

สรุปการสัมมนา เรื่อง
การฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจและแรงงาน- ประสบการณ์จากภูมิภาค
วันพุธที่ 27 พฤษภาคม 2552
โรงแรม ดิ เอ็มเมอร์อัลท์ ถ. รัชดาภิเษก กทม.
จัดโดย
กระทรวงแรงงาน และ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท

นโยบายด้านตลาดแรงงานและด้านสังคม มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจจากสภาวะวิกฤตการเงินและเศรษฐกิจ ที่กำลังกลายเป็นวิกฤตของการจ้างงาน และอาจกลายเป็นวิกฤตด้านสังคมได้ ถ้าไม่มีมาตรการแก้ไขที่ให้ความสำคัญกับ“คน” อย่างเพียงพอ กระทรวงแรงงาน ร่วมกับ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES) จึงจัดการสัมมนาขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลจากประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ว่าด้วยหลักการและแบบอย่างที่ดีของมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำหลักการและตัวอย่างเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทย

ประสบการณ์จากต่างประเทศ

นักวิชาการเศรษฐศาสตร์อาวุโส จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ นำเสนอข้อมูลว่า ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ภูมิภาคเอเชียก็เผชิญหน้ากับความท้าทายหลายประการอยู่แล้ว ได้แก่ ไม่สามารถสร้างงานที่มีจำนวนเพียงพอให้แก่คนจำนวนมาก ทำให้มีความไม่เสมอภาคสูง เพิ่งเกิดวิกฤตอาหารและน้ำมัน ซึ่งส่งผลให้ผู้จ้างแรงงานจำนวนมากยากจนลง ไม่มีความสมดุลระหว่างการผลิตเพื่อส่งออกและการผลิตเพื่อตลาดภายในประเทศ และปัญหาสภาพการจ้างงาน

ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียได้รับผลกระทบจากวิกฤตอย่างหนัก เพราะมีการติดต่อกับใกล้ชิดกับต่างประเทศ โดยผ่านช่องทางต่างๆ ได้แก่ การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การลงทุนจากต่างประเทศ และการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานที่ไปทำงานนอกประเทศ เมื่อเกิดวิกฤต ทุกช่องทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้รับผลกระทบไปด้วย ส่งผลให้การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและการส่งออกติดลบ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของทุกประเทศที่ลดลงอย่างชัดเจน

ผลกระทบที่เกิดต่อตลาดแรงงาน คือ การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจในระบบลดลง ขณะที่การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบขยายตัวมากขึ้น แรงงานส่วนหนึ่งเคลื่อนย้ายกลับถิ่นเดิม และการว่างงานมีมากขึ้นเมื่ออัตราว่างงานยังต่ำอยู่ อย่างไรก็ตาม ตลาดแรงงานเป็นส่วนที่ปรับตัวช้ากว่าภาคการผลิต และมีผู้ใช้แรงงานบางกลุ่มอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบกว่ากลุ่มอื่นๆ ได้แก่ แรงงานเยาวชน แรงงานหญิง และแรงงาน

ข้ามชาติ สภาพดังกล่าวทำให้มีแนวโน้มว่าคนจนจะเพิ่มมากขึ้น และมีความเสี่ยงที่จะเกิดการถดถอยของตลาดแรงงานและวิกฤตทางสังคมที่ยาวนาน จึงจำเป็นจะต้องจัดการคุ้มครองทางสังคมให้แก่คนที่เดือดร้อน แต่เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมของประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก พบว่า มีสัดส่วนต่อ GDP ต่ำสุด คือ ประมาณ ร้อยละ 2.2 ของ GDP ซึ่งน้อยกว่าทุกภูมิภาค แม้กระทั่งแอฟริกา

การกำหนดมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ล้วนให้ความสำคัญกับนโยบายทางการคลัง โดยมีมาตรการหลัก 3 ประเภท ได้แก่

- การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมการจ้างงานจำนวนมาก
- การลดภาษี เพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายของผู้บริโภค
- การใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือทางสังคมแก่คนจน เพื่อให้สามารถดำรงชีพได้

โดยสรุป ประเทศต่างๆ กำหนดมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจออกมาอย่างรวดเร็ว แต่มีข้อสังเกตว่า

- มาตรการด้านการจ้างงานและการคุ้มครองทางสังคมยังมีน้อย และมีมาตรการเพียงจำนวนน้อยที่มีเป้าหมายชัดเจน
- ความอ่อนแอเชิงสถาบัน ในด้านการบริหารจัดการโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ
- การทำงานร่วมกันของหุ้นส่วนต่างๆ ทางสังคม ยังไม่เพียงพอ
- ถ้าแผนกระตุ้นซุคปัจจุบันล้มเหลว จะไม่มีทรัพยากรสำหรับมาตรการต่อไป
- จำเป็นต้องมีความโปร่งใส การประเมินผลกระทบและการปรับเป้าหมายใหม่

