

อาจารย์ ดร.เนตรนภา ไวทย์เลิศศักดิ์ (ยานุชิตะ)
 สาขาการบริหารองค์การ การประกอบการ และทรัพยากรมนุษย์
 คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความวิจัย

แรงงานไทยและฟิลิปปินส์ กับการพัฒนาเศรษฐกิจ : ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์ และอุปทาน และโอกาสในเออีซี

บทคัดย่อ

ในทศวรรษที่ 1960 ประเทศไทยและฟิลิปปินส์มีขนาดประชากรที่ใกล้เคียงกัน แต่นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและการควบคุมประชากรที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ ส่งผลให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจแตกต่างกันในเวลาต่อมา ประเทศไทยได้ไล่ตามและแซงหน้าฟิลิปปินส์ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 โดยดูจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเฉลี่ยต่อหัว เป็นผลจากการที่ไทยส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคการผลิตอย่างแข็งขัน เพื่อดูดซับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรม รวมทั้งประสบความสำเร็จในโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ นำไปสู่การได้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากร ในทางตรงกันข้ามฟิลิปปินส์กลับต้องตามหลัง เพราะไม่ได้ส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในเชิงรุก รัฐบาลมีภาระหนี้สินมากขาดเงินลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งโครงการวางแผนครอบครัวก็ไม่ได้ผล เมื่อมีอุปทานแรงงานเกินกว่าอุปสงค์ จึงนำไปสู่ปัญหาการว่างงานและความยากจนเรื้อรัง รัฐบาลฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับปัญหาประชากรล้นเกิน และต้องใช้นโยบายส่งออกแรงงานไปต่างประเทศมานานกว่าสี่ทศวรรษ ขณะที่ไทยในปัจจุบันกลับต้องต่อสู้กับปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ฝีมือ และปัญหาผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติ

บทความวิจัยนี้จะวิเคราะห์เปรียบเทียบ การพัฒนาเศรษฐกิจกับปัญหาแรงงานระหว่างประเทศไทยกับฟิลิปปินส์ โดยเก็บข้อมูลจากสถิติแรงงานและสถิติการศึกษา ในระหว่างปี 1960-2012 รวมทั้งวิเคราะห์หาโอกาสการจ้างงานในอนาคตสำหรับแรงงานไทยและฟิลิปปินส์ ที่คาดว่าจะมาพร้อมกับการรวมตัวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2015 ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน และปรับความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน รวมทั้งกลยุทธ์ที่จำเป็นในการบริหารจัดการแรงงาน

คำสำคัญ : ไทย ฟิลิปปินส์ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานแรงงาน

Thai and Filipino Workers and Economic Development : Imbalance of Labor Supply and Demand and AEC Opportunities

Natenapha Wailerdsak (Yabushita), Ph.D.
Department of Organization, Entrepreneurship, and Human Resource Management
Thammasat Business School, Thammasat University
E-mail : wailerdsak@hotmail.com

Abstract

In the 1960s, Thailand and the Philippines had similar population sizes. However, the different policies on economic development and population control affected the rate of economic growth. Thailand overtook the Philippines in terms of GDP per capita in the 1980s, as Thailand strongly promoted foreign direct investment in manufacturing sectors to absorb surplus labours from the agricultural sector. It also initiated one of the world's most successful national family planning programmes and gained a demographic dividend. In contrast, the Philippines lagged behind because it was not dedicated to the promotion of foreign direct investment and its family planning programme was ineffective. When the labour supply exceeds demand, unemployment and poverty problems increase. The Philippines government, faced with an overpopulation problem, has adopted a labour export policy for the last four decades. In contrast, Thailand has struggled with labour shortages, particularly unskilled labours, and an increasing proportion of the elderly.

This article aims to provide a comparative analysis of the labour problems between Thailand and the Philippines using panel data compiled from labour force surveys and educational statistics for the period 1960-2012. Then it analyzes the employment opportunities for the Thai and Filipino workers that might come with the ASEAN Economic Community (AEC) in 2015, which is expected to help increase ASEAN competitiveness and adjust the imbalances in labour supply and demand among member countries. Labour strategies needed ahead of AEC will also be discussed.

Keywords : Thailand, Philippines, ASEAN Economic Community (AEC), imbalances of labour supply and demand

1. บทนำ

งานวิจัยเชิงประจักษ์หลายชิ้นเปรียบเทียบศักยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์ เหตุผลที่เลือกสองประเทศนี้คือ ทั้งสองประเทศตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีขนาดประชากรใกล้เคียงกัน ใช้เศรษฐกิจการตลาด (Market Economy) มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเฉลี่ยต่อหัวในปลายทศวรรษที่ 1970 ใกล้เคียงกัน และคาดการณ์ว่าน่าจะพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrializing Economies : NIEs) ได้ในอนาคต ด้วยเหตุนี้การศึกษาเปรียบเทียบสองประเทศนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจ

ประเทศไทยเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 ได้รับยกย่องให้เป็นหนึ่งในเอเชีย 8 ประเทศ ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจสูง ตามบริบทของมหัศจรรย์แห่งเอเชีย (Asian Miracle) ในขณะที่ฟิลิปปินส์ไม่ได้อยู่ในกลุ่มประเทศดังกล่าว (World Bank, 1993) จากดัชนีด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลก (World Bank, 2012) พบว่าในปี 2011 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเฉลี่ยต่อหัว (Per Capita GDP) ของไทย (4,972 เหรียญสหรัฐ) เป็นสองเท่าของฟิลิปปินส์ (2,370 เหรียญสหรัฐ) ดัชนีความยากจนในปี 2009 ใช้เกณฑ์ความยากจนคือมีรายได้ต่ำกว่า 1.25 เหรียญสหรัฐต่อวัน พบว่าอัตราความยากจนของไทยเป็นร้อยละ 0.4 และในฟิลิปปินส์ร้อยละ 18.4 ของประชากรทั้งหมด

