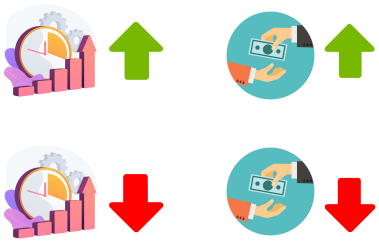
ค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานไทย
พัฒนาอย่างไรให้ส่งเสริมกันและกัน
2023

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
กองเศรษฐกิจการแรงงาน
กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจแรงงานมหภาค
พฤศจิกายน 2566
ISBN : 978-616-555-255-4

บทสรุปผู้บริหาร

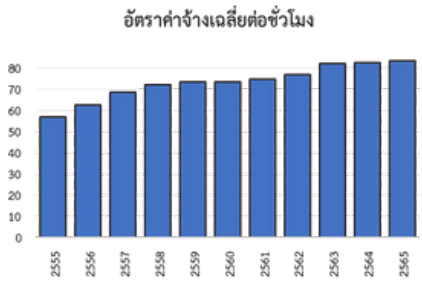
ค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานไทย พัฒนาอย่างไรให้ส่งเสริมกันและกัน

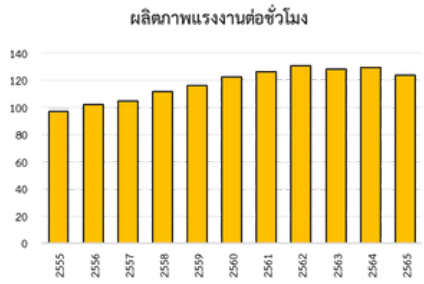
“ผลิตภาพและค่าจ้างมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกัน”



หลาย ๆ ประเทศ รวมถึงประเทศไทยมีค่าจ้างเฉลี่ยที่ต่ำกว่าผลิตภาพแรงงาน ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศไม่สามารถเติบโตได้เท่าที่ควรจะเป็น การมีค่าจ้างขั้นต่ำ อาจเป็นตัวช่วยให้ช่องว่างระหว่างผลิตภาพและค่าจ้างลดลงได้ เนื่องจากหากมีการปรับตัวขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำก็จะกระทบต่อค่าจ้างของผู้ที่ได้รับค่าจ้างมากกว่าค่าจ้างขั้นต่ำไปด้วย ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอรูปแบบค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมของไทย รวมถึงวิเคราะห์สถานการณ์ผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างของไทย

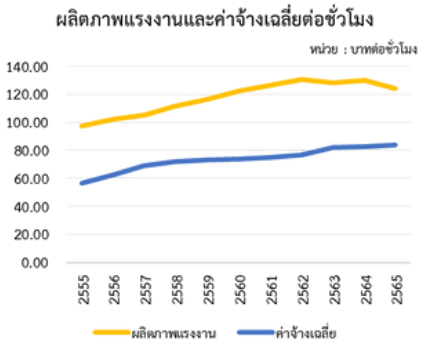
• สถานการณ์ผลิตภาพและค่าจ้างในประเทศไทย

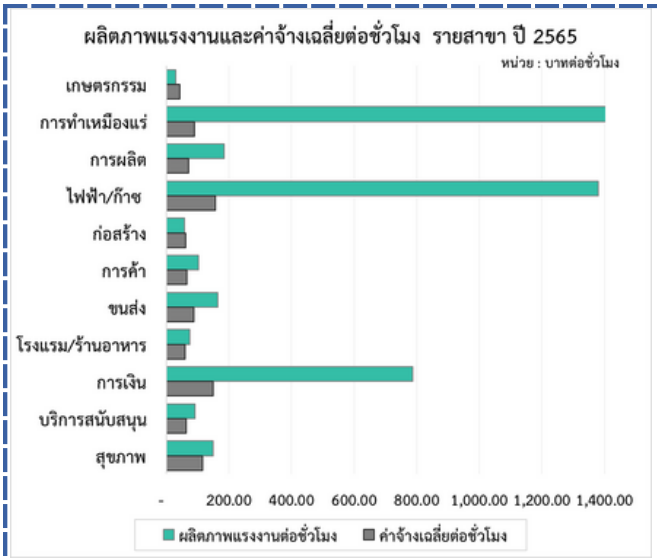




ผลิตภาพแรงงาน และค่าจ้างเฉลี่ยของไทย มีทิศทางที่เติบโตขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ตามการเติบโตของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2563-2565 ที่เศรษฐกิจได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ค่าจ้างเฉลี่ยมีทิศทางเติบโตขึ้น แต่ผลิตภาพแรงงานปรับตัวลดลง

เมื่อเปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ย พบว่า ปี 2556-2557 ค่าจ้างเฉลี่ยมีการเติบโตสูงกว่าผลิตภาพแรงงาน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ แต่หลังจากปี 2557 ค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มขึ้นช้ากว่าผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ย ยกเว้นในช่วงการระบาดของโควิด-19





แม้ว่าโดยเฉลี่ยค่าจ้างจะปรับตัวค่อนข้างสอดคล้องกับผลิตภาพ แต่ระดับของค่าจ้างเฉลี่ยและผลิตภาพยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก

เมื่อดูความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขาในปี 2565 จะเห็นว่าผลิตภาพแรงงานสูงกว่าค่าจ้างในเกือบทุกสาขาอุตสาหกรรม โดยจะเห็นว่าในสาขาที่ผลิตภาพแรงงานสูงกว่าค่าจ้างมากจะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนหรือเครื่องจักรมาก สำหรับสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำกว่าค่าจ้าง มักเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นทำให้ส่วนแบ่งของแรงงานสูง

บทสรุปผู้บริหาร

ค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานไทย พัฒนาอย่างไรให้ส่งเสริมกันและกัน

• สาเหตุของช่องว่างของผลิตภาพและค่าจ้างในไทย

ความไม่ลงรอยกัน (friction) ของการค้นหาและการจับคู่ (search and match)

อำนาจการต่อรองของแรงงานน้อย

วิธีการคำนวณผลิตภาพที่ได้มาจากหลายปัจจัย นอกเหนือจากปัจจัยด้านแรงงาน

ผลิตภาพแรงงาน = $\frac{\text{GDP}}{\text{จำนวนผู้มีงานทำ หรือชั่วโมงการทำงาน}}$

• สูตรการคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

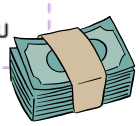
ค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ = ค่าจ้างขั้นต่ำปัจจุบัน x [1+(L รายจังหวัด x อัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานรายจังหวัด$_{\text{เฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง}}$) + Max (0, CPI$_{\text{ปีจุบัน}}$)] + ตัวแปรเชิงคุณภาพ ตามพรบ.คุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 87

หมายเหตุ : ผลิตภาพแรงงานรายจังหวัดสามารถหาได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (GPP) หารจำนวนผู้มีงานทำ ซึ่งการเผยแพร่ GPP มีความล่าช้า 2 ปี ดังนั้น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามสูตรข้างต้น อาจไม่สะท้อนถึงผลิตภาพที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของแต่ละจังหวัดได้

• รูปแบบการจ้างงานในประเทศไทย

รายชั่วโมง	รายวัน	รายสัปดาห์	รายเดือน	ค่าจ้างรูปแบบอื่นๆ
11,890 คน	5,304,021 คน	29,694 คน	12,774,728 คน	781,720 คน
คิดเป็น	คิดเป็น	คิดเป็น	คิดเป็น	คิดเป็น
0.06%	28%	0.16%	68%	4%
เทียบกับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ	เทียบกับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ	เทียบกับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ	เทียบกับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ	เทียบกับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ

ลูกจ้างรายชั่วโมงมีสัดส่วนน้อย เมื่อเทียบกับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ



อุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานลูกจ้างรายชั่วโมงสูงที่สุด

ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยทุกอุตสาหกรรม คือ 41 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

1

ธุรกิจโรงแรมและบริการร้านอาหาร
3,299 คน
35 ชั่วโมง/สัปดาห์

2

การก่อสร้าง
2,942 คน
47 ชั่วโมง/สัปดาห์

3

การขายส่งและขายปลีก
1,916 คน
33 ชั่วโมง/สัปดาห์

สอดคล้องกับการสัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแทนสถานประกอบการที่พบว่า สถานประกอบการส่วนใหญ่มีการจ้างงานประจำมากกว่าการจ้างงานบางช่วงเวลา และบางอุตสาหกรรมไม่สามารถจ้างงานบางช่วงเวลาได้ เพราะต้องการแรงงานที่มีทักษะ ความชำนาญเฉพาะด้าน และอุตสาหกรมที่มีการจ้างงานบางช่วงเวลาจำนวนมาก ได้แก่ อุตสาหกรรมบริการ เช่น การค้าปลีก ค้าส่ง โรงแรม เป็นต้น

(ที่มา : กลุ่มนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ กองเศรษฐกิจการแรงงาน)

บทสรุปผู้บริหาร

ค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานไทย พัฒนาอย่างไรให้ส่งเสริมกันและกัน

• ข้อเสนอแนะรูปแบบค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมของไทย

1. ประเทศไทยควรกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายพื้นที่ เนื่องจากค่าครองชีพมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

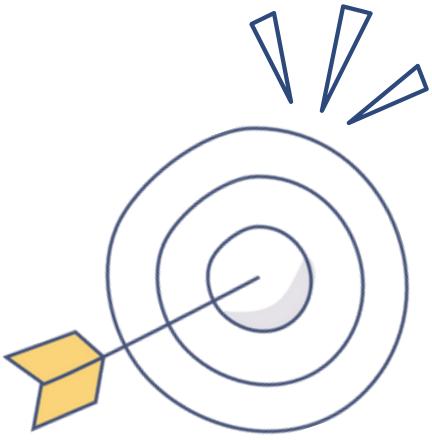
2. กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรูปแบบผสม โดยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในรูปแบบรายวันเป็นหลัก และกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมงเป็นข้อยกเว้นในบางอุตสาหกรรมที่สามารถทำรายได้ในบางช่วงเวลา และบางฤดูกาล

3. ภาครัฐควรกำหนดค่าจ้างให้สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงาน โดยผลักดันเรื่องการกำหนดค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ ซึ่งสามารถวัดได้ว่าแต่ละบุคคลมีความสามารถอย่างไรตามเกณฑ์ที่กำหนด และให้ค่าจ้างตามความสามารถของบุคคลนั้น เนื่องจากนิยามการวัดผลิตภาพแรงงานด้วย GDP ต่อจำนวนผู้มีงานทำอาจไม่เหมาะสม เพราะเป็นการวัดผลิตภาพในเชิงมหภาค ซึ่งอาจไม่สะท้อนถึงผลิตภาพรายบุคคล

4. ควรมีการวัดระดับคุณภาพแรงงานอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับค่าจ้างให้เหมาะสม ซึ่งภาครัฐควรมีส่วนช่วยในเรื่องนี้ โดยอาจมีการออกใบรับรองให้แรงงานเพื่อรับรองว่าแรงงานมีประสิทธิภาพในการทำงานสูง

5. กรมการจัดหางานควรศึกษากลุ่มเป้าหมายอุตสาหกรรมที่สมควรให้มีการจ้างงานรายชั่วโมง เพื่อรองรับกับรูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับการจ้างงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการทำงานสำหรับผู้ที่ไม่สามารถทำงานเต็มเวลาได้

• ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



- ข้อมูลสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้ ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ซึ่งอาจจะเป็นการยากที่จะใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากมีความล่าช้าของข้อมูล ดังนั้นการเชื่อมโยงข้อมูลภายในกระทรวง อาจสามารถปิดช่องว่างในประเด็นความล่าช้าของข้อมูลได้ หากมีการใช้ข้อมูลที่หน่วยงานเป็นเจ้าของข้อมูลเอง

- นอกเหนือจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ควรกำหนดค่าจ้างตามผลิตภาพ โดยอาจใช้เกณฑ์ของค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อให้แรงงานที่มีทักษะสูงขึ้นตามมาตรฐานที่กำหนดได้รับค่าแรงที่สูงขึ้น นอกจากนี้ควรเน้นความสำคัญของสวัสดิการที่แรงงานจะได้รับ หรือค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินด้วยเช่นกัน

- หากมีการกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมง คณะกรรมการค่าจ้างควรกำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ลูกจ้างพึงได้รับให้ชัดเจน เช่น สิทธิประกันสังคม สิทธิประโยชน์วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดงานประจำปี วันลาป่วย วันลาเพื่อรับราชการทหารของลูกจ้างชาย วันลาคลอดบุตร ฯลฯ กองทุนเงินทดแทน ประสบอุบัติเหตุอันเนื่องจากการทำงานหรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้แก่นายจ้างหรือตามคำสั่งนายจ้าง และค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงการจ้างงานผู้พิการของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป รวมถึงการกำหนดชั่วโมงขั้นต่ำในการทำงาน เพื่อให้คุ้มกับค่าเดินทางในการมาทำงานของลูกจ้างด้วย

รายงานฉบับสมบูรณ์ ค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานไทย พัฒนาอย่างไรให้ส่งเสริมกันและกัน

ISBN (e-book) 978-616-555-255-4

จัดทำโดย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

ปีที่เผยแพร่ 2566

เผยแพร่โดย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

โทรศัพท์ 02 232 1430

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานเรื่อง “ค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานไทย พัฒนาอย่างไรให้ส่งเสริมกันและกัน” ภายใต้โครงการศึกษาวิจัยแนวทางเพิ่มผลิตภาพแรงงานไทย ระยะที่ 2 ประสบความสำเร็จไปด้วยดี เนื่องจากได้รับความอนุเคราะห์จากที่ปรึกษาและคณะทำงานด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน รองปลัดกระทรวงแรงงาน และที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน ในการให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินการให้สำเร็จ

คณะผู้จัดทำ ขอขอบคุณการสนับสนุนข้อมูลและการให้ความเห็นที่ได้จากการประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานภายในกระทรวงแรงงาน ได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) ตลอดจนผู้แทนจากหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ที่ได้มีส่วนช่วยในการเสนอแนะทำให้รายงานการวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์

ทั้งนี้ คณะผู้จัดทำคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในเชิงวิชาการและการนำไปขับเคลื่อนนโยบายด้านค่าจ้างในอนาคต เพื่อให้ประเทศไทยขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
พฤศจิกายน 2566

คำนำ

รายงานเรื่อง “ค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานไทย พัฒนาอย่างไรให้ส่งเสริมกันและกัน” เป็นการศึกษาที่กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างในประเทศไทย รวมทั้งการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ความสำคัญของผลิตภาพในกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และช่องว่างของนโยบายในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะรูปแบบค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมของประเทศไทย

การศึกษาในครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากคณะที่ปรึกษาจากธนาคารไทยพาณิชย์ ผู้แทนจากหน่วยงานภายในกระทรวงแรงงาน ตลอดจนผู้แทนจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ในการให้ความคิดเห็นและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ผ่านการประชุมระดมความคิดเห็นผลิตภาพและการกำหนดค่าจ้าง จำนวน ๒ ครั้ง ตลอดปีงบประมาณที่ผ่านมา

กองเศรษฐกิจการแรงงานหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษา วิเคราะห์ ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้นำเสนอในรายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ในเชิงวิชาการ รวมถึงการดำเนินนโยบายด้านค่าจ้างในอนาคต เพื่อให้ตลาดแรงงานและเศรษฐกิจของประเทศไทยขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
พฤศจิกายน ๒๕๖๖

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 หลักการและเหตุผล 1

1.2 วัตถุประสงค์ 1

1.3 ขอบเขตการศึกษา 1

1.4 วิธีการดำเนินงาน 2

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 2

บทที่ 2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 3

2.1 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในความสัมพันธ์ระหว่างค่าจ้างและผลิตภาพ 3

2.2 ปัจจัยที่ทำให้ค่าจ้างไม่สอดคล้องกับผลิตภาพ 3

2.3 ผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 7

2.4 ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อผลิตภาพ 9

2.5 การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของต่างประเทศ 11

บทที่ 3 สถานการณ์ผลิตภาพแรงงานเปรียบเทียบกับค่าจ้าง 14

3.1 สถานการณ์ผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างไทย 14

3.2 ความแตกต่างของค่าจ้างเฉลี่ย และผลิตภาพแรงงาน (productivity-pay gap) 21

3.3 สาเหตุของช่องว่างและความแตกต่างระหว่างผลิตภาพและค่าจ้าง ในบริบทของไทย 30

บทที่ 4 ผลิตภาพแรงงานในกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ 32

4.1 ภาพรวมรูปแบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทย 32

4.2 สูตรการคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำที่มีองค์ประกอบของผลิตภาพแรงงาน 33

4.3 ข้อค้นพบค่าจ้างขั้นต่ำในไทย 36

4.4 แนวทางการวัดผลิตภาพแรงงานรายจังหวัด รายกลุ่มอุตสาหกรรม เพื่อการกำหนดค่าจ้างรายจังหวัด 43

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 5 ค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงของไทย 45

5.1 ค่าจ้างต่อชั่วโมงของแรงงานไทย 45

5.2 ความเป็นไปได้ของการกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมงจากผลิตภาพแรงงาน 51

5.3 ประโยชน์และผลกระทบของค่าจ้างรายชั่วโมง 52

5.4 แนวคิดค่าจ้างรูปแบบอื่นๆ 53

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ 57

6.1 สรุปผลการศึกษา 57

6.2 ข้อเสนอรูปแบบค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมของไทย 58

6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 58

เอกสารอ้างอิง

ภาคผนวก

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่ 2-1 การเติบโตของผลิตภาพ (เส้นสีน้ำเงิน) และค่าตอบแทนของแรงงาน (เส้นสีฟ้า) ในสหรัฐอเมริกา.....4
ภาพที่ 2-2 ความแตกต่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและผลตอบแทนแรงงานรายสาขาในสหรัฐอเมริกา.....5
ภาพที่ 2-3 เปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ยของค่าจ้างและอัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ย
ของผลิตภาพแรงงานในแต่ละสาขาอุตสาหกรรม ในรูปของมูลค่าที่แท้จริง (real terms).....5
ภาพที่ 2-4 ความแตกต่างระหว่างผลิตภาพแรงงาน ค่าจ้างเฉลี่ย และค่าจ้างมัธยฐาน.....6
ภาพที่ 2-5 ความแตกต่างของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างในแต่ละประเทศ.....6
ภาพที่ 3-1 ผลิตภาพแรงงานและอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน.....14
ภาพที่ 3-2 ดัชนีผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงการทำงานและอัตราการเติบโต.....15
ภาพที่ 3-3 ผลการจัดอันดับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านผลิตภาพแรงงงาน.....16
ภาพที่ 3-4 ค่าคะแนนด้านผลิตภาพแรงงานของไทยในการจัดอันดับโดย IMD.....16
ภาพที่ 3-5 ค่าคะแนนด้านผลิตภาพแรงงานของประเทศต่าง ๆ ในการจัดอันดับโดย IMD.....16
ภาพที่ 3-6 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน.....19
ภาพที่ 3-7 ผลิตภาพแรงงาน อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมง และการเติบโตของผลิตภาพแรงงานและค่าเฉลี่ย.....22
ภาพที่ 3-8 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมง ปี 2555 – 2565.....23
ภาพที่ 3-9 ผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขา ปี 2565.....27
ภาพที่ 3-10 เปรียบเทียบ (%) การเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ย
ในปี 2565 เทียบกับ 2564 รายสาขา.....26
ภาพที่ 3-11 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขา ปี 2562.....27
ภาพที่ 3-12 เปรียบเทียบ(%)การเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ย
ในปี 2562 เทียบกับ 2561 รายสาขา.....29
ภาพที่ 4-1 ค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยและค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง (หักผลของเงินเฟ้อ) หน่วย : บาท/วัน.....37
ภาพที่ 4-2 การเติบโตของค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง.....37
ภาพที่ 4-3 ค่าจ้างขั้นต่ำตามที่ประกาศและค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงของแต่ละประเทศ.....38
ภาพที่ 4-4 อัตราการเติบโตของค่าจ้างขั้นต่ำและตัวแปรสำคัญทางเศรษฐกิจ 2534-2565.....39
ภาพที่ 4-5 อัตราการเติบโตของค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างเฉลี่ยลูกจ้างเอกชนนอกภาคการเกษตร.....39
ภาพที่ 4-6 ค่าจ้างขั้นต่ำ เงินเฟ้อ และผลิตภาพแรงงาน.....40
ภาพที่ 4-7 ค่าจ้างขั้นต่ำเทียบกับเงินเฟ้อรายจังหวัด.....40
ภาพที่ 4-8 สัดส่วนลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2560- 2564.....41
ภาพที่ 4-9 สัดส่วนลูกจ้างรายวันที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำต่อวันในปี 2560 2563 2565.....41
ภาพที่ 4-10 สัดส่วนลูกจ้างทั้งหมดที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำต่อวันในปี 2560 2563 2565.....42
ภาพที่ 4-11 สัดส่วนลูกจ้างที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าเส้นความยากจนในปี 2560 2563 2564.....42
ภาพที่ 4-12 อัตราส่วนค่าจ้างขั้นต่ำต่อค่าจ้างมัธยฐานในปี 2560-2565.....46

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3-1 ผลิตภาพแรงงานรายสาขา.....18
ตารางที่ 3-2 ค่าจ้างเฉลี่ยรายสาขา.....20
ตารางที่ 3-3 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขา ปี 2564-2565.....25
ตารางที่ 3-4 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขา ปี 2561-2562.....28
ตารางที่ 5-1 เปรียบเทียบจำนวนลูกจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างรายชั่วโมง เทียบกับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างประเภทอื่นรายสาขาอุตสาหกรรม.....47
ตารางที่ 5-2 เปรียบเทียบรายได้ต่อเดือนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างประเภทต่าง ๆ ในแต่ละช่วงอายุ.....48
ตารางที่ 5-3 เปรียบเทียบรายได้ต่อเดือนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างประเภทต่าง ๆ ตามระดับการศึกษา.....49
ตารางที่ 5-4 เปรียบเทียบค่าจ้างต่อชั่วโมงของลูกจ้างรายชั่วโมง.....50
ตารางที่ 5-5 เปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างทุกประเภท จำแนกตามเพศ.....50

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัดและความท้าทายในตลาดแรงงานหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การขาดแคลนกำลังคนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคดิจิทัล ตลอดจนการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่จะสามารถขับเคลื่อนเศษฐกิจไทยให้สามารถเติบโตต่อไปได้ คือการยกระดับผลิตภาพของประเทศ ซึ่งรวมไปถึงผลิตภาพกำลังคนหรือผลิตภาพของแรงงาน ทั้งนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการศึกษาวิจัยด้านแรงงานไทยมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดยหนึ่งในข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ การสนับสนุนและส่งเสริมปัจจัยสวัสดิการ ค่าตอบแทน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยให้แรงงานสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเมื่อแรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี ย่อมส่งผลในเชิงบวกต่อผลิตภาพแรงงาน และรายได้ของนายจ้างและลูกจ้างในที่สุด

ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างมีความเชื่อมโยง และยังเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมกันและกัน ซึ่งในทางทฤษฎีค่าจ้างจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับผลิตภาพแรงงาน อีกทั้งผลิตภาพแรงงานยังมีความสำคัญในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยสะท้อนจากสูตรการคำนวณการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยและหลาย ๆ ประเทศที่มีการใช้ผลิตภาพแรงงานเป็นปัจจัยหนึ่งในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งรวมไปถึงค่าจ้างหรือรายได้ของแรงงานไทย จึงนับเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าปัจจัยใดที่ทำให้ค่าจ้างไม่สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงาน และสถานการณ์ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างและผลิตภาพนั้นเป็นอย่างไร นอกจากนี้ จากการที่ค่าแรงขั้นต่ำของไทยในปัจจุบันกำหนดในรูปแบบรายวัน ซึ่งในบางธุรกิจมีความเห็นว่ายังไม่เหมาะสมกับลักษณะการจ้างงานในสาขาของตน เป็นเหตุให้มีข้อเรียกร้องให้มีค่าจ้างขั้นต่ำในรูปแบบรายชั่วโมง

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาในปีนี้ที่มุ่งตอบคำถามว่าหากประเทศไทยจะทำการพัฒนารูปแบบค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง ผลิตภาพแรงงานจะมีบทบาทในการกำหนดอัตราการจ้างงานรายชั่วโมงหรือไม่ อันเนื่องมาจากค่าตอบแทนที่เหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานทำงานอย่างมีผลิตภาพสูง ดังนั้นการที่มีค่าจ้างที่สอดคล้องกับผลิตภาพ หรือการกำหนดค่าจ้างจากผลงานหรือผลิตภาพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงที่น่าสนใจเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ช่องว่างของนโยบายและกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

1.2.3 เพื่อศึกษาความสำคัญของผลิตภาพแรงงานในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

1.2.4 เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงจากผลิตภาพแรงงาน

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 การศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างของไทย โดยพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ยรายสาขาอุตสาหกรรม พร้อมทั้งหาสาเหตุของช่องว่างและความแตกต่างของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างของไทย

1.3.2 การศึกษาและวิเคราะห์ผลิตภาพแรงงานในกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยพิจารณารูปแบบการกำหนดค่าจ้างของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน สูตรการคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำ รวมถึงพิจารณาแนวทางการวัด

ผลิตภาพแรงงานรายจังหวัด รายอุตสาหกรรม เพื่อประกอบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัด และวิเคราะห์ช่องว่าง ความท้าทายและปัญหาด้านค่าจ้างขั้นต่ำและผลิตภาพแรงงาน

1.3.3 การศึกษาและวิเคราะห์ค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงของไทยในมิติต่าง ๆ อาทิ อายุ เพศ การศึกษา รวมถึงวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงจากผลิตภาพแรงงาน และศึกษาประโยชน์และผลกระทบจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง

1.3.4 ทบทวนแนวคิดค่าจ้างรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพิจารณารูปแบบค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมของไทย

1.4 วิธีการดำเนินงาน

การศึกษาในครั้งนี้ประกอบด้วยการวิเคราะห์เชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งข้อมูลสถิติ รายงาน บทความ งานวิจัย และข้อมูลเชิงคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ รวมไปถึงข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงแรงงาน

หลังจากนั้นคณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์สถานการณ์ด้านผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างรายสาขาอุตสาหกรรม รวมทั้งช่องว่าง ความท้าทาย และปัญหาด้านค่าจ้างและผลิตภาพแรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางในการกำหนดรูปแบบค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ทั้งนี้การศึกษาในครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนข้อมูลและข้อคิดเห็นผ่านการประชุมระดมความคิดเห็นเรื่องผลิตภาพและการกำหนดค่าจ้าง จำนวน 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2566 และวันที่ 18 กันยายน 2566

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่น่าสนใจเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ

1.5.2 ได้ทราบถึงช่องว่างของนโยบายและกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ อันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทยในอนาคต

1.5.3 ได้แนวทางในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในบริบทของประเทศไทย และได้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงจากผลิตภาพแรงงาน

บทที่ 2
ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในความสัมพันธ์ระหว่างค่าจ้างและผลิตภาพ

ทฤษฎีผลิตภาพแรงงานหน่วยสุดท้าย/ทฤษฎีผลิตภาพส่วนเพิ่ม (Marginal Productivity Theory)

ตามทฤษฎีนี้ อัตราค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยอุปทานของแรงงานกับอุปสงค์ต่อแรงงาน โดยสมมติฐานของทฤษฎีนี้คือกฎการลดน้อยถอยลงของผลตอบแทน (Law of Diminishing returns) นายจ้างที่มุ่งหวังกำไรสูงสุดจะจ้างแรงงานจนกระทั่งค่าจ้างเท่ากับมูลค่าของผลิตผลที่แรงงานนำมาให้กับนายจ้าง เพราะหากแรงงานสามารถผลิตผลผลิตส่วนเพิ่มได้มากกว่าค่าจ้าง ผู้ประกอบการจะจ้างแรงงานมากขึ้น เนื่องจากยังมีกำไรจากการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น แต่เมื่อใดที่แรงงานสามารถผลิตผลผลิตส่วนเพิ่มได้น้อยกว่าค่าจ้าง ผู้ประกอบการจะขาดทุน ผู้ประกอบการจึงจ้างงานลดลง ดังนั้นตามทฤษฎีนี้แรงงานมีแนวโน้มที่จะได้รับค่าจ้างเท่ากับมูลค่าของผลผลิตที่ตนสามารถผลิตได้เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นมูลค่าของผลผลิตส่วนเพิ่มหรือ ผลผลิตหน่วยสุดท้ายของแรงงาน (Marginal Product of Labour)

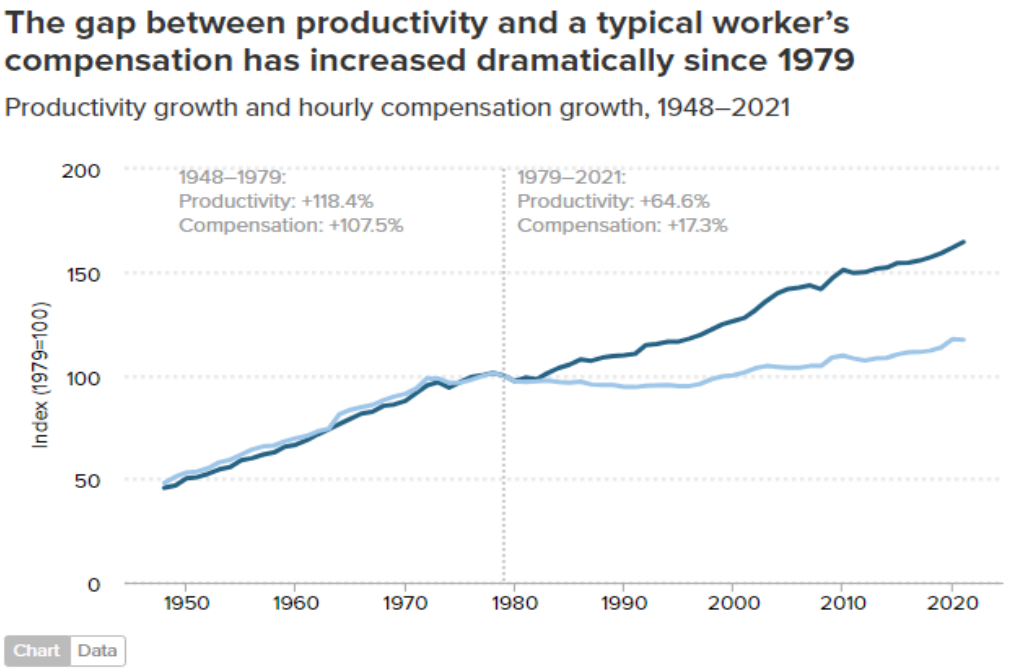
จากทฤษฎีดังกล่าวอาจสามารถกล่าวได้ว่าค่าจ้างและผลิตภาพของแรงงานมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ หากผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้น ค่าแรงจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากเมื่อแรงงานสามารถสร้างผลผลิตได้มากขึ้น ความต้องการแรงงานมากขึ้น นำไปสู่การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นและทำให้ค่าจ้างหรือผลตอบแทนของแรงงานปรับขึ้นตามไปด้วย ในทางกลับกันเมื่อผลตอบแทนแรงงานสูงขึ้น แรงงานจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับทฤษฎีค่าแรงประสิทธิภาพ (Efficiency Wage) โดย จอร์จ อเคอร์ลอฟ (George Akerlof) ที่กล่าวว่าลูกจ้างจะทุ่มเททำงานมากขึ้นหากค่าแรงปรับเพิ่ม ดังเช่นกรณีศึกษาในบริษัท ฟอร์ด จำกัด ที่มีนักวิจัยหลายท่านนำไปศึกษา เช่น Daniel M. G. Raff and Lawrence H. Summers, John C. Wood and Michael C. Wood และ Carl H. A. Dassbach ซึ่งได้ข้อสรุปที่ตรงกันว่าการที่บริษัท ฟอร์ด จำกัด ยอมลดกำไร เพื่อขึ้นค่าจ้างให้แรงงาน นำมาซึ่งกำไรที่สูงกว่าในอนาคต เนื่องจากค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นเปรียบเสมือนเครื่องบังคับทางอ้อมให้ลูกจ้างขยันทุ่มเททำงานหนักเพื่อรักษางานที่มีผลตอบแทนสูงนี้ไว้ ส่งผลให้ผลผลิตต่อแรงงานเพิ่มขึ้น นำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างมากของกำไรของบริษัท ฟอร์ด จำกัด นอกจากนี้ อัตราการลาออกของคนงานลดลงถึง 90% ขณะที่อัตราการจ้างงานเพิ่มสูงขึ้นถึงสามเท่าตัว

2.2 ปัจจัยที่ทำให้ค่าจ้างไม่สอดคล้องกับผลิตภาพ

จากแนวคิดและทฤษฎีข้างต้นทำให้หลายคนคิดว่า การเพิ่มผลิตภาพของแรงงานจะส่งผลให้ค่าจ้างของแรงงานเหล่านั้นเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ แนวคิดดังกล่าวถูกต้องในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของหลาย ๆ ประเทศที่มีอัตราการเติบโตของของผลิตภาพแรงงานสูงกว่าอัตราการเติบโตของผลตอบแทนแรงงาน (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ) ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผลิตภาพแรงงานกับค่าจ้าง (Productivity-wage gap)

ช่องว่างดังกล่าวสามารถพบได้ในประเทศที่สหภาพแรงงานมีอำนาจต่อรองไม่มาก และรัฐบาลปล่อยค่าแรงให้เป็นไปตามกลไกของตลาด ตัวอย่างของประเทศข้างต้น เช่น สหรัฐอเมริกา (The Momentum, 2023)

ภาพที่ 2-1 การเติบโตของผลิตภาพ (เส้นสีน้ำเงิน) และค่าตอบแทนของแรงงาน (เส้นสีฟ้า) ในสหรัฐอเมริกา

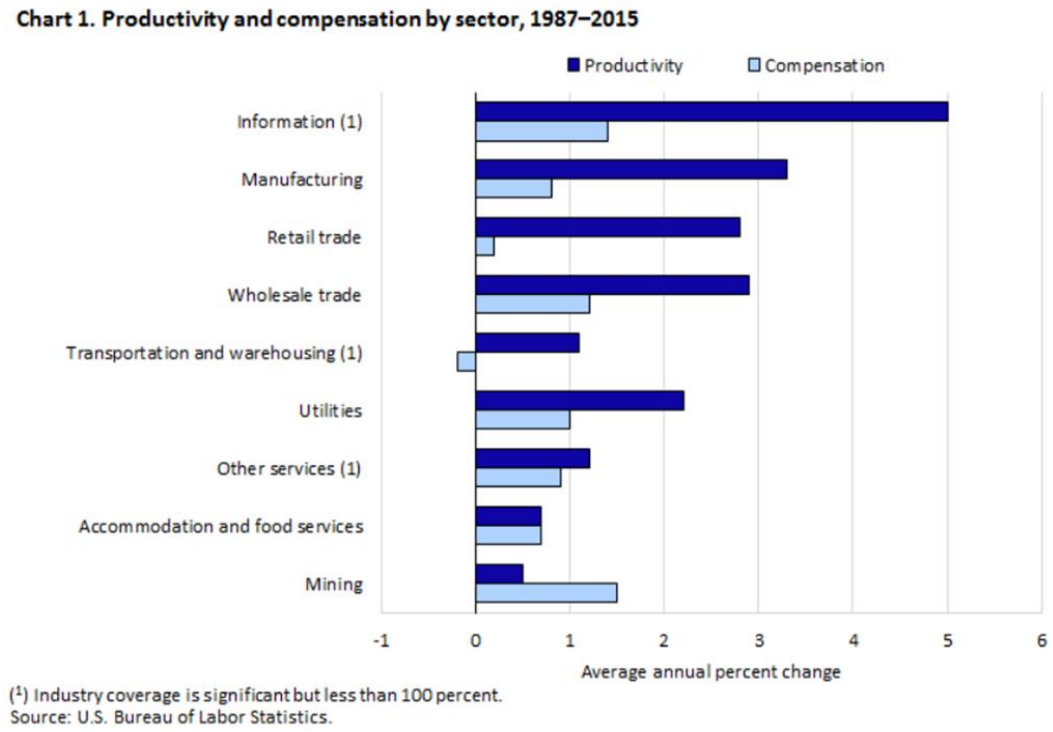


ที่มา: Economic Policy Institute. (2022). The Productivity–Pay Gap.

