



## รายงานผลการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย

โครงการย่อยที่ 1: โครงการติดตามสถานการณ์ การปรับตัวและมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม  
และการศึกษา จากปัญหาโควิด-19: สู่การพลิกฟื้นอย่างยั่งยืน

Social and Economic monitoring, adaptation, and rehabilitation measures in  
response to COVID-19: to achieve sustainable revitalization

นณริฎ พิศลยบุตร และ คณะ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ได้รับทุนอุดหนุนการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรม

จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2564

ธันวาคม 2564





รายงานผลการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย

โครงการย่อยที่ 1: โครงการติดตามสถานการณ์ การปรับตัวและมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม  
และการศึกษา จากปัญหาโควิด-19: สู่การพลิกฟื้นอย่างยั่งยืน

Social and Economic monitoring, adaptation, and rehabilitation measures in  
response to COVID-19: to achieve sustainable revitalization

นณริฎ พิศลยบุตร และ คณะ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ได้รับทุนอุดหนุนการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรม

จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2564

ธันวาคม 2564



## กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgement)

งานวิจัยโครงการติดตามสถานการณ์ การปรับตัวและมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา จากปัญหาโควิด-19: สู่การพลิกฟื้นอย่างยั่งยืน ได้รับทุนอุดหนุนการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติประจำปีงบประมาณ 2564 ดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปได้ในระยะที่ 1 โดยอาศัยการสนับสนุนจากทั้งภายในและภายนอก

การทำงานจากภายใน ประกอบไปด้วย การทำงานอย่างขยันขันแข็งภายในทีมวิจัย ภายในทีมย่อยและทีมแผนของชุดโครงการ และการประชุมเชิงปฏิบัติการ (war room) กับผู้ทรงคุณวุฒิที่เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นและเกิดขึ้นไม่น้อยกว่า 2-3 ครั้งต่อเดือน ทำให้เกิดประสิทธิภาพและการต่อยอดความคิดอย่างรอบด้าน

ข้อมูลจากภายนอกได้รับความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิ และจากฐานข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย ทั้งในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ ตลอดจนความสมบูรณ์เพิ่มขึ้นจากการวิเคราะห์แบบผสมผสานทั้งจากข้อมูลเชิงปริมาณและการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่มีบทบาทสนับสนุนงานวิจัยผ่านการเชื่อมโยงดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ ข้างต้น ตลอดจนการสนับสนุนเงินทุนวิจัยจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติที่เล็งเห็นความสำคัญของงานวิจัยที่ต้องการองค์ความรู้ที่ทันต่อเหตุการณ์ และสามารถช่วยให้ข้อมูลกับผู้กำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมไทยจากวิกฤติการณ์โควิด-19 ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องและเกิดความยั่งยืนในอนาคต

ทั้งนี้ หากมีข้อผิดพลาด ข้อด้อยในการตีความจากหลักฐานงานวิจัย หรือจุดอ่อนอื่นๆ ไตของงานวิจัยชิ้นนี้ จะเป็นความรับผิดชอบของทีมผู้วิจัยแต่เพียงฝ่ายเดียว หากใช้ความผิดของผู้อื่นไม่

คณะผู้วิจัย

ธันวาคม 2564



## บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ปี ยังคงมีการแพร่ระบาดอยู่ในวงกว้าง ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านสุขภาพ และผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง จึงต้องการงานวิจัยที่เข้ามาสนับสนุนให้ข้อมูลการวิเคราะห์ทางวิชาการเพื่อหาทางออกให้กับประเทศ ที่ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นและจะนำไปสู่การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

เป้าประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ การติดตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการวิจัย การศึกษาประเมินผลกระทบของมาตรการที่กำลังเกิดขึ้น และ/หรือ ให้ข้อเสนอแนะเป็นมาตรการที่จะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นมาตรการฟื้นฟูทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

เครื่องมือที่ใช้จะอ้างอิงจากเครื่องมือทางด้านเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก ที่สะท้อนถึงต้นทุนและผลได้ของมาตรการต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลผ่านการประเมินกลุ่มเป้าหมายและความสามารถในการสร้างเงินให้หมุนเวียนเพิ่มเติมในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะในการวิจัยยังได้มาจากการเทียบเคียงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต บทเรียนจากต่างประเทศ ตลอดจนความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิโดยวิธีการสัมภาษณ์ ซึ่งผ่านการสังเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยโดยอาศัยหลักวิชาการเป็นที่ตั้งในการคัดเลือกมาตรการที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นที่มีความซับซ้อนแตกต่างกัน

โครงการในระยะที่ 1 ได้มีการนำเสนอทางออกให้กับประเทศเป็นโอกาสให้กับเศรษฐกิจไทยใน 1 ข้อเสนอที่สำคัญ ได้แก่ การเปิดรับคนต่างชาติเข้ามาใช้ชีวิตในประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการทดแทนกำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่ขาดหายไปจากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงจากปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในขณะเดียวกันปัญหาสังคมสูงวัยซึ่งเป็นปัญหาในระยะยาวได้ส่งผลกระทบทำให้กำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศมีแนวโน้มที่จะลดลงในระยะกลางถึงระยะยาว

การเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับโครงการในระยะที่ 1 ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญจากหลากหลายแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ดังนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงสาธารณสุข ศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ CEIC Global database, Federal Reserve Economic Data (FRED), Google Mobility Index และ UN Population Prospect

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้มีการรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนจากภาคเอกชน คือ DDproperty ซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ทั่วประเทศ ผู้แทนจากสภาหอการค้าไทย และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์ของเอเชียจาก PropertyGuru Group ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความเห็นกับคณะอนุกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพัฒนาและผลักดันแนวคิดไปสู่ภาคปฏิบัติ

ผลการศึกษารวบรวม ในกรอบระยะเวลา 2 เดือนที่ดำเนินการวิจัย มีดังนี้

1. การติดตามสถานการณ์การปรับตัวของเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา พบ 5 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1.1 การแพร่ระบาดของโควิด-19 กำลังเข้าสู่ความปกติแบบใหม่ (new normal) โดยคือ โลกกำลังจะเข้าสู่ความปกติรูปแบบใหม่ของโควิด-19 คือ สถานการณ์ที่มีการแพร่ระบาดแต่มีผู้เสียชีวิตน้อย

1.2 ปัญหาหลุมรายได้ทางเศรษฐกิจ ปัญหาของโควิด-19 ทำให้เกิดหลุมรายได้กว่า 2.6 ล้านล้านบาท ซึ่งจะเกิดขึ้นระหว่างปี 2563-2565 เป็นหลุมที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นสำคัญในการเข้ามาแก้ไขปัญหา

1.3 ภาครัฐมีการออกกฎหมายที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสังคม ใน 2 ชุดกฎหมาย ดังนี้

- พ.ร.ก. จำกัดความรับผิดชอบบุคลากรสาธารณสุขในการรักษาผู้ป่วยโควิด-19 มีความครอบคลุมที่กว้างไปถึง กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ซึ่งไปไกลกว่าบุคลากรหน้าด่านที่ควรได้รับการคุ้มครองจากความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการดูแลผู้ป่วยโควิด-19 ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน จึงเป็นการลดกลไกความรับผิดชอบทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสที่จะถอดบทเรียนการเรียนรู้จากการจัดการวิกฤติโควิด-19 ที่ผ่านมาอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

- การเพิ่มข้อความใน พรก. ฉุกเฉิน ฉบับที่ 27 มาตรา 11 มีความสับสนเสี่ยงที่จะเป็นการกำหนดเพิ่มข้อความที่ควบคุม การเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ทำให้สื่อไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเองในการให้ข้อเท็จจริง เพื่อตรวจสอบการดำเนินการของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ปัญหาการเรียนออนไลน์ และปัญหาเด็กหลุดระบบการศึกษาเป็นปัญหาที่สำคัญที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญ โดยเด็กที่เรียนออนไลน์มีความเสี่ยงที่จะเกิดการถดถอยลงทางการศึกษาประมาณร้อยละ 20-50 ต่อปี ในขณะที่ โควิด-19 ทำให้เด็กยากจนเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 128,524 คน และมีประมาณการว่าเด็กได้หลุดจากระบบการศึกษารวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 43,060 คน

1.5 ภาครัฐกำลังพิจารณาการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9 ซึ่งต้องการงานวิจัยเพื่อสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะในการคลายมาตรการอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทางด้านระบาดวิทยา

2. การติดตามและประเมินผล มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม คณะผู้วิจัยได้มีการประเมินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม รวม 5 มาตรการ ดังนี้

2.1 มาตรการล็อกดาวน์ในช่วงที่มีการระบาด พบว่า เป็นมาตรการที่มีความสำคัญ เนื่องจากความเสี่ยงที่จะเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งเป็นสายพันธุ์เดลต้ามีสูง และมีความเป็นไปได้ว่าจะมีจำนวนผู้ติดเชื้อเพิ่มสูงมากขึ้นหากไม่มีมาตรการล็อกดาวน์ถึง 60,000-70,000 คน หรือคิดเป็นจำนวนผู้ป่วยที่เพิ่มสูงขึ้นจากกรณีที่มีการล็อกดาวน์ 40,000-50,000 คน และมีโอกาสที่จะมีผู้เสียชีวิตสูงถึง 400-500 คนต่อวัน

2.2 มาตรการกำหนดให้เรียนออนไลน์ พบว่า เป็นมาตรการที่จะส่งผลกระทบต่อการศึกษาของนักเรียน และควรจะมีมาตรการเสริมที่เข้ามาสนับสนุนเพื่อช่วยนักเรียนในรุ่น “โควิด” นี้

2.3 การออกกฎหมายที่มีความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อสังคม พบว่า ทั้ง 2 กฎหมายมีเนื้อหาสาระที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบต่อสังคม โดยกฎหมาย พ.ร.ก. จำกัดความรับผิดชอบบุคลากรสาธารณสุขในการรักษาผู้ป่วยโควิด-19 จะเป็นการจำกัดกลไกความรับผิดชอบ (accountability) ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโควิด-19 ลดลง ในขณะที่การเพิ่มเติมข้อความใน พรก. ฉุกเฉิน ฉบับที่ 27 มาตรา 11 มีความเสี่ยงที่จะเป็นการปิดกั้นการเสนอข้อเท็จจริงของสื่อ ทำให้ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐลดลง

2.4 แนวทางการผ่อนคลายน พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9 พบว่า เศรษฐกิจและสังคมมีความสามารถในการรองรับการคงไว้ซึ่งการมาตรการการควบคุมการระบาด และการผ่อนคลายนที่เร็วจนเกินไปจะมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการแพร่ระบาดในวงกว้าง เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดในประเทศไทยยังคงอยู่ในวงกว้าง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐควรจะมีมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสมเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น

2.5 มาตรการขยายเพดานเงินกู้หนี้สาธารณะต่อ GDP พบว่า หากไม่มีการขยายเพดานเงินกู้จะทำให้ภาครัฐไทยไม่สามารถที่จะกู้เงินจาก พรก. กู้เงิน 5 แสนล้านบาทเพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูประเทศได้ และอาจจะกระทบต่องบประมาณในปี 2565 ที่จะเกิดข้อจำกัดทางด้านวินัยทางการเงินการคลัง ทำให้ระบบการบริหารการเงินการคลังของประเทศเกิดสภาวะหยุดชะงักได้

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนี้

1. มาตรการทางการเงิน เพื่อช่วยเหลือกลุ่มธุรกิจไม่ควรจะเป็นการสนับสนุนแบบให้เปล่า แต่อาจจะใช้การพัฒนาการปล่อยกู้แบบใหม่ ที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เป็น lender of the last resort อย่างแท้จริง ดังนี้

คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการประยุกต์ใช้ National ID Card เป็นเครื่องมือสำคัญในการปล่อยกู้ โดยให้มีการออกพันธบัตรออมเงินระยะยาวดอกเบี้ยต่ำเพื่อระดมสภาพคล่องมาใช้ปล่อยกู้ให้กับภาคธุรกิจผ่าน National ID Card ในวงเงินที่จำกัด โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรจะคิดอัตราดอกเบี้ยใน 2-3 ปีแรก หรือจนถึงโควิด-19 สิ้นสุด และภาครัฐและธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกันวางกลไกในการเรียกคืนเงินกู้แบบค่อยๆเป็นค่อยๆ ไป โดยกันเงินบางส่วนไว้เป็นกองทุนสำหรับชดเชยหนี้เสีย เช่น กรณีที่ผู้กู้เสียชีวิต หรือ ย้ายโอนสัญชาติไปเป็นคนต่างประเทศ เป็นต้น

## 2. ข้อเสนอแนะการจัดการนักเรียน รุ่น “โควิด”

จากการทบทวนบทเรียนในอดีตและบทเรียนการปรับตัวด้านการศึกษาของต่างประเทศ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการจัดการการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนรุ่น “โควิด” เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาของไทย ดังนี้

กรณีที่โควิดสามารถควบคุมได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายถึง ภาครัฐสามารถควบคุมการแพร่ระบาดได้ หรือสามารถจัดหา กระจายและฉีดวัคซีนได้อย่างครอบคลุมมากเพียงพอ การแก้ไขปัญหาคควรจะแก้ไขเฉพาะกลุ่มนักเรียนที่มีความเปราะบางเป็นหลัก โดยทำการประยุกต์ใช้ทั้ง 4 เครื่องมือที่มาจากบทเรียนต่างประเทศตามความเหมาะสม

กรณีที่โควิดสิ้นสุดได้ช้า ทำให้ต้องมีการเรียนออนไลน์ในระดับที่สูง ควรจะประยุกต์ใช้การผ่านเกณฑ์แบบนักเรียน รุ่น “โตโจ” หรือ การพัฒนาปรับปรุงแบบการเรียนการสอนเลือกเฉพาะส่วนที่สำคัญต่อการต่อยอดชีวิตในอนาคตเป็นสำคัญ

## 3. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคม

รัฐบาลควรออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองเฉพาะบุคลากรทางการแพทย์ด้านหน้าเท่านั้น ไม่ควรลดกลไกความรับผิดชอบทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสที่จะถอดบทเรียนการเรียนรู้จากการจัดการวิกฤติโควิด-19 ของกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้จัดหาหรือบริหารวัคซีนแต่อย่างใด โดยควรจะปรับเพิ่มกลุ่มบุคลากรทางการแพทย์ด้านหน้าให้ได้รับการยกเว้นจากการจัดการสถานการณ์ในช่วงฉุกเฉิน โดยอาศัยอำนาจ พรก. ฉุกเฉิน 2548 มาตรา 4

นอกจากนี้ ภาครัฐควรยกเลิกข้อความตาม ข้อกำหนดฉบับที่ 29 และให้กลับมาใช้ข้อความเดิมที่เคยใช้ เพื่อลดการคุกคามการเผยแพร่ข้อมูลของสื่อ

#### 4. การแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ของเศรษฐกิจไทย

ในช่วงที่ประเทศยังไม่สามารถฉีดวัคซีนได้ถึงทำให้การดำเนินเศรษฐกิจยังต้องถูกจำกัดด้วยมาตรการควบคุมการระบาด ภาครัฐจึงควรออกมาตรการช่วยอุดหนุนเพื่อให้ประชาชนสามารถประคองตัวอยู่รอด โดยคณะผู้วิจัยยึดหลักการให้เงินอุดหนุนเท่ากับร้อยละ 64 ของค่าแรงขั้นต่ำ เพื่อสะท้อนรายได้ขั้นต่ำในการดำรงชีวิต ซึ่งจะเทียบเท่ากับ 5,000 บาทต่อเดือน ครอบคลุมจำนวนประชากร 19 ล้านคน แบ่งเป็น ผู้ที่ถือบัตรสวัสดิการ 14 ล้านคน กลุ่มคนหล่นสิทธิที่ภาครัฐเคยรวบรวมมาได้จากการทำโครงการช่วยเหลือรอบก่อน 2.5 ล้านคน และให้กลุ่มเปราะบางที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ โดยผ่านช่องทางของ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2.5 ล้านคน โดยกำหนดการช่วยเหลือในช่วงเดือน กันยายน ถึง ธันวาคม รวมใช้งบประมาณ 3.8 แสนล้านบาท

กลุ่มสอง คือ ระยะเวลาถึงยาว จะครอบคลุมเวลาหลังจากประเทศสามารถเปิดกิจกรรมในประเทศได้อย่างเต็มที่ ประเทศไทยเข้าสู่ช่วยการระบาดของโควิด-19 ตามความปกติรูปแบบใหม่ ซึ่งต้องการเงินอุดหนุนอีก 1.12 ล้านล้านบาท แยกเป็นฐานเศรษฐกิจเดิมที่ไทยมีความเข้มแข็งเช่น ท่องเที่ยว อาหาร และฐานเศรษฐกิจใหม่ที่ไทยไม่เคยมีมาก่อน รวมทั้งการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนน ปัญหามลภาวะ การลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค เป็นต้น

หากพิจารณากรอบวงเงินรวมจะพบว่า ประเทศไทยต้องการเงินในการแก้ไขปัญหาหลุมรายได้รวม 1.5 ล้านล้านบาท ซึ่งสามารถจัดหาได้จาก พ.ร.ก. กู้เงิน 5 แสนล้านบาท งบฉุกเฉิน 8.9 หมื่นล้านบาท และการกู้เงินเพิ่มอีก 1 ล้านล้านบาท

ทั้งนี้ การตั้งกรอบวงเงินการกู้เพิ่ม 1 ล้านล้านบาท เป็นตัวเลขที่สร้างขึ้นเพื่อรับกับความเห็นของผู้ว่าแห่ง ประเทศไทยที่เสนอให้ไทยกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ทางเศรษฐกิจ แต่ยังคงขาดแผนการใช้จ่ายเงินที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

#### 5. ข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนการคลายมาตรการควบคุมตาม พ.ร.บ. ฉุกเฉิน มาตรา 9

คณะผู้วิจัยพบช่องว่างในการออกแบบมาตรการควบคุมการระบาดอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องอาศัยการพิจารณาในแง่มุมทางด้านระบาดวิทยาประกอบ เพิ่มเติม อาทิ เช่น

- การกำหนดเกณฑ์แบ่งสี่จังหวัดตามระดับการระบาด มีความเหมาะสมทางหลัก เศรษฐศาสตร์เพราะเป็นการสื่อสารสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และความคาดหวังของ ภาครัฐให้ประชาชนมีความเข้มงวดเป็นพิเศษตามสถานการณ์อย่างเหมาะสม

- การจำกัดกิจกรรมแยกตามขนาดของกลุ่มคน เป็นประเด็นทางด้านระบาดวิทยาที่ต้องพิจารณาในแต่ละ set-up ของภาคธุรกิจ เช่น ธุรกิจในพื้นที่แออัด ธุรกิจในพื้นที่ อับมีเครื่องปรับอากาศ ธุรกิจในพื้นที่โปร่ง หรือ ธุรกิจที่สามารถออกแบบควบคุมการ ระบาดได้ดี ธุรกิจที่โดยธรรมชาติไม่สามารถควบคุมการระบาดได้โดยง่าย เป็นต้น

- การออกแบบมาตรการแบบครอบจักรวาล (Universal) มีความสำคัญ แต่การออกแบบมาตรการเฉพาะ ธุรกิจก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน จึงต้องมีการเลือกเครื่องมือใช้งานที่เหมาะสม

- มาตรการเคอร์ฟิว มีประสิทธิภาพที่จำกัดในการควบคุมโรค และอาจจะเป็นมาตรการที่จำกัดสิทธิของ ประชาชนในการเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็น เช่น ร้านสะดวกซื้อ ทั้งนี้ เป็นความจริงที่ว่า การแพร่ระบาด บางส่วนมาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในยามวิกาล เช่น ผับ การก๊งเหล้าในหมู่เพื่อนฝูง แต่บางกิจกรรม สามารถ ควบคุมได้ด้วย การกำหนดมาตรการควบคุมเฉพาะกิจการ และการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่และภาคประชาชน

- คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับการนำเอาหลักวิชาการทางด้าน “ระบาดวิทยา” เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อให้สามารถ เปิดกิจกรรมที่สามารถลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาดได้ดี โดยอ้างอิงกลุ่มกิจกรรมจาก ข้อ 5 ใน พรบ. ฉุกเฉิน มาตรา 9

6. ข้อเสนอแนะเพื่อให้ใช้เพดานเงินกู้ที่ขยายเพิ่มเป็นร้อยละ 70 อย่างคุ่มค่า

แม้ว่าการขยายเพดานหนี้สาธารณะจะเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นเช็คเปล่าให้ฝ่าย การเมืองเอาไปใช้หาเสียงก่อนการเลือกตั้ง

การกู้เพิ่มเติมควรจะต้องมีความจำเป็น ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลและก่อให้เกิดผลประโยชน์ใน ระยะยาว

- ความจำเป็น: การเยียวยาจนพ้น Survival Period จนถึงปลายปี การกระตุ้นเศรษฐกิจไม่ควรเกิน Q2/65 และที่เหลือควรเป็นการกู้เงินที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้ให้กับประเทศ และเพิ่มรายได้ภาษีให้กับ ภาครัฐในระยะยาว

- ประสิทธิภาพ/ประสิทธิภาพ: ในแง่ของการเยียวยา คือ การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (ประสิทธิผล) และความสามารถในการกระตุ้นเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ (ประสิทธิภาพ)

- ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในระยะยาว: คือ การสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เกิดการจ้างงานแบบชั่วคราว คราว ผูกอบรมที่ไม่ต่อยอดไปสู่การใช้ชีวิตในยุคที่โควิดกลับมาเป็นเพียงโรคประจำปี

