

ประเด็นและปัญหาความต้องการแรงงานในประเทศไทย

ฉลองภพ สุโขทัย
ชงสุทธ แดงสว่าง

คัดจาก *เศรษฐกิจไทย: บทเรียนจากอดีตสู่ปัจจุบัน* เล่มที่สอง. รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์
และนิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ. มีนาคม 2531.

ประเด็นและปัญหาความต้องการแรงงานในประเทศไทย

ฉลอมภพ สุสังกร์กาญจน์ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์

1. อดีตและปัจจุบันของความต้อการแรงงาน

1.1 ปัญหาการเพิ่มประชากรและแนวโน้มของกำลังแรงงาน

ความสำเร็จอย่างหนึ่งของประเทศไทยในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาก็คือ ความสามารถในการลดอัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศจากประมาณร้อยละ 3 (2505) ลงมาเป็นร้อยละ 1.7 (2529) ต่อปี ผลแห่งความสำเร็จดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการยอมรับการวางแผนครอบครัวของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง โดยมีองค์กรเอกชนและหน่วยงานของรัฐให้การอุดหนุนในด้านวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการวางแผนครอบครัวส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเชื่อว่าเป็นผลทางด้านอุปสงค์ กล่าวคือ การที่ครอบครัวต่าง ๆ มีรายได้และระดับการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการดำเนินชีวิตไปในทางมุ่งส่งเสริมให้อัตราการเพิ่มของประชากรลดลง และคาดว่าจะยังคงลดลงต่อไปอีก โดยจะลดลงเหลือประมาณร้อยละ 1.1 ในราวปี พ.ศ. 2548

ถึงแม้ว่าอัตราการเกิดของประชากรจะลดลงอย่างมากแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากจำนวนประชากรทั้งหมดนั้นยังคงเพิ่มขึ้นทุกปี ในปี พ.ศ. 2513 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรประมาณ 36.5 ล้านคน จำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 51.7 ล้านคนในกลางปี พ.ศ. 2528 และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 56.4 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 (ตารางที่ 1) จากการที่ประชากรยังเพิ่มขึ้นทุกปีนี้ทำให้ประชากรในวัยแรงงาน (11-65 ปี) เพิ่มขึ้น จากตารางที่ 2 จะเห็นว่า อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานจะยังคงสูงอยู่จนถึงสิ้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.75 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึงปี พ.ศ. 2533 และลดลงเล็กน้อยในช่วงปี พ.ศ. 2533 ถึงปี พ.ศ. 2538 อยู่ในระดับร้อยละ 2.38 และคาดว่าจะลดลงต่ำกว่าร้อยละ 2 หลังจากนั้นเป็นต้นไป จำนวนเพิ่มของกำลังแรงงานใน

ตารางที่ 1 การขยายภาพจำนวนประชากรในอนาคต

(หน่วย : พันคน)

ภูมิภาค	2523	2528	2533	2538	2543	2548
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ						
ชนบท	15,766	17,254	18,574	19,648	20,721	21,661
เมือง	668	781	890	1,005	1,123	1,242
รวม	16,434	18,035	19,464	20,653	21,844	22,903
ภาคเหนือ						
ชนบท	8,743	9,370	9,957	10,377	10,608	10,773
เมือง	683	806	955	1,122	1,293	1,473
รวม	9,426	10,176	10,912	11,499	11,901	12,246
ภาคใต้						
ชนบท	5,167	5,801	6,547	7,299	7,896	8,497
เมือง	710	845	981	1,132	1,281	1,430
รวม	5,877	6,646	7,528	8,431	9,177	9,927
ภาคกลาง						
ชนบท	9,116	10,025	10,807	11,442	12,113	12,752
เมือง	997	1,150	1,315	1,485	1,668	1,863
รวม	10,113	11,175	12,122	12,927	13,781	14,615
กรุงเทพฯ	4,870	5,693	6,445	7,150	7,853	8,579
รวมทั้งหมด						
ชนบท	38,792	42,450	45,885	48,766	51,338	53,683
เมือง	7,928	9,275	10,586	11,894	13,218	14,587
รวม	46,720	51,724	56,471	60,660	64,555	68,269

ที่มา : TDRI (1986 : Table 2.4.2)

ตารางที่ 2

การฉายภาพอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2528-2548

ปี	ศักยภาพ กำลังแรงงาน	กำลังแรงงาน	อัตราเพิ่มของ ศักยภาพของ กำลังแรงงาน (ร้อยละ)	อัตราเพิ่มของ กำลังแรงงาน (ร้อยละ)	อัตราการ เข้าร่วมใน กำลังแรงงาน (ร้อยละ)
2527	—	26,473,897	—	—	—
2528	29,952,440	27,200,394	—	—	90.81
2533	34,254,924	31,157,133	2.72	2.75	90.96
2538	38,388,048	35,049,199	2.30	2.38	91.30
2543	42,287,023	38,682,938	1.95	1.99	91.48
2548	45,702,633	41,804,893	1.57	1.56	91.47

ที่มา : TDR (1986 : Table 3.1)

ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คาดว่าประมาณ 3.96 ล้านคน และจะลดลงเล็กน้อยเป็น 3.86 ล้านคนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จะลดลงเหลือ 3.55 ล้านคน ในช่วงอีก 10 ปีข้างหน้าอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานในเมืองคาดว่าจะเพิ่มเร็วกว่าชนบทมาก โดยจะเติบโตในอัตราร้อยละ 3.5 ต่อปี แต่ในชนบทจะเติบโตประมาณร้อยละ 2.6 ต่อปี และสาเหตุสำคัญของการเพิ่มศักยภาพของกำลังแรงงานในเมืองก็คือ การย้ายถิ่น ผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในวัยแรงงานดังกล่าวทำให้มีแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น เท่าที่ผ่านมามองเห็นว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเริ่มมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถรองรับแรงงานที่เพิ่มขึ้นได้เท่าที่ควร (กรมแรงงาน 2526) ทั้งนี้เนื่องจากภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาคที่ดูดซับแรงงานในอดีตจนถึงปัจจุบันได้เป็นจำนวนมากนั้น ต้องประสบปัญหาความจำกัดของพื้นที่ทำกินที่ไม่สามารถขยายต่อไปได้อีก การผลิตต้องอาศัยดินฟ้าอากาศเป็นส่วนใหญ่ ปัญหา

ตารางที่ 8

การจ้างแรงงานจำแนกตามสาขาการผลิตที่สำคัญ ปี 2520-2528

(จำนวนคน)

ปี	รวมกรรมกร-มีนาคม			
	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	บริการ	รวม
2520	9,841,199	2,428,177	3,831,754	16,101,130
2521	10,597,460	2,250,593	3,972,204	16,820,257
2522	9,796,872	2,896,196	4,242,172	16,935,240
2523	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2524	9,421,052	3,019,853	5,102,668	17,543,573
2525	9,790,624	3,305,928	5,519,624	18,616,176
2526	11,528,677	3,458,247	5,653,372	20,640,296
2527	13,398,676	3,318,997	5,602,838	22,130,356
2528	13,383,271	3,368,254	5,851,217	22,602,742

ที่มา : TDRI (1986 : Table 4.2.1)

ข้อมูลจากการสำรวจแรงงาน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ปี	รอบกรกฎาคม-กันยายน			
	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	บริการ	รวม
2520	15,012,786	1,760,950	3,626,516	20,400,252
2521	16,084,181	1,880,244	3,843,412	21,807,837
2522	15,161,841	2,228,103	3,987,839	21,377,783
2523	16,092,129	2,322,839	4,265,863	22,680,831
2524	17,809,850	2,346,319	4,555,917	24,712,086
2525	17,428,853	2,680,079	5,260,335	25,369,267
2526	17,401,473	2,511,636	5,270,418	25,183,527
2527	18,130,356	2,767,493	5,101,085	25,998,934

