

รายงานการศึกษา
การทบทวนที่มาของอัตราการว่างงานของประเทศ
เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน

จัดทำโดย
คณะอนุกรรมการจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านแรงงาน
คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติชุดที่ 18
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

และภาคผนวก
โอกาส-ความท้าทายการพัฒนาแรงงาน
เพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจดิจิทัล



เขียนและเรียบเรียงโดย
ดร.ธนิต โสรัตน์



รายงานการศึกษา

การทบทวนที่มาของอัตราการว่างงานของประเทศ....

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน

และภาคผนวก

โอกาส-ความท้าทายการพัฒนาแรงงานเพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจดิจิทัล

ผู้เขียน : ดร.ธนิต โสรัตน์ (www.tanitsorat.com)

บรรณาธิการ : นายกิตติพงษ์ เหล่านิพนธ์ ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

นางสาวอัจฉรา งามสมจิตร ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน

ผู้จัดทำหนังสือและกราฟฟิก : นางสาวอัญชลี ยิ่งยง

พิมพ์ครั้งแรก : พ.ศ.2563

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ : ISBN 978-616-555-192-2

พิมพ์ที่ : ปิระพัฒน์ ก๊อปปีเซ็นเตอร์

773 ซอย อ่อนนุช 11 ถนน สุขุมวิท77 แขวง สวนหลวง แขวงสวนหลวง กรุงเทพมหานคร 10250



“ก้าวผ่านไทยแลนด์ 4.0
โอกาสหรือกึ่งไว้ข้างหลัง”



“แนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาแรงงาน
เพื่อก้าวสู่เศรษฐกิจแห่งอนาคต”



“การทบทวนที่มาของอัตราการว่างงานของประเทศ
เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของ
ตลาดแรงงาน”

คำนำ



คณะอนุกรรมการจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านแรงงาน ได้รับมอบหมายจากสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติให้มีการศึกษาและจัดทำรายงาน “การทบทวนที่มาของอัตราการว่างงานของประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน” ในช่วงที่ผ่านมาเริ่มมีข้อสงสัยอัตราการว่างงานของประเทศสะท้อนสภาวะเศรษฐกิจและตลาดแรงงานได้มากนักน้อยเพียงใด วิธีการศึกษามีทั้งการเสวนาระดมความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ตัวแทนนายจ้าง ตัวแทนสหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชน นักวิชาการ ตลอดจนไปหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ข้อมูลที่ได้นำมาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะการทบทวนการสำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งอัตราการว่างงานให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจที่เป็นจริง

เจตนารมณ์ต้องการศึกษาที่มาของตัวเลขอัตราการว่างงานซึ่งปัจจุบันจัดทำภายใต้กฎเกณฑ์มาตรฐานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งใช้ต่อเนื่องมาอย่างยาวนานไม่น้อยกว่า ๔๐ ปี อาจจำเป็นต้องมีการทบทวนให้เหมาะสมกับเวลาและภูมิทัศน์เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต การจัดทำรายงานการศึกษาไม่มีวัตถุประสงค์ต้องการเห็นอัตราการว่างงานจะสูงหรือต่ำแต่ขอให้เป็นดัชนีที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงสามารถสะท้อนสภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งไม่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้ใช้วิธีการจัดทำ-สำรวจโดยหลักสถิติสากลและมาตรฐานของไอแอลโอ

ภาคผนวกได้นำรายงาน “โอกาสและความท้าทายการพัฒนาแรงงานเพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจดิจิทัล” ซึ่งผู้เขียนได้เป็นผู้จัดทำประกอบการบรรยายให้กับสถาบันพระปกเกล้าหลักสูตรการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง เนื่องจากมีเนื้อหาสอดคล้องกับหัวข้อข้างต้นเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในอนาคต เนื้อหาที่อยู่ในรายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาระดับหนึ่งภายใต้ข้อจำกัดทั้งของงบประมาณ ระยะเวลาและองค์ความรู้ การนำไปใช้ต้องอยู่ในดุลพินิจและจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาต่อยอดขยายผลต่อไป อนึ่งฯ รายงานที่จัดทำเป็นรูปแบบชุดเอกสารจึงได้ใช้งบประมาณส่วนตัวจัดทำเป็นรูปเล่มเพื่อสะดวกต่อการศึกษา


ดร.รณิต โสรัตน์

ประธานอนุกรรมการจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านแรงงาน
สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓

หัวข้อ	หน้า
๑. ที่มาและความสำคัญ	๑
- ประโยชน์ของการจัดทำดัชนีว่างงานภาวะการมีงาน	๒
- ตารางการมีงานทำของประชากรแยกตามประเภทอาชีพ	๓
๒. วัตถุประสงค์และแนวทางการจัดทำรายงาน	๓
- วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
- ระยะเวลาการศึกษา	๔
- วิธีการศึกษา	๔
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้	๕
- ขอบเขตและข้อจำกัด	
๓. หลักเกณฑ์และมาตรฐานการจัดทำและสำรวจดัชนีการว่างงาน	๕
- การจัดทำดัชนีการว่างงาน (Unemployment Index)	๕
- นิยามและความหมายของผู้มีงานทำ	๖
- กรณีศึกษาในต่างประเทศ : แนวทางและเกณฑ์พิจารณาผู้ว่างงานและผู้มีงานทำ	๘
๔. ข้อถกเถียงเกี่ยวกับอัตราการว่างงานของไทย	๑๐
- อัตราว่างงานที่ต่ำของไทยไม่สะท้อนสถานะเศรษฐกิจที่เป็นจริง	๑๐
- เปรียบเทียบอัตราการว่างงานประเทศต้นแบบ	๑๑
๕. การมีงานทำและการว่างงานต้องสะท้อนเศรษฐกิจที่เป็นจริง	๑๔
- สถานะการว่างงานและการมีงานทำมีความสัมพันธ์อย่างเป็นนัยกับเศรษฐกิจ	๑๔
- ปัจจัยตัวแปรและนิยามที่มีผลต่ออัตราว่างงาน	๑๔
- การทบทวนเกณฑ์มาตรฐานในการจัดทำข้อมูลดัชนีว่างงาน	๑๕
- เปรียบเทียบอัตราว่างงานของไทยไม่สัมพันธ์กับสถานะเศรษฐกิจ	๑๕
- ตารางแสดงข้อมูล : ตัวเลขการว่างงานไม่มีความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	๑๖
๖. คริวเรือนเกชตรนัยแฝงของอัตราว่างงานต่ำของไทย	๑๖
- ตารางแสดงสัดส่วนคริวเรือนตัวอย่าง : ที่ใช้ในการเก็บข้อมูลผู้มีงานและว่างงาน	๑๗

๗. ปัจจัยตัวแปรที่ทำให้อัตราว่างงานของไทยไม่สะท้อนสถานการณ์ที่เป็นจริง	๑๘
- ตาราง : เปรียบเทียบกำลังแรงงานและสัดส่วนการว่างงานปี พ.ศ. ๒๕๖๑	๑๙
- ตาราง : เปรียบเทียบกำลังแรงงานและสัดส่วนการว่างงานปี พ.ศ. ๒๕๖๒	๒๐
ปัจจัยที่มีผลต่อความน่าเชื่อถือของอัตราการว่างงาน	๒๐
- เกณฑ์มาตรฐานของไอแอลโออาจไม่ตอบโจทย์ปัจจุบัน	๒๐
- ควรทบทวนการสำรวจแรงงานภาคครัวเรือนเกษตรออกจากดัชนีการว่างงาน	๒๑
- สัดส่วนที่ใช้ในการสำรวจไม่สะท้อนพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศ	๒๑
- กำลังแรงงานที่ใช้เป็นฐานมีความแปรปรวน	๒๑
- อัตราการว่างงานของไทยไม่สัมพันธ์กับการขยายตัวของเศรษฐกิจ	๒๑
- การสำรวจโดยไม่แยกแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวทำให้ข้อมูลมีความแปรปรวน	๒๒
- แรงงานที่ลาออกด้วยความสมัครใจหรือเกษียณส่วนใหญ่ไม่มีทางเลือกต้องออกจากงาน	๒๒
- กลุ่มคนที่ตกงานหรือถูกเลิกจ้างแล้วกลับไปภูมิลำเนาไม่ใช่ผู้ไม่พร้อมทำงาน	๒๒
- ประชากรกลุ่มผู้ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นผู้มีงานทำหรือเป็นผู้ว่างงาน	๒๒
- อาชีพอิสระและอาชีพของยุค ๔.๐ (GIG Economy)	๒๓
๘. สรุปผลการศึกษา	
และข้อเสนอแนะข้อเสนอแนะเพื่อการทบทวนดัชนีการว่างงานของประเทศ	๒๓
ข้อเสนอแนะเพื่อการทบทวนดัชนีการว่างงานของประเทศ	๒๕
คณะทำงานศึกษาและวิจัย	๒๗
บรรณานุกรม	๒๘
ภาคผนวก	๒๙
รายงาน : โอกาสและความท้าทายการพัฒนาแรงงาน....	
เพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจดิจิทัล	
- บทนำ : ทศวรรษใหม่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลง	๓๐
- สภาวะแวดล้อมการจ้างงานในปัจจุบัน	๓๓
- ความท้าทายของแรงงานต่อการก้าวผ่านเศรษฐกิจดิจิทัล	๓๕
- ความต้องการแรงงานและคุณสมบัติของแรงงานในอนาคต	๔๐
- การพัฒนาทักษะคือกุญแจแห่งความสำเร็จของการขับเคลื่อนสู่อนาคต	๔๑
- โอกาสและความท้าทายการพัฒนาแรงงานเพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลง	๔๔



รายงานการศึกษา
การทบทวนที่มาของอัตราการว่างงานของประเทศ
เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน
โดย
คณะอนุกรรมการจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านแรงงาน
สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน

๑. ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยมีการสำรวจการมีงานทำ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เนื่องจากธนาคารโลก (World Bank) ได้เข้ามาผลักดันให้ประเทศต่างๆ มีการจัดทำดัชนีการว่างงานเพื่อให้มีการนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ ติดตามประเมินผล การดำเนินการแก้ไขปัญหา รวมถึงคาดการณ์ สถานการณ์ เพื่อปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานให้เกิดผลลัพธ์ในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนา ประเทศไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำภาวะการทำงาน ของประชากร ซึ่งในช่วงแรกๆ จะสำรวจปีละ ๒ ครั้ง ต่อมามีการปรับเปลี่ยนโดยมีการสำรวจทุกไตรมาสและ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการปรับปรุงการสำรวจกลุ่มครัวเรือนใหม่ให้มีการกระจายและครอบคลุมในทุกพื้นที่ ซึ่งดัชนีอัตราการว่างงาน หรือ “Unemployment Index” เป็นการสะท้อนสภาวะการมีงานทำของประชากร ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังแรงงานที่พร้อมทำงานเฉลี่ย ๓๘.๑๖๘ ล้านคน และมีจำนวน คนว่างงาน ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๔.๒๙๑ แสนคน คิดเป็นอัตราการว่างงานเฉลี่ยทั้งปีร้อยละ ๐.๙๘๒

ดัชนีการว่างงานมีความเกี่ยวข้องที่แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวหรือหดตัวของเศรษฐกิจ หากมีการขยายตัวได้ดี จะเห็นได้จากการบริโภคใช้จ่ายใช้สอยของผู้ใช้แรงงานที่เป็นองค์ประกอบหลักของครัวเรือนไทยที่มีจำนวน ๒๑.๕๘ ล้านครัวเรือน จำนวนประชากร ๖๗.๘๗ ล้านคน (ปี พ.ศ. ๒๕๖๒) การเติบโตทางเศรษฐกิจก่อให้เกิด การขยายตัวของภาคการบริโภคทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของ “Demand Multiplier” ส่งผลให้ดัชนีการผลิตภาคอุตสาหกรรม (Manufacturing Production Index : MPI) และกำลังการผลิตขยายตัวสูงขึ้น (CPU) มีผลโดยตรงต่อการทำงาน เต็มชั่วโมงรวมถึงการทำงานล่วงเวลาที่สูงขึ้น ทำให้มีการขยายโรงงาน-การลงทุนใหม่ รวมถึงการเพิ่มจำนวน สถานประกอบการมากยิ่งขึ้น จะส่งผลต่อตลาดแรงงานกล่าวคือจะมีการจ้างงานอย่างเต็มที่ หากอัตราความต้องการ แรงงานมีมากกว่าจำนวนอุปทานของตลาดแรงงานจะทำให้ตลาดแรงงานมีการจ้างงานตึงตัว ส่งผลต่อการแข่งขัน ด้านค่าจ้างทำให้อัตราการว่างงานต่ำ แต่ในทางกลับกันหากเศรษฐกิจมีการชะลอตัวเกิดสภาวะเงินฝืดจนไปสู่ เศรษฐกิจชะงักงันกำลังการผลิตลดลงไม่มีการลงทุนใหม่ทำให้ตลาดแรงงานหดตัวเป็นปัจจัยกดดันให้อัตราการ ว่างงานมีระดับที่สูงขึ้น ปัจจุบันประเทศต่างๆ ในโลก จำนวน ๑๘๑ ประเทศล้วนแต่มีการสำรวจผู้มีการทำงานทำ ทั้งสิ้นเพื่อให้ทราบอัตราการว่างภายในประเทศของตนสำหรับใช้เป็นประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น

ประโยชน์ของการจัดทำดัชนีว่างงานและภาวะการมีงานทำ อาจสรุปได้พอสังเขป ดังนี้

๑) เพื่อเป็นเครื่องมือชี้ภาวะเศรษฐกิจ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งการขยายตัวหรือหดตัวเป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีงานหรือสภาวะการว่างงาน สำหรับให้ผู้บริหารของประเทศใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดมาตรการหรือนโยบายต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา โดยการว่างงานหรือการมีงานทำจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับแหล่งรายได้ของครัวเรือนและความเป็นอยู่ของประชาชน

๒) ใช้เป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพการใช้งบประมาณและการทำงานของรัฐบาล การผลักดันนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวหรือนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการจ้างงาน ดัชนีอัตราการว่างงานจึงเป็นตัวชี้วัดการใช้จ่ายงบประมาณและนโยบายแห่งรัฐว่ามีสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใด

๓) การว่างงานเป็นเครื่องมือชี้วัดสภาวะการณของตลาดแรงงาน (Employment Index) เกี่ยวข้องกับมาตรการการลงทุนของรัฐและการลงทุนของเอกชนตลอดจนนโยบายส่งเสริมการลงทุนของประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างงานรองรับกำลังแรงงานทั้งที่มีอยู่เดิมและที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ในทุกปี

๔) ใช้เป็นดัชนีสัญญาณเตือนภัยเศรษฐกิจล่วงหน้า (Leading Indicator) อัตราการว่างงานที่สูงหรือต่ำมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับสภาวะการณทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการที่ประชาชนมีรายได้ในการใช้จ่ายส่งผลให้เกิดการบริโภคขยายตัว แต่หากการว่างงานสูงจะสะท้อนถึงเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเข้าสู่สภาวะชะลอตัว ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้ดัชนีอัตราการว่างงานเป็นสัญญาณเตือนภัยในการกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการจ้างงานกลับขึ้นมา

๕) ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของประเทศ (Public Policy Issue) อัตราการว่างงานจะเป็นตัวบ่งบอกถึงภาวะเศรษฐกิจ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคของภาคครัวเรือนและการลงทุนที่ขยายตัวหรือชะลอตัวลงเพื่อให้รัฐบาลได้นำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ที่จำเป็น ซึ่งอาจเป็นนโยบายการเงินและการคลัง รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการวางแผนยุทธศาสตร์ชาติ

๖) อัตราการว่างงานมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และความมั่นคงของชาติ ซึ่งการมีงานทำของประชาชนภายในชาติจะส่งผลต่อความสงบเรียบร้อย การมีเสถียรภาพทางการเมือง โดยรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ล้วนให้ความสำคัญต่อดัชนีชี้วัดการมีงานและอัตราการว่างงาน ดังนั้น การจัดทำจึงต้องใช้ฐานข้อมูลตัวอย่างที่น่าเชื่อถือที่สะท้อนสภาวะการณที่แท้จริงของเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลง

การมีงานทำของประชากรแยกตามประเภทอาชีพ

ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒

จำนวนผู้มีงานทำ ๓๗.๗๑๒ ล้านคน

ลำดับ	จำแนกตามอุตสาหกรรม	จำนวน ล้านคน
๑	เกษตรกรรม	๑๑.๙๐
๒	การขายส่ง-ค้าปลีก	๖.๓๕
๓	การผลิต	๖.๑๒
๔	ที่พักแรม-ท่องเที่ยว	๒.๘๐
๕	การก่อสร้าง	๒.๑๕
๖	บริหารราชการ	๑.๖๐
๗	การขนส่ง-โลจิสติกส์	๑.๒๓

ลำดับ	จำแนกตามอุตสาหกรรม	จำนวน ล้านคน
๘	การศึกษา	๑.๑๑
๙	บริการอื่นๆ	๐.๘๖
๑๐	สุขภาพ	๐.๖๗
๑๑	กิจกรรมทางการเงิน	๐.๕๐
๑๒	อสังหาริมทรัพย์	๐.๒๒
๑๓	อื่นๆ	๒.๒๐

หมายเหตุ : แร่งงานการผลิตข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ระบุต่างกันมีทั้ง ๘.๖๔๐ ล้านคน ที่เลือก ๖.๑๒ ล้านคน

เพราะใกล้เคียงกับข้อมูลกรมโรงงานอุตสาหกรรม

๒. วัตถุประสงค์และแนวทางการจัดทำรายงาน

๑) วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำและสำรวจภาวะการทำงานของประชากรว่ามีวิธีการดำเนินการอย่างไร หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบมีมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักในการเก็บตัวอย่างและผลการสำรวจมีความน่าเชื่อถือ สามารถตอบโจทย์ภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่มีความแตกต่างจากที่ผ่านมาได้มากน้อยเพียงใด ข้อมูลที่ได้จะนำมาสังเคราะห์ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการทบทวนที่มาของอัตราการว่างงานให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน

การจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการเห็นอัตราการว่างงานของประเทศไทยอยู่ในระดับสูงหรือต่ำ และไม่ได้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติในการสำรวจโดยใช้แนวทางตามมาตรฐานสากลและมาตรฐานนานาชาติ หากแต่เพียงต้องการให้ใช้เป็นดัชนีสะท้อนสถานะเศรษฐกิจที่เป็นจริง ซึ่งคณะกรรมการฯ มีเจตนารมณ์ต้องการเป็นจุดเริ่มต้นให้การจัดทำดัชนีการว่างงานของประเทศ ที่มีวิธีการหรือแนวทางการดำเนินงานมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานภายใต้เงื่อนไขขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องทบทวนให้เกิดความเหมาะสมกับเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป

๒) ระยะเวลาการศึกษา ระหว่างวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓

๓) วิธีการศึกษา

ใช้ข้อมูลทุติยภูมิด้วยการค้นหาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งจากที่เป็นเอกสารตีพิมพ์และดิจิทัล สำหรับข้อมูลเชิงประจักษ์และปฐมภูมิได้จากการสัมมนาเชิงวิชาการ – ระดมความคิดเห็นโดยเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรนายจ้าง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับสหภาพแรงงาน นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ มาร่วมเสนอแนะและให้ข้อมูล เช่น

- การประชุมของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมประสงค์ วัฒนันนท์ อาคารกระทรวงแรงงาน โดยมีระเบียบวาระเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งได้เชิญผู้แทนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติเข้าร่วมประชุมและให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว

- การประชุมคณะกรรมการจัดทำการศึกษาและผลกระทบด้านแรงงาน ครั้งที่ ๔/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมประสงค์ วัฒนันนท์ อาคารกระทรวงแรงงาน ได้เชิญหน่วยงานภาครัฐ เอกชน เข้าร่วมประชุม อาทิ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นักวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สภาองค์กรนายจ้าง จำนวน ๖ องค์กร สภาองค์กรลูกจ้างแรงงาน จำนวน ๑๐ องค์กร เป็นต้น

- การประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

• เวลา ๐๙.๓๐ – ๑๒.๐๐ น. ณ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคาร B) ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร

• เวลา ๐๙.๓๐ – ๑๒.๐๐ น. ณ สำนักงานมูลนิธิ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (The Thailand Development Research Institute : TDRI) ถนนรามคำแหง กรุงเทพมหานคร

- การประชุมของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมประสงค์ วัฒนันนท์ อาคารกระทรวงแรงงาน กำหนดระเบียบวาระรายงานผลความคืบหน้าการประชุมคณะกรรมการจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านแรงงาน เพื่อจัดทำข้อเสนอ เรื่อง การจัดเก็บข้อมูลด้านแรงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ซึ่งได้นำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวนี้ต่อที่ประชุม

๔) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อจะได้ทราบถึงวิธีการสำรวจและความน่าเชื่อถือของข้อมูลจำนวนประชากรที่มีงานทำและดัชนีการว่างงานที่มีความเหมาะสมและสะท้อนกับเศรษฐกิจและตลาดแรงงานของประเทศไทยในปัจจุบันมีจำนวนมากน้อยเพียงใด โดยรายงานการศึกษาลบนี้มุ่งเพื่อจะนำเสนอเป็นนโยบายของกระทรวงแรงงานภายหลังที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารของกระทรวงแรงงานจะดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และภาควิชาการและการศึกษา ฯลฯ

๕) ขอบเขตและข้อจำกัด

รูปแบบของการจัดทำเป็นการศึกษาข้อมูลโดยรอบเบื้องต้น ซึ่งมีข้อจำกัดในมิติด้านระยะเวลา บุคลากร ตลอดจนทักษะด้านสถิติศาสตร์ ดังนั้นการนำข้อมูลไปใช้จึงต้องอยู่ในดุลยพินิจ

๖) ผู้เขียนและจัดทำรายงาน

ดร.ธนิต โสรัตน์ และคณะอนุกรรมการจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านแรงงานภายใต้การเห็นชอบ คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

๓. หลักเกณฑ์และมาตรฐานการจัดทำและสำรวจดัชนีการว่างงาน

๓.๑ การจัดทำดัชนีการว่างงาน (Unemployment Index)

ภาวะการมีงานของประชากร ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เป็นผลลัพธ์จากสัดส่วนของแรงงานที่ประสงค์ทำงานแต่ไม่มีงานทำกับจำนวนแรงงานทั้งหมดของประเทศ โดยที่กำลังแรงงาน (Labour Force) ประกอบด้วย ผู้ที่มีงานทำ ผู้ว่างงานและแรงงานรอฤดูกาล ในขณะที่ความหมายอย่างกว้างหมายถึง กำลังแรงงาน ซึ่งเป็นผู้อยู่ในวัยทำงานที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปี เป็นกลุ่มที่ต้องการทำงานเกี่ยวข้องกับภาวะอุปทานความต้องการทำงานของกำลังแรงงานมีมากกว่าหรือน้อยกว่าอุปสงค์ความต้องการตลาดแรงงานในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ณ อัตราค่าจ้างหนึ่งๆ จำนวนแรงงานที่เกินความต้องการหรือหางานไม่ได้จัดเป็น “ผู้ว่างงาน” อีกนัยหนึ่งกล่าวได้ว่าอัตราการว่างงาน หมายถึง สัดส่วนระหว่างจำนวนแรงงานที่ว่างงานโดยต้องรวมผู้ที่ไม่ได้หางานแต่พร้อมที่จะทำงานต่อ (หาร) จำนวนของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศโดยต้องรวมแรงงานรอฤดูกาลประเภทต่างๆ คูณด้วย ๑๐๐ ผลลัพธ์คือ สัดส่วนร้อยละของอัตราว่างงาน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

$$\text{อัตรารว่างงาน} = \frac{\text{จำนวนของแรงงานที่ไม่มีงานทำ} \times 100}{\text{กำลังแรงงานทั้งหมด}}$$

สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำสำรวจและรายงานสภาวะทำงานของประชากรซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป มีการสุ่มเก็บตัวอย่างครัวเรือนในแต่ละไตรมาสประมาณ ๘๓๘๘๐ ครัวเรือน แยกไปตามแต่ละพื้นที่ปกครอง แต่ละเดือนมีการแยกย่อยกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนประมาณ ๒๗,๗๐๐ ตัวอย่าง เพื่อใช้ในการสุ่มสำรวจใช้แบบสำรวจ (แบบแรงนับ) มีรายละเอียดต่างๆ การเลือกตัวอย่างตามลำดับขั้นที่ ๑ และขั้นที่ ๒ การสุ่มใช้ความน่าจะเป็นในการเลือกจำนวนครัวเรือนของเขตแจกแจงตัวอย่างนั้นๆ กระจายไปตามภาคเขตปกครองทั้งในและนอกเขตเทศบาล ก่อนที่จะทำการเลือกตัวอย่างมีการจัดเรียงชื่อครัวเรือนส่วนบุคคลใหม่ซึ่งวัดจากสมาชิกในครัวเรือนการเลือกสมาชิกตัวอย่างจากบุคคลประเภทคนงานทุกครัวเรือนด้วยวิธีการสุ่มแบบ

มีระบบ หลักเกณฑ์วิธีการคำนวณอัตราค่าจ้างงานเป็นผลลัพธ์ของอัตราผู้ว่างงานต่อผู้อยู่ในกำลังแรงงานรวมแสดง เป็นร้อยละ ^(๑)

แบบสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ประกอบด้วยลักษณะทั่วไปของสมาชิกในครัวเรือน การศึกษา การทำงานทั้งผู้เคยทำงานมาก่อน จำนวนชั่วโมงทำงานจริง ความต้องการจะทำงานเพิ่มหรืออื่นๆ มีการแจกแจง ความเกี่ยวข้องกับหัวหน้าครอบครัว เพศ อายุ สถานภาพการสมรส รายได้และการทำงานซึ่งไม่ได้รับค่าจ้าง การสอบถาม ผู้ที่พร้อมทำงานและไม่พร้อมทำงานการสำรวจด้านชั่วโมงทำงานและรายได้จะเป็นการใช้ฐานข้อมูล ๗ วัน ก่อนวันสัมภาษณ์ สำหรับแบบสำรวจที่ใช้ไม่ได้หรือสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงประเด็นข้อคำถาม สำนักงานสถิติ แห่งชาติรวบรวมสรุปและนำเสนอข้อคำถามนั้นๆ ต่อคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อพิจารณา โดยหลักเกณฑ์ต่างๆ ยึดตามหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เพื่อให้เป็นตามหลักมาตรฐานสากลและสามารถใช้เป็น ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ

๓.๒ นิยามและความหมายของผู้มีงานทำ

๑) นิยามของผู้มีงานตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศไทย (International Labour Organization : ILO) หมายถึง ผู้ที่ไม่มีงานทำหรือหากมีงานทำก็ทำไม่ถึงหนึ่งชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเป็นนิยาม ที่ประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยได้นำมาใช้ โดยมีความหมายครอบคลุมเกี่ยวกับผู้มีงานทำ หมายถึง บุคคลที่มี อายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปและในระหว่าง ๗ วันก่อนการสำรวจต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

(๑) ได้ทำงานตั้งแต่ ๑ ชั่วโมงขึ้นไป โดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร เงินปันผล ค่าตอบแทน ที่เป็นเงินสดหรือสิ่งของ หรือ

(๒) ทำงานอย่างน้อย ๑ ชั่วโมงขึ้นไป โดยไม่ได้รับค่าจ้างในวิสาหกิจหรือเรือนำของหัวหน้าครัวเรือน หรือสมาชิกในครัวเรือน หรือ

(๓) ไม่ได้ทำงานหรือทำงานน้อยกว่า ๑ ชั่วโมง (เป็นผู้ปกติมีงานประจำ) แต่ยังได้รับค่าตอบแทน ค่าจ้าง ผลประโยชน์อื่นๆ ผลกำไรจากงานหรือธุรกิจในช่วงที่ไม่ได้ทำงาน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ค่าจ้าง ผลประโยชน์อื่นๆ ผลกำไรจากงานหรือธุรกิจในช่วงที่ไม่ได้ทำงานแต่ยังมีงานหรือธุรกิจที่จะกลับไปทำ ^(๒)

๒) นิยามการมีงานและว่างงานของประเทศไทย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

อ้างอิงตามเกณฑ์มาตรฐานของ “ILO” ซึ่งกำหนดเป็นแนวทางการสำรวจตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ โดยมีความหมายอย่างกว้าง ผู้ว่างงาน หมายถึง ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปเป็นแรงงานของประเทศ (Labour Force) ในสัปดาห์ที่สำรวจเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานโดยมีชั่วโมงการทำงานน้อยกว่า ๑ ชั่วโมงไม่ว่าจะมีค่าจ้างหรือไม่มีค่าจ้าง มีความประสงค์ต้องการทำงานแต่หางานไม่ได้ จัดเป็นคนว่างงานแต่มิใช่รวมแรงงานที่รอฤดูกาล ผู้ที่สมัครใจ ไม่ประสงค์จะทำงานหรือไม่คิดจะหางาน ตลอดจนถึงผู้ที่ป่วย - รักษาพยาบาล

นิยามความหมายของ “ผู้มีงานทำ” ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติใช้เป็นแนวทางในการสำรวจโดยใช้เกณฑ์ กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นกำลังแรงงานของชาติซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป มีการแบ่งเขต (EA) แยกตามเขตปกครอง

ขนาดตัวอย่าง (n) ที่ใช้มากกว่า ๘๓,๘๘๐ ครีวเรือน ครีวเรือนมีการหมุนเวียนตัวอย่าง (Rotation) โดยแต่ละไตรมาส มีการสำรวจซ้ำตัวอย่างเดิมและตัวอย่างใหม่สัดส่วน ๕๐ : ๕๐ พื้นที่สำรวจทุกจังหวัดใช้บุคลากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมาณ ๘๐๐ คน เกณฑ์ใช้การสำรวจ “ผู้มีงานทำ” ได้แก่

(๑) ในหนึ่งสัปดาห์ก่อนวันสำรวจ เป็นบุคคลที่มีงานทำอย่างน้อย ๑ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร เงินปันผลหรือค่าตอบแทนอื่นๆ ซึ่งเป็นตัวเงินหรือสิ่งของ หรือไม่ได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนใดๆ ล้วนจัดเป็นผู้มีงานทำ

(๒) ในหนึ่งสัปดาห์ก่อนวันสำรวจ ไม่ได้ทำงานและสมัครใจไม่หางานแต่มีตำแหน่งหน้าที่ธุรกิจส่วนตัว ทำไร่นาเกษตร ทั้งของตนเอง หรือทำงานให้กับหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกครัวเรือนตลอดจนญาติหรือช่วยผู้อื่น ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างผลตอบแทนใดๆ

(๓) แรงงานรอฤดูกาล หากใช้เกณฑ์ของ “ILO” จัดเป็นผู้มีงานทำเกี่ยวข้องกับรอทำงานหรือตามรอบ ฤดูกาลเพาะปลูก หรือสภาพดินฟ้าอากาศไม่อำนวยตลอดจนการรองานนอกฤดูกาลหรือรอการเก็บเกี่ยว

(๔) ผู้ที่หยุดงานชั่วคราว เนื่องจากเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บรวมถึงการหยุดพักผ่อนรวมถึงสถานที่ทำงาน มีการปิดงานชั่วคราวด้วยเหตุใดๆ หรือหยุดตามรอบเวลาที่กำหนด เช่น อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลผลิต ทางการเกษตรในแต่ละช่วงฤดูกาล กลุ่มคนเหล่านี้ไม่จัดเป็นผู้ว่างงาน

(๕) การปิดงานของนายจ้างชั่วคราวโดยไม่คำนึงว่าจะต้องได้รับค่าจ้างแต่มีการกำหนดว่าภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ปิดจะได้กลับมาทำงาน กลุ่มคนเหล่านี้ไม่จัดเป็นผู้ว่างงาน

(๖) แรงงานต่างด้าวจัดเป็นกลุ่มประชากรกำลังแรงงานของประเทศ ซึ่งการสำรวจไม่มีการแยก กลุ่มแรงงานต่างด้าวออกจากแรงงานไทยถือว่าเป็นครัวเรือนตัวอย่างเหมือนกัน หากอยู่ในพื้นที่ที่จะสำรวจก็จะมี การสำรวจเหมือนแรงงานไทย ซึ่งในต่างประเทศก็ใช้วิธีที่คล้ายกัน (TDR)

(๗) แรงงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการสมัครใจลาออก (Early Retire) การสำรวจไม่ได้มีการแยกแยะว่าตัวอย่างจะมาจากสถานะใด แต่แรงงานที่สมัครใจลาออกไม่อยู่ในฐานข้อมูลของ สำนักงานประกันสังคม เพราะไม่ถือเป็นการเลิกจ้างเป็นกลุ่มที่ไม่ประสงค์จะทำงาน ในการสำรวจก็ไม่ทราบว่าเป็นคน ที่สำรวจมีสถานะอย่างไรขึ้นอยู่กับผู้ตอบแบบสำรวจว่าจะประสงค์เป็นผู้ว่างงานหรือไม่เป็น

(๘) คนสูงอายุ การสำรวจไม่มีการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นสูงไว้ โดยใช้เกณฑ์อายุตั้งแต่ ๑๕ ปีเป็นเกณฑ์ ในการสำรวจขึ้นอยู่กับวิธีการสำรวจและผู้ตอบแบบสำรวจ หากแจ้งว่าเป็นบุคคลที่มีงานทำก็ถือว่าไม่ใช่ผู้ว่างงาน (ปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติมีการสำรวจสถานะของผู้สูงอายุทุก ๓ ปี)

(๙) แรงงานอาชีพใหม่ เป็นแรงงานอิสระนอกระบบประเภทต่าง ๆ (GIG Economy) ประกอบด้วย ทำงานชั่วคราวแบบไม่เต็มเวลา (Part time) ขายสินค้าออนไลน์ ทำงานที่บ้าน (Home worker) กลุ่มคนเหล่านี้ ไม่ได้มีการจัดกลุ่มแยกประเภทล้วนอยู่ในกลุ่มแรงงานของประเทศการสำรวจแยกครัวเรือนไปตามพื้นที่ปกครอง ขึ้นอยู่กับคำตอบแบบสอบถามว่าประสงค์จะอยู่ในเกณฑ์ใด (“ILO” กำลังศึกษาอาชีพใหม่ว่าจะดำเนินการอย่างไร)

๓.๓ กรณีศึกษาในต่างประเทศ : แนวทางและเกณฑ์พิจารณาผู้ว่างงานและผู้มีงานทำ ^(๓)

๑) นิยามผู้มีงานทำและว่างงานของประเทศสหรัฐอเมริกา (The United States of America : USA)

“ผู้ว่างงาน” ประเทศสหรัฐอเมริกา อัตราการว่างงานเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ร้อยละ ๓.๕ – ๓.๖ เป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในรอบ ๒๐ ปี สำนักงานสถิติแรงงานประเทศสหรัฐอเมริกา แยกแรงงานนอกภาคเกษตรโดยไม่มี การสำรวจเก็บตัวอย่างครัวเรือนภาคเกษตร ทำให้เกณฑ์มาตรฐานการว่างงานพื้นฐานต่างจากของประเทศไทยและ ของ “ILO” อีกทั้งได้ใช้เกณฑ์ตัวอย่างบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๑๖ ปีขึ้นไปเป็นผู้ที่ไม่มีมีงานทำ ระหว่างก่อนสัปดาห์ที่สำรวจ มีการทำงานน้อยกว่า ๑๕ ชั่วโมง งานที่ต้องได้รับค่าจ้างเป็นกลุ่มคนที่มีเจตนาสมัครประสงค์จะหางานทำแต่ยัง หางานไม่ได้ มีเกณฑ์ดังนี้

“ผู้ว่างงาน” ตามมาตรฐานของประเทศสหรัฐอเมริกา

(๑) ผู้ที่ไม่มีมีงานทำกำลังหางานภายใน ๔ สัปดาห์ที่ผ่านมา ก่อนการสำรวจยังอยู่ในสภาวะว่างงาน สำหรับผู้ที่ภายใน ๔ สัปดาห์ที่ผ่านมาไม่ได้ทำงานและไม่ได้หางานไม่รวมอยู่ในกำลังแรงงานจัดเป็นผู้ที่ไม่คิด จะทำงานและไม่อยู่ในเกณฑ์ผู้ว่างงาน

(๒) บุคคลที่เคยมีงานทำและถูกเลิกจ้างแต่คาดว่าจะถูกเรียกคืนจากการเลิกจ้างจะถูกนับว่าเป็น ผู้ว่างงานไม่ว่าพวกเขาจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมการหางานที่เฉพาะเจาะจงหรือไม่

(๓) บุคคลซึ่งเป็นตัวอย่างในการสำรวจในช่วง ๔ สัปดาห์ก่อนการสัมภาษณ์ยังมีส่วนร่วมในกิจกรรม การหางานและพร้อมสำหรับการทำงานแต่ยังหางานไม่ได้จะถูกนับว่าเป็นผู้ว่างงาน

“ผู้มีงานทำ” ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีงานทำ บุคคลที่อายุ ๑๖ ปีขึ้นไปในช่วงสัปดาห์อ้างอิงยังทำงานที่ได้รับค่าจ้างทั้งการรับจ้าง และอาชีพของตนเองหรือในฟาร์มของตนเองไม่น้อยกว่า ๑๕ ชั่วโมงหรือมากกว่าโดยที่ยังไม่ได้รับค่าตอบแทน

(๒) ผู้ไม่ทำงาน แต่มีงานที่พวกเขาขาดงานชั่วคราว ทำงานนอกเวลา งานชั่วคราวหรือบุคคลที่มีงานทำ แต่ในช่วงสำรวจป่วย ลาหยุด ลาดลอด อุบัติเหตุ มีข้อพิพาทแรงงาน บุคคลเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้มีงานทำซึ่งจะกลับมา เมื่อพร้อมทำงาน

๒) นิยามผู้มีงานทำและผู้ว่างงานของประเทศญี่ปุ่น ^(๔)

“ผู้ว่างงาน” ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีการขาดแคลนแรงงานมากที่สุด ตลาดแรงงานเริ่มมี การฟื้นตัวอัตราการว่างงานเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เฉลี่ยร้อยละ ๒.๔ ต่ำที่สุดในรอบ ๒๗ – ๓๐ ปี เกณฑ์ใช้ มาตรฐานสากลของ “ILO” ประกอบด้วยบุคคลทุกคนที่มีอายุมากกว่า ๑๕ ปี ในช่วงระยะเวลาอ้างอิงหรือเป็นผู้ไม่มี งานทำและไม่ได้ทำงานเลยในช่วงสัปดาห์ที่สำรวจ เป็นผู้ที่มีความพร้อมทำงานถ้ามีงานให้ทำ มีกิจกรรมหางานหรือ กำลังเตรียมที่จะเริ่มต้นธุรกิจรวมถึงการรอผลของการทำงานในอดีต ^(๔)

“ผู้มีงานทำ” ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น มีเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีงานทำ หมายถึง บุคคลทุกคนที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าจ้างซึ่งทำงานในสถานที่ทำงานและผู้มีงานทำซึ่งไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานที่ทำงาน

(๒) ทุกคนที่ทำงานเพื่อการจ่ายเงินหรือผลกำไรหรือทำงานเป็นพนักงานในครอบครัวที่ค้างชำระค่าจ้างเป็นเวลาอย่างน้อย ๑ ชั่วโมงในช่วงสัปดาห์อ้างอิงทั้งที่ทำงานเป็นหลักหรือทำงานขณะที่ศึกษาอยู่ รวมถึงการทำงานที่เป็นแม่บ้านหรือพ่อบ้าน

(๓) คนที่มีงานทำซึ่งเป็นพนักงานหรือลูกจ้างไม่ได้ทำงานในช่วงสัปดาห์อ้างอิงหรือสำรวจ แต่เป็นผู้ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือน

(๔) คนงานในครอบครัวที่ไม่ได้ทำงานในช่วงสัปดาห์ที่สำรวจซึ่งขาดงานไม่เกิน ๓๐ วัน ยังถือเป็นผู้มีงานทำ

๓) นิยามผู้มีงานทำและผู้ว่างงานของประเทศจีน ^(๕)

“ผู้ว่างงาน” ประเทศจีน ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมของโลก (Factory of The World) อัตราการว่างงานเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ เฉลี่ยร้อยละ ๓.๖๑ เป็นอัตราที่รัฐบาลประเทศจีนจัดว่ามีเสถียรภาพ การสำรวจจากกลุ่มประชากรเขตพื้นที่เมืองไม่สำรวจครัวเรือนเขตชนบท

“ผู้ว่างงาน” ตามมาตรฐานของประเทศจีน

(๑) เป็นบุคคลที่อยู่ในช่วงอายุที่กำหนด คือ ๑๖ ปีขึ้นไป ในช่วงสัปดาห์ที่สำรวจเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการทำงานแต่ยังไม่มีการหางานและยังอยู่ในช่วงระหว่างการหางานด้วยวิธีการบางอย่าง

(๒) นักเรียนอายุ ๑๖ ปีขึ้นไปที่จบการศึกษาจากโรงเรียนต่าง ๆ และกำลังมองหางานเป็นครั้งแรกแต่ไม่สามารถหางานได้

(๓) บุคคลที่ล้มเหลวในการหางานหรือไม่สามารถหางานได้หลังจากบริษัทที่ทำงานปิดหรือถูกยกเลิกสัญญาจ้างงานหรือถูกให้ออก-ไล่ออกจากกิจการที่ทำอยู่

(๔) บุคคลที่ไม่สามารถหางานได้หลังจากลาออกจากหน่วยงาน

“ผู้ที่มีงานทำ” ตามกฎหมายของประเทศจีน มีเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลซึ่งทำงานในสถานประกอบการทั้งในเขตเมืองและพื้นที่ชนบทและผู้มีงานทำอื่น ๆ ตลอดจนคนในท้องถิ่นที่ประกอบอาชีพทางศาสนา

(๒) บุคคลที่มีอายุ ๑๖ ปีขึ้นไป โดยมีส่วนร่วมในงานสังคมสังเคราะห์และได้รับค่าตอบแทน

(๓) พนักงานและคนงาน ลูกจ้างที่เกษียณอายุและไปรับจ้างทำงานในองค์กรเอกชนหรือสถานประกอบการต่าง ๆ

๔. ข้อถกเถียงเกี่ยวกับอัตราการว่างงานของประเทศไทย

๔.๑ อัตราว่างงานที่ต่ำของประเทศไทยไม่สะท้อนสถานะเศรษฐกิจที่เป็นจริง

อัตราการว่างงานของประเทศไทย ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา มีการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑.๐ สำนักงานข่าวบลูมเบิร์ก (Bloomberg ๒๐๑๙) ได้จัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีความทุกข์ยากน้อยที่สุดในโลก (Misery index) เป็นอันดับ ๑ ต่อเนื่อง ๒ ปีซ้อน (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒) โดยอ้างอิงจากอัตราเงินเฟ้อที่ต่ำซึ่งสะท้อนค่าครองชีพที่ไม่สูงและปัจจัยการที่ประเทศไทยมีอัตราการว่างงานต่ำอยู่ในลำดับที่ ๔ จาก ๑๘๑ ประเทศ ซึ่งมีประเทศในโลกที่มีลำดับรองจากประเทศไทย เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฯลฯ ^(๖)

อัตราการว่างงานที่อยู่ในอันดับต่ำเริ่มมีข้อสงสัยว่าอัตราการว่างงานของประเทศไทยสะท้อนสถานะเศรษฐกิจที่เป็นจริงหรือไม่ เนื่องจากครัวเรือนภาคเกษตรมีสัดส่วนครึ่งหนึ่งของประเทศทำให้มีแรงงานแฝงจำนวนมากทั้งจากแรงงานรอฤดูกาลรวมถึงผู้ที่ตกงานและหรือหางานทำไม่ได้กลับไปอาศัยอยู่ในครัวเรือนภาคเกษตร ซึ่งค่านิยมทำงาน ๑ ชั่วโมงต่อหนึ่งสัปดาห์โดยได้รับค่าจ้างหรือไม่รับค่าจ้างจัดเป็น “ผู้มีงานทำ” **เกณฑ์มาตรฐานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทำให้ผู้ที่อยู่ในครัวเรือนภาคเกษตรเกือบทั้งหมดล้วนเป็นผู้มีงานทำทั้งสิ้น** มีข้อสงสัยว่าดัชนีอัตราการว่างงานที่ต่ำมีระยะเวลาต่อเนื่องเป็นสิบปีมีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด อีกทั้งดัชนีดังกล่าวที่สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือเป็นเพียงมายาคติซึ่งอัตราการว่างงานที่ต่ำไม่ได้แสดงว่าตลาดแรงงานของประเทศไทยไม่มีปัญหาหรือคนที่ไม่สำรวจว่าไม่พร้อมหางานก็ไม่ได้หมายความว่าพวกเขาเหล่านั้นไม่ต้องการทำงานเพราะไม่มีทางเลือก ^(๗)

ปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่คือสถานประกอบการในช่วง ๒ ปีที่ผ่านมาต่างทยอยปิดตัวหรือทำงานไม่เต็มชั่วโมง มีการปลดแรงงาน โครงการสมัครใจลาออกหรือหยุดกิจการทั้งถาวรและชั่วคราวอันเนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๖๒ ขยายตัวประมาณร้อยละ ๒.๕ - ๒.๖ เป็นอัตราต่ำสุดในรอบ ๕ ปี แต่อัตราการว่างงานเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๐.๙๘๒ เป็นอัตราใกล้เคียงกับปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจขยายตัวสูงถึงร้อยละ ๔.๑ แต่อัตราว่างงานเฉลี่ยร้อยละ ๑.๐๗๕ ที่ผ่านมามีอัตราการว่างงานของประเทศไทยขึ้นลงไม่ค่อยสัมพันธ์เป็นนัยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แม้แต่ในช่วงที่ศึกษารายงานฉบับนี้ผู้แทนหน่วยงานรัฐหลายกระทรวง ตลอดจนผู้แทนองค์กรนายจ้างและสหภาพแรงงานรวมถึงนักวิชาการที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลต่างมีข้อสงสัยและถกเถียงในประเด็นเรื่องนี้

เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติอัตราการว่างงานควรมีความสัมพันธ์เป็นนัยกับสถานะเศรษฐกิจ หากเศรษฐกิจมีการขยายตัวได้ดีทำให้การบริโภคมากขึ้นและมีผลต่อการเพิ่มกำลังการผลิตและมีการลงทุนใหม่ทำให้เกิดการจ้างงานและซึบซับแรงงานใหม่ประมาณ ๕.๐ - ๕.๒ แสนคนที่แต่ละปีจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่ทางกลับกันหากเศรษฐกิจในช่วงหนึ่งช่วงใดชะลอตัวหรือหดตัวย่อมทำให้การบริโภคลดลงกระทบไปสู่การผลิตและการลงทุนใหม่ชะลอตัวส่งผลต่ออัตราการว่างงานที่สูงขึ้น สภาวะการณ์ของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นประเทศที่มีอัตราการว่างงานต่ำสุดเกือบที่สุดในโลก ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒) อัตราว่างงานเฉลี่ย ๑.๐๐๒ คำถามคืออัตราการว่างงานของประเทศไทยซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าหลายประเทศในโลก เศรษฐกิจของประเทศไทย

