

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในที่นี้หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำ (Whatever the government chooses to do or not to do) และนโยบายเกิดจากกระบวนการทางการเมือง (Politically collective actions) ดังนั้นนโยบายจึงเป็นเครื่องมือทางการเมืองและเป็นตัวแสดง “ขนาด” ของบทบาทรัฐ ในปัจจุบันนโยบายมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือแสดงทิศทางการดำเนินการของรัฐบาลให้นานาประเทศรับทราบและยอมรับด้วย (Thomas R. Dye, 1995, pp.1 - 3)

การที่นโยบายเป็นเครื่องมือทางการเมืองนั้น ส่งผลให้พรรคการเมืองมุ่งกำหนดนโยบายเพื่อเอาใจประชาชนให้ได้มากที่สุด ซึ่งจะได้รับคะแนนเลือกตั้งมากตามไปด้วย จนกระทั่งกลายเป็นพรรคที่มีสิทธิ์จัดตั้งรัฐบาล การแข่งขันกันหาเสียงระหว่างพรรคการเมืองในช่วงเลือกตั้ง จึงมีความเข้มข้นอย่างมาก หลายพรรคการเมืองก็เลือกการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม (Populism) อันหมายถึง นโยบายที่มุ่งเอาใจหรือให้ความสำคัญกับการจัดการให้บริการต่างๆ แก่ประชาชนระดับล่าง โดยไม่ให้ความสำคัญกับความจำเป็นของปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขเป็นอันดับแรก ซึ่งการให้ความสำคัญกับคนระดับล่างนี้ มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างฐานเสียงให้กับพรรค ดังนั้น การกำหนดหรือการดำเนินนโยบาย รวมถึงการแก้ปัญหาจึงเป็นการแก้ปัญหาในระยะสั้น กล่าวคือ เป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถยืนหยัดได้ด้วยตนเองในระยะยาว เพราะการมีคนระดับรากหญ้าต่อไปเป็นการคงระดับฐานเสียงหรือคะแนนนิยมให้กับพรรค (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549, หน้า 49 ; ชिरุทธ บุญมี, 2554, หน้า 23)

สำหรับประเทศไทย นโยบายประชานิยมรู้จักกันอย่างแพร่หลายในสมัยของอดีตนายก พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของอดีตนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยนโยบายประชานิยมในสมัย พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร ที่รู้จักกันเป็นอย่างดี ได้แก่ นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค กองทุนวัยล้านตัว โครงการพักหนี้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งนโยบายหลังได้สร้างภาระหนี้ให้กับประชาชนจำนวนมาก และไม่ได้แก้ปัญหาความยากจนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม นโยบายประชานิยมดังกล่าวก็สามารถดึงดูดใจประชาชนได้มากกว่าประเทศอื่นในโลก และสามารถกระตุ้นให้คนในชนบทตื่นตัวขานรับนโยบายนี้ได้อย่างมาก อีกทั้งประชาชนในระดับรากหญ้าก็รู้สึกว่าได้รับมอบอำนาจ (Empower) ในการบริหารจัดการตนเอง (Kosuke Mizuno and Pasuk Phong paichit, 2009) ด้วยความนิยมในนโยบายดังกล่าว นโยบายประชานิยมจึงยังได้รับการถ่ายทอดมาถึงรัฐบาลปัจจุบัน

โดยหนึ่งในนโยบายประชานิยมของรัฐบาลชุดปัจจุบันนั้น คือ การดำเนินการให้แรงงาน

มีรายได้วันละ 300 บาท ภายในวันที่ 1 มกราคม 2555 แต่เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เลื่อนการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาท เป็นวันที่ 1 เมษายน 2555 เพื่อเป็นการช่วยบรรเทาทุกข์ผู้ประกอบการ โดยให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 39.5% นำร่อง 7 จังหวัด และปรับให้ครบทุกจังหวัดในวันที่ 1 มกราคม 2556 และไม่มี การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอีกเป็นเวลา 2 - 3 ปี (ประชาไทออนไลน์, 2556)

ภายหลังการประกาศนโยบายการปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาท ในช่วงแรกได้มีหลายฝ่ายออกมาวิพากษ์วิจารณ์ให้การสนับสนุนหรือไม่ก็ให้การคัดค้านในนโยบายนี้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเหตุผลหลักในการคัดค้านคือ ถ้ามีการนำนโยบายนี้ไปใช้จริง ผู้ประกอบการจำนวนมาก โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อาจจะต้องปิดกิจการหรืออย่างน้อยก็ไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกจะลดลงเนื่องจากต้นทุนที่สูงขึ้น อัตราเงินเฟ้อจะสูงขึ้นแบบทวีคูณ (Multiply Inflation) แรงงานต่างด้าวจะไหลเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น และจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนของประเทศในระยะยาว โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) ซึ่งในปี 2556 นักลงทุนได้นำเงินไปลงทุนในต่างประเทศเป็นเงินกว่า 3.94 แสนล้านแล้ว (ผ่องเพ็ญ เรื่องวิฤต, 2556 ; สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556)