พิจารณาแผนภาพที่ 2-1 ในสหรัฐอเมริกาพบว่า ช่องว่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างในสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มห่างกันมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่ช่องว่างระหว่างผลิตภาพและค่าตอบแทนของแรงงานทั่วไปมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เป็นต้นมา หรือหลังจากมีการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล เช่น การชะลอการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ การลดภาษีให้กับผู้มีรายได้สูง เป็นต้น ซึ่งค่าจ้างที่ใช้คำนวณในแผนภาพนี้คือ ค่าตอบแทนเฉลี่ย โดยรวมไปถึงผลประโยชน์ของฝ่ายผลิต และพนักงานที่มิได้เป็นหัวหน้างานซึ่งมีประมาณ 80% ของแรงงานในสหรัฐอเมริกา ไม่รวมพนักงานระดับบริหารที่ได้รับค่าจ้างที่สูงมาก เช่น CEO และผู้บริหารองค์กรอื่น ๆ

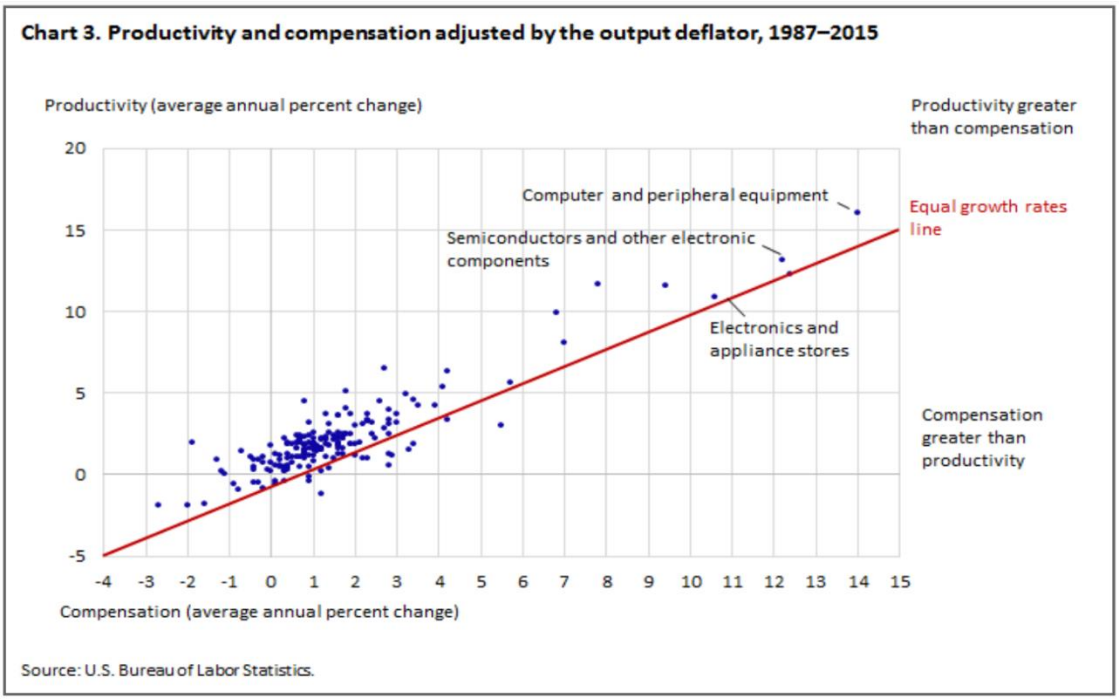
หากพิจารณาลงในรายสาขาอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกาพบว่าสาขาที่มีช่องว่างระหว่างการผลิตและค่าจ้างที่สูงได้แก่ สาขาการสื่อสาร การผลิต และอสังหาริมทรัพย์ ดังแผนภาพที่ 2-2

ภาพที่ 2-2 ความแตกต่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและผลตอบแทนแรงงานรายสาขาในสหรัฐอเมริกา



ที่มา : Brill, M., Holman, C., Morris, C., Raichoudhary, R., & Yosif, N. (2017). Understanding the labor productivity and compensation gap.

ภาพที่ 2-3 เปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ยของค่าจ้างและอัตราการเปลี่ยนแปลงโดยเฉลี่ยของผลิตภาพแรงงานในแต่ละสาขาอุตสาหกรรม ในรูปของมูลค่าที่แท้จริง (real terms)



ที่มา: Brill, M., Holman, C., Morris, C., Raichoudhary, R., & Yosif, N. (2017). Understanding the labor productivity and compensation gap.

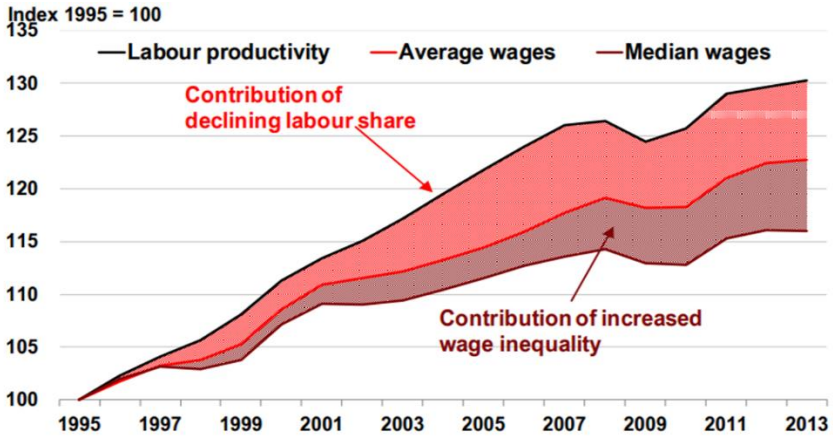
จากภาพที่ 2-3 เส้นสีแดงหมายถึงเส้นที่มีการเติบโตเท่ากันระหว่างผลิตภาพแรงงานและผลตอบแทนด้านแรงงาน จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีอัตราการเติบโตของผลิตภาพมากกว่าอัตราการเติบโตของผลตอบแทนแรงงานซึ่งหมายถึงจุดที่อยู่เหนือเส้นการเติบโตเท่ากัน

Economic policy Institute ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างผลิตภาพและค่าจ้างของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเริ่มตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1970 หรือภายหลังจากการปรับเปลี่ยนนโยบาย ได้แก่

- การปล่อยให้เกิดการว่างงานที่มากจนเกินไป เพื่อควบคุม หรือเพื่อรักษาระดับเงินเฟ้อ
- การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาลกลางที่มีน้อยลง และมีการปรับในอัตราที่ไม่มาก
- กฎหมายแรงงานไม่สามารถที่จะก้าวทันกับอำนาจของนายจ้างต่อสหภาพแรงงานได้
- อัตราภาษีของผู้ที่มีรายได้สูง มีลดลง
- นโยบายต่อต้านการผูกขาด กฎระเบียบทางการเงิน และอื่น ๆ

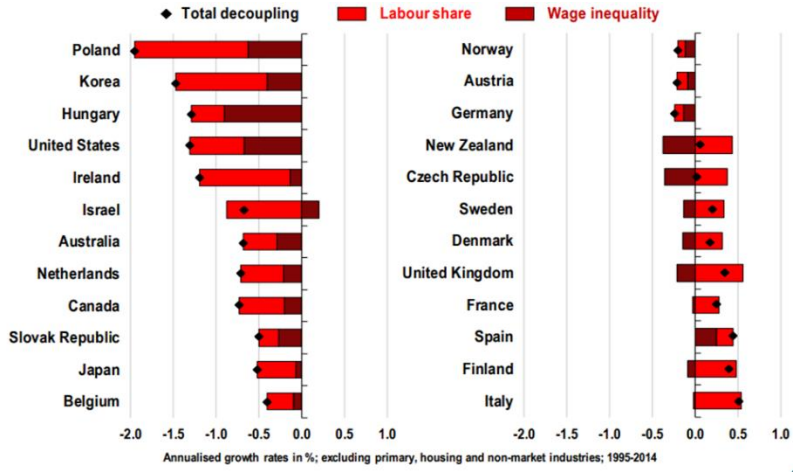
นอกจากนี้หากพิจารณาภาพที่ 2-4 และ 2-5 พบว่ากลุ่มประเทศ OECD (องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ) มีช่องว่างระหว่างผลิตภาพและค่าจ้างมีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะในโปแลนด์ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา ฮังการี และไอร์แลนด์

ภาพที่ 2-4 ความแตกต่างระหว่างผลิตภาพแรงงาน ค่าจ้างเฉลี่ย และค่าจ้างมัธยฐาน



ที่มา: OECD (2018). Decoupling of wages from productivity: What implications for public policies?.

ภาพที่ 2-5 ความแตกต่างของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างในแต่ละประเทศ



ที่มา: OECD (2018). Decoupling of wages from productivity: What implications for public policies?.

โดยช่องว่างที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศ OECD มาจากส่วนแบ่งของแรงงาน (labor share) ที่ลดลง และความเหลื่อมล้ำด้านค่าจ้าง (wage inequality) ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังแผนภาพที่ 2-5

OECD มีการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้าง และนโยบายที่ส่งผลต่อช่องว่างผลิตภาพและค่าจ้าง ได้แก่

- <u>ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี</u> : เทคโนโลยีส่งผลให้ต้นทุนของการลงทุนถูกลง ทำให้นายจ้างสามารถทดแทนแรงงานได้มากขึ้น (Increased Automation) และลดส่วนแบ่งของแรงงาน (Labor Displacement) แต่ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นก็ส่งผลให้เกิดงานใหม่ ๆ ที่อาจทำด้วยเครื่องจักรไม่ได้ (Job Creation)
- <u>โลกาภิวัตน์และการเชื่อมโยงการค้า</u> : การขยายตัวของห่วงโซ่มูลค่าโลก (GVC) ทำให้ส่วนแบ่งของแรงงานลดลงเนื่องจากถูกแบ่งไปให้แรงงานในประเทศอื่นมากขึ้น เช่น เมื่อมีการเชื่อมโยงการค้ากับประเทศจีนมากขึ้น จะทำให้ความต้องการแรงงานลดลงในกลุ่มแรงงานทักษะต่ำมากกว่าทักษะสูง เป็นเหตุให้ค่าจ้างกลุ่มดังกล่าวจึงลดลง ซึ่งเป็นผลให้เกิดช่องว่างมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าห่วงโซ่มูลค่าโลกเป็นเหตุให้แรงงานแย่ลง เนื่องจากมีหลายงานวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าความเชื่อมโยงการค้าที่มากขึ้นทำให้ผลิตภาพสูงขึ้น เพียงแต่เป็นการสะท้อนถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่จะต้องพยายามทำให้ผลประกอบการที่เพิ่มขึ้นจากผลิตภาพที่สูงขึ้นสามารถถูกแบ่งปันไปยังแรงงานด้วยนั่นเอง
- <u>จำนวนแรงงานทักษะสูง</u> : ช่องว่างของส่วนแบ่งแรงงานและค่าจ้าง จะลดลงในประเทศที่ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนแรงงานทักษะสูงที่มาก เนื่องจากทักษะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการทดแทนกันระหว่างแรงงานและทุนลดลง
- <u>การแข่งขันของตลาด</u> : การแข่งขันที่เป็นธรรม นอกจากจะช่วยเพิ่มผลิตภาพแรงงานแล้ว ยังช่วยให้เกิดการแบ่งปันผลผลิตมายังค่าจ้างแรงงานมากขึ้นด้วย
- <u>ค่าจ้างขั้นต่ำ</u> : ค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงขึ้นอาจส่งผลให้ส่วนแบ่งของแรงงานลดลงในระยะกลาง แต่จะช่วยให้การกระจายรายได้นั้นดีขึ้น เนื่องจากในระยะกลาง ค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นอาจจะทำให้ผลการทดแทนกันระหว่างทุนและแรงงาน มีความรุนแรงกว่าผลจากการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างเฉลี่ย จึงส่งผลให้มีช่องว่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างมากขึ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับค่าจ้างขั้นต่ำเดิม และบริบทของแต่ละประเทศด้วย
- <u>นโยบายการเจรจาต่อรอง</u> : นโยบายที่เพิ่มอำนาจต่อรองของลูกจ้าง อาจจะทำให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างน้อย แต่อาจมีผลข้างเคียงต่อการแบ่งปันผลได้ โดยค่าจ้างอาจจะเพิ่มในระยะสั้น แต่ในระยะกลางอาจก่อให้เกิดการทดแทนกันระหว่างทุนและแรงงาน เพื่อตอบสนองต่อต้นทุนค่าแรงที่สูงมากขึ้น อย่างไรก็ตามการเจรจาต่อรองที่เข้มแข็งขึ้น อาจทำให้เกิดการลดความยืดหยุ่นในการปรับค่าจ้าง และอาจจะลดผลิตภาพในระยะยาว และลดความแรงจูงใจในการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังอุตสาหกรรมที่มีผลิตภาพสูง
- <u>นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก</u> : การส่งเสริมการมีงานทำอีกครั้งของลูกจ้างที่สูญเสียงาน สามารถเพิ่มส่วนแบ่งแรงงานได้ด้วยนโยบายเหล่านี้ อาทิ การช่วยจับคู่งาน การอำนวยความสะดวกในการหางาน การฝึกอบรมยกระดับทักษะ เป็นต้น

2.3 ผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ

จากการศึกษาในหัวข้อ 2.2 พบว่าในทางปฏิบัตินั้น ค่าจ้างไม่ได้ปรับเพิ่มตามผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นหลาย ๆ ประเทศจึงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งการมีนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำนั้นอาจส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน โดยทั่วไปมักจะมีการศึกษาผลกระทบต่อการจ้างงาน การว่างงาน ค่าจ้างเฉลี่ย

รวมไปถึงชั่วโมงการทำงาน โดยการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำส่งผลให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นหรือลดลง ขึ้นอยู่กับบริบทในแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศไทย มีการศึกษาพบว่าการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอาจส่งผลให้การจ้างงานลดลงเล็กน้อย (Del Carpio et al. (2019); Lathapipat and Poggi (2016)) แต่ก่อให้เกิดผลดีต่อค่าจ้างโดยเฉลี่ย (Thangstapornpong and Porananond (2017)) ในบริบทของสหรัฐอเมริกา การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น แต่ชั่วโมงการทำงานต่อแรงงานลดลง เนื่องจากผู้ประกอบการลดต้นทุนการจ่ายสวัสดิการให้แก่แรงงานที่ทำงานถึงเกณฑ์การได้รับสวัสดิการ โดยภาพรวมการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจึงทำให้สวัสดิการโดยรวมของแรงงานลดลง (Qiuping Yu et al. (2021)) ในขณะที่ในสหราชอาณาจักร การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทำให้ตำแหน่งงานของลูกจ้างชั่วคราว หรือตำแหน่งงานที่มีความยืดหยุ่นในการทำงานสูงมากขึ้น (Adams-Prassl et al. (2020)

ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำอาจอธิบายด้วยแบบจำลองหรือแนวคิดต่าง ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์ ดังนี้

<u>แบบจำลองอุปสงค์และอุปทาน (The classic supply-demand model)</u>

หากสมมติฐาน ตลาดแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfect competition) และแรงงานทุกคนเหมือนกัน (homogeneous workers) เป็นจริง การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ จะทำให้เกิดการจ้างงานที่ลดลง เนื่องจากผู้ประกอบการซึ่งต้องใช้ราคาตลาด (price taker) ในการขายสินค้าไม่สามารถแบกรับต้นทุนที่สูงขึ้นจากค่าแรงที่สูงขึ้นได้ แรงงานจึงถูกจ้างงานลดลง

<u>แบบจำลองของตลาดที่มีผู้ซื้อน้อยราย (The monopsonistic model)</u>

แบบจำลองนี้คาดว่าหากค่าแรงขั้นต่ำเพิ่มขึ้นจนถึงค่าแรงที่ระดับแข่งขันสมบูรณ์ (competitive level) จะสามารถเพิ่มการจ้างงานให้ถึงการจ้างงานระดับแข่งขันสมบูรณ์ได้ แต่หากขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเพิ่มขึ้นจนมากกว่าระดับแข่งขันสมบูรณ์ จะทำให้การจ้างงานลดลง กล่าวคือหากค่าแรงขั้นต่ำเพิ่มขึ้น จะทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นจนถึงการจ้างงานระดับแข่งขันสมบูรณ์ ในทางกลับกัน หากค่าแรงเพิ่มขึ้นจนมากกว่าระดับราคาที่ถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานในตลาด จะส่งผลให้การจ้างงานลดลง

<u>แบบจำลอง 2 ระบบ (The two-sector model)</u>

แบบจำลองนี้คาดว่าการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำอาจก่อให้เกิดการถูกเลิกจ้างในกลุ่มแรงงานในระบบ (Covered sector) ซึ่งอาจทำให้มีการย้ายแรงงานเข้าสู่ตลาดนอกระบบมากขึ้น (Uncovered sector) เมื่อมีแรงงานนอกระบบมากขึ้น ค่าแรงของกลุ่มแรงงานนอกระบบจึงต่ำลง ทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในอีกแง่มุมหนึ่ง หากแรงงานที่ถูกเลิกจ้างยังคงหางานในระบบ ด้วยค่าแรงขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลให้การจ้างงานลดลง

งานวิจัยจำนวนมากที่ถกกันเรื่องผลของค่าแรงขั้นต่ำต่อการจ้างงาน เช่น งานวิจัยของ Card and Krueger (1993); Machin and Manning (1997); Neumark and Wascher (2008) สำหรับการศึกษาในไทยพบว่าผลของค่าแรงขั้นต่ำที่ทำให้เกิดการจ้างงานที่น้อยลงเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อย (Del Carpio et al. (2019); Lathapipat and Poggi (2016)) แต่ผลต่อชั่วโมงการทำงานเป็นไปได้หลายแนวทาง ในขณะที่ผลกระทบของค่าแรงขั้นต่ำที่มีต่อค่าแรง จากงานวิจัยของ Del Carpio et al. (2019); Leckcivilize (2015); Lathapipat and Poggi (2016) พบว่า การมีค่าแรงขั้นต่ำจะส่งผลต่อค่าแรงโดยเฉลี่ยเท่านั้น โดยอาจจะไม่ส่งผลต่อภาพรวมของการกระจายตัวของรายได้ นอกจากนี้ Bailey และคณะพบว่าการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเกิดขึ้นในปี 1966 จากพระราชบัญญัติแรงงานมาตรฐานยุติธรรม (FLSA) ส่งผลให้ค่าแรงเพิ่มขึ้น และการจ้างงานลดลงเล็กน้อย แต่ผลกระทบนี้เกิดมากขึ้นในกลุ่มคนแอฟริกัน อเมริกัน เพศชาย สำหรับในบริบทของประเทศไทย Thangstapornpong and Porananond (2017) พบว่านโยบายขั้นต่ำ 300 บาท ส่งผลในระยะสั้นให้เกิดการจ้างงานที่ลดลงเพียงเล็กน้อยในกลุ่มแรงงานในระบบ และก่อให้เกิดผลดีต่อค่าจ้างโดยเฉลี่ย

นอกจากนี้ ค่าแรงขั้นต่ำยังมีผลต่อตารางเวลาทำงานและสวัสดิการของลูกจ้าง โดยงานวิจัยของ Qiuping Yu และคณะพบว่า หากเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ 1 ดอลลาร์โดยไม่สนใจผลกระทบต่อชั่วโมงการทำงานรวมของแรงงาน จะทำให้

มีจำนวนแรงงานเข้ามาทำงานเพิ่มขึ้น 27.7% ต่อสัปดาห์ แต่ชั่วโมงการทำงานต่อแรงงาน 1 คนใน 1 สัปดาห์จะลดลง 20.8% ซึ่งในแคลิฟอร์เนีย การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำนี้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของแรงงาน 4 คน และชั่วโมงการทำงานของแรงงานต่อสัปดาห์ลดลง 5 ชั่วโมง อย่างไรก็ตามถึงแม้โดยรวมจะมีการจ้างงานที่คงที่ แต่การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำนำไปสู่การลดลงของสวัสดิการของลูกจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ประกอบการต้องการลดต้นทุนในการจ่ายสวัสดิการให้แก่ลูกจ้าง จึงทำการลดชั่วโมงการทำงานต่อแรงงาน 1 คนลง และจ้างแรงงานใหม่ โดยมีการลดต้นทุนการจ่ายสวัสดิการให้แก่ค่าจ้างที่ทำงานถึงเกณฑ์ขั้นต่ำในการได้รับสวัสดิการ เช่น หากทำงานมากกว่า 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์จะมีสิทธิ์ได้ผลประโยชน์ตอนเกษียณอายุ หากทำงานมากกว่า 30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ จะได้สิทธิ์รักษาพยาบาล เป็นต้น การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ทำให้นายจ้างมีแรงจูงใจในการปรับตารางเวลาการทำงานเพื่อลดต้นทุนการจ่ายสวัสดิการเหล่านี้ กล่าวโดยสรุปคือการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำทำให้สวัสดิการของแรงงานโดยเฉลี่ยลดลง และการจัดตารางเวลางานของแรงงานไม่คงที่ นอกจากนี้พบว่าผู้ประกอบการมีแนวโน้มที่จะลดแรงจูงใจในการทำงานของแรงงาน ลดความสามารถในการพัฒนาทักษะของแรงงาน (จากประสบการณ์ในการทำงานที่ลดลง) ลดการดึงดูดแรงงานที่มีผลงานที่ดี และไม่ทำให้แรงงานที่มีผลงานอยากอยู่ต่อ นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มอัตราการหมุนเวียน (turnover) ของลูกจ้าง จากผลข้างต้น จึงมีกฎหมาย “fair workweek” ซึ่งมีผลบังคับใช้ใน 5 เมืองกับ 1 รัฐในสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี 2014 โดยนโยบายนี้ควบคุมให้ผู้ประกอบการจัดสรรเวลาการทำงานให้กับแรงงานอย่างคงที่และสามารถคาดการณ์ได้ นอกจากนี้ยังให้ผู้ประกอบการเพิ่มเวลาการทำงานให้กับลูกจ้างชั่วคราว (part-time) ก่อนที่จะรับพนักงานใหม่ ทั้งนี้มีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่านโยบายนี้สามารถทำให้ความเป็นอยู่ของแรงงานดีขึ้น และเพิ่มผลิตภาพของแรงงานได้ (Wolfe et al. (2018))

ค่าแรงขั้นต่ำยังส่งผลกระทบต่อตำแหน่งงานรายชั่วโมงและตำแหน่งงานของลูกจ้างชั่วคราว โดยงานวิจัยของ Adams-Prassl และคณะ (2020) ได้ทำการศึกษาข้อมูลตำแหน่งงานว่างในสหราชอาณาจักรตั้งแต่ปี 2014 ถึง 2019 พบว่าในปี 2016 ที่มีการปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำในสหราชอาณาจักรที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ส่งผลให้ตำแหน่งงานรายชั่วโมง และตำแหน่งงานของลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มขึ้นด้วยค่าจ้างที่ต่ำในทุกสาขา การเพิ่มขึ้นอย่างมากของค่าแรงขั้นต่ำโดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ทำให้ตำแหน่งงานที่มีความยืดหยุ่นในการทำงานสูงในอัตราค่าจ้างที่ต่ำเพิ่มขึ้นถึง 7%

สำหรับการศึกษาการปรับตัวของผู้ประกอบการเมื่อมีการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำพบว่า เนื่องจากในโลกแห่งความเป็นจริงสมมติฐานของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition) ไม่เป็นจริง ดังนั้นผู้ประกอบการมีอำนาจในการกำหนดราคา การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำส่งผลให้ต้นทุนในการประกอบกิจการเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการจึงถ่ายโอนต้นทุนที่เพิ่มขึ้นบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคด้วยการขึ้นราคาสินค้า ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Leung (2021) ที่พบว่าการเพิ่มขึ้นของค่าแรงขั้นต่ำทำให้ราคาสินค้าในร้านขายของชำเพิ่มขึ้น แต่ในร้านค้าบางประเภท เช่น ร้านขายยาหรือตลาดมวลชนที่มีลูกค้าจำนวนมาก ราคาสินค้ายังคงเดิม ในอีกทางหนึ่ง ผู้ประกอบการแบกรับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากค่าแรงที่เพิ่มขึ้นโดยอนุญาตให้ผลกำไรลดลง สอดคล้องกับงานวิจัยของ Draca et al. (2011) ที่พบว่าค่าแรงขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นส่งให้กำไรของสถานประกอบการลดลงในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันต่ำ แต่ผลกำไรไม่ได้ลดลงในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูง เนื่องจากอุตสาหกรรมดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะมีกำไรสุทธิน้อยตั้งแต่เริ่มแรก

2.4 ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อผลิตภาพ

ในหัวข้อ 2.3 จะเป็นผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อเรื่องการจ้างงาน ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างเฉลี่ย ตารางเวลาทำงานและสวัสดิการของลูกจ้าง ตำแหน่งงาน รวมไปถึงการปรับตัวของสถานประกอบการ สำหรับหัวข้อนี้จะเป็นผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่เกิดขึ้นต่อผลิตภาพแรงงาน จากงานวิจัยของ Hyejin Ku (2020) ที่ได้ศึกษาผลของการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำในรัฐฟลอริดาที่มีต่อผลิตภาพแรงงานพบว่า การเพิ่มขึ้นของค่าแรงขั้นต่ำ ส่งผลให้แรงงานมีความพยายาม

และความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น โดยผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงของแรงงานที่เดิมมีผลิตภาพต่ำเพิ่มขึ้น 4.6% เมื่อเทียบกับผลิตภาพต่อชั่วโมงของแรงงานที่เดิมมีผลิตภาพสูง หรืออาจกล่าวได้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำทำให้แรงงานมีผลิตภาพสูงขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มลูกจ้างที่เดิมมีผลิตภาพแรงงานต่ำ เนื่องจากเมื่อค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้น แรงงานที่มีผลิตภาพต่ำจะมีความเสี่ยงในการสูญเสียงานเนื่องจากมีความเสี่ยงที่ผลิตภาพจะต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมากกว่าแรงงานที่มีผลิตภาพสูง ดังนั้นลูกจ้างที่มีผลิตภาพต่ำจึงเพิ่มความพยายามในการทำงานมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้มีผลิตภาพมากขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของ Coviello, D., Deserranno, E., & Persico, N. (2022) ที่พบว่าค่าแรงขั้นต่ำส่งผลเชิงบวกอย่างมากต่อผลิตภาพในกลุ่มลูกจ้างรายได้น้อย (low types) และไม่มีผลต่อผลิตภาพของกลุ่มลูกจ้างรายได้สูง (high types) และงานวิจัยของ Jia Xin Lee & Joyce Leu Fong Yuen (2015) ที่ศึกษาผลของค่าแรงขั้นต่ำในมาเลเซีย โดยพบว่าค่าจ้างขั้นต่ำเป็นแรงจูงใจให้แรงงานจดจ่ออยู่กับงานของตัวเองและลดความผิดพลาดในการทำงานสำหรับงานที่ต้องใช้ทักษะน้อย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำช่วยเพิ่มผลิตภาพในสถานประกอบการที่มีแรงงานทักษะต่ำอยู่มาก แต่สำหรับงานที่ต้องการทักษะมาก ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นไม่สามารถลดความผิดพลาดในการทำงานได้ แต่สิ่งที่จะช่วยเพิ่มสมรรถนะของแรงงาน คือ การอบรมและพัฒนาศักยภาพของแรงงาน อย่างไรก็ดีค่าแรงขั้นต่ำจะสามารถเพิ่มผลิตภาพได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับชนิดของสินค้าด้วยเช่นกัน สินค้าที่ต้องใช้เครื่องจักรเป็นหลัก ผู้ประกอบการสามารถจ้างเพียงแรงงานที่มีทักษะต่ำเพื่อทำงานกับเครื่องจักรได้ ดังนั้น ค่าจ้างขั้นต่ำจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับผลิตภาพของโรงงานประเภทนี้ เนื่องจากผลผลิตทั้งหมดขึ้นอยู่กับอุปสงค์ของสินค้าและความมีประสิทธิภาพของเครื่องจักร และสำหรับโรงงานที่ผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงที่ต้องการใช้แรงงานที่มีฝีมือ ค่าจ้างขั้นต่ำจะส่งผลต่อผลิตภาพน้อยเพราะแรงงานประเภทนี้ได้รับค่าจ้างที่มากกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ค่าจ้างขั้นต่ำจะส่งผลต่อระดับผลิตภาพในโรงงานที่ใช้แรงงานที่มีทักษะต่ำในกิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive industries) เช่น อาหารและเครื่องดื่ม ก่อสร้าง เกษตรกรรม เป็นต้น ในมาเลเซีย SME ส่วนมากให้ความสำคัญกับสินค้าที่มีคุณภาพซึ่งอาศัยแรงงานที่มีทักษะสูงมากกว่าสินค้าที่มีต้นทุนต่ำ เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ สามารถทำได้ดีกว่าในเรื่องต้นทุนที่ต่ำ เช่น จีน ไทย ลาว ดังนั้นการมีนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำจะเป็นจุดเปลี่ยนผ่านโดยการกำหนดค่าจ้างที่สูงขึ้นจะดึงดูดแรงงานกึ่งมีทักษะมากขึ้น การมีแรงงานที่มีฝีมือมากขึ้น รวมถึงมีการอบรมอย่างเหมาะสม SME จะสามารถเติบโตอย่างยั่งยืนได้ นอกจากนี้พบว่าการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำยังสามารถลดปัญหาของการพึ่งพาชาวต่างชาติที่ไม่มีทักษะได้ เนื่องจากโรงงานหันไปลงทุนกับเทคโนโลยีเพื่อทดแทนการทำงานของแรงงานไม่มีฝีมือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติ

นอกจากนี้งานวิจัยของ Decio Coviello, Erika Deserranno และ Nicola Persico (2022) ได้ทำการศึกษาผลของค่าแรงขั้นต่ำต่อผลิตภาพในธุรกิจค้าปลีกในสหรัฐอเมริกา โดยทำการจับคู่ร้านค้ามาเปรียบเทียบกัน โดยร้านหนึ่งมีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ขณะที่อีกร้านที่อยู่ไม่ห่างกันแต่ไม่มีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ เนื่องจากทั้ง 2 ร้านนี้อยู่ในพื้นที่เดียวกัน จึงทำให้มีแนวโน้มทางธุรกิจเหมือนกัน เช่น หากเศรษฐกิจดีขึ้นหรือแย่ลง จะส่งผลกระทบกับทั้งคู่คล้าย ๆ กัน ดังนั้นผลิตภาพที่แตกต่างกันมีแนวโน้มที่จะมาจากผลของการขึ้นหรือไม่ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ โดยผลการศึกษาพบว่า การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำนั้นทำให้ผลิตภาพของแรงงาน (ยอดขายเฉลี่ยต่อชั่วโมงทำงาน) เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย โดยทุก 1% ของค่าแรงขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นช่วยยกระดับผลิตภาพแรงงานได้ราว 0.35% นอกจากนี้การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำยังทำให้นายจ้างมีกำไรเพิ่มขึ้นด้วย และช่วยลดอัตราการหมุนเวียนของพนักงาน (turnover rate) จึงช่วยลดต้นทุนธุรกิจในการฝึกฝนพนักงานใหม่ในระยะยาวได้ (ฉัตร คำแสง (2566)) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด “Social Economics Revisionists” ที่กล่าวว่าค่าจ้างขั้นต่ำจะเพิ่มการจ้างงาน ลดอัตราการว่างงาน และเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน (Lloyd Reynold, Clark Kerr, John Durloh และ Richard Lester) และสอดคล้องกับทฤษฎี “ค่าแรงประสิทธิภาพ (Efficiency Wage) ที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.1 ว่าเมื่อแรงงานได้รับค่าจ้างมากขึ้น ก็จะพยายามทำงานให้ดีขึ้นเพื่อรักษางานไว้

ซึ่งงานวิจัยเชิงประจักษ์หลายชิ้นได้ทดสอบทฤษฎีนี้และให้ผลตรงกันว่า หลังจากเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ แรงงานมีความทุ่มเทมากขึ้น ผลิตผลต่อวันเพิ่มขึ้น เปลี่ยนงานน้อยลง นายจ้างมีการจัดอบรมเพิ่มพูนทักษะมากขึ้น และช่วยยกระดับผลิตภาพของเศรษฐกิจในภาพรวม (รพีพัฒน์ อิงคสิทธิ์ The Momentum)

2.5 การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของต่างประเทศ

2.5.1 ค่าจ้างขั้นต่ำมีการกำหนดในหลายรูปแบบ ได้แก่

- รูปแบบรายชั่วโมง ประเทศที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรูปแบบนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น แอฟริกาใต้ เป็นต้น
- รูปแบบรายวัน ประเทศที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศไทย อินเดีย ฟิลิปปินส์ คอสตาริกา เป็นต้น
- รูปแบบรายสัปดาห์ ประเทศที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศมอลตา โดยกำหนดชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์เท่ากับ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
- รูปแบบรายเดือน ประเทศที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม จีน ลาว มาเลเซีย บราซิล กัมพูชา เป็นต้น
- รูปแบบรายชิ้น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรูปแบบนี้มักจะใช้ในบางอุตสาหกรรมหรือบางอาชีพเท่านั้น เช่น ในกัมพูชา มีการกำหนดอัตราสำหรับลูกจ้างที่ทำชิ้นงานประเภทสิ่งทอ เสื้อผ้า และรองเท้า
- รูปแบบมากกว่า 1 รูปแบบ เช่น ในประเทศคอสตาริกา มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในรูปแบบรายวันในแรงงานไม่มีฝีมือ (unskilled workers) แรงงานกึ่งใช้ฝีมือ (semi-skilled workers) แรงงานที่มีฝีมือ (skilled workers) และแรงงานเฉพาะทาง (specialized workers) และมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในรูปแบบรายเดือนแก่อาชีพอื่น ๆ นอกจากอาชีพที่กำหนดในรูปแบบรายวัน และในประเทศฝรั่งเศสก็มีการกำหนดรูปแบบของค่าจ้างขั้นต่ำทั้งรูปแบบรายเดือน และรายชั่วโมง

