

## ผลกระทบจาก COVID-19 ต่อภาคการผลิตไทย:

นัยต่อความเพียงพอและเหมาะสมของมาตรการรัฐ<sup>1</sup>

รศ.ดร. จุฑาทิพย์ จงวนิชย์, ศรสวรรค์ ใสละม้าย และปริญญา มิ่งสกุล

## Highlight

- ด้วยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ผลกระทบของ COVID-19 ต่อภาคธุรกิจไทยรุนแรงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในหลายประเทศ
- แม้การส่งออกไทยลดลงในช่วงวิกฤต COVID-19 แต่มีสินค้าหลายรายการที่แสดงศักยภาพความสามารถในการแข่งขันอย่างชัดเจนในช่วง COVID-19 โดยเฉพาะในส่วนของสินค้าภาคเกษตรและอาหาร เครื่องใช้ไฟฟ้าบางรายการทั้งในส่วนของสินค้าสำเร็จรูปและชิ้นส่วน
- การลงทุนโดยตรงและการจ้างงานในไทยลดลงอย่างมีนัยยะเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะเวียดนามสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างมีนัยในช่วงวิกฤต
- จากการเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้นในไทย และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค มาตรการที่รัฐเข้าไปช่วยลดต้นทุนให้กับผู้ประกอบการในไทยเพิ่มเติมอาจมีความจำเป็น
- เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลอาจต้องมีการจ่ายเงินให้กับผู้ประกอบการเพื่อช่วยในการจ้างงานหรือการลด/งดเงินสมทบกองทุนเข้าประกันสังคมเป็นระยะเวลาหนึ่ง
- เงื่อนไขของการปล่อยสินเชื่อพิเศษ ระยะเวลาการปล่อยสินเชื่อ และความชัดเจนของการค้าประกัน อาจต้องมีการทบทวนเพื่อให้การปล่อยสินเชื่อมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- การพัฒนาศักยภาพของผู้ผลิตและส่งออกอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาสภายหลังสถานการณ์ COVID-19 คลี่คลาย อย่างไรก็ตามการพัฒนาศักยภาพในช่วงที่มีความไม่แน่นอนทางด้านความต้องการเป็นสิ่งที่ยากสำหรับผู้ประกอบการ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาเป็นแรงสนับสนุนหลัก

วันนี้คงไม่มีใครปฏิเสธถึงผลกระทบที่รุนแรงของ COVID-19 ต่อภาคเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้างอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (The Economist, 2020; Eichengreen, 2020; IMF, 2020)<sup>2</sup> ที่ 170 ประเทศจากทั้งหมด 189 ประเทศเริ่มมีเศรษฐกิจหดตัวอย่างชัดเจน (IMF, 2020) และขนาดของผลกระทบคาดว่าจะมีมากถึง 5.8-8.8 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือเทียบเท่ากับร้อยละ 6.4-9.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก ณ ปัจจุบัน (สิ้นเดือนมิถุนายน 2563) ปัญหาการแพร่ระบาดในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทยเริ่มบรรเทาลง ดังนั้น Policy Focus จึงหันมาที่การฟื้นฟูให้ระบบเศรษฐกิจกลับมาทำงานได้อย่างใกล้เคียงปกติให้เร็วที่สุด แม้ผลกระทบเริ่มต้นตั้งแต่ในช่วงที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในและต่างประเทศของบางประเทศหยุดลงด้วยมาตรการ lockdown แต่การผ่อนคลาย lockdown ไม่ได้หมายความว่าปัญหาเศรษฐกิจเริ่มบรรเทา กลับกันผลกระทบทางเศรษฐกิจจะเริ่มเห็นชัดขึ้น ดังนั้นในสถานการณ์เช่นนี้ภาครัฐมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการออกนโยบายที่เหมาะสมเพื่อบรรเทาปัญหา และเป็นกลจักรสำคัญในการนำให้ระบบเศรษฐกิจกลับมาทำงานได้อย่างใกล้เคียงปกติให้เร็วที่สุด

วัตถุประสงค์หลักของ Policy Brief ฉบับนี้เพื่อประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของ COVID-19 โดยเฉพาะภาคการผลิตของประเทศไทยในช่วง lockdown และผ่อนปรนการ lockdown เทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคที่สำคัญ การประเมินผลกระทบพิจารณาถึงความสามารถในการส่งออกทั้งในส่วนของสินค้าสำเร็จรูปและชิ้นส่วน การลงทุนโดยตรง และผลกระทบต่อการทำงาน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะถูกผนวกเข้ากับ

<sup>1</sup> กลุ่มคลังстерความสามารถในการแข่งขัน คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Policy Brief ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการการเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรมหลังวิกฤต COVID-19 โดยได้รับการสนับสนุนจาก สกสว. (TSRI) ภายใต้แผนงาน Economic and Social Monitor เพื่อการจัดทำรายงานสถานการณ์และแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

<sup>2</sup> Eichengreen, B. (2020), 'The Most Serious Crisis of All' East Asia Forum, 12 April available at [https://www.eastasiaforum.org/?p=245408?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter2020-04-12](https://www.eastasiaforum.org/?p=245408?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter2020-04-12); IMF (2020), 'Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy', International Monetary Fund (IMF) 9 April available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>; The Economist (2020), 'The Coronavirus Crisis will Change the World of Commerce', 8 April, available at <https://www.economist.com/leaders/2020/04/08/the-coronavirus-crisis-will-change-the-world-of-commerce>

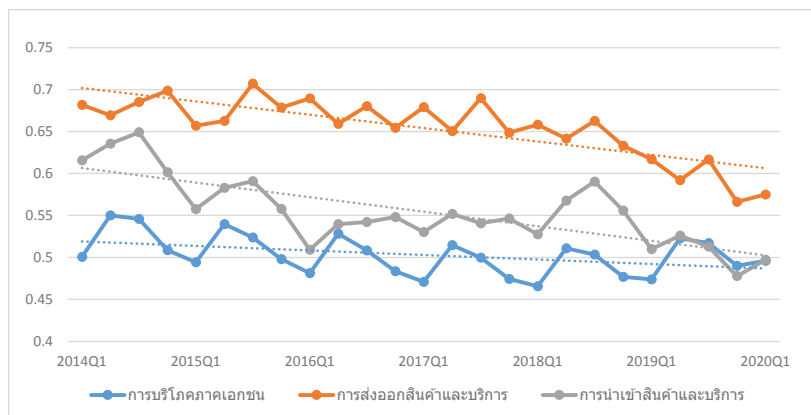
มาตรการที่แต่ละประเทศได้ดำเนินการในการช่วยบรรเทาผลกระทบต่อผู้ประกอบการ (Policy Brief 2 มาตรการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในวิกฤต COVID-19 ของไทยเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค) การพิจารณาผลกระทบดังกล่าวนำไปสู่นโยบายบางประการในการช่วยบรรเทาผลกระทบต่อภาคการผลิตและฟื้นฟูให้ระบบเศรษฐกิจกลับมาทำงานได้อย่างใกล้เคียงปกติให้เร็วที่สุด

