

ค่าจ้างขั้นต่ำ กรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ

วิภาวี พิจิตบันดาล ^[1]

บทคัดย่อ

มากกว่าร้อยละ 90 ของประเทศทั่วโลกมีการใช้ค่าจ้างขั้นต่ำ วัตถุประสงค์ของค่าจ้างขั้นต่ำ คือ เพิ่มรายได้ ลดความยากจน เพิ่มการจ้างงาน เพิ่มมาตรฐานการครองชีพ ลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้ ทฤษฎีค่าจ้างมีหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง ทฤษฎีค่าจ้างพอประทังชีวิต ทฤษฎีมูลค่าส่วนเกินและการเอาใจเอาเปรียบแรงงาน ทฤษฎีผู้ได้สิทธิส่วนเหลือ ทฤษฎีผลิตภาพหน่วยสุดท้าย ทฤษฎีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง และทฤษฎีพฤติกรรมค่าจ้าง การศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำจะพิจารณาตัวแปร การจ้างงาน รายได้โครงสร้างตลาด ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อแรงงาน และอุปทานของแรงงานผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (GDP) เป็นต้น ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ มองผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมทั้งในแง่บวกและแง่ลบ

คำสำคัญ: ค่าจ้างขั้นต่ำ, ผลกระทบ, ค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

^[1] รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา
E-mail: hvihavee99@hotmail.com

Minimum In Wage

Vipavee Pijitbundarn ^[1]

Abstract

More than 90 percent of all countries have some kind of minimum wage. The objectives of the minimum wage were to increase income, reduce poverty, increase employment, increase standard of living, and reduce inequality. An analysis of the impact of minimum wage concerns with the number of variables such as employment, income, market structure, elasticity of demand for labour, elasticity of supply of labour, gross domestic product, etc. The findings of these researches show the positive and negative impact of the minimum wage.

Keywords: Minimum Wage, Impact, Minimum Wage of Thailand

^[1] Associate Prof Dr. Burapha University. E-mail: hvihavee99@hotmail.com

บทนำ

ค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage) เป็นระดับค่าจ้างที่ช่วยแรงงานและครอบครัวพ้นจากระดับความยากจน สามารถซื้อสินค้าและบริการสนองความจำเป็นพื้นฐาน และใช้ในกรณีฉุกเฉินของพวกเขาได้ (To meet basic needs of workers and their families and to provide directional income, International Labour Organization: ILO)

หลายประเทศได้ประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา บางประเทศประกาศใช้หลายระดับ เช่น ระดับรัฐบาลกลาง มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา

ปัจจุบันมีมากกว่าร้อยละ 90 ของประเทศทั่วโลกที่ใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ วัตถุประสงค์ของค่าจ้างขั้นต่ำ คือ การเพิ่มรายได้ (Increased Income) ลดความยากจน (Reduced Poverty) เพิ่มการจ้างงาน (Increase Employment) เพิ่มมาตรฐานการครองชีพ (Increased Standard of Living) ลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้ (Reduced In Equality)

การศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำได้กระทำอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ เช่น ผลกระทบต่อการจ้างงาน ต่อรายได้ ต่ออุตสาหกรรม ต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ผลการศึกษาทั้งข้อดีและผลเสีย

ปัญหาที่ประเทศไทยกำลังจะเผชิญในอนาคต คือ หลักการและวิธีการคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำในครั้งต่อไป

ความเป็นมา

นิวซีแลนด์เป็นประเทศแรกที่ใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในปี ค.ศ. 1894 ต่อมา คือ ประเทศออสเตรเลีย ได้มีการตั้งคณะกรรมการค่าจ้าง แต่ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศออสเตรเลียแรกเริ่มใช้กับ 6 อุตสาหกรรมเท่านั้น

ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ปี ค.ศ. 1907 อังกฤษได้ส่ง Ernest Aves ไปศึกษาผลของค่าจ้างขั้นต่ำ ในประเทศนิวซีแลนด์และประเทศออสเตรเลีย ผลจากรายงานของเขา ทำให้นายกรัฐมนตรีอังกฤษในขณะนั้น คือ Winston Churchill ได้ประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำโดยมีผลบังคับใช้ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1910

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำใน ค.ศ. 1938 สมัยประธานาธิบดี Franklin Delano Roosevelt ในช่วงแรกจะเน้นเฉพาะสตรีและเด็ก

นอกจากรัฐบาลกลางจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว มลรัฐต่าง ๆ ก็มีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของตนเอง โดย 16 มลรัฐ จะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของตนสูงกว่าที่รัฐบาลกลางกำหนด

ในสหภาพยุโรป สมาชิก 18 จาก 27 รัฐได้ออกกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2015 ส่วนประเทศไทย ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ปว.103 เกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 โดยมีผลบังคับใช้ 17 เมษายน พ.ศ. 2516

