

ล่องตลาดแรงงานไทย...ฟื้นตัวแค่ไหนหลังเปิดเมือง

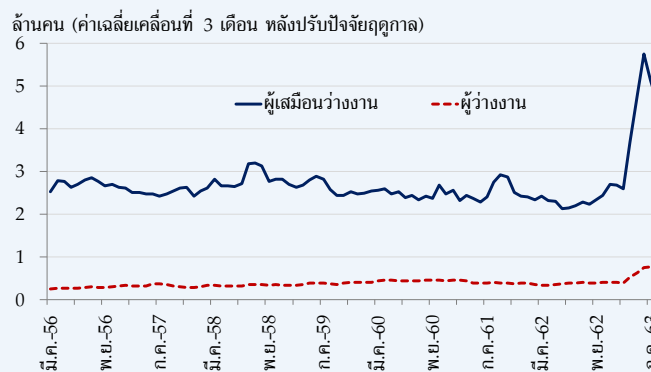
การระบาดของ COVID-19 ส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย โดยข้อเท็จจริงพบว่า (1) ในไตรมาสที่ 2 ของปี 2563 ที่มีการปิดเมือง ผู้ว่างงานและผู้เสมือนว่างงาน^{5/} มีจำนวนรวมสูงถึง 6 ล้านคน โดยผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว ส่วนผู้เสมือนว่างงานสูงสุดเป็นประวัติการณ์ และแม้จะปรับดีขึ้นบ้างหลังการเปิดเมืองตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เริ่มฟื้นตัว แต่ผู้ว่างงานและผู้เสมือนว่างงานยังคงอยู่ในระดับสูงรวมประมาณ 4 ล้านคน (2) แต่ละสาขาเศรษฐกิจได้รับผลกระทบไม่เท่ากัน โดยสาขาที่พึ่งพาอุปสงค์จากต่างประเทศได้รับผลกระทบรุนแรงและมีแนวโน้มฟื้นตัวช้ากว่าสาขาอื่นๆ และ (3) มีแรงงานเคลื่อนย้ายกลับสู่ภูมิภาคจำนวนมากกว่า 1 ล้านคน โดยส่วนหนึ่งยังคงตกงาน ขณะที่ผู้ที่หางานใหม่ทำได้ส่วนใหญ่กลับเข้าสู่สาขาที่มีผลิตภาพและรายได้ต่ำ โดยเฉพาะภาคเกษตร

ภายใต้สถานการณ์การฟื้นตัวของตลาดแรงงานที่เปราะบาง และยังคงเผชิญความไม่แน่นอนสูงจากปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ คาดว่าในระยะข้างหน้าจำนวนผู้ว่างงานและผู้เสมือนว่างงานจะยังคงอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะแรงงานในสาขาเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยวและการส่งออก ทำให้การดำเนินนโยบายด้านแรงงานมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งการสร้างงานใหม่และการเพิ่มรายได้ รวมถึงการยกระดับทักษะแรงงานให้เท่าทันกับโครงสร้างเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปหลัง COVID-19

ข้อเท็จจริงที่ 1 ในช่วงไตรมาสที่ 2 ปี 2563 ผู้ว่างงานสูงขึ้นเกือบเท่าตัวและผู้เสมือนว่างงานสูงสุดเป็นประวัติการณ์ หลังจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจหยุดชะงักไปในช่วงปิดเมือง โดยจำนวนผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นจากปกติประมาณ 4.0 แสนคน มาอยู่ที่ 7.5 แสนคน ขณะที่จำนวนผู้เสมือนว่างงานอยู่ในระดับสูงถึง 5.4 ล้านคน (ภาพที่ 1) สำหรับผู้เสมือนว่างงานเป็นกลุ่มที่ต้องให้ความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้แม้ไม่ตกงาน แต่มีรายได้ต่ำตามจำนวนชั่วโมงทำงานที่น้อย ซึ่งอาจไม่พอเพียงต่อการยังชีพทั้งครัวเรือน ในช่วงทยอยเปิดเมือง จำนวนผู้ว่างงานและผู้เสมือนว่างงานปรับดีขึ้นบ้างจากช่วงปิดเมือง แต่ยังคงอยู่ในระดับสูง โดยในเดือนสิงหาคม ผู้ว่างงานอยู่ที่ 7.2 แสนคน ส่วนผู้เสมือนว่างงานอยู่ที่ 2.6 ล้านคน นอกจากนี้ ผู้ว่างงานในระบบประกันสังคมหรือผู้ขอรับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานยังเพิ่มขึ้นต่อเนื่องมาอยู่ที่ 4.4 แสนคน จาก 4.0 แสนคน ในเดือนมิถุนายน มองไปข้างหน้า การฟื้นตัวของตลาดแรงงานยังความไม่แน่นอนสูงจากปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ โดยเฉพาะการทยอยสิ้นสุดมาตรการเยียวยาของภาครัฐ และความไม่แน่นอนจากการระบาดรอบสอง จึงคาดว่าจำนวนผู้ว่างงานและผู้เสมือนว่างงานยังคงมีแนวโน้มอยู่ในระดับสูงต่อไป