## ▶ ผลกระทบของ COVID-19 ต่อภาคการผลิตไทย

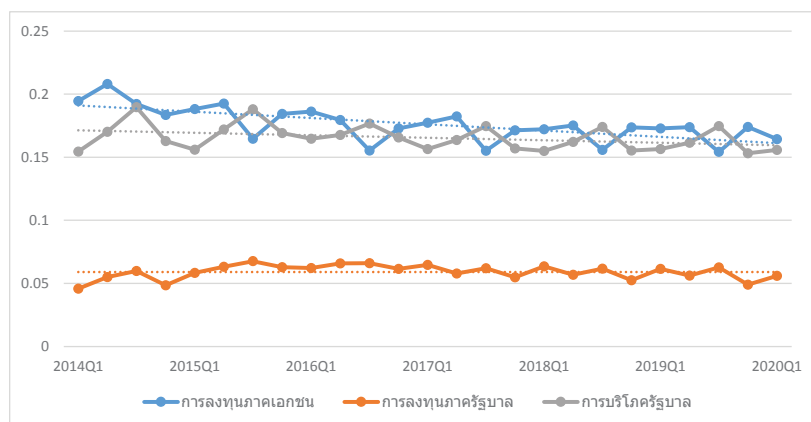
ไทยเป็นหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนหนึ่งเนื่องจากความเชื่อมโยงของไทยกับประเทศอื่นในโลกมีค่อนข้างสูง เห็นได้จากองศาการเปิดประเทศของไทย<sup>3</sup> โดยเฉลี่ยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 2016-2020Q1) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 120 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ประชาชาติ (จีดีพี) ดังนั้นเมื่อเกิดการแพร่ระบาดของ COVID-19 และทำให้ต้องปิดประเทศ (บางส่วน หรือทั้งหมด) ในหลายภูมิภาคย่อมกระทบต่อเศรษฐกิจไทยที่มีการพึ่งพาการส่งออก (ทั้งสินค้าและบริการ) และนำเข้าค่อนข้างสูง กอปรกับแรงขับเคลื่อนของเศรษฐกิจไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาไม่ได้มาจากแรงขับเคลื่อนภายในประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนของภาคเอกชน จากภาพที่ 1 สัดส่วนของการลงทุนภาคเอกชนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในช่วงปี ค.ศ. 2014-2020Q1 มีแนวโน้มลดลง ในขณะที่การบริโภคภาคเอกชนเองมีแนวโน้มลดลงเช่นกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงเวลาดังกล่าวสัดส่วนของการส่งออกยังสูงในช่วงปี ค.ศ. 2014-2018 และเริ่มแสดงการลดลงอย่างชัดเจนในช่วงปี ค.ศ. 2019 ในขณะที่สัดส่วนการนำเข้าต่อจีดีพีเริ่มลดลงอย่างชัดเจนในช่วงปี ค.ศ. 2015 ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลจากการชะลอตัวของการลงทุนและการบริโภคในประเทศ ด้วยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ผลกระทบของ COVID-19 จึงมีแนวโน้มที่มากและรุนแรงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในหลายประเทศ โดยเฉพาะเวียดนามที่มีการผลิตและการลงทุนเติบโตอย่างชัดเจนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ภาพที่ 1 สัดส่วนขององค์ประกอบหลักในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ภาพที่ 1a



ภาพที่ 1b

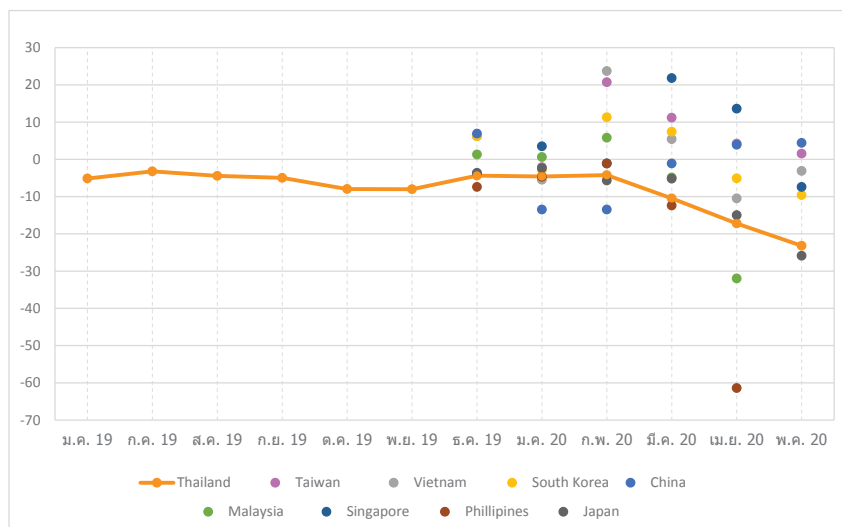


ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจากข้อมูลเผยแพร่โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>3</sup> คำนวณจากสัดส่วนของการส่งออกสินค้าและบริการและการนำเข้าสินค้าและบริการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

เมื่อพิจารณาดัชนีการผลิตภาคอุตสาหกรรมของไทยพบว่าการลดลงอย่างชัดเจนในช่วง lockdown ในเดือนเมษายน และยังคงลดลงต่อเนื่องในเดือนพฤษภาคม ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้เริ่มมีมาตรการผ่อนคลายนโยบายการ lockdown ตั้งแต่ต้นเดือนพฤษภาคม (ภาพที่ 2)<sup>4</sup> เมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคจะเห็นได้ว่าการลดลงของดัชนีการผลิตภาคอุตสาหกรรมของไทยน้อยกว่าเพียงแค่อิตาลี สเปน และมาเลเซีย ซึ่งการลดลงอย่างเห็นได้ชัดของดัชนีการผลิตเมื่อเทียบกับประเทศอื่นส่วนหนึ่งคงขึ้นอยู่กับลักษณะของการ lock down เมื่อพิจารณาดัชนีการปิดประเทศจะเห็นได้ชัดว่าการปิดประเทศของไทยมีความเข้มข้นมากกว่าหลายประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะเกาหลีใต้ ไต้หวัน และเวียดนาม (ภาพที่ 3) อีกส่วนหนึ่งคงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการช่วยผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม ซึ่งในส่วนของ *Policy Brief 2* แสดงให้เห็นชัดเจนว่านโยบายของไทยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในส่วนของความช่วยเหลือลดต้นทุนของภาคการผลิต (รวมถึงภาคบริการ) ของผู้ประกอบการยังคงมีจำกัด โดยเฉพาะในส่วนของช่วยลดต้นทุนผ่านทางด้านภาษี ซึ่งประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคมีการช่วยลดต้นทุนผ่านช่องทางนี้มากกว่า (และนานกว่า) ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การเลื่อนภาษี (และเร่งคืนเงินในส่วนที่นำส่ง) อาทิ ในสิงคโปร์มีการการคืนภาษีนิติบุคคลร้อยละ 30 ให้กับผู้ประกอบการ การลดอัตราภาษีนำเข้าในเกาหลีใต้ จีน เวียดนาม และการเพิ่มรายการหักค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการคิดภาษีในหลายประเภท โดยเฉพาะในบางประเทศสามารถให้นำมาหักค่าที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 2020 มาหักจากกำไรในการคิดภาษีในอนาคตได้ หรือให้นำค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงธุรกิจเพื่อป้องกันโรคมะเร็งหักค่าใช้จ่ายในการคิดภาษี นอกจากนี้ในบางประเทศ อาทิ มาเลเซีย เกาหลีใต้ จีน มีการให้สิทธิทางภาษีพิเศษแก่ธุรกิจที่ถูกกระทบอย่างมาก (โรงแรม ท่องเที่ยว) อีกด้วย ในขณะที่ระยะเวลาการเลื่อนนำส่งภาษีในหลายประเทศนานกว่าของไทย (เกาหลีใต้ เวียดนาม จีน ญี่ปุ่น เป็นต้น) ซึ่งการเข้าไปช่วยลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการในสถานการณ์ที่ไม่มีความต้องการซื้อ (demand) จริง ๆ แล้วมีความจำเป็นไม่น้อยกว่าการพยายามที่จะปล่อยสินเชื่อให้ภาคธุรกิจ สำหรับไทยเองการเข้าไปช่วยลดต้นทุนให้ผู้ประกอบการน่าจะมีผลโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากดัชนีการผลิต และภาพการลงทุนภาคเอกชนซึ่งลดลงอย่างต่อเนื่องก่อนเกิดวิกฤต COVID-19 ด้วยซ้ำ