#### 7. ข้อเสนอแนะทางออกให้กับประเทศสำหรับภาคอสังหาริมทรัพย์

ประเทศไทยสามารถที่จะคัดเลือกคนต่างชาติกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่จะเข้ามาตอบโจทย์ให้กับเศรษฐกิจและสังคมของไทยได้ โดยเป้าประสงค์หลัก คือ การทดแทนกำลังซื้อที่ขาดหายไป ในขณะที่เป้าเสริมที่มีความสำคัญไม่แพ้กันยังสามารถเป็นทางออกให้กับเศรษฐกิจระยะยาว ได้แก่

1. ปัญหาการขาดแคลนทักษะแรงงานเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรม EEC โดยสามารถใช้เป็นเงื่อนไขในการจูงใจให้เกิดการย้ายมาทำงานของแรงงานทักษะระดับสูงที่ประเทศไทยขาดแคลนได้

2. ปัญหาการกระตุ้นเศรษฐกิจ คนต่างชาติถ้าเลือกเฉพาะกลุ่มคนที่มีฐานะจะมีผลเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ คือ การบริโภค การท่องเที่ยวในประเทศ ก่อให้เกิดการหมุนเวียนของเงินในระดับเศรษฐกิจอย่างสูง เช่น ครอบครัวของคนต่างชาติเข้ามาต้องมีการใช้จ่ายใช้สอย ลูกต้องเข้าโรงเรียนอินเตอร์ ต้องซื้อบ้าน ซื้อรถ ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับมูลค่ามหาศาล

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยค้นพบความกังวลใจถึงปัญหาสังคมที่อาจจะเกิดขึ้น และเสนอให้ภาครัฐเข้ามาช่วยเยียวยา หรือลดทอนปัญหาอาจจะส่งผลกระทบต่อคนไทย โดยการออกแบบกฎระเบียบมาตรการเพื่อรองรับการรับเอาต่างชาติเข้ามาใช้ชีวิตเข้ากับวัฒนธรรมไทย อาทิ เช่น

- จำกัดโควต้าให้สอดคล้องกับกำลังซื้อที่หายไป
- อนุญาตให้ขายในตลาดที่ไม่ได้แข่งขันกับคนชั้นกลาง
- จำกัดการให้สิทธิ Voting rights หรือคุมไม่ให้มีการออกกฎที่เลือกปฏิบัติต่อคนไทย

#### 8. ข้อเสนอแนะทางออกให้กับประเทศสำหรับธุรกิจภาคบริการ: การสร้างผู้ให้บริการมืออาชีพ

ระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม มีลักษณะของการที่ผู้บริการและผู้ให้บริการเจอกันแบบสุ่ม นั่นก็คือ การพบปะกันแบบไม่เป็นทางการ ต่างคนต่างอยู่ โดยอาศัยกลไกการแข่งขันทำให้เกิดคุณภาพ ซึ่งเมื่อเกิดวิกฤติการณ์

ใดๆ ก็พบการต่างคนต่างเอาตัวรอด แต่ทุกคนก็อดออมไม่ใช่จ่ายโดยไม่จำเป็น การหมุนเวียนของเงินในประเทศ จึงติดขัด ปัญหาต่างๆ จึงขยายในวงกว้างเพราะขาดการเชื่อมโยงทางสังคม

ทางออกสำหรับเศรษฐกิจใหม่ในระยะยาว จึงเป็นการสร้างความเชื่อมโยง สร้างความไว้วางใจกันในสังคม ทำให้เกิดการพบปะแบบเป็นทางการ และมีการพัฒนาคุณภาพเพื่อตอบสนองต่อโจทย์ผู้ให้บริการคนเดิมๆ นั่นก็คือ การสร้างมืออาชีพในการให้บริการ

ข้อเสนอเพื่อพลิกฟื้นเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาไทยได้มีการนำเสนอในหลากหลายช่องทาง ได้แก่ การให้สัมภาษณ์ผ่านคลื่นวิทยุ เช่น CU Radio สถานีโทรทัศน์ PPTV, TNN, Thai PBS, Workpoint หนังสือพิมพ์ ฐานเศรษฐกิจ ตลอดจนการนำเสนอกับคณะอนุกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎร

## บทคัดย่อ

ในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2564 โควิด-19 ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อติดตามสถานการณ์ ประเมินและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างเฉพะหน้า และเพื่อวางแผนฟื้นฟูให้กับเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว

## Abstract

In the second half of 2021, COVID-19 pandemic is still a prominent problem in Thailand affecting both Thai economy and the society. This research is action research aiming to monitor the current economic and social issues, and to assess or provide policy implementations to help the government tackle the urgent issues as well as the long-term issues of economic and social rehabilitation.

คำสำคัญของการวิจัย (Keyword)

โควิด-19 การติดตามสถานการณ์และประเมินผล การปรับตัว มาตรการฟื้นฟู นโยบายสาธารณะ

COVID-19, Monitoring and Evaluation, Adaptation, Rehabilitation measures, public policy



## สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgement) .....	ก
บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary).....	ค
บทคัดย่อ .....	ฅ
สารบัญ .....	ฐ
สารบัญรูป.....	ด
สารบัญตาราง .....	ถ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา .....	2
1.3.1 ขอบเขตด้านระยะเวลาทำการวิจัย .....	3
1.3.2 ขอบเขตการติดตามการปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคม.....	3
1.3.3 ขอบเขตการติดตามและประเมินผลมาตรการภาครัฐ.....	7
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และกรอบแนวคิด .....	9
2.1 การทบทวนวรรณกรรม .....	9
2.2 กรอบแนวคิด .....	10
2.2.1 กรอบแนวคิด .....	10
2.2.2 การสนับสนุนโอกาสทางเศรษฐกิจหลังจากที่เกิดโควิด-19.....	11
2.2.3 สมมติฐานการวิจัย .....	12
2.2.4 การเชื่อมโยงระหว่างแผนและแผนงานย่อย .....	12
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	15

3.1 ระเบียบวิธีวิจัย .....	15
3.3.1 กลุ่มเป้าหมายในการติดตามสถานการณ์การปรับตัว.....	15
3.3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	18
3.3.3 เครื่องมือวิจัย.....	18
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย .....</b>	<b>21</b>
4.1 การติดตามสถานการณ์การปรับตัวของเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา .....	21
4.1.3 การออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม.....	23
4.1.4 หลุมรายได้ทางเศรษฐกิจ .....	25
4.1.5 แนวทางการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9.....	25
4.1.5 การขยายเพดานเงินกู้เพื่อรองรับกับงบประมาณปี 64 และการกักเงินเพื่อฟื้นฟูโควิด-19 ใน อนาคต .....	26
4.2 การติดตามและประเมินผล มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม .....	27
4.2.1 การเปิดเศรษฐกิจภายในประเทศ.....	27
4.2.2 นักเรียนรุ่น ‘โควิด’ .....	27
4.2.3 การออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม.....	28
4.2.4 แนวทางการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9.....	30
4.2.5 การขยายเพดานเงินกู้เพื่อรองรับกับงบประมาณปี 64 และการกักเงินเพื่อฟื้นฟูโควิด-19 ใน อนาคต .....	33
4.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพลิกฟื้นเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ .....	35
4.3.1 มาตรการเยียวยาเพื่อสนับสนุนมาตรการล็อกดาวน์เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 .....	35
4.3.2 นักเรียนรุ่น ‘โควิด’ .....	36
4.3.3 การออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม.....	36
4.3.4 ข้อเสนอเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ทางเศรษฐกิจของไทย .....	36

4.3.5 แนวทางการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9.....	38
4.3.6 การขยายเพดานเงินกู้เพื่อรองรับกับงบประมาณปี 64 และการกักเงินเพื่อฟื้นฟูโควิด-19 ใน อนาคต .....	39
4.3.7 ข้อเสนอทางออกระยะยาวให้กับเศรษฐกิจไทย: การเปิดรับชาวต่างชาติ .....	40
4.3.8 ข้อเสนอทางออกระยะยาวให้กับเศรษฐกิจไทย: การบริการแบบมืออาชีพ.....	44
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>47</b>
<b>ภาคผนวก: ตัวอย่างการนำเสนอผ่านสื่อ.....</b>	<b>49</b>



## สารบัญรูป

รูปที่ 2.1 แสดงพัฒนาการของการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจ.....	12
รูปที่ 2.2: โครงสร้างแผนการทำงาน .....	13
รูปที่ 4.1 สถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 รูปแบบใหม่.....	21
รูปที่ 4.3 ประมาณการขนาดการระบาดของโควิด-19 หลังมาตรการล็อกดาวน์.....	31
รูปที่ 4.6 ระดับหนี้สาธารณะของประเทศที่เปลี่ยนไปหลังจากเกิดวิกฤติโควิด-19 .....	34
รูปที่ 4.7 องค์ประกอบของหนี้สาธารณะของไทยและประเทศเทียบเคียง.....	34
รูปที่ 4.8 แผนการใช้จ่ายเงินและแหล่งเงินงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ของไทย .....	38
รูปที่ 4.9 การวิเคราะห์การเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยเครื่องมือ Input-Output Analysis .....	42



## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	นิยามของกลุ่มเปราะบางทางสังคม.....	3
ตารางที่ 1.2	กลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจ: กลุ่มเปราะบางภาคธุรกิจ .....	4
ตารางที่ 1.3	กลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจ: กลุ่มเปราะบางภาคแรงงาน.....	6
ตารางที่ 4.1	รูปแบบปกติรูปแบบใหม่สำหรับโควิด-19: ติดเชื้อเยอะ เสียชีวิตน้อย.....	23
ตารางที่ 4.2	ประมาณการอัตราเจริญเติบโตของประชากรไทยเทียบกับญี่ปุ่น .....	41
ตารางที่ 4.3	ประมาณการอัตราเจริญเติบโตของประชากรและคนที่มีศักยภาพซื้อบ้านของไทย .....	43
ภาคผนวก:	ตัวอย่างการนำเสนอผ่านสื่อ.....	49



## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้เผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด - 19) มาเป็นเวลากว่า 15 เดือน ล่าสุดการแพร่ระบาดเกิดขึ้นใน 3 ระลอกใหญ่ แบ่งเป็น

1. การระบาดระลอกที่ 1 เริ่มต้น ณ วันที่ 18 มีนาคม 2563 จนถึง วันที่ 12 เมษายน 2563 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 25 วันโดยมีจำนวนผู้ติดเชื้อรายวันสูงสุดที่ 188 ราย

2. การระบาดระลอกที่ 2 เริ่มต้น ณ วันที่ 19 ธันวาคม 2563 จนถึง วันที่ 1 เมษายน 2564 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 103 วันโดยมีจำนวนผู้ติดเชื้อรายวันสูงสุดที่ 959 ราย

3. การระบาดระลอกที่ 3 เริ่มต้น ณ วันที่ 1 เมษายน 2564 จนถึงปัจจุบัน (ต้นเดือนกรกฎาคม) ซึ่งสถานการณ์การระบาดในระลอกนี้ยังไม่สามารถที่จะควบคุมได้ จำนวนผู้ป่วยรายใหม่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น พร้อมกับ สัดส่วนสายพันธุ์ใหม่ของโควิด-19 ที่มีความรุนแรงและมีความสามารถในการแพร่ระบาดที่สูงมากกว่าเดิม

ด้วยเพราะสถานการณ์นี้เอง ที่ทำให้การติดตามสถานการณ์การปรับตัวของเศรษฐกิจ สังคม (รวมทั้งการศึกษา) จะมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เศรษฐกิจและสังคมไทยบางส่วนมีความสามารถในการปรับตัวได้เอง ในขณะที่บางภาคส่วนอาจจะได้รับผลกระทบที่ถาโถมเข้ามาอย่างรุนแรงอย่างต่อเนื่องจนไม่สามารถที่จะปรับตัวได้ และต้องการมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูจากภาครัฐ เข้ามาแทรกแซงช่วยเหลือเพื่อก้าวสู่การพลิกฟื้นสถานการณ์อย่างยั่งยืน

ในขณะเดียวกัน ภาครัฐได้มีการออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยมีแผนงานที่สำคัญในการช่วยเหลือเยียวยาและชดเชยให้แก่ประชาชนในทุกสาขาอาชีพที่ได้รับผลกระทบ ช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพและผู้ประกอบการเพื่อสนับสนุนให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 จึงเกิดเป็นช่องว่างทางความรู้ที่ต้องการงานวิจัยเพื่อเข้ามาติดตามการปรับตัวของเศรษฐกิจและสังคม ติดตามและประเมินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากปัญหาโควิด-19 เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับภาครัฐ เพื่อที่จะนำเศรษฐกิจและสังคมไทยสู่การพลิกฟื้นอย่างยั่งยืน

งานวิจัยชิ้นนี้ มุ่งเน้นในการติดตามการปรับตัวของเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา ในช่วงการแพร่ระบาดของของโควิด-19 ในปัจจุบัน คาบเกี่ยวไปจนถึงช่วงที่ประเทศไทยเริ่มมีการฉีดวัคซีนเพิ่มมากขึ้นจนเกิดภูมิคุ้มกันหมู่ (herd immunity) และเริ่มเข้าสู่สถานการณ์การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม และทำการติดตามและประเมินผล มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐที่เข้ามาแทรกแซงช่วยเหลือ ทั้งในแง่ของความพอเพียงของงบประมาณ กลุ่มเป้าหมายที่ช่วยเหลือ รูปแบบการช่วยเหลือ และผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนการวิเคราะห์ เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ทันต่อสถานการณ์ เพื่อที่จะช่วยพลิกฟื้นประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้กลับขึ้นมาได้อย่างยั่งยืน

## 1.2 วัตถุประสงค์

งานวิจัยชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ดังนี้

1.2.1 เพื่อติดตามสถานการณ์ การปรับตัวของเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในปัจจุบัน จนถึงสถานการณ์การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ภายหลังจากที่ประเทศเกิดภูมิคุ้มกันหมู่ (herd immunity)

1.2.2 เพื่อติดตามและประเมินผล มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม (รวมถึงการศึกษา) ของภาครัฐที่เข้ามาแทรกแซงช่วยเหลือ

1.2.3 เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะช่วยพลิกฟื้นประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม (และการศึกษา) ให้กลับขึ้นมาได้อย่างยั่งยืน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ระยะตามเงื่อนไขของงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน โดยในระยะที่ 1 (2 เดือนแรก) จะเป็นการศึกษาเบื้องต้นเพื่อทำความเข้าใจถึงประเด็นปัญหา และในระยะที่ 2 (ประมาณ 10-12 เดือน) จะเป็นการศึกษาเชิงลึกเพื่อศึกษากลุ่มเป้าหมายเฉพาะเชิงลึก โดยในระหว่างการศึกษาจะมีการติดตามสถานการณ์ และการประเมินผลนโยบายเป็นระยะๆ รายละเอียดมีดังนี้

### 1.3.1 ขอบเขตด้านระยะเวลาทำการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ จะเริ่มดำเนินการวิจัยนับตั้งแต่วันเริ่มสัญญาโครงการ และมีระยะเวลาในการติดตามและประเมินผลรวม 12 เดือน (โครงการระยะแรกจะครอบคลุมระยะเวลา 2 เดือน) ซึ่งจะครอบคลุมในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในปัจจุบัน คาบเกี่ยวไปจนถึงช่วงที่ประเทศไทยเริ่มมีการฉีดวัคซีนเพิ่มมากขึ้นจนเกิดภูมิคุ้มกันหมู่ (herd immunity) และเริ่มเข้าสู่สถานการณ์การฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม

### 1.3.2 ขอบเขตการติดตามการปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

การติดตามทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา จะอ้างอิงกลุ่มเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 ซึ่งมาจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564) ซึ่งแบ่งกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจ สังคมดังต่อไปนี้

1) กลุ่มเปราะบางทางสังคม คือ กลุ่มประชากรที่ไม่สามารถที่จะปรับตัวเพื่อรองรับกับปัญหา ตลอดจนไม่สามารถที่จะฟื้นตัวจากผลกระทบของวิกฤติการณ์ได้ (องค์การอนามัยโลก) ซึ่งพบว่าในสถานการณ์โควิด-19 ได้มีกลุ่มเปราะบางทางสังคมที่สำคัญ ดังนี้

#### ตารางที่ 1.1 นิยามของกลุ่มเปราะบางทางสังคม

กลุ่มเปราะบาง	สาเหตุของความเปราะบาง
ครัวเรือนเด็กเล็ก (เปราะบางทางการศึกษา*)	ครัวเรือนมีความเปราะบางทางการเงิน
เด็กในวัยเรียน (เปราะบางทางการศึกษา*)	ครัวเรือนเปราะบางทางรายได้ทำให้เด็กต้องออกจากสถานศึกษากลางคัน บางครอบครัวมีความเปราะบางไม่สามารถเรียนผ่านระบบออนไลน์ได้ บางครัวเรือนต้องอาศัยอาหารที่โรงเรียนเป็นแหล่งโภชนาการที่สำคัญ
แรงงานนอกระบบ	ไม่มีระบบสวัสดิการคุ้มครอง และขนาดอำนาจต่อรองกับนายจ้าง
แรงงานต่างด้าว	ปัญหาการลักลอบนำแรงงานเถื่อนจากต่างประเทศ ปัญหานายจ้างไม่ดูแลแรงงานที่ติดโควิด-19
ครัวเรือนยากจนเรื้อรัง	ครัวเรือนมีความเปราะบางทางการเงิน
แรงงานตกงานเรื้อรัง	ความเปราะบางเชิงระบบจากตลาดแรงงานที่ตึงตัว

ผู้สูงอายุ	ต้องพึ่งพารายได้จากครอบครัว และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการถูกลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง
คนพิการ	ต้องพึ่งพารายได้จากครอบครัว และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการถูกลดค่าจ้าง การเลิกจ้าง
คนไร้บ้าน	ขาดโอกาสในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล สิทธิในการรับเงินช่วยเหลือเยียวยา ไม่มีครอบครัว ญาติที่น้องให้ปรึกษาหารือหรือคอยช่วยเหลือเจอจน อีกทั้งยังขาดที่อยู่อาศัยเป็นทุนเดิม
กลุ่มเปราะบางเชิงพื้นที่	ข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจสถานะ หรือ ทางสังคมที่ทำให้ต้องอาศัยในพื้นที่เสี่ยง เช่น สถานที่ขนส่งสาธารณะที่มีการโดยสารแออัด ชุมชนแออัด สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานดูแลผู้สูงอายุ ทัณฑสถาน

2) กลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจ คือ กลุ่มธุรกิจ/แรงงาน ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 และมีความสามารถในการฟื้นตัวที่ต่ำกว่ากลุ่มธุรกิจ/แรงงานอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ ซึ่งบางส่วนเป็นผลมาจากมาตรการในการควบคุมการแพร่ระบาดของภาครัฐ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจได้เป็น กลุ่มเปราะบางภาคธุรกิจ และกลุ่มเปราะบางภาคแรงงาน

### ตารางที่ 1.2 กลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจ: กลุ่มเปราะบางภาคธุรกิจ

กลุ่มธุรกิจ	ผลกระทบ
1. กลุ่มสินค้ากับกำลังซื้อของครัวเรือน	กำลังซื้อของสินค้าในหมวดไม่คงทนจะได้รับผลกระทบน้อยที่สุด และฟื้นตัวมาเร็วที่สุด สินค้ากึ่งคงทน และสินค้าคงทนจะได้รับผลกระทบมากขึ้น และฟื้นตัวกลับมาช้ากว่า และกลุ่มสินค้าที่กำลังซื้อหายไปมากที่สุด และมีแนวโน้มฟื้นตัวกลับมาช้าที่สุด คือ กลุ่มที่เป็นบริการ
2. ธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	ธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 มากที่สุด และมีแนวโน้มการฟื้นตัวที่ช้าที่สุดเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่นๆ

	<p>ในระดับจังหวัด พบว่าบางจังหวัดของไทยเป็นจังหวัดเปราะบางเพราะอาศัยรายได้จากการท่องเที่ยวในสัดส่วนที่สูง ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา สุราษฎร์ธานี ประจวบคีรีขันธ์ ตรัง เพชรบุรี เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน</p> <p>ในระดับธุรกิจ ธุรกิจที่พึ่งพารายได้จากนักท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียวจะไม่มีรายได้เข้ามาเลย ธุรกิจที่สามารถเอาตัวรอดได้จะเป็นธุรกิจที่ปรับตัวหันมาเน้นนักท่องเที่ยวในประเทศ ร่วมกับการหารายได้จากคนในท้องถิ่น และธุรกิจจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นหากสามารถที่จะขายสินค้า/บริการทางออนไลน์ได้</p>
3. ธุรกิจส่งออก	ผลกระทบขึ้นกับกำลังซื้อจากต่างประเทศ โดยในช่วงต้นปี มูลค่าการส่งออกในภาพรวมเริ่มกลับมาเป็นบวกที่ร้อยละ 1.82 แต่ยังไม่สามารถกลับฟื้นคืนจากที่หดตัวลงมาได้
4. ธุรกิจขนาดกลางและย่อม	ได้รับผลกระทบมากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจาก 3 สาเหตุ คือ ความสามารถของธุรกิจในการรองรับวิกฤตที่น้อยกว่า ระบบการเงินที่โดยธรรมชาติจะเอื้อประโยชน์กับธุรกิจรายใหญ่มากกว่า และข้อจำกัดในการเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือภาครัฐ
5. ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการจำกัดการเดินทางเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ	
5.1 ธุรกิจที่พึ่งพาแรงงานต่างด้าว	แรงงานต่างด้าวมียังมีจำนวนลดลงในช่วงโควิด-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงและก่อสร้างเป็นหลัก
5.2 ธุรกิจที่พึ่งพารายได้จากนักเรียน/นักศึกษาต่างชาติ	ผลประโยชน์ที่หายไป ใน 3 รูปแบบ ได้แก่ ผลประโยชน์ต่อสถาบันการศึกษาในรูปของค่าเล่าเรียน ผลประโยชน์ต่อธุรกิจท้องถิ่นที่อาศัยกำลังซื้อจากนักเรียน/นักศึกษาต่างชาติ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับภาครัฐ ผ่านการเก็บค่าธรรมเนียม หรือ

	ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งประมาณการมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สูญเสียไปจากการที่นักศึกษาต่างชาติรายใหม่ไม่สามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้ ซึ่งพบว่ามีมูลค่าความสูญเสียประมาณ 5.3-7.7 พันล้านบาท ซึ่งจะเกิดขึ้นในปี 2563-2566
6. ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการภาครัฐ	มาตรการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการแพร่ระบาด โดยจำกัดการดำเนินธุรกิจจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น ธุรกิจในการผลิต ธุรกิจก่อสร้าง ธุรกิจร้านอาหาร ห้างสรรพสินค้า ธุรกิจขนส่งผู้โดยสาร การท่องเที่ยว/โรงแรม เป็นต้น

### ตารางที่ 1.3 กลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจ: กลุ่มเปราะบางภาคแรงงาน

กลุ่มแรงงาน	ผลกระทบ
1. แรงงานที่ตกงาน ไม่สามารถหางานทำได้	ปัญหาการตกงานเรื้อรัง ทั้งกลุ่มบัณฑิตจบใหม่ และแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานเดิม
2. แรงงานที่ว่างงานแฝง	แรงงานบางส่วนที่ยังคงมีสภาพได้รับการจ้างงานอยู่ แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนที่สูงเพียงพอ เรียกว่าเป็นกลุ่มเสมือนว่างงาน
3. แรงงานที่ทำงานต่ำกว่าศักยภาพ เช่น เปลี่ยนงาน ถูกลดชั่วโมงการทำงาน	แรงงานที่ปรับตัวในช่วงโควิด-19 สามารถหางานทำได้ แต่เป็นงานที่ต่ำกว่าศักยภาพที่ตนเองมี หรือถูกปรับลดค่าจ้าง ลดชั่วโมงการทำงาน

การติดตามสถานการณ์การปรับตัวจะถูกจำกัดด้วยความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งต้องพิจารณาเป็นรายกลุ่มว่าจะอาศัยข้อมูลในรูปแบบใดที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินสถานการณ์ได้ และการเลือกกลุ่มเป้าหมายที่สอดคล้องประสานทำงานกับชุดโครงการย่อยอื่นๆ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มโครงการย่อยอื่น ซึ่งได้มีการพิจารณากลุ่มเปราะบางที่เป็นกลุ่มแรงงานแล้ว ในโครงการวิจัยชิ้นนี้จึงจะไม่เลือกกลุ่มดังกล่าวมาทำการศึกษาเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ การเพิ่ม/ลดกลุ่มที่ทำการศึกษาจะขึ้นกับสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะทำให้มีกลุ่มเปราะบางกลุ่มใหม่ที่ควรนำมาศึกษา และปรับลดกลุ่มเปราะบางบางกลุ่มที่สามารถปรับตัวเองได้ หรือมีมาตรการช่วยเหลือจากภาครัฐที่เข้ามาดูแลอย่างเพียงพอแล้ว

### 1.3.3 ขอบเขตการติดตามและประเมินผลมาตรการภาครัฐ

มาตรการภาครัฐที่จะดำเนินการติดตามจะเป็นมาตรการทางด้านเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้ พรก. ฟื้นฟู 5 แสนล้าน และมาตรการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ร่วมกับมาตรการเฉพาะกลุ่มที่เกิดขึ้น หรือ กำลังจะเกิดขึ้นสำหรับการฟื้นฟูกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมที่คณะผู้วิจัยจะศึกษาในหัวข้อ 1.3.2

ทั้งนี้ การติดตามมาตรการภาครัฐจะคัดเลือกมาตรการที่เด่น มีความสำคัญ และสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการฟื้นฟูกลุ่มเปราะบางอย่างยั่งยืนต่อไป

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยชิ้นนี้มีการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ดังนี้

### ผลผลิต

- ข้อมูลสถานการณ์ การปรับตัวของเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาของไทย ไม่น้อยกว่า 1 กลุ่ม
- ข้อมูลผลการประเมินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐ
- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายภาครัฐเป็นระยะๆ ในช่วงระหว่างที่ทำการศึกษาน้อยกว่า 4 ประเด็น

### ผลลัพธ์

- ภาครัฐสามารถที่จะปรับปรุงนโยบาย หรือกำหนดมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูให้มีความเหมาะสมมากขึ้นทั้งในภาควิชาการและในภาคปฏิบัติ ที่มีความทันต่อสถานการณ์

### ผลกระทบ

- นโยบายภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรการถูกใช้ตรงกับสถานการณ์ของแต่ละกลุ่มเป้าหมายและเพียงพอต่อการเยียวยาและการฟื้นฟูจากวิกฤติ อีกทั้งยังช่วยสนับสนุนให้ทั้งสองกลุ่มเป้าหมายทั้งภาคเศรษฐกิจสังคมและการศึกษา สามารถที่จะปรับตัวและผ่านช่วงวิกฤติได้อย่างยั่งยืน
- รัฐบาลมีข้อสรุปบทเรียนในการรับมือกับปัญหาอื่นๆที่คล้ายคลึงกันในอนาคต ทำให้ประเทศมีความมั่นคงต่อภัยในลักษณะคล้ายคลึงกันมากยิ่งขึ้น
- เกิดการสั่งสมความรู้และเครือข่ายวิชาการในสังคมไทยเพื่อรับมือเหตุการณ์ในลักษณะเดียวกันในอนาคต

## บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และกรอบแนวคิด

### 2.1 การทบทวนวรรณกรรม

โครงการนี้เป็นโครงการที่ทำการวิจัยต่อเนื่องจากโครงการวิจัยที่ประเมินผลกระทบของโควิด-19 ต่อสังคมและเศรษฐกิจ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2564) ซึ่งได้มีการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับมหภาค และในระดับจุลภาค

ในระดับมหภาค พบว่าสถานการณ์ในปี 2564 จะมีความแตกต่างกันกับปี 2563 อยู่ในบางประการ โดยผลกระทบของโควิด-19 ต่อเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3 ของ GDP ซึ่งเป็นผลมาจากฐานการคำนวณ GDP ที่ต่ำในปีที่ผ่านมา ในขณะที่มาตรการทางด้าน Health Policy ในปีนี้ เริ่มพบว่าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในแง่ลบ ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่การแพร่ระบาดของโควิด-19 เกิดขึ้นในวงกว้าง ทำให้กระบวนการกักตัวผู้ที่ติดเชื้อและกลุ่มที่เสี่ยงติดเชื้อจะต้องมีการกักตัวคนจำนวนมาก จึงส่งผลกระทบต่อการค้าเงินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ ประเด็นที่สำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในปี 2564 คือ ความสามารถในการอัดฉีดมาตรการทางการเงินและการคลัง และ ความสามารถในการฉีดวัคซีนให้ครอบคลุมโดยเร็วที่สุด ซึ่งทั้ง 2 ปัจจัยต่างมีน้ำหนักในการกำหนดอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกว่ามาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของโรค (Restriction) และมาตรการ Health Policy

ในแง่ของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ เมื่อเจาะลึกลงไปในระดับอุตสาหกรรม/กลุ่มอุตสาหกรรม/ธุรกิจ จะพบว่าผลกระทบของโควิด-19 จะส่งผลกระทบที่แตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่แต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบที่แตกต่างกัน และธุรกิจมีความสามารถในการปรับตัวที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบและควรได้รับความสนใจได้แก่ กลุ่มธุรกิจที่รายได้ลดลงมากจากการลดลงของกำลังซื้อของภาคครัวเรือน ธุรกิจในกลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ธุรกิจส่งออก ธุรกิจขนาดกลางและย่อม ธุรกิจที่พึ่งพาการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ ได้แก่ ธุรกิจที่พึ่งพาแรงงานต่างชาติ และธุรกิจที่พึ่งพารายได้จากนักเรียน/นักศึกษาต่างชาติ รวมไปถึงกลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการการควบคุมการระบาดของภาครัฐ

สำหรับกลุ่มแรงงานที่ได้รับผลกระทบ จะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มที่สำคัญ คือ กลุ่มแรงงานที่ตกงานหรือยังไม่สามารถหางานใหม่ได้ ซึ่งครอบคลุมทั้งบัณฑิตจบใหม่และแรงงานในตลาดที่มีอยู่เดิม กลุ่มแรงงานที่มีงานทำแต่เสมือนกับว่างงาน และกลุ่มแรงงานที่ทำงานต่ำกว่าศักยภาพ เช่น เปลี่ยนงาน ถูกลดชั่วโมงการทำงาน

ในส่วนของผลกระทบทางด้านสังคม พบว่าผลกระทบของโควิด-19 จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบางที่ไม่สามารถปรับตัวได้ ซึ่งบางส่วนเป็นข้อจำกัดจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ประกอบไปด้วยครัวเรือนเด็กเล็ก ครัวเรือนที่เด็กออกจากการเรียนกลางคัน ซึ่งทั้งสองกลุ่มเป็นปัญหาทางการศึกษา และกลุ่มครัวเรือนยากจนเรื้อรัง แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว แรงงานที่ตกงานเรื้อรัง ผู้สูงอายุ คนพิการ และคนไร้บ้าน ที่เป็นกลุ่มทางสังคมที่ไม่ใช่กลุ่มการศึกษา

นอกจากนี้ การจะสร้างความยั่งยืนให้กับสังคมไทยเพื่อรองรับวิกฤติการณ์ในอนาคต จะต้องอาศัยการพัฒนากลไกการดำเนินนโยบายตั้งแต่ ผู้นำ การให้อำนาจ การมีทีมเศรษฐกิจและสังคมที่เข้าใจปัญหาและมีอำนาจในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง รวมไปถึงการใช้เครื่องมือทั้งมาตรการการเงิน การคลังและมาตรการอื่นๆ เข้ามาผสมผสานกันอย่างเหมาะสม ร่วมกับการเพิ่มภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือน หนี้สาธารณะของรัฐ หนี้ที่ถูกจับตาและหนี้สงสัยจะสูญที่ค้างอยู่ที่สถาบันการเงิน ตลอดจนการสร้างกลจักรทางเศรษฐกิจตัวใหม่เพื่อผลักดันประเทศให้มีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด

## 2.2 กรอบแนวคิด

### 2.2.1 กรอบแนวคิด

โควิด-19 เป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับจุลภาค (แรงงาน ภาคธุรกิจ ภาคการศึกษา) และในระดับมหภาค (กลไกตลาด เสถียรภาพของราคา การแข่งขัน) การผลักดันเศรษฐกิจไทยสามารถที่อยู่รอดและผ่านพ้นกับวิกฤติการณ์ครั้งนี้ต้องอาศัยการศึกษาทั้งในระดับมหภาค และในระดับจุลภาค

ในระดับมหภาค นโยบายที่สำคัญจะประกอบไปด้วย 4 กลุ่มนโยบาย ได้แก่ นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง นโยบายแรงงานและนโยบายอื่นๆ (เช่น นโยบายสุขภาพ) บทเรียนจากต่างประเทศบ่งชี้ว่าการกำหนดนโยบายมหภาคที่เหมาะสมจะต้องกำหนดนโยบายทั้ง 4 กลุ่มข้างต้นให้เหมาะสม ซึ่งจะขึ้นกับบริบทของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน อาทิ เช่น ระดับของปัญหา ข้อจำกัดทางการเงินและการคลัง พฤติกรรมทางสังคมของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

การศึกษาในระดับจุลภาค จะเป็นการติดตามและวิเคราะห์การปรับตัวของกลุ่มเปราะบางทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งกลุ่มที่มีความเปราะบางทางการศึกษา ในขณะที่การศึกษาในระดับมหภาค จะเป็นการติดตามและประเมินมาตรการของภาครัฐในการเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ

มาตรการที่จะประสบความสำเร็จต้องมีความเหมาะสมในแง่ของ การสอดประสานของมาตรการช่วยเหลือ เยียวยาและฟื้นฟูของภาครัฐ กับสถานการณ์การปรับตัวของภาคธุรกิจ มาตรการที่ปรับใช้ต้องมีปริมาณที่ เพียงพอ มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม มีวิธีการช่วยเหลือที่เหมาะสม และต้องมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการสร้างผลลัพธ์และผลกระทบที่สูง

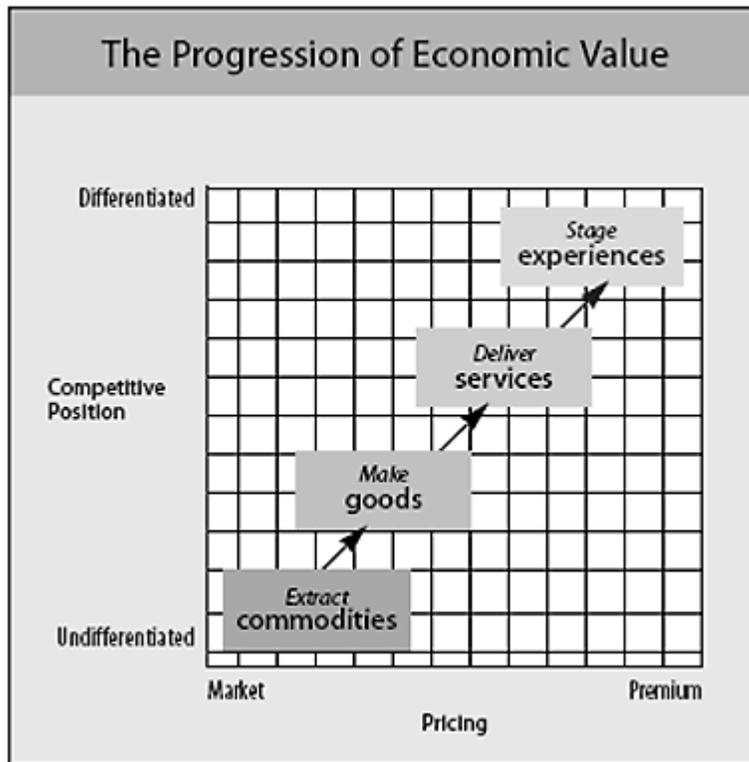
ในภาคทฤษฎี กลไกการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ จะหมายถึงกลไกที่ให้ความแรงจูงใจกับธุรกิจ/แรงงาน/รวมถึง ผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่สร้างผลประโยชน์ทางสังคม (positive externality) เช่น ธุรกิจและแรงงานที่ยินดี ปฏิบัติตาม มาตรการควบคุมการแพร่ระบาด จะได้รับผลกระทบในการดำเนินธุรกิจ แต่เป็นการช่วยเหลือให้สังคมได้มีความ ปลอดภัยจากการแพร่ระบาด จึงควรที่จะได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม ธุรกิจที่ได้รับประโยชน์จากแรงงานต่าง ต้ว ควรจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลแรงงานต่างต้วจากต้นทุนต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ การระบาดของโควิด-19 ธุรกิจที่ไม่ปฏิบัติตามและทำให้เกิดความเสี่ยง หรือการแพร่ระบาดของโรค ควรจะต้อง ได้รับบทลงโทษ

นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุนต้องพิจารณาในมิติของความสามารถในการเข้าถึง ซึ่งพบว่ากลุ่มเปราะบาง จะมีความสามารถในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐที่จำกัดกว่า แต่ในทางตรงกันข้าม ก็ต้องไม่ลืมว่าธุรกิจ/ แรงงานบางส่วนที่ได้รับผลกระทบจะเป็นแรงงานที่เสียภาษีนิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งควรจะได้รับ การเยียวยาเป็นกลุ่มต้นๆ เพื่อตอบแทนคนที่เสียภาษีอย่างถูกต้อง ไม่หลีกเลี่ยงภาษี

## 2.2.2 การสนับสนุนโอกาสทางเศรษฐกิจหลังจากที่เกิดโควิด-19

โอกาสทางเศรษฐกิจ เกิดขึ้นได้ใน 2 รูปแบบที่สำคัญ คือ รูปแบบเดิมที่ประเทศไทยมีความเข้มแข็ง เช่น ภาคส่งออก ภาคท่องเที่ยว รวมไปถึงพื้นที่ที่เป็นหัวใจที่จะนำเศรษฐกิจไทยให้เกิดการเติบโตอย่างยั่งยืน เช่น กลุ่มธุรกิจ SMEs ในขณะที่รูปแบบที่สอง จะเป็นการพิจารณาโอกาสของไทยในอนาคตโดยไม่ติดกรอบจำกัดว่าไทย จะต้องมีการพัฒนาแบบเดิม ซึ่งในส่วนหลังจะอาศัยแนวคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจ จากเศรษฐกิจที่พึ่งพา สินค้าจากธรรมชาติ (extract commodities) เช่น ภาคเกษตร เหมือนแร่ ประมง มาเป็นสินค้าอุตสาหกรรม (Industry) ที่เน้นการผลิตสินค้า และพัฒนาต่อมาเป็น การให้บริการ (Services) ก่อนที่จะต่อยอดไปสู่การขยาย ประสบการณ์ (Experience) ดังรูปที่ 2.1

รูปที่ 2.1 แสดงพัฒนาการของการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจ



ที่มา: Pine and Gilmore (1999)

### 2.2.3 สมมติฐานการวิจัย

ธุรกิจ แรงงาน และกลุ่มการศึกษาได้รับผลกระทบจากโควิด-19 ไม่เท่ากัน

ธุรกิจ แรงงานและกลุ่มการศึกษามีความสามารถในการปรับตัวต่อปัญหาโควิด-19 ได้ไม่เท่ากัน

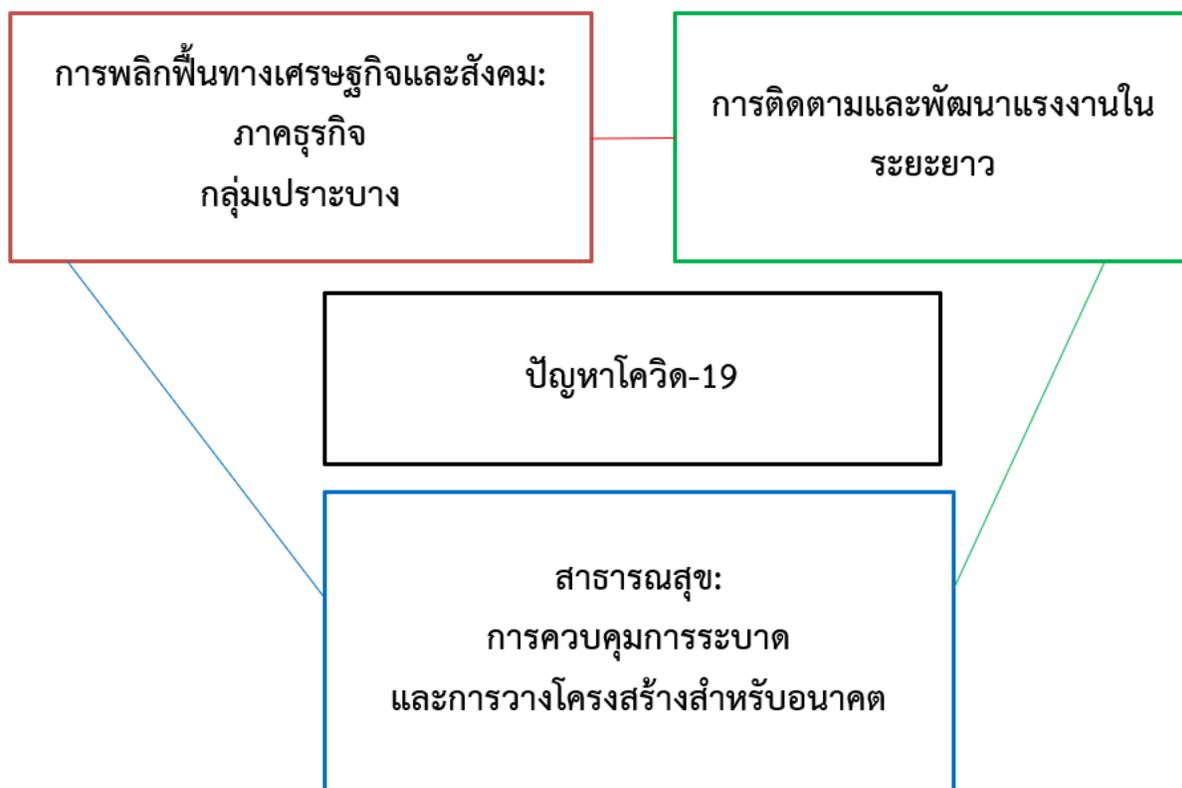
มาตรการของภาครัฐ มีผลต่อความสามารถในการปรับตัวและฟื้นฟูทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งมาตรการควบคุมการแพร่ระบาด และมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม

### 2.2.4 การเชื่อมโยงระหว่างแผนและแผนงานย่อย

ปัญหาโควิด-19 เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวโยงกันระหว่าง 3 มิติหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสาธารณสุข ดังนั้น โครงการวิจัยทั้งโครงการจะแบ่งทีมออกเป็น 3 ทีมหลัก (รูปที่ 2.2) ได้แก่

1. ทีมเศรษฐกิจและสังคม ที่เน้นการผลักดันธุรกิจ และกลุ่มสังคมที่มีความเปราะบาง
2. ทีมแรงงาน ที่เน้นการติดตามและพัฒนาแรงงานในระยะยาว
3. ทีมสาธารณสุข ที่เน้นการศึกษาเพื่อสนับสนุนการควบคุมการระบาด ทั้งที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน และที่เป็นความต้องการองค์ความรู้ในระยะสั้นและระยะกลาง และการวางบทเรียนสำหรับการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

รูปที่ 2.2: โครงสร้างแผนการทำงาน



ที่มา: คณะผู้วิจัย

บทบาทของทีมแผนจะเป็นหนึ่งในหน่วยวิจัยที่ทำหน้าที่สนับสนุนการวิจัยผ่านการติดตามสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและสาธารณสุขที่สำคัญเพื่อใช้เป็นปัจจัยนำเข้าในการวิจัยของแต่ละโครงการย่อย