ดังนั้น การเร่งสร้างงานทั้งงานประจำเต็มเวลา และงาน part-time จึงเป็นมาตรการสำคัญในระยะสั้นที่จะรองรับผู้ว่างงานและผู้เสมือนว่างงานได้ โดยภาครัฐจำเป็นต้องเร่งสร้างงานให้เพียงพอในทุกพื้นที่ โดย

ภาพที่ 1 ผู้ว่างงานสูงขึ้นเกือบเท่าตัว และผู้เสมือนว่างงานสูงสุดเป็นประวัติการณ์ ในช่วงปิดเมือง (ไตรมาส 2/2563) ก่อนปรับลดลงบ้างภายหลังทยอยเปิดเมือง จำนวนผู้เสมือนว่างงาน (ทำงานไม่ถึง 4 ชั่วโมงต่อวัน) และ จำนวนผู้ว่างงาน



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดย ธปท.

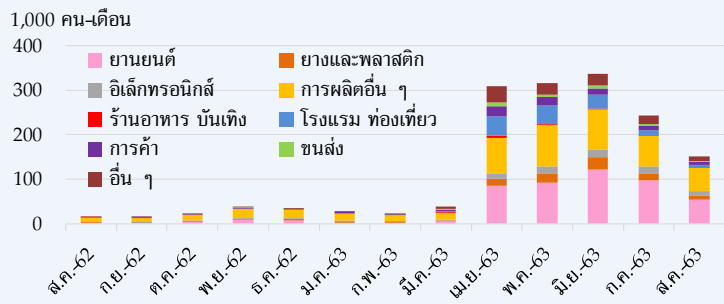
^{5/} ธปท. ให้นิยาม “ผู้เสมือนว่างงาน” คือผู้มีงานทำแต่ทำงานไม่ถึง 4 ชั่วโมงต่อวัน

เฉพาะงานสาธารณะที่ช่วยพัฒนาท้องถิ่นและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค รวมถึงการสร้างงาน part-time ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะสำหรับผู้เสมือนว่างงาน เพื่อสร้างอาชีพเสริมและเพิ่มรายได้อีกทาง นอกจากนี้ ภาครัฐอาจพิจารณาขยายเวลาการให้สิทธิประโยชน์ของผู้ว่างงานในระบบประกันสังคมออกไปนานกว่าเกณฑ์ปกติที่กำหนดไว้ที่ 6 เดือน โดยอาศัยจังหวะนี้ในการเชื่อมโยงการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ว่างงานไปกับเงื่อนไขที่แรงงานจะต้องเข้ารับการพัฒนาทักษะ เพื่อให้แรงงานสามารถดำรงชีพ ปรับตัว และหางานใหม่ทำได้

