

วิกฤต COVID-19 และกลุ่มเปราะบางในภาคธุรกิจ<sup>1</sup>

รศ.ดร. อาชนัน เทเวศน์ อ. กานุพงศ์ ศรีอุดมขจร

และ นายกวีนทร์ เทเวศน์

## Highlight

- วิกฤต COVID-19 ก่อให้เกิดผู้ประกอบการเปราะบางจำนวนมากและเกี่ยวข้องกับแรงงานมากถึง 4 ล้านคน
- ผลกระทบของ COVID-19 กระทบธุรกิจทุกขนาดไม่แตกต่างกัน
- กว่าครึ่งเป็นผู้ประกอบการเปราะบางเหล่านี้มีความสามารถในการทำธุรกิจที่ดีและเป็นกลจักรในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ แต่ต้องสะดุดลงจากวิกฤต COVID-19
- การปล่อยตามยถากรรมอาจสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวทั้งในแง่ของรายได้ภาษีที่สูญเสีย ปัญหาการว่างงานและปัญหาสังคมที่จะตามมา
- การออกแบบมาตรการความช่วยเหลือต้องระมัดระวังผู้ประกอบการที่มีศักยภาพในการฟื้นฟูเศรษฐกิจแต่ถูกคัดออกจากกรอบเดิม การคิดนอกกรอบเป็นเรื่องจำเป็น

Policy Brief ฉบับนี้วิเคราะห์กลุ่มเปราะบางในภาคธุรกิจจากวิกฤต COVID-19 เพื่อสะท้อนผลกระทบทางเศรษฐกิจที่กำลังก่อตัว และประเมินขนาดของผลกระทบและความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หากมาตรการความช่วยเหลือของภาครัฐต่าง ๆ ที่มีไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ข้อค้นพบทั้งหมดเป็นข้อมูลสำคัญเพื่อให้ภาครัฐนำไปใช้ในการออกแบบนโยบายในการฟื้นฟูภาคธุรกิจในระยะต่อไป

การวิเคราะห์นี้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลงบการเงินและงบกำไรขาดทุนของผู้ประกอบการที่ไม่ได้อยู่ในภาคเกษตร (ตั้งแต่ TSIC 10111 เป็นต้นไป) ที่นำเสนอต่อกรมพัฒนาธุรกิจ กระทรวงพาณิชย์ โดยข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อมูลปี 2561 ซึ่งเป็นปีล่าสุดที่มีการเผยแพร่<sup>2</sup>

การประเมินความเปราะบางของสถานประกอบการใช้เครื่องชี้วัดสถานะทางการเงิน 2 เครื่องมือ ได้แก่ Cash Burn Ratio และสัดส่วนหนี้สินต่อทุน หรือ DE Ratio (Debt-Equity Ratio) เพื่อสะท้อนความสามารถของสถานประกอบการในการรักษากระแสเงินสดซึ่งเป็นหัวใจในการฟื้นฝ่าวิกฤต COVID-19

Cash Burn Ratio คือ สัดส่วนของเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ<sup>3</sup> สัดส่วนดังกล่าวสะท้อนความสามารถที่บริษัทจะสามารถใช้เงินสดที่มีอยู่เพื่อประคองธุรกิจในสถานการณ์ที่กิจการไม่สามารถหารายได้ ค่าที่คำนวณได้สามารถนำมาอนุมานความทนทานที่ธุรกิจจะอยู่ได้หากปราศจากรายได้ ดังนั้นค่า Cash Burn Ratio ที่สูงหมายถึงผู้ประกอบการมีภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตที่สูง<sup>4</sup>

ในขณะที่ DE Ratio หรือ สัดส่วนหนี้สินต่อทุนของกิจการสะท้อนถึงภาระค่าใช้จ่ายทางด้านดอกเบี้ยของกิจการ DE Ratio จึงเป็นดัชนีชี้วัดความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการจะเผชิญปัญหาสภาพคล่อง ค่า DE Ratio ที่สูงหมายถึงผู้ประกอบการมีแนวโน้มเผชิญภาวะดอกเบี้ยจ่ายที่สูงและกำลังเผชิญปัญหาสภาพคล่องที่รุนแรง ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานอำนวยการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ DE Ratio เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาคุณภาพของลูกค้าและโอกาสการผิดชำระหนี้

หากผู้ประกอบการรายใดมี Cash Burn Ratio ต่ำกว่า 1 หรือ มีค่า DE Ratio มากกว่า 1 อย่างใดอย่างหนึ่ง ถือเป็นกลุ่มเปราะบาง

<sup>1</sup> กลุ่มคลังстерความสามารถในการแข่งขัน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Policy Brief ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการการเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรมหลังวิกฤต COVID-19 โดยการสนับสนุนของ สกสว. (TSRI) ภายใต้แผนงาน Economic and Social Monitor เพื่อการจัดทำรายงานสถานการณ์และแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ผู้เขียนขอขอบคุณรัฐภูมิ สุคนธธรรม นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์ในการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล

<sup>2</sup> ข้อมูลดังกล่าวได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์ การศึกษาได้มีการจัดเตรียมข้อมูล (Data Cleaning) ก่อนที่จะนำมาวิเคราะห์ โดยการตัดตัวอย่างซ้ำ (Duplicated Samples) ออกซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มีโรงงานหลายแห่ง แต่ทุก ๆ แห่งรายงานงบการเงินรวมของกิจการรวม (สินทรัพย์ถาวร สินทรัพย์หมุนเวียน หนี้สินหมุนเวียน และหนี้สินรวม) นอกจากนั้นเราคัดกิจการที่นำเสนอข้อมูลที่ไม่สมเหตุสมผลออก โดยเกณฑ์ที่ใช้ประกอบด้วย ส่วนของผู้ถือหุ้นติดลบ มีเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดต่ำกว่า 100,000 บาทและมีรายได้ต่ำกว่า 120,000 บาทต่อปี (10,000 บาทต่อเดือน)