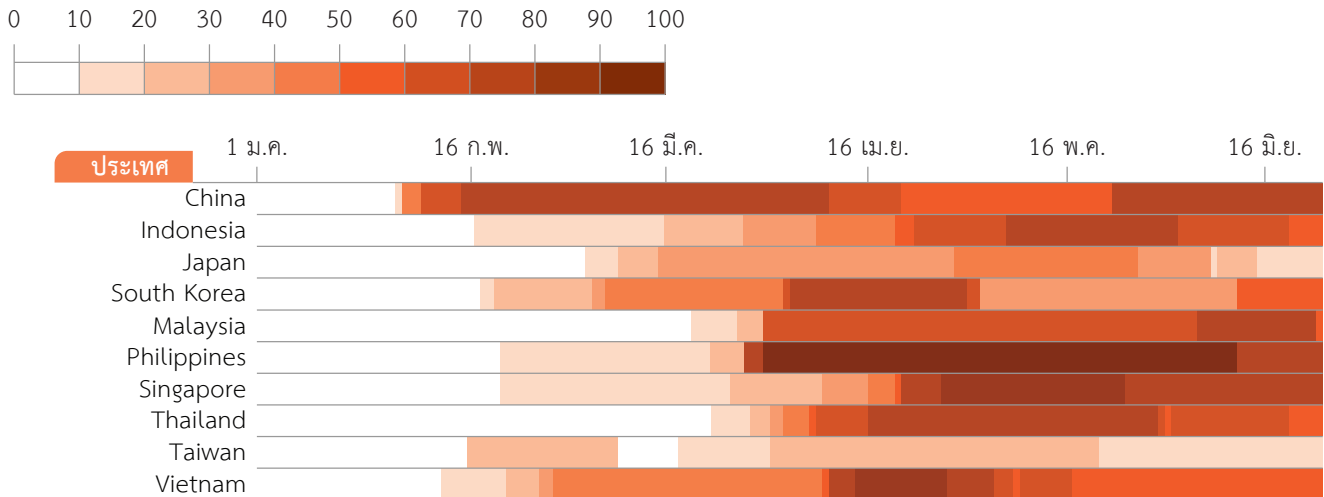
ภาพที่ 2: การเปลี่ยนแปลงของดัชนีการผลิตภาคอุตสาหกรรม (% yoy)



ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจาก Trading Economics downloaded 23 มิถุนายน 2563

<sup>4</sup> รัฐบาลได้มีการผ่อนคลายนโยบายการ lockdown ออกเป็น 5 เฟส เฟสที่ 1 เริ่มเปิดเมื่อ 3 พ.ค. 2563 เช่น กิจกรรมด้านเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิต เช่น การเปิดร้านค้าปลีก ค้าส่ง ซูเปอร์มาร์เก็ต หรือ กิจกรรมด้านการออกกำลังกายหรือการดูแลสุขภาพ เฟสที่ 2 เริ่ม 17 พ.ค. 2563 เพิ่มการผ่อนคลายนโยบายการเปิดห้างสรรพสินค้า ร้านเสริมสวย สนามกีฬา เฟสที่ 3 เริ่ม 29 พ.ค. ขยายเวลาการเปิดห้างสรรพสินค้า เปิดคลีนิกความงาม นวดแผนไทย สปา และฟิตเนส เป็นต้น เฟสที่ 4 เริ่ม 15 มิถุนายน เปิดโรงเรียนกวดวิชา โรงเรียนนานาชาติ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และดูแลผู้สูงอายุ โรงแรม การจัดเลี้ยง/ประชุม เฟสที่ 5 เริ่ม 1 กรกฎาคม เปิดโรงเรียน ผับ บาร์ คาราโอเกะ เปิดร้านเกม อินเทอร์เน็ต เปิดโรงน้ำชา และอาบอบนวด

ภาพที่ 3: Closing Index



หมายเหตุ: ใช้ข้อมูล C1-C8 และ Flag (ความแรงของนโยบาย) ในการคำนวณ

ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจาก The Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT), University of Oxford, downloaded 22 มิถุนายน

2563

เมื่อพิจารณาในรายกลุ่มอุตสาหกรรม สินค้าคงทน/ฟุ่มเฟือย (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่อ่อนไหวต่อรายได้สูง) และไม่ได้จำเป็นสำหรับการอยู่บ้านในช่วง lockdown ถูกกระทบมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของยานยนต์ เครื่องจักร เสื้อผ้า สิ่งทอ และเครื่องหนัง (ตารางที่ 1) ในทางตรงกันข้ามสินค้าจำเป็นอย่างการผลิตยา เคมีภัณฑ์ที่ใช้รักษาโรคมะเร็งเติบโตขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่อาหาร หรือสินค้าจำเป็นในช่วง lockdown อย่างคอมพิวเตอร์ และอิเล็กทรอนิกส์ การผลิตลดลงไม่มากนัก ซึ่งการลดลงที่ต่างกันในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมย่อยเช่นนี้ มีแนวโน้มที่จะเจอในเพื่อนบ้านเกือบทุกประเทศ ซึ่งความแรงของการลดลงที่ต่างกันในแต่ละอุตสาหกรรม และความสำคัญของอุตสาหกรรมนั้นๆ ต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวมโดยเฉพาะการจ้างงาน และความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมนั้นกับอุตสาหกรรมอื่น น่าจะทำให้หลายประเทศ เช่น เวียดนาม เกาหลีใต้ จีน ได้มีการใช้มาตรการพิเศษเข้าช่วยเหลือในบางอุตสาหกรรม (โดยส่วนใหญ่เป็น ท่องเที่ยว โรงแรม การบิน การขนส่ง ในขณะที่เวียดนามจะให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมเสื้อผ้า อิเล็กทรอนิกส์ ที่เป็นอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญ เป็นต้น) แนวโน้มที่น่าสนใจอีกประการ คือ เมื่อเทียบดัชนีชี้วัดภาคการผลิตกับภาคบริการของไทย ความน่าเป็นห่วงของภาคการผลิตไม่น้อยไปกว่าภาคบริการ (ภาพที่ 4) ยกเว้นในส่วนของโรงแรม ร้านอาหาร และภาคการขนส่งที่ได้รับผลกระทบอย่างหนัก และในหลายประเทศให้ความช่วยเหลือพิเศษกับผู้ประกอบการในการผลิตเหล่านี้เช่นกัน

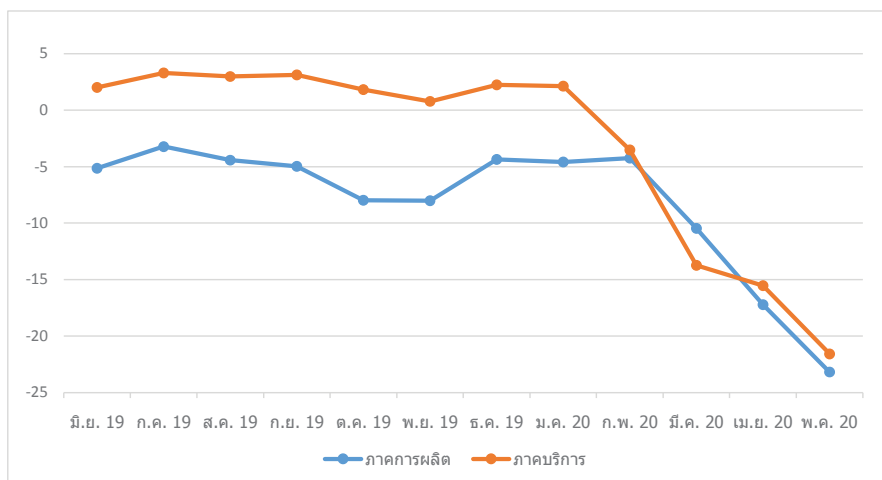
ตารางที่ 1: การเปลี่ยนแปลงของดัชนีการผลิตภาคอุตสาหกรรม (% yoy)

