน ปี 2539 ได้สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดอาหารต่อหมวดที่มีโชอาหาร เท่ากับ ร้อยละ 82:18 ในส่วนของการวิเคราะห์ ค่าจ้างขั้นต่ำได้ใช้เส้นความยากจนเป็นฐานขั้นต่ำ และประเมินอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำต่อวันใช้ค่าปรับจากเส้นความยากจน คูณด้วยอัตราพึงพิง โดยค่าปรับจากเส้นความยากจน ได้จากการปรับเพิ่มรายการค่าใช้จ่ายทั่วไปอื่นๆ ในหมวดที่มีโชอาหาร เพื่อหาจุดเหมาะสมที่สูงขึ้นที่สามารถใช้เป็นฐาน ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำจึงเป็นค่าที่อยู่เหนือกว่าระดับความยากจน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2546) ทำการศึกษาขนาดของปัญหาความยากจน โดยพิจารณาจากสัดส่วนคนจน ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของปัญหาด้วยเทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนโดยปรับปรุงจากเทคนิคของ Kakwani and Krongkaew(1997) การคำนวณเริ่มจากการหาดัชนีราคาขายพื้นที่ของสินค้าอาหารและไม่โชอาหาร แยกเป็น 9 พื้นที่ (เขตชนบท 4 ภูมิภาคและเขตเมือง 5 ภาค) จากนั้นคำนวณต้นทุนค่าแคลอรี สำหรับตะกร้าอาหารในแต่ละพื้นที่ โดยใช้ตะกร้าเฉลี่ยในเขตชนบท เนื่องจากสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของแรงงานได้ดีกว่าต้นทุนค่าแคลอรีในเขตเมือง แล้วจึงหาความต้องการแคลอรีของแต่ละครัวเรือน และคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารสำหรับแต่ละครัวเรือน (จำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้เพื่อซื้ออาหารให้เพียงพอต่อความต้องการขั้นต่ำของสมาชิกในครัวเรือน) และสุดท้ายจึงคำนวณหาเส้นความยากจนรวมของครัวเรือน โดยใช้สัดส่วนการบริโภคสินค้าอาหารและสินค้าจำเป็นอื่นๆ ของครัวเรือนในชั้นรายได้ที่ 1 (ร้อยละ 20 ของประชากรที่จนที่สุด) เป็นเกณฑ์

สุวรรณา ตูลยวดีนพงศ์ (2543) ศึกษาถึงการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการอุปโภคบริโภคของแรงงาน กรณีศึกษาประเทศไทย โดยแบ่งค่าใช้จ่ายออกเป็น 3 หมวด ได้แก่ หนึ่ง หมวดค่าอาหาร ใช้แบบแผนการบริโภคของคนไทยในเมือง สอง หมวดค่าที่อยู่อาศัย ใช้ข้อมูล ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่พักอาศัยของครัวเรือนยากจนในเขตเมืองของแต่ละภาค สาม หมวดค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้จากการนำข้อมูลสัดส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายอาหารเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของครัวเรือน จากผลสำรวจ ค่าใช้จ่ายของครัวเรือนยากจนในเขตเมือง และใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคของผู้มีรายได้น้อยปรับค่าใช้จ่ายทุกหมวดให้เป็นข้อมูลปี 2541 จากผลการศึกษา พบว่า ค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรฐานการครองชีพขั้นพื้นฐาน กรณีค่าจ้างครอบคลุมแรงงาน 1 คน มีอัตราต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายที่ประกาศใช้ปัจจุบัน แต่เมื่อพิจารณา ค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรฐานการครองชีพขั้นพื้นฐานครอบคลุมแรงงานและครอบครัวรวม 3 คน พบว่า อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อการยังชีพขั้นพื้นฐานของแรงงานและครอบครัวได้

เมื่อศึกษาถึงผลกระทบของการประกาศใช้ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยจำแนกแรงงานออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานเพศชาย หญิง กลุ่มอายุ 15-19 ปี อายุ 20-24 ปี และอายุ 25 ปีขึ้นไป โดยใช้แบบจำลองที่มีตัวแปรตาม คือ จำนวนผู้มีงานทำของกลุ่มแรงงานตามเพศและวัยต่างๆ ข้างต้น

