

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความมุ่งหมายสำคัญของการคาดประมาณประชากรแรงงานที่เสนอในรายงานนี้คือ การให้ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความต้องการแรงงานข้ามชาติในอีก 15 ปี ข้างหน้า ซึ่งได้จากการคาดประมาณอุปสงค์และอุปทานแรงงานไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เราให้ข้อสมมติว่าเมื่ออุปสงค์มากกว่าอุปทาน ทางหนึ่งที่มีเหตุผลคือทำให้ความสำคัญต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพื่อเพิ่มอุปทานแรงงาน

ในการศึกษานี้ได้ฉายภาพกำลังแรงงานในสองภาพ ภาพที่หนึ่งคือเมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราการเข้าร่วมแรงงาน และภาพที่สองคือมีการเปลี่ยนแปลงอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานในอัตราเดียวกับการเปลี่ยนแปลงระหว่างปี พ.ศ.2528-2537 ซึ่งทั้งสองภาพนี้ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าภาพการเติบโตกำลังแรงงานของไทยได้สิ้นสุดลงแล้ว ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาการเติบโตแรงงานของไทยมีอัตราร้อยละ 2 แต่ภายใต้ข้อตกลงเบื้องต้นของการเปลี่ยนแปลงอัตราการเข้าร่วมแรงงานพบว่า การเติบโตแรงงานของไทย ในช่วงปี พ.ศ.2548-2553 จะเหลือเพียงร้อยละ 0.69 เท่านั้น

การลดลงของกำลังแรงงานนี้เนื่องมาจากการลดลงอย่างรวดเร็วของภาวะเจริญพันธุ์ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2513 มีผลให้จำนวนกลุ่มคนรุ่นอายุเดียวกันที่เข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยกว่ากลุ่มคนรุ่นอายุเท่ากันนี้ในอดีต การเพิ่มเวลาอยู่ในโรงเรียนทำให้แรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานช้าลง นอกจากนั้นการเพิ่มปริมาณการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงคงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานของหญิงไทยสูงอยู่แล้ว ดังนั้นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อัตราการเติบโตกำลังแรงงานลดลงอย่างรวดเร็ว คือ ปัจจัยทางประชากรและทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดลงของกลุ่มเยาวชนอายุระหว่าง 15 ถึง 29 ปี

ในระหว่างปี พ.ศ.2538-2553 จำนวนกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นในทุกภาคของประเทศ แต่ถึงอย่างไรก็ตามถ้ารูปแบบการย้ายถิ่นภายในประเทศยังคงรูปแบบเหมือนในปัจจุบัน คือ มีผู้อพยพย้ายเข้ากรุงเทพมหานคร และภาคกลางเป็นจำนวนมากกว่าภาคอื่น ๆ ในขณะที่มีการย้ายออกจาก ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ดังนั้นอัตราการเติบโตแรงงานของภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะลดลงมากกว่าของกรุงเทพมหานคร และภาคกลาง

ผลการคาดประมาณพบว่า ระหว่าง ปี พ.ศ.2538-2553 กำลังแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา จะลดลงจากร้อยละ 79 เหลือ ร้อยละ 62 แรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยม และสูงกว่ามัธยม เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 เป็น 24 และจากร้อยละ 7 เป็น 14 ตามลำดับ ถึงแม้ว่ารัฐบาลเน้นนโยบายเพิ่มระดับการศึกษา แต่โดยรวมแล้วก็ไม่ได้ทำให้ขนาดกำลังแรงงานเปลี่ยนแปลงไปมากนัก เพียงแต่กำลังแรงงานที่เป็นเยาวชนเท่านั้นที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน แต่การลดลงของเยาวชนในตลาดแรงงานนั้นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุของประชากร และการลดลงของอัตราการเข้าร่วมในตลาดแรงงาน ดังนั้นการปรับปรุงระดับการศึกษาของเยาวชนจึงมีผลกระทบในระยะสั้นเพียงเล็กน้อยต่อองค์ประกอบทางการศึกษาของกำลังแรงงานเท่านั้น การเน้นการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในการทำงานในกลุ่มแรงงานวัย 20-30 ปี น่าจะเป็นการปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์อย่างรวดเร็ววิธีหนึ่ง

