



ผลงานหมายเลข 3

เรื่อง

การส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน

ผลงานของ

นายปกรณ์ อมรชีวิน

ผู้ขอประเมินตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ

(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)

ตำแหน่งเลขที่ 5

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงาน

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่อง : การส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน

จัดทำโดย : นายปกรณ์ อมรชิวิน

ปีที่ดำเนินการ : 2548

ผลงานฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาการหางานทำของแรงงานเยาวชน ซึ่งมีการว่างงานถึง 88 ล้านคนในปี 2546 หรือคิดเป็นร้อยละ 14.4 ของแรงงานเยาวชนอายุ 15-24 ปี โดยแรงงานเหล่านี้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากแรงงานทั่วไปในตลาดแรงงาน การศึกษาพบว่าปัญหาการว่างงานของเยาวชนมีลักษณะที่สำคัญ คือ เยาวชนจะประสบปัญหาในการหางานทำมากกว่าแรงงานผู้ใหญ่ทั่วไป บางครั้งสถิติการว่างงานของเยาวชนจึงสูงกว่าแรงงานทั่วไปกว่า 2 เท่าตัว จากปัจจัยต่างๆ รวมทั้งการขาดประสบการณ์ในการทำงานหรือการไม่เคยทำงานมาก่อนเป็นเหตุให้นายจ้างบางรายไม่ประสงค์จะจ้างงาน หรือบางส่วนมีคุณสมบัติไม่ตรงกับที่ตลาดแรงงานต้องการ มีการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานบางประเภท เช่น แรงงานเยาวชนเพศหญิง แรงงานชนกลุ่มน้อย เป็นต้น โดยทั่วไปเยาวชนจึงเป็นกลุ่มที่มีอัตราการว่างงานสูงกว่าแรงงานกลุ่มอื่น ๆ นอกจากปัญหาการว่างงานแล้ว การที่เยาวชนหางานทำได้ยากกว่าแรงงานทั่วไปบางส่วนจึงต้องทำงานต่างระดับ หรือมีการว่างงานแฝง ได้งานไม่ตรงตามความรู้หรือฝีมือ รวมทั้งต้องทำงานในลักษณะที่เป็นงานชั่วคราว งานที่มีค่าจ้างและสวัสดิการไม่ดี ขาดความมั่นคง บางส่วนยุติการหางานทำเนื่องจากไม่สามารถหางานทำได้เป็นเวลานาน ทั้งที่ยังประสงค์จะทำงานถ้าสามารถหาได้

ในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการจ้างงานแรงงานเยาวชนในระดับนานาชาติ มีองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ได้ติดตามและดำเนินการแก้ไขปัญหาการมีงานทำของแรงงานเยาวชนในลักษณะภาพรวม ได้มีการนำเรื่องนี้เข้าพิจารณาในที่ประชุมระหว่างประเทศในระบบสหประชาชาติ และการดำเนินการในภูมิภาคต่างๆ เพื่อร่วมกันพิจารณาปัญหาและหามาตรการลดจุดชนวนทางป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ให้แก่แรงงานเยาวชนเหล่านี้ มีการดำเนินการร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายในการลดปัญหาการว่างงาน การสร้างความเข้าใจและร่วมกันแก้ปัญหา ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนประเทศต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานี้

ผลงานฉบับนี้ศึกษาลักษณะ แนวโน้ม ปัญหา การทำงานทำและลักษณะการว่างงานของ
แรงงานเยาวชนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหของทั้งองค์การ และหน่วยงาน
ระหว่างประเทศ และการแก้ไขปัญหของประเทศไทยต่างๆ เพื่อเป็นตัวอย่างและอาจเป็นแนวทางที่จะนำมา
ปรับใช้เพื่อแก้ปัญหการว่างงานของเยาวชนในประเทศไทยต่อไป



