



ผลงานหมายเลข 3

เรื่อง

การส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน

ผลงานของ

นายปกรณ์ อมรชีวิน

ผู้ขอประเมินตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ

(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)

ตำแหน่งเลขที่ 5

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงาน

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่อง : การส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน

จัดทำโดย : นายปกรณ์ อมรชีวิน

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 เพื่อร่วมกันพิจารณาปัญหาและหามาตรการตลอดจนแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหามาให้แก่แรงงานเยาวชนเหล่านี้ มีการดำเนินการร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายในการลดปัญหาการว่างงาน การสร้างความเข้าใจและร่วมกันแก้ปัญหา ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนประเทศต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานี้

ผลงานฉบับนี้ศึกษาลักษณะ แนวโน้ม ปัญหา การหางานทำและลักษณะการว่างงานของ
แรงงานเยาวชนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหาของทั้งองค์กร และหน่วยงาน
ระหว่างประเทศ และการแก้ไขปัญหายของประเทศต่างๆ เพื่อเป็นตัวอย่างและอาจเป็นแนวทางที่จะนำมา
ปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานของเยาวชนในประเทศไทยต่อไป



จ 12.05.6

ป116ก

2549

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



11713

การส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน

นายปกรณ์ อมรชีวิน

มกราคม 2549

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

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

คำนำ

แรงงานเยาวชนอายุ ระหว่าง 15 – 24 ปี ที่มีมากกว่า 1,000 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 18 ของประชากรโลก เป็นกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษหลายประการ รวมทั้งเรื่องภาระงานหนัก แม้แรงงานกลุ่มนี้จะมีลักษณะหลายประการคล้ายกับแรงงานในกลุ่มอายุอื่นๆ แต่ก็มีลักษณะเฉพาะและมีความแตกต่างกับแรงงานทั่วไป รวมทั้งมีความแตกต่างกันภายในกลุ่มแรงงานเยาวชนเองอีกด้วย ภาระงานหนักก็เช่นกัน 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 ภาระงานหนักก็อาจประสบความสำเร็จต่ำกว่าแรงงานกลุ่มอื่น บางครั้งส่งผลให้เกิดปัญหาการไม่หางานทำต่อไปทั้งที่ยังประสงค์จะหางานทำ เนื่องจากไม่สามารถหางานทำได้นาน ๆ เป็นผลให้เกิดความท้อใจหยุดการหางานทำซึ่งอาจเป็นการหยุดชั่วคราวหรืออาจหยุดเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดการสูญเสียกำลังแรงงานในสังคมไปอย่างน่าเสียดาย และส่งผลให้สังคมไม่มีผลผลิตเท่าที่ควร ทั้งเป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคมที่ต้องใช้ทรัพยากรและเวลาในการพัฒนาแรงงานให้สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานและควรเป็นกำลังสำคัญที่สร้างผลผลิตให้แก่สังคมมิใช่มาเป็นภาระให้แก่ครอบครัวและสังคม

รายงานฉบับนี้ศึกษาลักษณะ แนวโน้ม ปัญหา การทำงานทำและลักษณะการว่างงาน
ของแรงงานเยาวชนกลุ่มต่างๆ รวมทั้งศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหของทั้งองค์การ และหน่วยงาน
ระหว่างประเทศ และการแก้ไขปัญหของประเทศไทย เพื่อเป็นตัวอย่างและอาจเป็นแนวทางที่จะนำมา
ปรับใช้เพื่อแก้ปัญหการว่างงานของเยาวชนในประเทศไทยต่อไป

นายปกรณ์ อมรชิวิน

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 มาตรการแก้ไขปัญหาคารว่างงานของเยาวชน	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 2536 และ 2546.....	6
ตารางที่ 2 จำนวนผู้ว่างงาน ครอบงำปี 2536 , 2541, 2543 – 2546.....	7
ตารางที่ 3 แสดงการดำเนินการเพื่อสร้างอุปทานแรงงาน.....	42

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันปัญหาการมีงานทำของเยาวชนเป็นปัญหาของตลาดแรงงานเกือบทั่วโลก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีปัญหาในการหางานทำมากกว่าแรงงานโดยทั่วไป จากการที่แรงงานเยาวชนมีจำนวนถึงประมาณร้อยละ 20 ของแรงงานของประเทศ และหากนับประชากรในกลุ่มอายุเดียวกันจะมีจำนวนรวมกันถึงร้อยละ 40 ของประชากรประเทศนั้น ในประเทศที่มีอัตราเพิ่มประชากรในช่วงที่ผ่านมาสูง จะมีประชากรในวัยเด็กจำนวนมากและจะมีสัดส่วนของแรงงานเยาวชนสูงกว่าอัตราเฉลี่ยตามที่กล่าวข้างต้นเสียอีก

จากการประมาณการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่าในปี 2546 มีแรงงานเยาวชนว่างงานถึง 88 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 47 ของแรงงานทั่วโลกที่มีถึง 186 ล้านคนที่ไม่สามารถหางานทำได้ในปีนั้น ในปีเดียวกันสถิติการว่างงานของแรงงานเยาวชนทั่วโลก คือ ร้อยละ 14.4 ซึ่งสูงกว่า 2 เท่าของอัตราการว่างงานของแรงงานทั่วไปที่อยู่ที่อัตราร้อยละ 6.2 และเมื่อเทียบกับทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีอัตราการว่างงานของแรงงานเยาวชนร้อยละ 11.7 ก็แสดงว่าอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นในทศวรรษที่ผ่านมา

ในหลายสังคมที่มีการพัฒนาการศึกษา และประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงกว่า การศึกษาระดับพื้นฐาน การว่างงานของแรงงานเยาวชนหมายถึง การว่างงานของผู้มีการศึกษาจำนวนมาก ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสังคมสำคัญปัญหาหนึ่ง ทำให้สูญเสียทรัพยากรที่มีค่าของสังคม ในประเทศกำลังพัฒนา ปัญหานี้ก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคมไม่เฉพาะในด้านการไม่มีโอกาสใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีค่า แต่หมายถึงการลงทุนโดยใช้ทรัพยากรของประเทศที่มีจำกัดโดยไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควรจากการที่ผู้มีการศึกษาไม่สามารถหางานทำได้ ทั้งยังเป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคมในการดูแลผู้ว่างงานเหล่านี้ บางส่วนก่อให้เกิดปัญหาสังคม เช่น การลักทรัพย์ ยาเสพติด และหากไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้เป็นเวลายาวนานต่อเนื่องกันก็อาจเกิดการสะสมของผู้ว่างงานบางกลุ่มจนอาจมีการก่อปัญหาความไม่สงบในสังคมขึ้น จากความไม่พอใจของแรงงานบางกลุ่มโดยเฉพาะแรงงานเยาวชนที่มีการศึกษา ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของการประท้วง หรือบางครั้งก็อาจเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการใช้ความรุนแรงในการประท้วงต่างๆ

การที่แรงงานเยาวชนมีอัตราการว่างงานสูงกว่าแรงงานกลุ่มอื่นๆ ในสังคมเป็นปัญหาสำคัญที่สังคมต้องแก้ไข แต่การที่มีบางส่วนในกลุ่มของแรงงานเยาวชน คือ แรงงานสตรี ผู้ที่มาจากชนกลุ่มน้อย และแรงงานด้อยโอกาสประเภทต่างๆ เช่น ทูพพลภาพ แรงงานยากจนที่ไม่มีโอกาสศึกษาหรือพัฒนาฝีมือมีอัตราการว่างงานสูงกว่าอัตราการว่างงานของแรงงานเยาวชนทั่วไป เป็นปัญหาพิเศษที่ต้องมีมาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันและแก้ไข

ขณะที่การว่างงานอย่างเปิดเผย (Open unemployment) ของแรงงานเยาวชนถือว่าเป็นปัญหามากกว่าแรงงานกลุ่มอื่นๆ แต่ปัญหาของหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ยังมีภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal economy) ที่มีแรงงานจำนวนมากทำงานในภาคเกษตรในชนบทหรืองานที่ไม่เป็นทางการในเมือง และงานอื่นที่หาได้ นอกจากงานอุตสาหกรรมและภาคบริการ การหางานทำโดยเฉพาะงานในภาคที่เป็นทางการ (formal) อาจเป็นเรื่องยากสำหรับแรงงานทั่วไปและยิ่งยากกว่าสำหรับแรงงานเยาวชน จึงมีแรงงานเยาวชนจำนวนมากที่ต้องทำงานที่เป็นงานระดับล่างที่มีค่าจ้างและสวัสดิการไม่ดี บางส่วนได้งานทำหรือมีอาชีพ แต่เป็นงานต่ำระดับ หรือไม่ตรงกับทักษะ การศึกษาหรือการฝึกอบรม หรือเป็นงานชั่วคราวจึงเกิดปัญหาการสูญเสียแรงงานฝีมือ หรือถึงฝีมือไปอีกจำนวนหนึ่ง

ในหลายประเทศปัญหาสังคมที่สำคัญปัญหาหนึ่งได้แก่ ปัญหาการว่างงานของกำลังแรงงานของประเทศ ในระยะที่ผ่านมามีการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากการลงทุนแตกต่างกันในภูมิภาคต่างๆ ของโลก ส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนามีการลงทุนต่ำเกินไปจนไม่พอเพียงสำหรับการสร้างงานให้แก่แรงงาน ปัญหาการหางานทำจึงเป็นปัญหาที่พบเห็นได้ทั่วไป ในเอเชียมีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง จนทำให้ไม่มีปัญหาการว่างงานหรือมีการว่างงานน้อยมากไม่รุนแรงนักเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคอื่นๆ นอกจากนั้นบางประเทศในเอเชียเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากในระยะที่ผ่านมา จนมีผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานต้องมีการนำแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศ ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ประสบปัญหาตลาดแรงงานไม่ขยายตัวเร็วพอที่จะสร้างงานให้แก่แรงงานที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มประชากรและแรงงาน เป็นผลให้เกิดการว่างงานทั่วไป บางประเทศปัญหานี้มีความรุนแรงมากกว่าประเทศอื่นๆ ในประเทศที่มีปัญหาการว่างงานค่อนข้างสูงปรกติแรงงานกลุ่มที่อ่อนแอและได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ แรงงานเยาวชน แรงงานสตรีและแรงงานกลุ่มด้อยโอกาสในสังคม เช่น ผู้ทุพพลภาพ

ประเทศไทยอาจไม่ได้มีปัญหาการว่างงาน รวมทั้งการว่างงานของเยาวชนในระดับที่น่าเป็นห่วงในขณะนี้ เนื่องจากในระยะที่ผ่านมาการขยายตัวของตลาดแรงงานอันเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศถือว่าอยู่ในระดับที่ยังไม่ก่อให้เกิดปัญหาการหางานทำ อย่างไรก็ตามก็ตีปัญหา

แรงงานเยาวชนหางานทำได้ยากกว่ากลุ่มอื่นๆ และมีสถิติการว่างงานสูงกว่าแรงงานไทยโดยเฉลี่ยน่าจะ เป็นจุดน่าเป็นห่วงและอาจต้องการการศึกษาเพื่อทราบข้อมูลและเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขเสริมจาก กลไกของตลาดแรงงานตามปกติ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถใช้แรงงานในกลุ่มนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศเดิมที่ การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาภาพรวมของปัญหาการ ว่างงานของแรงงานเยาวชนในประเทศต่างๆ และมาตรการแก้ไขที่ประเทศเหล่านั้น ตลอดจนองค์การ ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ดำเนินการ ในระยะที่ผ่านมา ซึ่งองค์การเหล่านี้ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามาเป็นระยะเวลาชานาน และเป็นการ มองภาพรวมระดับโลก นอกจากนี้มีการศึกษาปัญหาและการดำเนินการแก้ไขของประเทศต่างๆ ซึ่งอาจ นำมาเป็นแนวทางหรือกรณีศึกษาที่ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาได้

วัตถุประสงค์

การศึกษาปัญหาการว่างงานของแรงงานเยาวชน และมาตรการแก้ไขนี้มีวัตถุประสงค์ หลักคือ

1. ศึกษาลักษณะ จำนวน องค์ประกอบ ลักษณะ ตลอดจนแนวโน้มการว่างงานของ แรงงานเยาวชน ทั้งในด้านภาพรวมในระดับโลกและในบางประเทศ
2. ศึกษาลักษณะปัญหา และผลกระทบจากการว่างงานของแรงงานเยาวชน
3. แนวทางแก้ไข และป้องกันปัญหาที่ดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศ และ ประเทศต่างๆ

ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลด้านตลาดแรงงาน ซึ่งอาจนำไปประกอบการศึกษา การกำหนดมาตรการ และแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการว่างงานของแรงงานเยาวชนไทยต่อไป

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาลักษณะ ปัญหาและมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา การว่างงานของแรงงานเยาวชน โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ และ โดยประเทศต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจากหน่วยงานดังกล่าว

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการว่างงานของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ กระทรวงแรงงาน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการว่างงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานอื่นๆ ประกอบกับศึกษาจากการปฏิบัติงาน ขณะปฏิบัติหน้าที่ประจำคณะทูตถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในช่วงปี 2545 - 2548 และได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการว่างงานและการว่างงานของเยาวชนทั้งในการประชุมใหญ่ประจำปีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการประชุมด้านการว่างงานของเยาวชนที่จัดโดยองค์การฯ ดังกล่าว ข้อมูลเบื้องต้นเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการประชุมประจำปีองค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 93 ปี ค.ศ. 2005

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษามีปัญหาการว่างงานของแรงงานเยาวชน และแนวทางแก้ไขที่ดำเนินการในระดับนานาชาติ และในการดำเนินการของประเทศต่างๆ เป็นการรวบรวมข้อเท็จจริง ปัญหาและมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหา ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจด้านตลาดแรงงาน ภาวะการจ้างงาน และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

ในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลการศึกษาในด้านนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ และแก้ปัญหา ที่มีผลต่อการมีงานทำและการว่างงานของประเทศ ข้อมูลบางด้านอาจเกี่ยวข้องกับหน่วยงานผลิตกำลังแรงงานเพื่อป้อนตลาดแรงงาน บางส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและการลงทุนซึ่งมีผลต่อการจ้างงานและตลาดแรงงาน บางหน่วยเกี่ยวข้องในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านบริการตลาดแรงงาน การจ้างงาน ซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่งของผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้รวมทั้งผู้สนใจปัญหาด้านแรงงานและการมีงานทำ

นิยามศัพท์

" แรงงานเยาวชน " หมายถึง แรงงานที่มีอายุระหว่าง 15 - 24 ปี

" เศรษฐกิจในระบบ " หรือ formal sector , formal economy และ " เศรษฐกิจนอกระบบ " informal sector , informal economy ใช้ในความหมายที่เป็นที่เข้าใจกันทั่วไป

บทที่ 2

ลักษณะและสถานการณ์การทำงานของแรงงานเยาวชน

แรงงานเยาวชนซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มแรงงานของประเทศ มีลักษณะหลายประการที่คล้ายกับแรงงานทั่วไปหรือแรงงานผู้ใหญ่ แต่ก็มีลักษณะพิเศษ และมีความแตกต่างจากแรงงานของประเทศทั่วไปหลายประการ

นิยามของแรงงานเยาวชน

การกำหนดกลุ่มอายุของเยาวชนและเด็กในประเทศต่างๆมีความแตกต่างกันมากสำหรับ“เยาวชน”บางประเทศกำหนดเริ่มตั้งแต่อายุ 7 ปี จนถึง 39 ปี เช่น ประเทศอุกันดา เยาวชนคือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 12 – 30 ปี ประเทศ ไนจีเรียและบังคลาเทศกำหนดอายุ 18 – 35 ปี (ILO: Symposium on Globalization and the Future of Youth in Asia, 2004) ในความหมายทั่วไป “เยาวชน” หมายถึง ส่วนหนึ่งของช่วงชีวิตระหว่างวัยเด็กและช่วงก่อนที่จะเป็นผู้ใหญ่เต็มตัว ซึ่งอายุที่ถือว่าการเป็นผู้ใหญ่ที่แน่นอนอาจเปลี่ยนแปลงได้จากปัจจัยบางประการ เช่น อายุโดยเฉลี่ยของคนหนุ่มสาวสังคมนั้นเมื่อสำเร็จการศึกษา หรือ การที่สังคมคาดหวังว่าอายุขนาดไหนควรจะเป็นผู้ใหญ่เต็มตัว นอกจากนี้สถานการณ์ทางกฎหมายของบุคคลในช่วงระหว่างเป็นวัยรุ่นหรือการเป็นผู้ใหญ่ในแต่ละประเทศของแต่ละบุคคลก็อาจไม่เท่ากันจากปัจจัยต่างๆ เช่น การสมรส อายุของผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การประกอบอาชญากรรมและการถูกดำเนินคดีในฐานะผู้เยาว์ หรือผู้ใหญ่ อายุการเข้ารับราชการทหาร อายุการได้รับอนุญาตให้ตัดสินใจรับการรักษาทางการแพทย์ได้ด้วยตัวเอง เนื่องจากแต่ละประเทศกำหนดอายุในเรื่องดังกล่าวข้างต้นนั้นไว้ต่างกัน จึงมีความแตกต่างในเรื่องการกำหนดอายุของเยาวชนในแต่ละประเทศ ในรายงานฉบับนี้ใช้นิยามที่องค์การสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้ คือผู้ที่มีอายุระหว่าง 15 – 24 ปี

ลักษณะและแนวโน้มของตลาดแรงงานเยาวชน

การเข้าสู่ตลาดแรงงานของเยาวชน

อัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเยาวชนในช่วงปี 2536 – 2546 ลดลงเกือบร้อยละ 4 ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1

ลักษณะข้อมูลที่สำคัญของแรงงานเยาวชน ปี 2536 และ 2546

หน่วยนับ : ล้านคน

	อัตราเข้าสู่ตลาดแรงงาน (%)		อัตราการว่างงาน (%)		อัตราการว่างงานระหว่างเยาวชน/ผู้ใหญ่	
	2536	2546	2536	2546	2536	2546
ทั่วโลก	58.8	54.9	11.7	14.4	3.1	3.5
ประเทศพัฒนาแล้ว	53.0	51.5	15.4	13.4	2.3	2.3
ประเทศกลุ่ม Transition Economy	47.6	39.9	14.9	18.6	2.9	2.4
เอเชียตะวันออก	77.4	73.2	4.8	7.0	3.1	2.9
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	58.5	56.5	8.8	16.4	3.9	4.8
เอเชียใต้	48.0	44.4	12.8	13.9	5.9	5.9
ละตินอเมริกาและประเทศในแคริบเบียน	57.3	54.7	12.4	16.6	2.8	3.1
ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ	39.3	39.7	25.7	25.6	3.4	3.3
ประเทศแอฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮารา	64.4	65.4	21.9	21.0	3.6	3.5

ที่มา : ILO : Global Employment Trends Model , 2004.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2015 หรืออีก 9 ปีข้างหน้า จะมีแรงงานวัยหนุ่มสาวทั่วโลกประมาณ 660 ล้านคน กำลังทำงานหรือหางานทำ เท่ากับเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 ของแรงงานหนุ่มสาวในปี ค.ศ. 2003 โดยคาดว่ากำลังแรงงานกลุ่มแรงงานเยาวชนจะเพิ่มขึ้นในประเทศบางภูมิภาค เช่น ประเทศในแอฟริกา ที่ตั้งอยู่บริเวณตอนใต้ทะเลทรายซาฮารา แต่จะลดจำนวนลงในเขตเอเชียตะวันออกและเขตเศรษฐกิจ Transition economy ในยุโรป