ผลการศึกษาพบว่า การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้การจ้างงานกลุ่มแรงงานชาย อายุ 15-19 ปี อายุ 20-24 ปี และ กลุ่มแรงงานหญิง อายุ 15-19 ปี ลดลง สาเหตุมาจากแรงงานกลุ่มนี้มีทักษะหรือประสบการณ์น้อยกว่าแรงงานกลุ่มผู้ใหญ่ นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้ที่ไม่ได้รับผลบวกจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งในแง่การจ้างงานและระดับค่าจ้างเฉลี่ย ได้แก่ แรงงานกลุ่มวัยรุ่นและแรงงานที่มีรายได้กลุ่มล่างๆ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะยังมีสถานประกอบการจำนวนมากไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมักจะเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก ไม่มีสหภาพแรงงาน

2.2.2 งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับค่าแรงขั้นต่ำ

อภิชาติ พันธเสน และจิราภรณ์ อุ้นเกษม (2531) พบว่า การที่ค่าแรงในประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำมีผลจากนโยบายของรัฐบาล และความอ่อนแอของสหภาพแรงงาน นับตั้งแต่ไทยดำเนินนโยบายเปิดการค้าเสรีกับต่างประเทศและกำหนดให้ข้าวเป็นสินค้าออกหลักของประเทศ รัฐบาลตรึงราคาผลผลิตทางการเกษตรให้อยู่ในระดับต่ำจนเกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างประชากรในภาคชนบทและเมือง ปัญหาราคาข้าวตกต่ำ หนี้สิน และความยากจนผลักดันให้ชาวนาเข้ามาหางานในเมือง ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้ค่าจ้างแรงงานในเมืองมีราคาถูกลง ต่อมาการดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ทำให้ความต้องการแรงงานน้อยลง เนื่องจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าส่วนใหญ่จะใช้สินค้านำเข้าเป็นปัจจัยการผลิตหลัก ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานมีราคาถูกลง นอกจากนี้ อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าทำให้รูปแบบการนำเข้ากลายเป็นการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบ เครื่องจักรแทนสินค้านำเข้าสำเร็จรูป ภาระหนี้ต่างประเทศจึงเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงต้องชะลอการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ อัตราค่าจ้างทั่วไปซึ่งอิงเงินเดือนข้าราชการจึงไม่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นมากนัก แม้ว่ารัฐบาลจะหันมาสนับสนุนการส่งออกเป็นนโยบายหลัก ในปี พ.ศ. 2520 ทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้น แต่ผลจากนโยบายนี้ก็กลับทำให้ค่าจ้างแรงงานยังอยู่ในระดับต่ำ เพื่อให้ธุรกิจสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้

สาเหตุอีกประการที่ทำให้ค่าจ้างต่ำ ได้แก่ ปัญหาทางด้านสหภาพแรงงาน ในอดีตสมาพันธ์ลูกจ้างยังไม่มีความเข้มแข็ง และขาดประสบการณ์ในการต่อรองกับรัฐบาล ทำให้การปรับค่าจ้างขั้นต่ำไม่เป็นที่สนใจของรัฐบาล นอกจากนี้อุตสาหกรรมในประเทศส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งลูกจ้างมักจะไม่เข้าร่วมกับกลุ่มสมาพันธ์แรงงาน เพราะเกรงว่านายจ้างจะหาทางไล่ออก

อภิชาติ พันธเสน และจิราภรณ์ อุ้นเกษม (2531) ตั้งข้อสังเกตว่า โครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนราชการและรัฐวิสาหกิจมีความสัมพันธ์กันมาก และเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแก่แรงงาน กล่าวคือ "สหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องพยายามเรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้างตลอดเวลา ในความเป็นจริงสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจได้ใช้ยุทธศาสตร์นี้มาตั้งแต่อดีตและก็ยังคงใช้ต่อไปในอนาคต การเพิ่มในอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจจะเป็นแรงกดดันให้มีการปรับตารางเงินเดือนของข้าราชการตามไปด้วย การปรับตารางเงินเดือนของราชการจะลดแรงกดดันในการตรึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ระดับต่ำ"²