ข้อเท็จจริงที่ 2 แต่ละสาขาเศรษฐกิจได้รับผลกระทบไม่เท่ากัน สาขาที่พึ่งพาต่างประเทศสูงยังได้รับผลกระทบรุนแรงจาก COVID-19 โดยเฉพาะ (1) สาขาโรงแรมและท่องเที่ยว สะท้อนจากการปิดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75^{6/} ในเดือนเมษายน ที่เร่งสูงขึ้นถึง 35 เท่าของเดือนมีนาคม (ภาพที่ 2) ซึ่งส่งผลให้ชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างหายไปมาก ผู้มีงานทำส่วนหนึ่งแม้ไม่ตกงานแต่เสมือนว่างงาน ทำให้รายได้รวมของลูกจ้างในเดือนมิถุนายน และเดือนสิงหาคม ลดลง ร้อยละ 29.0 และ 33.6 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับเดือนมีนาคม มองไปข้างหน้า แรงงานในสาขาโรงแรมและท่องเที่ยวยังมีความเสี่ยงสูงที่จะมีรายได้ลดลงหรือตกงาน หากเกิดการระบอบสองและกระทบต่อแนวนโยบายการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ (2) **สาขายานยนต์และชิ้นส่วน** เป็นอีกสาขาที่ลูกจ้างได้รับผลกระทบสูงจากการปิดกิจการชั่วคราว โดยชั่วโมงการทำงานที่หายไปในเดือนเมษายนเร่งสูงขึ้นไปเป็น 14 เท่าของเดือนมีนาคม (ภาพที่ 2) และแม้ปัจจุบันจะปรับลดลงบ้าง แต่ยังคงสูงถึง 9 เท่าของเดือนมีนาคม จากความต้องการทั้งในและต่างประเทศ ที่ลดลงมาก

ภาพที่ 2 การปิดกิจการชั่วคราวในสาขายานยนต์และชิ้นส่วน แม้ปัจจุบันจะปรับลดลงบ้าง แต่ยังคงสูงถึง 9 เท่า จากเดือนมีนาคม 2563

ดัชนีชั่วโมงการทำงานที่หายไปจากการปิดกิจการชั่วคราวตามมาตรา 75*



หมายเหตุ: * 1) ดัชนีมีหน่วยเป็น “คน-เดือน” คือ จำนวนลูกจ้าง X (วันที่ลูกจ้างหยุดทำงาน/จำนวนวันใน 1 เดือน)
 2) นับตามวันที่คนและกิจการหยุดงานในแต่ละเดือน โดยไม่ได้นับตามวันที่รายงาน
 3) หากปิดกิจการจากเหตุสุดวิสัย เช่น โรคระบาด นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินร้อยละ 75 ให้ลูกจ้าง (ไม่ต้องขึ้นทะเบียน ม.75) แต่สามารถไปขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคมเพื่อขอรับเงินชดเชยได้โดยตรง
 ที่มา: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน คำนวณโดย ธปท.

สำหรับสาขาเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบสูง ภาครัฐอาจพิจารณาใช้นโยบายจูงใจให้ภาคธุรกิจที่ยังมีศักยภาพรักษาการจ้างงานในกลุ่มนี้ อาทิ มาตรการร่วมจ่าย (co-payment) เพื่อจ้างงานแรงงานกลุ่มนี้ด้วย เช่นเดียวกันกับการร่วมจ่ายเพื่อจ้างงานนักศึกษาจบใหม่ ทั้งนี้ เพื่อรักษาทักษะของแรงงานไว้ และช่วยให้แรงงานและผู้ประกอบการที่ยังมีศักยภาพสามารถอยู่รอดได้และเป็นการรักษาศักยภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขันของประเทศไว้ด้วย

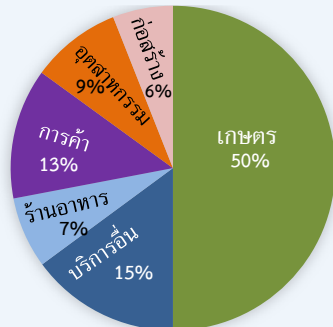
ข้อเท็จจริงที่ 3 แรงงานเกินกว่า 1 ล้านคน เคลื่อนย้ายกลับภูมิลำเนา และยังไม่กลับออกมาตั้งแต่ปิดเมือง โดยแรงงานกลุ่มนี้เคยทำงานในเมืองหลักหรือพื้นที่อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล ชลบุรี และภูเก็ต ซึ่งเมื่อกลับสู่ภูมิลำเนา แม้แรงงานบางส่วนได้งานทำในพื้นที่ แต่กระจุกตัวในสาขาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพและรายได้ต่ำ โดยเฉพาะภาคเกษตร (ภาพที่ 3) แต่สำหรับแรงงานที่ยังไม่มีงานทำ

^{6/} มาตรา 75 ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน กำหนดให้นายจ้างที่มีความจำเป็นสำคัญซึ่งไม่ใช่เหตุสุดวิสัยต้องหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน

นับว่ายิ่งซ้ำเติมปัญหาการว่างงานและเสมือนว่างงานที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ โดยเฉพาะในจังหวัดนครราชสีมาและ นครศรีธรรมราช (แถบน้ำเงินเข้ม ภาพที่ 4^{7/})