หลังจากมีการปรับเพิ่มค่าแรงวันละ 300 บาท ตามนโยบายของรัฐบาล จากแหล่งข่าวหลายแห่งรายงานว่าเกิดผลกระทบขึ้นหลายด้าน โดยจากการวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI (Thailand Development Research Institute) และ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2555) พบว่าในด้านบวกนั้น แรงงานมีรายได้และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้มีแรงงานที่ได้ผลประโยชน์ประมาณ 3.2 ล้านคน หรือ ร้อยละ 30 ของลูกจ้างเอกชนทั้งหมด และการเพิ่มค่าจ้างให้กับแรงงานนี้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ให้กับแรงงานได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสีย อันได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีแรงงานจำนวนมากทำงาน มีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงขึ้น เช่น กลุ่มสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม กลุ่มอุตสาหกรรมการค้าและบริการ เป็นต้น อัตราเงินเฟ้ออาจเพิ่มขึ้นจากกรณีปกติร้อยละ 1 ความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมลดลงเนื่องจากต้นทุนเชิงเปรียบเทียบสูงขึ้น ซึ่งทำให้ราคาสินค้าไทยสูงขึ้น นายจ้างรับภาระด้านต้นทุนเพิ่มขึ้นประมาณ 1,000 ล้านบาท/วัน ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยอาจทำให้ภาคอุตสาหกรรมลดจำนวนลงและเคลื่อนย้ายไปสู่เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) มากขึ้น และถ้าหากไม่สามารถปรับระดับผลิตภาพแรงงานให้สูงขึ้นอีกร้อยละ 8 - 10 อาจส่งผลให้การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ลดลงร้อยละ 1.7 จากกรณีปกติหรือมากกว่า

จากการวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute หรือ TDRI) และ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2555) ดังกล่าวสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยสามารถดูได้จากผลการศึกษาผลกระทบจากนโยบายการเพิ่มค่าแรง

(เดลินิวส์ออนไลน์, 2556) สำหรับผลกระทบต่อแรงงาน แม้ว่าการกระจายรายได้จะมีมากขึ้น แต่ทำให้อุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองใหญ่ เนื่องจากไม่ต้องการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการขนส่ง และอาจส่งผลในระยะยาวในเรื่องการกระจายรายได้ให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ไม่ใช่เฉพาะในตัวเมืองใหญ่ๆ อีกทั้งยังกระทบต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานที่อาจทำให้แรงงานจากเพื่อนบ้านไหลเข้ามาในไทยมากขึ้น เนื่องจากค่าแรงที่สูงกว่าหลายเท่า กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศไทยมีค่าจ้างขั้นต่ำคิดเป็นรายเดือน เดือนละ 260 เหรียญสหรัฐ แต่ประเทศพม่ามีค่าจ้างขั้นต่ำคิดเป็นรายเดือน เดือนละ 50 - 60 เหรียญสหรัฐ ซึ่งต่ำกว่าไทย 5.2 เท่า ประเทศกัมพูชาเดือนละ 60 - 70 เหรียญสหรัฐ ซึ่งต่ำกว่าไทย 4.3 เท่า และประเทศลาว 70 เหรียญสหรัฐ ซึ่งต่ำกว่าไทย 3.7 เท่า

