

การประเมินผลกระทบจากการปรับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท
Impact evaluation of the minimum wage policy (300 Baht) on labor market outcomes

ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ¹
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

การปรับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็น 300 บาทต่อวันเป็นนโยบายการปรับค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดดที่สำคัญของตลาดแรงงานในประเทศไทย ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นมีการคาดการณ์ว่าจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อแรงงาน นายจ้าง โครงสร้างการผลิตในแต่ละอุตสาหกรรม และอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันระดับประเทศ การศึกษานี้จึงเป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้นโยบายโดยพิจารณาใน 3 ด้าน คือ ภาพรวมของตัวแปรที่สำคัญในตลาดแรงงาน ผลที่เกิดขึ้นกับภาคการผลิต และผลในด้านของสวัสดิการแรงงานและสังคม ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การจ้างงานของแรงงานไม่ได้ลดลงภายหลังมีนโยบายนี้ ภาพรวมของการกระจายตัวของรายได้ดีขึ้น แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายกลุ่มจะพบว่า แรงงานในอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่มีแรงงานตั้งแต่ 1 – 9 คน อาจจะมีการปรับตัวที่น้อยกว่าอุตสาหกรรมที่มีแรงงานจำนวน 100 คนขึ้นไป และการกระจายตัวของรายได้เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษาของแรงงานยังคงมีความแตกต่างกันมาก การศึกษาเรื่องผลิตภาพแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่ลดลงของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น แต่การศึกษานี้ยังไม่ระบุว่าระดับราคาสินค้ามีการปรับตัวสูงขึ้นมากอย่างที่มีการคาดการณ์ และการเคลื่อนย้ายการลงทุนไปยังประเทศอื่นอาจยังไม่มีผลที่ชัดเจนเนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านต่างก็มีการปรับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงเวลานี้เช่นกัน สำหรับข้อเสนอในเชิงนโยบาย คือ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อการกำหนดมาตรการบรรเทาผลกระทบที่ถูกต้องตามกลุ่ม การสร้างผลิตภาพของแรงงานให้สูงขึ้นมีความจำเป็นและต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ควรมีการพิจารณาถึงการจ่ายค่าจ้างตามความสามารถเป็นนโยบายประกอบ และการดำเนินการของภาครัฐในอนาคตต้องมีการศึกษาผลกระทบรายกลุ่มและมีการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินนโยบาย

รายงานวิจัยสำหรับการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2556

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ ผู้วิจัย ขอขอบคุณสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลดิบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ และคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ 16 ที่ได้ให้คำปรึกษาเชิงลึก เพื่อให้เห็นมุมมองของนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้กำหนดนโยบายอย่างสมบูรณ์มากขึ้น และ คณบดี (รศ.ดร.ภาณุพงศ์ นิธิประภา) รองคณบดีฝ่ายวิชาการ (ผศ.ดร.สายพิน ชินตระกูลชัย) ดร.ชัยพัฒน์ สหสกุล ศ.ดร.สกนธ์ วรรณภูววัฒนา ดร.แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัยนี้ คุณอัญชลี ห่วงทอง คุณอรอนงค์ ทวีปรีดา ผู้ช่วยวิจัย และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้สนับสนุนการทำงานวิจัยโครงการนี้

การประเมินผลกระทบจากการปรับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท

Impact evaluation of the minimum wage policy (300 Baht) on labor market outcomes

ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ

1. บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ค่าจ้างขั้นต่ำ (minimum wage) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการยกระดับค่าจ้างของแรงงานแรกเข้าให้สามารถดำรงชีพได้ตามอัตภาพ สำหรับประเทศไทยนิยามค่าจ้างขั้นต่ำว่า “เป็นอัตราค่าจ้างที่เพียงพอสำหรับแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ 1 คน² ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสมตามความสามารถของธุรกิจในพื้นที่นั้น” ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์จัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแทรกแซงของรัฐในการประกันราคาขั้นต่ำ (price floor) ซึ่งยังคงมีประเด็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเหมาะสมของนโยบายที่มีต่อสวัสดิการสังคมโดยรวมซึ่งเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและความเสมอภาคของคนในสังคม ในทางปฏิบัติ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำระดับประเทศ (a national, government legislated) ค่าจ้างขั้นต่ำจากการเจรจา และ ค่าจ้างขั้นต่ำรายอุตสาหกรรม (an industry-level minimum wage) สำหรับประเทศไทยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการกำหนดระดับประเทศที่มีผลครอบคลุมต่อแรงงานทุกคนที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนด โดยเป็นอัตราที่กำหนด อาจจะมี ความแตกต่างกันเป็นรายจังหวัด

กระบวนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทยจะเป็นระบบไตรภาคี ที่มีตัวแทนของรัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง เป็นผู้แทน ในรูปแบบของคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำในระดับจังหวัดและคณะกรรมการค่าจ้างในระดับประเทศ โดยคณะกรรมการระดับจังหวัดจะส่งข้อมูลการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัดของ คณะอนุกรรมการที่ประเมินจากตัวแปรทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าและบริการความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณท์มวลรวมของประเทศ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น และมีการกลั่นกรองจากคณะกรรมการด้านวิชาการก่อนนำเข้าสู่คณะกรรมการค่าจ้างชุดใหญ่ เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและประกาศใช้ทั้งประเทศในอัตราที่แตกต่างกันตามพื้นที่

ภายหลังการเลือกตั้งที่มีนายกรัฐมนตรีน.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการดำเนินนโยบายแห่งรัฐในการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงาน โดยมีการสนับสนุนแนวคิดของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดด และได้มีการแถลงต่อรัฐสภาว่า

“ดำเนินการให้แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี มีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท อย่างสอดคล้องกับผลิตภาพและประสิทธิภาพของบุคลากร รวมทั้งมีมาตรการเพื่อลดภาระแก่ผู้ประกอบการ ที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้แรงงานและบุคลากรสามารถดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

² คณะกรรมการค่าจ้างมีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบปรับปรุงแก้ไขคำว่า “แรงงานไร้ฝีมือ” เป็น “แรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ (แรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน)” เพราะคำว่า แรงงานไร้ฝีมือก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่สร้างสรรค์ต่อแรงงานที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานว่าเป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือหรือไม่มีการพัฒนาตนเอง และในข้อเท็จจริงแรงงานไร้ฝีมือสามารถเรียนรู้ ฝึกฝนพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและหรือฝีมือได้ หากมีความขยัน อดทน ตั้งใจจริง และใฝ่เรียนรู้

จากแนวนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้เกิดมติของคณะกรรมการค่าจ้าง ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2554 ให้มีการปรับค่าจ้างของ 7 จังหวัด (ภูเก็ต กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี นครปฐม สมุทรสาคร ปทุมธานี) ที่ 300 บาท และจังหวัดที่เหลือปรับขึ้นประมาณร้อยละ 40 และให้ปรับขึ้นจังหวัดที่เหลือให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทต่อวันทุกจังหวัดในวันที่ 1 มกราคม 2556 รวมถึงให้ตรึงอัตรานี้ไปอย่างน้อยในปี 2557 – 2558 ซึ่งถือเป็นการปรับค่าจ้างในลักษณะที่ก้าวกระโดด นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกมาตรการบรรเทาผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในลักษณะเป็น package ให้แก่นายจ้าง ลูกจ้างและผู้ถูกเลิกจ้าง เช่น ก) มาตรการด้านสินเชื่อ คือ การเสริมสภาพคล่อง เพิ่มวงเงิน ลดต้นทุน ผ่านกระบวนการให้สินเชื่อ ข) มาตรการเพื่อ การลดต้นทุนผู้ประกอบการผ่านกระบวนการทางภาษีและเงินสมทบประกันสังคม ค) มาตรการเพิ่มผลิตภาพแรงงานให้ผู้ประกอบการ ง) มาตรการเพื่อ เพิ่มรายได้ให้ผู้ประกอบการโดยการทบทวนค่าใช้จ่ายของภาครัฐให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และ จ) มาตรการเพื่อการกระตุ้นและส่งเสริมการขายผ่านการบริโภค เป็นต้น

ในเชิงทฤษฎีด้านแรงงานของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ อาจมีข้อสมมติฐานที่แบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มตัวแบบที่อ้างอิงแนวคิด Neoclassic ที่เห็นว่าการปรับค่าจ้างขั้นต่ำจะเกิดผลในทางลบต่อการจ้างงาน การกระจายตัวของรายได้ ระดับราคาและผลกำไรของผู้ประกอบการ ในขณะที่กลุ่มตัวแบบสมัยใหม่กว่า เช่น ตัวแบบ Monopsony หรือ Search Model มองว่าการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอาจเป็นโอกาสที่ดีในการเพิ่มการจ้างงาน ระดับราคา และผลกำไรของผู้ประกอบการก็อาจไม่ได้มีผลกระทบที่รุนแรงตามที่กลุ่มตัวแบบ Neoclassic ระบุ ดังนั้นการประเมินผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำจึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการประเมินว่านโยบายที่ใช้ นั้นมีผลอย่างไรต่อตัวแปรต่างๆในตลาดแรงงาน และการปรับตัวที่เกิดขึ้นตามระยะเวลาในตลาดแรงงานเป็นอย่างไร แม้ว่างานศึกษาในอดีตของไทยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบจากค่าจ้างขั้นต่ำแบบประเมินหลังดำเนินการโครงการ (post evaluation) จะมีอยู่มาก แต่การประเมินผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศ ไทยในการปรับแต่ละครั้งในอดีตส่วนใหญ่จะใช้การสำรวจเชิงคุณภาพมากกว่าการใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อมา ระบุผลกระทบของนายจ้างและแรงงาน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ต่างฝ่ายก็ย่อมมีแนวคิดที่สนับสนุนประโยชน์ใน ฝ่ายตนเองอยู่แล้ว ดังนั้นผลของการสำรวจจึงขึ้นอยู่กับกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาทำการศึกษา

แม้ว่างานศึกษาในอดีตของไทย พบว่า ผลกระทบที่เกิดจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีไม่มาก เนื่องจากอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของประเทศไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำ และการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2548) แต่การปรับค่าจ้างขั้นต่ำในสมัยนั้น เป็นการปรับแบบค่อยเป็นค่อยไป และในอัตราที่ไม่สูงมาก แต่การปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามนโยบาย 300 บาทนี้ เป็นการปรับอย่างก้าวกระโดด กล่าวคือ การปรับขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2556 นั้น จังหวัดที่มีการปรับค่าจ้าง สูงสุดมีการปรับขึ้นถึงร้อยละ 40 และน้อยที่สุดที่ร้อยละ 36 และมีการปรับอีกครั้งในวันที่ 1 มกราคม 2556 โดยจังหวัดที่มีการปรับมากที่สุดอีกร้อยละ 35 ทำให้การปรับค่าจ้างขั้นต่ำทั้งสองครั้งมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำโดย เฉลี่ยรายจังหวัดอยู่ที่ร้อยละ 72 ซึ่งเป็นการปรับสูงสุดตั้งแต่ประเทศไทยมีการใช้นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ

ในกรณีของการศึกษา เป็นการประมวลข้อมูลในลักษณะของการพยากรณ์จากตัวแบบเพื่อศึกษา ผลกระทบก่อนการดำเนินนโยบาย (pre-evaluation, ex-ante evaluation) จากการศึกษาของสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำโดยทำการจำลอง สถานการณ์ทางเศรษฐศาสตร์ในกรณีต่างๆที่มีผลจากนโยบายค่าแรงขั้นต่ำดังกล่าว โดยมีการแบ่งการจำลอง สถานการณ์ออกเป็น 3 สถานการณ์ พบว่า สถานการณ์ที่ 1 ที่มีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำอย่างเดียว พบว่า GDP จะ หดตัวลง 2.6% การบริโภคภาคเอกชน การลงทุน และการส่งออก จะหดตัวลง 2.6% และการบริโภคของ ภาครัฐจะลดลง 4% การจ้างงานของแรงงานจะลดลง 1 ล้านคนคิดเป็นลดลงร้อยละ 14 สถานการณ์ที่ 2 กำหนดให้มีการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำและผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้นเล็กน้อย หากเพิ่มผลิตภาพการผลิต 0.621% จะ

ไม่ทำให้การเพิ่มของ GDP ตีตก และสถานการณ์ที่ 3 คือ การขึ้นค่าจ้างและผลิตภาพของแรงงานทักษะต่ำเพิ่มขึ้น ในกรณีนี้ต้องเพิ่มผลิตภาพถึง 8.4% จึงทำให้การเติบโตของ GDP ไม่ตีตก ทั้งนี้อุตสาหกรรมที่การส่งออกจะลดลงหากไม่มีการปรับตัว คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่มและเครื่องหนัง ไม้และเฟอร์นิเจอร์

ภายหลังจากมีการดำเนินนโยบายการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำมาจนถึงปัจจุบัน คือ ประมาณไตรมาสที่ 2 ของปี 2556 โดยเป็นการดำเนินนโยบายมาประมาณ 1 ปี (กรณีปรับค่าจ้างขึ้นต่ำใน 7 จังหวัด) และ 2 ไตรมาส (กรณีปรับค่าจ้างขึ้นต่ำใน 70 จังหวัดที่เหลือ) (พิจารณาภาพโครงสร้างที่ 1.1) ยังไม่มีการประเมินนโยบายอย่างครอบคลุมในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้อง การศึกษานี้จึงเป็นการประเมินผลกระทบภายหลังจากการดำเนินโครงการ (Post-Evaluation) ที่มุ่งเน้นการประเมินผลกระทบในภาพรวมที่จะเกิดขึ้นกับ แรงงานและตลาดแรงงาน ระดับราคาสินค้า ผลิตภาพของแรงงาน และการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากนโยบายค่าจ้างขึ้นต่ำนี้ ไม่เพียงแต่เป็นนโยบายที่มีผลกระทบทางตรงต่อแรงงานที่ได้รับค่าจ้างเดิมต่ำกว่าวันละ 300 บาท แต่ยังมีผลกระทบทางอ้อมต่อผู้ประกอบการ ภาคอุตสาหกรรม ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้นการประเมินความสำเร็จในมุมมองของผลกระทบที่มีต่อกลุ่มต่างๆ จึงมีความสำคัญต่อการเรียนรู้เพื่อกำหนดนโยบายด้านค่าจ้างขึ้นต่ำในอนาคต ตลอดจนเป็นตัวชี้วัดระดับความสำเร็จของการดำเนินโครงการ

ภาพที่ 1.1 ระยะเวลาของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ



ที่มา รวบรวมโดยผู้วิจัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ที่มีต่อผลลัพธ์ในตลาดแรงงานไทย (labor market outcomes) ภาคอุตสาหกรรม การแข่งขันของประเทศ และผลกระทบต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ

1.2.2 เพื่อศึกษาการปรับตัวของแรงงาน ผู้ประกอบการ และผู้กำหนดนโยบาย ที่มีต่อนโยบายการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวและการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 งานศึกษานี้จะทำการศึกษาผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในลักษณะ post evaluation ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อระบุว่า การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำนี้ส่งผลอย่างไรต่อ แรงงาน ดัชนีชี้วัดที่สำคัญในตลาดแรงงาน ภาคอุตสาหกรรม และระดับประเทศ โดย กรอบช่วงเวลาการศึกษา คือ ช่วง Q1/2551 - Q1/2556 เพื่อให้ครอบคลุมช่วงก่อนมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอย่างก้าวกระโดดและภายหลังจากมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ในช่วงแรกใน Q2/2555 และช่วงที่สองใน Q1/2556

1.3.2 การศึกษาจะใช้การสำรวจที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติที่มีการสุ่มตัวอย่างครอบคลุมทั่วประเทศ ซึ่งข้อมูลที่ใช้ได้แก่การสำรวจสภาพการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) และการสำรวจสังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือน (Socio-Economic Survey: SES) โดยผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์ในการให้ข้อมูลดิบจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

1.3.3 การวิเคราะห์จะมีข้อสมมติฐานสำคัญเพิ่มเติมว่า การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภายหลังจากมีการปรับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทอย่างมีนัยสำคัญ เป็นผลมาจากการใช้นโยบายและกลุ่มของนโยบายที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการ โดยไม่สามารถแยกผลกระทบนี้ออกจากกันได้

2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำและวรรณกรรมปริทัศน์

2.1 นิยามและประเภทของค่าจ้างขั้นต่ำ

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2551 โดยคณะกรรมการค่าจ้างมีแนวคิดเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่า “เป็นอัตราค่าจ้างที่เพียงพอสำหรับแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ 1 คน³ ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยมีมาตรฐาน การครองชีพที่เหมาะสมตามความสามารถของธุรกิจในห้องถิ่นนั้น ” ซึ่งค่าจ้างขั้นต่ำนี้ในการพิจารณากำหนดจะมีการใช้ตัวแปรต่างๆ เช่น ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าและบริการ ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตถ่วงน้ำหนักมวลรวมของประเทศ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ในการประเมินและผ่านระบบไตรภาคีที่ประกอบด้วย การเจรจาต่อรองระหว่าง นายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐ ซึ่งตัวแปรที่มาประกอบการพิจารณานี้เป็นไปตาม งานศึกษาของ ILO (1998) ระบุว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานควรให้หลักเกณฑ์ที่อ้างอิงดัชนีผู้บริโภค และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรมีการพิจารณาการเติบโตทางเศรษฐกิจและผลผลิตภาพของแรงงาน

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอาจแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ก) ค่าจ้างขั้นต่ำระดับประเทศ (a national, government legislated) ที่เป็นการกำหนดโดยการออกกฎหมายหรือระเบียบต่างๆในระดับประเทศและมีความครอบคลุมแรงงานทั้งประเทศ ข) ค่าจ้างขั้นต่ำจากการเจรจา เป็นค่าจ้างที่เกิดจากการเจรจาทกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (collective bargaining) โดยจะมีผลครอบคลุมเฉพาะกลุ่มที่มีการเจรจาต่อรอง และอาจขยายไปใช้ครอบคลุมเพิ่มขึ้น ค) ค่าจ้างขั้นต่ำรายอุตสาหกรรม (an industry-level minimum wage) เป็นค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดจากการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐ เพื่อใช้กำหนดในแต่ละอุตสาหกรรม โดยมีความครอบคลุมลูกจ้างทุกคนภายในอุตสาหกรรมนั้นๆ (Boeri and Ours, 2008) สำหรับประเทศไทย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการกำหนดในลักษณะ ก) คือเป็นการกำหนดค่าจ้างโดยคณะกรรมการค่าจ้างที่มีผลครอบคลุมทั้งประเทศ แต่มีความแตกต่างกันในรายจังหวัด

ความครอบคลุมของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศลงใน วันที่ 10 ตุลาคม 2555 ฉบับนี้มีความครอบคลุมแรงงานทุกคน แต่ “...ไม่มีผลบังคับใช้กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ นายจ้างที่จ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่ได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ นายจ้างที่จ้างลูกจ้างในงานประมงทะเล นายจ้างที่จ้างลูกจ้างในงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล นายจ้างที่ตกลงจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้าน นายจ้างที่จ้างลูกจ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างทำงานตลอดปี หรือมิได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานเกษตรกรรม

งานเกษตรกรรม ได้แก่

งานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก เช่น การทำนา ทำไร่ ทำสวน การปลูกพืช การเพาะพันธุ์ การตัด เก็บเกี่ยวพืชผล การทำนุบำรุงดินเพื่องานเพาะปลูก

³ คณะกรรมการค่าจ้างมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นชอบปรับปรุงแก้ไขคำว่า “แรงงานไร้ฝีมือ” เป็น “แรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ (แรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน)” เพราะคำว่า แรงงานไร้ฝีมือก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่สร้างสรรค์ต่อแรงงานที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานว่าเป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือหรือไม่มีการพัฒนาตนเอง และในข้อเท็จจริงแรงงานไร้ฝีมือสามารถเรียนรู้ ฝึกฝน พัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและหรือฝีมือได้ หากมีความขยัน อดทน ตั้งใจจริง และใฝ่เรียนรู้

งานที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์ เช่น การเพาะเลี้ยงสัตว์ การขยายพันธุ์สัตว์ การจับสัตว์ การเก็บบรรดาสิ่ง
ทั้งปวงที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของสัตว์

งานที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ เช่น การตัด ฟืน กาน โคน ลิด เลื่อย ฝ่า ถาก ทอน ขุด ชักลากไม้ในป่า การ
ทำสวนป่า การเก็บหาของป่า

งานที่เกี่ยวข้องกับการทำนาเกลือสมุทร หมายถึง การให้ได้มาซึ่งเกลือโดยการนำน้ำเค็มเข้านา หรือพื้นที่
ราบ ซึ่งทำเป็นคันกั้นน้ำเป็นแปลง ๆ แล้วตากให้แห้งจนตกผลึกเป็นเกลือ

งานที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่มีใช้การประมงทะเล เช่น การเพาะพันธุ์ การขยายพันธุ์ การเลี้ยง จับ ตก
ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำ รวมถึงการเตรียมและการซ่อมบำรุงเครื่องมือทำการประมงด้วย”⁴

นอกจากนี้ตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้างนี้ได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้กับลูกจ้าง
คือ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเป็นเงินให้แก่ลูกจ้างทุกคนไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไม่ว่า
ลูกจ้างนั้นจะมีเชื้อชาติ สัญชาติ วัช หรือเพศใด สำหรับนายจ้างรายใดได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเท่ากับหรือสูง
กว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ถือว่านายจ้างรายนั้นปฏิบัติตามถูกต้องตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำแล้วส่วนนายจ้างรายใดที่
ยังจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ปรับค่าจ้างให้เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่ที่สถานประกอบ
กิจการดำเนินการอยู่

2.2 งานศึกษาค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย

งานศึกษาเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยอาจแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่หนึ่ง คือ งาน
ศึกษาที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ สูตรการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และการ
พยากรณ์ผลกระทบที่เกิดจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งงานศึกษากลุ่มแรกอาจจัดเป็น Pre-Evaluation
Method ซึ่งผลการศึกษาก็จะขึ้นกับแบบจำลองที่กำหนด แต่ข้อดีคือสามารถใช้ในการจำลองสถานการณ์ที่ยังไม่
เกิดขึ้นด้วยการตั้งข้อสมมติต่างๆที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เป็นการศึกษาภายใต้ข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัดหรือไม่มี
ข้อมูลปรากฏมาก่อน และกลุ่มที่สอง คือ การศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อระบบ
เศรษฐกิจ ที่เป็นการประเมินภายหลังจากการดำเนินนโยบาย หรือ Post-Evaluation Method เป็นการใช้
ข้อมูลที่มีอยู่จริงที่เกิดขึ้นมาประเมิน ซึ่งจะช่วยให้ทราบผลที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง แต่ไม่ได้ตอบคำถามถึงสิ่งที่จะ
เกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

งานศึกษากลุ่มแรก เป็นงานศึกษาเชิงนโยบายและใช้ตัวแบบเพื่อการประเมินและพยากรณ์ผลกระทบ
จากการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำที่จะมีต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งงานในส่วนนี้มักเกิดก่อนการประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ
ต่ำ ตัวอย่างของงานศึกษานี้ เช่น ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ (2547) ที่ศึกษาความจำเป็นในการกำหนด
ค่าจ้างขั้นต่ำ และใช้เทคนิค Computational General Equilibrium Analysis (CGE) ในการพยากรณ์
ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
(2548) ศึกษาตัวแบบเพื่อใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ รูปแบบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม และ
ผลกระทบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจ โดยตัวแปรที่นำมาพิจารณา
ประกอบด้วย ตัวแปร 5 กลุ่ม คือ ปัจจัยด้านความจำเป็นของลูกจ้าง ปัจจัยด้านความสามารถในการดำรงชีพ
ปัจจัยด้านสถาบัน ปัจจัยด้านความสามารถจ่ายของนายจ้าง และปัจจัยด้านความสามารถของลูกจ้าง

⁴ คำชี้แจงประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7)

งานศึกษาของ สมคจี ศึกษา (2554) ที่มีวัตถุประสงค์ที่ศึกษาความเหมาะสมหรือเพียงพอของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในมิติของการช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาความยากจน และในเรื่องของความเป็นธรรม ศึกษาผลกระทบของการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดดเป็น 300 บาท โดยพัฒนาแบบจำลองเศรษฐกิจแบบดุลยภาพทั่วไป (general equilibrium model) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และตอบโจทย์เรื่องผลกระทบของการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากช่วยให้สามารถวิเคราะห์ได้ถึงถึงระดับอุตสาหกรรม (industry level) และในภาพรวม และออกแบบทางเลือกนโยบาย (designed policy option) เพื่อช่วยลดผลกระทบเชิงลบของการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดด

ผลการศึกษาระบุว่า ค่าจ้างขั้นต่ำยังไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยเฉพาะเพื่อการบรรเทาความยากจนของแรงงานไร้ฝีมือ และไม่ได้สร้างความเป็นธรรมให้กับแรงงาน การปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำเป็นสิ่งจำเป็นและเร่งด่วน โดยอย่างน้อยค่าจ้างขั้นต่ำควรเพิ่มให้สูงขึ้นมาอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการใช้จ่ายตามอัตรา ซึ่งจะต้องเพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ 13 แต่หากต้องการจะเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำให้ถึงระดับของการใช้จ่ายตามคุณภาพ ก็จะต้องเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 22 (ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยของปี 2553 เป็นฐานในการคำนวณ)

ผลการศึกษาที่ได้จาก GEM55 พบว่าการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต และส่งผลกระทบต่อปัจจัยราคาสินค้าอื่นๆ และการจ้างงาน ส่งผลให้ Real GDP ต่ำกว่าปกติ (Baseline) 1.7% และเงินเพื่อเพิ่มขึ้น 1% ทั้งนี้ อุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบสูง ได้แก่ การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก สิ่งทอขั้นต้น การผลิตเหล็กและผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ป่าไม้ รองเท้า และเครื่องแต่งกาย ขณะที่ภาคบริการและเกษตรได้รับผลกระทบลดหล่นลงมา ในงานศึกษาชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในระดับอุตสาหกรรมว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำทันทีแบบก้าวกระโดดอาจส่งผลให้มีการเลิกจ้างแรงงานในบางธุรกิจที่มีกำไรต่ำจนแบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นไม่ไหว และผลการจำลองด้วยตัวแบบที่มีข้อสมมติฐานว่า จากเงื่อนไขเพื่อการออกแบบทางเลือกกว่าถ้ามีการปรับขึ้นค่าจ้าง 300 บาทแล้ว ผลผลิตภาพของแรงงานควรเพิ่มเท่าใดเพื่อชดเชยการเพิ่มขึ้นของต้นทุนค่าจ้าง เพื่อไม่ให้เกิดผลลบกับ GDP และ การออกแบบทางเลือกของนโยบายว่าถ้ามีการปรับขึ้นค่าจ้าง 300 บาทแล้ว ผลผลิตภาพรวมควรเพิ่มเท่าใด ช่วยให้เห็นถึงช่องทางการเยียวยาหากต้องการจะเพิ่มค่าแรงทันทีแบบก้าวกระโดดเช่นนี้ ก็ต้องเพิ่มผลิตภาพของแรงงานขึ้นอีกร้อยละ 8 หรือไม่ก็ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพโดยรวมของการผลิตให้สูงขึ้นร้อยละ 2.5 หรือผสมผสานทั้งสองแนวทาง

งานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ได้ทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำโดยทำการจำลองสถานการณ์ทางเศรษฐศาสตร์ในกรณีต่างๆที่มีผลจากนโยบายค่าแรงขั้นต่ำดังกล่าว โดยมีการแบ่งการจำลองสถานการณ์ออกเป็น 3 สถานการณ์ พบว่า สถานการณ์ที่ 1 ที่มีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำอย่างเดียว พบว่า GDP จะหดตัวลง 2.6% การบริโภคภาคเอกชน การลงทุน และการส่งออก จะหดตัวลง 2.6% และการบริโภคของภาครัฐจะลดลง 4% การจ้างงานของแรงงานจะลดลง 1 ล้านคนคิดเป็นลดลงร้อยละ 14 สถานการณ์ที่ 2 กำหนดให้มีการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำและผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้นเล็กน้อย หากเพิ่มผลิตภาพการผลิต 0.621% จะไม่ทำให้การเพิ่มของ GDP ติดลบ และสถานการณ์ที่ 3 คือ การขึ้นค่าจ้างและผลิตภาพของแรงงานทักษะต่ำเพิ่มขึ้น ในกรณีนี้ต้องเพิ่มผลิตภาพถึง 8.4% จึงทำให้การเติบโตของ GDP ไม่ติดลบ ทั้งนี้อุตสาหกรรมที่การส่งออกจะลดลงหากไม่มีการปรับตัว คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่มและเครื่องหนัง ไม้และเฟอร์นิเจอร์

