



จัดทำโดย

ดร. เรืองรอง สุวรรณการ

ประจำเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2569

Key Summary:

■ วิกฤตและผลกระทบเชิงโครงสร้าง

วิกฤตความไม่สงบในภูมิภาคตะวันออกกลางได้สร้างภาวะช็อกฝั่งอุปทาน (Supply-driven Shock) ผลักดันให้ต้นทุนพลังงานและค่าโลจิสติกส์พุ่งสูงขึ้นอย่างฉับพลัน ส่งผลให้เกิดการหดตัวของการทำงานของระบบประกันสังคมมาตรา 33 สอดคล้องกับอัตราการว่างงานที่ปรับตัวสูงขึ้น นอกจากนี้ อัตราการปิดกิจการที่เร่งตัวขึ้นสวนทางกับการจดทะเบียนเปิดกิจการใหม่ที่หดตัวอย่างรุนแรง ได้สะท้อนถึงการชะลอตัวของการสร้างตำแหน่งงานใหม่ (Depressed Job Creation) ซึ่งเป็นสัญญาณเตือนภัยเชิงโครงสร้างต่อการว่างงานฉับพลันในวงกว้าง

■ กลุ่มอุตสาหกรรมและแรงงานเปราะบาง: ผลกระทบต่อแรงงานในระบบประกันสังคมมาตรา 33 และนอกระบบ

วิกฤตความไม่สงบในภูมิภาคตะวันออกกลางส่งผลกระทบแบบไม่สมมาตร (Asymmetric Impact) สร้างความเสี่ยงสูงต่อแรงงาน 4 กลุ่มหลัก โดยแบ่งเป็น **กลุ่มแรงงานในระบบประกันสังคมมาตรา 33** **อ้างอิงข้อมูลปี 2568** ได้แก่ (1) กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก ประเภทธุรกิจการผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติก ที่ขาดแคลนวัตถุดิบต้นน้ำ (123,843 คน), (2) กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี ประเภทธุรกิจการผลิตเม็ดพลาสติกและพลาสติกขั้นต้น ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากราคาพลังงาน (73,826 คน), (3) กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ประเภทธุรกิจการผลิตแผ่นไม้บางและแผ่นไม้ (12,139 คน) และประเภทธุรกิจการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ที่ใช้ในการก่อสร้างและประกอบอาคาร (12,462 คน) ที่เผชิญภาวะอุปสงค์จากประเทศในตะวันออกกลางหดตัว และ**กลุ่มแรงงานนอกระบบ** ได้แก่ (4) แรงงานในภาคเกษตรกรรมที่กำลังเผชิญภาวะบีบคั้นจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นในขณะที่ราคาสินค้าไม่สามารถปรับตัวตามได้ (Cost-Price Squeeze) (2.34 ล้านคน)

- การเปลี่ยนผ่านสู่นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (ALMPs) และการบูรณาการข้ามหน่วยงาน
กระทรวงแรงงานจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านจากการบรรเทาผลกระทบเชิงตั้งรับ ไปสู่แผนปฏิบัติงานเชิงรุก โดยหลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) และบูรณาการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่วมกับ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน 4 แส่นล้านบาท (หมวดนวัตกรรมและโครงสร้างพลังงาน) ขับเคลื่อนนโยบายผ่าน 4 กลไกบูรณาการ (Concurrent Intervention Mechanism) ดังนี้
 - **กลไกที่ 1: ระบบเตือนภัยและแทรกแซงฉับพลัน (Early Warning and Rapid Response)**
โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างกรมการจัดหางาน (กกจ.), กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) และสำนักงานประกันสังคม (สปส.) บังคับใช้กฎหมายให้นายจ้างต้องแจ้งให้ภาครัฐทราบถึงการเลิกจ้างล่วงหน้า 60 วัน พร้อมจัดชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วลงพื้นที่เพื่อประเมินและสกัดกั้นการว่างงานเชิงโครงสร้าง
 - **กลไกที่ 2: ตายายอดหนุนและเปลี่ยนผ่านการจ้างงาน (Job Retention and Transfer)**
โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) และสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ใช้กองทุนอุดหนุนเพื่อรักษาชั่วโมงงาน (Kurzarbeit) โดยผูกเงื่อนไขห้ามเลิกจ้าง พร้อมค้ำประกันค่าจ้างค้างจ่ายและจัดทำแผนทางสังคม (Social Plan) เพื่อโอนย้ายแรงงานอย่างเป็นธรรม
 - **กลไกที่ 3: พลิกเวลาว่างเป็นการยกระดับทักษะเชิงบังคับ (Upskill and Flexicurity)**
โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) ผ่านนวัตกรรมนโยบาย “พักงานไม่พักทักษะ 75+25” กล่าวคือ การใช้ฐานเงินชดเชยร้อยละ 75 ที่นายจ้างต้องจ่ายกรณีหยุดกิจการชั่วคราว (ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75) ผสานเข้ากับเงินอุดหนุนส่วนเพิ่ม (Top-up Subsidy) อีกร้อยละ 25 จากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) เพื่อให้ลูกจ้างยังคงได้รับรายได้เต็มจำนวน (ร้อยละ 100) ควบคู่กับมาตรการบังคับฝึกอบรม (Threat Effect) ที่เป็นเงื่อนไขผูกมัดให้นายจ้างต้องเปลี่ยนชั่วโมงที่หยุดงาน เป็นการจัดฝึกอบรมยกระดับทักษะใหม่ (Upskill/Reskill) ให้แก่ลูกจ้าง
 - **กลไกที่ 4: ศูนย์กลางโยกย้ายกำลังแรงงานและเยียวยาแบบมุ่งเป้า (Reallocate and Targeted Relief)**
โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างกรมการจัดหางาน (กกจ.), กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) และสำนักงานประกันสังคม (สปส.) โยกย้ายแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมแห่งอนาคต (Green Jobs) รองรับฐานค่าจ้างมาตรฐานฝีมือ (530-650 บาท) พร้อมใช้ระบบ Data API คัดกรองและเยียวยาแรงงานผู้ให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อดึงเข้าสู่ความคุ้มครองของผู้ประกันตนมาตรา 40 อย่างยั่งยืน

1. บทนำ

วิกฤตความไม่สงบในตะวันออกกลางจากความขัดแย้งระหว่างอิหร่านและสหรัฐอเมริกา ในช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2569 จนถึงเดือนพฤษภาคม ปี 2569 นี้ ได้สร้างภาวะช็อกฝั่งอุปทาน (Supply-driven Shock)

ผ่านการพุ่งสูงขึ้นอย่างฉับพลันของราคาพลังงานและต้นทุนโลจิสติกส์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องลึกเข้าสู่โครงสร้างตลาดแรงงานไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่บทวิเคราะห์แรงงานฉบับเดือนมีนาคมและเมษายน 2569 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของแรงงานนอกระบบ และการเกิดความเสี่ยงเชิงโครงสร้างจากปรากฏการณ์แลมบ้าในตลาดแรงงาน (The Labour Bullwhip Effect) ที่ผลกระทบต้นทุนและความผันผวนจากบริษัทผู้นำในห่วงโซ่อุปทาน (Lead Firms) ลงสู่แรงงานรายวันและแรงงานในระบบผ่านการลดชั่วโมงการทำงานและการหั่นกะการทำงานในสายการผลิต อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์เริ่มยืดเยื้อ ผลกระทบดังกล่าวได้เริ่มเปลี่ยนผ่านจากความผันผวนระยะสั้นในห่วงโซ่อุปทานไปสู่การชะลอตัวเชิงโครงสร้างที่มีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น

เมื่อเข้าสู่ช่วงไตรมาสที่สองของปี 2569 สัญญาณเตือนภัยในตลาดแรงงานเริ่มปรากฏเด่นชัดผ่านข้อมูลเชิงประจักษ์โดยเฉพาะการลดลงอย่างต่อเนื่องของจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 33 ในระบบประกันสังคมตั้งแต่เดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ สอดคล้องกับสถิติการว่างงานรวมทั้งที่เร่งตัวขึ้น ตลอดจนสถิติการปิดกิจการในภาคอุตสาหกรรมที่พุ่งสูงสวนทางกับการเปิดกิจการใหม่ที่หดตัวลงอย่างมีนัยสำคัญ ความท้าทายเชิงประจักษ์นี้ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มอุตสาหกรรมที่เผชิญต้นทุนพลังงานเข้มข้นและปัญหาห่วงโซ่อุปทานติดขัด กำลังก้าวเข้าสู่ภาวะจำยอมต้องลดขนาดธุรกิจหรือปิดตัวลง ซึ่งส่งผลให้แรงงานในอุตสาหกรรมต้นน้ำและกลางน้ำมีความเสี่ยงที่จะเผชิญภาวะตกงานอย่างฉับพลัน

ด้วยเหตุนี้ แนวทางการดำเนินนโยบายภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการประเมินผลกระทบและการบรรเทาภัยเชิงตั้งรับ ไปสู่การกำหนดนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs) ผ่านการทลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ของ 4 หน่วยงานปฏิบัติการหลักภายใต้กระทรวงแรงงาน โดยบูรณาการกลไกทางกฎหมาย งบประมาณรายจ่ายประจำปี และ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน 4 แส่นล้านบาท เข้าด้วยกัน บทวิเคราะห์แรงงานฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาและประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารจัดการแรงงานจากต่างประเทศเพื่อนำมาถอดบทเรียนเป็น 4 กลไกบูรณาการเชิงรุก (Concurrent Intervention Mechanism) ที่ไม่เพียงแต่เข้าโอบอุ้มและเยียวยาแรงงานอย่างทันท่วงที แต่ยังมุ่งยกระดับทักษะเพื่อเปลี่ยนผ่านกำลังแรงงานไปสู่อุตสาหกรรมแห่งอนาคตและตลาดแรงงานสีเขียว (Green Jobs) อย่างเป็นระบบและยั่งยืน

ดังนั้น บทวิเคราะห์แรงงานฉบับนี้จึงมีโครงสร้างการนำเสนอใน 5 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) สถานการณ์ตลาดแรงงาน: สัญญาณเตือนจากการจ้างงานที่หดตัวและการปิดกิจการที่เร่งตัวขึ้น (2) การระบุพื้นที่เปราะบาง: กลุ่มอุตสาหกรรมและแรงงานที่อยู่ในภาวะความเสี่ยงสูง (3) ความสอดคล้องเชิงนโยบายและกรอบยุทธศาสตร์รองรับวิกฤตแรงงาน (4) กรอบแผนปฏิบัติการบูรณาการเชิงรุก (Integrated Action Plan) ผ่าน 4 กลไกหลัก และ (5) บทสรุป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2. สถานการณ์ตลาดแรงงาน: สัญญาณเตือนจากการจ้างงานที่หดตัวและการปิดกิจการที่เร่งตัวขึ้น