นอกจากนี้ ยังมีการสำรวจของศูนย์วิจัยการจัดการนวัตกรรมทางสังคมและธุรกิจ (Social Innovation Management and Business Analysis, ABAC - SIMBA) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ที่แสดงผลสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ TDRI เรื่องความเห็นของกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ต่อนโยบายรัฐบาล เรื่อง การปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาท และผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจ กรณีการศึกษาตัวอย่างกลุ่ม SMEs ทั่วประเทศ จำนวน 715 บริษัท การศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อธุรกิจจากนโยบายการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ คือ ส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการสูงขึ้น ร้อยละ 89.0 รองลงมา คือ ส่งผลกระทบต่อในการทำธุรกิจ และ ส่งผลกระทบต่อความขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศโดยภาพรวมลดลงร้อยละ 70.8 เท่ากัน, ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อการเข้ามาลงทุนของชาวต่างชาติลดลงร้อยละ 68.5 ส่งผลให้ได้แรงงานที่มีคุณภาพดีขึ้น ร้อยละ 67.8 ส่งผลให้การส่งออกลดลง ร้อยละ 62.9 ส่งผลให้นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ร้อยละ 62.1 ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น ร้อยละ 61.5 ส่งผลให้มีการจ้างงานแรงงานไทยลดลงหรือถูกเลิกจ้าง ร้อยละ 59.6 และผลการสำรวจที่น่าสนใจ คือ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 57.3 เห็นว่าจะมีการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนี้ เมื่อสอบถามถึงการปรับตัวของธุรกิจจากนโยบายการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ พบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 72.3 เห็นว่าควรมีการปรับระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้น ร้อยละ 66.7 เห็นว่าควรจัดทำแผนการพัฒนาทักษะความรู้ของพนักงานเพิ่มขึ้น ร้อยละ 65.6 เห็นว่าธุรกิจมีการขาดตลาดเพิ่มมากขึ้น ร้อยละ 63.4 เห็นว่าธุรกิจมีการปรับตัวโดยการปรับโครงสร้างฐานเงินเดือน ร้อยละ 48.4 เห็นว่าอาจจะนำเทคโนโลยีมาใช้ทดแทนแรงงาน ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าเป็นกังวลว่าแรงงานจะว่างงานเพิ่มขึ้น ร้อยละ 30.9 ให้ความเห็นว่าธุรกิจยอมขาดทุนกำไร ร้อยละ 18.0 ให้ความเห็นว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานไทย เพื่อลดต้นทุน ร้อยละ 12.2 ให้ความเห็นว่าย้ายฐานการผลิตหรือการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ร้อยละ 8.4 ให้ความเห็นว่า จะเปลี่ยนไปทำธุรกิจที่มีต้นทุนน้อยกว่า และร้อยละ 3.2 ให้ความเห็นว่าหยุดหรือเลิกกิจการ (ศูนย์วิจัยการจัดการนวัตกรรมทางสังคมและธุรกิจ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2555)

เมื่อพิจารณาผลกระทบด้านลบของนโยบายดังกล่าว เช่น การแบกรับภาระค่าแรง พบว่า

ค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลอย่างรุนแรงต่อผู้ประกอบการขนาดเล็กมากกว่า ซึ่งเป็นผลมาจากข้อจำกัดด้านเงินลงทุนของผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีมากกว่าสถานประกอบการขนาดใหญ่ ถึงแม้ต้นทุนค่าแรงของผู้ประกอบการขนาดเล็กไม่มากก็ตาม แต่การขึ้นค่าจ้างอย่างฉับพลันหรือแบบก้าวกระโดดนั้น ทำให้กระทบต้นทุนของสถานประกอบการขนาดเล็กอย่างหนักได้ เพราะสถานประกอบการขนาดเล็กมี “สายป่านสั้น” กล่าวคือ มีกำลังทุนที่สามารถนำมาหมุนเวียนในการดำเนินกิจการได้ไม่นานเท่ากับสถานประกอบการขนาดใหญ่ อีกทั้งการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างย่อมหมายถึงการเพิ่มต้นทุนในการผลิตด้วย ต้นทุนอาจสูงจนผู้ประกอบการต้องเพิ่มราคาขึ้นอีก ซึ่งจะส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น ภาวะเงินเฟ้อจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้ผู้ประกอบการหันไปใช้เครื่องจักรแทนแรงงานมากขึ้น หรือใช้แรงงานเพื่อนบ้านทดแทน และปลดคนงานออก ซึ่งทั้งสินค้านี้มีราคาสูงขึ้นและการว่างงานที่มากขึ้นนี้ย่อมไม่ใช่ผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2556)

ทั้งนี้ ผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นเมื่อต้นปี 2556 ที่ผ่านมา โดยพบว่า มีสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมปิดกิจการลง เช่น จังหวัดตาก พบว่ามีโรงงาน (ทั้งโรงงานผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป อิเล็กทรอนิกส์ และหินแกรนิต ฯลฯ) จำนวน 8 แห่ง ปิดตัวลง และส่งผลให้มีลูกจ้างตกงานกว่า 1,343 คน จังหวัดนครราชสีมา มีการเลิกจ้างแล้วประมาณ 1,300 คน จังหวัดบุรีรัมย์ เลิกจ้าง 126 คน จังหวัดสระแก้ว ปิดกิจการแล้ว 1 แห่ง อีกหลายแห่งกำลังอยู่ในระยะอันตราย และมีแรงงานตกงานแล้ว 691 คน จังหวัดสระบุรีก็มีการปิดโรงงานซึ่งทำให้พนักงานตกงานกว่า 200 คน จากการเลิกจ้างและการปิดกิจการของโรงงานเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้ว่า ธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลางได้รับผลกระทบจากการเพิ่มค่าแรง เนื่องจากการเพิ่มต้นทุนการผลิต และธุรกิจก็ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ (มูลนิธิพิพิธภัณฑ์แรงงานไทย, 2556)