วิชัย โกลสุวรรณ (2536) เสนอข้อคิดเห็นเพื่อการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่มีประสิทธิภาพ ว่าควรกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้น โดยคำนึงถึงการเพิ่มผลิตภาพ

² อภิชาติ พันธเสน และ จิราภรณ์ อุ้นเกษม, ค่าแรงต่ำ: ความหมายและแนวโน้มในอนาคต (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มาสเตอร์เพรส, 2532), หน้า 74

ของลูกจ้าง และควร กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามสภาพของกิจการ โดยมีข้อที่ควรพิจารณา คือ หนึ่ง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายชั่วโมง สำหรับกิจการที่มีได้ทำงานตลอดวัน เพื่อให้ นายจ้างสามารถเลือกจ้างเฉพาะเวลาที่ ต้องการได้และลูกจ้างประจำอาจหางานพิเศษเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงควรสูงกว่าอัตราค่าจ้างรายวันที่เฉลี่ยเป็นรายชั่วโมง เพื่อป้องกันไม่ให้ นายจ้าง ใช้การจ้างเป็นรายชั่วโมงโดยไม่จำเป็น สอง การ กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามประเภทอุตสาหกรรม สำหรับการจ้างงานพิเศษ เช่นอุตสาหกรรมที่มีสวัสดิการแก่ ลูกจ้างอยู่แล้วอาจมีค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าโดยทั่วไป ส่วนกิจการที่ลูกจ้างต้องเสี่ยงอันตรายและเกษียณอายุงาน เร็วกว่าปกติ ควรกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงกว่าปกติ

สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2538) ศึกษาถึงบรรทัดฐานในการกำหนดและการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย พบว่า ที่ผ่านมา คณะกรรมการไตรภาคีให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ความสามารถในการ แข่งขันของนายจ้างในระดับโลก มากกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพของลูกจ้าง สถานประกอบการ เอกชนของไทยนำเอาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปเป็นอัตราค่าจ้างสำหรับลูกจ้างทั่วไปของบริษัท แทนที่จะใช้กับลูกจ้าง ไร้ฝีมือที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงาน และส่วนใหญ่ไม่นำประสบการณ์การทำงาน หรือความอาวุโสมาพิจารณาการ กำหนดค่าจ้างแรงงาน นอกจากนี้ได้สังเกตว่า ระบบการทำบัญชีของภาคเอกชนไทยโดยทั่วไปในแต่ละบริษัทมัก มีบัญชีอยู่ 2-3 บัญชี สำหรับแสดงต่อทางราชการ คณะกรรมการของบริษัท และสำหรับเจ้าของกิจการ ทำให้ เกิดความไม่โปร่งใสในการพิจารณาความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และทำให้การคำนวณหาผลิตภาพ แรงงานของแต่ละบริษัท แต่ละอุตสาหกรรมเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ สังคิตได้เสนอว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อย่างเหมาะสมจำเป็นต้องสร้างสถาบันไตรภาคีชุดคณะกรรมการค่าจ้างให้เข้มแข็ง ทั้งสภาองค์กรลูกจ้างและ นายจ้าง เพื่อให้เป็นตัวแทนของลูกจ้างและนายจ้างของคนส่วนใหญ่ในแต่ละกลุ่มอาชีพ

