

การสร้างงาน ที่มีคุณค่า

และการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย
ในโลกหลังโควิด-19



การสร้างงานที่มีคุณค่า

และการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยในโลกหลังโควิด-19

30 เมษายน 2564



In focus:

- โควิด-19 และมาตรการห้ามเดินทาง เพิ่มจำนวนผู้ว่างงาน 74% และเพิ่มจำนวนผู้เสมือนว่างงาน 48% ในปี 2563 ทำให้อัตราการว่างงานความหมายกว้างเพิ่มจาก 7.5% เป็น 11.2%
- นักศึกษาจบใหม่ 5.4 แสนคน ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ในปี 2563 และ 2564 จะได้รับผลกระทบมากที่สุด เพราะธุรกิจไม่มีการจ้างงานใหม่
- ข้อเสนอระยะสั้น
 - » รัฐควรออกมาตรการพยุงการจ้างงานในภาคเอกชน ด้วยการช่วยจ่าย 30% ของเงินเดือน และใช้งบประมาณเดิมของรัฐมาจ้างงานใหม่ โดยปรับลดโครงการที่ไม่เหมาะกับสถานการณ์
 - » ควรเยียวยาผลกระทบเป็นเงินสดแก่ผู้มีอายุ 18 ปีขึ้นไป 3,000 บาท 2 เดือน และขยายสวัสดิการผู้สูงอายุ เด็กเล็ก และการศึกษา
- ข้อเสนอระยะกลาง-ยาว
 - » รัฐควรมีแผนและมาตรการเพื่อฟื้นฟูภาคการส่งออกและท่องเที่ยวที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ใช้งบฟื้นฟูจังหวัดตาม ผลกระทบ ที่เกิดขึ้น
 - » สร้างอุตสาหกรรมที่ตอบโจทย์ความท้าทายของประเทศ เช่น เกษตรและอาหาร การดูแลเฉพาะบุคคล การขนส่ง ดิจิทัล และเศรษฐกิจสีเขียว เป็นต้น ด้วยปลดปล่อยอุปสรรคด้านต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงกำลังซื้อ และสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา ซึ่งจะเป็นเครื่องยนต์ในการเติบโต เป็นงานที่เปี่ยมไปด้วยคุณค่า และชดเชยผลจากการใช้เทคโนโลยีเพื่อทดแทนแรงงาน
 - » ใช้โอกาสนี้ในการพัฒนาเพื่อคุ้มครองแรงงานในเศรษฐกิจใหม่และระบบสวัสดิการถ้วนหน้า

ปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำระดับเป็นปัญหาที่มีสะสมมานานแล้ว ภายหลังจากการเกิด disruption ในธุรกิจหลายภาคส่วน ยิ่งเมื่อเกิดสถานการณ์โควิด-19 ในปี 2563-2564 ยิ่งเป็นการเร่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและกว้างขวางยิ่งขึ้น จนทำให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานอย่างกว้างขวาง จนมีแรงงานที่ได้รับผลกระทบ ทั้งการถูกเลิกจ้าง การไม่มียาน และการทำงานต่ำระดับ (ในแง่เวลา) ประมาณ 4.5 ล้านคน จนส่งผลกระทบต่อรายได้ครัวเรือนที่ลดลงยิ่งกว่าอัตราการหดตัวของเศรษฐกิจ และหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นจนสูงกว่าร้อยละ 90 ของ GDP ในปี 2564

ปัญหาของแรงงานและคนทำงานจึงเป็นปัญหาที่มีความท้าทายเป็นอย่างมาก ไม่ใช่เฉพาะต่อการรับมือหรือเผชิญหน้ากับวิกฤตเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่ยังสำคัญกับการปรับตัวและการฟื้นฟูเศรษฐกิจในระยะกลาง และสำคัญสำหรับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างระบบเศรษฐกิจที่เป็นธรรมในระยะยาว Think Forward Center จึงได้หยิบยกประเด็นเรื่องแรงงานมาแนะนำเสนอในมุมมองของการสร้างงานที่มีคุณค่าและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยในโลกหลังโควิด-19

บทความนี้จะเริ่มต้นจากการทบทวนสถานการณ์การจ้างงานในวิกฤตโควิด-19 จากนั้นจะนำเสนอ มุมมองที่เกี่ยวข้องการแก้ไขปัญหาแรงงานและการทำงานในอนาคต โดยแบ่งส่วนออกเป็นมุมมองและมาตรการในระยะสั้น (ปี 2564) มุมมองและมาตรการในระยะปานกลาง (ปี 2565-2566) และระยะยาว (ตั้งแต่ปี 2566 เป็นต้นไป)