2.5.2 ค่าจ้างขั้นต่ำในรูปแบบเวลาต่าง ๆ

- ค่าจ้างขั้นต่ำรายเดือนและรายสัปดาห์ ค่าจ้างทั้ง 2 รูปแบบนี้มักเหมาะกับการจ้างงานที่มีการจ่ายเงินเป็นประจำ และมีลักษณะของการจ้างงานที่เป็นมาตรฐานทั่วไป ซึ่งเป็นการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับชั่วโมงการทำงานและช่วงเวลาพักตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถแปลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจากรายเดือนเป็นรายสัปดาห์ และจากรายสัปดาห์เป็นรายเดือนได้
- ค่าจ้างรายชั่วโมงหรือรายวัน เหมาะกับงานที่สามารถวัดได้อย่างละเอียดเพื่อจัดการกับเวลาทำงานให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการสร้างมาตรฐานเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติต่อลูกจ้างประจำและพาร์ทไทม์ รวมไปถึงแรงงานในระบบและนอกระบบอย่างเท่าเทียมกัน โดยทั่วไปแล้วจะเป็นประโยชน์กับลูกจ้างบางกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานบางส่วน เช่น การคุ้มครองโดยกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำแต่ไม่คุ้มครองโดยกฎหมายชั่วโมงการทำงาน ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะประกาศเฉพาะค่าแรงขั้นต่ำรายชั่วโมง และอาจจะมีแนวทางคำนวณเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือน เช่น ประเทศเกาหลีใต้

2.5.3 กลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

- <u>กลไกไตรภาคี</u> ในบางประเทศ การปรึกษาหารือเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำจะเกิดขึ้นในองค์กรไตรภาคี โดยองค์กรไตรภาคีจะประกอบไปด้วย รัฐบาล ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน และนายจ้าง
- <u>ภาครัฐ</u> ในประเทศส่วนใหญ่ รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดระดับค่าจ้างขั้นต่ำโดยคำนึงถึงคำแนะนำของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือกลไกอื่น ๆ แต่ในบางประเทศ เช่น โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย รัฐบาลได้ปรึกษาฝ่ายอื่น ๆ แต่เมื่อไม่บรรลุข้อตกลง รัฐบาลจะตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวเกี่ยวกับระดับค่าจ้างขั้นต่ำ

- คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอิสระ (Independent expert committee) เช่น ในประเทศออสเตรเลีย มีคณะกรรมการ Fair Work Australia's Minimum Wage Panel ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการทั้งหมด 5 คน จากหลายสาขา ได้แก่ เศรษฐศาสตร์ ธุรกิจ ความยุติธรรมทางสังคม ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน วิชาการและบริการชุมชน ดำเนินการทบทวนประจำปีงบประมาณและตัดสินระดับค่าจ้างขั้นต่ำ
- องค์กรภายนอกไตรภาคีหรือคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในบางประเทศ เช่น บัลแกเรีย ฝรั่งเศส ฮังการี ลัตเวีย และสหราชอาณาจักร สหภาพแรงงานและองค์กรนายจ้างอาจเจรจาระดับค่าจ้างขั้นต่ำโดยไม่ขึ้นกับไตรภาคีหรือคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ
- กลไกการจัดทำดัชนี (Indexation mechanism) ในเบลเยียม บราซิล จีน อินเดีย เนเธอร์แลนด์ และบางรัฐในแคนาดา โดยปกติจะใช้กลไกการจัดทำดัชนีเพื่อปรับระดับค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น ในประเทศจีนมีกลไกการจัดทำดัชนีจะคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค รวมถึงค่าครองชีพและค่าจ้างโดยเฉลี่ย เงินสมทบประกันสังคม อัตราการว่างงาน และระดับการพัฒนา

2.5.4 ความแตกต่างหรือข้อยกเว้นของค่าจ้างขั้นต่ำตามอายุ ประสบการณ์ และสาขาอุตสาหกรรม

- อายุ แรงงานอายุน้อยจะไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเต็มจำนวน แต่มักจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างที่ประกาศ และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามอายุ
  ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลีย ในปี พ.ศ. 2561
  อายุต่ำกว่า 16 ปี จะได้รับค่าจ้าง 36.8% ของค่าจ้างที่ประกาศ
  อายุ 16 ปี จะได้รับค่าจ้าง 47.3% ของค่าจ้างที่ประกาศ
  อายุ 17 ปี จะได้รับค่าจ้าง 57.8% ของค่าจ้างที่ประกาศ
  อายุ 18 ปี จะได้รับค่าจ้าง 68.3% ของค่าจ้างที่ประกาศ
  อายุ 19 ปี จะได้รับค่าจ้าง 82.5% ของค่าจ้างที่ประกาศ
  อายุ 20 ปี จะได้รับค่าจ้าง 97.7% ของค่าจ้างที่ประกาศ
- ประสบการณ์ ในบางประเทศ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะเพิ่มขึ้นหากแรงงานมีคุณสมบัติและประสบการณ์มากขึ้น เช่น ในลักเซมเบิร์ก แรงงานที่มีอายุมากกว่า 18 ปี ที่มีการผ่านการรับรองคุณสมบัติ (Qualified employees) จะได้รับค่าจ้าง 120% ของค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศ สำหรับประเทศมอลตา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะเพิ่มขึ้น 1.8% สำหรับผู้ที่ทำงานกับนายจ้างคนเดิมเป็นเวลา 1 ปี และได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ และเพิ่มขึ้น 3.5% หากทำงาน 2 ปี
- อุตสาหกรรมหรืออาชีพ โดยส่วนใหญ่ลูกจ้างภาคเกษตรกรรมจะได้รับค่าจ้างน้อยกว่า และไม่รวมลูกจ้างของภาครัฐ เช่น ในแอฟริกาใต้ ภาคส่วนต่าง ๆ จะจ่ายเป็นสัดส่วนของค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศ เช่น คนงานในฟาร์มได้รับค่าจ้าง 90% ของค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศ คนงานในบ้านได้รับค่าจ้าง 75% ของค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ธุรกิจที่ไม่สามารถจ่ายค่าแรงขั้นต่ำสามารถยื่นขอยกเว้นได้ ในสหรัฐอเมริกา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะแตกต่างกันสำหรับคนงานที่ได้รับทิป (ทิปปลอดภาษี) ในนิวซีแลนด์ หากมีการจัดหาที่พัก ค่าที่พักเหล่านั้นจะถูกหักออกจากค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศ เช่น ในภาคเกษตรกรรม และในเยอรมนี นายจ้างอาจหักค่าที่พักออกจากค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับแรงงานตามฤดูกาลและแรงงานต่างชาติในสัญญาตามฤดูกาล

2.5.5 ระบบค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศเกาหลีใต้ เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2496 และในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งได้มีการออกพระราชบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำฉบับแรก โดยมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2531 และจนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำได้มีการผ่านการแก้ไขมาแล้ว 10 ฉบับ ทั้งนี้ ประเทศเกาหลีใต้ได้มีการกำหนดค่าจ้างในรูปแบบรายชั่วโมง โดยทำการ

คำนวณเป็นรายวันด้วยการคูณ 8 ชั่วโมง และเป็นรายเดือนด้วยการคูณ 209 ชั่วโมง และมีการปรับเป็นประจำทุกปี โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคมของทุกปี

ประเทศเกาหลีใต้จะพิจารณาการกำหนดค่าจ้างโดยผ่านปัจจัย ได้แก่ ค่าครองชีพของลูกจ้าง ค่าจ้างของลูกจ้างในอุตสาหกรรมที่คล้ายกัน ผลิตภาพแรงงาน การกระจายรายได้ และปัจจัยอื่น ๆ นอกจากการปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงทุกปีแล้ว การปรับเพิ่มค่าจ้างของประเทศเกาหลีใต้ค่อนข้างที่จะสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อและผลิตภาพแรงงาน

สำหรับกลไกการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศเกาหลีใต้นั้นจะดำเนินการผ่านหน่วยงานดังต่อไปนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการจ้างงานและแรงงานซึ่งเป็นผู้ดูแล
- คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ จำนวน 27 คน ได้แก่ ฝ่ายลูกจ้าง 9 คน นายจ้าง 9 คน และตัวแทนจากเจ้าหน้าที่และนักวิชาการ 9 คน
- คณะกรรมการด้านเทคนิค ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ชุด ดังนี้

  ชุดที่ 1 ด้านค่าครองชีพ ซึ่งจะพิจารณาวิธีการคำนวณค่าครองชีพ และประเมินค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต

  ชุดที่ 2 ด้านระดับค่าจ้าง ซึ่งจะพิจารณาสถานะการจ้างงาน จำแนกประเภทของธุรกิจ และดำเนินการเบื้องต้นเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องระดับค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีการจัดตั้งกองทุนความมั่นคงของงาน (Job Security Fund) โดยการจัดทำเงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีการจ้างพนักงานไม่เกิน 30 คน ในอัตรา 130,000 วอนต่อเดือนต่อพนักงาน 1 คน

บทที่ 3
สถานการณ์ผลิตภาพแรงงานเปรียบเทียบกับค่าจ้าง

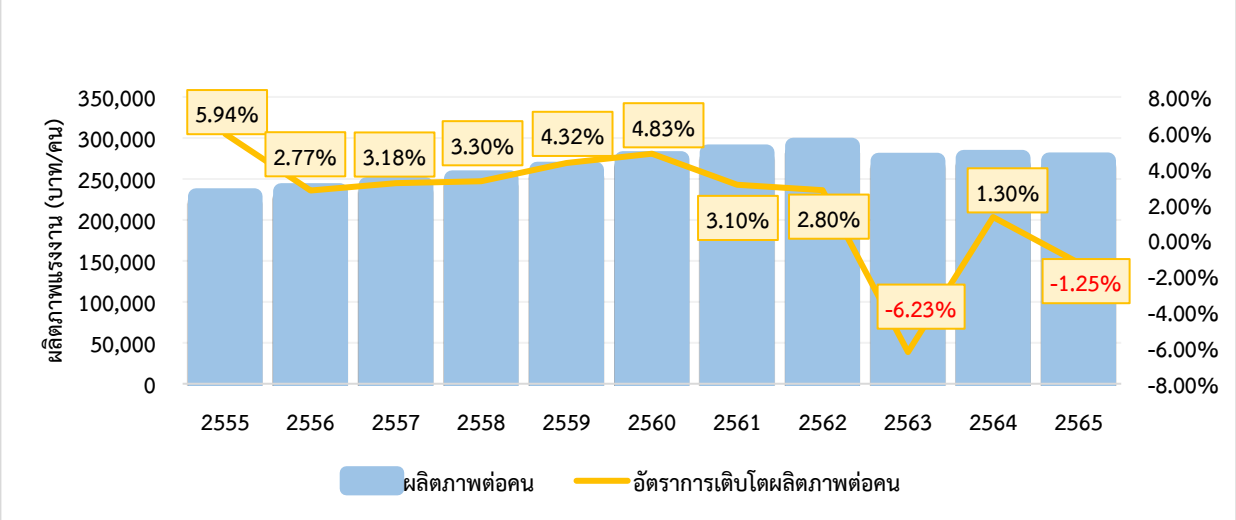
3.1 สถานการณ์ผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างไทย

ผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเติบโตของเศรษฐกิจในประเทศ เนื่องจากสามารถสะท้อนประสิทธิภาพในการทำงานเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยการผลิตด้านแรงงาน ซึ่งโดยทั่วไปผลิตภาพแรงงานสามารถคำนวณได้ 2 แบบ คือ ผลิตภาพแรงงานต่อคน (Labour Productivity per Employed person) และผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงการทำงาน (Labour Productivity per hour worked) อย่างไรก็ดีการวัดผลิตภาพของทุกคนเป็นเรื่องยาก เนื่องจากเป็นเรื่องของรายบุคคล ดังนั้นวิธีที่นิยมใช้วัดผลิตภาพแรงงานคือ การวัดผลผลิตต่อปัจจัยการผลิตด้านแรงงาน ซึ่งตัวแทนของผลผลิตทั้งประเทศ คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และปัจจัยการผลิตทางด้านแรงงานอาจเป็นจำนวนแรงงานหรือชั่วโมงการทำงาน ซึ่งวิธีนี้เป็นการวัดผลิตภาพบางส่วน (Partial Productivity) โดยการเปรียบเทียบผลผลิตต่อหนึ่งปัจจัยการผลิต ภายใต้ปัจจัยการผลิตอื่นคงที่

$$\text{ผลิตภาพแรงงาน} = \frac{\text{ผลผลิต}}{\text{ปัจจัยการผลิตด้านแรงงาน}} = \frac{real\ \text{GDP}}{\text{จำนวนผู้มีงานทำ หรือชั่วโมงการทำงาน}}$$

ผลิตภาพแรงงานต่อคนซึ่งคิดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาคงที่ (Real GDP) ต่อจำนวนผู้มีงานทำต่อปี ดังภาพที่ 3-1 พบว่าผลิตภาพแรงงานต่อคนของไทยมีทิศทางเติบโตขึ้นต่อเนื่อง แต่อัตราการเติบโตลดลงในปี 2560 และหดตัวสูงในช่วงโควิด-19 และเริ่มกลับมามีทิศทางที่เพิ่มขึ้นในปี 2564 โดยเป็นผลจากฐานต่ำในปีก่อน และกลับมาหดตัวอีกครั้งในปี 2565 สะท้อนว่าเศรษฐกิจยังไม่กลับมาฟื้นตัวดังเดิม และแรงงานขาดการพัฒนา ซึ่งเป็นที่น่ากังวลต่อการพัฒนาผลิตภาพแรงงานรวมในระยะต่อไป

ภาพที่ 3-1 ผลิตภาพแรงงานและอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน

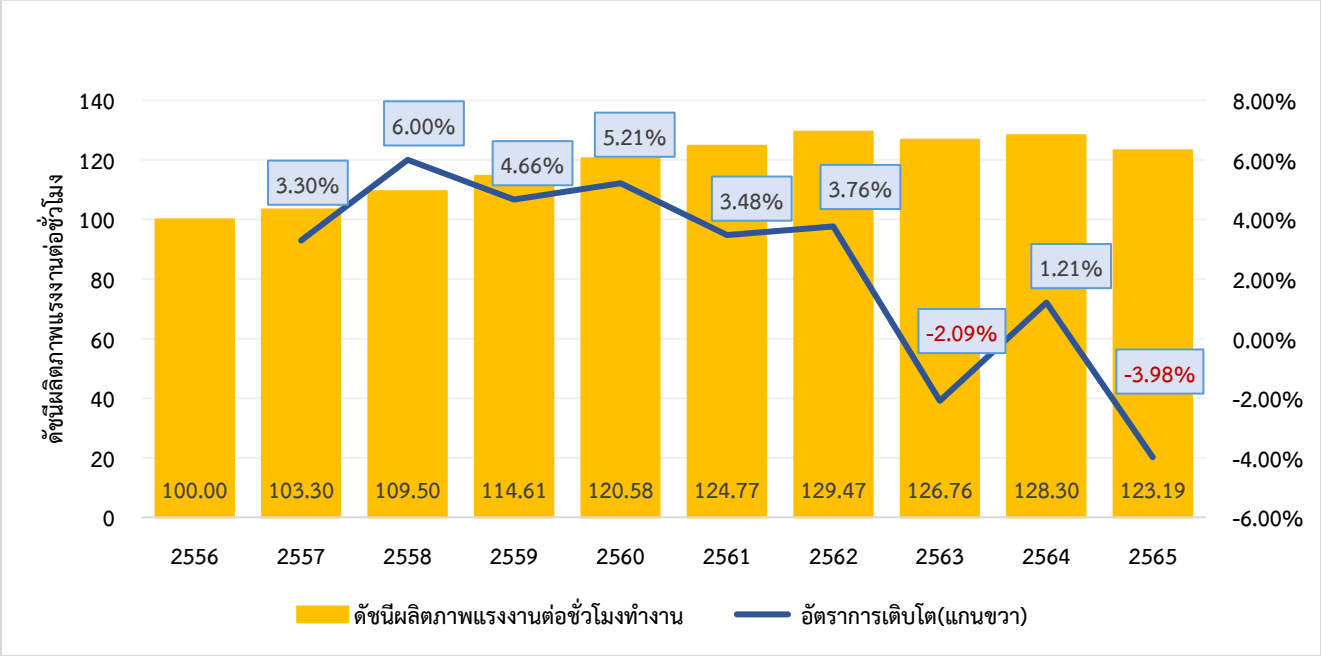


ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยกองเศรษฐกิจการแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงการทำงานจะมีความแม่นยำมากกว่า เนื่องจากได้กำจัดความต่างของเวลาในการทำงานของแรงงานแต่ละคนออกไป เมื่อพิจารณาผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงการทำงาน ดังภาพที่ 3-2 พบว่า แนวโน้มของผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงการทำงานไปในทิศทางใกล้เคียงกับผลิตภาพแรงงานต่อคน

กล่าวคือ มีแนวโน้มเติบโตขึ้นทุกปีตั้งแต่ปี 2556-2562 แต่หดตัวในช่วงโควิด และยังไม่กลับมาฟื้นตัวในปี 2565 โดยในปี 2565 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงการทำงานของไทยหดตัวถึงร้อยละ 3.98 สะท้อนคุณภาพแรงงานที่ลดลง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการระบาดของโรคโควิด-19 อย่างไรก็ตามก่อนมีโรคระบาด ศักยภาพของตลาดแรงงานไทยก็ถือว่ามีความเสี่ยงค่อนข้างสูง ด้วยการดำเนินธุรกิจของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (technology disruption) ซึ่งโควิด-19 เป็นตัวเร่งให้ภาคธุรกิจนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับใช้เร็วขึ้น ส่งผลให้แรงงานที่มีทักษะไม่สอดคล้องกับธุรกิจใหม่ ๆ ปรับทักษะไม่ทัน และไม่สามารถย้ายไปยังสาขาการผลิตที่ต้องใช้ทักษะสูงกว่าได้ และนำไปสู่ผลิตภาพที่ลดลงหรืออาจตกงานในที่สุด นอกจากนี้ปัญหาการเข้าสู่สังคมสูงวัยก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผลิตภาพแรงงานลดลง เนื่องจากเมื่อจำนวนวัยทำงานลดลง จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น อาจทำให้การปรับตัวเข้าสู่ธุรกิจสมัยใหม่เป็นเรื่องยาก ส่งผลให้แนวโน้มประสิทธิภาพการผลิตต่ำลง

ภาพที่ 3-2 ดัชนีผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงการทำงานและอัตราการเติบโต

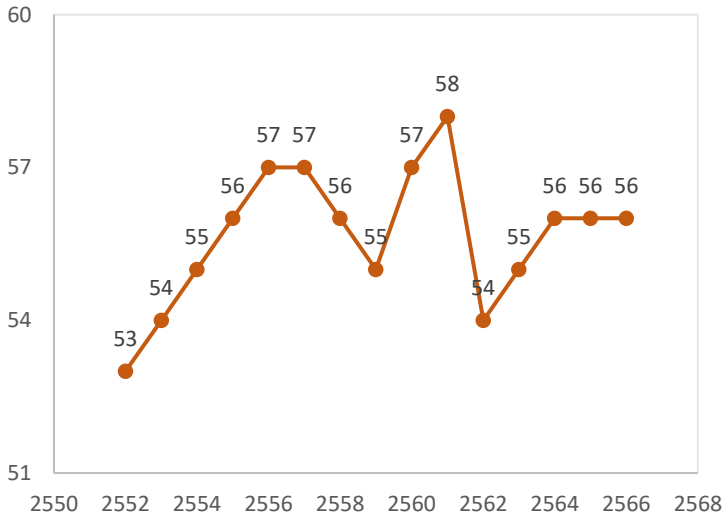


หมายเหตุ: ดัชนีผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงการทำงาน ปีฐานคือปี 2556
ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

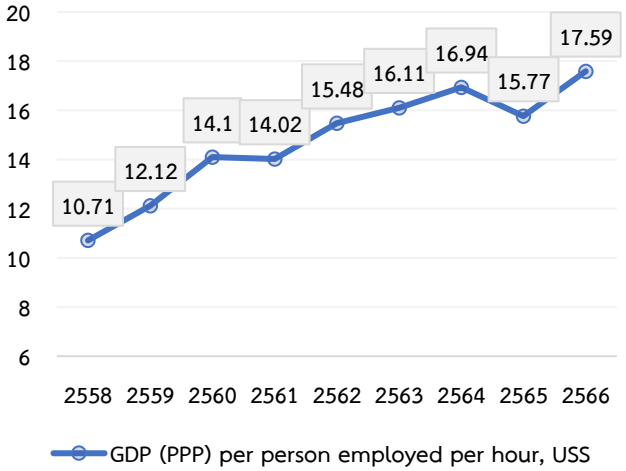
หากเทียบผลิตภาพแรงงานของไทยกับประเทศอื่น ๆ อาจพิจารณาได้จากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านผลิตภาพแรงงานของไทย (ตัวชี้วัด Labour Productivity) ที่จัดขึ้นโดย Institute for Management Development (IMD) พบว่าผลิตภาพแรงงานไทยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ จากผลการจัดอันดับของ IMD ปีล่าสุด คือปี 2566 ผลิตภาพแรงงานของไทยอยู่ในอันดับที่ 56 จาก 63 ประเทศ คงที่จากปีก่อน หากพิจารณาภาพที่ 3-3 จะพบว่าอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านผลิตภาพแรงงานของไทยไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง โดยอยู่ระหว่างอันดับที่ 53-58 ในช่วงปี 2552-2566 และถ้าพิจารณาลงรายละเอียดในแต่ละภาคอุตสาหกรรม พบว่าผลิตภาพในภาคเกษตร (AGRICULTURAL PRODUCTIVITY: PPP) อยู่อันดับ 58 ผลิตภาพในภาคอุตสาหกรรม (PRODUCTIVITY IN INDUSTRY: PPP) อยู่อันดับ 54 และผลิตภาพในภาคบริการ PRODUCTIVITY IN SERVICES: PPP) อยู่ที่อันดับ 53 นอกจากนี้ หากพิจารณาค่าผลิตภาพแรงงาน ซึ่งวัดจากผลิตภาพแรงงานต่อผู้มีงานทำต่อชั่วโมง คำนวณจาก GDP ปรับด้วยค่าความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ (Purchasing Power Parity : PPP) ต่อจำนวนผู้มีงานทำ

ต่อชั่วโมง พบว่าคะแนนของไทยมีทิศทางเพิ่มขึ้นในปี 2566 โดยไทยมีผลิตภาพแรงงานอยู่ที่ 17.59 ดอลล่าร์สหรัฐต่อคนต่อชั่วโมง เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.54 จากปี 2565 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากฐานต่ำในปีก่อน และมีการฟื้นตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ยังคงต่ำกว่าสิงคโปร์ มาเลเซีย เกาหลี และญี่ปุ่น ดังภาพที่ 3-5

ภาพที่ 3-3 ผลการจัดอันดับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านผลิตภาพแรงงาน

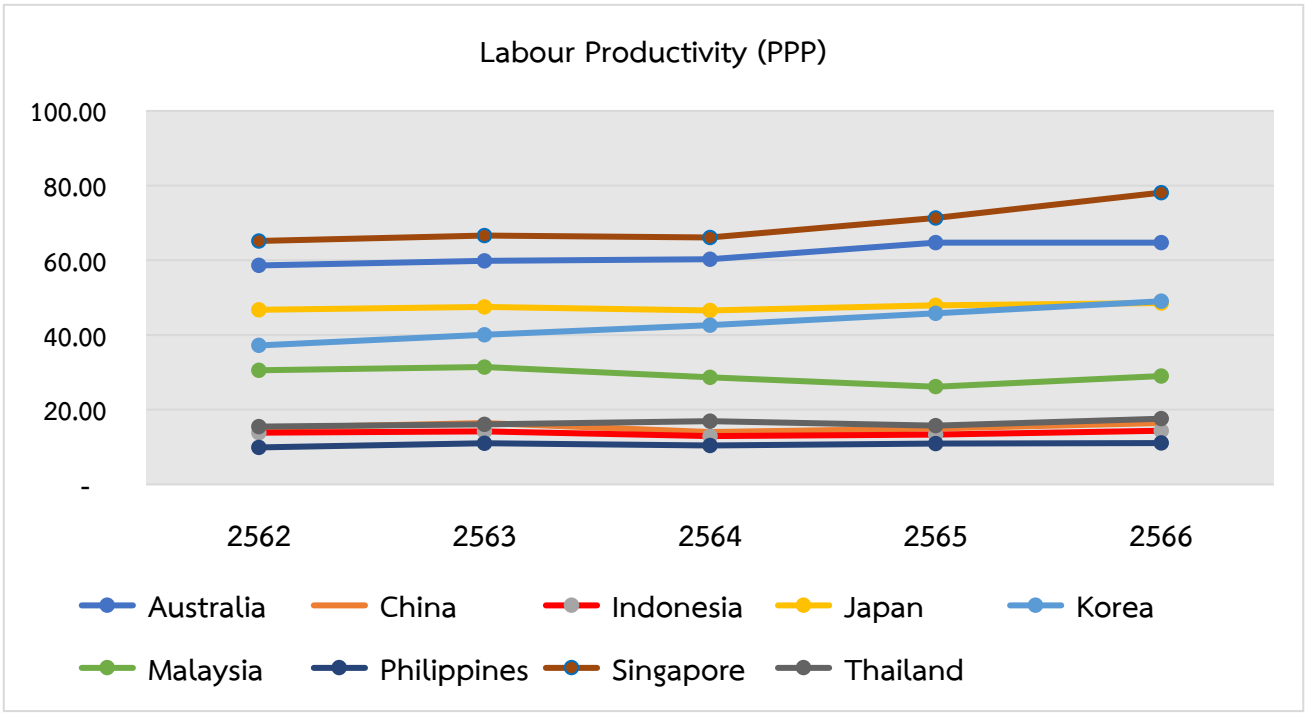


ภาพที่ 3-4 ค่าคะแนนด้านผลิตภาพแรงงานของไทยในการจัดอันดับโดย IMD



ที่มา: IMD Business School และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาพที่ 3-5 ค่าคะแนนด้านผลิตภาพแรงงานของประเทศต่าง ๆ ในการจัดอันดับโดย IMD



ที่มา : สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ

หากพิจารณาผลิตภาพแรงงานจำแนกตามอุตสาหกรรมหมวดใหญ่ในประเทศไทย ดังตารางที่ 3-1 จะเห็นว่าสาขาที่ผลิตภาพสูงมักเป็นสาขาที่ใช้ทุนสูงด้วย อาทิ การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน สาขาไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ การบริการข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร เป็นต้น ส่วนสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำ มักเป็นสาขาที่ใช้แรงงานเข้มข้น หรือใช้เทคโนโลยีในการประกอบการผลิตค่อนข้างน้อย เช่น ภาคเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง กิจกรรมการจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล การก่อสร้าง กิจกรรมโรงแรมและบริการด้านอาหาร เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบระดับของผลิตภาพแรงงานรายสาขาในปีต่าง ๆ ได้แก่ ปี 2557 2561 2562 2563 2564 และ 2565 พบว่าผลิตภาพแรงงานเชิงเปรียบเทียบระหว่างสาขา ไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละช่วงเวลา หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการจัดอันดับของผลิตภาพแรงงานรายสาขา ไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละช่วงเวลา สะท้อนว่าโครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งผลการเปรียบเทียบผลิตภาพแรงงานรายสาขาสามารถสรุปได้ดังนี้

- <u>สาขาที่มีผลิตภาพแรงงานสูง</u> ได้แก่ การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน (ผลิตภาพแรงงานในปี 2565 เท่ากับ 1,428 บาท/ชั่วโมง) ไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ (1,380 บาท/ชั่วโมง) บริการด้านข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร (1,289 บาท/ชั่วโมง) กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย และสาขาอสังหาริมทรัพย์
- <u>สาขาที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำ</u> ได้แก่ สาขาเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง (ผลิตภาพแรงงานในปี 2565 เท่ากับ 31 บาท/ชั่วโมง) กิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล (31 บาท/ชั่วโมง) การก่อสร้าง (58 บาท/ชั่วโมง) กิจกรรมโรงแรม และการบริการด้านอาหาร กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน การขายส่ง ขายปลีก การซ่อมยานยนต์ และรถจักรยานยนต์
- <u>สาขาที่มีการเติบโตของผลิตภาพแรงงานสูงในช่วงปี 2557-2565</u> ได้แก่ การจัดหาน้ำ การจัดการ และการบำบัดน้ำเสีย ของเสีย และสิ่งปฏิกูล บริการข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร สาขาศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับสาขาที่มีการเติบโตของผลิตภาพแรงงานสูงในช่วงปี 2557-2562
- <u>สาขาที่มีการเติบโตของผลิตภาพแรงงานต่ำในช่วงปี 2557-2565</u> ได่แก่ กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์ กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค

ตารางที่ 3-1 ผลิตภาพแรงงานรายสาขา

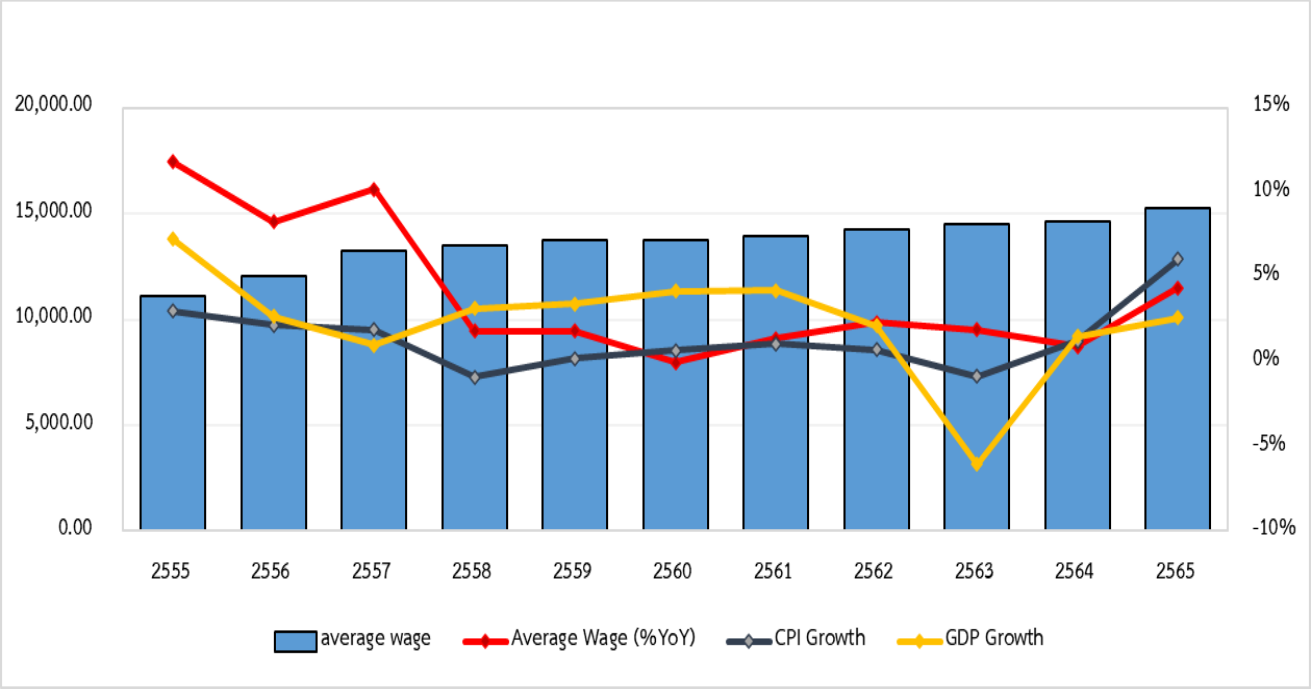
อุตสาหกรรม	ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมง (บาท/ชั่วโมง)								ผลิตภาพแรงงานต่อคน (บาท/ปี/คน)							
	ปี 2557	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565	% Change (57-62)	% Change (57-65)	ปี 2557	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565	% Change (57-62)	% Change (57-65)
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	1,393	1,259	1,554	1,181	1,554	1,428	12%	3%	3,462,902	3,063,405	3,771,236	2,792,872	3,707,015	3,484,126	-12%	1%
ไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ	1,110	1,264	1,257	1,148	1,264	1,380	13%	24%	2,263,814	2,627,853	2,587,508	2,338,592	2,514,804	2,851,588	16%	26%
ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร	730	1,188	1,363	1,284	1,469	1,289	87%	77%	1,714,842	2,722,119	3,075,614	2,763,390	3,218,751	2,852,999	59%	66%
กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย	513	702	703	743	818	787	37%	53%	1,142,879	1,542,572	1,525,513	1,577,374	1,755,533	1,714,543	35%	50%
กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์	963	966	924	828	779	522	-4%	-46%	2,130,845	2,251,676	2,133,815	1,876,399	1,783,264	1,220,022	6%	-43%
การจัดหาน้ำ การจัดการ และการบำบัดน้ำเสีย ของเสีย และสิ่งปฏิกูล	142	324	283	276	297	382	99%	168%	377,715	683,469	584,956	567,335	590,108	771,692	81%	104%
กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค	281	243	254	248	232	214	-10%	-24%	639,263	550,632	570,866	534,530	501,096	474,080	-14%	-26%
การผลิต	161	185	190	196	202	185	18%	15%	411,452	464,515	470,649	456,604	482,535	456,921	13%	11%
ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ	102	184	198	186	197	173	94%	69%	238,545	409,890	436,357	370,281	398,812	374,192	72%	57%
การขนส่ง และสถานที่เก็บสินค้า	192	230	231	185	174	165	20%	-14%	489,841	569,939	566,724	429,691	406,584	405,549	16%	-17%
การศึกษา	149	147	151	157	165	164	1%	10%	280,848	281,862	288,113	278,044	298,052	306,525	0%	9%
การบริหารราชการ การป้องกันประเทศ และการประกันสังคมภาคบังคับ	155	162	167	169	167	150	8%	-3%	315,854	320,588	327,814	326,486	321,305	291,382	1%	-8%
กิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	130	163	174	170	156	150	34%	16%	295,467	355,788	378,014	363,860	340,371	336,587	20%	14%
การขายส่ง และการขายปลีก การซ่อมยานยนต์และรถจักรยานยนต์	79	102	108	107	110	103	37%	31%	205,376	256,616	269,327	259,511	264,780	252,938	25%	23%
กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน	121	125	121	113	97	92	0%	-24%	330,534	327,663	311,903	276,213	247,690	234,383	-1%	-29%
กิจกรรมโรงแรม และการบริการด้านอาหาร	65	93	100	68	58	75	53%	15%	167,992	229,417	244,885	153,431	134,499	179,296	37%	7%
กิจกรรมบริการด้านอื่น ๆ	72	76	76	79	73	64	5%	-12%	183,949	179,606	174,455	168,675	153,676	144,260	-2%	-22%
การก่อสร้าง	41	58	57	60	62	58	38%	40%	101,088	136,188	133,342	132,575	137,006	133,486	35%	32%
กิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล	30	33	32	32	32	31	7%	5%	78,345	78,844	75,571	73,605	73,634	73,923	1%	-6%
เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	26	29	30	30	31	31	15%	19%	51,714	55,637	56,711	54,867	55,100	56,935	8%	10%