ในระหว่างการดำเนินโครงการ ทีมแผนจะทำหน้าที่ในการจัดประชุมระหว่างทีมวิจัยทั้ง 3 ทีมเพื่อปรึกษา และแลกเปลี่ยนข้อมูล และระหว่างทีมวิจัยกับผู้ทรงคุณวุฒิของสภาการวิจัยแห่งชาติ และ/หรือ การเชิญ ผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมวงด้วย โดยจะมีการจัดประชุมไม่น้อยกว่า 2-3 สัปดาห์ต่อครั้ง

ประเด็นการศึกษาและติดตามสถานการณ์จะมุ่งเน้นในประเด็นที่มีความเร่งด่วน มีความสำคัญ เป็น ประเด็นที่ได้รับคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งอยู่ภายใต้ประเด็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และสาธารณสุข โดยมีข้อจำกัดมาจากความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล

## บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

### 3.1 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาจะแบ่งกิจกรรมการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน ประกอบไปด้วย การติดตามสถานการณ์การปรับตัวของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา และการประเมินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐ

การติดตามสถานการณ์การปรับตัวของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา จะเริ่มต้นจากการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่จะศึกษาวิจัย ซึ่งอ้างอิงจากกลุ่มธุรกิจและแรงงานที่มีความเปราะบางในขอบเขตการวิจัยเป็นตัวตั้ง แล้วทำการประเมินเบื้องต้นเพื่อคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย ผ่านการรวบรวมข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้อง และ/หรือ ร่วมกับการเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการศึกษาไม่น้อยกว่า 5 กลุ่ม (ในระยะแรกนี้จะศึกษาเฉพาะภาพรวมของโอกาสทางเศรษฐกิจ) โดยการเลือกกลุ่มเปราะบางจะไม่เลือกซ้ำซ้อนกับโครงการย่อยอื่นที่ดำเนินการในชุดโครงการเดียวกัน ซึ่งจะมีเนื้อหาที่ทับซ้อนในกลุ่มที่สำคัญ คือ กลุ่มแรงงาน ทำให้การวิจัยในครั้งนี้จะไม่รวมกลุ่มแรงงานเข้าไปในการวิเคราะห์โดยตรง

สำหรับการประเมินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐ จะครอบคลุมมาตรการทางด้านการเงิน การคลัง มาตรการทางด้านการศึกษาและมาตรการอื่นๆ โดยคณะผู้วิจัยจะดำเนินการคัดเลือกมาตรการที่มีความสำคัญ คือ มีขนาดของงบประมาณที่สูง มีแนวโน้มจะสร้างผลกระทบที่สูง มีกลุ่มเป้าหมายที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่ทำการวิจัย ได้รับความสนใจจากสาธารณะ และความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลเป็นสำคัญ

#### 3.3.1 กลุ่มเป้าหมายในการติดตามสถานการณ์การปรับตัว

ในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายเพื่อใช้เป็นต้นแบบรวม 5 กลุ่ม ซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้น ร่วมกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่กำกับดูแลการขับเคลื่อนงานวิจัย

กลุ่มเป้าหมายเบื้องต้น 5 กลุ่ม (ดำเนินการสำหรับโครงการในระยะแรกจะเน้นศึกษาเพียง 1 กลุ่ม) ประกอบไปด้วย

##### 1. กลุ่มธุรกิจท่องเที่ยว

กลยุทธ์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยหลังจากโควิด-19 ไม่สามารถพึ่งพา Mass Tourism หรือการพลิกฟื้นให้จำนวนนักท่องเที่ยวกลับมาอยู่ที่ 40 ล้านคนต่อปีเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก สิ่งที่ต้องทำคือการลดจำนวน

นักท่องเที่ยวเป้าหมายลง แต่ทำให้เกิดการใช้จ่ายต่อหัวเพิ่มขึ้น (ยุทธศาสตร์ สุขสร 2563; ศุภวุฒิ สายเชื้อ 2564) ซึ่งหมายถึงต้องมีการปรับกระบวนการท่องเที่ยวให้มีการเพิ่มมูลค่าและเน้นการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ เช่น การท่องเที่ยวแบบ Wellness Tourism การท่องเที่ยวแบบ Medical/Health Tourism รวมถึงการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและอาหารมากขึ้น

อย่างไรก็ดีการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพจำเป็นต้องผลักดันในหลายด้าน อาทิ อาหารเฉพาะกลุ่ม ผลิตภัณฑ์สปาและสมุนไพรมูลค่าสูง การพัฒนาแพทย์ทางเลือกต่างๆ รวมถึงมาตรการพัฒนาทักษะอาชีพ ฝึกอบรมเสริมทักษะบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อรองรับทิศทางการท่องเที่ยวแบบใหม่ เช่น การอบรมเพื่อเป็นนักรการตลาดดิจิทัล นักออกแบบการท่องเที่ยว การฝึกทักษะด้านการให้บริการทางสุขภาพ เช่น Spa therapist เป็นต้น

## 2. กลุ่มธุรกิจส่งออก

สถานการณ์การฟื้นตัวของตลาดโลกมีความไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีความสามารถในการเข้าถึงและใช้บริการวัคซีนได้อย่างรวดเร็วกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่ด้อยพัฒนา ประกอบกับสงครามทางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในฐานะที่เป็นฐานการผลิต และผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางเพื่อส่งออก ทำให้ธุรกิจส่งออกต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์สำหรับอนาคต

ภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โอกาสของเศรษฐกิจไทยเกิดขึ้นเมื่อการก่อสร้างเส้นทางรถไฟลาว-จีน กำลังจะแล้วเสร็จและเริ่มเปิดให้บริการ ทำให้สินค้าของไทยสามารถที่จะขนส่งกลับคืนไปได้เช่นเดียวกัน ภาครัฐควรจะให้การสนับสนุนเพื่อปรับตัวเพื่อรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งโอกาสที่เกิดขึ้นนี้อย่างไร

## 3. กลุ่มเปราะบางทางสังคม อาทิ เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ และ/หรือ คนไร้บ้าน

กลุ่มเปราะบางทางสังคม ต้องพึ่งพาอาศัยการช่วยเหลือจากภาครัฐในการปรับตัวในช่วงโควิด-19 และการฟื้นฟูในช่วงหลังโควิด-19 บทบาทของภาครัฐในการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางทางสังคมเป็นอย่างไร และอะไรคือสิ่งที่ต้องการเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

## 4. กลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางการศึกษา

คณะผู้วิจัยขอแบ่งการศึกษาแบ่งออกเป็น 7 กลุ่มหลักด้วยตามลักษณะการเรียนรู้ คือ ระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา การศึกษานอกระบบ และมหาวิทยาลัย สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อการเรียนรู้ของเด็กนักเรียนในทุกกลุ่มการศึกษา เนื่องจากการปิดโรงเรียนเป็นระยะเวลานานนั้นสามารถก่อให้เกิดการสูญเสียด้านการศึกษา (Learning

loss) ได้ หลายสถาบันการศึกษาได้ทดแทนการเรียนการสอนที่สถานศึกษาโดยการใช้การศึกษาทางไกลผ่านหลากหลายช่องทาง และหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการอัดเทปวีดีโอ การเรียนกับครูโดยมีการโต้ตอบ การใช้ใบงาน และการใช้กล่องการเรียนรู้ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าแต่ละรูปแบบมีข้อดีข้อเสียต่างกัน แต่ในเรื่องของประสิทธิภาพในการเรียนรู้สำหรับเด็กเล็กนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ปกครองที่เป็นครูผู้ช่วยสอนเป็นอย่างมาก นอกจากนั้น บางกลุ่มการศึกษาโดนผลกระทบรุนแรงมากกว่าบางกลุ่ม เช่น กลุ่มที่มีความจำเป็นต้องเรียนที่สถานศึกษา (onsite) เพื่อการเรียนรู้ หรือกลุ่มยากจนที่มีความลำบากในการใช้ชีวิตประจำวันที่เปลี่ยนไปและความลำบากในการเข้าถึงเครื่องมือสื่อสารเพื่อการเรียนรู้ทางไกลได้

ความเปราะบางเกิดขึ้นในประเด็นแรก คือ กลุ่มที่มีความจำเป็นต้องเข้ามาเรียนรู้สถานศึกษา (onsite) แต่ไม่สามารถเข้ามาในสถานศึกษาได้ เช่น ระดับเด็กปฐมวัยถึงประถมศึกษาที่จำเป็นจะต้องมีครูผู้สอนอยู่อย่างใกล้ชิดเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ ซึ่งเป็นไปได้ยากสำหรับเด็กที่มีอายุในช่วงวัยนี้ในการเรียนผ่านสื่อการเรียนการสอนทางไกลที่มีอยู่ในปัจจุบัน และกลุ่มอาชีวศึกษาที่จำเป็นจะต้องฝึกงานฝีมือหรือเข้าไปเรียนรู้ในสถานประกอบการเพื่อฝึกงาน ซึ่งมีสถานประกอบการจำนวนไม่น้อยต้องระงับการดำเนินงานหรือปิดตัวลงในช่วงโควิด-19 ยิ่งไปกว่านั้นเด็กที่จบอาชีวศึกษาบางรายวิชาต้องตกงาน และมีความจำเป็นในการฝึกทักษะใหม่ (reskilled) เพื่อที่จะสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นจะต้องมีการช่วยหาทางออกให้กับกลุ่มเด็กอาชีวศึกษา ทั้งในเรื่องของคุณภาพงานฝีมือและการมีงานทำหลังเรียนจบ

ความเปราะบางในประเด็นที่ 2 เป็นประเด็นในเรื่องการแพร่ระบาดของโควิด -19 ที่ตอกย้ำปัญหาความเหลื่อมล้ำในครัวเรือนยากจนที่มีบุตรหลาน มีเด็กจำนวนมากพึ่งอาหารกลางวันที่มีโภชนาการจากโรงเรียนในช่วงเปิดเรียน ดังนั้น การที่โรงเรียนมีความจำเป็นที่จะต้องปิดลงเป็นระยะเวลายาวจึงอาจส่งผลกระทบต่อโภชนาการของเด็กด้วย โรงเรียนในหลายพื้นที่ที่ต้อง lockdown ใช้วิธีการให้เงินอาหารกลางวันกับผู้ปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถรู้ได้ว่าเงินที่ผู้ปกครองรับไปนั้นถูกนำไปใช้สำหรับโภชนาการเด็กมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นจะต้องมีวิธีการบริหารจัดการอาหารให้กับเด็กนักเรียนในช่วงปิดเรียน ข้อดีอีกหนึ่งอย่างของการที่โรงเรียนยังมีปฏิสัมพันธ์และติดต่อกับครอบครัวของเด็กนักเรียนโดยการให้เงินค่าอาหารกลางวันนั้น จะสามารถช่วยให้ลดจำนวนเด็กที่จะหลุดออกนอกระบบได้ อย่างน้อยก็พอมีช่องทางที่จะติดต่อกับเด็กได้เมื่อเปิดเทอมแล้ว

การศึกษาแบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ 1) ประเด็นของเด็กอาชีวศึกษาที่ไม่สามารถฝึกทักษะฝีมือในสถานศึกษาและไม่สามารถฝึกงานที่สถานประกอบการได้ และมีแนวโน้มที่จะตกงานในอนาคต และ 2) ประเด็นกลุ่มเด็กยากจนและยากจนพิเศษที่ถูกผลกระทบด้านโภชนาการเนื่องจากการปิดโรงเรียนเป็นระยะเวลานาน รวมถึงการช่วยเหลือไม่让孩子หลุดออกจากระบบการศึกษา

## 5. กลุ่มโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากปัญหาโควิด-19

ปัญหาโควิด-19 ไม่ได้ทำให้เกิดวิกฤติการณ์ไปในทุกด้าน ในวิกฤติการณ์หนึ่งๆ มักจะมีกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นโดยอาศัยโอกาสที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติการณ์นั้นๆ คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ และนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาต่อยอดให้เกิดความยั่งยืนต่อไปในอนาคต อาทิ เช่น อะไรคือ ภูมิปัญญาที่เกิดขึ้นในช่วงโควิด-19 การพลิกฟื้นอย่างยั่งยืนจากกลุ่มฐานเศรษฐกิจที่ประเทศไทยมีความเข้มแข็ง เช่น กลุ่มอาหาร กลุ่มดิจิทัล เป็นต้น ทั้งนี้

กลุ่มที่เป็นโอกาส สามารถเป็นกลุ่มที่ไทยมีศักยภาพมีอยู่ก่อนแล้วเดิม หรือเป็นโอกาสใหม่ที่เกิดขึ้นจากการคาดการณ์โอกาสในอนาคตก็ได้

สำหรับการติดตามและประเมินมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูของภาครัฐ จะคัดเลือกมาตรการที่มีความสำคัญในช่วงที่ดำเนินการทำวิจัย แยกเป็น มาตรการการเงิน มาตรการการคลัง มาตรการทางการศึกษา และมาตรการสนับสนุนในรูปแบบอื่นๆ แล้วทำการวิเคราะห์ในภาพรวม และการวิเคราะห์สำหรับกลุ่มเปราะบางที่เกี่ยวข้อง

### 3.3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรได้กำหนดเป้าหมายเบื้องต้นไว้ในขอบเขตการวิจัย และจะมีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการศึกษาเชิงลึกไม่น้อยกว่า 5 กลุ่ม (ในระยะที่ 1 จะเลือกศึกษาเพียง 1 กลุ่ม) โดยยกกลุ่มเป้าหมายเบื้องต้นได้แก่ กลุ่มธุรกิจท่องเที่ยว กลุ่มธุรกิจส่งออก กลุ่มเปราะบางทางสังคม อาทิ เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ และ/หรือ คนไร้บ้าน กลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางการศึกษา และกลุ่มโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากปัญหาโควิด-19

### 3.3.3 เครื่องมือวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ กำหนดกรอบเครื่องมือในการวิจัยรวม 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การทบทวนสถานการณ์ผลกระทบของโควิด-19 ต่อประชากรกลุ่มเฉพาะผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูลวรรณกรรม ข้อมูลสถิติ และข้อมูลการสัมภาษณ์ โดยข้อมูลวรรณกรรมจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยในประเทศไทย

ข้อมูลสถิติ จะอาศัยแหล่งข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ร่วมกับแหล่งข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กรมศุลกากร ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ จะประกอบไปด้วย ตัวแทนจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคแรงงาน และภาควิชาการที่เกี่ยวข้อง

2. การกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อทำการศึกษาเชิงลึก โดยอาศัยข้อมูลจากขั้นตอนที่ 1

3. การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง และ/หรือ การสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับแต่ละกลุ่มเพื่อประเมินสถานการณ์การปรับตัว ความเหมาะสมของมาตรการภาครัฐ และรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่การฟื้นฟูที่ยั่งยืน

การเก็บข้อมูลในส่วนนี้จะอาศัยการรวบรวมข้อมูลจากการประสานกับภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเปราะบางจะมีภาคีที่สำคัญ คือ ตัวแทนของชุมชน ตัวแทนของกลุ่มเป้าหมาย หน่วยงานภาครัฐที่ดูแลกลุ่มเป้าหมาย และ/หรือ นักวิชาการที่มีความชำนาญในประเด็นนี้

ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายในการศึกษามีความหลากหลาย การเก็บข้อมูลจะมีกรอบแนวคำถามที่สำคัญคือ

3.1 กลุ่มเป้าหมาย (นิยาม)

3.2 ขนาดของปัญหา (ประมาณการ หรือ ข้อมูลความเห็น)

3.3 ผลกระทบ (เทียบเคียงกับสถานการณ์ก่อนโควิด และในช่วงการแพร่ระบาดจนถึงปัจจุบัน)

3.4 สถานการณ์การปรับตัว

3.5 ความเห็นต่อมาตรการภาครัฐ

โดยการเก็บข้อมูลจริงจะขึ้นกับความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลเป็นสำคัญ

4. การประเมินมาตรการภาครัฐ โดยอาศัยผลการรวบรวมข้อมูลในขั้นตอนที่ 3 ร่วมกับการประเมินในระดับมหภาคโดยอาศัยกรอบแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ในการประเมิน ได้แก่ กลุ่มเป้าหมาย กระบวนการ ความพอเพียง และประสิทธิภาพ

การประเมินมาตรการภาครัฐ เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านเศรษฐศาสตร์ ผ่านการวิเคราะห์เครื่องมือ intervention ที่เกิดขึ้น โดยจะเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ สำหรับมาตรการที่สามารถวิเคราะห์โดยใช้วิธีการเชิงปริมาณทางด้านเศรษฐศาสตร์ได้ และใช้เครื่องมือเชิงคุณภาพ สำหรับมาตรการที่ไม่สามารถประเมินโดยใช้วิธีการในเชิงปริมาณได้)

เครื่องมือทางด้านเศรษฐศาสตร์หลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ประกอบไปด้วย

4.1 การวิเคราะห์ผลกระทบผ่านทางตัวคูณทวี (Economic multiplier) สะท้อนการหมุนเวียนของเงินผ่านมือของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจากมาตรการ ผ่านไปสู่การหมุนเวียนในเศรษฐกิจในภาพรวม

4.2 การวิเคราะห์ผลกระทบผ่านโครงสร้างการผลิต (Input-Output Analysis) สะท้อนความต้องการของสินค้าที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความต้องการวัตถุดิบขั้นกลางที่เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การหมุนเวียนทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นในภาพรวม

4.3 การวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของมาตรการภาครัฐ เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพผ่านความเห็นของผู้ที่เข้าร่วมโครงการ ผู้ที่ได้รับผลกระทบ และมุมมองจากภาควิชาการ

5. การเก็บข้อมูลเพิ่มเติมด้วยวิธีการสัมภาษณ์ และ/หรือ การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิมาประกอบ และ/หรือ การจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็น (การดำเนินการในขั้นตอนนี้เป็นทางเลือกที่จะเกิดขึ้นหากข้อมูลในขั้นตอนที่ผ่านมามีข้อสงสัยที่ตอบใจไม่ได้)

การเก็บข้อมูลในส่วนนี้ เพื่อสร้างข้อเสนอแนะที่เป็นโอกาสสำหรับอนาคตของประเทศไทยในลักษณะที่เป็น Proactive กล่าวคือ เป็นการมองอนาคตถึงโอกาสของประเทศ โดยที่ไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นการแก้ไขปัญหาจากฐานเศรษฐกิจไทยแบบเดิมที่มีอยู่

6. จัดทำบทสรุปสถานการณ์การปรับตัวของเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา บทวิเคราะห์ผลการติดตามมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูของภาครัฐ และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การฟื้นฟูที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

## บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย

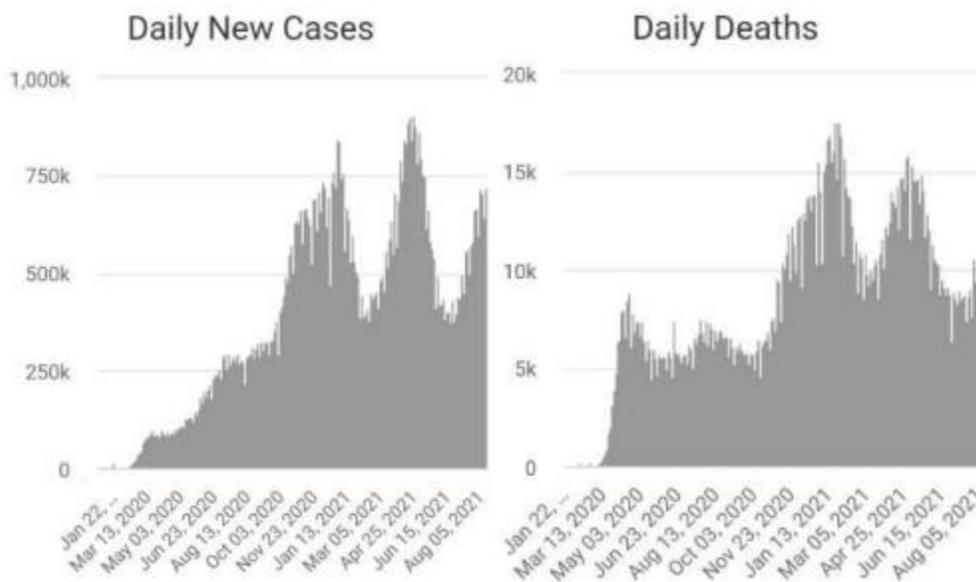
### 4.1 การติดตามสถานการณ์การปรับตัวของเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ทำการติดตามสถานการณ์การปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดแยกย่อยประเด็น ดังนี้

#### 4.1.1 การแพร่ระบาดของโควิด-19 กำลังเข้าสู่รูปแบบความปกติแบบใหม่

ปฏิเสธไม่ได้ว่าเศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาจะได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งในช่วง 2 เดือนที่ทำการศึกษาวินิจฉัยนั้น พบว่าสถานการณ์การระบาดในระดับโลกมีการปรับเข้าสู่รูปแบบการแพร่ระบาดในรูปแบบใหม่ (รูปที่ 4.1)

รูปที่ 4.1 สถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 รูปแบบใหม่



ที่มา: Worldometer

รูปที่ 4.1 แบ่งออกเป็น 2 รูปที่แสดงถึงยอดรวมการติดเชื้อรายใหม่ของทั้งโลกตามช่วงเวลา (รูปซ้าย) และรูปที่แสดงถึงจำนวนผู้เสียชีวิตรายใหม่ของทั้งโลกตามช่วงเวลา (รูปขวา) จากสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 เริ่มปรากฏชัดในช่วงต้นไตรมาสที่ 1 ของปี 2563 นั้น พบว่าสามารถแบ่งระลอกคลื่นออกได้เป็น 3 ระลอกคลื่นที่สำคัญ แต่ละคลื่นแสดงถึงระดับยอดรวมการติดเชื้อรายใหม่ที่เพิ่มสูงมากขึ้น ระลอกที่ 1 มีจุดสูงสุดที่ประมาณ

