“ค่าจ้างขั้นต่ำ” VS “ค่าจ้างลอยตัว”: ความเป็นธรรมของ “คนขายแรง” ใครกำหนด?

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์

11 มิถุนายน 2558

"บิ๊กตู่" ซัด! ค่าแรง 300 บ. เป็นอุปสรรคนักลงทุน ทำแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศ (มติชน 8 มิ.ย. 58)

กระทรวงแรงงานเร่งชี้แจง ลอยตัวแค่งานวิจัย ค่าแรงยังวันละ 300 (ไทยรัฐ 9 มิ.ย. 58)

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หนุนคิดค่าแรงรายจังหวัด เริ่มต้น300บ./วัน เลิกประชานิยม (ASTV ผู้จัดการรายวัน 9 มิ.ย. 58)

คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ค้านระบบลอยตัวค่าแรงทั่วประเทศ พร้อมเสนอปรับค่าแรงขั้นต่ำ 360 บาท วอนนายกรัฐมนตรี เห็นใจชีวิตผู้ใช้แรงงาน (VOICE TV 10 มิ.ย. 58)

เมื่อ “ชีวิตคนขายแรง” เป็นเพียง “การต่อรองระหว่างฝ่ายต่างๆจากฐานค่าจ้างระดับเดิม”

เมื่อกระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยไม่ได้มีจุดตั้งต้นที่ “ความเป็นธรรมของคนขายแรง”

เสียงอันแผ่วเบาของ “คนขายแรง” จึงเป็นเพียงเสียงของคนตัวเล็กที่ไม่ดัง

ชีวิต “คนขายแรง” จึงคือ ชะตากรรมบนเขาควาย ที่ยื้อยุดฉุดกระชากไปมาระหว่าง “รัฐ” และ “ทุน” ว่าฝ่ายใดจะยืนหยัดได้มากกว่ากัน

เนื่องในโอกาสที่กระทรวงแรงงานมีแนวคิดเรื่องการปรับค่าจ้างให้กับผู้ใช้แรงงานในปี 2559 โดยขณะนี้ คณะกรรมการค่าจ้าง (บอร์ดค่าจ้าง) ชุดที่ 19 ได้มีมติให้คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าจ้างระดับจังหวัด เสนอค่าจ้างที่ควรจะปรับเพิ่มขึ้นเข้ามายังบอร์ดค่าจ้างเพื่อพิจารณา โดยเป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามพื้นที่จังหวัด ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่แท้จริง รวมถึงการนำแนวทางอื่นๆมาปรับใช้ ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างลอยตัว, ค่าจ้างตามการพัฒนาเศรษฐกิจ 18 กลุ่มจังหวัด, ค่าจ้างตามกลุ่มอุตสาหกรรม และค่าจ้างในลักษณะผสมผสานหลายรูปแบบ เพื่อให้ได้ข้อสรุปประมาณเดือนตุลาคม 2558 นี้

บทความนี้จึงขอร่วมนำเสนอบางแง่มุมอันเกี่ยวโยงถึง “การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย” ที่ “คนขายแรง” ไม่มีส่วนร่วมกำหนด รวม 4 ประเด็น คือ

(1) ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ใครกำหนด ?

(2) มายาคติซ้ำซากเรื่องปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ : การถอนตัวของนักลงทุน และการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติ

(3) ค่าจ้างลอยตัว สร้างความเหลื่อมล้ำ-ซ้ำเติม “คนขายแรง”

(4) ร่วมสร้างความเป็นธรรมให้ “คนขายแรง”

(1) ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ใครกำหนด ?

เวลากล่าวถึงคำว่า “ค่าจ้างขั้นต่ำ” ในที่นี้หมายถึง ระดับราคาค่าจ้างต่ำที่สุดตามที่กฎหมายสำหรับการจ้างแรงงานได้กำหนดไว้ โดยที่นายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างเป็นเงินให้แก่ลูกจ้างในระดับต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ มิเช่นนั้นจักถือว่าผิดกฎหมาย

"ค่าจ้างขั้นต่ำ" ถูกกำหนดอยู่ในหมวด 6 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ได้บัญญัติเรื่อง คณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเป็นส่วนที่มีเนื้อหาสาระกำหนดกฎกติกาและกำกับกระบวนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย

เมื่อมาพิจารณาที่หมวด 6 เรื่องคณะกรรมการค่าจ้าง จะพบว่า

- ได้กำหนดความหมายของคำว่า "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" ว่าหมายถึง "อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด" โดยคำชี้แจงแนบท้ายประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7) ลงวันที่10 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นประกาศฉบับล่าสุด อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่า *"เป็นอัตราค่าจ้างที่เพียงพอสำหรับแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ 1 คน ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม ตามความสามารถของธุรกิจในท้องถิ่นนั้น"*
- พบว่าแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับแรก) พ.ศ. 2515 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า *"ให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีกสองคน ให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัยเช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม"* อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในสมัยแรกจึงมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน
- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในสมัยแรกจึงสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) (ฉบับที่ 131) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้พิจารณาถึง *"ความจำเป็นของลูกจ้างและครอบครัว โดยคำนึงถึงระดับอัตราค่าจ้างทั่วไปในประเทศนั้น ต้นทุนค่าครองชีพ ผลประโยชน์จากระบบประกันสังคม และมาตรฐานการครองชีพโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มสังคมอื่นๆ"* แต่จนบัดนี้ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับดังกล่าว
- ประกาศฉบับนี้ยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับลูกจ้างในงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย , งานที่มิได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ, งานประมงทะเล, งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล, ลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน, งานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างทำงานตลอดปี หรือมิได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานเกษตรกรรมดังกล่าว ได้แก่ งานเพาะปลูก งานประมง งานป่าไม้ งานทำนาเกลือสมุทร และงานเลี้ยงสัตว์
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ได้ยกเลิกแนวคิดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานคงเหลือเพียงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัดเท่านั้น แต่ได้มีการเพิ่มเติมแนวคิดใหม่ลงไปในกฎหมาย นั่นคืออัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ
- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หากมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง การแทรกแซงจะเกิดขึ้นก่อนที่คณะกรรมการค่าจ้างจะมีมติแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประธานคณะกรรมการค่าจ้างเป็นข้าราชการประจำ เช่นปัจจุบันก็คือปลัดกระทรวงแรงงานนั้นเอง จึงมีช่องทางที่รัฐบาลจะแทรกแซงทิศทางการตัดสินใจของคณะกรรมการค่าจ้างผ่านตัวแทนภาครัฐได้ตลอดเวลา

- ที่ผ่านมายกเว้นกรณีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายรัฐบาลโดยตรง พบว่ากระบวนการจะเริ่มต้นจากคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัดเป็นผู้พิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ภายหลังจากศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัด ความจำเป็นของลูกจ้าง และความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง จากนั้นจะเสนอมติให้คณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง (ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างแต่งตั้ง) พิจารณาให้ความเห็นประกอบ ก่อนที่จะเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป โดยที่คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจเต็มในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่จำเป็นต้องยืนยันตามอัตราที่คณะอนุกรรมการเสนอมาให้พิจารณาก็ได้
- กระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน ประกอบด้วยคณะกรรมการค่าจ้าง (15 คน แบ่ง 3 ฝ่ายเท่ากัน – นายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล) ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน อำนาจหน้าที่หลัก คือ กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศ , คณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด (เกิดขึ้นปี 2540 กรรมการ 3 ฝ่าย ฝ่ายละ 5 คน) เสนออัตราค่าจ้างระดับจังหวัดให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณา , คณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง (กรรมการ 3 ฝ่าย ฝ่ายละ 3 คน รองปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน) , ที่ปรึกษาคณะกรรมการค่าจ้าง 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน เศรษฐกิจ อุตสาหกรรมกฎหมาย
- การสรรหาตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้าง มาจากการคัดเลือกกันเองในระดับองค์กรลูกจ้างไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งโดยตรงตามหลัก 1 คน 1 เสียง โดยจำกัดเฉพาะสหภาพแรงงานหรือสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 50 คนขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอชื่อ และมีสิทธิเลือกตั้งตามหลัก 1 องค์กร 1 เสียง โดยไม่คำนึงถึงจำนวนสมาชิกในองค์กรแต่อย่างใด

กล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกตัวแทนลูกจ้างจึงเป็นไปในวงแคบมาก เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานทั้งประเทศ ที่ลูกจ้างส่วนใหญ่ในตลาดแรงงานแทบจะไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรลูกจ้างเหล่านั้น ทั้งหมดนี้ทำให้ระดับความเป็นตัวแทนลูกจ้างที่แท้จริงมีไม่มาก จนยากที่จะกล่าวได้ว่าลูกจ้างมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนของตนอย่างแท้จริง

- ต้องยอมรับอย่างตรงไปตรงมาเช่นเดียวกันว่า องค์กรแรงงานในประเทศไทยยังไม่เป็นปึกแผ่นเท่าที่ควร จึงทำให้อำนาจการต่อรองของฝ่ายลูกจ้างน้อยมาก สหภาพแรงงานขนาดใหญ่ของไทยจะอยู่ในภาครัฐวิสาหกิจมากกว่าภาคเอกชน ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายนายจ้างมีองค์กรที่แข็งแรง ทั้งในรูปสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม ซึ่งผู้แทนนายจ้างส่วนใหญ่มาจากสององค์กรนี้ ทำให้มีความพร้อมทั้งในด้านการนำเสนอข้อมูลผลกระทบทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ และการโน้มน้าวกรรมการที่ทำได้ดีกว่าฝ่ายลูกจ้าง
- คณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทน 3 ฝ่ายๆละ 5 คน ดำเนินการสรรหาโดยคณะอนุกรรมการสรรหาฯจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด แรงงานจังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ผู้แทนนายจ้าง และผู้แทนลูกจ้าง

ฝ่ายรัฐบาลเป็นอนุกรรมการฯ ตามตำแหน่ง ได้แก่ 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน 2) คลังจังหวัด 3) พาณิชย์จังหวัด 4) แรงงานจังหวัด 5) สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง คณะกรรมการสรรหาฯจังหวัด ดำเนินการโดยประกาศรับสมัครและคัดเลือกทั้งนี้ในจังหวัดที่มีองค์กรนายจ้างหรือองค์กรลูกจ้างให้สามารถเสนอรายชื่อต่อคณะอนุกรรมการสรรหาได้โดยตรง

ข้อมูลจากสำนักแรงงานสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน (มกราคม 2558) ระบุว่าปัจจุบัน มีจังหวัดที่มีสหภาพแรงงานมีเพียง 34 จังหวัดเท่านั้น โดยมี 23 จังหวัดที่มีจำนวนสหภาพแรงงานต่ำกว่า 10 แห่ง และ 19 จังหวัดมีจำนวนสหภาพแรงงาน 1-3 แห่ง[1] ซึ่งจังหวัดใดที่ไม่มีสหภาพแรงงาน หรือมีแต่สหภาพแรงงานอ่อนแอ จะส่งผลต่อการได้คณะอนุกรรมการที่ไม่ใช่ตัวแทนจากฝ่ายลูกจ้างอย่างแท้จริง และไม่สามารถทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของลูกจ้างได้เป็นสำคัญ เพราะในที่สุดแล้วถูกครอบงำจากภาคเอกชนและภาครัฐเป็นหลัก โดยฝ่ายนายจ้างส่งคนของตนเข้ามาทำหน้าที่แทน

นี้ไม่นับอีกว่าฐานข้อมูลในแต่ละจังหวัดที่จะนำมากำหนดอัตราค่าจ้างก็ใช่ว่าจะสมบูรณ์หรือมีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ เช่น ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ต้นทุนการผลิต เป็นต้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำระดับจังหวัดจึงไม่มีข้อมูลมาตรฐานในการกำหนด

อีกทั้งการกำหนดอัตราค่าจ้างที่นำประโยชน์ของอุตสาหกรรมเป็นตัวตั้ง เพื่อทำให้ภาคอุตสาหกรรมย้ายไปลงในพื้นที่นั้นหรือจังหวัดนั้น ยิ่งนำมาสู่กระบวนการกดค่าจ้างให้ต่ำในบางจังหวัด ซึ่งนี้ไม่ใช่หลักการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ รวมถึงอำนาจการกำหนดค่าจ้างของคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัดก็ไม่มีจริงด้วยซ้ำไป เพราะสุดท้ายแล้วคณะกรรมการค่าจ้างจากส่วนกลางก็จะเป็นผู้ตัดสินใจในบั้นปลาย

แม้ในประกาศฯ ฉบับที่ 7 จะระบุไว้ในข้อ 7 ว่า *"อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้มุ่งที่จะคุ้มครองแรงงานเข้าใหม่เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่ภาวะการครองชีพ สำหรับแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมาไม่น้อยกว่า 1 ปี จะเป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือมากขึ้น มีผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้น นายจ้างควรพิจารณาปรับค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ"* กล่าวโดยง่ายคือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้ควรเป็นอัตราแรกเข้า 1 ปีแรกของการทำงานเพียงเท่านั้น

แต่ในความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการค่าจ้างก็ไม่มีอำนาจบังคับภาคเอกชนเกี่ยวกับการปรับอัตราค่าจ้างที่สูงขึ้นกว่าระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำได้ก็เพียงให้ข้อแนะนำเท่านั้น ทำให้ยังคงมีลูกจ้างที่ติดอยู่ในหล่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจำนวนมาก แม้จะมีอายุงานมากกว่า 1 ปี แต่ก็ไม่ได้รับการปรับอัตราค่าจ้างให้สูงขึ้นแต่อย่างใด

นี้จึงทำให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดนี้ กลายเป็นค่าจ้างขั้นสูงของสถานประกอบการหลายๆแห่ง โดยเฉพาะที่ไม่มีสหภาพแรงงานเข้ามาต่อรองให้เกิดการปรับค่าจ้างในทุกๆปี

---

[1] จังหวัดที่มีสหภาพแรงงานรวม 34 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร 410 แห่ง กำแพงเพชร 1 แห่ง ขอนแก่น 3 แห่ง ฉะเชิงเทรา 34 แห่ง ชลบุรี 194 แห่ง เชียงใหม่ 1 แห่ง ตาก 1 แห่ง นครปฐม 10 แห่ง นครพนม 1 แห่ง นครราชสีมา 9 แห่ง นครศรีธรรมราช 2 แห่ง นครสวรรค์ 2 แห่ง นนทบุรี 6 แห่ง บุรีรัมย์ 1 แห่ง ปทุมธานี 90 แห่ง ปราจีนบุรี 13 แห่ง พระนครศรีอยุธยา 61 แห่ง เพชรบุรี 2 แห่ง ภูเก็ต 19 แห่ง มหาสารคาม 2 แห่ง ระยอง 128 แห่ง ราชบุรี 1 แห่ง ลำพูน 1 แห่ง ศรีสะเกษ 1 แห่ง สงขลา 5 แห่ง สมุทรปราการ 379 แห่ง สมุทรสาคร 33 แห่ง สระแก้ว 1 แห่ง สระบุรี 30 แห่ง สิงห์บุรี 2 แห่ง สุราษฎร์ธานี 1 แห่ง อ่างทอง 2 แห่ง อุดรธานี 4 แห่ง อุทัยธานี 1 แห่ง

จังหวัดที่ไม่มีสหภาพแรงงาน รวม 43 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ กาญจนบุรี กาฬสินธุ์ จันทบุรี ชัยนาท ชัยภูมิ ชุมพร เชียงราย ตรัง ตราด นครนายก นราธิวาส น่าน บึงกาฬ ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พะเยา พังงา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ระนอง ลพบุรี ลำปาง เลย สกลนคร สตูล สมุทรสงคราม สุโขทัย สุพรรณบุรี สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี

ค่าจ้างขั้นต่ำที่มีความหมายชัดเจนว่า *"รายได้ที่เพียงพอสำหรับลูกจ้างไร้ฝีมือหรือที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดงาน 1 คน ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัย"* จึงดูจะแปรผกผันกับความเป็นจริง