แนวโน้มของราคาพืชผลตกต่ำและไม่แน่นอน ทำให้รายได้ของประชาชนที่อยู่ในภาคการเกษตรลดลง แรงงานส่วนหนึ่งจึงจำเป็นต้องพึ่งแหล่งงานนอกภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ยังไม่เพียงพอที่จะรองรับแรงงานที่ถูกปลดปล่อยมาจากภาคเกษตรกรรมได้หมดในปัจจุบัน

ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงพฤติกรรมในอดีตเกี่ยวกับปัญหาด้านการจ้างงานและปัญหาในเรื่องรายได้ ในตอนต่อไปของบทความนี้จึงได้รวบรวมผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่ได้ทำการวิเคราะห์ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตจนถึงปัจจุบัน ในด้านที่เกี่ยวข้องกับความต้องการแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ ตลอดจนความต้องการแรงงานระหว่างภาคการเกษตรและภาคที่ไม่ใช่เกษตร อันจะมีผลต่อเนื่องไปถึงความสามารถในการเพิ่มรายได้ของประชากรในสองภาคหลัก ๆ ดังกล่าว โดยจะทำการฉายภาพความต้องการแรงงานในเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต ว่าจะมีทิศทางไปทางไหน ผลดังกล่าวนี้จะทำให้ช่องว่างของการกระจายรายได้สูงหรือต่ำมากน้อยเพียงใดในอนาคต

1.2 การมีงานทำในสาขาการผลิตหลักของประเทศ

ในตอนที่แล้วได้กล่าวถึงการเพิ่มของประชากรและศักยภาพที่เพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานในอนาคต สำหรับส่วนนี้จะได้ทบทวนถึงความต้องการแรงงานตามสาขาการผลิตหลักของประเทศ แบบแผนของการมีงานทำในสาขาการผลิตหลักของประเทศแสดงไว้ในตารางที่ 3 โดยแบ่งภาคการผลิตที่สำคัญออกเป็นภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงฤดูแล้ง และช่วงฤดูฝน ตามแบบแผนการสำรวจแรงงานทั่วประเทศ จากตารางดังกล่าวนี้จะเห็นว่า ความต้องการแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นในช่วงฤดูแล้งหรือช่วงฤดูฝน จำนวนแรงงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ความแตกต่างของความต้องการแรงงานในช่วงฤดูฝนกับฤดูแล้งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะภาคการเกษตรนั้นจะมีความต้องการแรงงานค่อนข้างสูงในช่วงฤดูฝน โดยได้รับแรงงานจากภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่โอนตัวมาช่วยการเกษตรในช่วงฤดูฝน ในทางตรงกันข้ามช่วงฤดูแล้ง แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการจะมากกว่าช่วงฤดูฝน แสดงถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เกิดขึ้นระหว่างฤดูการผลิตในรอบปี อย่างไรก็ตาม ภาค

เกษตรกรรมยังเป็นภาคที่สำคัญที่สุดที่สามารถดูดซับแรงงานตลอดปี ซึ่งอยู่ระหว่างร้อยละ 60 ถึงร้อยละ 70 ของความต้องการแรงงานทั้งหมดของประเทศ ถึงแม้ว่าแนวโน้มของสัดส่วนของความสามารถในการดูดซับของแรงงานของภาคการเกษตรลดลงไปบ้างจากร้อยละ 73.6 ในปี พ.ศ. 2520 เป็นร้อยละ 69.7 ในปี พ.ศ. 2527 และในช่วงปี พ.ศ. 2522 ถึงปี พ.ศ. 2527 ค่าความยืดหยุ่นของแรงงานที่มีต่อมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงสูงที่สุดในภาคเกษตรกรรม โดยมีค่าประมาณ 0.98 ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีค่าความยืดหยุ่นเท่ากันประมาณ 0.8 ดังนั้น ถึงแม้ภาคการเกษตรจะลดความสำคัญลงในระยะช่วงปีหลัง ๆ ก็ตาม แต่ภาคการเกษตรยังคงรักษาส่วนแบ่งของแรงงานไว้ได้ในระดับสูงที่สุด (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4

ส่วนแบ่งของการว่าจ้างแรงงานจำแนกตามสาขาการผลิตที่สำคัญ ปี 2520-2527

(ร้อยละ)

ปี	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	บริการ	รวม
2520	73.6	8.6	17.8	100
2521	73.8	8.6	17.6	100
2522	70.9	10.4	18.7	100
2523	71.0	10.2	18.8	100
2524	72.1	9.5	18.4	100
2525	68.7	10.6	20.7	100
2526	69.1	10.6	20.9	100
2527	69.7	10.6	19.6	100

ที่มา : TDRI (1986 : Table 4.2.2)

ข้อมูลจากการสำรวจแรงงาน รอบกรกฎาคม-กันยายน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

1.8 การดำเนินงานท่าตามระดับการศึกษา

จากผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกำลังแรงงาน ทำให้แรงงานโยกย้ายไปทำงานในภาคที่มีใช้การเกษตรของประเทศมากขึ้น ขณะที่ภาคการเกษตรค่อย ๆ ลดความสำคัญลงอย่างช้า ๆ แต่ถ้าดูจากตารางที่ 5 จะเห็นว่า โครงสร้างความต้องการแรงงานจำแนกตามระดับศึกษานั้นเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก

จากตารางที่ 5 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการจ้างงานตามระดับการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ถึงปี พ.ศ. 2527 พร้อมทั้งอัตราการเจริญเติบโตต่อปีและส่วนแบ่งของการจ้างแรงงาน โดยเฉลี่ยแล้วการจ้างงานเติบโตในอัตราร้อยละ 4.73 ต่อปีในช่วงปี พ.ศ. 2515 ถึงปี พ.ศ. 2520 (ช่วงแรก) และลดลงเหลือร้อยละ 3.60 ในช่วงปี พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2527 (ช่วงหลัง) ทั้งสองช่วงที่พิจารณาอัตราการเจริญตัวต่อปีของแรงงานที่จบประถมศึกษาหรือต่ำกว่าจะน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญตัวของแรงงานทั้งหมดเพียงระดับการศึกษาเดียว แต่ระดับการศึกษาอื่น ๆ นั้นสูงกว่าอัตราการเจริญตัวของแรงงานทั้งหมดทุกระดับการศึกษา กลุ่มที่มีอัตราการเจริญตัวสูงสุด ได้แก่ กลุ่มพวกจบอาชีวศึกษาและพวกจบมหาวิทยาลัย โดยมีอัตราการเจริญตัวต่อปีเท่ากับร้อยละ 13.68 และร้อยละ 22.65 ตามลำดับ แต่อัตราการเจริญตัวของกลุ่มแรงงานที่ได้รับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยตกด้อยลงอย่างรวดเร็ว เหลือเพียงร้อยละ 15.8 ในช่วงปี 2520-2527 ส่วนพวกที่จบครูและจบการศึกษาระดับมัธยมมีอัตราการเจริญตัวที่ค่อนข้างรวดเร็ว โดยเพิ่มจากร้อยละ 9.35 ในช่วงแรกเป็นร้อยละ 12.6 ในช่วงหลังสำหรับครู และเพิ่มจากร้อยละ 6.61 สำหรับช่วงแรกเป็นร้อยละ 8.80 ในช่วงหลังสำหรับพวกที่จบชั้นมัธยมศึกษา