ทฤษฎีค่าจ้าง

ทฤษฎีค่าจ้างมีหลายทฤษฎี ในที่นี้จะยกมาเพียง 4 ทฤษฎี ได้แก่

1. ทฤษฎีค่าจ้างพอประทังชีวิต (Subsistence Theory or Iron Law Wages)
2. ทฤษฎีมูลค่าส่วนเกินและการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน (Surplus Value and Exploitation Theory of Wages)
3. ทฤษฎีผลิตภาพหน่วยสุดท้าย (Marginal Productivity Theory)
4. ทฤษฎีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wages)

ทฤษฎีค่าจ้างพอประทังชีวิต (Subsistence Theory or Iron Law Wages)

ผู้วางรากฐานทฤษฎีนี้ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 คือ Tugot และ Quesney ทั้งคู่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ตามทฤษฎีนี้ ค่าจ้างของแรงงานในสังคมอุตสาหกรรมมีแนวโน้มจะอยู่ในระดับพอประทังชีวิตเสมอ เพราะถ้าระดับค่าจ้างสูงขึ้น แรงงานจะมีบุตรเพิ่มขึ้น ขนาดของครอบครัวจะขยาย ซึ่งจะค่อย ๆ ดึงให้ค่าจ้างอยู่ในระดับต่ำลง ทฤษฎีนี้ต่อมาได้แพร่หลายเข้ามาในประเทศอังกฤษและมีการปรับปรุง โดย Adam Smith และ Robert Malthus

ทฤษฎีมูลค่าส่วนเกินและการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน (Surplus Value and Exploitation Theory of Wages)

Karl Marx เป็นผู้คิดทฤษฎีนี้ เขาจบปริญญาเอกทางปรัชญาจากมหาวิทยาลัยเยนา (Yena) ในประเทศเยอรมนี และไม่สามารถหางานทำเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยได้ ต่อมาได้อพยพไปประเทศอังกฤษ

เขาเห็นว่า นายทุนเปรียบเสมือนถุงเงิน (Money Bags) ที่ไม่ค่อยบริโภคมากเท่าใด หากสนใจจะลงทุนเพิ่มเพื่อเอาเปรียบแรงงาน และความเป็นอยู่ของแรงงานจะเลวลงเรื่อย ๆ เมื่อนายทุนลงทุนเพิ่มขึ้น

ตามแนวคิดของ Marx

$$M = c + v$$

$$M^1 = c + v + s$$

$$\text{อัตราการเอาไรต์เอาเปรียบ} = \frac{s}{v}$$

$$\text{อัตรากำไร} = \frac{s}{c+v}$$

- โดยที่
- M = ต้นทุนการผลิต
 - M¹ = รายรับจากการขายสินค้าและบริการ
 - c = ต้นทุนคงที่
 - v = ต้นทุนหมุนเวียน
 - s = ส่วนเกินในการผลิต (Surplus Value) ได้แก่ กำไร

ดอกเบีย้ ค่าเช่าที่ดิน หรือเป็นส่วนต่าง ๆ ที่ได้จัดสรรให้นายทุน

Marx เห็นว่าทั้ง v และ s ควรเป็นของแรงงาน แต่นายทุนจ่ายให้แรงงานแค่ v เท่านั้น ทำให้แรงงานมีความเดือดร้อนมากขึ้น จนนำไปสู่การต่อสู้ระหว่างชนชั้นและความไม่ยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ทฤษฎีผลิตภาพหน่วยสุดท้าย (Marginal Productivity Theory)

ผู้ริเริ่มในทฤษฎีนี้ คือ John Bates Clark และ Knut Wicksell ตามทฤษฎีนี้ อัตราค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยอุปทานของแรงงานกับอุปสงค์ต่อแรงงาน

ตามทฤษฎีนี้ นายจ้างที่มุ่งหวังกำไรสูงสุดจะจ่ายค่าจ้างแรงงานจนกระทั่งค่าจ้างเท่ากับมูลค่าของผลิตผลที่แรงงานนำมาให้กับนายจ้าง ดังแสดงในสมการข้างล่างนี้

$$VMP = MPP \times P = \text{Wage กรณีตลาดแข่งขันสมบูรณ์}$$

$$MRP = MPP \times MR = \text{Wage กรณีตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์}$$

โดยที่ VMP = มูลค่าของผลิตผลทางกายภาพหน่วยสุดท้าย (Value of Marginal Product)

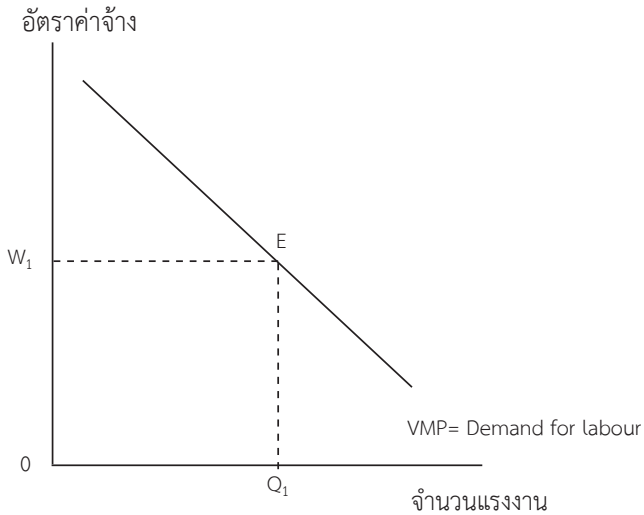
MRP = รายรับหน่วยสุดท้ายของผลิตผล (Marginal Revenue Product)