- โดยสรุปแล้ว แม้ในมาตรา 87 จะกำหนดไว้ว่าการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้พิจารณาถึงดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคา ของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงานผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ในความเป็นจริงแล้วการตัดสินใจมักขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการค่าจ้างเป็นสำคัญ

นี้ไม่นับอีกว่าถ้ามติของคณะกรรมการค่าจ้างมีความแตกต่างจากมติของคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด เวทีคณะกรรมการค่าจ้างก็จะแปรสภาพเป็นเวทีต่อรอง ว่าด้วยการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำระหว่างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้างเป็นสำคัญ ว่าใครจะมีอำนาจมากกว่ากัน โดยที่ปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาว่า "ลูกจ้างควรจะมีค่าจ้างเท่าใด เพื่อทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น" กลับไม่มีความหมายใดๆในเวทีแห่งนี้

(2) มายาคติซ้ำซากเรื่องปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ : การถอนตัวของนักลงทุน และการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติ

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 เป็นต้นมา ที่ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยทุกจังหวัดถูกกำหนดไว้ที่วันละ 300 บาท แม้มีกระแสเสียงกระหึ่มถึงการย้ายฐานการผลิตของนักลงทุน จนถึงขนาดที่ว่าเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2558 พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ยังได้กล่าวถึงในเรื่องนี้ กรณีที่คณะกรรมการค่าจ้างเตรียมพิจารณาโครงสร้างค่าจ้างใหม่ว่า

"ตอนนี้หาเงินจากตรงไหนได้ที่จะมาขึ้นค่าแรง ขอถามหน่อย เรียกร้องอะไรกันมาบ้าง ค่าแรง ค่ารักษาพยาบาล การศึกษา แล้วรายได้เรามีหรือไม่ มีเพิ่มขึ้นหรือยัง เราต้องให้เวลาในการสร้างความเข้มแข็งตรงนี้ก่อน ตนบอกแล้วว่า ใครอยากจะขึ้นค่าแรง ต้องไปที่กระทรวงแรงงานในการไปทดสอบเรียนรู้ที่จะได้ค่าแรงตามคุณวุฒิ ถ้าค่าแรงเหมาจ่ายทั้งหมดมันไปกันไม่ได้ เพราะ 1.ไม่มีเงิน 2.ไม่มีใครเขาจ้าง แล้วจะทำอย่างไร

ตอนนี้ค่าแรง 300 บาทส่วนใหญ่ใครเป็นคนได้ แรงงานต่างด้าวใช่หรือไม่ ถ้าขึ้นมาต้องขึ้นให้เขาด้วยหรือไม่ หรือไม่ต้องขึ้น ขึ้นแค่คนไทยอย่างเดียว รู้หรือไม่ว่าเป็นอย่างไร ต้องขึ้นทั้งประเทศ เท่ากับว่าเราให้คนต่างชาติเยอะแล้วเขาจะมามากขึ้น เพราะคนไทยไม่ทำ

อีกทั้งเขาจะเข้ามาประเทศไทยเพราะค่าแรงขั้นต่ำที่บ้านเขาอยู่ที่เพียง 100-150 บาท ไม่เกิน 200 บาท คิดแบบที่ตนคิดบ้าง ถ้ารวยเท่าไหร่ตนก็ให้ได้ แต่อย่าปลุกระดมออกมา มันจนทุกคน ไม่ใช่เฉพาะแรงงาน จะเอาอะไรกันนักหนา ก็รู้อยู่ว่าเรากำลังสร้างความเข้มแข็ง กำลังให้คนเข้ามาลงทุน แค่ 300 บาทก็หนักหนาสาหัสพออยู่แล้ว ที่เขาจะไม่ลงทุน ซึ่งนี่ไม่ใช่ความผิดของตนหรือของใคร แต่ไปถามซิว่าใครทำมา มันควรจะมาทีละขั้นตอนหรือไม่ แต่ถ้าจะก้าวกระโดดขึ้นไปอีก ตนให้ไม่ได้ เพราะไม่มีเงิน" (มติชน 8 มิ.ย. 58)

จากคำพูดดังกล่าว เมื่อมาพิจารณาจาก "สถิติการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ รายเดือนสะสมปี 2556 และ ปี 2557" ที่จัดทำโดย "กองความร่วมมือการลงทุนต่างประเทศ" สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) พบว่าสถานการณ์การลงทุนจากต่างประเทศในไทยปี 2556-2557 กลับเพิ่มขึ้น กล่าวคือ

- ในปี 2556 จำนวนโครงการจากต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย รวม 1,132 โครงการ มูลค่าเงินลงทุน 524,768 ล้านบาท โดย 5 อันดับแรก คือ มาจากประเทศญี่ปุ่น 562 โครงการ เงินลงทุน 282,848 ล้าน

บาท , จีน 45 โครงการ เงินลงทุน 42,530 ล้านบาท , มาเลเซีย 35 โครงการ เงินลงทุน 29,190 ล้านบาท , สิงคโปร์ 93 โครงการ เงินลงทุน 22,781 ล้านบาท และฮ่องกง 39 โครงการ เงินลงทุน 20,181 ล้านบาท ตัวอย่างที่น่าสนใจ เช่น ฮอนด้า ออโตโมบิล เงินลงทุน 33,248 ล้านบาท , นิสสัน มอเตอร์ (ประเทศไทย) เงินลงทุน 15,000 ล้านบาท , สยามโตโยต้า อุตสาหกรรม เงินลงทุน 17,730 ล้านบาท เป็นต้น