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

จะเห็นได้ว่าผลิตภาพแรงงานในแต่ละสาขามีความแตกต่างกันไป หากจะยกระดับผลิตภาพแรงงานของประเทศ อาจมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตและบริการของประเทศ เพื่อมีการโยกย้ายแรงงานในสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำไปยังสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานสูงขึ้น หรือทำการปรับปรุงและยกระดับผลิตภาพแรงงานในสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำให้สูงขึ้น ด้วยเทคโนโลยี หรืออบรม พัฒนาทักษะของแรงงานในสาขาดังกล่าว

หากพิจารณาค่าจ้างเฉลี่ยของประเทศไทยพบว่าค่าจ้างเฉลี่ยมีแนวโน้มเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ แต่เป็นการเติบโตในอัตราที่ชะลอตัวลง และหดตัวในปี 2560 จากนั้นเติบโตขึ้นต่อเนื่องจนถึงปี 2563 อัตราการเติบโตของค่าจ้างลดลงจากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจลดลง ผู้ประกอบการจึงลดการจ้างงานหรือปรับลดอัตราค่าจ้างเพื่อพยายามลดต้นทุนให้สอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้ที่ลดลง อัตราค่าจ้างเติบโตแบบชะลอตัวจนถึงปี 2564 และกลับมาเติบโตเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี 2565 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการฟื้นตัวของบางกิจกรรมการผลิต และบางส่วนเป็นผลจากฐานที่ต่ำในปีก่อน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภาพแรงงานต่อคน พบว่าผลิตภาพแรงงานเริ่มมีอัตราการเติบโตที่ลดลงในปี 2560 และมีการหดตัวลงในปี 2563 เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ดี ในขณะที่ค่าจ้างเฉลี่ยมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นในปี 2565 ผลิตภาพแรงงานยังคงหดตัวลง นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างเฉลี่ยกับเงินเฟ้อและ GDP พบว่าค่าจ้างเฉลี่ยค่อนข้างมีอัตราการเติบโตในทิศทางเดียวกันกับ GDP และเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น แต่เติบโตในขนาด (magnitude) ที่ต่างกัน ดังภาพที่ 3-6

ภาพที่ 3-6 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

อัตราค่าจ้างมีความแตกต่างกันในแต่ละภาคอุตสาหกรรม หากพิจารณาตารางที่ 3-2 จะเห็นว่าสาขาที่มีค่าจ้างสูงมักเป็นสาขาที่มีผลิตภาพสูงด้วย เช่น การบริการข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย สาขาไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำและระบบปรับอากาศ เป็นต้น ส่วนสาขาที่มีค่าจ้างเฉลี่ยต่ำ มักเป็นสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำและอำนาจในการเจรจาต่อรองของแรงงานน้อย เช่น ภาคเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง กิจกรรมการจ้าง

ในครัวเรือนส่วนบุคคล การก่อสร้าง กิจกรรมโรงแรมและบริการด้านอาหาร นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบระดับค่าจ้างเฉลี่ยรายสาขาในปีต่าง ๆ ได้แก่ ปี 2557 2561 2562 2563 2564 2565 พบว่าค่าจ้างเชิงเปรียบเทียบรายสาขาไม่แตกต่างกันมากในแต่ละช่วงเวลา ผลการเปรียบเทียบค่าจ้างเฉลี่ยรายสาขา สรุปได้ดังนี้

- <u>สาขาที่มีค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนสูง</u> ได้แก่ สาขาบริการด้านข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร (ค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2565 เท่ากับ 28,751 บาท/เดือน) กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย (26,702 บาท/เดือน) สาขาไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ (26,610 บาท/เดือน) สาขาการศึกษา และกิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค
- <u>สาขาที่มีค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนต่ำ</u> ได้แก่ สาขาเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง (ค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2565 เท่ากับ 6,632 บาท/เดือน) กิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล (9,705 บาท/เดือน) การก่อสร้าง (11,527 บาท/เดือน) กิจกรรมด้านโรงแรม และการบริการด้านอาหาร กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน และการขายส่ง ขายปลีก การซ่อมยานยนต์และรถจักรยานยนต์
- <u>สาขาที่มีการเติบโตของค่าจ้างโดยเฉลี่ยสูงในช่วงปี 2557-2565</u> ได้แก่ สาขาศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ กิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล และการก่อสร้าง
- <u>สาขาที่มีการเติบโตของค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่ำในช่วงปี 2557-2565</u> ได้แก่ การทำเหมืองแร่ และเหมืองหิน การขนส่ง และสถานที่เก็บสินค้า และกิจกรรมอสังหาริมทรัพย์

ตารางที่ 3-2 ค่าจ้างเฉลี่ยรายสาขา

อุตสาหกรรม	ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือน							
	ปี 2557	ปี 2561	ปี 2562	ปี 2563	ปี 2564	ปี 2565	% Change (57-62)	% Change (57-65)
ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร	26,883	26,055	30,593	31,009	28,954	28,751	14%	7%
กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย	26,284	24,570	25,593	26,460	26,246	26,702	-3%	2%
ไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ	26,299	26,279	24,577	27,202	28,353	26,610	-7%	1%
การศึกษา	22,958	23,630	23,355	23,674	24,044	23,708	2%	3%
กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค	21,669	24,582	22,807	23,570	23,439	23,489	5%	8%
กิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	16,853	18,638	19,219	19,366	19,552	20,544	14%	22%
การบริหารราชการ การป้องกันประเทศ และการประกันสังคมภาคบังคับ	16,219	17,979	18,088	18,272	18,218	19,271	12%	19%
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	23,914	14,812	15,689	18,056	14,732	18,216	-34%	-24%
การขนส่ง และสถานที่เก็บสินค้า	17,213	17,865	18,644	17,817	16,701	17,089	8%	-1%
การจัดหาน้ำ การจัดการ และการบำบัดน้ำเสีย ของเสีย และสิ่งปฏิกูล	14,050	15,900	18,664	19,280	16,881	16,935	33%	21%
กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์	14,861	16,472	17,010	18,081	15,506	14,845	14%	0%
การผลิต	12,151	12,803	13,205	13,559	13,604	14,382	9%	18%
ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ	10,038	12,285	12,395	12,376	13,072	13,940	23%	39%
การขายส่ง และการขายปลีก การซ่อมยานยนต์และรถจักรยานยนต์	11,908	12,888	13,218	13,308	12,878	13,359	11%	12%
กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน	12,081	12,738	13,024	12,489	12,806	13,063	8%	8%
กิจกรรมโรงแรม และการบริการด้านอาหาร	10,166	11,099	11,237	10,653	10,841	11,701	11%	15%
การก่อสร้าง	9,247	10,111	10,166	10,542	10,672	11,527	10%	25%
กิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล	7,620	8,752	9,116	9,103	9,001	9,705	20%	27%
กิจกรรมบริการด้านอื่น ๆ	9,235	8,748	8,575	8,179	7,996	8,914	-7%	-3%
เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	5,734	5,717	6,028	5,862	6,195	6,632	5%	16%

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

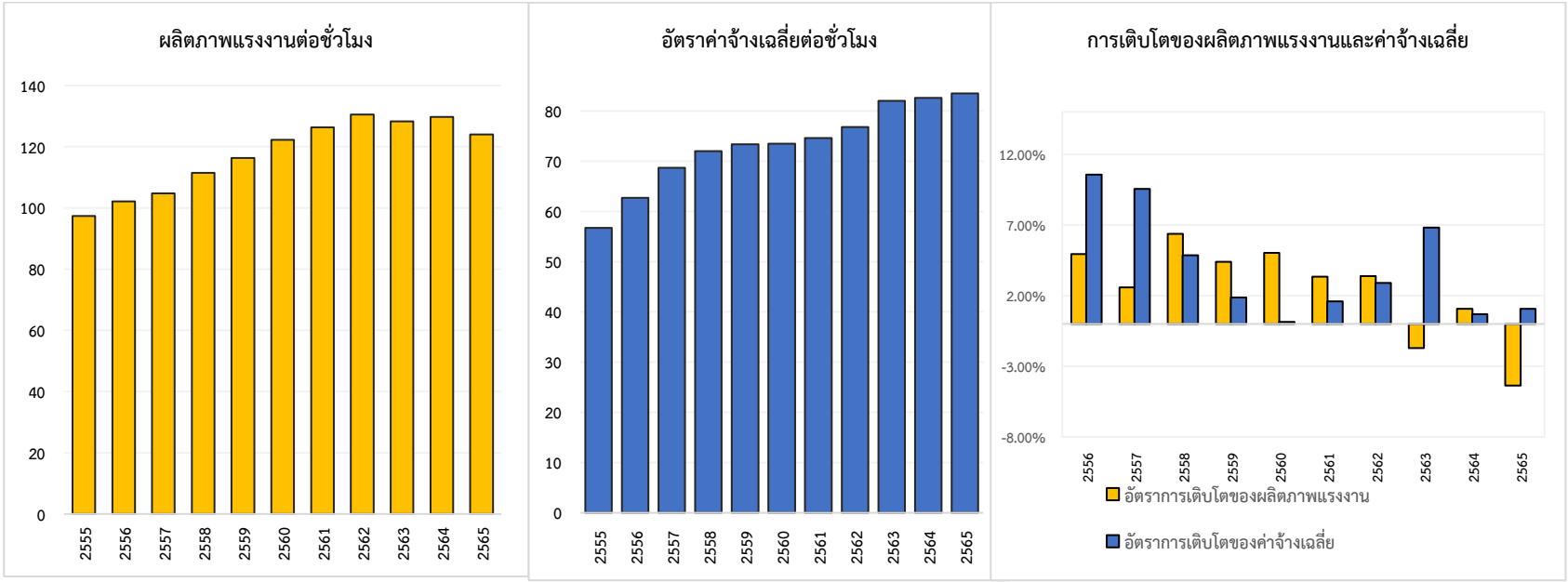
จะเห็นได้ว่าค่าจ้างในแต่ละสาขาค่อนข้างมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับผลิตภาพของแรงงานรายสาขาในเชิงเปรียบเทียบ แต่มีระดับที่แตกต่างกัน ในหัวข้อถัดไปจะพิจารณาความแตกต่างระหว่างค่าจ้าง และผลิตภาพแรงงานในแต่ละมิติ

3.2 ความแตกต่างของค่าจ้างเฉลี่ย และผลิตภาพแรงงาน (productivity-pay gap)

3.2.1 ความแตกต่างค่าจ้างเฉลี่ย และผลิตภาพแรงงานในภาพรวม

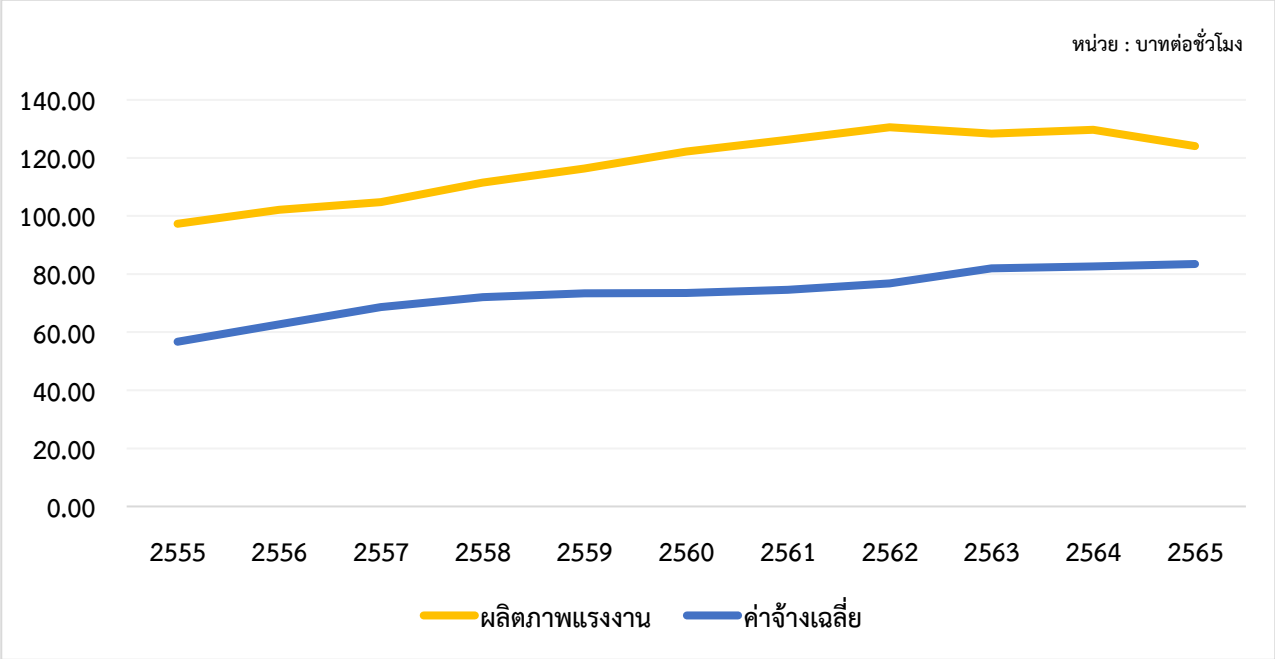
หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภาพแรงงาน และค่าจ้างเฉลี่ยของไทย จะเห็นว่าข้อมูลทั้งสองมีทิศทางที่เติบโตขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปตามการเติบโตของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2563-2565 ที่เศรษฐกิจได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยมีทิศทางเติบโตขึ้น แต่ผลิตภาพแรงงานปรับตัวลดลง ดังภาพที่ 3-7 เมื่อเปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ย พบว่า ช่วงปี 2556-2557 ค่าจ้างเฉลี่ยมีการเติบโตสูงกว่าผลิตภาพแรงงาน ซึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ แต่หลังจากปี 2557 เรื่อยมา โดยเฉลี่ยแล้วค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มขึ้นช้ากว่าผลิตภาพแรงงาน ยกเว้นในช่วงที่ผลิตภาพแรงงานหดตัวจากผลกระทบของการแพร่ระบาดโควิด-19 ในปี 2563-2565 ซึ่งเป็นช่วงที่ผู้ประกอบการลดการจ้างงานลง โดยเฉพาะในสาขาบริการ ซึ่งส่วนมากมีค่าจ้างค่อนข้างต่ำ ทำให้ค่าจ้างโดยเฉลี่ยในปี 2563 สูง

ภาพที่ 3-7 ผลิตภาพแรงงาน อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมง และการเติบโตของผลิตภาพแรงงานและค่าเฉลี่ย



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 3-8 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมง ปี 2555 - 2565



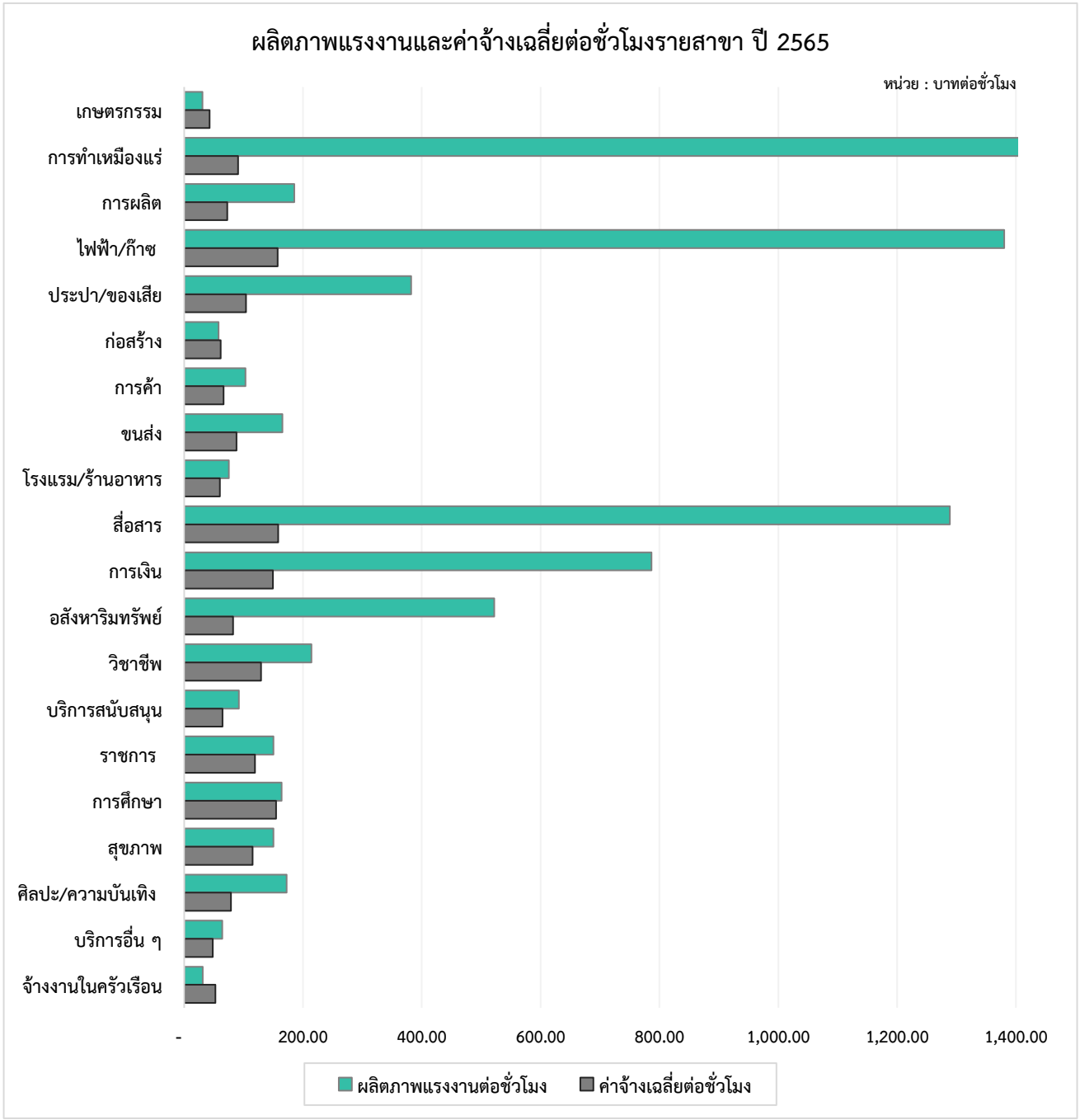
ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

แม้ว่าโดยเฉลี่ยค่าจ้างจะปรับตัวค่อนข้างสอดคล้องกับผลิตภาพ แต่ระดับของค่าจ้างเฉลี่ยและผลิตภาพยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก ดังภาพที่ 3-8

3.2.2 ความแตกต่างค่าจ้างเฉลี่ย และผลิตภาพแรงงานจำแนกตามอุตสาหกรรม

เมื่อดูความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมง และค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขาในปี 2565 ดังภาพที่ 3-9 จะเห็นว่าผลิตภาพแรงงานสูงกว่าค่าจ้างในเกือบทุกสาขาอุตสาหกรรม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลิตภาพที่คำนวณจาก GDP ได้มาจากหลายปัจจัยที่นอกเหนือจากปัจจัยด้านแรงงาน ผลิตภาพจึงมากกว่าส่วนแบ่งของแรงงานที่ได้รับ โดยจะเห็นว่าในสาขาที่ผลิตภาพแรงงานสูงกว่าค่าจ้างมากจะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนหรือเครื่องจักรมาก เช่น การทำเหมืองแร่ ไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ การบริการข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับความแตกต่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและผลตอบแทนแรงงานรายสาขาในสหรัฐอเมริกา (ภาพที่ 2-2) สำหรับสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำกว่าค่าจ้าง มักเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ทำให้ส่วนแบ่งของแรงงานสูง เช่น กิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคลเกษตรกรรม และการก่อสร้าง และสาขาที่ผลิตภาพแรงงานและส่วนแบ่งที่แรงงานได้รับค่อนข้างสอดคล้องกัน ส่วนมากจะอยู่ในสาขาบริการ เช่น กิจกรรมด้านโรงแรม และการบริการด้านอาหาร การศึกษา และบริการอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้หากพิจารณารายอุตสาหกรรมจะสามารถสังเกตได้ว่าค่าจ้างในแต่ละอุตสาหกรรมไม่ได้มีความแตกต่างกันมาก เมื่อเทียบกับผลิตภาพแรงงานรายสาขา ดังนั้นสาขาที่มีผลิตภาพแรงงานสูง จึงเป็นสาขาที่มีช่องว่างระหว่างผลิตภาพและค่าจ้างสูง

ภาพที่ 3-9 ผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขา ปี 2565



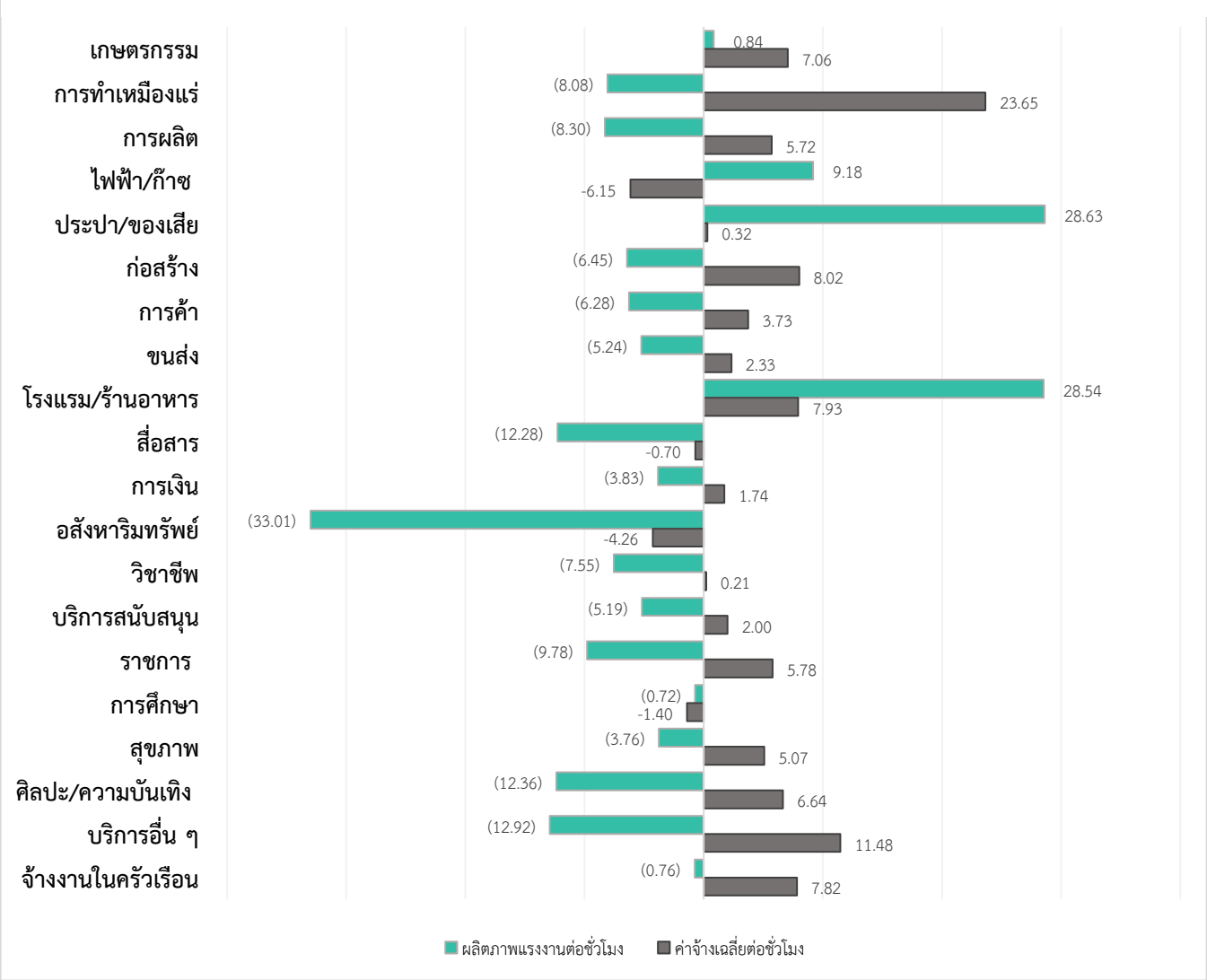
ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 3-3 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขา ปี 2564-2565

อุตสาหกรรม	ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมง			ค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมง		
	ปี 2564	ปี 2565	%change	ปี 2564	ปี 2565	%change
เกษตรกรรม	30.65	30.90	0.84	40.52	42.65	5.27
การทำเหมืองแร่	1,553.70	1,428.24	-8.08	75.49	90.91	20.43
การผลิต	201.94	185.19	-8.30	70.30	72.32	2.86
ไฟฟ้า/ก๊าซ	1,264.09	1,380.17	9.18	168.71	157.45	-6.68
ประปา/ของเสีย	296.82	381.81	28.63	104.15	104.10	-0.05
ก่อสร้าง	62.01	58.01	-6.45	58.80	61.41	4.43
การค้า	109.86	102.96	-6.28	64.98	66.33	2.09
ขนส่ง	174.43	165.28	-5.24	90.23	87.92	-2.56
โรงแรม/ร้านอาหาร	58.33	74.98	28.54	58.01	59.89	3.24
สื่อสาร	1,469.48	1,289.04	-12.28	161.73	158.11	-2.23
การเงิน	818.12	786.78	-3.83	148.44	149.45	0.67
อสังหาริมทรัพย์	779.02	521.89	-33.01	88.53	82.05	-7.31
วิชาชีพ	231.81	214.30	-7.55	132.59	129.13	-2.61
บริการสนับสนุน	96.86	91.83	-5.19	63.90	64.36	0.71
ราชการ	166.64	150.34	-9.78	113.45	119.33	5.18
การศึกษา	165.00	163.81	-0.72	163.09	154.71	-5.14
สุขภาพ	156.05	150.19	-3.76	111.18	115.24	3.65
ศิลปะ/ความบันเทิง	196.84	172.51	-12.36	79.91	78.65	-1.58
บริการอื่น ๆ	73.46	63.97	-12.92	45.20	48.17	6.56
จ้างงานในครัวเรือน	31.52	31.29	-0.76	48.90	52.29	6.94

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 3-10 เปรียบเทียบ (%) การเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2565 เทียบกับ 2564 รายสาขา

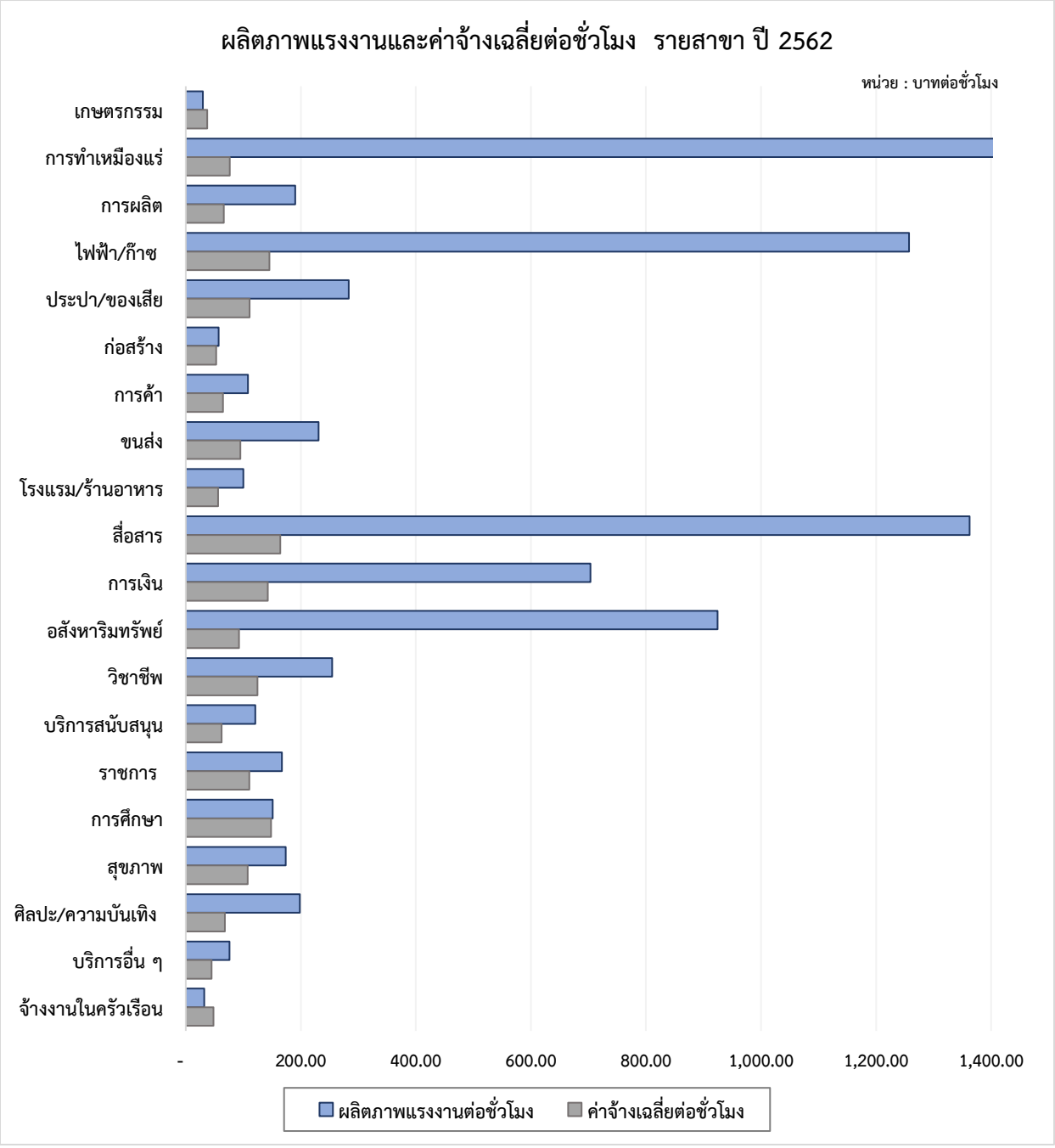


ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเติบโตของผลิตภาพและค่าจ้างในปี 2565 ดังตารางที่ 3-3 และภาพที่ 3-10 พบว่าผลิตภาพแรงงานในหลายสาขาหดตัวในปี 2565 ขณะที่ค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ทั้งนี้อาจเป็นผลจากผลกระทบของการแพร่ระบาดโควิด-19 ที่ส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานหดตัวลง อย่างไรก็ตาม ในปี 2565 มีการฟื้นตัวของธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวที่เริ่มเข้ามาในประเทศมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมด้านโรงแรมและบริการด้านอาหารมีการเติบโตของผลิตภาพแรงงานมากขึ้น และค่าจ้างเองก็เติบโตขึ้นเช่นกัน ในขณะที่สาขาอื่นยังฟื้นตัวได้ไม่ดีนัก จึงทำให้ผลิตภาพโดยรวมหดตัว สำหรับค่าจ้างที่มีการเติบโตเพิ่มขึ้น อาจจะเป็นผลจากเศรษฐกิจที่กำลังจะฟื้นตัว จึงทำให้ผู้ประกอบการกลับมามีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น ค่าแรงจึงปรับตัวสูงขึ้น

ทั้งนี้หากพิจารณาผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขาในช่วงก่อนมีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (ปี 2562) ดังภาพที่ 3.11 พบว่าความแตกต่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเชิงเปรียบเทียบระหว่างสาขา ไม่แตกต่างกันมากนักในปี 2565 และ ปี 2562

ภาพที่ 3-11 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขา ปี 2562



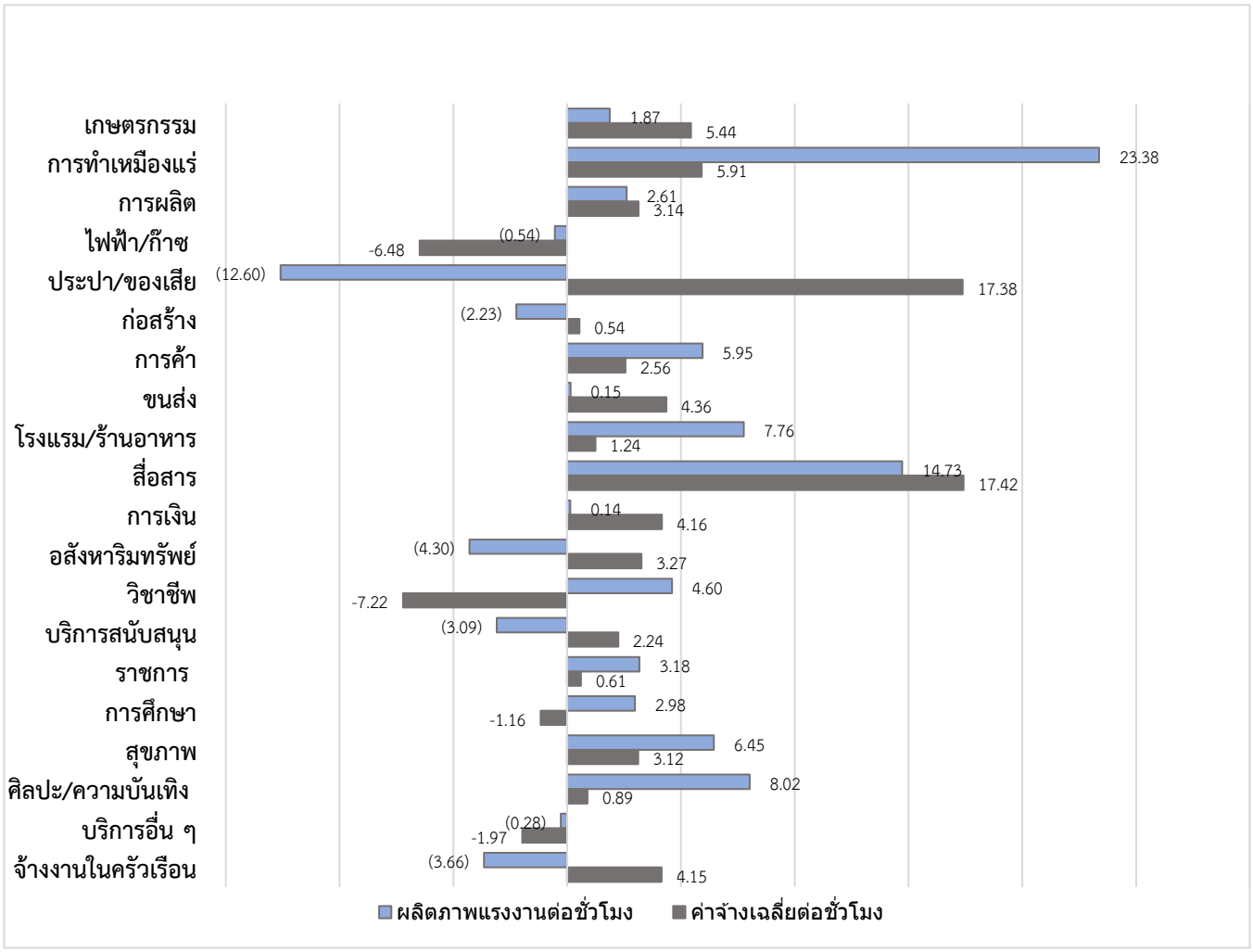
ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 3-4 ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงและค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงรายสาขา ปี 2561-2562