ในขณะที่พื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่มีการจ้างงานรวม 3.3 ล้านคน โดยเมื่อขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาท จะทำให้ค่าแรงเพิ่มขึ้นร้อยละ 39.5 และส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องมีต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านค่าแรงเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.4 การแบกรับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในอัตราดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ SMEs อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (รายละเอียดตามตาราง 1.1) (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556)

ตารางที่ 1.1 แสดงการเพิ่มขึ้นของค่าแรงงานและต้นทุน ในพื้นที่หลักที่มีการจ้างแรงงานกรณีที่มี การปรับเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำเป็น 300 บาท/วัน

จังหวัด	ค่าจ้างแรงงานปัจจุบัน (บาท/วัน)	ค่าแรงงานเพิ่มขึ้น (%)	ต้นทุนเพิ่มขึ้น (%)
กรุงเทพมหานคร	215	39.5	6.4
ขอนแก่น	167	80.0	13.0
ชลบุรี	196	53.0	8.6
เชียงใหม่	180	66.7	10.8
นครปฐม	215	39.5	6.4
นครราชสีมา	183	64.0	10.4
นครศรีธรรมราช	174	72.4	11.7
ปทุมธานี	215	39.5	6.4
ภูเก็ต	221	35.7	5.8
ร้อยเอ็ด	166	80.7	13.0
สงขลา	176	70.5	11.4
สมุทรปราการ	215	39.5	6.4
สมุทรสงคราม	172	74.4	12.0
สมุทรสาคร	215	39.5	6.4
สุราษฎร์ธานี	172	74.4	12.0
อุดรธานี	171	75.4	12.2
อุบลราชธานี	171	75.4	12.2

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556

ถ้าหากพิจารณาธุรกิจในแต่ละสาขา ธุรกิจที่มีแรงงานจำนวนมากเป็นธุรกิจที่ต้องแบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในภาคการผลิตและภาคการบริการ โดยในภาคการผลิต ธุรกิจที่มีต้นทุนเพิ่มขึ้นมาก ได้แก่ ธุรกิจผลิตเฟอร์นิเจอร์หวาย ซึ่งมีต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 10.2 ธุรกิจผลิตพลอยเจียรไน มีต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 7.6 ธุรกิจผลิตเครื่องนุ่งห่มและผลิตเครื่องกระเป๋าหนัง มีต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 7.3 ธุรกิจผลิตเฟอร์นิเจอร์ไม้ มีต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 5.8 และธุรกิจการฟอกย้อมพิมพ์ลายผ้า มีต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 5.5 ส่วนในภาคบริการ ธุรกิจที่จะมีต้นทุนเพิ่มขึ้นมาก ได้แก่ ธุรกิจโรงแรม มีต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 12.0 ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างบ้าน มีต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 9.8 และธุรกิจการขนส่งทางบก มีต้นทุนสูงขึ้นร้อยละ 8.0 (ดังตารางที่ 1.2) (สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556)

ตารางที่ 1.2 ประมาณผลกระทบต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายแรงงาน: กรณีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท/วัน

ธุรกิจ	ค่าแรง ปัจจุบัน	อัตรา ค่าแรงใหม่	ร้อยละของ ค่าแรงที่ เพิ่มขึ้น	ร้อยละของ ต้นทุน เพิ่มขึ้น	ร้อยละของ ต้นทุน แรงงานเฉลี่ย
เฟอร์นิเจอร์หวาย*	215	300	36.36	10.2	28.0
ผลิตพลอยเจียรระไน*	215	300	36.36	7.6	21.0
ผลิตเครื่องนุ่งห่ม*	215	300	36.36	7.3	20.0
ผลิตกระเป๋าหนัง*	215	300	36.36	7.3	20.0
เฟอร์นิเจอร์ไม้*	215	300	36.36	5.8	16.0
ฟอกย้อมพิมพ์ลายผ้า*	215	300	36.36	5.5	15.0
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	215	300	36.36	4.5	12.5
ผลิตเครื่องประดับ เพชรพลอย	215	300	36.36	4.4	12.0
ผลิตเพชรเจียรระไน	215	300	36.36	4.0	11.0
ผลิตเส้นด้าย สังเคราะห์	215	300	36.36	3.5	9.6
ผลิตเส้นด้ายฝ้าย	215	300	36.36	3.5	9.5
ผลิตผ้าฝืน	215	300	36.36	3.3	9.0
เฟอร์นิเจอร์โลหะ	215	300	36.36	1.8	5.0
ผลิตเส้นใยฝ้าย	215	300	36.36	1.7	4.6
ผลิตเส้นใย สังเคราะห์	215	300	36.36	1.4	3.8
ธุรกิจโรงแรม**	215	300	36.36	12.0	33.0
รับเหมาส่งสร้างบ้าน**	215	300	36.36	9.8	27.0
การขนส่งทางบก**	215	300	36.36	8.0	22.0

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556

หมายเหตุ:

- \* หมายถึง สาขาธุรกิจในภาคการผลิตที่ได้รับผลกระทบสูง
- \*\* หมายถึง สาขาธุรกิจในภาคการบริการที่ได้รับผลกระทบสูง

ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารนโยบายสาธารณะหรือการนำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติเป็น  
ฐานของหลักการบริหารภาครัฐในทศวรรษปัจจุบัน และเนื่องจากตัวแบบ (Model) รวมทั้งสถานะ  
แวดล้อมของนโยบาย ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารได้ตลอดเวลา ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไป

ตามเงื่อนไขของสภาวะแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ไทยต้องเข้าเป็นภาคีทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ ในปัจจุบันค่าแรงของผู้ใช้แรงงานของไทยไม่สูงมากนักและกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับที่แข่งขันได้ในเชิงทักษะ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้เกณฑ์ค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาท ก็ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม

ผู้วิจัย ซึ่งเป็นผู้บริหารของสถานประกอบการขนาดย่อมรายหนึ่ง ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการปรับขึ้นเงินเดือนขั้นต้นและค่าแรงขั้นต่ำด้วยเช่นกัน จึงสนใจที่จะศึกษา “ผลกระทบของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำต่อการบริหารจัดการองค์การของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” โดยเลือกศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรปราการ) เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมกระจายตัวอยู่ในสัดส่วนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น [บริษัท บิซิเนส ออนไลน์ จำกัด (มหาชน), 2555] ทั้งนี้ เพื่อศึกษาเกี่ยวกับตัวแบบและกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อธุรกิจของไทยในปัจจุบัน และเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำวันละ 300 บาท รวมถึงเพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการบริหารนโยบายค่าแรงขั้นต่ำให้เหมาะสมกับช่วงเวลาเตรียมตัวเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) โดยการศึกษาไม่ได้เน้นเรื่องการปรับตัวเข้าสู่ AEC แต่จะมุ่งเน้นในเรื่องตัวแบบและกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อธุรกิจของไทย และความเหมาะสมของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำในการบังคับใช้ของรัฐบาล

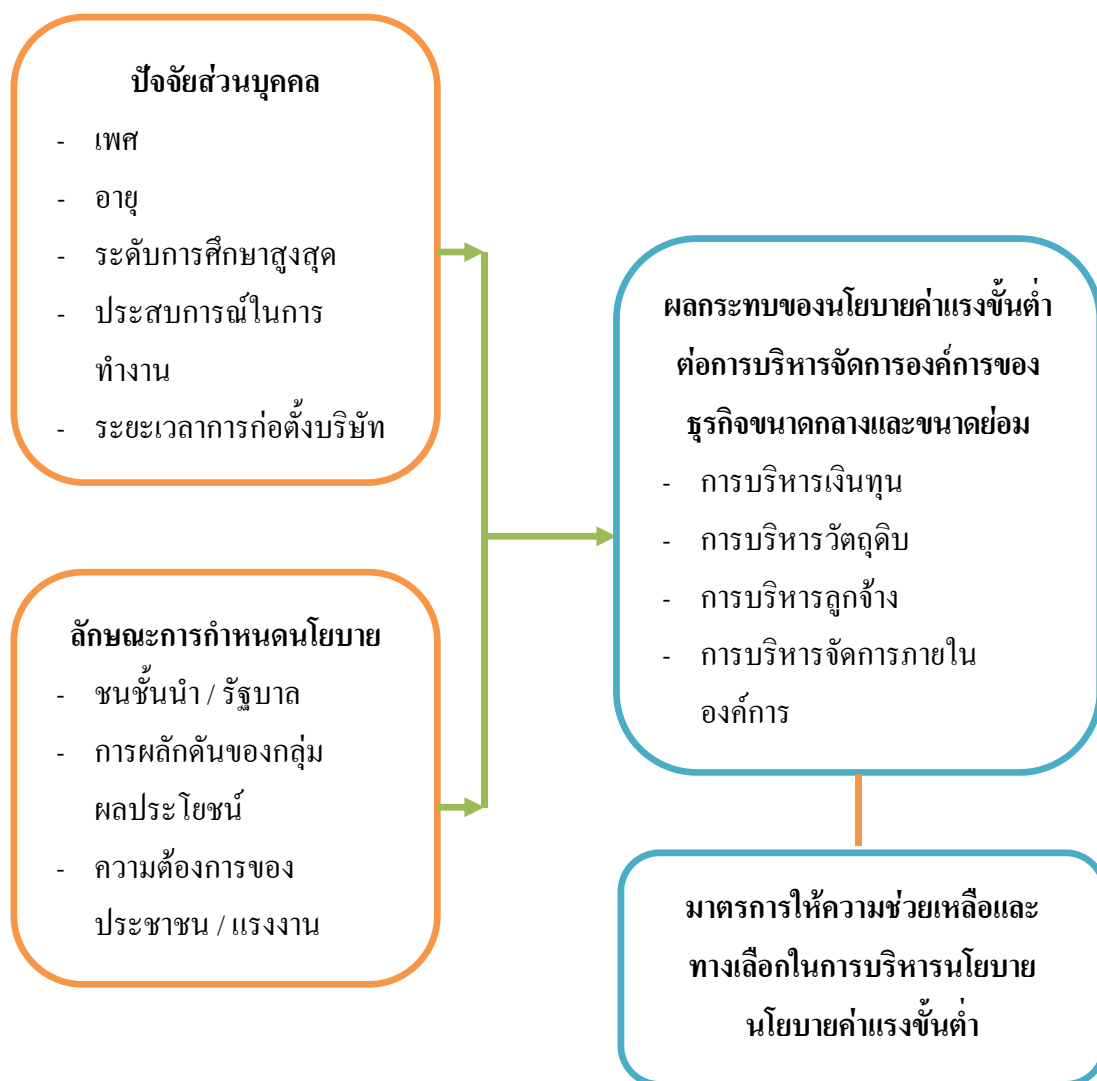
## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ
- 1.2.2 เพื่อศึกษาตัวแบบการกำหนดนโยบายและกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อธุรกิจของไทยในปัจจุบัน
- 1.2.3 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมต่อผลกระทบของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำต่อการบริหารจัดการองค์การ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมต่อมาตรการให้ความช่วยเหลือและทางเลือกในการบริหารนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ
- 1.2.5 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเห็นของผู้บริหารสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมต่อผลกระทบของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำต่อการบริหารจัดการองค์การจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