สถานการณ์การจ้างงานในวิกฤตโควิด-19

สถานการณ์การระบาดของโควิด-19 และมาตรการลดการเดินทาง ส่งผลกระทบบรุนแรงต่อเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน ในขณะที่ประเทศไทยมีกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นจาก 38 ล้านคน เมื่อสิ้นปี 2562 เป็น 39.1 ล้านคนสิ้นปี 2563 แต่การที่เศรษฐกิจหดตัวลงไปถึง 6% (พิจารณาจาก GDP) ทำให้ไม่สามารถดูดซับแรงงานไว้ได้ อัตราการว่างงานเฉลี่ยต่อปีจึงเพิ่มขึ้นจาก 1% เป็น 1.69% สำหรับผู้ที่ยังมีงานทำก็ได้รับผลกระทบจากการลดชั่วโมงการทำงานลง ผู้ที่ทำงานเต็มเวลา (40 ชั่วโมง/สัปดาห์ขึ้นไป) ลดลงจาก 26.7 ล้านคน เหลือเพียง 24.9 ล้านคน ผู้เสมือนว่างงานซึ่งทำงานน้อยกว่า 20 ชั่วโมง/สัปดาห์กลับขยับขึ้นจากราว 2 ล้านคน เป็น 3.7 ล้านคน อัตราการว่างงานนิยามกว้างที่รวมกลุ่มนี้เข้าไปด้วย มีค่าเพิ่มขึ้นจาก 6.2% เป็น 11.2% ในจำนวนนี้ ผู้ที่

ทำงานน้อยกว่า 10 ชั่วโมง/สัปดาห์ ก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากราว 5 แสนคนเป็น 1.2 ล้านคน การลดลงของผู้มีงานทำและชั่วโมงการทำงาน ทำให้รายได้เฉลี่ยต่อเดือนครัวเรือนลดลงจาก 26,371 บาท เหลือเพียง 23,615 บาท หรือปรับตัวลงถึง 10.5% ตามข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนช่วงครึ่งปี 2563

ตารางที่ 1 ผลกระทบของโควิด-19 ต่อตลาดแรงงาน

	2562	2563	อัตราการเปลี่ยนแปลง
ผู้ว่างงาน (ล้านคน)	0.37	0.65	+74%
ผู้เสมือนว่างงาน (ล้านคน) ทำงานน้อยกว่า 20 ชม./สัปดาห์	2.5	3.7	+48%
อัตราการว่างงานรวม (%) ผู้ว่างงาน + ผู้เสมือนว่างงาน	7.5%	11.2%	+49%
รายได้ครัวเรือน (บาท/เดือน)	26,371	23,615	-10%

ที่มา: สศช. และ สสช.

กลุ่มแรงงานกลุ่มหนึ่งที่ได้รับผลกระทบมากทั้งในปัจจุบันและอนาคต คือ นักเรียนนักศึกษาจบใหม่ที่ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาวะวิกฤตเช่นนี้ จำนวนผู้ว่างงานที่มีมากถึง 6.5 แสนคนในปี 2563 เป็นผู้ว่างงานที่ไม่เคยทำงานมาก่อนถึง 2.4 แสนคน ตัวเลขดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าถึง 24.8% และเมื่อมีนักศึกษาที่กำลังจบใหม่จากปีการศึกษา 2563 อีกระลอกในเดือน พฤษภาคมที่จะถึงนี้ อาจทำให้มียอดรวมของบัณฑิตจบใหม่สะสม 2 ปีมากถึง 5.4 แสนคนที่รอเข้าสู่ตลาดแรงงาน ในขณะที่โครงการจ้างงานเด็กจบใหม่ของกรมการจัดหางานได้ช่วยให้มีการจ้างงานได้ราวสามหมื่นตำแหน่งเท่านั้น เนื่องจากมีกฎระเบียบการอนุมัติที่ซับซ้อน

ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่มีการระบาดซ้ำอีก 2 ระลอก เศรษฐกิจไม่เติบโต และนักธุรกิจยังมีความเชื่อมั่นต่ำ จะทำให้ไม่เกิดการขยายธุรกิจ คงหรือลดการจ้างงานเดิม รวมถึงแนวโน้มการทดแทนแรงงานด้วยปัญญาประดิษฐ์และเครื่องจักรกลอัตโนมัติต่าง ๆ **ผู้ตกงานและมีการทำงานต่ำระดับ รวมถึงนักศึกษาจบใหม่ แทบไม่มีโอกาสในการเข้าทำงานในช่วงปีนี้** ซึ่งเท่ากับเป็นการสูญเสียโอกาสการสะสมทักษะประสบการณ์ เพราะฉะนั้น สถานการณ์โควิด-19 จึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการทำงานของประเทศไทยเป็นอย่างมาก และยังส่งผลไปสู่ปัญหาอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาหนี้ครัวเรือน ปัญหาสุขภาพจิต และปัญหาของความสามารถในการแข่งขันและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว

มุมมองและมาตรการในระยะสั้น

ในระยะสั้น (ปี 2564) สิ่งที่สำคัญและเร่งด่วนที่สุด ภายหลังจากการระบาดระลอกที่ 3 และ **มาตรการการป้องกันการแพร่ระบาดที่เข้มงวดมากขึ้น คือ การพยายามคง (หรือเพิ่ม) ระดับการจ้างงานไว้ให้ได้** เพราะการมีงานทำเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพี่น้องประชาชนไทยทุกคน ไม่ใช่เฉพาะในแง่รายได้ แต่ยังรวมถึงภาวะหนี้สิน และความมั่นคงทางจิตใจ ขณะเดียวกัน การคงรักษาระดับการจ้างงานในระยะสั้นก็ยังคงมีความสำคัญสำหรับการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของไทย ทั้งในระยะสั้น และในระยะปานกลาง (ปี 2565-66) อีกด้วย เพราะการจ้างงานจะเป็นผลดีโดยตรงต่อทั้งการเพิ่มกำลังซื้อในประเทศ และต่อการสร้างความพร้อมของภาคธุรกิจ โดยเฉพาะในภาคท่องเที่ยวในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอีกด้วย

แนวทางและมาตรการในการคงรักษาระดับการจ้างงานในระยะสั้น แบ่งเป็น 3 ส่วนด้วยกันคือ (ก) การพยุงการจ้างงาน (ข) การสร้างการจ้างงานใหม่ และ (ค) การเยียวยาเศรษฐกิจและการพัฒนาระบบสวัสดิการ

(ก) การพยุงการจ้างงาน

สิ่งที่รัฐบาลควรดำเนินการอย่างเร่งด่วน คือ การพยุงการจ้างงาน โดยรัฐบาลจ่ายเงินสนับสนุนเพื่อช่วยคงการจ้างงาน ในอัตรา 30% ของเงินเดือน แต่ไม่เกิน 3,500 บาท/คน/เดือน เป็นเวลา 3 เดือน และจะช่วยสนับสนุนเงินเพื่อคงการจ้างงานไม่เกิน 100 คน/สถานประกอบการ เพื่อช่วยให้สถานประกอบการขนาดเล็ก/และขนาดกลางให้ยังคงการจ้างงานไว้ได้ โดยคาดหวังว่า มาตรการนี้จะทำให้แรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคมประมาณ 17 ล้านคนยังคงรักษาตำแหน่งงานไว้ได้ โดยมาตรานี้คาดว่าจะใช้งบประมาณ 100,000 ล้านบาท

ขณะเดียวกัน ในกรณีที่รัฐบาลมีการสั่งปิดกิจการ รัฐต้องชดเชยการว่างงานอันเนื่องมาจากประกาศคำสั่งดังกล่าว โดยไม่นำเงินกองทุนประกันสังคมจ่ายเงินชดเชยว่างงานด้วยเหตุผลวิสัย หากมีนโยบายชดเชยคนที่ต้องหยุดงานชั่วคราวด้วยคำสั่งของรัฐ ผู้ที่ต้องจ่ายคือรัฐบาล อย่างนำเงินที่ลูกจ้าง นายจ้างร่วมกันสมทบไปจ่าย

(ข) การจ้างงานใหม่

ขณะนี้ การสร้างงานใหม่โดยภาครัฐกิจเอกชนเป็นไปได้จำกัดตามภาวะเศรษฐกิจ แต่การจ้างงานของภาครัฐที่มีการดำเนินการอยู่ยังสามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบงบประมาณเดิมที่เคยอนุมัติไปแล้ว (เช่น โครงการจ้างงานเด็กจบใหม่ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งกลุ่มเกษตรทฤษฎีใหม่ และอื่นๆ) เพียงแต่จะต้องปรับรูปแบบการดำเนินการให้สามารถมีการจ้างงานได้เพิ่มขึ้น โดยการเปิดกว้างสู่การจ้างงานรูปแบบอื่นๆ เช่น การจ้างงานโดยภาคสังคม (เช่น การทำงานอาสาสมัคร การดูแลผู้สูงอายุ) การจ้างงานโดยภาคท้องถิ่น (เช่น การส่งเสริมอาชีพ การประมง และจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น) และการจ้างงานตนเอง โดยการนำเสนอโครงการสร้างสรรค์เพื่ออาชีพ และการพัฒนาท้องถิ่นผ่านการพิจารณาของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดการจ้างงานในวงกว้างอย่างน้อย 200,000 ราย

ตัวอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนงบประมาณการจ้างงานใหม่ การเปลี่ยนงบประมาณการเกณฑ์ทหารประมาณ 50% (หรือประมาณ 50,000 คน) มาเป็นการจ้างงานเยาวชน 21-25 ปี (ไม่จำกัดเพศสภาพ) โดยเมื่อปรับลดงบประมาณในการฝึกทหารลงอาจจะสามารถจ้างงานได้ถึง 50,000-100,000 คน ใน 1 ปี โดยสามารถเปิดให้องค์กรทั้งราชการ เอกชน ท้องถิ่น และประชาสังคมมาร่วมเป็นผู้จ้างงานได้ตั้งที่ได้กล่าวไปแล้ว

(ค)สวัสดิการแรงงานและครอบครัว

นอกเหนือจากการพุงการจ้างงาน และการสร้างงานใหม่ ที่ช่วยรักษาและเพิ่มงานส่วนหนึ่งแล้ว แต่การจะช่วยลดผลกระทบของสถานการณ์โควิด-19 ที่มีต่อครัวเรือนก็จำเป็นต้องพิจารณา **มาตรการเยียวยาผลกระทบ สำหรับผู้ที่อายุ 18 ปีขึ้นไปทุกคน** จำนวน 3,000 บาท/เดือน เป็นเวลา 2 เดือน โดยมีจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ประมาณ 50 ล้านคน คาดว่าจะใช้งบประมาณ 300,000 ล้านบาท

รัฐบาลยังควรใช้โอกาสในครั้งนี้ พัฒนารูปแบบระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าให้มีความครอบคลุมเพิ่มขึ้น โดย (ก) การเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นอย่างน้อย 1,000 บาท/เดือน เป็นแบบถาวร ซึ่งใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นประมาณ 48,000 ล้านบาท/ปี และ (ข) ปรับระบบเงินอุดหนุนเด็กเล็ก 0-6 ปี 600 บาท/เดือน จากเดิมที่ให้เฉพาะครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่า 100,000 บาท/ปี และได้ลงทะเบียนไว้ (ซึ่งมีการตกหล่นเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 30 ของครัวเรือนเป้าหมาย) ให้เป็นแบบถ้วนหน้า หรือครอบคลุมเด็ก 0-6 ปีทุกคน จำนวนทั้งสิ้น 4 ล้านคน โดยใช้งบประมาณ 16,000 ล้านบาท/ปี

มุมมองและมาตรการในระยะปานกลางและระยะยาว

การเกิดวิกฤตโควิด-19 ไม่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจในระยะสั้น (หรือในปี 2563-2564) เท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุด 2 ภาคของไทยคือ ภาคการส่งออกและภาคการท่องเที่ยว และเป็นไปได้อย่างยิ่งที่การฟื้นตัวของภาคการส่งออกและการท่องเที่ยวอาจใช้เวลานานกว่า 2 ปี จึงจะกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนเกิดสถานการณ์โควิด-19 และโดยการพลิกโฉมทางเทคโนโลยีและทางธุรกิจ การฟื้นตัวของภาคเศรษฐกิจหลักทั้งสอง อาจไม่ทำให้เกิดการจ้างงานในปริมาณเดิมก่อนเกิดโควิด-19

เพราะฉะนั้นการดูแลเศรษฐกิจและสังคมของไทยตั้งแต่ต้นปี 2565 เป็นต้นไป จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเร่งสนับสนุนการฟื้นตัวของภาคการส่งออกและการท่องเที่ยว ไปพร้อมๆ กันกับด้วยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ในประเทศ ขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องปรับระบบการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและภาคธุรกิจด้วย

ดังนั้น การนำเสนอมาตรการในระยะปานกลางและระยะยาว Think Forward Center จึงนำเสนอ 4 แนวทางด้วยกันคือ

(ก) การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของภาคท่องเที่ยวและภาคส่งออก

ภาคการส่งออกและภาคการท่องเที่ยวเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของไทยที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง แต่ได้รับผลกระทบจากหายไปของอุปสงค์ในช่วงเวลา 2 ปีที่ผ่านมา Think Forward Center เห็นว่า ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ภาครัฐควรเร่งประสานงานกับภาคเอกชนในการฟื้นฟู/พัฒนากิจการ และการขยายตลาด โดยให้ความสำคัญกับการมีกลไกที่สำคัญดังนี้

- **ความชัดเจนของแผนการฟื้นฟูการท่องเที่ยว และการป้องกันโรคระบาดในรายพื้นที่**
โดยกรอบระยะเวลาของการได้รับวัคซีนในแต่ละพื้นที่จะมีความสำคัญมากต่อการสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยว และประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแผนเร่งด่วนโดยเร็ว ขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญในการติดตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การแพร่ระบาด โดยเฉพาะการระบาดของไวรัสสายพันธุ์ใหม่อย่างต่อเนื่อง