อุตสาหกรรม	ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมง			ค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมง		
	ปี 2561	ปี 2562	%change	ปี 2561	ปี 2562	%change
เกษตรกรรม	29.34	29.89	1.87	35.45	37.40	5.51
การทำเหมืองแร่	1,259.16	1,553.57	23.38	73.58	76.56	4.05
การผลิต	185.49	190.33	2.61	63.20	65.84	4.18
ไฟฟ้า/ก๊าซ	1,263.97	1,257.16	- 0.54	153.28	145.36	-5.17
ประปา/ของเสีย	324.25	283.39	- 12.60	93.60	110.75	18.33
ก่อสร้าง	58.50	57.20	- 2.23	52.62	53.01	0.74
การค้า	101.94	108.00	5.95	62.40	64.54	3.43
ขนส่ง	230.47	230.80	0.15	90.75	95.02	4.70
โรงแรม/ร้านอาหาร	93.02	100.24	7.76	55.21	56.10	1.60
สื่อสาร	1,187.81	1,362.75	14.73	138.08	164.16	18.89
การเงิน	702.31	703.31	0.14	135.43	142.65	5.33
อสังหาริมทรัพย์	965.89	924.39	- 4.30	89.47	92.64	3.55
วิชาชีพ	243.27	254.46	4.60	132.90	124.70	-6.17
บริการสนับสนุน	124.76	120.90	- 3.09	59.88	62.20	3.88
ราชการ	162.19	167.34	3.18	109.43	110.28	0.77
การศึกษา	146.80	151.17	2.98	149.19	148.18	-0.68
สุขภาพ	163.10	173.63	6.45	104.19	107.59	3.26
ศิลปะ/ความบันเทิง	183.55	198.28	8.02	67.02	67.83	1.20
บริการอื่น ๆ	76.13	75.91	- 0.28	45.04	44.91	-0.30
จ้างงานในครัวเรือน	33.14	31.92	- 3.66	46.20	48.14	4.20

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 3-12 เปรียบเทียบ (%) การเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2562 เทียบกับ 2561 รายสาขา



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

อย่างไรก็ตามอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2562 ค่อนข้างมีความแตกต่างจากอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2565 อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการผลักดันของเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ที่มากขึ้น เช่น กิจกรรมเหมืองแร่ที่มีอัตราการเติบโตของผลิตภาพสูงในปี 2562 แต่หดตัวตัวในปี 2565 ในขณะที่ผลิตภาพในสาขาการจัดหาน้ำ การจัดการ และการบำบัดน้ำเสีย ของเสีย และสิ่งปฏิกูล หดตัวในปี 2562 แต่มีการเติบโตได้ดีในปี 2565 และค่าจ้างเฉลี่ยของสาขาการจัดหาน้ำ การจัดการ และการบำบัดน้ำเสีย ของเสีย และสิ่งปฏิกูล เติบโตได้ดีในปี 2562 แต่หดตัวในปี 2565 ส่งผลให้ช่องว่างและผลิตภาพของสาขานี้เพิ่มมากขึ้นในปี 2565 ซึ่งผลการเปรียบเทียบอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานและอัตราการเติบโตของค่าจ้างรายสาขาในช่วงก่อนมีโควิด สามารถสรุปได้ดังนี้

- <u>สาขาที่มีอัตราการเติบโตของผลิตภาพสูงกว่าค่าจ้าง</u> ได้แก่ การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ กิจกรรมโรงแรม และการบริการด้านอาหาร

- สาขาที่มีอัตราการเติบโตของผลิตภาพต่ำกว่าค่าจ้าง ได้แก่ การจัดหาน้ำ การจัดการ และการบำบัดน้ำเสีย ของเสีย และสิ่งปฏิกูล กิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์ กิจกรรมการบริหาร และการบริการสนับสนุน

3.2.3 ความแตกต่างค่าจ้างเฉลี่ย และผลิตภาพแรงงานจำแนกตามพื้นที่

นอกจากผลิตภาพจะแตกต่างกันไปในอุตสาหกรรมแล้ว ผลิตภาพแรงงานยังมีระดับที่แตกต่างกันไปตามพื้นที่จังหวัด โดยจังหวัดที่มีผลิตภาพแรงงานสูงจะเป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมของประเทศ ศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศ และแหล่งท่องเที่ยวของประเทศ ได้แก่ จังหวัดที่อยู่ในโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) และจังหวัดในภาคกลาง เช่น ระยอง (มีผลิตภาพแรงงานต่อคนต่อปีในปี 2564 เท่ากับ 1,684,866 บาท) กรุงเทพมหานคร (เท่ากับ 1,035,717 บาทต่อคนต่อปี) ชลบุรี (เท่ากับ 952,662 บาทต่อคนต่อปี) และพระนครศรีอยุธยา (เท่ากับ 888,671 บาทต่อคนต่อปี) ส่วนจังหวัดที่มีผลิตภาพแรงงานต่ำ ได้แก่ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก บางจังหวัดในภาคใต้ และภาคเหนือ ได้แก่ ยโสธร (มีผลิตภาพแรงงานต่อคนต่อปีในปี 2564 เท่ากับ 112,080 บาท) พัทลุง (เท่ากับ 129,102 บาทต่อคนต่อปี) ศรีสะเกษ (เท่ากับ 133,847 บาทต่อคนต่อปี) แพร่ (เท่ากับ 134,097 บาทต่อคนต่อปี) หนองบัวลำภู (เท่ากับ 134,570 บาทต่อคนต่อปี)

รายได้เฉลี่ยต่อเดือน[1]ของคนที่อยู่ในพื้นที่ที่แตกต่างกันจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งจังหวัดผลิตภาพสูง จะมีค่าเฉลี่ยรายได้สูงด้วยเช่นกัน โดยจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยในปี 2564 สูงได้แก่ ชลบุรี ระยอง กรุงเทพมหานคร ชัยนาท และฉะเชิงเทรา อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีผลิตภาพแรงงานต่อคนต่ำ แต่โดยเฉลี่ยรายได้กลับไม่ได้ต่ำมากนักในเชิงเปรียบเทียบด้านพื้นที่ ส่วนจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อปีต่ำ ได้แก่ มหาสารคาม สตูล นราธิวาส สุโขทัย และพะเยา

3.3 สาเหตุของช่องว่างและความแตกต่างระหว่างผลิตภาพและค่าจ้าง ในบริบทของไทย

ตามทฤษฎีนั้นผลิตภาพแรงงานมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันกับผลตอบแทนแรงงาน เนื่องจากเมื่อผลผลิตต่อแรงงานสูงขึ้น จะส่งผลให้มีความต้องการจ้างแรงงานมากยิ่งขึ้น และทำให้ค่าจ้างหรือผลตอบแทนแรงงานปรับขึ้นตามไปด้วย ในทางกลับกันก็ยังมีทฤษฎีที่อธิบายว่า เมื่อผลตอบแทนแรงงานสูงขึ้น แรงงานจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น งานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งสองตัวนี้ก็พบว่าผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างมีความสัมพันธ์กันจริง แต่ในหลายประเทศมีผลิตภาพแรงงานสูงกว่าค่าจ้าง และบางประเทศมีอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานสูง กว่าอัตราการเติบโตของผลตอบแทนแรงงาน ทำให้ช่องว่างระหว่างผลิตภาพแรงงานกับผลตอบแทนแรงงานกว้างมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งอาจส่งผลเชิงลบต่อการเติบโตของผลิตภาพแรงงานในระยะยาว หากแรงงานมองว่าตนเองได้รับผลตอบแทนที่ไม่ยุติธรรม

สำหรับภาพรวมของประเทศไทย ผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมงมีค่าสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงมาอย่างต่อเนื่อง หรือที่เรียกว่าช่องว่างผลิตภาพและค่าแรง (Productivity-Pay Gap) ดังที่แสดงในหัวข้อ 3.2 โดยอาจมีผลมาจาก

1. วิธีการคำนวณผลิตภาพด้วย GDP ต่อจำนวนผู้มีงานทำ ซึ่ง GDP นั้นเป็นผลผลิตที่ได้มาจากหลายปัจจัย ที่นอกเหนือจากปัจจัยด้านแรงงาน ส่งผลให้ผลิตภาพที่คำนวณได้มากว่าผลตอบแทนที่แรงงานได้รับ ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.2.2

[1] ข้อมูลจากรายงานค่าจ้างรายอาชีพ ปี 2563 – 2564 กรมการจัดหางาน

2. หากพิจารณาช่องว่างระหว่างผลิตภาพและรายได้ในรายอุตสาหกรรมในข้อ 3.2.2 จะพบว่าอุตสาหกรรมที่มีผลิตภาพแรงงานมากกว่าค่าจ้างสูงจะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนมาก นอกจากนี้ยังเป็นอุตสาหกรรมที่ค่อนข้างมีการผูกขาดทางการค้า หรือเป็นอุตสาหกรรมที่มีผู้ผลิตน้อยราย เช่น การทำเหมืองแร่ ไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ การบริการข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร และอสังหาริมทรัพย์ ทำให้มีกำไรที่สูง แต่ผลประโยชน์ไม่ได้ตกถึงแรงงานแบบเต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลประโยชน์จากส่วนของทุนหรือเครื่องจักร แต่ผลประโยชน์อีกส่วนหนึ่งอาจตกอยู่ที่ผู้บริหาร แรงงานทักษะสูง และผู้ประกอบการ ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น โดยผลสำรวจจาก The Nation ในปี 2562 พบว่าช่องว่างรายได้ของพนักงานใหม่กับพนักงานระดับสูงขยายขึ้นราว 10% ดังนั้น อาจสามารถสรุปได้ว่าอำนาจการต่อรองของแรงงานกับนายจ้างส่งผลต่อช่องว่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและค่าจ้าง

3. การที่ค่าจ้างเพิ่มขึ้นน้อยอาจเป็นผลมาจาก ความไม่ลงรอยกัน (friction) ของการค้นหาและการจับคู่ (search and match) กล่าวคือ ลูกจ้างไม่อาจหางานใหม่ทั้งที่มีความสามารถมากพอ หรือรับรู้ว่าค่าจ้างที่ได้รับไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของการเข้าถึงข้อมูล หรือการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ทำได้ยาก ทำให้ค่าจ้างไม่สามารถสะท้อนถึงผลิตภาพของแรงงานได้

ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนแรงงานเป็นรายได้ที่แรงงานนำไปใช้เพื่อการบริโภค และจับจ่ายใช้สอย หากผลิตภาพสูงขึ้น แต่รายได้ไม่สูงขึ้นตาม เศรษฐกิจจะประสบปัญหา เนื่องจากกำลังซื้อไม่พอที่จะรองรับปริมาณสินค้าที่เพิ่มขึ้นตามการผลิตที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้สินค้าล้นตลาด ตามมาด้วยการปรับลดกำลังการผลิต ซึ่งเป็นเหตุให้มีการจ้างงานที่ลดลง นำมาสู่เศรษฐกิจที่ตกต่ำ ดังนั้นภาครัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมให้รายได้เติบโตไปพร้อมกับผลิตภาพอย่างสมดุล โดยอาจทำการควบคุมดูแลการผูกขาดการค้า และกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นธรรมเพื่อไม่ให้นายจ้างเอาเปรียบลูกจ้าง นอกจากนี้ควรให้ความสนใจเรื่องค่าจ้างของประชาชนให้สะท้อนกับผลิตภาพที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันการจ้างงานที่ลดลงเนื่องจากการลดกำลังการผลิตเพราะสินค้าล้นตลาดจากการที่มีผลิตภาพสูงขึ้นแต่ค่าจ้างไม่ปรับขึ้นตาม
(Batra, 2012)

บทที่ 4

ผลิตภาพแรงงานในกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

จากบทที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการมีค่าจ้างที่สอดคล้องกับผลิตภาพจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตขึ้นได้โดยไม่มีตัวฉุดรั้ง และเป็นตัวกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตตามแนวทางที่ควรจะเป็น เนื่องจากหากมีการยกระดับผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้นจากการใช้เทคโนโลยี หรือฝึกฝนทักษะของแรงงาน และค่าจ้างเติบโตไปพร้อมผลิตภาพ ก็จะทำให้ผู้ใช้แรงงานมีรายได้มากขึ้น ส่งผลให้มีกำลังซื้อสอดรับปริมาณการผลิตที่เพิ่มขึ้นจากผลิตภาพที่สูงขึ้น เมื่อสินค้าขายได้มากขึ้นก็จะทำให้การผลิตสูงขึ้นอีก นำมาซึ่งเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้น แต่หากค่าจ้างเติบโตไม่พร้อมผลิตภาพ อาจส่งผลให้เศรษฐกิจไม่สามารถเติบโตได้จากกำลังซื้อที่ไม่เพียงพอ ดังนั้นภาครัฐจึงควรดูแลให้ค่าจ้างสอดคล้องกับผลิตภาพ โดยวิธีหนึ่งที่สามารถทำได้คือการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นธรรม เพื่อป้องกันแรงงานที่ไม่มีอำนาจต่อรองถูกนายจ้างเอาเปรียบ และเป็นการลดกำไรของนายจ้างที่ได้กำไรมากเกินไป (Abnormal profit) จากการที่ให้ค่าแรงต่ำมากเพราะความโลภ ดังนั้นในบทนี้จึงมุ่งศึกษาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยโดยพิจารณาปัจจัยด้านผลิตภาพแรงงานเป็นสำคัญ

4.1 ภาพรวมรูปแบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลูกจ้างสามารถต่อรองค่าแรงกับนายจ้างผ่านกลไกของสหภาพแรงงานได้โดยสันติวิธี ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทย ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นจากการแต่งตั้งของรัฐบาล

จากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 แต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยประธานและกรรมการ รวมไม่น้อยกว่า 9 คน และไม่เกิน 15 คน ในจำนวนนี้ต้องมีการแต่งตั้งจากผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละ 3 คน โดยคณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน ให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัยเช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม

ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่เทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานในลักษณะและสภาพเดียวกัน และพิจารณาค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นในขณะนั้นร่วมด้วย โดยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันตามพื้นที่ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องที่

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มมีผลบังคับใช้ครั้งแรกในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 โดยเริ่มกำหนดใน 4 จังหวัดได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี ต่อมาในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จากเดิมที่ครอบคลุมค่าครองชีพของแรงงานและครอบครัวรวม 3 คน ตามหลักการสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เปลี่ยนเป็นการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำให้ครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายที่ลูกจ้างเพียงคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้

หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดการว่างงานอย่างมาก กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้สรุปปัญหาว่าแนวทางการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขณะนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่สะท้อนให้เห็นสภาพทางเศรษฐกิจ และการครองชีพของประชาชนในจังหวัด รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานและกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการตั้ง

คณะกรรมการค่าจ้าง ข้อสรุปของคณะทำงานคือ เสนอแนะให้ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง โดยมีการตั้งคณะกรรมการ 2 ระดับ ได้แก่ 1. คณะกรรมการค่าจ้างกลาง มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานของประเทศ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย 2. คณะกรรมการค่าจ้างจังหวัด มีหน้าที่เสนอค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัด โดยจะต้องกำหนดไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและจะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการกลางพิจารณากลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการลงนามและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 การประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด โดยเปลี่ยนจากระบบค่าจ้างที่เดิมมีอัตราแตกต่างกันเพียง 3 เขต มาสู่ระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่มีจำนวนอัตรามากเท่ากับจำนวนจังหวัดในประเทศไทย และองค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างจะมีคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัดที่จะได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการค่าจ้างให้ทำหน้าที่พิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้นๆ ก่อนส่งความเห็นดังกล่าวมาให้คณะกรรมการกลางค่าจ้างพิจารณาอีกครั้ง

จากสาระ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีทั้งสิ้น 2 อัตรา ได้แก่ 1. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน หมายถึง อัตราค่าจ้างต่ำสุดซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง ผู้ประกอบการที่จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตรานี้ถือว่าผิดกฎหมาย 2. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการค่าจ้างกลาง โดยจะกำหนดให้มีอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ในกรณีที่ไม่มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดด้วย

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นพื้นฐาน ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดต้องพิจารณาตามที่กฎหมายระบุ มีทั้งสิ้น 9 ประการ ได้แก่ ดัชนีค่าครองชีพ, อัตราเงินเฟ้อ, ราคาของสินค้า, มาตรฐานการครองชีพ, ต้นทุนการผลิต, ความสามารถของธุรกิจ, ผลิตภาพแรงงาน, ผลิตภัณฑ์มวลรวม, สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2010)

4.2 สูตรการคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำที่มีองค์ประกอบของผลิตภาพแรงงาน

สูตรการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย[2] มีวิธีดังนี้

ค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ = ค่าจ้างขั้นต่ำปัจจุบัน * [1+ (L รายจังหวัด * อัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานจังหวัด$_{\text{เฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง}}$) + Max (0,CPI$_{\text{ปัจจุบัน}}$)] + ตัวแปรเชิงคุณภาพตาม พรบ.คุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 87

โดยที่ 1. L รายจังหวัด คือ อัตราการสมทบของแรงงาน (Labour' s Contribution) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) เฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง ซึ่งได้จากการคำนวณ growth accounting model สูตร $Y_t = A_t \times (K_t)^{\alpha}(L_t)^{1-\alpha}$ เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้เป็นมาตรฐานสากล (ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณค่า L รายจังหวัด มาจากสำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย)

2. อัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานจังหวัด คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) / จำนวนผู้มีงานทำ (สะท้อนความสามารถลูกจ้างตามภาวะเศรษฐกิจของจังหวัด) โดยใช้อัตราการเติบโตเฉลี่ยย้อนหลัง 5 ปีย้อนหลัง

3. CPI ปัจจุบัน คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาผู้บริโภค หรืออัตราเงินเฟ้อ เป็นตัวสะท้อนค่าครองชีพของลูกจ้าง กรณี CPI มีค่าเป็นลบให้ใส่เป็น 0

[2] ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง

4. ตัวแปรเชิงคุณภาพตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 87 ซึ่งมีอยู่จำนวน 10 ตัวแปร ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าและบริการ ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

จากสูตรการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยพิจารณาถึงผลิตภาพแรงงานด้วย เพื่อให้การเติบโตของค่าจ้างเป็นไปในทางเดียวกับผลิตภาพแรงงาน นอกจากนี้ประเทศอื่นก็มีการพิจารณาผลิตภาพแรงงานในการกำหนดอัตราค่าจ้างด้วยเช่นกัน

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจากงานวิจัย ECFIN Country Focus (2007) จัดทำโดยสหภาพยุโรปชี้ว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีการบังคับใช้ในแต่ละประเทศสมาชิกแตกต่างกันไปตามโครงสร้างตลาดแรงงาน และระดับผลิตภาพการผลิต (Productivity) ของแต่ละสาขาการผลิต โดยยกตัวอย่าง คือ

ประเทศ	รูปแบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางแก้ไข
ฟินแลนด์	- แบบบริหารจัดการ (Managed Wage – setting) อัตราเดียวในทุกสาขาการผลิต - บังคับใช้ทั่วประเทศ	1. มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ คาดเดาง่าย สนับสนุนการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน 2. ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น สร้างความลำบากแก่ภาคธุรกิจที่อ่อนแอ 3. ผ่อนปรนสำหรับภาคธุรกิจที่ต้องการความช่วยเหลือ
เอสโตเนีย	- แบบลอยตัว (Free Wage-setting) หลายอัตราแตกต่างกันกันตามสาขาการผลิต - บังคับใช้ทั่วประเทศ	1. ยืดหยุ่นและช่วยภาคธุรกิจที่มีผลิตภาพต่ำ 2. หากเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานทำให้ค่าจ้างสูงขึ้นและจะกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ 3. ภาครัฐควรใช้นโยบายการคลังที่ตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclical – Counter Fiscal Policy)

ที่มา : ดร.เสาวณี จันทะพงษ์ และ ธันยพร สิมะสันติ (2015), ธนาคารแห่งประเทศไทย

1) ในกรณีของประเทศฟินแลนด์ ที่ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำแบบบริหารจัดการ (Managed Wage-setting) อัตราเดียวในทุกสาขาการผลิต ซึ่งมีข้อดีคือ ทำให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนให้สาขาการผลิตหรือธุรกิจที่มีผลิตภาพสูงพัฒนากระบวนการผลิตของตัวเองและสร้างภูมิต้านทานต่อต้นทุนค่าแรงที่สูงขึ้นได้ เช่น สาขาการผลิตไฟฟ้า และสาขาการผลิตวิศวะโลหะ เป็นต้น แต่ก็มีข้อเสียคือ จะก่อให้เกิดความยากลำบากแก่สาขาการผลิตหรือธุรกิจที่อ่อนแอมีผลิตภาพต่ำ ที่ไม่สามารถแบกรับต้นทุนค่าแรงที่สูงขึ้นได้ ซึ่งภาครัฐควรผ่อนปรนและหาแนวทางช่วยเหลือแก่ภาคธุรกิจที่อ่อนแอในช่วงที่กำลังปรับตัว

2) ในกรณีของประเทศเอสโตเนียที่ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำแบบลอยตัว (Free Wage-setting) หลายอัตราตามสาขาการผลิตและอาชีพ โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ยืดหยุ่นนี้สามารถปรับขึ้นลงให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาดุลภาพไว้ ซึ่งมีข้อดีคือ ช่วยภาคอุตสาหกรรมหรือธุรกิจที่มีผลิตภาพต่ำให้สามารถอยู่ได้ แต่มีข้อเสียคือ หากเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงาน ค่าจ้างจะปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งส่งผลถึงต้นทุน และในที่สุดราคาสินค้าทั่วไปจะปรับตัว

สูงขึ้นตามไปด้วย สร้างแรงกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ในกรณีนี้ ภาครัฐควรใช้นโยบายการคลังที่ตรงกันข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-Cyclical Fiscal Policy) ในการจัดการปัญหาดังกล่าว เช่น รัฐต้องมีการลดงบประมาณรายจ่าย (หรือเพิ่มภาษี) ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว และจะเพิ่มงบประมาณรายจ่าย (หรือลดภาษี) ในช่วงที่เศรษฐกิจชะลอตัว ซึ่งในการดำเนินการในลักษณะนี้จะส่งผลให้นโยบายการคลังมีลักษณะของการช่วยในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น

ทั้งนี้ ผลการศึกษาจัดทำโดย World Bank (2014) เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีการศึกษาถึงผลกระทบของการปรับโครงสร้างค่าจ้างที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างและสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และชี้ให้เห็นตัวอย่างอีก 2 กรณี คือ 1) ในกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ที่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตราแตกต่างกันตามระดับค่าครองชีพของแต่ละภูมิภาค และ 2) ในกรณีของประเทศเวียดนามที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตราแตกต่างกันตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค ปัญหาที่พบคือ ในประเทศฟิลิปปินส์ค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีการบังคับใช้อย่างครอบคลุมและจริงจัง และเป็นที่น่าสังเกตว่าประสบการณ์ที่ทั้งสองประเทศต้องเจอเหมือนกันคือการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทำให้เกิดการเลิกจ้างเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะแรงงานที่มีการศึกษาน้อย และ/หรือแรงงานประเภทสัญญาว่าจ้างไม่เป็นทางการส่งผลให้ต้องย้ายเข้าสู่ตลาดแรงงานนอกระบบมากขึ้น

ประเทศ	รูปแบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางแก้ไข
ฟิลิปปินส์	- หลายอัตราแตกต่างกันตามระดับค่าครองชีพของแต่ละภูมิภาค - ไม่บังคับใช้ทั่วประเทศ	1. ทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในระบบสูงขึ้น 2. ไม่มีการบังคับใช้อย่างครอบคลุมทำให้บางธุรกิจไม่ได้ให้ค่าจ้างขั้นต่ำแก่แรงงานส่งผลให้แรงงานส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาต่ำตัดสินใจเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตลาดแรงงานนอกระบบ 3. ควรกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามผลิตภาพของบริษัทในแต่ละภูมิภาค 4. ควรบังคับใช้ให้ครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในตลาดแรงงาน
เวียดนาม	- หลายอัตราแตกต่างกันตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค - บังคับใช้ทั่วประเทศ	1. เพิ่มรายได้ของครัวเรือนซึ่งทำให้สามารถลงทุนในการศึกษาได้มากขึ้น 2. บริษัทในประเทศที่ใช้แรงงานประเภทสัญญาว่าจ้างไม่เป็นทางการ (Informal Contract) มีต้นทุนสูงขึ้น และปลดคนงานบางส่วน ส่งผลให้มีแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานนอกระบบมากขึ้น 3. ควรศึกษาผลกระทบของการขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อบริษัทภายในประเทศซึ่งส่วนใหญ่ยังมีผลิตภาพการผลิตต่ำ

ที่มา : ดร.เสาวณี จันทะพงษ์ และ ธันยพร สิมะสันติ (2015), ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากกรณีศึกษาทั้ง 4 ประเทศข้างต้น สรุปเป็นบทเรียนได้ว่า การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีหลากหลายรูปแบบ และแต่ละประเทศก็เลือกให้เหมาะสมกับโครงสร้างตลาดแรงงานระดับผลิตภาพการผลิต และเงื่อนไขและสภาวะของเศรษฐกิจของประเทศตนเอง ซึ่งแต่ละรูปแบบต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป ซึ่งมีข้อดีคือ ทำให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนให้สาขาการผลิตหรือธุรกิจที่มีผลิตภาพสูงพัฒนากระบวนการผลิตของตัวเองและสร้างภูมิต้านทานต่อต้นทุนค่าแรงที่สูงขึ้นได้ เช่น สาขาการผลิตไฟฟ้า และสาขาการผลิตวิศวะโลหะ เป็นต้น แต่ก็มีข้อเสียคือ จะก่อให้เกิด ความยากลำบากแก่สาขาการผลิตหรือธุรกิจที่อ่อนแอมีผลิตภาพต่ำ ที่ไม่สามารถแบกรับต้นทุนค่าแรงที่สูงขึ้นได้ ซึ่งภาครัฐควรผ่อนปรนและหาแนวทางช่วยเหลือแก่ภาคธุรกิจที่อ่อนแอในช่วงที่กำลังปรับตัว (ดร.เสาวณี จันทะพงษ์ และ ธันยพร สิมะสันติ (2015))

ทั้งนี้ เมื่อมีการปรับขึ้นค่าจ้างแรงงานครั้งใดย่อมส่งผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยส่งผลต่อบุคคลหลายกลุ่ม ภาคการผลิตและระบบเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับผู้ใช้แรงงานแล้วทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น มีกำลังซื้อสินค้าเพื่ออุปโภคบริโภคมากขึ้น ซึ่งจะช่วยยกระดับการครองชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นผลดีต่อผู้ใช้แรงงานที่จะต้องปรับตัวในด้านทักษะความรู้มากขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาคุณภาพแรงงานในประเทศให้มีขีดความสามารถที่จะแข่งขันในตลาดแรงงานได้ และเพื่อให้คุ้มค่ากับต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านแรงงานที่สูงขึ้นของภาคการผลิตต่าง ๆ ด้วย

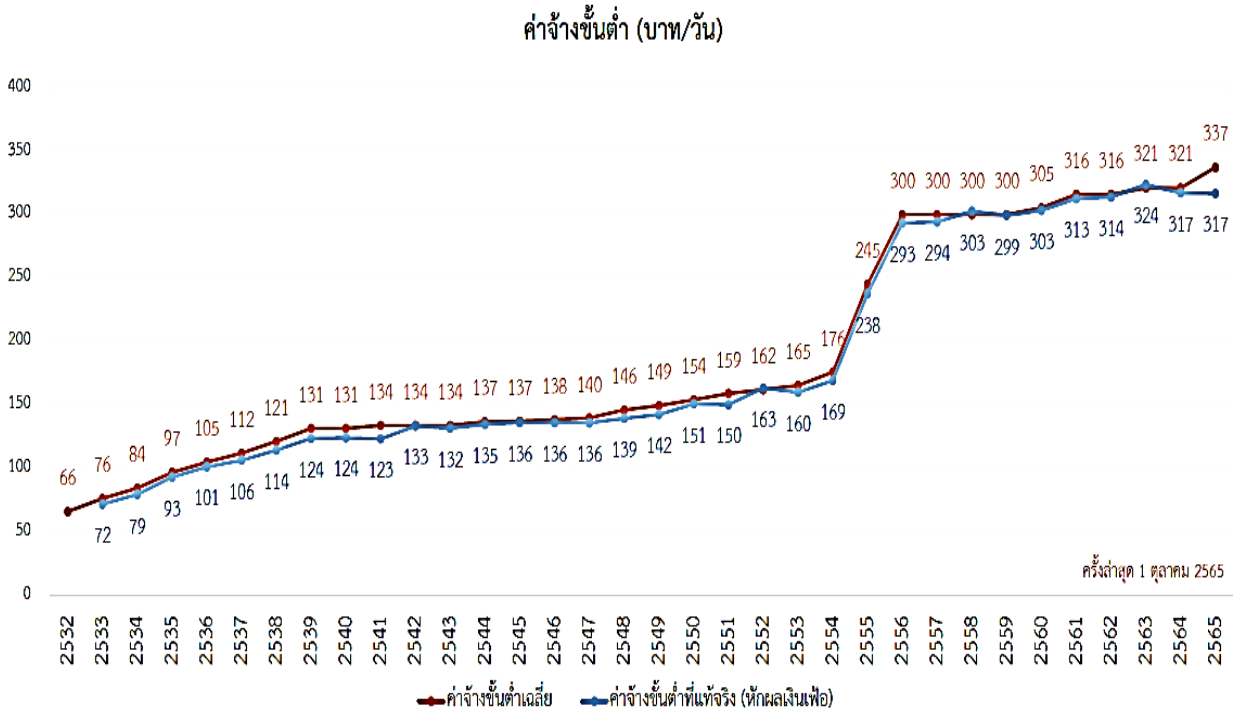
อย่างไรก็ตามอัตราค่าจ้างแรงงานของประเทศไทยจะสูงหรือต่ำนั้น นอกจากจะเป็นไปตามกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ยังเกิดจากผลิตภาพแรงงานหรือความสามารถในการทำงานของผู้ใช้แรงงานที่จะเป็นปัจจัยกำหนดว่าผู้ใช้แรงงานแต่ละคนควรจะได้รับค่าจ้างในอัตราเท่าใด ดังนั้นค่าจ้างแรงงานจะปรับตัวสูงขึ้นย่อมมาจากผลิตภาพแรงงานที่สูงขึ้น ประเทศไทยควรจะต้องเตรียมการรองรับในการพัฒนาบุคลากรหรือแรงงานของประเทศ โดยเพิ่มการพัฒนาฝีมือแรงงานพร้อมปรับปรุงคุณภาพการศึกษาเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงาน สร้างแรงงานให้มีทักษะและตอบสนองต่อตลาดแรงงานของประเทศไทยเพื่อรองรับแรงงานไทยให้มากขึ้น อีกทั้งควรลดค่านิยมการส่งบุตรหลานเรียนต่อสายสามัญให้หันมาเรียนสายอาชีวศึกษาหรือสายวิชาชีพมากขึ้นเพื่อรองรับตลาดแรงงานในอนาคต ดังนั้นควรมีมาตรการเพิ่มผลตอบแทนและสวัสดิการให้มีความใกล้เคียงกับประเทศอื่น ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับแรงงานเหล่านี้ อีกทั้งพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะดึงดูดแรงงาน ที่มีทักษะฝีมือหรือแรงงานวิชาชีพให้สร้างผลผลิตและประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นภายในประเทศ (เชษฐา ทองยิ่ง, ม.ป.ป.)

ดังนั้น ค่าจ้างแรงงานจะปรับตัวสูงขึ้นย่อมมาจากศักยภาพในการผลิตหรือผลิตภาพแรงงานที่สูงขึ้น ซึ่งสามารถทำให้ผลิตภาพแรงงานสูงขึ้นได้หลายวิธี เช่น การใช้แรงงานทำงานกับเครื่องจักร การปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการธุรกิจและอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพ แรงงานมีการศึกษาสูงขึ้น มีการฝึกอบรมแรงงานทั้งก่อนหรือขณะปฏิบัติงาน เป็นต้น ถ้าหากสามารถดำเนินการได้ดังที่กล่าวมาข้างต้น แรงงานมีความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการได้เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าและบริการได้มากขึ้นส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจดีขึ้น ทั้งผู้ประกอบการหรืออุตสาหกรรม รวมทั้งผู้บริโภคต่างได้รับประโยชน์และย่อมส่งผลให้แรงงานได้รับค่าจ้างสูงขึ้น (ศศิวิมล ตันติวุฒิ, 2016)

4.3 ข้อค้นพบค่าจ้างขั้นต่ำในไทย

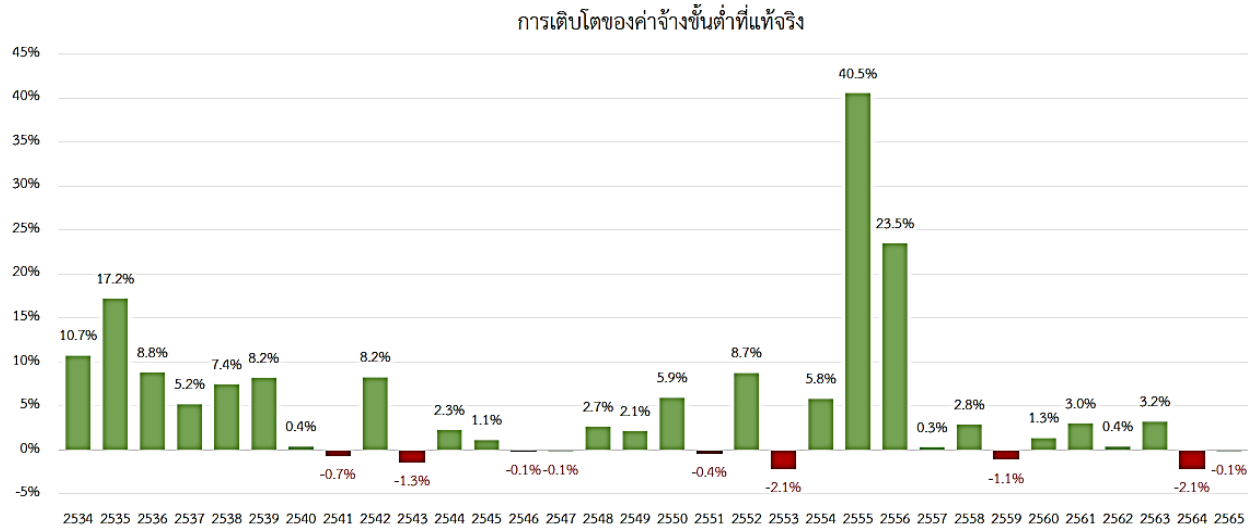
จากการพิจารณาข้อมูลค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยพบว่า ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง (หลังหักผลของเงินเฟ้อ) มีทิศทางเติบโตเช่นเดียวกับค่าจ้างที่ประกาศโดยกระทรวงแรงงาน ดังภาพที่ 4-1 แต่จะมีระดับต่ำกว่าชัดเจนในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น วิกฤตต้มยำกุ้งในช่วงปี 2540 - 2543 วิกฤตการณ์ซับไพรม์ 2551 - 2553 และการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในปี 2564 - 2565 ดังภาพที่ 4-1 และ 4-2 ซึ่งปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศเช่นกัน

ภาพที่ 4-1 ค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยและค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง (หักผลของเงินเฟ้อ) หน่วย : บาท/วัน



ที่มา : กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย

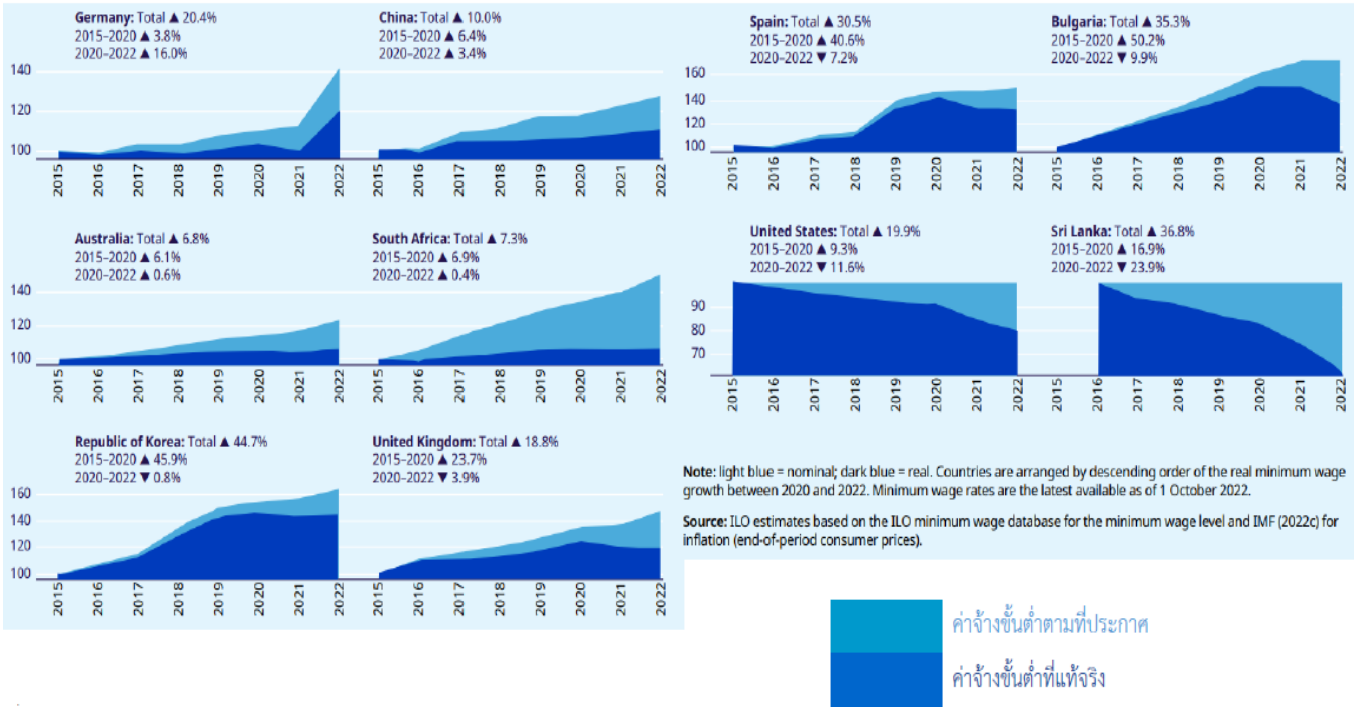
ภาพที่ 4-2 แสดงการเติบโตของค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง



ที่มา : กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย

ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงต่ำกว่าค่าจ้างตามที่ประกาศในหลาย ๆ ประเทศ ดังภาพที่ 4-3 โดยในสหรัฐอเมริกามีการปล่อยให้ค่าจ้างเป็นไปตามกลไกตลาด ไม่มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำมาเป็นเวลานาน ค่าจ้างที่แท้จริงจึงมีแนวโน้มต่ำลงเรื่อย ๆ ตามเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงจึงต่ำกว่าค่าจ้างตามที่ประกาศค่อนข้างมาก เช่นเดียวกับประเทศศรีลังกา สำหรับประเทศที่ค่าจ้างที่แท้จริงไม่แตกต่างจากค่าจ้างที่ประกาศมากนัก ได้แก่ เกาหลีใต้ สเปน และบัลแกเรีย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นประจำ เพื่อให้สอดคล้องกับเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น

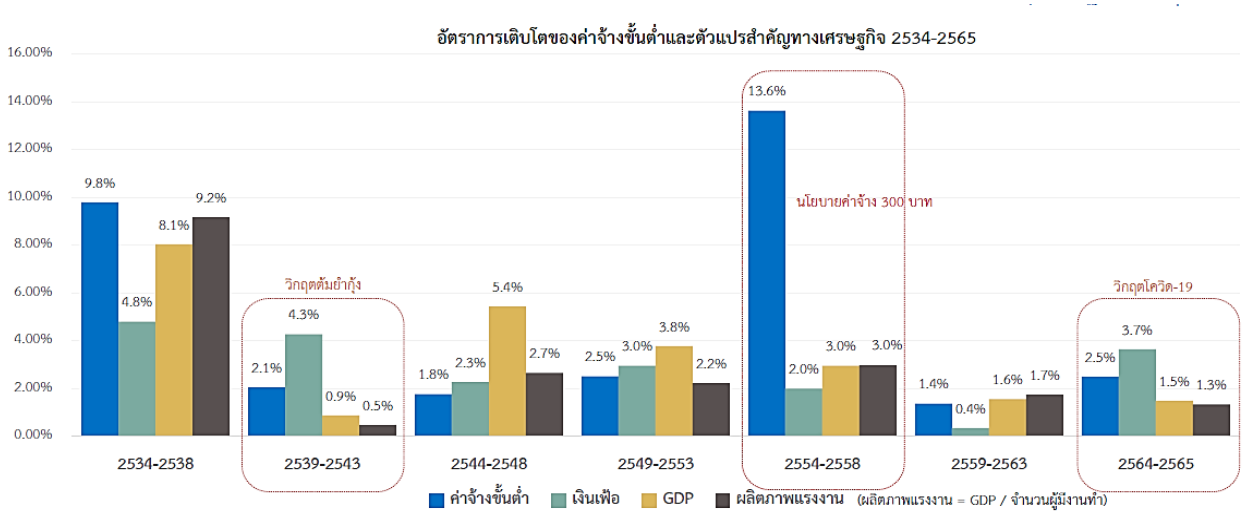
ภาพที่ 4-3 ค่าจ้างขั้นต่ำตามที่ประกาศและค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงของแต่ละประเทศ



ที่มา: ILO (2022). Global Wage Report 2022–23. The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power

การเติบโตของค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยมีทิศทางไม่แน่นอน ส่วนหนึ่งเป็นผลจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อาทิ ในปี 2554-2558 ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นสูงตามนโยบายค่าจ้าง 300 บาท ทั่วประเทศ (ปี 2555-2556) และในปี 2564-2565 ค่าจ้างขั้นต่ำปรับเพิ่มขึ้นน้อยกว่าเงินเฟ้อ แต่มากกว่า GDP และผลิตภาพแรงงาน ซึ่งคล้ายกับช่วงปี 2539-2543 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ดังภาพที่ 4-4

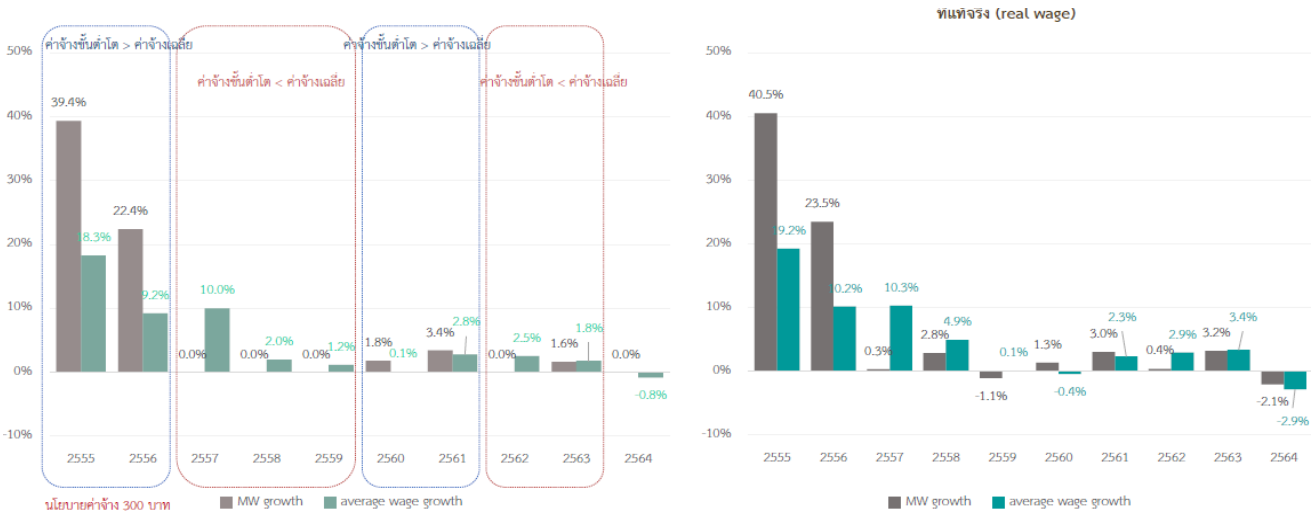
ภาพที่ 4-4 อัตราการเติบโตของค่าจ้างขั้นต่ำและตัวแปรสำคัญทางเศรษฐกิจ 2534-2565



ที่มา: กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สานักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้เมื่อเทียบค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างเฉลี่ยลูกจ้างเอกชน (นอกภาคเกษตรกรรม) จะเห็นว่าค่าจ้างเฉลี่ยโตช้ากว่าค่าจ้างขั้นต่ำในช่วง ปี 2555-2556 และ ปี 2560-2561 ส่วนในช่วงปี 2557-2559 และปี 2562-2563 ค่าจ้างเฉลี่ยเติบโตสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ดังภาพที่ 4-5 ทั้งนี้เนื่องจากค่าจ้างขั้นต่ำมีลักษณะที่เมื่อปรับขึ้นมาสูงครั้งหนึ่งแล้วในครั้งถัดไปจะค่อย ๆ ทยอยปรับ แต่ค่าจ้างเฉลี่ยภาคเอกชนจะเติบโตได้ค่อนข้างต่อเนื่องตามแนวโน้มของเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อขจัดผลของเงินเฟ้อออกไปให้อยู่ในรูปค่าจ้างที่แท้จริง พบว่าอัตราการเติบโตในรูปของค่าจ้างที่แท้จริง (Real Term) ค่อนข้างสอดคล้องกับอัตราการเติบโตของค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน (Nominal Term)

ภาพที่ 4-5 อัตราการเติบโตของค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างเฉลี่ยลูกจ้างเอกชนนอกภาคการเกษตร

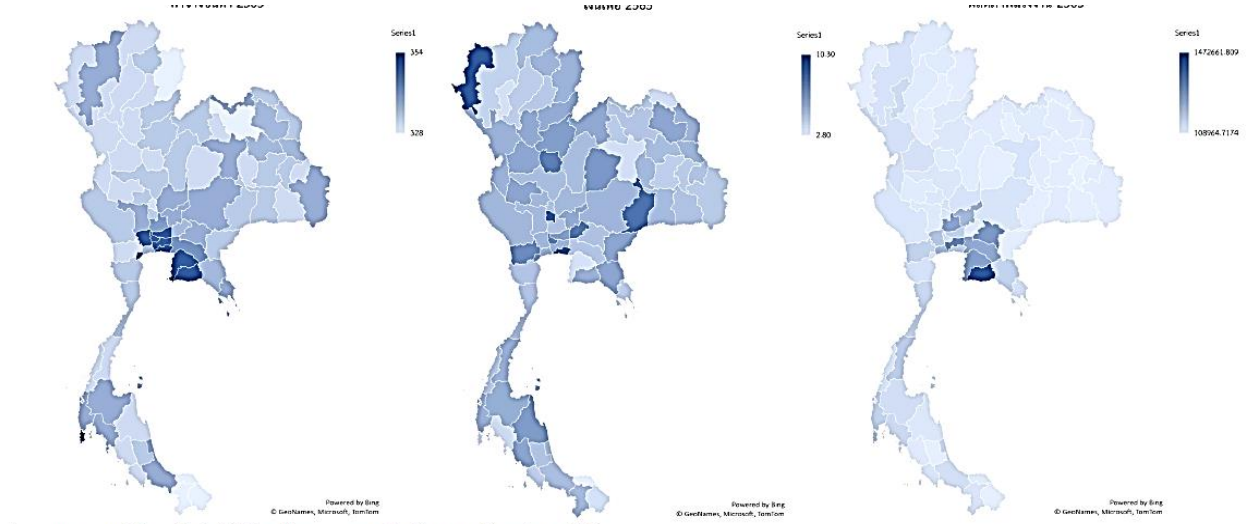


ที่มา: กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างขั้นต่ำ เงินเฟ้อ และผลิตภาพแรงงานรายจังหวัด พบว่าค่าจ้างขั้นต่ำค่อนข้างปรับได้สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงานในจังหวัดที่มีผลิตภาพแรงงานสูงโดยเปรียบเทียบ ดังภาพที่ 4-6 อย่างไรก็ตาม

ค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัดส่วนใหญ่ปรับขึ้นน้อยกว่าเงินเฟ้อ ดังภาพที่ 4-7 โดยพื้นที่ที่มีสีแดงหมายถึงพื้นที่ที่เงินเฟ้อปรับตัวสูงขึ้นมากกว่าการปรับขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ภาพที่ 4-6 ค่าจ้างขั้นต่ำ เงินเฟ้อ และผลิตภาพแรงงาน

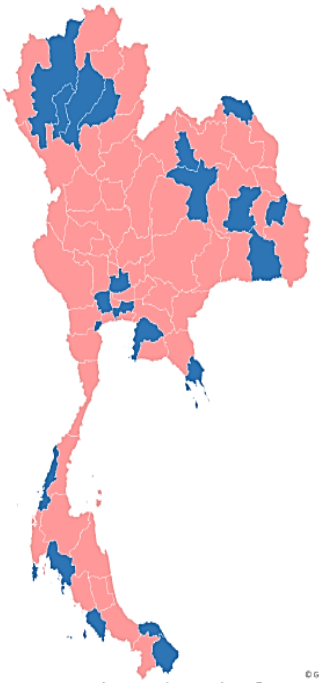


ที่มา: กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาพัฒน์

ที่มา: กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สานักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาพที่ 4-7 ค่าจ้างขั้นต่ำเทียบกับเงินเฟ้อรายจังหวัด

การเปลี่ยนแปลงค่าจ้างชั้นต่ำเทียบกับเงินเฟ้อ 2565



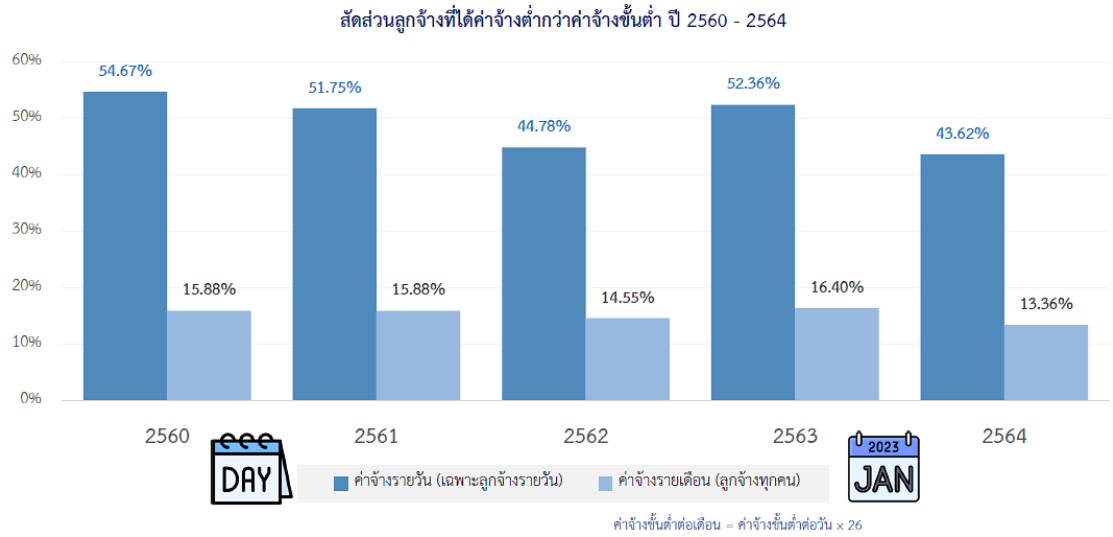
จังหวัด	ค่าจ้างขั้นต่ำ	% ขึ้นค่าจ้าง	% เงินเฟ้อ	% ค่าจ้าง – % เงินเฟ้อ
แม่ฮ่องสอน	332	5.40	10.30	-4.90
อ่างทอง	335	4.69	9.40	-4.71
บุรีรัมย์	335	4.69	9.20	-4.51
สมุทรสาคร	338	2.11	6.00	-3.89
นครนายก	338	4.64	8.50	-3.86
น่าน	328	2.50	6.00	-3.50
พิจิตร	332	5.40	8.60	-3.20
สมุทรปราการ	353	6.65	9.50	-2.85
ราชบุรี	332	5.40	8.00	-2.60
อุดรธานี	328	2.50	5.10	-2.60
พิษณุโลก	335	4.69	7.10	-2.41
ชัยภูมิ	332	5.40	7.40	-2.00
จันทบุรี	338	4.64	6.60	-1.96
สกลนคร	338	4.64	6.60	-1.96
สระแก้ว	335	4.69	6.60	-1.91
สระบุรี	340	4.62	6.50	-1.88
เลย	335	4.69	6.50	-1.81
นครศรีธรรมราช	332	5.40	7.20	-1.80
อุตรดิตถ์	335	4.69	6.40	-1.71
สุราษฎร์ธานี	340	4.62	6.30	-1.68
นครพนม	335	4.69	6.10	-1.41
พังงา	340	4.62	6.00	-1.38
อุทัยธานี	332	5.40	6.70	-1.30
ตรัง	332	5.40	6.70	-1.30
นครราชสีมา	340	4.62	5.90	-1.28
มุกดาหาร	338	4.64	5.90	-1.26
นนทบุรี	353	6.65	7.90	-1.25
พะเยา	335	4.69	5.90	-1.21
กำแพงเพชร	332	5.40	6.60	-1.20
ชัยนาท	335	4.69	5.80	-1.11
กาญจนบุรี	335	4.69	5.80	-1.11
สุโขทัย	332	5.40	6.50	-1.10
ลพบุรี	340	4.62	5.70	-1.08
สุพรรณบุรี	340	4.62	5.70	-1.08
สุรินทร์	335	4.69	5.60	-0.91
กาฬสินธุ์	338	4.64	5.50	-0.86
นครสวรรค์	335	4.69	5.50	-0.81
เพชรบูรณ์	335	4.69	5.50	-0.81

จังหวัด	ค่าจ้างขั้นต่ำ	% ขึ้นค่าจ้าง	% เงินเฟ้อ	% ค่าจ้าง – % เงินเฟ้อ
สงขลา	340	4.62	5.40	-0.78
ยะลา	328	4.79	5.50	-0.71
ตาก	332	5.40	6.10	-0.70
ชุมพร	332	5.40	6.00	-0.60
ฉะเชิงเทรา	345	4.55	5.10	-0.55
พัทลุง	335	4.69	5.20	-0.51
เพชรบุรี	335	4.69	5.10	-0.41
ประจวบคีรีขันธ์	335	4.69	5.10	-0.41
ปราจีนบุรี	340	4.94	5.30	-0.36
ระยอง	354	5.67	6.00	-0.33
มหาสารคาม	332	5.40	5.70	-0.30
ปทุมธานี	353	6.65	6.90	-0.25
อุบลราชธานี	340	4.62	4.80	-0.18
หนองคาย	340	4.62	4.80	-0.18
ยโสธร	335	4.69	4.80	-0.11
สิงห์บุรี	332	5.40	5.50	-0.10
เชียงราย	332	5.40	5.50	-0.10
ตราด	340	4.62	4.60	0.02
ร้อยเอ็ด	335	4.69	4.60	0.09
ศรีสะเกษ	332	5.40	5.20	0.20
อำนาจเจริญ	332	5.40	5.20	0.20
เชียงใหม่	340	4.62	4.40	0.22
พระนครศรีอยุธยา	343	5.54	5.30	0.24
ระนอง	332	5.40	5.00	0.40
แพร่	332	5.40	4.90	0.50
กทม.	353	6.65	6.13	0.52
หนองบัวลำภู	332	5.40	4.80	0.60
กระบี่	340	4.62	4.00	0.62
ลำปาง	332	5.40	4.70	0.70
นครปฐม	353	6.65	5.90	0.75
สตูล	332	5.40	4.60	0.80
ขอนแก่น	340	4.62	3.80	0.82
บึงกาฬ	335	4.69	3.80	0.89
นราธิวาส	328	4.79	3.60	1.19
ภูเก็ต	354	5.36	4.00	1.36
ลำพูน	332	5.40	3.70	1.70
ชลบุรี	354	5.36	3.60	1.76
สมุทรสงคราม	353	9.29	7.40	1.89
ปัตตานี	328	4.79	2.80	1.99

ที่มา: กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาพัฒน์

ที่มา: กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ สานักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

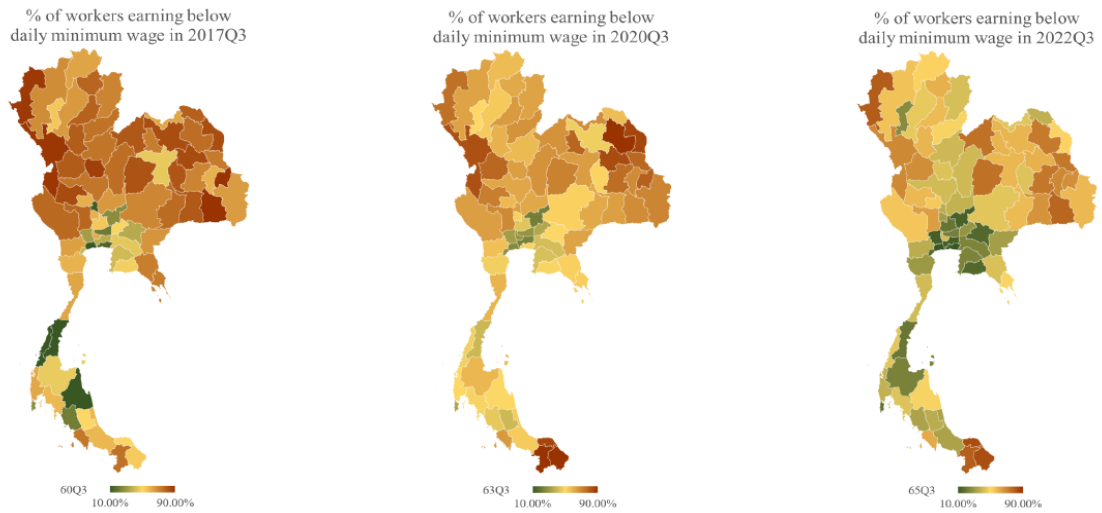
ภาพที่ 4-8 สัดส่วนลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2560- 2564



ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

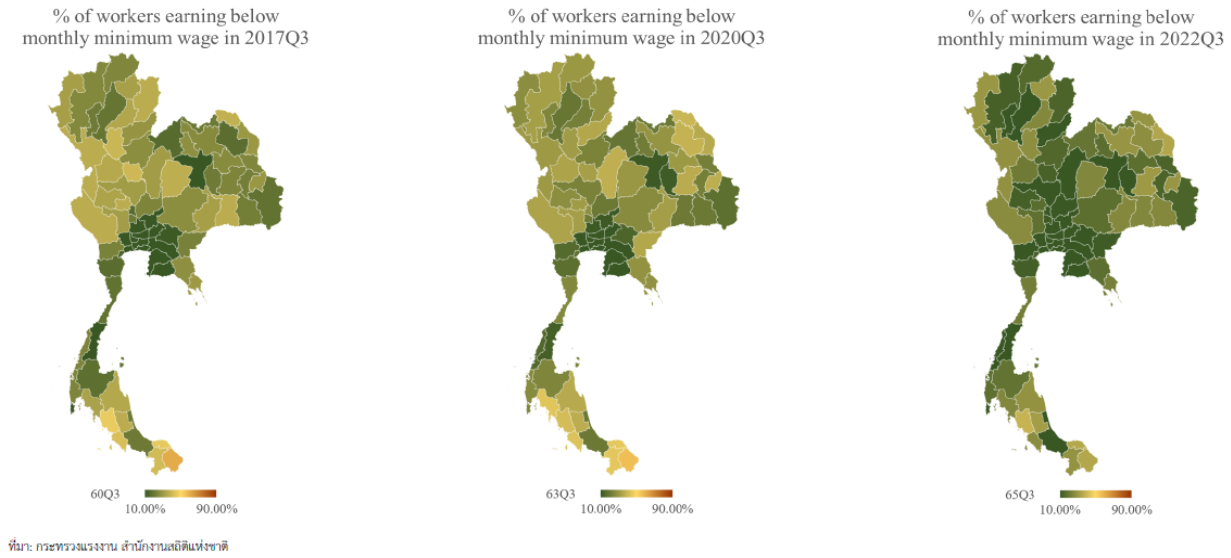
เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการ พบว่าสัดส่วนลูกจ้างที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง โดยคิดเป็นร้อยละ 13.36 ในปี 2564 ดังภาพที่ 4-8 โดยเมื่อพิจารณารายพื้นที่พบว่าพื้นที่ที่มีสัดส่วนดังกล่าวของลูกจ้างรายวันสูง ได้แก่ พื้นที่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ค่าจ้างเฉลี่ยค่อนข้างต่ำโดยเปรียบเทียบ สำหรับพื้นที่ที่มีรายได้สูง เช่น ภาคกลาง โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) และภาคใต้ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวของประเทศ จะมีสัดส่วนผู้ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำน้อย ดังภาพที่ 4-9 โดยพื้นที่สีแดงแสดงถึงสัดส่วนของลูกจ้างรายวันที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำต่อวันสูง และสีเขียวหมายถึงสัดส่วนของลูกจ้างรายวันที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำต่อวันต่ำ ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับสัดส่วนลูกจ้างทั้งหมดที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำต่อวัน ดังภาพที่ 4-10 แต่หากพิจารณาถึงลูกจ้างทั้งหมดจะพบว่ามีสัดส่วนคนที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำค่อนข้างน้อย สะท้อนว่าลูกจ้างรายวันถูกเอาเปรียบมากกว่าลูกจ้างประเภทอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ

ภาพที่ 4-9 สัดส่วนลูกจ้างรายวันที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำต่อวันในปี 2560 2563 2565



ที่มา : กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

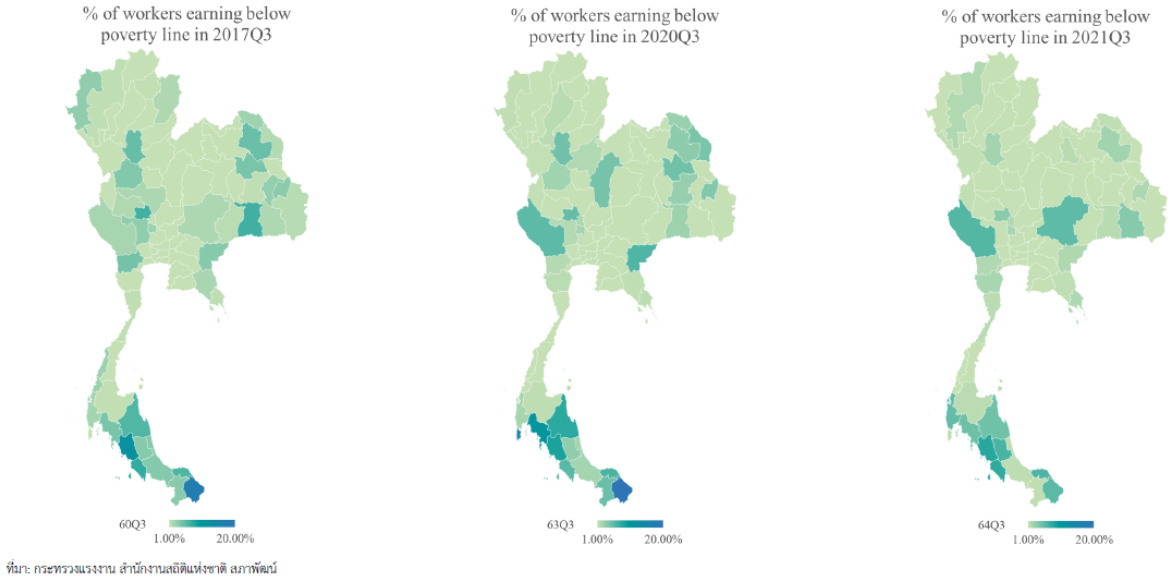
ภาพที่ 4-10 สัดส่วนลูกจ้างทั้งหมดที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำต่อวันในปี 2560 2563 2565



ที่มา : กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หากพิจารณาสัดส่วนลูกจ้างที่ได้ค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าเส้นความยากจนพบว่าสัดส่วนดังกล่าวสูงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำ และภาคใต้ ดังภาพที่ 4-11 โดยพื้นที่ที่มีสีเข้มหมายถึงพื้นที่ที่มีสัดส่วนของลูกจ้างที่ได้ค่าแรงน้อยกว่าเส้นความยากจนสูงโดยเปรียบเทียบ

ภาพที่ 4-11 สัดส่วนลูกจ้างที่ได้ค่าจ้างต่ำต่ำกว่าเส้นความยากจนในปี 2560 2563 2564



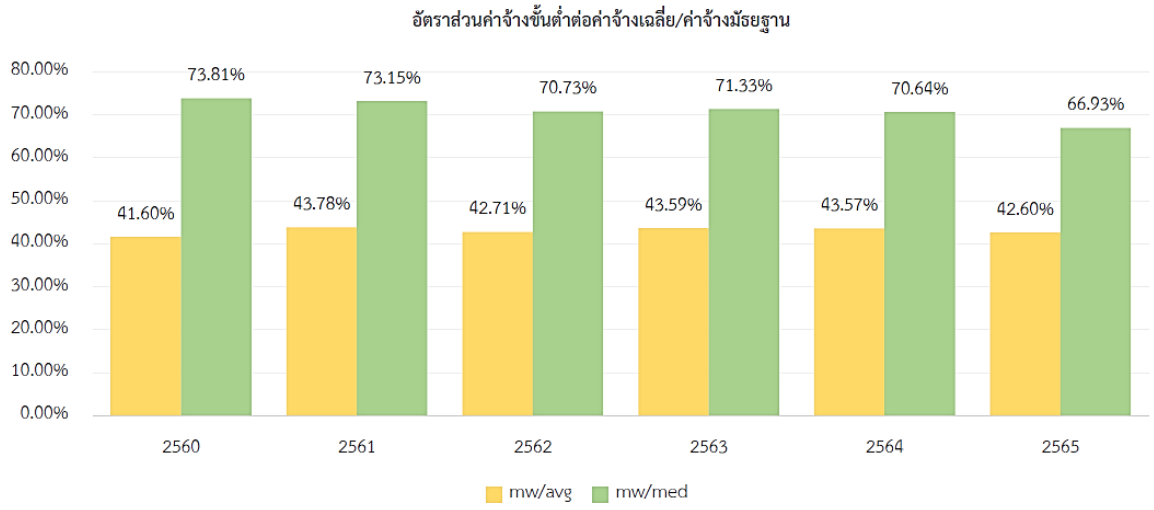
ที่มา : กระทรวงแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

อัตราส่วนค่าจ้างขั้นต่ำต่อค่าจ้างมัธยฐานสามารถใช้เป็นปัจจัยหนึ่งในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศ ซึ่งค่าจ้างมัธยฐาน (Median Wage) เป็นตัวแทนที่ดีกว่าค่าจ้างเฉลี่ย ในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ เนื่องจากคำนึงถึงความแตกต่างของการกระจายค่าจ้างในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปในประเทศที่พัฒนาแล้ว อัตราส่วนค่าจ้างขั้นต่ำ

ต่อค่าจ้างมัธยฐานมักจะอยู่ที่ร้อยละ 35 - 60 ในขณะที่อัตราส่วนในประเทศกำลังพัฒนามักสูงกว่า เนื่องจากผู้ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยมักได้รับค่าจ้างค่อนข้างต่ำในประเทศกำลังพัฒนา กรณีของไทยอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ที่ประมาณร้อยละ 70 สะท้อนว่าแรงงานส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างไม่ต่างจากค่าจ้างขั้นต่ำมาก โดยอัตราส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี 2560-2565 ดังภาพที่ 4-12

ในประเทศอื่น ๆ มีการปรับใช้ค่าจ้างมัธยฐานในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น มาเลเซีย นำค่าจ้างมัธยฐานมาใช้ในสูตรคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำ เกาหลีใต้กำหนดแนวทางการปรับค่าจ้างขั้นต่ำไว้ไม่เกินกี่เปอร์เซ็นของค่าจ้างมัธยฐาน จีนกำหนดเป้าหมายการปรับค่าจ้างขั้นต่ำไม่น้อยกว่ากี่เปอร์เซ็นต์ของค่ามัธยฐาน และคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) สนับสนุนค่าจ้างขั้นต่ำที่เพียงพอซึ่งคิดเป็น 60% ของค่าจ้างมัธยฐาน

ภาพที่ 4-12 อัตราส่วนค่าจ้างขั้นต่ำต่อค่าจ้างมัธยฐานในปี 2560-2565



ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

4.4 แนวทางการวัดผลิตภาพแรงงานรายจังหวัด รายกลุ่มอุตสาหกรรม เพื่อประกอบการกำหนดค่าจ้างรายจังหวัด