เนื่องจากการว่าจ้างแรงงานในทุกระดับการศึกษาเพิ่มสูงกว่าชั้นประถมศึกษา ส่วนแบ่งของแรงงานของกลุ่มเหล่านี้จะเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น เมื่อนับรวมระดับการศึกษาที่สูงกว่าชั้นประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2527 ส่วนแบ่งของแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12 จากเดิมซึ่งมีเพียงร้อยละ 5 เมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา

ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการกำหนดทิศทางของอุปสงค์ของการจ้างงาน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีการศึกษาในระดับสูง เพราะผู้ที่จบการศึกษา

ตารางที่ 5

แนวโน้มการใช้จ่ายแรงงานจำแนกตามการศึกษา จากการสำรวจแรงงานรอบที่ 2

ระดับการศึกษา	2515	2520	2527
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	15,208,310	18,884,500	22,839,226
มัธยมศึกษา	583,050	803,100	1,448,770
อาชีวศึกษา	115,260	218,800	554,562
การฝึกหัดครู	153,280	239,600	524,750
มหาวิทยาลัย	56,420	156,600	434,412
รวม	16,116,320	20,302,600	25,998,934
อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)		2515-2520	2520-2527
ประถมศึกษาและต่ำกว่า		4.43	2.70
มัธยมศึกษา		6.61	8.80
อาชีวศึกษา		13.68	13.80
การฝึกหัดครู		9.35	12.60
มหาวิทยาลัย		22.65	15.80
รวม		4.73	3.60
ส่วนแบ่งของแรงงาน (ร้อยละ)	2515	2520	2527
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	94.37	93.02	87.85
มัธยมศึกษา	3.62	3.96	5.57
อาชีวศึกษา	0.72	1.08	2.13
การฝึกหัดครู	0.95	1.18	2.02
มหาวิทยาลัย	0.35	0.77	1.67
รวม	100.00	100.00	100.00

ที่มา : (TDR 1986 : Table 5.3.6)

ข้อมูลจากการสำรวจแรงงาน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 6

สถานภาพการว่างงานปี พ.ศ. 2520-2527

ปี	เอกชน	รัฐบาล	อาชีพส่วนตัว	รวม
2520	944,697	3,074,846	16,380,709	20,400,252
2521	1,020,528	3,573,426	17,213,883	21,807,837
2522	1,132,581	3,834,537	16,410,665	21,377,783
2523	1,189,559	4,007,825	17,483,447	22,680,831
2524	1,390,204	4,300,232	19,021,650	24,712,986
2525	1,598,359	5,043,985	18,726,923	25,369,267
2526	1,780,834	4,724,048	18,678,645	25,183,527
2527	1,676,575	5,036,520	19,285,839	25,998,934
อัตราการเจริญเติบโตโดยเฉลี่ย			2520-2527	
เอกชน			6.8 %	
รัฐบาล			9.5 %	
ส่วนตัว			2.6 %	
รวม			3.6 %	

ที่มา : TDR (1986 : Table 5.3.8)

ข้อมูลจากการสำรวจแรงงาน รอบกรกฎาคม-กันยายน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในระดับกลางและระดับสูงนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งผลปรากฏให้เห็นชัดเจนในตารางที่ 6 ว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2520 ถึงปี พ.ศ. 2527 ภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีอัตราการเจริญตัวของการจ้างงานสูงที่สุด (ร้อยละ 9.5) เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน (ร้อยละ 6.8) และผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัว (own-account) (ร้อยละ 2.6)

ที่จริงแล้วการที่รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการจ้างงานของพวกที่มีการศึกษาสูงนั้น TDR (1986) ได้ให้ความเห็นว่า การที่รัฐรับเอาคนที่จบการศึกษาสูงเข้าทำงานมาก ๆ ทำให้อัตราค่าจ้างของผู้มีการศึกษาสูงไม่ได้ลดลงตามสภาวะของตลาดแรงงานเมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างของผู้มีการศึกษาต่ำ และการที่รัฐบาลเป็นแหล่งตลาดแรงงานที่สำคัญ

จะสร้างแรงกดดันให้กับงบประมาณของรัฐ โดยทุกวันนี้รัฐบาลต้องจ่ายเงินประมาณร้อยละ 45 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลเพื่อเป็นค่าจ้างและเงินเดือนของพนักงาน ลูกจ้าง ทำให้จำนวนเงินที่จะนำไปใช้เพื่อการพัฒนากิจกรรมอย่างอื่น ๆ เหลืออยู่น้อยมาก

โดยสรุปแล้ว จะเห็นว่า กำลังแรงงานของไทยมีการศึกษาสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้สามารถปรับตัวเข้ากับการเรียนรู้ทักษะที่จำเป็นในการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ แต่จุดอ่อนก็คือแรงงานเหล่านี้ล้วนแต่ถูกครอบงำให้ผูกพันอยู่แต่กับงานของรัฐบาล และเมื่อรัฐบาลกำหนดเพดานสำหรับเจ้าหน้าที่เพิ่มเพียงไม่เกินร้อยละ 2 ภาคเอกชนจึงต้องเป็นภาคที่รับกำลังคนส่วนเกินไปอย่างไม่มีทางเลือก

1.4 ปัญหาในด้านการจ้างงาน

ปัญหาหลักของการจ้างงานพอจะจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ ปัญหาการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นที่พึ่งของแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ และปัญหาการจ้างงานของผู้มีการศึกษา

จะเห็นได้ว่า ภาคเกษตรกรรมนั้นจัดว่าเป็นภาคที่สำคัญที่สุดในการว่าจ้างงาน แต่ปัญหาที่จะต้องขบคิดกันต่อไปก็คือว่า ภาคเกษตรกรรมจะสามารถดูดซับแรงงานได้อีกนานเท่าไร ในเมื่อภาคเกษตรกรรมถูกบีบคั้นในด้านการแข่งขันจากตลาดภายนอกประเทศ ทำให้ราคาสินค้าเกษตรมีแนวโน้มตกต่ำลงเรื่อย ๆ นอกจากนั้นยังประสบปัญหาฝนแล้งอยู่เสมอ ทำให้ผู้ที่ทำกินอยู่ในภาคเกษตรกรรมมีรายได้ต่ำลง การแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าจะทำได้มากน้อยเพียงใดในภาคเกษตรกรรม ถ้าพิจารณาจากลักษณะพิเศษทางการผลิตก็ไม่สามารถจะสร้างงานได้สม่ำเสมอและทำงานได้เต็มทีตลอดปี เนื่องจากการผลิตต้องทำเป็นฤดูกาล ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานเป็นฤดูกาลซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป การที่เกษตรกรมีแหล่งดูดซับแรงงานได้น้อยลงในช่วงฤดูแล้งนั้นไม่ใช่เรื่องความสมัครใจของเกษตรกรที่จะถอนตัวออกจากตลาดแรงงาน แต่เป็นเพราะไม่มีโอกาสจะทำงาน จะเห็นว่า มากกว่าร้อยละ 58 ของผู้ที่มีย้ายถิ่นที่จะย้ายถิ่นมีความตื่นตัวที่จะหางานทำ พวกที่ย้ายถิ่นในช่วงฤดูแล้งนั้นส่วนมากเป็นพวกที่อยู่ในวัยหนุ่มสาว การศึกษาน้อยและมีข้อมูลเรื่องแหล่งงานในถิ่นอื่นค่อนข้างดี (TDRI, 1986)