MPP = ผลิตผลทางกายภาพหน่วยสุดท้าย

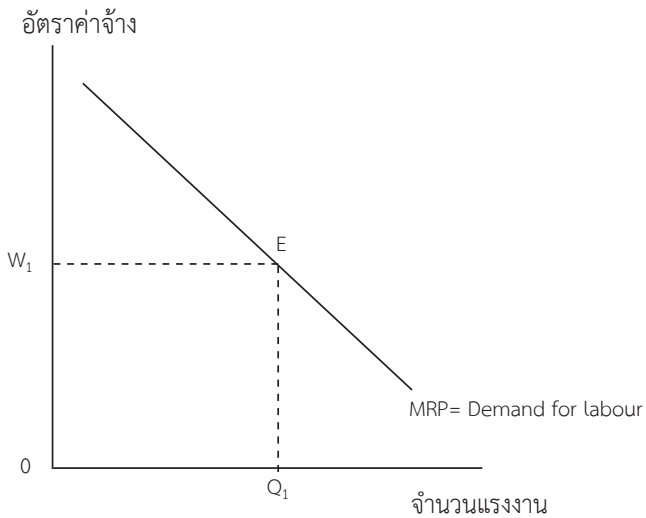
P = ราคาของผลิตผล

MR = รายรับหน่วยสุดท้าย

(Gardon F. Bloom and Herbert R. Northruh, 103)



ภาพที่ 1 อุปสงค์ต่อแรงงานในตลาดแข่งขันสมบูรณ์



ภาพที่ 2 อุปสงค์ต่อแรงงานในตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์

ในกรณีดังกล่าว นายจ้างจะจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งรายรับหน่วยสุดท้าย (Marginal Revenue Product: MRP) เท่ากับค่าจ้าง (Wage)

ทฤษฎีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wages)

ผู้ริเริ่มทฤษฎีนี้ คือ Sidney และ Beatrier Webbs ทฤษฎีกล่าวว่า ค่าจ้างเป็นผลจากการต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เดิมอาจเป็นระหว่างบุคคล ต่อมาอาจจะอยู่ในรูปของตัวแทนของกลุ่ม เช่น สหภาพแรงงาน ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ตัวแทนฝ่ายรัฐ เป็นต้น ต่อมา John David Son (1898) กล่าวว่า ไม่ว่าจะเป็นายจ้างหรือลูกจ้างจะมีอัตราค่าจ้างสูงสุด (สำหรับนายจ้าง) และต่ำสุด (สำหรับลูกจ้าง) ไว้ในใจ ถ้าสูงกว่านี้ นายจ้างจะไม่ยอมรับ หรือถ้าต่ำกว่านี้ ลูกจ้างจะไม่ยอมรับ

ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศต่าง ๆ

10 ประเทศที่มีค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุด เรียงลำดับดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ประเทศที่มีค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุด 10 อันดับ เดือนกรกฎาคม 2554

ลำดับ	ประเทศ	ชั่วโมงทำงาน / สัปดาห์	ค่าจ้าง / ชั่วโมง (US \$)
1	ออสเตรเลีย	38	16.88
2	ลักเซมเบิร์ก	40	14.24
3	โมนาโค	39	12.83
4	ฝรั่งเศส	35	12.22
5	เบลเยียม	38	11.69
6	ซานมารีโน	37.5	11.49
7	นิวซีแลนด์	40	11.18
8	ไอร์แลนด์	39	11.09
9	เนเธอร์แลนด์	40	10.99
10	แคนาดา	40	10.25

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าประเทศออสเตรเลียมีค่าจ้างขั้นต่ำต่อชั่วโมงสูงสุด คือ 16.88 ดอลลาร์สหรัฐ

ส่วนประเทศที่มีค่าจ้างต่อชั่วโมงต่ำสุด 10 ประเทศ แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ประเทศที่มีค่าจ้างขั้นต่ำที่สุด 10 อันดับ

ลำดับ	ประเทศ	ชั่วโมงทำงาน / สัปดาห์	ค่าจ้าง / ชั่วโมง (US \$)
1	แกมเบีย	41	0.19
2	กินาเบีย	45	0.19
3	มาลาวี	48	0.16
4	แทนซาเนีย	45	0.13
5	แอฟริกากลาง	52	0.10
6	คาซิมสถาน	40	0.10
7	บังกลาเทศ	48	0.09
8	คิวบา	44	0.05
9	เซียร์ราลีโอน	40	0.03
10	ยูกันดา	40	0.01