วิธีการวัดผลิตภาพแรงงานที่นิยมใช้ในปัจจุบัน คือการวัดจากผลผลิตต่อหน่วยของปัจจัยแรงงานในภาพรวม ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.1 การวัดผลิตภาพแรงงานรายจังหวัด หรือรายอุตสาหกรรมก็ใช้วิธีการวัดแบบนี้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ผลผลิตหรือตัวเศษจะเปลี่ยนจากผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) เป็นผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) หรือ GDP รายสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถดาวน์โหลดข้อมูลได้จากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตัวส่วนจะเป็นจำนวนผู้มีงานทำในจังหวัดนั้น ๆ / ชั่วโมงการทำงานในจังหวัดนั้น ๆ หรือ จำนวนผู้มีงานทำในอุตสาหกรรมนั้น ๆ / ชั่วโมงการทำงานในอุตสาหกรรมนั้น ๆ

$$\text{ผลิตภาพแรงงาน} = \frac{\text{ผลผลิต}}{\text{ปัจจัยการผลิตด้านแรงงาน}} = \frac{GPP}{\text{จำนวนผู้มีงานทำ หรือ ชั่วโมงการทำงานรายจังหวัด}}$$

$$\text{ผลิตภาพแรงงาน} = \frac{\text{ผลผลิต}}{\text{ปัจจัยการผลิตด้านแรงงาน}} = \frac{GDP \text{ รายอุตสาหกรรม}}{\text{จำนวนผู้มีงานทำ หรือ ชั่วโมงการทำงานรายอุตสาหกรรม}}$$

เนื่องจากอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานรายจังหวัดเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัด ดังสูตรการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในหัวข้อ 4.2 ดังนั้นการคำนวณหาผลิตภาพแรงงานรายจังหวัดจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จะมีการเผยแพร่ล่าช้า 2 ปี เช่น ในปี 2566 จะมีข้อมูล GPP ล่าสุดคือ GPP ปี 2564 ดังนั้นในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ อาจไม่สะท้อนถึงผลิตภาพที่เกิดในปัจจุบันของแต่ละจังหวัด นอกจากนี้การวัดผลิตภาพตามสูตรการคำนวณข้างต้น เป็นการรวมปัจจัยอื่นที่นอกเหนือจากปัจจัยทางด้านแรงงาน เช่น ปัจจัยทุนและเทคโนโลยี ซึ่งไม่สามารถแยกได้ว่าผลิตภาพที่เกิดขึ้นมาจากปัจจัยใด ทำให้การวัดผลิตภาพแรงงานรายบุคคลเป็นเรื่องที่มีความท้าทาย และค่อนข้างเป็นนามธรรม

บทที่ 5
ค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงของไทย

5.1 ค่าจ้างต่อชั่วโมงของแรงงานไทย

นอกจากค่าจ้างขั้นต่ำรายวันแล้ว ประเทศไทยยังมีการกำหนดข้อแนะนำอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง สำหรับแรงงานกลุ่มต่าง ๆ เช่น นักเรียน นิสิต และนักศึกษา เพื่อให้สถานประกอบกิจการได้ใช้เป็นแนวทางในการจ่ายค่าจ้างให้แก่นักเรียน นิสิต และนักศึกษาที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปที่ทำงานประเภทไม่เต็มเวลา ในช่วงเปิดภาคเรียนปกติไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมง ในวันหยุด วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดนักขัตฤกษ์ ไม่เกินวันละ 6 ชั่วโมง และปิดภาคเรียนไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง สัปดาห์ละไม่เกิน 36 ชั่วโมง ซึ่งในปัจจุบันมีการกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงที่ชั่วโมงละ 40 บาท นอกจากการกำหนดข้อแนะนำอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง สำหรับนักเรียน นิสิต และนักศึกษาแล้ว ยังมีการกำหนดข้อแนะนำค่าจ้างสำหรับผู้สูงอายุอีกด้วย เพื่อเป็นการส่งเสริม และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ โดยที่ผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างที่ประสงค์จะให้ผู้สูงอายุซึ่งมีอายุตั้งแต่หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปทำงาน ซึ่งผู้สูงอายุบุคคลนั้นมิได้ทำงานประจำในสถานประกอบกิจการ และประสงค์ที่จะทำงานบางช่วงเวลา ผู้ประกอบกิจการหรือผู้ว่าจ้างควรที่จะจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้สูงอายุอย่างน้อยชั่วโมงละ 45 บาท

การแปลงค่าจ้างรายชั่วโมงแบบสัดส่วน (Pro-rata Conversion)

การแปลงค่าจ้างจากอัตราหนึ่งไปยังอีกอัตราหนึ่ง ควรแปลงอย่างเป็นสัดส่วน เพื่อเป็นการแน่ใจว่ามีการปฏิบัติ และการคุ้มครองที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าในความเป็นจริงจะมีการประกาศค่าจ้างขั้นต่ำเพียงอัตราในรูปแบบเดียว เช่น รูปแบบรายเดือน แต่ก็ควรมีแนวทางประมาณการอัตราค่าจ้างสำหรับรูปแบบเวลาการทำงานอื่น ๆ เช่น รูปแบบรายชั่วโมง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศจำนวนชั่วโมงทำงานต่อเดือนอาจแตกต่างกันมาก ดังนั้นเพื่อให้ได้ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อเดือน จึงจะใช้จำนวนชั่วโมงการทำงานปกติสูงสุดตามกฎหมายต่อสัปดาห์คูณด้วย 52 และหารด้วย 12 เดือน โดยมีสูตรการคำนวณเพื่อแปลงค่าจ้างรายชั่วโมงแบบสัดส่วน (Pro-rata Conversion) ดังนี้

ค่าจ้างรายชั่วโมง = ค่าจ้างรายเดือน / ชั่วโมงทำงานต่อเดือน

= ค่าจ้างรายเดือน / (ชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์ x 52 / 12 เดือน)

ในบางประเทศมีการกำหนดค่าจ้างรายขั้นต่ำรายชั่วโมงให้สูงกว่ารายสัปดาห์หรือรายเดือนตามสัดส่วน ดังภาพที่ 5-1 ซึ่งมักบังคับใช้กับแรงงานเฉพาะกลุ่ม เช่น ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างเกษตร ผู้ที่รับจ้างทำงานในระยะเวลาสั้น (Casual Workers) เป็นต้น โดยเหตุผลที่ให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงอัตราพิเศษ (Premium) คือ เพื่อเป็นการชดเชยให้กับแรงงานเหล่านี้ในประเด็นต่าง ๆ เช่น ความมั่นคงของงาน ชั่วโมงการทำงานที่ลดลง การออกจากระบบประกันสังคม การไม่ได้รับสิทธิต่าง ๆ เช่น การลาป่วย หรือลาโดยได้รับค่าจ้าง เป็นต้น ซึ่งการสื่อสาร และบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำที่หลากหลายและแตกต่างกันนั้น จำเป็นต้องระบุกลุ่มเป้าหมายที่มีความชัดเจน ซึ่งมีข้อดีในการแก้ปัญหาของแต่ละกลุ่มให้ดีขึ้น และทันต่อเวลา แต่อาจจะมีความท้าทายมากขึ้นในการสื่อสารและตรวจสอบ

ภาพที่ 5-1 เปรียบเทียบค่าจ้างรายชั่วโมงที่ประกาศกับค่าจ้างรายชั่วโมงที่คำนวณจากค่าจ้างรายเดือนและรายสัปดาห์

ชั่วโมงทำงาน	ประเทศ	ค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศ (สกุลเงินของแต่ละประเทศ)			ค่าจ้างขั้นต่ำที่คำนวณ Pro rata	ที่ประกาศ/ที่คำนวณ (กี่เท่า)	ประเภทการจ้างงาน
		รายเดือน	รายสัปดาห์	รายชั่วโมง	รายชั่วโมง*		
40	เกาหลีใต้	1,914,440		9,160	11,044.9	0.83	
44	บราซิล	1,100		5	5.8	0.87	ค่าจ้างที่ประกาศ < ค่าจ้างที่คำนวณ
48	นิการากัว	4,415		18.4	21.2	0.87	
35	ฝรั่งเศส	1,645.58		10.85	10.9	1	
48	มาเลเซีย	1,200		5.8	5.8	1	
38	ออสเตรเลีย		812.6	21.38	21.38	1	ค่าจ้างที่ประกาศ = ค่าจ้างที่คำนวณ
40	นิวซีแลนด์		848	21.2	21.2	1	
48	อาร์เจนตินา	27,216		136.1	130.8	1.04	ลูกจ้างระยะสั้น (Casual Workers)
40	เอกวาดอร์ - ภาคเกษตร	400		2.5	2.3	1.07	ลูกจ้างภาคเกษตร
45	แอฟริกาใต้ - ขายส่งและขายปลีก	4,229.2		21.69 - 29.30	21.7	1.00 - 1.35	น้อยกว่า 27 ชม./สัปดาห์
45	แอฟริกาใต้ – บริการรักษาความปลอดภัยของเอกชน	4,085		24.1	20.9	1.15	ลูกจ้างระยะสั้น (Casual Workers)
38	ออสเตรเลีย -- บริการทำความสะอาด		825	25	21.7	1.15	ลูกจ้างพาร์ทไทม์
38	ออสเตรเลีย -- บริการทำความสะอาด		825	27.1	21.7	1.25	ลูกจ้างระยะสั้น (Casual Workers)
38	ออสเตรเลีย - การทำผมและความงาม		827.8	27.2	21.8	1.25	ลูกจ้างระยะสั้น (Casual Workers)
40	อินโดนีเซีย	4,416,186		36,801.6	25,478.0	1.44	ลูกจ้างพาร์ทไทม์
40	จีน - มณฑลเฮย์หลงเจียง	1,610		14	9.3	1.51	ลูกจ้างชั่วคราว / พาร์ทไทม์
40	จีน - มณฑลปักกิ่ง	2,320		25.3	13.4	1.89	ลูกจ้างชั่วคราว / พาร์ทไทม์

ค่าจ้างที่ประกาศ > ค่าจ้างที่คำนวณ

* คำนวณ Pro Rata โดย ค่าจ้างรายชั่วโมง = ค่าจ้างรายเดือน / (ชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์ x 52 / 12 เดือน)

ชั่วโมงทำงานต่อเดือน

ที่มา: Xavier Estupinan (2022). LO/MOL Knowledge Sharing meeting on “Wage Policy: An International Perspectives”

ในประเทศไทย จากข้อมูลล่าสุดในปี 2565 พบว่าลูกจ้างรายชั่วโมงมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ และโดยเฉลี่ยแล้วมีจำนวนชั่วโมงทำงานและค่าจ้างโดยเฉลี่ยน้อยกว่าการจ้างงานประเภทอื่น ดังตารางที่ 5-1 อีกทั้งค่าจ้างของลูกจ้างรายชั่วโมง ไม่มีรูปแบบความสัมพันธ์กับอายุที่ชัดเจน ซึ่งต่างจากลูกจ้างรายเดือนที่เมื่ออายุและประสบการณ์การทำงานเพิ่มขึ้น ค่าจ้างจะเพิ่มขึ้น ดังตาราง 5-2 นอกจากนี้เมื่อดูการศึกษาของลูกจ้าง พบว่าลูกจ้างรายชั่วโมงที่จบอุดมศึกษาสายวิชาชีพ ได้ค่าจ้างต่อชั่วโมงมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาการทำงานทั้งเดือน พบว่าลูกจ้างรายชั่วโมงที่จบอุดมศึกษาสายวิชาการ มีรายได้ต่อเดือนสูงกว่า ดังตาราง 5-3

ตารางที่ 5-1 เปรียบเทียบจำนวนลูกจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างรายชั่วโมงเทียบกับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างประเภทอื่นรายสาขาอุตสาหกรรม

สาขาอุตสาหกรรม	จำนวนลูกจ้าง		ชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์		ค่าจ้างต่อเดือน	
	ลูกจ้างรายชั่วโมง	ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ	ลูกจ้างรายชั่วโมง	ผู้มีงานทำทั้งหมด	ลูกจ้างรายชั่วโมง	ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ
รวมทุกสาขา	**11,890**	**18,902,053**	**40.67**	**43.73**	**10,036**	**13,596**
เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	645	1,193,625	26.67	35.71	5,533	7,038
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน		43,031		47.15		14,968
การผลิต	212	5,135,597	48.00	47.08	5,460	13,325
ไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ		105,001		40.41		23,403
การจัดหาน้ำ การจัดการ และการบำบัดน้ำเสีย ของเสีย และสิ่งปฏิกูล		78,296		39.27		16,727
การก่อสร้าง	2,942	1,490,073	46.67	44.38	15,925	10,860
การขายส่ง และการขายปลีก การซ่อมยานยนต์และรถจักรยานยนต์	1,916	2,891,917	33.00	47.50	5,695	11,477
การขนส่ง และสถานที่เก็บสินค้า		781,568		46.12		15,550
กิจกรรมโรงแรม และการบริการด้านอาหาร	3,299	905,849	35.40	46.12	8,726	10,134
ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร		213,751		43.26		27,590
กิจกรรมทางการเงินและการประกันภัย		525,368		42.43		22,380
กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์		286,640		42.27		14,132
กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค	266	271,392	40.00	42.88	7,800	20,306
กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน		473,951		48.88		12,262
การบริหารราชการ การป้องกันประเทศ และการประกันสังคมภาคบังคับ		1,886,329		38.21		15,353
การศึกษา	692	1,069,760	32.50	37.13	17,200	21,223
กิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	242	779,798	48.00	42.24	200,000	18,710
ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ		133,696		42.57		12,834
กิจกรรมบริการด้านอื่น ๆ		362,215	50.45	43.77	10,832	8,490

ที่มา : การสำรวจภาวการณ์ทำงานของประชากรไตรมาส 4 ปี 2565

จากตารางที่ 5-1 จะเห็นได้ว่าลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างรายชั่วโมงส่วนใหญ่จะอยู่ในกิจกรรมด้านโรงแรม และการบริการด้านอาหาร การก่อสร้าง และการขายส่ง และการขายปลีก การซ่อมยานยนต์และรถจักรยานยนต์ โดยจำนวนลูกจ้างที่รับค่าจ้างรายชั่วโมงมีเพียง 11,890 คน จากลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ 18,902,053 คน หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.06 ในขณะที่ชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างรายชั่วโมงเฉลี่ยอยู่ที่ 40.67 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งน้อยกว่าชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบที่มีจำนวนชั่วโมงการทำงานเท่ากับ 43.73 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ สาขาที่มีจำนวนชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างรายชั่วโมงมากที่สุด คือ กิจกรรมด้านบริการต่าง ๆ รองลงมาคือ อุตสาหกรรมการผลิต และกิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์ สำหรับสาขาที่มีชั่วโมงการทำงานต่ำที่สุดของลูกจ้างรายชั่วโมงคือเกษตรกรรม เนื่องจากไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ตลอดทั้งปี นอกจากนี้หากเปรียบเทียบประมาณการค่าจ้างที่ได้รับต่อเดือนของลูกจ้างรายชั่วโมงพบว่า โดยเฉลี่ยลูกจ้างรายชั่วโมงได้รับค่าจ้างเพียง 10,036 บาท ซึ่งน้อยกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบที่ได้รับค่าจ้าง 13,596 บาทต่อเดือน โดยค่าประมาณการรายได้ต่อเดือนรายเดือนของลูกจ้างรายชั่วโมงมีช่วงที่ค่อนข้างกว้าง กล่าวคือรายได้แตกต่างกันมากในอุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างสูงสุดและต่ำสุด อุตสาหกรรมที่มีรายได้ต่อเดือนจากการทำงานมากที่สุด คือ กิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์ และอุตสาหกรรมที่มีรายได้ต่อเดือนจากการทำงานน้อยที่สุด คือ ภาคการผลิต จะเห็นได้ว่าภาคการผลิตมีจำนวนชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์สูง แต่ประมาณการรายได้ต่อเดือนต่ำ อาจกล่าวได้ว่ารายได้ต่อชั่วโมงของแรงงานในภาคนี้ต่ำมาก โดยรายได้เฉลี่ยของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างรายชั่วโมงในภาคการผลิตอยู่ที่ 35 บาทต่อชั่วโมง ซึ่งน้อยกว่ารายได้ต่อชั่วโมงของลูกจ้างรายชั่วโมงในสาขากิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์อยู่มาก โดยสาขาดังกล่าวได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงถึง 630 บาท

ตารางที่ 5-2 เปรียบเทียบรายได้ต่อเดือนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างประเภทต่าง ๆ ในแต่ละช่วงอายุ

ช่วงอายุ	ลูกจ้างรายชั่วโมง	ลูกจ้างรายวัน	ลูกจ้างรายสัปดาห์	ลูกจ้างรายเดือน	อื่นๆ	ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ
ช่วงอายุ 15-19 ปี	6,891	7,484	6,500	9,560	5,839	7,854
ช่วงอายุ 20-24 ปี	9,657	8,176	6,340	12,142	7,629	10,225
ช่วงอายุ 25-29 ปี	14,173	8,605	9,914	13,622	8,631	11,841
ช่วงอายุ 30-34 ปี		8,738	12,173	15,300	7,866	13,102
ช่วงอายุ 35-39 ปี	8,050	8,597	10,300	16,645	7,968	13,910
ช่วงอายุ 40-49 ปี	10,171	8,518	9,498	18,075	8,114	14,636
ช่วงอายุ 50-59 ปี	11,344	8,190	9,115	21,676	6,823	16,659
อายุ 60 ปีขึ้นไป	9,168	7,547	6,813	16,931	5,254	11,153
รวมทุกช่วงอายุ	10,036	8,360	9,285	16,908	7,434	13,596

ที่มา : การสำรวจภาวการณ์ทำงานของประชากรไตรมาส 4 ปี 2565

ในภาพรวมของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ เงินเดือนจะเพิ่มขึ้นตามอายุที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากอายุที่เพิ่มขึ้นสะท้อนประสบการณ์การทำงานที่มากขึ้น และรายได้จะลดลงหลังอายุ 60 ปีขึ้นไป หรือหลังเกษียณ สอดคล้องกับลูกจ้างรายเดือน ในขณะที่ลูกจ้างที่ได้รับเงินรายสัปดาห์ เงินเดือนจะเพิ่มขึ้นตามอายุที่มากขึ้นจนถึงอายุ 35 ปี เงินเดือนโดยเฉลี่ยจะลดลง แต่สำหรับลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างรายชั่วโมงไม่เป็นเช่นนั้น เงินเดือนกับอายุไม่มีรูปแบบ

ที่ชัดเจน โดยลูกจ้างที่อยู่ในช่วงอายุ 25-29 ปีได้รับค่าจ้างมากที่สุดโดยเฉลี่ย ดังตาราง 5-2 ทั้งนี้เงินเดือนที่ได้รับอาจขึ้นอยู่กับงานที่ลูกจ้างทำด้วยเช่นกัน

ตาราง 5-3 เปรียบเทียบรายได้ต่อเดือนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างประเภทต่าง ๆ ตามระดับการศึกษา

การศึกษา	ลูกจ้างรายชั่วโมง	ลูกจ้างรายวัน	ลูกจ้างรายสัปดาห์	ลูกจ้างรายเดือน	อื่นๆ	ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ
ไม่มีการศึกษา		8,328	7,894	9,520	6,580	8,308
ต่ำกว่าประถมศึกษา	7,122	7,772	7,772	10,009	5,993	8,173
ประถมศึกษา	10,738	8,223	9,204	11,053	6,982	9,139
มัธยมศึกษาตอนต้น	9,161	8,513	12,362	11,861	7,803	10,089
มัธยมศึกษาตอนปลาย สายสามัญ	11,991	8,526	9,547	12,780	8,080	11,231
มัธยมศึกษาตอนปลาย สายอาชีพ	6,000	8,690	7,000	15,028	9,423	13,690
มัธยมศึกษาตอนปลาย สายวิชาการศึกษา				35,000	6,000	27,750
อุดมศึกษา สายวิชาการ	13,400	8,973	10,800	24,547	12,692	23,875
อุดมศึกษา สายวิชาชีพ	6,095	8,831	7,740	15,921	9,859	14,790
อุดมศึกษา สายวิชาการศึกษา		7,583		21,470	11,000	21,087
การศึกษาอื่น ๆ		8,836		9,481	6,400	8,845
ไม่ทราบ		8,885		13,337	7,141	10,931
รวมทุกประเภทการศึกษา	10,036	8,360	9,285	16,908	7,434	13,596

ที่มา : การสำรวจภาวการณ์ทำงานของประชากรไตรมาส 4 ปี 2565

ในมิติด้านการศึกษา (ตาราง 5-3) พบว่าเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามการศึกษาที่เพิ่มขึ้นในภาพรวม และพบว่าลูกจ้างที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาสายวิชาการ และมัธยมปลายสายวิชาการศึกษาได้รับค่าจ้างที่สูงที่สุดในบรรดาลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างแต่ละประเภท แต่หากตัดเรื่องชั่วโมงการทำงานออกไป โดยพิจารณาจากรายได้ตามประเภทที่ลูกจ้างได้รับ จะพบว่าลูกจ้างที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาสายวิชาชีพได้รับค่าจ้างรายชั่วโมงสูงที่สุดในบรรดาลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างรายชั่วโมง และลูกจ้างที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีพ ได้รับค่าจ้างรายสัปดาห์มากที่สุดในบรรดาลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างรายสัปดาห์

ตาราง 5-4 เปรียบเทียบค่าจ้างต่อชั่วโมงของลูกจ้างรายชั่วโมง

	ชาย	หญิง	เฉลี่ย
เกษตรกรรม	70.00	50.00	63.33
การผลิต		35.00	35.00
การก่อสร้าง	166.67		166.67
การค้า	45.00	44.60	44.71
ที่พักแรม และการบริการด้านอาหาร	178.33	175.25	177.10
การศึกษา	350.00		350.00
กิจกรรมบริการด้านอื่น ๆ		138.18	138.18
รวมทุกสาขา	166.67	111.48	135.71

ที่มา : การสำรวจภาวะการณ์ทำงานของประชากรไตรมาส 4 ปี 2565

ตาราง 5-5 เปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของลูกจ้างทุกประเภท จำแนกตามเพศ

	ชาย	หญิง	รวมทุกเพศ	หญิง/ชาย
รวม	**13,815**	**13,337**	**13,596**	**0.97**
ไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ	22,846	26,651	23,403	1.17
กิจกรรมบริการด้านอื่น ๆ	7,914	9,224	8,490	1.17
การขนส่ง และสถานที่เก็บสินค้า	15,457	15,833	15,550	1.02
การขายส่ง และการขายปลีก	11,518	11,427	11,477	0.99
การบริหารราชการ การป้องกันประเทศ	15,425	15,242	15,353	0.99
ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร	27,862	27,133	27,590	0.97
การทำเหมืองแร่ และเหมืองหิน	15,052	14,655	14,968	0.97
กิจกรรมด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	19,217	18,508	18,710	0.96
กิจกรรมการบริหารและการบริการสนับสนุน	12,513	11,923	12,262	0.95
กิจการทางการเงินและการประกันภัย	23,057	21,879	22,380	0.95
กิจกรรมทางวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ และเทคนิค	21,291	19,359	20,306	0.91
การก่อสร้าง	11,096	9,817	10,860	0.88
การศึกษา	22,881	20,198	21,223	0.88
ศิลปะ ความบันเทิง และนันทนาการ	13,556	11,904	12,834	0.88
การผลิต	14,272	12,246	13,325	0.86
การจัดหาน้ำ การจัดการ และการบำบัดน้ำเสีย	17,621	15,072	16,727	0.86
กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์	15,406	13,138	14,132	0.85
เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	7,478	6,264	7,038	0.84
ที่พักแรม และการบริการด้านอาหาร	11,487	9,507	10,134	0.83

ที่มา : การสำรวจภาวะการณ์ทำงานของประชากรไตรมาส 4 ปี 2565

หากพิจารณาในมิติเพศ ดังตารางที่ 5-5 จะพบว่าค่าจ้างโดยเฉลี่ยของลูกจ้างทุกกลุ่มระหว่างเพศชายและเพศหญิงมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยตามสาขาอุตสาหกรรม โดยมากเพศชายจะได้รับค่าจ้างมากกว่าเพศหญิงในเกือบทุกสาขา ยกเว้นงานด้านไฟฟ้า ก๊าซ ไอน้ำ และระบบปรับอากาศ กิจกรรมด้านบริการ และด้านการขนส่ง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าเพศชายจะได้รับค่าจ้างต่อเดือนโดยเฉลี่ยมากกว่าเพศหญิง แต่หากดูชั่วโมงการทำงานโดยเฉลี่ยของลูกจ้างรายชั่วโมงพบว่า เพศหญิงทำงานมากกว่าเพศชายถึง 5 ชั่วโมงโดยเฉลี่ย สะท้อนว่ารายได้ต่อชั่วโมงของเพศชายมากกว่าเพศหญิง สอดคล้องกับตารางที่ 5-4

5.2 ความเป็นไปได้ของการกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมงจากผลิตภาพแรงงาน

จากผลสำรวจของภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า จำนวนลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างรายชั่วโมงมีเพียงร้อยละ 0.06 จากลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างทุกรูปแบบ โดยอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานรายชั่วโมงจำนวนมาก ได้แก่ กิจกรรมด้านโรงแรม และการบริการด้านอาหาร การก่อสร้าง และกิจกรรมการขายส่ง ขายปลีก อุตสาหกรรมดังกล่าว มีการจ้างงานรายชั่วโมงสูง เนื่องจากเป็นงานที่สามารถทำรายได้ได้ในบางช่วงเวลา และบางฤดูกาล ในช่วงเวลาที่มีลูกค้าเข้ามาใช้บริการจำนวนมาก ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเหล่านั้นจึงต้องจ้างพนักงานเพิ่มเพื่อให้บริการทันท่วงที และเป็นการเพิ่มยอดขาย ซึ่งผู้ประกอบการมักเลือกที่จะจ้างงานรายชั่วโมง เนื่องจากเมื่อกลับมาอยู่ในช่วงเวลาปกติที่ไม่ได้มีลูกค้าเข้าจำนวนมาก ก็ไม่จำเป็นต้องใช้พนักงานมาก อย่างไรก็ตาม กฎหมายในประเทศไทยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้เพียงค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ดังนั้น หากผู้ประกอบการต้องการจ้างแรงงานบางช่วงเวลา และจ้างงานไม่ถึง 8 ชั่วโมงต่อวัน ผู้ประกอบการยังคงต้องจ่ายค่าแรงเท่ากับค่าแรงรายวัน ประกอบกับเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและผลกระทบจากโควิด-19 ทำให้รูปแบบการทำงานเปลี่ยนไป โดยมีการจ้างแรงงานบางช่วงเวลามากขึ้น ดังนั้น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายวันอาจไม่เหมาะสมกับการจ้างงานลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการค่าจ้างจึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงานรายชั่วโมงที่สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานในปัจจุบัน เพื่อให้ลูกจ้างได้รับค่าแรงที่เป็นธรรม อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนของผู้ประกอบการ และเป็นการหลีกเลี่ยงการทำผิดกฎหมายในการจ่ายค่าแรงรายชั่วโมงอีกด้วย โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการออกประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง ของกระทรวงแรงงานไว้ว่า คณะกรรมการค่าจ้างสามารถอาศัยอำนาจมาตรา 79 (3) มาตรา 87 วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายชั่วโมงได้

อย่างไรก็ตาม จากผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พบว่า ลูกจ้างรายชั่วโมงมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจตัวแทนสถานประกอบการและตัวแทนลูกจ้าง ของกองเศรษฐกิจการแรงงาน โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแทนสถานประกอบการ[3] พบว่า ปัจจุบันสถานประกอบการส่วนใหญ่มีการจ้างงานประจำมากกว่าการจ้างงานบางช่วงเวลา โดยบางอุตสาหกรรมไม่สามารถจ้างงานบางช่วงเวลาได้ เนื่องจากต้องการแรงงานที่มีทักษะและความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น อุตสาหกรรมการผลิต เป็นต้น ดังนั้นจึงควรกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมงเพียงแค่บางกลุ่มอุตสาหกรรมที่ต้องการจ้างงานบางช่วงเวลา โดยอาจทำโครงการนำร่องในบางพื้นที่และ

[3] ข้อมูลจากรายงานการศึกษา เรื่อง ถอดบทเรียนการกำหนดนโยบายค่าจ้างรายชั่วโมงในบริบทและมุมมองต่างประเทศสำหรับแรงงานบางช่วงเวลา กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ กองเศรษฐกิจการแรงงาน

บางอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานรายชั่วโมงจำนวนมาก เพื่อทำการประเมินกระทบจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง ก่อนประกาศใช้ทั่วประเทศ

อย่างไรก็ดีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงนั้น อาจกระทบต่อสิทธิ์ความคุ้มครองของลูกจ้างที่พึงได้รับตามกฎหมาย โดยหากมีการกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมงเป็นการถาวร จำเป็นต้องพิจารณาถึง สิทธิประกันสังคม สิทธิประโยชน์วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดงานประจำปี วันลาป่วย วันลาเพื่อรับราชการทหารขอลูกจ้างชาย วันลาคลอดบุตร ฯลฯ กองทุนเงินทดแทน กรณีเจ็บป่วย ประสบอันตราย ทุพพลภาพ เสียชีวิต หรือสูญหาย อันเนื่องจากการทำงานหรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้แก่นายจ้างหรือตามคำสั่งนายจ้าง และค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงการจ้างงานผู้พิการของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คน รวมถึงการกำหนดชั่วโมงขั้นต่ำในการทำงานเพื่อให้คุ้มกับค่าเดินทางในการมาทำงานของลูกจ้าง และการกำหนดค่าแรงต่อชั่วโมง

หากมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง คณะกรรมการค่าจ้างควรกำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ลูกจ้างพึงได้รับให้ชัดเจน โดยในเรื่องของสิทธิประกันสังคม หากศึกษากรณีของประเทศที่มีการใช้อัตราค่าจ้างรายชั่วโมง เช่น สหรัฐอเมริกา พบว่าลูกจ้างรายชั่วโมงจะต้องทำประกันสังคม โดยหักภาษีส่วนหนึ่งจากค่าจ้างของลูกจ้าง และอีกส่วนหนึ่งให้นายจ้างจ่าย บวกกับค่าประกันรักษาพยาบาลอีกส่วนหนึ่งโดยหักจากค่าจ้าง และนายจ้างออกในอัตราเท่า ๆ กัน สำหรับในกรณีของประเทศไทย กฎหมายประกันสังคม (พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558) ณ ปัจจุบัน คือ ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน และให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตน ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้นหากมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง และเงินเดือนที่คำนวณได้ต่อเดือนเข้าตามเกณฑ์ฐานเงินเดือนที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดคือ ขั้นต่ำสุดที่ 1,650 บาท และสูงสุดไม่เกิน 15,000 บาท ก็สามารถได้สิทธิประกันสังคม เช่นเดียวกันกับลูกจ้างประจำได้ สำหรับในเรื่องของสิทธิประโยชน์วันหยุด วันลาโดยได้รับค่าจ้าง หากพิจารณาจากอเมริกา พบว่าลูกจ้างที่รับค่าจ้างรายชั่วโมงไม่มีสิทธิได้รับวันหยุด วันลาโดยได้รับค่าจ้าง (สราวุธ, 2020)

นอกจากนี้ การกำหนดค่าจ้างต่อชั่วโมง มีความจำเป็นต้องพิจารณาจากผลิตภาพของแรงงานด้วย เพื่อให้แรงงานมีแรงจูงใจในการทำงาน นอกจากนี้ หากผลิตภาพเพิ่มขึ้นแต่ค่าแรงไม่เพิ่ม อาจมีผลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ จากกำลังซื้อที่ไม่เพียงพอ เพราะค่าจ้างเป็นรายได้ที่แรงงานนำไปใช้เพื่อการบริโภค และจับจ่ายใช้สอย ถ้าค่าจ้างไม่สูงตามผลิตภาพ กำลังซื้อไม่พอที่จะรองรับปริมาณสินค้าที่เพิ่มขึ้นตามการผลิตที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้สินค้าล้นตลาด ตามมาด้วยการปรับลดกำลังการผลิต ซึ่งเป็นเหตุให้มีการจ้างงานที่ลดลง เศรษฐกิจไม่สามารถเติบโตได้ตามที่ควรจะเป็น ดังนั้นจึงควรกำหนดค่าจ้างต่อชั่วโมงโดยพิจารณาจากผลิตภาพแรงงาน โดยรัฐอาจมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อวัดระดับผลิตภาพรายบุคคล ซึ่งอาจกำหนดเป็นมาตรฐานเช่นเดียวกับค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน และออกประกาศนียบัตรให้ลูกจ้างแต่ละคนที่ทำการทดสอบ เพื่อนำไปพิจารณาประกอบการได้รับค่าจ้างของตน

5.3 ประโยชน์และผลกระทบของค่าจ้างรายชั่วโมง

กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง ได้วิเคราะห์ข้อดี – ข้อเสียจากการกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นแบบรายชั่วโมง ได้ดังนี้

ประโยชน์

(1) เพิ่มทางเลือกและเป็นการขยายโอกาสการจ้างงานให้กับผู้ที่ต้องการทำงานแต่ไม่สามารถทำงานเต็มเวลาได้

(2) ส่งเสริมการทำงานให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินการต่อไปได้ และเป็นการรักษาสภาพการจ้างงานของลูกจ้าง นอกจากนี้ ลูกจ้างยังสามารถทำงานได้หลายแห่ง ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

(3) เนื่องจากผลของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้รูปแบบการทำงานของประเทศไทยในอนาคตเปลี่ยนแปลงไป มีการใช้เทคโนโลยีและใช้ลูกจ้างที่มีทักษะสูงในการผลิตมากขึ้น มีการจ้างงานเป็นแบบไม่เต็มเวลา หรือ freelance มากขึ้น ซึ่งจะเป็นลักษณะเดียวกับหลายประเทศในโลก เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฮ่องกง เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฯลฯ โดยประเทศเหล่านี้จะมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายชั่วโมง เพื่อให้การจ่ายค่าจ้างมีความยืดหยุ่นและเป็นไปตามกลไกของตลาดแรงงาน จึงเป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะได้มีการพัฒนาระบบค่าจ้างให้เป็นมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับรูปแบบการทำงานที่จะเปลี่ยนแปลงไป

(4) ช่วยลดต้นทุนและสร้างโอกาสในการแข่งขันให้กับสถานประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กในการจ่ายค่าจ้างตามสภาพการจ้างที่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสถานประกอบการ

(5) การกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงทำให้ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้างเรื่องค่าแรงรายชั่วโมงลดลงและลดปัญหาการว่างงานของแรงงานอีกด้วย

ผลกระทบ

(1) การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายชั่วโมง ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ลูกจ้างจะไม่มีอำนาจในการต่อรอง นายจ้างอาจใช้โอกาสในการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงสภาพการจ้าง ทำให้กระทบต่อสิทธิและความคุ้มครองที่ลูกจ้างพึงได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้ เช่น ค่าชดเชย ค่าล่วงเวลา เป็นต้น