ดังนั้น จะเห็นว่า ลู่ทางในการว่าจ้างแรงงานในภาคการเกษตรมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงขึ้น ส่วนปัญหาจะรุนแรงเพียงใดนั้นขึ้นเป็นอย่างมากกับการปรับตัวของผู้ที่อยู่ในภาคนั้นว่าจะสามารถทำได้มากน้อยเพียงใด การใช้ทรัพยากรที่ดินที่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้เกิดขึ้น การเลือกกิจกรรมในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ทำการประมง และป่าไม้ จำเป็นต้องเลือกสรรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ปัญหาการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดในตอนต่อไป

เท่าที่ผ่านมา ปัญหาการว่างงานนั้นเกิดขึ้นกับทุกบุคคลที่อยู่ทั่วไปในภาคเกษตรกรรมและภาคอื่นๆ ในขณะเดียวกันเมื่อประชากรของประเทศได้รับการศึกษาสูงขึ้น และ การศึกษานั้นมิได้วางแผนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การว่างงานในหมู่ผู้ได้รับการศึกษาสูง ในส่วนต่อไปนี้จะมุ่งที่จะให้ความกระจ่างในประเด็นดังกล่าวในแง่รายละเอียด จากข้อมูลการสำรวจแรงงานในรอบเดือนกรกฎาคมถึงกันยายน พ.ศ. 2527 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า มีคนว่างงาน (พวกหางานทำ) ประมาณ 253,800 คน และพวกที่ไม่ได้หางานทำ แต่พร้อมที่จะทำงานอีก 353,500 คน รวมแล้วประมาณ 607,300 คน¹

จากข้อมูลชุดดังกล่าวในตารางที่ 7 พบว่า ในช่วงที่มีการใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมมากที่สุดนี้ มากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่ว่างงานโดยเปิดเผยเป็นพวกที่มีการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ซึ่งตัวเลขนี้ไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจแต่อย่างใด เพราะมากกว่าร้อยละ 90 ของผู้มีงานทำในประเทศล้วนมีการศึกษาน้อยกว่าระดับประถมศึกษา ดังนั้นจึงไม่ใช่ปัญหาสำคัญที่ควรให้ความสนใจมากนัก แต่เมื่อพิจารณาในหมู่ผู้กำลังหางานทำแล้ว เราจะเห็นว่า พวกที่จบการศึกษาในระดับอาชีวศึกษานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 มีอัตราสูงสุดคือ ร้อยละ 7 และเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 12.5 ในปี พ.ศ. 2527 โดยในช่วง 8 ปีที่ผ่านมาผู้จบการศึกษาในระดับอาชีวศึกษายังคงว่างงานในอัตราสูงสุดและเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในขณะที่กลุ่มผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การฝึกหัดครู และอุดมศึกษาในปี

¹ ตัวเลขผู้ว่างงานอาจจะแตกต่างกันบ้างตามความหมายของการว่างงานที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้แก้ไขเพิ่มเติม

ตารางที่ 7

ปริมาณคนว่างงานที่มุ่งหางานทำในช่วงสัปดาห์ที่ทำการสำรวจ
พ.ศ. 2520-2527 ในรอบสำรวจ กรกฎาคม-กันยายน

ปี	ป. 4 และ ต่ำกว่า	มัธยมศึกษา	อาชีวศึกษา	ครู	มหาวิทยาลัย	รวม
จำนวน						
2520	62,500	31,000	17,100	13,000	6,200	129,900
2521	52,600	37,200	17,500	15,000	6,900	129,300
2522	74,000	43,500	25,800	15,700	5,900	165,300
2523	90,400	37,900	28,000	12,300	6,700	176,900
2524	94,000	40,600	34,300	8,800	15,400	193,100
2525	181,700	50,800	57,400	12,100	13,600	315,900
2526	141,800	41,200	46,700	12,000	14,600	256,300
2527	97,700	47,600	80,300	17,300	12,400	255,500
ร้อยละ						
2520	0.33	3.72	7.11	5.14	3.81	0.63
2521	0.26	3.86	7.02	5.07	3.69	0.59
2522	0.38	4.48	8.67	4.77	2.50	0.77
2523	0.43	3.57	8.74	3.43	2.65	0.77
2524	0.42	3.31	8.44	2.10	4.94	0.78
2525	0.79	3.70	11.91	2.31	3.92	1.23
2526	0.64	2.88	8.81	2.11	2.99	1.01
2527	0.43	3.19	12.65	3.19	2.78	0.97

ที่มา : TDRI (1986 : Tables 5.3.3 and 5.3.4)

ข้อมูลจากการสำรวจแรงงาน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

พ.ศ. 2527 มีอัตราการว่างงานในช่วงร้อยละ 3 ถึง 4 ยิ่งในหมู่ผู้จบการศึกษาในระดับต่ำสุดคือ ประถมศึกษา มีผู้ว่างงานเพียงร้อยละ 0.4 เท่านั้น

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในอดีตภาครัฐบาลเป็นแหล่งการจ้างงานหลักของผู้มีการศึกษา แต่เมื่ออัตราการขยายตัวของผู้ที่เข้าทำงานในภาครัฐบาลถูกจำกัดให้เพิ่มได้เพียงร้อยละ 2 ต่อปี โดยลดลงมาจากประมาณร้อยละ 10 ต่อปีในอดีต จึงทำให้ภาคเอกชนต้องรับภาระเป็นผู้นำในการจ้างงานของผู้มีการศึกษา ส่วนภาคเอกชนจะรับภาระนี้ได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับโครงสร้างและการปรับตัวของตลาดแรงงานโดยทั่วไป ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในตอนที่ 2.3

2. โครงสร้างตลาดแรงงาน

2.1 โครงสร้างตลาดแรงงานในภาคเกษตรกรรม

ในชนบทประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพส่วนตัว (own - account) ซึ่งได้แก่อาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก แบบแผนของการจ้างงานจึงผูกพันเป็นอย่างมากกับกิจกรรมที่เกษตรกรเคยถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ในอดีต กล่าวคือ เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการที่ดินในแต่ละครอบครัวก็จะเพิ่มขึ้น จนที่ดินทำกินไม่เพียงพอ เกษตรกรก็จะเข้าไป (สงวน) บุกเบิกที่ดินต่อไปอีก แต่นั่นเป็นภาพในอดีตที่ผ่านมาที่มีส่วนเป็นอย่างมากที่ทำให้ภาคเกษตรกรรมดูดซับแรงงานได้สูง ทำให้การว่างงานโดยเปิดเผยต่ำมากไม่เกินร้อยละ 1 แต่ในปัจจุบันที่ดินที่จะบุกเบิกใหม่กำลังหมดไป เกษตรกรส่วนมากจึงจำเป็นต้องใช้ที่ดินที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด การใช้ที่ดินที่มีอยู่มากเกินไป ขาดการบำรุงที่ดินที่เหมาะสม ทำให้ผลิตผลมีแนวโน้มตกต่ำลงเรื่อยๆ นอกเสียจากบางพื้นที่ในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคอื่น ๆ ที่มีน้ำชลประทานช่วยในการเพาะปลูกเท่านั้น นอกจากนั้นราคาพืชผลหลักซึ่งส่วนใหญ่ส่งออกและนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศปีละมาก ๆ ก็ต้องเผชิญปัญหาราคาคงต่ำในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา และคาดว่าแนวโน้มของพืชผลที่สำคัญจะคงต่ำเป็นส่วนใหญ่ต่อไปอีก