ที่ผ่านมายายตัวได้ดีจนสามารถรองรับแรงงานเกือบทั้งหมดของประเทศได้จริงหรือ อัตราการมีงานทำและดัชนีว่างงานของประเทศสะท้อนสถานะเศรษฐกิจและตลาดแรงงานที่แท้จริงมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตามตลาดแรงงานของประเทศไทยมีลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศพัฒนาแล้วเนื่องจากมีความยืดหยุ่นของแรงงานนอกระบบซึ่งมีสัดส่วนที่สูงมากมีอาชีพต่างๆ เป็นทางเลือกของผู้ประสงค์ทำงาน เช่นงานชั่วคราวแบบไม่เต็มเวลา (Part Time) ผู้ที่มีอาชีพรับจ้างอิสระที่ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงาน หรือองค์กร หรือบริษัทใด ๆ (Freelance) โฮมเวิร์คเกอร์ ผู้ขายสินค้าออนไลน์ ผู้บริการรับส่งทั้งผู้โดยสาร พัสดุ หรือเอกสาร ด้วยรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชัน Grab (GrabBike) ขายของ-ขายอาหารริมถนน หาบเร่แผงลอยและอาชีพอิสระต่างๆ ที่ไม่ทำงานเต็มเวลา อีกทั้งประเทศไทยติดอันดับต้นๆ ของแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก แต่ละปีมีนักท่องเที่ยวต่างชาติประมาณ ๔๐ ล้านคน เป็นแหล่งการสร้างงานนอกภาคเกษตรขนาดใหญ่ ซึ่งประมาณการได้ว่าแรงงานภาคท่องเที่ยว ทั้งในระบบและนอกระบบรวมกันไม่น้อยกว่า ๕-๖ ล้านคน แรงงานเหล่านี้การทำงานไม่แน่นอนเป็นได้ทั้งผู้มีงานทำและไม่มีงานทำ ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาของการสัมภาษณ์ว่าเขาเหล่านั้นอยู่ในสถานะใด อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้อัตราว่างงานของไทยอยู่ในอันดับต่ำ^(๘) ข้อถกเถียงเกี่ยวกับอัตราการว่างงานของประเทศไทยว่าดัชนีอัตราว่างงานที่ต่ำสามารถสะท้อนสถานะเศรษฐกิจที่แท้จริงได้มากน้อยเพียงใดได้นำต้นแบบของประเทศจากภูมิภาคต่างๆ มาใช้เป็นกรณีศึกษา

๔.๒ เปรียบเทียบอัตราการว่างงาน : ประเทศต้นแบบที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ

ลำดับ	ประเทศ	ข้อมูล ณ เดือน/พ.ศ.๒๕๖๒	อัตรารว่างงาน ร้อยละ	หมายเหตุ
๑	ไทย	พฤศจิกายน	๑.๑%	สำรวจครัวเรือนทั่วประเทศ อัตราการว่างงานปี ๒๕๖๒ เฉลี่ยร้อยละ ๐.๙๘๒ ช่วง ๑๐ ปี เฉลี่ยเกือบคงที่ร้อยละ ๑.๐%
๒	เวียดนาม	มิถุนายน	๒.๐%	สำรวจเฉพาะแรงงานในเขตเมือง อัตรารว่างงานที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไม่เกินร้อยละ ๔.๐
๓	สิงคโปร์	กันยายน	๒.๓%	แรงงานภาคเกษตรแทบไม่มี เป็นอัตรารว่างงานสูงสุดในรอบ ๑๐ ปี (ค.ศ.๒๐๐๙) จัดเป็นประเทศที่ขาดแคลนแรงงานระดับสูง
๔	ญี่ปุ่น	กันยายน	๒.๒-๒.๔%	แรงงานภาคเกษตรมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๕ เป็นอัตรารว่างงานต่ำสุดในรอบ ๒๗ - ๓๐ ปี จัดเป็นประเทศที่ขาดแคลนแรงงานระดับสูง
๕	เกาหลีใต้	พฤศจิกายน	๓.๑%	สำรวจเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตรเป็นอัตราที่รัฐบาลพอใจเพราะลดลงจากเดือนกุมภาพันธ์ที่ร้อยละ ๔.๗ จัดเป็นประเทศที่ขาดแคลนแรงงานระดับสูง
๖	มาเลเซีย	มิถุนายน	๓.๓%	อัตรารว่างงานสูงกว่าปกติจากภาวะเศรษฐกิจ เป็นประเทศที่ใช้แรงงานต่างด้าวคล้ายประเทศไทย
๗	สหรัฐอเมริกา	ธันวาคม	๓.๕ - ๓.๖%	สำรวจเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตรเป็นอัตราต่ำสุดในรอบหลายปีจากนโยบาย “The America First” ทำให้เศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัว

ลำดับ	ประเทศ	ข้อมูล ณ เดือน/พ.ศ.๒๕๖๒	อัตราร่างงาน ร้อยละ	หมายเหตุ
๘	จีน	กันยายน	๓.๖๑%	สำรวจเฉพาะแรงงานในเขตพื้นที่เมือง รัฐบาลระบุว่าเป็นอัตราร่างงานที่มีเสถียรภาพสอดคล้องกับ เป้าหมายของประเทศ
๙	ไต้หวัน	พฤศจิกายน	๓.๗๓%	อัตราร่างงานเพิ่มสูงขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว อัตราปกติ อยู่ที่ ร้อยละ ๒.๕-๓.๐% เป็นประเทศที่ขาดแคลน แรงงาน ระดับสูง
๑๐	ประเทศที่พัฒนา แล้วในกลุ่ม OECD	ปี พ.ศ.๒๕๖๒	เฉลี่ย ๕.๐%	อัตราร่างงานมาตรฐานอยู่ที่ร้อยละ ๔.๐ OECD : เป็นองค์กรของประเทศที่พัฒนาแล้วมีสมาชิก ๓๕ ประเทศ

ที่มา : รวบรวมข้อมูลโดย ดร.ธนิต โสรัตน์

สังเคราะห์จากตารางเปรียบเทียบอัตราร่างงานของประเทศต้นแบบ ๑๐ ประเทศจากภูมิภาคต่างๆ อาทิ ประเทศในภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ประเทศ เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ได้แก่ ประเทศจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ประเทศในภูมิภาคอเมริกาเหนือ ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศที่พัฒนาแล้วในกลุ่มโออีซีดี (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ส่วนใหญ่เป็นประเทศในทวีปยุโรปล้วนเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศไทย โดยมีอัตราร่างงานเกณฑ์มาตรฐานปกติอยู่ระดับร้อยละ ๓ ถึง ๔ ขณะที่ของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๑.๐ บ่งชี้ให้เห็นถึงอัตราร่างงานของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศเหล่านี้ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และตลาดแรงงานมีความตึงตัวขาดแคลนแรงงานมากกว่าประเทศไทย ข้อถกเถียงความไม่น่าเชื่อถือของดัชนีอัตราการจ้างงานทำและอัตราร่างงานของประเทศไทยซึ่งอยู่ในลำดับ ๔ ของโลก (บางข้อมูลระบุว่าลำดับที่ ๗) และในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาอัตราเกือบคงที่แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ประเด็นคือการที่คนไทยถูกจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีความสุขอันดับ ๑ ของโลกต่อเนื่อง ๒ ปีซ้อน (ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒) โดยใช้ปัจจัยอัตราร่างงานที่ต่ำ ข้อเท็จจริงตลาดแรงงานของประเทศไทยมีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนกำลังแรงงานของชาติได้เกือบหมดมีความน่าเชื่อถือได้ระดับไหน จากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศต้นแบบ (ยกเว้นประเทศเวียดนาม) ดังกล่าวและมีการขาดแคลนแรงงานในระดับที่สูงแต่อัตราการว่างงานในสภาวะปกติล้วนสูงกว่าประเทศไทยเสียเท่า ทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับอัตราร่างงานของไทยสามารถสะท้อนจาก

กรณีศึกษาของประเทศต้นแบบ ได้ดังต่อไปนี้

(๑) ประเทศสหรัฐอเมริกา^(๙) อัตราร่างงานในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ อยู่ที่ร้อยละ ๓.๕ - ๓.๖ เป็นอัตราต่ำสุดในรอบหลายปีซึ่งส่งผลต่อคะแนนนิยมของผู้นำประเทศ

(๒) ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ มีการขาดแคลนแรงงานข้างค่อนรุนแรงอัตราว่างงานเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ร้อยละ ๒.๔ และร้อยละ ๓.๑ ตามลำดับ เป็นอัตราที่รัฐบาลพอใจ

(๓) ประเทศจีนและไต้หวัน^(๑๐) อัตราการว่างงานเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ อยู่ที่ร้อยละ ๓.๖๑ และ ๓.๗๓ ตามลำดับ ทางรัฐบาลระบุว่าเป็นอัตราที่มีเสถียรภาพ

(๔) ประเทศสิงคโปร์^(๑๑) เป็นประเทศพัฒนาที่มีการขาดแคลนแรงงานระดับสูงค่อนข้างมาก แรงงานภาคเกษตรแทบไม่มีเป็นสังคมสูงอายุอัตราว่างงานปลายไตรมาส ๓ ของปี พ.ศ. ๒๕๖๒ อยู่ที่ร้อยละ ๒.๓ เป็นอัตราว่างงานสูงสุดในรอบหลายปี

(๕) ประเทศมาเลเซีย^(๑๒) เป็นประเทศที่มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวคล้ายประเทศไทย อัตราว่างงานเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ร้อยละ ๓.๓ โดยที่อัตราว่างงานปกติอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๒.๕

(๖) ประเทศเวียดนาม ถึงแม้ขนาดเศรษฐกิจจะน้อยกว่าประเทศไทย แต่เป็นประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของการลงทุนอันดับหนึ่งของอาเซียนและของภูมิภาค การส่งออกยังขยายตัวอยู่ในระดับดีมีการใช้กำลังการผลิตเต็มที่อัตราว่างงานเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ร้อยละ ๒.๐ เป็นอัตราที่รัฐบาลพอใจเพราะเป้าหมายวางไว้ไม่เกินร้อยละ ๔.๐ แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการยังไม่เชื่อถือที่ว่าตัวเลขว่างงานดังกล่าวอาจจะต่ำกว่าข้อเท็จจริง

ข้อสังเกตประเทศที่ใช้นำมาเป็นต้นแบบในการศึกษาส่วนใหญ่ใช้เกณฑ์กลุ่มตัวอย่างครัวเรือนสำรวจเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตรและหรือแรงงานในเขตพื้นที่เมือง เนื่องจากบางประเทศพื้นที่เกษตรมีสัดส่วนจำนวนแรงงานค่อนข้างต่ำและนิยามของไอแอลโอทำให้ประชากรในครัวเรือนภาคเกษตรล้วนเป็นผู้มีงานทำ การสำรวจแรงงานนอกภาคเกษตรทำให้ประเทศเหล่านั้นมีอัตราการว่างงานที่สูงแม้แต่เศรษฐกิจอยู่ในช่วงชะลอตัว อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดทั้งด้านเวลา เครื่องมือและความรู้เชิงลึกตลอดจนการเข้าถึงข้อมูลทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าปัจจัยใดที่ทำให้ประเทศเหล่านั้นมีอัตราการว่างงานที่สูงกว่าประเทศไทย ซึ่งสถานการณ์ตลาดแรงงานภายในประเทศเหล่านั้นมีความตึงตัวและเศรษฐกิจดีกว่าประเทศไทย ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์และวิธีการสุ่มตัวอย่างครัวเรือนให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

จากการศึกษาพบว่าประเทศที่มีอัตราว่างงานต่ำกว่าประเทศไทยล้วนเป็นประเทศด้อยพัฒนาที่มีการใช้ภาคเกษตรกรรมอย่างเข้มข้น อาทิ ประเทศกัมพูชาอัตราว่างงานร้อยละ ๐.๓ ประเทศกาดำอัตราว่างงานร้อยละ ๐.๕ ประเทศวันด้าอัตราว่างงานร้อยละ ๐.๖ สำหรับประเทศไทยอัตราว่างงานเฉลี่ยร้อยละ ๑.๐ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาในกลุ่มโออีซีดี (OECD) ส่วนใหญ่อยู่ในทวีปยุโรปล้วนมีอัตราว่างงานในระดับสูงกว่าประเทศไทย อาทิ ประเทศฝรั่งเศส ร้อยละ ๑๐.๔ ประเทศเยอรมันร้อยละ ๕.๓ แม้แต่ประเทศอาเซียน อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ อัตราว่างงานอยู่ที่ร้อยละ ๖.๓ และร้อยละ ๗.๑ ตามลำดับ จึงเป็นคำถามที่ต้องการคำตอบว่ามาตรฐานที่อ้างว่าการใช้นิยามตามไอแอลโอกำหนด แต่ทำไมตัวเลขอัตราว่างงานของประเทศไทยจึงอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าแตกต่างกับประเทศต่าง ๆ เป็นอัตราการว่างงานเกาะกลุ่มกับประเทศด้อยพัฒนา ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลว่าควรที่จะต้องทบทวนเกณฑ์และวิธีการสำรวจครัวเรือนตัวอย่าง

๕. การมีงานทำและการว่างงานต้องสะท้อนเศรษฐกิจที่เป็นจริง

๕.๑ สถานะการว่างงานและการมีงานทำมีความสัมพันธ์อย่างเป็นนัยกับเศรษฐกิจ ^(๑๓)

อัตราว่างงานที่น่าเชื่อถือจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดสถานะเศรษฐกิจของประเทศเป็นการสะท้อนความเป็นอยู่ของประชากร ในปีที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวได้ดีเครื่องมือชี้วัดต่าง ๆ จะขยายตัว เช่น การลงทุน ภาคเอกชน การบริโภคทั้งของรัฐและเอกชน อัตราขยายตัวของการส่งออกและนำเข้าตลอดจนอัตราเงินเฟ้อ การที่เศรษฐกิจขยายตัวได้ดีส่งผลต่อความสามารถในการดูดซับแรงงานได้ดีกว่าโดยเฉพาะแรงงานระดับล่างซึ่งประเทศไทยอุตสาหกรรมจำนวนมากยังต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้น ในขณะที่เดียวกันหากเศรษฐกิจมีการชะลอตัวเครื่องมือชี้วัดต่างๆ ก็จะขยายตัวลดลงสอดคล้องกับตัวเลขเศรษฐกิจซึ่งโดยพื้นฐานอัตราว่างงานย่อมสะท้อนสอดรับไปในทิศทางเดียวกัน เป็นสถานการณ์ที่เห็นได้ในประเทศต่าง ๆ ซึ่งการว่างงานของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาขยายตัวอยู่ในอัตราต่ำจนติดอันดับโลกในฐานะเป็นประเทศที่มีความทุกข์ยากน้อยที่สุด ส่วนหนึ่งมาจากการใช้ข้อมูลอัตราว่างงานของประเทศเป็นบรรทัดฐาน ข้อสงสัยในเรื่องนี้มีมาอย่างต่อเนื่องแต่เริ่มมีการตั้งคำถามมากขึ้นเพราะในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในช่วงชะลอตัวจากที่เคยขยายตัวปีก่อนหน้าร้อยละ ๔.๑ เหลือเพียงร้อยละ ๒.๖ ต่ำสุดในรอบ ๕ ปี แต่อัตราการว่างงานของประเทศไทยกลับมีการลดต่ำสุดในรอบหลายปี ทำให้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือในการเก็บข้อมูลและตัวอย่างว่าสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด

ถึงแม้หน่วยงานที่รับผิดชอบระบุว่าประเทศไทยใช้เกณฑ์มาตรฐานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่แนวทางดังกล่าวนี้ได้ใช้มาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๕๐ ปี แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแต่ก็ไม่มากนัก ข้อกำหนดต่างๆ ยังใช้เหมือนเดิม เช่น อายุของกำลังแรงงานตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป ซึ่งหลายประเทศใช้อายุของแรงงานตั้งแต่ ๑๖ ปีขึ้นไปและเกณฑ์กำหนดผู้มีงานทำ ๑ ชั่วโมงในสัปดาห์อ้างอิงซึ่งหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และบางประเทศในทวีปยุโรปได้เพิ่มเป็นผู้มีงานทำจำนวน ๑๕ ชั่วโมงหรือมากกว่าขณะที่ประเทศจีนไม่ได้ระบุชั่วโมงไว้แน่นอน ฯลฯ แม้แต่ประเทศกัมพูชาซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราว่างงานต่ำติดอันดับต้นๆ ของโลกแต่นักวิชาการของกัมพูชามีข้อสงสัยมากมายว่าเกณฑ์มาตรฐานของไอแอลโออาจจะไม่ตอบโจทย์ข้อเท็จจริงเพราะกำลังแรงงานจำนวนมากของกัมพูชาอยู่ในชนบทมีสภาพความยากจนเป็นประเทศที่มีรายได้น้อยที่สุดในอันดับต้นๆ ของโลก

๕.๒ ปัจจัยตัวแปรและนิยามที่มีผลต่ออัตราว่างงาน

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของตลาดแรงงานจาก ๔๐ ปีที่ผ่านมาสัดส่วนภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมใกล้เคียงกันแต่ปัจจุบันภาคเกษตรมีสัดส่วนกำลังแรงงาน ๑ ใน ๓ ของกำลังแรงงานทั้งระบบ หากใช้เกณฑ์มาตรฐานทำงาน ๑ ชั่วโมงขึ้นไปจะมีค่าจ้างหรือไม่ก็จัดเป็นผู้มีงานทำ นิยามนี้ทำให้แรงงานในภาคเกษตรเกือบทั้งหมดล้วนเป็นผู้มีงานทำ ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วเลือกที่จะใช้ตัวอย่างครัวเรือนจากประชากรนอกภาคเกษตรและ/หรือประชากรที่ทำงานในเขตพื้นที่เมืองทำให้อัตราการว่างงานสะท้อนความเป็นจริงมากกว่าอีกประการหนึ่งปัจจัยตัวแปรที่มีบทบาทต่ออัตราว่างงานอันได้แก่การเข้าสู่สังคมสูงอายุซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม โดยวัดจากอัตราจำนวนบุตรของผู้หญิงแต่ละคนให้กำเนิด (Fertility Rate) เพราะจะทำให้

อัตราประชากรไม่ขยายตัวหรือขยายตัวลดลง ทำให้สัดส่วนคนสูงอายุมากขึ้นกลายเป็น “High Aging Society” ซึ่งประเทศไทยกลายเป็นประเทศหนึ่งเข้าสู่สังคมสูงอายุ ปัจจัยที่กล่าวมาแล้วล้วนแต่มีผลต่อกำลังแรงงานที่ลดลงของหลายประเทศที่ได้ยกมาเป็นกรณีตัวอย่างเกือบทั้งหมด เว้นแต่ประเทศเวียดนามซึ่งเข้าสู่สังคมสูงอายุก่อนประเทศไทยแต่กลับมีอัตราว่างงานสูงกว่าประเทศไทย ดังนั้นจึงความจำเป็นที่จะต้องบูรณาการนำปัจจัยตัวแปรใหม่ทั้งด้านโครงสร้างของตลาดแรงงานที่มีสูงถึงร้อยละ ๗๐ ที่อยู่นอกภาคการเกษตรตลอดจนการเข้าสู่สังคมสูงอายุ ^(๑๔)

๕.๓ การทบทวนเกณฑ์มาตรฐานในการจัดทำข้อมูลดัชนีว่างงาน

ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ปี พ.ศ. ๒๕๖๒) ระบุถึงนัยแฝงเบื้องหลังอัตราการว่างงานที่ต่ำของประเทศไทยระบุว่าตัวเลขไม่รวมผู้ที่ไม่พร้อมหางานทำเกี่ยวกับอายุ ทักษะ โดยเฉพาะทักษะใหม่ดิจิทัล แนวโน้มภาคอุตสาหกรรมและบริการที่จะมีสัดส่วนสูงขึ้นแบบก้าวกระโดดในการใช้เทคโนโลยีก้าวหน้าของศตวรรษที่ ๒๑ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) หุ่นยนต์เชิงพาณิชย์ ระบบอัตโนมัติขั้น (Lean Automation System) ฯลฯ ซึ่งในช่วงสองปีที่ผ่านมาเริ่มเห็นสัญญาณการเลิกจ้างในลักษณะ “โครงการสมัครใจลาออก” มีสัดส่วนที่สูงขึ้นโดยกลุ่มคนเหล่านี้ผู้นิยมที่ไม่ถือเป็นผู้ว่างงานและส่วนใหญ่กลับคืนภูมิลำเนาที่อยู่ในชนบทกลายเป็นผู้ที่ “ไม่พร้อมหางาน” แต่ข้อเท็จจริงกลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ เพื่อเพิ่มความความรู้ความสามารถหรือศักยภาพให้มีความเหมาะสมต่อการกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อีกครั้ง

การสำรวจคนกลุ่มนี้โดยใช้เกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันล้วนทำให้เขาอยู่ในกลุ่มผู้ไม่ว่างงาน รวมทั้งกำลังแรงงานจำนวนมากที่ไม่มีทางเลือกในการทำงานที่ต่ำกว่าศักยภาพและวุฒิการศึกษา (Job Mismatch) ดังนั้นดัชนีว่างงานซึ่งไม่สะท้อนสถานการณ์ที่เป็นจริงอาจทำให้การนำข้อมูลไปใช้ทั้งในระดับธุรกิจ ระดับมหภาคและในระดับสากลมีความบิดเบือนเป็นภาพลวงตา เหมือนดังเช่นสำนักข่าวบลูมเบิร์กจัดลำดับประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความทุกข์ยากน้อยที่สุดในโลก (Misery Index) โดยใช้ข้อมูลอัตราการว่างงานที่ต่ำของประเทศไทย ซึ่งขัดแย้งกับสถานะที่เป็นจริงของประชากรไทยจำนวน ๑๔.๖ ล้านคนเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ต้องขอรับการช่วยเหลือจากรัฐบาลตามมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งนิยามของไอแอลโออาจเหมาะสมในยุคสมัยหนึ่งหรือบางประเทศที่ยังด้อยพัฒนาแต่อาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยในช่วงเวลาปัจจุบัน

๕.๔ เปรียบเทียบอัตราว่างงานของไทยไม่สัมพันธ์กับสถานะเศรษฐกิจ

ความไม่เสถียรของอัตราว่างงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสะท้อนจากการเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการว่างงานในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๖๒) จากตารางด้านล่างจะเห็นได้ชัดเจนไม่ว่าสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศจะขยายตัวหรือชะลอตัวมามากน้อยเพียงใดแต่อัตราการว่างงานอยู่ในอัตราที่เกือบคงที่ระหว่างร้อยละ ๐.๗ – ๑.๐ ตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น

ตัวอย่างที่ ๑ : ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เศรษฐกิจขยายตัวสูงสุดมากถึงร้อยละ ๗.๘ ดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจทุกรายการขยายตัวแต่อัตราว่างงานขยายได้เพียงร้อยละ ๐.๗ - ๑.๐ ขณะที่ปีต่อไป (พ.ศ. ๒๕๕๔) เศรษฐกิจทรุดตัวจากปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ของประเทศที่ครอบคลุมพื้นที่ โดยภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบมีผลทำให้โรงงานจำนวนมากต้องหยุดกิจการชั่วคราวเป็นระยะเวลาหลายเดือนทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product

: GDP) ขยายตัวได้ต่ำสุดเหลือเพียงร้อยละ ๐.๑ แต่อัตราการว่างงานแทนที่จะเพิ่มกลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๐.๗ - ๐.๘ ซึ่งข้อมูลที่มีความขัดแย้งเช่นนี้จะตอบคำถามอย่างไร

ตัวอย่างที่ ๒ : ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นปีที่เศรษฐกิจขยายตัวต่ำสุด (รองจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔) เนื่องจากปัญหาวิกฤตทางการเมืองในปีดังกล่าวจีดีพีขยายตัวได้ร้อยละ ๐.๘ ขณะที่การว่างงานซึ่งควรจะสูงสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่ขยายตัวได้เพียงร้อยละ ๐.๙