จึงมีข้อเสนอแนะว่า การฟื้นฟูเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องใช้หลักการ *งานที่มีคุณค่า* คือ

- การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่จะช่วยสร้างงานจำนวนมาก เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงโครงการด้านการศึกษาและสุขภาพ
- การสนับสนุนสินเชื่อ โดยเฉพาะให้แก่กิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก
- การส่งเสริมการคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะให้แก่คนจนและคนที่เสียเปรียบ
- การกำหนดเป้าหมายระยะยาวควบคู่กับมาตรการระยะสั้น เช่น การปฏิรูปสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพ การประกันชราภาพ เพราะถ้าคนมีสวัสดิการที่ดี เมื่อคนมีรายได้ก็จะใช้จ่ายออกไปเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- การสร้างเสริมบรรยากาศทางสังคมที่ดีในการกำหนดนโยบาย โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมและประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน รวมทั้งการรักษามาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน



นักเศรษฐศาสตร์จากอินโดนีเซีย นำเสนอข้อมูลของอินโดนีเซียใน 3 ประเด็น ได้แก่

1. ผลกระทบของวิกฤตการเงินและเศรษฐกิจต่ออินโดนีเซีย ได้แก่ การเลิกจ้าง การหยุดรับคนเข้าทำงาน การลดเวลาทำงานนอกเวลา การลดค่าจ้างและสวัสดิการ การอพยพกลับของคนที่ไม่ทำงานต่างประเทศ การทำงานครึ่งเวลา การเคลื่อนย้ายการทำงานสู่ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ การลดลงของการส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศ ฯลฯ
2. นโยบายและประสิทธิผลในการดำเนินการ
 - นโยบายการคลัง ให้ความสำคัญกับการกระตุ้นความต้องการของตลาดภายในประเทศ การป้องกันการล้มละลายของภาคธุรกิจ และการเพิ่มกำลังซื้อของผู้ใช้แรงงาน มาตรการที่ใช้ เช่น การจ่ายเงินโอนให้คนจน โครงการสร้างงานให้คน 1.4 ล้านคน การเสริมพลังของสังคมโดยให้ชุมชนเขียนโครงการของบประมาณจากรัฐบาลมาจัดทำโครงการต่างๆ นอกจากนี้ก็มีมาตรการช่วยภาคธุรกิจ โดยการอุดหนุนด้านภาษีและค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน
 - การส่งเสริมอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ 14 ประเภท เช่น แฟชั่น หัตถกรรม โฆษณา สิ่งตีพิมพ์ ฯลฯ โดยประกาศให้ปี 2009 เป็นปีแห่งเศรษฐกิจสร้างสรรค์ อย่างไรก็ตาม โครงการยังค่อนข้างกระจุกตัวในบางพื้นที่ และมีข้ออ่อนบางประการ จึงควรส่งเสริมการขยายตัวสู่พื้นที่อื่น รวมทั้งส่งเสริมทางด้านการบริหารจัดการและการสร้างแรงจูงใจ เช่น การประสานนโยบายระหว่างหน่วยงาน เงินทุน ภาษี การตลาด เงินอุดหนุน สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น
 - ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอื่นๆ ได้แก่ ลูกจ้างและนายจ้างมีการเจรจาพิพาทกันมากขึ้น เพื่อร่วมกันหาทางออกจากสภาวะวิกฤต และหลายภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมริเริ่มสิ่งใหม่ๆ
3. ข้อเสนอแนะ
 - การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของนโยบายการคลัง ควรเน้นที่กลุ่มแรงงานที่มีฝีมือต่ำ
 - ส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนในโครงการลงทุนต่างๆ
 - ส่งเสริมการมีงานทำของคนที่ถูกเลิกจ้าง
 - ส่งเสริมความสมานฉันท์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง
 - ส่งเสริมอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ให้ขยายสู่พื้นที่อื่นมากขึ้น

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้ตั้งคำถามหลายข้อ ที่สำคัญ เช่น รัฐจะหาเงินจากไหนมาใช้กระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จะทำอย่างไรเพื่อให้ภาคการเงินการธนาคารที่มีเงินจำนวนมาก นำเงินออกมาใช้ มาตรการลดภาษีตัวไหนจะช่วยกระตุ้นการบริโภค การสร้างสมดุลระหว่างมาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาวจะทำได้อย่างไร ฯลฯ ซึ่งวิทยากรได้ให้คำตอบ ดังต่อไปนี้