นอกเหนือจากที่ดินที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการผลิตและการจ้างงานแล้ว ชนิดของพืชต่าง ๆ ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากแต่ละพืชต้องการแรงงานต่อไร่ไม่เท่ากัน นอกจากนั้นแล้วแรงงานที่ใช้ยังแตกต่างกันไปตามชนิดของพืชที่สามารถปลูกได้ในแต่ละฤดูอีกด้วย ตัวอย่างของความต้องการแรงงานแสดงไว้ในตารางที่ 8

ตารางที่ 8

ความต้องการแรงงานต่อไร่ของพืชที่สำคัญเปรียบเทียบกับข้าว

พืช	ร้อยละ
ข้าว	100
ข้าวโพด	86
ข้าวฟ่าง	28
ถั่วเขียว	49
ถั่วเหลือง	96
ถั่วลิสง	165
ฝ้าย	203
มันสำปะหลัง	84
อ้อย	182
ยางพารา	158
มะพร้าว	67

ที่มา : Pongtanakorn and Others (1987)

จากตารางดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบความเข้มข้นของการใช้แรงงานต่อไร่ต่อปีของพืชต่าง ๆ เปรียบเทียบกับข้าวแล้ว จะเห็นว่า ฝ้าย อ้อย ถั่วลิสง ยางพารา เป็นพืชกลุ่มที่ต้องการแรงงานสูงกว่าพืชอื่น ๆ และพืชเหล่านี้ล้วนแต่ยังเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งชั้นจะมีปัญหาอยู่บ้างก็เฉพาะมันสำปะหลังเท่านั้น ซึ่งมีผู้รับซื้อค่อนข้างจำกัดอยู่แค่เฉพาะประเทศกลุ่มประชาคมยุโรป นอกจากนั้นแล้ว จะเห็นว่า ความต้องการแรงงานยังแตกต่างกันไปตามแบบแผนการเพาะปลูกตลอดปี ยกตัวอย่างจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงฤดูแล้งและช่วงฤดูฝน จะมีลักษณะความต้องการแรงงานไม่เท่ากัน ความต้องการแรงงานในช่วงฤดูฝนมากและลดลงในช่วงฤดูแล้ง มีพืชไม่กี่ชนิดที่มีความต้องการแรงงานตลอดปี แต่แรงงานก็ยังกระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะฤดูฝน ทำให้เกิดปัญหาความต้องการแรงงานที่เป็นฤดูกาลเกิดขึ้น (ตารางที่ 9)

การศึกษาความต้องการแรงงานจากภาคเกษตรกรรมจึงต้องทำการศึกษาค้นขั้งละเอียด เนื่องจากมีความแตกต่างของความต้องการแรงงานในแต่ละพืชเป็นอย่างมาก รูปแบบของการวิเคราะห์ที่จะครอบคลุมรายละเอียดเหล่านี้ได้ จะเป็นแบบจำลองแบบ Linear Programming (*Chalamwong and Khatikarn, 1986*) หรือ Non-Linear Programming (*Pongtanakorn and Other, 1987*) ผลการศึกษาความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมจากแบบจำลองแบบ Non-Linear Programming จะได้กล่าวถึงในตอนที 3.2

2.2 โครงสร้างตลาดแรงงานนอกการเกษตรในชนบท

โครงสร้างตลาดแรงงานนอกการเกษตรในชนบทไม่มีแบบแผนที่แน่นอนเหมือนกับโครงสร้างตลาดแรงงานในเมืองที่จะกล่าวต่อไปในตอนที 2.3 เท่าที่ผ่านมาลักษณะของตลาดโดยทั่วไปจะเป็นแบบไม่มีรูปแบบ (informal market) การเข้าออกตลาดแรงงานทำได้ง่าย อุปสงค์ของแรงงานยังผูกพันอย่างใกล้ชิดกับกิจกรรมการผลิตทางเกษตร ตลอดจนอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตรและกิจกรรมนอกการเกษตร เช่น อุตสาหกรรมในครัวเรือน และอุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งที่ตั้งอาจจะอยู่ในชนบทหรืออยู่ในเขตเทศบาลของแต่ละจังหวัดของประเทศ ตลาดอาจจะมีการแบ่งแยกทางภูมิศาสตร์หรือทางกายภาพอย่างเด่นชัดหรือไม่ก็ได้ ความต้องการแรงงานส่วนมากจะยังคงอยู่กับผู้มีการศึกษาในระดับต่ำและมีทักษะในการทำงานน้อย แหล่งอุปทานของแรงงานที่สำคัญจะมาจากครัวเรือนในชนบท ซึ่งบางส่วนจะมุ่งทำงานเพื่อเสริมรายได้ให้กับครัวเรือนเป็นหลัก มีแรงงานเพียงจำนวนน้อยที่อาศัยรายได้ทั้งหมดจากการขายแรงงานเพื่อยังชีพ แรงงานกลุ่มนี้ส่วนมากจะมาจากครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง (*Chalamwong, 1986*)

จากข้อมูลของ ILO - ARTEP และจากการศึกษาของโครงการการว่าจ้างแรงงานในชนบท (Rural Off-Farm Employment Assessment Project) และการจ้างงานจากแหล่งต่าง ๆ ของครัวเรือนในชนบท พบว่า มากกว่าร้อยละ 30 ของรายได้รวมของครัวเรือนมาจากการทำกิจกรรมนอกฟาร์ม ซึ่งในส่วนนี้ค่าจ้างและเงินเดือนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุด รองลงมาคือ ค่าเช่า และค่าตอบแทนจากทุน การศึกษาดังกล่าว

ให้ข้อสรุปว่า อุตสาหกรรมในครัวเรือนในชนบทเป็นแหล่งของแรงงานที่สำคัญ เนื่องจากการผลิตต้องใช้แรงงานมาก และยังมีส่วนเชื่อมโยงไปถึงผู้ผลิตวัตถุดิบซึ่งอยู่ในชนบทอีกด้วย อุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นแหล่งแรงงานของพวกย้ายถิ่นในชนบท นอกจากนี้ยังได้เปรียบอุตสาหกรรมในเมืองตรงที่อยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบและแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะอย่าง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาที่พยายามกะประมาณจำนวนแรงงานที่ประกอบกิจกรรมดังกล่าวออกมาอย่างชัดเจน ผลสรุปในส่วนนี้จึงเป็นเพียงแนวความคิดที่ได้จากการศึกษาทั้ง 2 เรื่องข้างต้นเป็นหลักเท่านั้น