- **กลไกทางการเงินที่จะเอื้อต่อการฟื้นตัว และการกลับเข้าลงทุนในธุรกิจ** รวมถึงการปรับโครงสร้างหนี้สินเดิม เพื่อให้สามารถกลับมาประกอบธุรกิจได้อย่างเข้มแข็ง โดยเร็วที่สุด
- **กลไกการสนับสนุนแรงงาน** ซึ่งยังไม่ได้รับการจ้างงานอย่างเต็มที่ ในช่วงปีแรก ๆ (เช่น ปี 2565) ให้สามารถมีรายได้อื่น ๆ ประกอบเสริมกัน เช่น การทำงานเสริมในภาคการดูแลเฉพาะบุคคล หรือการทำงานเสริมในท้องถิ่น และ/หรือ การใช้โอกาสส่วนหนึ่งในการปรับเพิ่ม/ปรับเปลี่ยนฝีมือแรงงานให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังสถานการณ์โควิด-19
- **การวางแผนขีดความสามารถในการรองรับ** (หรือ Carrying capacity) ที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ เพื่อมิให้การฟื้นตัวของการท่องเที่ยว หรือภาคอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีในพื้นที่
- **การพัฒนาผลิตภัณฑ์และการขยายตลาดใหม่** ทั้งในภาคการท่องเที่ยวและการส่งออก เพราะหลังสถานการณ์โควิด-19 ความเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจโลกจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การเข้าสู่ตลาดที่มีอำนาจซื้อ และมีการขยายตัวสูงจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐ
- **แผนการฟื้นฟูธุรกิจท่องเที่ยวเฉพาะพื้นที่** โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบรุนแรง (% GPP ลดมาก) เช่น ภูเก็ต พังงา กระบี่ สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ ให้พร้อมสำหรับการท่องเที่ยวเดือนสิงหาคม-ตุลาคม โดยมีวงเงินงบประมาณให้แต่ละจังหวัดนำไปใช้ในการเตรียมการ ประมาณ 10% ของ GPP ที่ได้รับผลกระทบในช่วงปี 2563 (เช่น ภูเก็ตจะได้รับงบประมาณ 5,774 ล้านบาท สุราษฎร์ธานีได้ 2,489 ล้านบาท เชียงใหม่ได้ 1,650 ล้านบาท) โดยภาพรวมทั้งประเทศจะใช้งบประมาณสำหรับการฟื้นฟูท้องถิ่นและการท่องเที่ยว ประมาณ 77,276 ล้านบาท

(ข) การสร้างงานในเศรษฐกิจใหม่

แม้ว่า การฟื้นฟูการท่องเที่ยวและการส่งออกจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนเป็นอย่างมาก แต่หากพิจารณาความเป็นไปได้แล้ว การฟื้นตัวน่าจะค่อยเกิดขึ้นไปตามลำดับ โดยอาจใช้เวลาประมาณ 2 ปี (หรือในปี 2566 เป็นอย่างเร็ว) จึงจะมีการฟื้นตัวได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับการฟื้นตัวดังกล่าวก็อาจจะนำไปสู่การจ้างงานในอัตราเดิม เพราะภาคธุรกิจจะมีการลงทุนเพื่อนำระบบปัญญาประดิษฐ์และระบบเครื่องจักรกลอัตโนมัติต่างๆ มาใช้ทดแทนแรงงาน เพราะฉะนั้น การฟื้นตัวของภาคการส่งออกและการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถเอื้อโอกาสในการทำงานให้กับแรงงานที่ว่างงานจำนวนมากได้

รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพัฒนาภาคเศรษฐกิจใหม่ๆ ให้มีความเข้มแข็งขึ้น โดย Think Forward Center เห็นว่า ภาคเศรษฐกิจที่น่าจะมีความสำคัญในการจ้างงานในระยะปานกลางและระยะยาว คือ **ฐานเศรษฐกิจภายในประเทศ** โดยเฉพาะ (ก) ฐานเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มความต้องการสูง เช่น การดูแลเฉพาะบุคคล การขนส่ง (ข) ฐานเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการแข่งขัน เช่น ภาคเกษตรและอาหาร และ (ค) ฐานเศรษฐกิจที่สร้างประโยชน์ต่อสังคมในแง่อื่นๆ ประกอบกันไปด้วย เช่น ภาคเกษตรและอาหาร ภาคเศรษฐกิจสีเขียว