ผลกระทบจากภาวะช็อกฝั่งอุปทาน (Supply-driven Shock) ที่ยืดเยื้อ ได้ส่งผ่านแรงกดดันจากต้นทุนพลังงานและโลจิสติกส์ที่พุ่งสูงขึ้น เข้าสู่กลไกการจ้างงานของภาคธุรกิจอย่างชัดเจน สัญญาณความเปราะบางแรกปรากฏขึ้นในระบบการจ้างงานที่เป็นทางการ (Formal Sector) ดังสะท้อนผ่านรูปภาพที่ 1 ซึ่งแสดงแนวโน้มจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 33 ในระบบประกันสังคม ที่ปรับตัวลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงต้นปี 2569 โดยจำนวนผู้ประกันตนได้ปรับตัวลดลงจากจุดสูงสุดที่ระดับ 12.18 ล้านคน ในเดือนธันวาคม 2568 ลงอยู่ที่ระดับ

12.07 ล้านคน ในเดือนกุมภาพันธ์ 2569 การลดลงของจำนวนแรงงานในระบบกว่า 110,000 คน ภายในระยะเวลาเพียงสองเดือนนี้ เป็นภาพสะท้อนตัวแทน (Proxy) เชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นว่าสถานประกอบการต่าง ๆ เริ่มใช้มาตรการรัดเข็มขัดอย่างเข้มงวด ทั้งการระงับการรับพนักงานใหม่ทดแทนผู้ที่ลาออก (Hiring Freeze) และการเลิกจ้างพนักงานเพื่อประคองธุรกิจให้อยู่รอดท่ามกลางผลกระทบจากต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น

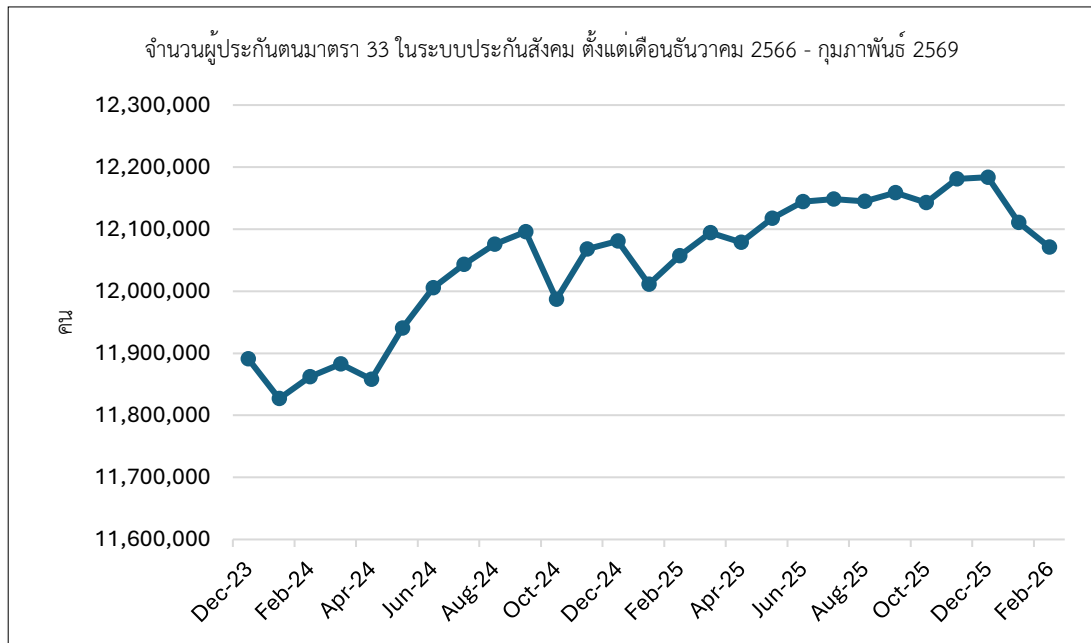
เมื่อพิจารณาภาพรวมของตลาดแรงงานทั้งระบบ (ดังแสดงในรูปภาพที่ 2) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสหนึ่ง ปี 2569 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่ระบุทิศทางตลาดแรงงานที่เริ่มเปราะบาง จะพบว่าอัตราการว่างงานรวมและอัตราการว่างงานในระบบประกันสังคม เฉพาะมาตรา 33 ในไตรมาสที่ 1 ปี 2569 มีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นในทิศทางเดียวกัน เป็น 0.9% และ 2.0% ตามลำดับ (เทียบกับค่าเฉลี่ยทั้งปี 2568 ที่ 0.8% และ 1.8% ตามลำดับ) การขยับตัวสูงขึ้นของอัตราการว่างงานทั้งสองพร้อมกันนี้ ตอกย้ำให้เห็นข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ตามที่สภาพัฒน์ฯ ได้ส่งสัญญาณเตือนว่า แรงกดดันทางเศรษฐกิจจากภาวะช็อกฝั่งอุปทาน (Supply-driven Shock) ได้ส่งผ่านจากต้นทุนการผลิตมาสู่เสถียรภาพของการจ้างงานอย่างสมบูรณ์

โดยการเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงานในระบบประกันสังคมมาตรา 33 สู่ระดับ 2.0% สะท้อนให้เห็นว่า แรงงานที่เป็นกลุ่มฝีมือและกึ่งฝีมือ (Skilled and Semi-skilled Labour) ในภาคอุตสาหกรรมกระแสหลักเริ่มถูกผลักออกจากงานประจำอย่างเป็นรูปธรรม ขณะเดียวกัน อัตราการว่างงานรวมที่ขยับขึ้นเป็น 0.9% ตอกย้ำถึงความตึงตัวของตลาดแรงงาน (Labour Market Tightness) ที่ตำแหน่งงานใหม่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้แรงงานที่ตกงานเผชิญกับความยากลำบากในการหางานใหม่เพื่อรองรับ (Job Absorption Capacity ลดลง) สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าผลกระทบจากต้นทุนพลังงานและโลจิสติกส์ที่ยืดเยื้อไม่ได้หยุดอยู่เพียงแค่การปรับลดชั่วโมงการทำงานในภาคอุปทานส่วนล่างเท่านั้น แต่กำลังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานในระบบการจ้างงานอย่างเป็นระบบ

ยิ่งไปกว่านั้น รากฐานของปัญหาการจ้างงานที่หดตัวนี้ สามารถอธิบายได้ชัดเจนผ่านพลวัตการเปิด-ปิดกิจการของภาคธุรกิจในภาพรวมระดับมหภาค (ดังแสดงในรูปภาพที่ 3 ซึ่งเป็นสถิติรวมของทุกกลุ่มอุตสาหกรรมทั่วประเทศ) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายขึ้นวิกฤตของภาคอุตสาหกรรม สถิติการปิดกิจการในไตรมาสที่ 1 ปี 2569 ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (+16.4%) สวนทางกับการจดทะเบียนเปิดกิจการใหม่ในไตรมาสที่ 1 ปี 2569 ที่ชะลอตัวลงอย่างมาก (-61.6%) ชี้ให้เห็นว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตลอดจนอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานเข้มข้น ไม่สามารถแบกรับภาระต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) จากความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ได้อีกต่อไป การปิดตัวของโรงงานและสถานประกอบการไม่เพียงแต่ทำให้เกิดการเลิกจ้างทันที (Immediate Layoffs) แต่ยังตัดโอกาสการเกิดตำแหน่งงานใหม่ที่ควรมีในระบบเศรษฐกิจ นำไปสู่ภาวะการชะลอตัวของการสร้างตำแหน่งงานใหม่ (Depressed Job Creation)

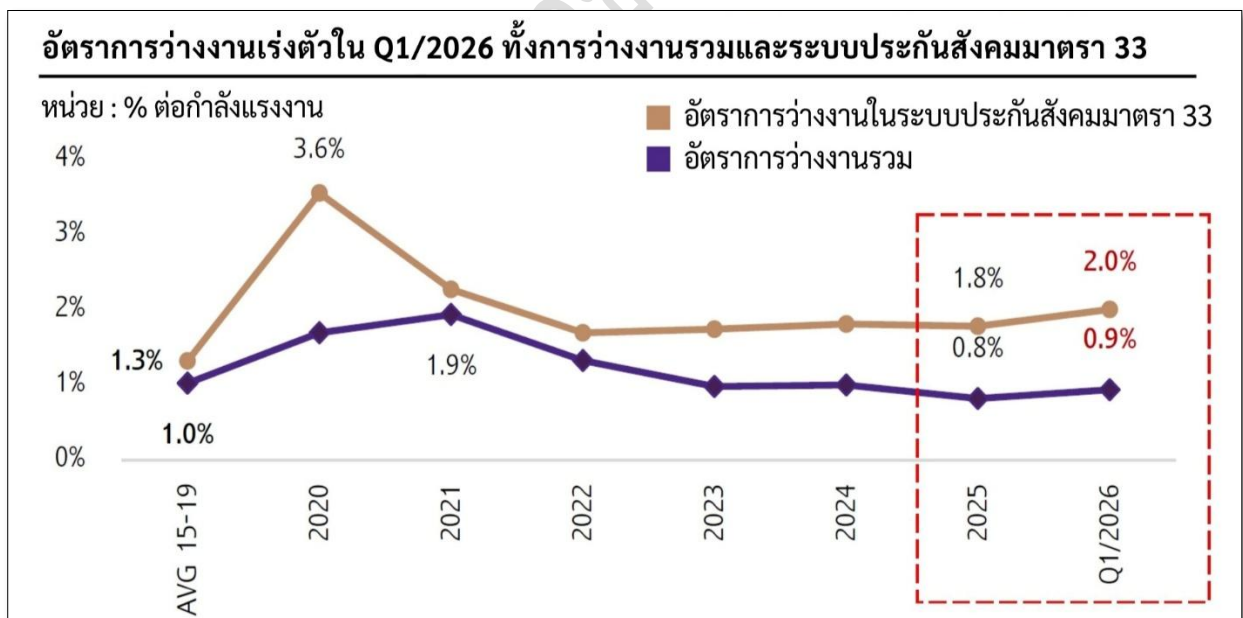
จากสถานการณ์การหดตัวของผู้ประกอบการตามมาตรา 33 การว่างงานที่เพิ่มขึ้น และอัตราการปิดกิจการที่เร่งตัว ล้วนเป็นสัญญาณเตือนภัยระดับสีแดง (Red Flag) ที่บ่งชี้ว่า วิกฤตแรงงานครั้งนี้ไม่ใช่เพียงความผันผวนระยะสั้น แต่เป็นความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่อาจนำไปสู่ภาวะตกงานฉับพลันในวงกว้าง จึงนำไปสู่ความจำเป็นเร่งด่วนในการวิเคราะห์เจาะลึกเพื่อระบุกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบหนักที่สุด เพื่อให้ภาครัฐสามารถออกแบบมาตรการช่วยเหลือได้อย่างแม่นยำและตรงจุด ดังที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