ตัวอย่างที่ ๓ : ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นปีที่เศรษฐกิจขยายตัวได้ค่อนข้างต่ำจากสถานการณ์เศรษฐกิจโลกชะลอตัว ทำให้จีดีพีขยายตัวได้เพียงร้อยละ ๒.๖ สถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากทยอยปิดตัวตั้งแต่ต้นปีและหนักยิ่งขึ้นในช่วงครึ่งหลังของปี จำนวนโรงงานเปิดใหม่ลดลงจาก ๔,๑๑๕ แห่งเหลือ ๒,๘๘๙ แห่ง ลดลงร้อยละ ๒๙.๘ แต่ตัวเลขการว่างงานกลับไม่สะท้อนสถานะเศรษฐกิจยังคงอยู่ในอันดับต่ำโดยเฉลี่ยทั้งปีอยู่ที่ร้อยละ ๐.๙๘๒ ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าปี พ.ศ.๒๕๖๑ ซึ่งเศรษฐกิจขยายตัวได้ถึงร้อยละ ๔.๑ แต่ตัวเลขการว่างงานกลับสูงเฉลี่ยร้อยละ ๑.๐๕

จากการศึกษาพบว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการว่างงานในช่วงสิบปีที่ผ่านมาอัตราการว่างงานของไทยไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงหรือต่ำ แต่อัตราการว่างงานของประเทศแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับต่ำคงที่เฉลี่ยร้อยละ ๑.๐๐๕ แสดงให้เห็นถึงความผิดปกติและการแปรปรวนซึ่งไม่ใช่เกิดเฉพาะปีเดียวแต่ในช่วงอย่างน้อยสิบปีเห็นปรากฏการณ์เช่นนี้มาโดยตลอดจึงเป็นที่มาของข้อสงสัยและเชื่อมั่นเกี่ยวกับเกณฑ์วิธีการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเจตนาารมณ์ของการจัดทำรายงานการศึกษาครั้งนี้ ไม่ได้โต้แย้งว่าหน่วยงานที่จัดทำไม่มีมาตรฐานหรือไม่ได้จัดทำบนทฤษฎีที่ถูกต้องเพียงแต่ข้อมูลที่ออกมาบ่งบอกถึงเวลาแล้วหรือยังที่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์มาตรฐานและการสำรวจเพื่อให้ข้อมูลที่เกิดความน่าเชื่อถือของการนำข้อมูลไปใช้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ตารางแสดงข้อมูลตัวเลขการว่างงานไม่มีความสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ^(๑๕)

หน่วย : ร้อยละ

พ.ศ.	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	เฉลี่ย
การขยายตัว GDP	7.8	0.1	6.5	2.9	0.8	2.8	3.3	3.9	4.1	2.6	3.340%
อัตราการว่างงาน	1.0	0.8	0.7	0.7	0.9	0.8	1.0	1.18	1.05	0.982	1.002%

ที่มา : รวบรวมโดย ดร.ธนิต โสรัตน์ (๒๕๖๓)

๖. คริวเรือนเกษตรนัยแฝงของอัตราว่างงานต่ำของไทย

โครงสร้างประชากรไทยซึ่งเป็นแรงงานคริวเรือนภาคเกษตรที่ขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกร มีประมาณ ๗.๒๗๒ ล้านครัวเรือน ส่วนใหญ่กระจายอยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แรงงานภาคเกษตร มีสัดส่วนร้อยละ ๓๐.๑ ของแรงงานทั้งหมด แต่สัดส่วนอยู่ในจีดีพีเพียงร้อยละ ๘.๕ ที่ผ่านมาจากปี พ.ศ.๒๕๕๓ มีจำนวน ๑๔.๓๖ ล้านคนเปรียบเทียบ

กับปี พ.ศ.๒๕๖๒ ลดลงเหลือ ๑๑.๑๔๙ ล้านคน ในช่วง ๑๐ ปีลดลง จำนวน ๓.๒๑๑ ล้านคน ^(๑๖) สังคมเกษตรกรรม เป็นที่รองรับแรงงานส่วนเกินทั้งจากผู้ที่ออกจากงานและตกงานในสถานภาพต่างๆ ตลอดจนแรงงานใหม่ที่ยังหางานไม่ได้ ส่วนใหญ่จะกลับไปอยู่ในภูมิภาคและเป็นที่ยากในการที่จะจำแนกว่าเป็นประชากรที่อาศัยอยู่ในครัวเรือน ในภาคเกษตรหรือเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพราะมีการทับซ้อนในเชิงโครงสร้าง ณ ช่วงเวลาหนึ่งอาจเป็นเกษตรกร เป็นนายจ้างในที่ดินทำกินของตัวเองแต่ในอีกช่วงเวลาหนึ่งไปเป็นแรงงานรับจ้างในแปลงเกษตรกรรมของคนอื่น หากใช้นิยามขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นเกณฑ์ในการสำรวจครัวเรือนภาคเกษตร ประชากรดังกล่าวล้วนเป็นผู้มีงานทำเกือบทั้งสิ้น อีกทั้งการเก็บตัวอย่างของสำนักงานสถิติแห่งชาติยังจัดให้แรงงานรอฤดูกาล ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวนเฉลี่ยประมาณ ๑.๙๑ แสนคนเป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มผู้มีงานทำ รวมทั้งแรงงานต่างด้าวก็เป็นกลุ่มตัวอย่างของประชากรซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ที่จดทะเบียนถูกต้องมีจำนวน ๓,๐๙๐,๘๒๕ คน ^(๑๗) ตัวเลขนี้ยังไม่รวมตัวเลขผู้ที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย กลุ่มแรงงานเหล่านี้ล้วนเป็นผู้มีงานทำเนื่องจากหากไม่มีนายจ้างตามกฎหมายก็ต้องออกจากราชอาณาจักร

หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศพัฒนา เช่น สหรัฐอเมริกา บางประเทศในทวีปยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฯลฯ มีสัดส่วนการใช้แรงงานภาคเกษตรอยู่ในอัตราที่ต่ำซึ่งมีจำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ ของแรงงานทั้งหมด ดังนั้นจึงเริ่มไม่มีการสำรวจแรงงานภาคเกษตร เนื่องจากหากใช้กลุ่มตัวอย่างครัวเรือนเกษตรจะส่งผลให้เกิดการแปรปรวน ในการจัดทำดัชนีคนว่างงาน กรณีของประเทศไทยจำนวนแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรมีสัดส่วนเกือบ ๑ ใน ๓ ของกำลังแรงงานทั้งหมด โดยการสำรวจกลุ่มตัวอย่างมีการแจกแจงแยกตามลักษณะการปกครองทำให้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมเห็นได้จากจำนวนตัวอย่างครัวเรือน ๘๓,๘๘๐ เขตกระจายไปตามภาคต่างๆ ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ มีสัดส่วนครัวเรือนรวมกันคิดเป็นร้อยละ ๖๒.๘ โดยที่เขตปกครองเหล่านี้เป็นเขตที่มีการจ้างงานเพียงร้อยละ ๓๐ ขณะที่จากการจ้างงานส่วนใหญ่อยู่ที่กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง และภาคตะวันออก ซึ่งการแบ่งครัวเรือนตัวอย่างใช้สัดส่วนร้อยละ ๓๗.๒ จึงมีความขัดแย้งกับข้อเท็จจริง บ่งชี้ให้เห็นว่าการสุ่มตัวอย่างของหน่วยงานที่เก็บสถิติโดยใช้แนววิธีนี้ส่วนหนึ่งอาจมีผลทำให้จำนวนผู้มีงานทำ และผู้ว่างงานมีความแปรปรวนตามเหตุผลที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้

ตารางแสดงสัดส่วนครัวเรือนตัวอย่างที่ใช้ในการเก็บข้อมูลผู้มีงานและว่างงาน ^(๑๘)

ภาค	รวม	สัดส่วน ร้อยละ	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
กรุงเทพมหานคร	4,800	} 37.2%	4,800	-
กลาง (เว้น กรุงเทพมหานคร)	26,424		1,440	12,024
เหนือ	17,856	} 62.8%	10,080	7,776
ตะวันออกเฉียงเหนือ	20,640		11,712	8,928
ใต้	14,160		7,968	6,192
รวมราชอาณาจักร	83,880		48,960	34,920

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในช่วงเวลาที่มีการศึกษาผู้ที่เกี่ยวข้องในการสำรวจได้ชี้แจงว่าการแบ่งเขตแดนนับตัวอย่างที่ทำอยู่ภายใต้มาตรฐานหลักสถิติสากลไม่มีผลต่อความคลาดเคลื่อน เนื่องจากมีการกระจายเขตนับตัวอย่างคร่าวๆ ครอบคลุมพื้นที่เขตปกครองต่างๆ ถูกต้องตามหลักการของการสำรวจ อย่างไรก็ตามตัวเลขการว่างงานของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันค่อนข้างมีข้อถกเถียงว่าไม่สามารถสะท้อนต่อสภาพการณ์ที่เป็นจริง เช่น อัตราการว่างงานของปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นปีเศรษฐกิจชะลอตัวการขยายตัวของจีดีพีต่ำสุดในรอบ ๕ ปีเทียบกับปีที่ผ่านมาอัตราการขยายตัวลดลงร้อยละ ๓๙.๐๒ แต่อัตราการว่างงานกลับขยายตัวต่ำสุดเฉลี่ยร้อยละ ๐.๙๘๒ ต่ำสุดนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวขัดแย้งกับจำนวนตัวเลขการเปิดกิจการใหม่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑/๒๕๖๒ ที่มีจำนวนลดลงถึงร้อยละ ๒๙.๘^(๑๙) โดยทฤษฎีตัวเลขการว่างงานควรจะสูงขึ้นขัดแย้งกับสภาวะการทำงานของประชากรเดือนตุลาคม ๒๕๖๒ เทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมาจำนวนแรงงานลดลงอย่างเป็นนัยจาก ๓๗.๖๐๓ ล้านคนเหลือเพียง ๓๖.๙๙๗ ล้านคน จำนวนแรงงานที่หายไปในช่วง ๑ ปี จำนวน ๖.๐๖๐ แสนคน^(๒๐)

ขณะที่ประเทศไทยจำนวนพื้นที่เขตปกครอง จำนวนครัวเรือนและแรงงานภาคเกษตรอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมากทำให้นิยามของไอแอลโออาจมีผลทำให้ตัวเลขผู้มีงานทำและผู้ว่างงานไม่สะท้อนเศรษฐกิจที่เป็นจริง อีกทั้งตลาดแรงงานไทยมีความซับซ้อนแตกต่างจากต่างประเทศ เนื่องจากอยู่นอกภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนที่สูง หรือสามารถเคลื่อนย้ายเปลี่ยนแปลงไปประกอบอาชีพต่างๆ ได้ เช่น การขายสินค้าออนไลน์ การขับขี่จักรยานยนต์รับจ้าง การรับจ้างผ่านแอปพลิเคชัน Grab (GrabBike) การขายของหรือการขายอาหารริมถนน ฯลฯ ประเด็นต่างๆ เหล่านี้จำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนเกณฑ์ในการสำรวจเพื่อให้ได้ดัชนีชี้วัดอัตราการว่างงานที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง^(๒๑)

การนำเสนอข้อมูลนี้มีความประสงค์จะชี้ให้เห็นว่าในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ครัวเรือนภาคเกษตรแบ่งแยกตามเขตปกครองจะมีทั้งพื้นที่และจำนวนครัวเรือนที่สูงกว่าพื้นที่การจ้างงานซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ภาคกลางและภาคตะวันออก ครัวเรือนภาคเกษตรมีแรงงานแฝงในรูปแบบต่างๆ จำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานรอดูดูกาล ถึงแม้ปัจจุบันได้จัดให้เป็นผู้ที่มีงานทำแต่ข้อเท็จจริงเป็นผู้ว่างงานตามรายได้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งจึงเป็นเหตุผลว่าหลายประเทศเริ่มมีการตัดครัวเรือนภาคเกษตรออกไปจากการสำรวจ โดยทั่วไปอัตราการว่างงานของสหรัฐอเมริกา ประเทศในทวีปยุโรป ญี่ปุ่น อัตราการว่างงานในสภาวะปกติอยู่ในเกณฑ์ร้อยละ ๓.๐ ถึง ๔.๐ และในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจอาจสูงถึงร้อยละ ๑๐ หรือมากกว่า โดยที่เกณฑ์ของไอแอลโอด้วยการสำรวจครัวเรือนภาคเกษตรของประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ค่อยมีปัญหาเนื่องจากจำนวนสัดส่วนทั้งครัวเรือนและจำนวนแรงงานมีสัดส่วนที่ต่ำมาก ประเทศไทยอัตราการว่างงานที่ผ่านมาเกือบจะเป็นเส้นตรงถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงสภาวะเศรษฐกิจแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลง ประเด็นนี้เป็นข้อมูลที่พยายามชี้ให้เห็นว่าแนวทางการเก็บตัวอย่างไม่เหมาะสมที่จะใช้ในอนาคต

๗. ปัจจัยตัวแปรที่ทำให้อัตราว่างงานของไทยไม่สะท้อนสภาพการณ์ที่เป็นจริง

รายงานฉบับนี้ได้ระดมความคิดเห็นหลากหลายรวมถึงสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งไม่เป็นข้อสงสัยว่าการเก็บตัวอย่างของไทยอ้างอิงมาตรฐานสากล เพียงแต่ว่าหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ ตลอดจนองค์กรเอกชนและ

สภาพแรงงานต่างมีข้อสงสัยว่าวิธีการสุ่มตัวอย่างแบ่งเขตครัวเรือนแยกไปตามภูมิภาค วิธีการและเกณฑ์ที่ใช้ยังมีความทันสมัยสามารถตอบโจทย์ปัจจุบันและอนาคตได้มากน้อยเพียงใด ประเด็นที่ยังเป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับกำลังแรงงานที่ใช้เป็นฐานคำนวณดัชนีการว่างงาน (Unemployment) ในแต่ละเดือนที่สำรวจตัวเลขมีการขึ้นลงอย่างไม่เป็นนัย ไม่ว่าจะเป็นการใช้แบบจำลองตามฤดูกาลผลิตของภาคเกษตรหรือช่วงเวลาของผู้จบการศึกษาใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน เหตุผลหนึ่งอาจเกิดจากปัจจัยตัวแปรจำนวนแรงงานรอฤดูกาล การที่กำลังแรงงานตัวเลขไม่ขึ้นอาจมีส่วนสำคัญที่ทำให้ดัชนีอัตราการว่างงานของประเทศไทยมีความแปรปรวน หากจะมีการปรับเปลี่ยนโดยวิธีการถ่วงน้ำหนักกำลังแรงงานโดยใช้ตัวเลขของปีที่ผ่านมาเป็นฐานหรือวิธีอื่นๆ ซึ่งทำให้ตัวฐานมีความนิ่งอาจทำให้เห็นภาพอัตราการว่างงานที่ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่

การวิเคราะห์จากตารางเปรียบเทียบกำลังแรงงาน (Labour Force) ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๒ (ตารางที่ ๑) ประกอบด้วยผู้มีงานทำ แรงงานรอฤดูกาล และผู้ว่างงานเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในแต่ละเดือน กำลังแรงงานเป็นข้อมูลสำคัญเพราะใช้เป็นฐาน (N) ในการคำนวณสัดส่วนร้อยละของผู้ว่างงาน ซึ่งที่มาของตัวเลขด้วยการสุ่มกลุ่มครัวเรือนตัวอย่างเพื่อคำนวณหาจำนวนประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงาน ประเด็นนี้ทำให้เกิดข้อสงสัยว่ามีความถูกต้องแม่นยำเพียงใดเพราะแต่ละเดือนตัวเลขกำลังแรงงานซึ่งใช้เป็นฐานในการคำนวณหาสัดส่วนอัตราการว่างงานจากการศึกษาเปรียบเทียบกับกราฟระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๒ เห็นได้ว่าส่วนต่างของกำลังแรงงานของประเทศแต่ละเดือน (M/M) มีการขึ้นลงอย่างไม่เป็นนัยไม่ว่าจะเป็นช่วงฤดูกาลเพาะปลูกหรือช่วงที่แรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน (สามารถดูได้จากกราฟตัวอย่างที่ ๒ หน้าถัดไป)

(ตัวอย่างที่ ๑)

ภาพแสดงความผันผวนของกำลังแรงงานของชาติ
จากการสำรวจด้วยการสุ่มครัวเรือนตัวอย่าง
ปี พ.ศ. ๒๕๖๒

หน่วย : ล้านคน

ตัวชี้วัด	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	เฉลี่ย
กำลังแรงงาน	38.197	38.322	38.498	38.040	38.419	38.823	38.094	38.075	37.722	37.438	38.221	-	38.168
กำลังแรงงาน ขึ้นลงแต่ละเดือน	+0.224	+0.125	+0.176	-0.458	+0.379	+0.404	-0.748	-0.019	-0.350	-0.284	+0.783	-	
แรงงานรอ ฤดูกาล	0.310	0.238	0.380	0.331	0.354	0.083	0.030	0.080	0.125	0.086	0.080	-	0.191
การเปลี่ยนแปลง ของแรงงานรอ ฤดูกาล	+0.180	-0.072	0.142	-0.49	+0.023	-0.271	-0.053	+0.050	+0.045	-0.039	-0.006	-	
อัตราการว่างงาน	1.0%	0.8%	0.9%	1.0%	1.1%	0.9%	1.1%	1.0%	1.0%	0.9%	1.1%	-	0.982%

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

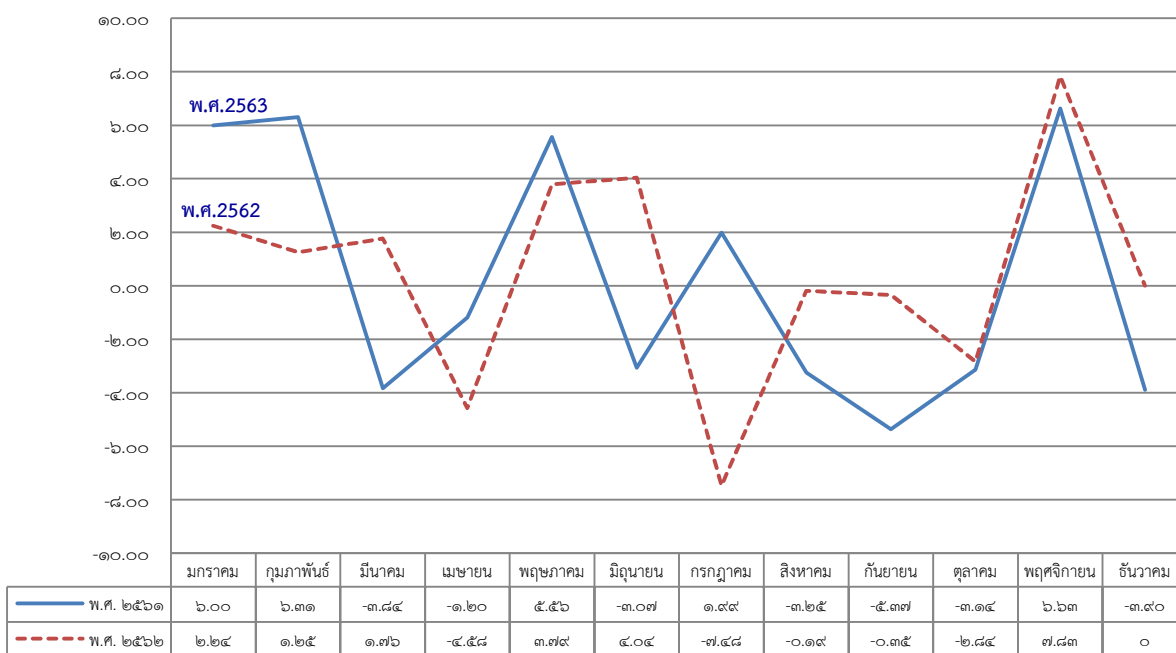
(ตัวอย่างที่ ๒)

กราฟแสดงความผันผวนของส่วนต่างกำลังแรงงานในแต่ละเดือน (M/M)

จากการสำรวจด้วยการสุ่มครัวเรือนตัวอย่าง

ปี พ.ศ. ๒๕๖๑/๒๕๖๒

หน่วย : แสนคน



ที่มา : รวบรวมโดย ดร. ธนิต โสรัตน์ (มกราคม ๒๕๖๓)

ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ปัจจัยที่มีผลต่อความน่าเชื่อถือของอัตราการว่างงาน

๑) เกณฑ์มาตรฐานของไอแอลโออาจไม่ตอบโจทย์ปัจจุบัน

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดนิยามผู้มีงานทำใช้เป็นมาตรฐานของสหประชาชาติ (UN) ระบุว่าผู้มีงานทำคือบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปในระหว่าง ๗ วันก่อนสำรวจกลุ่มตัวอย่างต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ทำงานตั้งแต่ ๑ ชั่วโมงขึ้นไปโดยได้รับค่าจ้างหรือผลตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินสด สิ่งของหรือไม่ได้รับค่าจ้างตอบแทนใด ๆ งานที่ทำได้เป็นการช่วยงานสมาชิกครัวเรือน หัวหน้าครัวเรือน ญาติหรือบุคคลอื่น รวมไปถึงระหว่างที่ไม่ได้ทำงานแต่ยังมีงานหรือธุรกิจที่จะกลับมาทำแล้วจัดเป็นผู้มีงานทำทั้งสิ้น (สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากนิยามข้อ ๓) ประเด็นคือเกณฑ์เหล่านี้ไม่สามารถใช้ในการสุ่มตัวอย่างในภาคเกษตรกรรมเพราะถูกจัดเป็นผู้มีงานทำเกือบทั้งหมด อีกทั้งการทำงาน ๑ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในปัจจุบันไม่มีผู้ใดสามารถดำรงชีพอยู่ได้

๒) ควรทบทวนการสำรวจแรงงานภาคครัวเรือนเกษตรออกจากดัชนีการว่างงาน

เกณฑ์ที่สำนักงานทำตั้งแต่ ๑ ชั่วโมงขึ้นไปจะมีรายได้เป็นเงินสดหรือสิ่งของหรือไม่มีค่าจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในที่ทำงานหรือในครอบครัวล้วนเป็นผู้มีงานทำเกณฑ์มาตรฐานนี้ใช้มากกว่า ๕ ทศวรรษ ปัจจุบันหลายประเทศปรับเป็น ๑๕ ชั่วโมงขึ้นไปและต้องมีรายได้จึงจะถือว่าเป็นผู้มีงานทำ การใช้เกณฑ์ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง โดยเฉพาะที่ประเทศไทยเป็นครัวเรือนการเกษตรถึงหนึ่งในสามของแรงงานทั้งหมดซึ่งจะทำให้ประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมล้วนเป็นผู้มีงานทำ ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่กลุ่มคนเหล่านี้บางส่วนนี้เป็นแรงงานรอฤดูกาลหรือผู้ที่ออกจากภาคการผลิตและบริการด้วยเหตุใดๆ เมื่อกลับไปอยู่ในชนบทก็กลายเป็นผู้มีงานทำการจัดทำดัชนีอัตราว่างงานของประเทศจึงควรใช้เฉพาะในพื้นที่เขตเมืองหรือสำรวจเฉพาะแรงงานนอกภาคเกษตรซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกันกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และประเทศในกลุ่มโออีซีดี

๓) สัดส่วนตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจไม่สะท้อนพื้นที่เศรษฐกิจของประเทศ

การเลือกเขตแจงตัวอย่างครัวเรือนตามเขตปกครองที่ใช้เป็นการแบ่งครัวเรือนตามสัดส่วนของประชากรแยกตามภาคของประเทศ โดยไม่คำนึงถึงพื้นที่เศรษฐกิจกระจายอยู่ในกรุงเทพมหานคร ภาคกลางและภาคตะวันออก มีสัดส่วนการจ้างงานประมาณร้อยละ ๗๐ แต่การสุ่มตัวอย่างครัวเรือนใช้สัดส่วนเพียงร้อยละ ๓๖.๘ ขณะที่พื้นที่ที่เหลือมีการสุ่มตัวอย่างครัวเรือนสัดส่วนถึงร้อยละ ๖๓.๒ โดยพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนภาคเกษตร ซึ่งนิยามของไอแอลโอทำให้เกือบทั้งหมดเป็นผู้มีงานทำ ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงมากกว่าครึ่งยังมีความต้องการทำงานแต่ไม่สามารถหางานที่เหมาะสมกับศักยภาพและทักษะของตัวเองได้