<sup>3</sup> ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Operating Expense) วัตถุประสงค์ระหว่างกำไรขั้นต้นและกำไรสุทธิ

<sup>4</sup> เช่น ค่า Cash Burn Ratio เท่ากับ 1 หมายถึงด้วยฐานะเงินสดที่ผู้ประกอบการมีอยู่สามารถยืนหยัดได้ 12 เดือน หรือ 1 ปี แต่ค่า Cash Burn ดังกล่าวตั้งบนสมมติฐานว่าผู้ประกอบการไม่มีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซึ่งเป็นข้อสมมติที่ค่อนข้างสุดโต่ง

(Vulnerable) ในกรณีนี้ที่ผู้ประกอบการมีค่า Cash Burn Ratio ต่ำกว่า 1 และ DE Ratio มากกว่า 1 พร้อมกันจะถือว่าเป็นกลุ่มเปราะบางสูง (Highly Vulnerable) คณะวิจัยฯ นำจำนวนผู้ประกอบการที่เปราะบางและเปราะบางสูงของภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบทางตรงจาก COVID-19<sup>5</sup> มาเป็นเครื่องชี้วัดขนาดของผลกระทบ

► **ข้อค้นพบประการแรก:**

**มีผู้ประกอบการเปราะบางในวิกฤต COVID-19 จำนวนมากและอาจมีภัยต่อการจ้างงานมากถึง 4 ล้านคน**

ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่ามีผู้ประกอบการกว่า 49,830 รายจัดว่าเป็นกลุ่มเปราะบางคิดเป็นร้อยละ 36 ของผู้ประกอบการทั้งหมด (ตารางที่ 1) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีผู้ประกอบการ 1 จาก 3 รายที่เสี่ยงที่จะเผชิญปัญหาสภาพคล่องและปิดกิจการ กลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับแรงงานมากถึง 1.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 26.2 ของแรงงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมของภาคอุตสาหกรรมและบริการ จำนวนแรงงานดังกล่าวเป็นการประเมินผลทางตรงกับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 และทำให้การผลิตลดลง (ดูรายละเอียดของภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 ใน Footnote ที่ 5) หากรวมผลกระทบทางอ้อมที่อุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวส่งต่อไปยังภาคอื่น ๆ (เกษตร อุตสาหกรรมและบริการ) ที่จะทยอยเกิดขึ้นในช่วงผ่อนคลายมาตรการ Lock down คาดว่าจำนวนแรงงานที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจะมากถึง 4 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 40 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดในระบบประกันสังคม<sup>6</sup> นอกจากนี้แรงงาน 4 ล้านคนที่กำลังวิเคราะห์ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคม ในขณะที่แรงงาน/ลูกจ้างชั่วคราวที่มีอายุการทำงานน้อยกว่า 1 ปีที่เป็นกลุ่มแรก ๆ น่าจะได้รับผลกระทบไปแล้วตั้งแต่ช่วงต้นของวิกฤตเช่นนี้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Policy Brief 3 การปรับตัวผู้ประกอบการท่ามกลาง COVID-19: บทวิเคราะห์ข้อมูล Survey)

ตารางที่ 1 ข้อมูลกลุ่มเปราะบางต่อวิกฤต COVID-19

	รวม	ภาคอุตสาหกรรม	ภาคบริการ
จำนวนตัวอย่างทั้งหมด	138,328	29,575	108,753
จำนวนผู้ประกอบการที่เปราะบาง	49,830	10,762	39,068
จำนวนผู้ประกอบการที่เปราะบางสูง	11,060	2,792	8,268
ผู้ประกอบการที่เปราะบาง (%ผู้ประกอบการรวม)	36	36.4	35.9
ผู้ประกอบการที่เปราะบางสูง (%ผู้ประกอบการรวม)	8	9.4	7.6
จำนวนแรงงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการที่เปราะบาง (พันคน)	1,583.60	686.8	896.8
จำนวนแรงงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการที่เปราะบางสูง (พันคน)	495.6	208.4	287.3
เม็ดเงินภาษีที่ผู้ประกอบการที่เปราะบางจ่าย (ล้านบาท)	345,042	128,721	216,321
เม็ดเงินภาษีที่ผู้ประกอบการที่เปราะบางสูงจ่าย (ล้านบาท)	25,375	11,488	13,888
จำนวนผู้ประกอบการในกลุ่มเปราะบางที่มีความสามารถในการทำกำไรสูงกว่าค่าเฉลี่ย	35,036	8,572	26,464
จำนวนผู้ประกอบการในกลุ่มเปราะบางสูงที่มีความสามารถในการทำกำไรสูงกว่าค่าเฉลี่ย	7,715	2,200	5,515

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากฐานข้อมูลอ้างอิงในเอกสาร

<sup>5</sup> เกณฑ์การจำแนกธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 เป็นดังนี้ 1. การวิเคราะห์ครอบคลุมเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ ไม่รวมกิจกรรมทางการเกษตร การขุดสำรวจแร่ และเหมืองแร่; 2. ธุรกิจภาคอุตสาหกรรมที่มีอัตราการขยายตัวดัชนีผลผลิตในเดือนเมษายนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยบวกด้วยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานหรือน้อยกว่าร้อยละ 4.4 ถือว่าเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบ; 3. ธุรกิจภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจาก COVID-19 หมายถึงทุก ๆ ธุรกิจยกเว้นเพียงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาหาร การรักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และขนส่งต่าง ๆ โดยการวิเคราะห์ที่รวมบริการทางการเงิน การศึกษา พินิจภัณฑ์ และขนส่งทางรถไฟ