อุตสาหกรรม	2019	2020				
		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.
10 การผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร	-1%	-4%	-2%	-10%	7%	-3%
11 การผลิตเครื่องดื่ม	11%	-3%	-1%	-9%	-37%	-18%
13 การผลิตสิ่งทอ	-9%	-8%	-1%	-7%	-27%	-42%
14 การผลิตเสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย	-14%	19%	7%	-15%	-16%	-36%
15 การผลิตเครื่องหนังและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง	3%	4%	-14%	0%	-7%	-36%
19 การผลิตถ่านโค้กและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการถลุงแร่เหล็ก	-6%	-3%	0%	-9%	-19%	-17%
20 การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	-2%	2%	-1%	-3%	-1%	-7%
21 การผลิตเภสัชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ที่ใช้รักษาโรค และผลิตภัณฑ์จากพืชและสัตว์ที่ใช้รักษาโรค	7%	-5%	42%	17%	39%	10%
22 การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก	-7%	-6%	-4%	-7%	-6%	-23%
26 การผลิตผลิตภัณฑ์คอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์ และอุปกรณ์ที่ใช้ในทางทัศนศาสตร์	-6%	5%	2%	9%	-0.4%	-7%

อุตสาหกรรม	2019	2020				
		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.
27 การผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า	-6%	-2%	3%	-3%	-16%	-22%
28 การผลิตเครื่องจักรและเครื่องมือ ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น	-3%	-14%	-4%	-13%	-25%	-43%
29 การผลิตยานยนต์ รถพ่วง และรถกึ่งพ่วง	-4%	-19%	-18%	-22%	-64%	-72%
30 การผลิตอุปกรณ์ขนส่งอื่นๆ	-2%	-4%	-3%	-30%	-48%	-61%

ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจากดัชนีอุตสาหกรรม (e-index) downloaded 22 มิถุนายน 2563

ภาพที่ 4: การเปลี่ยนแปลงดัชนีการผลิตภาคอุตสาหกรรมและบริการ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและธนาคารแห่งประเทศไทย downloaded 25 มิถุนายน 2563

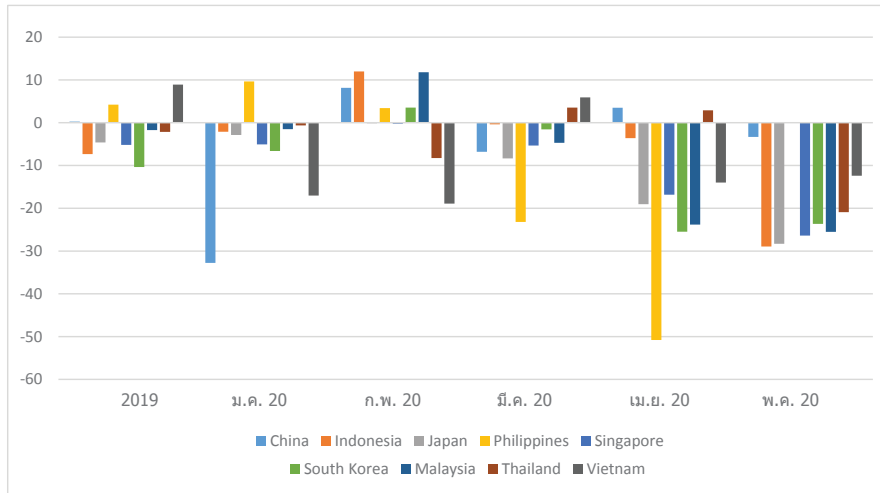
### ▶ ภาคการส่งออกและการลงทุนโดยตรง

อย่างที่ได้อธิบายข้างต้นภาคการส่งออกถือเป็นกลจักรสำคัญของประเทศไทยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งการที่เศรษฐกิจชะลอตัวทั่วโลกทำให้การส่งออกของไทยและประเทศอื่นลดลงอย่างมีนัยโดยเฉพาะในเดือนพฤษภาคม (ภาพที่ 5) อย่างไรก็ตามเมื่อเราพิจารณาไทยเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านสำคัญ จะเห็นได้ว่าการลดลงของการส่งออกของไทยจะลดมากกว่าเมื่อเทียบกับเวียดนามเท่านั้น ในขณะที่ประเทศอื่นไม่ว่าจะเป็นมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ หรือประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ยกเว้นประเทศจีน (แต่ประเทศจีนเริ่มมีการผ่อนคลายการ lockdown ตั้งแต่ช่วงปลายมีนาคม) การลดลงของการส่งออกของไทยยังต่ำกว่า สำหรับเวียดนามการลดลงที่น้อยกว่าไทยส่วนหนึ่ง **คงมาจากพื้นฐานภาคการผลิตและส่งออกที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา** อย่างไรก็ตามราคาสินค้าหลายประเภท เช่น โทรทัศน์ อิเล็กทรอนิกส์ ได้มีการย้ายฐานเข้าไปผลิตในเวียดนาม อีกส่วนน่าจะมาจากนโยบายการให้ความช่วยเหลือของรัฐและธนาคารกลาง ซึ่งถึงแม้เม็ดเงินที่กระตุ้นจากรัฐบาลและธนาคารกลางของเวียดนามคิดเป็นเพียงร้อยละ 4.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม<sup>5</sup> ต่ำกว่าหลายประเทศในภูมิภาครวมทั้งไทย แต่รัฐบาลให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่เป็นอุตสาหกรรมหลักของการส่งออก ไม่ว่าจะเป็นสินค้าในกลุ่มเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม และกลุ่มอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า โดยมีการให้เงินกู้ช่วยเหลือพิเศษ การพยายามลดต้นทุนการผลิต และการพยายามช่วยเหลือในเรื่องการจ้างงานของผู้ประกอบการ (เช่นการให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยสำหรับผู้ประกอบการในการจ่ายค่าจ้าง) อีกส่วนหนึ่งน่าจะมาจาก **ความเร็วของการอนุมัติวงเงินกู้** ซึ่ง ณ สิ้นเดือนพฤษภาคม ธนาคารพาณิชย์ในเวียดนามรายงานว่าได้ปล่อยกู้ให้ผู้ประกอบการมากกว่า 300 ล้านล้านดอง (ประมาณร้อยละ 3.8 ของ GDP)<sup>6</sup>

<sup>5</sup> <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/vietnam-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>

<sup>6</sup> ข้อมูลจาก <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#V> downloaded 25 มิถุนายน 2563

ภาพที่ 5: การเปลี่ยนแปลงของมูลค่าการส่งออกรวม (%yoy)



ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจาก Trading Economics, downloaded 23 มิถุนายน 2563

ไทยเองมีหลายสินค้าส่งออกที่มีศักยภาพอย่างชัดเจนในช่วง COVID-19 โดยเฉพาะในส่วนของสินค้าภาคเกษตร และอาหาร โดยเฉพาะในส่วนของผลไม้ อาหารทะเลแปรรูปรวมถึงกุ้งแปรรูป และธัญพืชรวมข้าว เครื่องใช้ไฟฟ้าบางรายการทั้งในส่วนของสินค้าสำเร็จรูป เช่น ตู้เย็น ไมโครเวฟ และสินค้าที่เป็นชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ การส่งออกยังคงเพิ่มขึ้นทั้งในช่วง lockdown และในช่วงคลาย lockdown (ตารางที่ 2) สำหรับสินค้าอื่นที่การส่งออกลดลงอย่างมาก แต่เมื่อเราพิจารณาสัดส่วนของสินค้าดังกล่าวในตลาดโลกจะเห็นว่าสัดส่วนในตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าการลดลงของประเทศอื่นในสินค้าเหล่านั้นมากกว่าไทย (ตารางที่ 2) ซึ่งภาพการส่งออกเช่นนี้น่าจะสะท้อน 4 ประเด็นสำคัญ

