

มาตรการแรงงานที่เหมาะสม ยืดหยุ่น และพร้อมรับการอยู่ร่วมกับโควิด-19

ดร.มณฑล กปิลาภุจัน

พรชนก เทพขาม

ฝ่ายนโยบายโครงสร้างเศรษฐกิจ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ยืดเยื้อสร้างผลกระทบต่อแรงงานอย่างรุนแรง ข้อมูลล่าสุด ณ ไตรมาส 2 ปี 64 มี 1) ผู้ว่างงาน/เสมือนว่างงานที่ทำไม่ถึง 4 ชม. ต่อวัน รวม 3 ล้านคน 2) ผู้ว่างงานระยะยาวเกิน 1 ปี 1.7 แสนคน มากกว่าช่วงก่อนโควิด 3 เท่าตัว และ 3) แรงงานที่ต้องกลับสู่ภูมิลำนามีมากถึง 1.6 ล้านคน สูงกว่าค่าเฉลี่ยในช่วงก่อนโควิดที่ 5 แสนคนมาก นอกจากนี้ คาดว่าในปี 63-65 รายได้จากการจ้างงานจะหายไปกว่า 2.6 ล้านล้านบาท นับเป็น “วิกฤตหลุมรายได้” ในระบบเศรษฐกิจไทย¹ โดยที่ผ่านมามาตราการรัฐได้ออกมาตรการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคโควิด-19 ในหลายรูปแบบปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ คือ ผลกระทบของมาตรการดังกล่าวต่อแรงงานและผู้ดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ บทความนี้จึงขอเชิญชวนทุกท่านร่วมแลกเปลี่ยนมุมมองด้านมาตรการแรงงานที่เหมาะสม ยืดหยุ่น พร้อมรับการอยู่ร่วมกับโรคที่เรื้อรังอย่างโควิด-19

เมื่อมองย้อนไปปีก่อน เพื่อควบคุมสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 ภาครัฐได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 26 มี.ค. 63 และต่อมาได้ปรับระดับความเข้มงวดของการควบคุมโรคตามการประเมินเป็นระยะ ๆ จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ผลกระทบจากการมาตรการควบคุมโรคติดต่อกันที่รุนแรงมากที่สุดอย่างมาตรการล็อกดาวน์ส่งผลต่อบางธุรกิจเป็นพิเศษ ช่วงล็อกดาวน์ไตรมาส 2 ปี 63 ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบสูง อาทิ กลุ่มการบิน ที่ถูกห้ามทำการบินเข้าสู่ประเทศเป็นการชั่วคราว ส่งผลให้ตลาดการลี้ภัยออกเดินทางจำนวนผู้โดยสารนักท่องเที่ยวต่างชาติกลายเป็นศูนย์ ปี 63 การขนส่งทางอากาศได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุดในรอบ 10 ปี โดยผู้โดยสารระหว่างประเทศลดลงกว่า 80% และภายในประเทศลดลงถึง 45% เมื่อเทียบกับปี 62² ธุรกิจขนส่งผู้โดยสาร ก็ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการจำกัดการเดินทาง ธุรกิจโรงแรมที่อัตราการเข้าพักช่วงล็อกดาวน์ลดลงเหลือเพียง 2-3.8% ขณะที่ช่วงผ่อนคลายเป็นมาตรการ จะกลับมาอยู่ที่ 25-35% รวมไปถึง ธุรกิจในกลุ่มศิลปะและความบันเทิง โดยเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวที่รายได้ลดลงมากกว่า 90% นอกจากนี้ ร้านอาหาร ร้านค้าและกลุ่มธุรกิจศูนย์การค้า ก็ได้รับผลกระทบจากการสั่งปิดของภาครัฐเช่นเดียวกัน แม้จะปรับตัวไปทำการค้าผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ได้บ้าง

ในเดือน กรกฎาคม 64 หลังจากที่จำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่พุ่งสูงแตะระดับหมื่นคน และกลุ่มผู้ป่วยอาการหนักมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก มาตรการล็อกดาวน์ที่เข้มงวดได้ถูกกลับมาใช้อีกครั้งในพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดอย่างรุนแรง ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบก็เป็นธุรกิจเดิม ๆ ที่ยังไม่หายจากการบาดเจ็บตั้งแต่การล็อก

¹ เศรษฐวุฒิ สุทธิวาหนฤพุดิ 2564 “จับอาการเศรษฐกิจ สร้างทางออกวิกฤตไทย”

² กองเศรษฐกิจการบิน ฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมการบิน สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย 2563 “รายงานสภาวะอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย พ.ศ. 2563”