งานวิจัยกลุ่มที่สอง เป็นการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อระบบเศรษฐกิจที่เป็นกรณีประเมินภายหลังจากการดำเนินนโยบาย (Post-Evaluation) โดยงานศึกษากลุ่มนี้ใช้การประเมินด้วยการใช้การสำรวจด้วยแบบสอบถามไปยังผู้ประกอบการถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ตัวอย่างของงานศึกษา เช่น เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว (2555) ศึกษาผลกระทบของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำใน

รอบแรก ด้วยการสำรวจผู้ประกอบการ 300 รายจาก 7 จังหวัดที่มีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทในปี 2555 พบว่าโดยจากการศึกษาพบว่า หากค่าแรงขั้นต่ำเพิ่มขึ้นจนเกินกว่า 40% ของค่าแรงเฉลี่ยจะเกิดปัญหา เลิกจ้างอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการเลิกจ้างแรงงานที่เป็นเยาวชน และแรงงานของธุรกิจ SMEs

ผลการศึกษาของ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว (2555) ยังระบุว่า การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ควรกำหนดตาม กลุ่มอายุ และกลุ่มอาชีพ โดยค่าแรงของเยาวชน (ในที่นี้หมายถึงผู้ที่อายุไม่เกิน 20 ปี) ควรคิดเป็นประมาณ 75% ของค่าแรงที่ผู้ใหญ่ได้รับ แม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีกำหนดค่าแรงขั้นต่ำจำแนกตามอายุ แต่จากการ วิเคราะห์การกระจายตัวของค่าแรงของแรงงานที่เป็นเยาวชนของไทย พบว่า มีสัดส่วนประมาณ 73% ถึง 77% ของค่าแรงของแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ และ การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ควรมีความแตกต่างกันไปตาม พื้นที่ เพราะการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำให้เท่ากันในทุกพื้นที่จะส่งผลเสียในระยะยาวต่อผลิตภาพการผลิตในพื้นที่ที่มี ผลิตภาพต่ำ เนื่องจากธุรกิจในพื้นที่เหล่านี้จะไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจในพื้นที่อื่นได้ เพราะต้องแบกรับ ต้นทุนต่อหน่วยของการผลิตที่สูงกว่า นอกจากนี้แล้ว ปัญหาการเลิกจ้างในพื้นที่เหล่านี้ ยังจะผลักดันให้ แรงงานที่มีฝีมือออกไปหางานในพื้นที่อื่นที่มีผลิตภาพในการผลิตที่สูงกว่า สิ่งที่รัฐบาลพึงต้องดำเนินการ คือ การควบคุมไม่ให้ต้นทุนการผลิตในส่วนอื่นของผู้ประกอบการสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วง 8 เดือนที่เหลือของปี 2555 เพื่อให้ผู้ประกอบการมีโอกาสได้ปรับตัว ซึ่งต้องทำควบคู่กับการทำงานเชิงรุกเพื่อเข้าไปช่วยเหลือ ผู้ประกอบการ ให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ปรับปรุงกระบวนการทำงาน ช่วยหาตลาดใหม่ ตลอด จนถึงการพัฒนาทักษะในการทำงานของแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

2.3 แนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อการจ้างงาน

ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อการจ้างงาน แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ กลุ่ม Neoclassical Model และกลุ่มตัวแบบ Monopsony ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ก. กลุ่ม Neoclassical Model ที่ระบุความสัมพันธ์ทางตรงของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อการจ้างงานใน ทิศทางที่ตรงกันข้าม โดยตามทฤษฎี ระบุให้แรงงานมีลักษณะ Homogeneous และตลาดผลผลิตและ ตลาดแรงงานเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ การผลิตทำโดยใช้ปัจจัยการผลิต 2 ประเภท คือปัจจัยทุนและแรงงาน และความครอบคลุมของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำจะครอบคลุมแรงงานทุกคนในตลาด (fully coverage) ดังนั้น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่าค่าจ้างดุลยภาพ ส่งผลให้ต้นทุนส่วนเพิ่มของกิจการสูงขึ้น ส่งผลต่อระบบ เศรษฐกิจในภาพกว้างอีก 2 ประการ คือ ผลจาก scale effect อันเนื่องมาจากการที่ราคาของผลผลิตเพิ่ม สูงขึ้น ทำให้ปริมาณความต้องการผลผลิตลดลง และทำให้จำนวนการผลิตต้องลดลงตาม ผลประการที่สอง คือ ผลทางการทดแทน คือ การที่ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นทำให้กิจการต้องมีการปรับวิธีการกระบวนการผลิตซึ่งจะมีการใช้ ปัจจัยทุนเพื่อทดแทนปัจจัยแรงงานในสัดส่วนที่สูงขึ้น จากทางสองผลกระทบนี้ทำให้ความต้องการแรงงาน ลดลง โดยจำนวนความต้องการที่ลดลงนั้นจะขึ้นกับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ผลผลิตต่อราคาผลผลิต เนื่องจาก อุปสงค์ของแรงงานมีลักษณะเป็น derived demand จากผลผลิต ความเข้มข้นของการใช้แรงงานในการผลิต และความแตกต่างระหว่างค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างดุลยภาพ

ตัวแบบกลุ่ม Neoclassical นี้ อาจมีการลดข้อจำกัดเกี่ยวกับความครอบคลุมของแรงงานที่จะได้รับการ ปฏิบัติตามนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการปรับเปลี่ยนข้อสมมติฐานจาก fully coverage เป็น partial coverage คือ นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำจะครอบคลุมแรงงานบางส่วนในตลาด ซึ่งผลสรุปของส่วนที่ได้รับความ ค้ำครองจากค่าจ้างขั้นต่ำยังคงไม่เปลี่ยน คือ การจ้างงานจะลดลงเมื่อมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสูงกว่าค่าจ้าง ดุลยภาพ แต่ในขณะที่ตลาดส่วนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากค่าจ้างขั้นต่ำอาจจะมีโอกาสรับแรงงานส่วนที่ต้อง ออกจากตลาดที่ได้รับความคุ้มครองมาแทน ซึ่งผลลัพธ์ของนโยบายตอนจบจะขึ้นกับข้อสมมติฐานเกี่ยวกับการ

กระจายจัดสรรงานในตลาดที่ได้รับความคุ้มครองและความสมเหตุสมผลของการจ้างงานที่มีต่ออุปทานแรงงาน (Brown, 1999) ทั้งนี้ข้อสรุปเกี่ยวกับการจ้างงานว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงยังคงขึ้นกับข้อสมมติฐานในการหางานและการจัดสรรงาน (Gramlich, 1976; Mincer, 1976)

การลดข้อสมมติฐานที่ระบุให้แรงงานมีลักษณะ homogeneous โดยการแบ่งให้แรงงานมีมากกว่า 1 ประเภทตามทักษะของการทำงาน (Skill) โดยให้แรงงานทั้งสองกลุ่มสามารถทดแทนกันได้ในการผลิต การเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำจะส่งผลให้ลดจำนวนการจ้างงานในแรงงานกลุ่มแรงงานที่มีทักษะต่ำ (less-skilled worker) และเพิ่มการจ้างงานแรงงานในกลุ่มที่มีทักษะสูง (skilled worker) ในกรณีนี้อาจมีการเปลี่ยนวิธีการผลิตโดยมีการใช้ปัจจัยทุนแทนแรงงานกลุ่มที่มีทักษะต่ำ การจ้างงานจึงมีแนวโน้มที่จะลดลง และแม้ว่าแรงงานกลุ่มที่มีทักษะต่ำต้องมีการใช้ร่วมกับปัจจัยทุน การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำก็อาจส่งผลให้มีการใช้แรงงานที่มีทักษะทดแทนแรงงานที่มีทักษะต่ำได้เช่นกัน ดังนั้นผลที่แน่ชัดสำหรับตัวแบบนี้คือการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจะทำให้การจ้างงานในกลุ่มแรงงานที่มีทักษะต่ำลดลง

นอกจากนี้หากมีการกำหนดให้ระบบเศรษฐกิจมีการผลิตที่แตกต่างกันได้ ซึ่งผลที่ได้จะเกิดจาก cross – industry effects คือการที่กิจการผลิตสินค้าที่ทดแทนกันได้แต่มีโครงสร้างของต้นทุนด้านแรงงานที่แตกต่างกัน ดังนั้นการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนและราคาขายที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดผลกระทบด้าน Scale ที่ตรงกันข้าม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของจ้างงานของทั้งสองกิจการจะมีทิศทางที่ตรงกันข้าม ดังนั้นตัวแบบ Neoclassical ที่มีการลดข้อสมมติฐานลงอาจไม่สามารถทำนายผลกระทบของการจ้างงานรายอุตสาหกรรมได้อย่างแน่นอน

ข. กลุ่มตัวแบบ Monopsony เป็นตัวแบบที่มีข้อสมมติฐานในเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานที่แตกต่างจาก Neoclassical ที่กำหนดให้ตลาดแรงงานมีลักษณะแข่งขันสมบูรณ์ โดยในกลุ่มตัวแบบนี้จะสมมติให้กิจการมีอำนาจในการกำหนดค่าจ้าง (market power) ซึ่งกิจการต้องเผชิญกับอุปทานของแรงงานที่มีลักษณะเป็นเส้นทอดขึ้น และการจ่ายค่าจ้างด้วยอัตราได้นั้นจำเป็นต้องจ่ายให้กับแรงงานทุกคน ดังนั้นการขึ้นค่าจ้างทำให้ต้นทุนส่วนเพิ่มของกิจการสูงกว่าเส้นอุปทานของแรงงาน การกำหนดค่าจ้างของนายจ้างในกรณีที่เป็น Monopsony นี้ยังคงกำหนดจากหลักต้นทุนและรายรับส่วนเพิ่ม แต่ผลที่เกิดขึ้น คือ ค่าจ้างที่นายจ้างกำหนดจะน้อยกว่าค่าจ้างในตลาดแรงงานเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์และจำนวนการจ้างงานก็จะน้อยกว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่าค่าจ้างที่นายจ้างใน Monopsony จ่ายให้จะส่งผลให้การจ้างงานเพิ่มสูงขึ้นได้ แต่ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดนี้จะต้องไม่เกินกว่าค่าจ้างดุลยภาพในตลาดแรงงานที่แข่งขันอย่างสมบูรณ์

การแบ่งตามระยะเวลาว่าเป็นผลกระทบในช่วงเวลา ระยะสั้นหรือช่วงเวลาระยะยาว ก็อาจได้ผลที่ไม่แตกต่างกัน เนื่องจากการปรับตัวของตลาดในการเข้าออกจากการเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่การศึกษาก็ยังไม่ได้มีการระบุนิยามที่ชัดเจนของระยะสั้นและระยะยาวเช่น ระดับของต้นทุนขั้นต่ำที่มีการปรับเปลี่ยนการใช้ปัจจัยทุนว่าจะต้องเป็นเท่าไร ดังนั้น ในการศึกษาผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำจึงต้องรอระยะเวลาที่ผลกระทบจะเกิดแม้ว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเข้าออกของแรงงานที่รวดเร็ว

2.4 งานศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อการกระจายตัวของค่าจ้าง (wage) และรายได้จากการทำงาน (earning)⁵

⁵ นิยามของรายได้ที่มาจากคำว่า earning และ income อาจมีความแตกต่างกัน โดย earning จะเป็นการกล่าวถึงรายได้ที่มาจากการทำงาน ในขณะที่รายได้ตามความหมายของ Income นอกจากจะรวมรายได้ที่มาจากการทำงานซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่

งานศึกษากลุ่มนี้จะพิจารณาว่าค่าจ้างขั้นต่ำส่งผลต่อการกระจายตัวของค่าจ้างอย่างไร (wage distribution) เมื่อกำหนดการบังคับใช้และการขอความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎ ซึ่งภาพที่ปรากฏชัดคือการที่การกระจายตัวของค่าจ้างจะมีการถูกตัด (truncate) ในช่วงที่เป็นหางของการกระจายตัวของค่าจ้างที่มีค่าน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนด และมีการกระจายตัวแบบโดดขึ้นสูง (spike) ณ ระดับค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนด และอาจมีผลกระทบต่อค่าจ้างที่สูงขึ้นในการกระจายตัวในลักษณะของ spillover effect หรือ ripple effect ซึ่ง การปรับนี้อาจมาจากเหตุผล 2 ประการ คือ เมื่อมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ นายจ้างจะทดแทนแรงงานที่มีทักษะต่ำด้วยแรงงานที่มีทักษะ ส่งผลให้ความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงขึ้น อัตราค่าตอบแทนเพื่อจูงใจแรงงานกลุ่มนี้จึงต้องสูงขึ้น และกรณีที่นายจ้างต้องการคงความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของแรงงานทั้งสองกลุ่ม (wage differential) เพื่อเป็นแรงจูงใจต่อพฤติกรรมบางประการของแรงงาน การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงขึ้นย่อมเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ค่าจ้างของแรงงานที่มีทักษะสูงปรับตัวสูงขึ้น ดังนั้นผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำจึงอาจเกิดจากกลุ่มที่มีค่าจ้างอยู่ในระดับค่าจ้างขั้นต่ำโดยตรง และกลุ่มที่ได้รับ spillover effect ที่มีค่าจ้างอยู่เหนือระดับค่าจ้างขั้นต่ำ

การใช้ทฤษฎีกลุ่ม Neoclassical เพื่อการอธิบายผลกระทบทำได้โดยมีการตั้งข้อสมมติฐานว่ามีปัจจัยแรงงาน 2 ประเภท คือ กลุ่มแรงงานที่มีทักษะสูงและแรงงานที่มีทักษะต่ำ และค่าจ้างขั้นต่ำมีผลเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีทักษะต่ำ ซึ่งผลจากการจ้างงานระบุว่าแรงงานที่มีทักษะต่ำ จะได้รับผลกระทบจากการจ้างงานที่ลดลงแต่อาจยังมีผลที่ไม่ชัดเจนกับแรงงานที่มีทักษะสูง แต่การที่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงขึ้นยอมทำให้เกิด scale effect ที่ความต้องการแรงงานเพื่อการผลิตลดลงเนื่องมาจากการที่ปัจจัยการผลิตมีราคาที่สูงขึ้น ส่งผลให้ความต้องการแรงงานทั้งสองประเภทลดลง แต่การที่แรงงานที่มีทักษะต่ำ มีต้นทุนค่าจ้างโดยเปรียบเทียบที่สูงขึ้นส่งผลให้มีการจ้างงานแรงงานที่มีทักษะสูงขึ้นซึ่งถือเป็นผลทางการทดแทน หากผลทางการทดแทนสูงกว่าผลของ scale การจ้างงานแรงงานที่มีทักษะก็จะสูงขึ้น

กลุ่มของงานศึกษาอีกกลุ่มกำหนดให้ทักษะของแรงงานที่มีประเภทเดียว โดยทักษะมีลักษณะเป็นตัวแปรภายใน (endogenous variable) ที่ต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็นค่าทุนมนุษย์และกระจายตัวตามระดับของค่าจ้าง และจัดค่าของทุนมนุษย์เป็นหน่วยตามค่าจ้าง ค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นตัว truncate การกระจายตัวและส่งผลให้ค่าของทุนมนุษย์สูงขึ้น ดังนั้นจากตัวแบบนี้ค่าจ้างของกลุ่มที่อยู่เหนือค่าจ้างขั้นต่ำก็จะมีค่าจ้างที่สูงขึ้น แต่งานศึกษาของ Card and Krueger (1995a) และ DiNardo, Fortin, and Lemieux (1996) ที่ใช้ข้อมูลจริงบ่งชี้ว่าผลตามทฤษฎีนี้อาจไม่จริงโดยเฉพาะแรงงานที่ได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่มากนัก ซึ่งก่อนหน้านี้งานศึกษาของ Pettengill (1981) ได้มีการสร้างตัวแบบที่ให้ค่าจ้างและทักษะสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกันและการทำงานมีการใช้ทักษะที่มีความหลากหลาย ดังนั้นการที่นายจ้างต้องการที่จะใช้แรงงานที่มีทักษะแทนแรงงานที่ไร้ทักษะจึงต้องมีการคำนึงถึงต้นทุนด้วย เช่น การจ้างแรงงานที่มีทักษะสูงมากมาทำงานที่ไม่ได้จำเป็นต้องใช้ทักษะที่สูงมากย่อมไม่คุ้มค่าแม้ว่าผลิตภาพที่แรงงานที่มีทักษะจะสูงกว่าก็ตาม เพราะในกรณีนี้ค่าจ้างจะสัมพันธ์กับทักษะ ตัวแบบนี้จึงชี้ว่าการทดแทนแรงงานที่ไร้ทักษะ ดังนั้น การเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำจะทำให้นายจ้างเลือกแรงงานที่จะมาทดแทนที่มีระดับทักษะที่มีความใกล้เคียงกับแรงงานที่ไร้ทักษะ

การศึกษากลุ่มหนึ่งชี้ว่า การที่การกระจายตัวมีการปรับตัวแบบ spike อาจเป็นภาพลวงตาเนื่องจากนายจ้างปรับลดประโยชน์ที่ให้กับแรงงาน โดยประโยชน์นี้ไม่ได้เป็นประโยชน์ในรูปแบบของค่าจ้าง ซึ่งผลนี้เป็นในลักษณะของ offset ระหว่างค่าจ้างกับผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปค่าจ้าง แต่งานศึกษาในอดีตเช่น Royalty

แล้วยังอาจรวมรายได้ที่ไม่ได้มาจากการทำงาน ดังนั้นการประเมินการกระจายตัวของ earning จึงเป็นการประเมินรายได้ที่มาจากการทำงานซึ่งได้รับผลกระทบจากค่าจ้างขั้นต่ำที่เปลี่ยนแปลงไป

(2000) ศึกษาผลที่แตกต่างระหว่างการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่สูงมากกับกรณีที่ปรับตัวสูงมาก และ Simon and Kaestner (2004) ระบุผลกระทบที่น้อยมากของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อผลประโยชน์ด้านบำนาญและผลประโยชน์ด้านสุขภาพ และชี้ประเด็นว่าการที่การปรับเปลี่ยนของผลประโยชน์รูปแบบอื่น ๆ ไม่ได้รับผลกระทบมากนักเนื่องจากผลประโยชน์บางประเภทเป็นผลประโยชน์ภาคบังคับ (mandated benefit) ที่นายจ้างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

2.5 งานศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อทักษะแรงงาน

การประเมินเรื่องผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อทักษะแรงงาน ในทางปฏิบัติอาจมีความยาก เนื่องจากผลของทักษะนั้นจะเกิดขึ้นตลอดช่วงอายุในระยะเวลาซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ในการทำงาน ในการศึกษาจะแบ่งกลุ่มงานออกเป็นการศึกษาผลกระทบของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำต่อการฝึกอบรมระหว่างการทำงาน (on the job training) และการการตัดสินใจศึกษา (schooling) โดยในส่วนที่เป็นการศึกษาฝึกอบรม ค่าจ้างขั้นต่ำอาจส่งผลกระทบสองประการที่สวนทางกัน คือ การ offset ระหว่างค่าใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมกับการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งในกรณีนี้การปรับเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำย่อมทำให้การฝึกอบรมลดลง ในทางกลับกัน การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอาจจูงใจให้แรงงานบางกลุ่มเข้ารับการอบรมเพื่ออยู่ในระบบการจ้างงาน สำหรับการตัดสินใจศึกษา การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็นแรงจูงใจให้แรงงานออกจากการศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงานและในขณะเดียวกันก็อาจเป็นแรงจูงใจให้เรียนเพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้รายได้จากการทำงานที่สูงกว่าระดับที่เป็นขั้นต่ำ นอกจากนี้ผลของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อทักษะของแรงงานยังเชื่อมโยงเรื่องของการกระจายของสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะการให้โครงการสนับสนุนด้านการฝึกทักษะแรงงานว่าจะให้กับกลุ่มใด และประโยชน์หรือต้นทุนที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ส่วนบุคคล (private benefit/cost) หรือ ส่วนสังคม (social benefit/cost)

การศึกษาผลทางตรงกันข้ามของการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำกับการฝึกอบรม ของ Becker (1993) ชี้ว่าการฝึกอบรมนั้นควรมีการจ่ายต้นทุนโดยแรงงาน เนื่องจากทักษะที่ได้รับจะอยู่กับแรงงานเองการที่นายจ้างจ่ายต้นทุนการฝึกอบรมแบบทั่วไปให้กับแรงงานไม่ได้มีหลักประกันใดๆว่าท้ายสุดแล้วแรงงานนั้นจะไม่ได้ใช้ทักษะที่เพิ่มขึ้นไปหางานใหม่ที่อื่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Rosen (1972) Feldstein (1973) และ Welch (1978) ที่ระบุว่าแรงงานควรจ่ายต้นทุนนี้เองเนื่องจากทักษะที่หลากหลายนี้สามารถนำไปใช้ในการทำงานอื่นๆหรือกับนายจ้างใหม่ ในมุมมองที่ต่างกัน Leighton and Mincer (1981) เสนอว่า การที่ค่าจ้างขั้นต่ำปรับตัวสูงขึ้นจะจูงใจให้แรงงานที่ทักษะต่ำต้องการเพิ่มทุนทักษะที่มากขึ้น เพื่อเพิ่มผลิตภาพของตนเอง และอาจมีการจ่ายให้โดยนายจ้างเพื่อต้องการเพิ่มศักยภาพให้กับแรงงานเพื่อความคุ้มค่าค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงขึ้น (Agell and Lommerud, 1997) นอกจากนี้ งานศึกษาของ Barron, Berger, and Black (1999) และ Loewenstein and Spletzer (1999) ระบุว่านายจ้างควรจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้กับลูกจ้างเนื่องจากลูกจ้างอาจพบกับข้อจำกัดอย่างน้อย 2 ประการในการที่จะจ่ายต้นทุนการฝึกอบรมด้วยตนเอง ข้อจำกัดนั้นได้แก่ ข้อจำกัดด้านสภาพคล่อง (liquidity constraint) และข้อจำกัดในเชิงสัญญา (contracting difficulties)

หากตลาดแรงงานไม่ได้เป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ นายจ้างอาจเป็นผู้จ่ายต้นทุนการฝึกอบรมให้กับแรงงาน ตัวอย่างเช่น กรณีที่เป็น Monopsony นายจ้างตั้งค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรเป็นอยู่แล้ว ซึ่งความแตกต่างของค่าจ้างนี้อาจขึ้นกับทักษะของแรงงาน ดังนั้นในเมื่อนายจ้างจะต้องถูกบังคับให้มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแล้ว สิ่งที่นายจ้างควรทำคือการเพิ่มทักษะให้กับแรงงานเพื่อมาชดเชยค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้น (Acemoglu and Pischke, 1999) นอกจากนี้ Acemoglu and Pischke (2003) ยังเสนอต่อไปว่า การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างทำให้เกิดการแบ่งแรงงานออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีทักษะสูงซึ่งนายจ้างต้องการให้อยู่กับกิจการอยู่แล้วจึงไม่ได้เป็นปัญหาใดๆสำหรับกลุ่มนี้ และอีก

กลุ่มหนึ่งคือกลุ่มที่ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กิจการควรเพิ่มการฝึกอบรมเพื่อให้ผลิตภาพของแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในภาพรวมแล้วนอกจากการที่การจ้างงานลดลงแล้วในเชิงของการเพิ่มของทักษะนั้น แม้ว่าส่วนแรงงานทักษะต่ำจะได้รับการฝึกทักษะมากขึ้นแต่การจ่ายค่าจ้างก็ยังถูกจำกัดที่ค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้นในกรณีนี้ ผลิตภาพที่เพิ่มสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำก็จะไม่ได้รับการตอบสนองด้วยค่าจ้างของแรงงาน

งานศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำต่อทักษะของแรงงานใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาในการศึกษาซึ่งส่วนใหญ่จะพบผลลัพธ์ที่มีความสัมพันธ์ตรงกันข้าม แต่ผลนี้อาจไม่มีนัยสำคัญ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการพิจารณาระดับรายได้ (wage profile) ยังมีปัจจัยอื่นๆมาเกี่ยวข้อง เช่น ประสบการณ์ อายุ การศึกษา เป็นต้น ในเวลาต่อมาการใช้ panel data analysis ก็ยังพบความสัมพันธ์ที่มีทิศทางตรงกันข้าม การใช้ข้อมูลระหว่างรัฐก็พบความแตกต่างแต่ก็ยังคงขึ้นกับระดับค่าจ้างเฉลี่ยของรัฐนั้นๆเป็นสำคัญ และการศึกษาด้วยวิธีการออกแบบสำรวจก็ยังพบปัญหาของการให้ค่าจำกัดความของการฝึกอบรมที่ความหลากหลาย และการประเมินผลกระทบที่ได้รับความนิยมในปัจจุบันคือการศึกษาด้วยวิธีผลต่างสองชั้นหรือ Difference-in-Difference

2.6 งานศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อระดับราคาและกำไร

การศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อราคาและกำไรของผู้ประกอบการ มีความสำคัญเนื่องจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอาจทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เพราะการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็น Shock จากภายนอกที่ทำให้ต้นทุนสินค้าเพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อระดับราคาของสินค้าที่สูงขึ้น และแม้ว่าการปรับขึ้นค่าจ้างอาจยังไม่ทำให้ระดับราคาสูงขึ้นมาจนเกิดเป็นภาวะเงินเฟ้อ แต่การปรับขึ้นก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการสังคม ตัวอย่างเช่น การลดอำนาจซื้อของภาคครัวเรือน หรือ หากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำส่งผลต่อกำไรของกิจการ ผลนั้นก็ย้อนกลับมาสู่ผู้ถือหุ้น เป็นต้น Lemos (2008) เสนอว่า สำหรับงานศึกษาในกลุ่มนี้อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ การหาความสัมพันธ์ระหว่างค่าจ้างขั้นต่ำกับราคาหรือผลกำไรในระดับอุตสาหกรรม (industry level) ที่อาจมีการเน้นที่กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างที่ต่ำ (low-wage industry) และการศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อระดับราคารวม (aggregate price) และระดับเงินเฟ้อ

ในตลาดผลผลิตแบบแข่งขันสมบูรณ์ การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการเพิ่มต้นทุนของการจ้างงานแรงงานกลุ่มที่ค่าจ้างต่ำ (ทักษะต่ำ) และจงใจให้นายจ้างปรับเปลี่ยนส่วนผสมของปัจจัยการผลิตใหม่เพื่อให้ได้จุดที่เหมาะสม (optimal) ซึ่งหากมีข้อสมมติให้กับตัวแบบเกี่ยวกับการทดแทนกันของปัจจัยการผลิตที่มีลักษณะที่ยืดหยุ่นสูง คือ นายจ้างสามารถปรับเปลี่ยนปัจจัยการผลิตได้ทันทีและการผลิตมีลักษณะของผลได้คงที่ (constant return to scale) และตลาดผลผลิตอยู่ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ จากตัวแบบนี้ การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำจะส่งผลให้ระดับราคาปรับตัวสูงขึ้นส่งผลให้ความต้องการผลผลิตลดลงและการจ้างงานลดลง และตราบเท่าที่ความยืดหยุ่นของการทดแทนกับปัจจัยการผลิตยังคงที่ การปรับเปลี่ยนนี้จะส่งผ่านผลกระทบต่อค่าจ้างขั้นต่ำไปยังระดับราคามากเท่าไรก็จะขึ้นอยู่กับ สัดส่วนของการใช้แรงงานที่ทักษะ ต่ำที่ได้ค่าจ้างต่ำในกระบวนการผลิตและระดับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ผลผลิตต่อราคาผลผลิต นอกจากนี้ ระดับผลกำไรของอุตสาหกรรมย่อมลดลงจากการลดลงของอุปสงค์

การศึกษาในอดีตบ่งชี้ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาเมื่อค่าจ้างขั้นต่ำมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้แก่ ปัจจัยแรก ความยืดหยุ่นของการทดแทนระหว่างปัจจัยทุนหรือแรงงานที่มีทักษะ กับแรงงานที่ทักษะ ต่ำ ปัจจัยที่สอง คือ ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของผลผลิตต่อราคา ซึ่งผลในระยะสั้นและระยะยาวอาจมีความแตกต่างกัน ปัจจัยที่สาม คือ ผลกระทบต่อราคาปัจจัยการผลิตอื่นๆที่ใช้ในการผลิต ซึ่งอาจเป็น

ผลทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการที่ราคาปัจจัยการผลิตอื่นๆปรับตัวสูงขึ้นจาก การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อระดับราคาที่แตกต่างกันแต่ทิศทางของการปรับตัวยังคงมีลักษณะเดียวกัน

สำหรับตัวแบบกลุ่ม Monopsony อาจมีความเห็นแย้งที่ว่า การปรับเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำอาจทำให้ระดับราคาลดลงได้หากเป็นการปรับขึ้นที่ไม่มากเกินไป (Stigler, 1946) เนื่องจากนายจ้างที่เป็น monopsony จะจ้างแรงงานในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าจ้างในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้น (ตามผลกระทบต่อการจ้างงาน) เมื่อจำนวนแรงงานมากขึ้น การผลิตสินค้าก็จะเพิ่มขึ้น ราคาของสินค้าก็จะลดลงตามหลักของอุปสงค์ นอกเหนือจากตัวแบบ monopsony แล้ว การอธิบายด้วยตัวแบบ การค้นหางาน (search model) ก็เป็นอีกหนึ่งตัวแบบที่ถูกใช้ในการระบุนความสัมพันธ์ ตัวแบบนี้กำหนดให้แรงงานได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับโอกาสในการทำงานและการที่ค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้นยอมทำให้ความน่าจะเป็นของผู้ว่างงานเข้าสู่การทำงานเนื่องจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เสนอใหม่อาจสูงกว่าค่าจ้างที่อยู่ในใจที่ต้องการ (reservation wage) การจ้างงานเพิ่มขึ้นและปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้น ระดับราคาจึงลดลง (Burdett and Mortensen, 1998)

การศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาคในยุคแรก จะระบุนความสัมพันธ์ของตัวแปรคือระดับเงินเพื่อ การเคลื่อนไหวของเงินเพื่อ กับค่าจ้างขั้นต่ำ โดยงานศึกษาในช่วงแรกเป็นการศึกษา โดยมีข้อสมมติที่สำคัญว่าการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำมีลักษณะเป็น shock ที่มาจากปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจ งานศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ Gramlich (1976) ที่พบ spillover effect โดยเปรียบเทียบผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อค่าจ้างของแรงงานทั้งหมด ผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้มากกว่าเกือบเท่าตัวเมื่อเทียบกับผลกระทบที่เกิดจากการประมาณผลของค่าจ้างขั้นต่ำต่อค่าจ้างของแรงงานที่เพิ่งจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ งานศึกษาของที่มีการพัฒนาต่อมาจะใช้ Structural model มีศึกษาผลกระทบ เช่นงานของ Cox and Oaxaca (1981) ที่ศึกษาผลของการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำระดับชาติที่มีต่อ 9 กลุ่มอุตสาหกรรม และพิจารณาถึงคุณลักษณะเฉพาะตัวของอุตสาหกรรม (industry-specific effect) ในขณะที่ Wolff and Nadiri (1981) ประยุกต์ใช้ Input – Output Model ที่มีการใช้ทรัพยากรระหว่างอุตสาหกรรมเป็นตัวแบบในการประเมิน

งานศึกษาสมัยใหม่มีการเน้นอุตสาหกรรมเฉพาะที่มีการจ่ายค่าจ้างที่อยู่ในระดับที่ต่ำเป็นรายอุตสาหกรรม งานศึกษากลุ่มนี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะอุตสาหกรรม เช่น Card (1992) ศึกษาโดยใช้การศึกษา ระดับเมือง (city-level data) ที่ใช้ระดับราคาที่คำนวณโดย CPI สำหรับอาหารที่ซื้อกลับบ้าน ต่อการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในเมืองต่างๆของรัฐ California งานศึกษาของ Katz and Krueger (1992) ใช้ร้านอาหารสะดวกซื้อ (fast food) ในรัฐ Texas เป็นกลุ่มศึกษา ซึ่งเจอผลลัพธ์ว่าราคามีการปรับตัวลดลงภายหลังการประกาศใช้ค่าจ้างขั้นต่ำระดับประเทศ นอกจากนี้ การศึกษาสมัยใหม่กลุ่มที่สองเป็นการใช้ตัวแบบ Panel ในการประเมินผลกระทบ ด้วยการเพิ่ม city specific effect ลงในตัวแบบ (เช่น Card and Krueger (1995) ที่ใช้วิธีการประเมินแบบ Card (1992 แต่มีการเพิ่ม specific effect)

การศึกษาผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อกำไรของกิจการมีงานศึกษาที่น่าสนใจคือ Card and Krueger (1995) ที่ใช้การศึกษาเหตุการณ์ (event study) ในการศึกษาผลกระทบโดยในขั้นตอนแรก จะใช้การคำนวณหาผลตอบแทนส่วนเกินรายวันของหุ้นโดยแบ่งข้อมูลออกเป็นสองชุด ชุดแรกเป็นข้อมูลของกิจการที่จ่ายค่าจ้างที่สูง และกิจการที่จ่ายค่าจ้างที่ต่ำ และเก็บเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นระยะ และตรวจดูว่าก่อนและหลังการเกิดสถานการณ์ เช่น 10 วันก่อนและหลังการเกิดเหตุการณ์ ผลตอบแทนส่วนเกินของหุ้นมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร นอกจากนี้งานศึกษาอื่นก็ใช้ความสัมพันธ์โดยการสร้างตัวแปรที่แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของค่าจ้าง เช่น wage gap หรือการวัดผลกำไรด้วยอัตราส่วนระหว่าง กำไรต่อรายได้รวม หรือ กำไรต่อยอดขาย เป็นต้น (Draca, Machin, and Van Reenan, 2006)

3. กรอบและวิธีการศึกษา

3.1 กรอบการศึกษาและวิธีการศึกษา

กรอบการศึกษาเพื่อใช้ในการประเมินนโยบายต่างๆที่เป็นที่นิยม คือ การใช้ตัวแบบ บริบท - ปัจจัยนำเข้า - กระบวนการ - ผลผลิต (Context - Input - Process - Product: CIPP) และอาจประเมินในระดับผลกระทบ ซึ่งในการจำกัดกรอบการวิจัยด้วยตัวแบบนี้เพื่อเป็นการเชื่อมโยงว่าการที่รัฐบาลจะมีการดำเนินนโยบายหรือโครงการใดๆย่อมต้องมีการพิจารณาถึงประเด็นของ

1. บริบท (Context) คือ สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความจำเป็นอย่างไรที่ต้องมีการนำนโยบายการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทต่อวันมาใช้ และสภาพการณ์นั้นมีความเอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายหรือไม่ และวัตถุประสงค์ของโครงการมีความชัดเจนเพียงใด
2. ปัจจัยนำเข้า (Input) คือทรัพยากรและการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากส่วนต่างๆเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายนี้ การระบุทรัพยากรที่ใช้เป็นการเชื่อมโยงให้เห็นถึงทรัพยากรที่มีอยู่ว่าเพียงพอต่อการดำเนินนโยบายหรือไม่ และควรมีการปรับเปลี่ยนลดทรัพยากรในส่วนใดเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความสำเร็จ
3. กระบวนการ (Process) เป็นการพิจารณาถึงวิธีการดำเนินการโครงการว่ามีความสอดคล้องและสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้หรือไม่ การดำเนินการนั้นมีอุปสรรคในขั้นตอนใด และกระบวนการนั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่
4. ผลผลิต (Product) และ/หรือ ผลกระทบ (Impact) คือ ผลลัพธ์ที่อาจอยู่ในรูปของผลผลิตหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย การประเมินผลผลิตนี้จะพิจารณาว่าภายหลังจากการดำเนินโครงการ ผลที่เกิดขึ้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ รวมถึงเป็นการพิจารณาปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นปัจจัยเสี่ยงในการดำเนินโครงการ

ทั้งนี้ ในการประเมินตามตัวแบบ CIPP นี้จะนำไปเสนอในส่วนที่ 5 ที่เป็นข้อสรุปของการประเมิน โดยในการประเมินจะมีการพิจารณาถึงผลกระทบใน 3 ประเด็นหลัก คือ การตอบโจทย์ในด้านแรงงานภาคอุตสาหกรรม และโจทย์ของประเทศ โดยในประเด็นของด้านแรงงานจะพิจารณาว่าแรงงานได้ค่าจ้างขั้นต่ำครบถ้วน ระดับของการจ้างงานและออกจากงานเป็นอย่างไร มีรายได้และการกระจายตัวของรายได้ที่สูงขึ้นหรือไม่ ในระดับของอุตสาหกรรมเป็นการพิจารณาถึงระดับผลิตภาพของอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น สำหรับในระดับประเทศเป็นการพิจารณาถึงระดับของราคา และความสามารถในการแข่งขันเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่ม AEC และท้ายสุดจะเป็นการประเมินและสรุปผลในระดับนโยบายว่ามีความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ในการศึกษาจะมีวิธีศึกษาแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ การศึกษาเชิงปริมาณ (quantitative study) ด้วยการใช้เครื่องมือทางสถิติและเศรษฐมิติเพื่อระบุสถานการณ์ในตลาดแรงงานและผลกระทบด้านระดับราคา โดยเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระดับค่าตัวแปร การกระจายตัวของตัวแปรที่สำคัญในตลาดแรงงาน เช่น การกระจายตัวของรายได้จำแนกตามสถานภาพการทำงาน สถานประกอบการ และการศึกษา เป็นต้น และการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative study) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับตัวแทนของนายจ้างหรือผู้ประกอบการ ลูกจ้าง และ ผู้กำหนด/ดำเนินนโยบาย และการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาระบุความสัมพันธ์ ประมวลผลข้อคำถาม เพื่อให้เห็นภาพของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแต่ละกลุ่ม

3.2 แหล่งข้อมูล

ข้อมูลทุติยภูมิที่ใช้ในการศึกษาคือการสำรวจสภาพการทำงานของประชากร (Labor Force Survey: LFS) และการสำรวจสังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือน (Socio-Economic Survey: SES) โดยผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์ในการให้ข้อมูลดิบจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดย ครอบคลุมช่วงเวลาการศึกษา คือ ช่วง Q1/2551 - Q1/2556 เพื่อให้ครอบคลุมช่วงก่อนมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอย่างก้าวกระโดดและภายหลังจากมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ในช่วงแรกใน Q2/2555 และช่วงที่สองใน Q1/2556 และข้อมูลด้านผู้ประกอบการของกระทรวงแรงงาน สำหรับข้อมูลด้านผลิตภาพอุตสาหกรรมจะนำมาจากสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่มีการเผยแพร่ในเว็บไซต์

4. ผลการศึกษา

4.1 ผลกระทบต่อตัวชี้วัดในตลาดแรงงาน

ในส่วนแรกเป็นการประเมินผลของตัวแปรที่สำคัญของตลาดแรงงานภายหลังการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ โดยในการนำเสนอจะประกอบด้วยผลการประเมินเกี่ยวกับผู้ประกันตน การเลิกจ้าง รายได้จากการทำงาน ซึ่งในทางทฤษฎียังมีตัวแปรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง แต่ด้วยความจำกัดของด้านข้อมูลและระยะเวลาทำให้ข้อมูลบางอย่างยังไม่สามารถที่จะจัดเก็บได้หรือแสดงผลที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เช่น ผลประกอบการของภาคธุรกิจที่วัดโดยผลกำไร ทักษะของแรงงาน การวัดความเหลื่อมล้ำ เป็นต้น

4.1.1 การจ้างงาน เลิกจ้าง และลาออก

ในปี 2555 มีแรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคมตามมาตรา 33 คือ ภาคบังคับ มีจำนวนประมาณ 9.43 ล้านคน และมีจำนวนเพิ่มขึ้นในปี 2556 เป็น 9.54 ล้านคน ดังนั้น การเพิ่มขึ้นอยู่ที่ประมาณ 1.1 แสนคน โดยกรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีจำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 33 เพิ่มขึ้นมากที่สุด และมีจำนวนผู้ประกันตนขึ้นทะเบียนกรณีว่างงาน ม.ค.- พ.ค. 2556 (สะสม) เฉพาะเลิกจ้าง จำนวน 2.7 หมื่นคน (ตามตารางที่ 4.1 และภาพที่ 4.1)

ทั้งนี้ จากข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2556 (จากการให้ข้อมูลของกระทรวงแรงงาน) พบว่า มีสถานประกอบการที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคม มาตรา 33 จำนวน 412,459 แห่ง จำนวนผู้ประกันตน 9,529,202 คน อัตราการเปลี่ยนแปลงของผู้ประกันตนมาตรา 33 แต่ละเดือนเทียบกับเดือนเดียวกันของปีที่ผ่านมาพบว่าการจ้างงานในตลาดแรงงานยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องติดต่อกันเป็นเวลา 13 เดือน นับแต่เดือนเมษายน 2555และเดือนพฤษภาคม 2556/2555 ขยายตัวร้อยละ 4.75 แสดงให้เห็นว่าตลาดแรงงานในภาพรวมยังไม่ได้รับผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (แต่การจ้างงานก่อนหน้ามีการลดลงจากเหตุการณ์อุทกภัยในปลายปี 2554) ในด้านของการเลิกจ้าง พบว่าผู้ประกันตนที่ขึ้นทะเบียนกรณีว่างงานจำนวนรวมทั้งสิ้น 43,042 คน เพิ่มขึ้นจากเดือนเมษายน 4,518 คน เป็นผู้ลาออก 39,183 คน (เพิ่มขึ้นจากเดือนเมษายน 5,988 คน) ถูกเลิกจ้าง 3,859 คน ลดลงจากเดือนที่ผ่านมา (เมษายน 2556) ร้อยละ 27.58 แต่เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปี 2555 ลดลงร้อยละ 31.37 รวมการเลิกจ้างตลอด 5 เดือนแรก ปี 2556 จำนวน 27,683 คน ลดลงจากระยะเดียวกันของปี 2555 ร้อยละ 48.59 สถานการณ์เช่นนี้ประเมินได้ว่าการเลิกจ้างในไตรมาสแรกหลังการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2556 ยังอยู่ในภาวะปกติ แม้ว่าจะมีการเลิกจ้างที่เพิ่มขึ้นในช่วงมกราคม 2556 แต่ก็มี การปรับตัวลดลงตลอดช่วง 5 เดือนแรกของปี 2556

ในขณะที่การว่างงานภาพรวม ณ เดือน พฤษภาคม 2556 พบว่า มีผู้ประกันตนที่มาขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานทั้งสิ้น 109,433 คน เพิ่มขึ้นจากเดือนที่ผ่านมา (เมษายน 2556) ร้อยละ 4.58 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปี 2555 ลดลงร้อยละ 15.71 โดยเฉลี่ยแล้วใน 5 เดือนแรกของปี 2556 มีการว่างงานเฉลี่ยเดือนละ 97,600 คน ขณะที่ช่วงเดียวกันของ ปี 2555 มีการว่างงานเฉลี่ยเดือนละ 121,200 คน และเมื่อพิจารณาจำนวนผู้ว่างงานและอัตราการว่างงานจากสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าอยู่ในระดับต่ำ เดือนเมษายน 2556 มีผู้ว่างงาน 374,000 คน คิดเป็นอัตราการว่างงานร้อยละ 0.9 อย่างไรก็ตามในการประเมินเพื่อเทียบกับปี 2555 ต้องมีความระมัดระวังประเด็นของการว่างงานและการเลิกจ้างเนื่องจากในช่วงเวลานั้นตัวเลขของต้นปี 2555 จะมีค่าที่สูงกว่าปกติซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์อุทกภัยในปลายปี 2554 ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมต้องปิดตัวลงและปิดตัวชั่วคราวเพื่อการฟื้นฟูและมีการเลิกจ้างพนักงานบางส่วน

ดังนั้นจากการประเมินเกี่ยวกับการจ้างงานในตลาดแรงงานในภาพรวมจะพบว่าภายหลังมีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นตานั้น การจ้างงานไม่ได้มีการลดลงรวมถึง การเลิกจ้างที่เพิ่มขึ้นก็ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจาก สัดส่วนของแรงงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นตานั้นน้อยลงคือประมาณร้อยละ 24 ในกรณีของสถานประกอบการที่มีแรงงานมากกว่า 10 คนขึ้นไป และร้อยละ 43 ในกรณีของสถานประกอบการที่มีแรงงานน้อยกว่า 10 คน และในกลุ่มน้อยกว่า 10 คนนั้นยังอยู่ในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการ (ดีลกะ ลัทธิพิพัฒน์, 2555) รวมถึงการที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะของการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ จึงส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานดังนั้นภาคธุรกิจจึงต้องกำหนดค่าจ้างเพื่อดึงแรงงานให้มาทำงานด้วย ดังนั้นผลกระทบที่มีต่อการจ้างงานจึงไม่ปรากฏมากนัก

ตารางที่ 4.1 จำนวนผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และจำนวนผู้ประกันตนขึ้นทะเบียนกรณีว่างงาน

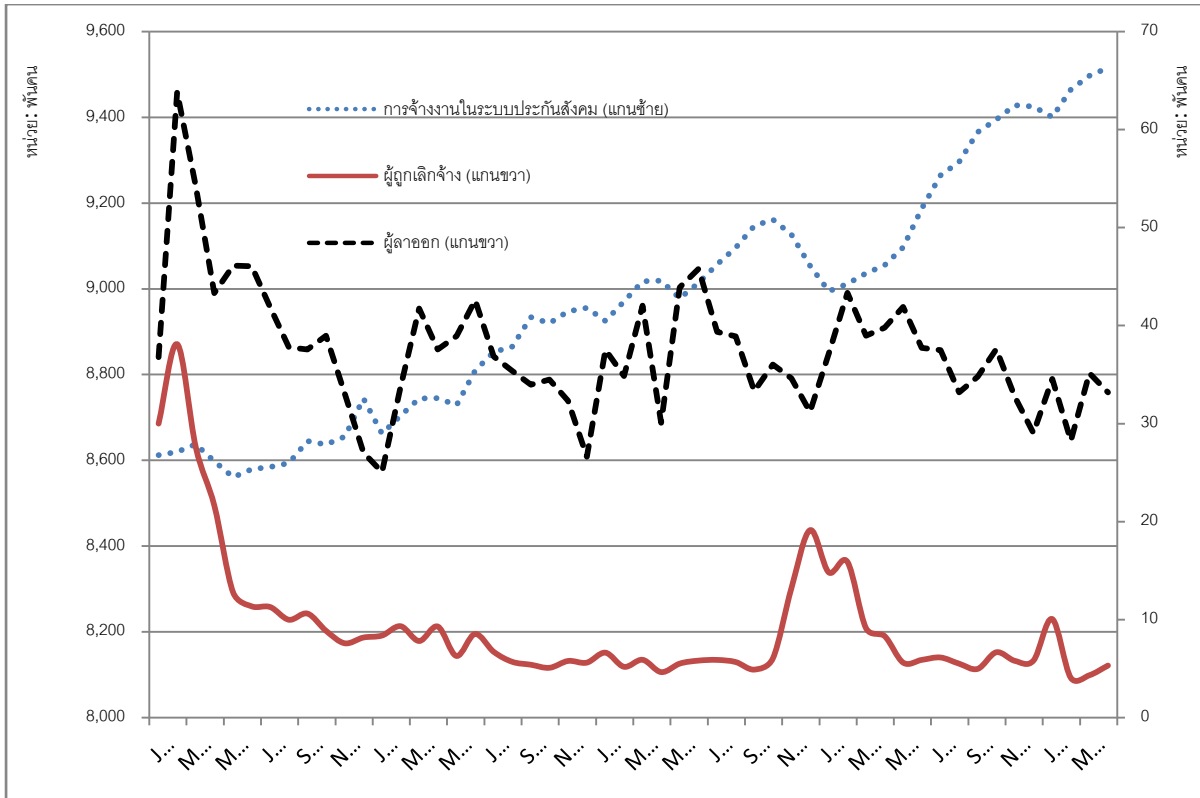
กลุ่มจังหวัด	ปี 2555	ผู้ประกันตน ม. 33 (พ.ค.56)			จำนวนผู้ประกันตนขึ้นทะเบียนกรณีว่างงาน ม.ค.- พ.ค.56 (สะสม) เฉพาะเลิกจ้าง
	จำนวน	จำนวน	เพิ่ม/ลด	ร้อยละ	
ภูเก็ต กทม. และ ปริมณฑล*	5,207,314	5,256,115	48,801	+0.94	8,856
ค่าขั้นต่าจ้างปี 55 อยู่ ระดับต่า (29 จังหวัด**)	823,686	839,454	15,768	+1.91	3,470
จังหวัดที่เหลือ (41 จังหวัด)	3,396,298	3,441,193	44,859	+1.32	15,100

ที่มา กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ * กลุ่ม 7 จังหวัด ที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาท ตั้งแต่ 1 เมษายน 2555 ได้แก่ จังหวัดกรุงเทพมหานคร นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และภูเก็ต

** กลุ่ม 29 จังหวัด ที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2555 ต่ำ และมีการปรับเพิ่ม 2 ครั้ง ในระยะ 9 เดือน คิดเป็นร้อยละ 80 ขึ้นไป ได้แก่ จังหวัดพะเยา ศรีสะเกษ น่าน ตาก สุรินทร์ พิจิตร พิษณุโลก แพร่ มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน อำนาจเจริญ อุตรดิตถ์ นครพนม ชัยภูมิ มุกดาหาร ลำปาง สุโขทัย หนองบัวลำภู เชียงราย นครสวรรค์ บุรีรัมย์ เพชรบูรณ์ ยโสธร ร้อยเอ็ด สกลนคร กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยนาท และสุพรรณบุรี

ภาพที่ 4.1 สถิติการจ้างงานในระบบประกันสังคม การเลิกจ้าง และการลาออกจากงาน



ที่มา กระทรวงแรงงาน

4.1.2 การกระจายตัวของรายได้

ประเด็นต่อมา คือ การยกระดับรายได้ของแรงงานในตลาดแรงงาน โดยได้ทำการประเมินจากรายได้ของแรงงานในภาคเอกชนที่ปรากฏในการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งในการพิจารณาจะมีการจำแนกตามขนาดของสถานประกอบการที่แรงงานทำงานอยู่ ระดับการศึกษาเป็นต้น โดยกำหนดให้ข้อมูลเป็นการคำนวณค่าจ้างรายเดือน ที่จำนวน 26 วัน เป็นเกณฑ์การคำนวณ และใช้การประมาณการกระจายตัวของข้อมูลแบบ non-parametric คือการใช้ Kernel Density เพื่อพิจารณาว่าระดับของค่าศูนย์กลางและการกระจายตัวเป็นอย่างไร⁶ โดยเหตุที่มีการพิจารณาจากข้อมูลของแรงงานทั้งหมดเนื่องจากผู้วิจัยพิจารณาว่า แม้ว่าการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจะถูกใช้กับแรงงานที่อยู่ในความครอบคลุมจากกฎหมายแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรธุรกิจอาจมีการปรับค่าจ้าง เงินเดือน ของแรงงานให้มีความสอดคล้องกับค่าครองชีพ ประสบการณ์ และความสามารถเมื่อเทียบกับการปรับให้แรงงานที่เข้าใหม่ที่ทักษะต่ำ ดังนั้น การพิจารณาการกระจายตัวในภาพรวมของแรงงานทั้งหมดจะทำให้เห็นภาพของผลกระทบที่มีต่อรายได้ของแรงงานทั้งหมด ทั้งนี้ในการศึกษาจะใช้ไตรมาสที่ 1 ของปี 2551 - 2556 เป็นข้อมูลที่ใช้พิจารณาเนื่องจากข้อมูลที่มีความอนุเคราะห์จากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่สมบูรณ์ที่สุดจะมีถึงไตรมาสที่ 1 ปี 2556

จากการพิจารณาการกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานในภาพที่ 4.2 พบว่า รายได้ของแรงงานใน 2555Q1 มีการปรับตัวสูงขึ้นแบบยกทั้งเส้นเมื่อเทียบกับ Q1 ของปีอื่นๆที่เปรียบเทียบ คือ ค่ากลางอยู่ที่ประมาณรายได้ 8,100 บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นค่าที่สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำคือที่ 7,800 บาทที่กำหนด (เส้นประสี

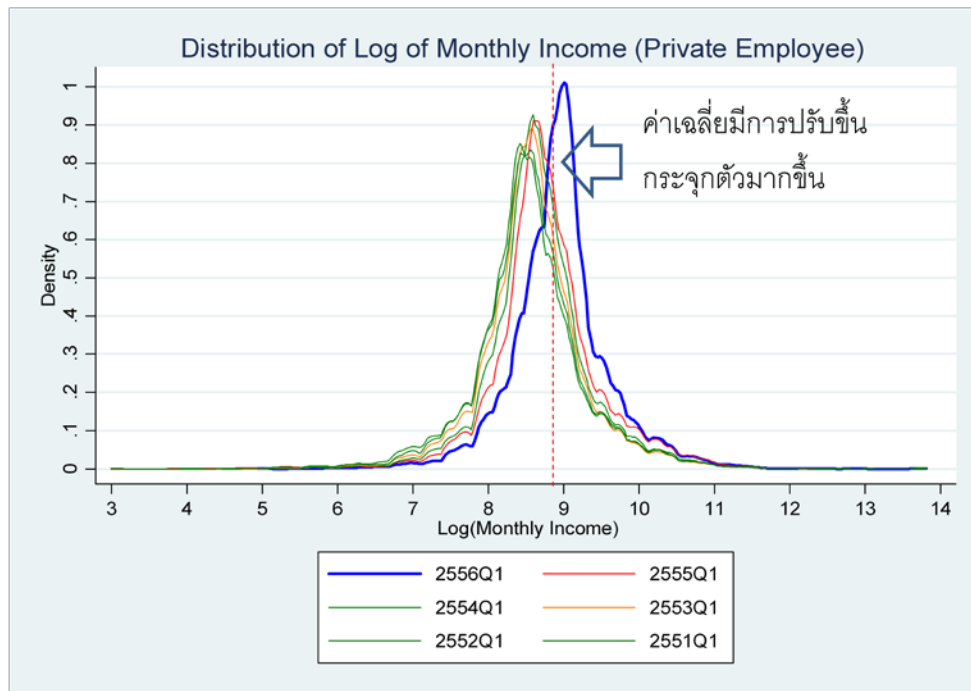
⁶ การประเมินใช้ค่า $\text{Log}(\text{รายได้ต่อเดือน})$ ของแรงงาน หากยึดตามกฎหมายที่วันละ 300 บาทจำนวน 26 วันทำงานจะเท่ากับ 7,800 บาทต่อเดือนหรือเมื่อเป็นค่า Log จะเท่ากับ 8.96 และหากพิจารณาถึงระดับที่ 15,000 จะเทียบเป็นค่า Log ที่เท่ากับ 9.61

แดง) โดยการที่ค่านี้เพิ่มขึ้นนั้นมีลักษณะที่เฉพาะมากขึ้น คือการกระจายตัวมีลักษณะที่แคบลงกว่าเดิม ซึ่งหมายถึง ค่าจ้างที่แรงงานได้รับมีความแตกต่างกันน้อยลง ซึ่งก็ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายในการที่จะเพิ่มระดับรายได้และลดการกระจายตัวของรายได้ในประเทศ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาด้วยการจำแนกแรงงานตามขนาดของสถานประกอบการ (ภาพที่ 4.3) โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 แรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีแรงงาน 1 – 9 คน กลุ่มที่ 2 แรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีแรงงาน 10 – 99 คน และกลุ่มที่ 3 แรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีแรงงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป พบว่า ค่ากลางของรายได้ต่อเดือนของแรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีแรงงานตั้งแต่ 100 คน และสถานประกอบการที่มีแรงงาน 10 – 99 คนมีค่ากลางที่ไม่ต่างกันและมีค่าที่ใกล้เคียงกับเกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ในขณะที่แรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีแรงงาน 1 – 9 คนมีค่ากลางของค่าจ้างที่ต่ำกว่าสองกลุ่มแรกเล็กน้อย แต่ข้อสังเกตคือ การกระจายตัวของทั้งสามกลุ่มมีความแตกต่างกัน คือ การกระจายตัวของกลุ่ม 1 - 9 คนจะมีขนาดของการกระจายตัวที่มากกว่า สำหรับกลุ่ม 100 คนขึ้นไปจะมีการกระจายตัวที่แคบที่สุดและมีลักษณะเป็นเส้นตั้งตรงในช่วงที่เป็นเกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งสิ่งที่พบคือการบ่งชี้ได้ว่าสถานประกอบการที่มีแรงงานเป็นจำนวนมากมีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่สถานประกอบการขนาดเล็กอาจยังมีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดและค่าจ้างที่จ่ายยังมีความแตกต่างกันมากกว่า และเฉลี่ยในภาพรวมแล้วก็มีโครงสร้างการจ่ายที่อยู่ต่ำกว่าสถานประกอบการขนาดใหญ่