การคาดประมาณความต้องการแรงงานนั้น โดยทั่วไปทำได้ยากกว่าการคาดประมาณปริมาณแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาด ในการคาดประมาณความต้องการแรงงานที่เสนอในรายงานนี้มีข้อตกลงเบื้องต้นว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และประสิทธิภาพของแรงงานตามอุปสงค์แรงงาน ข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการคาดประมาณอุปสงค์แรงงานตามสาขาอุตสาหกรรมคือ ข้อมูลในช่วงที่ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว คือ ระหว่างปี พ.ศ.2526 ถึง 2536 ซึ่งถ้าประเทศไทยจะยังคงอัตราการเติบโตนี้ไปอีกใน 15 ปี ข้างหน้า สถานการณ์แรงงานจะเปลี่ยนจากที่เคยมีแรงงานล้นเกินเล็กน้อยเป็นการขาดแคลนแรงงานประมาณร้อยละ 9 ในปีพ.ศ.2543 และการขาดแคลนนี้จะสูงถึงเกือบร้อยละ 70 ของแรงงานที่มีอยู่ในปี พ.ศ.2553 ความต้องการแรงงานจะเพิ่มมากที่สุด ในภาคการผลิตอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง ภายใต้ข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าวการขาดแคลนแรงงานกระจายตามสาขาอุตสาหกรรมจะเกิดขึ้นอย่างเด่นชัดคือ จากร้อยละ 55, 12 และ 6 ของแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตร การผลิตอุตสาหกรรม และการก่อสร้างในปี พ.ศ.2538 ตามลำดับ เป็นร้อยละ 28 ของแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตร และในสัดส่วนที่เท่ากันคือ ประมาณร้อยละ 25 ของแรงงานในภาคการผลิตอุตสาหกรรมและการก่อสร้างในปี พ.ศ.2553

การขาดแคลนแรงงานนี้ไม่สามารถแก้ไขได้ถ้าไม่ลดการเติบโตทางเศรษฐกิจหรือเพิ่มการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ในการฉายภาพเพื่อหาความสมดุลย์ของแรงงานนี้เราได้ให้ข้อสมมุติว่า ถ้าการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงคือ เมื่ออัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มลดลงจากประมาณร้อยละ 9 ในระหว่างปี พ.ศ.2526-2536 เป็นประมาณร้อยละ 6 ประเทศไทยจะประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระหว่างปี พ.ศ.2543-2548 และถ้าอัตราการเติบโตของมูลค่าเพิ่มลดลงเหลือประมาณร้อยละ 5.5 ปัญหาการขาดแคลนแรงงานจะไม่เกิดจนกระทั่งระหว่างปี พ.ศ.2548-2553 โดยในปี พ.ศ.2553 ประเทศไทยจะขาดแคลนแรงงานประมาณ 800,000 คน

ถ้าต้องการรักษาระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ไว้ การพัฒนาฝีมือแรงงานจะทำให้ความกดดันเกี่ยวกับความต้องการแรงงานลดลงอย่างมาก ภายใต้ข้อตกลงการพัฒนาฝีมือแรงงานในภูมิภาคต่าง ๆ ให้เท่ากับของกรุงเทพมหานคร (ยกเว้นภาคเกษตร) พบว่า การขาดแคลนแรงงานจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 8 ของกำลังแรงงานในปี พ.ศ.2553 แต่ถ้าการพัฒนาฝีมือแรงงานในภูมิภาคต่าง ๆ ให้เท่ากับของกรุงเทพมหานครโดยรวมการพัฒนาฝีมือแรงงานในภาคเกษตรด้วย สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานจะกลับกลายเป็นการมีแรงงานส่วนเกินเกือบถึงร้อยละ 10 ผลที่แตกต่างภายใต้ข้อสมมุติต่าง ๆ นี้ยืนยันว่า อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาฝีมือแรงงานในภาคเกษตรมีผลอย่างสำคัญยิ่งต่อการมีแรงงานล้นเกินหรือการขาดแคลนแรงงาน