จากตารางที่ 2 จะเห็นว่า ประเทศยูกันดามีค่าจ้างขั้นต่ำ ต่ำที่สุด คือ 0.01 ดอลลาร์สหรัฐต่อชั่วโมงหรือไม่ถึง 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน

ตารางที่ 3 ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย (31 มีนาคม พ.ศ. 2015)

ลำดับ	ประเทศ	ค่าจ้างขั้นต่ำต่อวัน (US \$)	หมายเหตุ
1	กัมพูชา	4.18	
2	เวียดนาม	3.28-4.73	
3	อินโดนีเซีย	2.79-6.86	
4	ฟิลิปปินส์	5.82-8.09	
5	ไทย	9.19	

ตารางที่ 3 ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย (31 มีนาคม พ.ศ. 2015) (ต่อ)

ลำดับ	ประเทศ	ค่าจ้างขั้นต่ำต่อวัน (US \$)	หมายเหตุ
6	มาเลเซีย	7.18-8.08	เฉพาะอุตสาหกรรม สิ่งทอและรองเท้า
7	เกาหลีใต้	37.62	
8	จีน	4.51-9.89	
9	ญี่ปุ่น	45.33-60.85	
10	ฮ่องกง	30.95	
11	ออสเตรเลีย	103.77	
12	นิวซีแลนด์	68.64-85.80	

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่าค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศออสเตรเลียสูงสุด คือ 103.77 ดอลลาร์สหรัฐ

ถ้าพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำในเอเชีย โดยนำ Living wage (ค่าจ้างที่ครอบคลุมความจำเป็นพื้นฐานให้แรงงานและครอบครัว ผู้ใหญ่ 2 คนและเด็ก 2 คน) ดังแสดงในตารางที่ 4 โดยศึกษาเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ

ตารางที่ 4 ค่าจ้างขั้นต่ำ และ Living Wage ในเอเชีย (2012) (Asia Government Industry)

ลำดับ	ประเทศ	ค่าจ้างขั้นต่ำต่อเดือน	หน่วย	Living Wage	ความแตกต่าง
1	บังกลาเทศ	3,000	Taka	19,132	6.4
2	เขมร	336,000	Rial	1,178,814	3.5
3	จีน	870-1,550	Yuan	2,333	1.5-2.6
4	อินเดีย	7,722	Rupee	12,096	1.6
5	อินโดนีเซีย	2,200,000	Rupiah	3,015,230	1.4
6	ศรีลังกา	7,500	Rupee	54,387	4.6
7	ไทย	7,800	Baht	9,823	1.3

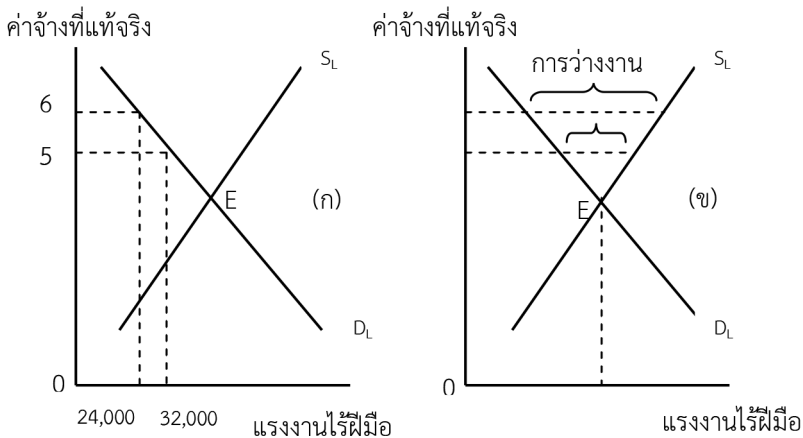
ที่มา: International Labour Organization

จากตารางที่ 1 – 4 การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละประเทศ จะขึ้นอยู่กับเกณฑ์ของประเทศนั้น ๆ บางประเทศอาจประกาศใช้ทั้งประเทศ บางประเทศอาจประกาศใช้ในแต่ละสาขา เช่น สาขาสีงทอ เครื่องนุ่งห่ม สาขาค้าปลีก สาขาโรงแรมและภัตตาคาร และสาขาการตัดและตกแต่งผม บางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมี 2 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ ซึ่งปัจจุบัน (2015) มี 29 มลรัฐและเขตโคลัมเบียที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรัฐบาลกลาง

ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำ: แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยเชิงประจักษ์

ตัวแปรที่นักวิชาการมักจะนำมาใช้ศึกษา วิเคราะห์ผลกระทบจากค่าจ้างขั้นต่ำ มีหลายตัวแปร อาทิเช่น ปริมาณการจ้างงาน โครงสร้างของตลาดแรงงาน อัตราการลาออกจากงาน ผลิตภาพ ความยากจนและความมั่งคั่งของผู้ถือหุ้น