**ประการแรก** ผู้ประกอบการในภาคการส่งออกของไทยเป็นผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ แต่ด้วย External Shock อย่าง COVID-19 ทำให้ไม่สามารถที่จะทำการผลิตได้ตามศักยภาพ ดังนั้นการเข้าให้ความช่วยเหลือโดยการลดต้นทุนเพื่อช่วยบรรเทาปัญหากระแสเงินสดเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก อย่างที่กล่าวข้างต้นไทยมีการเข้าให้ความช่วยเหลือในการลดต้นทุนผู้ประกอบการโดยมาตรการทางด้านภาษีและลดภาระด้านสาธารณสุขไปหมด แต่เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านการเข้าให้ความช่วยเหลือตรงนี้ยังมีอยู่อย่างจำกัดโดยเฉพาะการช่วยลดต้นทุนผ่านมาตรการทางด้านภาษี และการจ้างงาน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนของการทำงาน)

**ประการที่สอง** ความมีศักยภาพทางภาคเกษตรและอาหารของไทยน่าจะสร้างความกังวลใจในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านอาหาร (food security) ไม่มาก ซึ่งต่างจากประเทศเพื่อนบ้านไม่ว่าจะเป็น สิงคโปร์ หรือมาเลเซียซึ่งมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความมั่นคงทางด้านอาหารเพื่อพัฒนาโครงสร้างการจัดเก็บและกระจายอาหาร ในทางตรงกันข้ามกลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้เป็นกลุ่มที่เห็นความต้องการ (demand) อย่างชัดเจนดังนั้นการพัฒนาศักยภาพการผลิต และการปล่อยเงินทุนแก่ผู้ประกอบการให้เพียงพอในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากสัดส่วนของ เงินกู้ 4 แสนล้าน สัดส่วนของจำนวนโครงการในการพัฒนาภาคเกษตรและอุตสาหกรรมอาหารยังคงมีอยู่อย่างจำกัดประมาณเพียงร้อยละ 8.7 จากจำนวนโครงการทั้งหมด โดยมีสัดส่วนของงบประมาณร้อยละ 25 จากงบประมาณทั้งหมด (ดูภาพจาก Policy Brief 2) ในส่วนของ Soft loan ธปท. สัดส่วนที่ให้กับภาคเกษตรและผลิตภัณฑ์อาหารทั้งในส่วนของจำนวนรายและจำนวนเงิน ณ วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2563 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 8 ของจำนวนเงินกู้ที่ปล่อยทั้งหมด (90,499 ล้านบาท)<sup>7</sup> เท่านั้น ซึ่งเงื่อนไขที่จะสามารถกู้ยืมระยะเวลาการกู้ยืม ความเร็วของการอนุมัติ ยังเป็นส่วนที่ยังมีการถกเถียงกันอยู่ จาก Policy Brief 2 จะเห็นว่า การปล่อยกู้พิเศษเกิดขึ้นในทุกประเทศที่ผู้วิจัยทำการเปรียบเทียบแต่ส่วนใหญ่การปล่อยกู้เหล่านี้จะนำไปพร้อมกับประกาศการค้ำประกันเงินกู้ (ประมาณร้อยละ 80-100)

**ประการที่สาม** การพัฒนาศักยภาพของผู้ส่งออกอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาสในการที่ประเทศจะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้เพิ่มขึ้นภายหลังสถานการณ์ COVID-19 คลี่คลาย (พิจารณาจากสัดส่วนของการส่งออกของไทยที่เพิ่มขึ้นในตลาดโลกในหลาย ๆ สินค้าในช่วงวิกฤต) อย่างไรก็ตามการพัฒนาศักยภาพในช่วงที่มีความไม่แน่นอนทางด้านความต้องการเป็นสิ่งที่ยากสำหรับผู้ประกอบการ รัฐบาลอาจต้องเข้ามาเป็นแรงสนับสนุนหลัก ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบของการให้แรงจูงใจทางด้านภาษีเพิ่มเติมในการพัฒนาการผลิต การร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาบุคลากร (ให้เงินสนับสนุน) หรือการพัฒนาโครงการร่วมกับภาคเอกชนในการพัฒนาการผลิตและออกแบบ ซึ่งเงินกู้ผ่าน พรก. สามารถที่จะนำเข้ามาใช้ให้เกิดประโยชน์ตรงนี้ได้

<sup>7</sup> ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ประการสุดท้ายความเชื่อมโยง Global Value Chains โดยเฉพาะในภูมิภาคคาดว่าจะยังคงเดินหน้า เห็นได้จากการส่งออกและนำเข้าชิ้นส่วนยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการส่งออกชิ้นส่วนหลายชิ้นส่วนในเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง COVID-19 (ตารางที่ 2) ซึ่งส่วนใหญ่ชิ้นส่วนเหล่านี้ส่งออกไปในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และตะวันออกกลาง มีบางส่วนส่งออกไปยังสหรัฐ EU-27 และตลาดใหม่อย่างรัสเซีย ในขณะที่การนำเข้าชิ้นส่วนของไทยยังอยู่ในภูมิภาค โดยเฉพาะ จีน เวียดนาม และสิงคโปร์<sup>๘</sup> ดังนั้นการพัฒนา ระบบ logistics ที่เชื่อมโยงประเทศในภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพมีความจำเป็นอย่างไรก็ตามโครงการภายใต้วงเงินกู้พิเศษของรัฐบาลดูเหมือนว่ายังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบ logistics อย่างเป็นระบบ แต่ให้ความสำคัญกับการก่อสร้าง และซ่อมแซมถนนหรือการขุดคลองเป็นส่วนใหญ่