ปลายปี 2563 ในขณะที่ระลอกที่ 2 มีจุดสูงสุดที่ประมาณต้นไตรมาสที่ 1 ปี 2564 ในขณะที่ระลอกที่ 3 กำลังไต่ระดับเพิ่มสูงขึ้น

ทั้ง 3 ระลอกสะท้อนถึงการแพร่ระบาดของโควิด-19 สายพันธุ์ที่แตกต่างกัน โดยสายพันธุ์แรกคือ สายพันธุ์ดั้งเดิม หรือ อยู่ยั้ง สายพันธุ์ที่สองคือ สายพันธุ์แอลฟา และสายพันธุ์สุดท้ายคือ สายพันธุ์เดลต้าที่กำลังระบาดอย่างรุนแรงในโลก

ในขณะที่สายพันธุ์ที่กล่าวถึงมีความรุนแรงในการแพร่ระบาดที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิมในระดับที่สูง (Liu and Rocklov, 2021) แต่กระนั้น จำนวนผู้เสียชีวิตรายใหม่กลับมีแนวโน้มที่ลดลง โดยระลอกคลื่นในรูปขวามีขนาดของคลื่นที่สูงต่ำกว่าคลื่นอื่นๆ หรือก็คือ โลกกำลังจะเข้าสู่ความปกติรูปแบบใหม่ของโควิด-19 คือ สถานการณ์ที่มีการแพร่ระบาดแต่มีผู้เสียชีวิตน้อย (ตารางที่ 4.1)

ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกามีผู้ป่วยรายวันสูงถึง 71,135 คน แต่มีผู้เสียชีวิตเพียง 258 รายหรือคิดเทียบเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.4 ประเทศอังกฤษมีผู้ป่วยรายวันสูงถึง 29,520 คน แต่มีผู้เสียชีวิตเพียง 93 ราย หรือเทียบเท่าร้อยละ 0.3 อิสราเอล มีผู้ติดเชื้อรายวันสูงถึง 5,622 คน แต่มีผู้เสียชีวิตเพียง 11 ราย หรือ ร้อยละ 0.2 อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีบางประเทศที่มีสัดส่วนผู้เสียชีวิตในระดับสูง เช่น อินโดนีเซียที่มีผู้ติดเชื้อ 28,598 คนและมีผู้เสียชีวิต 1,270 ราย หรือ เทียบเท่าร้อยละ 4.4 ในขณะที่ไทยมีผู้ติดเชื้อรายใหม่ 22,086 คน มีผู้เสียชีวิต 217 ราย หรือเทียบเท่าร้อยละ 1.0

#### 4.1.2 นักเรียนรุ่น 'โควิด'

การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้การจัดการเรียนการสอนไม่สามารถทำได้ ทั้งนี้ แม้ว่าโควิด-19 จะส่งผลกระทบต่อเด็กนักเรียนในระดับที่ต่ำกว่าผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ แต่กระนั้นก็มีความเสี่ยงที่เด็กที่ได้รับเชื้อจะนำไปติดกับคนในครัวเรือน

รศ. ดร. เอกชัย กี่สุขพันธ์ ประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพฐ.) ให้สัมภาษณ์ (ไทยรัฐ, 2564) ว่า เนื่องจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 มีความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ทุกโรงเรียนต้องจัดการเรียนการสอนผ่านระบบออนไลน์ตลอดภาคเรียนที่ 1 และอาจจะมากกว่านั้นหากสถานการณ์ยังไม่คลี่คลาย

ในขณะเดียวกัน ข้อมูลจาก ศ. ดร. สมพงษ์ จิตระดับ (ไทยพีบีเอส, 2564) ระบุว่า ผลการสำรวจของนักเรียนผ่านระบบออนไลน์ พบว่าเด็กทั่วประเทศโดดเรียนออนไลน์กว่าร้อยละ 20 ทำให้ไม่สามารถได้รับเนื้อหาการเรียนการสอนได้อย่างครบถ้วน และหากพิจารณาในระดับโลกจะพบว่า การเรียนออนไลน์จะทำให้เกิดการถดถอยลงทางการศึกษาประมาณร้อยละ 20-50 ต่อปี

ตารางที่ 4.1 รูปแบบปกติรูปแบบใหม่สำหรับโควิด-19: ติดเชื้อเยอะ เสียชีวิตน้อย

Country,	New cases (daily)	New Death (daily)	Ratio (Deaths to Cases)
USA	71,135	258	0.4%
India	36,127	491	1.4%
UK	29,520	93	0.3%
Indonesia	28,598	1270	4.4%
Germany	4,682	3	0.1%
Philippines	14,249	233	1.6%
Chile	865	44	5.1%
Canada	706	2	0.3%
Malaysia	20,670	260	1.3%
Japan	20,366	25	0.1%
Israel	5,622	11	0.2%
Thailand	22,086	217	1.0%

ที่มา: Worldometer

นอกจากนี้ สถานการณ์ด้านเด็กยากจนและเด็กยากจนพิเศษ พบว่าในช่วงโควิด-19 ที่ผ่านมามีเด็กยากจนและเด็กยากจนพิเศษรวมประมาณ 1.9 ล้านคน (กองทุนเสมอภาคทางการศึกษา, 2564) ซึ่งส่งผลทำให้นักเรียนยากจนเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 128,524 คนและทำให้มีนักเรียนหลุดจากระบบการศึกษา 43,060 คน (รูปที่ 4.2) คริวเรือนที่มีความลำบากมากที่สุดของประเทศมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อคริวเรือนที่ 1,094 บาทต่อเดือน หรือ 36 บาทต่อวัน

#### 4.1.3 การออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม

ภาครัฐได้มีการพิจารณาออกกฎหมายที่อาจจะมีผลกระทบต่อสังคม ได้แก่ พ.ร.ก. จำกัดความรับผิดชอบบุคลากรสาธารณสุขในการรักษาผู้ป่วยโควิด-19 (มติชน, 2564) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การคุ้มครองผู้ที่ทำงานให้สามารถทำงานได้อย่างเต็มความสามารถโดยไม่ต้องกังวลว่าจะถูกฟ้องร้อง

แต่ในขณะเดียวกัน ความครอบคลุมของ พ.ร.ก. จะมีความกว้างมาก และจะครอบคลุมกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้จัดหาหรือบริหารวัคซีนด้วย ซึ่งจะลดกลไกความรับผิดชอบทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสที่จะถอดบทเรียนการเรียนรู้จากการจัดการวิกฤติโควิด-19 ที่ผ่านมาอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

#### รูปที่ 4.2 แผลเป็นของโควิด-19 ต่อระบบการศึกษา



ที่มา: กองทุนเสมอภาคทางการศึกษา (2564)

ในขณะเดียวกัน ภาครัฐได้มีการพิจารณาเพิ่มเติมข้อกำหนดใน พรก. ฉุกเฉิน ฉบับที่ 27 มาตรา 11 กำหนดเพิ่มข้อความที่ควบคุมการเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง โดยระบุว่า “การเสนอข่าวหรือการทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความ อันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือน

ข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทั่วราชอาณาจักรนั้น เป็นความผิด...”

ซึ่งการกำหนดข้อความในลักษณะดังกล่าวถูกยกเป็นประเด็นว่าอาจจะเป็นการปิดปากสื่อไม่ให้ทำหน้าที่ในการเสนอข้อเท็จจริงให้กับประชาชนได้รับทราบ (ฐานเศรษฐกิจ, 2564)

#### 4.1.4 หลุมรายได้ทางเศรษฐกิจ

ข้อมูลประมาณการของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564) ระบุถึงปัญหาของโควิด-19 ทำให้เกิดหลุมรายได้กว่า 2.6 ล้านล้านบาท ซึ่งจะเกิดขึ้นระหว่างปี 2563-2565 เป็นหลุมที่ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นสำคัญในการเข้ามาแก้ไขปัญหา

ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2564) พบว่า หากดูเสถียรภาพทางการคลัง สัดส่วนหนี้สาธารณะวิ่งขึ้นไป 70% เศรษฐกิจไทยยังรองรับได้ การกู้ระยะยาว 10 ปี ดอกเบี้ยเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 1.6 แต่อยู่แล้วต้องมีแผนที่ชัดเจน

จากข้อมูลข้างต้น ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ออกมาสนับสนุนการกู้เงินเพิ่มอีก 1 ล้านล้านบาทเพื่อแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพธุรกิจ, 2564) อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนดังกล่าวยังขาดแผนในการใช้เงินกู้อย่างเป็นรูปธรรม จึงเกิดเป็นช่องว่างในการหาข้อมูลเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว

#### 4.1.5 แนวทางการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9

สถานการณ์การแพร่ระบาดในช่วงที่ผ่านมาเริ่มสามารถควบคุมได้มากขึ้น ภาครัฐเริ่มพิจารณาการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9 ซึ่งใช้ในการควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 ลง จึงเกิดช่องว่างในการเติมเต็มองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9 เพื่อให้เศรษฐกิจเริ่มกลับมาเป็นปกติ สาระสำคัญของ พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9 มีสาระสำคัญพอสังเขปดังนี้

มาตรา 1 ความมุ่งหมายของมาตรการ เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นและเร่งด่วน เนื่องจากมีจำนวนผู้ติดเชื้อสูงขึ้น

มาตรา 2 การปรับปรุงเขตพื้นที่จังหวัดตามพื้นที่สถานการณ์ แบ่งจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ควบคุมแยกตามระดับ

มาตรา 3 การลดและจำกัดการเคลื่อนย้ายเดินทาง ในพื้นที่เข้มงวด

มาตรา 4 กำหนดพื้นที่ห้ามออกนอกเคหสถานเพิ่มเติม หรือ มาตรการเคอร์ฟิว

มาตรา 5 กำหนดเงื่อนไขเส้นทางคมนาคม และการตั้งด่าน

มาตรา 6 จำกัด และควบคุมการให้บริการขนส่งสาธารณะ

มาตรา 7 ควบคุมแบบบูรณาการ มีการปิดพื้นที่ กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เสี่ยง

มาตรา 8 ห้ามจัดกิจกรรมการรวมกลุ่มที่เสี่ยงต่อการแพร่โรค

#### 4.1.6 การขยายเพดานเงินกู้เพื่อรองรับกับงบประมาณปี 64 และการกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูโควิด-19 ในอนาคต

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2564) ได้มีการออกแผนการกู้เงินฉบับปรับปรุง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเหตุผลที่นำมาสู่การขยายเพดานเงินกู้ของหนี้สาธารณะต่อ GDP จากร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 70 (The Standard, 2564) ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเสี่ยงในการขยายเพดานเงินกู้ดังกล่าว เกิดเป็นช่องว่างทางด้านวิชาการที่จะเข้าไปให้ความรู้กับประชาชน และสะท้อนความเห็นทางวิชาการให้กับทางภาครัฐ

แผนการกู้เงิน สบน. ณ สิ้นปีงบประมาณ 2564 (ปรับปรุง) ที่สำคัญมีดังนี้

- กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามแผนงบประมาณ 6.09 แสนล้านบาท
- กู้เงินเพื่อชดเชยรายได้จัดเก็บที่ไม่เป็นไปตามแผน 1.27 แสนล้านบาท
- กู้เงินภายใต้ พรก.โควิด-19 (5 แสนล้านบาท) จำนวน 1.5 แสนล้านบาท

จากการกู้เงินดังกล่าว จะส่งผลให้หนี้สาธารณะอยู่ที่ระดับร้อยละ 58.88 ซึ่งภายใต้กรอบเพดานหนี้สาธารณะร้อยละ 60 จะเหลือ Room ในการกู้เงินใหม่ที่ 1.6 แสนล้านบาท ทั้งนี้ หากเพดานหนี้สาธารณะถูกปรับเพิ่มเป็นร้อยละ 70 จะส่งผลให้มี Room ในการกู้เงินใหม่ที่ 1.6 ล้านล้านบาท

แผนการกู้เงิน สบน. ในปีงบประมาณ 2565 ที่สำคัญมีดังนี้

- ชำระหนี้เดิม 3.4 แสนล้านบาท
- กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามแผนงบประมาณ จำนวน 7 แสนล้านบาท
- กู้เงินภายใต้ พรก.โควิด-19 (5 แสนล้านบาท) จำนวน 3.5 แสนล้านบาท

เมื่อรวมกับการก่อหนี้ของหน่วยงานอื่น เช่น รัฐวิสาหกิจ ประมาณการหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2565 จะอยู่ที่ร้อยละ 62.69 ซึ่งภายใต้กรอบหนี้สาธารณะใหม่ร้อยละ 70 จะมี Room เหลือในการกู้เงินใหม่อีก 1.2 ล้านล้านบาท

## 4.2 การติดตามและประเมินผล มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม

คณะผู้วิจัยได้ทำการติดตามและประเมินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ ซึ่งมีรายละเอียดแยกเป็นรายประเด็น ดังนี้

### 4.2.1 การเปิดเศรษฐกิจภายในประเทศ

สถานการณ์การแพร่ระบาดในช่วงต้นของโควิด-19 ยังพบว่าประเทศไทยยังมีจำนวนผู้ติดเชื้อในระดับที่สูง และมีจำนวนผู้เสียชีวิตในอัตราที่ยังคงถือว่าสูงเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว (ตารางที่ 4.1) แต่กระนั้น เริ่มมีภาคเอกชนที่ออกมาเรียกร้องให้เปิดเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยให้เหตุผลว่าจำนวนผู้ติดเชื้อภายนอกมีเยอะมาก ดังนั้น มาตรการที่ล็อกดาวน์ที่ใช้อยู่ไม่เป็นผลในการยับยั้งการแพร่ระบาด จึงควรที่จะเปิดให้มีการดำเนินเศรษฐกิจ เพราะอย่างน้อยก็ทำให้ธุรกิจและแรงงานมีรายได้

คณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนผลการประมาณการแบบจำลองทางด้านระบาดวิทยา เพื่อประเมินความเสี่ยงที่เกิดขึ้นหากมีการเปิดเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยมีการระบาดในระดับที่สูง ซึ่งพบว่ากระทรวงสาธารณสุขได้มีข้อมูลประมาณการคาดการณ์ผู้ติดเชื้อรายวัน (กลางเดือน ก.ย. 64) เทียบกรณีที่มีการล็อกดาวน์ และการที่มีล็อกดาวน์ที่มีประสิทธิภาพที่ระดับร้อยละ 20 และร้อยละ 25 ซึ่งพบว่า หากภาครัฐใช้มาตรการล็อกดาวน์ที่มีประสิทธิภาพร้อยละ 25 (baseline study) จะทำให้ประเทศไทยมีจำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่เฉลี่ยที่ประมาณ 20,000 ราย หากการล็อกดาวน์มีประสิทธิภาพลดลงเหลือร้อยละ 20 จะมีผู้ติดเชื้อรายใหม่เฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 45,000 ราย และถ้าไม่มีการล็อกดาวน์เลย จะทำให้จำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่เพิ่มขึ้นสูงถึงเฉลี่ย 60,000-70,000 รายต่อวัน

หากพิจารณาค่าเฉลี่ยสัดส่วนการเสียชีวิตของไทยที่ยังคงอยู่ในระดับที่สูง จะสะท้อนเหตุผลของการล็อกดาวน์ว่าเป็นการช่วยลดจำนวนผู้ติดเชื้อรายใหม่ และยังทำให้จำนวนผู้เสียชีวิตลดลงด้วย ซึ่งหากมีจำนวนผู้ติดเชื้อที่ต่างกันถึง 40,000-50,000 รายต่อวัน จะสะท้อนจำนวนผู้เสียชีวิตที่ต่างกันถึง 400-500 คนโดยเฉลี่ย

การล็อกดาวน์จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อประวิงเวลารอคอยการฉีดวัคซีนให้เพียงพอที่จะลดอัตราการเสียชีวิตให้ลดลงจนถึงระดับที่ยอมรับได้

### 4.2.2 นักเรียนรุ่น 'โควิด'

คณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนบทเรียนในการรับมือกับปัญหาโรงเรียนไม่สามารถเปิดได้ในอดีต รวมทั้งศึกษาบทเรียนของต่างประเทศในการจัดการด้านการศึกษาในช่วงโควิด-19 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ในอดีตช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 พบว่าการศึกษาไทยได้เคยประสบกับปัญหาการเรียนไม่สม่ำเสมอ เวลาที่มีเสียงหวอเพื่อเตือนภัยการโจมตีทางอากาศ นักเรียนรวมทั้งครูก็ต้องวิ่งไปที่หลุมหลบภัย บางทีการเรียนต้องมีการหยุดบ้าง เรียนบ้าง บางทีหยุดเป็นสัปดาห์ นอกจากนี้ยังพบปัญหาจำนวนครูที่ไม่พอจะสอนเด็กทุกชั้นเรียน ทำให้เกิดนโยบายการเรียนแบบผ่านเกณฑ์ขึ้น โดยนักเรียนทั่วไปที่เรียนครบตามเกณฑ์จะได้ขึ้นชั้นเรียนอัตโนมัติ ยกเว้นแต่ชั้นเรียนที่มีความสำคัญ เช่น ชั้น ม. 6 จะต้องมีการสอบไม่น้อยกว่าร้อยละ 45 (ลดมาตรฐานการสอบผ่าน) ให้ถือว่าสอบผ่าน และทำให้เด็กนักเรียนรุ่นนี้ถูกเรียกว่า รุ่น “โตโจ”

ในขณะที่ การทบทวนบทเรียนการปรับตัวของต่างประเทศผ่านฐานข้อมูลการเรียนการสอนของ John Hopkins, World Bank and UNICEF (2021) ซึ่งครอบคลุมประเทศในการสำรวจกว่า 200 ประเทศทั่วโลก พบว่าวิธีการในการจัดการเรียนการสอน แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1. การปรับเวลาเรียน เช่น การลดคาบเรียน การลดเทอมที่สอน
2. การเพิ่มระบบตัวเตอร้ให้กับเด็กที่เปราะบาง โดยเพิ่มแรงจูงใจให้กับครู และการนำเอาระบบอาสาสมัครเพื่อเข้ามาช่วยเหลือเพิ่มเติม
3. การเพิ่มช่องทางสื่อสารการเรียนการสอน ซึ่งจะอาศัยอุปกรณ์ที่สำคัญ คือ คอมพิวเตอร์ ทีวี วิทยุ มือถือ รวมทั้งเอกสารการเรียนการสอนที่ส่งไปตามบ้าน
4. การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนเฉพาะ หมายถึง การปรับหลักสูตร ปรับบทเรียนเลือกเท่าที่จำเป็น รวมไปถึงการพัฒนาหลักสูตรเฉพาะสำหรับนักเรียนที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษ

#### 4.2.3 การออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม

การออก พ.ร.ก. จำกัดความรับผิดชอบบุคลากรสาธารณสุขในการรักษาผู้ป่วยโควิด-19 มีความคาบเกี่ยวกับทฤษฎีคอร์ปชั่นของ Klitgaard (1998) ซึ่งอธิบายว่า ระดับของปัญหาคอร์ปชั่น จะมีความเกี่ยวข้องกับตัวแปรอธิบายที่สำคัญ 3 ตัวแปร คือ การผูกขาด อำนาจการตัดสินใจส่วนตัว และกลไกความรับผิดชอบ ปัญหาคอร์ปชั่นจะสูงหากประเทศมีการผูกขาด และให้อำนาจการตัดสินใจให้แก่คนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และจะลดลงหากมีระบบดูแลให้เกิดกลไกความรับผิดชอบที่ดี

เช่นเดียวกัน ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโควิด-19 ไม่ว่าจะเป็นทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมและสาธารณสุข จะมีปัจจัยที่สำคัญที่เกี่ยวข้องคือ ปัญหาคอร์ปชั่น ตัวอย่างเช่น การเลือกชนิดของวัคซีน การ

จัดสรรวัคซีน ชุดตรวจโควิด-19 เป็นตัวอย่างที่มี**ความเสี่ยง**ที่จะเกิดปัญหาอุปสรรค ซึ่งจะส่งผลไปจำกัดประสิทธิภาพในการควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 ความเสี่ยงดังกล่าว เกิดขึ้นจากอำนาจในการตัดสินใจ (Discretion) อยู่ที่กลุ่มตัวแทนที่ตั้งโดยฝ่ายการเมืองเป็นหลัก

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายในปัจจุบัน รวมทั้งการถอดบทเรียนสำหรับการจัดการปัญหาวิกฤติการณ์ในอนาคต จึงต้องอาศัยกลไกการตรวจสอบและให้คุณและโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (กลไกความรับผิดชอบ) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจพิจารณาใช้อำนาจอย่างรอบคอบ

ในการออก พ.ร.ก. จำกัดความรับผิดชอบบุคลากรสาธารณสุขในการรักษาผู้ป่วยโควิด-19 จึงมีความเสี่ยงที่กลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้จัดหาหรือบริหารวัคซีน จะได้รับการยกเว้นการตรวจสอบการทำงานทั้งที่ผ่านมาและในอนาคต จึงเป็นการลดกลไกความรับผิดชอบทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสที่จะถอดบทเรียนการเรียนรู้จากการจัดการวิกฤติโควิด-19 ที่ผ่านมาอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม

คณะผู้วิจัยพบว่า การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์เฉพาะด้านหน้าที่ต้องแบกรับความเสี่ยงในการรักษาโรคที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และเป็นกลุ่มที่ควรจะได้รับ ความคุ้มครองอย่างแท้จริง สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องออกเป็น พ.ร.ก. ข้างต้น

การปฏิบัติงานของบุคลากรทางการแพทย์ โดยปกติจะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย หากเป็นข้อผิดพลาดจากการทำงานอย่างสุจริตใจ ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และ พ.ร.บ. การแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2559

นอกจากนี้ตาม พรก. ฉุกเฉิน 2548 มาตรา 4 ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการกำหนด “เจ้าหน้าที่” เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่และได้รับการคุ้มครองจากการฟ้องทั้งทางแพ่งและอาญา จึงสามารถออกประกาศให้บุคลากรทางการแพทย์เป็นเจ้าหน้าที่ ก็จะได้รับ ความคุ้มครองเช่นเดียวกัน จึงไม่ควรออก พ.ร.ก. ข้างต้นเพื่อปิดกลไกความรับผิดชอบ

สำหรับประเด็นที่สอง การให้ข้อมูลจากสื่อมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายภาครัฐ จะมีประสิทธิภาพ หากภาครัฐมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ทำให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลเกิดเป็นกลไกความรับผิดชอบที่ช่วยกระตุ้นให้ภาครัฐมีการดำเนินนโยบายอย่างรอบคอบ (OECD, 2016)

ข้อกำหนดใน พรก. ฉุกเฉิน ฉบับที่ 27 มาตรา 11 กำหนดเพิ่มข้อความที่ควบคุม การเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง โดยระบุว่า “การเสนอข่าวหรือการทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความ อัน

อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทว่าราชอาณาจักรนั้นเป็นความผิด...”