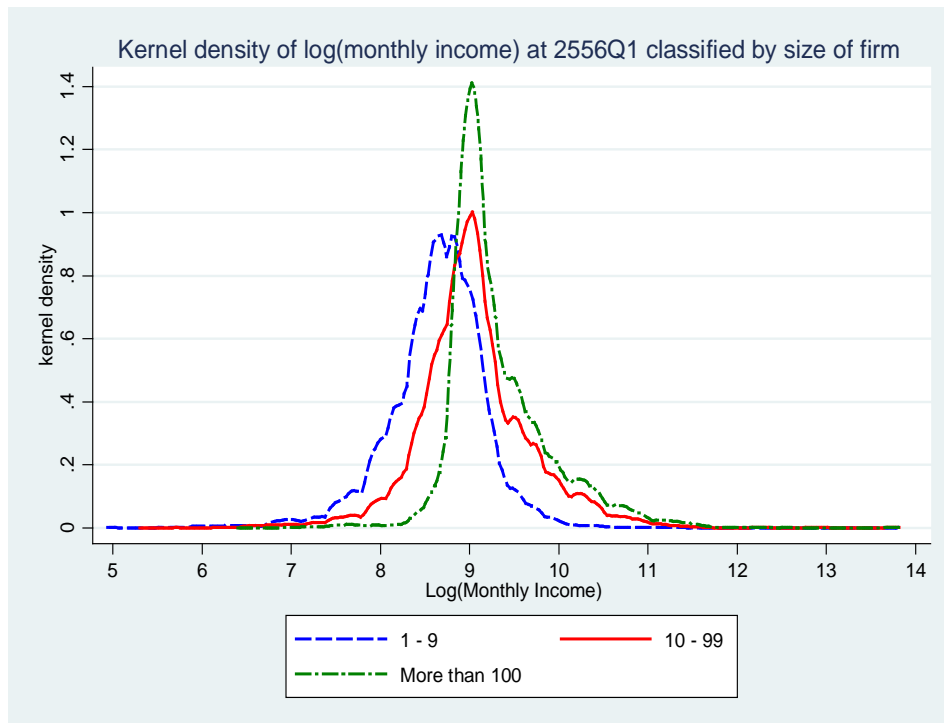
ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันการได้รับค่าจ้างของแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีขนาดต่างกัน ตามภาพที่ 4.4 และ 4.5 พบว่า แรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีแรงงาน 1 – 9 คน มีรูปแบบการกระจายตัวของค่าจ้างรายเดือนไม่ต่างกันมากเมื่อเทียบกับ 2554Q1 และ 2555Q1 โดยมีการปรับขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในขณะที่การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่แรงงานมากกว่า 100 คนขึ้นไป มีการปรับตัวสูงขึ้นและมีการกระจายตัวที่แคบขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า ดังนั้นในส่วนนี้อาจบ่งชี้ได้ว่าความครอบคลุมของนโยบายนี้อาจยังคงมีความแตกต่างระหว่างการจ่ายค่าจ้างของธุรกิจขนาดใหญ่และธุรกิจที่มีขนาดเล็ก

ภาพที่ 4.2 การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานไตรมาสที่ 1 ปี 2551 - 2556



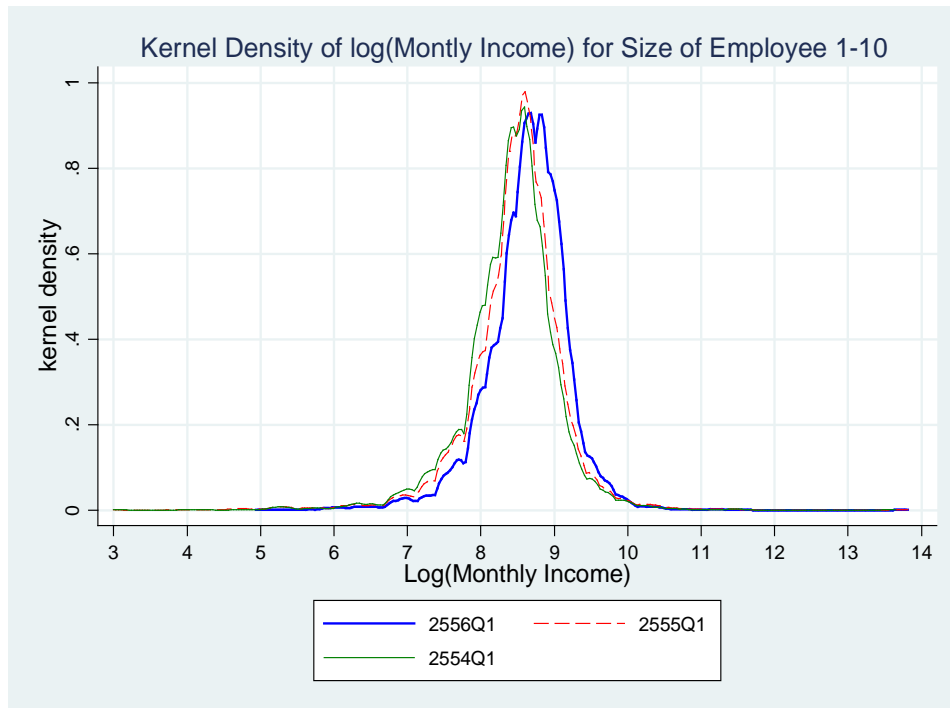
ที่มา ประมวลจาก Labor Force Survey โดยผู้วิจัย

ภาพที่ 4.3 การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานไตรมาสที่ 1 ปี 2556 จำแนกตามขนาดสถานประกอบการ



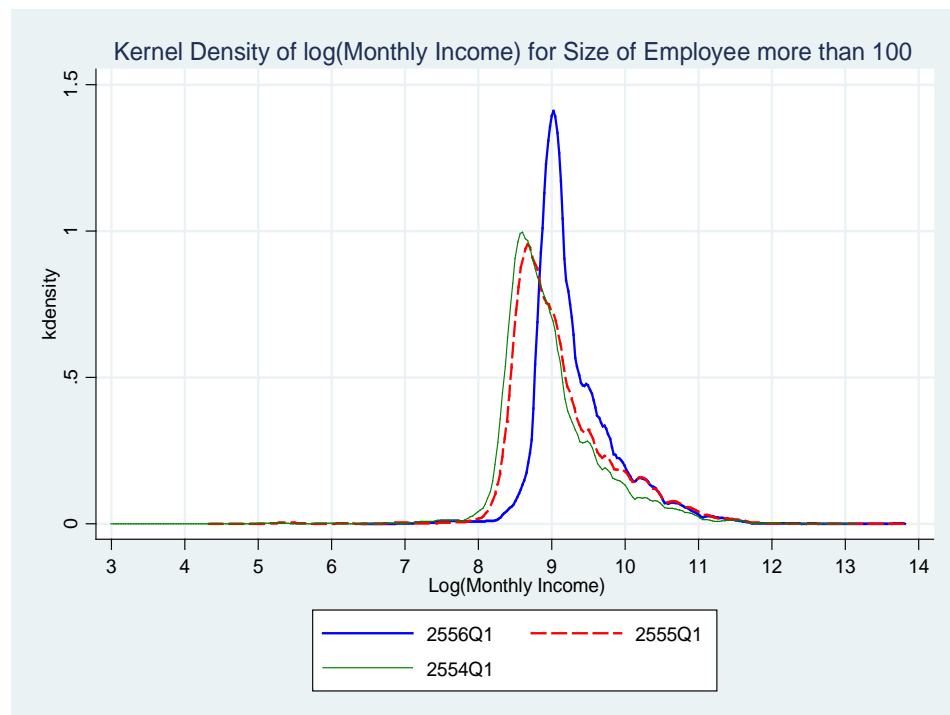
ที่มา ประมวลจาก Labor Force Survey โดยผู้วิจัย

ภาพที่ 4.4 การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก ไตรมาสที่ 1 ปี 2554 - 2556



ที่มา ประมวลจาก Labor Force Survey โดยผู้วิจัย

ภาพที่ 4.5 การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานในสถานประกอบการที่มีแรงงานมากกว่า 100 คน ไตรมาสที่ 1 ปี 2554 - 2556



ที่มา ประมวลจาก Labor Force Survey โดยผู้วิจัย

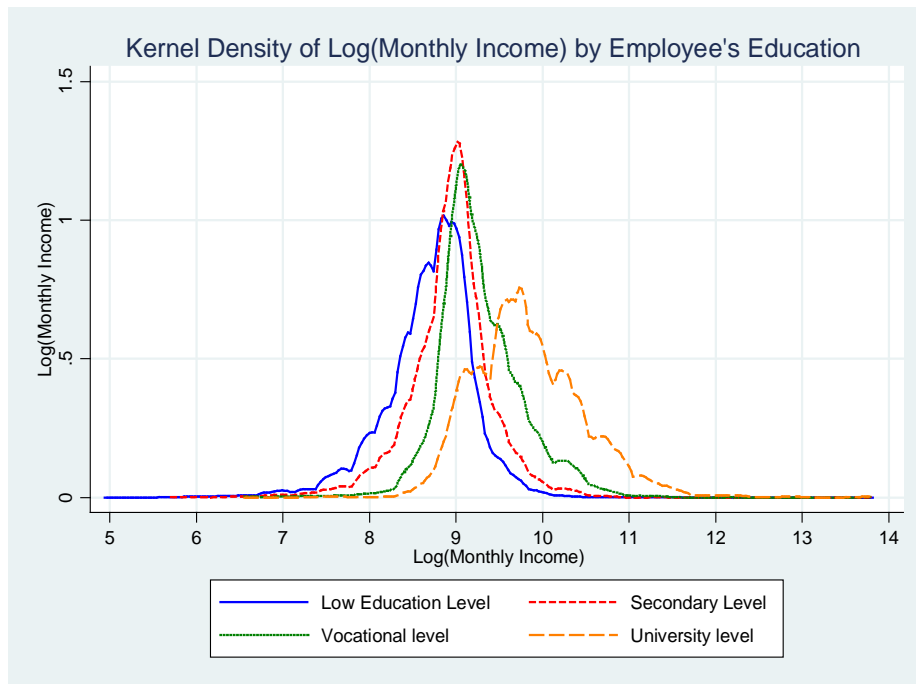
ในกรณีของการพิจารณาการกระจายตัวของค่าจ้างตามระดับการศึกษา ด้วยภาพที่ 4.6 – 4.8 พบว่าแรงงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยได้รับค่าตอบแทนโดยเฉลี่ยสูงกว่าในระดับการศึกษาอื่นๆ รองลงมาคือการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และต่ำกว่ามัธยมศึกษาตามลำดับ ซึ่งปรากฏการณ์นี้ก็เป็นตามที่คาดการณ์ได้ โดยการกระจายตัวของรายได้ของกลุ่มที่สำเร็จการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยสูงกว่าการศึกษาในระดับอื่นๆ และมีค่ากลางใกล้เคียงกับระดับ 15,000 บาทต่อเดือน ซึ่งผลของนโยบาย 300 บาทเมื่อประเมินร่วมกับนโยบายเงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาท ซึ่งเป็นนโยบายที่ออกมาในช่วงที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นในการประเมินผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทจึงอาจต้องนำเรื่องของการปรับขึ้นเงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาทมาประกอบการพิจารณาด้วย เนื่องจากนโยบายทั้งสองเป็นนโยบายเพื่อดึงแรงงานเข้าสู่ระบบและส่งผลต่อโครงสร้างของเงินเดือนขององค์กรภาคราชการและเอกชน

สำหรับการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของแรงงานตามระดับการศึกษาในภาพที่ 4.7 และ 4.8 พบว่า การเปลี่ยนแปลงรายได้ของกลุ่มการศึกษาต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษามีการเปลี่ยนแปลงที่น้อยและกระจายตัวในช่วงแคบในขณะที่การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มปริญญาตรีมีการกระจายที่กว้างกว่า ซึ่งสะท้อนธรรมชาติของงาน อาชีพที่มีความหลากหลายมากกว่า ในกรณีของ การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของลูกจ้างรัฐบาล ระหว่างปี 2551Q1 – 2556Q1 ตามภาพที่ 4.9 พบว่า รูปแบบโครงสร้างการกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน โดยมีลักษณะการกระจายตัวแบบสองโหนด คือ แรงงานของราชการมีระดับของค่าจ้างที่เกาะกลุ่มอยู่สองกลุ่ม คือ ช่วงแรกที่อยู่ที่เกณฑ์อัตรา 300 บาท ซึ่งส่วนใหญ่คือกลุ่มลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างที่มีการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และกลุ่มที่สองคือ ข้าราชการและพนักงานที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่ 15,000 บาท

สำหรับประโยชน์อื่นๆที่แรงงานได้รับ เช่น โบนัส อาหาร เสื้อผ้า และสิ่งตอบแทนอื่นๆ เมื่อประเมินในช่วงก่อนและหลังการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำพบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากในข้อมูลจะพบว่ารายการเหล่านี้ส่วนมากมีการบันทึกเป็นค่า 0 เมื่อทำการเฉลี่ยออกมาจึงไม่ค่อยเห็นความแตกต่าง ดังนั้นในการใช้ข้อมูล LFS นี้จึงยังไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสรุปเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการนำรายได้อื่นๆมาทดแทนเป็นค่าจ้างของผู้ประกอบการ

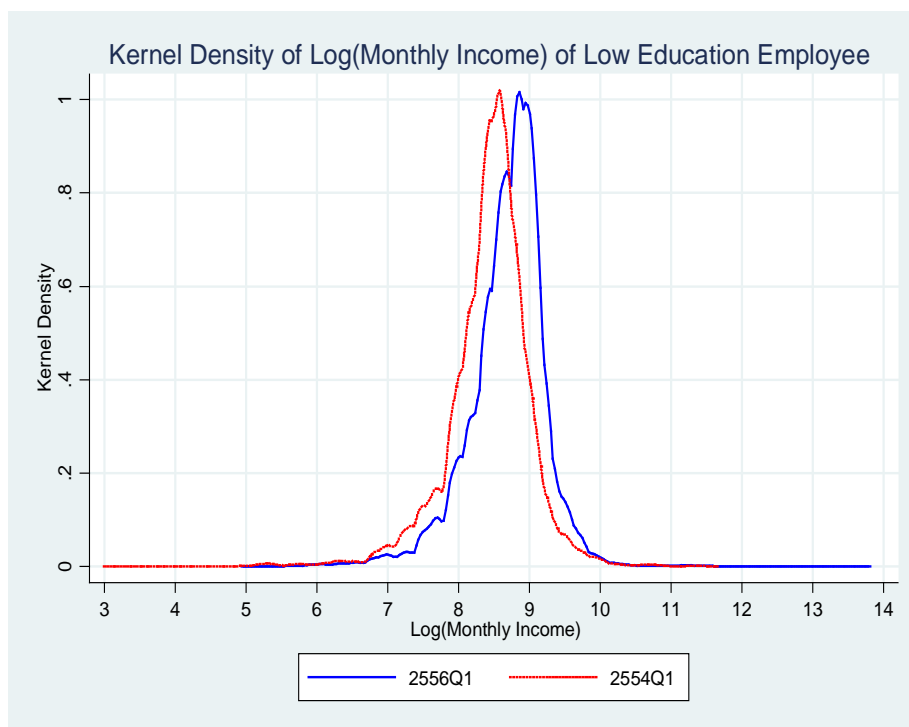
การประเมินโครงสร้างการกระจายตัวของรายได้ตามกลุ่มสถานประกอบการ การศึกษา ประเภทของการทำงานชี้ให้เห็นว่าในปี 2556 โครงสร้างของค่าจ้างมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากโดยเฉพาะกลุ่มราชการ ซึ่งเป็นผลมาจากทั้งนโยบาย 300 บาทและเงินเดือนปริญญาตรี 15,000 บาท ซึ่งในการยกระดับของค่าจ้างนั้นน่าจะประสบความสำเร็จในภาพรวม แต่ความครอบคลุมของการจ่ายตามเกณฑ์นั้นระหว่างประเภทของสถานประกอบการยังคงมีความแตกต่างกันอยู่อย่างมีนัยสำคัญ ตลอดจนการกระจายตัวระหว่างกลุ่มก็ยังคงมีความแตกต่างที่มาก ซึ่งรัฐบาลในฐานะผู้ดำเนินนโยบายอาจต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของนโยบายเป็นรายกลุ่มเพื่อให้ทราบผลกระทบที่ชัดเจนมากขึ้น

ภาพที่ 4.6 การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานไตรมาสที่ 1 ปี 2556 จำแนกตามระดับการศึกษา



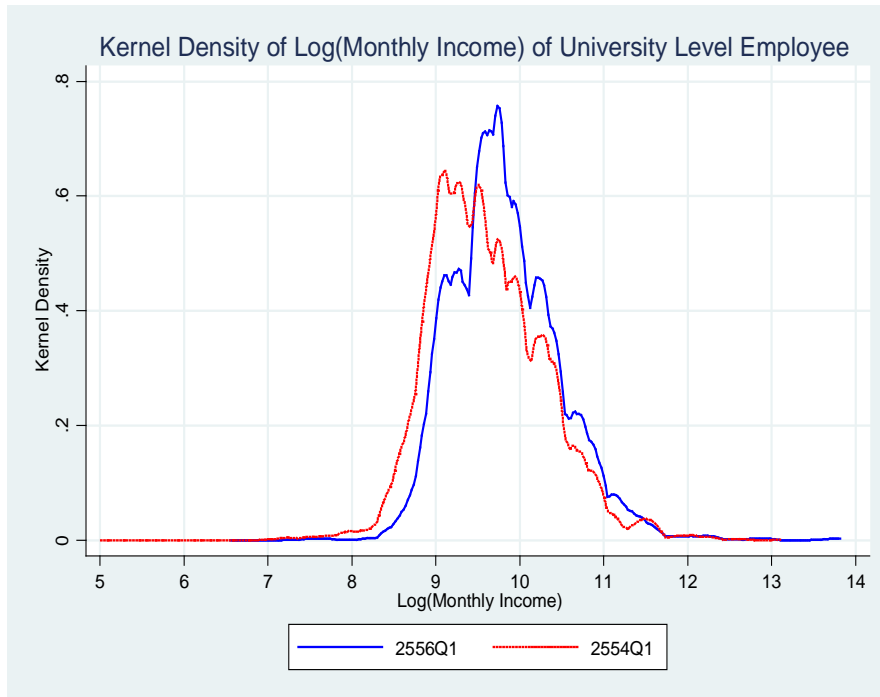
ที่มา ประมวลจาก Labor Force Survey โดยผู้วิจัย

ภาพที่ 4.7 การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานที่ศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษา ไตรมาสที่ 1 ปี 2554 และ 2556



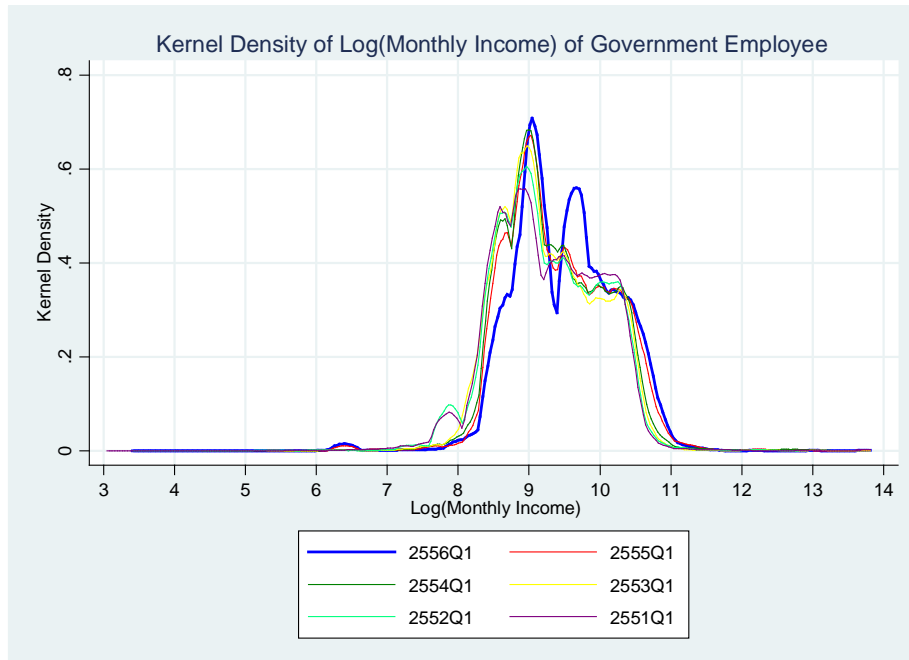
ที่มา ประมวลจาก Labor Force Survey โดยผู้วิจัย

ภาพที่ 4.8 การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของแรงงานที่ศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ไตรมาสที่ 1 ปี 2554 และ 2556



ที่มา ประมวลจาก Labor Force Survey โดยผู้วิจัย

ภาพที่ 4.9 การกระจายตัวของรายได้ต่อเดือนของลูกจ้างรัฐบาล ระหว่างปี 2551Q1 – 2556Q1



ที่มา ประมวลจาก Labor Force Survey โดยผู้วิจัย

4.2 ภาพรวมของระดับราคาสินค้าและบริการ

ประเด็นที่มีการกล่าวถึงเกี่ยวมากกับผลกระทบของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ คือ การปรับขึ้นของค่าครองชีพและระดับราคา ซึ่งในการประเมินของสำนักงานสถิติแห่งชาติด้วยข้อมูล การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) พบว่า ในปี 2554 ครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณ 17,403 บาทต่อเดือน โดย กทม. และปริมณฑลมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยถึง 1.58 เท่า และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนที่มีสถานะเป็นลูกจ้างโดยทั่วไปจะมีรายได้ประมาณ 11,507 บาทต่อเดือน สำหรับปี 2555 การประเมินพบว่า ครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณ 18,766 บาทต่อเดือน สูงขึ้นกว่าปี 2554 อยู่ประมาณร้อยละ 7.8 ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของรายจ่ายด้วยค่าสัมประสิทธิ์ GINI ของกลุ่มรายจ่าย 5 กลุ่ม พบว่ามีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย (สัมประสิทธิ์ GINI ปรับจาก 0.259 ในปี 2554 เป็น 0.273 ในปี 2555) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556) ทั้งนี้หากพิจารณาถึงรายได้ของครัวเรือนในปี 2555 โดยพิจารณาจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นต้นมา รายได้ของครัวเรือนควรมีการปรับในอัตราที่สูงกว่ารายจ่ายโดยเฉพาะกลุ่มครัวเรือนที่เป็นลูกจ้าง เนื่องจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำประมาณร้อยละ 40 ทั้งประเทศ ดังนั้น ในกรณีที่ครัวเรือนไม่ได้อยู่ในความครอบคลุมของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามอัตราเงินเฟ้อแล้วอำนาจซื้อของครัวเรือนก็จะมีผลลดลง

การประเมินด้วยระดับของราคาสินค้าและบริการด้วยดัชนีราคาผู้บริโภครวมทุกรายการ (consumer price index) และดัชนีราคาผู้บริโภคขั้นพื้นฐาน (core consumer price index) รายเดือนโดยมีปี 2554 เป็นปีฐาน พบว่าดัชนีราคา ในภาพที่ 4.10 (อ่านค่าจากแกนด้านซ้าย) มีทิศทางหรือแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นแต่ไม่ได้ปรับตัวขึ้นอย่างรวดเร็วและภายหลังจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2555 และ 2556 ดัชนีราคาทั้งสองประเภทก็ไม่ได้มีการปรับตัวแบบก้าวกระโดด และเมื่อพิจารณาจากอัตราเงินเฟ้อแบบคำนวณปีต่อปี (อ่านค่าจากแกนด้านขวา หน่วยเป็นร้อยละ) พบว่า ภายหลังจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในรอบแรกคือ 1 เม.ย. 2555 อัตราเงินเฟ้อมีการปรับตัวขึ้นเล็กน้อยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.7 - 3.4 ในปี 2555 และมีการปรับตัวลดลงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.2 ในกลางปี 2556 มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2555 และ 2556 ไม่ได้ทำให้อัตราเงินเฟ้อมีการปรับสูงขึ้นมากตามที่คาดการณ์

อย่างไรก็ตาม สาเหตุประการหนึ่งของการที่อัตราไม่ได้เพิ่มขึ้นสูงมากในปี 2555 เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ คือ การคำนวณอัตราเงินเฟ้อของปี 2555 เป็นการเทียบดัชนีราคาของปี 2555 กับดัชนีราคาของปี 2554 ซึ่งในช่วงปลายปี 2554 เป็นช่วงที่เกิดอุทกภัย ดังนั้นราคาของสินค้าในช่วงนั้นจึงมีการปรับขึ้นแล้วจึงทำให้ฐานเทียบมีค่าที่สูงอยู่แล้ว ดังนั้นการปรับขึ้นของดัชนีราคาเมื่อเทียบกับผลที่เกิดขึ้นจึงไม่สูงอย่างที่มีการคาดการณ์ ประการที่สอง การคำนวณอัตราเงินเฟ้อเป็นการคำนวณจากดัชนีราคาสินค้าในภาพรวมซึ่งเป็นการรวมตะกร้าสินค้าที่มีอยู่จำนวนมาก ดังนั้นการสะท้อนภาพของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอาจไม่ได้มีการแสดงถึงผลที่เกิดขึ้นในรายรายการโดยเฉพาะสินค้าที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างแรงงานที่ส่วนใหญ่เป็นงานด้านบริการซึ่งในการบริโภคและอุปโภคของครัวเรือนจะมีน้ำหนักสัดส่วนที่ไม่สูงมาก และประการที่สาม สินค้าบริโภคอุปโภคในบางรายการได้รับการสนับสนุนทางราคาจากทางภาครัฐจึงทำให้ราคาของสินค้านั้นเป็นราคาที่ไม่ใช่ราคาที่แท้จริง ส่งผลให้ดัชนีราคานั้นอาจมีค่าน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

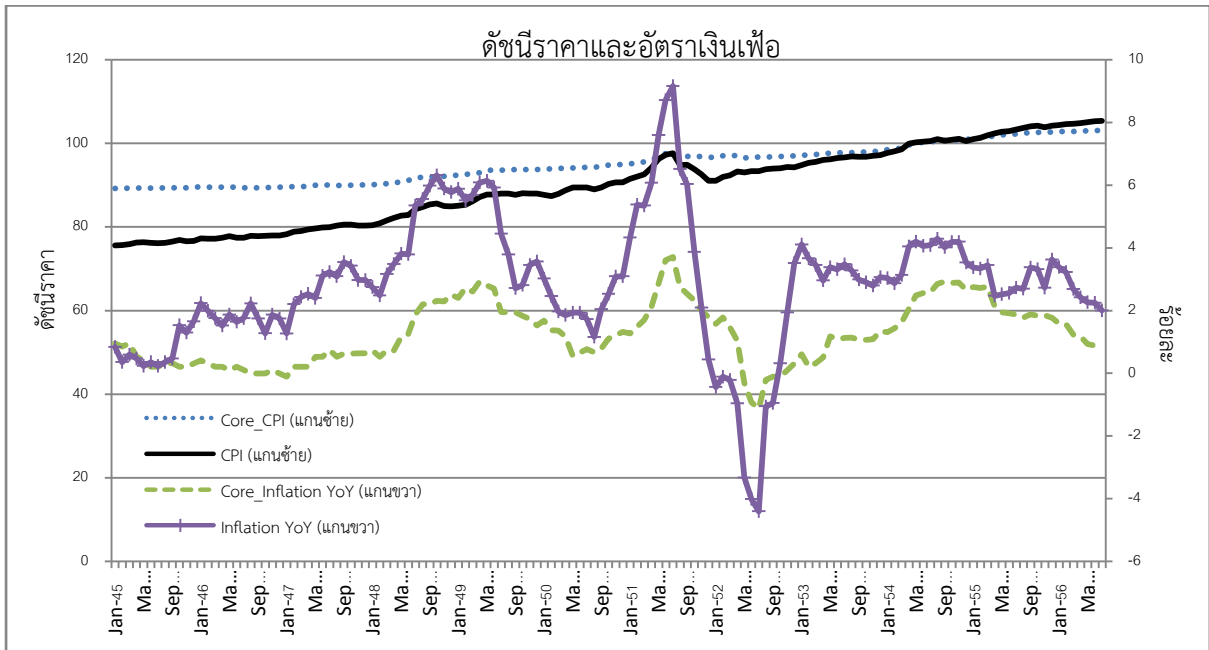
ดังนั้นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยในการพิจารณาผลกระทบของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อราคา คือ การพิจารณาองค์ประกอบของเงินเฟ้อ (contribution to inflation) ว่ามาจากองค์ประกอบใดบ้าง ซึ่งในที่นี้คือ อาหารสด 108 รายการ อาหารปรุงสำเร็จ 11 รายการ พลังงาน 6 รายการ สินค้าที่ได้รับนโยบายอุดหนุนจากรัฐบาล 12 รายการ สินค้าอุตสาหกรรม 201 รายการ ค่าเช่าบ้าน 1 รายการ สินค้าเกี่ยวกับค่าแรง 45 รายการ และสินค้านำเข้าอื่น ๆ 33 รายการ ซึ่งในการประเมินจะใช้วิธีพิจารณาจากระดับของการบริโภคของสินค้าแต่ละประเภทเพื่อกำหนดเป็นน้ำหนักของการบริโภคและคำนวณอัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในรายรายการ

และท้ายสุดคือการประเมินว่าการเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนเต็มร้อยละหนึ่งร้อยนั้นแต่ละรายการมีน้ำหนักของการเติบโตเท่าไร

ผลจากการคำนวณแสดงในภาพที่ 4.11 พบว่า ก่อนมีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2555 องค์กรประกอบใหญ่ที่มีผลต่ออัตราเงินเฟ้อ คือ อาหารสด อาหารปรุงสำเร็จ และสินค้าอุตสาหกรรม และในภายหลังจากการที่มีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2555 องค์กรประกอบที่มีสัดส่วนสูงขึ้น คือ สินค้าที่ได้รับนโยบายอุดหนุนจากรัฐบาล อาหารสด และสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนี้ชี้ให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของระดับราคา และแม้ว่ารัฐจะให้การสนับสนุนแต่สัดส่วนขององค์กรประกอบยังมีอยู่ในระดับที่สูง ในกรณีของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับค่าแรง 45 รายการไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระดับราคาในสัดส่วนที่สูง เหตุผล ประการหนึ่ง เพราะรายการเหล่านี้เป็นรายการที่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อค่าใช้จ่ายรวมของครัวเรือนอยู่ในอัตราที่ต่ำ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาองค์กรประกอบนี้ภายหลังจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์กรประกอบนี้มีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และค่าสินค้าและบริการอื่นๆแม้ว่าจะไม่ได้เป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับค่าแรงโดยตรงแต่ก็อาจมีผลของค่าแรงในทางอ้อมอยู่กับราคาสินค้า

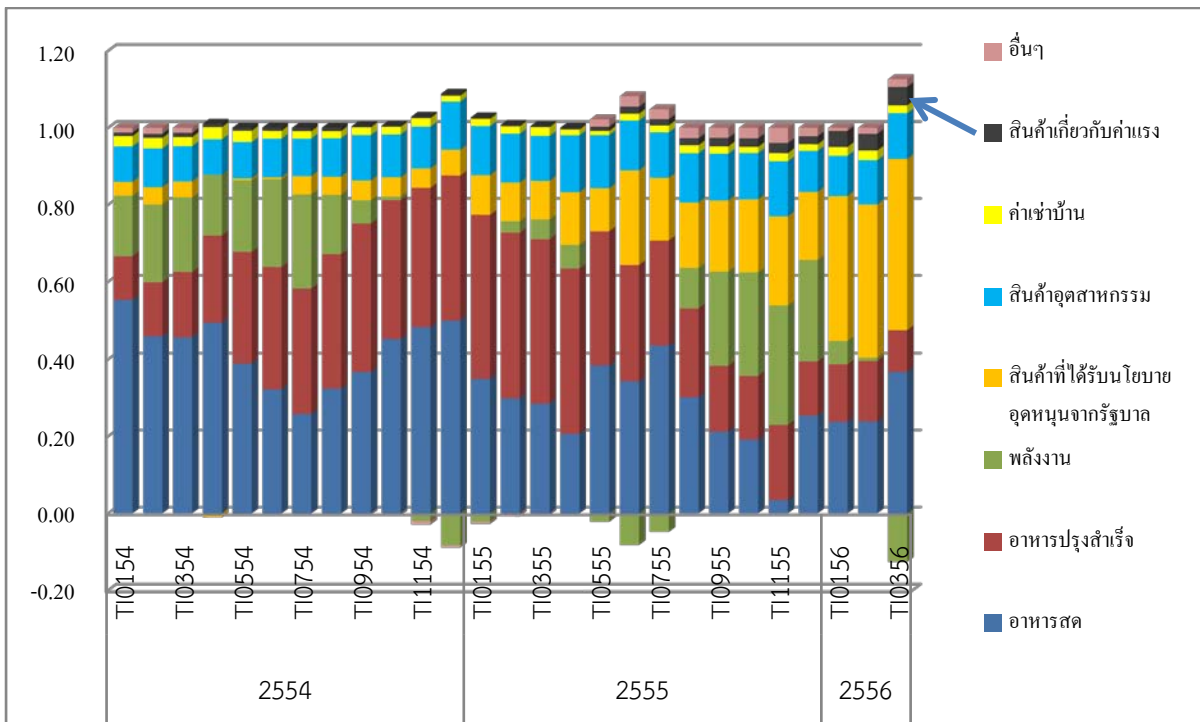
จากข้อมูลของรัฐที่ปรากฏ ภายหลังจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำระดับราคาสินค้าและเงินเฟ้อไม่ได้ขึ้นสูงมาก ส่งผลให้แรงงานที่ได้รับค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นที่เป็นแรงงานในกลุ่มเข้าใหม่และ /หรือเป็นแรงงานที่มีทักษะต่ำ (งานศึกษาของสถาบันวิจัยพัฒนาประเทศไทยระบุว่าแรงงานที่ได้ค่าจ้างน้อยกว่า 300 บาท คิดเป็นร้อยละ 24 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด) ได้รับรายได้ที่เพิ่มขึ้นสูงเมื่อเทียบกับภาวะเงินเฟ้อ อย่างไรก็ตามมีแรงงานบางส่วนและกลุ่มที่อยู่นอกระบบที่ไม่ได้รับการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำแต่ต้องรับผลกระทบจากระดับราคาที่สูงขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้รัฐต้องมีการพิจารณาถึงกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างรอบด้าน

ภาพที่ 4.10 ดัชนีราคาและอัตราเงินเฟ้อ



ที่มา สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ (ปีฐานคือ 2554)

ภาพที่ 4.11 องค์ประกอบของอัตราเงินเฟ้อ (contribution to inflation)



ที่มา ประมวลข้อมูล SES ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลระดับราคาของกระทรวงพาณิชย์

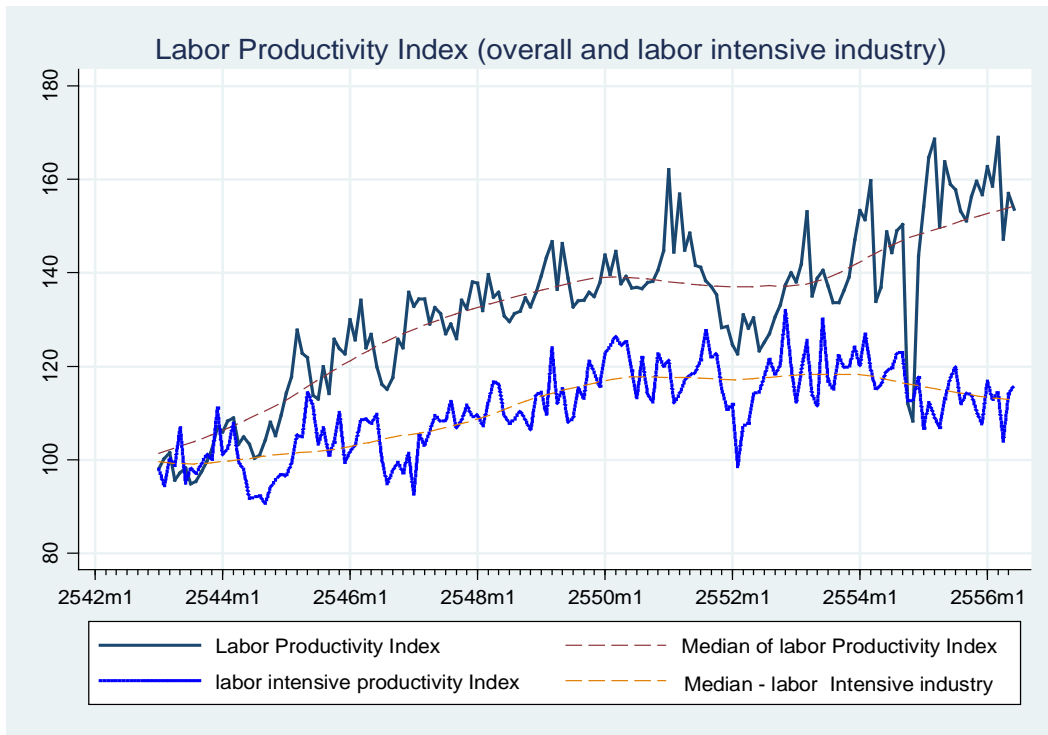
4.3 ผลผลิตภาพของแรงงาน

ในการพิจารณาประเด็นของผลผลิตภาพของแรงงานนั้นจำเป็นต้องมีการแบ่งกลุ่มของอุตสาหกรรม โดยแบ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับผลผลิตภาพรวมของแรงงาน (total labor productivity) โดยการกำหนดนิยามเพื่อใช้จำแนกผลิตภัณฑ์หรืออุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นอาจมีนิยาม 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก การจำแนกตามตารางปัจจัยการผลิต - ผลผลิต โดยนิยามให้อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น คือ อุตสาหกรรมที่ใช้ค่าจ้างแรงงานต่อมูลค่าเพิ่มมากกว่าร้อยละ 40 ของมูลค่าปัจจัยการผลิตรวม รูปแบบที่สอง คือ การใช้เกณฑ์จำแนกของธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังอาจต้องมีการคำนึงถึงอุตสาหกรรมที่มีแรงงานอยู่ในอุตสาหกรรมจำนวนมากแม้ว่าอุตสาหกรรมนั้นจะเป็นอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้ปัจจัยทุน เช่น อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น และอุตสาหกรรมที่ไม่อยู่ในเกณฑ์การจำแนกตามตารางปัจจัยการผลิต - ผลผลิต แต่มีการจ้างงานจำนวนมากและมีแรงงานจำนวนมากที่รับค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ สิ่งทอและเครื่องแต่งกาย ผลิตภัณฑ์อาหาร - เครื่องดื่ม โรงแรมและภัตตาคาร ซึ่งอุตสาหกรรมการผลิตที่นำมาใช้เพื่อพิจารณาแสดงในตารางในภาคผนวกที่ 1

เมื่อนำดัชนีผลผลิตภาพแรงงาน (labor productivity index) ของอุตสาหกรรมรวมและค่าเฉลี่ยของดัชนีผลผลิตภาพรวมของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นตั้งแต่ปี 2543M1 - 2556M6 ตามภาพที่ 4.12 พบว่าดัชนีรวมและค่ามัธยฐานของดัชนีมีแนวโน้มที่จะปรับตัวสูงขึ้นตามเวลา ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของดัชนีผลผลิตภาพของอุตสาหกรรมเข้มข้นมีแนวโน้มที่ค่อนข้างทรงตัว แต่ในช่วงปี 2554 เป็นต้นมา ค่ามัธยฐานของดัชนีรวมกับดัชนีเฉลี่ยอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นมีแนวโน้มที่จะแตกต่างกันมากขึ้น แสดงถึงระดับผลผลิตภาพการผลิตของอุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยทุนและแรงงานเข้มข้นจะมีความแตกต่างกันมากขึ้น หรือ อุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยทุนมีผลผลิตภาพที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามจากการประมาณของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) ประเมินว่า การจำลองว่าการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำและผลผลิตภาพของแรงงานทักษะต่ำจะเพิ่มผลผลิตภาพขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.4% จึงทำให้การเติบโตของ GDP ไม่ติดลบ แต่จากดัชนีผลผลิตภาพของ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น บ่งชี้ว่า ผลผลิตภาพของแรงงานคงที่และเริ่มลดลง ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ของการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำและการหวังพึ่งการเพิ่มผลผลิตภาพของแรงงานในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในด้านของการผลิตในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น จากอัตราการเติบโตของดัชนีการใช้กำลังการผลิตของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น และอัตราการเติบโตของดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรมของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นของปี 2556 เทียบกับปี 2555 เป็นรายเดือน (ภาพที่ 4.13 และ ภาพที่ 4.14 ตามลำดับ) พบว่า อัตราการเติบโตของดัชนีทั้งสองของการผลิตส่วนใหญ่มีค่าติดลบโดยเฉพาะไตรมาสที่ 2 ของปี 2556 ซึ่งเป็นภาพที่ไม่น่าพอใจสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น

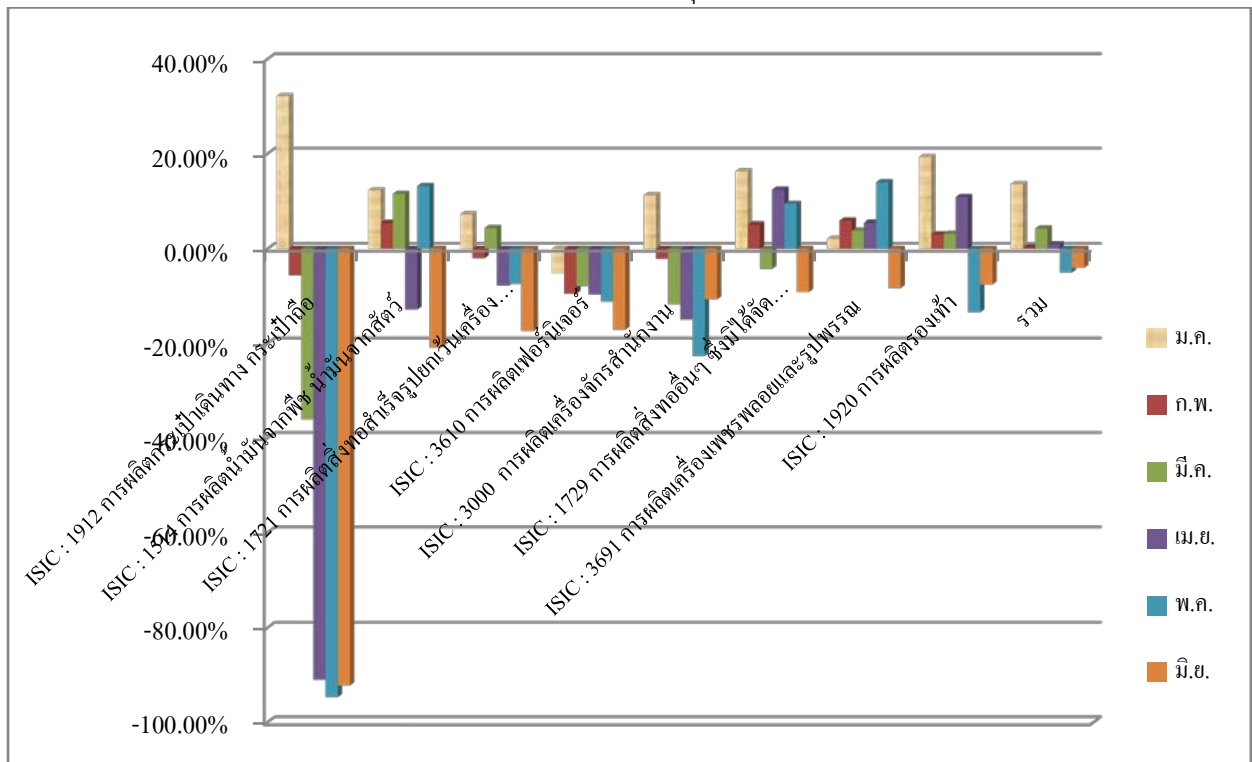
หากพิจารณาว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายที่จะช่วยกระตุ้นให้ผู้ประกอบการมีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและอาจใช้ปัจจัยทุนมากขึ้น ภาพที่ควรปรากฏ คือ ดัชนีผลผลิตภาพของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและอุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยทุนเข้มข้น (หรืออุตสาหกรรมในภาพรวม) ควรมีการห่างออกจกกันมากขึ้น โดยทั้งคู่ควรอยู่ในช่วงที่มีแนวโน้มที่ปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งหากเป็นในกรณีนี้การปรับค่าจ้างขั้นต่ำก็จะมีสัมฤทธิ์ผลในด้านการปรับผลผลิตภาพของอุตสาหกรรมไทย อย่างไรก็ตาม มีบางอุตสาหกรรมที่มีธรรมชาติของงานจำเป็นต้องใช้แรงงานเพียงอย่างเดียว การพัฒนาเครื่องจักรเพื่อการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตตามที่ต้องการอาจทำได้หรือมีต้นทุนที่สูงมาก เช่น การปอกกุ้ง งานประมง การเย็บหนัง ดังนั้นอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็ยังคงพึ่งพิงแรงงานต่อไป ซึ่งในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มผลผลิตภาพและการลดของเสียซึ่งการเพิ่มทักษะให้กับแรงงานจึงยังคงมีความจำเป็นอยู่

ภาพที่ 4.12 แสดง Labor Productivity Index ของอุตสาหกรรมรวม และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น



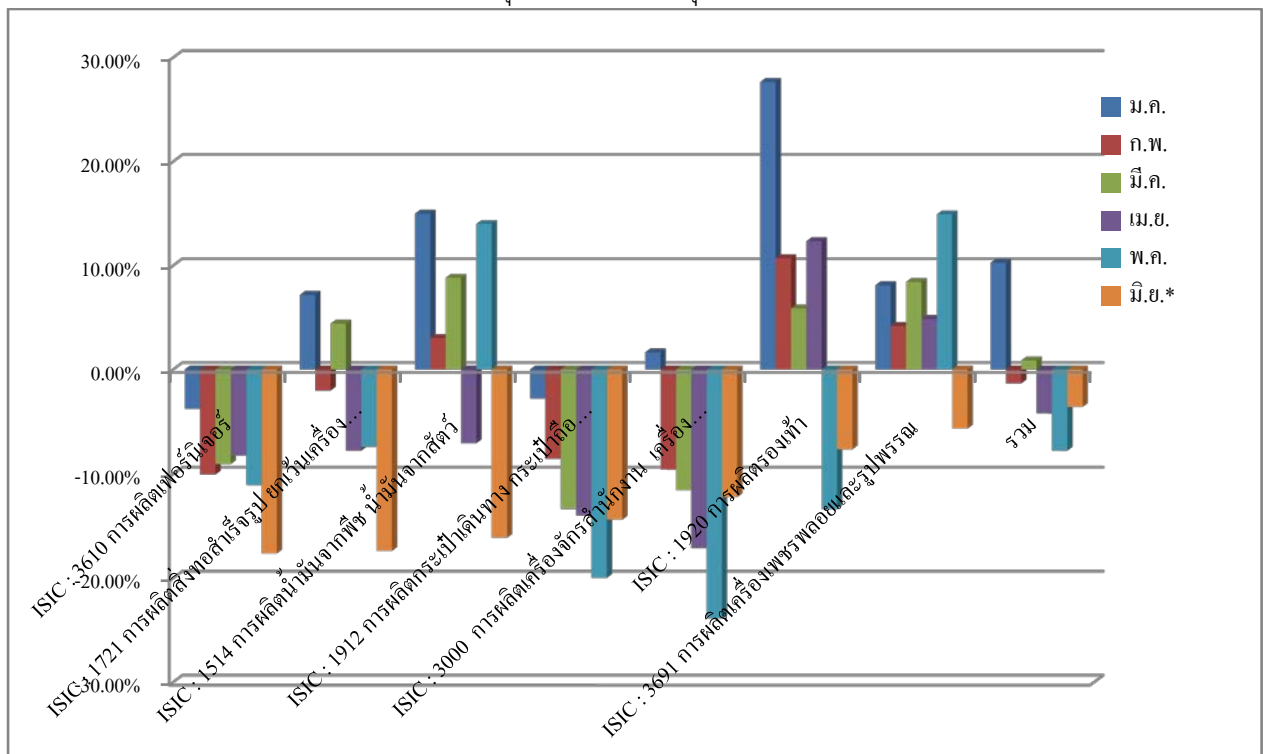
ที่มา คำนวณจากฐานข้อมูลเผยแพร่สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

ภาพที่ 4.13 อัตราการเติบโตของดัชนีการใช้กำลังการผลิตของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นปี 2556 (YOY)



ที่มา คำนวณจากฐานข้อมูลเผยแพร่สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

ภาพที่ 4.13 อัตราการเติบโตของดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรมของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นปี 2556 (YOY)



ที่มา คำนวณจากฐานข้อมูลเผยแพร่สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

4.4 ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

4.4.1 นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในกลุ่ม AEC

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละประเทศเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาว่าการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยแบบก้าวกระโดดนั้นส่งผลกระทบต่อความสามารถของการแข่งขันของประเทศไทยหรือไม่ โดยเฉพาะในประเด็นของการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศ AEC ดังนั้นการพิจารณาระดับของค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในกลุ่มจะเป็นเครื่องมือชี้วัดโดยเปรียบเทียบประการหนึ่งของการแข่งขันโดยเฉพาะภาคการผลิตที่มีการใช้แรงงานเข้มข้นที่อาจมีการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศใหม่ ซึ่งระดับของค่าจ้างแสดงในตารางที่ 4.2 และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในกลุ่ม AEC แสดงในตารางที่ 4.3 ตามลำดับ

สำหรับกรณีของการย้ายฐานการผลิตภายในประเทศอาจไม่ได้ทำให้ผู้ประกอบการได้ประโยชน์อีกต่อไป แนวคิดของการส่งเสริมด้วยเขตการส่งเสริมการลงทุนและนิคมอุตสาหกรรมไม่มีความหมาย เหมือนเช่นก่อน เนื่องจาก ผู้ประกอบการที่ไปลงทุนในต่างจังหวัดย่อมต้องมีต้นทุนค่าขนส่งจากภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง ยกเว้นผู้ลงทุนที่ทำการผลิตและส่งออกไปยังชายแดนและไม่ได้ประโยชน์จากการได้แรงงานที่ถูกกว่าเพื่อมาชดเชยต้นทุนส่วนเพิ่มนี้ ดังนั้นแนวทางการปรับตัวของผู้ประกอบการคือการพิจารณาการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีแรงดึงดูดในด้านค่าแรงและผลผลิตไม่ได้มีคุณภาพที่แตกต่างจากการใช้แรงงานในไทย

จากประเมินจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของภูมิภาคร่วมกับการพิจารณาระบบสาธารณูปโภคในแต่ละประเทศแล้ว พบว่าหากพิจารณาอัตราเงินเดือนของแรงงานไร้ฝีมือเป็นค่าจ้างเปรียบเทียบกับค่าจ้างขั้นต่ำจะพบว่าค่าจ้างของประเทศสิงคโปร์เป็นระดับที่สูงกว่าค่าจ้างของทุกประเทศ และอยู่ในระดับที่สูงมาก ซึ่งย่อมต้องเป็นแรงจูงใจให้แรงงานอยากเคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม ด้วยการจำกัดการเข้ามาของแรงงานใหม่จากคนสิงคโปร์และแผนการรับแรงงานเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือ ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังประเทศสิงคโปร์ทำได้ยากกว่าประเทศอื่นๆในภูมิภาค และภาคอุตสาหกรรมการผลิตของสิงคโปร์ก็ไม่ได้ต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมที่เข้มข้น เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก ไม่มีทรัพยากรการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ได้เปรียบเชิงแข่งขัน มีการพึ่งพาภาคบริการ ท่องเที่ยว และการส่งออกต่อประเทศท้ายสุด ประเทศสิงคโปร์กำลังดำเนินนโยบายเชิงบังคับให้นายจ้างใช้แรงงานสิงคโปร์ก่อนการใช้แรงงานต่างประเทศ เว้นแต่ไม่มีคนที่มีคุณสมบัติตามความต้องการของงาน เพื่อให้คนในประเทศมีงานทำ ดังนั้นจึงมีโอกาสน้อยในการที่แรงงานและภาคอุตสาหกรรมจะมีการเคลื่อนย้ายไปประเทศสิงคโปร์ในอนาคต

ในกรณีของประเทศกัมพูชา ประเทศ เมียนมาร์ และประเทศลาว อาจเป็นแหล่งหนึ่งที่ผู้ประกอบการอาจมีการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สาธารณูปโภคที่ยังไม่สะดวก พื้นที่เพื่อการผลิตและแหล่งของปัจจัยการผลิตยังอยู่ในระยะที่ห่างกันมาก และผลผลิตของแรงงานยังอยู่ในระดับที่ไม่สูง จึงอาจทำให้การลงทุนในประเทศทั้งสามนี้อาจยังไม่มี ความจูงใจเท่าที่ควร ตลอดจนการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศเหล่านี้ซึ่งมีพรมแดนติดกับประเทศไทยสามารถทำได้ และประเทศเหล่านี้ได้มีการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในลักษณะก้าวกระโดดเช่นกัน ดังนั้นแรงดึงดูดใจในการให้ผู้ประกอบการไทยเข้าไปลงทุนในประเทศเหล่านี้ย่อมลดลง เว้นแต่กิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้นไม่ได้อาศัยทักษะหรือฝีมือของแรงงานในชั้นกลางหรือในชั้นสูง และอาจต้องการผลประโยชน์ในทางภาษี ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีอัตราการว่างงานในระดับที่สูงและประชากรอาศัยในพื้นที่เป็นเกาะ และมีวัฒนธรรมที่ต่างกัน การเข้าไปลงทุนของผู้ประกอบการไทยในประเทศเหล่านี้ อาจทำได้ยาก แต่กรณีของประเทศฟิลิปปินส์อาจได้เปรียบในด้านของภาษาที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติได้ ดังนั้นในเชิงของการดึงดูดการลงทุน ประเทศเวียดนามจึงอาจเป็น

ประเทศที่มีศักยภาพและเป็นคู่แข่งที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน ระดับความสามารถของแรงงาน และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่เข้มงวด

ตารางที่ 4.2 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในรายประเทศในกลุ่ม AEC

ประเทศ	รูปแบบการจ่าย/การกำหนด	ค่าจ้างขั้นต่ำ (Local Currency)	ค่าจ้างขั้นต่ำ (USD)
มาเลเซีย	Monthly	MYR 900 MYR 800 (Sabah, Sarawak, and Labuan)	296 263
ไทย	Daily	Bt 300	10.34
อินโดนีเซีย	รัฐบาลท้องถิ่นกำหนด เป็น Monthly	IDR 8,30,000 - 22,00,000 ต่อเดือน	85.45 - 226.5
เวียดนาม	อัตราที่หลากหลาย	VND 1,650,000 - 2,350,000 ต่อเดือน	79.12 - 112.68
ฟิลิปปินส์	ประเภทของงาน (ภาคการเกษตร) และพื้นที่ เป็น Daily	PHP 419-456 for non-agriculture ต่อวัน PHP 205 for non-plantation agriculture in certain peripheral regions	10.2 - 11.1 5
กัมพูชา	garment and shoe industry	KHR 126000 ต่อเดือน	US\$31.60
ลาว	Monthly	626,000 ต่อเดือน	78.15
เมียนมาร์	ไม่มีนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ	การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำยังอยู่เฉพาะกลุ่มราชการ ทหาร ยังไม่ได้มีนโยบายที่ชัดเจนสำหรับภาคธุรกิจ	
สิงคโปร์	ไม่มีนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ	ประมาณ US\$61.70 ต่อวัน (ประมาณจากเงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือ)	
บรูไน	ไม่มีนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ		

ที่มา: Dezan Shira. (2013), Minimum wage across ASEAN

ตารางที่ 4.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในกลุ่ม AEC

ประเทศ	นโยบายเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ
มาเลเซีย	<p>- มาเลเซียมีอัตราค่าแรงขั้นต่ำอยู่ที่ 530 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน หรือประมาณ 15,900 บาท ต่อมาได้มีการปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำสำหรับภาคเอกชน โดยเป็นการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำครั้งแรกของประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดค่าแรงขั้นต่ำไว้ที่ 900 ริงกิต หรือประมาณ 9,166 บาทต่อเดือน สำหรับแรงงานในเขตคาบสมุทรมลายู ในขณะที่แรงงานในพื้นที่อื่นๆ ของมาเลเซีย จะได้ค่าแรงขั้นต่ำอยู่ที่ 800 ริงกิตต่อเดือน หรือประมาณ 8,148 บาท ซึ่งนโยบายนี้จะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2556</p> <p>- นโยบายค่าแรงขั้นต่ำของมาเลเซียนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนเศรษฐกิจระยะยาวของรัฐบาล ที่จะผลักดันให้มาเลเซียกลายเป็นประเทศรายได้สูงภายในปี 2020 ทั้งนี้ นับตั้งแต่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศมาตั้งแต่ 2 ปีที่แล้ว รายได้ต่อหัวของประชากรมาเลเซียเพิ่มจาก 6,700 เป็น 9,700 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 3 แสนบาท</p> <p>- เป้าหมายสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่มีทักษะต่ำและดึงดูดให้ชาวมาเลเซียให้ความสำคัญกับอาชีพที่มีค่าแรงในระดับค่าจ้างขั้นต่ำให้มากขึ้น เพื่อทดแทนแรงงานต่างชาติทักษะต่ำด้วยแรงงานท้องถิ่นในประเทศ ซึ่งคาดว่าจะการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะส่งผลให้มีการแข่งขันเพื่อพัฒนาทักษะและการผลิตต่อไป ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเป็นประเทศที่มีรายได้สูง จะต้องมียาได้ต่อ 15,000 ดอลลาร์และระดับผลผลิตของ \$ 28,140 ภายในปี 2020</p>
ไทย	<p>- รัฐบาลได้ประกาศปรับเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวันใน 7 จังหวัดนำร่อง ได้แก่ ภูเก็ต กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนที่ผ่านมา ส่วนในอีก 70 จังหวัดที่เหลือ จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วเป็นการปรับขึ้นค่าแรงประมาณ 40% ทั่วประเทศ</p>
อินโดนีเซีย	<p>- เดิมอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้ถูกกำหนดโดยสภาค่าจ้าง ภายใต้ความรับผิดชอบดูแลของประธานาธิบดี ซึ่งในปี 2004 สภาค่าจ้างประกอบด้วยคณะกรรมการไตรภาคี คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน สหภาพแรงงาน และองค์กรนายจ้าง</p> <p>- วันที่ 22 ตุลาคม 2008 กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกันเปลี่ยนแปลงการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอีกต่อไป แต่จะเป็นการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น ส่งผลให้ รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของตนเองส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันจากภูมิภาคในภูมิภาค</p> <p>- ในปี 2556 จังหวัดต่างๆ ทั่วอินโดนีเซียทยอยประกาศขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ในสัดส่วนที่แตกต่างกัน ซึ่งในส่วนของกรุงจาการ์ตาประกาศขึ้นจาก 1.5 ล้านรูเปียห์/เดือน เป็น 2.2 ล้านรูเปียห์/เดือน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 44) แต่บางเมืองก็เพิ่มสูงกว่า เช่น เมืองโบกอร์ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 70⁷ ค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละจังหวัดจะเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยร้อยละ 18 ในปี 2013 เพิ่มขึ้น ในขณะที่ในปี 2012 เฉลี่ยร้อยละ 20</p>

⁷ สอท. ณ กรุงจาการ์ตา (มีนาคม 2556) ที่มาเว็บไซต์ไทยบิตอินโดนีเซีย จาก <http://www.thaibizindonesia.com/th/news/detail.php?news=144>

เวียดนาม	<ul style="list-style-type: none"> - ประเทศเวียดนามได้เพิ่มขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2006-2010 ร้อยละ 26.8 ค่าจ้างขั้นต่ำจาก 1,650,000 VND (สหรัฐ \$ 79.12) ต่อเดือนในพื้นที่ห่างไกลที่ 2,350,000 VND (สหรัฐ \$ 112.68) ต่อเดือนในเมืองสำคัญของกรุงฮานอย ไฮฟอง และโฮจิมินห์ซิตี้ - ในเดือนพฤษภาคม 2554 ประเทศเวียดนามได้ปรับขึ้นเงินเดือนขั้นต่ำสำหรับข้าราชการ พนักงานของรัฐ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ อีกประมาณ 27% เป็น 1.05 ล้านดอง หรือประมาณ 1,554 บาทต่อเดือน และปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำสูงสุดถึง 69% สำหรับภาคเอกชนตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 - อัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นกับประเภทของบริษัทและเขตพื้นที่
ฟิลิปปินส์	<ul style="list-style-type: none"> - ประเทศฟิลิปปินส์มีอัตราค่าแรงขั้นต่ำแตกต่างกันไป ตามแต่ละภูมิภาค ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ที่ 232 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน หรือประมาณ 6,960 บาท - ปี 2555 ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์คัดค้านแผนขึ้นค่าแรงขั้นต่ำทั่วประเทศอีก 125 เปโซฟิลิปปินส์ แต่ให้สัญญาว่าจะจัดสรรงบประมาณ 11,200 ล้านเปโซ เพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา และงบประมาณอีก 1,100 ล้านเปโซ เพื่อพัฒนาทักษะของข้าราชการและพนักงานของรัฐ
กัมพูชา	<ul style="list-style-type: none"> - เดิมประเทศกัมพูชาไม่มีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ มีเพียงการจ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานตามอาชีพเท่านั้น เช่น สำหรับการตัดเย็บเสื้อผ้าและอุตสาหกรรมรองเท้าในประเทศ แบ่งตามระดับทักษะ เช่น ลูกจ้างฝึกหัดจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ KHR 126000 (สหรัฐ \$ 31.60) ต่อเดือน ลูกจ้างทดลองงานจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ KHR 235200 (US \$ 59) ต่อเดือน ลูกจ้างประจำจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ KHR 256200 (สหรัฐ \$ 64.3) ต่อเดือน นอกจากนี้ ลูกจ้างทดลองงาน และลูกจ้างประจำจะได้รับค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตเพิ่มเติมอีก KHR 25200 (สหรัฐ \$ 6.3) ต่อเดือน - วันที่ 1 พฤษภาคม 2556 ประเทศกัมพูชามีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ จากเดือนละ 61 ดอลลาร์สหรัฐเป็น 75 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 1,830 บาท เป็น 2,250 บาท และมีการเพิ่มเงินค่าดูแลตนเองด้านสาธารณสุขอีกคนละ 5 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน
ลาว	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลแห่ง สปป.ลาว โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ปรับปรุงค่าแรงขั้นต่ำสุดในประเภทธุรกิจ การผลิต และการบริการทุกภาคส่วนเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการเป็นเอกภาพในขอบเขตทั่วประเทศเป็นอัตรา 626,600 กีบ ต่อคนต่อเดือน หากคำนวณเป็นวันไม่ให้น้อยกว่า 24,076 กีบต่อคนต่อชั่วโมง ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 เป็นต้นไป - ผู้ใช้แรงงานที่ไม่ใช่แรงงานมีฝีมือทุกคนจะต้องได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ 626,000 ต่อเดือน (ประมาณ 2,368บาทต่อเดือน) หรือ 24,000 กีบต่อวัน (ประมาณ 90 บาทต่อวัน) ทั้งนี้ อัตราดังกล่าวยังไม่รวมถึงเงินสวัสดิการอื่นๆ เช่น เงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวัน ค่าประกันสังคม และเบี้ยขยันหรือค่าทำงานล่วงเวลาแต่อย่างใด และพบว่านายจ้างได้มีการตัดเงินในส่วนที่เป็นสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานออกไป - การปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำสุดในครั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพขั้นพื้นฐานต่ำสุด และระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อเร่งรัดการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของแรงงานให้ดีขึ้นเรื่อยๆ เป็นการผลักดันให้แรงงานผลิตสินค้าและการบริการในประเทศมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ค่าแรงงานขั้นต่ำสุดนี้ไม่ใช่รายได้ต่ำสุด และไม่ใช่เงินเดือนพื้นฐานของแรงงาน ห้ามมิให้นายจ้างกำหนดเงินขั้นต่ำสุดนี้เป็นเงินเดือนพื้นฐานให้แก่แรงงานเด็ดขาด และแรงงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับวัตถุดิบพืช สารเคมี ทำงานในอุโมงค์ใต้ดิน หรือในสถานที่ที่มีความเสี่ยง ทูร์กันดาร ให้เพิ่มค่าแรงงานขั้นต่ำให้แรงงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของค่าแรงงานขั้นต่ำสุดที่ปรับขึ้นใหม่นี้ - นายจ้างส่วนใหญ่ยังคงไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำให้กับผู้ใช้แรงงานจนถึงขณะนี้ โดยเฉพาะผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป นั้น นับเป็นภาคส่วนที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวมากที่สุด

เมียนมาร์	<p>- ไม่ได้มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานโดยตรง แต่เป็นการกำหนด ปรับขึ้นสวัสดิการค่าครองชีพของข้าราชการและทหารเป็น 30,000 จ๊าด หรือประมาณ 38 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน (1,123 บาท) และปรับขึ้นค่าจ้างรายวันสำหรับลูกจ้างของรัฐที่ทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวันจาก 1,100 จ๊าด เป็น 2,100 จ๊าด หรือประมาณ 79 บาท โดยมีผลตั้งแต่ 1 เมษายน 2556 ปีนี้ โดยคิดเป็นค่าแรงขั้นต่ำของลูกจ้างรัฐบาลจาก 1,500 บาท เป็น 3,000 บาทต่อเดือน</p> <p>- มีกฎหมายใหม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถจัดตั้งสหภาพได้ โดยมีสมาชิกอย่างน้อย 30 คน ให้แรงงานมีสิทธิในการรวมกันประท้วงและทำการนัดหยุดงานได้ ถ้าแจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 14 วัน และสามารถนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มได้อีกด้วย</p>
สิงคโปร์	<p>ประเทศสิงคโปร์ไม่มีนโยบายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ แต่มีค่าจ้างโดยเฉลี่ยที่สุดในประเทศอาเซียนทั้งหมด ผู้ใช้แรงงานในสิงคโปร์มีค่าจ้างแรงงานกลุ่มที่มีค่าจ้างต่ำโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 1,850 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อเดือน หรือประมาณ 55,500 บาท โดยคิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อวัน คือ 61 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 1,830 บาท</p>
บรูไน	<p>- ประเทศบรูไน เป็นประเทศที่ไม่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่มีการบังคับค่าจ้าง ทำให้แรงงานในบรูไนต้องตกลงตามอัตราค่าจ้างที่นายจ้างเจรจาหรือวิธีการอื่นๆ ของการเจรจาต่อรองค่าจ้างอย่างยุติธรรมโดยตรง ทั้งนี้ อัตราค่าจ้างที่แต่ละบริษัทจ่ายจะมีความแตกต่างกัน</p>

ที่มา จากการรวบรวมของผู้วิจัย

4.5 ประมวลผลการสัมภาษณ์

ในการศึกษานี้ได้มีการสัมภาษณ์กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ 16 ที่ประกอบด้วย ผู้แทนของผู้กำหนดนโยบาย ผู้ประกอบการ ลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิในด้านแรงงาน⁸ โดยเป็นการสัมภาษณ์ภายใต้กรอบคำถามตามภาคผนวกที่ 2 และนำมาประมวลในรายประเด็นดังนี้

4.5.1 บริบทและความเหมาะสมในการกำหนดนโยบาย

บริบทของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำที่สำคัญ คือ การที่ค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานอยู่ในระดับที่ต่ำมาเป็นเวลานานเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพ และการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละครั้งมีการปรับขึ้นในระดับที่น้อยเมื่อเทียบกับการปรับขึ้นของค่าครองชีพ ส่งผลให้อำนาจซื้อของแรงงานลดลง ในทางปฏิบัติ ปัญหาที่เกิดขึ้นของการดำเนินนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดด คือ การปรับตัวยังเป็นไปอย่างช้าจากการที่เศรษฐกิจไทยยังมีเศรษฐกิจนอกระบบที่มีขนาดใหญ่ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังมีโครงสร้างการผลิตแบบดั้งเดิม ใช้แรงงานเข้มข้น มีแรงงานที่ทำงานต่ำระดับจำนวนมาก และใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ไม่ทันสมัย และโดยเปรียบเทียบแล้วต้นทุนของการอยู่นอกระบบนั้นต่ำกว่าการเข้ามาสู่ในระบบ ทำให้การบังคับใช้ข้อกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำไม่ครอบคลุมแรงงานที่อยู่นอกระบบหรือแรงงานที่ไม่ได้รับค่าจ้างตามชั่วโมงการทำงาน

ดังนั้นการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายในการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดดจึงเป็นแนวทางที่น่าจะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประเด็นที่มีการนำเสนอเกี่ยวกับข้อดีที่น่าจะเกิดขึ้นอีกประการ คือ การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจะทำให้ภาคธุรกิจมีการปรับตัวมากขึ้น โดยเฉพาะในการวางแผนด้านแรงงานที่จะต้องใช้แรงงานที่มีคุณภาพมากขึ้นหรือแรงงานต้องผลิตภาพ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่ากับต้นทุนค่าแรงที่สูงขึ้น หรือเป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิตจากการใช้ปัจจัยแรงงานมาสู่ปัจจัยทุน สำหรับในด้านของเศรษฐกิจภายในประเทศ การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำน่าจะจะทำให้กำลังซื้อของแรงงานเพิ่มสูงขึ้น มีการบริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ภาคธุรกิจได้รับประโยชน์ย้อนกลับมาในรูปของรายได้ ในขณะที่รัฐบาลก็จะได้รับรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มกลับมา โดยที่นโยบายนี้รัฐไม่ได้เป็นผู้ที่ต้องจ่ายค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นให้กับแรงงานโดยตรง แต่เป็นการให้นายจ้างเป็นผู้รับต้นทุนซึ่งจัดเป็นนโยบายการกระจายประโยชน์ใหม่ (Redistribution Policy) จากฝ่ายหนึ่งมาสู่ฝ่ายหนึ่ง

⁸ ผู้ที่อนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน รศ.แล ดิลกวิทยรัตน์ (ศาสตราจารย์พิเศษ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) คุณปราณิน มุตตาหาราช (รองปลัดกระทรวงแรงงาน) คุณหทัย อุทัย (ผู้ตรวจราชการกระทรวงอุตสาหกรรม) ดร.ชัยยุทธ ขวลิทธิกุล (คณบดีคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานและผู้ประกอบการ คุณณรงค์ศักดิ์ ภูมิศรีสอาด (บริษัท CPALL) คุณมงคล พิรชาติกุล คุณสุข สร้อยรยงศิริ (บริษัท นวัตกรรมพัฒนาการ จำกัด (มหาชน)) โดยได้รับความอนุเคราะห์จาก คุณพลพัฒน์ วรรณสุต คุณหิน นววงศ์ (ประธานสมาคมนายจ้างเหล็กและโลหะ และ กรรมการผู้จัดการบริษัทพีซี พาร์ท เอ็นจิเนียริง จำกัด) สำหรับผู้แทนภาคแรงงาน คือ คุณเชาว์ คล้ายเจริญ (รองประธานกรรมการสหภาพแรงงานผลิตภัณฑ์ฝาพลาสติกแห่งประเทศไทย) คุณบุญเชิด เขียวขำ (รองประธานสภาองค์กรลูกจ้างสภาลูกจ้างแห่งชาติ และประธานสหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และชิ้นส่วนแห่งประเทศไทย) คุณประทีป กระจำงบท (เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล บริษัท ผลิตภัณฑ์วิศวะไทย จำกัด) คุณสืบศักดิ์ โสจูด (ประธานสหภาพแรงงานผลิตภัณฑ์แก้วแห่งประเทศไทย) และ คุณอาทร ท้อทอง (สหภาพแรงงานนิวมไทย) ซึ่งผลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์นี้จะนำมาประมวลในภาพรวมโดยไม่ได้มีการระบุว่าคุณค่าตอบโตมาจากผู้ให้สัมภาษณ์ท่านใดแบบจำเพาะเจาะจง

ดังนั้น ด้วยบริบทหรือสภาพการณ์ในปัจจุบันส่งผลให้การดำเนินนโยบายปรับขึ้นค่าจ้าง 300 บาททั่วประเทศจึงอาจเป็นนโยบายที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินการย่อมต้องมีประเด็นที่เป็นจุดอ่อนซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้แก่ การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศอาจทำให้อุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่เพราะไม่มีแรงจูงใจให้กระจาย การผลิตไปในต่างจังหวัด เนื่องจากมีต้นทุนโลจิสติกส์ที่สูงขึ้น และการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจะดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศมากขึ้น และผลจากการที่ค่าแรงของประเทศมีการปรับตัวสูงขึ้นมากส่งผลให้การแข่งขันในด้านการส่งออกของประเทศอาจเกิดปัญหา เนื่องจากต้นทุนโดยเปรียบเทียบของไทยสูงขึ้นและอาจไม่จูงใจให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในธุรกิจที่ต้องอาศัยแรงงานเข้มข้นในประเทศไทย และอาจมีการเคลื่อนย้ายการลงทุนไปยังประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า นอกจากนี้ประเด็นที่เป็นที่วิพากษ์คือการปรับขึ้นค่าจ้างจะทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าบริการสูงขึ้น ผู้ประกอบการก็จะต้องปรับขึ้นราคาสินค้า ทำให้เกิดภาวะของแพงและท้ายสุดผู้บริโภคทั้งประเทศต้องรับภาระ

การดำเนินการของรัฐบาลคือการตัดสินใจเดินหน้านโยบายนี้อย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและเป็นนโยบายเร่งด่วน ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับขึ้นค่าจ้างใน 7 จังหวัดในอัตรา 300 บาท และจังหวัดที่เหลือในอัตราประมาณร้อยละ 40 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2556 และเป็น 300 บาททั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 โดยให้คงอัตรานี้ไปจนถึงปี 2558

4.5.2 ขั้นตอนปฏิบัติในการดำเนินนโยบาย

ในด้านการดำเนินการของภาครัฐ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งศูนย์สนับสนุนผู้ประกอบการให้พร้อมจ่ายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในภาพรวมของการดำเนินนโยบายในช่วงแรกอาจยังไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่ได้มีการบูรณาการเชิงนโยบายในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การกำหนดขอบเขตนิยามของค่าจ้าง รายได้ ค่าตอบแทนล่วงเวลา ที่แม้ว่าจะมีข้อกำหนดที่ชัดเจน แต่ผู้ประกอบการก็มีการปรับเปลี่ยนวิธีการจ้างงานหรือปรับสวัสดิการต่างๆ เพื่อมาทดแทนค่าจ้างขั้นต่ำ ตัวอย่างเช่น การปรับลดชั่วโมงการทำงานล่วงเวลา เป็นต้น แต่ระยะต่อมากการร้องเรียนในเรื่องเหล่านี้มีจำนวนที่น้อยลง ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การที่รัฐบาลขาดการประชาสัมพันธ์และการเตรียมความพร้อมให้แก่สถานประกอบการในการปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ ดังนั้น การทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการและแรงงานเกี่ยวกับเงื่อนไขของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นการดำเนินการสำคัญที่รัฐบาลไม่ควรมองข้าม

การดำเนินการในครั้งนี้นี้ยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของเงินเดือนของทั้งภาครัฐและเอกชน คือ การที่องค์กรต้องมีการปรับค่าจ้างให้กับแรงงานที่มีรายได้ที่สูงหรือต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากเหตุผลของการที่แรงงานอื่นก็ต้องรับภาระค่าครองชีพที่สูงขึ้น รวมถึงเพื่อเป็นส่วนชดเชยประสบการณ์ทำงานให้กับองค์กร ดังนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ แรงงานที่มีค่าจ้างเกินกว่าอัตราขั้นต่ำที่ไม่มากจะคิดว่าตนเองเสียประโยชน์ ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน องค์กรจึงจำเป็นต้องมีการปรับขึ้นค่าจ้างให้เกิดความลดหลั่นกันไป ซึ่งส่งผลต่อรายจ่ายขององค์กรเพิ่มสูงขึ้น

การกำหนดมาตรการช่วยเหลือหรือมาตรการสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ พบว่า มาตรการเหล่านี้มีการแบ่งกลุ่มได้ 5 ประเภทมาตรการหลัก ได้แก่ 1) เพื่อเสริมสภาพคล่อง เพิ่มวงเงิน ลดต้นทุนทางการเงิน โดยผ่านกระบวนการให้สินเชื่อ 2) ลดต้นทุนผู้ประกอบการผ่านกระบวนการทางภาษีและเงินสมทบ 3) เพิ่มผลิตภาพแรงงานให้ผู้ประกอบการ 4) เพิ่มรายได้ให้ผู้ประกอบการ 5) กระตุ้นและส่งเสริมการขายโดยผ่านการบริโภค ซึ่ง มีจำนวน 15 มาตรการย่อย มีรายละเอียด ซึ่งแสดงในภาคผนวกที่ 3 อย่างไรก็ตาม ในภาคปฏิบัติ ผู้ได้รับผลกระทบบางส่วนอาจไม่ได้ใช้ประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้ เช่น มาตรการทางภาษีซึ่งธุรกิจที่มีขนาดเล็กที่มี

ผลขาดทุนก็อาจไม่ได้รับประโยชน์ในส่วนนี้ ในขณะที่ธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ที่แม้ว่าไม่มีแรงงานที่อยู่ในขอบเขตของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำก็ยังสามารถได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้⁹ เป็นต้น ในด้านการกระจายของประโยชน์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในมาตรการช่วยเหลือ จะพบว่า มาตรการส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่สนับสนุนด้านนายจ้างเพื่อชดเชยกับส่วนที่นายจ้างต้องมีการจ่ายเพิ่มให้กับแรงงาน

อย่างไรก็ตามกลไกการแข่งขันในการหาแรงงานในตลาดและปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นปัจจัยที่ช่วยให้ผลกระทบของนโยบายนี้ลดกว่าการคาดการณ์ เนื่องจากในภาคธุรกิจกลุ่มบริการต่างๆจำเป็นต้องใช้แรงงานจึงทำให้เกิดการดึงแรงงานให้มาทำงานด้วย ดังนั้นเงื่อนไขของการจ่ายค่าจ้างตามที่รัฐบาลกำหนดจึงเป็นข้อตกลงประการสำคัญที่ทำให้แรงงานใช้ในการตัดสินใจทำงานกับนายจ้าง นอกเหนือจากเรื่องของการขาดแคลนแรงงานที่เป็นปัจจัยช่วยในการบรรเทาปัญหาของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว การปรับขึ้นค่าจ้างยังเป็นการดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวอาจมีผลผลิตที่ต่ำกว่าแรงงานไทย ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวแบ่งได้เป็นสองกลุ่ม คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งในกลุ่มหลังจะเป็นกลุ่มที่อาจเข้ามาสร้างปัญหาในอนาคต ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่รัฐบาลได้มีการประกาศให้ค่าจ้างขั้นต่ำในอัตรา 300 บาทนี้มีผลบังคับใช้ไปจนถึงปี 2558 ซึ่งเป็นการกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้า หากระดับราคาสินค้าและบริการไม่ได้มีการปรับตัวขึ้นในระดับที่สูงมาก การดำเนินการนี้ก็จะประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในการปรับตัว แต่ในทางกลับกัน หากหากระดับราคาสินค้าและบริการมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงมาก ย่อมทำให้อำนาจซื้อที่วัดโดยค่าจ้างที่แท้จริงของลูกจ้างมีการลดลง แม้ว่าลูกจ้างจะได้ปรับค่าจ้างไปแล้วแต่เมื่อคำนวณเป็นค่าจ้างที่แท้จริงก็อาจไม่ได้ปรับขึ้นมาก ดังนั้น การดำเนินนโยบายของรัฐจึงควรมีกลไกที่สามารถให้เกิดการปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำได้ หากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไป

4.5.3 ผลกระทบที่มีต่อแรงงาน

การประเมินผลกระทบที่เกิดกับลูกจ้างอาจแบ่งได้ในสามลักษณะ คือ กลุ่มที่ได้รับประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมจากการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และกลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์ โดยกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ที่เป็นทางตรงคือกลุ่มแรงงานเข้าใหม่และกลุ่มที่มีค่าจ้างไม่ถึงระดับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งกลุ่มนี้ย่อมได้รับความคุ้มครองจากการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำโดยตรง จากการสำรวจของกรมคุ้มครองแรงงาน พบว่า ส่วนใหญ่แล้วนายจ้างยังคงปฏิบัติตามการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ แต่มีเพียงบางส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงาน และ / หรือ การลดสวัสดิการมาเป็นค่าจ้าง รวมถึงการลดชั่วโมงการทำงานนอกเวลา การจ้างเป็นรายวันแทนรายเดือน การจ่ายรายขึ้น หรือ การปรับให้มีการรับงานมาทำที่บ้าน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติอาจมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงานหรือรูปแบบการทำงาน การลดสวัสดิการ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท แต่ในระยะหลังการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหานี้ได้ลดน้อยลง

ประการต่อมา สำหรับลูกจ้างที่ได้ประโยชน์ในทางอ้อม คือ แรงงานที่อยู่ในองค์กรที่มีการปรับค่าจ้างให้กับแรงงานที่มีค่าจ้างเกินกว่าที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งในการปรับนั้นอาจมาจากสาเหตุ คือ เพื่อเป็นการลดผลกระทบที่จะเกิดกับการบริหารจัดการองค์กร ในด้านการจัดการประสิทธิภาพและความสามารถของแรงงาน ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ได้รับการปรับค่าจ้างไปด้วย โดยอัตราการขึ้นของค่าจ้างอาจน้อยกว่าหรือเท่ากับอัตราการ

⁹ อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้อาจไม่ได้เพียงพอต่อการใช้บรรเทาผลกระทบจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเพียงอย่างเดียว แต่นโยบายนี้เป็นนโยบายเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วย ดังนั้น หากต้องการประเมินความสำเร็จของมาตรการอาจต้องพิจารณาถึงผลที่เกิดจากการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วย

เพิ่มขึ้นของกลุ่มแรก หรือองค์กรมีการทำในลักษณะของการปรับแบบคลื่นกระทบฝั่ง คือแรงงานที่มีรายได้น้อย จะมีการปรับขึ้นในอัตราที่สูงกว่าแรงงานที่มีรายได้มากอยู่แล้ว ทั้งนี้ผลที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นแรงเสริมมาจาก มาตรการการปรับขึ้นเงินเดือนของปริญญาตรี 15,000 บาทต่อเดือน ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการใช้ในภาครัฐ แต่ด้วยความเชื่อมโยงของตลาดแรงงานและการเลือกของแรงงานทำให้ภาคเอกชนจำเป็นต้องปรับเงินเดือนของ แรงงานในกลุ่มนี้ไปด้วย ส่งผลให้อำนาจซื้อของแรงงานในกลุ่มนี้อาจไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก

สำหรับลูกจ้างที่ไม่มี การปรับขึ้นค่าจ้างและลูกจ้างที่ไม่ได้รับความครอบคลุมตามเงื่อนไขของการปรับ ขึ้นเป็นกลุ่มที่เสียประโยชน์จากการที่มีนโยบายนี้ เนื่องจากการปรับตัวของค่าครองชีพที่สูงขึ้นในขณะที่ค่าจ้าง ที่ได้รับยังมีลักษณะเดิม¹⁰ แต่แรงงานในกลุ่มนี้อาจมีการเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบที่ได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ดีเนื่องจากแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่ส่วนใหญ่อยู่อยู่นอกระบบมาเป็นเวลานาน ดังนั้นทักษะของ แรงงานกลุ่มนี้อาจยังไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในระบบ

มุมมองของผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่แรงงานไทยเกรงว่าการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ แบบก้าวกระโดดจะเป็นแรงจูงใจให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานมากขึ้นและเป็นช่องทางให้นายจ้างใช้ต่อรอง กับแรงงานเกี่ยวกับการค่าตอบแทนและสวัสดิการ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย นั้นจะยอมรับค่าจ้างที่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำและไม่สามารถร้องเรียนเพื่อสิทธิประโยชน์ต่างๆของตนได้ ในขณะที่ แรงงานที่มาอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็จะมีบริษัทที่เป็นบริษัทรับจ้างแบบ Outsource เป็นผู้ดำเนินการ แทน ซึ่งทำให้นายจ้างอาจสะดวกต่อการจัดการมากกว่า แต่ผลกระทบนี้ทำให้เกิดความไม่มั่นใจต่อประเด็น ของสภาพการจ้างงานของแรงงานไทย