ค่าจ้างขั้นต่ำมีผลต่อการจ้างงาน ดังแสดงในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ผลกระทบจากค่าจ้างขั้นต่ำต่อการจ้างงานไร้ฝีมือ

ที่มา: Russell Cooper and A. Andrew John (Microeconomic theory Application, V.1)

ถ้าตลาดที่กำลังพิจารณาเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราภาษีแบบบวก (Positive tax rate) จะนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Poreto Inefficient

(David Lee Emmanuel, 2008) ทั้งนี้ เขาวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎี Optimal Tax Theory ของ Diamond and Mirrlees (1971)

ถ้าตลาดที่กำลังพิจารณาเป็นตลาดแบบแข่งขันไม่สมบูรณ์ เช่น เป็นตลาดกึ่งแข่งขัน กึ่งผูกขาด (Monopoliste Competition) ค่าจ้างขั้นต่ำมีผลทำให้แรงงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ว่างงาน (Robinson 1993, Card and Kruges, 1995)

ประเด็นเรื่องผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อการจ้างงานของวัยรุ่น มีงานวิจัยหลายเรื่อง เช่น Kawagovechi Daiji จาก Hitisubashi University และ Moori Yokiko จากสถาบันส่งเสริมวิชาการแห่งญี่ปุ่นได้ร่วมกันวิจัยในปี ค.ศ. 2009 โดยใช้ข้อมูลปี ค.ศ. 2002 ผลการศึกษาพบว่า ค่าจ้างขั้นต่ำมีผลทางลบต่อการจ้างงานของวัยรุ่นและผู้ใหญ่ที่สมรสแล้ว กล่าวคือ การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำร้อยละ 10 ทำให้การจ้างงานของวัยรุ่นลดลงจากร้อยละ 17 เหลือร้อยละ 5

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่า เมื่อค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มจากชั่วโมงละ 5 ดอลลาร์สหรัฐ เป็น 6 ดอลลาร์สหรัฐ การจ้างงานจะลดลงจาก 32,000 คน เป็น 24,000 คน

แต่นักเศรษฐศาสตร์แรงงานกลุ่มหนึ่ง (Lloyd Reynold, Clark Kerr, John Durlon และ Richard Lester) มีความคิดตรงกันข้าม เขาคิดว่า ค่าจ้างขั้นต่ำจะเพิ่มการจ้างงาน ลดอัตราการว่างงาน เพิ่มผลิตภาพของแรงงาน แนวคิดนี้เรียกว่า “Social Economics Revisionists” แต่ค่าจ้างขั้นต่ำอาจ Shock ผู้ประกอบการ แต่ถ้าผู้ประกอบการจะยอมรับและปรับตัวได้โดยพยายามจะดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ส่วนผลกระทบต่อรายได้ นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งคิดว่า ถ้าเพิ่มเป็นชั่วโมงละ 20 ดอลลาร์สหรัฐ ผู้ประกอบการจะไม่มีข้อข้องใจเลย และคิดว่าจะช่วยแรงงานให้มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีความเป็นอยู่ดีขึ้นจริง แต่ถ้าเพิ่มขึ้นน้อย ผู้ประกอบการยังไม่แน่ใจถึงผลดีของค่าจ้างขั้นต่ำ

ถ้าพิจารณาจากความยืดหยุ่นของอุปสงค์และโครงสร้างของตลาด จะพบว่า ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อแรงงานไร้ฝีมือจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับการจ้างงาน (Pigov, 1920, Stigler, 1946) ขนาดการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานจะขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นดังกล่าว ดังแสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ความยืดหยุ่นกับการจ้างงาน

ความยืดหยุ่นของอุปสงค์	ผลต่อการจ้างงาน	
	อุปทานมีความยืดหยุ่นสูง	อุปทานมีความยืดหยุ่นต่ำ
อุปสงค์มีความยืดหยุ่นสูง	มีมากที่สุด	มาก
อุปสงค์มีความยืดหยุ่นต่ำ	น้อยที่สุด	น้อย

ที่มา: Russell Cooper and A. Andrew John “Microeconomic Theory Through Affliction V.1”

ถ้าตลาดที่กำลังพิจารณาเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราภาษีแบบบวก (Positive Tax Rate) จะนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Pare to inefficient (David Lee Emmanuel, 2008) ทั้งนี้วิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎี Optimal Tax Theory ของ Diamond and Mirrlees (1971)

ถ้าตลาดที่กำลังพิจารณาเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ เช่น เป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopositive Competition) ค่าจ้างขั้นต่ำมีผลทำให้แรงงานไร้ฝีมือว่างงาน (Robinson 1993, and Kruges 1995)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อประธานาธิบดีบารัค โอบามา ประกาศขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจาก 7.25 เป็น 10.10 ดอลลาร์สหรัฐต่อชั่วโมง เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2015 ได้มีผู้วิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าว โดยพิจารณาโปรแกรมสวัสดิการทางภาษี (Tax Welfare Program) ผลการศึกษา พบว่า เมื่อแรงงานได้ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้น สิ่งที่จะสูญเสียไป คือ ประโยชน์ที่เคยได้รับจาก Program เหล่านี้ เช่น