- รัฐบาลอินโดนีเซียใช้วิธีการออกพันธบัตร เพื่อหาเงินมาใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ วิธีการนี้เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ดี แต่เป็นปัญหาและภาระของรัฐบาลในระยะยาว
- ภาคเอกชนจะเข้ามาร่วมลงทุนเมื่อเห็นว่า โครงการมั่นคงและจะได้รับผลตอบแทน ดังนั้น รัฐบาลต้องหาวิธีจูงใจ เช่น การมีกองทุนประกันความเสี่ยง กรณีอินโดนีเซีย รัฐบาลใช้วิธีค้ำประกัน โครงการลงทุนสร้างรถไฟฟ้าใต้ดิน เพื่อให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน
- ในการประชุมระหว่างประเทศเมื่อเร็ว ๆ นี้ มีการคุยกันว่า วิกฤตครั้งนี้เกิดจากภาคการเงิน แต่ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิต การจ้างงาน และผู้ใช้แรงงาน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับภาคการเงิน การจัดการตามแนวคิดสายอเมริกา เห็นว่า รัฐต้องใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ในขณะที่แนวคิดสายยุโรป เห็นว่า การกระตุ้นเศรษฐกิจต้องควบคู่ไปกับการควบคุมและกำกับตลาดการเงิน เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้นอีกในอนาคต
- ภาคการเงินของเอเชียไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตครั้งนี้ แต่ธนาคารกลัว จึงไม่ปล่อยสินเชื่อ ทำให้กิจการขนาดกลางและขนาดเล็กเดือดร้อน เพราะต้องพึ่งพาสินเชื่อสูง ดังนั้น ต้องใช้โครงการพิเศษมาช่วย เช่น การประกันสินเชื่อและการขยายวงเงินกู้
- กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เคยศึกษาการลดภาษี พบว่า การลดภาษีทั่วไป เช่น ภาษีธุรกิจ และภาษีเงินได้ ไม่ค่อยมีผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ เพราะคนมีแนวโน้มจะเก็บเงินมากกว่าใช้จ่าย การลดภาษีมูลค่าเพิ่มอาจมีผลดีกว่า
- ตัวอย่างมาตรการระยะสั้น เช่น ในสิงคโปร์ รัฐร่วมจ่ายเงินอุดหนุนให้เอกชน ในโครงการอบรมเพิ่มทักษะให้แรงงาน เป็นการป้องกันการเลิกจ้าง ในสภาวะวิกฤต
- ในการกำหนดมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ ไม่ควรใช้การว่างงานเป็นตัวหลักในการชี้วัด เพราะจะทำให้การกำหนดมาตรการไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของตลาดแรงงาน เนื่องจากแรงงานจำนวนมากไม่ได้มีการประกันการว่างงานที่เพียงพอ จึงต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด โดยยอมรับสภาพการทำงานที่เลวลง เช่น จากการทำงานในระบบสูงงานนอกระบบ จากค่าจ้างสูงสู่ค่าจ้างน้อยลง จากกิจการขนาดใหญ่สู่กิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก เป็นต้น ในขณะที่คนว่างงานจำนวนหนึ่งมีฐานะที่สามารถรอดได้ จนกว่าจะได้ค่าจ้างที่พอใจ ดังนั้น อัตราการว่างงานอาจไม่สูง แต่มีปัญหาการจ้างงานในสภาพที่เลวร้าย ในเอเชียมีคนว่างงานประมาณ ร้อยล้านคน และมีคนที่ทำงานในสภาพที่เสียเปรียบ (vulnerable) ประมาณกว่าพันล้านคน การกำหนดมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่างๆ จึงไม่ควรตั้งเป้าหมายที่การแก้ไขการว่างงานอย่างเดียว แต่ควรให้ความสนใจกับคนจนและคนที่มียารได้เหนือเส้นความยากจนไม่มาก เพราะเป็นคนกลุ่มใหญ่ของสังคมและได้รับผลกระทบมากในสภาวะวิกฤต

- ในสถานการณ์ที่มีทรัพยากรจำกัด มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่
 - การส่งเสริมการจ้างงานให้แก่คนจำนวนมาก โดยการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น การคมนาคม สุขภาพ การศึกษา เพราะนอกจากช่วยให้คนมีงานทำ โครงการเหล่านี้ยังเป็นพื้นฐานต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น พัฒนาคมนาคม และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในอนาคต
 - การคุ้มครองทางสังคม โดยเน้นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤต ได้แก่ กลุ่มที่มีรายได้น้อยใกล้เคียงกับเส้นความยากจน ส่วนใหญ่มักเป็นคนที่อยู่ในชุมชนอุตสาหกรรมในเมือง มาตรการคุ้มครองอาจจัดเป็น การชดเชยการว่างงาน การประกันการว่างงาน ฯลฯ

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของไทยและความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้ประสบการณ์จากต่างประเทศ