ในปี 2557 จำนวนโครงการจากต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย รวม 1,573 โครงการ มูลค่าเงินลงทุน 1,022,996 ล้านบาท โดย 5 อันดับแรก คือ มาจากประเทศญี่ปุ่น 672 โครงการ เงินลงทุน 293,334 ล้านบาท , สหรัฐอเมริกา 74 โครงการ เงินลงทุน 130,921 ล้านบาท , ลักเซมเบิร์ก 8 โครงการ เงินลงทุน 60,532 ล้านบาท , สิงคโปร์ 127 โครงการ เงินลงทุน 43,980 ล้านบาท และเนเธอร์แลนด์ 47 โครงการ เงินลงทุน 39,796 ล้านบาท ตัวอย่างที่น่าสนใจ เช่น โตโยต้า มอเตอร์ ประเทศไทย จำกัด เงินลงทุน 51,523 ล้านบาท , ซีเกท เทคโนโลยี (ประเทศไทย) จำกัด เงินลงทุน 34,044.5 ล้านบาท , ฟอร์ด มอเตอร์ คัมปะนี (ประเทศไทย) จำกัด เงินลงทุน 18,180 ล้านบาท

นอกจากนั้นแล้วยังพบว่าในช่วง 4 เดือนแรกของปี 2558 (มกราคม-เมษายน 2558) BOI ได้อนุมัติกิจการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนไปแล้วทั้งสิ้น 957 โครงการ เงินลงทุนรวม 325,490 ล้านบาท สูงกว่ามูลค่าการอนุมัติโครงการลงทุนช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมาถึง 6.5 เท่า (โครงการที่ได้รับการอนุมัติช่วง 4 เดือนแรกปี 57 มีมูลค่า 43,370 ล้านบาท) กระจายอยู่ในหลายกลุ่มอุตสาหกรรม ได้แก่ กลุ่มกิจการบริการและสาธารณูปโภค จำนวน 229 โครงการ เงินลงทุน 115,050 ล้านบาท อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ จำนวน 110 โครงการ เงินลงทุน 59,360 ล้านบาท อุตสาหกรรมโลหะ เครื่องจักร ยานยนต์และชิ้นส่วน 188 โครงการ เงินลงทุน 51,210 ล้านบาท อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์พลาสติก และกระดาษ จำนวน 198 โครงการ เงินลงทุน 46,000 ล้านบาท อุตสาหกรรมเกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร 161 โครงการ เงินลงทุน 25,110 ล้านบาท

จากตัวเลขที่กล่าวมานี้ ก็ชี้ชัดแล้วว่าในช่วงปี 2556-2557 ที่มีการปรับขึ้นค่าแรง 300 บาท ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการขัดขวางไม่ให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในประเทศไทยแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับมติการประชุมคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 19 ครั้งที่ 12/2557 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2557 ว่า "*จากการติดตามผลกระทบภายหลังการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พบว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจระดับมหภาค (การลงทุนภาคเอกชน อัตราเงินเฟ้อ การจ้างงาน การว่างงาน การเลิกจ้าง) แต่ส่งผลกระทบต่อระดับจุลภาค คือ สถานประกอบการกิจการ SMEs อุตสาหกรรมประเภทใช้แรงงานเข้มข้น ได้รับผลกระทบมากที่สุด*"

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังคงมีจุดแข็งต่อบรรยากาศการลงทุนทั้งทรัพยากรที่พร้อมทั้งในด้านวัตถุดิบและคุณภาพกำลังแรงงาน มีนโยบายที่เอื้อต่อการลงทุนมากกว่าการนำเรื่องค่าแรง 300 บาท มาเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการชะงักงันการลงทุนจากต่างชาติ

สำหรับการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาตินั้น แม้วันนี้ประเทศไทยจะมีแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่มาจดทะเบียนกับรัฐบาลไทยประมาณ 2.9 ล้านคน แต่นี้ย่อมไม่ใช่เพียงปัจจัยเดียวที่ทำให้มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างแน่นอน ถ้าสังคมไม่ปากว่าตาขยิบ ย่อมทราบดีอยู่แล้วว่า ที่แรงงานข้ามชาติจำนวนมหาศาลเข้ามาทำงานในทุกวันนี้ เป็นเพราะความต้องการของนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานราคาถูกที่ไม่จำเป็นต้องจ่ายตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้

แม้กฎหมายไทย เช่น พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จะไม่ได้ยกเว้นแรงงานข้ามชาติจากสิทธิทั้งหลายที่กฎหมายกำหนด แต่ในความเป็นจริงนายจ้างก็กลับจ่ายค่าแรงต่ำกว่ามาก อีกทั้งไม่ได้ให้สวัสดิการใดๆ ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นในมุมกลับกันทำอย่างไรต่างหากจึงจะสามารถบังคับใช้กฎหมายให้ได้จริง เพื่อทำให้แรงงานข้ามชาติต้องได้รับค่าจ้างเท่ากับแรงงานไทย เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันในการจ้างงานที่ไม่เอาเปรียบซึ่งกันและกันเหมือนในปัจจุบันนี้

(3) ค่าจ้างลอยตัว สร้างความเหลื่อมล้ำ-ซ้ำเติม "คนขายแรง"

แนวคิดเรื่อง "ค่าจ้างลอยตัว" ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นในปี 2558 นี้ แต่เป็นความพยายามมาตั้งแต่ปี 2555 ที่คณะกรรมการค่าจ้างในช่วงนั้นได้มีการตั้งงบประมาณจำนวน 1.8 ล้านบาท เพื่อศึกษาเรื่อง "โครงสร้างค่าจ้างลอยตัว " เพื่อหารูปแบบการจ่ายค่าจ้างแบบลอยตัวที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด โดยศึกษาจากรูปแบบของประเทศต่างๆ เช่น ประเทศแถบยุโรป สหรัฐอเมริกา จีน มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฯลฯ เพื่อให้การปรับขึ้นค่าจ้างสอดคล้องกับระยะเวลาและประสบการณ์ทำงานของลูกจ้างแต่ละคน ซึ่งในช่วงนั้นคาดการณ์ว่าจะนำมาใช้ในปี 2557 เป็นต้นไป

ค่าจ้างลอยตัวถูกหยิบยกมากล่าวถึงอีกครั้งในปี 2558 ที่คณะกรรมการค่าจ้างอยู่ในระหว่างแสวงหาแนวทางปรับค่าจ้างในปี 2559 ว่าควรมีรูปแบบใด

ผศ.ดร.สุจิตรา ชำนิวิกย์กรณ์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่อง "ค่าจ้างลอยตัว" ไว้ดังนี้[2]

- "ค่าจ้างลอยตัว" หมายถึง ค่าจ้างที่เกิดจากการตกลงใจร่วมกันระหว่างนายจ้างที่เต็มใจจ้าง (อุปสงค์) และลูกจ้างเต็มใจทำงาน (อุปทาน) ซึ่งความสามารถในการจ่ายจะขึ้นอยู่กับรายรับของกิจการ โดยกิจการขนาดใหญ่จะมีศักยภาพในการจ่ายสูงกว่ากิจการขนาดเล็ก กิจการส่งออกมีรายได้ผันผวนตามค่าอัตราแลกเปลี่ยน ส่วนประเภทกิจการเงินสดก็เป็นกิจการนอกระบบที่มีรายได้น้อย
- การนำค่าจ้างลอยตัวมาใช้จะต้องมีข้อมูลชัดเจนทางด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน ความเต็มใจจะจ้างและความเต็มใจทำงานของแรงงาน โดยต้องแยกเป็นตามประเภทและขนาดธุรกิจ ทางด้านแรงงานก็แยกตามระดับการศึกษาและประสบการณ์ทำงาน
- การพิจารณาเรื่องค่าจ้างลอยตัวควรจำกัดเฉพาะลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้าง ต้องหาทางออกว่าเป็นลอยตัวแบบที่ทั้ง 2 ฝ่ายได้ประโยชน์ และกิจการมีความสามารถในการแข่งขันด้วยการลงทุนด้านการวิจัยและนวัตกรรม ควบคู่กับการฝึกอบรมแรงงานให้มีผลิตภาพสูงขึ้น
- ประเทศจีนเป็นประเทศหนึ่งที่มีนโยบายด้านค่าจ้างลอยตัวค่อนข้างชัดเจนมากกว่าประเทศอื่น

ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา[3] ได้อธิบายเรื่อง ค่าจ้างลอยตัวและผลกระทบต่อแรงงานไทย ไว้อย่างน่าสนใจว่า

---

[2] ข้อมูลจากเวทีสัมมนาเครือข่ายงานวิจัยด้านแรงงาน กระทรวงแรงงาน เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2556 ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพมหานคร

[3] อ้างแล้ว

- ปรัชญาเบื้องหลังค่าจ้างลอยตัว คือ การเชื่อว่านายจ้างกับลูกจ้างคือผู้ซื้อและขายในตลาดเสรี ที่นายจ้างจะแข่งขันกันเสนอราคา และลูกจ้างจะสามารถเลือกนายจ้างที่ตนพอใจได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วในตลาดแรงงาน ผู้ซื้อกับผู้ขายไม่ได้เสมอกัน เพราะแรงงานแตกต่างจากสินค้าอื่น ที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นความตายของคนงานและครอบครัว การกำหนดอัตราค่าจ้างจึงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในเชิงสังคมด้วย หาไม่แล้วกรอบความคิดเรื่องค่าจ้างลอยตัวอาจนำไปสู่วงจรที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำขยายตัวมากขึ้น
- ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเรื่องที่สำคัญมากต่อผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม ที่ไม่ควรปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเดียว เพราะนายจ้างในฐานะผู้ซื้อและลูกจ้างในฐานะผู้ขาย มีอำนาจต่อรองที่แตกต่างกันมากในสังคมไทย ซึ่งที่ผ่านมาก็พบชัดเจนว่านายจ้างไม่เคารพในสิทธิการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ทำให้การต่อรองจึงไปตกอยู่กับนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว
- อัตราการรวมตัวของลูกจ้างเป็นสหภาพแรงงานในประเทศไทยต่ำมากเพียงร้อยละ1.5 ทำให้อำนาจการต่อรองของแรงงานมีน้อย ราคาของค่าแรงงานจะถูกกำหนดโดยฝ่ายเดียว แรงงานในภาคธุรกิจ SMEs ยิ่งมีโอกาสต่อรองน้อย ตลอดจนแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่เป็นสัดส่วนที่ใหญ่มาก ที่นอกจากต่อรองไม่ได้แล้วยังทำให้อำนาจการต่อรองของแรงงานในระบบลดลงไปด้วย เพราะนายจ้างสามารถที่จะเลือกรูปแบบการจ้างงานที่ตัวเองจะได้ประโยชน์สูง ขณะที่คนงานไม่สามารถเลือกได้
- การใช้ค่าจ้างลอยตัวในสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ที่ลูกจ้างกับนายจ้างไม่สามารถเจรจาต่อรองได้อย่างทัดเทียมกันนี้ จะส่งผลต่อผู้ใช้แรงงานกลุ่มต่างๆอย่างมาก ทั้งแรงงานในระบบ พบว่า อำนาจต่อรองของแรงงานโดยรวมจะลดลง เนื่องจากเข้าไม่ถึงสิทธิในการรวมตัวเจราต่อรอง , แรงงานใน SMEs ค่าจ้างจะถูกแช่แข็งเนื่องจากไม่มีอำนาจการต่อรอง , การจ้างงานยืดหยุ่นจะขยายตัว ในกลุ่มแรงงานนอกระบบ พบว่า จะไม่มีหลักประกันเรื่องค่าจ้างมากขึ้น และจะถูกบีบให้แข่งขันกันรับงานในระดับที่ต่ำ ส่วนในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ จะถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้นเนื่องจากไม่มีอำนาจการต่อรอง
- ข้อเสนอสำหรับรัฐบาลไทยต่อการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น จำเป็นต้องยึดตามกฎเกณฑ์ของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อเป็นกรอบและเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้กับผู้ใช้แรงงานได้ มีองค์กรไตรภาคีกำกับและมีเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำหนดที่ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างยอมรับ ส่วนค่าจ้างลอยตัวนั้นเป็นแรงจูงใจให้ฝ่ายต่างๆ สามารถทำงานได้อย่างมีเหตุมีผล โดยรัฐต้องเข้าไปส่งเสริมให้กลไกที่จะทำให้การเจรจาต่อรองเกิดขึ้นจริง โดยต้องให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมก่อน การนำระบบค่าจ้างลอยตัวมาใช้ในประเทศไทยจึงจะสามารถเป็นไปได้จริง