ตารางที่ 2: การเติบโตของการส่งออกและสัดส่วนในตลาดโลก

	การเปลี่ยนแปลง (% yoy)						สัดส่วนในตลาดโลก (%)					
	2019	2020					2019	2020				
		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.
เกษตร และอาหาร (HS01-20)	-1.9	-8.6	-2.5	3.8	11.8	14.7	1.3	1.1	1.2	1.4	2.3	9.0
อาหารทะเล (HS03)	-6.0	-15.6	-2.3	-10.1	3.5	-20.1	1.1	1.0	1.1	1.1	2.0	11.9
กุ้งและกุ้งแช่เย็นแช่แข็ง (HS030616,7)	-4.8	-35.8	-11.1	16.0	34.6	-15.3	3.3	2.2	3.0	3.9	9.6	20.1
ผลไม้และถั่ว; ผลไม้เปลือกตระกูลส้มและแดง (HS08)	36.6	-43.4	-45.2	13.7	3.1	145.8	1.8	0.8	0.7	1.8	5.0	29.7
ธัญพืช รวมข้าว (HS10)	-25.8	-36.2	-29.6	-14.7	25.8	-1.9	2.2	1.9	1.7	1.9	3.1	20.6
อาหารปรุงแต่งจากสัตว์ทะเล (รวมกุ้งแปรรูป) (HS16)	1.4	-9.0	-4.2	-4.0	8.7	-1.3	7.4	7.5	7.9	7.4	12.7	30.3
น้ำตาลและขนมทำจากน้ำตาล (HS17)	1.4	22.8	8.4	24.7	-4.2	-19.1	1.8	0.8	5.4	5.7	7.9	20.9
อาหารปรุงแต่งจากผักและผลไม้ (HS20)	-1.2	2.6	8.9	7.5	20.5	-7.6	1.8	0.8	2.0	1.8	3.5	9.6
เคมีภัณฑ์ ยา (HS28-38)	-11.92	-15.55	-16.54	-12.30	-16.86	-32.33	0.33	0.29	0.34	0.30	0.41	1.68
พลาสติกและยาง (HS-39-40)	-8.13	-7.60	-4.48	-7.72	-12.50	-25.29	1.88	1.94	2.07	1.87	2.66	7.00
เสื้อผ้าและเครื่องแต่งกาย (HS61-62)	4.3	2.6	-2.0	-15.3	-20.2	-36.8	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.7
เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ (HS84-85)	-5.0	3.1	-1.6	-8.9	16.6	-23.5	0.8	0.8	0.9	1.0	0.9	1.8
เครื่องซักผ้า (HS845011)	-4.5	-2.3	-5.2	-12.3	-29.5	-40.5	2.2	2.4	2.4	2.4	4.5	5.3
โทรทัศน์ (HS852872)	7.3	-38.3	-37.2	-34.4	-9.1	18.1	0.5	0.6	0.5	0.6	1.6	1.4
ตู้เย็น (HS841829)	-40.1	19.1	33.9	-24.9	85.7	9.4	0.3	0.4	0.5	0.5	1.2	0.8
ไมโครเวฟ (HS851650)	-19.1	-12.1	-23.4	-11.3	34.1	2.3	2.4	4.2	3.7	2.1	4.3	2.8
แอร์ (HS841510)	5.9	26.6	13.3	4.5	-24.8	-30.0	13.0	15.9	16.7	12.2	13.8	11.9
Hard Disk (HS847170)	-8.4	2.5	11.3	44.1	-3.9	-24.3	9.9	9.4	10.8	12.5	12.3	24.8
รถยนต์ (ทั้งหมด) (HS8701-04)	-6.1	-7.9	-10.7	-33.7	-66.5	-61.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	7.7
<b>ชิ้นส่วนประกอบ (Parts)</b>												
เส้นด้าย เส้นใย ผ้าผืน	-9.4	-11.9	-3.3	-16.3	-41.4	-45.0	0.8	0.9	1.0	0.9	1.3	1.6
ชิ้นส่วนเครื่องซักผ้า	0.2	6.4	3.7	5.9	13.7	-12.0	0.7	0.7	0.8	0.8	1.5	3.0
ชิ้นส่วนโทรทัศน์	4.0	12.1	11.6	21.4	25.1	8.1	1.1	1.2	1.3	1.5	2.4	4.1
ชิ้นส่วนตู้เย็น	-0.8	9.0	-3.4	40.8	6.7	-29.7	1.1	1.3	1.3	1.8	2.3	3.8

<sup>๘</sup> ในช่วง COVID-19 การนำเข้าจากมาเลเซีย และฟิลิปปินส์ในส่วนของชิ้นส่วนประกอบลดลงอย่างมาก ส่วนหนึ่งน่าจะมาจากปัญหาการผลิตของประเทศเหล่านี้ ซึ่งสะท้อนได้จากดัชนีการผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ลดลงอย่างมากใน 2 ประเทศ

	การเปลี่ยนแปลง (% yoy)						สัดส่วนในตลาดโลก (%)					
	2019	2020					2019	2020				
		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.
ชิ้นส่วนไมโครเวฟ	-3.5	12.2	7.8	42.4	14.9	4.3	1.0	1.2	1.3	1.3	2.3	3.2
ชิ้นส่วนแอร์	-4.8	-5.4	-3.4	29.2	-0.01	37.9	1.0	0.8	1.2	1.5	1.97	6.0
ชิ้นส่วน Hard Disk	-12.6	-8.9	-10.2	63.2	-16.4	251.7	1.2	1.3	1.4	2.3	2.0	19.6
ชิ้นส่วนรถยนต์ (ทั้งหมด)	-1.4	-2.8	3.2	-7.7	-30.2	-53.0	1.1	1.1	1.3	1.3	2.5	4.4

หมายเหตุ: Parts (ชิ้นส่วนประกอบ) คำนวณจาก Hscode (2017) 6 digits คำจำกัดความของชิ้นส่วนมาจากส่วนขยายของ Athukorala and Kohpaiboon (2014)

ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจาก World Trade Atlas และ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์  
downloaded 25 มิถุนายน 2563

ในส่วนของการส่งออกอีกส่วนที่ต้องติดตามคือความเร็วของการแข็งค่าของเงินบาท (ทั้งที่เป็นตัวเงิน และค่าเงินที่แท้จริง) ภายหลังจากเดือนเมษายน ค.ศ. 2020 ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าเงินบาทที่เป็นตัวเงินในรูปของบาท/ดอลลาร์สหรัฐ ณ. ต้นเดือนกรกฎาคมแข็งขึ้นประมาณร้อยละ 6 เมื่อเทียบกับช่วงเดือนเมษายน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากเงินทุนไหลเข้าโดยเฉพาะในส่วนของเงินกู้ต่างประเทศ ทั้งส่วนที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (non-financial corporation, household) และสถาบันการเงินที่รับฝากเงิน (Other depository corporations) ซึ่งการแข็งค่าของเงินบาท (อย่างรวดเร็ว) จะกระทบกับภาคการส่งออก (ถึงแม้การประกันความเสี่ยงของผู้ประกอบการก็ตาม) โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศสูงอย่างอุตสาหกรรมอาหาร

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นในบางอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมเคมีและเคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมยางและพลาสติก และกลุ่มอุตสาหกรรมอาหารที่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังคงเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 3) ซึ่งประเทศที่เข้ามาลงทุนส่วนใหญ่มาจากภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะ สิงคโปร์ จีน ฮองกง ญี่ปุ่น และไต้หวัน และ EU บางประเทศ เช่น เยอรมันและเนเธอร์แลนด์ ในส่วนของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และชิ้นส่วนการลงทุนโดยตรงมีเพิ่มอย่างชัดเจนในช่วงกุมภาพันธ์และมีนาคม ส่วนหนึ่งจากการสัมภาษณ์ (Policy Brief 3 การปรับตัวผู้ประกอบการท่ามกลาง COVID-19 : บทวิเคราะห์ข้อมูล Survey) เกิดขึ้นจากการย้ายฐานออกจากจีน การที่มีผู้ประกอบการส่วนหนึ่งย้ายฐานเข้ามาผลิตในประเทศน่าจะยังคงสะท้อนถึงศักยภาพพื้นฐานของประเทศในการผลิตและพัฒนาสินค้า อย่างไรก็ตามการลดลงของเงินทุนโดยตรงโดยรวมอย่างต่อเนื่องสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในช่วงวิกฤต ซึ่งไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มี Fiscal Space สูง ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอย่างเต็มที่ และถูกจุดในช่วง External Shock เป็นสิ่งที่ทำได้โดยความกังวลกับฐานะทางคลังมีน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนหนึ่งที่เวียดนามมีการใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศอื่นน่าจะมาจากการลดลงของเงินลงทุนโดยตรงในประเทศที่มีแนวโน้มลดลงเพียงเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 10 ในช่วงครึ่งปีแรกของ ค.ศ. 2020 ในขณะที่ประเทศอื่นในภูมิภาครวมทั้งจีนเงินลงทุนโดยตรงมีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3: การเปลี่ยนแปลงของการลงทุนโดยตรงภาคเอกชน (%yoy)

	2018	2019	2020			
			ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.
ทั้งหมด	60.5	-53.6	-16.7	-88.5	242.5	-65.6
ภาคอุตสาหกรรม	326.3	-1.6	-49.1	-58.3	-8.9	-85.6
ผลิตภัณฑ์อาหาร	-86.6	888.5	130.2	494.0	445.5	88.8
เคมีและผลิตภัณฑ์เคมี	481.0	7.2	87.3	12.5	1.9	85.1
ยางและพลาสติก	-158.7	741.8	4.5	230.0	62.0	80.2