รูปภาพที่ 1 แสดงแนวโน้มจำนวนผู้ประกันตนมาตรา 33 ในระบบประกันสังคม ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2566 - กุมภาพันธ์ 2569 (หน่วย: คน)



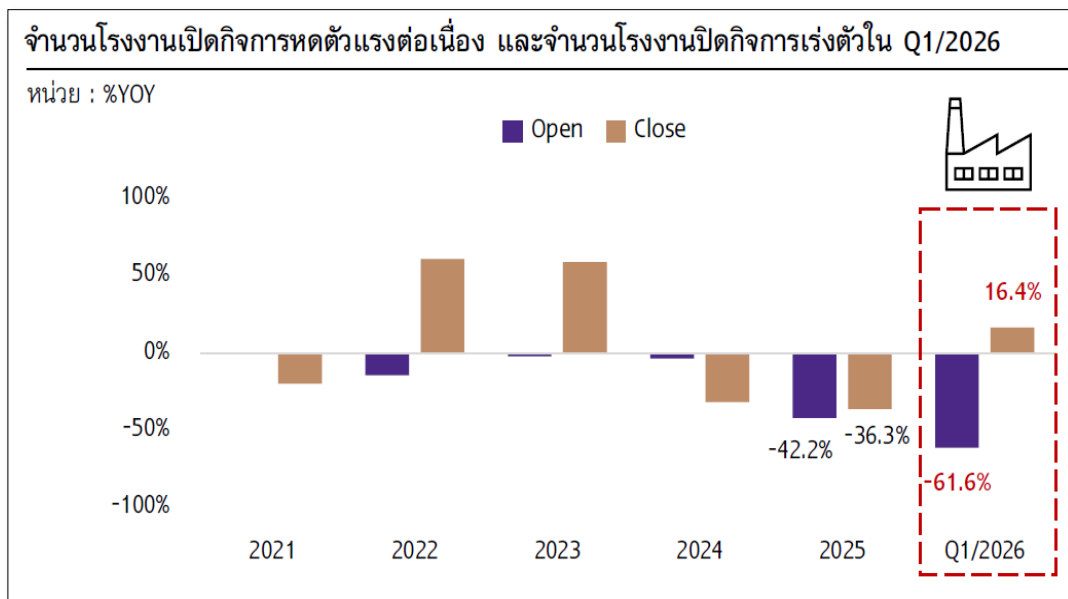
หมายเหตุ: 1. ข้อมูลแสดงสถานการณ์การจ้างงานสะสมของแรงงานเฉพาะในระบบประกันสังคมประเภทประกันตนมาตรา 33 (แรงงานในระบบ)
 2. จำนวนผู้ประกันตนมาตรา 33 ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ 2569 จากสูงสุดที่ระดับ 12,183,749 คน ในเดือน ธันวาคม 2568 ลดลงสู่ 12,070,900 คน ในเดือนกุมภาพันธ์ 2569 หรือลดลงจำนวน 112,849 คน ตลอดสองเดือนนี้
 ที่มา: ระบบเตือนภัยด้านแรงงาน กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน

รูปภาพที่ 2 อัตราการว่างงานรวมและการว่างงานในระบบประกันสังคมมาตรา 33 ตั้งแต่ปี 2558 - ไตรมาสที่ 1 ปี 2569



หมายเหตุ: ดัดแปลงรูปภาพจากบทวิเคราะห์ เรื่อง “SCB EIC Monthly Insight, Issue: May 2026” ของศูนย์วิจัย SCB EIC
 ที่มา: ศูนย์วิจัย SCB EIC และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปภาพที่ 3 แสดงจำนวนโรงงานเปิดกิจการและปิดกิจการ ตั้งแต่ปี 2564 - ไตรมาสที่ 1 ปี 2569



หมายเหตุ: ดัดแปลงรูปภาพจากบทวิเคราะห์ เรื่อง “SCB EIC Monthly Insight, Issue: May 2026” ของศูนย์วิจัย SCB EIC
ที่มา: ศูนย์วิจัย SCB EIC, กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และกรมโรงงานอุตสาหกรรม

3. การระบุพื้นที่เปราะบาง: กลุ่มอุตสาหกรรมและแรงงานที่อยู่ในภาวะความเสี่ยงสูง

การชะลอตัวของตัวเลขการจ้างงานรวมและพลวัตการปิดกิจการที่เร่งตัวขึ้นในภาพอุตสาหกรรมระดับมหภาค (ดังปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ในรูปภาพที่ 3 ซึ่งสถิติการปิดโรงงานพุ่งสูงถึงร้อยละ 16.4 ในไตรมาสที่ 1 ปี 2569) ตามที่ได้จำแนกไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ มีลักษณะที่เรียกว่าผลกระทบแบบไม่สมมาตร (Asymmetric Impact) กล่าวคือวิกฤตต้นทุนพลังงานและห่วงโซ่อุปทานติดขัดไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนทางเศรษฐกิจในอัตราที่เท่ากัน แต่จะทวีความรุนแรงเป็นพิเศษในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีความเข้มข้นในการใช้พลังงานสูง (Energy-intensive Sectors) และกลุ่มธุรกิจที่พึ่งพาวัตถุดิบต้นน้ำจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มการหดตัวของกลุ่มธุรกิจเสี่ยงสูงที่มีความเปราะบางต่อการเลิกจ้างและการลดกำลังการผลิตอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างแรงงานในระบบที่เป็นทางการ (ประกันสังคมมาตรา 33) ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงสูงต่อภาวะตกงานฉับพลัน อ้างอิงจากการประเมินความเสี่ยงและบทวิเคราะห์โครงสร้างตลาดแรงงานโดยศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ (SCB EIC)¹ (ดังแสดงในตารางที่ 1) จะพบว่ามีจำนวนแรงงานที่เผชิญความเสี่ยงรวมทั้งสิ้น 243,900 คน โดยสามารถจำแนกความเปราะบางรายอุตสาหกรรมเพื่อกำหนดเป้าหมายในการเยียวยาได้ดังนี้

■ กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก

ถือเป็นพื้นที่เปราะบางที่ใหญ่ที่สุดและน่ากังวลที่สุด โดยเฉพาะประเภทธุรกิจการผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติก ซึ่งมีจำนวนผู้มีงานทำสูงถึง 123,843 คน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 50.78 ของกลุ่มธุรกิจเสี่ยงสูงทั้งหมด แรงงานกลุ่มนี้เผชิญความเสี่ยงโดยตรง ดังที่บทวิเคราะห์ของศูนย์วิจัย SCB EIC ได้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้ง

¹ ณัฐพงศ์ ตันติจิรานนท์, บทวิเคราะห์ เรื่อง “Thai Labor Market’s Structural Paradox: ปัญหาเชิงโครงสร้างตลาดแรงงานไทยภายใต้ว่างงานต่ำ”, ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ (SCB EIC)

ที่นำไปสู่การปิดช่องแคบฮอร์มุซได้ผลักดันราคาน้ำมันดิบเบรนท์ (Brent) ให้พุ่งสูงขึ้นและระดับเกือบ 120 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล สถานการณ์ดังกล่าวได้สร้างแรงกดดันเชิงโครงสร้างอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ไทย ผ่านการขาดแคลนวัตถุดิบต้นน้ำที่สำคัญ อาทิ แนฟทา (Naphtha) และโพรเพน (Propane) ส่งผลให้ราคาเม็ดพลาสติกปรับตัวสูงขึ้นอย่างฉับพลัน ภาระต้นทุนแปรสภาพ (Conversion Cost) ของโรงงานพลาสติกปลายน้ำจึงพุ่งสูงจนไม่สามารถส่งผ่านต้นทุนไปยังผู้บริโภคได้นำไปสู่การลดกำลังการผลิตและการหันชั่วคราวของการทำงานในที่สุด

■ กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี

จุดเปราะบางอยู่ที่ ประเภทธุรกิจการผลิตเม็ดพลาสติกและพลาสติกขั้นต้น ซึ่งมีแรงงานในระบบจำนวน 73,826 คน (ร้อยละ 30.27) เมื่อรวมกลุ่มนี้เข้ากับ ประเภทธุรกิจการผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติก จะพบว่าแรงงานในห่วงโซ่อุปทานสายปิโตรเคมีและพลาสติกครองสัดส่วนรวมกันมากกว่าร้อยละ 81 ของแรงงานกลุ่มเสี่ยงในระบบทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าการหยุดชะงักของช่องแคบฮอร์มุซและราคาน้ำมันดิบที่ผันผวนในระดับสูงได้ส่งแรงช็อก (Shock Wave) เข้าทำลายเสถียรภาพการจ้างงานในสายอุตสาหกรรมนี้โดยตรง

■ กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้

ประกอบด้วยประเภทธุรกิจการผลิตแผ่นไม้บางและแผ่นไม้ และการผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ที่ใช้ในการก่อสร้างและประกอบอาคาร มีแรงงานรวมกันราว 24,601 คน (คิดเป็นร้อยละ 10.09) ของกลุ่มธุรกิจเสี่ยงสูงทั้งหมด อุตสาหกรรมกลุ่มนี้เผชิญความเสี่ยงในลักษณะที่มีความเฉพาะตัวและแตกต่างจากกลุ่มอื่น โดยไม่ได้เปราะบางต่อผลกระทบฝั่งอุปทาน (Supply Shock) จากราคาวัตถุดิบเป็นหลัก แต่มีความเปราะบางสูงต่อภาวะช็อกฝั่งอุปสงค์และการส่งออก (Demand/Export Shock) ดังที่ข้อมูลเชิงสถิติจากศูนย์วิจัย SCB EIC ได้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ของไทยเป็นอุตสาหกรรมที่พึ่งพาการส่งออกไปยังตลาดตะวันออกกลางในสัดส่วนที่สูงอย่างมีนัยสำคัญ คือมากกว่าร้อยละ 20 ของมูลค่าการส่งออกรวมในหมวดธุรกิจนี้² วิกฤตความไม่สงบและการปิดเส้นทางการค้าในภูมิภาคดังกล่าวจึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อคำสั่งซื้อ (Orders) ที่หดตัวลงอย่างฉับพลัน ประกอบกับการพุ่งสูงขึ้นของต้นทุนค่าระวางเรือ (Freight Rate) ยิ่งซ้ำเติมความสามารถในการทำกำไรของสถานประกอบการ ส่งผลให้เกิดการเลิกจ้างพนักงานหรือลดชั่วโมงการทำงานเพื่อประคองตัวในวิกฤตอุปสงค์หยุดชะงัก