ลักษณะสำคัญบางประการของการว่างงานของแรงงานเยาวชน

ระหว่างปี ค.ศ. 1993 และ ค.ศ. 2003 การว่างงานของแรงงานเยาวชนเพิ่มขึ้น จำนวน 19 ล้านคน (เป็นแรงงานชาย 11.3 ล้านคน และแรงงานหญิง 7.5 ล้านคน) หรือเพิ่มขึ้นจนทำให้อัตราการว่างงานสูงสุดคือร้อยละ 14.4 คิดเป็นจำนวนผู้ว่างงาน 88.2 ล้านคน (เป็นแรงงานชาย 52.4 ล้านคน และแรงงานหญิง 35.8 ล้านคน)

ตารางที่ 2

จำนวนผู้ว่างงาน ระหว่างปี 2536, 2541, 2543 - 2546

หน่วยนับ : ล้านคน

	2536	2541	2543	2544	2545	2546
แรงงานเยาวชนทั้งหมด	69.5	79.3	52.0	82.9	85.6	88.2
แรงงานชาย	41.2	46.9	48.5	49.1	51.3	52.4
แรงงานหญิง	28.3	32.4	31.5	33.8	35.2	35.8

จากตารางที่ 1 ข้างต้น อัตราการว่างงานของแรงงานเยาวชนในปี 2546 สูงสุดในภูมิภาค ตะวันออกกลาง และแอฟริกาเหนือ (ร้อยละ 26) รองลงมาได้แก่ประเทศแอฟริกาที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ ทะเลทรายซาฮารา (ร้อยละ 21) ส่วนกลุ่มประเทศที่มีอัตราการว่างงานต่ำสุดคือ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (ร้อยละ 13) และเอเชียตะวันออก (ร้อยละ 7)

(1) อัตราการว่างงานของแรงงานเยาวชน โดยทั่วไปสูงกว่าอัตราการว่างงานของแรงงานผู้ใหญ่

จากตารางที่ 2 ข้างต้นจะเห็นว่า อัตราการว่างงานของเยาวชนเปรียบเทียบกับอัตราการว่างงานของแรงงานทั่วไปสูงขึ้นจากอัตรา 3.1 ในปี 2536 เป็น 3.5 ในปี 2546 โดยมีเยาวชนว่างงานจำนวน 88.2 ล้านคน จากผู้ว่างงานทั้งหมดในโลกจำนวน 186 ล้านคน หรือเท่ากับร้อยละ 47 ในปี 2546

การที่อัตราการว่างงานของแรงงานเยาวชนสูงกว่าอัตราการว่างงานของแรงงานทั่วไป แสดงให้เห็นว่า แรงงานเยาวชนประสบปัญหาในการหางานทำมากกว่าแรงงานโดยทั่วไป เช่น ในประเทศพัฒนาแล้วที่มีอัตราการว่างงานเยาวชนต่อแรงงานทั่วไปคือ 2.3 ซึ่งหมายความว่าแรงงานเยาวชนมีโอกาสว่างงานสูงกว่าแรงงานทั่วไปถึง 2 เท่าเศษ

(2) เยาวชนบางกลุ่มได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

กลุ่มย่อยของแรงงานเยาวชนที่มีปัญหาการว่างงานมากกว่าแรงงานเยาวชนโดยทั่วไป ประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ ดังนี้

- **อายุ** โดยทั่วไปเมื่อแรงงานมีอายุมากขึ้นอัตราการว่างงานก็จะลดลง เช่น ในละตินอเมริกา อัตราการว่างงานของแรงงานกลุ่มอายุ 15-19 ปี สูงกว่าแรงงานกลุ่มอายุ 20-24 ปี กว่า 2 เท่าตัว
- **เพศ** ปรกติ เยาวชนสตรีจะมีอัตราการว่างงานมากกว่าแรงงานเยาวชนชายในกลุ่มอายุเดียวกันแต่มีบางประเทศที่อาจไม่มีความแตกต่างหรือในบางกรณีอาจต่ำกว่าก็ได้
- **การรู้หนังสือ** ระดับการศึกษา และระดับฝีมือในประเทศประเทศพัฒนาแล้ว ปรกติ เยาวชนที่ไม่รู้หนังสือจะมีอัตราการว่างงานมากกว่าแรงงานที่มีการศึกษาและแรงงานที่มีการศึกษาจะมีอัตราการว่างงานต่ำกว่าแรงงานที่มีการศึกษาน้อย แต่บางภูมิภาคก็อาจจะมีลักษณะพิเศษคือมีลักษณะกลับกันคือแรงงานที่มีการศึกษากลับมีอัตราการว่างงานสูงกว่าแรงงานทั่วไป
- **แรงงานกลุ่มด้อยโอกาส** มักจะหางานทำได้ยากกว่ากลุ่มอื่นในสังคม อาจเนื่องจากการไม่มีโอกาสได้รับการศึกษามากเท่าแรงงานทั่วไป หรืออาจถูกเลือกปฏิบัติจากเหตุที่มีความแตกต่างทางสังคม เชื้อชาติ เพศ หรือ ความทุพพลภาพ

(3) ผลกระทบจากการไม่สามารถหางานทำได้เป็นเวลานาน

แรงงานที่ไม่สามารถหางานทำได้เป็นเวลานานๆ บางส่วน จะหยุดหางานทำ แม้จะยังพร้อมทำงานก็ตาม อาจจะเป็นความคิดที่เป็นนามธรรมแต่จากการที่หลายประเทศพบว่าปรากฏการณ์นี้มีความสำคัญเพิ่มขึ้น เช่น จากการประมาณการพบว่า เฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD) คาดว่ามีแรงงานที่ยุติการหางานทำเนื่องจากหางานทำได้ยากถึง 4 ล้านคนในปี 2536 ในจำนวนนี้มีถึง 2 ใน 3 ที่เป็นแรงงานสตรี ในประเทศอื่นๆก็มีลักษณะเดียวกันคือแรงงานเยาวชนเป็นกลุ่มที่ได้หางานทำได้ยากเมื่อเทียบกับแรงงานทั่วไปและส่วนใหญ่เยาวชนจะเป็นกลุ่มที่ยุติการหางานทำเป็นสัดส่วนสูงกว่าแรงงานทั่วไปเช่นในประเทศเบลเยียม กรีซ อิตาลี นอร์เวย์ สวีเดน และสหรัฐอเมริกา (OECD, OECD Employment Outlook 1995 : 47)

แนวโน้มการจ้างงานเยาวชน

ลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการจ้างงานแรงงานเยาวชนที่สำคัญ ได้แก่

- การเปลี่ยนไปทำงานด้านบริการมากขึ้นขณะที่งานภาคเกษตรยังคงมีความสำคัญสำหรับตลาดแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา จากการศึกษาพบว่าประเทศในยุโรปบางประเทศ บางอุตสาหกรรมมีการจ้างงานแรงงานเยาวชนโดยเฉลี่ยมากกว่าแรงงานในกลุ่มอายุอื่น เช่น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และโรงแรม งานส่งสินค้า หรืองานชนิดใหม่ๆ เช่น Teleworking หรือการทำงานนอกสำนักงาน ในระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมาแนวโน้มโดยทั่วไปคือ การขยายตัวของภาคบริการ ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ บางด้านจะหดตัวลง ในประเทศอเมริกาได้หลายประเทศภาคบริการจ้างงานแรงงานเยาวชน 8 ถึง 9 คน จากเยาวชน 10 คนแรงงานที่เหลือจะทำงานการผลิต หรืองานก่อสร้าง (C. Fawcett, 2001) อย่างไรก็ตามภาคเกษตรยังคงเป็นแหล่งตำแหน่งจ้างงานแรงงานเยาวชนที่เพิ่มขึ้น โดยจ้างถึงประมาณครึ่งหนึ่งของกำลังแรงงานเยาวชนที่เพิ่มขึ้นในประเทศกลุ่มอาฟริกาใต้ทะเลทรายซาฮารา เอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และประเทศหมู่เกาะ (ILO : Employing Youth : Promoting Employment – intensive growth, 2000)

- แรงงานเยาวชนอาจมีงานทำ แต่เป็นงานที่มีสภาพการทำงานไม่ดีนักโดยเฉพาะงานในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หรือในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (Informal economy) และมีระยะเวลาจ้างไม่ถาวร บางส่วนได้รับค่าจ้างต่ำและสวัสดิการไม่ดี หรือขาดหลักประกันทางสังคม โดยมีปัญหาที่สำคัญ คือ

- ปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ หรือไม่ตรงกับคุณสมบัติหรือฝีมือ ในรูปของการทำงานไม่ได้เต็มเวลา งานชั่วคราว หรือเป็นงานที่มีผลผลิตต่ำ หลายประเทศแรงงานเยาวชนทำงานที่ถือว่าเป็นงานที่ทำชั่วคราวเพื่อรองานอื่น หรือต้องทำเพราะยังไม่มีทางเลือกที่ดีกว่า

ในประเทศสหภาพยุโรปแรงงานบางส่วนยอมทำงานที่ถือว่าเป็นงานไม่ถาวรนัก เพราะยังไม่สามารถหางานที่ดีกว่าได้ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา แรงงานประมาณ 550 ล้านคนทำงานที่ถือว่าเป็นงานต่ำกว่าระดับเนื่องจากทำงานที่มีผลผลิตต่ำมากและมีรายได้น้อยกว่าวันละ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ในจำนวนนี้เป็นแรงงานเยาวชนที่ถือว่าเป็นกลุ่มยากจนกลุ่มหนึ่ง ประมาณ 130 ล้านคน หรือประมาณ 1 ใน 3 ของแรงงานทั้งหมด

- งานไม่เต็มเวลา (part time) และงานชั่วคราว ในประเทศพัฒนาแล้ว การที่มีงานชั่วคราวและงานไม่เต็มเวลาเพิ่มขึ้น มีผลให้เกิดการขยายตัวการจ้างงานเยาวชน ระหว่างปี 2535 ถึงปี 2545 หลายประเทศแรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา เป็นแรงงานเยาวชนมากกว่าแรงงานผู้ใหญ่โดยอาจมีจำนวนเป็น 3 เท่าของแรงงานทั่วไป ซึ่งแสดงว่างานประเภทไม่เต็มเวลานี้เป็นช่องทางที่เยาวชนจะได้เข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ แรงงานเยาวชนอาจไม่มีทางเลือกมากนัก นอกจากต้องรับงานชั่วคราวที่ทำไม่เต็มเวลาเพื่อให้สามารถเลี้ยงชีพไปก่อนและเป็นโอกาสในการหาประสบการณ์ และการเปลี่ยนไปทำงานที่ดีขึ้นต่อไป

- การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal economy) จากการศึกษาพบว่ามีการจ้างงานเยาวชนในภาคอุตสาหกรรมนอกระบบ (informal economy) ซึ่งเป็นแหล่งจ้างงานหลักของแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ คาดว่าช่วงปี 2533 - 2545 งานใหม่ที่เกิดขึ้นถึงร้อยละ 66 เป็นงานในภาค informal (ILO : Youth and Worker, Global Trends, 2001) ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สูงถึงเกือบร้อยละ 75 และในแอฟริกาสูงถึงร้อยละ 93

แรงงานในภาค informal นี้ส่วนใหญ่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานต่ำไม่พอเลี้ยงชีพ ขาดการคุ้มครองทางสังคม ขาดความมั่นคงในชีวิต และไม่มีสิทธิมีเสียงในการทำงานมากนัก เป็นวงจรแห่งความเลวร้าย เริ่มจากการทำงานที่มีผลผลิตต่ำ มีรายได้ต่ำ และมีสภาพการทำงานที่ไม่มีดี ซึ่งจะส่งผลให้ภาค informal economy ไม่สามารถสร้างงานที่มีผลิตภาพสูง และเป็นงานที่มีค่าจ้างสวัสดิการดี

ผลกระทบจากการที่แรงงานเยาวชนว่างงานจำนวนมากประการหนึ่งคือ การสูญเสียโอกาสใช้ทรัพยากรที่มีคุณค่าของประเทศ มีการประมาณการว่าถ้าสามารถลดการว่างงานเยาวชนลงได้ครึ่งหนึ่งคือ จากอัตราว่างงานร้อยละ 14.4 เหลือ ร้อยละ 7.2 หรือเท่ากับอัตราการว่างงานของแรงงานทั่วไป จะมีผลให้เกิดผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GDP) ของโลกเพิ่มขึ้น ระหว่างร้อยละ 4.4 ถึงร้อยละ 7 (ILO: Starting right ; Decent work for young people, 2004)

นอกจากผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจข้างต้นแล้ว ยังมีผลช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหาสังคม ความรุนแรง อาชญากรรม รวมทั้งผลประโยชน์ต่อสังคมในแง่การช่วยลดความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนของแรงงาน และการที่ให้โอกาสแรงงานได้เข้ามามีบทบาทในสังคม ทำให้แรงงานหนุ่มสาวมีโอกาสทำงานสร้างรายได้และพ้นจากสภาพความยากจน และมีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น

แรงงานเยาวชนอายุ 15 – 24 ปี มีจำนวนเกือบ 1 ใน 5 ของแรงงานทั่วโลก (ร้อยละ 18)

แรงงานส่วนหนึ่งยังคงศึกษาอยู่ บางส่วนก็ออกมาหางานทำ บางส่วนต้องทำงานขณะศึกษาต่อ บางส่วนต้องทำงานใน informal economy หลายคนมีปัญหาการหางานที่เหมาะสมทำ เนื่องจากการมีตำแหน่งงานไม่เพียงพอ แรงงานบางส่วนถูกกีดกัน หรือมีการเลือกปฏิบัติ หรือถูกบังคับใช้แรงงาน เช่น การเกณฑ์แรงงาน หรือการบังคับให้เป็นทหารทำการสู้รบในสงคราม หรือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งกันในสังคม โลกปัจจุบันเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการปล่อยให้แรงงานเยาวชนต้องว่างงาน ประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์การสหประชาชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศต่างก็เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหานี้

การละเลยปัญหาดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อสังคม การปล่อยให้แรงงานไม่สามารถหางานทำได้เป็นเวลานานๆ อาจส่งผลให้แรงงานจำนวนหนึ่งยุติการหางานทำทั้งที่ยังประสงค์จะทำงาน ซึ่งอาจมีผลให้หางานทำยากขึ้นในอนาคต รวมทั้งอาจส่งผลกระทบระยะยาวต่อรายได้และการหางานทำในอนาคต นอกจากนี้การว่างงานของเยาวชน หมายถึง การลงทุนทางการศึกษา และการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นการสูญเปล่า มีผลให้การเก็บภาษีลดลง เนื่องจากฐานภาษีไม่สามารถขยายตัวได้ ขณะที่รัฐบาลมีภาระในด้านการจัดสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น

สำหรับนายจ้าง หรือฝ่ายผลิต การขาดผู้มีรายได้ เนื่องจากการว่างงาน หมายถึงการมีผู้ซื้อสินค้าและบริการลดลง การรอมเต่าลงมีผลให้โอกาสในการลงทุนน้อยลง และในที่สุดแล้วก็จะทำให้ผลผลิตของประเทศลดลง

ด้านองค์กรของฝ่ายลูกจ้าง การที่เยาวชนไม่สามารถหางานทำได้ หมายถึง จะมีสมาชิกองค์กรลูกจ้างลดลง ลดบทบาทขององค์กรลูกจ้างในการรักษาและต่อรองสิทธิของฝ่ายลูกจ้าง การปล่อยให้ปัญหาการว่างงานของเยาวชนเป็นปัญหาถาวร อาจเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่มั่นคงทางสังคม มีการใช้ยาเสพติด และอาชญากรรมเพิ่มขึ้น นอกจากนี้จะมีผลให้เกิดความยากจนแก่แรงงานกลุ่ม หรือที่ไม่สามารถหางานทำได้

การลงทุนในแรงงานเยาวชนจะมีผลต่อแรงงานและประเทศโดยรวม การที่แรงงานมีงานที่ดีและมีมั่นคงทำจะส่งผลดีต่อสังคมหลายประการ ทำให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างกำลังซื้อของประชาชน การมีรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้น การลดการจัดสวัสดิการสังคม ลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานเยาวชน

การที่แรงงานเยาวชนเป็นกลุ่มที่ประสบปัญหาการหางานทำมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในสังคม อาจเป็นผลจากการที่แรงงานเยาวชนมีลักษณะเฉพาะบางประการที่มีผลต่อการหางานทำ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานแรงงานเยาวชน อาจแบ่งได้ 3 ด้านคือ ปัจจัยด้านการสร้างงานและขยายตลาดแรงงาน ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสภาพการทำงาน เช่น กฎหมาย ระเบียบ และวงจรธุรกิจและปัจจัยด้านที่ 3 คือ การทำให้แรงงานมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการหางานทำในตลาด เช่น การศึกษา การฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานและประสบการณ์ในการทำงาน เป็นต้น

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างงาน

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมีผลโดยตรงต่อการทำงานของเยาวชน เช่น ในประเทศพัฒนาแล้ว (OECD) การสร้างงานของประเทศในกลุ่มนี้ค่อนข้างสูงในทศวรรษ 1980 และ 1990 เช่นเดียวกับกับแรงงานทั่วไป การจ้างงานมีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แรงงานเยาวชนซึ่งโดยปกติจะหางานทำยากกว่ากลุ่มอื่นๆ ด้วยข้อจำกัดหลายประการ จึงได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มอื่น ประเทศกำลังพัฒนา หลายประเทศไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่พอเพียงกับการสร้างงานให้แก่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศได้ การที่ภาคเศรษฐกิจทางการ (Formal economy) ของหลายประเทศไม่สามารถขยายตัว เป็นผลโดยตรงให้เกิดการว่างงานของแรงงานเยาวชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่จบการศึกษาระดับสูง หลายประเทศมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดการลงทุน ซึ่งจะมีผลต่อความต้องการแรงงาน ขณะเดียวกันเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal economy) ในประเทศเหล่านี้กลับเติบโตดีกว่า เป็นผลให้เกิดการจ้างงานและการมีงานทำ แต่ส่วนใหญ่เป็นงานที่มีค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่ดีนัก

การแก้ปัญหาการว่างงานเยาวชนมีความสัมพันธ์กับการแก้ปัญหาการว่างงานของแรงงานทั่วไปอย่างมาก และสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาบางกรณีสรุปว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะช่วยลดการว่างงานทั้งแรงงานผู้ใหญ่และแรงงานเยาวชน แต่จะมีผลต่อแรงงานเยาวชนเป็น 2 เท่าของแรงงานผู้ใหญ่ (ILO : Employing Youth , อ้างแล้ว) ดังนั้นการแก้ปัญหาการว่างงานของเยาวชนจึงต้องเริ่มที่การแก้ปัญหาเศรษฐกิจชะงักงันจนทำให้ไม่สามารถสร้างงานที่พอเพียงแก่แรงงานของประเทศ