จ 12.05.6

ป116ก

๒๕๔๙

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



11713

การส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน

นายปรกรณ์ อมรชีวิน

มกราคม 2549

ในแต่ละประเทศซึ่งมีปัญหาแตกต่างกัน ได้มีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยมีการดำเนินการที่สำคัญคือบางประเทศกำหนดแผนด้านการจ้างงานทำของเยาวชนในแผนพัฒนา ประเทศ บางประเทศกำหนดในแผนพัฒนาในสาขาต่างๆ หรือในแผนแก้ปัญหาความยากจนของประเทศ บางประเทศมีการใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคในการส่งเสริมการจ้างงาน บางส่วนมีการใช้มาตรการ เฉพาะด้าน เช่น การศึกษา และด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ด้านการใช้ระบบข้อมูลและข่าวสาร และการบริหารตลาดแรงงาน การใช้มาตรการจูงใจหรือการสนับสนุนเอกชนด้านต่างๆ เช่น การให้เงินช่วยเหลือสถานประกอบการให้จ้างเยาวชนเข้าทำงาน หรือเข้าฝึกงาน การร่วมมือกับภาคเอกชนในการฝึก และพัฒนาฝีมือแรงงานให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดแรงงานโดยให้เงินสนับสนุนหรือการใช้ มาตรการด้านภาษี การให้ความช่วยเหลือกลุ่มเยาวชนที่ด้อยโอกาสหรือมีปัญหาในการหางานทำมาก กว่าเยาวชนทั่วไป การดำเนินการเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความสนใจ และการสนับสนุนด้านงบประมาณ และด้านอื่นๆ จากรัฐ

เยาวชนเป็นทรัพยากรที่มีค่าของสังคม การปล่อยให้เยาวชนว่างงานนอกจากจะเป็น การสูญเสียทรัพยากรที่มีค่าของประเทศ ในประเทศที่มีการพัฒนาการศึกษาการว่างงานของเยาวชน หมายถึงการว่างงานของผู้มีการศึกษาจำนวนมาก เป็นการสูญเสียที่รัฐได้ลงทุนไว้เป็นจำนวน มาก การปล่อยให้เยาวชนว่างงานจึงมีผลให้ประเทศไม่ได้ผลผลิตจากแรงงานเท่าที่ควร ทั้งเป็นภาระแก่ สังคมและครอบครัว บางส่วนสร้างปัญหาให้แก่สังคมในด้านต่างๆ เช่น ปัญหายาเสพติด หรือการ ประกอบอาชญากรรม ปัญหาการหางานทำของเยาวชนจึงควรเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขโดยเร็ว แม้ในกรณีของประเทศไทยปัญหาการว่างงานของเยาวชนอาจไม่รุนแรงเท่าประเทศอื่นๆ จากการที่มี อัตราการว่างงานของเยาวชนต่ำกว่าอัตราการว่างงานของเยาวชนโดยเฉลี่ยของโลก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการว่างงานของแรงงานผู้ใหญ่ของไทยแล้ว แรงงานเยาวชนมีอัตราการว่างงานสูงกว่าอัตราว่าง งานโดยเฉลี่ยของแรงงานผู้ใหญ่หลายเท่าตัว ดังนั้นจึงควรมีการดำเนินการในเรื่องนี้โดยเร็ว

คำนำ

แรงงานเยาวชนอายุ ระหว่าง 15 – 24 ปี ที่มีมากกว่า 1,000 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 18 ของประชากรโลก เป็นกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษหลายประการ รวมทั้งเรื่องการหางานทำ แม้แรงงานกลุ่มนี้จะมีลักษณะหลายประการคล้ายกับแรงงานในกลุ่มอายุอื่นๆ แต่ก็มีลักษณะเฉพาะและมีความแตกต่างกับแรงงานทั่วไป รวมทั้งมีความแตกต่างกันภายในกลุ่มแรงงานเยาวชนเองอีกด้วย การหางานทำก็เช่นกัน แรงงานในกลุ่มนี้มีโอกาสในการได้งานทำแตกต่างจากแรงงานทั่วไป และแตกต่างกันภายในกลุ่มแรงงานเยาวชนเองด้วย เนื่องจากความแตกต่าง เรื่อง เพศ อายุ ระดับการศึกษา เชื้อชาติ สุขภาพและความทุพพลภาพ ในหลาย ๆ ประเทศจะพบว่า แรงงานเยาวชนสตรีจะมีสถิติว่างงานสูงกว่าแรงงานภายในกลุ่มอายุเดียวกัน แรงงานเยาวชนโดยรวม (อายุ 15 – 19 ปี) โดยปกติจะมีอัตราการว่างงานสูงกว่าแรงงานอายุมากกว่า (ช่วงอายุ 20 ปี ขึ้นไป) บางครั้งสูงกว่าเป็นเท่าตัวหรือหลายเท่าตัว

องค์การแรงงานระหว่างประเทศคาดการณ์ว่าในปี 2546 มีแรงงานเยาวชนถึง 88 ล้านคน ไม่สามารถหางานทำได้ หรือเท่ากับร้อยละ 47 ของผู้หางานทำทั้งหมดจำนวน 186 ล้านคนในปีนั้น โดยมีสถิติการว่างงานสูงถึงร้อยละ 14.4 ขณะที่แรงงานทั่วไปมีอัตราการว่างงานเพียงร้อยละ 6.2 เท่านั้น และเมื่อเปรียบเทียบกับทศวรรษที่ผ่านมาพบว่า ในช่วงดังกล่าวมีสถิติการว่างงานของแรงงานเยาวชน เพียงร้อยละ 11.7 (ILO : Global Employment Trend of Youth , 2004)