นอกเหนือจากแรงงานในระบบประกันสังคมแล้ว มิติความเปราะบางที่ซึ่มลึกและแผ่ขยายเป็นวงกว้างที่สุดกลั้อยู่ที่นอกระบบประกันสังคม (Informal Sector) โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม ประเภทการปลูกข้าว ซึ่งมีจำนวนแรงงานสูงถึงราว 2.34 ล้านคน แรงงานกลุ่มนี้ไม่มีตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) รองรับ และกำลังเผชิญภาวะบีบคั้นจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นในขณะที่ราคาสินค้าไม่สามารถปรับตัวตามได้ (Cost-Price Squeeze) กล่าวคือ ต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่พุ่งสูงขึ้นอย่างรุนแรงจากราคาปุ๋ยเคมีนำเข้า (ซึ่งเป็นผลผลิตต่อเนื่องจากแก๊สธรรมชาติและน้ำมัน) และค่าพ่นยาฆ่าแมลง รวมถึงค่าเกี่ยวข้าวจากราคาน้ำมันดีเซลที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก ขณะที่ความสามารถในการกำหนดราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีความผันผวนสูง

² บทวิเคราะห์ เรื่อง “Flash: เศรษฐกิจโลกและไทยภายใต้ความไม่แน่นอนของสงครามตะวันออกกลาง” โดยศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ (SCB EIC)

ทำให้รายได้สุทธิของครัวเรือนเกษตรกรหดตัวลงอย่างรุนแรง เกิดภาวะหนี้สินพุ่งสูงและเสี่ยงต่อการหลุดออกจากภาคการผลิต

สัญญาณเตือนภัยที่เด่นชัดทั้งจากกลุ่มแรงงานปีโตรเคมีและพลาสติกในระบบประกันสังคมมาตรา 33 กว่า 2.44 แสนคน และแรงงานในภาคเกษตรกรรมนอกระบบประกันสังคมอีกกว่า 2.34 ล้านคน ชี้ให้เห็นว่าหากภาครัฐล้มเหลวในการเข้าแทรกแซงเพื่อชะลอความเสี่ยงนี้ อาจนำไปสู่ปัญหาวิกฤตการณ์ทางสังคมและการว่างงานในวงกว้าง ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายจึงไม่อาจใช้มาตรการแบบเหมารวม (One-size-fits-all) ได้อีกต่อไป แต่จำเป็นต้องขับเคลื่อนผ่านกรอบแผนปฏิบัติงานบูรณาการเชิงรุก (Integrated Action Plan) ของหน่วยงานปฏิบัติการหลักภายใต้กระทรวงแรงงาน เพื่อสกัดกั้นการเลิกจ้างและยกระดับทักษะแรงงานให้สอดคล้องกับบริบทวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีรายละเอียดการบูรณาการในหัวข้อถัดไป

ตารางที่ 1 แสดงแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงจะได้รับผลกระทบจากความไม่สงบในตะวันออกกลาง

กลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบสูง (ข้อมูล ณ ปี 2568)	ประเภทธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง	ผู้มีงานทำ (คน)	คิดเป็นสัดส่วน (%)
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	การผลิตแผ่นไม้ยางและแผ่นไม้	12,139	4.98
	การผลิตผลิตภัณฑ์ไม้ที่ใช้ในการก่อสร้างและประกอบอาคาร	12,462	5.11
การผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี	การผลิตก๊าซชนิดใช้ในงานอุตสาหกรรม	2,606	1.07
	การผลิตสีย้อมผ้าและสีผง	8,955	3.67
	การผลิตเคมีภัณฑ์อินทรีย์อื่น ๆ ชั้นมูลฐาน	1,089	0.45
	การผลิตแอลกอฮอล์และเอสเทอร์	3,342	1.37
	การผลิตเคมีภัณฑ์อินทรีย์อื่น ๆ ชั้นมูลฐาน	3,616	1.48
	การผลิตเม็ดพลาสติกและพลาสติกขั้นต้น	73,826	30.27
	การผลิตยางสังเคราะห์ขั้นต้น	2,022	0.83
การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก	การผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติก	123,843	50.78
กลุ่มธุรกิจที่เสี่ยงสูง	ทั้งหมด	243,900	100.00

หมายเหตุ: 1. ดัดแปลงตารางจากทวีโคระห์ เรื่อง “Thai Labor Market’s Structural Paradox: ปัญหาเชิงโครงสร้างตลาดแรงงานไทยภายใต้ว่างงานต่ำ” ผู้แต่ง: นายณัฐพงศ์ ตันติจิรานนท์ จากศูนย์วิจัย SCB EIC โดยมุ่งสนใจกลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบสูงและมีลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 ในระบบประกันสังคม
2. กลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบสูงสุดอีกหนึ่งกลุ่มสำคัญที่อยู่นอกระบบประกันสังคม คือ ภาคเกษตรกรรม ประเภทการปลูกข้าว มีจำนวนแรงงานราว 2.34 ล้านคน
ที่มา: ศูนย์วิจัย SCB EIC และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

4. ความสอดคล้องเชิงนโยบายและกรอบยุทธศาสตร์รองรับวิกฤตแรงงาน

การเผชิญหน้ากับวิกฤตความไม่สงบในภูมิภาคตะวันออกกลางซึ่งส่งผลกระทบในลักษณะภาวะช็อกฝั่งอุปทาน (Supply-driven Shock) เข้าสู่ตลาดแรงงานไทยอย่างไม่สมมาตร จำเป็นต้องได้รับการขับเคลื่อนผ่านมาตรการตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs) ที่ไม่เพียงแต่ตอบสนองสถานการณ์เฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ต้องสอดคล้องกับกรอบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติเพื่อเป้าหมายในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและกำลังคนในระยะยาว โดยมีกรอบแนวคิดเชื่อมโยงเชิงนโยบาย 4 ระดับดังนี้

4.1 ระดับที่ 1: ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

การกำหนดทิศทางเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันและยกระดับศักยภาพแรงงานในบพวิเคราะห์นี้ มีจุดมุ่งหมายหลักที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ด้าน³ ในมิติเชิงมหภาค ได้แก่ (1) การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของรายได้เพื่อปกป้องแรงงานกลุ่มเปราะบาง (ด้านความมั่นคง), (2) การเพิ่มขีดความสามารถและรักษาเสถียรภาพของห่วงโซ่อุปทานอุตสาหกรรมไทยในตลาดโลก (ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน), (3) การเร่งรัดปรับปรุงทักษะแรงงานในช่วงเปลี่ยนผ่านเทคโนโลยีและวิกฤตพลังงาน (ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์), (4) การลดความเหลื่อมล้ำและกระจายโอกาสผ่านการเข้าถึงสวัสดิการและการพัฒนาฝีมืออย่างเท่าเทียม (ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม), (5) การผลักดันกำลังแรงงานเข้าสู่ระบบนิเวศที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือตลาดแรงงานสีเขียว (ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม) และ (6) การบูรณาการฐานข้อมูลเรียลไทม์เพื่อเปลี่ยนบทบาทภาครัฐสู่การเตือนภัยและแทรกแซงเชิงรุก (ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ)

4.2 ระดับที่ 2: นโยบายรัฐบาลชุดใหม่

มุ่งตอบสนองและขับเคลื่อนทิศทางเชิงรุกตามคำแถลงนโยบาย⁴ของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา (เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2569) ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อความผันผวนทางภูมิรัฐศาสตร์ โดยเน้นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาคการผลิตและบริการไปสู่อุตสาหกรรมแห่งอนาคตที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ระบบอัตโนมัติ หุ่นยนต์ และพลังงานสะอาด ควบคู่ไปกับการบรรลุเป้าหมายสังคมคาร์บอนต่ำ (Net Zero 2050) ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวถือเป็นทางออกสำคัญในการสร้างการเปลี่ยนผ่านอาชีพ

³ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) มีเป้าหมายหลักคือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยขับเคลื่อนผ่าน 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ด้านความมั่นคง: มุ่งเน้นให้ประเทศสงบ ประชาชนมีความสุข กินดีอยู่ดี มีสังคมคุณภาพ และมีความปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน ปราศจากอาชญากรรมและภัยคุกคาม, (2) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน: มุ่งยกระดับเกษตรกร สนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อย พัฒนาทักษะแรงงานให้ตรงความต้องการของตลาด ส่งเสริมการท่องเที่ยว และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เชื่อมโยงกัน, (3) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์: เน้นการดูแลคุณภาพชีวิตในทุกช่วงวัย ตั้งแต่เด็กจนถึงผู้สูงอายุ สร้างความเท่าเทียมทางการศึกษา และระบบสาธารณสุขที่เข้าถึงได้ถ้วนหน้า, (4) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม: ขจัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ กระจายความเจริญและการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐสู่ทุกภูมิภาค เพื่อสร้างชุมชนที่เข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้, (5) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม: พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้และทะเล สร้างเมืองที่น่าอยู่ไร้มลพิษ และส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือกที่สะอาด และ (6) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ: ปรับปรุงภาครัฐให้ทำงานโปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็วเท่าเทียม โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา (อ้างอิง: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ฉบับประชาชน)

⁴ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี) แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2569 กำหนดทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินผ่านนโยบาย 5 ด้านหลัก ได้แก่ (1) นโยบายด้านเศรษฐกิจ: มุ่งลดภาระ สร้างโอกาส ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่อุตสาหกรรมแห่งอนาคต ควบคู่กับการยกระดับภาคเกษตรและการท่องเที่ยวมูลค่าสูง, (2) นโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคง: มุ่งขับเคลื่อนการทูตเชิงรุก ปกป้องอธิปไตยและความมั่นคงชายแดน ควบคู่กับการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินประชาชน, (3) นโยบายด้านสังคม: มุ่งยกระดับทุนมนุษย์ เชื่อมต่อทักษะสู่ตลาดแรงงาน (Skill Bridge) ปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม และดูแลกลุ่มเปราะบาง, (4) นโยบายด้านภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อม: มุ่งบริหารจัดการน้ำและป้องกันภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ควบคู่กับการผลักดันประเทศสู่เป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero 2050) ตลอดจนสนับสนุนการใช้พลังงานสะอาดและปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม, (5) นโยบายด้านการบริหารภาครัฐ การปฏิรูปกฎหมาย: มุ่งสร้างระบบราชการที่รวดเร็วทันใจ ปฏิรูปและยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน (Omnibus Law) ควบคู่กับการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังของรัฐอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการแก้ปัญหาคอร์รัปชันเชิงโครงสร้างอย่างจริงจังเพื่อประโยชน์ของประชาชน (อ้างอิง: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 9 เมษายน 2569)