ที่ผ่านมา ความต้องการของภาคเศรษฐกิจในประเทศเหล่านี้เป็นที่ประจักษ์ชัด แต่ระบบการเข้าถึง (หรือการซื้อสินค้าและบริการ) และความสามารถในการเข้าถึง (หรือกำลังซื้อ) ยังไม่ดีหรือทั่วถึงมากพอ รวมถึงการขาดการพัฒนา นโยบายและระบบที่ชัดเจนจากภาครัฐ ทำให้การสร้างฐานเศรษฐกิจในประเทศเหล่านี้เป็นไปอย่างกระท่อนกระแท่น โดย Think Forward Center ขอเสนอภาคเศรษฐกิจที่จะมีความสำคัญต่อการสร้างงาน (และจ้างงาน) ในอนาคต ดังต่อไปนี้

- **ภาคการเกษตรและอาหาร** เพราะเป็นภาคเศรษฐกิจที่ไทยยังคงมีความสามารถในการแข่งขัน และในช่วงสถานการณ์โควิดที่ผ่านมา ก็มีแรงงานกลับคืนถิ่นถึงประมาณ 2 ล้านคน (จากการประมาณการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การพัฒนาภาคเกษตรและอาหารให้เข้มแข็งและสร้างงานการจ้างงาน ภาครัฐควรเข้าไปดูแลในการปรับโครงสร้างหนี้สินและการแก้ไขปัญหาหนี้สินการเกษตร ดูแลกลไกราคาสินค้าเกษตรที่เป็นธรรม การพัฒนาเครื่องจักรกล อุปกรณ์ และระบบการเกษตรแบบดิจิทัล และการวางแผนจัดการน้ำตั้งแต่ระดับไร่นาจนถึงระดับลุ่มน้ำ
- **ภาคการดูแลเฉพาะบุคคล** (หรือ Care-giving sector) ทั้งการดูแลผู้สูงอายุ การดูแลผู้พิการ การดูแลผู้ป่วยเฉพาะโรค (เช่น นักกำหนดอาหาร นักกายภาพบำบัด นักจิตวิทยา) จนถึง การดูแลเด็กและเด็กเล็ก เพราะภาคการดูแลเฉพาะบุคคลเป็นภาคที่กำลังมีความต้องการกำลังคนเพิ่มมากขึ้น (โดยเฉพาะผู้สูงอายุ) และเป็นภาคการผลิตที่มีผลประโยชน์โดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของผู้คน แต่ภาครัฐต้องจัดระบบการพัฒนาบุคลากร ระบบการจ้างงาน และระบบการเข้าถึงบริการสำหรับผู้มีความจำเป็นและมีความสามารถในการเข้าถึงบริการที่แตกต่างกัน
- **ภาคการขนส่ง** ทั้งการขนส่งสินค้าแบบเดิม ธุรกิจแบบเดลิเวอรี่ และการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชนแบบครบวงจร ซึ่งจะเป็นเสมือนเส้นเลือดสำคัญของภาคเศรษฐกิจทุกภาคส่วน โดยเฉพาะสาขาเกษตรและอาหาร ภาคการท่องเที่ยว ภาคการส่งออก นอกจากนั้น ยังเกี่ยวข้อง กับอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ เช่น การประกอบรถยนต์สาธารณะ และอื่นๆ หากภาคการขนส่ง มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลให้การเติบโตของภาคเศรษฐกิจอื่นๆ เป็นไปได้ดีขึ้น

- **ภาคเศรษฐกิจดิจิทัล** ภาคเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นภาคที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการฟื้นตัวและการเติบโตของเศรษฐกิจในอนาคต ทั้งในด้านการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร การตรวจสอบคุณภาพและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของไทย รวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน (เช่น การดูแลผู้สูงอายุ) อีกด้วย แต่ภาคเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นภาคที่มีการแข่งขันสูงมาก และหลายสาขาย่อยต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เพราะฉะนั้น ประเทศไทยจึงต้องกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการที่เหมาะสมในการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล
- **ภาคเศรษฐกิจสีเขียว** เพราะประเทศไทยเราเองต่างเผชิญปัญหาสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก ซึ่งต้องการการพัฒนาทั้งเทคโนโลยี การจัดการ และการประกอบการธุรกิจสีเขียว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็มีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมหลายด้านที่อยู่ในระดับแนวหน้าของประชาคมอาเซียน เช่น การพัฒนาพลังงานหมุนเวียน ธุรกิจยานยนต์ไฟฟ้า การจัด/ปรับปรุงภูมิทัศน์ ฯลฯ ดังนั้น การพัฒนาภาคเศรษฐกิจสีเขียวอย่างจริงจังจะสามารถเพิ่มการจ้างงานให้กับคนในประเทศ ไปพร้อมๆ กันกับการแก้/ลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศ การขยายตลาดการส่งออกในประชาคมอาเซียน และการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทย (เช่น ในด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม) ไปพร้อมๆ กันด้วย