<sup>6</sup> ผลกระทบทางอ้อมในบทความนี้ประเมินตามกรอบแนวคิด Leontief-Accounting Matrix ที่ค่าความเชื่อมโยงย้อนหลัง (Backward Linkage) ของภาคอุตสาหกรรมและบริการเท่ากับ 3 และ 2.4 (กล่าวคือ ทุก ๆ 1 บาทของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการสร้างความเชื่อมโยงไปยังภาคอื่น ๆ 3 และ 2.4 บาท ตามลำดับ) การศึกษานี้จึงใช้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก(จากจำนวนผู้ประกอบการที่เปราะบาง) เพื่อให้อนุมานผลความเชื่อมโยงทางด้านแรงงานที่เท่ากับ 2.5 เท่า

นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบการมากถึง 11,060 รายหรือร้อยละ 8 ของผู้ประกอบการที่เปราะบางข้างต้น เป็นกลุ่มเปราะบางสูง ที่มีทั้ง Cash Burn Ratio ที่ต่ำและสัดส่วนหนี้ต่อทุนที่สูงพร้อม ๆ กัน กลุ่มที่เปราะบางสูงเหล่านี้เกี่ยวข้องกับแรงงานโดยตรงมากถึงเกือบ 5 แสนคน อย่างไรก็ตามแม้ผู้ประกอบการจะมีความเปราะบาง แต่ผู้ประกอบการเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเลิกกิจการและปลดคนงานเสมอไป การตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ประกอบ เช่น ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มในระยะสั้นได้มากน้อยเพียงใด

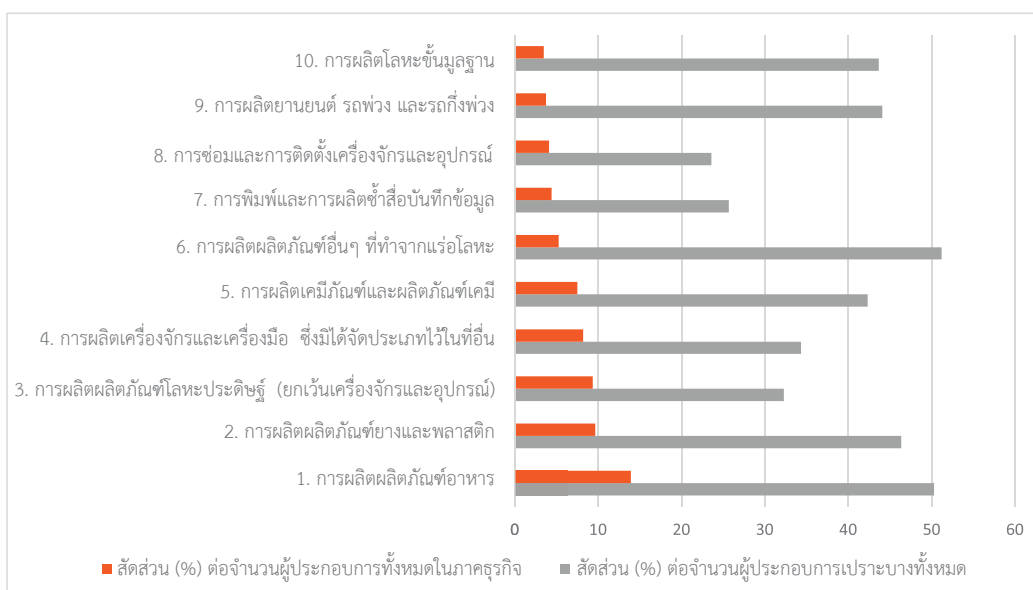
## ► ข้อค้นพบประการที่สอง:

### กลุ่มเปราะบางกระจายตัวค่อนข้างกว้างในภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกลจักรขับเคลื่อนของเศรษฐกิจไทย

สัดส่วนของผู้ประกอบการที่เปราะบางในภาคอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 36.4 และสัดส่วนดังกล่าวสำหรับภาคบริการคือร้อยละ 35.9 แม้จำนวนโรงงานเปราะบางในภาคอุตสาหกรรมมีเพียง 10,762 โรงงานน้อยกว่าจำนวนโรงงานเปราะบางในภาคบริการที่มีมากถึง 39,068 โรงงาน แต่ภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับแรงงานประมาณ 7 แสนคนในขณะที่ภาคบริการเกี่ยวข้องกับแรงงาน 9 แสนคน เมื่อพิจารณาเฉพาะผู้ประกอบการที่เปราะบางสูง จำนวนผู้ประกอบการลดลงเหลือ 2,792 ราย

ธุรกิจที่มีจำนวนผู้ประกอบการที่เปราะบางสูงสุด 10 อันดับแรกในภาคอุตสาหกรรม ประกอบไปด้วย ผลิตภัณฑ์อาหาร(TSIC 10) ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก (TSIC 22) การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะประดิษฐ์ (ยกเว้นเครื่องจักรและอุปกรณ์) (TSIC 25) การผลิตเครื่องจักรและเครื่องมืออื่น ๆ (TSIC 28) การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี (TSIC 20) การผลิตผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่ทำจากแร่โลหะ (TSIC 23) การพิมพ์และการผลิตซ้ำสื่อบันทึกข้อมูล (TSIC 18) การซ่อมและการติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์ (TSIC 33) การผลิตยานยนต์ (TSIC 29) และ การผลิตโลหะขั้นมูลฐาน (TSIC 24) (ภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 ธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมที่มีจำนวนผู้ประกอบการเปราะบางสูงสุด 10 อันดับแรก



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากฐานข้อมูลที่อ้างอิงในเอกสาร