อย่างเป็นธรรมโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Just Transition) ให้แก่กลุ่มแรงงานในอุตสาหกรรมพลาสติกและปิโตรเคมีที่กำลังเผชิญวิกฤต ให้สามารถเคลื่อนย้ายทักษะข้ามสายงานเข้าสู่อุตสาหกรรมสีเขียวหรือพลังงานสะอาดเพื่อทดแทนตำแหน่งงานเดิมได้

ในการนี้ กระทรวงแรงงานถือเป็นเสาหลักเชิงยุทธศาสตร์ในการเตรียมความพร้อมกำลังคนผ่านระบบการเชื่อมต่อทักษะสู่ตลาดแรงงาน (Skill Bridge) เพื่อรองรับการเติบโตของตลาดแรงงานสีเขียว (Green Jobs) ตลอดจนการสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมเพื่อคุ้มครองรายได้สุทธิและสวัสดิการของแรงงานยืดหยุ่นและแรงงานผู้ให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล (Gig Workers) ไม่ให้ต้องแบกรับความเสี่ยงจากความผันผวนของต้นทุนพลังงานและค่าครองชีพแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ แผนปฏิบัติงานดังกล่าวยังสอดคล้องกับนโยบายปฏิรูปและยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย (Omnibus Law) ของรัฐบาล เพื่อลดอุปสรรคในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งส่งเสริมกลไกการยกระดับรายได้แรงงานให้สะท้อนทักษะความเชี่ยวชาญตามมาตรฐานฝีมือที่แท้จริง

4.3 ระดับที่ 3: นโยบายกระทรวงแรงงานภายใต้รัฐบาลชุดใหม่

มาตรการทั้งหมดถูกตีกรอบและขับเคลื่อนภายใต้ 5 นโยบายกระทรวงแรงงาน⁵ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์) ได้แก่ (1) ปฏิรูปประกันสังคม (2) พัฒนาทักษะอนาคต (3) คุ้มครองสิทธิเชิงรุก (4) บริหารจัดการตลาดแรงงาน และ (5) ยกระดับแรงงานกึ่งอิสระและแรงงานแพลตฟอร์ม

โดยมุ่งเปลี่ยนผ่านบทบาทนโยบายจากเชิงตั้งรับ (Passive) มาเป็นเชิงรุก (Active) ผ่านโครงการ “เรียนได้จบ จบได้งาน” เพื่อยกระดับทักษะแรงงาน (Upskill/Reskill) ด้านเทคโนโลยีแห่งอนาคต ควบคู่ไปกับการขยายตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ผ่านการปฏิรูประบบประกันสังคมเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นและความโปร่งใสโดยขับเคลื่อนนโยบายเร่งด่วน (Quick Wins) ในการยกระดับสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาลและการฟื้นฟูสมรรถภาพแรงงาน ตลอดจนเร่งขยายความคุ้มครองและดึงกลุ่มแรงงานแพลตฟอร์ม (Platform และ Gig Workers) เข้าสู่ระบบอย่างเต็มรูปแบบ รวมถึงการเตรียมมาตรการศึกษาเพื่อลดภาระเงินสมทบประกันสังคม อันเป็นการบรรเทาผลกระทบจากค่าครองชีพที่ผันผวนให้แก่ผู้ใช้แรงงานอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 ระดับที่ 4: วัตถุประสงค์ภาพรวมของการบูรณาการแผนปฏิบัติงาน (Action Plan)

เพื่อให้กรอบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ระดับมหภาคข้างต้นสามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ที่เป็นรูปธรรมและมีเอกภาพ ท่ามกลางภาวะบีบคั้นของวิกฤตตะวันออกกลาง (ซึ่งกระทรวงแรงงานได้ประเมินและหยิบยกเป็นประเด็นเร่งด่วนในที่ประชุมรัฐสภา) กระทรวงแรงงานจึงจำเป็นต้องทำลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) แล้วหลอมรวมภารกิจของหน่วยงานปฏิบัติการหลักเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ดี การรับมือกับวิกฤตเชิงโครงสร้างที่มีความรุนแรงนี้ ไม่อาจพึ่งพาเพียงกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสถานะปกติได้ กระทรวงแรงงานจึงต้องกำหนดเป้าหมายร่วม (Common Goal) ตามวิสัยทัศน์ที่ว่า “แรงงานมีศักยภาพสูง มีงานทำ และมีหลักประกันทางสังคมที่ดี” เพื่อรักษาเสถียรภาพการจ้างงาน ปกป้อง

⁵ อ้างอิง: กระทรวงแรงงาน, “5 นโยบาย กระทรวงแรงงาน” ขับเคลื่อนโดย นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (สืบค้นจากเว็บไซต์กระทรวงแรงงาน: <https://www.mol.go.th>); สถาบันวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา, ข่าว “รมว. แรงงาน แจงต่อที่ประชุมรัฐสภา” (10 เมษายน 2569); และข่าวการมอบนโยบายแก่ผู้บริหารสำนักงานประกันสังคม (สปส.) เพื่อขับเคลื่อนภารกิจ Quick Wins (15 พฤษภาคม 2569)

รายได้แรงงานเปราะบาง และพลิกวิกฤตต้นทุนพลังงานให้เป็นโอกาสในการปรับโครงสร้างทักษะแรงงานไทย ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำกรอบแผนปฏิบัติงานเชิงลึกของ 4 หน่วยงานหลักในลำดับถัดไป

5. กรอบแผนปฏิบัติงานบูรณาการเชิงรุก (Integrated Action Plan) ผ่าน 4 กลไกหลัก

การเผชิญหน้ากับวิกฤตความไม่สงบในตะวันออกกลางที่ส่งผลกระทบแบบพลวัต (Dynamic Impact) เรียกร้องให้กระทรวงแรงงานต้องยกระดับขีดความสามารถในการแทรกแซงตลาดแรงงานขั้นสูงสุด เพื่อขับเคลื่อนแผนปฏิบัติงานเชิงรุกให้มีแรงหนุนเชิงโครงสร้างและงบประมาณที่ชัดเจน แผนปฏิบัติงานฉบับนี้จึงเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2569 ของกระทรวงแรงงาน (จำนวน 69,135.24 ล้านบาท) และยกระดับการทำงานผ่านการขอรับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากราชการกำหนด (พ.ร.ก.) ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม (กรอบวงเงิน 4 แสนล้านบาท)⁶ ในส่วนมาตรการวางรากฐานนวัตกรรมและการปรับโครงสร้างพลังงาน

การผสมผสานงบประมาณนี้ ช่วยให้หน่วยงานปฏิบัติการหลักทั้ง 4 ส่วน ได้แก่ กรมการจัดหางาน (กกจ.) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) และสำนักงานประกันสังคม (สปส.) สามารถดำเนินนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs) ได้อย่างเต็มรูปแบบและมุ่งเปลี่ยนกระบวนการทัศน์สู่กลไกการทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงาน (Cross-agency Synergy) โดยมีเป้าหมายหลักตามแผนปฏิบัติงานฯ ปี 2569 อาทิ การผลักดันให้ผู้มารับบริการมีงานทำเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 การเพิ่มผลิตภาพแรงงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 และการขยายความคุ้มครองในระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมเป้าหมาย 25.07 ล้านคน เพื่อเป็นทั้งตาข่ายความปลอดภัยและแรงส่งเชิงโครงสร้างให้กับกำลังแรงงานของประเทศ

ทั้งนี้ การดำเนินงานภายใต้กรอบงบประมาณดังกล่าว จะต้องยึดถือกลยุทธ์ “4 ต้อง” ตามแนวทางของศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ (SCB EIC) เพื่อให้เม็ดเงินกู้เปลี่ยนจากเพียงงบประมาณโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะสั้นให้กลายเป็นทุนเปลี่ยนเกม (Game Changer) อันจะช่วยลดความจำเป็นในการพึ่งพามาตรการการคลังขนาดใหญ่ซ้ำในอนาคตและช่วยยกระดับโครงสร้างแรงงานไทยอย่างแท้จริง ได้แก่ (1) ต้องใช้ตรงเป้า (2) ต้องดึงภาคเอกชนร่วมลงทุน (3) ต้องลดการพึ่งพาพลังงานนำเข้า และ (4) ต้องปฏิรูปกติกาพลังงานหมุนเวียนควบคู่กันไป โดยกระทรวงแรงงานได้นำกลยุทธ์นี้มาหลอมรวมกับกรณีศึกษาแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) จากต่างประเทศ สร้างเป็นเครื่องมือที่ทำงานร่วมกันเพื่อรับมือวิกฤต (Concurrent Intervention Mechanism) ซึ่งประกอบด้วย 4 กลไกบูรณาการหลักที่ทำงานสอดประสานกันอย่างเป็นระบบ (ดังแสดงในรูปภาพที่ 4 เพื่อประกอบคำอธิบาย)

⁶ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม วงเงินไม่เกิน 4 แสนล้านบาท ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2569 และประกาศราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2569 โดยแบ่งวัตถุประสงค์การกู้ออกเป็น 2 แผนงานหลัก ได้แก่ (1) บรรเทาภาระและช่วยเหลือภาคประชาชนจากวิกฤตพลังงาน วงเงิน 2 แสนล้านบาท เช่น โครงการเติมเงินบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและโครงการคนละครึ่งพลัส และ (2) สร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ วงเงิน 2 แสนล้านบาท เพื่อส่งเสริมเทคโนโลยีพลังงานทดแทน พลังงานทางเลือก และการพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างพลังงานของประเทศ (อ้างอิง: ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ (SCB EIC), “กู้ 4 แสนล้านบาท ปี 2026: ช่วยเศรษฐกิจไทยได้แค่ไหน?”, 14 พฤษภาคม 2569)

5.1 กลไกที่ 1: ระบบเตือนภัยและแทรกแซงฉับพลัน (Early Warning and Rapid Response) โดยบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกรมการจัดหางาน (กกจ.), กรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงาน (กสร.) และสำนักงานประกันสังคม (สปส.)