การฉายภาพความต้องการกำลังแรงงานที่ระดับการศึกษาต่าง ๆ พบว่า รัฐบาลจำเป็นต้องเน้นการเพิ่มจำนวนแรงงานที่มีคุณสมบัติทางการศึกษาสูงขึ้น โดยในระยะสั้นรัฐต้องเน้นความพยายามให้กำลังแรงงาน มีการศึกษาอย่างน้อยระดับมัธยมศึกษา และในขั้นต่อไปต้องเพิ่มระดับการศึกษาให้เป็นอย่างน้อยสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา

ผลของการฉายภาพกำลังแรงงานนี้ขึ้นกับข้อสมมุติในเรื่องของแนวโน้มในอนาคตของการเปลี่ยนแปลงทางประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งคงจะยากที่แนวโน้มนี้จะจริงไปตลอดช่วงของการฉายภาพ ซึ่งความไม่แน่นอนนี้กลับเป็นข้อดีเพราะช่วยให้การฉายภาพแรงงานในรายงานนี้ สามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายสอดแทรกที่เกี่ยวเนื่องกับตลาดกำลังแรงงาน

การฉายภาพแรงงานนี้แสดงให้เห็นว่าภายใต้ข้อตกลงที่ "สมเหตุสมผล" จากปรากฏการณ์ในอดีต ประเทศไทยจะประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในปี พ.ศ.2543 และบนพื้นฐานของความ "สมเหตุสมผล" ที่เท่า ๆ กันนั้น ก็สามารนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานสามารถถูกทำให้ลดลงหรือหมดไปได้ และในการคาดประมาณแรงงานนี้ไม่มีข้อสมมติใดที่นำการอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศมาร่วมพิจารณาด้วย แต่จากการฉายภาพแรงงานภายใต้ข้อตกลงต่าง ๆ พบว่า ถึงแม้จะไม่มีเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศก็ตาม การกีดกันให้สนับสนุนการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยยังคงมีอยู่ แต่ถ้ารัฐบาลมีนโยบายเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจก็จะสามารถลดความกดดันนี้ลงได้

ถ้าจะรักษาระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ไว้โดยใช้เฉพาะแรงงานที่มีอยู่ในประเทศนั้น คือ การไม่นำเข้าแรงงานข้ามชาติ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงาน ทั้งนี้เพราะว่าแรงงานของเราส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ในขณะที่ผลิตผลจากภาคเกษตรต่ำกว่าสาขาอุตสาหกรรมอื่น ๆ ดังนั้นการพัฒนาฝีมือแรงงานในภาคเกษตร ทำให้มีแรงงานที่ไม่ต้องการทำงานในภาคเกษตรเคลื่อนย้ายไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้ ซึ่งคาดว่าอัตราความต้องการแรงงานในภาคสาขาอุตสาหกรรมอื่น ๆ เพิ่มขึ้นในตลอดช่วง 15 ปีของการฉายภาพครั้งนี้

การเพิ่มการลงทุนรวมทั้งการเพิ่มการฝึกอบรม หรือความรู้แก่กำลังแรงงานในภาคเกษตร เพื่อให้สามารถร่วมแรงงานในนอกภาคเกษตร เป็นการพัฒนาแรงงานในภาคเกษตร การเพิ่มการลงทุน และฝึกอบรมแรงงานในภาคเกษตรนั้นไม่เพียงแต่เป็นการเพิ่มอุปทานแรงงานนอกภาคเกษตร แต่สามารถคาดได้ว่าจะเป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของแรงงานในภาคเกษตรอีกด้วย