ผลการศึกษาของโครงการการจ้างงานในชนบทพบว่า อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป การทอผ้าไหมและผ้าฝ้าย อุตสาหกรรมสานตะกร้า ทอเสื่อ แกะสลัก เป็นต้น ซึ่งอยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดเล็กมีคณงานประมาณ 5 คนต่อกิจการ โดยครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานในครอบครัว ที่เหลือส่วนใหญ่เป็นลูกจ้าง ส่วนอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่อยู่ในชนบทนั้นใช้แรงงานในครัวเรือนส่วนใหญ่ โดยแต่ละครัวเรือนที่ประกอบกิจการจะใช้คนอย่างน้อย 2 คนทำงาน โดยเฉลี่ยทำงานคนละมากกว่า 20 วันต่อเดือน แต่เนื่องจากไม่ทราบจำนวนอุตสาหกรรมทั้งหมดที่อยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ตลอดจนคณงานที่ช่วยเหลืออยู่ในกิจกรรมดังกล่าว จึงยังไม่สามารถกะประมาณจำนวนความต้องการแรงงานทั้งหมดในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาดังกล่าวช่วยชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบทมีส่วนสำคัญในการดูดซับแรงงาน โดยจะช่วยลดปัญหาการทำงานต่ำระดับในชนบทและปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลได้เป็นอย่างมากทางหนึ่ง เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวสามารถทำควบคู่กันไปได้กับการผลิตทางการเกษตร ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การขยายตัวของอุตสาหกรรมดังกล่าวเพื่อเป็นแหล่งดูดซับแรงงานนั้นทำได้ในแวดวงจำกัด เนื่องจากผู้ประกอบการขาดเงินทุน ขาดความยืดหยุ่นในการพัฒนาความชำนาญ (skill) ในการผลิตให้สอดคล้องกับกระบวนการผลิตใหม่ๆ ที่ทันสมัย หากแก่การควบคุมคุณภาพและขาดแหล่งรับซื้อที่เพียงพอ จากเหตุผลดังกล่าวจึงเชื่อว่า ถึงแม้รัฐบาลจะมุ่งส่งเสริมความต้องการแรงงานในกิจกรรมดังกล่าวนี้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อัตราการเพิ่มของความต้องการแรงงานในกิจกรรมเหล่านี้จะยังมีไม่มากนัก ส่วนความ

ต้องการที่จะทำงานนอกฟาร์มจากผลการศึกษาของ Chalamwong (1986) พบว่าเกษตรกรตอบสนองต่อค่าจ้างแรงงานค่อนข้างสูงเมื่อโอกาสในการจ้างงานเพิ่มขึ้นทั้งในชนบทและในเมือง คราวเรือนในชนบทเหล่านี้ก็จะย้ายถิ่นไปในทิศทางที่มีตลาดแรงงานรองรับมากขึ้นอย่างแน่นอน

2.8 โครงสร้างตลาดแรงงานในเมือง

โครงสร้างตลาดแรงงานในเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้เราเข้าใจปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผยที่เกิดขึ้นในเมืองปัจจุบัน Sussangkarn (1981) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการว่างงานโดยเปิดเผยว่า เป็นเพราะลักษณะพิเศษของตลาดแรงงานในประเทศมากกว่าจะเกี่ยวข้องกับกรณีที่ตลาดแรงงานไม่สมดุลตามสภาพภูมิศาสตร์ หรือการแบ่งแยกกันออกไปตามสภาพทางกายภาพของตลาด ลักษณะพิเศษของตลาดแรงงานไทยนั้นจะแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ (segmentation) โดยมีสภาพเป็นตลาดที่ไม่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ส่วนแรกเป็นตลาดมีรูปแบบ (formal market) ลักษณะพิเศษของตลาดแบบนี้คือ การเข้าสู่ตลาดแรงงานค่อนข้างยาก แต่เมื่อได้ทำงานแล้วจะได้รับผลตอบแทนสูงกว่าตลาดรูปแบบอื่น ความมั่นคงของการทำงานดีกว่า ซึ่งประกอบด้วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจขนาดใหญ่ หรืองานที่สภาพแรงงานมีความเข้มข้น อัตราค่าจ้างแรงงานถูกกำหนดโดยปัจจัยทางสถาบันมากกว่าเป็นไปตามกลไกของตลาดแรงงาน อีกตลาดหนึ่งเป็นตลาดไม่มีรูปแบบ (informal market) การเข้าออกในตลาดแรงงานประเภทนี้ทำได้ง่าย แต่ค่าจ้างค่อนข้างต่ำ ความมั่นคงในหน้าที่การงานก็ไม่สูงนัก อัตราค่าจ้างถูกกำหนดโดยตลาดแรงงาน ตลาดแรงงานพวกนี้ได้แก่ ผู้ประกอบการรายย่อย ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว หาบเร่ แผงลอยต่าง ๆ เป็นต้น ในตลาดแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นแหล่งที่พึ่งสุดท้ายสำหรับพวกที่ไม่สามารถหางานในตลาดที่มีรูปแบบได้แล้ว

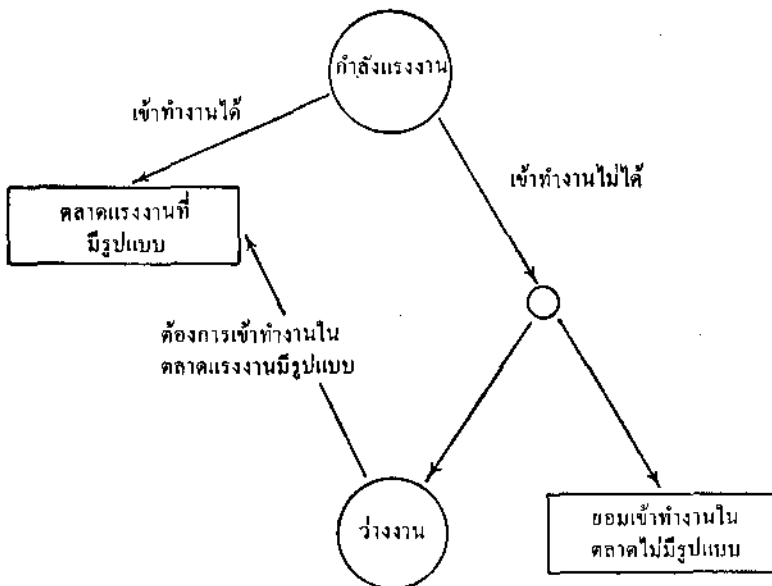
จากการที่ตลาดที่มีรูปแบบและตลาดที่ไม่มีรูปแบบมีความแตกต่างกันในเรื่องของอัตราผลตอบแทน ทำให้บุคคลบางกลุ่มเลือกที่จะรอกงานจนกว่าจะได้อำนาจในตลาดที่มีรูปแบบโดยเฉพาะพวกที่ได้รับการศึกษาสูง เหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งก็คือ ความแตกต่างระหว่างรายได้ในตลาดที่มีรูปแบบกับตลาดไม่มีรูปแบบค่อนข้างสูงสำหรับผู้มีการศึกษา

อีกเหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะค่านิยมทางสังคมซึ่งมีส่วนผลักดันให้บุคคลที่ได้รับการศึกษาไม่ยอมทำงานต่ำกว่าวุฒิในตลาดที่ไม่มีรูปแบบ

โครงสร้างของตลาดแรงงานที่กล่าวมานี้สามารถจำลองออกมาได้ตามแผนภาพที่ 1 กล่าวคือ ถ้าผู้หางานทำเข้าทำงานในตลาดที่มีรูปแบบได้ก็จะได้รับค่าจ้างและสวัสดิการสูง ดังนั้น จึงถือว่าเป็นสิ่งที่แรงงานทุกคนปรารถนา แต่เมื่อไม่สามารถเข้าทำงานได้ ผู้หางานทำก็มีทางเลือก 2 ทางคือ ยอมเข้าทำงานในตลาดที่ไม่มีรูปแบบ หรือปล่อยตนเองให้ว่างงานต่อไปแล้วพยายามเข้าทำงานในตลาดประเภทแรกให้ได้

ในกลุ่มของตลาดแรงงานมีรูปแบบนับรวมถึงข้าราชการ นายจ้าง และกิจการขนาดใหญ่ ที่เหลือคือ กิจการขนาดเล็กจะอยู่ในตลาดที่ไม่มีรูปแบบ

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างของตลาดแรงงาน



ที่มา : Sussangkarn (1987)