1.2.6 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยส่วนบุคคลกับผลกระทบของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ

### 1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “ผลกระทบของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำต่อการบริหารจัดการองค์การของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” มีกรอบแนวคิดในการศึกษาดังภาพประกอบต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### 1.4 สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

1.4.1 ความเห็นของผู้บริหารสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีต่อ



ผลกระทบต่อนโยบายค่าแรงขั้นต่ำและมาตรการให้ความช่วยเหลือ อยู่ในระดับมาก

1.4.2 ผู้บริหารสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมมีความเห็นต่อผลกระทบของนโยบายแตกต่างกันตามปัจจัยส่วนบุคคล

1.4.3 การกำหนดคนนโยบายค่าแรงขั้นต่ำมีอิทธิพลต่อผลกระทบของนโยบาย

## 1.5 ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัย เรื่องการบริหารนโยบายสาธารณะกับผลกระทบต่อธุรกิจ กรณีการปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1.5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

1.5.2 ขอบเขตด้านประชากร

ผู้วิจัยเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive หรือ Judgmental Sampling) การสุ่มแบบโควตา (Quota Sampling) และการสุ่มตัวอย่างของ Yamane (1967) โดยผู้วิจัยเลือกศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจากสถานประกอบการในกลุ่มธุรกิจที่มีการใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก และต้องแบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นมาก (สำนักวิทยบริการขนาดกลางและขนาดย่อม, 2556) ซึ่งมีทั้งหมด 9 กลุ่มธุรกิจ และอยู่ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ได้แก่

- 1) เฟอร์นิเจอร์หวาย
- 2) ผลิตภัณฑ์เจียรไน
- 3) ผลิตภัณฑ์นึ่งห่ม
- 4) ผลิตภัณฑ์เป่าหนัง
- 5) เฟอร์นิเจอร์ไม้
- 6) ฟอกย้อม พิมพ์ลายผ้า
- 7) ธุรกิจโรงแรม
- 8) รับเหมาสร้างบ้าน
- 9) การขนส่งทางบก

1) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (Depth Interview) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม จำนวน 18 คน จาก 9 กลุ่มธุรกิจดังที่ระบุไว้ข้างต้นในข้อ 1.5.2 โดยมาจากสถานประกอบการ 9 แห่ง แห่งละ 2 คน

2) การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยวิธีการใช้แบบสอบถาม

(Questionnaires) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย สถานประกอบการ ขนาดกลางและขนาดย่อม จาก 9 กลุ่มธุรกิจ โดยรวมเป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 375 แห่ง ได้แก่

