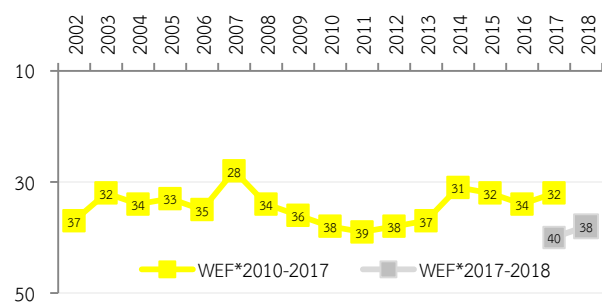


การยกระดับความสามารถทางการแข่งขันของประเทศไทยในมิติแรงงาน

ในปี 2561 World Economic Forum (WEF) ได้เผยแพร่รายงานดัชนีความสามารถทางการแข่งขันระดับโลก 4.0 (Global Competitiveness Index: GCI 4.0) โดยเป็นการรายงานผลการจัดอันดับขีดความสามารถของ 140 ประเทศทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 38 ปรับตัวดีขึ้นจากอันดับที่ 40 จาก 135 ประเทศ ในปี 2560 และเมื่อพิจารณาในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน ไทยอยู่ในอันดับที่ 3 เป็นรองจากสิงคโปร์และมาเลเซีย ตามลำดับ

แผนภาพ 12 ผลการจัดอันดับความสามารถทางการแข่งขัน (WEF ranking)



ที่มา: รายงานดัชนีความสามารถทางการแข่งขันระดับโลก 4.0 (Global Competitiveness Index: GCI 4.0) รวบรวมโดย สศช.

ความสามารถทางการแข่งขันของประเทศไทยในมิติแรงงาน

ภาพรวมขีดความสามารถทางการแข่งขันของไทยปรับตัวดีขึ้นจากปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในมิติสำคัญๆ เช่น ปัจจัยเชิงสถาบัน (Institution) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic stability) การปรับตัวทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT adoption) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในด้านตลาดสินค้าและตลาดแรงงาน ประเทศไทยมีคะแนนและอันดับลดลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะด้านตลาดแรงงานลดลง 6 อันดับ จากอันดับที่ 38 ในปี 2560 มาอยู่ที่ 44 ในปี 2561 มีคะแนนอยู่ที่ 63.3 คะแนน และเมื่อเปรียบเทียบกับในกลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 5 เป็นรองสิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน ตามลำดับ ซึ่งมีเพียงด้านอัตราภาษีแรงงาน (Labour Tax Rate) และความสะดวกในการจ้างงานแรงงานต่างประเทศเท่านั้นที่อันดับสูงกว่าสิงคโปร์ ขณะที่ด้านอื่นๆ มีอันดับต่ำกว่าสิงคโปร์อย่างชัดเจน และด้านที่ควรเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด (อันดับโลก

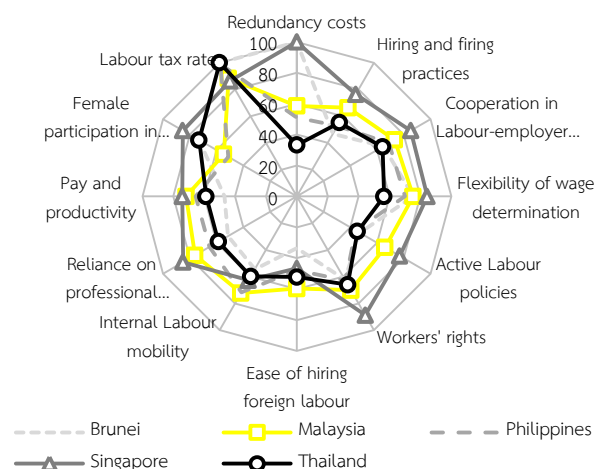
ต่ำกว่า 80) คือ ต้นทุนในการออกจากงาน (Redundancy Cost) (อันดับที่ 128) ความยืดหยุ่นในการกำหนดค่าจ้างแรงงาน (Flexibility of Wage determination) (อันดับที่ 111) และสิทธิแรงงาน (Workers' Right) (อันดับที่ 88)