ภาคเศรษฐกิจทั้ง 5 ภาคที่กล่าวมานี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างงาน และเศรษฐกิจสังคมไทยในอนาคต โดยภาพรวมแล้ว Think Forward Center เชื่อว่าเศรษฐกิจทั้ง 5 ภาคจะสามารถสร้างงานได้มากกว่าหนึ่งล้านตำแหน่งงาน เพราะฉะนั้น Think Forward Center จะให้ความสำคัญกับการศึกษาแนวนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการสร้างงานในภาคเศรษฐกิจเหล่านี้ ในฐานะของ New Growth Engine ของประเทศไทย และเพื่อให้ถึงเป้าหมายการสร้างงานหนึ่งล้านตำแหน่งในอนาคตอันใกล้ โดย Think Forward Center จะนำเสนอเป็นรายละเอียดในแต่ละภาคเศรษฐกิจต่อไป

(ค) การคุ้มครองแรงงานในระบบเศรษฐกิจใหม่

อย่างไรก็ดี Think Forward Center คาดการณ์ว่า การเติบโตของภาคเศรษฐกิจเหล่านี้จะมีลักษณะการจ้างงานที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น การจ้างงานแบบยืดหยุ่น หรือการจ้างงาน (หรือตกลงทำงาน) ผ่านแพลตฟอร์ม ซึ่งอาจจะไม่ครอบคลุมในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังที่ได้เห็นปรากฏความขัดแย้งเป็นข่าวเป็นระยะในช่วงเวลาที่ผ่านมา

ในทัศนะของ Think Forward Center หัวใจที่สำคัญที่สุดของระบบเศรษฐกิจก็คือ “คนทำงาน” เพราะฉะนั้น หากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นไม่ได้คุ้มครองและแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับคนทำงานได้อย่างมีศักดิ์ศรีและเป็นธรรม การเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างงานที่เกิดขึ้นนั้นก็ย่อมไม่ใช่การสร้างงานที่มีคุณค่า (หรือ decent works)

Think Forward Center จึงจะทำการศึกษาและผลักดันให้เกิดการคุ้มครองคนทำงานในทุกรูปแบบของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้น เพื่อการเติบโตดังกล่าวเป็นการเติบโตที่ทั่วถึง เป็นธรรม และเปี่ยมคุณค่าอย่างแท้จริง โดยตั้งอยู่บน**หลักการที่สำคัญ 5 ด้าน**ด้วยกัน คือ

- **การกำหนดนิยามของ “การทำงาน” และ “คนทำงาน”** ในรูปแบบการจ้างงาน/ การตกลงรับงานแบบยืดหยุ่นให้มีความชัดเจน รวมถึงการกำหนด “ช่วงเวลา” ของการทำงาน (หรือการตกลงรับงาน) แต่ละชิ้นงานหรือแต่ละช่วงเวลาให้ชัดเจน
- **การคุ้มครองคนทำงานในช่วงเวลาของการทำงาน** ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองเรื่องสภาพแวดล้อมในการทำงานและการป้องกันปัญหาสุขภาพ อุบัติเหตุจากการทำงาน และการคุ้มครองระยะเวลาการทำงานที่มีความเสี่ยงและเป็นอันตราย
- **การคุ้มครองอัตราค่าตอบแทน** (และ/หรือการหักค่าบริการของแพลตฟอร์ม) การผลกระทบต้นทุนในการดำเนินการ (เช่น การซื้อค่าอุปกรณ์ที่ไม่ได้ระบุไว้ในสัญญา) และการคุ้มครองอัตราผลตอบแทนขั้นต่ำที่เหมาะสมสำหรับการจ้างงานแบบยืดหยุ่น
- **การพัฒนารูปแบบสัญญาที่เป็นธรรม** และเอื้ออำนวยต่อการจ้างงานแบบยืดหยุ่น และแบบแพลตฟอร์ม การพัฒนาแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการมีสำนักงานกลางของรัฐในการดูแลความเป็นธรรมตามสัญญา
- **การรวมกลุ่มของแรงงาน/คนทำงาน** แบบแพลตฟอร์มและแบบยืดหยุ่นอื่นๆ ให้มีความชอบธรรมทางกฎหมายและหลักการสากล และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพงานในการทำงานในรูปแบบใหม่ๆ

ทั้งนี้ Think Forward Center จะหารือร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการคุ้มครองแรงงานในรูปแบบใหม่นี้ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อร่วมกันเสนอแนะแนวทางโดยละเอียด ในการคุ้มครองแรงงานในรูปแบบนี้ พร้อมกันกับการสนับสนุนให้เกิดการสร้างงานในฐานะเศรษฐกิจใหม่ที่