กลุ่มธุรกิจ	กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ (แห่ง)	กลุ่มธุรกิจ	กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ (แห่ง)
เฟอร์นิเจอร์หวาย	13	ฟอกย้อม พิมพ์ลายผ้า	14
ผลิตพลอยเจียรไน	6	ธุรกิจโรงแรม	83
ผลิตเครื่องนุ่งห่ม	102	รับเหมาสร้างบ้าน	91
ผลิตกระเป๋าหนัง	7	การขนส่งทางบก	28
เฟอร์นิเจอร์ไม้	31		

1.5.3 ขอบเขตด้านเวลา เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ของนโยบายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในช่วง ค.ศ. 2011 - 2013 (พ.ศ. 2554 - 2556)

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อปัจจัยภายในองค์กร ตัวแบบนโยบาย และกระบวนการบริหารจัดการองค์กรของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภายหลังจากปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ โดยสามารถนำผลการวิจัยใช้พิจารณาแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางการบริหารจัดการองค์กร

1.6.2 ได้แนวทางสำหรับการวางแผน พัฒนา และนำเสนอรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภายหลังจากปรับค่าแรงขั้นต่ำ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและโอกาสการเติบโตในทางธุรกิจ

1.6.3 ได้ข้อเสนอแนะและทางเลือกต่อการบริหารนโยบายค่าแรงให้เหมาะสมกับช่วงเวลาเตรียมตัวเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจของ ASEAN

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 SMEs ย่อมาจาก Small and Medium Enterprises หรือ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง กิจการที่มีลักษณะดังนี้ โดยแบ่งเป็นกิจการแต่ละประเภท (ดังตารางต่อไปนี้)

ตารางที่ 1.3 ลักษณะของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม แบ่งตามกิจการแต่ละประเภท

	ขนาดกลาง	ขนาดย่อม
<b>SMEs กำหนดจากมูลค่าขั้นสูงของสินทรัพย์ถาวร</b>		
1. กิจการการผลิต	ไม่เกิน 200 ล้านบาท	ไม่เกิน 50 ล้านบาท
2. กิจการบริการ	ไม่เกิน 200 ล้านบาท	ไม่เกิน 50 ล้านบาท
3. กิจการการค้า		
- ค้าส่ง	ไม่เกิน 100 ล้านบาท	ไม่เกิน 50 ล้านบาท
- ค้าปลีก	ไม่เกิน 60 ล้านบาท	ไม่เกิน 30 ล้านบาท
<b>SMEs กำหนดจากจำนวนการจ้างงาน</b>		
1. กิจการการผลิต	ไม่เกิน 200 คน	ไม่เกิน 50 คน
2. กิจการบริการ	ไม่เกิน 200 คน	ไม่เกิน 50 คน
3. กิจการการค้า		
- ค้าส่ง	ไม่เกิน 50 คน	ไม่เกิน 25 คน
- ค้าปลีก	ไม่เกิน 30 คน	ไม่เกิน 15 คน

1.7.2 ผลผลิตแรงงาน หมายถึง อัตราที่คนงานคนหนึ่ง หรือบริษัทหนึ่ง หรือประเทศหนึ่งผลิตสินค้า และเป็นปริมาณที่ผลิตเทียบกับเวลา แรงงาน และเงินที่ใช้ในการผลิต หรือ “Productivity is the rate at which a worker, a company, or a country produces goods, and the amount produced, compared with how much time, work and money is need to produce them. (Sally Wehmeier, 2005)

1.7.3 นโยบาย หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำ (What does government choose to do or not to do) และนโยบายเกิดจากกระบวนการทางการเมือง (Politically collective actions) ดังนั้น นโยบายจึงเป็นเครื่องมือทางการเมืองและเป็นตัวแสดง “ขนาด” ของบทบาทรัฐด้วย ในปัจจุบัน นโยบายมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือแสดงทิศทาง การดำเนินการของรัฐบาลให้นานาประเทศรับทราบและยอมรับด้วย

1.7.4 การบริหารนโยบาย หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยดำเนินการตามขอบเขตแนวทาง หรือหลักการที่มีการตัดสินใจอย่างมีขั้นตอนและมีมาตรฐาน โดยอาศัยข้อมูลจากแหล่งต่างๆ อย่างรอบด้าน เพื่อให้การดำเนินการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.7.5 ผลกระทบ หมายถึง สิ่งที่ทำให้กระบวนการบริหารจัดการองค์กรของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ยากลำบากมากขึ้น โดยสิ่งที่

องค์กรจะได้รับผลกระทบดังกล่าว ได้แก่ กระบวนการบริการจัดการ (Management) บุคลากร (Man) วัตถุดิบ (Material) และเงินทุน (Money)