วิภาวี ศรีเพียร (2539) ศึกษาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยที่ผ่านมา โดยให้วิธีการสมการถดถอยและคัดเลือกตัวแปรแบบ Stepwise ผสมกับแนวคิดและทฤษฎีของการกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อสร้างปัจจัยตัวใหม่ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม ผลการวิเคราะห์พบว่า การ กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงปี 2516 - 2537 ค่าจ้างขั้นต่ำจะสัมพันธ์กับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมนอกภาคเกษตร ค่าจ้างขั้นต่ำล่าสุดของข้าราชการ ระดับความยากจนในเขตเมือง และค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนคนงาน อย่างไรก็ตาม ได้มีการปรับตัวแปรที่คาดว่าจะเหมาะสมในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ ได้แก่ ดัชนี ผู้บริโภค ผลิตภาพแรงงาน มูลค่าสินค้าส่งออก และอัตราส่วนการลงทุนต่อการจ้างงาน นอกจากนี้ ผลการ วิเคราะห์ยังแสดงว่า ในระยะแรกค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายถูกกำหนดจากฐานเริ่มต้นที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ ในช่วง พ.ศ. 2522 - 2532 ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายกลับสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม เนื่องจากช่วงเวลานั้น องค์กรแรงงานมีความเข้มแข็ง และมีกลุ่มมวลชนอื่น ๆ ร่วมเรียกร้องให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำด้วย ต่อมา ภายหลัง ปี 2533 กลับพบว่า ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายกลับต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม ทั้งที่สภาวะเศรษฐกิจ ขยายตัว เหตุผลสำคัญมาจาก ความอ่อนแอของขบวนการแรงงาน และสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจถูกแยกออก จากขบวนการแรงงานอย่างสิ้นเชิง ทำให้แรงงานภาคเอกชนขาดผู้นำที่เข้มแข็ง

เบญจมาศ สุคันธวิช (2543) ศึกษาความแตกต่างของค่าจ้างขั้นต่ำ และค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ ฝีมือ เพื่อหาเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างยุติธรรม ซึ่งเป็นค่าจ้างขั้นต่ำนอกเหนือไปจากค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ที่ลูกจ้างไร้ฝีมือควรได้รับผลประโยชน์ เนื่องจากการขยายผลทางเศรษฐกิจ ความสามารถของแรงงาน วัดจาก ผลิตภาพแรงงานและลักษณะงาน และวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดค่าจ้างยุติธรรม ผลการศึกษา พบว่า

- ดัชนีค่าครองชีพ
- อัตราเงินเฟ้อ
- ราคาของสินค้า
- มาตรฐานการครองชีพ
- ต้นทุนการผลิต
- ความสามารถของธุรกิจ
- ผลผลิตภาพแรงงาน
- ผลสัมฤทธิ์มวลรวม
- สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

ข้อมูลที่ใช้ในการวินิจฉัยนี้จะเป็นข้อมูลจากการสำรวจและศึกษาวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง แต่ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างมีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งข้อมูล จึงไม่สามารถผลิตเอกสารทางวิชาการของตนเองได้ ยังคงใช้ข้อมูลสถิติ เอกสารทางวิชาการจากหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่ทำการสำรวจข้อมูลดังกล่าว

3.1.3 กระบวนการประชุมอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัดเกี่ยวกับกระบวนการประชุมของอนุกรรมการฯ เพื่อกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีว่า ต้องจัดประชุมประมาณ 4 ครั้งจึงจะได้ข้อสรุป เริ่มด้วยการประชุมครั้งแรกเป็นการพิจารณาข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้อง เช่น ดัชนีราคา อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เงินเฟ้อ เป็นต้น จากนั้นอีก 1- 2 ครั้ง จะเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง ซึ่งมักมีการยกสถานการณ์ของจังหวัดเปรียบเทียบกับจังหวัดใกล้เคียง และบางครั้งลูกจ้างจะนำข้อมูลผลสำรวจค่าใช้จ่ายที่สำรวจเองมาเสนอที่ประชุม แต่มักจะไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายนายจ้าง เนื่องจากเห็นว่าขาดวิธีการรวบรวมข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ในการประชุมครั้งสุดท้ายเป็นการลงคะแนนเสียง เพื่อกำหนดค่าจ้างที่ประชุม โดยกรรมการหนึ่งคนมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ซึ่งต้องได้มติดสองในสามของกรรมการที่เข้าประชุม จากนั้นจึงจัดทำข้อเสนอส่งยังคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งจะเป็นผู้ประกาศบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดต่อไป

แม้ว่าจะมีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง โดยกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคให้ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด แต่ยังคงมีปัญหาในกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ เช่น