ขนาดของแรงงานเยาวชน ค่าจ้างขั้นต่ำ และการปกป้องงานกับการว่างงานของแรงงาน เยาวชน

สำหรับความเชื่อที่ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของแรงงานเยาวชนเมื่อเทียบกับขนาดของแรงงานกลุ่มอื่นๆ และการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ แต่จากการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์กันน้อยมาก ตัวอย่างเช่น ในประเทศพัฒนาแล้วแม้แรงงานเยาวชนจะมีจำนวนลดลง และค่าจ้างขั้นต่ำก็ต่ำมาก แต่อัตราการว่างงานของแรงงานเยาวชนกลับสูงขึ้น (ILO : Employing Youth) ขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและความต้องการแรงงานฝีมือในประเทศเหล่านี้กลับเป็นสาเหตุของการว่างงานของเยาวชนมากกว่าปัจจัยอื่นๆ

ขณะเดียวกันการศึกษาก็พบว่า การว่างงานในอัตราสูงไม่ได้มีสาเหตุหลักจากการที่ประเทศนั้นใช้นโยบายรักษางานหรือตำแหน่งงานของประเทศ หรือจากกฎหมายแรงงานที่มีลักษณะให้ความคุ้มครองลูกจ้างมากจนอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินการของนายจ้าง และจากอำนาจและอิทธิพลของสหภาพแรงงานรวมทั้งการกำหนดค่าจ้างตายตัวไม่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์เศรษฐกิจ

ผลกระทบจากวงจรเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจชะงักงันหรือตกต่ำ และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ มีผลต่อการลดการขยายตัวของกิจการจ้างงานในตลาดแรงงานเช่นกัน การที่นายจ้างประสบปัญหาการตลาดไม่สามารถขายสินค้าหรือบริการได้ จึงต้องลดการจ้างงานลง และส่วนใหญ่จะเลิกจ้างแรงงานที่มีประสิทธิภาพการทำงานน้อยสุดก่อนซึ่งปรกติคือแรงงานเยาวชน แรงงานเยาวชนจึงเป็นกลุ่มแรกๆ ที่อาจถูกเลิกจ้าง แรงงานเยาวชนที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นครั้งแรก หรือเป็นแรงงานที่นายจ้างเพิ่งจ้างงานจะได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มอื่น จากการตกต่ำทางเศรษฐกิจตามวัฏจักรของธุรกิจ และยังเป็นปัญหาต่อเนื่องทำให้เยาวชนหางานทำได้ยากกว่ากลุ่มอื่นๆ

นอกจากนี้ยังมีหลักฐานแสดงว่าในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แรงงานเยาวชนจำนวนหนึ่งจะหันไปประกอบอาชีพอิสระแทนที่จะหางานในสถานประกอบการทำ ซึ่งอาจเป็นผลจากการประสบปัญหาในการหางานทำในสถานประกอบการได้ยาก ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง จึงควรส่งเสริมการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการอิสระรายย่อย ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการสร้างงานในภาคอุตสาหกรรมและการบริการ เพื่อให้เยาวชนสามารถเป็นผู้ประกอบการรายย่อยหรือประกอบอาชีพอิสระได้โดยอาจต้องสนับสนุนทางการเงิน การฝึกอบรมหรือความรู้และการสนับสนุนอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ประกอบการเหล่านี้มีความรู้ในการประกอบอาชีพและสามารถหาทุนไปเริ่มดำเนินการของตนเองได้ เป็นการลดปัญหาการหางานทำของเยาวชนอีกทางหนึ่ง

ประเด็นคุณสมบัติของแรงงานเยาวชนกับการจ้างงาน

ในหลายกรณีแม้เศรษฐกิจของประเทศจะเติบโตพอสมควร และการจ้างงานขยายตัวในอัตราสูง แต่การว่างงานของเยาวชนก็อาจยังคงอยู่ ทั้งนี้อาจเป็นผลจากปัจจัยต่างกันต่างๆ เช่น เป็นผลจากการศึกษาและฝึกอบรมที่แรงงานได้รับไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน เป็นปัญหาการผลิตแรงงานของประเทศไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน หรืออาจเป็นผลจากปัญหาการขาดโอกาสในการทำงานเมื่อเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานจึงเป็นผู้ไม่เคยผ่านงานหรือขาดประสบการณ์การทำงาน ในการสมัครงานอาจเป็นเหตุให้นายจ้างบางรายไม่ประสงค์จะจ้างแรงงานเหล่านี้ หรืออาจเนื่องจากระบบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานไม่ดี ทำให้แรงงานบางส่วนประสบปัญหาในการหาข้อมูลเรื่องงานว่าง ทั้งที่มีตำแหน่งงานว่าง นายจ้างต้องการแรงงาน แต่ก็ไม่สามารถหาคคนมาทำงานได้ จากการที่ระบบข้อมูลข่าวสารแรงงานไม่สมบูรณ์ รวมทั้งอาจเป็นผลจากการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานเยาวชนบางกลุ่ม เช่น แรงงานหญิงชนกลุ่มน้อย ปัญหาเหล่านี้บางส่วนสามารถแก้ไขได้โดยใช้นโยบายตลาดแรงงานที่เหมาะสมโดยเฉพาะนโยบายในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน การสร้างประสบการณ์การทำงานให้เยาวชน โดยการหางานชั่วคราวให้ทำ หรือการให้เงินอุดหนุนนายจ้างให้จ้าง หรือรับเยาวชนเข้าฝึกงานในสถานประกอบการเป็นระยะเวลาหนึ่ง และการจัดการเกี่ยวกับอุปสงค์หรือความต้องการแรงงาน และอุปทานแรงงานในระบบตลาดแรงงาน กรณีที่มีการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ก็อาจต้องกำหนดนโยบายจัดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานเหล่านั้นและบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้อย่างเข้มงวด

สำหรับเยาวชนจำนวนหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนา การหางานทำไม่ได้เริ่มเมื่อจบการศึกษา เช่น แรงงานทั่วไป แต่เป็นการเริ่มทำงานตั้งแต่ต้องออกจากโรงเรียนทั้งที่ยังไม่จบการศึกษา บางส่วนเป็นบุคคลประเภทที่เรียกว่า NEET (not in education, employment or training and not seeking work) คือเป็นบุคคลที่ไม่ได้กำลังศึกษา หรือรับการฝึกอบรม แต่ก็ไม่ได้หางานทำคืออยู่โดยไม่ทำอะไรเลย เป็นลักษณะของแรงงานยุคใหม่ เช่นจากการประมาณการคาดว่า มีบุคคลวัยหนุ่มสาวร้อยละ 9.5 ในสหราชอาณาจักรและร้อยละ 10 ในเบลเยียม กรีซ อิตาลี และสเปนอยู่ในกลุ่มนี้ นับเป็นปัญหาที่สังคมต้องแก้ไข ปัญหาหนึ่ง

บทที่ 3

มาตรการแก้ปัญหาการว่างงานของเยาวชน

ในทางปฏิบัติคงไม่มีมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่สามารถใช้ได้กับทุกสถานการณ์ทุกประเทศมาตรการต่างๆ ต่อไปนี้เป็นบทสรุปจากการศึกษา และจากการประชุมพิจารณาของผู้แทนประเทศต่างๆ ที่ดำเนินการโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การสหประชาชาติ

สำหรับการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในการจัดประชุมไตรภาคีประกอบด้วยตัวแทนนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้เชี่ยวชาญและตัวแทนประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง (ILO :Tripartite Meeting on Youth Employment, 2004) ได้ข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

(1) ควรมีการใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสม เน้นการจ้างงาน รวมทั้งการจ้างงานเยาวชน โดยมีการรวมนโยบายการพัฒนาที่เน้นการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ การผลิตของประเทศ และนโยบายการสร้างงาน สร้างโอกาสในการทำงานให้แก่แรงงานด้วยกัน รวมทั้งนโยบายขจัดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม การให้ประชาชนมีส่วนร่วมและสร้างสังคมที่เป็นธรรม

(2) กำหนดให้การสร้างงานที่ดี และก่อให้เกิดผลผลิตต่อสังคม เป็นนโยบายหลักทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการจ้างงานเยาวชนเป็นเป้าหมายหลัก ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ให้โอกาสองค์กรตัวแทนลูกจ้าง องค์กรนายจ้างมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาแรงงานและการว่างงานของเยาวชน

(3) การมีกฎหมายและระเบียบที่เหมาะสม สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และสนับสนุนการลงทุนและการสร้างงานให้แก่เยาวชน มีการบริหารตลาดแรงงานอย่างโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

(4) มีนโยบายและโครงการที่ส่งเสริมการจ้างงานที่ดีและก่อให้เกิดผลผลิตต่อสังคม โดยมีนโยบายที่สำคัญในด้านต่างๆ คือ

- นโยบายด้านการให้บริการทางการศึกษา โดยไม่คิดมูลค่าจนถึงระดับมัธยมศึกษา และการลงทุนพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้แรงงานมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการหางานทำในตลาดแรงงาน มีการพัฒนาฝีมือแรงงานที่เชื่อมโยงกับการศึกษา และเชื่อมกับโลกแห่งการทำงาน รวมทั้งเป็นการสร้างทักษะที่เหมาะสมกับตลาดแรงงาน

- นโยบายเน้นการริเริ่มและสร้างแรงจูงใจให้มีโครงการที่ส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน โดยเฉพาะแรงงานเยาวชนด้อยโอกาส การมีโครงการภาครัฐที่ส่งเสริมการจ้างงาน การส่งเสริมภาคเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานสูง และมีวิธีการผลิตที่เน้นการใช้แรงงาน

- ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และการเป็นผู้ประกอบการ

- การให้บริการจัดหางาน การแนะแนวอาชีพ

- นโยบายด้านค่าจ้างที่มีผลให้แรงงานเยาวชนมีรายได้ และสวัสดิการในระดับที่เหมาะสม นโยบายการให้แรงงานมีสิทธิ เสรีภาพในการรวมตัวกัน และดำเนินกิจกรรมขององค์การลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วม มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย ชั่วโมงทำงานที่เหมาะสม

- นโยบายการสร้างเครือข่ายผู้ประกอบการวัยหนุ่มสาว และผู้นำแรงงานรุ่นหนุ่มสาว

(5) การร่วมมือระหว่างสถาบันของรัฐกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น

(6) การให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน

(7) การส่งเสริมให้มีความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชายและหญิง และจัดการเลือกปฏิบัติทั้งปวง

(8) ส่งเสริมความพยายามของรัฐบาลในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำให้เศรษฐกิจขยายตัว มีงานที่มีค่าจ้างและสวัสดิการที่ดี

มาตรการและนโยบายดังกล่าวข้างต้นหลายด้านสะท้อนแนวคิดในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในระบบไตรภาคี ซึ่งเน้นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน เช่น เสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองร่วม ความเท่าเทียมกัน การไม่ใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนั้นแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องการส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน จึงต้องดำเนินการควบคู่กับสิทธิของแรงงาน โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานตามปฏิญญาขององค์การฯ ในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในปี ค.ศ.1998 และในเรื่องความเท่าเทียมกันในสังคม อนึ่งปัจจุบันองค์การได้ยึดนโยบายเรื่อง Decent work ซึ่งเป็นความคิดจากการริเริ่มของผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งโดยมีลักษณะสำคัญคือ การสร้างงานหรืองานที่ทำนั้นไม่ใช่สักแต่ว่าเป็นงานหรืองานอะไรก็ได้ แต่ต้องเป็นงานที่ดี มีคุณภาพ ก่อให้เกิดผลผลิตต่อสังคม มีความมั่นคง มีค่าจ้างสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมที่ดี

มีความปลอดภัยในการทำงานแรงงานมีสิทธิมีเสียง มีส่วนร่วม ซึ่งสำหรับประเทศสมาชิกในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาแล้วอาจเป็นเรื่องที่ยากในการสร้างงานตามแนวคิดนี้ โดยเฉพาะการสร้างงาน สร้างอาชีพให้พอเพียงสำหรับแรงงานของประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยากอยู่แล้ว การหวังจะสร้างงานที่สมบูรณ์แบบตามที่กล่าวข้างต้นน่าจะเป็นภารกิจที่เป็นไปได้ยาก แต่ก็ควรยึดเป็นแนวทางในระยะยาว เพื่อเป็นการกำหนดเป้าหมายในอนาคตของประเทศ

แนวทางและมาตรการส่งเสริมการจ้างงานเยาวชนด้านต่าง ๆ

1. การสร้างงานที่มีคุณภาพ

นโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสม การมีกฎหมายและระเบียบที่เอื้ออำนวยในการสร้างงาน นโยบายส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการอิสระ เป็นเครื่องมือ 3 ด้าน ที่สำคัญในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และในการสร้างงานที่มีคุณภาพ (decent work) สำหรับเยาวชน

ในหลายประเทศนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เหมาะสมมีส่วนสำคัญในการทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโต และในการสร้างงานให้แก่ประชาชน ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจนไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่น่าพอใจ บางประเทศเกิดภาวะขังกัน ขณะที่แรงงานของประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี ผลก็คือไม่สามารถสร้างงานให้พอเพียงสำหรับแรงงานของประเทศ ทำให้ไม่สามารถสร้างกำลังซื้อให้แก่ประชาชน ขณะที่การเร่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีผลทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ทำให้ให้อัตราเงินเฟ้อไม่สูงเกินไป ลดการขาดดุลงบประมาณ และสามารถสร้างการลงทุนได้ในระดับที่พอจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้บ้าง ทั้งนี้การก้าวต่อไปจำเป็นต้องมีการลงทุนที่เหมาะสมและอยู่ในระดับที่จะสร้างงานให้แก่แรงงานของประเทศ

นอกจากปัญหาการขาดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจจากปัญหาทางเศรษฐกิจและการคลัง หรือภัยธรรมชาติ หรือความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งบางครั้งถึงกับเกิดการสู้รบด้วยอาวุธ เป็นผลให้เศรษฐกิจขังกันเป็นเวลานาน หรือบางครั้งอาจมีการหดตัวทางเศรษฐกิจ มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงหรือไม่มีการเติบโตเลย บางประเทศไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อตลาดแรงงานและการจ้างงานของประเทศ การรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้จึงมีความสำคัญในการสร้างงานให้แก่ประชาชน

สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วก็เช่นกัน บ่อยครั้งที่นโยบายเศรษฐกิจมหภาคไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการสร้างงานที่พอเพียงสำหรับกำลังแรงงานของประเทศ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้เหมาะสม

อย่างไรก็ดี การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในตัวของมันเองไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาการว่างงานของแรงงาน ประเทศอาจมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง แต่หากไม่มีเป้าหมายและมาตรการในการส่งเสริมให้เกิดการสร้างงานแก่แรงงานประกอบไปด้วยแล้ว ปัญหาการว่างงานอาจจะยังเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมต่อไป สำหรับการแก้ปัญหาการว่างงานแล้วนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสม คือ นโยบายสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมการสร้างงานควบคู่กันไป ภาคเศรษฐกิจที่มีผลให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ รวมทั้งนโยบายที่สนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการ และการประกอบอาชีพอิสระของประชาชน

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคมในการส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน สิ่งสำคัญคือ การมีกฎหมายและระเบียบที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของประเทศและมาตรฐานแรงงานสากล มีการบริหารตลาดแรงงานอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม กฎหมายและระเบียบที่สนับสนุนการลงทุนเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเป็นธรรมในสังคมมีความสำคัญในการสร้างงานให้แก่เยาวชนและผู้ด้อยโอกาส ในทางตรงกันข้ามหากกฎหมายและระเบียบไม่เหมาะสมย่อมมีผลต่อการลงทุนและการจ้างงาน ทั้งยังมีผลต่อการริเริ่มประกอบธุรกิจเอกชนโดยผู้ประกอบการรายใหม่ สิ่งทำร้ายรัฐบาลคือการให้โอกาส และสร้างสิ่งจูงใจให้เกิดการลงทุนที่ดีและมีการสร้างงาน แต่ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงการคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นธรรมด้วย

การส่งเสริมผู้ประกอบการอิสระ และการจัดตั้งธุรกิจของภาคเอกชนมีผลโดยตรงในการสร้างงานให้แก่สังคม และช่วยลดปัญหาต่างๆ รวมทั้งปัญหาความยากจน รัฐบาลจึงควรสนับสนุนการจัดตั้งและการดำเนินธุรกิจของเอกชน รวมทั้งส่งเสริมบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สหกรณ์ องค์กรของลูกจ้าง และองค์กรของเยาวชน

การสร้างงานเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานของเยาวชนโดยตรง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ปัญหาการว่างงานเยาวชนเป็นปัญหาที่สำคัญของเยาวชน ขณะที่ควรคำนึงถึงประเด็นอื่นๆ ด้วย เช่น งานที่สร้างขึ้นมีมาเป็นการที่ดีหรือไม่ เช่น มีค่าจ้าง สวัสดิการดี มีความมั่นคง หรือว่าเป็นเพียงงานชั่วคราว มีค่าจ้างและสวัสดิการไม่ดี เพื่อให้แรงงานมีงานทำเท่านั้น แต่เป็นงานที่ไม่ยั่งยืนและอาจสร้างปัญหาให้แก่แรงงานในระยะต่อไป

สถิติการว่างงานเป็นเพียงหนึ่งในเครื่องชี้วัดปัญหาของตลาดแรงงานเท่านั้น ไม่ควรมองปัญหาการว่างงานเฉพาะในแง่ของสถิติการว่างงานเท่านั้น สถิติการว่างงานโดยปกติจะไม่นับรวมบุคคลที่ต้องการจะทำงานแต่ไม่ได้หางานทำเนื่องจากเมื่อมีตำแหน่งงานจำกัดมาก หรืออาจเป็นเพราะไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานในท้องถิ่นอื่นได้ หรืออาจเป็นเพราะมีการเลือกปฏิบัติ หรือมีอุปสรรคจากการมีข้อจำกัดบางประการทางสังคม หรือวัฒนธรรม ทำให้แรงงานบางกลุ่มไม่สามารถหางานทำได้ จนถึงขั้นยุติการหางานทำ ทั้งที่ยังประสงค์จะทำงาน โดยมีกลุ่มที่ปรกติจะประสบปัญหา มากกว่ากลุ่มอื่นคือ แรงงานหญิง การช่วยเหลือผู้ว่างงานเยาวชนจึงควรพิจารณาช่วยเหลือให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านเพศ การเคลื่อนย้ายแรงงาน การเลือกปฏิบัติที่ทำให้บางกลุ่มเสียเปรียบ เป็นต้น รวมทั้งควรคำนึงถึงคุณภาพ หรือลักษณะของงานที่สร้างขึ้นเพื่อแรงงานด้วยการมีงานทำแต่เป็นงานที่ถือว่าขาดคุณภาพ เช่น เป็นงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยรวมต่อสังคม เป็นงานที่ขาดความมั่นคง มีสภาพการทำงานที่อาจเป็นอันตราย หรือมีค่าจ้าง ค่าตอบแทนไม่คุ้มกับการใช้แรงงาน อาจเป็นปัญหาแก่แรงงานในระยะต่อไป

หากขาดความสนใจ และไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการว่างงานของเยาวชนอย่างจริงจัง จะพบว่าในหลายประเทศแรงงานเยาวชนจะกลายเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่ทำงานระดับล่าง หรืองานที่สังคมหลีกเลี่ยงเมื่อทรงเลือกที่ดีกว่า กล่าวคือต้องทำงานในช่วงโมงที่ยาวนาน เป็นงานชั่วคราวไม่ถาวร หรือไม่ต่อเนื่อง เป็นงานที่ได้ค่าจ้าง ค่าตอบแทนต่ำ สวัสดิการไม่ดี และมักเป็นงานนอกระบบ (informal economy) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท (ILO : Conclusions of the Tripartite Meeting on Youth Employment, 2004)

นโยบายที่ดีควรคำนึงถึงแรงงานเยาวชน ทั้งที่มีงานทำอยู่ในระบบตลาดแรงงานแล้ว และผู้ที่ยังไม่สามารถหางานทำเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน ในส่วนผู้ที่มีงานทำแล้ว ควรพิจารณาเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ สภาพการทำงาน ลักษณะของงาน (ชั่วคราวหรือถาวร) หรือเป็นกรณีที่ทำงานในครอบครัว ซึ่งอาจต้องการการดูแลจากรัฐบาลเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างยั่งยืนและสามารถดูแลตนเองได้

กรณีเป็นผู้ว่างงานซึ่งอาจเป็นไปได้หลายกรณี เช่น ไม่สามารถหางานทำได้ เนื่องจากไม่มีตำแหน่งงานที่เหมาะสมและพอเพียงในตลาดแรงงาน บางส่วนอาจเนื่องจากได้หางานทำมาแล้วระยะหนึ่งแต่ไม่สามารถหางานได้จึงยุติการหางานทำ บางส่วนก็เพียงแต่เข้าใจว่าหางานทำยากจึงไม่พยายามหางานทำ ปัญหาเหล่านี้ควรได้รับความสนใจจากผู้วางแผนแก้ปัญหาการว่างงานของประเทศเช่นกัน

แรงงานเยาวชนในหลายประเทศมีการเข้าสู่ตลาดแรงงานแตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วที่แรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่อสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร อย่างน้อยควรสำเร็จการศึกษามัธยม

บังคับ แต่ในประเทศกำลังพัฒนาบ่อยครั้งที่แรงงานที่ยังไม่สำเร็จการศึกษา ต้องออกมาหางานทำทั้งที่เป็นช่วงที่ควรอยู่ในโรงเรียน และเป็นช่วงที่ยังไม่เติบโตพอที่จะทำงานได้อย่างเต็มที่ บางส่วนออกจากโรงเรียนแล้วและหางานทำมาระยะหนึ่งแต่ยังไม่สามารถหางานทำได้ เนื่องจากมีตำแหน่งงานไม่พอเพียงหรือจากเหตุอื่นๆ ทำให้เป็นปัญหาแก่ครอบครัวและสังคมต้องมาดูแลแรงงานเหล่านี้ นอกจากนี้ยังทำให้ประเทศไม่สามารถใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การมีข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานที่ดีจะช่วยให้แรงงานจำนวนหนึ่งได้งานทำหรือเลือกประกอบอาชีพด้วยตนเอง โดยได้รับค่าจ้าง สวัสดิการหรือรายได้ดี การรู้ข่าวสารเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานอาจทำให้สามารถพัฒนาตนเองให้มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตลาดแรงงานได้ การเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระอาจเกิดจากการได้รับข้อมูลข่าวสาร และการสนับสนุนจากภาครัฐ และองค์ที่เกี่ยข้องระบบข้อมูลข่าวสารด้านตลาดแรงงาน การอาชีพ และการพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาแรงงานว่างงาน และควรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการสร้างงานของประเทศ

กรณีของการว่างงานแฝงหรือการทำงานต่ำกว่าระดับ การศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่ศึกษาเฉพาะกรณีที่แรงงานยอมทำงานต่ำกว่าระดับหรือไม่ตรงกับความรู้ ความสามารถ หรือทำงานเพียงบางเวลา เนื่องจากยังไม่สามารถหางานที่ดีกว่าทำได้แม้จะไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์ ผลจากการศึกษาส่วนใหญ่ยืนยันว่าแรงงานเยาวชนจำนวนมากต้องทำงานต่ำกว่าระดับ ในรูปของการทำงานไม่เต็มเวลา มีการทำงานต่ำกว่าระดับทั้งในรูปการทำงานต่ำกว่าระดับแบบเปิดและแบบแอบแฝง (Visible and invisible underemployment) คือการทำงานต่ำกว่าระดับที่เปิดเผยหรือเห็นได้ คือ การทำงานไม่เต็มเวลา ทั้งโดยสมัครใจและไม่สมัครใจ หรือต้องทำงานช่วงเวลาจำกัดไม่ได้ทำทั้งวัน หรือทุกวัน ขณะที่ invisible underemployment หมายถึง การทำงานโดยไม่ได้ผลผลิต (Productivity) เต็มที่ตามความสามารถของผู้นั้น

งานชั่วคราวหรืองานที่ทำบางเวลา อาจเป็นงานเดียวที่เยาวชนในประเทศหาได้ ส่วนอีกงานหนึ่งที่แรงงานเยาวชนจำนวนมากทำได้แก่ งานเกษตรตามฤดูกาล รวมทั้งงานผลิตหรือให้บริการที่ดำเนินกรภายในครอบครัว

กรณีสังคมหนึ่งมีแรงงานที่ทำงานต่ำกว่าระดับจำนวนมากอาจหมายถึง แรงงานเยาวชนจำนวนมากยอมทำงานที่ไม่เป็นไปตามที่ตั้งความหวังไว้ ซึ่งอาจเป็นเพราะเห็นว่าเป็นงานชั่วคราว เช่น นักศึกษาที่หารายได้พิเศษ หรืออาจเป็นเพราะไม่สามารถต่อรองหรือหางานที่ดีกว่านั้นทำได้

งานในลักษณะที่เรียกว่า “แรงงานชั่วคราว” จึงมักทำโดยแรงงานเยาวชน เป็นผลให้ขาดความมั่นคงในการทำงาน ได้รับค่าจ้างและสวัสดิการต่ำ งานชั่วคราวนี้จึงดูเหมือนเป็นการสร้างความไม่มั่นคงให้แก่แรงงาน และเป็นงานที่แสดงให้เห็นว่าสภาพการทำงานของเยาวชนอยู่ในสภาพ

ที่ไม่ดีนัก เนื่องจากแรงงานที่ยอมรับงานประเภทนี้โดยปกติเป็นแรงงานเยาวชนซึ่งเพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานมากกว่าแรงงานผู้ใหญ่ เช่น ในสหภาพยุโรปพบว่า ในปี ค.ศ. 1995 มีแรงงานเยาวชนอายุต่ำกว่า 25 ปี ถึงร้อยละ 35 ทำงานในลักษณะเป็นงานที่มีสัญญาจำกัดระยะเวลา หรือมีระยะเวลาสั้นๆ เมื่อพิจารณาเฉพาะแรงงานกลุ่มอายุ 15 – 19 ปี ในกลุ่มแรงงานอายุต่ำกว่า 25 ปีข้างต้น จะพบว่าสูงถึงร้อยละ 47 เมื่อเทียบกับแรงงานทั่วไป (European Commission: Youth in the European Union : From education to working life, Luxembourg, 1997)

เมื่อสถานการณ์จ้างงานเลวร้ายลง เส้นแบ่งเขตระหว่างการเมืองงานทำ หรือการว่างงานเริ่มไม่ชัดเจน เมื่อมีแรงงานจำนวนไม่กี่คนที่หางานที่มั่นคงเต็มเวลาในสถานประกอบการที่มีความมั่นคงและมีค่าจ้างและสวัสดิการดีทำได้ ขณะที่แรงงานส่วนใหญ่ต้องทำงานนอกระบบหรือต้องประกอบอาชีพอิสระเท่าที่จะหาได้ และส่วนใหญ่เป็นงานชั่วคราวขาดความถาวร หรือเป็นงานบางเวลา มีค่าตอบแทน และ สวัสดิการต่ำเพื่อเลี้ยงชีพไปพลางก่อนที่จะหางานที่ดีกว่าได้

ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ การที่อุตสาหกรรมสมัยใหม่หรืออุตสาหกรรมในระบบ (formal economy) ตกต่ำลง ขณะที่การช่วยเหลือจากรัฐบาลและครอบครัวจำกัด เป็นผลให้แรงงานเยาวชนจำนวนมากต้องหางานในเศรษฐกิจภาคนอกระบบ (informal economy) เนื่องจากเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้มากกว่ารองานที่ดีในภาคformal economy

ตรงกันข้ามกับที่หลายคนเคยทำนายไว้ก่อนหน้านี้ว่า เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเพียงสถานการณ์ชั่วคราว จะค่อยๆ หายไป และถูกแทนที่โดยเศรษฐกิจสมัยใหม่ แต่เศรษฐกิจนอกระบบในหลายประเทศกลับเจริญเติบโตและยังคงเป็นแหล่งจ้างงานใหญ่ของประเทศ ไม่ใช่เฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้นที่มีลักษณะดังกล่าว แต่ในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศก็เช่นกัน ดังนั้นคำถามคือควรจัดการกับเศรษฐกิจนอกระบบอย่างไร จึงจะเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการมีงานทำของแรงงาน

การศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงาน

การได้รับการศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือฝึกอบรมแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลตามโอกาส ตามความประสงค์และฐานะทางการเงินของบุคคล เยาวชนจำนวนหนึ่งขาดโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาฝีมือ เป็นผลให้การหางานทำมีข้อจำกัดมากกว่าแรงงานที่มีโอกาสได้รับการศึกษาหรือพัฒนาฝีมือ แต่ในบางประเทศแม้การพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงานจะทำให้แรงงานจำนวนมากได้รับการศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่การว่างงานหรือการทำงานต่ำกว่าระดับก็ยังคงอยู่ในระดับสูง จากกรณีที่ตลาดแรงงานไม่ขยายตัว จากการผลิตที่มีฝีมือ หรือคุณสมบัติไม่ตรงกับที่ตลาดแรงงานต้องการ

การศึกษาของเยาวชน

การศึกษามีผลอย่างมากในการหางานทำ อย่างน้อยการรู้หนังสือก็เป็นคุณสมบัติขั้นพื้นฐานในการหางานทำ การศึกษาย่อมมีผลต่อแรงงานต่างกัน ดังนี้

ระดับประถมศึกษา

- เด็กที่ไม่เข้าเรียนในระบบโรงเรียนในปัจจุบันก็คือ ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือในอนาคต และโอกาสในการหางานที่มีคุณภาพ มีสวัสดิการดีมีน้อยกว่ากลุ่มที่มีโอกาสได้ศึกษา ในปีค.ศ. 2000 เด็กที่อยู่ในกลุ่มอายุที่ควรอยู่ในโรงเรียนชั้นประถม จำนวนประมาณ 113 ล้านคน ไม่ได้เข้าโรงเรียน ในจำนวนนี้เป็นเด็กในประเทศกำลังพัฒนาถึงร้อยละ 97 และเป็นเด็กหญิงถึงประมาณ 2 ใน 3 (UNESCO : Institute for Statistics : Gender and literacy performance :Result form PISA 2000, 2003 P.10)

- ในประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการพัฒนาต่ำสุด คงเป็นการยากที่จะใช้ระบบโรงเรียนในการให้การศึกษาระดับพื้นฐานแก่เด็กได้ทั้งหมด การศึกษาโดยวิธีการอื่น (Non - formal education) น่าจะเป็นทางออกทางหนึ่งของประเทศเหล่านี้ การเปิดโอกาสให้ทุกคนได้รับการศึกษาไม่ได้หมายความว่าเด็กทุกคนจะได้รับการศึกษา การเข้าศึกษาในโรงเรียนก็ไม่ได้หมายความว่าเด็กจะอยู่ในระบบโรงเรียนหรือศึกษาจนสำเร็จการศึกษา การเปิดโอกาสโดยไม่มีการช่วยเหลือหรือสนับสนุนในบางกรณีหมายถึงการที่เยาวชนบางกลุ่มไม่มีโอกาสได้ใช้บริการทางการศึกษา การศึกษานอกระบบโรงเรียนจึงเป็นทางเลือกที่ดีทางหนึ่งในการให้การศึกษแก่เด็กจำนวนมาก

- ปัจจุบันในประเทศกำลังพัฒนามีผู้ไม่รู้หนังสือที่เป็นสตรีถึง 96 ล้านคน และเป็นชายถึง 57 ล้านคน มีผู้ประมาณว่าผู้ที่มียุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปที่ไม่รู้หนังสือมีถึงร้อยละ 21 มีเพียงบางประเทศในเอเชียตะวันออก แอฟริกา และละตินอเมริกาเท่านั้นที่มีโอกาสลดอัตราการไม่รู้หนังสือลงครึ่งหนึ่งของอัตราปัจจุบันเมื่อถึงปีค.ศ. 2015

- ดัชนีที่จัดทำโดยธนาคารโลกแสดงว่า สตรีอายุ 15 - 24 ถึงร้อยละ 40 ในประเทศเอเชียได้เป็นผู้ไม่รู้หนังสือ (เปรียบเทียบกับชายที่มีเพียงร้อยละ 23 เท่านั้น) แต่ในหลายประเทศสถานการณ์ดีกว่านี้มาก เช่น ในยุโรป อัตราไม่รู้หนังสือสำหรับสตรี คือ ร้อยละ 2 ขณะที่เพศชายลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

การอาชีวศึกษา และการฝึกอาชีพ

อาชีวศึกษาและการฝึกอาชีพ (VET - Vocational and Training) ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีผู้มีโอกาสเข้าศึกษาหรือฝึกอาชีพต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว แม้กระทั่งในการศึกษาระดับมัธยม ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของสังคม เด็กจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าศึกษา หรือศึกษาจนจบหลักสูตรได้ เนื่องจากปัญหาการเงิน และความยากจน ผู้ที่สามารถศึกษาในด้านอาชีวศึกษาและได้รับการฝึกอาชีพจึงมีจำกัด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเด็กจบการศึกษากลุ่มนี้จะมีโอกาสในการหางานทำดีกว่าเด็กกลุ่มอื่น หลายประเทศดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานในสาขาที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน การฝึกอาชีพไม่ได้ปรับให้เข้ากับสถานการณ์และความต้องการของตลาดแรงงานของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เมื่อผลิตผู้ผ่านการฝึกออกมาจึงไม่เป็นที่ต้องการของตลาด นอกจากนี้ยังมักเน้นฝึกให้เป็นลูกจ้างมากกว่าผู้ประกอบการ หรือผู้ประกอบการอิสระ เมื่อไม่มีตลาดแรงงานในสถานประกอบการรองรับ จึงไม่สามารถหางานทำได้ ดังนั้นจำเป็นต้องปรับการฝึกให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การฝึกอบรมในสถานประกอบการซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับผู้ประกอบการภาคเอกชน ตลอดจนการสนับสนุนภาคเอกชนในด้านต่างๆ ให้ดำเนินการพัฒนาแรงงาน เช่น การใช้มาตรการทางภาษี การให้การสนับสนุนทางการเงิน และการสนับสนุนอื่นๆ

นอกจากขาดการศึกษาหรือความรู้ทางเทคนิคแล้ว แรงงานจำนวนหนึ่งยังขาดทักษะขั้นพื้นฐานในการทำงาน เช่น การทำงานเป็นทีม ความสามารถในการแก้ปัญหา และทักษะในการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ซึ่งเป็นทักษะขั้นพื้นฐานในการทำงานกับนายจ้างหรือการเป็นผู้ประกอบการอิสระ นโยบายด้านแรงงานเยาวชนจึงควรเน้นการให้ประชาชนได้รับการศึกษาทุกคน โดยไม่คิดมูลค่าจนถึงระดับมัธยมศึกษา และต้องมีการลงทุนในการพัฒนาอาชีวศึกษา การพัฒนาการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อสร้างคุณภาพให้แก่แรงงานของประเทศและสร้างโอกาสในการหางานทำที่ดีขึ้น การรู้หนังสือและทักษะในการคำนวณควบคู่ไปกับทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานเสมือนเป็นทักษะและคุณสมบัติขั้นพื้นฐานสำหรับการหางานทำในปัจจุบัน

ในหลายประเทศการศึกษาและฝึกอบรมต้องประสบปัญหาจากการที่ประชากรของประเทศติดเชื้อ HIV เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อกำลังแรงงานและการผลิตของประเทศ เป็นปัญหาของแรงงานทั่วไปรวมทั้งเยาวชน

ตลาดแรงงานมีการปรับตัวตลอดเวลา การผลิตกำลังแรงงานของประเทศโดยระบบการศึกษาและฝึกอบรมจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมของแรงงานให้สามารถทำงานได้ในสภาวะการณ์ต่างๆ การสร้างระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการสร้างระบบให้แรงงานได้มีโอกาสพัฒนาตนเองโดยวิธีการต่างๆ จะช่วยให้แรงงานปรับตัวเข้ากับสภาพการทำงานและตลาดแรงงาน

ประสบการณ์ในการทำงาน

แรงงานเยาวชนส่วนใหญ่ที่เพิ่งเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นผู้ขาดประสบการณ์ในการทำงาน แต่บริษัทนายจ้างส่วนใหญ่ก็ยอมรับข้อเท็จจริงนี้ และยินดีรับผู้จบการศึกษาที่ขาดประสบการณ์เข้าทำงาน แต่ก็มีบางส่วนที่ไม่ยอมรับ การขาดโอกาสสร้างประสบการณ์ในการทำงาน ประกอบกับขาดการแนะแนวอาชีพที่เหมาะสม รวมทั้งกลไกตลาดแรงงานและการบรรจุงานที่ขาดประสิทธิภาพมีผลให้แรงงานเยาวชนจำนวนมากไม่สามารถหางานทำได้ บางส่วนผ่านการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงานแต่เป็นทักษะแบบเก่าที่ล้าสมัยไม่เหมาะกับตลาดแรงงานปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่านายจ้างจำนวนมากต้องการจ้างผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน หรือเมื่อว่างงานก็ต้องมีระยะเวลาว่างงานหรือออกจากงานก่อนหน้านี้ไม่นานนัก โดยเข้าใจว่าเป็นวิธีปลอดภัยและได้แรงงานที่ตรงตามความต้องการของตน ดังนั้นผู้ที่ขาดประสบการณ์ในการทำงานจึงอาจเป็นปัญหาไม่เป็นที่ต้องการของนายจ้าง และการหางานทำไม่ได้เป็นระยะเวลานานก็อาจทำให้นายจ้างบางส่วนไม่ประสงค์จะจ้าง (ILO: Youth: Pathways to decent work. 2005, P. 20)

จากการศึกษาในอินโดนีเซีย โดยการสัมภาษณ์ผู้หางานที่พบว่าร้อยละ 22 ของผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบว่า การขาดประสบการณ์ในการทำงานเป็นผลให้ไม่ได้รับการจ้างให้ทำงาน และนายจ้างร้อยละ 20 ให้ความเห็นว่า ประสงค์จะจ้างบุคคลที่มีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่าผู้ขาดประสบการณ์ โดยเฉพาะในตำแหน่งด้านบริหารและวิชาชีพ สำหรับงานที่ใช้แรงงาน นายจ้างถึงร้อยละ 27 แจ้งว่าประสงค์จะจ้างผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานหรือผ่านงานมาแล้ว ขณะที่ในเวียดนามแรงงานชายร้อยละ 38 และหญิงร้อยละ 33 เห็นว่าการขาดประสบการณ์ทำงานเป็นปัญหาสำคัญในการได้งานทำ ขณะที่นายจ้างประมาณครึ่งหนึ่งต้องการจ้างผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน หรือในกรณีของออสเตรเลีย การสำรวจในปี ค.ศ. 1997 พบว่าเยาวชนว่างงานร้อยละ 17 ให้คำตอบว่า เหตุที่ไม่สามารถหางานทำได้เนื่องจากขาดประสบการณ์ในการทำงานหรือการไม่เคยมีงานทำมาก่อน