1.7.6 กระบวนการบริหารจัดการองค์กร หมายถึง ระบบที่ใช้ในการดำเนินการขององค์กร ซึ่งเป็นการนำเอาทั้งทรัพยากร คน และวัตถุดิบของมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและบรรลุตามเป้าหมายขององค์กร ซึ่งการบริหารมีลักษณะเป็นกระบวนการ ได้แก่ กระบวนการคิด การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การอำนาจการ การบังคับการ การรายงาน การงบประมาณ การประสานงาน การควบคุมงาน การตัดสินใจ และนโยบาย

1.7.7 ตัวแบบการกำหนดนโยบาย หมายถึง รูปแบบในการดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะตัว เช่น *ตัวแบบกลุ่ม* (Group Model) ที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการเมืองกลุ่มต่างๆ และมักจะเอนเอียงไปในทางของกลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า *ตัวแบบผู้นำ* (Elite Model) ซึ่งเป็นตัวแบบที่สะท้อนถึงความต้องการของผู้ใช้เป็นหลัก ไม่ใช่ความต้องการของประชาชน แต่ความต้องการของผู้ใช้นั้นมักจะอ้างว่าเป็นความต้องการของประชาชน *ตัวแบบระบบ* (Systems Model) ที่แสดงให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของการเมืองหรือการบริหาร เป็นต้น

1.7.8 การกำหนดนโยบาย หมายถึง เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจต่อการแก้ปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งนโยบายหนึ่งๆ มาจากการต่อรองกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลต่างๆ

1.7.9 การกำหนดนโยบายโดยชนชั้นนำ หมายถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของผู้ใช้ ไม่ใช่ความต้องการของประชาชน ถึงแม้ว่า นโยบายสาธารณะจะถูกอ้างว่าเป็นผลสะท้อนต่อความต้องการของประชาชนก็ตาม

1.7.10 การกำหนดนโยบายโดยการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกิดจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ซึ่งนโยบายที่ดีต้องสะท้อนให้เห็นถึงดุลยภาพระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่มีความต้องการหลากหลาย แต่การจัดสรรผลประโยชน์มักจะเอนเอียงไปหากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงเท่านั้น

1.7.11 การกำหนดนโยบายโดยความต้องการของมหาชนหรือแรงงาน หมายถึง การกำหนดนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย มุ่งเน้นการเอาใจกลุ่มคนที่มีจำนวนมากหรือแรงงานเป็นหลัก เพื่อหวังให้เป็นฐานเสียงที่สำคัญในการเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงถึงหลักการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง

1.7.12 ผลกระทบของนโยบายแรงงานขั้นต่ำ หมายถึง ผลที่เกิดจากการดำเนินนโยบายแรงงานขั้นต่ำของรัฐบาล ซึ่งอาจมีทั้งด้านลบและด้านบวกต่อกลุ่มหรือหน่วยงานต่างๆ

1.7.13 ผลกระทบของนโยบายแรงงานขั้นต่ำต่อการบริหารองค์การ หมายถึง ผลกระทบทั้งด้านลบและด้านบวกที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารจัดการองค์การ

1.7.14 การบริหารเงินทุน หมายถึง การวางแผนการใช้เงินทุนขององค์การ โดยทั่วไปเน้น

การลดต้นทุนขององค์กร ซึ่งครอบคลุมทั้งการใช้จ่ายในทุกด้าน ทั้งการซื้อวัตถุดิบ การจ่ายค่าตอบแทน การซ่อมแซมบำรุงเครื่องหรืออุปกรณ์ต่างๆ ในองค์กร ซึ่งต้องคำนึงถึงการมีเงินหมุนเวียนในระยะยาวและความอยู่รอดขององค์กร

1.7.15 การบริหารลูกจ้าง หมายถึง การจัดและวางแผนเกี่ยวกับบุคลากรให้เพียงพอต่อระบบการผลิตขององค์กร รวมถึงระบบสวัสดิการและการดูแลบุคลากร

1.7.16 การบริหารวัตถุดิบ หมายถึง การวางแผนการใช้สิ่งต่างๆ ที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิต โดยมีเป้าหมายเพื่อได้สินค้าที่มีคุณภาพ แต่ต้นทุนไม่สูง และเพื่อให้มั่นใจว่ามีวัตถุดิบอยู่ในปริมาณที่เพียงพอสำหรับป้อนให้โรงงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

1.7.17 การบริหารจัดการ หมายถึง เป็นการบริหารจัดการ โดยองค์รวมขององค์กร ซึ่งมองภาพใหญ่ตั้งแต่การวางเป้าหมาย กลยุทธ์แผนงานขององค์กร การสร้างสมดุลในการบริหารของงานส่วนต่างๆ