แต่การว่างงานอย่างเปิดเผยดังกล่าวเป็นเพียงหนึ่งในปัญหาของแรงงานเยาวชนเท่านั้น ยังมีปัญหาอีกหลายประการอันเป็นปัญหาที่มีลักษณะเช่นเดียวกับแรงงานทั่วไปและบางปัญหาก็มีลักษณะเฉพาะของแรงงานกลุ่มนี้ เช่น ปัญหาการทำงานต่ำระดับ หรือได้งานทำไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่ได้ศึกษาหรือฝึกฝนมา การขาดทางเลือกในตลาดแรงงานทำให้ต้องทำงานที่มีสภาพการจ้างและสวัสดิการที่ไม่ดี ในประเทศกำลังพัฒนาแรงงานเยาวชนเหล่านี้โดยเฉพาะแรงงานหญิงจะเป็นกลุ่มที่ทำงานที่ถือว่าเป็นงานต่ำระดับจำนวนมากทั้งต้องทำงานในสภาพการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานของแรงงานทั่วไป การหางานทำก็อาจประสบความยากลำบากกว่าแรงงานกลุ่มอื่น บางครั้งส่งผลให้เกิดปัญหาการไม่หางานทำต่อไปทั้งที่ยังประสงค์จะหางานทำ เนื่องจากการไม่สามารถหางานทำได้นาน ๆ เป็นผลให้เกิดความท้อใจหยุดการหางานทำซึ่งอาจเป็นการหยุดชั่วคราวหรืออาจหยุดเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดการสูญเสียกำลังแรงงานในสังคมไปอย่างน่าเสียดาย และส่งผลให้สังคมไม่มีผลผลิตเท่าที่ควร ทั้งเป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคมที่ต้องใช้ทรัพยากรและเวลาในการพัฒนาแรงงานให้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานและควรเป็นกำลังสำคัญที่สร้างผลผลิตให้แก่สังคมมิใช่มาเป็นภาระให้แก่ครอบครัวและสังคม

รายงานฉบับนี้ศึกษาลักษณะ แนวโน้ม ปัญหา การทำงานทำและลักษณะการว่างงาน
ของแรงงานเยาวชนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหาของทั้งองค์การ และหน่วยงาน
ระหว่างประเทศ และการแก้ไขปัญหาของประเทศต่างๆ เพื่อเป็นตัวอย่างและอาจเป็นแนวทางที่จะนำมา
ปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานของเยาวชนในประเทศไทยต่อไป

นายปกรณ์ อมรวิวัฒน์

มกราคม 2549

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
คำนำ.....	(2)
สารบัญ.....	(3)
สารบัญตาราง.....	(4)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความสำคัญของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์.....	3
- ขอบเขตและวิธีการศึกษา.....	3
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
- นิยามศัพท์.....	4
บทที่ 2 ลักษณะและสถานการณ์การทำงานของแรงงานเยาวชน.....	5
- นิยามของแรงงานเยาวชน.....	5
- ลักษณะและแนวโน้มของตลาดแรงงานเยาวชน.....	5
- ปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างงานเยาวชน.....	12
บทที่ 3 มาตรการแก้ไขปัญหาการว่างงานของเยาวชน	15
- แนวทางและมาตรการส่งเสริมการจ้างงานเยาวชนด้านต่างๆ.....	17
- ข้อมูลและบริการข้อมูลตลาดแรงงาน.....	25
บทที่ 4 การสร้างงานให้แก่เยาวชน ตัวอย่างจากประเทศต่างๆ.....	32
- การดำเนินการสร้างงานของประเทศต่างๆ.....	33
- แรงงานเยาวชนกับการดำเนินการในระดับนานาชาติ.....	50
บทที่ 5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ.....	53
บรรณานุกรม.....	55

(4)

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ลักษณะข้อมูลที่สำคัญของแรงงานเยาวชน ปี 2538 และ 2546.....	6
ตารางที่ 2 จำนวนผู้ว่างงาน ระหว่างปี 2538 , 2541, 2543 – 2546.....	7
ตารางที่ 3 แสดงการดำเนินการเพื่อสร้างอุปทานแรงงาน.....	42