#### ข้อความข้างต้นมีนัยสำคัญ ทำให้สื่อไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจาก

ความผิดในวรรคที่ 1 เกิดขึ้นเมื่อมีการเสนอข่าวหรือการทำให้แพร่หลาย (สะท้อนเจตนาและการกระทำ) และทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว (สะท้อนองค์ประกอบที่เป็นผลของการกระทำ) จึงครบองค์ประกอบของการกระทำความผิดทางอาญา

นอกจากนี้ การระบุผลของการกระทำที่คลุมเครือ “ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว” ทำให้เกิดอำนาจดุลพินิจ (discretion) ในการตีความ จึงเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจแบบ Arbitrary ได้

ในวรรคที่ 2: การบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดและกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ก็มีความคลุมเครือเช่นเดียวกัน ในการตีความ “ความมั่นคง ของรัฐ” (หรือ ความมั่นคงของรัฐบาล)

อนึ่ง การกระทำความผิดตามพรก. ฉุกเฉินในข้อความข้างต้นจะมีบทลงโทษตาม พรก. ฉุกเฉิน 2548 ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 4 หมื่นบาท ซึ่งภาครัฐได้ออกข้อกำหนดในฉบับที่ 29 มาตราที่ 1 กำหนดมาตรการลงโทษเพิ่มเติมในพื้นที่เฉพาะที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

#### **4.2.4 แนวทางการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9**

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินแนวทางการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9 ซึ่งทำให้ได้บทเรียนที่สำคัญ ดังนี้

1. การควบคุมการระบาดควรจะเป็น priority ที่สำคัญอันดับแรก (เนื่องจากสายพันธุ์เดลต้ามีอัตราการแพร่กระจายที่สูง และหากเกิดการระบาดในวงกว้างจะทำให้เกิดการลดลงใน Economic mobility โดยธรรมชาติ ทั้งนี้ แบบจำลองทางด้านระบาดวิทยาของกระทรวงสาธารณสุขยังพบความเสี่ยงของการระบาดในอนาคตอันใกล้ (รูปที่ 4.3)

2. เศรษฐกิจไทยยังคงมีความสามารถในการรองรับการควบคุมการระบาดได้ดี หาก ภาครัฐมีมาตรการเยียวยาที่เหมาะสม

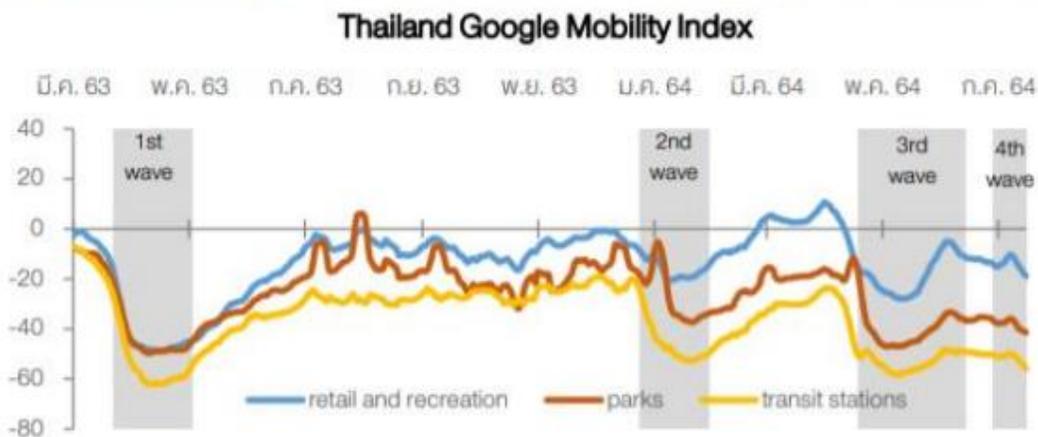
รูปที่ 4.3 ประมาณการขนาดการระบาดของโควิด-19 หลังมาตรการล็อกดาวน์



ที่มา: กระทรวงสาธารณสุข

รูปที่ 4.4 กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลังจากการล็อกดาวน์ล่าสุดมีความคล้ายคลึงกับสถานการณ์ล็อกดาวน์ในเดือน เมษายน ปี 2563

สะท้อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ลดลงมากและใกล้เคียงระดับในปีก่อนที่มีมาตรการเข้มงวดทั่วประเทศ



ที่มา: Google Mobility Index

คณะผู้วิจัยพบว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลง โดยบางส่วนเป็นผลมาจากมาตรการควบคุม การแพร่ระบาดของภาครัฐ และจากการประเมินแนวโน้มโดยอาศัยข้อมูลจาก Google mobility index (รูปที่ 4.4) พบว่าผลของมาตรการควบคุมการระบาดในช่วง Q3/64 คาดว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงมากในระดับเดียวกันกับ Q2/63

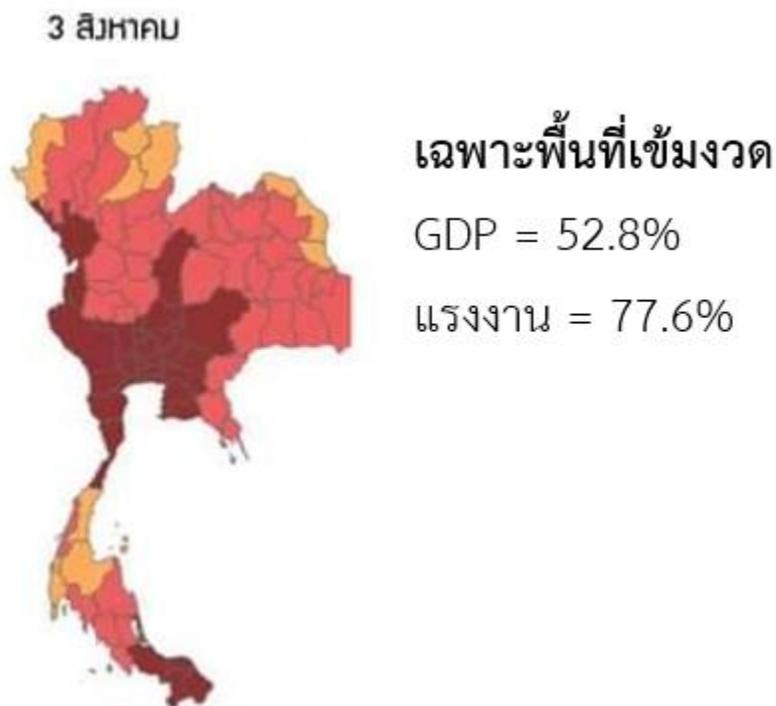
สัญญาณทางเศรษฐกิจที่สำคัญ พบว่าเศรษฐกิจไทยในภาพรวมสามารถประคองตัวไปได้

- ขนาดของหนี้เข้าข่ายต้องพิจารณามีแนวโน้มลดลง และหากธุรกิจมีสภาพคล่อง ในช่วง survival period น่าจะสามารถเอาตัวรอดได้

- การหนุนเสริมที่สำคัญ คือ กลุ่มแรงงานและกลุ่มธุรกิจในพื้นที่เข้มงวดที่มีสัดส่วน 52.8% ของ GDP และ 77.6% ของการจ้างงาน

- การเร่งเปิดรับนักท่องเที่ยวที่เร็วจนเกินไปจะมาพร้อมผลเสียมากกว่าผลดีเนื่องจากพื้นที่ที่มีการระบาด ยังคงเกิดขึ้นในวงกว้างและครอบคลุมแรงงานจำนวนมาก

รูปที่ 4.5 ประมาณการขนาดของเศรษฐกิจ และจำนวนแรงงานเฉพาะพื้นที่เข้มงวด (และเข้มงวดสูงที่สุด)



ที่มา: คณะผู้วิจัย คำนวณโดยใช้ข้อมูลสำรวจจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

#### 4.2.5 การขยายเพดานเงินกู้เพื่อรองรับกับงบประมาณปี 64 และการกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูโควิด-19 ในอนาคต

คณะผู้วิจัยได้อาศัยการพยากรณ์สถานการณ์หนี้สาธารณะต่อ GDP ของไทย ซึ่งพบว่าหากไม่มีการขยายเพดานเงินกู้จะทำให้ภาครัฐไทยไม่สามารถที่จะกู้เงินจาก พรก. กู้เงิน 5 แสนล้านบาทเพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูประเทศได้ และอาจจะกระทบต่องบประมาณในปี 2565 ที่จะเกิดข้อจำกัดทางด้านวินัยทางการเงินการคลัง ทำให้ระบบการบริหารการเงินการคลังของประเทศเกิดสภาวะหยุดชะงักได้

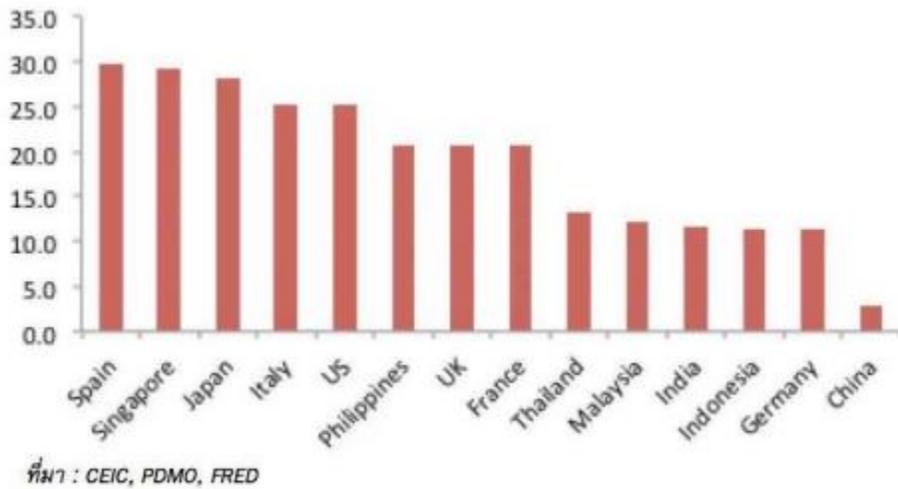
อ้างอิงจาก แผนการบริหารหนี้สาธารณะปี 2564 (ฉบับปรับปรุง) พบว่าหนี้สาธารณะของไทยในสิ้นปีจะเพิ่มขึ้นจนถึงระดับร้อยละ 58.88 และหากเทียบกับเพดานหนี้สาธารณะเดิมที่ร้อยละ 60 จะเหลือช่องว่างในการกู้เงินใหม่แค่เพียง 1.6 แสนล้านบาท ซึ่งน้อยกว่ากรอบเงินกู้ที่เหลือจาก พรก. 5 แสนล้านบาทที่ต้องการใช้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบหนี้สาธารณะร้อยละ 70 แม้เศรษฐกิจปี 2565 จะไม่มีการขยายตัว (GDP growth 0%) ซึ่งจะส่งกระทบให้ 1) รายได้จัดเก็บลดลงไม่เป็นไปตามเป้าและต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเพิ่ม รวมถึง 2) เพดานหนี้สาธารณะที่จะลดลงตาม GDP แล้ว หนี้สาธารณะจะยังคงอยู่ในกรอบที่ร้อยละ 66.11 ซึ่งยังมี Room เหลือ 6.3 แสนล้านบาท ให้พอสามารถกู้เงินเพื่อทำนโยบายทางเศรษฐกิจเพิ่มเติมได้

อย่างไรก็ดี ประเด็นการขยายเพดานและการกู้เพิ่มเติมตามแผนข้างต้นจะทำให้ประเทศไทยเสี่ยงเพิ่มมากขึ้นขนาดไหน? ในการตอบคำถามข้อนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอสถิติเทียบเคียง 2 ชุด ที่สะท้อนว่าเศรษฐกิจไทยมีการเพิ่มสัดส่วนหนี้ในระดับที่เทียบเคียงกับประเทศอื่นๆ ที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน และหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นหนี้ในประเทศเป็นหลักทำให้ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติการณ์การเงินไหลออกที่รุนแรงน้อยมาก จึงทำให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันจากวิกฤติการณ์การเงินแบบต้มยำกุ้งที่เคยเกิดขึ้นกับประเทศไทย

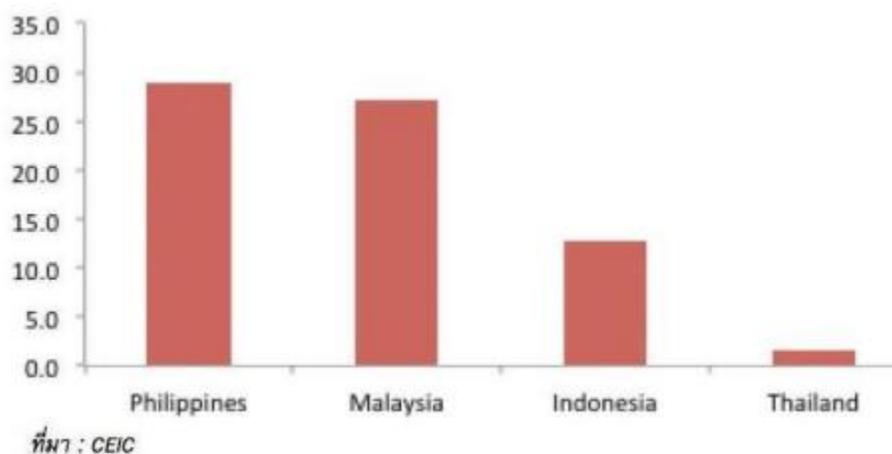
รูปที่ 4.6 สะท้อนให้เห็นว่าประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีสถานะหนี้เพิ่มขึ้นในระดับร้อยละ 20-30 ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีสถานะหนี้เพิ่มขึ้นในระดับร้อยละ 10-15 ยกเว้นประเทศจีนที่มีหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นในระดับไม่ถึงร้อยละ 5 เมื่อพิจารณาของไทยจะพบว่าระดับหนี้สาธารณะของไทยที่เพิ่มขึ้นหลังจากเกิดวิกฤติโควิด-19 มีความสอดคล้องกับประเทศอื่นๆ

รูปที่ 4.6 ระดับหนี้สาธารณะของประเทศที่เปลี่ยนไปหลังจากเกิดวิกฤติโควิด-19



รูปที่ 4.7 พิจารณาองค์ประกอบของหนี้สาธารณะของไทยในเชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศว่ามีหนี้ต่างประเทศในสัดส่วนมากน้อยเพียงใด ประเทศที่มีหนี้ต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงจะมีความเสี่ยงหากประเทศเกิดการไหลออกของเงินทุนทำให้ค่าเงินอ่อนค่าลง และมูลหนี้ในรูปของสกุลต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น ดังที่เคยเกิดขึ้นกับไทยในวิกฤติต้มยำกุ้งในปี 2540 อย่างไรก็ดี ข้อมูลในปัจจุบันพบว่าหนี้ต่างประเทศของไทยอยู่ในระดับที่ต่ำมากน้อยกว่าร้อยละ 5 และน้อยกว่าประเทศอื่นๆที่เทียบเคียง จึงทำให้ประเทศไทยยังไม่พบความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติหนี้จากการไหลออกของเงินทุน

รูปที่ 4.7 องค์ประกอบของหนี้สาธารณะของไทยและประเทศเทียบเคียง



#### 4.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพลิกฟื้นเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนการพลิกฟื้นเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แยกรายละเอียด มีดังนี้

##### 4.3.1 มาตรการเยียวยาเพื่อสนับสนุนมาตรการล็อกดาวน์เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19

การล็อกดาวน์เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 จะมีประสิทธิภาพหากประชาชนสามารถที่จะอยู่รอดได้ในช่วงที่เกิดวิกฤติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2021ก) ได้นำเสนอถึงความเสี่ยงที่จะเกิดสถานการณ์การเสียชีวิตทางอ้อมอันเนื่องมาจากปัญหาโควิด-19 เช่น ปัญหาการฆ่าตัวตายเนื่องจากไม่สามารถอยู่รอดได้ในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้อัตราการเสียชีวิตส่วนเกิน (excess mortality) ของไทยปรากฏชัดขึ้นจากสถิติเฉลี่ยในอดีตที่ผ่านมา

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการเยียวยาเพื่อช่วยเหลือกลุ่มภาคธุรกิจ ดังนี้

ธุรกิจโดยทั่วไปแล้วจะแสวงหากำไรส่วนเกินบนหยาดเหงื่อของแรงงาน (Marx, 1875) ทำให้ธุรกิจเป็นผู้ที่มีความสามารถในการสร้างกำไรที่แลกมาพร้อมกับความเสี่ยงที่จะขาดทุน อำนาจของธุรกิจโดยทั่วไปจะอยู่เหนือแรงงานทำให้สามารถกำหนดค่าแรงที่ไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้น การช่วยเหลือภาคธุรกิจจึงไม่มีความเหมาะสมตามหลักปรัชญาการเมือง เพราะเป็นนโยบายที่ไม่ได้มีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือประชาชน

คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการประยุกต์ใช้ National ID Card เป็นเครื่องมือสำคัญในการปล่อยกู้ โดยให้มีการออกพันธบัตรออมเงินระยะยาวดอกเบี้ยต่ำเพื่อระดมสภาพคล่องมาใช้ปล่อยกู้ให้กับภาคธุรกิจผ่าน National ID Card ในวงเงินที่จำกัด โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรจะคิดอัตราดอกเบี้ยใน 2-3 ปีแรก หรือจนถึงโควิด-19 สิ้นสุด และภาครัฐและธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกันวางกลไกในการเรียกคืนเงินกู้แบบค่อยๆ เป็นค่อยๆ ไป โดยกันเงินบางส่วนไว้เป็นกองทุนสำหรับชดเชยหนี้เสีย เช่น กรณีที่ผู้กู้เสียชีวิต หรือ ย้ายโอนสัญชาติไปเป็นคนต่างประเทศ เป็นต้น

เครื่องมือข้างต้นจะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถทำหน้าที่เป็น lender of last resort ได้อย่างเหมาะสม ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องผลักภาระความเสี่ยงไปให้กับธนาคารพาณิชย์เป็นผู้แทนในการปล่อยกู้แหล่งสุดท้าย

### 4.3.2 นักเรียนรุ่น ‘โควิด’

จากการทบทวนบทเรียนในอดีตและบทเรียนการปรับตัวด้านการศึกษาระหว่างประเทศ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการจัดการการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนรุ่น “โควิด” เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาทางการศึกษาของไทย ดังนี้

กรณีที่โควิดสามารถควบคุมได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายถึง ภาครัฐสามารถควบคุมการแพร่ระบาดได้ หรือสามารถจัดหา กระจายและฉีดวัคซีนได้อย่างครอบคลุมมากเพียงพอ การแก้ไขปัญหาควรจะแก้ไขเฉพาะกลุ่มนักเรียนที่มีความเปราะบางเป็นหลัก โดยทำการประยุกต์ใช้ทั้ง 4 เครื่องมือที่มาจากบทเรียนต่างประเทศตามความเหมาะสม

กรณีที่โควิดสิ้นสุดได้ช้า ทำให้ต้องมีการเรียนออนไลน์ในระดับที่สูง ควรจะประยุกต์ใช้การผ่านเกณฑ์แบบนักเรียน รุ่น “โตโจ” หรือ การพัฒนาปรับปรุงแบบการเรียนการสอนเลือกเฉพาะส่วนที่สำคัญต่อการต่อยอดชีวิตในอนาคตเป็นสำคัญ

### 4.3.3 การออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม

รัฐบาลควรออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองเฉพาะบุคลากรทางการแพทย์ด้านหน้าเท่านั้น ไม่ควรลดทอนความรับผิดชอบทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสที่จะถอดบทเรียนการรู้จักจัดการวิกฤติโควิด-19 ของกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้จัดหาหรือบริหารวัคซีนแต่อย่างใด โดยควรปรับปรุงเพิ่มกลุ่มบุคลากรทางการแพทย์ด้านหน้าให้ได้รับการยกเว้นจากการจัดการสถานการณ์ในช่วงฉุกเฉิน โดยอาศัยอำนาจ พรก. ฉุกเฉิน 2548 มาตรา 4

นอกจากนี้ ภาครัฐควรยกเลิกข้อความตาม ข้อกำหนดฉบับที่ 29 และให้กลับมาใช้ข้อความเดิมที่เคยใช้เพื่อลดการคุกคามการเผยแพร่ข้อมูลของสื่อ

### 4.3.4 ข้อเสนอเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ทางเศรษฐกิจของไทย

โดยอาศัยข้อมูลจากโครงการโควิด-19 ในปีแรกของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564) คณะผู้วิจัยได้แบ่งเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ทางเศรษฐกิจของไทย ออกเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มแรก จะเน้นระยะสั้น ครอบคลุมเวลา ณ ปัจจุบันไปจนถึงสิ้นไตรมาสที่ 4 ของปี 2564 โดยอ้างอิงจากประมาณการในการฉีดวัคซีนโควิด-19 ว่าสามารถฉีดได้ถึงร้อยละ 70 ของประชากรภายในช่วงเวลาดังกล่าว