<sup>9</sup> สำหรับประเทศอื่น อาทิ มาเลเซีย เวียดนาม และจีน หนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศมากกว่า 50 เกาหลีใต้ใกล้ 40 สิงคโปร์ประมาณ 120 ในขณะที่ญี่ปุ่นสัดส่วนดังกล่าวมากกว่า 240 (ข้อมูล ณ ปี 2019)



	2018	2019	2020			
			ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.
คอมพิวเตอร์ และอิเล็กทรอนิกส์	7.6	21.2	-10.0	-13.9	72.5	-92.4
เครื่องใช้ไฟฟ้า	294.7	480.5	-34.6	4311.1	-13.4	-98.8
เครื่องจักรและอุปกรณ์	686.5	-16.8	63.6	1070.7	274.5	-78.7
ยานยนต์	444.0	-73.3	-191.6	-294.4	-197.7	102.9
บริการ	34.3	-85.4	21.8	-30.0	166.1	-70.2

ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจากธนาคารแห่งประเทศไทย downloaded 23 มิถุนายน 2563

## ► การจ้างงาน

ผลกระทบต่อแรงงานเป็นสิ่งที่ทุกประเทศให้ความสำคัญและมีการใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการและแรงงานในช่วงที่ประเทศมีการ lock down และต่อเนื่องจนถึงผ่อนคลาย สำหรับประเทศไทยผลกระทบเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงที่มีการ lockdown (เดือนเมษายน) จะเห็นได้ว่าเครื่องซีสถานการณ์ด้านแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นจำนวนผู้ประกันตนภาคบังคับ หรือการบรรจุนานทั้งประเทศมีแนวโน้มลดลงกว่าร้อยละ 65 ในเดือนเมษายน และลดลงต่อเนื่องร้อยละ 45 ในเดือนพฤษภาคม ในขณะที่จำนวนผู้ใช้บริการของผู้ประกันตนกรณีว่างงานเพิ่มขึ้นในเดือนเมษายนกว่าร้อยละ 25 (ตารางที่ 4) การลดลงของการจ้างงานเห็นได้ชัดในประเทศเพื่อนบ้านเช่นกัน ในจีน เกาหลีใต้ และมาเลเซีย แต่อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 ใน 2 ประเทศแรก และร้อยละ 28 ในมาเลเซีย<sup>10</sup>

ตารางที่ 4: เครื่องซีสถานการณ์ด้านแรงงาน (การเปลี่ยนแปลง %yoy)

	2018	2019	2020				
			ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.
ผู้สมัครงานใหม่ทั่วประเทศ	-10.59	1.06	-31.88	-28.72	-32.87	-25.03	-6.23
ตำแหน่งงานว่างทั่วประเทศ	-1.87	-11.78	-24.97	-35.35	-56.91	15.49	-18.18
การบรรจุนานทั่วประเทศ	-14.92	11.17	-18.37	-17.94	-26.18	-65.01	-45.87
จำนวนผู้ประกันตนภาคบังคับ (มาตรา 33)	7.00	0.75	1.80	1.65	1.49	0.04	
จำนวนผู้ใช้บริการของผู้ประกันตน กรณีว่างงาน	8.69	11.79	7.80	2.83	3.09	24.08	

ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจากธนาคารแห่งประเทศไทย

อนึ่งถ้าพิจารณาจาก *Policy Brief 4 วิกฤต COVID-19 และกลุ่มเปราะบางในภาคธุรกิจ* ของคณะผู้วิจัยในโครงการที่ใช้ข้อมูลงบการเงินและงบกำไรขาดทุนของผู้ประกอบการที่ไม่ได้อยู่ในภาคเกษตร (ตั้งแต่ TSIC 1011 เป็นต้นมา) ที่นำเสนอต่อกรมพัฒนาธุรกิจ กระทรวงพาณิชย์ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อมูลปี 2561 ซึ่งเป็นปีล่าสุดที่มีเผยแพร่ และใช้เครื่องซีวัด 2 เครื่องมือ ได้แก่ Cash Burn (สัดส่วนของเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน) และสัดส่วนหนี้สินต่อทุน หรือ DE Ratio (Debt-Equity Ratio) พบว่าผู้ประกอบการที่มีความเปราะบางคิดเป็นร้อยละ 36 ของผู้ประกอบการทั้งหมด ซึ่งมีการจ้างงานประมาณร้อยละ 26 ของกำลังแรงงานทั้งหมดที่อยู่ในประกันสังคม ดังนั้นแรงงานมากกว่าร้อยละ 26 มีแนวโน้มที่จะตกงานถ้าไม่มีการช่วยเหลือจากรัฐอย่างจริงจัง ซึ่งตัวเลขจากการประมาณการนี้เป็นการประมาณการขั้นต่ำเพราะมองเพียงผู้ที่อยู่ในประกันสังคมเท่านั้น ซึ่งจากดัชนีการจ้างงานที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าผลกระทบน่าจะรุนแรงกว่าที่ประมาณการแล้ว แต่มีสิ่งที่น่าสนใจจากตัวเลขประมาณการนี้คือ ในกลุ่มเปราะบางนี้ประมาณร้อยละ 63 ถือว่ายังเป็นผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ (ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและใหญ่) โดยวัดจากความสามารถในการทำกำไรที่มากกว่าค่าเฉลี่ยของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนั้นและความสามารถในการเสียภาษี ซึ่งผู้ประกอบการเหล่านี้เป็นผู้ประกอบการรายเล็กร้อยละ 80 รายกลางร้อยละ 15 และรายใหญ่ร้อยละ 5

<sup>10</sup> ข้อมูลจาก Tradingeconomics สำหรับประเทศอื่นข้อมูลด้านการจ้างงานยังไม่ระบุในช่วงเมษายน

แต่รายกลางและรายใหญ่ถึงแม้มีจำนวนผู้ประกอบการไม่มากนักเพียงร้อยละ 15 และ 5 ตามลำดับ แต่มีสัดส่วนของรายได้สูงถึงร้อยละ 7.7 และ 21.4 ของรายได้รวมของกลุ่มเปราะบางนี้ และสัดส่วนการจ้างงานถึงร้อยละ 25.3 และ 59.4 ของการจ้างงานในกลุ่มเปราะบางนี้ ตามลำดับ

สถานประกอบการยังเป็นที่รองรับแรงงานจำนวนมาก ดังนั้นการพยายามที่จะคงให้เกิดการจ้างงาน การให้ความช่วยเหลือด้านแรงงานกับสถานประกอบการน่าจะเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ถูกกระทบอย่างรุนแรง เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศในภูมิภาคนี้มีการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในส่วนของแรงงานอย่างชัดเจนกว่าของไทย ซึ่งประเทศเหล่านี้มีการจ่ายเงินให้กับผู้ประกอบการเพื่อช่วยในการจ้างงาน (ดูจาก *Policy Brief 2*) อาทิ ในสิงคโปร์รัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือแรงงานร้อยละ 25-75 ของค่าจ้างพื้นฐานให้ผู้ประกอบการเป็นเวลา 9 เดือน<sup>11</sup> ในมาเลเซียมีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประกอบการเช่นเดียวกันแต่ 3 เดือน เกาหลีใต้เพิ่มวงเงินการอุดหนุนค่าจ้าง ร้อยละ 67 สำหรับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ร้อยละ 90 สำหรับ SMEs และเวียดนามเองมีการให้กู้ยืมโดยไม่คิดอัตราดอกเบี้ยเพื่อให้จ่ายกับการจ้างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศเหล่านี้มีการลด/งดเงินสมทบกองทุนเข้าประกันสังคมเป็นระยะเวลาหนึ่ง (3-12 เดือน)