กลไกแรกนี้อาศัยการซื้อเวลาด้วยกฎหมาย (Mass Dismissal Notification) ซึ่งถอดบทเรียนจาก พ.ร.บ. คุ้มครองการเลิกจ้างของประเทศเยอรมนี (KSchG)⁷ โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) จะขับเคลื่อนภารกิจผ่านโครงการ “ผลผลิตสนับสนุนการกำกับดูแลให้แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิ”⁸ เพื่อบังคับให้นายจ้างในอุตสาหกรรมเสี่ยงสูง เช่น การผลิตยาง พลาสติก เคมีภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์ไม้ ต้องแจ้งให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) ทราบล่วงหน้า 60 วันก่อนการเลิกจ้าง (ผ่านการออกประกาศกระทรวงหรือการยกระดับการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มเติม) ทันทีที่ได้รับการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าจากนายจ้าง หรือเมื่อสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ตรวจพบความผิดปกติของการส่งเงินสมทบ เช่น การค้างชำระเงินสมทบติดต่อกัน หรือยอดนำส่งเงินสมทบรวมลดลงอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเป็นสัญญาณเตือนเบื้องต้นของการตัดลดชั่วโมงการทำงานล่วงเวลา (OT) ของลูกจ้าง ทีมปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว (Rapid Response Team) ของกรมการจัดหางาน (กกจ.) จะลงพื้นที่โรงงานทันที ดังเช่นความสำเร็จจากกรณีการเข้าแทรกแซงโรงงาน Valero Benicia ในรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา⁹ เพื่อประเมินทักษะและวางแผนโอนย้ายแรงงานสู่อุตสาหกรรมแห่งอนาคต เช่น พลังงานหมุนเวียน ก่อนที่จะเกิดการว่างงานเชิงโครงสร้างจริง

5.2 กลไกที่ 2: ตาข่ายอุดหนุนและเปลี่ยนผ่านการจ้างงาน (Job Retention and Transfer)

โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างสำนักงานประกันสังคม (สปส.) และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.)

เมื่อเข้าสู่กลไกที่สอง สำนักงานประกันสังคม (สปส.) และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) จะร่วมกันใช้กองทุนอุดหนุนการปรับตัวด้านการจ้างงานเชิงรุก ซึ่งอ้างอิงจากกลไก EAS ของประเทศญี่ปุ่น¹⁰ที่เคย

⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองการเลิกจ้างของประเทศเยอรมนี (Kündigungsschutzgesetz: KSchG) มาตรา 17 มีกลไกสำคัญในการชะลอวิกฤตการว่างงานเชิงโครงสร้าง โดยกำหนดให้นายจ้างที่ต้องการการเลิกจ้างพนักงานจำนวนมากต้องยื่นเอกสารแจ้งล่วงหน้าถึงการเลิกจ้าง (Mass Dismissal Notification) พนักงานของบริษัท ต่อสำนักงานจัดหางานประจำพื้นที่ พร้อมทั้งต้องหารือกับสภาตัวแทนลูกจ้าง (Works Council) เพื่อจัดทำ “แผนทางสังคม (Social Plan)” กลไกทางกฎหมายนี้ทำหน้าที่ในการซื้อเวลา (Buy Time) เพื่อหน่วงการเลิกจ้างให้ล่าช้าออกไป เปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐสามารถส่งทีมงานลงพื้นที่แทรกแซง และมีเวลาเจรจาโอนย้ายลูกจ้างเข้าสู่บริษัทเปลี่ยนผ่านงาน (Transfergesellschaft) ซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจของภาคเอกชนที่ทำหน้าที่รับโอนลูกจ้างมาดูแลชั่วคราว (สูงสุด 12 เดือน) เพื่อฝึกทักษะและหางานใหม่ โดยอาศัยเงินทุนร่วมระหว่างเงินชดเชยของนายจ้างและเงินอุดหนุนจากรัฐ ได้ทันทั่วทั้ง ก่อนที่ลูกจ้างจะสูญเสียรายได้และหลุดออกจากระบบตลาดแรงงาน

⁸ อ้างอิงจาก แผนปฏิบัติงานกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 หน้า 10 และ 59 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม แผนงานพื้นฐานด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับ “ผลผลิตสนับสนุนการกำกับดูแลให้แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิ” จำนวน 91.726 ล้านบาท การนำกลไกทางกฎหมายมาบูรณาการเข้ากับผลผลิตนี้ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการแทรกแซงตลาดแรงงานเชิงรุกได้อย่างเป็นรูปธรรม

⁹ กรณีศึกษาการปิดโรงงานน้ำมัน Valero Benicia ในรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ถือเป็นตัวอย่างความสำเร็จของกลไกปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว (Rapid Response) โดยเมื่อโรงงานมีแผนจะปิดกิจการ หน่วยงานพัฒนาการจ้างงานแห่งแคลิฟอร์เนีย (EDD) ได้อนุมัติเงินอุดหนุนล่วงหน้า 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ให้ทีมปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วลงพื้นที่ประเมินทักษะและให้คำปรึกษาพนักงานถึงในโรงงานตั้งแต่ก่อนที่การเลิกจ้างจะมีผล ผลลัพธ์คือสามารถนำงบประมาณไปใช้ฝึกทักษะและเชื่อมโยงแรงงานจากภาคพลังงานฟอสซิลที่กำลังจะตกงาน เข้าสู่ระบบการฝึกอาชีพ (Apprenticeship) ในสายงานช่างฝีมือของอุตสาหกรรมพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ที่มีสหภาพแรงงานรองรับและมีอัตราค่าจ้างสูงได้อย่างไร้รอยต่อ

¹⁰ เงินอุดหนุนการปรับตัวด้านการจ้างงาน (Employment Adjustment Subsidy: EAS) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นกลไกภายใต้ระบบประกันการจ้างงาน โดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (MHLW) จะจ่ายเงินอุดหนุนคืนให้นายจ้างสูงสุดถึงร้อยละ 90-100 (ในกรณีเกิดวิกฤตฉุกเฉิน)

ช่วยรักษาตำแหน่งงานในภาคการผลิตได้กว่า 1 ล้านคน และมาตรการ Kurzarbeit ของประเทศเยอรมนี¹¹ โดยสำนักงานประกันสังคม (สปส.) จะนำฐานค่าจ้างสูงสุดใหม่ปี 2569 ที่ 17,500 บาท มาคำนวณเงินอุดหนุนรักษาการจ้างงาน (Retention Subsidies) เพื่อจ่ายชดเชยรายได้ให้ลูกจ้างที่ถูกลดชั่วโมงการทำงานโดยตรง (โดยเตรียมเสนอคณะกรรมการประกันสังคมพิจารณาปรับปรุงเงื่อนไขการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานให้ครอบคลุมถึงกรณีเหตุสุดวิสัยทางเศรษฐกิจบางประเด็น เช่น การถูกลดชั่วโมงการทำงาน) ทั้งนี้ การอุดหนุนดังกล่าวจะเป็นมาตรการชั่วคราวและมีเงื่อนไขผูกมัดห้ามสถานประกอบการเลิกจ้างพนักงานในช่วงที่รับการช่วยเหลือ ทำให้สถานประกอบการสามารถประคองตัวผ่านวิกฤตต้นทุนพลังงานไปได้ ผ่านการขับเคลื่อน “โครงการลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายประกันสังคม”¹² ที่มีเป้าหมายดูแลแรงงานถึง 14 ล้านคน ควบคู่ไปกับการค้ำประกันค่าจ้างค้างจ่ายเชิงรุก ซึ่งนำความสำเร็จจากกองทุนของไต้หวัน¹³ มายกระดับการบริหาร “กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง”¹⁴ วงเงิน 100 ล้านบาท หากโรงงานปิดกิจการกะทันหัน กองทุนจะใช้กลไกเชิงรุกในการพิจารณาอนุมัติจ่ายเงินสงเคราะห์บรรเทาความเดือดร้อนเบื้องต้นให้แรงงานทันทีตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแรงงาน โดยไม่ต้องรอให้ข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล พร้อมกับการจัดทำแผนทางสังคม (Social Plan) เพื่อโอนพนักงานเข้าสู่บริษัทเปลี่ยนผ่านงาน (Transfergesellschaft) ช่วยให้ลูกจ้างมีหลักประกันรายได้และเตรียมความพร้อมสู่ตลาดแรงงานใหม่ได้อย่างรวดเร็ว

5.3 กลไกที่ 3: พลิกเวลาว่างเป็นการยกระดับทักษะเชิงบังคับ (Upskill and Flexicurity) โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.)

ในขณะเดียวกัน กลไกที่ 3 จะดำเนินการแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) โดยจะนำนวัตกรรมนโยบาย “พนักงานไม่พักทักษะ 75+25”¹⁵

เพื่อสมทบค่าจ้างที่นายจ้างต้องจ่ายให้ลูกจ้างในช่วงพักงานชั่วคราวแทนการเลิกจ้าง ซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่าช่วยป้องกันการว่างงานในอุตสาหกรรมการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹¹ มาตรการทำงานระยะสั้น (Kurzarbeit) ของประเทศเยอรมนี เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพตลาดแรงงานที่อนุญาตให้นายจ้างลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างลงเพื่อเลี่ยงการปิดโรงงาน โดยกองทุนประกันสังคมจะจ่ายเงินอุดหนุนชดเชยรายได้ให้ลูกจ้างโดยตรงในอัตราร้อยละ 60-70 ของรายได้สุทธิที่หายไป ควบคู่กับการใช้บริษัทเปลี่ยนผ่านงาน (Transfergesellschaft) ที่รับโอนพนักงานที่กำลังจะถูกเลิกจ้างมาดูแลเรื่องรายได้และฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมกลับสู่ตลาดแรงงาน

¹² อ้างอิงจาก แผนปฏิบัติงานกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 หน้า 10, 16 และ 57 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับ “โครงการลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายประกันสังคม” จำนวน 60,275.488 ล้านบาท โดยมีเป้าหมายคุ้มครองแรงงานจำนวน 14 ล้านคน

¹³ กองทุนค้ำประกันค่าจ้างค้างจ่าย (Arrears Wage Payment Fund) ของไต้หวัน สร้างกลไกเชิงรุกด้านความมั่นคงทางรายได้ที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินสมทบแต่เพียงฝ่ายเดียว หากโรงงานปิดกิจการหรือล้มละลาย กองทุนจะเข้ามารับผิดชอบจ่ายค่าจ้างค้างจ่าย ค่าล่วงเวลา และเงินชดเชยเลิกจ้างให้ลูกจ้างทั้งหมดทันที (สูงสุด 6 เดือน) โดยที่ลูกจ้างไม่ต้องรอหรือไปดำเนินการฟ้องร้องทางกฎหมายด้วยตนเอง