เยาวชนจำนวนหนึ่งสามารถหางานได้ เนื่องจากได้รับการดูแลค่าใช้จ่ายระหว่างหางานจากครอบครัวหรือพ่อแม่ และท้ายสุดก็อาจหางานได้เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวและมีการขยายตัวของตลาดแรงงาน แต่บางคนก็ติดอยู่ในวงจรของการขาดประสบการณ์และไม่สามารถเริ่มต้นการทำงานได้ โดยไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้เมื่อไม่สามารถหางานแรกทำ เพราะขาดประสบการณ์ในการทำงาน และการขาดประสบการณ์การทำงานก็เพราะไม่เคยได้รับการว่าจ้างให้ทำงานที่ใดมาก่อน

ในประเทศญี่ปุ่น การได้งานทำในครั้งแรกมีความซับซ้อนกว่าที่อื่น สำหรับแรงงาน

กลุ่มหนึ่งจะเริ่มต้นทำงานโดยไม่รอให้จบการศึกษา ก่อน แต่จะหางานบางเวลา หรืองานชั่วคราว ซึ่งเป็นงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญ และมักมีค่าจ้างต่ำทำไปก่อน หรืออาจเป็นแรงงานรับจ้างอิสระที่เรียกว่า "Freeters" ขณะที่ยังศึกษาอยู่ในสถานศึกษา แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่กับพ่อแม่จนอายุ 20 ปีเศษๆ จนถึง 30 ปีต้นๆ ส่วนใหญ่ไม่สามารถสร้างรายได้ให้พอเพียงที่จะตั้งครอบครัวได้ และไม่สามารถเริ่มต้นงานในอาชีพได้อย่างแท้จริง จากการเริ่มต้นเป็นผู้ที่แสวงหาความหมายในชีวิตโดยการหางานชั่วคราวทำก่อนจบการศึกษา ก่อนเริ่มงานจริงจังตามที่เคยปฏิบัติกันมา ในระบบการจ้างงานตลอดชีวิตแบบญี่ปุ่นจึงมีผลต่อวิถีการจ้างงานของญี่ปุ่นโดยรวม จากการเปลี่ยนมาจ้างบุคคลตามทักษะที่มีอยู่แทนที่จะจ้างตามระยะเวลาในลักษณะการจ้างงานตลอดชีพ ซึ่งมีการปรับแรงงานที่นายจ้างรับเข้ามาทำงานให้เข้ากับความต้องการของนายจ้างในระหว่างที่ทำงานกับนายจ้างรายนี้ แรงงานประเภทใหม่นี้ขยายตัวจากประมาณ 5 แสนคนในปี ค.ศ. 1982 เป็นประมาณ 2.17 ล้านคนในปี ค.ศ. 2003 และเมื่อถึงปี ค.ศ. 2014 คาดว่าแรงงานอิสระกลุ่มนี้จะขยายตัวถึง 10 ล้านคน การทำงานแบบนี้สร้างแรงกดดันต่อตลาดแรงงานญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากตลาดแรงงานมีแนวโน้มหดตัวลงจากการที่มีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง อันเป็นผลจากอัตราเกิดของประชากรที่ต่ำลง ขณะที่แรงงานที่ทำงานอยู่ก็จะมีอายุมากขึ้นและต้องออกจากงานในที่สุด

ข้อมูลและบริการข้อมูลตลาดแรงงาน

แรงงานเยาวชนจำนวนมากขาดข้อมูลข่าวสารด้านตลาดแรงงาน การแนะแนวและการให้คำปรึกษาเรื่องการทำงานทำ การให้บริการด้านนี้จะช่วยให้แรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานได้เป็นอย่างดี ช่วยเยาวชนในการหางานที่เหมาะสมทำ และลดเวลาการหางานทำลงได้ สำหรับกลุ่มด้อยโอกาส บริการนี้จะช่วยได้มากเป็นพิเศษ

กลุ่มด้อยโอกาสในสังคม

แรงงานเยาวชนบางกลุ่มหางานทำได้ง่ายกว่าบางกลุ่ม กลุ่มที่จบการศึกษาและมีพื้นฐานมาจากครอบครัวที่ได้เปรียบทางสังคมส่วนใหญ่จะหางานทำได้ง่ายกว่ากลุ่มอื่นที่ขาดโอกาส และไม่ได้รับการสนับสนุน และอยู่ในครอบครัวที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มที่ได้เปรียบทางสังคม จะหางานทำได้ยากกว่าแรงงานกลุ่มแรก

ความแตกต่างในด้านต่างๆ เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ ระดับการศึกษา และการฝึกอบรม พื้นหลังของครอบครัว สภาพทางสุขภาพ และร่างกาย ความทุพพลภาพ มีผลต่อการหางานทำเช่นกัน บางกลุ่มจึงอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ทำให้หางานทำได้ยากกว่ากลุ่มอื่นๆ นโยบายการจ้างงานที่ดีคือ ต้องทำให้กลุ่มด้อยโอกาสได้งานทำโดยไม่ทำให้กลุ่มอื่นๆ ได้รับผลกระทบในทางลบ

มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้การหางานทำของแต่ละบุคคลแตกต่างกัน การสรุปว่าแรงงานในกลุ่มอายุเดียวกันมีลักษณะเหมือนกันทุกประการและต้องการวิธีแก้ปัญหาเหมือนกันจึงเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง นอกจากปัญหาอื่นแล้วแรงงานเยาวชนยังเผชิญปัญหาในด้านการเลือกปฏิบัติ ความยากลำบากทางเศรษฐกิจของคนบางกลุ่มและที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เป็นผลให้แรงงานบางส่วนมีโอกาสทำงานน้อยกว่ากลุ่มอื่น หลายกรณีเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ไม่ใหญ่นัก แรงงานเหล่านี้จึงไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ และไม่ได้ถูกจัดให้เป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข

ดังนั้น การแก้ปัญหาการจ้างงานเยาวชนให้แก่กลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายและแตกต่างกัน จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายด้าน เช่น ความต้องการของคนหนุ่มสาว โอกาสการได้รับการศึกษาและการฝึกอบรม โอกาสการได้รับความช่วยเหลือในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน โอกาสในการหางานทำ และลักษณะของการทำงาน หรือการจ้างงาน

แรงงานเยาวชนยังมีความแตกต่างกันในด้านประสบการณ์ชีวิต และมีความต้องการในเรื่องการทำงานที่แตกต่างกัน จึงมีผลต่อการกำหนดนโยบายและมาตรการช่วยเหลือแรงงานมีลักษณะและความต้องการที่แตกต่างกันเหล่านี้

สำหรับแรงงานเยาวชนแล้ว การหวังว่าจะสามารถหางานทำได้อย่างราบรื่นหลังจบการศึกษา บางส่วนก็ไม่สามารถคาดหวังเช่นนั้นได้ โดยบางส่วนอาจประสบปัญหาถูกบังคับให้ทำงานตั้งแต่วัยเยาว์ยังเป็นแรงงานเด็ก หรือแม้กระทั่งการเป็นแรงงานบังคับ หรือแรงงานทาส บางส่วนต้องเข้าร่วมสู้รบในสงครามกลางเมือง หรือสงครามอื่นๆ บางส่วนต้องเป็นกำพร้าจากการที่พ่อแม่ติดเชื้อเอชไอวี บางส่วนต้องรับผิดชอบครอบครัว ต้องเลี้ยงดูคนในครอบครัวตั้งแต่วัยเยาว์ บางส่วนอพยพไปทำงานทำในประเทศอื่นที่อาจไม่ยินดีต้อนรับแรงงานต่างชาติเหล่านี้สัก บางส่วนก็เป็นผู้ทุพพลภาพเป็นเหตุให้ขาดโอกาสในการเข้ารับการศึกษ ฝึกอบรม หรือการหางานทำ

ความยากจน

ประชากรของหลายประเทศอยู่ในภาวะยากจน และเป็นผลให้ขาดโอกาสในการศึกษาและในการทำงาน ทำให้มีโอกาสอยู่ในภาวะยากจนโดยมีทางออกน้อยมาก

เขตชนบท

แรงงานเยาวชนอาศัยอยู่ในชนบทประมาณร้อยละ 55 ของแรงงานเยาวชนในโลก เมื่อประเทศพัฒนาไป อุตสาหกรรม การลงทุน และการจ้างงานส่วนใหญ่เกิดในเขตเมือง ในเขตชนบทจึงไม่สามารถสร้างตำแหน่งงานใหม่ให้พอเพียงกับแรงงานที่เพิ่มขึ้น งานในภาคเกษตรซึ่งเป็นงานดั้งเดิมในชนบทไม่จูงใจแรงงานรุ่นใหม่ให้อยู่และหางานทำหรือประกอบอาชีพในชนบท แรงงานบางส่วนจึงต้อง

เดินทางออกไปศึกษาต่อในเขตเมือง สุดท้ายก็อพยพไปหางานทำในเมือง หรือบางส่วนอาจเดินทางไปทำงานต่างประเทศ เขตชนบทมักจะเป็นเขตที่ประชาชนโดยทั่วไปยากจน เกษตรกรมีที่ดินทำกินจำกัด ไม่พอเพียงในการเลี้ยงครอบครัว หรือเป็นแรงงานภาคเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง แรงงานเยาวชนที่ยากจนอยู่ในชนบทถึงร้อยละ 75 ส่วนผู้ยากจนในเขตเมืองบางส่วนก็คือ คนจนจากชนบทที่ย้ายไปอยู่ในเมือง นอกจากนี้แรงงานในชนบทส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ทำงานตั้งแต่ยังเป็นเด็ก แรงงานชนบทในวัยหนุ่มสาวจึงเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการช่วยเหลือกลุ่มหนึ่ง เพื่อช่วยขจัดความยากจนของกลุ่มเยาวชนเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการอพยพแรงงานจากเขตชนบทสู่เมืองจำนวนมาก

เพศ

แรงงานเยาวชนหญิงมักเป็นกลุ่มที่มีอัตราการว่างงานสูงกว่าแรงงานชายในวัยเดียวกัน ยกเว้นในบางภูมิภาค เช่น เอเชียตะวันออก และประเทศในทวีปอาฟริกา ที่ตั้งอยู่ในบริเวณตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราเท่านั้น ประสิทธิภาพงานหญิงจะหางานทำยากกว่าแรงงานชายอยู่แล้ว ยิ่งในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็จะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากขึ้น กรณีเป็นแรงงานหญิงจากชนกลุ่มน้อย หรือทุพพลภาพก็จะยิ่งหางานทำได้ยากยิ่งขึ้น

จากการที่แรงงานบางส่วนหยุดการหางานทำ เนื่องจากหางานทำมานานแต่ไม่ประสบผลสำเร็จดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาในประเทศอุตสาหกรรมพบว่า แรงงานหญิงเป็นแรงงานที่หยุดการหางานทำถึง 2 ใน 3 ของแรงงานที่หยุดหางานทำทั้งหมด เช่น ในออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม เยอรมนี กรีซ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ และโปรตุเกส ส่วนในอิตาลี และสวิตเซอร์แลนด์ อัตราส่วนดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 90 (L.Brewer : Youth at risk : The Role of skills development in facilitating the transition to work, 2004)

ความทุพพลภาพ

ในปี 2546 มีผู้ทุพพลภาพอายุระหว่าง 15 - 24 ปี ถึง 100 ล้านคนทั่วโลก และมีผู้ทุพพลภาพที่ถูกจัดเป็นบุคคลที่ไม่ได้ทำงาน (non - employment) ถึงร้อยละ 21 ของผู้ไม่มีงานทำในประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD) โดยมีอัตราการว่างงานของแรงงานกลุ่มนี้ระหว่างร้อยละ 22 ถึงร้อยละ 60 นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องดูแลแรงงานกลุ่มนี้ โดยต้องเสียค่าใช้จ่ายถึงปีละ 1.37 - 1.94 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ความทุพพลภาพในตัวของมันเองอาจเป็นอุปสรรคโดยตรงในการหางานทำ แต่เมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมประกอบแล้วจะพบว่า ปัญหาการหางานทำของแรงงานกลุ่มนี้เป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาต่างๆ เช่น การไม่สามารถเข้าเรียน หรือฝึกอาชีพได้เช่นเดียวกับคนปกติ การที่สังคมยังมี

ทัศนคติในทางไม่ยอมรับบุคคลในกลุ่มนี้ของสังคม การขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อคนพิการ

งานที่เลวร้ายสำหรับแรงงานเด็ก

มีการประมาณว่ามีแรงงานอายุ 15 – 18 ปี ถึง 59 ล้านคนที่ต้องทำงานในงานอันตราย ซึ่งเป็นงานที่เลวร้ายสำหรับแรงงานเด็ก จากความยากจนและด้อยโอกาสแรงงานเด็กจึงมักจะขาดโอกาสทางการศึกษา การที่ครอบครัวเห็นว่าแรงงานเด็กเป็นเรื่องธรรมดาที่มีผลให้แรงงานจำนวนมากไม่สามารถหางานที่ดีกว่างานเดิมทำได้ บางส่วนก็ไม่สามารถฝึกอาชีพเพื่อหางานที่ดีกว่าทำได้จากข้อจำกัดหลายประการ

แรงงานเยาวชนบางส่วนต้องเข้าร่วมสู้รบ โดยคาดว่ามียุวชนถึง 300,000 คน เป็นทหารเด็กในโลกปัจจุบัน เป็นผลให้ไม่สามารถศึกษาต่อหรือรับการฝึกอาชีพได้ และขาดโอกาสในการหางานทำในที่สุด

วิธีจัดการใช้แรงงานเด็กที่มีประสิทธิภาพคือ การยึดถือหลักการทั่วไปที่ว่า เด็กควรอยู่ในโรงเรียนไม่ใช่โรงงาน อย่างน้อยก็ต้องให้เด็กสำเร็จการศึกษาภาคบังคับก่อน อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 (ปี 1973) กำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานที่จะทำงานได้คือ ต้องสำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้ว ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่า 15 อันเป็นมาตรฐานที่ยึดถือกันทั่วไปในขณะนี้

แรงงานเด็กอายุ 15 – 18 ปี เป็นกลุ่มที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศรณรงค์ให้ยุติการใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม การมีการใช้แรงงานเด็กมักจะเป็นปัญหาที่นำไปสู่ปัญหาการว่างงานของเยาวชนต่อไป การบริหารจัดการใช้แรงงานเด็กและการส่งเสริมการจ้างงานเยาวชน ควรถือเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศที่สำคัญ เป็นการเตรียมแรงงานให้พร้อมสำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคต

ชนกลุ่มน้อยและความแตกต่างด้านเชื้อชาติ

แรงงานเยาวชนที่มาจากชนกลุ่มน้อยมักจะถูกเลือกปฏิบัติเช่นเดียวกับรุ่นพ่อแม่ที่เป็นชนกลุ่มน้อย ทั้งที่กฎหมายของทุกประเทศกำหนดห้ามไว้ ทั้งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 111 (ค.ศ.1950) ก็กำหนดห้ามเลือกปฏิบัติต่อแรงงานชนกลุ่มน้อย แต่ในความเป็นจริงมักมีการละเลยอยู่เสมอ

สถิติเกี่ยวกับแรงงานอาจไม่ได้แสดงสภาวะการจ้างงานชนกลุ่มน้อยไว้อย่างเด่นชัด แต่ก็สามารถสรุปได้ว่า ชนกลุ่มน้อยมักจะเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบในการหางานทำ ในออสเตรเลียซึ่งมีสถิติการทำงานของชนพื้นเมืองด้วย พบว่าแรงงานพื้นเมืองวัยหนุ่มสาวจะมีอัตราการว่างงานสูงกว่าคนทั่วไปถึง 2 เท่าคือ สูงถึงร้อยละ 28 ขณะที่แรงงานพื้นเมืองมีอัตราการว่างงานเพียงร้อยละ 13

เท่านั้น และถูกจัดว่าเป็นบุคคลในกลุ่มที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน (Economically inactive) สูงกว่าแรงงานทั่วไป คือร้อยละ 50 เทียบกับร้อยละ 34 ของแรงงานที่มีได้เป็นชนกลุ่มน้อย (Australia Bureau of Statistics)

HIV/AIDS

จากการประมาณการ ในปีค.ศ. 2003 มีแรงงานอายุ 15 - 24 ถึง 11.8 ล้านคนติดเชื้อ HIV สถิติยังแสดงว่า แรงงานวัยหนุ่มสาวมีโอกาสติดเชื้อมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ และผู้ติดเชื้อรายใหม่กว่าครึ่งเป็นคนวัยหนุ่มสาว โดยเฉพาะแรงงานหญิง เช่น ในประเทศอาฟริกาที่ตั้งอยู่บริเวณตอนใต้ทะเลทรายซาฮารา ร้อยละ 76 ของแรงงานเยาวชนที่ติดเชื้อ HIV เป็นสตรีในกลุ่มอายุวัยหนุ่มสาว จากการแพร่ระบาดของโรคเอดส์เป็นผลให้แรงงานบางส่วนโดยเฉพาะแรงงานสตรีต้องออกจากโรงเรียน เพื่อหางานทำเลี้ยงครอบครัว หรือทำหน้าที่ดูแลคนป่วยจากโรคนี

นอกจากนี้ยังมีเด็กกำพร้าจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ คาดว่าจะมีเด็กกำพร้าในโลกถึง 13 ล้านคน ที่ต้องเติบโตโดยไม่มีผู้ใหญ่ดูแล เด็กจำนวนหนึ่งจึงต้องทำหน้าที่หัวหน้าครอบครัว หาเลี้ยงครอบครัวแทนผู้ใหญ่ที่เสียชีวิตไป แรงงานผู้ใหญ่จำนวนมากต้องเสียชีวิตจากโรคนี หรือป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ เป็นผลให้อายุเฉลี่ยของแรงงานลดลงจากการที่มีแรงงานเด็กทำงานมากขึ้น บางครั้งต้องทำงานตั้งแต่ยังเป็นเด็กและยังขาดทักษะที่จำเป็นในการทำงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาผลิตภาพแรงงาน (productivity) ต่ำและปัญหาคุณภาพผลผลิต นอกจากนี้การที่แรงงานจำนวนมากเสียชีวิตไป ทำให้สังคมสูญเสียแรงงานฝีมือไปจำนวนหนึ่ง ทำให้ประเทศสูญเสียรายได้จากภาษี และเงินสมทบประกันสังคมจากลูกจ้าง เป็นผลให้สังคมไม่สามารถจัดหางบประมาณมาพัฒนาประเทศได้อย่างพอเพียง

การอพยพ

การลดจำนวนประชากร และการเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ ทำให้ประเทศเหล่านี้ขาดแคลนแรงงาน ทำให้มีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศมาทดแทนแรงงานของประเทศ เพื่อรักษาระดับมาตรฐานการครองชีพ และระบบประกันสังคมของประเทศไว้ แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานบางส่วนเป็นแรงงานฝีมือระดับสูง เป็นที่ต้องการของตลาด แต่ก็มีแรงงานอพยพระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งที่อพยพเพื่อหางานที่มีรายได้ดีกว่า บางส่วนต้องอพยพเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจ บางส่วนก็หนีความอดอยาก ความยากจน ภัยธรรมชาติ การสู้รบ หรือภัยทางการเมือง แรงงานต่างชาติจำนวนมากต้องทำงานที่แรงงานของประเทศนั้นไม่นิยมทำ เป็นงานที่ถือว่าเป็นงานหนัก งานอันตราย และงานสกปรก บางส่วนก็ถูกเอาเปรียบต้องทำงานโดยได้รับค่าจ้างต่ำ สวัสดิการไม่ดี แรงงานอพยพเหล่านี้รวมทั้งลูกหลานจะมีอัตราความว่างงานสูงกว่าแรงงานเจ้าของประเทศ เช่น กรณี