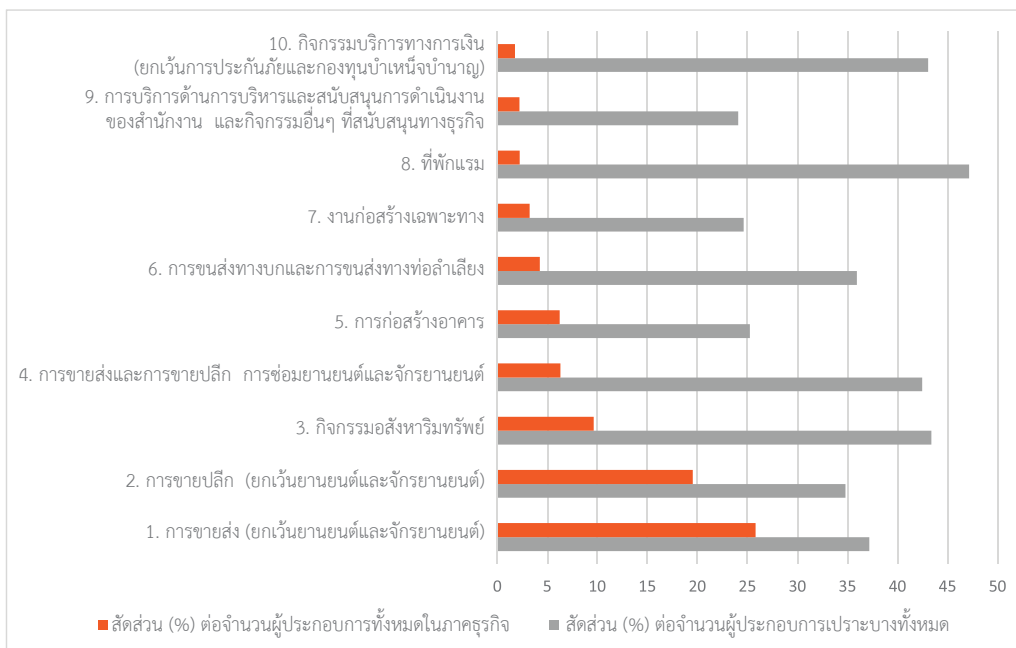
จำนวนผู้ประกอบการเปราะบางธุรกิจภาคอุตสาหกรรม 10 อันดับแรกคิดเป็นร้อยละ 67 ซึ่งไม่สูงมากนัก และแสดงให้เห็นว่าสถานประกอบการที่เปราะบาง ไม่ได้กระจุกตัวในธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งเป็นพิเศษ ในบางภาคธุรกิจที่มักเชื่อว่าขยายตัวเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหาร (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Policy Brief 3) แต่กลับเป็นอุตสาหกรรมที่มีจำนวนผู้ประกอบการเปราะบางในอันดับต้น ๆ จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในกลุ่มอาหารธุรกิจอาหารมีความหลากหลาย มีผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กจำนวนมากที่เป็นกลุ่มเฉพาะ หรือ Niche และเป็น Niche ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจท่องเที่ยวและการบิน เช่น กลุ่มผลิตอาหารเพื่อตอบสนองการจัดเลี้ยงในโรงแรม กลุ่มซัพพลายเออร์ให้กับอาหารบนเครื่องบิน ซึ่งเป็นกลุ่มที่รับผลกระทบจาก COVID-19 อย่างมาก นอกจากนั้นหากเปรียบเทียบจำนวนผู้ประกอบการที่เปราะบางต่อผู้ประกอบการรวมในแต่ละธุรกิจนั้น ๆ พบว่าไม่แตกต่างกันมากโดยเฉลี่ยอยู่ประมาณร้อยละ 40

จำนวนผู้ประกอบการเปราะบางสูงสุด 10 อันดับแรกในภาคบริการประกอบด้วย กลุ่มธุรกิจการค้าส่ง (TSIC 46) กลุ่มธุรกิจค้าปลีก (TSIC 47) กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์ (TSIC 68 กลุ่มค้าส่งและปลีกยานยนต์และจักรยานยนต์ (TSIC 45) กลุ่มการก่อสร้างอาคาร (TSIC 41) กลุ่ม

ขนส่งทางบกและการขนส่งทางท่อลำเลียง (TSIC 49) กลุ่มงานก่อสร้างเฉพาะทาง (TSIC 43) กลุ่มที่พักแรมและโรงแรม (TSIC 55) กลุ่มบริหารและสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน (TSIC 82) และกิจกรรมบริการทางการเงิน (ยกเว้นการประกันภัยและกองทุนบำเหน็จบำนาญ) (TSIC 64) (ภาพที่ 2) โดยภาพรวมโครงสร้างกระจุกตัวกว่าเมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรม โดยส่วนใหญ่ในภาคการค้าทั้งค้าปลีกและค้าส่งที่คิดเป็นเกือบสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของกิจการเปราะบางในภาคบริการ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากจำนวนผู้ประกอบการที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับธุรกิจอื่น ๆ ในภาคบริการ ในขณะที่ธุรกิจภาคบริการหลาย ๆ ประเภท เช่น กลุ่มจำหน่ายรถยนต์ กลุ่มที่พักแรมและโรงแรมแม้มีจำนวนไม่มากเหมือนกรณีธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งแต่กลุ่มผู้ประกอบการที่เปราะบางสูงกว่าร้อยละ 50 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ประกอบการเกือบครึ่งมีโอกาสเลิกกิจการได้

การกระจายกลุ่มเปราะบางในภาคอุตสาหกรรมมีนัยสำคัญต่อโจทย์การกู้เศรษฐกิจอย่างมากเพราะ ภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็น Economic Motor ในระบบเศรษฐกิจไทย การปล่อยไปตามยถากรรมอาจนำไปสู่การปิดกิจการลงอย่างมาก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทานการผลิตอื่น ๆ ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง และภาคบริการในวงกว้าง