- คณะอนุกรรมการค่าจ้างขาดข้อมูลเศรษฐกิจระดับจังหวัดที่จะใช้ในการเจรจากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ
- การที่คณะกรรมการกลางเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด อาจทำให้เกิดการประท้วงของกลุ่มแรงงานที่ไม่พอใจมติอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลประกาศ ซึ่งแตกต่างจากมติของอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด
- การที่ผู้แทนคณะอนุกรรมการใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดใกล้เคียงเป็นเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดตน ทำให้เกิดการแข่งขัน และเปรียบเทียบขึ้นระหว่างจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน

⁵ สัมภาษณ์ อรุณ ศรีชุมพวง, แรงงานจังหวัดปทุมธานี, 29 ตุลาคม พ.ศ. 2546

3.2 การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

นับตั้งแต่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำครั้งแรกในปี พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในรูปของประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง ประกอบด้วย ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ จำนวน 22 ฉบับ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ จำนวน 6 ฉบับ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ (ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541) จำนวน 3 ฉบับ และประกาศกระทรวงแรงงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จำนวน 2 ฉบับ

จากการศึกษาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระหว่างปี พ.ศ.2516-2546 ตามภาคผนวก ก พบว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่แน่นอน บางปีมีการปรับค่าจ้างถึง 2 ครั้ง และบางปีไม่มีการปรับค่าจ้างเลย

3.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและเศรษฐกิจมหภาค

แผนภาพที่ 1 แสดงแนวโน้มของอัตราค่าจ้าง โดยคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยของแต่ละภาคจากสูตร

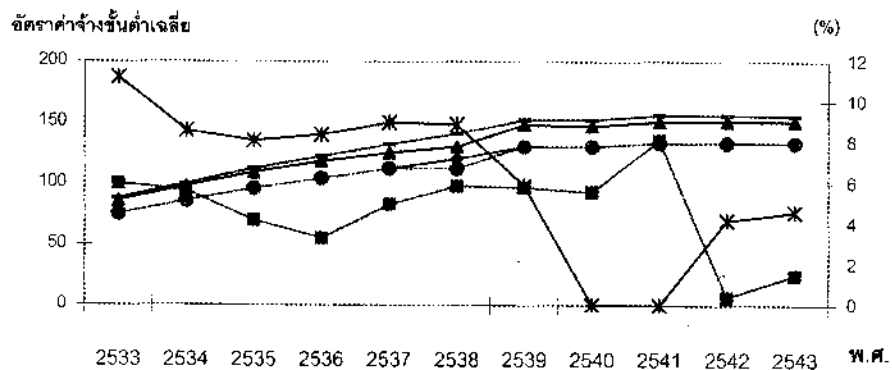
$$W_L = \sum_{i=1}^n \phi_i W_{Li}$$

โดยที่ ϕ_i เป็นน้ำหนักของแต่ละจังหวัดซึ่งคำนวณจากอัตราส่วนของจำนวนแรงงานจังหวัดนั้นกับ

จำนวนแรงงานทั้งประเทศ

W_{Li} เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด i

n คือ จำนวนจังหวัดในแต่ละภาค



แผนภาพที่ 1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค

จากกราฟ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 และค่อนข้างคงที่ภายหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 จึงไม่มีการปรับอัตราค่าจ้าง จะเห็นได้ว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบางช่วงมิได้สอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของการเติบโตทางเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ ตัวอย่างเช่น ช่วงปี 2539 – 2540 เศรษฐกิจตกต่ำ อัตราการเพิ่มขึ้นของ GDP ที่แท้จริงลดลง แต่ค่าจ้างขั้นต่ำยังคงมีการปรับเพิ่มขึ้น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค จึงไม่ได้สะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยตรง

3.2.2 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2547

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งจะมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2547 นั้น คณะกรรมการค่าจ้างกลางได้พิจารณาและมีมติให้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่จังหวัดต่างๆ ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 มติอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่อวัน สำหรับ พ.ศ. 2547