ตาราง 11 องค์ประกอบดัชนีความสามารถทางการแข่งขันระดับโลก ปี 2561 ด้านตลาดแรงงาน

Index Component	Value	Score *	Rank/140
Pillar 8: Labour market	-	63.3 ↓	44
8.01 Redundancy costs	36.0	33.3 =	128
8.02 Hiring and firing practices	4.3	55.2 ↓	33
8.03 Cooperation in Labour-employer relations	4.8	64.1 ↑	35
8.04 Flexibility of wage determination	4.4	56.5 ↓	111
8.05 Active Labour policies	3.7	45.3 ↑	53
8.06 Workers' rights	66.0	66.0 ↓	88
8.07 Ease of hiring foreign labour	4.1	52.2 ↓	64
8.08 Internal Labour mobility	4.6	59.7 ↑	64
8.09 Reliance on professional management	4.5	58.6 ↓	51
8.10 Pay and productivity	4.5	58.7 ↑	36
8.11 Female participation in Labour force	0.78	73.1 ↓	57
8.12 Labour tax rate	5.4	100.0 =	18

ที่มา: รายงานดัชนีความสามารถทางการแข่งขันระดับโลก 4.0 (Global Competitiveness Index: GCI 4.0)

แผนภาพ 13 องค์ประกอบความสามารถทางการแข่งขันด้านตลาดแรงงาน จำแนกตามตัวชี้วัด



ที่มา: รายงานดัชนีความสามารถทางการแข่งขันระดับโลก 4.0 (Global Competitiveness Index: GCI 4.0)

โดยเมื่อพิจารณาตัวชี้วัดทั้ง 3 ด้านของไทย พบว่า ประเทศไทยยังมีเงื่อนไขบางประการที่อาจเป็นข้อจำกัดต่อการยกระดับคะแนนความสามารถในการแข่งขัน กล่าวคือ

1. **ด้านต้นทุนในการเลิกจ้าง** WEF พิจารณาจากจำนวนสัปดาห์ที่มีการจ่ายค่าชดเชยต่อสัปดาห์ให้กับลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง โดยประเทศไทยนายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างเฉลี่ยประมาณ 36 สัปดาห์ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างและไม่อยู่ในกรณียกเว้น สามารถได้รับเงินค่าชดเชยเมื่อมีอายุงานครบตามเกณฑ์¹³ ซึ่งค่าเฉลี่ยดังกล่าวค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ส่งผลให้ต้นทุนการจ้างงานของผู้ประกอบการในไทยอยู่ในระดับสูงเช่นกัน เพราะภาระการจ่ายค่าชดเชยการให้ออกจากงานสูงและความยืดหยุ่นของผู้ประกอบการในการปรับเปลี่ยนจำนวนแรงงานต่ำ นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน ประเทศไทยมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการการออกจากงานสูงเป็นอันดับ 2 รองจากอินโดนีเซีย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในมุมมองด้านการแข่งขันทั้งระดับประเทศและระดับโลก ปัจจัยดังกล่าวกลับกลายเป็นต้นทุนหรืออุปสรรคสำคัญต่อความยืดหยุ่นในการปรับตัวของกิจการในการเพิ่ม/ลดแรงงานให้สอดคล้องกับสภาวะทางธุรกิจ โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจไม่ดี รวมถึงการเข้ามามีบทบาทของประเทศตลาดเกิดใหม่ที่อาศัยปัจจัยทางด้านค่าแรงเป็นข้อได้เปรียบในการแข่งขัน ซึ่งต้นทุนที่สูงมากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อต้นทุนของผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจได้ แต่การจ่ายเงินค่าชดเชยยังถือเป็นหลักประกันสำคัญที่ช่วยให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีพได้ในระยะเวลาหนึ่งภายหลังเลิกจ้าง ซึ่งสภาวะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้อง (Paradox) ของระบบค่าชดเชยในฐานะเครื่องมือที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม และการลดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการในตลาดไปพร้อมกัน

¹³ หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชย ดังนี้ (1) ลูกจ้างที่มีอายุงานครบ 120 วัน แต่ไม่ครบ 1 ปี จ่ายไม่น้อยกว่า 30 วัน (2) ลูกจ้างที่มีอายุงานครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 90 วัน (3) ลูกจ้างที่มีอายุงานครบ 3 ปี แต่ไม่ครบ 6 ปี จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 180 วัน (4) ลูกจ้างที่มีอายุงานครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 240 วัน และ (5) ลูกจ้างที่มีอายุงานครบ 10 ปี ขึ้นไป จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้าง 300 วัน