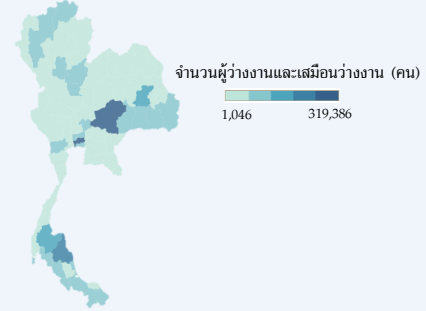
ดังนั้น ภาครัฐควรใช้โอกาสนี้ออกแบบนโยบายเชิงพื้นที่ (area-based) อาทิ มาตรการพัฒนาทักษะ แรงงานที่เหมาะสมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ หากแรงงานกลับภูมิลำเนาและเข้าสู่ภาคเกษตร จำนวนมาก ภาครัฐควรรุดหนุนการพัฒนาทักษะ เช่น smart farmer เพื่อยกระดับทักษะเกษตรกร เป็นต้น

ภาพที่ 3 แรงงานบางส่วนได้งานทำในพื้นที่ แต่กระจุกตัวในสาขาเศรษฐกิจ ที่มีผลิตภาพและรายได้ต่ำ โดยเฉพาะภาคเกษตร สัดส่วนสาขาเศรษฐกิจที่ดูดซับแรงงานตั้งแต่โควิด-19 แพ้ระบาด



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดย ธปท.

ภาพที่ 4 จังหวัดที่ยังคงมีผู้ว่างงานและเสมือนว่างงานอยู่ในระดับสูงสอง ลำดับแรก ได้แก่ นครราชสีมา และนครศรีธรรมราช จำนวนผู้ว่างงานและเสมือนว่างงานในเดือนสิงหาคม 2563 รายจังหวัด (ไม่รวมกลุ่มคนที่เคลื่อนย้ายเข้าพื้นที่ใหม่*)



หมายเหตุ: *กลุ่มคนที่เคลื่อนย้ายเข้าพื้นที่ใหม่จะไม่รวมอยู่ในการสำรวจ เนื่องจากไม่ใช่ กลุ่มตัวอย่างเดิมในพื้นที่
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดย ธปท.

นอกจากการเร่งสร้างงานและสร้างรายได้ให้แรงงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญไม่แพ้กันคือ **ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการพัฒนาทักษะแรงงานควบคู่กันไป** เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจหลัง COVID-19 เปลี่ยนไปและคาดว่าแม้เศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัวเต็มที่ การจ้างงานแบบเดิมจะไม่กลับมาเหมือนช่วงก่อน COVID-19 โดยการพัฒนาทักษะแรงงานจำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการออกแบบมาตรการจูงใจที่เหมาะสม อาทิ อุดหนุนการยกระดับทักษะหรือปรับทักษะ (upskill/reskill) ซึ่งเป็นที่ต้องการในอนาคตและเหมาะสมกับแรงงานกลุ่มต่างๆ เช่น ทักษะดิจิทัล ทักษะ การบริหารผู้สูงอายุ เพื่อเพิ่มโอกาสการมีงานทำและรายได้ที่สูงขึ้น

โดยสรุป ตลาดแรงงานไทยมีความเปราะบางมากขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงวิกฤต COVID-19 และฟื้นตัวขึ้นบ้างหลังเปิดเมือง แต่มีแนวโน้มเปราะบางต่อไปตามความเสี่ยงของมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐที่ทยอยสิ้นสุดลง และความไม่แน่นอนของการระบอบสองทั้งในและต่างประเทศ ดังนั้น **มาตรการสร้างงานให้เพียงพอและมาตรการพัฒนาทักษะแรงงานที่เหมาะสมจะเป็นหัวใจสำคัญในการช่วยให้แรงงานไทยปรับตัวได้ท่ามกลางความเสี่ยง** และช่วยให้เศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวได้อย่างยั่งยืนสอดคล้องกับบริบทของโลกหลัง COVID-19 ที่จะไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป

^{7/} จำนวนผู้ว่างงานและเสมือนว่างงานในเดือนสิงหาคม 2563 รายจังหวัด ไม่รวมกลุ่มคนที่เคลื่อนย้ายเข้าพื้นที่ใหม่ เนื่องจากไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างเดิมในพื้นที่