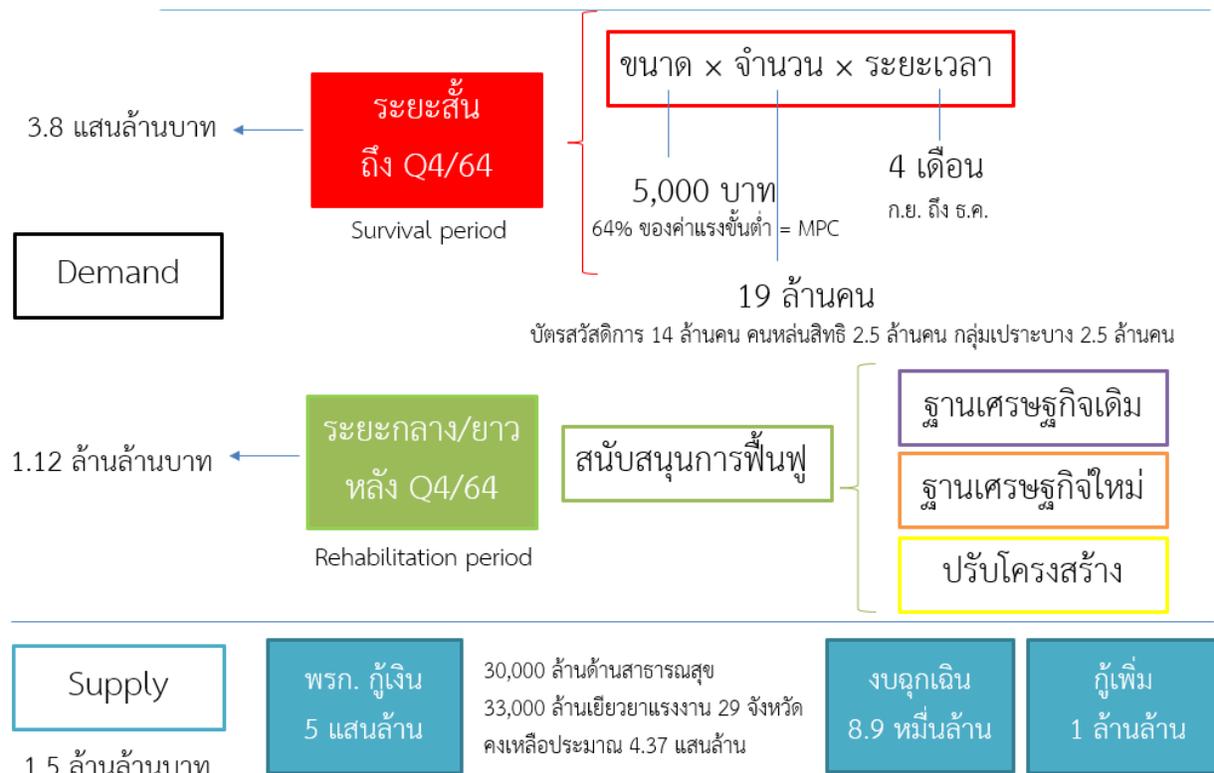
ในช่วงที่ประเทศยังไม่สามารถฉีดวัคซีนได้ถึงทำให้การดำเนินเศรษฐกิจยังต้องถูกจำกัดด้วยมาตรการควบคุมการระบาด ภาครัฐจึงควรออกมาตรการช่วยอุดหนุนเพื่อให้ประชาชนสามารถประกอบตัวอยู่รอดได้ (รูปที่ 4.8) โดยคณะผู้วิจัยยึดหลักการให้เงินอุดหนุนเท่ากับร้อยละ 64 ของค่าแรงขั้นต่ำ เพื่อสะท้อนรายได้ขั้นต่ำในการดำรงชีวิต ซึ่งจะเทียบเท่ากับ 5,000 บาทต่อเดือน ครอบคลุมจำนวนประชากร 19 ล้านคน แบ่งเป็น ผู้ที่ถือบัตรสวัสดิการ 14 ล้านคน กลุ่มคนหล่นสิทธิที่ภาครัฐเคยรวบรวมมาได้จากการทำโครงการช่วยเหลือรอบก่อน 2.5 ล้านคน และให้กลุ่มเปราะบางที่ได้รับผลกระทบ เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ โดยผ่านช่องทางของ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2.5 ล้านคน โดยกำหนดการช่วยเหลือในช่วงเดือน กันยายน ถึง ธันวาคม รวมใช้งบประมาณ 3.8 แสนล้านบาท

กลุ่มสอง คือ ระยะกลางถึงยาว จะครอบคลุมเวลาหลังจากประเทศสามารถเปิดกิจกรรมในประเทศได้อย่างเต็มที่ ประเทศไทยเข้าสู่ช่วยการระบาดของโควิด-19 ตามความปกติรูปแบบใหม่ ซึ่งต้องการเงินอุดหนุนอีก 1.12 ล้านล้านบาท แยกเป็นฐานเศรษฐกิจเดิมที่ไทยมีความเข้มแข็งเช่น ท่องเที่ยว อาหาร และฐานเศรษฐกิจใหม่ที่ไทยไม่เคยมีมาก่อน รวมทั้งการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนน ปัญหามลภาวะ การลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค เป็นต้น

หากพิจารณากรอบวงเงินรวมจะพบว่า ประเทศไทยต้องการเงินในการแก้ไขปัญหาหลุมรายได้รวม 1.5 ล้านล้านบาท ซึ่งสามารถจัดหาได้จาก พ.ร.ก. กู้เงิน 5 แสนล้านบาท งบฉุกเฉิน 8.9 หมื่นล้านบาท และการกู้เงินเพิ่มอีก 1 ล้านล้านบาท

ทั้งนี้ การตั้งกรอบวงเงินการกู้เพิ่ม 1 ล้านล้านบาท เป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้นเพื่อรับกับความเห็นของผู้ว่าแห่ง ประเทศไทยที่เสนอให้ไทยกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ทางเศรษฐกิจ แต่ยังคงขาดแผนการใช้จ่ายเงินที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

รูปที่ 4.8 แผนการใช้เงินและแหล่งเงินงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาหลุมรายได้ของไทย



ที่มา: คณะผู้วิจัย

#### 4.3.5 แนวทางการผ่อนคลาย พรก. ฉุกเฉิน มาตรา 9

คณะผู้วิจัยพบช่องว่างในการออกแบบมาตรการควบคุมการระบาดอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องอาศัยการพิจารณาในแง่มุมทางด้านระบาดวิทยาประกอบ เพิ่มเติม อาทิ เช่น

- การกำหนดเกณฑ์แบ่งสีจังหวัดตามระดับการระบาด มีความเหมาะสมทางหลัก ศรษฐศาสตร์เพราะเป็นการสื่อสารสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และความคาดหวังของ ภาครัฐให้ประชาชนมีความเข้มงวดเป็นพิเศษตามสถานการณ์อย่างเหมาะสม

- การจำกัดกิจกรรมแยกตามขนาดของกลุ่มคน เป็นประเด็นทางด้านระบาดวิทยาที่ต้องพิจารณาในแต่ละ set-up ของภาคธุรกิจ เช่น ธุรกิจในพื้นที่แออัด ธุรกิจในพื้นที่ อับมีเครื่องปรับอากาศ ธุรกิจในพื้นที่โปร่ง หรือ ธุรกิจที่สามารถออกแบบควบคุมการ ระบาดได้ดี ธุรกิจที่โดยธรรมชาติไม่สามารถควบคุมการระบาดได้โดยง่าย เป็นต้น

- การออกแบบมาตรการแบบครอบจักรวาล (Universal) มีความสำคัญ แต่การออกแบบมาตรการเฉพาะธุรกิจก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน จึงต้องมีการเลือกเครื่องมือใช้งานที่เหมาะสม

- มาตรการเคอร์ฟิว มีประสิทธิภาพที่จำกัดในการควบคุมโรค และอาจจะเป็นมาตรการที่จำกัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็น เช่น ร้านสะดวกซื้อ ทั้งนี้ เป็นความจริงที่ว่า การแพร่ระบาดบางส่วนมาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในยามวิกาล เช่น ผับ การกึ่งเหล้าในหมู่เพื่อนฝูง แต่บางกิจกรรม สามารถควบคุมได้ด้วย การกำหนดมาตรการควบคุมเฉพาะกิจการ และการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่และภาคประชาชน

- คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับการนำเอาหลักวิชาการทางด้าน “ระบาดวิทยา” เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อให้สามารถเปิดกิจกรรมที่สามารถลดความเสี่ยงในการแพร่ระบาดได้ดี โดยอ้างอิงกลุ่มกิจกรรมจาก ข้อ 5 ใน พรบ. ฉุกเฉิน มาตรา 9

#### 4.3.6 การขยายเพดานเงินกู้เพื่อรองรับกับงบประมาณปี 64 และการกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูโควิด-19 ในอนาคต

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อสนับสนุนการกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมจากปัญหาโควิด-19 ดังนี้

1. แม้ว่าการขยายเพดานหนี้สาธารณะจะเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นเช็คเปล่าให้ฝ่ายการเมืองเอาไปใช้หาเสียงก่อนการเลือกตั้ง

2. การกู้เพิ่มเติมควรจะต้องมีความจำเป็น ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลและก่อให้เกิดผลประโยชน์ในระยะยาว

- ความจำเป็น: การเยียวยาจนพ้น Survival Period จนถึงปลายปี การกระตุ้นเศรษฐกิจไม่ควรเกิน Q2/65 และที่เหลือควรเป็นการกู้เงินที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้ให้กับประเทศ และเพิ่มรายได้ภาษีให้กับภาครัฐในระยะยาว

- ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล: ในแง่ของการเยียวยา คือ การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (ประสิทธิผล) และความสามารถในการกระตุ้นเศรษฐกิจ วัตจากตัวคุณทางเศรษฐกิจ (ประสิทธิภาพ)

- ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในระยะยาว: คือ การสร้างรายได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เกิดการจ้างงานแบบชั่วคราว คราว ผูกอบรมที่ไม่ต่อยอดไปสู่การใช้ชีวิตในยุคที่โควิดกลับมาเป็นเพียงโรคประจำปี

#### 4.3.7 ข้อเสนอทางออกระยะยาวให้กับเศรษฐกิจไทย: การเปิดรับชาวต่างชาติ

การวิจัยในส่วนนี้เป็นการศึกษาทางออกให้กับประเทศเป็นโอกาสให้กับเศรษฐกิจไทย โดยคณะผู้วิจัยได้พิจารณาถึงความสำคัญของภาคอสังหาริมทรัพย์ที่มีต่อเศรษฐกิจไทยและได้นำเสนอ 1 ข้อเสนอที่สำคัญ ได้แก่ การเปิดรับคนต่างชาติเข้ามาใช้ชีวิตในประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการทดแทนกำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่ขาดหายไปจากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงจากปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในขณะเดียวกันปัญหาสังคมสูงวัยซึ่งเป็นปัญหาในระยะยาวได้ส่งผลกระทบทำให้กำลังซื้ออสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศมีแนวโน้มที่จะลดลงในระยะกลางถึงระยะยาว

การวิจัยในส่วนนี้ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษา เป็นกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาคอสังหาริมทรัพย์ และนักวิชาการ รวมทั้งผู้กำหนดนโยบายและ UN Population Prospect

การศึกษาอาศัยข้อมูลทุติยภูมิมาประมาณการผลกระทบจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ คือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารอาคารสงเคราะห์

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้มีการรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนจากภาคเอกชน คือ DDproperty ซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ทั่วประเทศ ตัวแทนจากสภาหอการค้าไทย และผู้เชี่ยวชาญด้านอสังหาริมทรัพย์ของเอเชียจาก PropertyGuru Group ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความเห็นกับคณะอนุกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพัฒนาและผลักดันแนวคิดไปสู่ภาคปฏิบัติ

ประเด็นวิเคราะห์ข้อค้นพบเกี่ยวกับสถานการณ์อสังหาริมทรัพย์ของไทย มีดังนี้

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัย โดยมี ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่เข้าสู่สังคมสูงวัยเร็วกว่าเราประมาณ 30 ปี (ตารางที่ 4.2) ผลกระทบของสังคมสูงวัยมีหลายมิติ หนึ่งในนั้นคือ กำลังซื้อภาคอสังหาฯ จะลดลง และจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง

ตารางที่ 4.2 ประมาณการอัตราเจริญเติบโตของประชากรไทยเทียบกับญี่ปุ่น

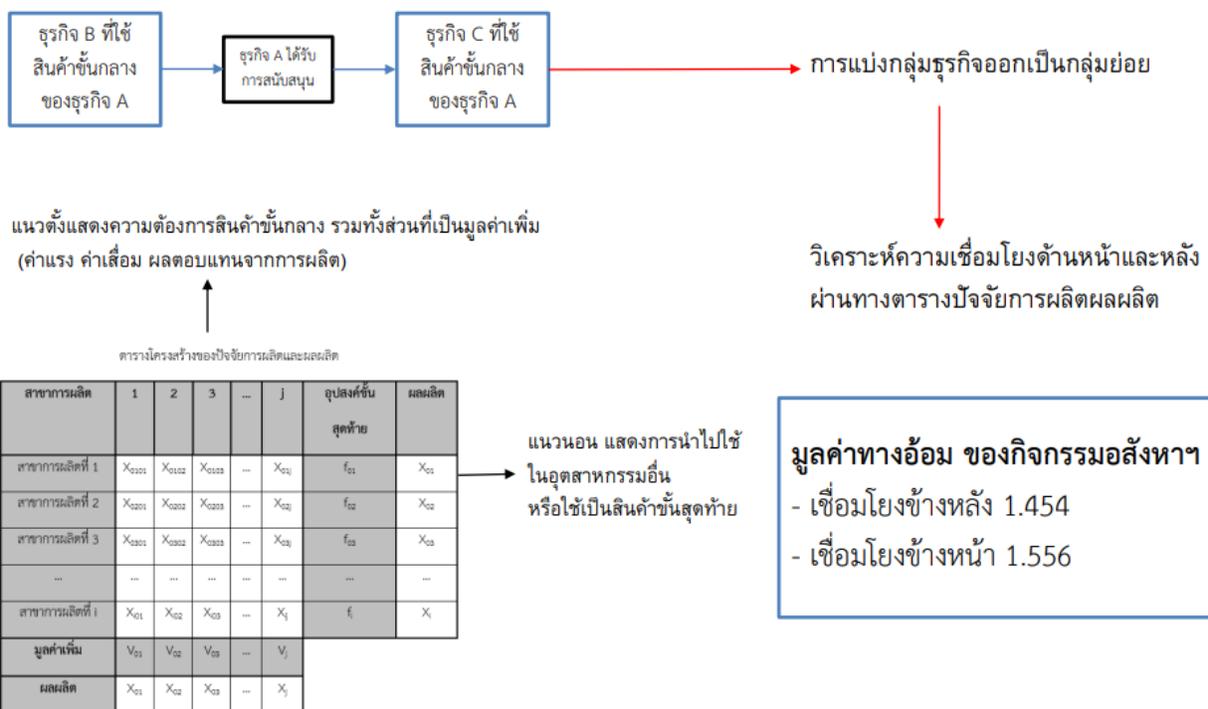
Population growth	Thailand	Japan
1951-1960	2.8%	1.2%
1961-1970	3.0%	1.1%
1971-1980	2.5%	1.2%
1981-1990	1.8%	0.6%
1991-2000	1.1%	0.2%
2001-2010	0.7%	0.1%
2011-2020	0.4%	-0.2%
2021-2030	0.1%	
2031-2040	-0.2%	
2041-2050	-0.5%	
2051-2060	-0.7%	
2061-2070	-0.7%	
2071-2080	-0.7%	
2081-2090	-0.7%	
2091-2100	-0.7%	

ที่มา: UN Population Projection

ข้อมูลปัจจุบันพบว่า มูลค่าทางเศรษฐกิจของภาคอสังหาริมทรัพย์ของไทย จะอยู่ที่ร้อยละ 8 ของ GDP โดยมีการจ้างงานกว่า 2.15 แสนคน และหากวิเคราะห์เชื่อมโยงอุตสาหกรรมโดยอาศัยเครื่องมือ Input-Output table และ Leontief function (Raa, 2009) จะพบว่า มูลค่าทางอ้อมของกิจกรรมอสังหาริมทรัพย์จะประกอบไปด้วยการเชื่อมโยงข้างหน้า 1.454 เท่า และการเชื่อมโยงข้างหลัง 1.556 เท่า (รูปที่ 4.9)

## รูปที่ 4.9 การวิเคราะห์การเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยเครื่องมือ Input-Output Analysis

### การคำนวณตอบแทนทางอ้อม



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

แม้ว่าความสำคัญของภาคอสังหาริมทรัพย์จะอยู่ในระดับที่สูง แต่หากเทียบกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น จะพบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีปัญหา “อากิยะ” หรือ บ้านว่าง เป็นสถานการณ์ที่จำนวนประชากรในประเทศลดลง ประกอบกับปัจจัยร่วมอื่นๆ เช่น สถานที่ตั้งที่ห่างไกล และระบบภาษี ทำให้มีการประมาณการโดยกระทรวงขนส่งภาคพื้นดิน (2018) ว่ามีบ้านว่างในประเทศญี่ปุ่นมากถึง 1 ใน 7 หรือ เกือบ 8 ล้านหลัง

ปัญหาอากิยะ ทำให้บ้านในญี่ปุ่นจำนวนมากมีราคาตกลงเหลือ 0 เยน และภาครัฐต้องเข้ามาช่วยแก้ไข ปัญหาโดยการตั้งธนาคารอากิยะเพื่อให้เงินอุดหนุนปรับปรุงบ้านเพื่อลดปัญหาดังกล่าว

สำหรับภาคอสังหาฯ ของไทย อนาคตมีอยู่ด้วยกัน 2 เส้นทาง คือ การปิดกั้นการเข้ามาของต่างชาติ และ เปิดรับต่างชาติในระดับที่จำกัดแบบเดิม หรือ เริ่มคิดที่จะนำเอาต่างชาติเข้ามาเป็นผู้เล่นในตลาดอสังหาฯ ของไทย เพิ่มเติม ซึ่งผลลัพธ์จะมีความแตกต่างกัน ดังนี้

เส้นทางที่ 1: คณะผู้วิจัยได้ประสานข้อมูลกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ทำให้ทราบถึงวิธีการประเมินกลุ่ม ประชากรที่มีศักยภาพในการซื้อบ้าน ซึ่งจะพบว่าประชากรทุกคนไม่สามารถที่จะซื้อบ้านได้ และจะมีเพียงบางกลุ่ม

อายุเท่านั้นที่จะมีศักยภาพสูงในการซื้อที่อยู่อาศัย ซึ่งหากนำเอาข้อมูลดังกล่าวมาปรับประมาณการความต้องการซื้อบ้าน (ตารางที่ 4.3) จะพบว่าการลดลงของกำลังซื้อในประเทศจะเกิดขึ้นเร็วกว่าการลดลงของประชากรถึง 10 ปี หรือก็คือ การลดลงจะเกิดขึ้นปี 2021 เป็นต้นไป

ตารางที่ 4.3 ประมาณการอัตราเจริญเติบโตของประชากรและคนที่มีศักยภาพซื้อบ้านของไทย

	Thailand population growth	Thailand potential homeowners
1951-1960	2.8%	3.0%
1961-1970	3.0%	2.6%
1971-1980	2.5%	3.2%
1981-1990	1.8%	3.7%
1991-2000	1.1%	2.6%
2001-2010	0.7%	1.4%
2011-2020	0.4%	0.0%
2021-2030	0.1%	-0.6%
2031-2040	-0.2%	-1.0%
2041-2050	-0.5%	-0.8%
2051-2060	-0.7%	-1.2%
2061-2070	-0.7%	-1.1%
2071-2080	-0.7%	-1.0%
2081-2090	-0.7%	-0.8%
2091-2100	-0.7%	-0.7%

ที่มา: วิเคราะห์โดย TDRI

เมื่อนำเอาข้อมูลดังกล่าวไปประสานกับแบบจำลองของธนาคารอาคารสงเคราะห์จะพบว่า ในระหว่างปี 2021-2030 กำลังซื้อจะหายไปประมาณ 105,900 หลังต่อปี และเป็นช่องว่างสำคัญที่จะนำเอาแรงซื้อจากต่างชาติเข้ามาเติมเต็ม ไม่เช่นนั้นก็มีความเสี่ยงที่ความต้องการซื้อบ้านจะลดลงไปเรื่อยๆ และเกิดปัญหาแบบเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น

เส้นทางที่ 2: คือการรับเอาต่างชาติเข้ามาทดแทน

ปฏิเสธไม่ได้ว่าต่างชาติประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่หลากหลาย แต่ประเทศไทยสามารถที่จะคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ามาตอบโจทย์ให้กับเศรษฐกิจและสังคมของไทยได้ โดยเป้าประสงค์หลัก คือ การทดแทนกำลังซื้อที่ขาดหายไป ในขณะที่เป้าเสริมที่มีความสำคัญไม่แพ้กันยังสามารถเป็นทางออกให้กับเศรษฐกิจระยะยาวได้แก่

1. ปัญหาการขาดแคลนทักษะแรงงานเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรม EEC โดยสามารถใช้เป็นเงื่อนไขในการจูงใจให้เกิดการย้ายมาทำงานของแรงงานทักษะระดับสูงที่ประเทศไทยขาดแคลนได้

2. ปัญหาการกระตุ้นเศรษฐกิจ คนต่างชาติถ้าเลือกเฉพาะกลุ่มคนที่มีฐานะจะมีผลเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ คือ การบริโภค การท่องเที่ยวในประเทศ ก่อให้เกิดการหมุนเวียนของเงินในระดับเศรษฐกิจอย่างสูง เช่น ครอบครัวของคนต่างชาติเข้ามาต้องมีการใช้จ่ายใช้สอย ลูกต้องเข้าโรงเรียนอินเตอร์ ต้องซื้อบ้าน ซื้อรถ ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับมูลค่ามหาศาล