2. ด้านความยืดหยุ่นในการกำหนดค่าจ้างแรงงาน

โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการต่างๆ เกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างแรงงานว่าถูกกำหนดจากส่วนกลาง หรือบริษัทสามารถกำหนดค่าจ้างได้อิสระตามกลไกตลาด โดยในกรณีประเทศไทย พบว่า ค่าดัชนีอยู่ที่ระดับ 4.46 หมายความว่า การกำหนดค่าจ้างแรงงานของประเทศไทยมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง โดยผู้ประกอบการแต่ละรายสามารถกำหนดค่าจ้างให้แตกต่างกันได้ แต่การกำหนดค่าจ้างดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของส่วนกลาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นความไม่ยืดหยุ่นของระบบการกำหนดค่าจ้างแรงงานของประเทศไทยที่ยังอิงอยู่กับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงานของคณะกรรมการค่าจ้าง ทั้งที่ค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวเป็นการกำหนดระดับค่าจ้างเพื่อคุ้มครองให้แรงงานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ภายใต้ภาวะค่าครองชีพตามพื้นที่ที่ตนทำงานอยู่เท่านั้น

3. ด้านสิทธิของแรงงาน

WEF พิจารณาสหภาพแรงงานจากรายงานของ International Trade Union Confederation (ITUC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับสิทธิแรงงานเป็นหลัก โดยประเด็นที่ ITUC พิจารณา ประกอบด้วย (1) เสรีภาพของแรงงาน (2) สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน (3) การดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และ (4) สิทธิในการประท้วงหรือนัดหยุดงาน ซึ่งในกรณีของประเทศไทยมีการให้สิทธิเสรีภาพตั้งแต่รัฐธรรมนูญ รวมถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งครอบคลุมทั้งระยะเวลา ค่าตอบแทน และค่าชดเชยในการทำงาน พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีบทบัญญัติทางกฎหมาย แต่การส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่ม การบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติตามกฎหมาย (Enforcement and Implement) ยังเป็นประเด็นที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากจำนวนสหภาพแรงงานในปี 2560 ที่มีเพียง 1,365 แห่ง ลดลงเป็นปีที่ 2 ติดต่อกัน และมีลูกจ้างในสหภาพแรงงานเพียง 4.4 แสนรายเท่านั้น

จากข้อสังเกตข้างต้น จะพบว่า การออกแบบแนวนโยบายมาตรการเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน อาจมีข้อจำกัดในการยกระดับคะแนนตัวชี้วัดของตัวชี้วัดทั้ง 3 ด้าน เนื่องจากอยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง

แรงงานเพื่อส่งเสริมให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะมีต่อต้นทุนของผู้ประกอบการได้ อย่างไรก็ตาม การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านแรงงาน อาจดำเนินการได้โดยการยกระดับตัวชี้วัดที่อยู่ในอันดับที่ดีแล้วให้ดียิ่งขึ้น เช่น การเสริมสร้างและขยายการเข้าถึงมาตรการด้านแรงงานเชิงรุก อาทิ การส่งเสริมและสนับสนุนให้แรงงานเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตได้อย่างทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ยิ่งขึ้นผ่านการเร่งรัดโครงการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (โครงการเน็ตประชารัฐ) ที่คาดว่าจะแล้วเสร็จในช่วงเดือนพฤษภาคม 2562 เพื่อช่วยให้แรงงานสามารถเข้าถึงศูนย์บริการจัดหางานเพื่อคนไทย (Smart Job Center) ได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวให้ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับประเด็นหลักของการเพิ่มขีดความสามารถด้านแรงงานด้วยเช่นกัน กล่าวคือ (1) การยกระดับคุณภาพแรงงานทั้งระบบให้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมืออย่างมีมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการผ่านการฝึกอบรมและปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้ครอบคลุมทักษะสำคัญๆ ที่ตลาดต้องการ เช่น ความรู้ด้านกฎหมาย ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ การใช้ภาษาต่างประเทศ เป็นต้น เพื่อนำไปสู่