¹⁴ อ้างอิงจาก แผนปฏิบัติงานกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 หน้า 10 และ 16 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำเข้า “กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง” จำนวน 100 ล้านบาท โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างจำนวน 5,000 คน

¹⁵ นวัตกรรมนโยบาย “พนักงานไม่พักทักษะ 75+25” เป็นการนำข้อเสนอเชิงนโยบายของสภาองค์กรลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย (สพท.) มาบูรณาการกลไกทางกฎหมายและงบประมาณเข้าด้วยกัน โดยตัวเลข “75” หมายถึงฐานการจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75 ที่กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินร้อยละ 75 ของค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างกรณีหยุดกิจการชั่วคราว และ “25” หมายถึงเงินอุดหนุนส่วนเพิ่ม (Top-up Subsidy) อีกร้อยละ 25 จากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) เพื่อให้ลูกจ้างได้รับรายได้เต็มจำนวนร้อยละ 100 โดยมีเงื่อนไขบังคับ (Conditionality)ให้นายจ้างต้องจัดชั่วโมงฝึกอบรมทักษะใหม่ (Upskill/Reskill) ให้แก่ลูกจ้างในช่วงเวลาดังกล่าว

มาใช้เปลี่ยนเวลาว่างจากการลดกะการทำงานให้เป็นชั่วโมงฝึกอบรม บุรณาการผ่าน “โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาฝีมือแรงงาน”¹⁶ โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) จะสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาทักษะ (Training Subsidy) ในอัตราเทียบเท่า 25% ของค่าจ้าง แลกกับการบังคับให้สถานประกอบการฝึกอบรมทักษะใหม่ (Upskill/Reskill) นอกจากนี้ ยังมีการนำมาตรการบังคับฝึกอบรม (Threat Effect and Workfare) ตามโมเดล Flexicurity ของประเทศเดนมาร์ก¹⁷ มาประยุกต์ใช้ โดยบูรณาการเงื่อนไขการรับเงินช่วยเหลือเข้ากับการฝึกอบรม หากแรงงานปฏิเสธการเข้าฝึกงานหรือพัฒนาทักษะ จะถูกระงับเงินอุดหนุนส่วนเพิ่มจากการพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) หรือระงับสิทธิประโยชน์ทดแทนจากสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ทันที ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานเชิงประจักษ์ในงานวิจัยของ Andersen and Svarer (2007)¹⁸ ที่ยืนยันว่ามาตรการสร้างแรงกระตุ้นเชิงบังคับนี้ สามารถช่วยลดระยะเวลาการว่างงานเฉลี่ยลงได้ประมาณ 3 สัปดาห์ หรือคิดเป็นร้อยละ 10

5.4 กลไกที่ 4: ศูนย์กลางโยกย้ายกำลังแรงงานและเยียวยาแบบมุ่งเป้า (Reallocate and Targeted Relief) โดยบูรณาการร่วมกันระหว่างกรมการจัดหางาน (กกจ.), กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) และสำนักงานประกันสังคม (สปส.)

สำหรับกลไกสุดท้ายนี้ มุ่งเน้นการเชื่อมโยงข้ามอุตสาหกรรมผ่าน “โครงการบริการจัดหางานและอาชีพ”¹⁹ ที่มีเป้าหมาย 947,240 คน ของกรมการจัดหางาน (กกจ.) เพื่อโยกย้ายแรงงานสู่อุตสาหกรรมดาวรุ่ง (โดยใช้ฐานข้อมูลคาดการณ์ความต้องการแรงงานรายอุตสาหกรรมในอนาคตของกรมการจัดหางาน (กกจ.) เพื่อแนะแนวแรงงานอย่างแม่นยำ) โดยขับเคลื่อนร่วมกับมติคณะรัฐมนตรีล่าสุดในการกำหนดอัตราค่าจ้างมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มเติม 4 สาขา เพื่อสร้างแรงจูงใจเชิงเศรษฐกิจ (Economic Incentives) แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ผ่านการขึ้นนำทิศทางแรงงาน (Labour Steering Mechanism) ให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทักษะไปสู่สาขาที่มีความต้องการสูงและมีอัตราค่าจ้างรองรับที่เหมาะสม อาทิ สาขาช่างเชื่อมฟลักซ์คอร์ และสาขาช่างเชื่อมมิก (อัตราค่าจ้าง 530-650 บาทต่อวัน) เพื่อป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมแห่งอนาคต เช่น ยานยนต์ไฟฟ้า (EV) และระบบแบตเตอรี่ประสิทธิภาพสูง ตลอดจนสาขาช่างบำรุงรักษาหุ่นยนต์อุตสาหกรรม (อัตราค่าจ้าง 630 บาทต่อวัน) ซึ่งมาตรการนี้จะจูงใจให้แรงงานที่เผชิญความเสี่ยงหรือถูกลดชั่วโมงทำงานในภาคอุตสาหกรรมเดิม เคลื่อนย้ายเข้าสู่ตำแหน่งงานสมัยใหม่ในตลาดแรงงานสีเขียว (Green Jobs) และระบบบอโตเมชันที่มีการรับรองฐานค่าจ้าง

¹⁶ อ้างอิงจาก แผนปฏิบัติงานกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 หน้า 8, 15 และ 47 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับ “โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาฝีมือแรงงาน” จำนวนประมาณ 441.11 ล้านบาท โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพแรงงานจำนวน 5,275,000 คน

¹⁷ โมเดลความยืดหยุ่นและความมั่นคง (Flexicurity) และนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (ALMP) ของประเทศเดนมาร์ก เป็นแนวคิดการบริหารตลาดแรงงานที่ผสมผสานความยืดหยุ่น (Flexibility) ของการประกอบธุรกิจเข้ากับตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Security) โดยรัฐจะให้เงินชดเชยการว่างงานในอัตราที่สูงมาก แต่มีเงื่อนไขผูกมัดขั้นเด็ดขาด (Workfare) ให้ผู้รับสวัสดิการต้องเข้ารับการแนะแนวและฝึกอบรมทักษะใหม่ทันที การบังคับอย่างเข้มงวดนี้ก่อให้เกิดแรงกระตุ้นเชิงบังคับ (Threat/Motivation Effect) ที่ผลักดันให้แรงงานกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเองและหางานใหม่ ส่งผลให้อัตราการว่างงานระยะยาวของประเทศอยู่ในระดับต่ำ

¹⁸ อ้างอิงจาก Andersen, T.M., and Svarer, M. (2007). *Flexicurity — Labour Market Performance in Denmark* (CESifo Working Paper No. 2108)

¹⁹ อ้างอิงจาก แผนปฏิบัติงานกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 หน้า 8, 15, 18 และ 42 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งกรมการจัดหางาน (กกจ.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับ “โครงการบริการจัดหางานและอาชีพ” จำนวนรวม 233.44 ล้านบาท โดยมีเป้าหมายให้บริการแก่ประชาชนจำนวน 947,240 คน

มาตรฐานที่สูงและมั่นคงกว่า ควบคู่กับการใช้กลไกการปรับเปลี่ยนอาชีพ (Career Conversion Programmes (CCP)) ตามแนวทางของประเทศสิงคโปร์²⁰ ที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) และกรมการจัดหางาน (กกจ.) จะสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่นายจ้างรายใหม่ที่เปิดรับแรงงานกลุ่มเสี่ยงเข้าไปเพื่อออกแบบบทบาท หน้าที่ ทักษะ และตัวชี้วัดตำแหน่งงานใหม่ (Job Redesign)

นอกจากนี้ ในมิติของการเยียวยาแบบมุ่งเป้า (Targeted Relief) สำนักงานประกันสังคม (สปส.) จะอ้างอิงกรณีชุดมาตรการบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตพลังงานของประเทศสิงคโปร์²¹ โดยหลีกเลี่ยงการอุดหนุนแบบถ้วนหน้า และหันมาใช้กลไกการแจกเงินโดยตรงหรือขยายสิทธิประโยชน์แบบเจาะจงไปยังกลุ่มแรงงานผู้ให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแบกรับภาระค่าน้ำมันโดยตรง ผ่านการบูรณาการฐานข้อมูลการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการตามมาตรา 40 ประกอบกับการเชื่อมโยงข้อมูล (Data API) กับแพลตฟอร์มผู้ให้บริการเพื่อคัดกรองและยืนยันตัวตนเฉพาะกลุ่มที่รับงานจริง (Active Drivers) ซึ่งจะช่วยป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณ รวมถึงแรงงานกลุ่มนี้เข้าสู่ “โครงการแรงงานอิสระเข้าสู่ความคุ้มครองภายใต้กฎหมายประกันสังคม มาตรา 40”²² ซึ่งตั้งเป้าหมายเชิงปริมาณไว้ที่ 11,070,000 คน เพื่ออุดช่องโหว่ความเปราะบางของตลาดแรงงานได้อย่างยั่งยืน

ท้ายที่สุด เพื่อให้เม็ดเงินและการบูรณาการข้ามหน่วยงานเกิดประโยชน์สูงสุด การประเมินความคุ้มค่าเชิงนโยบายด้วย SROI (Social Return on Investment) จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจละเลยได้ กระทรวงแรงงานจะต้องกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกลไกเชิงรุกเหล่านี้ ผ่านระเบียบวิธีประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment) การแปลงผลลัพธ์ทางสังคมออกมาเป็นมูลค่าทางการเงินอย่างเป็นรูปธรรม จะช่วยให้การประเมินผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในระดับโครงการชุมชนไปจนถึงนโยบายระดับชาติ (ทั้งนี้ อาจพิจารณาใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ หรือ Cost-Benefit Analysis ร่วมด้วยเพื่อมิติดการประเมินที่ครอบคลุมยิ่งขึ้น) การวิเคราะห์ด้วยวิธีนี้จะสะท้อนให้เห็นเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าทุกเม็ดเงินที่ลงทุนในการรักษาการจ้างงาน (Job Retention) และการยกระดับทักษะนั้น ไม่ใช่เพียงรายจ่ายทางการคลัง แต่เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ป้องกันการว่างงานเชิงโครงสร้าง (Structural Unemployment)²³ และรักษาเสถียรภาพของตลาดแรงงานไทยได้อย่างแท้จริง