รัฐบาลไทยใช้นโยบายการคลังเป็นตัวนำในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนยังมีงานทำและมีรายได้ มีมาตรการออกมาจำนวนมาก เช่น เงินโอน 2000 บาท การขยายจำนวนเดือนที่ได้รับเงินประกันการว่างงาน การพัฒนาแหล่งน้ำ ดันกล้ออาชีพ ฯลฯ ในส่วนของการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวงแรงงาน ที่มีตัวแทนจากฝ่ายสภาแรงงานเข้าร่วม ซึ่งก็มีข้อวิจารณ์ว่า

- มาตรการบางอย่างไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงาน เช่น การลดเงินสมทบประกันสังคม เพราะจะส่งผลกระทบต่อจำนวนเงินในกองทุน และความเชื่อมั่นของคนต่อระบบประกันร่วมในระยะยาว
- คณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้น เปิดโอกาสให้เฉพาะตัวแทนจากสภาแรงงานบางกลุ่มเข้าร่วม ไม่มีตัวแทนแรงงานจากภาคส่วนอื่นๆ เช่น สหพันธ์แรงงาน หรือสหภาพแรงงานตามกลุ่มพื้นที่ ดังนั้น คณะกรรมการร่วมด้านวิกฤตเศรษฐกิจที่ตั้งขึ้น จึงไม่ได้ครอบคลุมการเป็นตัวแทนของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด และมีแนวโน้มว่า จะไม่อาจสร้างความร่วมมือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตได้ จึงควรขยายการมีส่วนร่วมให้กว้างขวางครอบคลุมความเป็นตัวแทนมากกว่านี้
- ไทยใช้วิธีการแก้ปัญหาแบบตั้งรับ ใช้วิธีการทุ่มเงิน แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดในการพัฒนา หรือ การสร้างวิสัยทัศน์ใหม่ ทั้งที่ไทยมีปัญหาหลายประการ เช่น คุณภาพการจ้างงาน และแรงงานสัมพันธ์ นอกจากนี้ แรงงานส่วนใหญ่แรงงานมีการศึกษาค่ำและประกอบอาชีพอิสระ
- มาตรการแก้ปัญหาเน้นที่การลงทุนโครงการใหญ่ๆ ใน กทม. ไม่มีการกระจายอำนาจการแก้ปัญหาให้ท้องถิ่น การให้ความช่วยเหลือเฉพาะช่วงที่เดือดร้อนอาจไม่พอ น่าจะพัฒนาระบบรัฐสวัสดิการถ้วนหน้า โดยทำควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบภาษีก้าวหน้า

สรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทย

1. **สร้างระบบการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ** โดย
 - ส่งเสริมการสื่อสารระหว่างภาคีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ให้มากขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกัน
 - คณะกรรมการด้านวิกฤตเศรษฐกิจของกระทรวงแรงงานที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ควรให้มีตัวแทนแรงงานจากหลากหลายกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เช่น สหพันธ์แรงงานต่างๆ
 - ควรจัดตั้งคณะกรรมการด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับชาติ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมออกแบบนโยบาย รวมทั้งผู้ใช้แรงงานและนักวิชาการ ไม่ควรจำกัดเฉพาะภาครัฐและธุรกิจเอกชน
 - การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหา
2. **สร้างระบบข้อมูลข่าวสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ** เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการ ติดตามการดำเนินงาน และประเมินผลกระทบ โดย การสร้างฐานข้อมูลองค์ความรู้ เน้นที่ปัญหาและความต้องการของแรงงานกลุ่มที่เสียเปรียบ เช่น แรงงานนอกระบบ แรงงานในระบบที่ถูกลดค่าจ้าง แรงงานเยาวชน แรงงานหญิง และแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานควรเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าว โดยประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ และนักวิชาการ
3. **ส่งเสริมการมีงานทำและสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจ** โดยลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณะ ทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท เช่น การคมนาคม สุขภาพ การศึกษา ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการจ้างงานและการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต
4. **การปฏิรูปด้านสังคมและแรงงาน**
 - การปฏิรูประบบการคุ้มครองทางสังคม เช่น การขยายสิทธิประกันสังคม การพัฒนาสวัสดิการ การดูแลเด็ก การพัฒนาระบบบำนาญแห่งชาติ
 - ตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงให้แก่แรงงาน กรณีนายจ้างเลิกกิจการ
 - รมรณรงค์เสริมสร้างการยอมรับสิทธิในการรวมกลุ่ม และให้รัฐให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98
5. **อื่นๆ** เช่น สร้างวิสัยทัศน์เกี่ยวกับอุตสาหกรรมใหม่ ที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าในอนาคต การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาแหล่งสินเชื่อเพื่อการสร้างงานในชนบท