4.5.4 ผลกระทบที่มีต่อผู้ประกอบการ

ผลกระทบที่เกิดกับผู้ประกอบการอาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ได้รับ ผลกระทบในระดับที่ไม่สูงจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นผลมาจากหลายประการ เช่น การเป็น อุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยทุนเข้มข้นมีสัดส่วนของการจ้างงานแรงงานที่น้อยมาก การที่สัดส่วนของแรงงานใน องค์กรมีค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ องค์กรมีความสามารถในการผลักภาระการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำไปยังผู้ ชื้อ องค์กรมีการจัดการเกี่ยวกับการจัดหาแรงงานได้เป็นอย่างดี เป็นต้น ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จะได้รับ ผลกระทบที่ไม่มาก และสามารถใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเครื่องมือในการสร้างผลิตภาพในการทำงานโดยการเพิ่ม ผลิตภาพจากแรงงานแต่ละคนที่ได้รับค่าจ้างที่สูงขึ้น ในขณะที่ธุรกิจรายใหญ่ที่มีการสะสมทุนมาเพียงพอที่จะ ดำเนินนโยบายการเปลี่ยนแปลงผลิตภาพในองค์กรด้วยการใช้เครื่องจักรต่างๆเข้ามาแทน ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็น ช่วงเวลาที่มีความเหมาะสมในการดำเนินการปรับปรุงองค์กร

ในกรณีขององค์กรที่ได้รับผลกระทบ จะเป็นองค์กรที่มีสัดส่วนของการใช้แรงงานเข้มข้นและเป็น แรงงานไร้ฝีมือที่มีการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่า 300 บาทต่อวัน กิจกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีการใช้แรงงาน เข้มข้น โดยเฉพาะกลุ่ม SMEs ที่มีประมาณร้อยละ 90 ของสถานประกอบการ อาจเกิดปัญหาด้านสภาพคล่อง โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการปรับในระดับที่สูงมากจากค่าจ้างเดิม ธุรกิจอาจเกิดการขาดสภาพคล่อง ดังนั้น

¹⁰ ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งให้ข้อคิดเห็นว่า การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงปี 55 ที่ปรับ 300 บาทใน 7 จังหวัดและร้อยละ 40 ในจังหวัดที่เหลือ แม้ว่าทำให้เงินในกระเป๋าของประชาชนเพิ่มขึ้น แต่ในต่างจังหวัดอำนาจซื้อที่แท้จริงก็อาจลดลง เนื่องจาก ระบบของการซื้อสินค้าบริโภคและอุปโภคใช้นั้นมีระบบการกำหนดราคามาจากส่วนกลาง ร้านค้าขายส่งขนาดใหญ่ก็มีราคาของ สินค้าที่ไม่แตกต่างจากราคาในกรุงเทพฯ และระบบการค้าขายเป็นระบบที่เชื่อมถึงกันหมดแล้วในปัจจุบัน ดังนั้นกลุ่มต่างจังหวัด อาจมีการเสียเปรียบมากกว่า

ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้จำเป็นต้องหาทางลดต้นทุนด้วยการปรับสภาพการทำงานของลูกค้า และ /หรือ การลดจำนวนคนงาน และ/หรือการปิดกิจการลง นอกจากนี้ มาตรการที่รัฐช่วยบรรเทาผลกระทบอาจยังไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการที่มีขนาดเล็ก ตัวอย่างเช่น การลดอัตราสมทบประกันสังคม เป็นต้น เพราะธุรกิจขนาดเล็กมีแรงงานจำนวนน้อยอาจได้ลดการสมทบซึ่งเป็นการจ่ายรายเดือน แต่ต้องจ่ายค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นมากในลักษณะของรายวัน ซึ่งอาจทำธุรกิจขาดสภาพคล่อง นอกจากนี้ การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการที่ต้องการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตหรือการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ควรต้องมีการกระจายให้เกิดความทั่วถึง และสามารถเข้าถึงได้ในทุกระดับ

4.5.5 ผลกระทบในภาพรวมของประเทศ

การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำส่งผลต่อระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของแรงงาน ซึ่งส่วนนี้เป็นผลที่ค่อนข้างชัดเจนว่ารัฐสามารถดำเนินนโยบายได้สำเร็จ แต่ประเด็นที่อาจกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ คือ อาจเกิดการย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นบางส่วน เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ ที่จะย้ายไปสู่เขตเศรษฐกิจชายแดนและเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเนื่องจากค่าแรงไม่มีความแตกต่าง แม้ว่าในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาว่าอุปสงค์ของแรงงานมีไม่เพียงพอในต่างจังหวัด ส่งผลให้แรงงานยังคงไม่ย้ายกลับทั้งหมด แต่ในบางสาขา แรงงานมีการขาดแคลน แรงงานจึงอาจเคลื่อนย้ายได้ง่ายขึ้น

สำหรับมาตรการบรรเทาปัญหาของรัฐบาลเป็นแพ็คเกจที่ใหญ่เกินไป ควรมีองค์กรเข้ามาควบคุมดูแล เพื่อให้ครอบคลุมถึงปัญหาที่หลากหลาย จะเห็นได้ว่าปัญหาของ การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอาจมีผลที่ต่างกันในแต่ละบริบทของพื้นที่ เช่น ความต้องการ SME ในแต่ละภูมิภาคมีปัญหาที่แตกต่างกัน คือบางกลุ่มต้องการความช่วยเหลือทางการเงิน บางกลุ่มต้องการความช่วยเหลือทางการตลาด บางกลุ่มต้องการความรู้ รัฐบาลจึงควรมีการแยกแยะ ในการดูแลปัญหาเหล่านี้ และมีมาตรการเฉพาะในการบรรเทาผลกระทบ ดังนั้น บทบาทของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอาจมีการเข้ามาบูรณาการเพื่อไขปัญหาเหล่านี้

4.5.6 ความท้าทายและการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในอนาคต

การปรับค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดดในครั้งนี้เป็นการดำเนินนโยบายที่มีความท้าทายทั้งในด้านการได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา แต่ในมุมมองของผู้ดำเนินนโยบายและผู้ทรงคุณวุฒิได้มีการตั้งข้อสังเกตประการสำคัญอยู่หลายประการ ได้แก่

การปรับขึ้นค่าจ้างแบบก้าวกระโดดในครั้งนี้เป็นนโยบายทางการเมืองโดยไม่ได้มีการพิจารณาความสามารถของภาคธุรกิจในการรองรับการปรับตัวโดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กทำให้ธุรกิจในกลุ่มนี้ไม่ได้มีการเตรียมพร้อม นอกจากนี้การที่รัฐมีการประกาศการขึ้นค่าจ้างและมีการขึ้นในสองรอบแม้ว่าส่วนหนึ่งจะทำให้เกิดการเริ่มปรับตัวในเขตที่ค่าครองชีพที่สูง แต่ปัจจัยการผลิตอื่นๆและอาหารได้มีการปรับขึ้นไปในทันที ส่งผลให้ประชาชนได้รับผลกระทบในภาพรวมจากการที่ราคาสินค้าและบริการปรับตัวสูงขึ้น ดังนั้นในอนาคต หากมีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในลักษณะนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบ และควรมีการพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชนในแต่ละกลุ่ม อย่างไรก็ตามภาคธุรกิจประเมินว่าการปรับในครั้งนี้ต่อไปควรมีการชะลอระยะเวลาให้นานออกไปเนื่องจากในระยะสั้นถึงระยะปานกลางนี้ธุรกิจจำเป็นต้องมีการปรับตัว นอกจากนี้ กลไกของภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คือ กลไกไตรภาคี ที่มีกฎหมายรองรับนั้น รัฐบาลต้องมีการดำเนินตามกฎหมาย โดยไตรภาคียังคงเป็นหลักในการตัดสินใจและใช้ข้อมูลประกอบในการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และโดยตัวแทนไตรภาคีของแต่ละจังหวัดต้องเป็นตัวแทนของกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างอย่างแท้จริง

การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในอนาคตต้องมีการประเมินถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้านเพื่อ กำหนดแนวทางการแก้ไขผลกระทบอย่างบูรณาการ และเกิดความเชื่อมโยงในมาตรการต่างๆที่จะช่วยลด ผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ นอกจากนี้การศึกษาระบบอื่นๆในการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมอาจเป็นทางเลือกที่ รัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานต้องมีการจัดเตรียมไว้ ซึ่งแผนการดำเนินการในอนาคตของกระทรวงแรงงาน ได้แก่ การ ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการใช้ระบบค่าจ้างลอยตัว การเร่งรัดการจัดทำอัตรา ค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน ให้ครบทุกสาขาอาชีพ และปรับระบบการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานของ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้กำกับ ควบคุม มาตรฐาน การสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดทำโครงสร้างเงินเดือนภาคเอกชน เพื่อการบริหารค่าจ้าง เงินเดือนของ องค์กร และลูกจ้างได้ทราบโครงสร้างเงินเดือนและความก้าวหน้าในสายงานช่วยให้ลูกจ้างมีความกระตือรือร้นใน การทำงานพัฒนาทักษะฝีมือให้ค่าจ้างที่สูงขึ้น และการปรับบทบาทของอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด ให้สามารถ พิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดตนเองและหรือการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แบ่งเขต (Zoning) เป็นกลุ่ม จังหวัด คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจกำหนดได้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 87 วรรคสอง ที่ให้ คณะกรรมการค่าจ้างสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ใช้เฉพาะกิจการ งานหรือสาขาอาชีพ ประเภทใด เพียงใด ในท้องถิ่นใดก็ได้ ตามความเหมาะสม นอกจากนี้รัฐ โดยการบูรณาการร่วมกันของ กระทรวง แรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อการจัดทำแผนกำลังคนของประเทศ ทิศทางของอุตสาหกรรมในอนาคตจะเป็นไปในทิศทางไหน เพื่อให้เกิดความเพียงพอของแรงงานในรายสาขา และจะส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานที่เหมาะสม

5. สรุปผลการประเมินด้วยตัวแบบ CIPP

5.1 บริบท

จากการประเมินด้วยตัวแบบ CIPP ตามที่เสนอมาในบทที่ 3 พบว่า โดยเจตนารมณ์ของ นโยบายนี้เป็น นโยบายที่มีเจตนาดี คือ เป็นนโยบายที่มีการดำเนินการเพื่อ การจัดกระจายผลประโยชน์ใหม่ (Policy for Redistribution) จากนายจ้างมาสู่แรงงาน โดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุน อย่างไรก็ตามไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการ ปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดด เป็นนโยบายที่จำเป็นในทางหลักการและการปฏิบัติ กล่าวคือ การปรับ ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยในแต่ละครั้งเป็นเพียงการปรับเพียงเล็กน้อยไม่สามารถชดเชยการเพิ่มขึ้นของค่า ครองชีพ และสถานการณ์นี้เป็นมาระยะเวลาานาน ส่งผลให้แรงงานยังมีความเป็นอยู่ในระดับที่ยังไม่ดีพอ และ ประเทศยังคงติดกับกับดักของแรงงานในระดับถูก ทำให้ผู้ประกอบการใช้แรงงานที่มีราคาถูกเป็นปัจจัยการ ผลิตหลักโดยไม่ได้คำนึงถึงการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน ดังนั้น ด้วยบริบทนี้การใช้นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำตาม วัตถุประสงค์ที่นำเสนอมาในส่วนที่ 1 เป็นนโยบายที่มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ (ในขณะเดียวกันก็เป็น นโยบายที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นแรงงานตัดสินใจเลือกรัฐบาลชุดนี้)

5.2 ปัจจัยนำเข้า

ในประเด็นของการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าในกรณีนี้ คือ การที่รัฐบาลใช้มาตรการการบรรเทา ผ่านทางกลไกของรัฐและหน่วยงานในกำกับของรัฐ รวมถึงการจัดตั้ง ศูนย์สนับสนุนผู้ประกอบการให้พร้อมจ่าย อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กระทรวงแรงงาน ซึ่งมาตรการเหล่านี้ประกอบด้วย 1) มาตรการเพื่อเสริมสภาพคล่อง เพิ่ม วงเงิน ลดต้นทุนทางการเงิน โดยผ่านกระบวนการให้สินเชื่อ 2) มาตรการลดต้นทุนผู้ประกอบการ โดยผ่าน กระบวนการทางภาษีและเงินสมทบ) มาตรการเพิ่มผลิตภาพแรงงานให้ผู้ประกอบการ 4) มาตรการเพิ่มรายได้ให้

ผู้ประกอบการ 5) มาตรการ กระตุ้นและส่งเสริมการขายโดยผ่านการบริโภค ค ซึ่งมีจำนวน 15 มาตรการย่อย ทั้งนี้จากมาตรการต่าง ๆ นั้นผู้วิจัยประเมินว่าเป็นเพียงมาตรการที่รัฐใช้โดยมีต้นทุนในการดำเนินการที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับผลกระทบในภาพรวมที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงาน โดยผลกระทบในภาพรวมนั้นเกิดจากการที่ นายจ้างต้องมีการปรับขึ้นค่าจ้างให้กับลูกจ้างซึ่งเป็นมูลค่าที่สูงมากเมื่อเทียบกับมาตรการที่รัฐได้ใช้

มาตรการที่อาจประเมินได้ว่าเป็นมาตรการที่รัฐอาจใช้ทรัพยากรมากที่สุดประกอบด้วยสองกลุ่ม มาตรการ คือ มาตรการการลดภาษี เช่น การลดภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจซึ่งเป็นการลด จากอัตราร้อยละ 30 มาเป็นร้อยละ 23 ซึ่งทำให้รับเสียรายได้จากการปรับลด หรือมาตรการภาษีเพื่อจูงให้เกิด การปรับเปลี่ยนการผลิต เป็นต้น และ มาตรการของการลดเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมซึ่งจะทำให้ กองทุนประกันสังคมมีรายได้จากการสมทบที่น้อยลง อย่างไรก็ตาม รายรับที่น้อยลงนี้จะไปสะท้อนในด้าน ความเพียงพอและความมั่นคงของกองทุนต่อไปในอนาคต ซึ่งทั้งสองมาตรการนี้จึงถือว่าเป็นมาตรการที่รัฐมี ต้นทุนในการใช้เป็นทรัพยากรในการดำเนินนโยบายนี้ที่ชัดเจนที่สุด

สิ่งที่เป็นปัญหาในเชิงของปัจจัยนำเข้าของนโยบายที่มีปัญหาในช่วงเริ่มต้น คือ การขาดทรัพยากรคน หรือข้าราชการที่สามารถเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายนี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นใน ช่วงแรกของการดำเนินนโยบายจะพบว่าทำให้สัมพัทธ์ของข้าราชการเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติอาจยัง ไม่มีความที่ชัดเจน

จากประเด็นของทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย ผู้ประเมินพบว่าปัญหาหนึ่งของ มาตรการบรรเทาผลกระทบนั้น อาจเป็นมาตรการที่มีลักษณะที่กว้างเกินไป และผู้ได้รับผลกระทบบางกลุ่มไม่ สามารถเข้าถึงมาตรการความช่วยเหลือเหล่านั้น รวมถึงมูลค่าที่ปรากฏในมาตรการอาจมีน้อยเกินไปและการ กำหนดมาตรการในลักษณะของการให้เป็นเงินกู้ อาจทำให้ผู้ได้รับผลกระทบเกรงว่าจะมีภาระต่อเนื่องใน อนาคต ซึ่งรัฐบาลควรมีการจัดการปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ให้ถูกต้องตามกลุ่มเป้าหมายและให้ทั่วถึง ภายใต้ต้นทุน ของรัฐที่สามารถบริหารจัดการได้

5.3 กระบวนการ

จากการประเมินการกระบวนการดำเนินนโยบายค่าจ้างขั้นต้นนี้ พบว่า เป็นการดำเนินการที่ ขาดความ พร้อมในการเตรียมการในเรื่องต่างๆ เช่น การสร้างความยอมรับของผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ประกอบการใน กลุ่ม SME การสร้างความเข้าใจให้กับหน่วยงานราชการที่จะได้รับผลกระทบ รวมถึงการสร้างความรู้ความ เข้าใจให้กับผู้ประกอบการและลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิและวิธีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ และในการดำเนินการนี้ มี การประชาสัมพันธ์ที่ยังให้ข้อมูลไม่ถึงกลุ่มผู้ปฏิบัติเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนได้นั้น การบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ของภาครัฐและภาคเอกชน ยังขาดการประสานงานที่ดี ดังเช่นการมีข้อเรียกร้องจากแต่ละฝ่ายในการชะลอการ ดำเนินนโยบายในช่วงระยะแรกๆ และการกำหนดแนวทางช่วยบรรเทาผลกระทบของผู้ประกอบการและ ลูกจ้างที่เมื่อรวมกันแล้วก็อาจยังไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของผู้ประกอบการและลูกจ้าง รวมถึงการ กำหนดมาตรการรองรับที่กว้างเกินไปโดยผู้รับผลกระทบบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้รัฐ อาจยังไม่ได้มีการประเมินผลของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่จะจูงใจให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเฉพาะ แรงงานต่างด้าว

5.4 ผลผลิตและผลลัพธ์

สำหรับประเด็นของผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการ พบว่า การศึกษาผลกระทบด้วยวิธีการพิจารณา จากการทำงาน การออกจากงาน และการเลิกจ้าง พบว่า หากตัวเลขที่แสดงอัตราทั้งสามเป็นตัวเลขที่มีการ

จัดเก็บอย่างถูกต้อง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจนถึงไตรมาสที่ 1 ปี 2556 อยู่ในเกณฑ์ที่ไม่มีปัญหา โดยการจ้างงานมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น การออกจากงานและการเลิกจ้างมีแนวโน้มลดลง แม้ว่าจะมีช่วงของการเลิกจ้างอยู่ในช่วงต้นปีแต่ก็สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีอยู่ในตลาดแรงงานที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผลกระทบของปัญหานี้มีความรุนแรงไม่มาก และแรงงานของประเทศในส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่อยู่นอกระบบและอาจไม่ได้รับความคุ้มครองจากการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ความเชื่อมโยงระหว่างทั้งสองตลาดทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากนอกระบบเข้ามาสู่ในระบบได้ดีขึ้นจากแรงจูงใจของค่าจ้างขั้นต่ำ

ข้อสำเร็จอีกประการหนึ่งของนโยบายนี้คือการทำให้ระดับรายได้รวมของประชากรสูงขึ้น กล่าวคือเมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยและค่ามัธยฐานของรายได้จากการทำงาน พบว่า ค่าทั้งสองมีการปรับตัวสูงขึ้นจากปีก่อนที่จะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอย่างมีนัยสำคัญ และการกระจายตัวของรายได้มีค่าที่ลดน้อยลง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่มีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทำให้แรงงานมีรายได้ที่ไม่แตกต่างกันมาก อย่างไรก็ตามเมื่อประเมินตามกลุ่มประเภทแรงงาน พบว่า แรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีแรงงานจำนวนน้อยกว่า 10 คน มีการเปลี่ยนแปลงของรายได้และการกระจายตัวที่ไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก โดยเมื่อมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศแล้วกลุ่มที่มีการกระจายตัวต่ำที่สุด คือ กลุ่มแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีการจ้างงานมากกว่า 100 คนขึ้นไป ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยน้อยที่สุดและมีการกระจายตัวสูงที่สุดคือกลุ่มแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีแรงงานน้อยกว่า 10 คน ดังนั้น นโยบายนี้เมื่อพิจารณาแล้วจึงอาจยังมีความไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็ก ในกรณีจำแนกตามระดับการศึกษาพบว่า แรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาเป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุด ในลำดับถัดมาคือระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา ในขณะที่กลุ่มที่ศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยเป็นกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยที่สูงที่สุด แต่ในกลุ่มนี้ก็ยังคงมีการกระจายตัวสูงที่สุด ย่อมแสดงถึงความแตกต่างของรายได้ของผู้สำเร็จปริญญาและเป็นผลจากการมีนโยบายการปรับขึ้นเงินเดือนให้กับผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี 15,000 บาทต่อเดือน นอกจากนี้จากการประเมินพบว่าการกระจายตัวของรายได้ของแรงงานในภาคราชการก็มีการปรับตัวดีขึ้นอันเป็นผลมาจากนโยบายทั้งสอง

การประเมินผลลัพธ์ของนโยบายผ่านตัวแปรระดับราคา พบว่า ภายหลังจากการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตัวแปร ผลกระทบสู่ระดับเงินเฟ้อ (contribution to inflation) ของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับค่าแรงจำนวน 45 รายการมีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากสัดส่วนการใช้สินค้าเหล่านี้ในครัวเรือนมีสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายรวม ดังนั้น แม้ว่าจะระดับผลกระทบที่มีต่อราคาจะเพิ่มสูงขึ้นแต่ก็ยังมีผลกระทบที่น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของสินค้าอื่นๆ เช่น การเพิ่มขึ้นของสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนจากนโยบายรัฐบาลและอาหารสด ซึ่งสินค้าเหล่านี้ต่างมีการใช้ปัจจัยแรงงานในการผลิตซึ่งถือเป็นผลกระทบทางอ้อมอีกประการหนึ่ง

ประเด็นที่อาจต้องการประเมินในอนาคตคือการเพิ่มขึ้นของทักษะแรงงาน ซึ่งผ่านผลิตภาพของการผลิต ทั้งนี้ในปัจจุบัน ผลิตภาพของแรงงานสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นยังอยู่ในภาวะทรงตัวแต่ในภาพรวมของการใช้ผลิตภาพของแรงงานยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น ดังนั้นหากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำจะประสบความสำเร็จในด้านการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการเพิ่มผลิตภาพของการผลิตด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาทดแทน ความห่างระหว่างผลิตภาพของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นกับอุตสาหกรรมที่ใช้ปัจจัยทุนเข้มข้นจะเป็นตัวชี้วัดอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่บ่งบอกถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตในอนาคต นอกจากนี้ธรรมชาติของงานบางประเภทจำเป็นต้องใช้แรงงานเพียงอย่างเดียว การพัฒนาเครื่องจักรเพื่อการผลิตเพื่อให้ได้ผลิตผลตามที่ต้องการอาจทำได้หรือมีต้นทุนที่สูงมาก เช่น การปอกกุ้ง งานประมง การเย็บหนัง ดังนั้นอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็ยังคงพึ่งพิงแรงงานต่อไป ซึ่งในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มผลิตภาพและการลดของเสียซึ่งการเพิ่มทักษะให้กับแรงงานจึงยังคงมีความจำเป็นอยู่

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่อาจยังพิจารณาได้ไม่ชัดเจนในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาครั้งนี้คือ การประเมินความสามารถในการแข่งขันของประเทศเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากการดำเนินนโยบายนี้เพิ่งเริ่มต้นเพียงประมาณ 3 ไตรมาส ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านก็เริ่มมีการปรับเปลี่ยนนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดดเช่นกัน ดังนั้นการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพื่อใช้แรงงานในราคาที่ถูกลงกว่า อาจไม่ใช่กลยุทธ์เด่นของผู้ประกอบการอีกต่อไป ประกอบกับสาธารณูปโภคที่ยังอาจไม่พร้อมจึงอาจไม่ทำให้เกิดการลงทุนในต่างประเทศ แต่ยังคงมีผู้ประกอบการที่ต้องการประโยชน์ทางภาษีอาจมีการจัดตั้งบริษัทในประเทศเพื่อนบ้าน

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นข้อเสนอในสองด้านที่เกิดขึ้นจากการตั้งข้อสังเกตในการประเมินผลกระทบที่มาจากทั้งภาพรวมของตลาดแรงงานและตัวแปรทางรายได้ การประเมินจากผลิตภาพ ระดับราคา การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และการประเมินด้วยตัวแบบ CIPP ซึ่งผลของการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายของรัฐนั้นมีผู้ที่ได้รับผลกระทบในรายกลุ่มที่แตกต่างกัน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นที่ต้องประเมินว่าตรงกับวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ หากยึดว่าโครงการนี้จัดทำเพื่อยกระดับรายได้ของแรงงานต้องถือว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จเนื่องจากโครงสร้างของรายได้ต่อเดือนของแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด และข้อมูลการเลิกจ้างก็ได้ชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ดังนั้นจากการประเมินถือว่าการดำเนินการของนโยบายนี้ส่งผลในทางบวกต่อตลาดแรงงาน

หากพิจารณาเป็นรายกลุ่มจะพบว่ากลุ่มที่แรงงานที่อยู่ในกิจขนาดเล็กเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์น้อยกว่ากลุ่มที่อยู่ในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในขณะที่การประเมินในด้านราคาสินค้าและบริการตามตัวเลขข้อมูลทางการที่ปรากฏก็ยังไม่สามารถสรุปเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของราคาในระดับที่สูงอย่างที่คาดการณ์ไว้ก่อนหน้านี้ แสดงว่ากำลังซื้อของกลุ่มที่ได้รับการปรับค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นอย่างเต็มที่ไม่ได้ลดลง แต่ข้อพึงระวังคือ ยังมีบางกลุ่มที่อาจจะได้รับผลกระทบ คือ กลุ่มที่ไม่ได้รับค่าจ้างตามขั้นต่ำ (ซึ่งจากกลไกตลาดแรงงานและการขาดแคลนแรงงานจะทำให้กลุ่มนี้เหลือน้อยลง) ซึ่งเป็นกลุ่มที่อำนาจซื้อจะลดลง รัฐจำเป็นต้องพิจารณาว่าบุคคลกลุ่มใดจะได้รับผลกระทบที่สูงการกำหนดมาตรการในการบรรเทาผลกระทบและการช่วยเหลือจำเป็นต้องให้ความสำคัญของกลุ่มนี้มาเป็นอันดับแรก

ในกรณีของการเพิ่มผลิตภาพการผลิต แม้ว่าข้อมูลทฤษฎีที่ใช้ในการประเมินอยู่ในระยะเวลาที่สั้นแต่แนวโน้มของการลดลงของผลิตภาพการผลิตในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นเริ่มลดลง ดังนั้น หากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่สามารถที่จะปรับปรุงวิธีการผลิตโดยไปใช้ปัจจัยทุนแทนได้ไม่ว่าด้วยข้อจำกัดใดๆ นโยบายการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำจะไม่ได้ก่อประโยชน์กับอุตสาหกรรมเหล่านี้

ดังนั้น มาตรการต่างๆที่มีการคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแต่ละกลุ่มจึงจะเป็นมาตรการที่ช่วยบรรเทาผลกระทบและช่วยผู้ประกอบการสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างของการผลิตตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล ซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ

รัฐบาลต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและแยกกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนและถูกต้อง (targeting และ segmentation) ในการที่จะให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนนายจ้างและลูกจ้าง ให้ตรงกับความต้องการเฉพาะกลุ่ม ตัวอย่างเช่น มาตรการทางภาษี อาจไม่ได้ช่วยให้ SMEs ได้ประโยชน์เนื่องจากผลกำไรเดิมเป็น 0 หรือขาดทุน ดังนั้นการเปลี่ยนจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 23 ผู้ได้ประโยชน์คือบริษัทใหญ่ ไม่ใช่ผู้ประกอบการรายเล็ก หรือ มาตรการทางด้านสินเชื่อ เป็นมาตรการที่ให้กับผู้ประกอบการที่รู้ตัวว่ายังคงมีศักยภาพและ

ความสามารถในการแข่งขัน แต่สำหรับผู้ประกอบการรายเล็กที่มีปัญหาเดิมอยู่แล้วก็อาจไม่ได้รับผลจากมาตรการความช่วยเหลือนี้เป็นต้น

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลิตภาพ ของแรงงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาทักษะ โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะต่ำ จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในลำดับต้นๆ เพื่อให้แรงงานเหล่านี้ยังสามารถอยู่ในระบบต่อไปได้ เนื่องจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการจูงใจให้กับแรงงานที่อยู่นอกระบบเข้ามาสู่ในระบบ ตลอดจนแรงงานต่างด้าวก็จะเคลื่อนย้ายเข้ามาเช่นกัน ดังนั้นการรักษาคนงานที่ยังพอมือมีทักษะพื้นฐานอยู่บ้างจึงมีความสำคัญ ซึ่งกลไกการพัฒนาฝีมือแรงงานจะมีส่วนช่วยเสริมนโยบายนี้