ประเทศฝรั่งเศส สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ แรงงานที่มีใช้คนพื้นเมืองมีอัตราการทำงานสูงกว่าแรงงานพื้นเมืองถึง 2 เท่า ส่วนในเบลเยียมและโปรตุเกสสูงกว่า 3 เท่า

ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่ากลุ่มที่เสียเปรียบทางสังคมกลุ่มต่างๆ อาจประสบปัญหาการทำงานที่มากกว่ากลุ่มอื่นในสังคม และการแก้ปัญหาจำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษที่เหมาะสม

โดยสรุปนโยบายและโครงการเพื่อสร้างความต้องการแรงงานให้แรงงานมีงานทำจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

- แรงงานเยาวชนโดยปรกติต้องเผชิญกับปัญหาการทำงานที่มากกว่าแรงงานผู้ใหญ่ อันเป็นผลจากปัจจัยหลายประการ รวมทั้งความต้องการแรงงาน การกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการจ้างงาน การศึกษาและฝึกอบรม ประสบการณ์การทำงาน เป็นต้น

- กรณีที่มีความต้องการแรงงานต่ำ เศรษฐกิจและตลาดแรงงานไม่ขยายตัว ผลกระทบที่มีต่อแรงงานเยาวชนจะมากกว่ากลุ่มอื่น และเป็นกลุ่มที่อาจถูกเลิกจ้างก่อนแรงงานกลุ่มอื่นๆ

- จากการที่มีการรวบรวมสถิติการทำงานของเยาวชนทำให้ทราบปัญหาการทำงานของเยาวชน แต่กลับขาดข้อมูลว่าเยาวชนทำงานอะไร อย่างไร น่าจะมีความหมายว่า นโยบายที่ผ่านมายังคงละเลยไม่สนใจสภาพการทำงานของเยาวชนเท่าที่ควร จึงมีข้อมูลด้านนี้น้อย

- แรงงานหนุ่มสาวจำนวนมากต้องทำงานในจำนวนที่มากกว่าแรงงานทั่วไป และทำงานที่ไม่เป็นทางการ (informal) เป็นงานชั่วคราว หรือทำๆ หยุดๆ และขาดความมั่นคง

- แรงงานเยาวชนจำนวนมากต้องทำงานต่ำระดับ ต่ำกว่าสมรรถนะของบุคคลนั้น หรือต้องทำงานบางเวลา บางวันในสัปดาห์ ทำงานลักษณะเป็นงานชั่วคราว หรือตามฤดูกาล

- แรงงานเยาวชนส่วนใหญ่ต้องทำงานในภาค informal economy ทั้งในชนบทและในเมือง มีรายได้ไม่พอเพียง ขาดการคุ้มครองทางสังคม ขาดความมั่นคง และมักจะไม่มียุทธวิธีเสี่ยงในการบริหารงาน หรือกำหนดนโยบาย

นโยบายและมาตรการที่ดีในการแก้ปัญหาการทำงานของเยาวชนต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอุปทานแรงงาน (supply side) ในเรื่อง ดังนี้

- การรู้หนังสือ การคำนวณ และการมีทักษะที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการหางานทำ

- ช่วงเวลาระหว่างจบการศึกษาและได้งานทำมีระยะมากขึ้นหมายถึง เยาวชนต้องใช้เวลาในการหางานทำมากขึ้น และงานที่ทำก็มักจะเป็นงานชั่วคราว ระยะสั้น ขาดความมั่นคง

- ในหลายประเทศแรงงานได้รับการศึกษาหรือพัฒนาฝีมือ แต่ก็ยังไม่สามารถหางานทำได้ เป็นการว่างงานของผู้มีการศึกษา เนื่องจากปัญหาการศึกษาและพัฒนาฝีมือไม่ตรงกับที่ตลาดแรงงานต้องการ
- หลายประเทศพัฒนาฝีมือแรงงานไม่ตรงกับที่ตลาดแรงงานต้องการเป็นเหตุให้ไม่สามารถหางานที่เหมาะสมทำได้
- การขาดประสบการณ์ในการทำงานประกอบกับการขาดข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน ไม่ได้รับการแนะแนวอาชีพ การมีกลไกตลาดแรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการมีตำแหน่งไม่พอเพียงเป็นผลให้เยาวชนหางานที่ดีทำได้ยาก
- มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้แรงงานบางส่วนหางานทำได้ยากกว่ากลุ่มอื่นๆ เช่น การเลือกปฏิบัติ ภาวะยากลำบากทางเศรษฐกิจ และการเข้าถึงตลาดแรงงาน
- การให้แรงงานได้มีโอกาสสร้างและพัฒนาองค์กรของแรงงานให้เข้มแข็งจะเป็นอีกทางหนึ่งในการช่วยกันทำให้สภาพการทำงานของเยาวชนดีขึ้น

บทที่ 4

มาตรการแก้ปัญหาการว่างงานของเยาวชน ตัวอย่างจากประเทศต่าง ๆ

มาตรการแก้ปัญหาหลายมาตรการอาจใช้ได้อย่างกว้างขวาง แต่การแก้ปัญหาของแต่ละประเทศที่มีลักษณะปัญหาแตกต่างกันอาจต้องใช้วิธีการที่แตกต่างกัน บางประเทศให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาโดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนา หรือแผนระดับประเทศ หรืออาจเป็นแผนเฉพาะด้าน เช่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม แผนจ้างงานของประเทศ บางประเทศก็กำหนดไว้ในแผนการแก้ไขปัญหเฉพาะเรื่องรวมทั้งการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง อีกส่วนหนึ่งคือการใช้กลไกด้านตลาดแรงงานในการแก้ปัญหา ในส่วนนี้ของรายงานการศึกษา เป็นการศึกษาดูตัวอย่างการดำเนินการหรือประสบการณ์ของประเทศไทยที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศรวบรวมไว้

จากข้อสรุปในที่ประชุมไตรภาคีเรื่องกรจ้างงานเยาวชนที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ จัดทำขึ้นในปี 2547 และจากเอกสารประกอบการประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO : Starting right : Decent work for young people ; 2004 , Conclusion of the Tripartite Meeting on Youth Employment : The Way Forward , 2004 และ Youth:Pathways to decent work, Report VI, 2005) พบว่าการแก้ปัญหาการมีงานทำโดยการสร้างงานที่เหมาะสมและมีคุณภาพแก่แรงงาน เพื่อขจัดความยากจนของประเทศเป็นนโยบายสำคัญของหลายประเทศ หัวใจของการสร้างงานคือการสร้างสภาพที่เหมาะสมในการลงทุน เพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะมีผลให้เกิดการจ้างงานตามมา ข้อสรุปนี้ดูเหมือนจะไม่มีแตกต่างจากข้อสรุปเมื่อมีการพิจารณาเรื่องปัญหาการว่างงานของแรงงานทั่วไป สิ่งที่ที่ประชุมเห็นว่าสำคัญอีกด้านหนึ่งก็คือ การสร้างอาชีพอิสระหรือผู้ประกอบการ ที่ไม่จำเป็นต้องทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งอาจเป็นทางเลือกที่ดีของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่มีภาคเศรษฐกิจทางการ (formal economy) ไม่น่ามากนัก ขณะที่ภาค informal economy มีขนาดใหญ่และเป็นแหล่งจ้างงานใหญ่ของประเทศ

ปัญหาการว่างงานของเยาวชน เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการว่างงานของประเทศ การแก้ไขจึงต้องดำเนินการควบคู่กันไปโดยอาจต้องมีมาตรการเสริมเฉพาะ สำหรับแรงงานวัยหนุ่มสาวที่ต้องการมาตรการบางประเภทที่เหมาะสมกับปัญหาเฉพาะเยาวชน การที่เยาวชนมักประสบปัญหาเมื่อเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นแรงงานใหม่ในตลาดแรงงาน ที่อาจต้องการเตรียมตัวก่อนถึงเวลาเข้าตลาดและการเตรียมความพร้อมในการเข้าตลาดแรงงานโดยการลดปัญหาในการหางานทำของเยาวชนเหล่านี้ รวมทั้งการแก้ปัญหาเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานเยาวชน กลุ่มเยาวชนด้อยโอกาสและการลดผลกระทบกรณีที่มีความตกต่ำ

หรือชะลอตัวทางเศรษฐกิจตามวัฏจักรของธุรกิจ การแก้ปัญหาการว่างงานของเยาวชนจำเป็นต้องมีนโยบาย และมาตรการที่ครอบคลุมด้านที่จำเป็นทุกด้านตั้งแต่ต้นนโยบายเศรษฐกิจมหภาค จนถึงการแก้ปัญหาแรงงาน เยาวชนโดยตรง

ข้อเท็จจริงที่ทราบกันดีคือ ในทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เพื่อ แก้ปัญหานี้ในหลายประเทศแต่ผลการดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาการว่างงานของ เยาวชนมากนัก หลายประเทศที่มีการดำเนินการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ นอกจากจะไม่ส่งผลทาง เศรษฐกิจอย่างที่ถึงความหวังไว้แล้วกลับส่งผลให้เกิดการจำกัดบทบาทของรัฐในการแก้ปัญหานี้ สร้างความ ยากลำบากให้แก่แรงงานและประชาชนบางกลุ่ม ปัญหาการว่างงานจึงต้องได้รับการแก้ไขต่อไป สำหรับ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ปัญหาการหางานทำของเยาวชนจะยังคงเป็นปัญหาไปอีกนานจากการที่ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขังกันทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการขยายตัวของตลาดแรงงาน

การสร้างงานให้แก่เยาวชนและแรงงานของประเทศจะไม่ได้ผลเต็มที่ หากดำเนินการด้าน ต่างๆ เป็นโครงการที่หลากหลายโดยไม่มีการประสานและบูรณาการกัน มีการดำเนินการในลักษณะต่าง หน่วยต่างทำ ไม่มีมีการกำหนดนโยบายและมาตรการที่ประสานสอดคล้อง และมีการรวมมาตรการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไว้ในแผนรวม และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องระยะยาว นโยบายและมาตรการต่างๆ ของแต่ละประเทศจะได้ผลต้องเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรวมของประเทศ การดำเนินการที่แยกดำเนินการใน ด้านต่างๆและไม่ประสานสอดคล้องกับมาตรการอื่นๆ ของประเทศอาจให้ผลจำกัด

การดำเนินการสร้างงานของประเทศต่างๆ

1) กำหนดการให้นโยบายการสร้างงานเป็นนโยบายที่มีความสำคัญเป็นลำดับ แรกและเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนาประเทศ

วิธีการส่งเสริมการจ้างงานเยาวชนที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง คือการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม กระตุ้นการลงทุนของประเทศเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็นำนโยบายสร้างงานให้แก่ แรงงานไปพร้อมกันด้วย การดำเนินการจึงต้องกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวในอัตราที่ สูงขณะที่สร้างแรงจูงใจให้มีการสร้างงานควบคู่กันด้วย ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่ดีจึงควรร มณนโยบายด้านการจ้างแรงงานไว้ด้วย

ในหลายประเทศนโยบายเศรษฐกิจมหภาคน่าจะมีบทบาทในการสร้างความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจและการจ้างงานได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ แต่จากปัญหาด้านต่างๆมีผลให้เกิดการสร้างงานไม่ดีเท่าที่ ควร การผ่อนคลายนโยบายต่างๆ เพื่อให้ภาคเอกชน และเยาวชนสามารถเริ่มจัดตั้งและดำเนินการได้

อย่างสะดวก ขณะที่รัฐให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการลงทุนและการดำเนินการของผู้ประกอบการอิสระเหล่านี้จะช่วยให้แรงงานมีอาชีพและลดปัญหาการหางานทำลง

ก. การประสานและบูรณาการนโยบายของรัฐ

บางประเทศได้เน้นความสำคัญทางการประสานและบูรณาการนโยบายและมาตรการของรัฐ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ บางประเทศบรรจุการจ้างงานไว้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจนของประเทศ ขณะที่ประเทศอื่นๆรวมไว้ในแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

เมื่อเดือนธันวาคม 2546 ในการประชุมสมัชชาองค์การแรงงานระหว่างประเทศภาคพื้นอาฟริกา ครั้งที่ 10 ถือเป็นตัวอย่างที่ดี เมื่อที่ประชุมได้มีมติให้มีการดำเนินการเรื่องนี้ในลักษณะองค์รวม หรือการดำเนินการประสานและบูรณาการนโยบายและแผนงานส่งเสริมการจ้าง

ขณะที่สหภาพยุโรปได้มีการรับนโยบายที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ 3 ด้าน คือ การจ้างงานเต็มที่ การส่งเสริมคุณภาพและผลิตภาพ สร้างความเข้มแข็งทางสังคมและการมีส่วนร่วมของกลุ่มในสังคม จากนโยบายนี้มีการแปลงเป็นยุทธศาสตร์ และแนวทางปฏิบัติในรูปของแผนปฏิบัติการประจำปีต่อไป การกำหนดนโยบาย เป้าหมายและระยะเวลาดำเนินการนี้ถือเป็นการทำให้นโยบายการจ้างงานเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของสหภาพยุโรป ทั้งแนวปฏิบัติและแผนปฏิบัติการประจำปีได้รวมเป้าหมายด้านการแก้ปัญหาเยาวชนไว้ด้วย โดยมีเป้าหมายเฉพาะ 3 ด้านคือ

(1) ผู้ว่างงานวัยหนุ่มสาวทุกคนควรได้รับโอกาสในการฝึกอบรมและพัฒนาตนเอง ก่อนจะว่างงานครบ 6 เดือน

(2) กำหนดเป้าหมายให้กลุ่มเยาวชนที่มีอายุครบ 22 ปี ต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอย่างน้อยร้อยละ 85 ภายในปี ค.ศ. 2010

(3) การออกจากโรงเรียนก่อนจบการศึกษาตามหลักสูตรต้องมีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 10 ภายในปี ค.ศ. 2010 (EU : Council decision of 22 July 2003 on Guideline for the employment policies on Member States)

อีกประเทศหนึ่งที่กำหนดรวมนโยบายการจ้างงานเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายหลักของประเทศ ได้แก่ แอฟริกาใต้ โดยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการขจัดความยากจนและการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งเชื่อมโยงกับนโยบายต่อต้านความไม่เท่าเทียมกันในสังคมด้วย การประสานแผนและการบรรจุแผนด้านการสร้างงานเข้าเป็นส่วนหนึ่งพัฒนาชาติ ตลอดจนการร่วมมือระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลจะมีผลทำให้การสร้างงานให้แรงงานได้ผลดียิ่งขึ้น

นโยบายหลักในด้านการจ้างงานของแอฟริกาใต้ ได้รวมนโยบายและมาตรการต่างๆ เหล่านี้ไว้ด้วย คือ

- การสร้างงาน
- การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการเปลี่ยนไปเน้นการฝึกในภาคเศรษฐกิจที่มีมูลค่า

เพิ่มสูงสุด

- ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดเล็ก – ขนาดกลางและการประกอบอาชีพอิสระเพื่อสร้างงานและอาชีพให้ประชาชน

- การปรับปรุงระบบตลาดแรงงาน
- การพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรม
- การปรับปรุงระบบประกันสังคม
- การปราบปรามอาชญากรรม
- การแก้ปัญหาการหางานทำ โดนเฉพาะแรงงานเยาวชน และกลุ่มที่ต้องการ

ความช่วยเหลือ (Department of labour, South Africa)

หลายประเทศได้บรรจุนโยบายการมีงานทำของแรงงานเยาวชนไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการขจัดความยากจนในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขณะที่ลดความยากจนโดยใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาค บางประเทศ เช่น อินโดนีเซีย มองโกเลีย และเยเมน ได้ตระหนักถึงความต้องการแรงงานของเยาวชนในนโยบายของประเทศเหล่านี้ เช่น กรณีของอินโดนีเซียในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการบริหารงานของรัฐ และการสร้างความคุ้มครองทางสังคม ได้มีการเน้นนโยบายหลักในด้านแรงงานเด็ก การศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษาและการเตรียมแรงงานเยาวชนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

ประเทศมาลี เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลักในแผนพัฒนาประเทศ และแผนการด้านการจ้างงานได้รับการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของแผนการลดความยากจนของประเทศ

ประเทศอาร์เมเนีย บังคลาเทศ กานา ฮอนดูรัส อินโดนีเซีย โมซัมบิก เนปาล นิการากัว และเยเมน ได้เน้นความล้มเหลวของระบบการศึกษา และปัญหาการที่เยาวชน ต้องเผชิญหลังจากที่จบการศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นครั้งแรก ขณะที่บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาให้ความสำคัญกับการว่างงานกับการจ้างงานในเศรษฐกิจนอกระบบและการอพยพแรงงาน

โครงการหลักของประเทศบาร์เรนเน้น 3 ด้าน โดยหนึ่งในนั้นคือ การพัฒนาเยาวชน ให้มีความพร้อมสำหรับตลาดแรงงาน

สำหรับฟิลิปปินส์ กำหนดแผนใน 3 ด้าน คือ ด้านการจ้างงานและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ด้านการจัดความยากจน และด้านการปรับปรุงผลิตภาพแรงงานและรายได้ในเศรษฐกิจภาคคนอกระบบในเมือง

ประเทศกานา คอสตาริกา โมร็อกโก ปานามา กล่าวถึงแรงงานเยาวชนในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอาชีพและการพัฒนาผู้ประกอบการ

ข. ประเทศที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีโอกาสสร้างงานให้เยาวชนสูง

การพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีโอกาสสร้างงานให้เยาวชนสูงโดยการระดมทรัพยากร และการดำเนินการสนับสนุนในด้านอื่นๆ ให้อุตสาหกรรม หรือ ภาคเศรษฐกิจที่มีโอกาสสร้างงานได้มาก เช่น ภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมด้านข้อมูลและสื่อสาร สิ่งทอ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสังคม ก่อสร้าง โรงแรมและการท่องเที่ยว ค้าปลีกและค้าส่ง และการบริการด้านอื่นๆ

ในประเทศโมร็อกโก เน้นที่อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าซึ่งจ้างงานแรงงานถึง 39 % ของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดของประเทศในปี 2544 แม้โครงการนี้จะไม่ได้มุ่งแก้ปัญหาการว่างงานของเยาวชนโดยตรง แต่การเลือกอุตสาหกรรมนี้เพื่อแก้ไขปัญหาของเยาวชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานสตรี

ประเทศบรูไนดีและปานามา ได้เลือกพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน โดยเห็นว่ามีส่วนสร้างงานทั้งโดยตรงและทางอ้อม

ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะด้านนี้ควรจะคำนึงถึงเรื่องการสร้างงานที่มีคุณภาพ ด้วย แทนที่จะมุ่งสร้างตำแหน่งงานให้มากที่สุดอย่างเดียว เช่น งานเกษตร งานท่องเที่ยวและโรงแรม งานในอุตสาหกรรมเหล่านี้ มิใช่เป็นงานที่มีค่าจ้าง และสวัสดิการที่ดีถ้ามีการขยายการลงทุนในอุตสาหกรรมนี้ควรพิจารณาในเรื่องการทำให้งานในอุตสาหกรรมนี้มีค่าจ้างและสวัสดิการที่ดีขึ้นด้วย