ได้กล่าวถึงในหัวข้อย่อๆก่อนหน้านี้ เป็นระยะ ๆ ต่อไป

(ง) การพัฒนาระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้า

การพัฒนาระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าจะเป็นจิ๊กซอว์ตัวสุดท้ายที่มีความสำคัญมาก ๆ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทำงานและครอบครัว อีกทั้งยังจะเป็นหลังพิงให้กับแรงงานใน (ก) การรับมือกับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนต่าง ๆ ในชีวิตและในระบบเศรษฐกิจ รวมถึง (ข) ในการสร้างสรรค์กิจการหรือธุรกิจแบบใหม่ที่ย่อมต้องมีความเสี่ยงและความไม่แน่นอนสูงเป็นปกติ และ (ค) การสร้างอำนาจต่อรองกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม เพื่อให้เกิดเศรษฐกิจที่เติบโตและเป็นธรรมไปพร้อมกัน

Think Forward Center เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อกังวลเรื่อง วินัยความมั่นคงทางการคลังแล้ว การพัฒนาระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้าของไทยควรมีการพัฒนาเป็นแพ็คเกจที่ชัดเจน โดยมี (ก) แนวทางและระยะเวลา (หรือช่วงปีงบประมาณ) ในการปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์ของสวัสดิการสำหรับประชากรแต่ละกลุ่มอย่างชัดเจน พร้อมกันกับ (ข) แนวทางในการจัดเก็บและจัดสรรรายได้ของภาครัฐ และ (ค) การพัฒนาหมวดงบประมาณเพื่อการพัฒนาสวัสดิการของประชาชนขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อความชัดเจนและโปร่งใสในการบริหารงบประมาณ

Think Forward Center จะพัฒนาระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้า โดยให้ความสำคัญกับสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญดังต่อไปนี้

- การเพิ่มสวัสดิการสำหรับการดูแลเด็กเล็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปี ให้เป็นแบบถ้วนหน้า โดยครอบคลุมการพัฒนาระบบการดูแลเด็กเล็กในช่วง 0-3 ปี และการขยายระยะเวลาการลาคลอดและการดูแลบุตรที่เหมาะสมหลังคลอดด้วย
- การเพิ่มสวัสดิการแบบถ้วนหน้าเพื่อการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาแบบเท่าเทียมกันจนถึงระดับอุดมศึกษา
- การเพิ่มสวัสดิการสำหรับการประกันการว่างงาน และเหมาะสมสำหรับการสร้างงานใหม่
- การเพิ่มสวัสดิการที่พักอาศัย โดยการจัดหาที่พักอาศัยที่มั่นคงและมีคุณภาพ ในราคาและอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลง
- การเพิ่มสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ที่มีระบบครอบคลุมจนถึงการรับมือกับการดูแลผู้สูงอายุที่ติดบ้านและติดเตียงอย่างเป็นระบบ และเชื่อมโยงกับการสร้างงานใหม่สำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุไปด้วยในตัว

ทั้งนี้ Think Forward Center จะนำเสนอแผนงานโดยละเอียดของการพัฒนาระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้า และแนวทางการปฏิรูประบบการคลังของรัฐ ในเดือนกันยายนที่จะถึงนี้

สรุป

เพราะฉะนั้น ปัญหาเรื่องการว่างงาน และการทำงานต่ำระดับที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากทั้งวิกฤตการณ์โควิด-19 และปัญหาที่เชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นมานานก่อนวิกฤตโควิด-19 แนวทางการแก้ไขปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำระดับจึงต้องดำเนินมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ในระยะสั้น การรักษาระดับการจ้างงานและการเยียวยาอย่างถ้วนหน้าจะเป็นมาตรการสำคัญในการช่วยลดผลกระทบทางลบจากสถานการณ์โควิด-19 สำหรับภาครัฐเรือนและเศรษฐกิจส่วนรวม ขณะเดียวกันก็จะเป็นฐานสำคัญสำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่จะเริ่มเกิดขึ้นในช่วงครึ่งหลังของปี 2564 นี้

ส่วนมาตรการระยะยาว รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการสร้างงานทั้งในภาคเศรษฐกิจที่เคยเข้มแข็งอยู่เดิม (เช่น การท่องเที่ยว การส่งออก) และเร่งการสร้างงานในภาคเศรษฐกิจใหม่ๆ ขึ้น โดยมีเป้าหมายสำหรับเศรษฐกิจใหม่อยู่ที่หนึ่งล้านตำแหน่งงาน และขณะเดียวกัน ก็ต้องเตรียมพร้อมสำหรับการคุ้มครองแรงงานในลักษณะของการจ้างงานแบบใหม่ๆ ที่เป็นแบบยืดหยุ่นมากขึ้น พร้อมกันกับการวางรากฐานระบบสวัสดิการแบบถ้วนหน้า เพื่อเตรียมความพร้อมให้แรงงาน/คนทำงานทุกคนมีพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในอนาคต



**THINK
FORWARD
CENTER**