การยกระดับผลิตภาพแรงงานที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการประเมินขีดความสามารถด้านแรงงาน (2) การเพิ่มบทบาทของภาครัฐในฐานะสื่อกลางระหว่างนายจ้างสถานประกอบการและแรงงานเพื่อนำไปสู่การจับคู่ตำแหน่ง (Matching) ตามอุปสงค์และอุปทานของแรงงานที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการในพื้นที่ อาทิ ศูนย์สตรีเทพ ศูนย์บริการจัดหางานเพื่อคนไทย และ (3) การเตรียมความพร้อมแรงงานให้ทันต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของโลก และร่วมพัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคมของแรงงานเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมและสวัสดิภาพของแรงงาน เช่น การทบทวนและศึกษาโครงสร้างอัตราค่าชดเชยการเลิกจ้างให้เหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของประเทศ และเป้าหมายการดำเนินนโยบายด้านแรงงานของประเทศ โดยต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดเป็นอุปสรรคต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ การส่งเสริมความเป็นอิสระในการกำหนดอัตราค่าจ้างเพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรสร้างการรับรู้และการสื่อสารผลการจัดอันดับให้กับผู้ประกอบการเพื่อให้มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกฎระเบียบในการคุ้มครองแรงงาน และหาแนวทางเพิ่มขีดความสามารถของแรงงานในสถานประกอบการก็จะเป็นอีกทางหนึ่งที่จะสามารถช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันในภาพรวมได้

ระบบค่าชดเชยการออกจากงานของแรงงาน (Severance pay)

ในปี 2561 ผลการจัดอันดับความสามารถทางการแข่งขันในด้านต้นทุนการออกจากงาน พบว่า ประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 128 จาก 140 ประเทศทั่วโลก เนื่องจากมีระดับต้นทุนหรือการจ่ายค่าชดเชยแรงงานกรณีออกจากงานในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยประเทศสำคัญที่มีระดับต้นทุนการออกจากงานสูงกว่าไทย ได้แก่ ศรีลังกา อินโดนีเซีย และอียิปต์ หากเปรียบเทียบโครงสร้างกับไทย จะเห็นได้ว่า การจ่ายค่าชดเชยแรงงานของทั้งสามประเทศจะปรับตัวเพิ่มสูงตามระยะเวลาการทำงานยาวนาน ต่างจากไทยที่ค่อนข้างสูงในช่วงระยะเวลาการทำงานสั้น (9 เดือน จนถึง 5 ปี) โครงสร้างการจ่ายเงินชดเชยที่สูงในช่วงระยะเวลาทำงานนานจะช่วยให้พนักงานตัดสินใจทำงานยาวนานมากขึ้นเพราะคาดหวังจะได้รับค่าชดเชยแรงงานในระดับสูง

การจ่ายค่าชดเชยสำหรับการออกจากงานของประเทศสำคัญๆ ที่มีต้นทุนการออกจากงานสูงกว่าไทย

ประเทศ	ลำดับความสามารถในการแข่งขันด้านแรงงาน	ลำดับต้นทุนในการเลิกจ้าง	การจ่ายค่าชดเชย (จำนวนสัปดาห์ต่อเงินเดือน)					
			เวลาขั้นต่ำ (เดือน)	เวลา 9 เดือน	เวลา 1 ปี	เวลา 5 ปี	เวลา 10 ปี	เวลา 20 ปี
ศรีลังกา	117	135	60	8.1	10.8	54.2	97.5	169.0
อินโดนีเซีย	82	134	...	4.3	13.0	34.7	56.3	108.3
อียิปต์	130	129	...	4.3	4.3	21.7	54.2	119.2
ไทย	44	128	4	5.0	15.0	30.0	50.0	50.0
ลาว	94	127	...	3.9	5.2	39.0	78.0	156.0
ฟิลิปปินส์	36	118	6	4.3	4.3	21.7	43.3	86.7
เวียดนาม	90	106	12	0.0	4.3	21.7	43.3	86.7
มาเลเซีย	20	105	12	0.0	1.7	8.3	16.7	26.0
กัมพูชา	65	85	...	1.0	2.1	10.7	21.4	26.0

ที่มา: Reforming Severance Pay: An International Perspective, The World Bank, pp. 75-110