ส่วนผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว (own-account and unpaid family workers) นั้นแยกออกเป็นผู้ที่อยู่ในตลาดที่มีรูปแบบหรือตลาดที่ไม่มีรูปแบบค่อนข้างยาก เพราะขาดข้อมูล มีอาชีพบางอย่างซึ่งเข้าทำได้ยากเนื่องจากต้องใช้ทุนมาก แต่ถ้ามีทุนและทำได้ก็จะ

ได้ผลตอบแทนดี ซึ่งอาชีพเหล่านี้ควรจะรวมไว้ในกลุ่มของตลาดที่มีรูปแบบ สำหรับอาชีพบางประเภท เช่น หาบเร่ แผงลอยขนาดเล็ก ส่วนใหญ่รวมอยู่ในตลาดที่ไม่มีรูปแบบ

ผลการศึกษาดตลาดแรงงาน ลูกจ้างโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติตามรูปแบบของแผนภาพที่ 1 พบว่า

(1) ถ้ากำลังแรงงานเป็นชาย มีการศึกษาดี และไม่ใช้ผู้อพยพย้ายถิ่นมาใหม่ ๆ จะมีโอกาสที่จะได้รับเข้าทำงานในตลาดแรงงานที่มีรูปแบบมากกว่า

(2) พวกที่ไม่สามารถเข้าทำงานในตลาดที่มีรูปแบบได้ ถ้าเป็นชายที่มีการศึกษาสูง จะรอคอยโอกาสที่จะเข้าทำงานในตลาดมีรูปแบบให้ได้ ดังนั้น จึงเลือกที่จะตกงานและรอสมัครทำงานครั้งต่อไป โดยส่วนใหญ่จะได้รับการอุปถัมภ์ทางการเงินจากครอบครัว

(3) ในกลุ่มพวกอยู่ในตลาดไม่มีรูปแบบ การศึกษาไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อค่าจ้าง ดังนั้น จึงไม่มีแรงกระตุ้นให้บุคคลกลุ่มนี้มุ่งเรียนหนังสือให้สูงขึ้น การจ่ายค่าจ้างในตลาดแบบนี้ในภาคกลาง กรุงเทพฯ และภาคใต้ จะจ่ายค่าจ้างสูงกว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และผู้ชายจะได้ค่าจ้างสูงกว่า ผู้ย้ายมาทำงานใหม่จะได้ค่าจ้างต่ำในช่วงแรก แต่เมื่ออยู่ไป ค่าจ้างก็จะสูงขึ้นเท่ากับผู้ที่อยู่แต่เดิม

(4) ผลตอบแทนของการศึกษาในกลุ่มที่ทำงานในตลาดที่มีรูปแบบค่อนข้างชัดเจน ยิ่งมีการศึกษาสูงขึ้นก็จะได้ผลตอบแทนสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว

(5) รัฐบาลจะจ่ายค่าจ้างสูงกว่าเอกชน ยกเว้นพวกที่จบการศึกษามหาวิทยาลัย

(6) ผู้ย้ายถิ่นน้อยกว่า 5 ปี ในตลาดที่มีรูปแบบจะได้ค่าจ้างต่ำกว่าพวกที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเรื่องของความมั่นใจในตัวตนงานของนายจ้าง ถ้าคนงานมาจากต่างถิ่น โอกาสที่คนงานจะออกจากงานย้ายกลับถิ่นเดิมจะมีมากกว่า

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า อัตราค่าจ้างของตลาดทั้ง 2 รูปแบบยังแตกต่างกันมาก และยิ่งระดับการศึกษาของแรงงานสูงขึ้นเท่าใด ความแตกต่างของค่าจ้างดังกล่าวก็จะยิ่งสูงขึ้น ดังนั้นคนยังมีการศึกษาสูงเท่าใดก็ยังมีแนวโน้มที่จะรองานที่ต้องการมากขึ้น โดยเฉพาะงานที่มาจากตลาดที่มีรูปแบบ ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ถ้ารัฐบาลจำกัดอัตรา

การรับผู้มีการศึกษาเข้าทำงาน อีกทั้งธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ไม่สามารถขยายธุรกิจ เพื่อ
รองรับคนงานที่เพิ่มขึ้นได้ การว่างงานในหมู่ผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงก็จะมีอยู่ต่อไป และ
อาจจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

3. แนวโน้มในอนาคตของการว่าจ้างแรงงาน

แนวโน้มในอนาคตของการว่าจ้างแรงงานจะรุนแรงมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับการ
คาดประมาณการกำลังแรงงานหรืออุปทานของแรงงานในอนาคตและอุปสงค์ของแรงงาน
ในภาคต่าง ๆ ของประเทศ

3.1 แนวโน้มในอนาคตของอุปทานแรงงาน

อัตราการเจริญเติบโตของกำลังแรงงานขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร
และอัตราการเข้าร่วมแรงงานของประชากรอย่างมาก อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร
นั้นจะถดถอยลงจากร้อยละ 1.7 ต่อปีไปเป็นร้อยละ 1.1 ต่อปีใน พ.ศ. 2548 ขณะที่
อัตราการเข้าร่วมแรงงานไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนักในหมู่ผู้ชายในอนาคต เนื่องจากประ-
ชากรลดลง การมีบุตรน้อยลงทำให้สตรีก็จะมีเวลาเข้าร่วมแรงงานได้มากขึ้น จากเหตุผล
ดังกล่าวมานี้ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทยได้กะประมาณอัตราการเข้าร่วมแรงงาน
และอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานไว้ดังนี้

ปี	อัตราการเข้าร่วมแรงงาน (ร้อยละ)	อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงาน (ร้อยละ)
2528	90.81	
2533	90.06	2.75
2538	91.30	2.38
2543	91.48	1.99
2548	91.47	1.56

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า อัตราการเข้าร่วมแรงงานในอีก 2 ทศวรรษข้างหน้าจะ
ยังสูงอยู่มาก ขณะที่อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานนั้นลดน้อยลงทุกปี

3.2 ขนาดของความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรม

3.21 ความต้องการแรงงานพืชหลัก

ในอนาคตนั้น ภาคเกษตรกรรมยังเป็นภาคที่สำคัญในการดูดซับแรงงานอยู่ต่อไป แต่ความสำคัญนั้นจะลดลงไปมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาคการผลิตอื่น ๆ ของประเทศ เนื่องจากความจำกัดของทรัพยากรที่ดิน และการแข่งขันการใช้แรงงานจากภาคการผลิตอื่น ๆ ในการกะพยากรณ์ของ *Pongtanakorn and Other (1987)* พบว่า พื้นที่เพาะปลูกในอนาคตจะเพิ่มขึ้นไม่มากนัก แต่การปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกระหว่างพืชที่สำคัญในอนาคตจะมีผลทำให้ความต้องการแรงงานแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะเมื่อพืชใดมีราคาดี การเพาะปลูกก็จะเหวี่ยงทางไปในการปลูกพืชนั้น (ตารางที่ 10) ในช่วงฤดูฝนความต้องการ

ตารางที่ 10

การเพิ่มขึ้นของการใช้แรงงานของพืชที่สำคัญช่วงปี พ.ศ. 2527 - 2534

(อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี)

พืช	ร้อยละ
ข้าวนาปี	1.08
ข้าวเหนียว	0.06
มันสำปะหลัง	-2.16
ข้าวโพด	-4.35
อ้อย	5.62
ข้าวพ่าง	-6.33
ถั่วเขียว	13.89
ถั่วเหลือง	10.55
ถั่วลิสง	0.65
ฝ้าย	6.51
ปอ	-4.36
ยางพารา	1.32