จึงเกิดคำถามว่าปัจจัยทางโครงสร้างใดบ้าง ที่ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศนี้แตกต่างกัน นักวิชาการบางคนย้อนไปดูความแตกต่างในขั้นเริ่มต้นหรือประวัติศาสตร์ (Oshima, 1987 ; McCoy, 1994)¹ อย่างไรก็ตามหลายคนเชื่อว่าในกรณีของไทย นโยบายทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลร่วมมือกับภาคเอกชน นโยบายการวางแผนครอบครัว การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอย่างแข็งขัน และเสถียรภาพทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยมีพัฒนาทางเศรษฐกิจแซงหน้าประเทศฟิลิปปินส์ได้จนถึงปัจจุบัน (Yoshihara, 1994 ; Bello, 2008; Kurita and Kurosaki, 2011) ไม่ว่าจะดูด้วยตัวเลขทางเศรษฐกิจและสังคมตัวใด อาทิเช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวที่สูงกว่า อัตราความยากจนที่ต่ำกว่า และจำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศที่น้อยกว่า

อย่างไรก็ดีจากประสบการณ์ของประเทศพัฒนาแล้ว การควบคุมการเติบโตของประชากรอาจทำให้ประเทศนั้นได้รับผลประโยชน์จากการปันผลทางประชากรในระยะหนึ่ง หลังจากผ่านพ้นเวลาไปนั้นแล้ว ก็ต้องเผชิญกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุ การหดตัวของเศรษฐกิจเนื่องจากจำนวนแรงงานหนุ่มสาวลดลง อาจต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมอื่นตามมา ไทยก็กำลังก้าวตามรอยของประเทศพัฒนาแล้วเช่นกัน ในทางตรงกันข้ามประเทศฟิลิปปินส์ประสบปัญหาจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น รัฐบาล

¹ Oshima (1987) เน้นเรื่องการถือครองที่ดินที่กระจุกตัวและการยึดอำนาจทางการเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองในฟิลิปปินส์มากกว่าไทย นอกจากนี้ McCoy (1994 : หน้า 10-19) วิจารณ์ว่าถึงแม้ฟิลิปปินส์จะเป็นประเทศหนึ่งในเอเชีย แต่เศรษฐกิจของฟิลิปปินส์มีพัฒนาการคล้ายคลึงกับประเทศแถบละตินอเมริกา โดยเฉพาะการมีกลุ่มของครอบครัวชนชั้นสูง คณาธิปไตยหรือผู้มีอำนาจ (Oligarchs) และพวกพ้อง (Cronies) ควบคุมภาคธุรกิจที่สำคัญของประเทศเป็นเวลายาวนาน 300 กว่าปี นับแต่ฟิลิปปินส์เป็นอาณานิคมของสเปน ได้แบ่งแยกให้เกิดความเหลื่อมล้ำโดยเจตนาเพื่อให้เกิดโครงสร้างแบ่งแยกแล้วปกครอง มีชนชั้นที่มีสัมพันธอันดีกับสเปน (Filipino Mestizo) กับกลุ่มคนจีน (Chinese Filipino) ที่ทำการค้าเชื่อมพวกแรกกับคนพื้นเมือง ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะยึดฟิลิปปินส์จากสเปนในปี 1898 และเป็นเจ้าอาณานิคมใหม่ปกครองนานกว่าอีกครั้งศตวรรษ ก่อนที่จะประกาศอิสรภาพในปี 1946 ก็ไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างแต่อย่างใด ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ล่าช้าหลังกลายเป็น "รัฐที่อ่อนแอกับผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็ง (Weak State and Powerful Political Oligarchies)" หลังประกาศเอกราชกลุ่มคนดังกล่าวทั้งมาสตีโซและคนเชื้อสายจีน ได้จับกลุ่มผูกขาดเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอย่างเหนียวแน่น

ต้องสร้างงานทั้งในประเทศและต่างประเทศให้ทันกับการเพิ่มขึ้นของประชากร เพื่อลดปัญหาการว่างงานและความยากจน

ปลายปี 2015 ประเทศในอาเซียนจะรวมตัวเป็นตลาดเดียวเรียกว่า “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC)” ซึ่งคาดว่าจะกระตุ้นให้เกิดการค้าและการลงทุนในระดับภูมิภาคมากขึ้น รวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือระหว่างประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้น ก่อนที่เราจะศึกษาว่าประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขันด้านแรงงานของประเทศสมาชิกได้จริงหรือไม่ เราควรศึกษาวิเคราะห์ปัญหาแรงงานของแต่ละประเทศเสียก่อน ซึ่งในปัจจุบันเราพบว่าทั้งไทยและฟิลิปปินส์มีปัญหาแรงงานเรื่องความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานแรงงาน ที่เกิดขึ้นมาตามกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา

บทความนี้แบ่งเป็น 6 ตอน ในตอนที่สองต่อบทหน้าจะกล่าวถึงวัตถุประสงค์งานวิจัยและการเก็บข้อมูล ตอนที่สามจะอธิบายภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ถึง 2000 เน้นความแตกต่างระหว่างสองประเทศอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายที่ต่างกัน ตอนที่สี่วิเคราะห์การพัฒนาตลาดแรงงาน ประกอบด้วยประชากรและการว่างงาน ผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างโลกาภิวัตน์กับการจ้างงาน ซึ่งจะรวมการทำงานในต่างประเทศ และธุรกิจรับจ้างบริหารระบบธุรกิจ ตอนที่ห้าวิเคราะห์พัฒนาการของการศึกษาและความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์กับอุปทานแรงงาน ตอนที่หกคือข้อสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย ซึ่งจะพิจารณาโอกาสการจ้างงานสำหรับแรงงานไทยและฟิลิปปินส์ ที่มาพร้อมกับการรวมตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตอันใกล้

2. วัตถุประสงค์งานวิจัยและการเก็บข้อมูล

บทความวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ

(1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจกับปัญหาแรงงานระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์

(2) วิเคราะห์ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์กับอุปทานแรงงานของทั้งสองประเทศ

(3) ความเป็นไปได้ที่จะแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลดังกล่าว ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

โดยเก็บข้อมูลทุติยภูมิด้านสถิติระหว่างปี 1960-2012 ประกอบด้วย (1) ข้อมูลและสถิติแรงงาน จากสถิติสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของไทย Department of Labor and Employment (DOLE) และ National Statistics Office ของฟิลิปปินส์ (2) ข้อมูลและสถิติด้านการศึกษา จากสถิติด้านการศึกษาของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาของไทย Department of Education และ Commission of Higher Education ของฟิลิปปินส์ (3) สถิติจำนวนแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศและจำนวนเงินที่ส่งกลับมาจากสำนักบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศและธนาคารแห่งประเทศไทยสำหรับไทย และ Philippines Overseas Employment Administration และ Bangko Sentral Ng Pilipinas สำหรับฟิลิปปินส์