นอกจากนั้นจากข้อเท็จจริงข้างต้นที่คณะผู้วิจัยพบว่ากลุ่มเปราะบางส่วนหนึ่งไม่ใช่ผู้ประกอบการรายเล็ก แต่เป็นขนาดกลางและขนาดใหญ่ซึ่งมีสัดส่วนการจ้างงานที่สูง ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดเล็กเป็นที่จำเป็นอย่างมาก แต่ที่น่าที่จะต้องทำควบคู่กับการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายกลาง และรายใหญ่ที่ไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนได้สามารถได้รับความช่วยเหลือบางส่วนจากรัฐบาล ไทยเองแม้ให้ความสำคัญกับทั้งผู้ประกอบการรายเล็ก และรายกลาง (SMEs) โดยเฉพาะในการให้วงเงินพิเศษ แต่ด้วยเงื่อนไขของการปล่อยกู้วงเงินพิเศษ อาทิ soft loan ธปท. ซึ่งผู้ที่สามารถขอสินเชื่อได้นั้นต้องมีวงเงินรวมของสินเชื่อไม่เกิน 500 ล้านบาทนั้น ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวอาจทำให้ผู้ประกอบการรายกลางบางราย (ที่เปราะบางและมีศักยภาพ) ไม่สามารถเข้าถึงวงเงินกู้พิเศษได้ ในขณะที่ประเทศอื่น เช่น เกาหลีใต้ เวียดนาม ญี่ปุ่น จีน สิงคโปร์ การปล่อยวงเงินกู้วงเงินพิเศษจะมีให้ทั้งในส่วนของ microenterprises, SMEs และผู้ประกอบการที่ค่อนข้างใหญ่ ถึงแม้ว่าจำนวนเม็ดเงินที่ปล่อยให้ผู้ประกอบการรายใหญ่มีสัดส่วนที่ต่ำกว่า อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือประเทศเหล่านี้มีการประกาศการค้ำประกันจากรัฐบาลอย่างชัดเจนในการปล่อยกู้ ซึ่งส่วนใหญ่การค้ำประกันเงินกู้จะอยู่ที่ร้อยละ 80-100 และระยะเวลาที่ปล่อยกุนานกว่า 2 ปี

## ► บียซิงนโยบาย

จากการพิจารณาผลกระทบของ COVID-19 ต่อไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคในหลายมิติ และการผนวกรวมมาตรการที่ได้ดำเนินการในแต่ละประเทศสามารถนำไปสู่นโยบายได้ 4 ประการดังนี้

**ประการแรก** มาตรการที่เข้าไปช่วยลดต้นทุนกับผู้ประกอบการในไทยเพิ่มเติมอาจมีความจำเป็น ถ้าความต้องการต่างประเทศและการลงทุนโดยตรงยังคงลดลงต่อเนื่อง ในขณะที่การผลิตยังคงลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากคลาย lockdown ดัชนีการผลิตภาคอุตสาหกรรมหลายประเทศโดยส่วนใหญ่จะเริ่มเพิ่มขึ้นในเดือนที่ 2 หลังจากผ่อนคลาย ตัวเลขล่าสุดของเวียดนามในเดือน มิถุนายน ดัชนีการผลิตเพิ่มเป็นบวกร้อยละ 7.7) รัฐบาลอาจจำเป็นต้องใช้มาตรการภาษีเพิ่มเติม และ/หรือการหักค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม (โดยเฉพาะในส่วนที่ผู้ประกอบการต้องปรับตัวในช่วง COVID-19) ในการคำนวณภาษี (ซึ่งอย่างที่กล่าวในบทความฉบับนี้ มาตรการส่วนนี้เป็นมาตรการที่มีอย่างจำกัดในประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน *Policy Brief 2*) ซึ่งภายใต้กรอบวงเงินกู้ผ่าน พรก. และงบประมาณปี 64 ซึ่งน่าจะยังขาดดุลต่อเนื่องน่าจะเพียงพอในการเข้าช่วยเหลือผู้ประกอบการในส่วนนี้

**ประการที่สอง** นอกจากการช่วยเหลือเพิ่มเติมในการลดต้นทุนให้กับผู้ประกอบการผ่านทางด้านภาษี เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถที่จะจ้างแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลอาจมีการจ่ายเงินให้กับผู้ประกอบการเพื่อช่วยในการจ้างงาน หรือการลด/งดเงินสมทบกองทุนเข้าประกันสังคมเป็นระยะเวลาหนึ่ง [มาตรการช่วยเหลือในส่วนนี้เกิดขึ้นในทุกประเทศที่ผู้วิจัยพิจารณา (*Policy Brief 2*) แม้กระทั่งเวียดนามเอง ซึ่งการผลิตมีแนวโน้มที่ฟื้นตัวเร็ว ก็ยังมีมาตรการให้ผู้ประกอบการกู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ยในการจ่ายค่าจ้างให้กับแรงงาน]

**ประการที่สาม** การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการขนาดเล็ก (รวมทั้ง microenterprises) เป็นที่จำเป็นอย่างมาก แต่ที่น่าที่จะต้องทำควบคู่กับการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายกลางและรายใหญ่ที่ไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนได้สามารถได้รับความช่วยเหลือบางส่วนจากรัฐบาล เงื่อนไขของการปล่อยกู้วงเงินพิเศษ อาทิ soft loan ธปท. ซึ่งผู้สามารถกู้ต้องมีวงเงินรวมของสินเชื่อไม่เกิน 500 ล้านบาทนั้น อาจทำให้ผู้ประกอบการรายกลางบางราย (ที่เปราะบางและมีศักยภาพ) ไม่สามารถเข้าถึงวงเงินกู้พิเศษได้ การประกาศสัดส่วนการค้ำประกันจากรัฐบาล

<sup>11</sup> เริ่มจ่ายเดือนเมษายนในรอบแรก กรกฎาคมรอบที่ 2 และตุลาคมรอบที่ 3 โดยในรอบเดือนเมษายนรัฐบาลจะจ่ายให้ร้อยละ 75 ของค่าจ้างพื้นฐานแก่ทุกอาชีพในทุกอุตสาหกรรม ส่วนในรอบเดือนที่เหลือจะจ่ายร้อยละ 75 ให้กับแรงงานในอุตสาหกรรมการบินและการท่องเที่ยว การจัดประชุม การเดินเรือ ธุรกิจแลกเงิน 50% สำหรับแรงงานในอุตสาหกรรมบริการ และอุตสาหกรรมอาหาร และร้อยละ 25 สำหรับอุตสาหกรรมอื่น ๆ

รัฐบาลอย่างชัดเจนในการปล่อยสินเชื่อ (รวมถึงการขยายระยะเวลาการปล่อยสินเชื่อ) น่าจะมีส่วนสำคัญในการช่วยให้สถาบันการเงินเร่งปล่อยสินเชื่อได้เพิ่มขึ้น

**ประการที่สี่** การพัฒนาศักยภาพของผู้ผลิตและส่งออกอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาสในการที่ประเทศจะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้เพิ่มขึ้นภายหลังสถานการณ์ COVID-19 คลี่คลาย อย่างไรก็ตามการพัฒนาศักยภาพในช่วงที่มีความไม่แน่นอนทางด้านความต้องการเป็นสิ่งที่ยากสำหรับผู้ประกอบการ รัฐบาลต้องเข้ามาเป็นแรงสนับสนุนหลัก ซึ่งอาจเป็นในรูปของการให้แรงจูงใจทางด้านภาษีเพิ่มเติมในการพัฒนาการผลิต การร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาบุคลากร หรือการพัฒนาโครงการร่วมกับภาคเอกชนในการพัฒนาการผลิตและออกแบบ รวมทั้งการพัฒนาระบบ logistics ที่มีประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงประเทศในภูมิภาค ซึ่งเงินกู้ผ่าน พรก. สามารถที่จะนำเข้ามาใช้ให้เกิดประโยชน์ตรงนี้ได้ แทนที่จะให้ความสำคัญกับการก่อสร้าง และซ่อมแซมถนนหรือการชดเชยคูปองเป็นส่วนใหญ่