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่อวัน (บาท)	จังหวัด
170	กรุงเทพมหานคร นครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี และสมุทรปราการ
168	ภูเก็ต
166	สมุทรสาคร
153	ชลบุรี
151	สระบุรี
145	นครราชสีมา เชียงใหม่ และพังงา
143	ระยอง และระนอง
142	พระนครศรีอยุธยา
140	กระบี่ ฉะเชิงเทรา
138	กาญจนบุรี จันทบุรี ราชบุรี อ่างทอง สมุทรสงคราม และเพชรบุรี
137	ชุมพร ลำพูน สุโขทัย และสระแก้ว
136	กำแพงเพชร ขอนแก่น ตรัง บุรีรัมย์ ปราจีนบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี และสุพรรณ
135	กาฬสินธุ์ ชัยนาท ตราด นครพนม นราธิวาส เพชรบูรณ์ สงขลา สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู อุทัยธานี ลำปาง เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล หนองคาย อุดรธานี อุดรดิตต์ อำนาจเจริญ ชัยนาท ตาก นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ ประจวบคีรีขันธ์ บัตตานี พิษณุโลก พัทลุง มุกดาหาร ยะลา และร้อยเอ็ด
134	นครนายก พิจิตร
133	จังหวัดที่เหลือ

ที่มา: หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 27 พฤศจิกายน 2546 หน้า 20

ในการปรับอัตราค่าจ้างของประเทศไทยครั้งล่าสุดนี้ จะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ได้แก่ เชียงราย น่าน พะเยา แพร่ สุพรรณบุรี มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน ยโสธร สุรินทร์ และอุบลราชธานี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในเขตภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นไปตามการเคลื่อนไหวของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยตามรูปที่ 1 พื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างสูงสุดของประเทศยังคงอยู่ในกลุ่มจังหวัดกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล

จากการสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานแรงงานจังหวัดปทุมธานี พบว่า ในวันลงคะแนนกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมีผู้แทนอนุกรรมการฯ ฝ่ายนายจ้างจังหวัดไม่ครบ ทำให้คะแนนเสียงน้อยกว่าฝ่ายลูกจ้าง มติอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดปทุมธานีจึงยอมให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำขึ้น 5 บาท โดยผู้แทนอนุกรรมการฯ ฝ่ายนายจ้างส่งเรื่องให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางตัดสินใจขั้นสุดท้าย คณะกรรมการค่าจ้างกลางจำเป็นต้องแทรกแซงโดยขึ้นเพียง 1 บาท เพื่อให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 170 บาท ต่อวัน ซึ่งยังอยู่ในกลุ่มค่าจ้างสูงสุดของประเทศ หากคณะกรรมการฯ ปรับค่าจ้างตามมติของอนุกรรมการฯ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของปทุมธานีจะสูงกว่ากรุงเทพฯ และสูงที่สุดในประเทศ นอกจากนี้การที่จังหวัดนครราชสีมาไม่ได้รับการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้กลุ่มสหภาพแรงงานไม่พอใจและรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวกดดันภาครัฐ อันเป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นภายหลังการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

3.3 ปัญหาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

คณะวิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ในฐานะตัวแทนภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ใน 6 จังหวัด ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร ภูเก็ต เชียงใหม่ และนครราชสีมา ช่วงเวลาระหว่างเดือนกันยายน - พฤศจิกายน ดังแสดงรายละเอียดของคำสัมภาษณ์ในภาคผนวก ข ในส่วนที่ 3 และ 4 ของบทนี้จะสรุปประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนี้

- ข้อมูลสำคัญที่ใช้ประกอบการพิจารณามักเป็นข้อมูลระดับประเทศ หรือระดับภาค มิได้สะท้อนสภาพทางเศรษฐกิจที่แท้จริงและการครองชีพของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงาน และการลงทุน
- ผู้แทนลูกจ้างในคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างจังหวัดส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจในการตีความข้อมูล เพราะขาดความรู้ทางด้านเศรษฐกิจ และการเจรจาต่อรอง จึงมักเสียเปรียบฝ่ายนายจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีระดับการศึกษาสูง และมีประสบการณ์มากกว่าในการเจรจาต่อรอง
- อนุกรรมการอัตราค่าจ้างบางท่านติดภารกิจ ไม่สามารถมาประชุมได้ตามกำหนด ทำให้ไม่ครบองค์ประชุมเป็นปัญหาต่อการลงคะแนนเสียง ซึ่งตามกฎหมายระบุว่าต้องมีมติเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการที่เข้าประชุมสำหรับเรื่องทั่วไป และมีมติสองในสามของกรรมการที่เข้าประชุมในเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- ภาระของคณะกรรมการค่าจ้างกลางที่ต้องพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด ซึ่งอาจเกิดปัญหาการประหว่งของแรงงานที่ไม่ได้ขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ หากไม่ตรงกับข้อเสนอที่อนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเสนอ

3.4 แนวความคิดอื่นในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำพบว่า มีแนวความคิดอื่นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้าง ดังนี้

- ควรยกเลิกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะแนวคิดของค่าจ้างขั้นต่ำนั้นเกิดขึ้นในยุคที่แรงงานจากภาคเกษตรซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ทำให้คนงานบางส่วนถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ได้รับความคุ้มครองด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการจากนายจ้าง และกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อการต่อรอง แต่ปัจจุบันสภาพการณ์ต่างๆ เปลี่ยนไป มีสหภาพแรงงานเพิ่มมากขึ้น ลูกจ้างมีความรู้ มีเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็นมากขึ้น จึงมีโอกาสต่อรองกับนายจ้าง
- ควรมีการจัดทำโครงสร้างเงินเดือน เพื่อเป็นเกณฑ์ในการปรับค่าจ้างให้กับนายจ้างภาคเอกชน และส่งเสริมระบบการปรับค่าจ้างตามระดับความสามารถ ฝีมือแรงงาน
- ควรมีการกำหนดองค์ประกอบของค่าตอบแทน โดยอาจจำแนกตามค่าใช้จ่าย เพื่อวิเคราะห์ผลรวมของค่าตอบแทนเหล่านี้ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ให้เป็นฐานในการคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานได้
- ควรอนุญาตให้มีการคำนวณผลตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงินรวมกับค่าจ้างได้ แต่ทั้งนี้ควรมีการระบุประเภทและกำหนดเพดานของผลตอบแทนเหล่านี้
- ควรมีการให้ค่าจำกัดความที่ชัดเจนต่อภาระมูลค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งกรณี Service Fee เช่น กรณีโรงแรม ในจังหวัดภูเก็ตที่นายจ้างนำ Service Fee ที่เก็บจากลูกค้ามาจัดสรรจ่ายให้ลูกจ้าง และถือเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่พอใจ เพราะเห็นว่าควรเป็นรายได้เสริมของลูกจ้างทั้งจำนวน และไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้าง
- การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำควรพิจารณาปัจจัยที่ไม่ใช่เรื่องการเงินประกอบด้วย เช่น นำสวัสดิการ กองทุนที่นายจ้างจัดตั้งให้พนักงาน รวมทั้งวัฒนธรรมการปกครองแบบไทยซึ่งเน้นการเอื้อเฟื้อระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมากกว่าการใช้กฎหมายบังคับ
- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรครอบคลุมค่าใช้จ่ายแรงงาน 3 คน ตามหลักสากล
- ควรแบ่งอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประเภทของอุตสาหกรรม/ จังหวัด/ เขตในเมือง-นอกเมือง เนื่องจากแรงงานในแต่ละอุตสาหกรรมต้องอาศัยแรงงานที่มีทักษะต่างกัน แม้จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือแต่ก็มีความเสี่ยง ภาระความรับผิดชอบต่องานที่ต่างกัน นอกจากนี้ค่าครองชีพสำหรับแรงงานที่อาศัยอยู่ในเมืองและนอกเมืองก็ต่างกัน จึงควรมีการพิจารณาประเภทของอุตสาหกรรม และพื้นที่เป็นปัจจัยพิจารณาด้วย

การสำรวจวิธีกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทยในบทนี้ รวมทั้งผลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นประโยชน์ต่อการที่คณะวิจัยจะใช้เป็นกรอบในการวางวิธีวิจัยเพื่อศึกษาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม ซึ่งจะเสนอในบทต่อไป