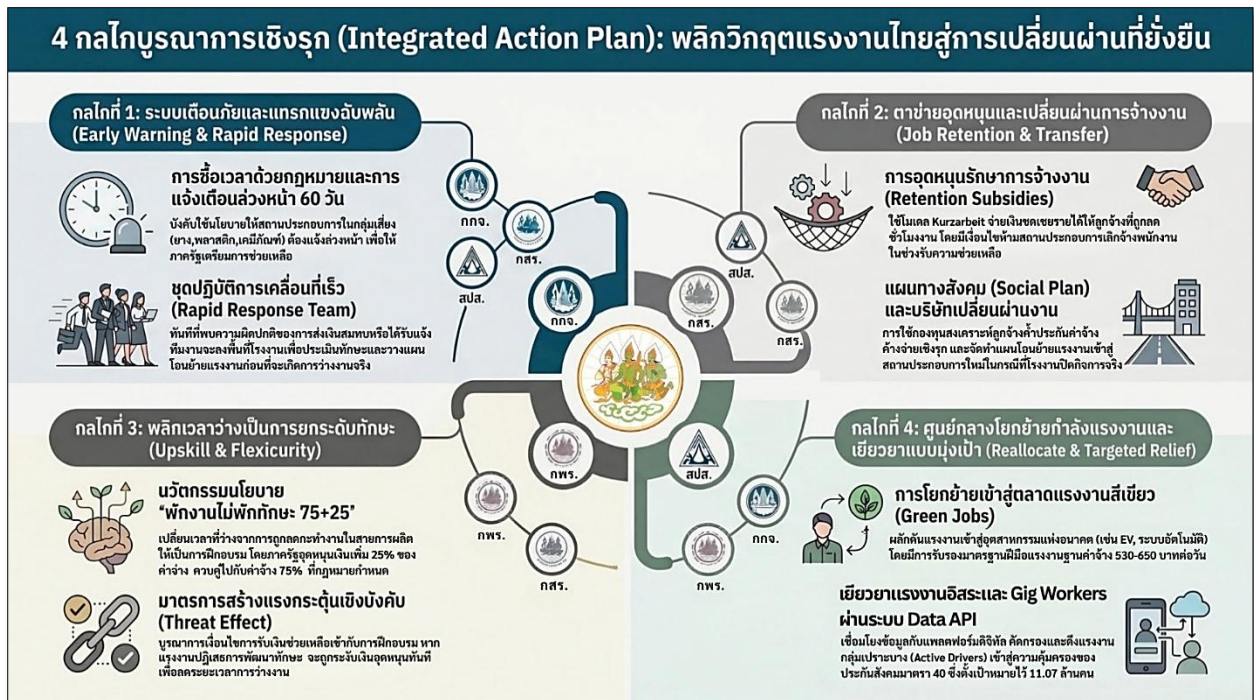
²⁰ โครงการปรับเปลี่ยนอาชีพ (Career Conversion Programmes: CCP) ของประเทศสิงคโปร์ ดำเนินการโดยหน่วยงาน Workforce Singapore (WSG) เป็นมาตรการอุดหนุนเงินเดือนสูงสุดถึงร้อยละ 70-90 ให้กับสถานประกอบการที่รับพนักงานในกลุ่มเสี่ยงเข้ามาปรับเปลี่ยนตำแหน่งงาน (Job Redesign) หรือจัดให้มีการฝึกอบรมทักษะใหม่จากการปฏิบัติงานจริง (On-the-job Training) เพื่อโยกย้ายกำลังคนเข้าสู่อุตสาหกรรมเป้าหมายใหม่ที่มีโอกาสเติบโตในระยะยาว โดยที่องค์กรไม่ต้องเลิกจ้างพนักงานเดิม

²¹ มาตรการเยียวยาแบบมุ่งเป้า (Targeted Relief) จากวิกฤตพลังงานตะวันออกกลางของประเทศสิงคโปร์นั้น รัฐบาลสิงคโปร์จะหลีกเลี่ยงการอุดหนุนราคาพลังงานแบบถ้วนหน้าเพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด แต่ใช้วิธีจัดสรรเงินเยียวยาเจาะจงเป้าหมาย เช่น การแจกเงินสดโดยตรงให้แก่แรงงานผู้ให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือคนขับรถที่ต้องแบกรับต้นทุนเชื้อเพลิงที่สูงขึ้น ควบคู่ไปกับการขยายเงินอุดหนุนด้านประสิทธิภาพพลังงาน (Energy Efficiency Grant) ให้องค์กรธุรกิจนำไปปรับปรุงเครื่องจักรเพื่อลดต้นทุนการผลิตในระยะยาว

²² อ้างอิงจาก แผนปฏิบัติงานกระทรวงแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 หน้า 10, 16 และ 57 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับ “โครงการแรงงานอิสระเข้าสู่ความคุ้มครองภายใต้กฎหมายประกันสังคม มาตรา 40” จำนวนประมาณ 1,453.72 ล้านบาท โดยมีเป้าหมายคุ้มครองแรงงานอิสระจำนวน 11,070,000 คน

²³ การว่างงานเชิงโครงสร้าง (Structural Unemployment) ในตลาดแรงงาน หมายถึงภาวะที่แรงงานหลุดออกจากระบบหรือสูญเสียศักยภาพในการแข่งขันอย่างถาวรเนื่องจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งรุนแรงกว่าการว่างงานชั่วคราว (Cyclical Unemployment) โดยมีปัจจัยความสูญเสียหลัก 3 ประการ คือ (1) ความไม่สอดคล้องของทักษะ (Skill Mismatch) คือความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะที่แรงงานมี (จากอุตสาหกรรมเก่า)

รูปภาพที่ 4 แสดงกรอบแผนปฏิบัติงานบูรณาการเชิงรุก (Integrated Action Plan)



ที่มา: รวบรวมและวิเคราะห์โดยผู้จัดทำวิเคราะห์

6. บทสรุป

วิกฤตความไม่สงบในตะวันออกกลางมิได้เป็นเพียงความผันผวนระยะสั้น แต่ได้สร้างภาวะช็อกฝั่งอุปทาน (Supply-driven Shock) ที่ส่งผลกระทบเชิงโครงสร้างและเกิดผลกระทบแบบไม่สมมาตร (Asymmetric Impact) ต่อตลาดแรงงานไทยอย่างลึกซึ้ง ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการหดตัวอย่างฉับพลันของผู้ประกันตนมาตรา 33 และอัตราการปิดกิจการที่พุ่งสูงขึ้นในไตรมาสแรกของปี 2569 เป็นสัญญาณเตือนภัยระดับวิกฤตที่ชี้ชัดว่า ภาคอุตสาหกรรมเปราะบาง โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี กลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ที่พึ่งพาการส่งออก ไปจนถึงแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรมที่เผชิญภาวะบีบคั้นจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ราคาสินค้าไม่สามารถปรับตัวตามได้ (Cost-Price Squeeze) กำลังเผชิญความเสี่ยงสูงสุดจากการเลิกจ้างฉับพลัน ภาวะการณ์นี้ตอกย้ำว่ามาตรการบรรเทาผลกระทบเชิงตั้งรับ (Passive Policies) แบบเดิมไม่เพียงพอต่อการป้องกันการว่างงานเชิงโครงสร้างอีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงแรงงานจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ สู่การกำหนดนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active Labour Market Policies: ALMPs) ผ่านการทลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ของ 4 หน่วยงานปฏิบัติการหลัก สู่การทำงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงาน (Cross-agency Synergy) ภายใต้

กับความต้องการของอุตสาหกรรมใหม่ (2) ผลกระทบที่เป็นรอยแผลเป็น (Scarring Effect) และความสูญเสียเชิงโครงสร้าง (Hysteresis) คือผลกระทบจากการว่างงานอย่างยาวนาน ส่งผลให้แรงงานสูญเสียทักษะ (Skill Atrophy) ความมั่นใจ และโอกาสในการจ้างงานในอนาคตลดลงอย่างมีนัยสำคัญ จนกลายเป็นการว่างงานเชิงโครงสร้าง (Structural Unemployment) ในที่สุด และ (3) Fiscal Burden คือภาระทางการคลังที่รัฐต้องแบกรับผ่านงบประมาณสวัสดิการอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ภาครัฐเองกลับสูญเสียรายได้จากฐานภาษีเงินได้ที่ลดลง การลงทุนในกลไกเชิงรุก (Job Retention and Upskilling) จึงเป็นการป้องกันความสูญเสียดังกล่าวไม่ให้ฝังรากลึกลงในโครงสร้างของเศรษฐกิจ

4 กลไกแทรกแซงเชิงรุก (Concurrent Intervention Mechanism) ได้แก่ (1) กลไกระบบเตือนภัยและแทรกแซง
ฉับพลัน (Early Warning and Rapid Response) ผ่านการบังคับใช้กฎหมายให้นายจ้างต้องแจ้งภาครัฐให้ทราบ
ถึงการเลิกจ้างล่วงหน้า 60 วัน ควบคู่กับชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว, (2) กลไกตาข่ายอุดหนุนและเปลี่ยนผ่าน
การจ้างงาน (Job Retention and Transfer) เพื่อรักษาชั่วโมงการทำงานโดยผูกเงื่อนไขห้ามเลิกจ้าง
(Kurzarbeit) และแผนทางสังคม (Social Plan), (3) กลไกพลิกเวลาว่างเป็นการยกระดับทักษะเชิงบังคับ (Upskill
and Flexicurity) บังคับใช้มาตรการอุดหนุนเพื่อเปลี่ยนกะการทำงานที่ลดลงเป็นการฝึกอบรม
และ (4) กลไกศูนย์กลางโยกย้ายกำลังแรงงานและเยียวยาแบบมุ่งเป้า (Reallocate and Targeted Relief)
เพื่อเคลื่อนย้ายแรงงานสู่อุตสาหกรรมแห่งอนาคตและตลาดแรงงานสีเขียว (Green Jobs) พร้อมระบบ Data API
คัดกรองช่วยเหลือแรงงานผู้ให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลอย่างแม่นยำ

ท้ายที่สุด ความสำเร็จของแผนปฏิบัติงานบูรณาการนี้ มิได้จำกัดอยู่เพียงการเยียวยาให้รอดพ้นวิกฤต
เฉพาะหน้า แต่อยู่ที่ขีดความสามารถของภาครัฐในการหลอมรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ากับ พ.ร.ก. กู้เงิน
4 แสนล้านบาท เพื่อใช้เป็นเครื่องมือปรับโครงสร้างกำลังคนอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของนโยบายด้วยระเบียบวิธีประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและ
ยืนยันด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า ทุกเม็ดเงินที่ลงทุนไปสามารถเปลี่ยนผ่านกำลังแรงงานไทยสู่การพึ่งพาตนเอง
(Self-reliance) ยกระดับผลิตภาพ และสร้างภูมิคุ้มกันที่ยั่งยืนรองรับความผันผวนของเศรษฐกิจโลกในอนาคตได้
อย่างแท้จริง