การแรงงานในอนาคตจะไม่ดีขึ้น เนื่องจากการคาดการณ์ในช่วงอีก 5 ปีข้างหน้าพบว่า ราคาพืชผลเกษตรจะไม่ค่อยดี อัตราการเพิ่มของความต้องการแรงงานในฤดูฝนมีเพียงร้อยละ 0.55 ขณะที่อัตราดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.40 ในช่วงฤดูแล้ง แต่เนื่องจากอัตราการว่างงานในช่วงฤดูแล้งสูงถึงร้อยละ 19 ของกำลังแรงงาน ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของความต้องการแรงงานในอัตราดังกล่าวจึงไม่ช่วยแก้สถานการณ์การว่างงานตามฤดูกาลได้มากนัก (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 11

การเพิ่มขึ้นของความต้องการแรงงานในช่วงฤดูฝนและฤดูแล้ง
จำแนกเป็นรายภาคช่วงปี พ.ศ. 2527-2534

ภาค	2527		2534		อัตราการเพิ่มเฉลี่ย	
	ฤดูแล้ง	ฤดูฝน	ฤดูแล้ง	ฤดูฝน	ฤดูแล้ง	ฤดูฝน
เหนือ	3,539,760	4,525,186	4,074,981	4,552,721	2.86%	0.12%
ตะวันออกเฉียงเหนือ	4,625,913	8,182,253	5,155,577	8,304,627	2.19%	0.30%
ใต้	1,859,400	1,960,637	2,025,006	2,112,888	1.72%	1.51%
กลาง	2,777,426	2,964,966	3,158,299	3,155,455	2.60%	1.25%
รวม	12,802,499	17,633,042	14,413,863	18,125,691	2.40%	0.55%

ช่วงฤดูฝนซึ่งอัตราการเติบโตของความต้องการแรงงานมีเพียงร้อยละ 0.55 เท่านั้น เป็นช่วงที่เราควรให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการเจริญตัวของความต้องการแรงงานดังกล่าวนี้ต่ำกว่าการเพิ่มของกำลังแรงงานในช่วงเดียวกันคือ ประมาณร้อยละ 2.4 อย่างไรก็ตาม ผลของความไม่สมดุลของตลาดแรงงานดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดปรากฏการณ์หลายอย่างในอนาคต เช่น

(1) ในช่วงห้าปีข้างหน้า อัตราค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงในชนบทคงจะลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคนในชนบทเป็นอย่างมาก เนื่องจากทุกวันนี้ ฐานะความเป็นอยู่ของคนในชนบทก็ต่ำมากอยู่แล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับคนในเมือง

(2) ปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับคาดว่าจะเป็นมากขึ้น

(3) การเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อประกอบกิจกรรมการผลิตพืชไร่จะมากขึ้น แต่เนื่องจากฐานะแรงงานดังกล่าวยังไม่ค่อยดีนัก ความสามารถดูดซับแรงงานในช่วงเวลาอันสั้นจึงยังไม่มากนัก แต่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในอนาคตเมื่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตรที่ใช้พืชผักผลไม้เหล่านี้เป็นวัตถุดิบขยายตัวมากขึ้น

(4) การหางานรับจ้างทำในภาคอุตสาหกรรมและบริการในชนบทจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ยังคงเจริญเติบโตอยู่เฉพาะบริเวณรอบเมืองหลัก ๆ เท่านั้น ความสามารถดูดซับแรงงานจากชนบทจริง ๆ แล้วจึงยังคงอยู่ในขอบข่ายที่จำกัด และ

(5) การย้ายถิ่นออกจากชนบทจะขยายตัวมากขึ้น

3.22 ความต้องการแรงงานของพืชไร่

เนื่องจากอนาคตของความต้องการแรงงานที่มีต่อพืชสำคัญไม่ค่อยแจ่มใสนัก ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ความสนใจจึงมาอยู่ที่พืชไร่บางชนิด ซึ่งได้แก่ พริก หอม กระเทียม ยาสูบ พืชผักและผลไม้ (ตารางที่ 12) ในปี พ.ศ. 2525 พืชผลเหล่านี้มีมูลค่าที่ฟาร์มคิดเป็นร้อยละ 19 ของมูลค่าในระดับฟาร์มของสินค้าเกษตรทั้งหมด อัตราส่วนดังกล่าวยังคงยืนอยู่ในระดับเดียวกันคือ ร้อยละ 18 ในปี พ.ศ. 2529 การที่ส่วนแบ่งของพืชไร่ต่าง ๆ มีปริมาณค่อนข้างสูงทำให้เชื่อได้ว่าจะมีส่วนสำคัญในการดูดซับแรงงานในช่วงฤดูแล้งได้มาก อย่างไรก็ตาม การกะประมาณแรงงานของพืชไร่ต่าง ๆ เหล่านี้ทำได้ยากเนื่องจากไม่มีข้อมูลโดยตรง และข้อมูลขาดความสมบูรณ์ ผลการศึกษาจึงได้รวบรวมพืชไร่บางชนิด (เท่าที่มีข้อมูล) ที่ปลูกกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ จำนวน 10 พืช ซึ่งได้แก่ พริกใหญ่ พริกเล็ก กระเทียม ผักกาด มะเขือเทศ ถั่วลิ้นเตา หอมเล็ก สับปะรด แดงโม และยาสูบ โดยเทียบความต้องการแรงงานจากหน่วยคน-วัน ให้กลับมาเป็นคน (ทำงานเต็มที่ 8 ชั่วโมง) ที่ทำกิจกรรมดังกล่าวตลอดปี และทำการ

กะประมาณความต้องการในอนาคตโดยใช้แนวโน้มในอดีตเป็นตัวกำหนด ดังปรากฏในตารางที่ 12

ผลการเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2524 ถึงปี 2530 พบว่า จำนวนแรงงานที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับพืชรองเพิ่มขึ้นไม่มากนัก ประมาณ 13,400 คน หรือคิดเป็นอัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปีเพียงร้อยละ 0.84 แต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คาดว่าแรงงานที่ใช้ในการผลิตพืชรองจะเพิ่มมากขึ้นประมาณ 19,000 คน โดยอัตราเพิ่มเฉลี่ยในช่วงนี้สูงกว่าช่วงที่แล้วเล็กน้อยคือ ร้อยละ 1.71 พืชที่มีอัตราการเพิ่มค่อนข้างสูงในช่วงนี้ได้แก่ สับปะรด และยาสูบ

ตารางที่ 12

การฉายภาพความต้องการแรงงานพืชรองที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2524-2534

พืช	จำนวนแรงงาน (คน)			อัตราเพิ่มเฉลี่ย	
	2524	2530	2534	2524-2530	2530-2534
พริกใหญ่	68,598	72,753	75,522	0.84	0.93
พริกเล็ก	29,625	13,725	13,125	10.99	-1.18
กระเทียม	57,164	58,578	59,521	0.35	0.40
ผักกาด	3,607	2,775	2,220	-3.75	-5.58
มะเขือเทศ	3,298	3,126	3,011	-0.76	-0.94
ถั่วลิ้นเต่า	356	213	117	-7.34	-14.95
หอมเล็ก	24,498	22,778	21,631	-1.03	-1.20
สับปะรด	18,446	27,299	33,202	5.60	5.26
แตงโม	7,032	8,116	8,839	2.05	2.13
ยาสูบ	44,511	61,750	73,243	4.68	4.26
รวม	257,985	271,360	290,432	0.84	1.71

ที่มา : จากการกะประมาณโดยใช้สมการแนวโน้มในอดีต ช่วงปี พ.ศ. 2513 ถึงปี พ.ศ. 2524 ข้อมูลได้จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2528/29