ภาพที่ 2 ธุรกิจภาคบริการที่มีจำนวนผู้ประกอบการเปราะบางสูงที่สุด 10 อันดับแรก



▶ **ข้อค้นพบประการที่สาม: กลุ่มผู้ประกอบการเปราะบางเหล่านี้มีผู้ประกอบการที่มีความสามารถในการทำธุรกิจปะปนอยู่ แต่กิจการอาจสะดุดลงเนื่องจาก COVID-19**

การศึกษาที่ใช้การชำระภาษีเงินได้ที่ผ่านมา และความสามารถทำกำไร (สัดส่วนของกำไรต่อยอดขาย) เป็นเครื่องชี้วัดความสามารถในการทำธุรกิจ โดยกลุ่มผู้ประกอบการเปราะบางมีการจ่ายภาษีนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2561 มูลค่าประมาณ 3.5 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นเกือบร้อยละ 50 ของภาษีเงินได้นิติบุคคลรวม ความสามารถในการชำระภาษีเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสถานะทางธุรกิจในช่วงก่อนวิกฤต COVID-19 นอกจากนี้ 35,036 รายหรือคิดเป็นร้อยละ 70.31 ของผู้ประกอบการที่เปราะบางมีความสามารถในการทำกำไรที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรม

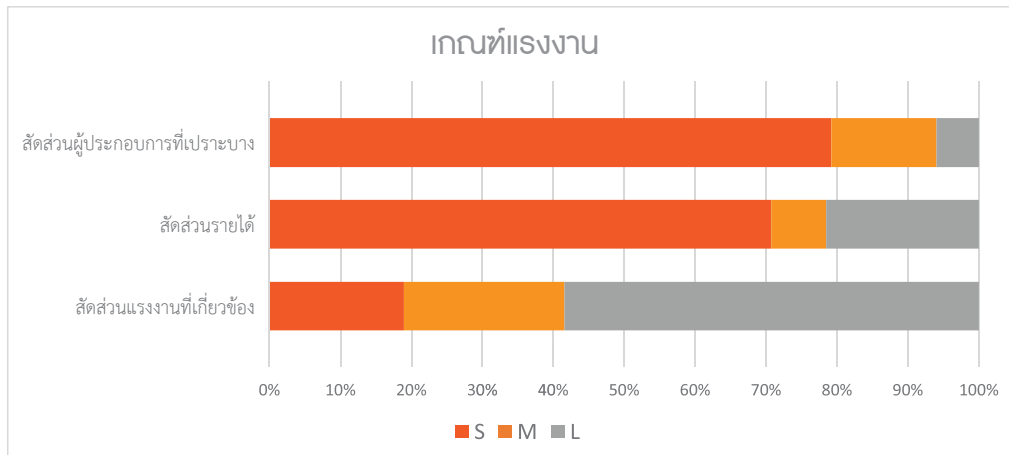
มากกว่าร้อยละ 80 ของกลุ่มผู้ประกอบการเปราะบางในภาคอุตสาหกรรมมีความสามารถในการทำกำไรที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรม ในขณะที่กลุ่มผู้ประกอบการเปราะบางในภาคบริการมีเพียงร้อยละ 53 ที่มีความสามารถในการทำกำไรที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรม (ตารางที่ 1) ข้อมูลเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการจำนวนมากมีความสามารถแต่การดำเนินงานต้องสะดุดลงจากวิกฤต COVID-19 การอยู่รอด-ล้มหายตายจากจึงมีนัยต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างมาก การปล่อยให้กิจการเหล่านี้ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของขบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจต้องปิดตัวลงอาจนำมาซึ่งความสูญเสียกับระบบเศรษฐกิจโดยรวมในระยะยาวได้ทั้งรายได้ของรัฐ การจ้างงานและปัญหาสังคมที่จะตามมา

▶ **ข้อค้นพบประการที่สี่: กลุ่มเปราะบางเกิดขึ้นทุกขนาดกิจการ**

หากพิจารณาจากจำนวนผู้ประกอบการ กลุ่มผู้ประกอบการขนาดเล็ก หรือ กลุ่ม S มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 80 ของผู้ประกอบการ

การเปราะบางทั้งหมด แต่คิดเป็นเพียงร้อยละ 19 ของการจ้างงานรวม<sup>7</sup> และคิดเป็นประมาณร้อยละ 71 ของรายได้รวมในกลุ่มที่เปราะบางทั้งหมด ในขณะที่ผู้ประกอบการขนาดกลางและใหญ่ (กลุ่ม M และ L ตามลำดับ) แม้มีจำนวนน้อยที่คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 15 และ 5 ตามลำดับของกลุ่มผู้ประกอบการที่เปราะบาง แต่มีนัยต่อการจ้างงานถึงร้อยละ 22 และ 59 ตามลำดับ ในขณะที่สัดส่วนรายได้คิดเป็นร้อยละ 7.7 และ 21.3 ตามลำดับ (ภาพที่ 3)

ภาพที่ 3 ความสำคัญของกลุ่มผู้ประกอบการเปราะบาง (จำแนกตามขนาดของผู้ประกอบการ)



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากฐานข้อมูลที่อ้างอิงในเอกสาร