การจัดตั้งเขตส่งออกพิเศษ (Export Processing Zone) หรือเขตอุตสาหกรรมในรูปแบบอื่นๆ เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และได้ก่อให้เกิดการจ้างงานแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างแรงงานหนุ่มสาว แต่การขาดการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่น หรือเศรษฐกิจของประเทศ อาจทำให้มีผลต่อการจ้างงานลดลง เช่นการให้แรงงานทำงานตามวิธีดั้งเดิม ประกอบกับขาด

การลงทุนในด้านการฝึกอบรม อาจเป็นผลให้เกิดปัญหาแก่แรงงานในอนาคต บางประเทศจึงกำหนดให้ ต้องมีการฝึกอบรมแรงงานขณะที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเขตอุตสาหกรรมด้วย เช่น ประเทศมาเลเซีย ในกรณีที่ประเทศเจ้าบ้าน กำหนดให้เขตเศรษฐกิจนี้ไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงานอาจ นำมาซึ่งปัญหาเรื่องความเหมาะสม

ค. ประเทศที่กำหนดนโยบายแรงงานเยาวชน เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาเยาวชน

นโยบายพัฒนาเยาวชนอาจเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาด้านต่างๆ เช่น ในจามกกา การพัฒนาเยาวชนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเยาวชนแห่งชาติ โดยมีนโยบายเรื่องการจ้างแรงงานเป็น นโยบายหลัก และมีประเด็นเกี่ยวกับการทำงาน เช่น การศึกษา การฝึกอบรม และการเป็นผู้ประกอบการ เพื่อให้เยาวชนมีความพร้อมสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้

2) นโยบายและโครงการด้านการจ้างงานเยาวชนโดยตรง

นโยบายและโครงการด้านการส่งเสริมการจ้างงานเยาวชนโดยตรง ทั้งในด้านการสร้าง โอกาสการมีงานทำ หรือการเตรียมความพร้อมให้เยาวชนในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน หลายโครงการเป็น การมองระยะยาว และเกี่ยวข้องกับวงจรชีวิตหลายขั้นตอน เช่น ในเรื่องกฎหมายแรงงาน ข้อมูลข่าวสาร ตลาดแรงงาน การศึกษาและการฝึกอบรมเพื่อให้เหมาะสมกับการหางานทำ และการแนะแนวอาชีพ บางโครงการก็มีเป้าหมายเฉพาะและมีเป็นระยะสั้น เช่น นโยบายและโครงการด้านตลาดแรงงาน

การแก้ไขปัญหาการว่างงานของเยาวชนให้ได้ผลดี นโยบายและโครงการต้องบูรณาการ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในด้านที่เกี่ยวข้องของประเทศ ซึ่งมีการดำเนินการประสานสอดคล้องและ สนับสนุนกัน จากการศึกษาการจ้างงานและการว่างงานในหมู่เยาวชน มีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายกลุ่มและแต่ละ กลุ่มต่างมีลักษณะเฉพาะของตน เช่น ความแตกต่างในเรื่อง อายุ เพศ ชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติ ชนชั้น ทางสังคม ระดับการศึกษา ความทุพพลภาพ และฐานะการเป็นผู้หยพ กลุ่มเหล่านี้ต่างต้องการนโยบาย เฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่ม และต้องเชื่อมโยงเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ นโยบายทั้ง 2 ด้านนี้ควรจะสนับสนุนซึ่งกันและกัน

หลายประเทศแก้ปัญหการมีงานทำของเยาวชน โดยใช้แผนปฏิบัติการของชาติเฉพาะด้าน เช่น ด้านการจ้างงาน การพัฒนาเยาวชนให้มีความพร้อมสำหรับการจ้างงาน การส่งเสริมผู้ประกอบการ อีอีพี และการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับเยาวชน เช่น ประเทศ บราซิล อีอีพี อิหร่าน เซเนกัล และศรีลังกา เป็นต้น

การสร้างงานเพื่อเยาวชน

นโยบายและโครงการของรัฐในการขยายตลาดแรงงานเพื่อเยาวชนมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ ด้านการปรับปรุง หรือขยายโอกาสการจ้างงานทำโดยผ่านโครงการระยะยาวด้านกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับตลาดแรงงาน (เช่น เรื่องค่าจ้าง การปกป้องการจ้างงาน การทำสัญญาจ้างงาน) อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ มาตรการด้านตลาดแรงงาน เพื่อส่งเสริมให้มีความต้องการแรงงานเป็นมาตรการระยะสั้นเฉพาะหน้า เช่น โครงการสร้างงานภาครัฐ การสนับสนุนด้านการเงินเพื่อให้มีการจ้างงาน การสร้างองค์การธุรกิจเอกชน และการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระของเยาวชน

ก. การใช้ระเบียบและข้อกำหนดด้านตลาดแรงงานให้เกิดประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกัน

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่ได้อนุญาตให้จ่ายค่าจ้างต่างกันกรณีที่อยู่ต่างกัน บางประเทศกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยไม่คำนึงว่าผู้ทำงานจะอายุเท่าไร ขณะที่บางประเทศก็มีอัตราที่แตกต่างกัน หรือ อาจกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานเยาวชนโดยเฉพาะบางประเทศ เช่น ซิสลี ปารากวัย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และเวเนซุเอลา ได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานเยาวชนไว้แยกจากแรงงานทั่วไป

ขณะที่อินเดีย มาเลเซีย มอริเชียส เนปาล และตูนิเซีย มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานเยาวชน ต่ำกว่าแรงงานทั่วไปในบางอุตสาหกรรม เช่น เกษตร และการทำไร่ชา ทั้งนี้โดยมีสมมุติฐานว่า การให้ค่าจ้างเท่ากันจะทำให้ นายจ้างเลิกจ้างแรงงานผู้ใหญ่มากกว่าแรงงานเยาวชน เนื่องจากเยาวชนโดยปกติจะมีผลิตภาพต่ำกว่าแรงงานผู้ใหญ่ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับเยาวชนต่ำกว่าอัตราค่าจ้างของแรงงานทั่วไป จึงเป็นมาตรการเพิ่มความต้องการแรงงานเยาวชนขึ้น แม้จะไม่มีเหตุผลทางวิชาการสนับสนุนความเชื่อนี้ก็ตาม และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่มีลักษณะเดียวกัน เป็นมาตรฐานยอมรับกันเป็นสากล หากจะมีการจ่ายค่าตอบแทนที่ต่างกันเหตุผลคือ การมีผลิตภาพหรือผลผลิตจากการทำงานต่างกัน มิใช่ต่างกันเพราะอายุ

กรณีที่งานนั้นต้องการแรงงานฝีมือระดับสูง การจ่ายค่าจ้างให้เยาวชนต่ำกว่าแรงงานทั่วไปก็เป็นสิ่งที่มีเหตุผล โดยการให้เยาวชนได้เข้ามาทำงานในลักษณะการฝึกงานเพื่อให้มีความชำนาญงานต่อไป เช่น ในออสเตรเลีย เดนมาร์ก เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักรจะจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าเมื่อแรกเข้าในฐานะผู้ฝึกงาน และเมื่อการฝึกงานสิ้นสุดลงก็จะมีการปรับค่าจ้างให้

กรณีที่จะมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แรงงานเยาวชน หรือผู้ฝึกงานต่ำกว่าแรงงานทั่วไป คำถามคือ ควรต่ำกว่าเท่าไรเพื่อให้เหมาะสมกับผลิตภาพแรงงานที่ต่ำกว่าของเยาวชน คำตอบ

คือ ควรให้ลูกจ้างและนายจ้างได้มีส่วนร่วมกำหนด และควรจะมีการตรวจสอบว่าไม่มีการใช้ช่วงการฝึกงานนี้ หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเอาเปรียบแรงงานเยาวชน

หน้าที่หลักประการหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำก็คือ การคุ้มครองเรื่องรายได้สำหรับผู้ที่มิรายได้ต่ำสุดในสังคม เพื่อเป็นการกระจายรายได้ และเพื่อสร้างกำลังซื้อให้แก่ประชาชนซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจ และที่สำคัญคือจะช่วยป้องกันมิให้ตลาดแรงงานเลือกปฏิบัติต่อแรงงาน โดยเหตุความแตกต่างในเรื่องอายุ เพศ เชื้อชาติ หรือความทุพพลภาพ แต่นโยบายเรื่องค่าจ้างนี้ก็อาจไม่มีผลมากนักในประเทศกำลังพัฒนา เมื่อแรงงานส่วนใหญ่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ไม่ใช่งานที่รับค่าจ้างในสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม การศึกษาในละตินอเมริกา พบว่า ค่าจ้างขั้นต่ำมีผลต่อการกำหนดค่าจ้างของประเทศทั่วไป ในภาคเศรษฐกิจทางการและเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ในประเทศอาร์เจนตินา บราซิล เม็กซิโก และอุรุกวัย ค่าจ้างในภาคเศรษฐกิจในระบบโดยทั่วไปสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และจะขึ้นทุกครั้งที่มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ

ข. การมีกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานของเยาวชนและผลกระทบต่อการทำงาน

บางประเทศมีกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานเยาวชนไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างได้โดยสะดวก คำถามคือ กฎหมายประเภทนี้มีประโยชน์ในการคุ้มครองแรงงานเยาวชนจริงหรือไม่ ฝ่ายที่สนับสนุนการมีกฎหมายเช่นนี้ให้เหตุผลว่า การมีกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานเยาวชนมีผลให้นายจ้างต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเมื่อเลิกจ้าง แม้จะมีผลให้นายจ้างขาดความคล่องตัวในการปรับตัวเข้ากับวงจรทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อเศรษฐกิจชะลอตัวลง ซึ่งจะมีผลกระทบทางลบต่อการจ้างงานและกระทบแรงงานเยาวชนมากกว่ากลุ่มอื่นๆ เนื่องจากนายจ้างจะพยายามรักษาแรงงานเดิมไว้และไม่จ้างแรงงานใหม่ เป็นผลให้ผู้กำลังหางานทำประสบความยากลำบากยิ่งขึ้น ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากฎหมายคุ้มครองการจ้างงานนี้จะทำให้เกิดความเป็นธรรม และเกิดความมั่นคงในการทำงาน และมีผลให้นายจ้างลงทุนในการฝึกอบรมลูกจ้างของตน และการร่วมมือกับลูกจ้างในการทำงานร่วมกันมากขึ้นเนื่องจากการเลิกจ้างจะทำได้ยากกว่าสภาพปกติที่ไม่มีกฎหมาย ทั้งยังส่งผลให้เกิดการเพิ่มผลิตภาพแรงงานและประสิทธิภาพขององค์กร

การศึกษาในหลายประเทศพบว่า ไม่สามารถชี้ชัดว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบทางใดแน่ชัด เช่น การศึกษาในกลุ่มประเทศ OECD ไม่ได้ชี้ชัดว่ามีผลกระทบทางใดต่อการจ้างงาน แต่จากการศึกษาอื่นๆ พบว่าประเทศที่บังคับใช้กฎหมายลักษณะนี้อย่างเข้มงวด จะมีอัตราการว่างงานของเยาวชนสูงกว่าประเทศที่ไม่มีกฎหมาย แต่จากการศึกษาโดยวิธีการอื่น (multivariate regression

analysis) พบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายนี้กับการจ้างงานเพิ่มหรือลดลงน้อยมาก และจากการศึกษาในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางพบว่ามีความสัมพันธ์น้อยมากเช่นกัน

การจ้างงานที่มีลักษณะชั่วคราวหรือการจ้างงานในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า การจ้างงานที่มีระยะเวลาจ้างแน่นอนแบบเดิม ทำให้เกิดการจ้างงานยาวชนมากขึ้น และอาจเป็นผลให้มีการจ้างงานในลักษณะจ้างถาวรต่อไป หรืออีกทางหนึ่งคือ การสร้างระบบการจ้างงานที่มีลักษณะชั่วคราว และขาดความมั่นคงตลอดไป แต่จากการศึกษาผลกระทบดังกล่าวก็ไม่ได้ข้อสรุปที่แน่นอนเช่นกัน การศึกษาในประเทศฝรั่งเศสที่มีการใช้วิธีการปกป้องการจ้างงานโดยการใช้สัญญาที่มีระยะเวลาจ้างแน่นอน พบว่ามีการเข้าออกงานของแรงงานยาวชนเพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ได้มีการลดระยะเวลาการจ้างงานลงมากมิก

การปฏิรูปตลาดแรงงานในเดนมาร์ก รัฐบาลพยายามสร้างความสมดุลระหว่างการอนุญาตให้มีการจ้างงานในลักษณะยืดหยุ่นไม่ใช่การบังคับให้มีการจ้างงานแบบเดิมที่มีระยะเวลาจ้างแน่นอน และเป็นการจ้างระยะยาวที่ขาดความยืดหยุ่น เพื่อให้ให้นายจ้างสามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลก โดยการปรับเปลี่ยนแรงงานที่ตนมีอยู่ ขณะที่แรงงานก็ยังคงมีความมั่นคงในการทำงาน กรณีที่ต้องมีการเลิกจ้างก็จะได้รับค่าชดเชยเท่ากับค่าจ้าง 6 เดือน ตามด้วยระยะเวลาที่มีการช่วยเหลือแรงงานให้สามารถหางานทำได้ อย่างไรก็ตามวิธีการนี้น่าจะไม่เหมาะกับหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเนื่องจากที่ต้องใช้เงินจำนวนมากในโครงการลักษณะนี้

ควรตระหนักว่าแรงงานที่ทำงานในเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ หรือนอกระบบอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหรือได้ประโยชน์จากมาตรการ ทำให้ตลาดแรงงานมีลักษณะยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับ การเปลี่ยนแปลงของสภาวะตลาดโลกมากขึ้น เนื่องจากในที่สุดแล้ว มาตรการนี้ไม่ได้มีเป้าหมายหลักในการสร้างงานใหม่ขึ้น ไม่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างตำแหน่งงานใหม่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เช่น กรณีของอาร์เจนตินา โคลัมเบีย เอลซัลวาดอร์ และเปรู ที่มีการใช้นโยบายความยืดหยุ่นในตลาดแรงงานนี้ในทศวรรษ 1990 ไม่ได้สร้างตำแหน่งงานใหม่มากเท่าที่คาดหวังไว้แต่อย่างใด แต่กลับทำให้จำนวนแรงงานที่ทำงานโดยไม่มีการทำสัญญาจ้าง หรือเป็นการจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาจ้างเพิ่มมากขึ้น (R. diez de Medina, 2001)

ค. การกำหนดนโยบายและมาตรการเฉพาะเพื่อการส่งเสริมความต้องการแรงงาน

ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา มีการใช้ระบบบริหารตลาดแรงงานเพื่อเพิ่มการจ้างงานมากขึ้น โดยการจัดการกับอุปสงค์ และอุปทานแรงงาน แก้ปัญหาความล้มเหลวทางการศึกษา และระบบตลาดแรงงาน การส่งเสริมประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน การเจริญเติบโต และความยุติธรรมในสังคม ทั้งนี้

เพื่อมาเสริมนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ ซึ่งการดำเนินการในด้านนี้อาจช่วยเหลือเยาวชนด้อยโอกาสได้เป็นอย่างดี

การใช้นโยบายและมาตรการด้านตลาดแรงงานในการจัดการกับอุปสงค์และอุปทานแรงงานของตลาดแรงงาน การกำหนดรูปแบบและการปฏิบัติตามแผนงานด้านตลาดแรงงานนี้ จำเป็นต้องมีการประสานแผนและทำตามขั้นตอนต่อเนื่องกัน โดยปกติงบประมาณด้านนี้ควรเน้นโครงการด้านแรงงานเยาวชนแม้โดยทั่วไปงบประมาณเพื่อจัดการระบบตลาดแรงงานในแต่ละประเทศจะมีจำนวนไม่มากนัก คือจะไม่เกิน 1 % ของรายได้ประชาชาติ (GDP) ในระยะไม่นานมานี้หลายประเทศเริ่มเปลี่ยนนโยบายจากการปล่อยให้ตลาดแรงงานดำเนินการปรับตัวของมันเอง มาเป็นรัฐบาลเข้าจัดการมากขึ้น เพื่อสร้างงานเพิ่มขึ้นในตลาดแรงงานของประเทศและลดปัญหาการว่างงานและการทำงานต่างระดับ การดำเนินนโยบายกระตุ้นตลาดแรงงานเช่นนี้เพื่อการสร้างประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณของประเทศ

ตารางที่ 3
แสดงการดำเนินการเพื่อสร้างอุปทานแรงงาน

แบบ/ชนิดของโครงการ	ประโยชน์	ปัญหา
โครงการสร้างงานสาธารณะและการบริการชุมชนระยะสั้น	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้เยาวชนได้งานทำ - ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ - กรณีเป็นโครงการฝึกอบรมแรงงานด้วยก็จะช่วยแรงงานให้มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างงานเฉพาะหน้าไม่มีผลระยะยาวให้แรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงาน - อาจทำให้เยาวชนบางกลุ่มต้องทำงานในลักษณะโครงการชั่วคราวต่อไป - ส่วนใหญ่จะมีเพศที่ได้รับประโยชน์มากกว่าเพศอื่นเช่นแรงงานชาย - การทำให้บริษัทเอกชนเสียโอกาสในการทำงาน
โครงการสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้เกิดการจ้างงาน	<ul style="list-style-type: none"> - สามารถสร้างงานได้ ถ้ามีเป้าหมายแน่นอน เช่น การฝึกอบรมเพิ่มทักษะการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการสูญเสียมากหากการจัดการไม่ดี - การจ้างงานอาจยุติเมื่อการสนับสนุนทางการเงินหยุดลง
การส่งเสริมผู้ประกอบการอิสระและอุตสาหกรรมขนาดย่อม	<ul style="list-style-type: none"> - อาจสร้างงานได้มากถ้ามีโครงการดี - อาจตรงกับความต้องการของเยาวชนบางกลุ่ม (เช่น เป็นงานที่ยืดหยุ่นและเป็นงานอิสระ) - จะได้ผลดีถ้ามีการสนับสนุนด้านอื่น เช่น สินเชื่อ และการที่มีที่เลี้ยงคอกยดูแล 	<ul style="list-style-type: none"> - อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาด - อาจมีอัตราล้มเหลวสูงและมีผลต่อการมีงานทำถาวร - ค่อนข้างยากลำบากสำหรับเยาวชนจากการขาดประสบการณ์ทางธุรกิจ ขาดความรู้และผู้สนับสนุน

๔. การให้เยาวชนมีส่วนร่วมในโครงการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสังคม

งานโครงการสาธารณะและบริการชุมชน (เช่นการปรับปรุงสาธารณูปโภค หรือการจ้างงานชั่วคราวภาครัฐ) เป็นมาตรการสร้างงานที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มได้ง่ายโดยเฉพาะเยาวชน พื้นที่ หรืออุตสาหกรรม เป็นโครงการที่สร้างทั้งงานและสาธารณสมบัติหรือประโยชน์แก่ท้องถิ่น รวมทั้งช่วยในการพัฒนาธุรกิจในพื้นที่ แม้โครงการด้านนี้ปกติจะไม่มีเป้าหมายในการสร้างงานในระยะยาว แต่ก็มีประโยชน์ถ้ามีการดำเนินการหลายด้านควบคู่กัน เช่น การพัฒนาแรงงาน การให้คำปรึกษาแนะนำเรื่องตลาดแรงงาน รวมทั้งอาจช่วยให้แรงงานบางส่วนใช้เป็นช่องทางในการเริ่มทำงาน และการก้าวสู่ตลาดแรงงานต่อไป โครงการเหล่านี้ยังสามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่สังคมด้วย