๔) กำลังแรงงานที่ใช้เป็นฐานมีความแปรปรวน

กำลังแรงงาน (Labour Force) คือ จำนวนผู้มีงานทำรวมทั้งผู้ว่างงานที่ประสงค์ต้องการทำงานและแรงงานรอฤดูกาล ตัวเลขข้อมูลนี้ถือเป็นฐานประชากร (N) แต่ใช้วิธีการสำรวจกลุ่มตัวอย่างแต่ละเดือนอาจทำให้มีความคลาดเคลื่อนเพราะเป็นความรู้สึกของผู้ตอบแบบสำรวจแต่ละเดือนน่าจะมีการแกว่งเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าการสำรวจจะใช้สัดส่วนครัวเรือนระหว่างกลุ่มที่สำรวจเดิมกับกลุ่มใหม่ในสัดส่วน ๕๐ : ๕๐ การสุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจเพื่อที่ต้องการทราบกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ (N) ผลที่ได้อาจมีความคลาดเคลื่อนค่อนข้างมาก ตัวเลขกำลังแรงงานมีความสำคัญเพราะใช้เป็นตัวฐานกับผู้ว่างงานเพื่อหาสัดส่วนดัชนีร้อยละของอัตราว่างงาน ไม่ว่าจะมีการอธิบายอย่างไรแต่การหาฐานประชากรของผู้มีกำลังแรงงานด้วยวิธีการสุ่มสำรวจตัวอย่างประมาณ ๒๗,๗๐๐ ครัวเรือนในแต่ละเดือนไม่สามารถสะท้อนจำนวนประชากร (N) ที่ถูกต้องแม่นยำได้ (จากตารางหน้า ๑๗ จะเห็นการแปรปรวนของกำลังแรงงานได้ชัดเจน)

๕) อัตราการว่างงานของไทยไม่สัมพันธ์กับการขยายตัวของเศรษฐกิจ

จากการศึกษาด้วยการเปรียบเทียบการขยายตัวของจีดีพีกับอัตราการว่างงานในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาพบว่าไม่ว่าเศรษฐกิจจะแปรปรวนขยายตัวมากน้อยเพียงใดหรือถึงขั้นเกือบหดตัว ดัชนีเครื่องมือชี้วัดเศรษฐกิจอื่นๆ ล้วนมีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจอย่างเป็นนัย แต่อัตราการว่างงานกลับมีค่าเกือบคงที่เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑.๐ ไม่ตอบสนองต่อความผันผวนของเศรษฐกิจ ขัดแย้งกับปรากฏการณ์เชิงประจักษ์และความรู้สึกโดยเฉพาะปี พ.ศ. ๒๕๖๒

ที่มีแนวโน้มการปิดโรงงานและการลดการจ้างงาน แต่อัตราการว่างงานยังคงหนึ่งในอัตราต่ำไม่สะท้อนสถานะเศรษฐกิจที่เป็นจริงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีข้อสงสัยด้านความน่าเชื่อถือ

๖) การสำรวจโดยไม่แยกแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวทำให้ข้อมูลมีความแปรปรวน

วิธีการสำรวจครัวเรือนตัวอย่าง (N) ด้วยการเข้าไปสอบถามการมีงานทำโดยนับแรงงานต่างด้าวเป็นส่วนหนึ่งของกำลังประชากรแรงงานของชาติอาจจะต้องทบทวน เพราะเกณฑ์ของไอแอลโอซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ในช่วงนั้นประเทศต่างๆ แทบไม่มีการใช้แรงงานข้ามชาติ (Immigrant Labour) ปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้แรงงานข้ามชาติในสัดส่วนที่สูงมาก มีจำนวน ๓.๐๙๑ ล้านคน^(๒๒) คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๘.๑๔ ของกำลังแรงงานทั้งหมด (เปรียบเทียบ y/y) แรงงานกลุ่มนี้ล้วนเป็นผู้มีงานทำทั้งสิ้น ตัวเลขแรงงานต่างด้าวทั้งหมดต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้ามาทำงานที่มีจำนวนที่ยังไม่ชัดเจนคือได้มีการบันทึกไว้อยู่ในกำลังแรงงานของชาติด้วยหรือไม่ หากไม่ได้บันทึกก็ไม่ควรนำมาเป็นตัวอย่าง (n) ในการสำรวจผู้มีงานทำ

๗) แรงงานที่ลาออกด้วยความสมัครใจหรือเกษียณส่วนใหญ่ไม่มีทางเลือกต้องออกจากงาน

จำนวนแรงงานที่ออกโดยวิธีสมัครใจตามโครงการสมัครใจลาออกในรูปแบบต่างๆ และในอนาคตจะมีจำนวนมากขึ้น เนื่องจากสถานการณ์การมีการปรับเปลี่ยนโดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนมนุษย์ทำให้การใช้แรงงานคนมีแนวโน้มจะลดลง โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ ๔๕ ปีขึ้นไป กลุ่มแรงงานเหล่านี้ไม่ได้สมัครใจลาออกแต่เป็นการจำใจลาออก ดังนั้นจำนวนผู้ลาออกในกรณีดังกล่าวนี้จึงไม่อยู่ในฐานข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม การสุ่มตัวอย่างด้วยการสอบถามว่ามีงานทำหรือไม่นั้น อาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเพราะแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่มีอายุมากและไม่มีทางเลือกที่จะพัฒนาศักยภาพ และทักษะ ซึ่งแรงงานประเภทนี้หลายประเทศจัดว่าอยู่ในกลุ่มผู้ว่างงาน

๘) กลุ่มคนที่ตกงานหรือถูกเลิกจ้างแล้วกลับไปภูมิลำเนาไม่ใช่ผู้ไม่พร้อมทำงาน

แรงงานจำนวนมากที่อยู่ในภาคการผลิตและบริการเมื่อต้องออกจากงานด้วยสาเหตุใดๆ ส่วนใหญ่กลับไปภูมิลำเนา และเมื่อออกไประยะหนึ่งก็ไม่สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอาจด้วยศักยภาพ ทักษะและไม่สามารถปรับตัวกับอาชีพใหม่ การสอบถามว่าไม่พร้อมทำงานไม่ได้หมายความว่าเขาไม่ต้องการทำงานแต่ไม่รู้ว่าจะหางานอะไรทำ

๙) ประชากรกลุ่มผู้ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นผู้มีงานทำหรือเป็นผู้ว่างงาน

ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ขึ้นทะเบียนเป็นคนจนของประเทศเฉพาะผู้มีรายได้ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ บาทต่อปี มีจำนวน ๗.๗ ล้านคน ในจำนวนนี้อันุมานว่าเป็นคนจนที่ไม่มีรายได้ประมาณ ๓.๘๕ ล้านคนส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุและเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ทำกินดำรงชีพอยู่ได้ด้วยเงินสวัสดิการแห่งรัฐ กลุ่มคนเหล่านี้จัดอยู่ในกำลังแรงงานของชาติหรือไม่ นิยามหลักเกณฑ์มาตรฐานของไอแอลโอไม่มีแน่นอนแต่ถ้าถือว่าเป็นรายได้อื่นๆ ที่รับเงินจากรัฐบาลเป็นรายเดือนก็จัดเป็นผู้มีงานทำ หากใช้นิยามนี้คนจรจัด - คนไร้อาชีพก็ถือว่าเป็นผู้มีงานทำเช่นกัน ดัชนีการว่างงานของประเทศไทยยังจะมีความน่าเชื่อถือมากขึ้นเพียงใด

๑๐) อาชีพอิสระและอาชีพของยุค ๔.๐ (GIG Economy)

ในอนาคตมีแนวโน้มการทำงานอิสระขึ้นใหม่โดยเฉพาะอาชีพภายใต้เศรษฐกิจดิจิทัลที่เป็นอาชีพอิสระ มีซึ่งเป็นงานชั่วคราวไม่มีวันและเวลาทำงานที่แน่นอน เป็นงานระยะสั้นๆ เปลี่ยนไปเรื่อยๆ อาทิเช่น การทำงานในรูปแบบที่ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์เพื่อให้เกิดเป็นรายได้เสริม (Part time) การทำงานของผู้ที่มีอาชีพรับจ้างอิสระที่ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงาน หรือองค์กร หรือบริษัทใด ๆ (freelance) โดยรับจ้างเป็นการเฉพาะงาน ผู้ทำงาน ที่บ้าน การขายสินค้าออนไลน์ สตาร์ทอัพ อาชีพอิสระอื่น ๆ แนวโน้มในอนาคตจะมีสัดส่วนที่สูงขึ้นซึ่งเป็นอาชีพที่มีความไม่แน่นอนเป็นงานนอกระบบยุคใหม่ สถาบันแมคคินซีย์ โกลบอลได้ศึกษาพบว่าในอนาคตอันสั้นแรงงานประเภท “GIG Worker” ซึ่งใช้เทคโนโลยีบนแพลตฟอร์มออนไลน์สามารถตอบโจทย์ความต้องการและวิถีการดำเนินชีวิตของบุคคล (Lifestyle) ของตลาดแรงงานของยุค ๔.๐ ได้ดีกว่า คาดว่าจะมีการเติบโตอย่างรวดเร็วซึ่งอาจมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๒๐ - ๓๐ ของแรงงานนอกภาคเกษตรทั้งหมด ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประเภทนี้บางช่วงก่อน ๗ วันที่เข้าไปสำรวจอาจไม่ได้ทำงานแม้แต่ชั่วโมงเดียวและไม่มีรายได้หรือไม่มีภาระงาน จะทำให้ตัวเลขอัตราการว่างงานมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปมาไม่แน่นอน ส่วนผู้ทำงานที่บ้านหรือขายสินค้าทางออนไลน์ช่วงเวลาดังกล่าวหากเป็นผู้ตอบแบบสำรวจจะถือว่าเป็น “ผู้มีงานทำไม่ใช่ผู้ว่างงาน” ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระบบแบบแผนในการสำรวจแรงงานกลุ่มเหล่านี้เพื่อให้ดัชนีที่ได้สามารถตอบโจทย์อนาคต (ปัจจุบันไอแอลโอได้กำหนดนิยามหากทำงานน้อยกว่า ๔๓ ชั่วโมงต่อสัปดาห์จัดว่าเป็นคนทำงานแบบไม่เต็มเวลา (Past Time)

๘. สรุปผลการศึกษา

และข้อเสนอแนะเพื่อการทบทวนดัชนีการว่างงานของประเทศ

ดัชนีชี้วัดการว่างงานที่เกี่ยวข้องกับสถานะการมีงานทำของประชากร ธนาคารโลกได้ผลักดันผ่านองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ประเทศต่างๆมีการจัดทำเพื่อชี้วัดผลลัพธ์และประสิทธิภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจสะท้อนออกมาจากตัวชี้วัดการมีงานทำซึ่งนับจะสัมพันธ์ไปกับทิศทางเดียวกับการขยายตัวหรือหดตัวของเศรษฐกิจ โดยประเทศไทยได้มีการสำรวจจัดทำดัชนีอัตราการว่างงานมาตั้งแต่ประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบและทำหน้าที่ในการสุ่มครัวเรือนตัวอย่างจัดทำเป็นรายงานผลสำรวจภาวะการทำงานเป็นประจำทุกเดือน

ดัชนีชี้วัดการว่างงาน หรือ “UNEMPLOYMENT INDEX” เป็นผลลัพธ์ที่ได้จากสัดส่วนร้อยละของบุคคลที่ประสงค์ทำงานแต่ไม่มีงานทำกับกำลังแรงงานของประเทศหรือ “LABOUR FORCE” เฉลี่ยจำนวนประมาณ ๓๘.๑๖๘ ล้านคน^(๒๒) ประกอบด้วยผู้มีงานทำ ผู้ว่างงานและแรงงานรอฤดูกาล การสำรวจครัวเรือนตัวอย่างใช้มาตรฐานของ “ILO” ด้วยการสุ่มตัวอย่างผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปจากครัวเรือนทั่วประเทศใช้เกณฑ์ผู้ทำงานจะได้ค่าจ้าง-สิ่งของ หรือไม่ได้รับค่าจ้างใด ๆ โดยต้องทำงานอย่างน้อย ๑ ชั่วโมงขึ้นไปในช่วงหนึ่งสัปดาห์ก่อนสัมภาษณ์จัดอยู่ในนิยาม “เป็นผู้มีงานทำ” ซึ่งยังมีวิธีการและรายละเอียดในการสำรวจอีกมากมาย มาตรฐานและเกณฑ์ดังกล่าวใช้มาอย่างต่อเนื่องราวครึ่งศตวรรษซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบางประการเพียงเล็กน้อย

อัตราการว่างงานโดยทั่วไปจะมีความสัมพันธ์เป็นนัยกับภาวะเศรษฐกิจใน ณ ช่วงขณะหนึ่งขณะใด ภาวะการมีงานทำเกี่ยวข้องกับการขยายตัวของการบริโภค การลงทุนของรัฐและเอกชน ค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ผ่านงบประมาณและนโยบายทั้งระยะสั้นและระยะยาว การขยายตัวของการส่งออกในลักษณะ “NET EXPORT” โดยที่ประเทศไทยพึ่งพาสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ในอดีตที่ผ่านมาการขยายตัวหรือ การหดตัวของภาคส่งออกมีผลต่อเศรษฐกิจและภาวะการมีงานทำของประเทศ อัตราการว่างงานของประเทศไทย ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒) ไม่ว่าภาวะเศรษฐกิจจะผันผวนอย่างไรแต่อัตราการว่างงานขยายตัว ในอัตราเกือบคงที่ร้อยละ ๑.๐ เป็นประเทศที่มีอัตราการว่างงานต่ำอันดับ ๔ จาก ๑๘๑ ประเทศทั่วโลก สำนักข่าว บลูมเบิร์ก (BLOOMBERG) ได้จัดลำดับให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความทุกข์ยากน้อยที่สุด (MISERY INDEX) เป็นอันดับหนึ่งของโลกต่อเนื่อง ๒ ปีซ้อน พ.ศ. ๒๕๖๑ และ ๒๕๖๒

ดัชนีอัตราว่างงานของประเทศไทยอยู่ในอันดับต่ำเป็นสิ่งที่ดีสะท้อนถึงความมีเสถียรภาพการขยายตัว ทางเศรษฐกิจแต่มีความสงสัยเกี่ยวกับความเชื่อมั่นว่ามีอัตราว่างงานอยู่ระดับที่ต่ำติดอันดับต้นๆ ของโลกสะท้อน ข้อเท็จจริงของเศรษฐกิจที่ขยายตัวได้ดีอยู่ในระดับแถวหน้าจนมีศักยภาพสามารถรองรับกำลังแรงงานเกือบทั้งหมด ของประเทศได้จนประชาชนไม่มีความทุกข์ยากได้จริงหรือไม่ อีกทั้งเกณฑ์และวิธีที่ใช้ในการเก็บครัวเรือนตัวอย่าง มีความน่าเชื่อถือเพียงไร คำถามเหล่านี้ปรากฏทั่วไปในเอกสารต่างๆ ตลอดจนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์แม้แต่ระหว่าง การศึกษาหน่วยงานรัฐ เอกชน ผู้ใช้แรงงานจากสหภาพแรงงานต่างๆ และนักวิชาการที่มาให้ข้อมูลแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นล้วนมีความเห็นในด้านความน่าเชื่อถือดังกล่าว

จากการสังเคราะห์ด้วยการใช้ข้อมูลของประเทศต้นแบบ ๑๐ ประเทศ โดยเลือกจากภูมิภาคต่างๆ อาทิ อาเซียน เอเชียแปซิฟิก สหรัฐอเมริกาและประเทศที่พัฒนาแล้วในกลุ่มโออีซีดี (OECD) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศ ที่อยู่ในยุโรป พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ประเทศไทยมีอัตราการว่างงานเฉลี่ยอัตราร้อยละ ๐.๙๘๒ เปรียบเทียบกับ ประเทศที่ใช้เป็นตัวอย่างได้แก่ เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา จีน ไต้หวัน และประเทศ ในกลุ่มโออีซีดี (OECD) อัตราว่างงานค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่างร้อยละ ๒.๓ ถึง ๕.๐ เกณฑ์ว่างงานในภาวะปกติอยู่ที่ร้อยละ ๓ ถึง ๔ แม้แต่ประเทศเวียดนามอัตราว่างงานอยู่ที่ร้อยละ ๒.๐ ซึ่งรัฐบาลพอใจกับอัตรานี้เพราะต่ำกว่าเป้าหมาย คำถามที่ตามมาเศรษฐกิจของประเทศไทยดีกว่าประเทศเหล่านี้จริงหรือ จากการศึกษาพบว่าประเทศต้นแบบที่ใช้ ในการศึกษาส่วนใหญ่มีการสำรวจเฉพาะประชากรนอกภาคเกษตรและทำงานในพื้นที่เขตเมืองเหตุเพราะนิยาม ของไอแอลโอ (ILO) ทำให้ครัวเรือนเกษตรส่วนใหญ่ล้วนกลายเป็นผู้มีงานทั้งสิ้น ข้อสังเกตประเทศที่มีอัตราว่างงานต่ำ เกาะกลุ่มกับประเทศไทยส่วนใหญ่มีสัดส่วนภาคเกษตรอยู่ในอัตราที่สูง ประเทศที่มีอัตราต่ำกว่าประเทศไทยได้แก่ ประเทศรวันดา กาดำ กัมพูชา ซึ่งประเทศเหล่านี้ล้วนเป็นประเทศด้อยพัฒนาทั้งสิ้น

การนำเสนอข้อมูลนี้ไม่ได้มีเจตนาที่ต้องการเห็นอัตราว่างงานประเทศไทยควรจะสูงหรือต่ำเพียงขอให้สะท้อน สภาพการที่เป็นจริงโดยไม่มีคำถามเกี่ยวกับที่มาของตัวเลข จากการศึกษาคณะผู้จัดทำไม่ได้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการ สำรองของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรฐาน เพียงแต่ต้องการคำตอบให้ได้ว่าอัตราว่างงานของประเทศไทย เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วมีอัตราว่างงานที่สูงกว่าประเทศไทย ประเด็นที่นำเสนอนี้เพียงเพื่อชี้ให้เห็นว่าอาจ มีช่องว่างของการเก็บครัวเรือนตัวอย่างตลอดจนนิยามและเกณฑ์ผู้มีงานทำอาจต้องมีการทบทวน ปัจจุบันโครงสร้าง

แรงงานเชิงปริมาณร้อยละ ๗๐ ทำงานอยู่นอกภาคเกษตรแต่การสู่มตัวอย่างครัวเรือนไม่ให้น้ำหนักในประเด็นนี้ รวมทั้งแรงงานต่างด้าวไม่ควรจัดกลุ่มนี้เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างการจัดทำรายงานการศึกษาไม่ได้ทำลักษณะงานวิจัยยังขาดรายละเอียดอยู่ค่อนข้างมาก จึงมีจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาต่อยอด ผลการศึกษานี้เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นเพื่อใช้เป็นจุดเริ่มต้นให้เห็นว่าถึงเวลาแล้วหรือไม่ที่จะต้องมีการทบทวนที่มาของอัตราว่างงานของประเทศให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานเพื่อให้ดัชนีว่างงานของประเทศมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับทั้งระดับประเทศและนานาชาติ

ข้อเสนอแนะเพื่อการทบทวนดัชนีการว่างงานของประเทศ

๑. ควรปรับเปลี่ยนชั่วโมงทำงานของกลุ่มตัวอย่างเป็นอย่างน้อย ๑๕ ชั่วโมงขึ้นไป ในช่วงหนึ่งสัปดาห์ ก่อนสำรวจโดยต้องมีการจ่ายค่าจ้าง ปัจจุบันใช้เกณฑ์อย่างน้อย ๑ ชั่วโมงทำงานจะได้ค่าจ้าง-สิ่งตอบแทนใดๆ หรือไม่ได้ค่าจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับหลายประเทศที่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปก่อนหน้านี้

๒. ผู้มีงานทำควรสำรวจจากกลุ่มประชากรครัวเรือนตัวอย่างเฉพาะนอกภาคเกษตรหรือในเขตพื้นที่เมือง เพื่อให้อัตราว่างงานสะท้อนความเป็นจริงเนื่องจากครัวเรือนเกษตรหากใช้นิยามไอแอลโอส่วนใหญ่ล้วนอยู่ในกลุ่มที่มีงานทำทั้งสิ้น

๓. สัดส่วนขนาดตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจไม่สะท้อนสัดส่วนพื้นที่การจ้างงานจริง ข้อเท็จจริงการจ้างงานส่วนใหญ่ร้อยละ ๗๐ ของประเทศอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ภาคกลางและภาคตะวันออก เนื่องจากเป็นพื้นที่หลักของตลาดแรงงานแต่สัดส่วนกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ใช้ในการสำรวจมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๓๖.๘ ทำให้ข้อมูลที่ได้มาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มตัวอย่างจากครัวเรือนเกษตรด้วยนิยามทำให้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีงานทำ

๔. ฐานประชากรกำลังแรงงานควรเปลี่ยนเป็นวิธีถ่วงน้ำหนัก ปัจจุบันใช้วิธีสุ่มตัวอย่างด้วยการสัมภาษณ์แต่ละเดือนเพื่อให้ได้จำนวนกำลังแรงงาน (Labour Force) ทำให้ข้อมูลมีความแปรปรวนเนื่องจากการถามความรู้สึกรู้สึกตัวเลขแต่ละเดือนขึ้นลงเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน เมื่อนำมาเป็นฐานการคำนวณสัดส่วนอัตราผู้ว่างงานทำให้ตัวเลขมีความแปรปรวนไม่สามารถสะท้อนสภาวะการว่างงานที่แท้จริง

๕. ไม่ควรใช้แรงงานต่างด้าวเป็นกลุ่มประชากรกำลังแรงงานของประเทศ เนื่องจากสัดส่วนประมาณร้อยละ ๘.๑๔ ของกำลังแรงงานทั้งหมด การสำรวจครัวเรือนตัวอย่างโดยไม่ตัดแรงงานต่างด้าวออก ทำให้ข้อมูลการว่างงานไม่สะท้อนกับข้อเท็จจริง เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ตามกฎหมายต้องมีนายจ้าง และเมื่อไม่มีงานทำจะต้องออกจากราชาอาณาจักร

๖. ควรทบทวนสถานะผู้ไม่พร้อมทำงานว่าแท้จริงเป็นเพราะขาดโอกาสในการหางาน ได้แก่กลุ่มที่ตกงาน ถูกเลิกจ้าง ออกจากงานโดยโครงการสมัครใจลาออกหรือออกจากงานไปดูแลครอบครัวชั่วคราว ฯลฯ กลุ่มแรงงานเหล่านี้ขาดศักยภาพและด้านทักษะใหม่ ๆ ทำให้ไม่สามารถหางานใหม่ได้ ถูกระบุว่าไม่พร้อมทำงานตัดออกกำลังแรงงานของชาติอาจทำให้อัตราว่างงานต่ำกว่าข้อเท็จจริง

๗. ทบทวนสถานะประชากรผู้ไม่มีรายได้ยังชีพด้วยบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จะต้องมีการสำรวจแยกออกจากผู้มีรายได้น้อยเพื่อที่จะได้ทราบชัดเจนว่าประชากรที่เป็นกลุ่มยากจนไม่มีงานทำแม้แต่แค่ ๑ ชั่วโมงในหนึ่งสัปดาห์ มีจำนวนเท่าไร เงินสวัสดิการจากรัฐเป็นรายได้ที่อยู่ในเกณฑ์ของผู้มีงานทำหรือไม่ เพราะมีผลต่ออัตราการว่างงานของประเทศ ประชากรเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่เกษียณหรือออกจากงาน