ในสถานการณ์ปกติกลุ่ม S มักถูกมองว่าเสียเปรียบกลุ่ม M และ L แต่จุดเด่นของผู้ประกอบการกลุ่ม S คือ เกิดง่ายตายง่าย ในสถานการณ์วิกฤตอย่าง COVID-19 กลุ่ม S มีแนวโน้มเลิกกิจการก่อน และเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว ผู้ประกอบการเหล่านี้จะกลับมาดำเนินธุรกิจได้เร็ว ความพยายามอื่น เช่น การปล่อยสินเชื่อให้ประกอบธุรกิจ เป็นเรื่องที่ยากและเสี่ยงต่อปัญหาการรั่วไหลของเม็ดเงินความช่วยเหลือ ในทางตรงกันข้ามกลุ่ม L ไม่มีความคล่องตัวเหมือนกลุ่ม S การตัดสินใจเลิกกิจการ โอกาสที่จะกลับมาเปิดใหม่เมื่อเศรษฐกิจฟื้นไม่ใช่ว่าจะง่าย แม้กลุ่ม L มีความได้เปรียบในทางเลือกในการปรับตัวโดยเฉพาะความสามารถในการหาแหล่งเงินทุน แต่ในสถานการณ์ที่ผิดปกติอย่าง COVID-19 ความเชื่อดังกล่าวอาจไม่ถูกต้องนัก เห็นได้จากการเข้าช่วยเหลือของภาครัฐกับบริษัทขนาดใหญ่ทั่วโลก รวมทั้งไทย โดยเฉพาะการป้องกันปัญหาการผิมนัดชำระหนี้หุ้นกู้

### ▶ ข้อค้นพบประการสุดท้าย: มีผู้ประกอบการจำนวนมากที่มีความสามารถแต่ถูกคัดออกจากมาตรการความช่วยเหลือของภาครัฐที่ผ่านมา

กลุ่ม M เป็นกลุ่มที่อยู่ในฐานะที่ลำบากที่สุดหากเทียบกับอีก 2 กลุ่มก่อนหน้านี้ การเลิกกิจการไม่ง่ายและไม่ได้มีต้นทุนต่ำเหมือนกับกลุ่ม S แต่การเข้าถึงแหล่งทุนก็ไม่มีทางเลือกมากนักเหมือนกลุ่ม L โดยเฉพาะในภาวะที่เกิดวิกฤตอย่างปัจจุบัน

นอกจากนั้นมาตรการความช่วยเหลือที่ผ่านมาที่พุ่งไปที่กลุ่ม S และ กลุ่ม M แต่หากพิจารณาจากเกณฑ์การจัดกลุ่ม S และ M ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์วิสาหกิจขนาดกลางและเล็กของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและย่อมใหม่<sup>8</sup> หรือเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ คือ วงเงินสินเชื่อที่ไม่เกิน 500 ล้านบาท พบว่ามีผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งที่อยู่นอกเส้นแบ่งเล็กน้อยและทำให้ถูกคัดออก (Exclusion) ดังนำเสนอในตารางที่ 3 หากปรับเกณฑ์ทางด้านแรงงานปรับเปลี่ยนจากเดิม 200 คน เป็น 500 คน มีผู้ประกอบการที่มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นอีก 1,875 ราย ซึ่งในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเปราะบางถึง 1,079 ราย (60%) และเกือบทั้งหมดผู้ประกอบการเหล่านี้มีความสามารถในการทำธุรกิจ มีความ

<sup>7</sup> หนึ่งตัวเลขข้างต้นประมาณการจากลูกจ้างประจำของกิจการในฐานข้อมูลประกันสังคมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่ไม่รวมลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งน่าจะเป็นแรงงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม S และอาจกลายเป็นคนว่างงานไปเรียบร้อยแล้วตั้งแต่ช่วง Lockdown

<sup>8</sup> เกณฑ์การจัดกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและย่อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้วิสาหกิจขนาดย่อมหมายถึงกิจการที่มีการจ้างแรงงานน้อยกว่า 50 คนสำหรับภาคการผลิตและ 30 คนสำหรับภาคบริการ ในขณะที่วิสาหกิจขนาดกลางหมายถึงกิจการที่มีการจ้างแรงงานระหว่าง 50-200 คนสำหรับภาคการผลิตและ 30-100 คนสำหรับภาคบริการ ส่วนเกณฑ์ทางด้านรายได้สำหรับวิสาหกิจขนาดย่อม คือ ไม่เกิน 100 ล้านบาทสำหรับภาคการผลิตและไม่เกิน 50 ล้านบาทสำหรับภาคบริการ และวิสาหกิจขนาดกลางอยู่ระหว่าง 100-500 ล้านบาทสำหรับภาคการผลิต และ 50-300 ล้านบาทสำหรับภาคบริการ

สามารถในการทำกำไรที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของภาคธุรกิจของตนทั้งสิ้น จำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับการช่วยเหลือเพิ่มขึ้นในทำนองเดียวกันหากปรับเปลี่ยนเกณฑ์ด้านรายได้ให้ครอบคลุมถึง 1,000 ล้านบาทต่อปีแทนที่จะเป็น 500 ล้านบาท ผู้ประกอบการที่จะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือเพิ่มเป็น 2,125 ราย โดยประมาณ 1 ใน 3 อยู่ในกลุ่มเปราะบางที่เกือบทั้งหมดเป็นผู้ประกอบการเหล่านี้มีความสามารถในการทำธุรกิจที่ดี

หรือในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เกณฑ์ตามมาตราการ Soft Loan ขอบเพิ่มจากวงเงินสินเชื่อ 500 เป็น 1,000 ล้านบาทจะมีผู้ประกอบการมีสิทธิเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 1,000 ราย โดย 759 รายเป็นกลุ่มเปราะบาง โดยเกือบทั้งหมดมีความสามารถในการทำธุรกิจที่ดี มีการจ่ายภาษีเงินได้กว่า 17,000 ล้านบาทและเกี่ยวข้องกับแรงงานกว่า 300,000 ราย<sup>9</sup> เรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องผนวกเข้าไปในขบวนการออกแบบมาตรการช่วยเหลือในระยะต่อไปที่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก

ตารางที่ 2 Sensitivity Analysis สำหรับผู้ประกอบการที่จะหลุดเกณฑ์การจำแนกผู้ประกอบการขนาดกลาง

เกณฑ์จำนวนแรงงาน *	การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์		
	200 เป็น 300 คน	200 เป็น 400 คน	200 เป็น 500 คน
จำนวนโรงงานที่เพิ่มการเปลี่ยนเกณฑ์ (เดิม เท่ากับ 10,919 ราย)	1040	1581	1875
จำนวนผู้ประกอบการเสี่ยง (เดิมเท่ากับ 6,711 ราย)	624	918	1079
จำนวนผู้ประกอบการเสี่ยงที่มีกำไรสูงกว่าค่าเฉลี่ย (เดิมเท่ากับ 6,319 ราย)	594	879	1030

เกณฑ์รายได้*	500 เป็น 600 ล้านบาท	500 เป็น 800 ล้านบาท	500 เป็น 1,000 ล้านบาท
	จำนวนโรงงานที่เพิ่มการเปลี่ยนเกณฑ์ (เดิม เท่ากับ 18,801 ราย)	691	1561
จำนวนผู้ประกอบการเสี่ยง (เดิมเท่ากับ 6,711 ราย)	464	1022	1390
จำนวนผู้ประกอบการเสี่ยงที่มีกำไรสูงกว่าค่าเฉลี่ย (เดิมเท่ากับ 6,319 ราย)	455	997	1357

เกณฑ์ยอดสินเชื่อ	500 เป็น 600 ล้านบาท	500 เป็น 800 ล้านบาท	500 เป็น 1,000 ล้านบาท
	จำนวนโรงงานที่เพิ่มการเปลี่ยนเกณฑ์ (เดิม เท่ากับ 93,309 ราย)	298	710
จำนวนผู้ประกอบการเสี่ยง (เดิมเท่ากับ 38,041 ราย)	241	544	759
จำนวนผู้ประกอบการเสี่ยงที่มีกำไรสูงกว่าค่าเฉลี่ย (เดิมเท่ากับ 34,723 ราย)	214	466	642

หมายเหตุ:

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย จากฐานข้อมูลที่อ้างอิงในเอกสาร

## ▶ ประเด็นพิจารณาส่งท้าย: กลุ่มเปราะบางไม่ได้หมายความว่าทุก ๆ รายต้องเลิกกิจการ แต่มาตรการความช่วยเหลือของรัฐที่เหมาะสมน่าจะช่วยลดความเสี่ยงได้

ดังที่กล่าวข้างต้นแม้ผู้ประกอบการเหล่านี้จะอยู่ในกลุ่มเปราะบางก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ประกอบการเหล่านี้ต้องตัดสินใจเลิกกิจการ การตัดสินใจขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย โดยเฉพาะความสามารถในการระดมกระแสเงินสดได้นานแค่ไหน ต้นทุนของการเลิกกิจการ และการประเมินสถานการณ์ไม่ว่าจะเป็นการฟื้นตัวของความต้องการภายหลัง Re-opening ความเสี่ยงที่แต่ละประเทศจะเผชิญปัญหาการแพร่ระบาดระลอกที่สอง รวมไปถึงทิศทางของมาตรการความช่วยเหลือของรัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศและประสิทธิผลที่จะกระตุ้นความต้องการ ดังนั้นช่วงเวลานี้จึงเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ (ดูรายละเอียดการปรับตัวของผู้ประกอบการใน Policy Brief 3)

อย่างไรก็ตามการเลิกกิจการสำหรับผู้ประกอบการขนาดกลางและใหญ่ต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ ปัจจัยแรก คือ ขนาดของผลกระทบและทางเลือกในการปรับตัว ดังที่ได้กล่าวข้างต้น COVID-19 ได้ทำให้รายได้ของสถานประกอบการลดลง ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละภาคธุรกิจ ดังนำเสนอใน Policy Brief 3 ธุรกิจโรงแรมได้รับผลกระทบสูงสุดเพราะบริการโรงแรมของไทยต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับลูกค้า ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ยากสำหรับธุรกิจโรงแรมที่ปรับตัวให้มีรายได้

<sup>9</sup> การศึกษานี้ประมาณข้อมูลสินเชื่อบนสมมติฐานที่ว่าร้อยละ 80 ของหนี้สินรวมของกิจการเป็นสินเชื่อจากสถาบันการเงิน

ได้เพียงพอทราบได้ทั่วโลกยังไม่พบวัคซีน ในขณะที่ธุรกิจอาหารในช่วง Lockdown อาจได้รับผลกระทบบ้าง แต่ทางเลือกในการปรับตัวที่มากกว่าเพื่อบรรเทาผลกระทบจากวิกฤต COVID-19

ปัจจัยที่สอง คือ ต้นทุนในการเลิกกิจการ กล่าวคือ หากเลิกกิจการ ผู้ประกอบการจำเป็นต้องจ่ายเงินชดเชยแก่พนักงานประจำ ซึ่งขอบเขตการจ่ายเงินชดเชยตั้งแต่ 30- 400 วัน ตามแต่อายุงานของพนักงาน (มาตรา 118 ของ พรบ.คุ้มครองแรงงาน) ดังนั้นหากผู้ประกอบการเชื่อว่าการฟื้นตัวใช้เวลาเกินกว่า 7 เดือน จึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้ประกอบการจะตัดสินใจเลิกกิจการ<sup>10</sup>