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแบบเท่ากันทุกจังหวัด อาจมีข้อเสียประการหนึ่ง คือ ไม่ได้สะท้อนภาพของเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นอย่างแท้จริง และไม่มีที่ว่างเหลือให้กับการดำเนินนโยบายดึงดูดการลงทุนในเชิงพื้นที่ เนื่องจากต้นทุนค่าแรงงานเท่ากันทั้งหมดในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นการเลือกพื้นที่ที่สามารถหาแรงงานราคาถูกอาจทำได้ง่ายและอาจทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

การกำหนดนโยบาย พัฒนาระบบค่าตอบแทนตามความสามารถ ของแรงงาน เป็นแนวทางที่ต้องเร่งดำเนินการ เพราะแม้ว่าค่าจ้าง 300 บาทจะเป็นค่าจ้างพื้นฐานให้กับแรงงานแล้ว การปรับขึ้นค่าจ้างตามความสามารถของแรงงานยังเป็นเครื่องมือจูงใจเพื่อให้แรงงานทำงานเต็มศักยภาพ และภาคการผลิตก็จะได้ผลิตภาพจากแรงงานที่คุ้มค่ากับต้นทุนของปัจจัยแรงงาน

ท้ายสุดในการดำเนินนโยบายที่มีผลกระทบในวงกว้างและมีขนาดผลกระทบที่สูง เช่น นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดด ต้องดำเนินการด้วยความพร้อมและผ่านการศึกษาผลกระทบมาเป็นอย่างดี เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

7. ข้อจำกัดของการศึกษา

ในการศึกษานี้เป็นการประเมินผลกระทบโดยใช้ข้อมูลที่มีการเก็บรวบรวมแบบทิวติง และการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ ดังนั้นผลที่เกิดขึ้นอาจไม่ได้สะท้อนภาพในระดับจุลภาคได้ทั้งหมด นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบของตัวแปรบางตัวแปรอาจยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากการปรับเปลี่ยนนโยบายอาจยังอยู่ในเวลาที่สั้นเกินไป คือประมาณ 1.5 ปี สำหรับ 7 จังหวัดที่มีการปรับตั้งแต่ไตรมาสที่สองของปี 2555 และประมาณครึ่งปีสำหรับจังหวัดที่เหลือ ดังนั้นตัวแปรที่เป็นตัวแปรที่มีลักษณะต้องเป็นการสะสมคุณลักษณะ เช่น ทักษะของแรงงาน ผลกำไรผู้ประกอบการ หรือการย้ายฐานการผลิต อาจยังไม่แสดงให้เห็นในช่วงเวลานี้ ท้ายสุด การประมาณด้วยสมการเชิงโครงสร้างอาจไม่แสดงผลลัพธ์ที่แม่นยำเนื่องจากการปรับเปลี่ยนค่าจ้างขั้นต่ำในครั้งนี้เป็นการปรับแบบก้าวกระโดดซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง ซึ่งตัวแบบของสมการถดถอยอาจไม่สามารถสะท้อนภาพของการปรับเปลี่ยนในครั้งนี้

บรรณานุกรม

- ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์. (2555). การศึกษาผลกระทบการดำเนินนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำต่อความเหลื่อมล้ำของค่าจ้าง การจ้างงาน และชั่วโมงการทำงาน. เอกสารเผยแพร่งานสัมมนาประจำปี.
- ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2547). โครงการศึกษาความจำเป็นในการ กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ. เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย . (2548). โครงการการศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการ คำนวณหาค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างพื้นฐาน. เสนอต่อ กระทรวงแรงงาน.
- Acemoglu, Daron., and Pischke, Jorn-Steffen. (1999). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. *Economic Journal* 109, no. 453 (February): F112–F142.
- Acemoglu, Daron., and Pischke, Jorn-Steffen. (2003). Minimum Wages and On-the-Job Training. *Research in Labor Economics* 22:159–202.
- Agell, Jonas., and Lommerud, Kjell Erik. (1997). Minimum Wages and the Incentives for Skill Formation. *Journal of Public Economics* 64, no. 1 (April): 25–40.
- Barron John M., Berger Mark C., and Black, Dan A. (1999). Do Workers Pay for On-the-Job Training? *Journal of Human Resources* 34, no. 2 (Spring): 235–252.
- Becker, Gary S. (1993). *Human Capital*. 3rd edition. Chicago: University of Chicago press.
- Boeri, Tito. and Ours, Jan van. (2008). *The economics of Imperfect labor Market*. Princeton, N.J.: Princeton University press.
- Brown, Charles . (1999). Minimum wages, Employment, and the distribution of income. In *handbook of labor Economics*, Vol. 3, ed. Orley Ashenfelter and David Card, 2101 – 2163. Amsterdam: Elsevier Science B.V.
- Burdett, Kenneth, and Mortensen, Dale. (1998). Wage differential, employer size, and unemployment. *International Economic Review* 39, no. 2(May): 257 – 273.
- Card, David. (1992). Do minimum wage reduce employment? A case study of California , 1987 – 1989. *Industrial and labor Relations review* 46, no. 1(October): 38 – 54.
- Card, David, and Krueger Alan B. (1995). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton, N.J.: Princeton University press.
- Cox, James C., and Oaxaca, Ronald L. (1981). Effect of minimum wage policy on inflation and on output price, employment and real wage rates by industry. In *Report of the Minimum Wage Study Commission*, Vol 6, 171 – 210. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- DiNardo, J., Fortin M. Nicole, and Lemieux, Thomas. (1996). Labor market institutions and the distribution of wages, 1973 – 1992: A Semiparametric approach. *Econometrica* 64, no.5 (September): 1001 – 1044.
- Draca, Mirko, Machin Stephen, and Van Reenan John. (2006). *Minimum Wages and Firm Profitability*. Discussion Paper no. 1913, Institute for the Study of Labor (IZA).

- Feldstein, Martin. (1973). The Economics of the New Unemployment. *Public Interest* 33 (Fall): 3–42.
- Gramlich, Edward M. (1976). Impact of minimum wage on other wages, employment. And family incomes. *Brooking Papers on economic Activity*, no. 2: 409 – 451.
- Katz, Lawrence F., and Krueger, Alan B. (1992). The effect of the minimum wage on the fast food industry. *Industrial and labor Relations review* 46, no. 1(October): 6 – 21.
- Leighton, Linda, and Mincer Jacob. 1981. The Effects of Minimum Wages on Human Capital Formation. In *The Economics of Legal Minimum Wages*, ed. Simon Rothenberg, 155–173. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Lemos, Sara. (2008). A survey of the effects of minimum wage on prices. *Journal of Economic Surveys* 22, no.1(February): 187 – 212.
- Loewenstein, Mark A., and Spletzer, James R. (1999). General and Specific Training: Evidence and Implications. *Journal of Human Resources* 34, no. 4 (Fall): 710–733.
- Mincer, Jacob. (1976). Unemployment effects of minimum wages. *Journal of Political Economy* 84, no. 4, Supplement (August): S87 – S104.
- Neumark, David., and Wascher, William L. (2008). *Minimum Wages*. MIT Press.
- Pettengill, John S. (1981). The long-run impacts of a minimum wage on employment and the wage structure. In *Report of the minimum wage study commission*, Vol 6, 63 – 104. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Rosen, Sherwin. (1972). Learning and Experience in the Labor Market. *Journal of Human Resources* 7, no. 3 (Summer): 326–342.
- Royalty, Anne Beeson. (2000). Do minimum wage increase lower the probability that low-skilled worker will receive fringe benefits. Unpublished paper, Indiana University – Purdue university Indianapolis.
- Simon, Kosali Ilayperuma, and Kaestner Robert. (2004). Do the minimum wage affect non-wage job distributes? Evidence on fringe benefits. *Industrial and labor Relations Review* 58, n0.1 (October): 52 – 57.
- Stigler, George J. (1946). The Economics of Minimum Wage Legislation. *American Economic review* 36, no. 3(June): 358 – 365.
- Welch, Finis. (1978). The Rising Impact of Minimum Wages. *Regulation* 2 (November/December): 28–37.
- Wolff, Edward N., and Nadiri, Ishaq M. (1981). A Simulation Model of the Effect of an Increase in the Minimum Wage on Employment, Output, and the Price Level. In *Report of the Minimum Wage Study Commission*, vol. 6, 217–232. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

- กรุงเทพธุรกิจ. (5 เมษายน 2555). คู่กันจะค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท เทียบกับค่าแรงในอาเซียน . สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2556 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/keatanun/20120406/445749/คู่กันจะค่าแรงขั้นต่ำ -300-บาท -เทียบกับค่าแรงในอาเซียน.html>.
- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2555). ค่าแรงขั้นต่ำ : บทเรียน ผลกระทบ และการปรับตัว. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2556. จาก <http://www.dpu.ac.th/researchcenter/poll.php?act=view&id=228>.
- ไทยพับลิก้า. (3 พฤษภาคม 2556). ประเทศเอเชียแห่งปรับค่าแรง ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มกำลังซื้อ หรือเสริมฐานการเมือง? สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2556 จาก <http://thaipublica.org/2012/05/asian-countries-wages-labor/>.
- ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน. (2556). การทำงานในประเทศบรูไน. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2556 จาก <http://www.asean thai.net/asean-knowledge-detail.php?id=60>
- ศูนย์ช่วยเหลือและจัดการวิกฤติแรงงาน. (2556). ค่าแรงไทยถูกเกือบที่สุดในอาเซียน. สืบค้น เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2556 จาก <http://www.labourcrisiscenter.com/index.php?lay=show&ac=article&id=539170775&Ntype=12>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย . (2556). TDRI Factsheet 07: ค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2556. จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/tdri-factsheet-07>.
- สมศจึ ศึกษา. (2554). ผลกระทบของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาท. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2556. จาก <http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Semina/MonthlyWorkshop/Documents/Labour300.pdf>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2556). บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พศ. 2555 สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2556. จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/Sociosum55.pdf>.
- Minimum Wage Levels Across ASEAN. (2013) เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2556 จาก <http://www.asean briefing.com/news/2013/04/16/minimum-wage-levels-across-asean.html>

ภาคผนวกที่ 1 การกำหนดอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น

ตารางการจำแนกผลิตภัณฑ์/การผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น

จำแนกตามตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต (ค่าจ้างแรงงานต่อมูลค่าเพิ่ม) เกณฑ์ $\geq 40\%$		รพท. จำแนกผลิตภัณฑ์ส่งออกที่ใช้แรงงานเข้มข้น ได้แก่	
อุตสาหกรรม	ISIC Code	อุตสาหกรรม	ISIC Code
ผลิตภัณฑ์ไม้และไม้ก๊อกลง เครื่องเรือนและเครื่อง ตกแต่งทำด้วยไม้	20, 3610	ตะกร้าสานและเครื่องจัก สาน	20
สิ่งถัก	1730	ผลิตภัณฑ์สิ่งทอประเภทสิ่ง ทอที่ใช้ในบ้าน ((และรวมถึง ถุงเท้า ถุงน่อง เครื่องยกทรง ผ้าไหมทอ)	1712
รองเท้า	1920	รองเท้า	1920
เครื่องประดับและกิจกรรมที่ เกี่ยวข้อง	3691	ไข่มุก-หินมีค่าและ เครื่องประดับ	3691
เครื่องดนตรีและเครื่องกีฬา		อุปกรณ์กีฬา	
เครื่องจักรและอุปกรณ์ การเกษตร		หนังและผลิตภัณฑ์หนัง	19
การก่อสร้าง		เครื่องเดินทาง	1912
การซ่อมแซม		ดอกไม้ใบไม้ผลไม้ประดิษฐ์	3699
น้ำมันสัตว์ ไขมันสัตว์ น้ำมันพืช	1514	ผลิตภัณฑ์เซรามิก	2691
การขนส่งทางทะเล		ของเล่นและเครื่องเกมส์	
โรงสีข้าว		เครื่องนุ่งห่ม	
ผลิตภัณฑ์กระดาษ	21		

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาคผนวกที่ 2 ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์

ประเด็นคำถามเพื่อสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบาย (กระทรวงแรงงาน)

1. จุดอ่อนและจุดแข็งของการดำเนินนโยบายการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ
2. โอกาสและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ
3. ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของการดำเนินนโยบายการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ
4. ผลลัพธ์หรือผลสะท้อนกลับ (ที่ได้รับจากนายจ้างและลูกจ้าง) เป็นไปตามที่กระทรวงแรงงานคาดการณ์หรือไม่ มีปัจจัยใดทำให้ผลไม่เป็นตามที่กระทรวงคาดการณ์
5. การกำหนดมาตรการรองรับต่างๆที่กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการ มีความเพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอ ท่านคิดว่ามีประเด็นใดที่ต้องการเสริม
6. ตัวชี้วัดที่กระทรวงแรงงานใช้เพื่อการประเมินความสำเร็จของนโยบายมีตัวชี้วัดใดบ้าง มีการแบ่งประเภทของตัวชี้วัดความสำเร็จอย่างไร และ ผลของตัวชี้วัดที่ใช้เป็นอย่างไร
7. ในมุมมองของความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ท่านคิดว่านโยบายนี้ส่งผลต่อการแข่งขันของประเทศมากน้อยเพียงใด และมีตัวชี้วัดในการประเมินอย่างไร
8. กระทรวงแรงงานมีแผนในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้อย่างไร

ประเด็นคำถามเพื่อสัมภาษณ์ลูกจ้าง

1. นโยบายการปรับค่าจ้าง 300 บาท และมาตรการเสริมในการให้ความช่วยเหลือลูกจ้าง มีความเพียงพอและครอบคลุมหรือไม่
2. บริษัทหรือสถานประกอบการที่ท่านมีความเกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามนโยบายอย่างเหมาะสมหรือไม่ มีกรณีใดที่สามารถยกเป็นตัวอย่างได้ว่าสถานประกอบการอาจดำเนินการที่ไม่เหมาะสม
3. ภายหลังจากการประกาศนโยบาย (ก่อนการปรับในวันที่ 1 เม.ย.55 และ 1 ม.ค. 56) บริษัทหรือสถานประกอบการที่ท่านมีความเกี่ยวข้องมีการดำเนินการ ปรับตัว หรือ มีรูปแบบการจ้างงาน การจ่ายค่าตอบแทนที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร
4. ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ท่านได้รับ คืออะไรบ้าง และขนาดของผลกระทบมากน้อยเพียงใด
5. ในฐานะที่ท่านเป็นผู้แทนของแรงงาน ท่านได้รับข้อร้องเรียนหรือข้อพิพาทที่กลุ่มแรงงานมาร้องเรียนกับท่านในเรื่องของนโยบายนี้หรือไม่ ท่านอาจยกเป็นตัวอย่างประกอบ
6. ท่านคิดว่ามาตรการนี้มีความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ท่านใช้เกณฑ์หรือตัวชี้วัดใดในการประเมินผลสำเร็จของนโยบาย และท่านคิดว่ารัฐควรคำนึงในประเด็นใดเพิ่มเติม

ประเด็นคำถามเพื่อสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ

1. ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมที่กิจการและอุตสาหกรรมของท่านได้รับจากมาตรการนี้ คืออะไร และขนาดของผลกระทบมีมากน้อยเพียงใด
2. ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ประกอบการ กิจการของท่านและอุตสาหกรรมของท่านมีการปรับตัวอย่างไร (หรือดำเนินกลยุทธ์ทางธุรกิจอย่างไร) เพื่อรองรับกับนโยบายนี้ และใช้เวลาในการปรับตัว และการเตรียมพร้อมอย่างไร
3. ภายหลังจากการประกาศนโยบาย (ก่อนการปรับในวันที่ 1 เม.ย.55 และ 1 ม.ค. 56) บริษัทหรือสถานประกอบการที่ท่านมีความเกี่ยวข้องมีการปรับนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ การดำเนินการ การปรับตัว หรือ มีรูปแบบการจ้างงาน การจ่ายค่าตอบแทนที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร
4. กลยุทธ์ของภาคธุรกิจของธุรกิจที่ท่านเกี่ยวข้องมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ท่านอาจยกตัวอย่างประกอบ เช่น การย้ายฐานการผลิต การปรับรูปแบบสภาพการจ้างงาน การปรับระบบค่าตอบแทน เป็นต้น
5. ภายหลังจากการดำเนินนโยบาย กิจการและอุตสาหกรรมของท่านมีปัญหาเรื่องอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงาน (อาจเป็นการเคลื่อนย้ายระหว่างพื้นที่ อุตสาหกรรม หรือ อาชีพ) การบริหารทักษะของแรงงาน หรือไม่ หากมีปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหของท่านเป็นอย่างไร
6. มาตรการรองรับที่เป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการและลูกจ้างมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร และท่านคิดว่ารัฐควรดำเนินมาตรการใดเพิ่มเติมหรือไม่
7. ท่านคิดว่ามาตรการขึ้นค่าจ้างนี้สามารถเพิ่มผลิตภาพของแรงงานในการผลิตในกิจการหรืออุตสาหกรรมที่ท่านเกี่ยวข้องได้มากน้อยเพียงใด หรือการเป็นประโยชน์ต่อภาคธุรกิจของท่านอย่างไร นโยบายนี้มีความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ท่านใช้เกณฑ์หรือตัวชี้วัดใดในการประเมิน

ประเด็นคำถามเพื่อสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน

1. ท่านประเมินความเหมาะสมของนโยบายนี้ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติอย่างไร นโยบายนี้มีความเหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ประเทศไทยหรือไม่ เพราะเหตุใด
2. หากนโยบายนี้เป็นนโยบายเพื่อการกระจายของความเท่าเทียม (Redistribution Policy) ท่านคิดว่าด้วยหลักแนวคิดนี้ นโยบายนี้มีความเหมาะสมหรือไม่
3. ท่านประเมินว่าประเด็นที่รัฐควรให้ความระมัดระวังในการดำเนินนโยบายนี้คือประเด็นใดบ้าง

ภาคผนวกที่ 3 มาตรการบรรเทาผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

มาตรการบรรเทาผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและเพิ่มขีดความสามารถของผู้ประกอบการธุรกิจ ขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖) แบ่งเป็น ๕ ประเภทมาตรการหลัก ได้แก่ ๑) เพื่อเสริมสภาพคล่อง เพิ่มวงเงิน ลดต้นทุนทางการเงิน โดยผ่านกระบวนการให้สินเชื่อ ๒) ลดต้นทุนผู้ประกอบการผ่านกระบวนการทางภาษีและเงินสมทบ ๓) เพิ่มผลิตภาพแรงงานให้ผู้ประกอบการ ๔) เพิ่มรายได้ให้ผู้ประกอบการ ๕) กระตุ้นและส่งเสริมการขายโดยผ่านการบริโภค ซึ่งมีจำนวน ๑๕ มาตรการย่อย มีรายละเอียดดังนี้

การสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประกอบการและแรงงานให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าวันละ ๓๐๐ บาท ภายใต้มาตรการการบรรเทาผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน จำนวน ๕ มาตรการ

๑. มาตรการสินเชื่อเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน วงเงิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ขยายระยะเวลาการดำเนินโครงการสินเชื่อเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน ออกไปอีก ๑ ปี (๑ มกราคม - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖) และปรับหลักเกณฑ์วงเงินกู้สำหรับสถานประกอบการเพิ่มขึ้น ดังนี้

๑) ลูกจ้างไม่เกิน ๕๐ คน วงเงินกู้จากไม่เกิน ๑ ล้านบาทเป็นไม่เกิน ๒ ล้านบาท

๒) ลูกจ้าง ๕๑ - ๒๐๐ คน วงเงินกู้จากไม่เกิน ๒ ล้านบาท เป็นไม่เกิน ๔ ล้านบาท

๓) ลูกจ้างเกินกว่า ๒๐๐ คนขึ้นไป วงเงินกู้จากไม่เกิน ๔ ล้านบาท เป็นไม่เกิน ๘ ล้านบาท

ทั้งนี้ เพื่อให้สถานประกอบการที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคมกู้เงินธนาคารที่เข้าร่วมโครงการนำไปเป็นทุนหมุนเวียนและเสริมสร้างสภาพคล่องในกิจการ สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่เข้าร่วมโครงการในปี ๒๕๕๕ มีจำนวน ๕ แห่ง ได้แก่ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารแลนด์แอนด์เฮอร์สเพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน) ธนาคารเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และในปี ๒๕๕๖ มีธนาคารที่ดำเนินการตามโครงการต่อเนื่อง จำนวน ๓ แห่ง ได้แก่ ธนาคารแลนด์แอนด์เฮอร์ส ธนาคารเกียรตินาคินฯ และธนาคารกรุงไทยฯ ผลการดำเนินงาน มีสถานประกอบการได้รับการอนุมัติสินเชื่อ จำนวน ๒,๑๑๙ รายวงเงิน ๓,๘๓๖.๒๑ ล้านบาท สามารถรักษาสภาพการจ้างงานช่วยให้ลูกจ้างมีงานทำได้ ๑๐๐,๑๗๒ คน

๒. มาตรการการลดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคมฝ่ายละร้อยละ ๑ จากร้อยละ ๕ คงเหลือฝ่ายละร้อยละ ๔ กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ให้ขยายระยะเวลาการลดเงินสมทบต่อไปอีก ๑ ปี ในปี ๒๕๕๖ เพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการและผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท มีสถานประกอบการและผู้ประกันตน (มาตรา ๓๓ และ มาตรา ๓๙) ได้รับการลดอัตราเงินสมทบ ๔๑๓,๐๘๓ แห่ง/ผู้ประกันตน ๑๐,๖๒๘,๖๙๕ ราย

๓. มาตรการนำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ มาหักลดหย่อนภาษีได้ ๒ เท่า โดยแบ่งการอบรมเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ การฝึกเตรียมเข้าทำงาน การฝึกยกระดับฝีมือแรงงาน และการฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพ โดยมีผู้เข้ารับการฝึกอบรม ๓,๒๓๑,๗๒๙ คน สถานประกอบการ ๒๓,๒๘๒ แห่ง

๔. มาตรการการให้กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๐.๑ เพื่อใช้ในการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานได้ขยายระยะเวลาการปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นร้อยละ ๐.๑ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ – ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน เรื่อง กำหนดวงเงินกู้ยืมและการชำระคืนกองทุน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖

๕. มาตรการจัดคลินิกพัฒนาฝีมือแรงงานเคลื่อนที่ไปยังสถานประกอบการต่าง ๆ โดยจัดทำ “โครงการยกระดับผลิตภาพแรงงานไทยให้มีศักยภาพสูงขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของสถานประกอบการ” มีแรงงานกลุ่มเป้าหมายได้รับการฝึกอบรม จำนวน ๑๕๑,๔๒๘ คน รวมทั้งจัดทำ “โครงการลดความสูญเสียในวงจรการผลิตและเพิ่มผลิตภาพแรงงาน” เพื่อให้มีการปรับปรุงการพัฒนาศักยภาพแรงงานร่วมกับการปรับปรุงกระบวนการบริการและการผลิตอย่างเป็นระบบในสถานประกอบการ

มาตรการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กระทรวงแรงงานดำเนินการ จำนวน ๑๐ มาตรการ ได้แก่

๑) มาตรการสินเชื่อเพื่อพัฒนาผลิตภาพการผลิต (Productivity Improvement Loan) ประกอบด้วยสินเชื่อเพื่อพัฒนาเครื่องจักร

๒) มาตรการการค้ำประกันสินเชื่อ ในลักษณะ Portfolio Guarantee Scheme ระยะที่ ๕ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือ SMEs ที่มีศักยภาพและต้องการสินเชื่อแต่ขาดหลักประกันให้มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องเนื่องจาก PGS ระยะที่ ๔ โดยบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จะค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในกรณีหลักประกันไม่เพียงพอ หรือไม่มีหลักประกัน

๓) มาตรการการค้ำประกันสินเชื่อ ในลักษณะ Portfolio Guarantee Scheme สำหรับผู้ประกอบการใหม่ (PGS New / Start – up) โดยบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จะค้ำประกันสินเชื่อ SMEs ในกรณีที่เริ่มกิจการใหม่ไม่เกิน ๓ ปี แต่หลักประกันไม่เพียงพอ หรือไม่มีหลักประกัน เพื่อให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินกู้จากระบบสถาบันการเงินมากขึ้น

๔) มาตรการการลดภาษีเงินได้นิติบุคคลเหลือร้อยละ ๒๐ ในปี ๒๕๕๖ และปรับช่วงกำไรสุทธิในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลแก่ผู้ประกอบการ SMEs ที่มีทุนชำระแล้วไม่เกิน ๕ ล้านบาท และมีรายได้จากการขายสินค้าไม่เกิน ๓๐ ล้านบาท จากเดิมกำไรสุทธิ ๑๕๐,๐๐๐ บาทแรก เป็น ๓๐๐,๐๐๐ บาทแรก ขณะนี้ ร่างพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๕) มาตรการการนำส่วนต่างของค่าจ้างที่จ่ายเพิ่มขึ้นจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปี ๒๕๕๕ เป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ ๓๐๐ บาท มาหักเป็นค่าใช้จ่ายก่อนชำระภาษี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่..) พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๖) มาตรการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล กรณีการปรับเปลี่ยนเครื่องจักรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่..) พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๗) มาตรการการหักค่าเสื่อมราคาเครื่องจักร ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการหักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๘) มาตรการลดค่าธรรมเนียมห้องพักที่เรียกเก็บสำหรับโรงแรม/ที่พักแรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ ให้ลดค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจโรงแรมลงร้อยละ ๕๐ จากที่เก็บ ๘๐ บาทต่อห้องพักต่อปี เหลือ ๔๐ บาทต่อห้องพักต่อปี เป็นระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย

๙) มาตรการการปรับเพิ่มอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมสัมมนาของส่วนราชการ โดยเป็นการปรับเพิ่มค่าอาหารและค่าเช่าที่พักในการฝึกอบรมของส่วนราชการ ซึ่งได้มีการดำเนินการแล้ว

๑๐) มาตรการการจัดการวานสินค้าราคาถูกไปจำหน่ายให้ลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยได้จัดทำโครงการ “ธงฟ้าเคลื่อนที่เพื่อประชาชน” เพื่อนำสินค้าราคาประหยัดเข้าไปจำหน่ายในแหล่งชุมชนและสถานประกอบการ

การสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประกอบการและแรงงานให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าวันละ ๓๐๐ บาท นอกเหนือจากมาตรการของรัฐบาล

๑. สนับสนุนให้เกิดการจ้างงานและยกระดับรายได้ ภายใต้โครงการศูนย์ตรีเทพเพื่อการจ้างงานและยกระดับรายได้อย่างครบวงจร มีผู้ได้รับบริการส่งเสริมการจ้างงานและยกระดับรายได้ จำนวน ๗๙,๑๓๔ คน

๒. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าวันละ ๓๐๐ บาท โดยดำเนินการตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการกลุ่มเสี่ยง รณรงค์ ส่งเสริม ฝึกระวังและติดตามให้แรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้น และส่งเสริมสวัสดิการที่เป็นเงินเพื่อการดำรงชีพ มีแรงงานจำนวน ๕๒๔,๐๙๒ คน ได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าวันละ ๓๐๐ บาท

๓. จัดตั้ง “ศูนย์สนับสนุนผู้ประกอบการให้พร้อมจ่ายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กระทรวงแรงงาน” ขึ้นในส่วนกลางและจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการภารกิจในการอำนวยความสะดวกช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ตามมาตรการบรรเทาผลกระทบของรัฐบาล และเป็นการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและเป็นเอกภาพ และรายงานให้ผู้บริหารกระทรวงแรงงานรับทราบและหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป ในกรณีที่ประเด็นปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่และการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของคณะทำงาน จะดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพิจารณามาตรการบรรเทาผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี ๒๕๕๖ ต่อไป

๔. จัดทำโครงการแรงงานสัญจร สนับสนุนค่าจ้างขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท จำนวน ๑๘ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพะเยา สงขลา ลำปาง ราชบุรี กาญจนบุรี ร้อยเอ็ด มหาสารคาม สกลนคร นครพนม มุกดาหาร หนองคาย ศรีสะเกษ บึงกาฬ สุรินทร์ อุทัยธานี นครสวรรค์ กำแพงเพชร และพิจิตร ตั้งแต่วันที่ ๘ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๖ เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับสถานประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท สนับสนุนสถานประกอบกิจการให้มีศักยภาพในการพัฒนาธุรกิจ เพื่อยกระดับและ

เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และรับฟังปัญหา อุปสรรค รวมถึงการแลกเปลี่ยนประสบการณ์แนวทางการแก้ไขปัญหา