- The supplemental Nutrition Assistance Program หรือ SNAP ซึ่งเดิมเรียกว่า Food Stamps
- Temporary Assistance for Needy Families หรือ TANF
- The Earned Income Tax Credit หรือ EITC

ผลการศึกษา พบว่า

ถ้ารายได้เพิ่ม 1 ดอลลาร์ จะลด SNAP	=	24 เซ็นต์
ถ้ารายได้เพิ่ม 1 ดอลลาร์ จะลด EITC	=	21 เซ็นต์
ถ้ารายได้เพิ่ม 1 ดอลลาร์ จะเสีย Income Tax	=	10 – 15 เปอร์เซ็นต์

กล่าวอีกนัยหนึ่ง รายได้เพิ่มขึ้น 1 ดอลลาร์ จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจริงเพียง 20 เซนต์เท่านั้น

อนึ่ง จากรายงานของสหประชาชาติ (United States Department of Labor) ได้แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงที่เข้าใจกันคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผลกระทบทางลบของค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำทำให้คนสูญเสียงาน โดยรายงานดังกล่าวบอกว่า งานวิจัย 64 เรื่องชี้ให้เห็นว่า ไม่เป็นความจริงและมีนักเศรษฐศาสตร์กว่า 600 คน (โดย 7 คนในนั้นได้รับรางวัลโนเบลทางเศรษฐศาสตร์) ได้ลงชื่อสนับสนุนการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำล่าสุดของประธานาธิบดีบารักโอบามา เป็น 10.10 ดอลลาร์ต่อชั่วโมง หรือการอ้างว่า เจ้าของธุรกิจขนาดเล็กไม่สามารถจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำได้ ซึ่งรายงานของสหประชาชาติก็แย้งว่าไม่เป็นความจริง เพราะการสำรวจในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2014 พบว่า กว่า 3 ใน 5 ของเจ้าของธุรกิจขนาดเล็กสามารถจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำได้ โดยร้อยละ 58 เห็นว่า จะเพิ่มอำนาจซื้อของคน ร้อยละ 56 เห็นว่า จะช่วยระบบเศรษฐกิจโดยรวม ร้อยละ 53 เห็นว่า จะช่วยลดอัตราการออกจากงาน เพิ่มผลิตภาพของแรงงาน และทำให้ผู้บริโภคเกิดความพึงพอใจ

ข้อน่าสังเกต คือ ผลกระทบจากค่าจ้างขั้นต่ำ ยังคงเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ต่อไปตามบริบทของแต่ละประเทศ แต่ละท้องถิ่น แต่ละช่วงเวลา

กรณีศึกษาประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในปี พ.ศ. 2515 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการค่าจ้าง คือ คณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นบังคับใช้เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2516 โดยให้คำนิยามค่าจ้างขั้นต่ำว่า

“อัตราค่าจ้างที่ช่วยให้แรงงานพร้อมด้วยสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน มีรายได้เพียงพอเพื่อการใช้จ่ายให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสังคม”

ต่อมาอีก 2 ปี คือ ปี พ.ศ. 2518 รัฐได้เปลี่ยนคำนิยามค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ว่า หมายถึง

“อัตราค่าจ้างตามความจำเป็นที่ลูกจ้างคนเดียว (ไม่รวมสมาชิกในครอบครัว) ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้”

ทั้งนี้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่อวันที่ประกาศใช้ครั้งแรก คือ 12 บาทต่อวัน

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะมีกรอบในการพิจารณา ดังนี้ (ธนิต เสรีรัตน์, 2554)

1. ความจำเป็นในการครองชีพของลูกจ้าง โดยดูดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเพื่อราคาของสินค้า มาตรฐานการครองชีพ
2. ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง โดยดูต้นทุนการผลิต ผลผลิตภาพของแรงงาน
3. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยดูผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

ทั้งนี้ พิจารณาลงไปในระดับภูมิภาค ท้องถิ่น ดูสภาพพื้นที่ ค่าครองชีพของแต่ละพื้นที่ เพื่อค่าจ้างขั้นต่ำจะได้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น

การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มเป็น 300 บาท

เมื่อ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาทสำหรับทุกจังหวัด ทั้งนี้ จากค่าแถลงเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ต่อรัฐสภาว่า

“..ให้แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท อย่างสอดคล้องกับผลผลิตภาพและประสิทธิภาพของบุคลากร รวมทั้งมีมาตรการเพื่อลดภาระแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้แรงงานและบุคลากรสามารถดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณภาพชีวิตที่ดี..”