นอกจากนั้นในกิจการบางประเภทที่มีต้นทุนสูงมากจนทำให้การเลิกกิจการมีต้นทุนที่สูงและต้องเป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น ต้นทุนจมในบริบทนี้ไม่ได้จำกัดต้นทุนที่ลงไปในสินทรัพย์ถาวรอย่างอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และเครื่องจักร แต่ยังรวมถึงเม็ดเงินลงทุนในการสร้างตราสินค้าที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และทักษะฝีมือแรงงานจากประสบการณ์ทำงานที่ในหลาย ๆ กิจการเป็นเรื่องสำคัญ เช่น โรงแรม เสื้อผ้า อาหาร การคืนทุนจากเม็ดเงินลงทุนเหล่านี้จำเป็นต้องดำเนินกิจการเท่านั้น มิเช่นนั้นจะเสียหายมหาศาล ดังนั้นหลาย ๆ กิจการจึงยังไม่ตัดสินใจเลิกจ้าง แต่กำลังรอดูสถานการณ์โดยเฉพาะมาตรการความช่วยเหลือของภาครัฐ จุดยืนนโยบายที่ชัดเจนและออกมาอย่างทันที่ว่าจะมีส่วนช่วยให้ผู้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม และยับยั้งการล้มหายตายจากได้ในระดับหนึ่ง

## ▶ บทเรียนต่อการออกแบบนโยบายฟื้นฟูภาคธุรกิจ

1. ความช่วยเหลือจากภาครัฐกับภาคธุรกิจเป็นสิ่งจำเป็นเพราะสถานการณ์ COVID-19 เป็นเรื่องที่น่าหนักใจความคาดหมายและสามารถสร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้ประกอบการทุกขนาดและทุกกลุ่ม ที่สำคัญคือมีกลุ่มผู้ประกอบการที่เดิมมีความสามารถในการแข่งขันที่ตีรวมอยู่ด้วย ขนาดผลกระทบมีความรุนแรงมากเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการเกือบห้าหมื่นราย และเกี่ยวข้องกับแรงงานโดยตรงกว่า 1.6 ล้านคน และขยายผลไปถึง 4 ล้านคน การปล่อยให้กิจการเหล่านี้ปิดตัวสามารถสร้างหนี้เสียจำนวนมากในระบบการเงินและสูญเสียรายได้ภาษีมากถึงเกือบ 3.5 แสนล้านบาท

2. การออกแบบมาตรการความช่วยเหลือต้องระมัดระวังผู้ประกอบการที่ตกหล่น (Exclusion) อันเนื่องจากรอบจำกัดความกลุ่ม S และ M ที่ใช้ในลักษณะตายตัว และไม่ได้นับรวมเอาคุณลักษณะเฉพาะของธุรกิจเข้ามาพิจารณาประกอบ การยึดกรอบดังกล่าวในสภาวะวิกฤตเช่นนี้ทำให้ผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งที่ประสบปัญหาและมีความสามารถจำนวนมากหมดสิทธิ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือ เรื่องเหล่านี้จำเป็นต้องคิดนอกกรอบในด้านการช่วยเหลือผู้ประกอบการ

นอกจากนั้นหากเป้าหมายของมาตรการ คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การทุ่มเททรัพยากรต่าง ๆ ไปยังธุรกิจกลุ่ม S และ M โดยยึดกรอบสถานการณ์ปกติที่ค่อนข้างไปทางเล็กเสี่ยงที่จะประสบปัญหาในหลาย ๆ ด้าน เช่น ประสิทธิภาพของมาตรการ/ความพยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจ ปัญหาการรั่วไหลของเม็ดเงินช่วยเหลือ นอกจากนั้นกลุ่ม S จำนวนหนึ่งไม่ได้ใช้บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ดังนั้นมาตรการช่วยเหลือผ่านระบบสถาบันการเงินเป็นกลจักรหลักในการอัดฉีดเงินอาจไม่ประสบความสำเร็จ ในขณะที่กลุ่ม S ที่เข้าถึงบริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินมักจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นหนี้เสียให้กับสถาบันการเงินในระยะต่อไป สถาบันการเงินไม่ยอมปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่ม S ความช่วยเหลือจึงไม่น่าจะเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ในความเป็นจริงมาตรการความช่วยเหลือควรสร้างสมดุลระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการที่มีทั้งกลุ่ม S และกลุ่ม M และกลุ่ม L เพราะทุกกลุ่มมีบทบาทที่แตกต่างกันในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การช่วยเหลือกลุ่ม M โดยเฉพาะกลุ่มที่มีโอกาสถูกคัดออก และ กลุ่ม L ให้สามารถเคลื่อนตัวได้ ไม่ต้องปิดกิจการมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดความต้องการสินค้าและบริการของผู้ประกอบการทุกกลุ่มในระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะกลุ่ม S ที่ความอยู่รอดขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจในประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้นกรอบความช่วยเหลือต้องเอามิติอื่น ๆ เข้ามาเพื่อคัดเลือกผู้ประกอบการที่ขอเข้ารับความช่วยเหลือแทนการพุ่งไปที่ผู้ประกอบการกลุ่มเดียวตามขนาดของกิจการมิติที่ควรนำมาพิจารณาในการช่วยเหลือ คือ ขนาดของผลกระทบจาก COVID-19 ศักยภาพในการสร้างงาน และ ศักยภาพในการกระตุ้นเศรษฐกิจ

<sup>10</sup> ตัวเลข 7 เดือนคำนวณบนข้อสมมติที่ว่าสถานประกอบการหนึ่ง ๆ มีโครงสร้างพนักงานตามมาตรา 118 ของพรบคุ้มครองแรงงานเท่าๆ กัน ดังนั้นค่าเฉลี่ยของจำนวนวันที่จ่ายชดเชยเท่ากับ 207 วัน และไม่มีมาตรการความช่วยเหลือใดๆ เพิ่มเติม