จากข้อมูลที่นำเสนอมาจึงแสดงให้เห็นแล้วว่า ระบบค่าจ้างแบบลอยตัวแม้ดูเหมือนจะเป็นวิธีการที่ดีในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีความเชื่อมั่นว่ากลไกตลาดจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ค่าจ้างขั้นต่ำมีความเกี่ยวข้องกับหลักประกันที่รัฐบาลให้กับแรงงานว่าเป็นรายได้ต่ำสุดที่แรงงานจะได้รับเพียงพอแก่การยังชีพ

หากปล่อยให้ค่าจ้างลอยตัว ภายใต้สังคมที่ผู้ใช้แรงงานยังคงมีอำนาจต่อรองน้อยกว่ารัฐและทุนอย่างมหาศาล แล้วจะมีหลักประกันใดที่จะยืนยันได้ว่าแรงงานจะได้รับค่าจ้างตามกลไกตลาด

นี้ไม่นับว่าข้อมูลของกระทรวงแรงงานเมื่อ 8 มิถุนายน 2558 ก็ชี้ชัดว่า ยังมีสถานประกอบการไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทอยู่ถึง 251 แห่ง ซึ่งหากกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำยังไม่สามารถบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามได้อย่างทั่วถึงแล้ว ก็ป่วยการที่จะถกเถียงกันในเรื่อง “ค่าจ้างลอยตัว” เพราะไม่ได้ช่วยทำให้ผู้ใช้แรงงานมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่อย่างใด

(4) ร่วมสร้างความเป็นธรรมให้ “คนขายแรง”

หากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีเป้าหมายเพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำแก่ผู้ใช้แรงงานในประเทศไทยแล้ว อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ไม่ควรมีข้อยกเว้นในการบังคับใช้กับลูกจ้างกลุ่มใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งรัฐจักต้องเข้ามาแทรกแซง ไม่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องกลไกตลาดล้วนๆแบบระบบค่าจ้างลอยตัวที่จะยิ่งนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมกับผู้ใช้แรงงานมากยิ่งขึ้น ค่าจ้างขั้นต่ำควรต้องสอดคล้องกับค่าจ้างเพื่อชีวิต คือ เป็นระดับค่าจ้างที่ทำให้แรงงานสามารถเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัวอย่างสม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีระดับมาตรฐานการครองชีพที่อยู่ได้อย่างภาคภูมิใจ สามารถธำรงความเคารพนับถือในตัวเองได้

นอกจากนั้นแล้วเวลากล่าวถึงคำว่าค่าจ้างขั้นต่ำ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแยกออกจากเรื่อง “ทักษะฝีมือ” ไม่ควรนำมาปะปนกัน เพราะในประกาศฯฉบับที่ 7 ก็ระบุชัดว่า ค่าจ้างขั้นต่ำคือ ค่าจ้างสำหรับแรงงานที่ทำงานไม่เกิน 1 ปี นั้นย่อมหมายความว่า ถ้าเป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานเกิน 1 ปี แรงงานกลุ่มนี้จะต้องเข้าสู่ระบบค่าจ้างอีกระบบหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีค่าจ้างระบบดังกล่าวนี้ ที่จำเป็นจะต้องสร้างขึ้นมาให้ชัดเจน