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาทเป็นการทำลายโครงสร้างการคิดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในรอบ 40 ปีที่ผ่านมา ที่กำหนดค่าจ้างเป็นขั้นบันได (Sliding Scale) โดยคำนึงถึงบริบทของแต่ละจังหวัด แต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้นรายจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) มาตรฐานการครองชีพ สภาพทางภูมิศาสตร์ ระดับราคา โครงสร้างการผลิต ฯลฯ

ดิลก ลัทธพิพัฒน์ จาก TDRI (Thailand Development Research Fund) พบว่า ในรอบ 25 ปีที่ผ่านมา (2527 – 2553) ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง (Real Minimum Wage) ลดลงอย่างต่อเนื่อง และวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 การศึกษาของดิลก ลัทธพิพัฒน์ พบว่า ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นลดช่องว่างทางรายได้ (Income Gap) อย่างไรก็ดีตามการขึ้นค่าจ้างฉับพลัน ไร้มาตรการมารองรับ อาจทำให้แรงงานระดับล่างที่มีอายุน้อยขาดทักษะ ต้องออกไปนอกระบบ

นอกจากดิลก ลัทธิพิพัฒน์ แล้ว ยงยุทธ แฉล้มวงค์ และคณะ จาก TDRI ได้ศึกษา ค่าจ้างขั้นต่ำ และพบว่า การขึ้นค่าจ้างเป็น 300 บาทต่อวัน เป็นการเพิ่มค่าจ้างถึงร้อยละ 80 ของค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉลี่ย ผลดีของการขึ้นค่าจ้างดังกล่าว แรงงานจะมีรายได้เพิ่มขึ้น เพิ่มการบริโภค ลดช่องว่างทางรายได้ แต่ผลเสีย คือ อุตสาหกรรมที่เน้นใช้แรงงาน (Labour Intensive) เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องประดับ การค้าและการบริการ จะมี ต้นทุนสูงขึ้นทำให้ลดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ แรงงานบางส่วนอาจเคลื่อน ย้ายไปอยู่นอกระบบ (Informal Sector) ในภาคเกษตรกรรม นายจ้างจะจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้น เท่ากับ 2,125 – 2,936 ล้านบาทต่อเดือน หรือ 21.71 – 29.99 เปอร์เซ็นต์ ส่วนกิจกรรม ด้านโรงแรมและอาหาร นายจ้างจะจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้น 465 – 861 ล้านบาทต่อเดือน หรือ 7.01 – 10.98 เปอร์เซ็นต์ อุตสาหกรรมจะกระจุกตัวในเมืองใหญ่ แรงงานต่างด้าวอาจเข้าสู่ ระบบเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ หากพิจารณาในสาขาธุรกิจผลกระทบจะเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้

- 1) เฟอร์นิเจอร์หวาย
- 2) ไม้
- 3) การผลิตพลอยเจียรไน
- 4) เครื่องนุ่งห่ม
- 5) กระเป๋าหนัง

ส่วนในภาคบริการ สาขาการผลิตที่ถูกผลกระทบ ได้แก่ โรงแรม รับเหมาก่อสร้าง ขนส่งทางบก

นอกจากผลการศึกษาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ในอดีตลูกจ้าง ได้รับค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ผลการศึกษาของ ปราณี ทินกร (2554) พบว่า ก่อนใช้อัตราค่าจ้าง 300 บาทต่อวัน จังหวัดภูเก็ต อัตราค่าจ้างสูงสุด คือ 221 บาทต่อวัน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล 215 บาทต่อวัน จังหวัดพะเยาต่ำสุด คือ 151 บาทต่อวัน ผลการศึกษา พบว่า ค่าจ้างแรงงานที่แรงงานได้รับจริง แสดงดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 อัตราค่าจ้างต่อวันก่อนใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน

จังหวัด	ค่าจ้าง (บาท)	รับจริง (บาท)
พะเยา	151	111
ศรีสะเกษ	152	120
แม่ฮ่องสอน	153	142

และถ้าพิจารณาเป็นรายภาค ดังแสดงในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 จำนวนแรงงานที่ได้รับค่าจ้าง

ลำดับ	จังหวัด	รายละเอียด	ลูกจ้างภาคเอกชน	
			จำนวน (คน)	ร้อยละ
1	กรุงเทพมหานครและ ปริมณฑล	ได้ค่าจ้าง > ค่าจ้างขั้นต่ำ	1,830,267	88.8
		ได้ค่าจ้าง < ค่าจ้างขั้นต่ำ	231,139	11.2
2	ภาคกลาง	ได้ค่าจ้าง > ค่าจ้างขั้นต่ำ	3,523,344	79
		ได้ค่าจ้าง < ค่าจ้างขั้นต่ำ	931,328	21
3	ภาคเหนือ	ได้ค่าจ้าง > ค่าจ้างขั้นต่ำ	1,407,466	67.2
		ได้ค่าจ้าง < ค่าจ้างขั้นต่ำ	688,464	32.8
4	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ได้ค่าจ้าง > ค่าจ้างขั้นต่ำ	2,457,711	72.1
		ได้ค่าจ้าง < ค่าจ้างขั้นต่ำ	951,632	27.9
5	ภาคใต้	ได้ค่าจ้าง > ค่าจ้างขั้นต่ำ	1,394,321	80
		ได้ค่าจ้าง < ค่าจ้างขั้นต่ำ	348,542	20
6	รวมทั้งประเทศ	ได้ค่าจ้าง > ค่าจ้างขั้นต่ำ	10,613,129	72.1
		ได้ค่าจ้าง < ค่าจ้างขั้นต่ำ	3,154,105	22.9
รวม			13,769,234	100.0