๘. ทบทวนนิยามกลุ่มอาชีพอิสระและอาชีพยุค ๔.๐ ที่มีเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอน เช่น การทำงานในรูปแบบที่ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์เพื่อให้เกิดเป็นรายได้เสริม (Part time) , การทำงานของผู้ที่มีอาชีพรับจ้างอิสระ ที่ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงาน หรือองค์กร หรือบริษัทใด ๆ (freelance) โดยรับจ้างเป็นการเฉพาะงาน ผู้ทำงานที่บ้าน การขายสินค้าออนไลน์ การขับขี่จักรยานยนต์รับจ้าง การรับจ้างผ่านแอปพลิเคชัน Grab (GrabBike) การขายของหรือการขายอาหารริมถนน และงานอิสระต่าง ๆ บางช่วงก่อนสำรวจหนึ่งสัปดาห์ที่ไม่มีงานทำและไม่ได้รายงานหรือเป็นผู้มีงานทำ

๙. กระทรวงแรงงานควรตั้งคณะทำงานศึกษาเพื่อให้มีการทบทวนวิธีการและเกณฑ์มาตรฐานจัดทำดัชนีว่างงาน ด้วยการให้มีการวิจัยเชิงลึกโดยนำกรณีศึกษาในต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางเพื่อให้อัตราการว่างงานของประเทศยกระดับในฐานะเป็นเครื่องมือชี้วัดสถานะเศรษฐกิจของประเทศมีความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ

สามารถสืบค้นข้อมูลและรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก
QR-Code II๓๖ www.tanitsorat.com



คณะทำงานศึกษาและวิจัย

รายงานการศึกษา

การทบทวนที่มาของอัตราค่าจ้างงานของประเทศ

เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน

คณะอนุกรรมการจัดทำการศึกษาและวิจัยฯ

นายถาวร	ชัชชัย	ที่ปรึกษา
ดร.ธนิต	โสรัตน์	ประธานอนุกรรมการฯ ผู้เขียนและเรียบเรียง
นายสงคราม	หาญตะ	อนุกรรมการ
นายวันชัย	รุจนวงศ์	อนุกรรมการ
รองศาสตราจารย์กิริยา	กุลกลการ	อนุกรรมการ
ดร.มนทกานต์	ฉิมมาณี	อนุกรรมการ
นายเศกสรรค์	ล้วนแก้ว	อนุกรรมการ
นายดำรง	พรพัฒนนางกูร	อนุกรรมการ
นางสิทธิรัตน์	โหดระไวศยะ	อนุกรรมการ
นายณรงค์	บุญเจริญ	อนุกรรมการ
นายสมาน	นระวางษ์	อนุกรรมการ
นายทรงศักดิ์	ตันตะโยธิน	อนุกรรมการ
นางสาวอัจฉรา	งามสมจิตร	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางวนิดา	ตรงธรรมพร	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางนพมาศ	เวชสุทธิ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



บรรณานุกรม

ลำดับ | ที่มาของข้อมูล |

หน้า

- (๑) เอกสารประกอบการประชุมของ สนง.สถิติแห่งชาติ ๒๐ ธ.ค. ๖๒ ๕
- (๒) จากการประชุมร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ วันที่ ๒๐ ธ.ค. ๖๒ ๖
- (๓) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา www.thaifrx.com ๗
- (๔) สำนักงาน CNBC, www.efinance.thai.com/la ๘
- (๕) สำนักงานอินโฟเควสท์, www.rytg.com/s/ig/๒๙/๓๐๕ ๙
- (๖) สำนักงานข่าว BBC, www.bbc.com/thailand และ posttoday.com/polliti (๒๐ เม.ย.๖๒) ๙
- (๗) อีริตา, สำนักงานสถิติแห่งชาติและปฎิญาวิญญา ณาการแห่งประเทศไทย, www.bot.or.th/Thai/Resea ๑๐
- (๘) คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ www.thasarn.econ.tu.ac.th ๑๐
- (๙) กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ www.innews.co.th/econo ๑๒
- (๑๐) กระทรวงทรัพยากรบุคคลประเทศจีน www.ryt๙.com/s/iq๒๘/๓๐๕,
สำนักงานสถิติไต้หวัน www.ryt๙.com/s/iq๒๘/๓๐๗ ๑๒
- (๑๑) กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ www.ryt๙.com/s/iq๒๘/๓๐๗ ๑๒
- (๑๒) สำนักงานแรงงานไทยในประเทศมาเลเซีย, www.malaysia.mol.go.th ๑๒
- (๑๓) สำนักงานอินโฟเควสท์ ๑๓
- (๑๔) www.finnomena.com/mr-h, วันที่ ๙ ต.ค. ๖๒ ๑๔
- (๑๕) ที่มา : รวบรวมโดยดร.ธนิต โสรัตน์ (๒๕๖๓) ๑๖
- (๑๖) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ๑๖
- (๑๗) กรมจัดหางานกันยายน ๒๕๖๒ ๑๖
- (๑๘) ตารางแสดงสัดส่วนครัวเรือนตัวอย่างที่ใช้ในการเก็บข้อมูลผู้มีงานและว่างงาน ๑๗
- (๑๙) Nation TV วันที่ ๒๕ ธ.ค. ๖๒ ๑๗
- (๒๐) ภาวะการทำงานของประชากรเดือน ต.ค.๖๒ ๑๗
- (๒๑) TDRI ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ ธ.ค. ๖๒ ๑๗
- (๒๒) กรมจัดหางาน ก.ย. ๒๕๖๒ ๒๑
- (๒๓) ภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ เดือนมกราคม-พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ๒๓



ภาคผนวก

รายงาน : โอกาสและความท้าทายการพัฒนาแรงงาน....
เพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจดิจิทัล

รายงาน : โอกาสและความท้าทายการพัฒนาแรงงาน....

เพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจดิจิทัล

เอกสารประกอบการบรรยายสถาบันพระปกเกล้า

หลักสูตรการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง

วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓



โดย ดร.ธนิต โสรัตน์

รองประธานสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย

๑. บทนำ : ทศวรรษใหม่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลง

เริ่มต้นคริสต์ศักราช ๒๐๒๐ เป็นการเริ่มต้นทศวรรษใหม่ที่มาพร้อมกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ซึ่งมีการพัฒนาต่อยอดจากทศวรรษที่ผ่านมาไปสู่ความเป็นสมารถเทคโนโลยีเต็มตัวที่มีความซับซ้อนมีความเป็นอัจฉริยะ จากที่ใช้อยู่ในธุรกิจ-อุตสาหกรรมไปสู่ชีวิตประจำวันของผู้คนโลกทั้งใบถูกเชื่อมต่อรับรู้ข่าวสารภายใต้เครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Network) เทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้ในชีวิตประจำวันเป็นปัจจัยสำคัญกดดันภาคอุตสาหกรรมให้มีการเร่งตัวพัฒนาเทคโนโลยีให้มีความซับซ้อนที่สูงขึ้นเพื่อสอดคล้องกับความต้องการไม่ว่าที่ไหนในโลกถูกเชื่อมเป็นหนึ่งเดียวอย่างไร้ข้อจำกัด (Cross Nation Social Network) ภายใต้ระบบแอฟอัจฉริยะปัญญาประดิษฐ์หรือเอไอ (AI : Artificial Intelligent) ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ในระดับครัวเรือน, สำนักงาน, โครงสร้างพื้นฐานการสื่อสาร, โลจิสติกส์, ภาคการผลิต, ภาคบริการ, ภาคเกษตรกรรม, ด้านการศึกษา, ด้านการแพทย์, นาโน-ไบโอ เทคโนโลยี, โดรนที่เชื่อมโยงผ่าน ดาวเทียม ฯลฯ

มีคำถามมากมายว่าเอไอ หุ่นยนต์อัจฉริยะและระบบอัตโนมัติขั้นของภาคอุตสาหกรรมที่เชื่อมโยงกับอินเทอร์เน็ต (IoT) “เทคโนโลยีเหล่านี้มาช่วยงานมนุษย์หรือมาทำงานแทนมนุษย์” ปฏิเสธไม่ได้ว่าเศรษฐกิจดิจิทัลของอุตสาหกรรมยุคที่ ๔.๐ ในช่วงสิบปีจากนี้ไปจะเห็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยเฉพาะการรับรู้ของสังคมออนไลน์ซึ่งถูกยกระดับไปสู่สังคมที่มนุษย์สื่อสารด้วยภาษาดิจิทัลบนแพลตฟอร์มมัลติแชนแนลจะมีความถี่พอๆ กับการสื่อสารด้วยการพูดจาเหมือนกับในอดีต แม้แต่เครื่องจักรในอุตสาหกรรมการผลิต-อุปกรณ์เครื่องใช้ในครัวเรือนหรือยานพาหนะสามารถสื่อสารเชื่อมต่อกันได้ทำให้สามารถทำงานโดยไม่ต้องมีคนในการควบคุม เทคโนโลยีของอุตสาหกรรมของยุค ๔.๐ จะมีการพัฒนาแบบก้าวกระโดดมีต้นทุนที่ต่ำทำให้เข้าถึงง่ายและมีจุดคุ้มทุนได้เร็วกว่าในอดีต ในด้านประสิทธิภาพสามารถเพิ่มผลผลิตการผลิตและผลผลิตภาพแรงงานในสัดส่วนที่สูงกว่าที่สำคัญให้ผลตอบแทนได้ดีกว่าการใช้แรงงานเข้มข้น

ความท้าทายของประเทศกำลังพัฒนารวมถึงไทยที่รายได้ของประชากรเพื่อการดำรงชีวิตมาจากการรับจ้างแรงงานในรูปแบบต่างๆ กำลังแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับทักษะใหม่ที่ต้องทำงานร่วมกับเทคโนโลยีและหุ่นยนต์ เศรษฐกิจดิจิทัลจะทำให้ตลาดแรงงานยุคใหม่เปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขอบเขตหรือรูปแบบจะเป็นอย่างไรไม่สามารถคาดเดาได้ การก้าวผ่านทั้งของผู้ประกอบการและแรงงานเป็นได้ทั้งโอกาส

และความท้าทายเกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนทักษะในลักษณะ “Up Skill & Change Skill” ให้สอดคล้องกับ
ธุรกรรมการค้ายุคใหม่และตลาดแรงงานที่รูปแบบการทำงานและทักษะแตกต่างจากอดีตอย่างสิ้นเชิง พลวัต
ของการก้าวผ่านที่เป็นความท้าทายของตลาดแรงงานไทยภายใต้ภูมิทัศน์ของเศรษฐกิจดิจิทัลเปลี่ยนแปลงของ
ตลาดแรงงานไม่ได้มาแค่เพียงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีแต่ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อการทำงาน
ในอนาคต

พลวัตของเทคโนโลยีก้าวหน้าของศตวรรษที่ ๒๑ ที่มีประสิทธิภาพในการทำงานบางประเภทได้ดีกว่าการใช้
แรงงานมนุษย์ภายใต้ต้นทุนที่ต่ำกว่าและให้ผลตอบแทนในรูปของกำไรได้ดีกว่า เศรษฐกิจดิจิทัลไม่ได้มีผลกระทบ
เฉพาะการจ้างงานในแนวตั้ง “Vertical Effect” ที่จะส่งผลทำให้ลดการใช้แรงงานในสถานประกอบการต่างๆ ใ
น้อยลงแต่ยังมีผลกระทบในทางกว้าง (Horizontal Effect) กล่าวคือด้วยการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มเอไออัจฉริยะ
ทำให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายข้อมูลทั้งด้านการผลิตและการส่งมอบสินค้าที่ตรงเวลากับความต้องการ อีกทั้ง
ทั้งสังคมเครือข่ายออนไลน์ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงการค้าอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างไม่มีรอยต่อทำให้สามารถซื้อสินค้า
ซึ่งผลิตที่ไหนก็ได้ในภูมิภาคได้ในราคาที่ต่ำกว่าการผลิตในประเทศ

เทคโนโลยีมีผลต่อการปรับเปลี่ยนกลไกการค้าทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคเป็นการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้างการลงทุนใหม่ การย้ายฐานการผลิตและการจ้างงานในตลาดแรงงานของไทยที่จะเห็นอย่างชัดเจนก่อนปี
ค.ศ.๒๐๓๐ เนื่องจากเทคโนโลยีใหม่ทั้งเอไอ หุ่นยนต์อุตสาหกรรมและระบบอัตโนมัติซึ่งเชื่อมโยงกับระบบดิจิทัล
นับวันจะมีต้นทุนลดลงทำให้เข้าถึงจุดคุ้มทุนได้เร็วกว่าเมื่อเทียบกับค่าจ้างที่มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น อีกทั้งในด้าน
ประสิทธิภาพที่ให้ผลตอบแทนดีกว่าทำให้ภาคเอกชนทั้งภาคการผลิตและบริการมีแนวโน้มที่จะปรับใช้เทคโนโลยี
เหล่านี้ในอัตราส่วนที่เร็วขึ้น ไม่ต้องกล่าวถึงการลงทุนใหม่โดยเฉพาะการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (FDI) ที่จะ
เข้ามาลงทุนในไทยในสัดส่วนที่ลดลงรวมถึงอัตราเร่งของการย้ายฐานการผลิต ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นความท้าทาย
ของการพัฒนาทักษะของแรงงานจะต้องสอดคล้องเกาะเกี่ยวก้าวผ่านภายใต้การเปลี่ยนของรอยต่อสู่เศรษฐกิจที่
ขับเคลื่อนด้วยดิจิทัล

ภูมิทัศน์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อตลาดแรงงานในอนาคต

๑) เทคโนโลยีดิจิทัลส่งผลต่อการผลิตภาพแรงงานต่อรายได้ที่สูงขึ้น

การใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อนทำให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าการใช้แรงงานมนุษย์ทั้งในด้านต้นทุนใน
รูปแบบของค่าจ้าง-ประสิทธิภาพและชั่วโมงการทำงานที่ดีกว่า สามารถบริหารความเสี่ยงทั้งด้านปัญหาสวัสดิการ
ข้อพิพาทแรงงานตลอดจนกฎเกณฑ์ของรัฐ มีการศึกษาที่ชัดเจนถึงผลกระทบจากเทคโนโลยีดิจิทัลในรูปแบบต่างๆ
ที่อาจมาคุกคามการจ้างงานในอนาคต เช่น การศึกษาของสถาบันแมคคินซี โกลบอล, ธนาคารโลก รวมถึงองค์กร
แรงงานระหว่างประเทศตลอดจนสภาที่ปรึกษาพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ผลการศึกษาออกไปในทางเดียวกันว่า
ภายในทศวรรษนี้แนวโน้มแรงงานมากกว่าร้อยละ ๑๕ – ๒๐ มีความเสี่ยงสูงจากการถูกทดแทนด้วยระบบเอไอ-
หุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติอัจฉริยะในรูปแบบต่างๆ

๒) การลงทุนใหม่จากต่างชาติมีทางเลือกที่ดีกว่า (FDI : Foreign Direct Investment)

ปัจจัยสำคัญเป็นผลจากขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ลดน้อยถอยลงทั้งด้านต้นทุนแรงงานและทักษะที่ไม่พอเพียง, ทรัพยากรที่ลดน้อยถอยลง ตลอดจนกฎหมาย-ระเบียบของรัฐที่ไม่เอื้อต่อการลงทุน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ไทยสูญเสียการเป็นจุดหมายปลายทางของการลงทุน ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่เป็นตลาดลงทุนเกิดใหม่ (Emerging Country) เช่น ประเทศเวียดนาม อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชาและในอนาคตประเทศเมียนมา ที่ประชากรมีจำนวนมากแรงงานเป็นคนรุ่นหนุ่มรุ่นสาวมีกำลังซื้อเพิ่มขึ้น โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ตลอดจนเงื่อนไขส่งเสริมการลงทุนและสิทธิประโยชน์ที่มีการพัฒนาและให้ผลตอบแทนไม่น้อยกว่าไทยอีกทั้งประเทศเหล่านี้มีต้นทุนค่าจ้างที่ต่ำกว่าไทย ๑.๕ - ๒ เท่า

๓) การเคลื่อนย้ายฐานการผลิต (Re-Location Manufacturing)

มีสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับไทยเริ่มสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะในด้านต้นทุนค่าจ้างที่สูงและจำนวนแรงงานที่ไม่พอเพียง อีกทั้งขาดปัจจัยเอื้อที่ให้ผลตอบแทนน้อยกว่าตลาดลงทุนเกิดใหม่ทั้งในอาเซียนและประเทศเพื่อนบ้าน แนวโน้มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทั้งต้นน้ำจนไปถึงปลายน้ำเริ่มมีการย้ายฐานการผลิตและลดการลงทุนในประเทศ แม้แต่อุตสาหกรรมที่คนไทยเป็นเจ้าของมีอัตราเร่งของการย้ายฐานการผลิตลงทุนในประเทศต่างๆ ที่มากขึ้น โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าผลิตภัณฑ์เหล่านี้สามารถนำกลับมาจำหน่ายในประเทศภายใต้ต้นทุนที่ดีกว่าผลิตในประเทศไทยซึ่งจะเห็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจนของการเคลื่อนย้ายการลงทุนภายในทศวรรษนี้

๔) แรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานสูงวัย (Aging Worker)

ค่าเฉลี่ยของอายุแรงงานไทยประมาณ ๔๕ ปี ตามนิยามขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กำหนดเกณฑ์อายุดังกล่าวจัดเป็นแรงงานสูงอายุ จากการศึกษาลูกข่ายส่วนใหญ่พบว่ามีปัญหาด้านการปรับตัวรับทักษะใหม่ค่อนข้างจะมีความยากลำบาก ปรากฏการณ์ที่เห็นชัดในอุตสาหกรรมและสถานประกอบการที่มีการใช้เทคโนโลยีซับซ้อนเริ่มมีโครงการลาออกโดยสมัครใจหรือ “Early Retire” ใน ๒-๕ ปีข้างหน้าสัดส่วนจะสูงมากแต่จะไม่ปรากฏข้อมูลคนว่างงานเนื่องจากการสมัครใจลาออกโดยไม่ประสงค์เป็นกำลังแรงงาน มีรายงานการศึกษาในต่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาแรงงานสูงวัยส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีทำให้อุตสาหกรรมข้ามชาติเริ่มมีนโยบายที่จะนำกลุ่มอายุเหล่านี้ออกจากงาน

๕) ไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุตรงข้ามกับแรงงานวัยตอนต้นมีสัดส่วนน้อยลง

สังคมสูงอายุเกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานสูงอายุประเทศไทยถึงเกณฑ์อายุ ๖๐ ปีเป็นประชากรสูงอายุ ในปีพ.ศ.๒๕๖๔ จะมีผู้สูงวัยประมาณ ๑๓.๒๘ ล้านคนสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๒๐ ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุ (High Aging Society) เป็นระดับสองรองจากประเทศสิงคโปร์และมีจำนวนมากกว่าประเทศเวียดนาม ๑.๖ เท่า ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ค่าปลีก-ค้าส่งและภาคการผลิต มีผลการศึกษาว่าแรงงานสูงอายุของไทยในสัดส่วนที่สูงมากไม่สามารถปรับเปลี่ยนการเรียนรู้ทักษะใหม่ส่วนใหญ่ต้องการกลับไปทำงานอยู่ในชนบทต่างกับในต่างประเทศที่แรงงานสูงวัยสามารถปรับตัวทำงานที่เหมาะสมกับวัย

๒. สถานะแวดล้อมการจ้างงานในปัจจุบัน

๒.๑ โครงสร้างตลาดแรงงาน

ประเทศไทยในปี ๒๕๖๒ มีครัวเรือนจำนวน ๒๑.๕๘ ล้านคน ประกอบด้วยประชากร ๖๗.๘๗ ล้านคน กำลังแรงงานของชาติหรือ “Labour Force” ประกอบด้วยประชากรอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปทั้งผู้มีงานทำ, ผู้ว่างงานและแรงงานรอฤดูกาล ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ ๓๘.๑๖๘ ล้านคน อัตราการว่างงานเฉลี่ยร้อยละ ๐.๙๘๒ เป็นประเทศที่มีการว่างงานต่ำสุดลำดับ ๔ ของโลกรองจากประเทศกัมพูชา กาตาร์และวันดา แรงงานส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรสัดส่วนร้อยละ ๓๑.๕ รองลงไปเป็นค้าส่ง-ค้าปลีกและการผลิตมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน ร้อยละ ๑๖.๘ และ ๑๖.๒ ตามลำดับ ในด้านการศึกษาแรงงานส่วนใหญ่จบระดับประถมศึกษาจำนวนประมาณ ๘.๔๐ ล้านคน สัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๒๒.๓ รองลงมาอุดมศึกษาจำนวน ๘.๑๒ ล้านคน สัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕, แรงงานไม่มีการศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษาจำนวน ๗.๙๑ ล้านคน สัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๐, มัธยมตอนต้นจำนวน ๖.๕๑ ล้านคน สัดส่วนคิดเป็น ร้อยละ ๑๗.๓ และมีมัธยมปลายจำนวน ๖.๓๗ ล้านคน สัดส่วนร้อยละ ๑๖.๙ (สถานะการจ้างงานพ.ย.๖๒, สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงกำลังแรงงานของไทยมากกว่า ๒ ใน ๓ อยู่นอกภาคเกษตรส่วนใหญ่เป็นแรงงานอายุเฉลี่ย ๔๐ - ๔๙ ปี ด้านการศึกษาส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่มีการศึกษาจนถึงระดับประถมศึกษา รวมกันคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๔๒.๕ การพัฒนาทักษะเพื่อให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจดิจิทัลซึ่งคนต้องสามารถทำงานร่วมกับเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับพื้นฐานการศึกษาและอายุ กำลังแรงงานของไทยส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์เป็นแรงงานค่อนข้างมีอายุและการศึกษาต่ำ เป็นความท้าทายอย่างมากต่อการยกระดับทักษะทั้ง “Up Skill & Change Skill” ให้สามารถทำงานภายใต้ธุรกรรมหรือสายการผลิตที่พวกเขาเหล่านั้นเคยทำและไม่เคย ไม่คุ้นเคย อีกทั้งแรงงานนอกภาคเกษตรครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานนอกระบบไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคมจำเป็นที่จะต้องนำข้อมูลเหล่านี้มาบูรณาการ

การมีงานทำของประชากรแยกตามประเภทอาชีพ

ณ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๒

จำนวนผู้มีงานทำ 37.712 ล้านคน

ลำดับ	จำแนกตามอุตสาหกรรม	จำนวน ล้านคน	ลำดับ	จำแนกตามอุตสาหกรรม	จำนวน ล้านคน
1	เกษตรกรรม	11.90	8	การศึกษา	1.11
2	การขายส่ง-ค้าปลีก	6.35	9	บริการอื่นๆ	0.86
3	การผลิต	6.12	10	สุขภาพ	0.67
4	ที่พักแรม-ท่องเที่ยว	2.80	11	กิจกรรมทางการเงิน	0.50
5	การก่อสร้าง	2.15	12	อสังหาริมทรัพย์	0.22
6	บริหารราชการ	1.60	13	อื่นๆ	2.20
7	การขนส่ง-โลจิสติกส์	1.23			

หมายเหตุ : แรงงานการผลิตข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุต่างกัน มีทั้ง 8.640 ล้านคน ที่เลือก 6.12 ล้านคนเพราะใกล้เคียงกับข้อมูล
กรมโรงงานอุตสาหกรรม

๓๓ / ๔๔

๒.๒ สถานะของสถานประกอบการปัจจุบัน

การขับเคลื่อนเพื่อทักษะแรงงานไทยให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคตเกี่ยวข้องกับสถานประกอบการจากข้อมูลของกรมพัฒนาเศรษฐกิจการค้าจำนวนสถานประกอบการเฉพาะที่จดทะเบียนประมาณ ๖.๙๑๒ แสนกิจการในจำนวนนี้เป็นโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ ๑.๔๐๕ กิจการ (ไม่รวมสถานประกอบการที่ยังไม่จดทะเบียนนิติบุคคลประมาณ ๖.๗๘๐ แห่ง) สถานประกอบการที่จดทะเบียนนิติบุคคลเชิงทุนจดทะเบียนมูลค่าส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดเล็กสัดส่วนร้อยละ ๘๘ ระดับกลางร้อยละ ๙.๖๗ และขนาดใหญ่ร้อยละ ๒.๐๗ ในด้านการจ้างงานร้อยละ ๖๖.๘ ทำงานอยู่ในธุรกิจขนาดเล็กและกลางส่วนที่เหลือทำงานอยู่ในสถานประกอบการขนาดใหญ่ ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาทักษะแรงงานจะต้องให้ความสำคัญกับธุรกิจที่เป็นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ เนื่องจากมีแรงงานจำนวนมากอยู่ในสถานประกอบการเหล่านี้โดยเฉพาะธุรกิจที่เป็นเอสเอ็มอีที่ตัวธุรกิจมีความอ่อนแอ การพัฒนาทักษะแรงงานต่อยอดเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศอยู่ในช่วงรอยต่อระหว่างประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูงไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงมีช่องว่างในการพัฒนา

ปัญหาสำคัญของภาคการผลิตรวมไปถึงสถานประกอบการต่างๆ พบว่าผลิตภาพแรงงานเมื่อเทียบกับค่าจ้างหรือ “Labour Productivity Per Income” อยู่ในเกณฑ์ต่ำและต่ำกว่าในประเทศอาเซียนอยู่ในลำดับ ๕๒ จาก ๖๑ ประเทศทั่วโลก อีกทั้งตัวเลขนี้ยังไม่ได้นับรวมแรงงานต่างชาติซึ่งมีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทยบ่งบอกถึงประสิทธิภาพของแรงงานไทยและเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ประกอบการเร่งการปรับใช้เทคโนโลยี ปัจจัยที่ไม่ควรละเลยคือแรงงานของไทยส่วนใหญ่มีทักษะด้านการศึกษาค่อนข้างต่ำอีกทั้งเป็นแรงงานที่เข้าสู่เกณฑ์สูงวัยทำให้การปรับตัวหรือปรับทักษะไม่ทันต่อการปรับอัตราค่าจ้างเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลิตภาพแรงงานที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ แนวทางการพัฒนาทักษะแรงงานไปสู่อนาคตของไทยไม่สามารถนำรูปแบบของประเทศที่พัฒนาแล้วมาเป็นต้นแบบเนื่องจากแรงงานไทยส่วนใหญ่มีข้อจำกัด

๒.๓ ปัญหาเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานไทยอาจสรุปได้ดังนี้

๑) คุณภาพการศึกษาต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ระบบการศึกษายังไม่ปรับเปลี่ยนอย่างเป็นนัย เน้นการผลิตเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพในสาขาที่ไม่ตรงกับความต้องการการแก้ปัญหาหากสตาร์ทอัพวันนี้จะต้องใช้เวลามากกว่า ๕-๖ ปีจึงเริ่มเห็นผล

๒) การเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อทักษะองค์ความรู้และประสบการณ์ของกำลังแรงงานของชาติ ส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในอนาคต (Skill & Vocational Mismatch)

๓) แรงงานไทยเกือบครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานสูงอายุและการศึกษาต่ำไม่ชอบที่จะติดตามความรู้หรือพัฒนาทักษะขาดการเรียนรู้ด้วยตนเอง

๔) กลไกภาครัฐและกฎหมายยังอยู่ในโหมดของอนาล็อก ถึงแม้จะมีนโยบายที่จะไปสู่อุตสาหกรรมที่เป็น “New S-Curve Digital Industries” ขณะที่ภาคราชการพยายามขับเคลื่อน “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” แต่ใส่ในโดยเฉพาะตัวระบบโครงสร้างและข้าราชการการปฏิรูปมีน้อยมากยังคงเน้นกฎระเบียบ กำกับ-ควบคุมและเครื่องแบบมากกว่าที่จะปฏิรูปรองรับการเป็นประเทศที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี

๕) องค์ความรู้ในภาคเอกชนกระจุกตัวอยู่กับธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งมีลักษณะกึ่งผูกขาดขณะที่ธุรกิจขนาดกลางและธุรกิจขนาดเล็กไม่ต้องกล่าวถึงการทำวิจัยและพัฒนา แม้แต่การทำแผนธุรกิจหรือแผนยุทธศาสตร์ประจำปีแทบจะไม่ได้ทำ

๓. ความท้าทายของแรงงานต่อการก้าวผ่านเศรษฐกิจดิจิทัล

๓.๑ แนวโน้มการใช้หุ่นยนต์เชิงพาณิชย์และเทคโนโลยี ๔.๐

ประเทศไทยมีการลงทุนในเทคโนโลยีหุ่นยนต์มาก่อนหน้านี้และอยู่ในประเทศต้นๆ ของการลงทุนในเทคโนโลยีส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ อุตสาหกรรมผลิตหุ่นยนต์และแขนกลอุตสาหกรรมรวมถึงระบบอัตโนมัติขั้นที่ทำงานร่วมกับแมชชีนเลิร์นนิง (Machine Learning) ในภาคบริการ เช่น ค่าปลีก-ค้าส่งและสถาบันการเงินกำลังเข้าสู่ยุคเปลี่ยนผ่านไปสู่การทำธุรกรรมผ่านแอปพลิเคชันมือถือเต็มรูปแบบ การใช้โมบายแบงก์กิ้งในการทำธุรกรรมฟินเทคของสถาบันการเงินเป็นตัวอย่างของการเพิ่มผลิตภาพแรงงานต่อรายได้ แต่ผลข้างเคียงที่ตามมาคือการปิดตัวของสาขา ธนาคารชั้นนำหลายแห่งประกาศตัวที่จะลดแรงงานมากกว่าร้อยละ ๓๐ ภายใน ๕ ปีข้างหน้าส่วนหนึ่งจะเป็นการเกษียณก่อนเวลาและชะลอการจ้างงานใหม่ซึ่งจะทำให้จำนวนพนักงานจะลดลงอัตโนมัติ แรงงานที่จะสามารถทำงานอยู่กับสถานประกอบการที่มีการใช้เทคโนโลยีจะต้องสามารถปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะทักษะใหม่ในลักษณะ “Multi-Skill” ซึ่งจะต้องสามารถทำงานได้หลากหลายหน้าที่ในเวลาเดียวกันทั้งงานหลังบ้านและงานบริการลูกค้าไปจนถึงพนักงานส่งเสริมการตลาด

๓.๒ ผลกระทบเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Effect)

๑) GEO-Business Change การเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์ธุรกิจของอุตสาหกรรมและบริการของยุค ๔IR โดยการใช้นวัตกรรม-เทคโนโลยีเป็นปัจจัยขับเคลื่อนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

๒) Digital Platform Transformation ความสามารถในการก้าวผ่านบนฐานดิจิทัลทั้งด้านตัวผลิตภัณฑ์ การสื่อสาร การเชื่อมโยงข้อมูลธุรกรรมการค้าและธุรกิจในสายการผลิต (Process) และโซ่อุปทานการผลิต

๓) Demand Pressure การทำงานภายใต้แรงกดดันของอุปสงค์ที่ตัวลูกค้าและความต้องการของตลาดแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและคาดเดาไม่ได้

๔) Skill Competency Development การพัฒนาทักษะเพื่อเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการและแรงงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

๕) Disruptive Technology Challenge ภัยคุกคามของเทคโนโลยีเป็นความท้าทายของผู้ประกอบการและแรงงานซึ่งไม่สามารถเข้าถึงโอกาสของการเปลี่ยนแปลง

๖) Process Disruption เทคโนโลยีที่กำลังจะเข้ามาอาจทำให้ตำแหน่งงานที่ทำอยู่ไม่เป็นที่ต้องการหรือไม่ดำรงอยู่อีกต่อไปเพราะสายการผลิตถูกแทนด้วยเอไอหรือหุ่นยนต์อัจฉริยะ

๗) Knowledge & Experience Disruption ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ประกอบการ, อุตสาหกรรมและ บริการสนับสนุนในโซ่อุปทานการผลิตตลอดจน ผู้ใช้แรงงานตั้งแต่ระดับล่างและระดับบนจนถึงเจ้าของธุรกิจ ซึ่งความรู้และประสบการณ์ที่สะสมมาชั่วชีวิตกลับกลายเป็นทักษะที่ไม่มีประโยชน์อีกต่อไป

๓.๓ อาชีพที่อาจถูกคุกคามจากการเปลี่ยนแปลง

รายงานของสถาบันวิจัยแมคคินซี โกลบอล ระบุว่าในทศวรรษที่กำลังเข้ามาภาคแรงงานจะต้องปรับเปลี่ยนตั้งแต่ทัศนคติ, พฤติกรรมการทำงานและพฤติกรรมการใช้ชีวิต การเข้าถึงทักษะใหม่ไม่ใช่แค่การทบทวน ความรู้เดิมแต่เป็นการเปลี่ยนความรู้ใหม่ที่จะนำไปสู่ทักษะใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของธุรกรรมการค้า ที่อยู่ภายใต้สมาร์ตเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ อาจเป็นทั้งโอกาสของผู้ที่ปรับตัวได้ขณะเดียวกันอาจเป็นภัย คุกคามทั้งตัวผู้ประกอบการและผู้ใช้แรงงานซึ่งหมายถึงพนักงานทุกระดับตั้งแต่ระดับบริหารไปจนถึงระดับล่าง ที่เป็นคนงานไร้ทักษะ เนื่องจากจุดแข็งจากความรู้และประสบการณ์ที่สั่งสมมาในอดีตไม่สามารถนำมาใช้กับงาน ใหม่ที่มาพร้อมกับนวัตกรรมและเทคโนโลยีแห่งอนาคต อาจไม่เป็นมิตรต่องานบางประเภทหรืออาชีพบางประเภทที่ ตกยุคหมดสมัยเพราะเทคโนโลยีที่เป็น “Disruptive Technology” ได้เข้ามาแทนที่หน้าที่ตำแหน่งและงานที่เคย ทำหายไปและไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป

จากการศึกษาของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พบว่าการใช้ระบบอัตโนมัติเพิ่มขึ้นใน สายการผลิตของภาคอุตสาหกรรมสามารถลดจำนวนแรงงานไปได้อย่างน้อยร้อยละ ๓๐ ในด้านการใช้แรงงาน เข้มข้นแขนงอุตสาหกรรม ๑ ตัวสามารถลดคนได้ ๙ ใน ๑๐ กรณีศึกษาในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมันคาดว่าสิ้นสุดทศวรรษนี้ตำแหน่งงานจะหายไปประมาณ ๔.๒ แสนตำแหน่ง ประเทศอินเดียแรงงานจะถูกคุกคามจาก เทคโนโลยี ๑.๒ ล้านตำแหน่ง องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ประเมินว่าเทคโนโลยีจะมีผลกระทบต่อกลุ่ม ประเทศอาเซียนที่พัฒนาแล้ว (Asean-๕) สำหรับประเทศไทย เช่น สถาบันการเงิน ค่าปลีก-ค่าส่ง อุตสาหกรรมการ ผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่รับจ้างผลิต (OEM) รวมถึงแรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยง อาทิเช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์, เครื่องใช้ไฟฟ้าและแผงวงจรไฟฟ้า, สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับสิ่งพิมพ์ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่วนประกอบชิ้นส่วนยานยนต์ที่แนวโน้มตลาดจะมีการ เปลี่ยนจากเครื่องยนต์สันดาปไปใช้รถยนต์ไฟฟ้า (BEV : Battery Electronic Vehicle) ที่อาจกระทบแรงงาน มากกว่า ๒.๗ – ๓.๐ แสนคน

อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการใช้เทคโนโลยีอัตโนมัติ

ลำดับ	ประเภทอุตสาหกรรม	ลำดับ	ประเภทอุตสาหกรรม
1	อุตสาหกรรมผลิตหุ่นยนต์และชิ้นส่วน	11	เม็ดพลาสติกและผลิตภัณฑ์จากเม็ดพลาสติก
2	อุตสาหกรรมดิจิทัล	12	เคมีภัณฑ์และปิโตรเคมีคอล
3	ยานยนต์และส่วนประกอบ	13	ผลิตภัณฑ์บรรจุอาหาร
4	เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์	14	สายไฟฟ้าสายเคเบิล
5	คอมพิวเตอร์-แผนวงจร-ฮาร์ดแวร์	15	ทองแดงและผลิตภัณฑ์จากทองแดง
6	เหล็กรีดร้อนและรีดเย็น, โลหะ	16	ยา-เครื่องสำอาง
7	ส่วนประกอบอากาศยานและอุปกรณ์การบิน	17	อุปกรณ์การแพทย์
8	อุตสาหกรรมเลนส์	18	เยื่อและกระดาษ
9	อะไหล่และโมลด์ขึ้นรูป	19	ถลันลูกปืน
10	ผลิตภัณฑ์ยางและยางรถยนต์	20	การแปรรูปอาหาร, อาหารและเครื่องดื่ม

ที่มา : ดร.ธนิต โสรัตน์ ๒๕๖๒

๓.๔ การยกระดับทักษะแรงงานไทยเพื่อรับมือคลื่นเทคโนโลยีดิจิทัล

กล่าวได้ว่าอัตราเร่งของการใช้เทคโนโลยีในทุกภาคส่วนจะมีลักษณะเป็นกระแส “The Future of Stream Technology Disruption” มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางของการพัฒนาทักษะของแรงงานในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรวมถึงไทยจะสามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงที่จะมีการเร่งตัวในทศวรรษนี้ ภายใต้โครงสร้างการศึกษาของไทยค่อนข้างยังมีปัญหาทักษะใหม่จะเรียนรู้ได้จากไหน เช่น สาขาที่ไม่สอดคล้องกับตลาดแรงงานใหม่ ทั้งนี้อาสาสมัครที่ไม่ตอบโจทย์ตลาดแรงงาน ทักษะชุดใหม่ของอาจารย์ผู้สอน อุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน ฯลฯ ไม่ได้ถูกออกแบบมาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานใหม่ที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีที่ซับซ้อน การปรับเปลี่ยนต้องทั้งโครงสร้างใช้เวลาอย่างน้อย ๕ ปี ขึ้นไป กรณีต้นแบบ “สี่ทศวรรษโมเดล” ของไทยที่เชื่อมต่อกับหลักสูตรทวิภาคีกับสถานประกอบการเพื่อผลิตบุคลากรให้มีทักษะรองรับอุตสาหกรรมก้าวหน้าในลักษณะ “New S-Curve Industries” อาจไม่สามารถตอบโจทย์ได้เพราะสถานประกอบการที่เข้าร่วมโครงการอย่างแท้จริงเป็นเทคโนโลยีไม่เกินระดับ ๓.๐ หรือต่ำกว่า

จากข้อบ่งชี้ของ “World Economic Forum” ซึ่งสำรวจผู้ประกอบการทั่วโลกเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะแรงงานให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภายใต้เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยดิจิทัล พบว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานไทยจำเป็นที่จะต้องมีการยกระดับการพัฒนาอย่างเร่งด่วน แรงงานไทยส่วนใหญ่ยังห่างไกลจากทักษะ

พื้นฐานซึ่งจำเป็นต้องใช้ในอนาคต อีกทั้งยังขาดความตื่นตัวและไม่ตระหนักถึงการปรับเปลี่ยนตนเองและ
ไฝหาความรู้ ระดับการพัฒนาของแรงงานไทยยังอยู่เพียงระดับทบทวนทักษะในลักษณะ “Re-Skill” แต่แค่ระดับนี้
ก็มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้าถึงหรือขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้าถึง

ชุดความรู้ใหม่ที่ผู้ประกอบการและแรงงานจะอยู่รอดก้าวผ่านจำเป็นที่จะต้องไปถึงขั้นการยกระดับ
ทักษะ (Up-Skill) ที่มีอยู่แล้วให้ทันต่อรูปแบบงานในปัจจุบัน แต่พลวัตของเทคโนโลยีที่กำลังจะเข้ามาอาจทำให้
ตำแหน่งงานที่ทำอยู่ไม่เป็นที่ต้องการหรือไม่ดำรงอยู่อีกต่อไปเพราะสายการผลิตถูกแทนด้วยเอไอหรือหุ่นยนต์
อัจฉริยะ (Process Disruption) ที่หนักกว่าแม้แต่อุตสาหกรรมบางประเภทในอนาคตอันใกล้ก็อาจถึงขั้นหมดยุค-
ตกสมัยไม่เป็นที่ต้องการของตลาดในอดีต เช่น เครื่องพิมพ์ดีด เครื่องเล่นแผ่นเสียง กล้องที่ใช้ฟิล์ม สินค้าอเนก
ต่างๆ ปัจจุบันสินค้าที่กำลังออกจากตลาดหรือความต้องการลดน้อยถอยลง เช่น อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเครื่องเล่น
ซีดีและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง นิตยสารสิ่งพิมพ์ต่างๆ เทปบันทึกเสียงขนาดเล็ก กล้องถ่ายรูปแบบมินิ ฯลฯ แม้แต่
รถยนต์กำลังเปลี่ยนเข้าสู่ยุคที่ใช้ไฟฟ้าเป็นตัวขับเคลื่อน สินค้าเหล่านี้ถูกคุกคามจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี
ในลักษณะ “Product Disruption” ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ประกอบการ, อุตสาหกรรมและบริการสนับสนุนในโซ่
อุปทานการผลิตตลอดจน ผู้ใช้แรงงานตั้งแต่ระดับล่างและระดับบนจนถึงเจ้าของธุรกิจ ซึ่งความรู้และประสบการณ์
ที่สะสมมาชั่วชีวิตกลับกลายเป็นทักษะที่ไม่มีประโยชน์อีกต่อไป จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนชุดทักษะใหม่ (Change
Skill) ผลการศึกษาที่ยังไม่มีข้อสรุปพบว่ามีแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ ๔๕ ปีมีเพียงร้อยละ ๑๐ เท่านั้นที่สามารถเปลี่ยน
ทักษะใหม่และสามารถเปลี่ยนอาชีพใหม่ได้

รูปแบบอนาคตการทำงานที่จะเปลี่ยนไป

จากรายงานในต่างประเทศ (เว็บไซต์สตาร์ตัสตา) ระบุว่ารูปแบบการจ้างงานใน ๒ ถึง ๓ ปีข้างหน้าจะ
เห็นการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในประเทศที่พัฒนาแล้วตำแหน่งงานที่เพิ่มขึ้นเกินกว่าครึ่ง ตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ เป็น
ลักษณะงานที่มีความยืดหยุ่นที่เข้าสำนักงานน้อยลง งานฟรีแลนซ์หรืองานที่ไม่มีนายจ้างเพื่อตอบสนองไลฟ์สไตล์
ของตลาดแรงงานตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานใหม่ ขณะเดียวกันสถานประกอบการทั้งภาคการผลิต บริการ
โดยเฉพาะสถาบันการเงิน ค่าปลีก-ค้าส่งและโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานคนจะปรับเปลี่ยนเป็นการทำงานด้วย
ระบบอัตโนมัติ หุ่นยนต์ เทคโนโลยีเอไอและสมาร์ตเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ ที่จะมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นในการ
แทนที่แรงงานมนุษย์ ในประเทศที่พัฒนาแล้วคาดว่าภายในไม่เกิน ๕ ปีข้างหน้าสัดส่วนแรงงานจะถูกแทนที่ด้วย
เทคโนโลยีอัตโนมัติ เช่น ประเทศเยอรมันคาดว่าแรงงานจะเผชิญความท้าทายร้อยละ ๑๘.๔, ประเทศสเปนร้อยละ
๒๑.๗, กลุ่มประเทศ “OECD” ร้อยละ ๑๔, สหราชอาณาจักรร้อยละ ๑๑.๗, สหรัฐอเมริการ้อยละ ๑๐.๒

สำหรับประเทศไทยคาดว่าภายในปี ๒๕๖๘ แรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมที่ถูกคุกคามจากเทคโนโลยี
(Disruptive Technology) อาจมีมากถึงร้อยละ ๑๐ - ๑๕ แต่ส่วนหนึ่งจะถูกซึบซับไปอยู่ในชนบทกลายเป็น
เกษตรกรและส่วนหนึ่งก็ยังชีพด้วยบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและอีกส่วนหนึ่งซึ่งยังไม่ทราบสัดส่วนที่ชัดเจนจะสามารถ
ปรับตัวทำงานร่วมกับเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามก็ถืออัตราการว่างงานของไทยจะยังอยู่ในอัตราต่ำไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก
เนื่องจากนิยามผู้มีงานทำของไทยใช้เกณฑ์คนที่ในรอบหนึ่งสัปดาห์มีงานทำอย่างน้อย ๑ ชั่วโมงจะได้ค่าจ้าง
หรือไม่ได้ค่าจ้างล้วนเป็นผู้มีงานทำทั้งสิ้น

๓.๕ การก้าวผ่านแรงงานสูงอายุขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต

โครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นนัยในปีพ.ศ.๒๕๖๔ ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยมีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งหมดเป็นประเทศอันดับต้นๆ ของอาเซียนที่เข้าสู่สังคม “High AGED Society” ขณะเดียวกันอัตราการขยายตัวของประชากรของไทยอยู่ในอัตราต่ำเพียงร้อยละ ๐.๓ เท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว ปัจจุบันกำลังแรงงานสูงวัยหรือ “Aging Worker” ที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปซึ่งทำงานอยู่ในตลาดแรงงานมีประมาณ ๙.๕๑ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๕.๒ หรือหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด กำลังแรงงานกลุ่มนี้มีความเสี่ยงซึ่งส่วนใหญ่อาจไม่สามารถยกระดับหรือเปลี่ยนทักษะใหม่ทั้งจากระดับการศึกษา การขาดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอายุและที่เกี่ยวกับสุขภาพโดยเฉพาะขาดความกระตือรือร้นและกำลังใจที่จะเรียนรู้ฝึกฝนทักษะใหม่และเทคโนโลยีใหม่ที่ตนเองไม่มีประสบการณ์และไม่มีความคุ้นเคย

สถานประกอบการของภาคเอกชนการปรับเปลี่ยนนำเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนเข้ามาใช้ในการทำธุรกรรมหรือกระบวนการผลิตเป็นทางเลือกที่ดีกว่าทั้งด้านประสิทธิภาพและผลตอบแทนทำให้ตำแหน่งงานจำนวนมากอาจหายไป การลดแรงงานส่วนเกินเป้าหมายคือแรงงานที่มีอายุ ๔๕ ปีขึ้นไปสอดคล้องกับงานวิจัยของประเทศญี่ปุ่นและรวมถึงในประเทศไทยพบว่าทัศนคติของแรงงานสูงอายุที่มีต่อการจ้างงาน เช่น แรงงานสูงอายุมีต้นทุนการจ้างที่สูง การปรับทักษะใหม่ได้ผลไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับผลิตภาพแรงงานต่อรายได้ ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีและธุรกรรมใหม่ๆ อีกทั้งทำให้เกิดคอขวดของการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นของพนักงานที่มีอายุต่ำกว่า ซึ่งพร้อมที่จะเปลี่ยนทักษะได้เร็วและมีประสิทธิภาพดีกว่า แนวคิดนี้หลายธุรกิจในประเทศไทยทั้งภาคบริการ สถาบันการเงินและอุตสาหกรรมการผลิตกำลังดำเนินการในการลดแรงงานส่วนเกินซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะ “โครงการสมัครใจลาออก” ในรูปแบบต่างๆ