(2) การกำหนดชั่วโมงการทำงานขึ้นอยู่กับความต้องการของนายจ้าง ซึ่งหากชั่วโมงการทำงานน้อยจะส่งผลต่อรายได้ของลูกจ้างและอาจไม่คุ้มค่าต่อการเดินทางไปทำงาน

(3) ประเทศไทยมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายวัน ซึ่งเหมาะกับภาคอุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องจ้างแรงงานแบบเข้มข้นในการผลิต เช่น โดยในการจ้างงานต้องกำหนดระยะเวลาและวันในการทำงานเป็นข้อตกลงสภาพการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงอาจมีความขัดแย้งกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ได้บัญญัติไว้เดิม

(4) หากลูกจ้างที่ไม่มีทักษะฝีมือ/ไม่มีความสามารถที่หลากหลาย จะไม่สามารถทำงานได้หลายที่ ทำให้ลูกจ้างมีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ขาดความมั่นคงทางรายได้ และส่งผลให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายน้อยลง เช่น ค่าชดเชย เป็นต้น

(5) เหมาะสมกับธุรกิจบางประเภทที่มีชั่วโมงการทำงานเป็นช่วงเวลายืดหยุ่นได้ แต่งานบางชนิด เช่น งานในโรงงาน ที่เป็นสายการผลิตต่อเนื่องอาจไม่สามารถจัดจ้างพนักงานทำงานไม่เต็มเวลาเป็นรายชั่วโมงได้

(6) นายจ้างอาจลดการจ้างงานเต็มเวลาลงและทยอยเปลี่ยนมาใช้รูปแบบการจ้างงานไม่เต็มเวลา

(7) ไม่มีความมั่นคงในการทำงานเนื่องจากนายจ้างอาจเลิกจ้างหากเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือมีลูกค้าลดลง

5.4 แนวคิดค่าจ้างรูปแบบอื่นๆ

ค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ (Living Wage)

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 มาตรา 79 ระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง ส่วนมาตรา 87

ให้แนวทางพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามเครื่องมือทางเศรษฐกิจ คำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อ ดัชนีค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิตราคาสินค้าและบริการ ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และสภาพทางเศรษฐกิจสังคม แล้วอำนาจของการเสนออัตราค่าจ้างตามแต่ละจังหวัด ซึ่งเอกสารประชุมเพื่อพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดแห่งหนึ่ง ให้คำจำกัดความค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างคือ “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เพียงพอสำหรับแรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน 1 คน ให้สามารถดำรงชีวิตได้ตามสมควรแก่มาตรฐานการดำรงชีวิต สภาพเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งเหมาะสมตามความสามารถของธุรกิจในท้องถิ่นนั้น” (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กองเศรษฐกิจการแรงงาน, 2021)

ในขณะที่คำนิยามของค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ (Living Wage) คือระดับค่าจ้างที่ทำให้แรงงานสามารถเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัวได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีระดับมาตรฐานการครองชีพที่อยู่ได้อย่างภาคภูมิใจ สามารถธำรงความเคารพนับถือในตัวเอง อีกทั้งเป็นระดับค่าจ้างที่ทำให้แรงงานมีหนทาง และเวลาว่างเพียงพอที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในฐานะพลเมืองคนหนึ่งของสังคม ซึ่งการจะยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ (Living Wage) ได้ต่อเมื่อกระทรวงแรงงานและคณะกรรมการค่าจ้างเริ่มต้นเปลี่ยนนิยามของค่าจ้างขั้นต่ำให้สามารถเลี้ยงดูค่าครองชีพของสมาชิกในครอบครัวได้ จึงเป็นข้อถกเถียงหลักของการศึกษา ขณะที่ปัจจัยของสมาชิกพึ่งพิงในครัวเรือนเป็นพื้นฐานของแนวคิดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต อาจหมายถึง สมาชิกที่ไม่ได้ทำงานหรือไม่มีรายได้ เช่น บุตรหลาน บุพการีที่สูงอายุ คนพิการ หรืออื่น ๆ และพบว่างานวิจัยในประเทศไทยที่ศึกษาเรื่องนี้ไม่พิจารณาว่าค่าจ้างต้องเลี้ยงดูเฉพาะตนเองคนเดียว (ปกป้อง จันวิทย์ และ พรเทพ เบญญาอภิกุล (2021)) ซึ่งปัจจุบันค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายในหลายจังหวัดไม่มีความสอดคล้องกับระดับค่าใช้จ่ายจริงในปัจจุบัน จึงได้คำนวณและกำหนดค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำในการจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชั่วโมงผู้ที่ทำงานโดยจะยกตัวอย่างกลุ่มแรงงานในอุตสาหกรรมบันเทิงและนันทนาการ (นักการละคร) โดยคิดเป็นรายจังหวัดได้ดังนี้

จังหวัด	บาท/ชั่วโมงหลังหักภาษี
กรุงเทพมหานคร	99
สมุทรปราการ	92
นนทบุรี	88
สมุทรสาคร	84
ปทุมธานี	83
ภูเก็ต	76
ชลบุรี และระยอง	64
ปราจีนบุรี	61
นครปฐม	58
สระบุรี	55
ตราด	51
นครนายก	50
พระนครศรีอยุธยา	48
สุราษฎร์ธานี	47

จังหวัด	บาท/ชั่วโมงหลังหักภาษี
ฉะเชิงเทรา	46
จันทบุรี	45
ระนอง และลพบุรี	44
ชุมพร	42
กระบี่ ขอนแก่น เชียงใหม่ นครราชสีมา พังงา เพชรบุรี ลำพูน สงขลา สุพรรณบุรี หนองคาย และอุบลราชธานี	41
กาญจนบุรี กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ชัยนาท นครพนม นครสวรรค์ น่าน บึงกาฬ บุรีรัมย์ ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พัทลุง พิษณุโลก เพชรบูรณ์ มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย สกลนคร สมุทรสงคราม สระแก้ว สุรินทร์ อ่างทอง อุดรธานี อุตรดิตถ์	40
ชัยภูมิ เชียงราย ตรัง ตาก นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พิจิตร แพร่ แม่ฮ่องสอน มหาสารคาม ยะลา ราชบุรี ลำปาง ศรีสะเกษ สตูล สิงห์บุรี สุโขทัย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุทัยธานี	39

(ข้อมูล ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2565)

* จังหวัดใดมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำก็จะยึดเอาค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ

ระเบียบวิธีกำหนดค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ

เป้าประสงค์หลักของการกำหนดอัตราค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพนี้คือเพื่อเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำให้ผู้ว่าจ้างอ้างอิงในการคำนวณค่าตอบแทน ฉะนั้นจึงประกาศเพียงอัตราเดียวต่อจังหวัดสำหรับแรงงาน 1 คน และไม่ได้นำจำนวนสมาชิกในครัวเรือนมาร่วมคำนวณ ซึ่งวิธีการกำหนดค่าจ้างจะใช้ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติในการคำนวณค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (Mean) ในแต่ละจังหวัดต่อคนต่อชั่วโมง และยึดเอาอัตรานี้เป็นค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพรายชั่วโมง ให้สอดคล้องกับระดับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสิบปีย้อนหลังตั้งแต่พ.ศ. 2554 - 2563 ไม่มีความผันผวนมากนักจึงยึดเอาค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของแต่ละปีเป็นอัตราค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ ทั้งนี้ เหตุที่กำหนดเป็นรายชั่วโมงแทนรายวันก็เพื่อให้สอดคล้องกับธรรมชาติการทำงานของแรงงานศิลปะละครเวทีเพราะในเวลาหนึ่งวันไม่ได้ทำงานอยู่กับที่ตลอดเวลา แต่จะนับเอาเวลาทำงานจริงเป็นชั่วโมงการทำงาน จึงแสดงออกมาเป็นสูตรคำนวณได้

ค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ x ชั่วโมงการทำงานรวม = ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ควรได้รับ

ตัวอย่างที่ 1

นักเขียนบทละครในกรุงเทพมหานครท่านหนึ่งใช้เวลาทั้งสิ้น 15 สัปดาห์ในการพัฒนาบทตั้งแต่ต้นจนพร้อมนำไปใช้แสดง ในหนึ่งวันอาจมิได้นั่งเขียนบทอยู่ตลอด ทำงานอย่างอื่นไปด้วยบ้าง แล้วกลับมาเขียนบทต่อประมาณเวลาว่าเขียนบทครึ่งวัน เป็นเวลา 5 วันต่อสัปดาห์ ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่นักเขียนบทละครท่านนี้ควรได้รับเพื่อให้เสมอภาค คือ

99 บาท x (4x5x15) = 29,700 บาท

ตัวอย่างที่ 2

นักออกแบบแสงในจังหวัดเชียงใหม่ใช้เวลาทั้งสิ้น 2 สัปดาห์ เฉพาะส่วนของการออกแบบแสงจนพร้อมติดตั้งหน้างาน ยังไม่รวมจำนวนชั่วโมงที่ต้องไปดูซ้อมและแขวนไฟเอง ในหนึ่งวันอาจมิได้ออกแบบแสงให้โปรดักชั่นนี้ทั้งวัน ประมาณเวลาว่าทำงานนี้ครึ่งวันทุกวัน ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่นักออกแบบแสงท่านนี้ควรได้รับเพื่อให้เสมอภาคเฉพาะช่วงคิดงานออกแบบ คือ

41 บาท x (4x7x2) = 2,296 บาท

นักออกแบบแสงต้องไปนั่งดูซ้อมด้วยรวม 4 ชั่วโมง และแขวนไฟเองอีก 16 ชั่วโมง ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่นักออกแบบแสงท่านนี้ควรได้รับในช่วงดูซ้อมและแขวนไฟ คือ

41 บาท x 20 = 820 บาท

เพราะฉะนั้น นักออกแบบแสงท่านนี้ควรได้รับค่าตอบแทนรวมอย่างน้อย 3,116 บาทต่องาน

ทั้งนี้ ค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพเป็นเพียงค่าจ้างขั้นต่ำที่สอดคล้องกับความเป็นจริงเท่านั้น หากแรงงานได้ค่าตอบแทนสูงกว่าค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพก็จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามลำดับ (Thai Theatre foundation, 2022)

ประเทศไทยมีค่าจ้างแบบนี้ได้หรือไม่

ประเทศที่เน้นอุตสาหกรรมส่งออกในเอเชียใต้และตะวันออกเฉียงใต้ เน้นจุดขายเรื่องค่าแรงราคาถูกเพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงแข่งกันกดค่าจ้างให้ต่ำ ไม่มีคนงานประเทศไหนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกได้รับค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ ส่วนใหญ่แล้ว คนงานเย็บผ้าและครอบครัวดำรงชีพในความยากจน ส่วนคนทำงานบ้านและคนงานภาคเกษตรยิ่งได้รับค่าแรงที่น้อยลงไปอีก นอกจากนี้ แรงงานมักไม่มีการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน หรือถ้ามีก็ไม่เข้มแข็ง หรือมักถูกทำลาย ทำให้การเรียกร้องขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปอย่างยากลำบาก ประกอบกับการแปรรูปสวัสดิการสังคมและตัดงบประมาณบริการสาธารณะต่าง ๆ ค่าจ้างขั้นต่ำจึงยิ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ แม้แต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย นายจ้างก็มักไม่ปฏิบัติตาม และคนงานนอกระบบมักไม่ได้รับการคุ้มครองเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ส่งผลให้ประเทศในเอเชียยังคงมีความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างคนงานหญิงและชายมากที่สุดในโลก

แต่ค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่น เนื่องจากคนงานจะสามารถใช้จ่ายได้มากขึ้น และหากมีระบบภาษีที่เหมาะสม จะช่วยให้รัฐมีรายได้จากภาษีที่จำเป็นเพื่อไปลงทุนกับสวัสดิการและบริการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน เมื่อเร็ว ๆ นี้ ประเทศจีนได้ขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อกระตุ้นการบริโภคในประเทศ และเพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทมุ่งแสวงหาต้นทุนค่าแรงต่ำสุด จึงจำเป็นต้องกำหนดค่าจ้างพื้นฐานระดับภูมิภาค และการคำนวณเงินได้พื้นฐานระดับสากล และเมื่อสถานประกอบการเพิ่มค่าจ้างให้เท่ากับค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพแล้ว พวกเขาจะสามารถลดอัตราการลาออกของคนงานลงได้มากถึงร้อยละ 50 ค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพจะช่วยให้คุณภาพของงานดีขึ้น ช่วยเพิ่มผลิตผลโดยรวม คนงานมีเงินใช้สอยในการดำรงชีพขั้นพื้นฐานและมีความพึงพอใจในงานของตนมากขึ้น (Asia Pacific Forum on Women, Law and Development, 2559)

บทที่ 6
สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าผลิตภาพและค่าจ้างมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ หากผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้น ค่าจ้างก็จะเพิ่มขึ้น หรือหากค่าจ้างเพิ่มขึ้น ผลิตภาพแรงงานก็เพิ่มขึ้นได้เช่นกัน อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติเมื่อผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้น ค่าจ้างอาจไม่เพิ่มขึ้นตามดังจะเห็นได้จากข้อมูลของหลาย ๆ ประเทศที่มีอัตราการเติบโตของของผลิตภาพแรงงานสูงกว่าอัตราการเติบโตของผลตอบแทนแรงงาน จึงก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างผลิตภาพแรงงานกับค่าจ้าง (Productivity-wage gap) ซึ่งช่องว่างระหว่างผลิตภาพแรงงานและค่าจ้างนี้สามารถพบได้ในประเทศไทยเช่นกัน โดยในบริบทของประเทศไทยช่องว่างที่เกิดขึ้น อาจเป็นผลมาจากนิยามการวัดผลิตภาพแรงงานด้วย GDP ต่อจำนวนผู้มีงานทำ ซึ่ง GDP นั้นเป็นผลผลิตที่ได้มาจากหลายปัจจัยที่นอกเหนือจากปัจจัยด้านแรงงาน ส่งผลให้ผลิตภาพที่คำนวณได้มากว่าผลตอบแทนที่แรงงานได้รับ และอาจเป็นผลมาจากอำนาจการต่อรองของลูกจ้างที่น้อย หรือความไม่ลงรอยกันของการค้นหาและการจับคู่ เช่น ลูกจ้างไม่อาจหางานใหม่ทั้งที่มีความสามารถมากพอ หรือรับรู้ว่าค่าจ้างที่ได้รับไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของการเข้าถึงข้อมูล หรือการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ทำได้ยาก โดยหากช่องว่างดังกล่าวมากเกินไปจะส่งผลเชิงลบต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากค่าจ้างเป็นรายได้ที่แรงงานนำไปใช้เพื่อการบริโภค และจับจ่ายใช้สอย หากผลิตภาพสูงขึ้น แต่รายได้ไม่สูงขึ้นตาม เศรษฐกิจจะประสบปัญหา เนื่องจากกำลังซื้อไม่พอที่จะรองรับปริมาณสินค้าที่เพิ่มขึ้นตามการผลิตที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้สินค้าล้นตลาด ตามมาด้วยการปรับลดกำลังการผลิต ซึ่งเป็นเหตุให้มีการจ้างงานที่ลดลง นำมาสู่เศรษฐกิจที่ตกต่ำ

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวิธีหนึ่งที่ช่วยลดช่องว่างดังกล่าว เนื่องจากเมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้น ผู้ใช้แรงงานระดับพื้นฐานมีรายได้มากขึ้น ผู้ใช้แรงงานระดับที่เหนือกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นไปก็จะปรับให้มีอัตราค่าจ้างสูงขึ้นเช่นกัน ทำให้ค่าจ้างปรับตัวเข้าหาผลิตภาพมากขึ้น อย่างไรก็ดี จากทฤษฎี Efficient wage พบว่าเมื่อมีการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ ผลิตภาพแรงงานของแรงงานที่ได้รับผลกระทบจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากกลัวเสียงานไป หากผลิตภาพของตนน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนด จึงอาจทำให้ช่องว่างนั้นยังคงอยู่

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย มีการกำหนดในรูปแบบของรายวัน ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อให้แรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานฝีมือได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับผลกระทบจากโควิด-19 ทำให้รูปแบบการทำงานเปลี่ยนไป และในบางอุตสาหกรรมมีช่วงเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอนในแต่ละเดือน ส่งผลให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบันอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น คณะกรรมการค่าจ้างจึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงานรายชั่วโมงที่สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมในประเทศไทยยังเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน ในบางแนวคิดมีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และภาคอุตสาหกรรมด้วย โดยอาจแบ่งเป็นรายอุตสาหกรรมใหญ่ก่อน เช่น เกษตร อุตสาหกรรมและบริการ แต่การกำหนดค่าจ้างตามภาคอุตสาหกรรมนี้อาจก่อให้เกิดการโยกย้ายแรงงานจากอุตสาหกรรมที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปยังอุตสาหกรรม

ที่ผลตอบแทนให้สูง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นอาจหมายความว่าจะมีการโยกย้ายแรงงานจากอุตสาหกรรมที่มีผลิตภาพต่ำไปยังอุตสาหกรรมที่มีผลิตภาพสูง ซึ่งส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานในภาพรวมของประเทศดีขึ้น

6.2 ข้อเสนอรูปแบบค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมของไทย

1. ประเทศไทยควรกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายพื้นที่ เนื่องจากค่าครองชีพมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

2. ประเทศไทยควรกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรูปแบบผสม โดยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในรูปแบบรายวันเป็นหลัก และกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมง โดยกำหนดเป็นข้อยกเว้นตามสาขาอุตสาหกรรม เนื่องจากรูปแบบการจ้างงานในสถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นแบบเต็มเวลา และบางอุตสาหกรรมไม่ต้องการลูกจ้างบางช่วงเวลา เพราะต้องการแรงงานที่มีทักษะฝีมือ ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์การทำงาน ในขณะที่บางภาคอุตสาหกรรมสามารถทำรายได้ในบางช่วงเวลา และบางฤดูกาล เช่น กิจกรรมด้านโรงแรมและร้านอาหาร

หากมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงทั้งประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการกระจุกตัวของลูกจ้างชั่วคราวส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมภาคการค้าส่ง ค้าปลีก และภาคบริการ หากใช้มาตรฐานเดียวกันในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศ จะส่งผลกระทบต่อบางอุตสาหกรรมที่ต้องการทำงานแบบเต็มเวลาที่ไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริโภคโดยตรง จึงเสนอให้มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงในเฉพาะบางอุตสาหกรรมที่ใช้ลูกจ้างชั่วคราวเป็นหลักเท่านั้น โดยอาจทำโครงการนำร่องในบางพื้นที่เพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นก่อนประกาศใช้ทั่วประเทศ

3. การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ควรกำหนดให้สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงาน อย่างไรก็ดี นิยามการวัดผลิตภาพแรงงานด้วย GDP ต่อจำนวนผู้มีงานทำอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นการวัดผลิตภาพในเชิงมหภาค ซึ่งอาจไม่สะท้อนถึงผลิตภาพรายบุคคล ดังนั้นการใช้ผลิตภาพด้วยนิยามนี้ในการใช้ประกอบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอาจไม่เหมาะสม การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามผลิตภาพแรงงานอาจทำได้โดยการกำหนดตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน ซึ่งสามารถวัดได้ว่าแต่ละบุคคลมีความสามารถอย่างไรตามเกณฑ์ที่กำหนด และให้ค่าจ้างตามความสามารถของบุคคลนั้น ภาครัฐจึงควรผลักดันเรื่องการกำหนดค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน

4. สถานการณ์ของธุรกิจค้าปลีก ค้าส่ง หรือกิจการโรงแรมและร้านอาหาร มีการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นบางช่วงเวลา จึงผลักดันค่าจ้างรายชั่วโมงให้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรมีระบบที่พิสูจน์ได้ว่าลูกจ้างที่จะจ้างงานรายชั่วโมงนั้นมีผลิตภาพมากน้อยเพียงใด จึงจะสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงที่เหมาะสมได้ เนื่องจากค่าจ้างควรผันแปรตามระดับคุณภาพของตัวแรงงาน นอกจากนี้ควรมีการวัดระดับคุณภาพแรงงานอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับค่าจ้าง ซึ่งภาครัฐควรมีส่วนช่วยในเรื่องนี้ โดยอาจมีการออกใบรับรองทักษะให้แรงงานเพื่อรับรองว่าแรงงานมีประสิทธิภาพในการทำงานสูง

5. กรมการจัดหางานควรศึกษากลุ่มเป้าหมายอุตสาหกรรมที่สมควรให้มีการจ้างงานรายชั่วโมง เพื่อรองรับกับรูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับการจ้างงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการทำงานสำหรับผู้ที่ไม่สามารถทำงานเต็มเวลาได้

6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ข้อมูลสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ในงานวิจัยชิ้นนี้ ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) หรือข้อมูลที่ถูกเก็บรวมรวมไว้จากหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจจะเป็นการยากที่จะใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากมีความ

ล่าช้าของข้อมูล ดังนั้นการเชื่อมโยงข้อมูลภายในกระทรวง อาจสามารถปิดช่องว่างในประเด็นความล่าช้าของข้อมูลได้ หากมีการใช้ข้อมูลที่หน่วยงานเป็นเจ้าของข้อมูลเอง

2. นอกเหนือจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ควรกำหนดค่าจ้างตามผลิตภาพ โดยอาจใช้เกณฑ์ของค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อให้แรงงานที่มีทักษะสูงขึ้นตามมาตรฐานที่กำหนดได้รับค่าแรงที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยลดช่องว่างระหว่างผลิตภาพและค่าจ้างของแรงงานได้ นอกจากนี้ควรเน้นความสำคัญของสวัสดิการที่แรงงานจะได้รับหรือค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินด้วยเช่นกัน

3. หากมีการกำหนดค่าจ้างรายชั่วโมง คณะกรรมการค่าจ้างควรกำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ลูกจ้างพึงได้รับให้ชัดเจน เช่น สิทธิประกันสังคม สิทธิประโยชน์วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดงานประจำปี วันลาป่วย วันลาเพื่อรับราชการทหารขอลูกจ้างชาย วันลาคลอดบุตร ฯลฯ กองทุนเงินทดแทน กรณีเจ็บป่วย ประสบอันตราย ทุพพลภาพ เสียชีวิต หรือสูญหาย อันเนื่องจากการทำงานหรือป้องกันรักษาผลประโยชน์ให้แก่นายจ้างหรือตามคำสั่งนายจ้าง และค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงการจ้างงานผู้พิการของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คน รวมถึงการกำหนดชั่วโมงขั้นต่ำในการทำงาน เพื่อให้คุ้มกับค่าเดินทางในการมาทำงานของลูกจ้างด้วย

เอกสารอ้างอิง

(2018) *ผลิตภาพแรงงานกับผลตอบแทนแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิต*. Available at: https://piu.ftpi.or.th/wp-content/uploads/2018/09/case3.pdf (Accessed: 20 August 2023).

(No date a) *ค่าจ้างของประเทศไทยและอาเซียน : ผลกระทบต่อระบบและการเคลื่อนย้ายแรงงาน*. Available at: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=39270 (Accessed: 05 September 2023).

(No date b) *10 - managed vs free wage-setting in Finland and Estonia: Optimising outcomes - mart Maiv - European Commission*. Available at: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary9477_en.htm (Accessed: 05 September 2023).

1.8 hourly or monthly rates? (2015) *Chapter 1: What is a minimum wage: 1.8 Hourly or monthly rates?* Available at: https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/WCMS_439066/lang--en/index.htm (Accessed: 10 January 2023).

Adams-Prassl, A., Balgova, M. and Qian, M. (2020) 'Flexible work arrangements in low wage jobs: Evidence from job vacancy data', *SSRN Electronic Journal* [Preprint]. doi:10.2139/ssrn.3695392.

Adema, J., Giesing, Y., Schönauer, A., & Stitteneder, T. (2019). Minimum wages across countries. ifo DICE Report, 16(4), 55-63.

August, D.C.H. (1990) *Global enterprises and the World Economy: Ford, General Motors and IBM, the emergence of the Transnational Enterprise*. Ann Arbor, MI: University Microfilms.

Bailey, M.J., DiNardo, J. and Stuart, B.A. (2021) 'The economic impact of a high national minimum wage: Evidence from the 1966 Fair Labor Standards Act', *Journal of Labor Economics*, 39(S2). doi:10.1086/712554.

Bank, W. (2013) *Minimum wage policy : Lessons with a focus on the ASEAN region*, *Open Knowledge Repository*. Available at: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/031ac881-ce94-5d48-9bba-929c1ff1e231 (Accessed: 05 September 2023).

Brill, M. *et al.* (2017) *Understanding the labor productivity and compensation gap*. Available at: https://www.bls.gov/opub/btn/volume-6/pdf/understanding-the-labor-productivity-and-compensation-gap.pdf (Accessed: 22 February 2023).

Card, D. and Krueger, A. (1993) *Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania* [Preprint]. doi:10.3386/w4509.

Coviello, D., Deserranno, E. and Persico, N. (2022) 'Minimum wage and individual worker productivity: Evidence from a large US retailer', *Journal of Political Economy*, 130(9), pp. 2315–2360. doi:10.1086/720397.

Del Carpio, X.V., Messina, J. and Sanz De Galdeano, A. (2014) 'Minimum wage: Does it improve welfare in Thailand?', *SSRN Electronic Journal* [Preprint]. doi:10.2139/ssrn.2389259.

Dilaka Lathapipat & Cecilia Poggi, 2016. 'From Many to One: Minimum Wage Effects in Thailand,' *PIER Discussion Papers 41*, Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.

Draca, M., Machin, S. and Van Reenen, J. (2011) 'Minimum wages and firm profitability', *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(1), pp. 129–151. doi:10.1257/app.3.1.129.

Ku, H. (2020) 'Does minimum wage increase labor productivity? evidence from piece rate workers', *SSRN Electronic Journal* [Preprint]. doi:10.2139/ssrn.3628244.

Leckcivilize, A. (2015) 'Does the minimum wage reduce wage inequality? evidence from Thailand', *IZA Journal of Labor & Development*, 4(1). doi:10.1186/s40175-015-0041-7.

Lee, J.X. and Fong Yuen, J.L. (2015) *International Journal of Education and research vol. 3 no. 4 April 2015*. Available at: https://ijern.com/journal/2015/April-2015/38.pdf (Accessed: 20 February 2023).

Leung, J.H. (2021) 'Minimum wage and real wage inequality: Evidence from pass-through to retail prices', *The Review of Economics and Statistics*, pp. 1–16. doi:10.1162/rest_a_00915.

Machin, S. and Manning, A. (1997) 'Minimum wages and economic outcomes in Europe', *European Economic Review*, 41(3–5), pp. 733–742. doi:10.1016/s0014-2921(97)00032-9.

Minimum wages in ASEAN for 2021 (2021) *ASEAN Business News*. Available at: https://www.aseanbriefing.com/news/minimum-wages-in-asean-for-2021/ (Accessed: 02 February 2023).

Minimum wages per country (no date) *WageIndicator Foundation*. Available at: https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/minimum-wages-per-country (Accessed: 02 February 2023).

Neumark, D. and Wascher, W. (2006) *Minimum wages and employment: A review of evidence from the New Minimum Wage Research* [Preprint]. doi:10.3386/w12663.

OECD (2018) *Decoupling of wages from productivity: What implications for public policies?* Available at: https://www.oecd.org/economy/decoupling-of-wages-from-productivity/ (Accessed: 22 March 2023).

Raff, D.M.G. and Summers, L. (1986) *Did Henry Ford pay efficiency wages?* [Preprint]. doi:10.3386/w2101.

Research: When a higher minimum wage leads to lower compensation (2021) *Harvard Business Review*. Available at: https://hbr.org/2021/06/research-when-a-higher-minimum-wage-leads-to-lower-compensation (Accessed: 18 March 2023).

Tdri (2017) *ค่าจ้างขั้นต่ำช่วยแรงงานจริงหรือ? - TDRI: Thailand Development Research Institute*, *TDRI*. Available at: https://tdri.or.th/2016/09/does-minimum-wage-effective/) (Accessed: 05 September 2023).

Tdri (2022) *ค่าจ้างรายชั่วโมง จะช่วยลูกจ้างหรือเปล่า? - TDRI: Thailand Development Research Institute*, *TDRI*. Available at: https://tdri.or.th/2020/08/wages-and-salaries-per-hour-worked/ (Accessed: 06 September 2023).

Thangstapornpong, R. and Porananond, P. (2017) *Is 300 baht minimum wage in Thailand a good policy tool to reduce poverty, measured by the impacts on employment and average wage?*, *DIVA*. Available at: https://lnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1111154&dswid=-782 (Accessed: 20 February 2023).

The productivity–pay gap (2022) *Economic Policy Institute*. Available at: https://www.epi.org/productivity-pay-gap/ (Accessed: 02 March 2023).

Wolfe, R.• B.J. (2018) *'fair workweek' laws help more than 1.8 million workers: Laws promote workplace flexibility and protect against unfair scheduling practices*, *Economic Policy Institute*. Available at: https://www.epi.org/publication/fair-workweek-laws-help-more-than-1-8-million-workers/ (Accessed: 19 January 2023).

Wood, J.C. and Wood, M.C. (2003) *Henry Ford: Critical Evaluations in Business and Management*. London: Routledge.

Xavier Estupinan (2022). LO/MOL Knowledge Sharing meeting on 'Wage Policy: An International Perspectives'

ความเข้าใจผิดเรื่องผลิตภาพแรงงานกับค่าแรงขั้นต่ำ (2023) *The Momentum*. Available at: https://themomentum.co/econcrunch-minimumwage/ (Accessed: 03 August 2023).

ทฤษฎีค่าจ้างใจยุคเศรษฐกิจตกต่ำ (ค.ศ.1870 -1890): การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ โดย siamhrm.com (no date) *ทฤษฎีค่าจ้างใจยุคเศรษฐกิจตกต่ำ (ค.ศ.1870 -1890) | การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ โดย SIAMHRM.COM*. Available at: https://www.siamhrm.com/?name=chapter&file=read&max=153 (Accessed: 20 August 2023).

หน้าแรก (2015) *ธนาคารแห่งประเทศไทย*. Available at: https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/articles-and-publications/articles/Article_21Jul2015.html (Accessed: 05 September 2023).

ภาคผนวก

ภาคผนวก คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 350/2563 เรื่องแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2563

คำสั่งกระทรวงแรงงาน
ที่ ๓๕๐ /๒๕๖๓
เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

ตามที่กระทรวงแรงงานได้มีคำสั่ง ที่ ๑๗๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน เพื่อทำหน้าที่ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ศึกษาทบทวนและจัดทำแผนแม่บทการเพิ่มผลิตภาพแรงงานแบบบูรณาการและแผนปฏิบัติการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน พิจารณาตัวชี้วัดที่ใช้ในการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านแรงงาน ให้ข้อเสนอแนะแนวทางการเพิ่มผลิตภาพ และบูรณาการประสานความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงาน นั้น

เนื่องจากมีการปรับปรุงการแบ่งงานภายในและอำนาจหน้าที่ของกองเศรษฐกิจการแรงงาน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะทำงานด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงจำเป็นต้องปรับปรุงคำสั่งดังกล่าวให้เป็นปัจจุบัน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ปลัดกระทรวงแรงงานจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑. ให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ ๑๗๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

๒. แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะทำงานด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงแรงงาน	ที่ปรึกษา
(๒) รองปลัดกระทรวงแรงงาน ที่รับผิดชอบงานในหน้าที่ของกองเศรษฐกิจการแรงงาน	ประธานคณะทำงาน
(๓) อธิบดีกรมการจัดหางาน	คณะทำงาน
(๔) อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	คณะทำงาน
(๕) อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	คณะทำงาน
(๖) เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม	คณะทำงาน
(๗) ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน	คณะทำงาน
(๘) ผู้ช่วยปลัดกระทรวงแรงงาน ที่ปลัดกระทรวงแรงงานมอบหมาย	คณะทำงาน

(๙) ผู้แทนกระทรวงการคลัง	คณะทำงาน
(๑๐) ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	คณะทำงาน
(๑๑) ผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	คณะทำงาน
(๑๒) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	คณะทำงาน
(๑๓) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์	คณะทำงาน
(๑๔) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ	คณะทำงาน
(๑๕) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม	คณะทำงาน
(๑๖) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	คณะทำงาน
(๑๗) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	คณะทำงาน
(๑๘) ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ	คณะทำงาน
(๑๙) ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	คณะทำงาน
(๒๐) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย	คณะทำงาน
(๒๑) ผู้แทนสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ	คณะทำงาน
(๒๒) ผู้แทนสภาหอการค้าไทย	คณะทำงาน
(๒๓) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	คณะทำงาน
(๒๔) ผู้แทนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	คณะทำงาน
(๒๕) ผู้แทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	คณะทำงาน
(๒๖) ผู้แทนมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง	คณะทำงาน
(๒๗) ผู้แทนมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	คณะทำงาน
(๒๘) ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน	คณะทำงาน
(๒๙) ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจแรงงานมหภาค กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน	คณะทำงาน และเลขานุการ
(๓๐) เจ้าหน้าที่กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจแรงงานมหภาค กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน	คณะทำงาน และผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

(๒) ศึกษา ทบทวน และจัดทำแผนแม่บทด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงานแบบบูรณาการและแผนปฏิบัติการด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

(๓) กำหนดเกณฑ์การพิจารณาตัวชี้วัดที่ใช้ในด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านแรงงาน

(๔) ให้ข้อเสนอแนะแนวทางในด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

(๕) บูรณาการ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๖) ขับเคลื่อนและติดตามการดำเนินงานตามแผนแม่บทด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน แบบบูรณาการ และแผนปฏิบัติการด้านเพิ่มผลิตภาพแรงงาน รวมทั้งรายงานผลการดำเนินงานให้ผู้บริหารทราบ

(๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ปลัดกระทรวงแรงงานมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายสุทธิ สุโกศล)
ปลัดกระทรวงแรงงาน

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายไพโรจน์ โชติกเสถียร ปลัดกระทรวงแรงงาน

นางนภสร ทุ่งสุกใส ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

นายบุญชอบ สุทธมนัสวงษ์ ที่ปรึกษาคณะทำงานการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

นางศิริลักษณ์ ฉกะนันท์

ดร. นครินทร์ อมเรศ

คณะทำงานการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

ผู้จัดทำ

นางสาวสุกัญญา ถมยา ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจการแรงงาน

นางสาวกรรณิกา แก้วศรีสังข์ ผู้อำนวยการกลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจแรงงานมหภาค

นายประพันธ์ ลีน้อย นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ

นายภาณุวัต สุพิมล นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ

นางสาวกานพลู บุรินทรรัตน์ นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ

นางสาวบุศรินทร์ พิจอมบุตร นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ

นางสาวรัชสุดา เวกระโทก นักวิชาการแรงงาน

นางสาววริศรา ชื่นโคกกรวด นักวิชาการสถิติ

นายพีระพงษ์ สุนทรชัย ผู้ช่วยนักวิชาการ

นางสาวอัจฉรา มาเสาเหลา ผู้ช่วยนักวิชาการ

เล่มรายงาน