หมายเหตุ: คำนวณเฉพาะลูกจ้างภาคเอกชน

จากตารางที่ 6 จะพบว่า แรงงานทั้งประเทศร้อยละ 22.9 ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากที่สุดร้อยละ 27.9 หรือประมาณ 1 ใน 4 เท่า

การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาททุกพื้นที่ ทุกจังหวัด จึงทำให้เกิดข้อกังขาว่า น่าจะมีแรงงานจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้รับอัตราค่าจ้างดังกล่าว ตัวเลขนี้จะต่ำกว่าหรือสูงกว่าร้อยละ 22.9 หรือไม่

อนึ่ง คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) เปิดเผยว่า จากการสำรวจค่าครองชีพแรงงาน 2,933 คน ในช่วงเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ใน 12 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นครปฐม ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรสาคร

พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ชลบุรี นนทบุรี ระยอง และอ่างทอง (มติชนออนไลน์) ผลการศึกษาพบว่า แรงงานร้อยละ 30.93 มีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) จึงขอให้รัฐบาลปรับค่าจ้างขั้นต่ำในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 เป็นวันละ 360 บาท (เดิมเคยเสนอขอปรับเป็นวันละ 460 บาท) ซึ่งลดลงจากที่เคยขอวันละ 100 บาท

ข้อน่าสังเกต คือ การเสนอขอขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว ได้เจริญรอยตามรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ขึ้นแบบอุปสรรคทุกจังหวัดที่ติดเทียมกัน ประเด็นที่น่าสนใจ คือนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลจะเดินหน้าในเรื่องนี้อย่างไร หากรัฐบาลจะหันไปใช้โครงสร้างอัตราค่าจ้างเดิมที่เป็น Sliding Scale จังหวัดต่าง ๆ จะยอมรับหรือไม่ เพราะเคยถูกยกระดับมาตัดเทียมภูเก็ต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยได้รับ 300 บาทต่อวันมาแล้ว หากจะปล่อยให้มีการลอยตัวของอัตราค่าจ้าง โดยให้ขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของแรงงานเท่านั้น ภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบันที่อำนาจการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง อีกทั้งมี 43 จังหวัดที่ยังไม่มีสภาพแรงงาน จึงย่อมจะคาดคะเนได้ว่าใครได้ ใครเสียในการลอยตัวค่าจ้าง นี้คือโจทย์ที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันพิจารณาหาทางออก เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ทุกฝ่ายได้รับความพอใจในระดับหนึ่ง คือ นายจ้างอยู่ได้ ลูกจ้างมีความเป็นอยู่ตามอัตภาพ และอยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงแรงงาน ประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ

ปราณี ทินกร. (2554). จากช่องว่างนโยบาย: ค่าจ้าง คณะเศรษฐศาสตร์.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประศาสน์ ตั้งมติธรรม. “กรุงเทพธุรกิจ” 9 เมษายน 2558

ยงยุทธ์ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2556). TDR1 ภาพรวมนโยบายรายได้ไม่น้อยกว่า 300 บาทต่อวันและเงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาท (ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ).

Adam S, Blackburn ML, Cotti CD. (2009). Do minimum wage raised employment? Evidence from the US related – tradi sector, Labor Economics 2009.

- Albert Zucker. (2014). **Minimum Wages and the long run elasticity of demand for ..wage labor** Oxford journal, **Social Sciences**, volumn 87, Issue 2.
- Belman Dale; Wobfson Pauly. What does the minimum wage do? 2014 W.E. Vhjohn Institute for employment research, Kalamazoo, Mich. XVI.
- David 'Lee, Emmanuel Saez (2008). "Optimal minimum wage policy in competitive labor marketo, NBER, **working maker 14320**, September 2008.
- Germany. (2015). **Global Labor Column**. March 2015.
- ILO. (2006). **Minimum wages policy**. 2006
- Jame Shrek. (2013). What is minimum wage in history effects on the economic?. 2013
- Jeffrey Thomhson. (2009). Using local labor market data to re – examine the employment effects of the minimum wage, 2009.
- Lloyd G. Reynolds. The economic effects of the minimum wage, **Yale University 195659**.
- Lloyd G. Reynolds and Cynthia H. (2008). **Change in the Skill differential: Union Wages**, May 2006.
- Newmark David, William L. Wascher. (2008). **Minimum Wage**. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, ISBN 957-0-265-14102-4.
- <http://tdri.or.th>
- <http://www.matichon.co.th>
- <http://www.iol.org>
- <http://nbc.org>