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยค้นพบความกังวลใจถึงปัญหาสังคมที่อาจจะเกิดขึ้น และเสนอให้ภาครัฐเข้ามาช่วยเยียวยา หรือลดทอนปัญหาอาจจะส่งผลกระทบต่อคนไทย โดยการออกแบบกฎระเบียบมาตรการเพื่อรองรับการรับเอาต่างชาติเข้ามาใช้ชีวิตเข้ากับวัฒนธรรมไทย อาทิ เช่น

- จำกัดโควต้าให้สอดคล้องกับกำลังซื้อที่หายไป
- อนุญาตให้ขายในตลาดที่ไม่ได้แข่งขันกับคนชั้นกลาง
- จำกัดการให้สิทธิ Voting rights หรือคุมไม่ให้มีการออกกฎที่เลือกปฏิบัติต่อคนไทย

#### 4.3.8 ข้อเสนอทางออกระยะยาวให้กับเศรษฐกิจไทย: การบริการแบบมีอาชีพ

การปรับตัวของธุรกิจจากวิกฤติโควิด-19 สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบและโอกาสในการสร้างฐานเศรษฐกิจในระยะยาวให้กับประเทศไทยโดยอาศัยการบริการในรูปแบบของมีอาชีพ ดังนี้

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาของ 2 บริษัทใหญ่ที่ทำธุรกิจให้บริการขับรถเพื่อศึกษาถึงวิธีการปรับตัว ตลอดจนการถอดบทเรียนเพื่อนำมาใช้ในการสร้างธุรกิจที่มีความสามารถในการรองรับวิกฤติได้ดียิ่งขึ้น

## กรณีศึกษาที่ 1: อุแท็กซี

อุแท็กซีที่เก็บข้อมูล เป็นอุแท็กซีขนาดใหญ่มีแท็กซีมากกว่า 100 คัน ให้บริการขับรถกับลูกค้าทั่วไปทั้งเวลากลางวันและกลางคืน

ปัญหาโควิด-19 ทำให้ไม่สามารถวิ่งรถได้ ทางอุแท็กซีทำการปรับปรุงรถเป็นแปลงปลูกผัก โดยอาศัยผลผลิตสำหรับรับประทานแบบพอเพียงรอจนโควิด-19 ผ่านพ้นไป

แม้ว่าอุแท็กซีจะสามารถเอาตัวรอดได้ในช่วงโควิด-19 โดยใช้เงินเก็บและผลผลิตที่เกิดขึ้น แต่ทางออกในระยะยาวยังคงเป็นปัญหา เนื่องจากรถที่ไม่ได้วิ่งออกนานๆ จะมีต้นทุนในการยกเครื่อง พัฒนาระบบกลไกของเหลวต่างๆ รวมทั้งต้นทุนในการตรวจเช็คสภาพ ต่อทะเบียนรถก็ยังคงมีอยู่

ประมาณการว่าอุแท็กซีต้องการเงินทุนเพื่อปรับปรุงรถไม่น้อยกว่า 1.2 แสนบาทต่อคันเพื่อให้รถกลับมาวิ่งได้ในช่วงที่เศรษฐกิจเริ่มกลับมาเป็นปกติแล้ว

## กรณีศึกษาที่ 2: บริษัท U Drink I Drive

บริษัทมีกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย คือ คนที่เที่ยวกกลางคืน โดยลูกค้าที่ใช้บริการจะเป็นคนที่ดื่มแอลกอฮอล์จนเมาไม่สามารถขับรถกลับบ้านได้เอง หรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุ

การที่ภาครัฐออกมาตรการปิดผับ บาร์ และมาตรการเคอร์ฟิว ทำให้ยอดใช้บริการจากที่มีอยู่ปีละหลักแสนเที่ยว ลดลงเหลือศูนย์ทันที

บริษัทได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการให้คนขับรถไปทำหน้าที่รับรถของลูกค้าไปซ่อมบำรุง เคลมปรับแต่งสี เพราะเล็งเห็นว่าลูกค้าที่ทำงานที่บ้านและไม่ต้องการเสี่ยงกับโรคจะต้องการบริการในลักษณะนี้

นอกจากนี้ บริษัทได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับลูกค้ามาตั้งแต่ต้น ทำให้เวลาเกิดวิกฤติ ลูกค้าบางส่วนที่เป็นลูกค้าประจำก็ยินดีไม่ทอดทิ้งและใช้บริการในรูปแบบใหม่นี้ ทำให้คนขับบางส่วนกลายเป็นรับงานประจำบ้านและงานประจำของบริษัทแทน

บทเรียนสำคัญ สำหรับทั้ง 2 กรณีศึกษา มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ก็คือ

1. ทางออกสำหรับวิกฤติไม่ควรที่จะเป็นการทำลายทุนทางสังคมเดิมที่มีอยู่ ทางเลือกในการปลูกผักอาจจะมีความไม่เหมาะสมเพราะมีส่วนทำให้รถต้องตากแดด เสื่อมสภาพเร็วยิ่งขึ้น

2. ระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม มีลักษณะของการที่ผู้บริการและผู้ให้บริการเจอกันแบบสุ่ม นั่นก็คือ การพบปะกันแบบไม่เป็นทางการ ต่างคนต่างอยู่ โดยอาศัยกลไกการแข่งขันทำให้เกิดคุณภาพ ซึ่งเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ใดๆ ก็จะมีการต่างคนต่างเอาตัวรอด แต่ละคนก็อดออมไม่ใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น การหมุนเวียนของเงินในประเทศจึงติดขัด ปัญหาต่างๆ จึงขยายในวงกว้างเพราะขาดการเชื่อมโยงทางสังคม

ทางออกสำหรับเศรษฐกิจใหม่ในระยะยาว จึงเป็นการสร้างความเชื่อมโยง สร้างความไว้วางใจกัน ในสังคม ทำให้เกิดการพบปะแบบเป็นทางการ และมีการพัฒนาคุณภาพเพื่อตอบสนองต่อโจทย์ผู้ให้บริการคนเดิมๆ นั่นก็คือ การสร้างมืออาชีพในการให้บริการ

ในแง่ที่เป็นรูปธรรม หากอยู่ที่แท็กซี่ดังกล่าว ได้มีการทำบันทึกการให้บริการลูกค้า และการเก็บข้อมูลตอบรับ ผลการให้บริการของผู้ขับขี่ จะช่วยให้เกิดการเชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างแบรนด์อยู่ที่แท็กซี่ให้เป็นที่ยอมรับในกลุ่มลูกค้า ทำให้เกิดลูกค้าที่ไว้วางใจในระยะยาว ซึ่งจะช่วยให้ธุรกิจยังคงรักษารฐานลูกค้าไว้ได้ หรือสามารถออกแนวคิดเพื่อปรับตัวเอาตัวรอดในช่วงวิกฤติได้โดยได้รับการสนับสนุนเช่นเดียวกันกับกรณีของ U Drink I Drive

## บรรณานุกรม

- John Hopkins, World Bank and UNICEF (2021). New global tracker to measure pandemic's impact on education worldwide (unicef.org)
- Karl Marx (1875). "Critique of the Gotha Program." Marxists.org.
- Klitgaard (1998). International Cooperation Against Corruption - Finance & Development - March 1998 - Robert Klitgaard (imf.org)
- OECD (2016). <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>
- Thijs Ten Raa (2009). "Input-Output Economics: Theory and Applications: Featuring Asian Economies," World Scientific.
- The Standard (2564). <https://www.youtube.com/watch?v=NMDcK2ZWdaM>
- Ying Liu and Joacim Rocklov (2021). "The reproductive number of the Delta variant of SARS-COV-2 is far higher compared to the ancestral SARS-COV-2 virus," Journal of Travel Medicine, Vol.28, Issue 7, October.
- กรุงเทพธุรกิจ 2564. <https://www.bangkokbiznews.com/news/954999>
- กระทรวงสาธารณสุข. moph.go.th
- กองทุนเสมอภาคทางการศึกษา (2564). "สำรวจสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในวิกฤติโควิด-19 การศึกษาไทยเดินหน้าอย่างไร ไม่ให้เด็กหลุดจากระบบการเรียนรู้." สัมมนาออนไลน์.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2564). <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicyComittee/MPR/Pages/default.aspx>
- ฐานเศรษฐกิจ (2564). <https://www.thansettakij.com/general-news/489634>
- ไทยพีบีเอส (2564). <https://www.youtube.com/watch?v=Ds9D7shzt5g>
- มติชน (2564). [https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news\\_2878458](https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_2878458)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564). “โครงการประเมินผลกระทบของโควิด-19 ต่อสังคมและเศรษฐกิจ.” สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2564). <https://tdri.or.th/2021/07/report-2years-prayut-cabinet2/>

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2564). หน้าแรก - สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (pdmo.go.th)

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (2564). <https://www.thairath.co.th/news/society/2136971>

องค์การอนามัยโลก.<http://www.emro.who.int/asd/health-topics/vulnerable-groups-and-key-populations-at-increased-risk-of-hiv.html>

## ฐานข้อมูล

CEIC, FRED, Google Mobility Index, PDMO, UN Population Prospect, ธนาคารอาคารสงเคราะห์, ศบค. และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

## ภาคผนวก: ตัวอย่างการนำเสนอผ่านสื่อ

Thai Post

เร่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย



ขณะเดียวกัน ต้องเร่งที่จะลงทุนโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (อินฟราสตรักเจอร์) เนื่องจากสิ่งเหล่านี้กว่าจะเห็นผลได้ ต้องใช้เวลานานเป็นปีๆ โดยต้องหารือกับภาคเอกชนเพื่อที่จะดำเนินการในเรื่องของอินฟราฯ ให้เสร็จทัน พร้อมใช้พร้อมสร้างรายได้ มองว่าภายใน 4-5 เดือนที่ภาครัฐสามารถคุมการระบาดของไวรัสโควิด-19 ได้แล้ว ก็จะทำให้เริ่มโครงการได้ เช่น การสร้างโรงงาน และการสร้างถนน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะต้องเร่งผลักดันให้ได้ในขณะนี้

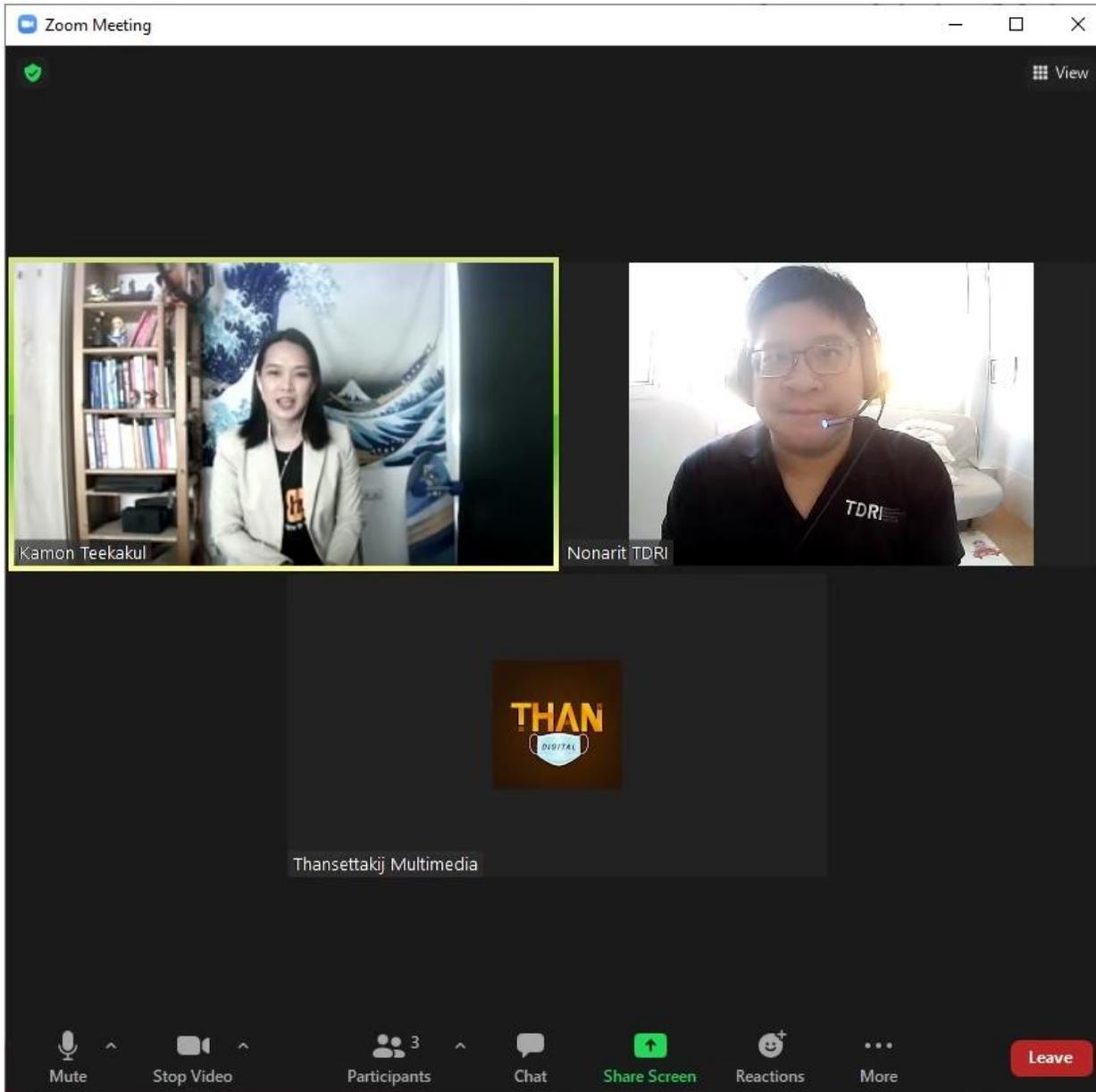
ฐานเศรษฐกิจ

วิเคราะห์เศรษฐกิจไทยพ้นปากเหว

เศรษฐกิจไทยจะพ้นปากเหวเมื่อไหร่? ดร.นณริฎ พิศลยบุตร” นักวิชาการอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) บอกว่า สิ่งที่จะทำให้เศรษฐกิจไทยพ้นปากเหวได้มี 2 ข้อ ข้อแรก ตอนนี้อยู่ในช่วงการแพร่ระบาดรุนแรงของโควิด-19 และน่าจะพีคสุดในเดือนกันยายนและจะค่อยๆลดระดับทั้งตัวเลขผู้ติดเชื้อและผู้เสียชีวิต คาดว่าจะไปถึงไตรมาสที่ 1 ของปีหน้า แต่ถ้าภาครัฐต้องการทำให้ดีกว่านี้ทางเดียวก็คือไตรมาสที่ 3 ปีนี้ต้องล็อกดาวน์ แต่ต้องมีมาตรการเพื่อควบคุมการระบาดได้ดี เช่น อาจจะต้องยกระดับ TTI (Test-Trace-Isolate) ข้อที่สอง จะต้องล็อกดาวน์แบบมีเงื่อนไขก็คือภาคธุรกิจไหนที่มั่นใจ มีระบบระเบียบเริ่มอยู่กับโควิดสายพันธุ์เดลตาได้แล้ว แต่ควรจะมีคู่มือออกมาได้แล้วว่าการจะดีลกับสายพันธุ์นี้ได้อย่างไร และจะไปถึงขั้นตอนว่าจะให้ธุรกิจไหนเปิดได้ภายใต้เงื่อนไขที่พื้นฐานว่าประชาชนที่ฉีดวัคซีนครบสองเข็มทั้งครอบครัวแล้วก็อนุญาตให้ออกมาจับจ่ายใช้สอยได้ตามปกติ

## ฐานเศรษฐกิจ

เร่งเยียวยาในไตรมาสที่ 3-4 ก่อนที่มาตรการที่ 4 จะมามุ่งเน้นในการคลายล็อกดาวน์



PPTV

โควิด-19 รัฐยังช่วยเหลือไม่เพียงพอ



Thai PBS

เสนอข้อเสนอแผนการกู้เงิน 1.5 ล้านล้านบาท

เรากู้เงินมา 1.5 ล้านล้านบาท  
และอาจกู้อีก เราต้องมาดู  
กลไกที่จะปฏิรูปอนาคต  
แต่ขณะนี้ภาครัฐยังเมาหมัด  
หากเราเตรียมการไม่ทัน  
เสียโอกาสอนาคต

**นณริฏ พิศลยบุตร**  
นักวิชาการอาวุโส ทีดีอาร์ไอ

ข่าวค่ำ  
มิติใหม่

Thai PBS 3 19:15 CC

นำเสนอผลงานวิจัยให้กับคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทน ที่รัฐสภา

# ข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา และฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ภายหลังการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19



นณริฎ พิศลยบุตร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กันยายน 2564

ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

1

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและระบบเศรษฐกิจ  
ในคณะกรรมการบริหาร การคลัง สถาบันการวิจัยและพัฒนาเศรษฐกิจ  
ครั้งที่ ๑๒ / ๒๕๖๔

วันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ เวลา ๑๓.๐๐ น. ห้องประชุม ๒๐๒ ชั้น ๒  
๑ ชั้นใต้ดิน อาคาร ๑ อาคาร ๒ ชั้น ๑ อาคาร ๓ ชั้น ๑ อาคาร ๔ ชั้น ๑

พิจารณาเรื่อง - ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและภาคธุรกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19  
ชื่อหน่วยงาน - สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ลำดับ ที่	ชื่อ-สกุล (ตัวจริง)	ตำแหน่ง	โทรศัพท์
๑	ดร.วิฑูรย์ ตีฆะบุตร	ผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	๐๒๖-๓๖๐ ๖๖๖๔
๒			
๓			
๔			
๕			
๖			
๗			
๘			
๙			
๑๐			
๑๑			
๑๒			
๑๓			
๑๔			
๑๕			

เริ่ม วันที่ \_\_\_\_\_ เดือน \_\_\_\_\_ พ.ศ. \_\_\_\_\_

Thai PBS

การผ่อนคลายมาตรการควบคุมและรับนักท่องเที่ยว



Work Point

ขายชาติหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ? แก้กฏหมายเปิดให้ต่างชาติ ซื้ออสังหาฯ



WorkpointTODAY • ติดตาม

2 นาที • 🌐



#LIVE ขายชาติหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ? แก้กฏหมายเปิดให้ต่างชาติ 'ซื้ออสังหาฯ'

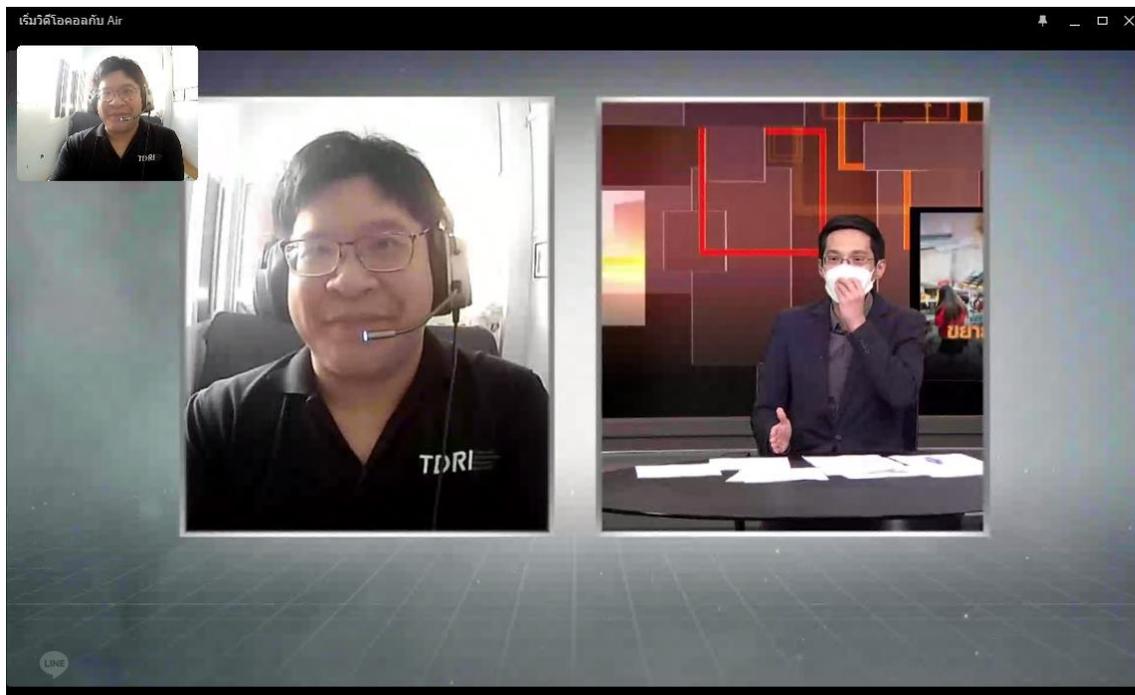
พูดคุยกับ

ดร. นณริฎ พิศลยบุตร | นักวิชาการอาวุโส ด้านนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวมและเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)



PPTV, TNN

ขยายเขตแดนนี้ ไม่น่ากังวลใจ



## รายชื่อผู้รับผิดชอบโครงการ และคณะวิจัย

- |                               |                |
|-------------------------------|----------------|
| 1. ดร.ณณริฎ พิศลยบุตร         | หัวหน้าโครงการ |
| 2. นายวัชรินทร์ ตันติสันต์    | นักวิจัย       |
| 3. นางสาวสุนันท์ พุ่มคำ       | นักวิจัย       |
| 4. นายพนธกร วรภมร             | นักวิจัย       |
| 5. นายธรรมรัตน์ บุญเจริญพรสุข | นักวิจัย       |
| 6. นางสาว สรัลชญา ธิติสวรรณค์ | นักวิจัย       |

หน่วยงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โทรศัพท์ 084 360 4444

โทรสาร 02 718 5461-2

E-mail : bisonyabut@tdri.or.th