หลายประเทศได้ดำเนินการในโครงการดังกล่าวข้างต้น ยิ่งในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจหรือเมื่อเกิดภัยธรรมชาติต่างๆ หรือหลังจากที่สงครามกลางเมืองยุติลง ปัจจุบันโครงการที่เน้นการจ้างงานโดยการสร้างในภาครัฐ ได้รับการยอมรับจากหลายประเทศ เช่นในประเทศจีนซึ่งมีโครงสร้างงานโดยใช้โครงการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกของรัฐมาเป็นเครื่องมือ รวมทั้งมีการรวมเป้าหมายด้านอื่นในโครงการ เช่น การฝึกอบรม การให้บริการชุมชนและการทำงานสาธารณะเพื่อชุมชน ในประเทศโปแลนด์ โครงการ "First Job" เน้นการช่วยเด็กที่ออกจากโรงเรียนก่อนการจบการศึกษา โดยการให้ร่วมโครงการก่อสร้างภาครัฐ และโครงการส่งเสริมการจ้างงานโดยการให้เงินกู้ สหราชอาณาจักรได้มีการดำเนินการโครงการในลักษณะนี้เช่นกัน โดยการเชื่อมโยงโครงการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานกับการให้บริการชุมชน

ในสหรัฐอเมริกาโครงการก่อสร้างภาครัฐและบริการชุมชนที่มีเป้าหมายจ้างงานเยาวชนได้สร้างงานและรายได้ให้แก่เยาวชนที่ด้อยโอกาส และพิสูจน์ให้เห็นว่าค่าก่อสร้างงานภาครัฐเป็นการลงทุนที่สิ้นเปลืองไม่เป็นจริงเสมอไป ความสำเร็จของโครงการ (Youth Corps) ของสหรัฐอเมริกาอาจเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การทำงานเป็นทีม การได้เห็นตัวอย่างที่ดี การเข้าถึงข้อมูลด้านตลาดแรงงาน การศึกษา และการฝึกอบรม

โครงการ Youth Corps ในสหรัฐอเมริกาเป็นโครงการที่มีการจ่ายค่าจ้างให้แก่เยาวชนที่ทำงานให้บริการชุมชนต่างๆ โดยมี การให้การศึกษาและฝึกอบรม การเตรียมเยาวชนเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานภาวะความเป็นผู้นำ และทักษะชีวิตให้แก่เยาวชนที่ต้องออกจากโรงเรียนก่อนจบการศึกษา เยาวชนที่ว่างงานมาเป็นเวลานาน เยาวชนเหล่านี้จะมาร่วมกันทำงานเป็นทีมเพื่อสร้างเพื่อน และสนับสนุน รวมทั้งการทำให้เกิดการทำตามแบบอย่างที่ดีเพื่อเป็นประโยชน์ในการดำรงตนในอนาคต โครงการเหล่านี้ดำเนินการในระดับท้องถิ่น โดยการสนับสนุนเงินทุนจากแหล่งต่างๆ รวมทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐ รายได้ที่ได้จากโครงการในลักษณะนี้ ที่ดำเนินการไปแล้วในปี 2540 มีโครงการประมาณ 120 โครงการ

ใน 37 รัฐ และมีเยาวชนเข้าร่วมประมาณ 30,000 คน จากการประเมินโครงการนี้พบว่า ประสพผลสำเร็จในการเพิ่มโอกาสในการหางานทำให้แก่เยาวชน ตัวอย่างเช่น เยาวชนเชื้อสายอาฟริกาได้เข้าร่วมโครงการเมื่อเทียบกับเยาวชนทั่วไป สามารถหางานทำได้ถึงร้อยละ 91 เทียบกับร้อยละ 61 ที่ไม่ได้ร่วมโครงการ ทั้งนี้รายได้สูงกว่า (50%) รวมทั้งประสพผลสำเร็จในการศึกษามากกว่า และในด้านการเงินปรากฏว่า มูลค่างานที่แรงงานเยาวชนเหล่านี้ทำได้ รวมทั้งประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาอบรมคิดเป็นมูลค่ามากกว่าการลงทุน จำนวน 600 ดอลลาร์ต่อเยาวชนที่ร่วมโครงการ 1 คน

จ. การสนับสนุนเยาวชนด้วยโอกาสในสังคมให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน

เยาวชนที่จบจากโรงเรียนและเข้าสู่ตลาดแรงงาน อาจได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามโครงการสนับสนุนเยาวชน โดยรัฐอาจชวดยนายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่เยาวชนบางส่วน หรือช่วยทางการเงินอื่นๆ (เช่น ลดภาษี หรือยกเว้นการส่งเงินสมทบประกันสังคมให้ระยะหนึ่ง) การช่วยเหลือนี้เป็นการช่วยให้เยาวชนได้มีโอกาสทำงาน และได้รับการฝึกอบรม ในการเลือกเยาวชนเข้าร่วมโครงการอาจเลือกเยาวชนด้วยโอกาสกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้ที่ต้องออกจากโรงเรียนก่อนจบการศึกษา หรือผู้ทุพพลภาพ

มีโครงการทำนองเดียวกันนี้อีกหลายโครงการที่สามารถทำได้โดยรัฐสนับสนุนนายจ้างทางการเงิน เพื่อให้มีการฝึกอบรมและการจ้างแรงงานเยาวชนเข้าทำงาน โดยมีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง เช่น ระยะเวลา จำนวนเงินที่ต้องสนับสนุน และรูปแบบความตกลง ในประเทศยุโรปตะวันออกบางประเทศ นายจ้างรับเงินสนับสนุนเท่ากับค่าจ้างต่ำของประเทศ เพื่อรับเยาวชนเข้าทำงานหรือฝึกงาน เช่น ประเทศลิทัวเนียจะให้การสนับสนุนโดยการรับเยาวชนเข้าทำงานระยะหนึ่งซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ ในออสเตรเลีย การฝึกอบรมในลักษณะช่างฝึกหัดฝีมือจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล หรือในภูมิภาคภาคเอเชียก็มีตัวอย่างเช่น ฟิลิปปินส์ มีโครงการหางานให้นักเรียนทำระหว่างหยุดภาคเรียน เพื่อสร้างรายได้ให้แก่เยาวชนและสร้างประสบการณ์ในการทำงาน

โครงการอีกประเภทหนึ่งได้แก่โครงการทำงานและฝึกงานเยาวชนที่จบการศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงาน เช่น ในประเทศสาธารณรัฐเช็ก รัฐบาลจะสนับสนุนเงินค่าจ้างให้แก่นายจ้างที่รับเยาวชนเข้าฝึกงานในสถานประกอบการของนายจ้าง ในประเทศเบลเยียม ฝรั่งเศส อิตาลี รัฐบาลก็สนับสนุนการให้เงินช่วยเหลือนายจ้างที่รับเยาวชนที่หางานทำเข้ารับการฝึกกับนายจ้าง

การดำเนินการโครงการนี้จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบที่ดี เพื่อมิให้เกิดการทุจริตหรือการเอาเปรียบเยาวชน เงินช่วยเหลือที่ให้แก่นายจ้างก็เพื่อการฝึกอบรมและสร้างความพร้อมให้แก่เยาวชนในการหางานทำในอนาคต มิใช่เพื่อให้เยาวชนได้งานที่มีค่าจ้างสวัสดิการไม่ดีทำตลอดไป

จ. การสร้างผู้ประกอบการอิสระ

การเริ่มต้นธุรกิจ หรือการประกอบการใดๆ ที่สร้างรายได้ให้แก่เยาวชน เป็นวิธีการหนึ่งในการหางานทำให้แก่เยาวชน โดยมีปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการที่ควรนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการโครงการด้านนี้ ได้แก่ (1) การสร้างวัฒนธรรมของผู้ประกอบการ (2) นโยบายและกฎหมายหรือระเบียบที่ช่วยสร้างผู้ประกอบการ (3) การมีหน่วยงานสนับสนุนสร้างความสามารถในการประกอบการ (ILO: Promoting decent employment through entrepreneurship, 2004)

การสร้างวัฒนธรรมผู้ประกอบการอาจเริ่มตั้งแต่สถานศึกษา หรือสถานฝึกอบรม นอกจากนี้การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและการให้การสนับสนุนเยาวชนที่ต้องการเป็นผู้ประกอบการให้สามารถเริ่มต้นธุรกิจได้ก็เป็นสิ่งจำเป็น การเป็นผู้ประกอบการอิสระอาจเป็นหนทางที่ดีให้เยาวชนในการหาทางใหม่ๆ หรือความคิดใหม่ๆ ในการประกอบธุรกิจ สร้างรายได้ให้ตนเอง แต่หลายประเทศยังลังเลที่จะดำเนินการโครงการด้านนี้ หรือจะดำเนินการเมื่อไม่มีทางอื่นที่ดีกว่าแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากความยากลำบากในการดำเนินการเมื่อเทียบกับโครงการด้านอื่นๆ แต่โดยทั่วไปโครงการนี้ถือว่าเป็นทางเลือกทางหนึ่งที่น่าจะทำให้อาจช่วยให้อาจช่วยให้มีการจ้างงานเยาวชนอื่นๆ เมื่อโครงการผู้ประกอบการเยาวชนประสบผลสำเร็จ และเป็นผลให้เยาวชนของประเทศได้ใช้ความรู้ความสามารถและความคิดของตนเองได้อย่างเต็มที่ แทนที่จะทำงานเป็นลูกจ้างภายใต้การกำกับของนายจ้าง

หลายประเทศบรรจุหลักสูตรผู้ประกอบการตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา จนถึงมหาวิทยาลัย ลักษณะสำคัญของหลักสูตรคือ การให้เยาวชนได้มีโอกาสร่วมพัฒนาความคิดของตนเอง เพื่อให้สามารถจัดตั้งธุรกิจของตนเองได้ต่อไป นอกจากนี้ความสำเร็จของโครงการผู้ประกอบการอิสระนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุนบางประการด้วย เช่น ระเบียบ กฎเกณฑ์ในการจัดตั้งและดำเนินธุรกิจต้องเหมาะสม และสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินธุรกิจ มีการช่วยด้านการเสริมสร้างประสบการณ์และการมีผู้คอยให้คำปรึกษา แนะนำ รัฐควรเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้เพื่อให้เยาวชนที่ไม่เคยมีประสบการณ์การทำธุรกิจมาก่อนสามารถดำเนินการของตนต่อไปด้วย มิฉะนั้นก็อาจทำให้กิจการล้มเหลวได้ นอกจากนี้การให้องค์กรนายจ้างเข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นพี่เลี้ยงก็อาจเป็นวิธีการที่ดี

การให้การสนับสนุนทางการเงินหรือการให้ผู้ประกอบการมีแหล่งเงินทุนในการประกอบการมีความสำคัญเช่นกัน แต่ต้องมีบริการสนับสนุนอื่นๆ ประกอบกันด้วย เช่น ในประเทศเซเนกัล กองทุนสนับสนุนเยาวชนจะทำงานควบคู่กับบริการฝึกอบรมให้ความรู้ทางธุรกิจแก่เยาวชนที่ประสงค์จะจัดตั้งธุรกิจของตนเองจะทำงานควบคู่กับหน่วยงานที่ให้ความรู้ด้านการเงินและบริการด้านอื่นๆ ที่มีใช้การเงิน เช่น บริการช่วยเหลือในการพัฒนาธุรกิจ ข้อมูลข่าวสาร บริการให้คำปรึกษาหารือ และการฝึกอบรมทักษะที่จำเป็น เช่นเดียวกับโครงการ "The Common Wealth Youth Programme (CYP)" รวมการให้

คืนให้กับงานฝีมือ และงานเครือข่ายผู้ประกอบการเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ ส่วนในประเทศกายานา และแซมเบีย โครงการ Youth Business International (YBI) จัดหาพี่เลี้ยง และการสนับสนุนทางการเงินให้แก่เยาวชนผู้ด้อยโอกาส (ILO: Starting right: อ้างแล้ว หน้า 29)

โครงการรวมกิจกรรมในลักษณะรายกลุ่ม เช่น ระบบสหกรณ์อาจเป็นทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเป็นการสนับสนุนซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก แทนที่จะเป็นผู้ประกอบอิสระต่างคนต่างดำเนินการ

หลายประเทศใช้วิธีการให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการช่วยเหลือกันเอง ซึ่งอาจดำเนินการโดยองค์กรนายจ้างเข้ามาให้ข้อมูลหรือให้ความช่วยเหลือสมาชิกผู้ประกอบการรายใหม่ หรืออาจเป็นในรูปของการจัดตั้งสหกรณ์การค้าและอุตสาหกรรมของคนหนุ่มสาว ซึ่งในหลายประเทศ (กว่า 100 ประเทศ) ได้ดำเนินการในเรื่องนี้

ข. การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อการมีงานทำ

การศึกษาและฝึกอบรมเป็นการพัฒนาบุคคลให้พร้อมสำหรับการหางานทำในตลาดแรงงาน กระบวนการเริ่มตั้งแต่การศึกษาขั้นพื้นฐาน จนมาถึงการฝึกอบรมหลังการจบการศึกษา และการสร้างประสบการณ์จากการทำงาน และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องขณะทำงาน การศึกษาเป็นหนทางที่ดีในการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยทั่วไปงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ (formal economy) การมีการศึกษาหรือฝึกอบรมในสาขาที่ตลาดต้องการย่อมมีโอกาสดีกว่าผู้ที่ไม่มีการศึกษา

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา การศึกษาได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในประเทศส่วนใหญ่ ขณะที่การฝึกอบรมและการพัฒนาฝีมือแรงงานมีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยเยาวชนเข้าสู่ตลาดแรงงาน หลายประเทศการฝึกอบรมทักษะทำในสถานศึกษา ตามมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับความต้องการในตลาดแรงงานปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป การปฏิรูปการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น เป็นการเชื่อมระหว่างบุคคล และตลาดแรงงาน หลายประเทศผสมผสานการศึกษาขั้นพื้นฐานกับการพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือในทางกลับกันมีการให้การศึกษาขั้นพื้นฐานในหลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงานหรือการอาชีพเพิ่มขึ้น หลายประเทศขยายการศึกษาภาคบังคับและเริ่มการฝึกอบรมด้านวิชาชีพตั้งแต่การยังอยู่ในระบบโรงเรียน จนถึงการจัดตั้งสถาบันการพัฒนาฝีมือแรงงานเฉพาะด้านขึ้นมา และการฝึกอบรมในสถานประกอบการร่วมกับภาคเอกชน

การปฏิรูปที่สำคัญและเป็นตัวอย่างที่ดีได้แก่ การพัฒนาระบบที่พัฒนาบุคคลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับประเทศแล้ว ได้แก่ระบบ RPL- Recognition of prior learning ระบบนี้จะปรับปรุงคุณสมบัติของแรงงานให้มีความเหมาะสมกับตลาดแรงงานยิ่งขึ้นและทำให้สามารถ

กลับเข้ามาศึกษาได้ตามระยะเวลาที่เหมาะสมเปิดโอกาสให้บุคคลได้พัฒนาตนเองผ่านการศึกษาและฝึกอบรมสลับกันตามระยะเวลาที่เหมาะสม จนมีคุณสมบัติและคุณวุฒิที่ต้องการ ทำให้เยาวชนสามารถวางแผนชีวิตการทำงานได้ตามที่ตนต้องการ

แนวโน้มที่สำคัญในระยะเวลาที่ผ่านมาได้แก่ การให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคือ นายจ้าง ลูกจ้าง ได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาแรงงานมากขึ้น ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน จนถึงการตรวจสอบและการประเมินผลการศึกษาและฝึกอบรม รวมทั้งการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่น หรือภูมิภาค ดำเนินการเองมากขึ้น เพื่อให้การศึกษา ฝึกอบรมนั้นเหมาะสมสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งขึ้น

การเชื่อมระหว่างการศึกษา และตลาดแรงงาน โดยวิธีการต่างๆ เช่น ระบบการฝึกงาน ในสถานประกอบการระหว่างการศึกษา เป็นการร่วมกับตลาดแรงงานพัฒนาแรงงานให้เหมาะสมกับการทำงานในตลาดแรงงาน เช่น ในประเทศออสเตรเลีย เดนมาร์ก เยอรมนี และสวีเดนแลนด์ ในประเทศเหล่านี้มีอัตราการว่างงานของเยาวชนต่ำ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากระบบการฝึกงานในสถานประกอบการทำให้เยาวชนจำนวนมากมีคุณสมบัติเหมาะสมสำหรับการทำงานกับนายจ้างในตลาดแรงงาน การให้นายจ้าง ลูกจ้างมีส่วนร่วมในโครงการจะทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้ดีกว่าที่รัฐบาลจะดำเนินการฝ่ายเดียวโดยไม่มีภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม การปรับการพัฒนาฝีมือแรงงานและการฝึกอบรมให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี และตลาดแรงงานเป็นสิ่งจำเป็น มิฉะนั้นอาจเป็นผลให้ผู้ผ่านการฝึกไม่สามารถหางานทำได้ เนื่องจากมีคุณสมบัติหรือมีฝีมือไม่ตรงกับที่ตลาดแรงงานต้องการ ตัวอย่างเช่น ประเทศแอฟริกาใต้ ได้พัฒนาระบบการฝึกอบรมหรือฝึกงานที่มีความยืดหยุ่นเรียกว่าโครงการผู้นำ (Leaderships) ระบบนี้จะทำให้ผู้ผ่านการฝึกมีคุณสมบัติหลายประการ และรวมการมีส่วนร่วมของสถาบันหลายแห่ง เช่น สถาบันของภาครัฐ สถานประกอบการ และมหาวิทยาลัย

ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ การฝึกและพัฒนาฝีมือในระบบการฝึกงานโดยเอกชนในลักษณะทำงานด้วยฝึกด้วย เป็นระบบที่สร้างฝีมือให้แก่แรงงานของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเศรษฐกิจนอกระบบ หลายประเทศมีจำนวนผู้ผ่านการฝึกมากกว่าระบบการฝึกอบรมที่เป็นทางการของภาครัฐเสียอีก แต่ละประเทศก็มีระบบที่แตกต่างกันตามความต้องการของท้องถิ่น ทักษะได้รับการถ่ายทอดโดยการสังเกตและทำซ้ำหรือลอกเลียนการทำงานของแรงงานรุ่นพี่ที่มีประสบการณ์ในการทำงาน ระบบนี้แม้จะมีผลดีแต่หากไม่มีการควบคุมตรวจสอบที่ดีก็อาจทำให้เกิดการเอาเปรียบแรงงาน โดยการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐาน เนื่องจากเป็นเด็กฝึกงาน บางประเทศก็ได้ดำเนินการพัฒนาระบบฝึกงานนี้ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น เช่น ในประเทศโมร็อกโก มีการเปลี่ยนแปลงการฝึกงานในระบบดั้งเดิมที่เป็น การดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ มีการตกลงกันด้วยวาจา มาเป็นระบบที่มีการทำให้เป็นทางการ มีข้อตกลงเป็นระบบที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนด โดยผู้ฝึกต้องทำสัญญา กับสถานประกอบการ