ดาวนในปีก่อน และยังคงถูกซ้ำเติมด้วยกำลังซื้อที่ลดลงตามรายได้ที่ลดลงจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคที่ลากยาวมาเป็นปี โดยมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดที่เพิ่มเติมมาในปีนี้เป็น การสั่งปิดแคมป์คนงานก่อสร้างเป็นเวลา 1 เดือน ส่งผลทันทีต่อธุรกิจก่อสร้าง และต่อเนื่องไปยังกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นธุรกิจปลายน้ำ ทำให้ความเชื่อมั่นของธุรกิจก่อสร้างและอสังหาฯ ลดลงสู่ระดับต่ำที่สุดเป็นประวัติการณ์³ นอกจากนี้ยังมีกิจการอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการ Work from home เต็มรูปแบบเช่นกัน ซึ่งธุรกิจที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้ใช้วิธีการปรับสภาพคล่องทางธุรกิจผ่านการลดค่าจ้างแรงงานโดยมักจะให้สลับกันมาทำงานหรือลดชั่วโมงการทำงานก่อน เห็นได้จากจำนวนผู้เสมือนว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น ขณะที่บางธุรกิจอาจใช้การปรับลดเงินเดือนร่วมด้วย และต่อมาเมื่อสถานการณ์แย่งจึงค่อยพิจารณาปลดคนงาน จากสถานการณ์การแพร่ระบาดที่ยืดเยื้อคาดว่าจะสิ้นปี 64 ผู้ว่างงาน/เสมือนว่างงานจะมีจำนวน 3.4 ล้านคน เพิ่มขึ้นกว่าช่วงก่อนโควิดกว่า 1 ล้านคน¹

มาตรการเยียวยาตลาดแรงงานของภาครัฐในระยะที่ผ่านมามีความครอบคลุมสอดคล้องกับผลกระทบในวงกว้างแต่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณค่อนข้างมาก ในไตรมาสที่ 3 ปี 64 มาตรการเยียวยาแรงงานและกิจการที่ได้รับผลกระทบ ได้แบ่งความช่วยเหลือออกเป็นสามกลุ่ม คือ 1) ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม มาตรา 33 รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมรายละ 2,500 บาท และได้รับเงินชดเชยกรณีว่างงานจากเหตุสุดวิสัย 50 % ของค่าจ้างรายวัน รวมไม่เกิน 10,000 บาทต่อราย 2) สถานประกอบการที่มีลูกจ้างในระบบประกันสังคม รับเงินช่วยเหลือ 3,000 บาท ต่อแรงงาน 1 คน สูงสุดไม่เกิน 200 ราย และ 3) ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่เป็นผู้ประกันตน มาตรา 39 (เคยเป็นลูกจ้างในระบบประกันสังคมมาตรา 33) และ มาตรา 40 (ไม่เคยเป็นลูกจ้างในระบบประกันสังคมมาตรา 33) รับเงินช่วยเหลือรายละ 5,000 บาท

แม้มาตรการเยียวยาเหล่านี้จะมีความทั่วถึงแต่หากสถานการณ์แพร่ระบาดยังมีความยืดเยื้อต่อเนื่องจะทำให้ต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมากและอาจสร้างแรงจูงใจที่ผิด (moral hazard) ให้แรงงานและสถานประกอบการไม่ต้องปรับตัวเพื่อยกระดับศักยภาพของตน ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนแนวทางการดำเนินมาตรการด้านแรงงานหลังประกาศผ่อนคลายมาตรการควบคุมการระบาดของโควิด-19 ตามข้อกำหนดและข้อปฏิบัติแก่ส่วนราชการทั้งหลายตามคำแนะนำของ ศบค. วันที่ 28 ส.ค. 64 ดังนี้

- 1) สร้างกลไกเอื้อให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ทันการณ์ สอดคล้องกับการที่มีแรงงานคืนถิ่นและต้องย้ายออกจากกิจกรรมเศรษฐกิจที่ต้องปิดตัวชั่วคราว อาทิ การจับคู่แรงงานแก่กลุ่มแรงงานที่ว่างงานทั้งงานชั่วคราวและงานประจำของภาครัฐและเอกชน ควบคู่ไปกับการจับคู่แรงงานให้เข้าถึงการยกระดับ/ปรับทักษะ กลุ่มเป้าหมาย คือ แรงงานที่ว่างงานกว่า 7 แสนคน โดยในส่วนของการทำงานชั่วคราวภาครัฐและเอกชนที่ตรงกับทักษะ อาทิ นักศึกษาจบใหม่ 2.6 แสนคน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความรู้แต่ขาดประสบการณ์ ทั้งผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ปวช. และ ปวส. ที่มีทักษะการทำงานในภาคการผลิตและทักษะงานช่างอื่น ๆ ซึ่งหากขาดโอกาสในการปฏิบัติงานในระยะแรกของเส้นทางอาชีพจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ในระยะยาว จึงควรมีมาตรการจ้างงานชั่วคราวภาครัฐ ได้แก่ โครงการปรับปรุงระบบไฟฟ้าในพื้นที่ส่วนกลางชุมชน โดยอาจมอบหมายให้ภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ

³ ธนาคารแห่งประเทศไทย 2564 “รายงานดัชนีความเชื่อมั่นทางธุรกิจ กรกฎาคม 2564”

ร่วมรับผิดชอบโครงการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการและเปิดโอกาสแรงงานพัฒนาทักษะจากการร่วมงานกับผู้เชี่ยวชาญอีกด้วย นอกจากนี้ กลไกจับคู่แรงงานให้เข้าถึงการยกระดับ/ปรับทักษะก็มีความสำคัญ โดยภาครัฐควรอุดหนุนให้แรงงานเข้าถึงช่องทางการยกระดับ/ปรับทักษะให้สอดคล้องกับพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ของตนเพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองสำหรับการประกอบอาชีพในฝันได้

- 2) ออกแบบมาตรการช่วยเหลือให้ตรงกับความต้องการของผู้ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่ม โดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์ที่ธุรกิจกลับมาเปิดบริการได้บางส่วนแต่ยังคงต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติตามมาตรการด้านสาธารณสุขอย่างเคร่งครัด จึงยังควรยืดระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือแรงงานและสถานประกอบการ แต่ปรับจากการช่วยเหลือแบบเหี่ยวยาในลักษณะครอบคลุมมาเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการฟื้นฟูกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อาทิ ออกมาตรการเพื่อสนับสนุนการจ้างแรงงานใหม่ (co-payment) ที่ขยายจากมาตรการเดิมที่จำกัดเฉพาะนักศึกษาจบใหม่ เป็นแรงงานทั่วไป เพื่อสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการจ้างงานเพิ่ม โดยเฉพาะในกลุ่มกิจการขนาดเล็กที่จ้างงานไม่ถึง 50 คน ควบคู่ไปกับมาตรการรักษาการจ้างงาน (job retention) เพื่อจูงใจให้สถานประกอบการไม่ปรับลดคนงานลง โดยการดำเนินมาตรการในลักษณะนี้จะมีค่าคูณทวีสูง (high multiplier) เพราะเป็นการให้ความช่วยเหลือที่เอื้อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเดินหน้าต่อไปได้ และไม่เป็นภาระงบประมาณนักเพราะเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบตรงจุดเฉพาะแก่สถานประกอบการที่ปฏิบัติตามได้
- 3) ใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลขนาดใหญ่ให้เต็มที่ โดยเฉพาะในส่วนของข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินมาตรการที่ผ่านมาทั้งข้อมูลผู้รับเงินเหี่ยวยาช่วยเหลือ และข้อมูลการใช้งานแอปพลิเคชันด้านสาธารณสุขต่าง ๆ ซึ่งเอื้อให้ภาครัฐสามารถติดตามสถานการณ์การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทันที่ จึงเอื้อให้การผสมผสานนโยบายด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง มีความเชื่อมโยงกันอย่างไร้รอยต่อ และสอดคล้องกับแนวทางที่จะดำเนินมาตรการทั้งสองระดับ คือ มาตรการป้องกันการติดเชื้อแบบครอบคลุม (Universal Prevention for COVID-19) ควบคู่ไปกับมาตรการปลอดภัยสำหรับองค์กร (COVID Free Setting) อีกด้วย

มาตรการด้านแรงงานนับเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยให้แรงงานสามารถอยู่รอดได้ในยุคที่ต้องอยู่ร่วมกับโรคเรื้อรังอย่างโควิด-19 อย่างไรก็ดี สิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับแรงงานในยุคนี้ คือ ทักษะการปรับตัวเมื่อต้องเผชิญกับอุปสรรคหรือความท้าทายใหม่ ๆ (Resilience) ที่ต้องมาพร้อมกับความความยืดหยุ่นทางจิตใจที่เกิดจากทัศนคติเชิงบวกต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ในชีวิต ผู้เขียนจึงขอเป็นกำลังใจให้ทุกท่านก้าวข้ามผ่านอุปสรรคไปได้ตั้ง “ตุ๊กตาล้มลุก” ที่ล้มสักกี่ครั้งก็ลุกขึ้นมาสู้ใหม่ได้ทุกครั้งไป

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย