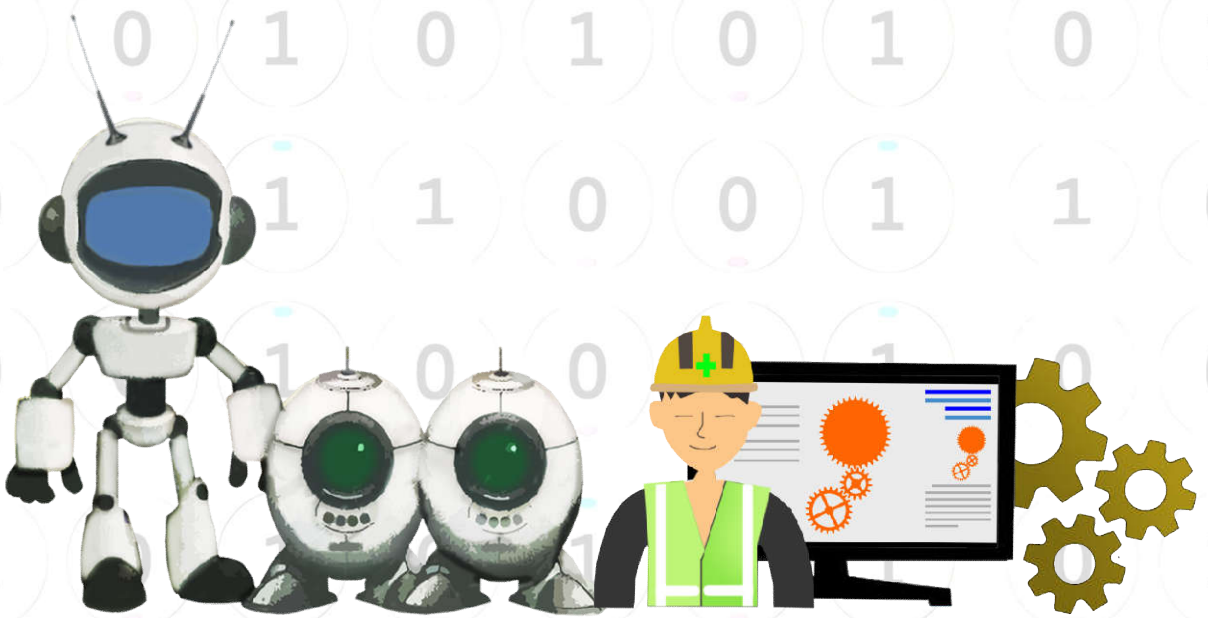


บทที่ 1
ความสำคัญของเรื่องที่ดีศึกษา



โครงการศึกษาวิเคราะห์
เรื่อง "แนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาแรงงานเพื่อก้าวผ่านสู่เศรษฐกิจแห่งอนาคต
กรณีศึกษา : แรงงานในภาคการผลิต ภาคบริการท่องเที่ยว ภาคเกษตรและแรงงานสูงอายุ"

จัดทำโดย

คณะอนุกรรมการจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านแรงงาน
คณะกรรมการสภาพที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ 18

บทที่ 1

ความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

1.1 นวัตกรรมและเทคโนโลยีเป็นแนวโน้มของโลกในอนาคต

ตลาดแรงงานของไทยโดยภาพรวมมีจำนวนเฉลี่ยประมาณ 37.6 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 56.5 ของประชากรไทยทั้งประเทศ (ณ วันที่ 31 ธ.ค. 61 มีประมาณ 66.413 ล้านคน) แรงงานส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเอกชนจำนวนประมาณ 21-22 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานในระบบประกันสังคมตามมาตรา 33 จำนวน 11.586 ล้านคน และประกันสังคมตามมาตรา 39 และมาตรา 40 ประมาณรวมกัน 4.242 ล้านคน ที่เหลือเป็นแรงงานอิสระและแรงงานนอกระบบ อัตราการว่างงานที่ผ่านมาเฉลี่ยประมาณร้อยละ 0.9 – 1.0 เป็นประเทศที่มีอัตราว่างงานต่ำอยู่ในอันดับ 4 ของโลก

โครงสร้างแรงงานที่มีงานทำของไทยกระจายอยู่ในภาคส่วนต่าง ๆ ของเศรษฐกิจจากข้อมูลภาวะการทำงานของประชากร (เดือนเมษายน 2562) แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรมสัดส่วนร้อยละ 27.32 รองลงมาอยู่ในภาคค้าส่ง - ค้าปลีกสัดส่วนร้อยละ 17.22 ภาคอุตสาหกรรมการผลิตสัดส่วนร้อยละ 16.9 ภาคท่องเที่ยวสัดส่วนร้อยละ 8.08 ภาคก่อสร้างสัดส่วนร้อยละ 6.48 และภาคโลจิสติกส์สัดส่วนร้อยละ 3.66 จากตัวเลขนี้เห็นได้ว่า แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นแรงงานการศึกษาต่ำ และอายุเฉลี่ยค่อนข้างสูง ขณะที่แรงงานภาคบริการเป็นกลุ่มใหญ่สุดของตลาดแรงงาน การกำหนดนโยบายแรงงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้น กลางและยาวจำเป็นที่จะต้องนำข้อมูลนี้เข้ามาบูรณาการ

อย่างไรก็ดีกระแสการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีก้าวหน้าเข้ามาใช้ในภาคเศรษฐกิจเป็นแนวโน้มของโลก ขณะที่ประเทศไทยเศรษฐกิจอิงอยู่กับการค้าระหว่างประเทศในสัดส่วนที่สูงมาก ภาคส่งออกมีมูลค่าอยู่ในระบบเศรษฐกิจสัดส่วนประมาณร้อยละ 49.6 (ในอดีตเคยสูงถึงร้อยละ 60) อีกทั้งยังเป็นประเทศที่ส่งเสริมรับลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (FDI) ทำให้มีความอ่อนไหวในการนำเข้าสมาร์ตเทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ สะท้อนจากการนำเข้าหุ่นยนต์อุตสาหกรรมและระบบอัตโนมัติขั้นของไทยอยู่ในระดับ 1 ของอาเซียนและอยู่ในระดับ 10 ของโลก โดยมีอัตราการเร่งตัวในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาถึง 2.4 เท่า แนวโน้มการใช้เทคโนโลยีของไทยไม่ได้หยุดเพียงแค่อุตสาหกรรมการผลิตแต่กระจายตัวอยู่ในภาคบริการ เช่น สถาบันการเงิน อี - คอมเมิร์ซ ค้าส่งค้าปลีก ห่วงโซ่อุปทานโลจิสติกส์ แม้แต่ในภาคเกษตรมีการใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีเข้ามาทดแทนแรงงาน

ถึงแม้ในปัจจุบันการปรับใช้เทคโนโลยีของยุค 4.0 ยังอยู่ในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านจำเป็นที่จะต้องวางแผนพัฒนาแรงงานในอนาคตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำลังแรงงานในระบบ กำลังแรงงานของวัยแรงงานตอนต้นรวมถึงแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน จำเป็นที่จะต้องเห็นภาพการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีกับ

กำลังแรงงานของประเทศซึ่งมีความหลากหลายในการเข้าถึงโอกาส ภูมิทัศน์เศรษฐกิจของศตวรรษที่ 21 ซึ่งขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยีก้าวหน้า เช่น เอไอ โรบอท แชนบอท อินเทอร์เน็ตออฟติง บล็อกเชน และแอปพลิเคชันอัจฉริยะ ฯลฯ เทคโนโลยีก้าวหน้าทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลในระบบออนไลน์มีความสะดวกและรวดเร็วทำให้รูปแบบสินค้าและธุรกรรมของภาคธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตโดยสิ้นเชิง ปัจจุบันมูลค่าธุรกรรมอี – คอมเมิร์ซ สูงถึง 3.150 ล้านล้านบาทต่อปี มีสัดส่วนอยู่ในระบบเศรษฐกิจถึงร้อยละ 19.3 ในปีที่ผ่านมาอัตราการขยายตัวร้อยละ 14.04

แน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลกระทบต่อรูปแบบการจ้างงานในอนาคตหลายผลิตภัณฑ์อาจกลายเป็นสินค้าตกยุค หดสมัยต้องออกไปจากตลาดกลายเป็น “Product Disruptive” กระทั่งนายจ้างและลูกจ้าง เช่น เครื่องเล่นดีวีดี แผ่นซีดี फिल्म กล้องถ่ายรูป นิตยสารสิ่งพิมพ์ ร้านค้าปลีก สถาบันการเงิน รถยนต์ที่ใช้พลังงานสันดาป ฯลฯ ขณะเดียวกันเทคโนโลยีในอนาคตนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงของกระบวนการทำงานในไลน์การผลิต เช่น หุ่นยนต์โต้ตอบสนทนาอัตโนมัติ (Chatbot) ระบบหุ่นยนต์ในการป้อนข้อมูลทั้งที่เป็น “Robotic Automation” และ “Machine Learning” ซึ่งจะทำให้การจ้างงานในอนาคตลดน้อยถอยลงส่งผลกระทบต่อแรงงานกลุ่มด้อยโอกาสหรือไม่สามารถปรับเปลี่ยนทักษะกลายเป็นผู้ไม่มีงานทำอย่างถาวรและกลายเป็นภาระสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องนำมาสังเคราะห์และบูรณาการ

1.2 ข้อถกเถียงที่ไม่ลงตัวของผลกระทบเทคโนโลยีที่มีต่อการจ้างงาน

อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยก่อนสิ้นสุดทศวรรษหน้าอยู่ในทางสองแพร่งคือจะเห็นกลุ่มแรงงานทั้งในภาคการผลิตและบริการที่อาจได้รับผลกระทบจากตำแหน่งงานที่ลดน้อยถอยลงหรือหายไป เกี่ยวข้องกับสมรรถนะในการปรับวิสัยทัศน์ใหม่ ปรับทักษะหรือเปลี่ยนทักษะ (Re - skill & Change Skill Competency) ให้สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างที่แตกต่างไปจากอดีต ประเด็นที่เป็นความท้าทายคือแรงงานในภาคเอกชนกว่าครึ่งเป็นแรงงานนอกระบบ ขณะเดียวกันแรงงานของประเทศในจำนวนที่ใกล้เคียงกันมีอายุค่อนข้างมากและมีการศึกษาต่ำเป็นกลุ่มใหญ่ของประเทศ พวกเขาจะมีโอกาสมากน้อยเพียงใดในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลง ประเด็นดังกล่าวยังมีข้อถกเถียงที่ไม่ลงตัวว่า เทคโนโลยีก้าวหน้าที่เข้ามาจะส่งผลมากน้อยเพียงใดต่อการจ้างงาน เหตุผลของฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถึงแม้การจ้างงานจะลดลงแต่เทคโนโลยีก้าวหน้าที่สร้างงานใหม่ในอนาคตเช่นกัน เนื่องจากใน 10 ปีข้างหน้ากำลังแรงงานจำนวนมากจะเกษียณอายุออกไป ซึ่งประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเข้าสู่สังคมสูงอายุเต็มรูปแบบทำให้กำลังแรงงานใหม่มีสัดส่วนลดน้อยถอยลงทำให้อุปสงค์และอุปทานของการจ้างงานจะสมดุล

ขณะเดียวกันมีองค์กรที่น่าเชื่อถือทั้งในประเทศและต่างประเทศเห็นว่าการสร้างงานใหม่จากเทคโนโลยีจะไม่มากพอที่จะสามารถทดแทนแรงงานจำนวนมากที่ต้องสูญเสียงานทำให้ออกจากระบบสูงในอนาคตอาจเป็นความเสี่ยง จากรายงานของสถาบันแมคคินซี โกลบอล (Mckinsey Global Institute) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2562 คาดว่าครึ่งหนึ่งของตำแหน่งงานที่เคยใช้คนอาจถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยีอัจฉริยะ เอไอ และออโตเมชัน สอดคล้องกับรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) คาดการณ์ว่าอีกไม่ถึงสองทศวรรษแรงงานในกลุ่มประเทศอาเซียนที่พัฒนาแล้วกว่าร้อยละ 40 จะมีความเสี่ยงและอาจได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีและหุ่นยนต์อัตโนมัติที่จะเข้ามาทดแทนการทำงานของแรงงานทั้งภาคอุตสาหกรรม คำส่งค้าปลีก การเงิน ภาคบริการ รวมถึงบุคลากรในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งการประชุม

สุดยอดอาเซียนครั้งที่ 34 (ASEAN Summit) ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ (วันที่ 22 - 23 มิถุนายน 2562) ได้เห็นพ้องในการยกประเด็นผลกระทบการจ้างงานจากการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจไปสู่ดิจิทัลทรานส์ฟอร์มของการปฏิวัติอุตสาหกรรมยุคที่ 4 (4IR) เป็นข้อกังวลของประเทศที่เป็นสมาชิกโดยระบุว่ามีการศึกษาที่คาดว่าแรงงานอาจสูญเสียตำแหน่งงานประมาณ 28 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 4.31 ของแรงงานอาเซียน

1.3 ความท้าทายก้าวผ่านภาคแรงงานภายใต้การเปลี่ยนแปลง

ภายใต้เศรษฐกิจดิจิทัลการขับเคลื่อนแรงงานทั้งองค์การเป็นความท้าทายเพราะทำให้มีงานใหม่และตำแหน่งใหม่ ๆ สำหรับแรงงานกลุ่มที่สามารถเข้าถึงโอกาส ประเด็นที่เป็นความท้าทายคือ การเตรียมความพร้อมคนกลุ่มใหม่จะมีแนวทางอย่างไร และจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด อยู่ส่วนใดของสังคมที่จะเข้าถึงโอกาส ทิศทางแรงงานในอนาคต จึงต้องเป็นแรงงานวิชาชีพและมีทักษะสูงและมีทักษะหลากหลายที่ยืดหยุ่นไปตามลักษณะงาน (High Skill & Multi knowledge) รวมถึงต้องมีความรู้เฉพาะด้านในลักษณะที่เป็น “Niche Knowledge” ซึ่งเป็นทักษะที่พึงประสงค์สำหรับแรงงานในอนาคต อย่างไรก็ตาม ช่วงการเปลี่ยนผ่านอาจค่อยเป็นค่อยไปใช้เวลา 10 - 15 ปี ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งเกษียณอายุออกไป ขณะที่แรงงานในระบบส่วนหนึ่งจะปรับตัวได้ แรงงานสูงอายุหากไม่เกษียณจะต้องมีการปรับตัวในลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญเป็นโค้ชหรือแอดไวเซอร์ ส่วนกลุ่มวัยแรงงานตอนต้นซึ่งมีอายุไม่เกิน 29 ปี จะมีเวลาในการเปลี่ยนแปลงตนเองหรือเลือกเรียนในสาขาวิชาที่สอดคล้องกับตลาดแรงงานของยุค 4.0 ซึ่งจะทำให้การพัฒนากำลังคนของประเทศในอนาคตมีความลงตัว

ประเด็นการก้าวผ่านที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้คือ การพัฒนาแรงงานในอนาคตในกลุ่มแรงงานสูงอายุ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) โดยจะมีประชากรสูงอายุ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด จากข้อมูลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในปี พ.ศ. 2562⁽¹⁾ มีผู้สูงวัยทั้งหมด 11.35 - 11.7 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้สูงอายุที่ยังทำงานอยู่ในกำลังแรงงานของประเทศจำนวน 4.06 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 35.78 โดยพบว่าส่วนใหญ่ เกินกว่าร้อยละ 56 ทำงานอยู่ในภาคเกษตร รองลงมาเป็นแรงงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้าสัดส่วนร้อยละ 19.6 และเป็นนายจ้างเจ้าของธุรกิจคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.8 ที่เหลือเป็นช่างฝีมือ ผู้ประกอบวิชาชีพงานพื้นฐานข้าราชการของหน่วยงานยุติธรรม เสมียนพนักงาน ฯลฯ

เนื่องจากข้อจำกัดของการศึกษาทั้งด้านการเข้าถึงข้อมูลและระยะเวลาในการจัดทำรายงาน ได้พิจารณาเลือกแรงงานในภาคส่วนเศรษฐกิจที่สำคัญ 4 ส่วน ซึ่งสะท้อนเชิงปริมาณร้อยละ 67.3 ของแรงงานที่มีงานทำทั้งหมด โดยนำมาเป็นกรณีศึกษาของการก้าวผ่านการพัฒนาแรงงานขับเคลื่อนเศรษฐกิจแห่งอนาคต ได้แก่ 1) แรงงานภาคอุตสาหกรรมการผลิต 2) แรงงานภาคบริการท่องเที่ยว 3) แรงงานภาคการเกษตร 4) แรงงานสูงอายุ เหตุผลที่นำแรงงานสูงวัยเข้ามาศึกษาเชิงลึก เนื่องจากแรงงานที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ในอนาคตจะมีแนวโน้มเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น เพราะสัดส่วนคนสูงอายุจะมากขึ้นจากอายุโดยเฉลี่ยของประชากรที่จะอายุยืนมากกว่าเดิม อีกทั้งด้วยการแพทย์ที่ก้าวหน้ารวมถึงการเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลแบบรัฐสวัสดิการและภาครัฐทำให้คนสูงวัยมีสุขภาพที่ดี กอปรทั้งผู้สูงวัยส่วนใหญ่ขาดการออมและมีหนี้ครัวเรือนในระดับสูง จำเป็นที่จะต้องทำงาน ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานภาคเกษตรการขาดแคลนแรงงานเป็นปัญหามาอย่างต่อเนื่อง มีแนวโน้มการใช้เทคโนโลยีก้าวหน้าในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการใช้ระบบอัตโนมัติขั้นในฟาร์ม ปศุสัตว์ สมาร์ทฟาร์มและการใช้โดรนในภาคเกษตร เป็นปัจจัยเร่งทำให้ความต้องการแรงงานในอนาคต

(1) ที่มา : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ www.dop.go.th

อาจลดน้อยถอยลง ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ว่าในอนาคตภาคเกษตรจะไม่สามารถอุ้มแรงงานหรือเป็นที่พักพิงของแรงงาน ซึ่งได้รับผลกระทบถูกเลิกจ้างจากดิสรพ์ที่เทคโนโลยี

ด้านภาคการผลิตที่ทางการปรับเปลี่ยนของอุตสาหกรรมยานยนต์ไปสู่รถยนต์ไฟฟ้าในรูปแบบต่าง ๆ เป็นตัวอย่างของนวัตกรรมและเทคโนโลยีภายใต้เศรษฐกิจดิจิทัลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแนวทางการพัฒนาแรงงานในอนาคต การปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีดังกล่าวยังมีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อแรงงานในภาคเกษตรเพราะรถยนต์ที่ใช้น้ำมันจากพลังงานทางเลือกมีส่วนของการใช้เอทานอลถึงร้อยละ 20 ขณะที่น้ำมันดีเซลมีส่วนการใช้ปาล์มน้ำมันในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันซึ่งจะกระทบต่อราคาพืชผลการเกษตร ในอนาคตจะต้องมีการวางแผนไปถึงเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจ้างงานที่เทคโนโลยีของศตวรรษที่ 21 จะทำให้การจ้างงานใช้แรงงานคนน้อยลง สำหรับภาคอุตสาหกรรมการผลิตแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานปฏิบัติการซึ่งมีทักษะต่ำ ปัจจุบันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 17.30 ในอีกทศวรรษข้างหน้ามีการประเมินว่าอาจจะสูญเสียงานจากการเข้ามาแทนที่ของเทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ แต่จะมากหรือน้อยยังไม่เป็นข้อยุติ

ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ลักษณะของตลาดแรงงานไทยยังเกี่ยวข้องกับแรงงานที่มีทักษะทั้งที่เป็นวิศวกรและระดับเทคนิคซีล รวมถึงแรงงานวิชาชีพในสาขาต่าง ๆ ทั้งปัจจุบันและในอนาคตยังมีการขาดแคลน เพราะมีความต้องการมากขึ้นเนื่องจากอุตสาหกรรมจะปรับเปลี่ยนไปสู่การใช้เทคโนโลยีก้าวหน้า ทำให้ต้องใช้แรงงานทักษะมากขึ้น แต่ความสามารถในการผลิตกำลังคนของประเทศไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการได้อย่างลงตัว การขาดแคลนแรงงานในกลุ่มวิชาชีพเหล่านี้จะมีความต่อเนื่องอย่างน้อยไปถึงสิบปีข้างหน้า อีกทั้งแนวโน้มสัดส่วนของผู้จบอุดมศึกษาในสาขาที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานยังไม่ลดลง เหตุผลจากค่านิยมของผู้ปกครองและสังคมไทยที่ยึดติดอยู่กับปริญญาตรี ส่งผลต่อความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานในลักษณะ “Qualification Mismatch” แต่ยังมีข้อถกเถียงซึ่งยังไม่ลงตัวเกี่ยวกับการเข้ามาของเทคโนโลยีก้าวหน้าขั้นสูงจะทำให้กำลังคนของตลาดแรงงานในอนาคตได้รับผลกระทบหรือไม่ กอปรกับปัจจัยประชากรไทยอัตราการเกิด ลดน้อยลงทำให้กำลังแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคตลดลง แต่ภายใต้การส่งเสริมแรงงานสูงวัยให้มีการขยายเกษียณอายุงานออกไป อาจทำให้อุปสงค์และอุปทานแรงงานในอนาคตจะปรับตัวเข้าสู่ความสมดุลได้มากน้อยเพียงใด ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นโจทย์ที่ต้องนำมาบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาแรงงานขับเคลื่อนเศรษฐกิจสำหรับอนาคตเป็นวาระแห่งชาติที่กระทรวงแรงงานจะต้องมีบทบาทในการเป็นเจ้าภาพและผู้นำการเปลี่ยนแปลง