ความเสี่ยงหางานใหม่ของกลุ่มแรงงานอายุต่างๆ

กลุ่ม	อายุ	ความเสี่ยง	สัดส่วนร้อยละ	จำนวนแรงงาน (ประมาณ)
1	20-29 ปี	ต่ำ	21.1%	7.9 ล้านคน
2	30-39 ปี	ต่ำ-ปานกลาง	25.4%	9.51 ล้านคน
3	40-49 ปี	ต้องปรับตัว	25.1%	9.40 ล้านคน
4	50-59 ปี	เสี่ยง	17.7%	6.63 ล้านคน
5	60 ปีขึ้นไป	เสี่ยงมาก	7.7%	2.88 ล้านคน

ที่มา : ดร.ธนิต โสรัตน์ (พ.ศ.๒๕๖๒)

๔. ความต้องการแรงงานและคุณสมบัติของแรงงานในอนาคต

๔.๑ การลงทุนใหม่มุ่งใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีก้าวหน้า

การลงทุนผ่าน “BOI” ปีพ.ศ.๒๕๖๒ (ม.ค.-ก.ย.) มีนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศยื่นขอส่งเสริมฯ มีจำนวน ๑,๑๖๕ โครงการมูลค่า ๓.๑๔๑ แสนล้านบาท เป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีจำนวน ๓๗๒ โครงการคิดเป็นร้อยละ ๓๒ ของโครงการที่ยื่นส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่ลงทุนในพื้นที่ EEC ซึ่งเน้นการลงทุนที่ใช้เทคโนโลยีซึ่งรัฐบาลมีนโยบายผลักดันประเทศไทยไปสู่อุตสาหกรรมดิจิทัล (S-Curve Digital Industries) เช่น อุตสาหกรรมดิจิทัล อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์และชิ้นส่วนสมัยใหม่ อากาศยาน เทคโนโลยีชีวภาพ อุปกรณ์เครื่องมือแพทย์ ฯลฯ มีการประเมินว่าเฉพาะในพื้นที่ EEC ในปีพ.ศ.๒๕๖๖ ต้องการบุคลากรด้านดิจิทัลประมาณ ๑.๕ - ๑.๘ แสนคน แต่บางข้อมูลอ้างว่าอาจจะมีการสร้างงานประมาณ ๔.๗๕๖ แสนคน แต่การจ้างงานจริงอาจจะไม่ได้สูงอย่างที่คาดเนื่องจากอุตสาหกรรมใหม่เหล่านี้ใช้ระบบการผลิตอัตโนมัติขั้นอัจฉริยะเชื่อมโยงกับไฟเบอร์

๔.๒ ความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต

แนวโน้มความต้องการแรงงานในอนาคตเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติที่ต้องสามารถทำงานร่วมกับเทคโนโลยีและแพลตฟอร์มดิจิทัล ความจำเป็นด้านปริญญาหรือวุฒิการศึกษาอาจเป็นรองแต่ต้องการผู้จบการศึกษาระดับวิชาชีพเฉพาะด้านในสาขาต่างๆ ประเด็นนี้เป็นปัญหาของประเทศไทยเพราะค่านิยมปริญญายังอยู่ในสังคมไทย ขณะที่สถาบันการศึกษาส่วนใหญ่ทั้งของรัฐและเอกชนยังมุ่งเน้นผลิตนักศึกษาเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ มีการประเมินว่าภายในสิ้นศตวรรษนี้อย่างน้อยร้อยละ ๒๕ ของสาขาอาชีพและวิชาที่สอนในมหาวิทยาลัยอาจไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน การปฏิรูประบบการศึกษาครั้งใหญ่เป็นสิ่งจำเป็นทั้งระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา เฉพาะทางและปริญญาในสาขาต่างๆ ซึ่งจะเป็นกลุ่มแรงงานวัยตอนต้นสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานใหม่

คุณสมบัติของแรงงานภายใต้การเปลี่ยนแปลง

๑) ความสามารถที่จะทำงานภายใต้บริบทธุรกิจกรรมและสายการผลิตใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีซึ่งซับซ้อนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมใหม่ๆที่ใช้เทคโนโลยี เช่น ระบบฟินเทคของสถาบันการเงินและงานที่เกี่ยวข้องกับโซลูชันโลจิสติกส์ซึ่งการทำงานต้องเชื่อมโยงกับเครื่องจักรอัจฉริยะ (Machine Learning)

๒) ความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูง (High Skill) และเป็นทักษะหรือความชำนาญเฉพาะด้านเกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกับหุ่นยนต์ทั้งโรบอทและโค-บอท (Cobots)

๓) การทำงานต้องสามารถเชื่อมโยงกับระบบอัตโนมัติ ซึ่งไลน์การผลิตในอนาคตจะเป็น “Digital Lean Automation” อาจลดแรงงานได้ ๙ ใน ๑๐ เกี่ยวข้องกับความสามารถที่จะต้องควบคุมวิเคราะห์และสั่งการเครื่องจักรอัตโนมัติ

๔) การจ้างงานให้ความสำคัญด้านทักษะมากกว่าปริญญาบัตร เป็นแนวโน้มที่เริ่มเห็นชัดเจนว่านายจ้างต้องการแรงงานวัยตอนต้นที่มีการศึกษาเฉพาะด้านในลักษณะของ “Short Course” มากกว่า “Full Course” ที่เน้นปริญญาบัตร

๕) การจ้างงานจะเป็นจ๊อบหรือพาร์ทไทม์ ในลักษณะเอ้าท์ซอร์สรับช่วงงานไปทำซึ่งจะสอดคล้องกับลักษณะของแรงงานวัยตอนต้นที่ชอบงานอิสระ (freelance) ในลักษณะที่เป็น Gig Economy เป็นการทำงานที่แบ่งออกเป็นส่วนเป็นลักษณะของพาร์ทไทม์หรืองานที่ไม่ใช่งานประจำ

๖) แนวโน้มการทำงานในอนาคตจะเป็นลักษณะทำงานที่บ้าน (Home Worker) ซึ่งเป็นกระแสที่ผู้ใช้แรงงานและนายจ้างเนื่องจากงานบางประเภทไม่จำเป็นต้องเข้าสำนักงาน เช่น พนักงานขาย งานบัญชี งานบริการลูกค้า หรือการขายสินค้าออนไลน์ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในสาขาต่างๆ โดยเทคโนโลยีทั้งไอโอที บิ๊กดาต้า และคลาวด์สามารถดาวน์โหลดและเชื่อมโยงข้อมูลออนไลน์จากเซิร์ฟเวอร์ทำให้สามารถทำงานที่ไหนก็ได้

๔.๓ อาชีพอิสระของยุค ๔.๐ (Gig Economy)

ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีใหม่อาจเป็นภัยคุกคามต่อแรงงานแต่เทคโนโลยีก็สามารถสร้างงานใหม่ในอนาคตเป็นงานอิสระ ซึ่งจะเป็นอาชีพใหม่ภายใต้เศรษฐกิจดิจิทัลซึ่งสามารถเชื่อมต่อสื่อสารผ่านช่องทางมัลติแชนแนลในรูปแบบต่างๆ อีกทั้งเทคโนโลยีการสื่อสารอินเทอร์เน็ตออฟติง (IoT Computing) ในยุค ๖G เชื่อมโยงข้อมูลบนคลาวด์ (Cloud Connect) ทำให้สามารถทำงานที่ไหนก็ได้ ในปลายทศวรรษนี้อาจเห็นการเปลี่ยนแปลงจากดิจิทัลไปสู่ระบบควบคุมอัตโนมัติด้วยการนำคุณสมบัติของ “อะตอม” มาใช้ในการประมวลผล ทำให้มีการประมวลผลที่เร็วกว่าคอมพิวเตอร์ทั่วไปหลายเท่าตัว เอไอและหุ่นยนต์คอมพิวเตอร์จะถูกพัฒนาให้เรียนรู้ได้ไวขึ้นฉลาดล้ำอย่างก้าวกระโดดจนไม่อาจจินตนาการถึงขีดจำกัด

ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ซับซ้อนทำให้มีอาชีพใหม่ๆ ในลักษณะที่เป็นฟรีแลนซ์ โปรแกรมเมอร์สร้างแอปพลิเคชันหรือแอนิเมเตอร์ งานพาร์ทไทม์ซึ่งรับจ้างเป็นจ๊อบๆ งานซึ่งสามารถมาทำงานที่บ้านโดยไม่ต้องสังกัดบริษัทใด การขายของออนไลน์อาชีพสตาร์ทอัพหรืออาชีพอิสระที่ใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น แกร็บ ไลน์ เกมส์ออนไลน์ ฯลฯ อาชีพอิสระซึ่งเป็นงานของเศรษฐกิจดิจิทัลไม่สามารถคาดเดาได้อีกสิบปีข้างหน้าจะเป็นรูปแบบใด จำนวนของแรงงานประเภท “Gig Worker” ซึ่งทำงานอยู่ในเครือข่ายดิจิทัลแพลตฟอร์มสามารถตอบโจทย์ความต้องการและไลฟ์สไตล์ของแรงงานยุคใหม่ได้ดีกว่า คาดว่าจะมีการเติบโตอย่างรวดเร็วอาจมีสัดส่วนร้อยละ ๒๐ - ๓๐ ของแรงงานนอกภาคเกษตรทั้งหมด

๕. การพัฒนาทักษะคือกุญแจแห่งความสำเร็จของการขับเคลื่อนแรงงานสู่อนาคต

๕.๑ การขับเคลื่อนพัฒนาแรงงานเพื่อก้าวผ่านสู่เศรษฐกิจแห่งอนาคต

กุญแจแห่งความสำเร็จคือทักษะและคุณภาพของตัวแรงงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานภายใต้เศรษฐกิจดิจิทัล เริ่มตั้งแต่คุณภาพของระบบการศึกษาของประเทศที่ลดต่ำ เน้นผลิตเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพสถาบันการศึกษาไม่สามารถตอบโจทย์อนาคตสะท้อนจากคุณภาพการศึกษาของนักเรียนไทยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอยู่ลำดับที่ ๕๔ จาก ๗๒ ประเทศทั่วโลก การเตรียมพร้อมเพื่อพัฒนาแรงงานสู่อนาคตจึงต้องให้ความสำคัญกับปัญหาเชิงโครงสร้างตั้งแต่สถาบันการศึกษา หลักสูตรและเนื้อหาที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจดิจิทัล ทักษะและองค์ความรู้ของอาจารย์ ระบบการทดสอบ ในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมาไทยเผชิญกับการขาดแคลน

แรงงานอัตรการว่างงานเกือบต่ำสุดในโลกอยู่ในลำดับ ๔ จาก ๑๘๑ ประเทศ (รองจากประเทศกัมพูชา กатарและ
รวันดา) ทำให้นักศึกษาที่จบถึงไม่มีคุณภาพแต่สามารถหางานได้เนื่องจากนายจ้างไม่มีทางเลือก

อีกทั้งค่านิยมด้านปริญญาตรีทำให้ผู้ปกครองและเด็กไทยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อคณะหรือสาขาวิชา
ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ผลคือในช่วงที่ผ่านมาโครงสร้างการทำงานของประชากรที่มีงาน
ทำแรงงานไทยเกือบ ๑ ใน ๔ หรือจำนวน ๘.๙๐๔ ล้านคนเป็นผู้จบระดับอุดมศึกษา ขณะเดียวกันตัวเลขการ
ว่างงานส่วนใหญ่ร้อยละ ๓๐.๘ เป็นผู้จบระดับปริญญาเช่นกัน ปัจจุบันตลาดแรงงานต้องการสายอาชีพเฉพาะด้าน
สะท้อนจากความต้องการแรงงานสายอาชีพะมีสูงกว่าอุปทานมีการว่างงานอยู่ในเกณฑ์ต่ำสุด **ประเทศไทยมีความ
แตกต่างจากประเทศต่างๆ มีทั้งปัญหาการว่างงานในระดับผู้จบอุดมศึกษาในสาขาซึ่งไม่ตรงกับความต้องการ
ของตลาด ขณะเดียวกันมีการขาดแคลนแรงงานไร้ทักษะสะท้อนอย่างรุนแรง** จากจำนวนผู้ว่างงานที่จบ
การศึกษาต่ำกว่าประมามีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๖.๔๓ ของผู้ว่างงานทั้งหมด จนต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวจาก
ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งปัจจุบันมีจำนวน ๓๐.๙๑ ล้านคนคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๘.๑๔ ของผู้มีงานทำ
ทั้งหมดตัวเลขนี้เป็นเฉพาะแรงงานที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายไม่รวมผู้ลักลอบเข้ามาทำงานอีกเป็นหลักล้านคน

๕.๒ ความท้าทายของการพัฒนาแรงงานไทยต่อการเปลี่ยนแปลง

ทศวรรษใหม่ค.ศ.๒๐๒๐ ซึ่งเพิ่งเริ่มต้นเป็นก้าวแรกของการเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านสังคม
เทคโนโลยี ธุรกิจและสายการผลิตที่ใช้ออโตเมชันอัจฉริยะที่แทบไม่ต้องการแรงงานมนุษย์ การเปลี่ยนแปลง
ของแพลตฟอร์มสังคมที่สื่อสารกันด้วยภาษาดิจิทัลซึ่งสัดส่วนอาจใกล้เคียงกับการพูดจาในชีวิตประจำวัน เทคโนโลยี
ที่ซับซ้อนในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์, หุ่นยนต์อัจฉริยะ, แมชชีนเลิร์นนิ่ง, โครนข่าย
อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่กำลังยกระดับจากดิจิทัลไปสู่ควอนตัมเทคโนโลยี (Quantum Technology) นำมาซึ่งการ
เปลี่ยนแปลงตั้งแต่ครัวเรือนจนถึงสำนักงานหรือในโรงงานตลอดจนในภาคเกษตรและบริการ **มีคำถามมากมาย
ว่าการพัฒนาแรงงานของไทยจะสามารถปรับเปลี่ยนไปสู่เศรษฐกิจใหม่ที่รูปแบบต่างๆ ไปจากอดีตได้หรือไม่**
ความท้าทายคือกำลังแรงงานของชาติประมาณ ๑๕.๔๘๗ ล้านคนหรือสัดส่วนร้อยละ ๕๖.๐ เป็นแรงงานที่มี
การศึกษาเพียงแค่ประถมศึกษาและต่ำกว่าเขาเหล่านั้นจะพัฒนาทักษะใหม่ได้อย่างไร หลายตำแหน่งงานในอนาคต
อันใกล้อาจไม่มีความต้องการและหายไปพร้อมกับถูกแทนที่ด้วยของเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ ขณะที่การลงทุน
ใหม่หรือขยายธุรกิจจะเป็นอุตสาหกรรมที่เป็นออโตเมชันซึ่งแทบจะไม่ต้องใช้แรงงานคน

งานศึกษาของธนาคารโลกระบุว่าแนวโน้มการใช้หุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างก้าว
กระโดดในประเทศที่กำลังพัฒนาและในตลาดเกิดใหม่ ซึ่งประเทศไทยอยู่ในอันดับต้นๆ ของกลุ่มประเทศที่มีการใช้
หุ่นยนต์ถึงขั้นเป็นศูนย์กลางการผลิตหุ่นยนต์ของภูมิภาค ความท้าทายเกี่ยวข้องกับความสามารถของแรงงานไทย
ในการเพิ่มทักษะและเปลี่ยนทักษะใหม่ ขณะเดียวกันแรงงานตอนต้นที่เข้าสู่ตลาดแรงงานจะมีความสามารถที่จะ
ทำงานภายใต้แพลตฟอร์มใหม่ แนวโน้มตลาดแรงงานในอนาคตอาจเป็นงานในลักษณะ “Gig Worker” เป็น
แรงงานอิสระ หรือฟรีแลนซ์ที่สามารถทำงานภายใต้แพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นทิศทางของแรงงานใหม่ในประเทศที่
พัฒนาแล้ว ประเด็นคือแรงงานของไทยทั้งที่อยู่ในตลาดแรงงานและกำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่จะสามารถก้าว

ทันต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการปรับการพัฒนาทักษะและมีทัศนคติที่พร้อมจะทำงานในรูปแบบใหม่ที่ต่างไปจากอดีตได้มากน้อยเพียงใด

๕.๓ การยกระดับทักษะทุนมนุษย์ต้องเป็นวาระแห่งชาติ

การพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นคำตอบของการขับเคลื่อนพัฒนาแรงงานสู่เศรษฐกิจของอนาคต ฤกษ์แห่งความสำเร็จปัจจัยสำคัญอยู่ที่ศักยภาพและชุดทักษะใหม่ตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลไปจนถึงระดับมหภาคจะเป็นประเด็นหลักที่จะสามารถก้าวผ่านเปลี่ยนแปลงเป็นทั้งโอกาสของผู้ที่เข้าถึงที่ต้องปรับเปลี่ยนตัวเองยกระดับทักษะไปจนถึงเปลี่ยนทักษะเพื่อที่จะรักษาตำแหน่งงานหรือได้งานของอนาคตที่ได้ค่าจ้างที่ดีกว่า ขณะเดียวกันเป็นความเสี่ยงของกลุ่มคนที่ขาดศักยภาพในการสูญเสียตำแหน่งงานจนถึงขั้นอาจไม่สามารถกลับมาเข้าสู่ตลาดแรงงานยุคใหม่ที่ภูมิทัศน์แวดล้อมต่างไปจากงานที่คุ้นเคย เกี่ยวข้องกับการเตรียมพร้อมตั้งแต่ต้นนโยบายที่เป็นวาระแห่งชาติและการปฏิรูปสถาบันการศึกษาเพื่อสร้างแรงงานวัยตอนต้นซึ่งจะเป็นแรงงานใหม่ที่มีคุณภาพเข้าสู่ตลาดแรงงาน ขณะที่กำลังแรงงานประกอบด้วยลูกจ้างหรือแรงงานที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการและโรงงานต่างๆ จะต้องมีการตระหนักรู้และเตรียมความพร้อมเพื่อยกระดับทักษะของตนเองจนถึงขั้นเปลี่ยนทักษะใหม่ “Change Skill” ให้สอดคล้องกับรูปแบบของธุรกรรมการค้าและการผลิตความสำเร็จเกี่ยวข้องกับความร่วมมือทั้งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ประเด็นคือการเดินทางประเทศเพื่อให้สามารถก้าวผ่าน “Work Force Transformation” ภายใต้บริบทของกำลังแรงงานที่มีงานทำ ๓๗.๗๑๒ ล้านคนที่ประกอบด้วยคนที่หลากหลายแตกต่างกันอย่างสุดขั้วเป็นสิ่งที่ไม่ได้ทำได้ง่าย

การยกระดับทักษะทุนมนุษย์ของประเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในอนาคต จำเป็นที่จะต้องยกระดับฝีมือแรงงานไปสู่แรงงานที่มีทักษะและมีคุณภาพให้สนองต่ออุตสาหกรรมแห่งอนาคต การปรับเปลี่ยนคงไม่สามารถเห็นความสำเร็จได้ในช่วง ๕-๖ ปีจากนี้ไป จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการและภาคแรงงานจะต้องมีการสอดประสานกันด้วยการเสริมสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการผู้ใช้แรงงานให้มีขีดความสามารถและมีทักษะเพื่อการก้าวผ่านสู่แพลตฟอร์มใหม่ของตลาดแรงงานภายใต้บริบทโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง ทักษะใหม่ต้องสามารถตอบโจทย์อนาคตซึ่งขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยีของยุค ๔.๐ ให้ก้าวข้ามกับดักที่เป็นจุดอ่อนของการพัฒนาและสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงและความผันผวนได้อย่างมั่นคง การจ้างงานของตลาดแรงงานในเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยดิจิทัลก้าวหน้าของศตวรรษที่ ๒๑ จะไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป

๕.๔ โอกาสและความท้าทายการพัฒนาแรงงานเพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลง

(Digital Transformation : Opportunity & Challenge)

- ๑) เศรษฐกิจดิจิทัลจะทำให้ตลาดแรงงานยุคใหม่เปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ขอบเขตหรือรูปแบบจะเป็นอย่างไรไม่สามารถคาดเดาได้ มีการประเมินว่าภายในสิ้นสหัสวรรษนี้อย่างน้อยร้อยละ ๒๕ ของสาขาอาชีพและวิชาที่สอนในมหาวิทยาลัยอาจไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน
- ๒) สมาร์ทเทคโนโลยีเป็นทิศทางของอนาคต อาจเป็นทั้งโอกาสของผู้ที่ปรับตัวได้ขณะเดียวกันอาจเป็นภัยคุกคามทั้งตัวผู้ประกอบการและผู้ใช้แรงงานซึ่งหมายถึงพนักงานทุกระดับตั้งแต่ระดับบริหารไปจนถึงระดับล่างที่เป็นคนงานไร้ทักษะ
- ๓) การยกระดับเทคโนโลยีเป็นทางเลือกของธุรกิจ สถานประกอบการของภาคเอกชนการปรับเปลี่ยนนำเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนเข้ามาใช้ในการทำธุรกรรมหรือกระบวนการผลิตเป็นทางเลือกที่ดีกว่าทั้งด้านประสิทธิภาพและผลตอบแทนทำให้ตำแหน่งงานจำนวนมากอาจหายไป
- ๔) กำลังแรงงานของไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานมีอายุและการศึกษาต่ำ เป็นความท้าทายอย่างมากต่อการยกระดับทักษะทั้ง “Up Skill & Change Skill” ให้สามารถทำงานภายใต้ธุรกรรมหรือสายการผลิตที่พวกเขาเหล่านั้นเคยทำและไม่คุ้นเคย
- ๕) แรงงานไทยส่วนใหญ่ยังห่างไกลจากทักษะพื้นฐานซึ่งจำเป็นต้องใช้ในอนาคต อีกทั้งยังขาดความตื่นตัวและไม่ตระหนักถึงการปรับเปลี่ยนตนเองและเฝ้าหาความรู้ แนวทางการพัฒนาทักษะแรงงานไปสู่อนาคตของไทยไม่สามารถนำรูปแบบของประเทศที่พัฒนาแล้วมาเป็นต้นแบบเนื่องจากแรงงานไทยส่วนใหญ่มีข้อจำกัด
- ๖) “Change & Transform” คือกุญแจแห่งความสำเร็จ ปัจจัยสำคัญอยู่ที่ศักยภาพและชุดทักษะใหม่ ตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลไปจนถึงระดับมหภาคจะเป็นประเด็นหลักที่จะสามารถก้าวผ่านเปลี่ยนแปลงเป็นทั้งโอกาสของผู้ที่เข้าถึง
- ๗) การก้าวผ่านประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศต่างๆ มีทั้งปัญหาการว่างงานในระดับผู้จบอุดมศึกษาในสาขาซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ขณะเดียวกันมีการขาดแคลนแรงงานไร้ทักษะ สะท้อนอย่างรุนแรง แรงงานที่จะสามารถทำงานอยู่กับสถานประกอบการที่มีการใช้เทคโนโลยีจะต้องสามารถปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะทักษะใหม่ในลักษณะ “Multi-Skill”
- ๘) ความท้าทายของการพัฒนาแรงงานของไทย จะสามารถปรับเปลี่ยนไปสู่เศรษฐกิจใหม่ที่รูปแบบต่างๆ ไปจากอดีตได้หรือไม่ เป็นความเสี่ยงของกลุ่มคนที่ขาดศักยภาพในการสูญเสียตำแหน่งงานจนถึงขั้นอาจไม่สามารถกลับมาเข้าสู่ตลาดแรงงานยุคใหม่ที่ภูมิทัศน์แวดล้อมต่างไปจากงานที่คุ้นเคย



สามารถค้นหาบทความและงานด้านวิชาการ-เศรษฐกิจและโลจิสติกส์
หรือข้อมูลอื่นๆ ได้ที่



www.tanitsorat.com



[Facebook/Tanit.Sorat](https://www.facebook.com/Tanit.Sorat)



[Youtube.com](https://www.youtube.com)



รวมทั้งบทสัมภาษณ์ต่างๆ โดยใช้คีย์เวิร์ด “ดร.ธนิต โสรัตน์”



สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน

โทร. 02 232 1486-7

[http: //nldac.mol.go.th/](http://nldac.mol.go.th/)