ที่ผ่านมามักพบว่า ค่าจ้างในระบบนี้กลายเป็นเรื่องของการปรับค่าจ้างประจำปีในแต่ละสถานประกอบการโดยตรง ซึ่งแน่นอนขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของสหภาพแรงงานแต่ละแห่งว่าจะมีความสามารถในการเจรจาต่อรองมากน้อยเพียงใด เพราะการปรับอัตราค่าจ้างประจำปีของสถานประกอบการไม่ได้มีโครงสร้างค่าจ้างที่ชัดเจนเหมือนในภาคราชการหรือภาครัฐวิสาหกิจ หลายสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน จึงมักพบว่าระยะเวลาในการทำงานไม่มีผลต่อการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำแต่อย่างใด สถานประกอบการมักใช้เกณฑ์อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเป็นเกณฑ์ในการจ่ายค่าจ้างแทนเสมอมา ชีวิตผู้ใช้แรงงานหลายแห่งจึงกลายเป็นชีวิตที่ไม่มีความมั่นคงและไม่สามารถกำหนดอนาคตตนเองได้

สำหรับในกลุ่มแรงงานมีฝีมือก็มีระบบค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงานที่กำหนดไว้ 11 อาชีพเฉพาะอยู่แล้ว ซึ่งในที่นี้จะไม่นำมาถกเถียงแต่อย่างใด

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับ “คนขายแรง” จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องมีมาตรการ ดังนี้

(1) **รัฐบาลต้องมีมาตรการในการทำให้นโยบายการปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำเกิดขึ้นได้จริงทุกปี ทั้งความชัดเจนในระดับนโยบายรัฐและระดับสถานประกอบการ ซึ่งเป็นไปตามภาวะค่าครองชีพที่ปรับสูงขึ้น** ทั้งนี้ต้องไม่ใช่เพียงเฉพาะแรงงานที่เข้าถึงนโยบายการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่รัฐต้องมีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานที่เข้าไม่ถึงการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเช่นเดียวกัน

(2) **รัฐบาลต้องยกเลิกคณะกรรมการค่าจ้างระดับชาติและคณะอนุกรรมการค่าจ้างระดับจังหวัด เพราะเป็นอุปสรรคสำคัญของการขึ้นค่าจ้างในประเทศไทย** กล่าวคือ คณะกรรมการทั้ง 2 ชุดมีการทำงานซ้ำซ้อนเพราะมีโครงสร้างแบบเดียวกัน คือ มีลักษณะไตรภาคีเหมือนกัน และถึงแม้จะมีสัดส่วนของตัวแทนทั้งสาม

ฝ่ายเท่ากันในกรรมการทั้งสองชุด แต่เป็นโครงสร้างที่ข้าราชการครอบงำอย่างชัดเจน เพราะคณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี และมีข้าราชการประจำเป็นประธานและเลขานุการโดยตำแหน่งทั้งสองชุด

นอกจากนี้ประเด็นที่สำคัญ ก็คือ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำยังเป็นระบบการกำหนดค่าจ้างชั้นเดียว (single tier) อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่คณะกรรมการค่าจ้างระดับชาติเท่านั้น นี้ไม่นับว่าระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนี้ยิ่งไม่ได้ถูกออกแบบให้คำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละอุตสาหกรรมตามที่ควรจะเป็น ทั้งในแง่ของสัดส่วนการใช้แรงงานและทุน ความสามารถในการแข่งขัน ความสามารถในการจ่ายและผลิตภาพของแรงงาน เพราะค่าจ้างนั้นถูกกำหนดในเชิงพื้นที่แต่ไม่ใช่อุตสาหกรรม

(3) **รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเรื่อง "ค่าจ้างที่เป็นธรรม" ซึ่งไม่ใช่การคำนึงถึงเพียงแค่ "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" ที่กำหนดอยู่ในปัจจุบันเพียงเท่านั้น** แต่ต้องพิจารณาถึงค่าครองชีพ และฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับประสิทธิภาพ ผลิตภาพ ความเสี่ยงและลักษณะงานของลูกจ้าง ค่าจ้างที่เป็นธรรมสามารถเพิ่มขึ้นได้โดยวัดจากประสบการณ์ ฝีมือและทักษะของแรงงานที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ใช่เป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่เป็นเพราะเรื่องของเหตุผล เป็นค่าแรงพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย มีความจำเป็นจักต้องนำมิติด้านสังคมเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย เพราะค่าจ้างขั้นต่ำมีเพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นสำคัญ

(4) **รัฐต้องจัดให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม** เช่น การยกระดับทักษะและฝีมือแรงงาน , การช่วยเหลือบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลางที่มีขีดความสามารถในการรับมือผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างได้จำกัด, มาตรการบรรเทาผลกระทบจากราคาสินค้าบางประเภทที่จะปรับตัวสูงขึ้นควบคู่ร่วมกันไปด้วย เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานได้รับการพัฒนาและสามารถเข้าถึงงานที่ดี และภาคเอกชนก็สามารถอยู่รอด

ที่สุดแล้วการนำเรื่อง "ค่าจ้างที่เป็นธรรม" มาใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยก็เป็นไปเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของแรงงานกลุ่มล่างสุดให้ดีขึ้น ทำให้แรงงานลดการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐ ส่วนรัฐเองก็สามารถลดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการลง โดยให้เอกชนเข้ามาร่วมรับภาระในการสร้างสังคมที่เป็นธรรมร่วมไปกับภาครัฐและภาคแรงงาน การกดอัตราค่าจ้างให้อยู่ในระดับต่ำ สุดท้ายก็คือการผลักภาระในการอยู่รอดทางธุรกิจให้กับฝ่ายลูกจ้างที่ต้องแบกรับเป็นหลัก และนี้จะกลายเป็นเชื้อเพลิงในอนาคตของการทำให้ความไม่เป็นธรรมโหมกระจายและปะทุ จนยากที่จะหาทางดับไฟความไม่เป็นธรรมนี้ได้โดยง่าย