3. การพัฒนาเศรษฐกิจ

ความแตกต่างด้านศักยภาพทางเศรษฐกิจจะระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์ เริ่มเห็นชัดในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 อันที่จริงหลังจากที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการในปี 1946 ได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรกโดดเด่นกว่าไทย โดยได้รับการขนานนามว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ของเอเชียอันดับที่สองรองจากญี่ปุ่น ทั้งในแง่ของระดับการศึกษา อัตราผู้อ่านออกเขียนได้ และผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเฉลี่ยต่อหัว (per capita GDP) ที่สูงกว่า ข้อมูลทางสถิติในปี 1950 ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองแสดงให้เห็นว่าในช่วงต้นฟิลิปปินส์มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงกว่าไทย โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเฉลี่ยต่อหัว 150 เหรียญสหรัฐ ซึ่งเป็นสองเท่าของไทย (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเฉลี่ยต่อหัว (เหรียญสหรัฐ ราคาปัจจุบัน)

ปี	ไทย	ฟิลิปปินส์
1950	80	150
1960	101	257
1970	210	230
1980	681	689
1990	1,495	719
2000	1,943	1,048
2010	4,614	2,140

ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียน รวบรวมจาก World Development Indicators, World Bank.

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงสุดในช่วงปี 1973-1982 เฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี ภาคการผลิตที่มีความซับซ้อนเริ่มมีพัฒนาการในช่วงทศวรรษ 1950 ถึง 1960 ด้วยมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศและการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดี มีท่าทีว่าจะพัฒนาสู่อุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออกได้ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 แต่กลับประสบปัญหาวิกฤติหนี้ต่างประเทศ ความวุ่นวายทางการเมือง (เช่น วิกฤติของระบบมาร์กอส รัฐประหารโดยกลุ่มทหาร) ปัญหาคอร์รัปชัน และความล้มเหลวที่จะรักษาและขยายโครงสร้างพื้นฐานในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นเหตุให้เศรษฐกิจอ่อนแอลงทั้งในภาพรวม และในภาคอุตสาหกรรมการผลิต (Ofreneo, 1995 : น. 173) แม้เศรษฐกิจของฟิลิปปินส์จะค่อยๆ ดีขึ้นหลังการเข้ารับตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีของเบนินโญ อากิโน จูเนียร์ โดยในปี 2555 ฟิลิปปินส์มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดีที่สุดในอาเซียนร้อยละ 6.6 และในปี 2556 คาดว่าจะเติบโตร้อยละ 7-8 ระดับสูงพอๆ กับจีน แต่ยังคงติดอยู่กับปัญหาการเหลื่อมล้ำทางสังคม คอร์รัปชัน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

4. การพัฒนาตลาดแรงงาน

แรงงานเป็นปัจจัยนำเข้าสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในส่วนนี้จะอธิบายลักษณะตลาดแรงงานของไทยและฟิลิปปินส์ให้เห็นภาพรวม เริ่มจากขนาดประชากรและแรงงาน การจ้างงานจำแนกตามอุตสาหกรรม การไปทำงานในต่างประเทศ และธุรกิจรับจ้างบริหารระบบธุรกิจ ซึ่งจะวิเคราะห์ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงด้านอุปสงค์แรงงาน

4.1 ประชากรและการว่างงาน

ในปี 2011 ประเทศไทยมีประชากร 67.58 ล้านคน ประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปถือเป็นวัยทำงานมีประมาณร้อยละ 79.9 ของประชากรทั้งหมด หรือ 54.01 ล้านคน อัตราการว่างงานร้อยละ 0.68 (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 2554) ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีอัตราการว่างงานในระดับต่ำมาก ค่าเฉลี่ยน้อยกว่าร้อยละ 2 ตลอด 15 ปีที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยสำคัญในการลดระดับอัตราการว่างงาน ปัจจัยหลักอีกประการหนึ่งคือนโยบายการควบคุมประชากรที่ประสบความสำเร็จ

ประเทศไทยสามารถลดอัตราการเติบโตของประชากรโดยมีนโยบายประชากรอย่างเป็นทางการในปี 1970 ทำให้มีการวางแผนครอบครัวอย่างต่อเนื่อง กอปรกับต้นทุนของการมีบุตรสูงขึ้น อัตราเจริญพันธุ์รวมจึงลดลงเรื่อยๆ โดยในปลายทศวรรษ 1950 อัตราอยู่ที่ 6.4 คน ในปลายทศวรรษ 1970 เท่ากับ 4.0 คน ในปลายทศวรรษ 1990 เท่ากับ 2.1 คน และในปี 2010 เท่ากับ 1.7 คน (ในกรุงเทพฯ เท่ากับ 0.8 คน) เทียบเคียงได้กับอัตราของประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้อัตราการเติบโตของประชากรเฉลี่ยร้อยละ 1 ต่อปี ระหว่างปี 1991-2011) (เนตรนภา, 2555) การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ทำให้ประชากรวัยทำงานเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ที่พึ่งพิงได้แก่ เด็กและผู้สูงอายุ เปิดโอกาสให้ครอบครัวจัดความยากจนและเพิ่มเงินออม พร้อมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้ไทยลงทุนในสิ่งที่จำเป็นทั้งทุนด้านกายภาพและทุนมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรากฏการณ์นี้นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “การปันผลทาง

ประชากร²

การปันผลทางประชากรกำหนดเป็นช่วงเวลา จะเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวเท่านั้นในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศหนึ่ง เมื่อสัดส่วนของวัยแรงงานต่อประชากรมีมากกว่าสัดส่วนวัยพึ่งพิง (เด็กและผู้สูงอายุ) อย่างเด่นชัด ซึ่งช่วงเวลานี้เริ่มปรากฏในประเทศไทยระหว่างปี 1965-1970 และดำเนินต่อไปจนถึงปี 2010-2015 ขณะที่ฟิลิปปินส์ก็เริ่มปรากฏในปี 1965-1970 เช่นเดียวกัน แต่ดำเนินต่อไปนานจนถึงปี 2040-2045 เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์รวมลดลงช้า (อัตราเจริญพันธุ์รวมยังสูงอยู่) (เนตรนภา, 2555) หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว หากไม่มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดี จะแปรสภาพเป็นปัญหา กล่าวคือ สัดส่วนประชากรแรงงานหนุ่มสาวกลุ่มนั้นจะมีอายุมากขึ้น ก่อตัวเป็นสังคมผู้สูงอายุที่ค่อนข้างใหญ่ในเวลาต่อมา ในขณะที่สัดส่วนแรงงานลดต่ำลง ก็ทำให้อัตราส่วนการพึ่งพิงสูงขึ้น ซึ่งหมายถึงคนอายุน้อยต้องทำงานเลี้ยงคนแก่และเด็กในสังคมหนักขึ้น ซึ่งไทยเริ่มจะหมดระยะเวลากการปันผลทางประชากรอีกไม่กี่ปี ทำให้ไทยต้องเปิดรับแรงงานต่างชาติ วัยหนุ่มสาวมาทดแทน รวมทั้งปฏิรูประบบประกันสังคม ระบบบำนาญ และการจัดหาเงินทุนด้านการดูแลสุขภาพ ผู้สูงอายุ

สำหรับฟิลิปปินส์ถือเป็นกรณี "ประชากรล้นเกินทำให้เกิดความยากจน" อัตราการเติบโตของกำลังแรงงานสูงกว่า

อัตราการเติบโตของการจ้างงาน (Pernia, 1990) ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่นับถือศาสนาคริสต์ และยังมีอัตราการเติบโตของประชากรสูงสุดประเทศหนึ่งของโลกที่ค่าเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ในช่วงปี 1995-2010 เมื่อเทียบกับอัตราทั่วโลกร้อยละ 1.3 เนื่องจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากร ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานและความยากจนเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้อัตราการเจริญพันธุ์รวมสูงขึ้นต่อไปอีกด้วย จากผลการสำรวจสำมะโนประชากรที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติของฟิลิปปินส์ ในปี 1948 ฟิลิปปินส์มีประชากรทั้งหมดเพียง 19 ล้านคน เมื่อเทียบกับในเดือนมกราคม 2012 มีประชากรเพิ่มขึ้นเท่ากับ 92.4 ล้านคน ซึ่งหมายถึงเพิ่มขึ้นมากกว่าสี่เท่าภายในครึ่งศตวรรษ อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานเป็นร้อยละ 64.2 จึงมีกำลังแรงงาน (อายุ 15 ปีขึ้นไป) รวม 62.7 ล้านคน อัตราการว่างงานอยู่ที่ร้อยละ 7.2 และอัตราการว่างงานแฝงร้อยละ 18.8 ของแรงงานรวม

ในขณะที่ประเทศอื่นในเอเชียได้รับผลประโยชน์จากการปันผลทางประชากร ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศฟิลิปปินส์กลับพลาดโอกาสและต้องเผชิญกับปัญหา "ภาวะด้านประชากร" แทน (Herrin และ Pernia, 2003) การมีประชากรล้นเกินขัดขวางการพัฒนาและทำให้การแก้ไขปัญหาความยากจนล่าช้าออกไป ทั้งในระดับครัวเรือนและระดับชาติ จึงดูเหมือนว่าประเทศฟิลิปปินส์ติดอยู่กับ "การเติบโตที่ไม่ได้

สร้างงานหรือที่ไม่ได้ให้คนมีงานทำเพิ่มขึ้น (Jobless Growth)" และการสะสมของทุนมนุษย์ที่ล่าช้า (Canlas, 2008 ; Herrin และ Pernia, 2003)

ในอีกด้านหนึ่ง มีผู้วิเคราะห์ว่าการที่ประเทศฟิลิปปินส์มีประชากรสูงถึง 100 ล้านคน (มากเป็นอันดับ 2 ในอาเซียนรองจากอินโดนีเซีย) และคาดว่าในปี 2020 จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 113 ล้านคน สะท้อนให้เห็นถึงตลาดบริโภคภายในประเทศมีค่อนข้างใหญ่ และการที่มีประชากรวัยทำงานเป็นจำนวนมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอายุของประชากรอยู่ที่ 23 ปี ในขณะที่ไทยมีค่าเฉลี่ยอายุที่ 35 ปี จะเป็นประเทศดาวรุ่งที่มีโอกาสเติบโตสูงในอนาคต (Ward, Robins, and Knight, 2012)

4.2 ผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม

นอกเหนือจากประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจมหภาคที่แตกต่างกัน การเปลี่ยนแปลงในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมของทั้งสองประเทศก็มีแนวโน้มแตกต่างกัน ประเทศไทยในปี 2010 ภาคเกษตรกรรมยังโดดเด่นในฐานะเป็นแหล่งดูดซับแรงงานร้อยละ 38.7 ของแรงงานทั้งหมด แม้ว่าสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจากภาคเกษตรกรรมจะค่อนข้างต่ำ และลดลงตามการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ในทางกลับกันภาคอุตสาหกรรมและบริการ และบริการจ้างแรงงานร้อยละ 20.6 และ 40.7 ของแรงงานทั้งหมดตามลำดับ สัดส่วนการจ้างงานที่ไม่เหมาะสมในภาคเกษตรกรรมกับผลผลิตที่ได้ เป็นเหตุผลหนึ่งของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างเขตเมือง (เน้นภาคอุตสาหกรรมและบริการ) กับชนบท (เน้นภาคการเกษตร) (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม (Employed Persons by Industry Group)

ปี	รวม	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม (การผลิต)	บริการ	
(1) ประเทศไทย					
1960	13,749	82.4	4.1	3.4	13.5
1970	16,652	79.3	5.7	4.1	15.0
1980	23,281	72.2	7.5	5.6	20.3
1990	30,844	63.9	13.5	10.2	22.6
2000	31,749	37.6	23.7	16.9	38.7
2010	38,465	38.7	20.6	13.8	40.7
(2) ประเทศฟิลิปปินส์					
1960	8,539	61.2	12.6	12.1	26.2
1970	11,358	53.7	12.6	11.9	32.1
1980	15,900	51.4	11.6	10.6	36.5
1990	22,212	45.2	10.7	9.7	44.0
2000	27,775	37.4	16.0	10.1	46.5
2010	36,035	33.2	14.9	8.4	51.9

ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียนจาก Suehiro (1997); รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรที่วราฮาณาจักร, สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย; Ofreneo (1995); Labor Force Survey, National Statistics Office, the Philippines

ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าในปี 1985-1995 เนื่องจากการหลั่งไหลเข้ามาของเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากญี่ปุ่น (Ismail and Yussuf, 2003) การย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่นเกิดจากการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุน โดยเฉพาะค่าแรงเนื่องจากการแข็งค่าขึ้นของเงินเยนเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์ อันเป็นผลมาจากข้อตกลงพลาซ่าแอดคอร์ดในปี 1985 Yoshihara (1994) วิพากษ์ว่า ความแตกต่างของเงินลงทุนโดยตรงจากประเทศนี้เอง เป็นเหตุผลสำคัญของ

² ในที่นี้มีสองแนวคิดคือ การปันผลทางประชากร (Demographic Dividend/Bonus : DD) และภาวะด้านประชากร (Demographic Onus/Burden) การปันผลทางประชากร หมายถึง การได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (รางวัลพิเศษ) ที่ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้น และสังคมมีความเข้มแข็งขึ้น เกิดเมื่อสัดส่วนประชากรที่เป็นแรงงานสูงขึ้น (อายุ 15-65 ปีโดยทั่วไป สำหรับไทยคือ 15-60 ปี) ลำดับการเกิดของ DD คือ เมื่ออัตราเจริญพันธุ์รวม (จำนวนบุตรเฉลี่ยต่อผู้หญิงหนึ่งคน, Total Fertility Rate) ลดลง ทำให้สัดส่วนของประชากรพึ่งพิงหรืออัตราส่วนการพึ่งพิงลดลง (จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีบวกจำนวนผู้สูงอายุที่อายุเกิน 60 ปีขึ้นไปในกรณีของไทย และหารด้วยจำนวนประชากรแรงงานอายุ 15-60 ปี และคูณด้วย 100) การปันผลทางประชากรไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ แต่ประเทศนั้นจะต้องมีนโยบายและการปฏิบัติที่เหมาะสม ในช่วงเวลาการปันผลทางประชากรสัดส่วนประชากรวัยแรงงานเพิ่มขึ้น ย่อมหมายถึง การออมเพิ่มขึ้น การลงทุนเพิ่มขึ้น ครอบครัวยุคก่อนน้อยลง คุณภาพแรงงานสูงขึ้น สร้างความกินดีอยู่ดีของสังคม ส่วนภาวะด้านประชากร หมายถึง การลงทุนซ้ำเติมต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเข้มแข็งของสังคม อันเกิดจากอัตราเจริญพันธุ์รวมเพิ่มขึ้นและสัดส่วนการพึ่งพิงเพิ่มขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่ตรงข้ามกับการปันผลทางประชากร (Inoguchi, 2009)

ศักยภาพการเติบโตที่ต่างกันระหว่างไทยกับฟิลิปปินส์ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวไทยได้รับเงินลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งจากญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้หันมูลค่า 24 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือ 15 เท่าของการลงทุนของทั้งสามประเทศนี้ในฟิลิปปินส์ ซึ่งมีมูลค่าเพียง 1.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ

อย่างไรก็ดีในปี 2010 สัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเริ่มลดลง ขณะที่สัดส่วนแรงงานในภาคบริการเพิ่มขึ้น เป็นสัญญาณที่บ่งชี้ว่า ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงาน นำมาซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานจากงานที่ใช้ผลิตภาพ/มูลค่าเพิ่มสูงสู่งานที่ใช้ผลิตภาพ/มูลค่าเพิ่มต่ำกว่า แรงงานไหลออกจากภาคอุตสาหกรรมสู่การไหลเข้าในภาคบริการ (ซึ่งหมายรวมถึงแรงงานนอกระบบ)

ขณะที่ฟิลิปปินส์ดูเหมือนจะเป็นประเทศที่มีความเป็นเกษตรกรรมน้อยที่สุด (หรือเป็นอุตสาหกรรมมากที่สุด) ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ในแง่ของสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และสัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรกรรม อย่างไรก็ตามการลดลงของสัดส่วนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีไม่มากนัก (Ofreneo, 1995) ในปี 2010 เศรษฐกิจฟิลิปปินส์ขับเคลื่อนด้วยการเติบโตของภาคบริการและการบริโภคภายในประเทศ ภาคบริการจ้างแรงงานในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 51.9 ของแรงงานทั้งหมด ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมจ้างงานอยู่ที่ร้อยละ 33.2 และ 14.9 ตามลำดับ ภาคอุตสาหกรรมยังคงค่อยพัฒนา โดยมีสัดส่วนการจ้างงานระหว่างร้อยละ 10-16 มาโดยตลอดตั้งแต่ทศวรรษ 1970 กล่าวได้ว่าแรงงานของฟิลิปปินส์ที่ออกจากภาคเกษตรกรรม มีแนวโน้มเข้าสู่ภาคบริการ มากกว่าเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม

มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ประเทศฟิลิปปินส์ติดอยู่ในรูปแบบการเจริญเติบโตที่ช้า เพราะมีการลงทุนและสะสมทุนในระดับต่ำ งานจำนวนมากในภาคบริการส่วนใหญ่เป็นงานที่จ้างตามสัญญาระยะสั้น ชั่วโมงการทำงานที่ยาว และประสิทธิภาพแรงงานต่ำ รายได้ต่ำ รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาไม่ส่งเสริมการจ้างงานระยะยาว และลดทอนการพัฒนา

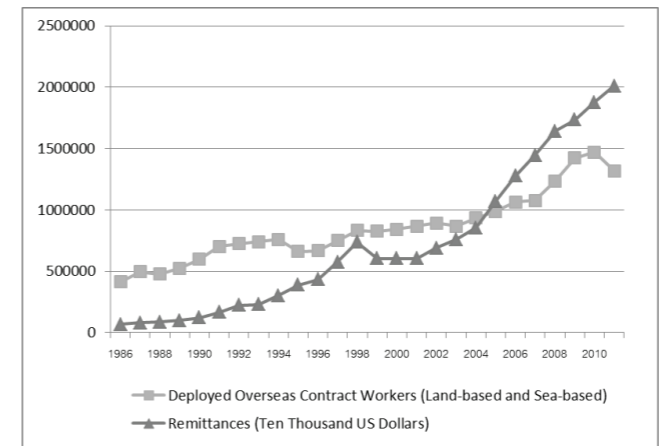
ทักษะความสามารถของแรงงาน จำนวนงานมีมากในภาคแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) หรืองานที่ไม่มีกลุ่มสหภาพแรงงานรับรอง (Pernia, 2008) นอกจากนี้ การขาดโอกาสทำงานภายในประเทศและการขาดความยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน การไปทำงานในต่างประเทศจึงเป็นหนทางหนึ่งในการดูดซับแรงงานฟิลิปปินส์ ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

4.3 การไปทำงานในต่างประเทศ

ฟิลิปปินส์มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานต่างประเทศมานานกว่าสี่ทศวรรษ เพื่อรับผลตอบแทนที่สูงกว่า โดยใช้จุดแข็งด้านภาษา อีกทั้งอัตราการว่างงานร้อยละ 7 ซึ่งสูงที่สุดในอาเซียน รวมถึงปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้คนฟิลิปปินส์ส่วนหนึ่งต้องดิ้นรนไปทำงานในต่างประเทศ ในปี 1972 มีแรงงานฟิลิปปินส์ที่ไปทำงานในต่างประเทศหรือที่เรียกว่า Overseas Filipino Workers (OFWs) เท่ากับ 14,366 คน ตั้งแต่นั้นมาจำนวนก็เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยเกินหนึ่งล้านคนในปี 2006 (1.063 ล้านคน) และมีอัตราเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในปี 2008 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.7 หรือ 1.236 ล้านคน) และปี 2009 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 15.1 หรือ 1.423 ล้านคน) (DOLE, 2011)

ในแต่ละวันจะมีแรงงานฟิลิปปินส์เฉลี่ย 4,500 คน เดินทางไปทำงานกว่า 120 ประเทศในโลก ปัจจุบันมีแรงงานฟิลิปปินส์ที่ทำงานในต่างประเทศสะสมราว 10 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ของกำลังแรงงานรวมในประเทศ ประสบการณ์การส่งออกแรงงานที่ยาวนานนี้ ทำให้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศตัวอย่างในการบริหารจัดการแรงงานไปต่างประเทศ ฟิลิปปินส์มีกลยุทธ์ส่งออกแรงงานมาเป็นเวลานาน เช่น มีโรงเรียนเปิดสอนหลักสูตรพยาบาลวิชาชีพกว่า 300 แห่ง เพื่อผลิตพยาบาลไปทำงานยังต่างประเทศ โดยในปี 2011 มีการจ้างงานพยาบาลฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเกือบ 2 หมื่นอัตรา จากปัจจัยสนับสนุนของกระแสสังคมผู้สูงอายุ รวมถึงรายได้ที่จูงใจ เช่น พยาบาลฟิลิปปินส์ในสหรัฐอเมริกา ได้ค่าจ้างสูงกว่าในฟิลิปปินส์ถึง 13 เท่า (Pernia, 2011)

แผนภาพที่ 1 จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ และเงินส่งกลับประเทศของฟิลิปปินส์ ปี 1986-2011



ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียนจาก Philippine Overseas Employment Administration และ Bangko Sentral Ng Pilipinas

ครูสอนภาษาอังกฤษชาวฟิลิปปินส์ก็เป็นที่ต้องการของตลาด เช่น ในเมืองไทย ครูฟิลิปปินส์มีสัดส่วนร้อยละ 25 ของครูต่างชาติทั้งหมด เพราะนอกจากสำเนียงจะใกล้เคียงคนอเมริกันแล้ว อัตราค่าจ้างยังถูกกว่าครูเจ้าของภาษาชาวตะวันตกถึง 2 เท่า ส่วนอาชีพแม่บ้าน คนเลี้ยงดูเด็ก ก็มีความต้องการมากขึ้นในประเทศที่มีรายได้สูง ปัจจุบันมีแม่บ้านฟิลิปปินส์กว่า 1 ล้านคนทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาหรือเอมิเรตส์ ฮองกง และสิงคโปร์ ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินเดือนขั้นต่ำของแม่บ้านที่ 400 เหรียญสหรัฐต่อเดือน (Wallerdsak, 2013) และในอนาคตคาดว่าหลังเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะมีการส่งออกแรงงานมายังประเทศอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทยเพิ่มขึ้น เพราะมีการจ่ายค่าจ้างให้สูง และสวัสดิการดีกว่าในประเทศฟิลิปปินส์

การต้องเผชิญกับอัตราว่างงานที่สูงอันเป็นผลมาจากการขาดนโยบายประชากรที่ชัดเจน และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจภายในประเทศ ไม่เพียงพอที่จะดูดซับการเติบโตของประชากรที่รวดเร็วได้ รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงต้องดำเนินนโยบายส่งออกแรงงานเป็นนโยบายหลักเชิงกลยุทธ์ นอกจากนี้เงินส่งกลับจากแรงงานชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ ก็ได้กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญในภาคครัวเรือน ช่วยกระตุ้นกำลังซื้อและการบริโภคของคนในประเทศ เช่น การซื้อบ้าน รถยนต์ ซอปปิง เป็นต้น ซึ่งช่วยให้บัญชีเดินสะพัดของประเทศเกินดุล ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์สามารถบริหารเศรษฐกิจแบบขาดดุลการคลังได้ (Pernia, 2008)

แรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศของฟิลิปปินส์ ได้รับขนานนามว่าเป็นวีรบุรุษของยุคปัจจุบัน ส่งเงินกลับมา 21.39 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2012³ มูลค่ามากกว่าร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือเกือบครึ่งหนึ่งของมูลค่าการส่งออก นอกจากนี้มากกว่าร้อยละ 56 ของเงินที่ส่งกลับมาทั้งหมด มาจากแรงงานที่ทำงานในทวีปอเมริกาเหนือ ซึ่งเป็นประเทศปลายทางของผู้ย้ายไปทำงานระยะยาว (Migrant) มากกว่าผู้ไปทำงานแบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น (Contract Workers)

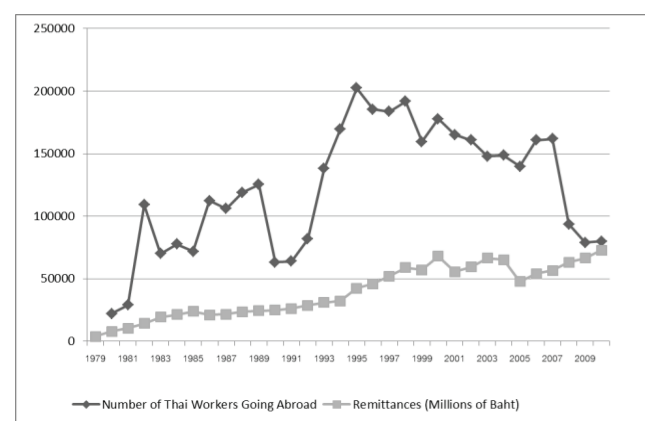
อย่างไรก็ดี เงินที่ส่งกลับประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นในด้านหนึ่งบ่งบอกตัวเลขที่ดีทางเศรษฐกิจ แต่อีกด้านหนึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต้นทุนทางสังคม เช่น ปัญหา "สมองไหล (Brain Drain)" เพราะคนที่ทำงานในต่างประเทศได้ส่วนมากเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ มีทักษะและความสามารถสูง สามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศได้ รวมทั้งกรณี "สมองสูญเสีย (Brain Waste)" เพราะแรงงานฟิลิปปินส์จะถูกจ้างให้ทำงานที่ต่ำกว่าระดับทักษะและความ

³ ฟิลิปปินส์เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับเงินส่งกลับจากแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศสูงเป็นอันดับสี่ของโลก ในปี 2009 ตามหลังอินเดีย จีน และเม็กซิโก (ได้รับ 52, 40.6 และ 26.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ตามลำดับ) DOLE รายงานว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ทำข้อตกลงทวิภาคีและข้อตกลงการจ้างงานกับประเทศต่างๆ จำนวนมาก (เช่น เกาหลีใต้ กาตาร์ แคนาดา ซาอุดีอาระเบีย ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น) เพื่อรับประกันการจ้างงานในอนาคตสำหรับชาวฟิลิปปินส์ (Wallerdsak, 2009)

สามารถที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น แพทย์บางคนทำงานเป็นพยาบาลและครูในต่างประเทศ เป็นผู้ดูแลผู้ป่วยและแม่บ้าน (Wailerssak, 2008) อันที่จริงแล้วนโยบายสนับสนุนการทำงานในต่างประเทศ และการพึ่งพาการส่งเงินกลับนั้นไม่ได้เป็นนโยบายที่ยั่งยืน เพราะความต้องการแรงงานจะขึ้นอยู่กับต่างประเทศ และทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปรับปรุงเศรษฐกิจภายในประเทศน้อยลง (Pernia, 2011)

มีหลายประเทศที่เคยสนับสนุนการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศ ในช่วงแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น เกาหลีใต้และไทยในทศวรรษ 1970-1980 แต่ถือเป็นนโยบายชั่วคราว (Pernia, 2008) ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านนโยบายการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการส่งออก ขับเคลื่อนการเจริญเติบโต สร้างงาน เพิ่มค่าจ้าง และรายได้ในประเทศ นำไปสู่การลดช่องว่างของรายได้ระหว่างไทยกับประเทศผู้นำเข้าแรงงาน (IOM, 2011) จำนวนของแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศของไทยลดลงเรื่อยๆ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 จากจำนวนสูงสุดในปี 1995 เท่ากับ 202,416 คน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจช่วยดึงดูดแรงงาน (หนุ่มสาว) ที่มีคุณภาพของไทยให้สนใจการทำงานในประเทศ (ดูแผนภาพที่ 2)

แผนภาพที่ 2 จำนวนแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ และเงินส่งกลับประเทศของไทย ปี 1979-2010



ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียน โดยรวบรวมข้อมูลจาก กรมแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ และธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยในระดับล่าง ได้ดึงดูดให้แรงงานต่างชาติจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ให้เข้ามาทำงานในไทย ซึ่งส่วนมากมาอย่างผิดกฎหมาย ทำงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะฝีมือและค่าจ้างต่ำ เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ในภาคการเกษตร ประมง ก่อสร้าง และงานที่เรียกกันว่า 3-D (สกปรก ยาก และอันตราย) (Chalamwong and Prugsamat, 2009; Wailerssak, 2013) จึงคาดกันว่าการรวมตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอาเซียน จะเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนจ้างงานแรงงานต่างชาติระดับล่างได้เพิ่มขึ้น โดยการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีค่าแรงถูกกว่าและมีจำนวนแรงงานมากกว่า เพื่อแก้ไขแรงกดดันจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน

4.4 ธุรกิจรับจ้างบริหารระบบธุรกิจ

ธุรกิจบริการที่เป็นดาวเด่นของฟิลิปปินส์คือ ธุรกิจรับจ้างบริหารระบบธุรกิจ หรือ Business Process Outsourcing (BPO) โดยเฉพาะธุรกิจคอลเซนเตอร์ (Call Center) ที่มีการเติบโตของรายได้ร้อยละ 15 ต่อปี ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและเพิ่มโอกาสการจ้างงานให้แก่คนฟิลิปปินส์ (Mushero, 2006) นอกจากจุดแข็งด้านภาษาแล้ว แรงงานที่มีราคาถูก หรือคิดเป็น 1 ใน 6 ของค่าจ้างพนักงานคอลเซนเตอร์ในสหรัฐอเมริกา ทำให้บรรดาบริษัทยักษ์ใหญ่ทั้งในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย หันมาเอาต์ซอร์ส ศูนย์คอลเซนเตอร์ในฟิลิปปินส์เพื่อลดค่าใช้จ่าย และสร้างความได้เปรียบด้านการแข่งขัน โดยจะมีพนักงานคอลเซนเตอร์ในฟิลิปปินส์ คอยรับสายลูกค้าบริษัทเหล่านี้ที่โทรมาจากอีกฟากมุมหนึ่งของโลก และด้วยเวลาของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน เช่น การทำงานในฟิลิปปินส์ตอนกลางวัน จะเป็นช่วงเวลากลางคืนในสหรัฐอเมริกา ทำให้

บริษัทส่วนใหญ่พร้อมให้บริการคอลเซนเตอร์ได้ตลอด 24 ชั่วโมง

ในปี 2011 ฟิลิปปินส์แซงหน้าอินเดียทั้งในแง่รายได้และจำนวนพนักงาน กลายเป็นประเทศผู้นำในธุรกิจคอลเซนเตอร์ไปแล้ว โดยในปี 2012 ธุรกิจนี้ทำรายได้ให้แก่ฟิลิปปินส์ถึง 1.2 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในภาคบริการ เทียบเท่ากับอันดับที่สามของมูลค่าการส่งออกที่ใหญ่ที่สุด รองจากธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์และธุรกิจสิ่งทอ มีจำนวนแรงงานกว่า 6 แสนคน และมีบริษัทคอลเซนเตอร์ในฟิลิปปินส์มากกว่า 600 บริษัท แม้ว่าต้นทุนการเอาต์ซอร์สของธุรกิจคอลเซนเตอร์ในอินเดียจะถูกกว่า แต่สิ่งที่ทำให้ฟิลิปปินส์เป็นที่ชื่นชอบของบรรดาบริษัทผู้ว่าจ้าง คือ การบริการที่มีคุณภาพมากกว่า โดยเฉพาะภาษาอังกฤษของคนฟิลิปปินส์มีสำเนียงที่ฟังง่ายกว่าสำเนียงของคนอินเดีย และด้วยลักษณะนิสัยที่เป็นมิตร อีกทั้งฟิลิปปินส์เคยอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกาเกือบ 50 ปี ทำให้พนักงานคอลเซนเตอร์เข้าใจวัฒนธรรมอเมริกัน และสามารถดึงดูดลูกค้าได้ดี และอนาคตมีการตั้งเป้ารายได้ไว้ที่ 1.5 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐภายในปี 2016 (World Bank, 2013)

อย่างไรก็ดี แม้จะมีความต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านบริการที่ใช้ไอทีมีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้สมัครชาวฟิลิปปินส์เพียง 10 คนจาก 100 คนเท่านั้นที่มีคุณสมบัติพร้อม ซึ่งหมายถึงความไม่สอดคล้องระหว่างหลักสูตรในมหาวิทยาลัยกับความต้องการของภาคธุรกิจ แรงงานด้านไอทีจะต้องพัฒนาความสามารถอย่างต่อเนื่อง โครงการสอบมาตรฐานวิชาชีพไอทีการยกระดับวิชาชีพ จึงเริ่มใช้เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้ประกอบการพิจารณารับเข้าทำงาน ฝึกอบรม และขอปรับอัตราเงินเดือน นอกจากนี้ ธุรกิจนี้ยังมีปัญหาอื่นๆ แฝงอยู่ เช่น การห้ามไม่ให้ผู้หญิงทำงานกลางคืน ไลฟ์สไตล์ที่เปลี่ยนไปของพนักงาน การจัดโครงสร้างองค์กร และการก่อตั้งสหภาพแรงงานของพนักงานกลุ่มนี้ (Sibcl, 2006)

ในกรณีของไทยธุรกิจรับจ้างบริหารระบบธุรกิจก็ยัง

ไม่โดดเด่นมากนัก เนื่องจากอุปสรรคทางภาษาและทัศนคติเชิงลบของคนหนุ่มสาวที่มีต่องานประเภทนี้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยก็มีนโยบายส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางในการจัดหาทรัพยากรและบริการเอาต์ซอร์สต่างๆ ได้แก่ สำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค สำนักงานจัดซื้อระหว่างประเทศ ศูนย์กระจายสินค้าระหว่างประเทศ ศูนย์ออกแบบ และศูนย์วิจัย นอกจากนี้ยังพัฒนาธุรกิจเฉพาะใหม่ๆ ที่แข่งขันได้ เช่น การโฆษณาและการถ่ายทำภาพยนตร์ การรักษาพยาบาลนานาชาติ และบริการธุรกิจชั้นสูง เพื่อชดเชยการสูญเสียธุรกิจแบบดั้งเดิม อย่างเช่นธุรกิจการผลิตที่ใช้ต้นทุนแรงงานต่ำ (Webster, 2005)

5. การศึกษาและความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานแรงงาน

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ผลกระทบของระบบการศึกษาต่ออุปทานแรงงาน เพื่อให้เห็นภาพว่าแรงงานที่ผลิตออกมานั้นไม่สอดคล้องกับอุปสงค์แรงงานอย่างไร ตารางที่ 3 แสดงอัตราการได้รับโอกาสทางการศึกษา (Enrolment Rate) ซึ่งทำให้ทราบว่าทั้งสองประเทศประสบความสำเร็จในการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน ในทุกระดับมีการพัฒนาที่ดีขึ้นโดยเฉพาะของไทย ในช่วงเวลา 1980-1990 รัฐบาลไทยเน้นการขยายการศึกษาในระดับประถมศึกษา และให้มีการศึกษาภาคบังคับทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาเดียวกันอัตราการได้รับโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษายังล้าหลัง มีเพียงร้อยละ 30 ของนักเรียนไทยที่ได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา เมื่อเทียบกับร้อยละ 60-70 ของฟิลิปปินส์ และร้อยละ 80-90 ของเกาหลีใต้ (UNDP, 2007) แต่ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยพยายามขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา จนอัตราการได้รับโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 79 ไล่ตามและแซงหน้าฟิลิปปินส์ได้ในปี 2000

ตารางที่ 3 อัตราการได้รับโอกาสทางการศึกษาจำแนกตามระดับการศึกษา (%)

ปี	ไทย			ฟิลิปปินส์		
	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	อุดมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	อุดมศึกษา
1970	81.4	17.4	3.1	108.3	45.8	16.8
1980	98.9	28.8	14.7	111.9	64.2	24.4
1990	99.1	30.1	16.7	111.3	73.2	28.2
2000	93.5	79.0	31.9	113.2	75.9	29.5
2008	103.4	96.6	46.0	102.5	82.9	29.0

หมายเหตุ :

1) ระบบการศึกษาของไทยเป็นระบบ 6-3-3-4 หมายถึง การศึกษาในระดับมัศึกษามีสองระดับ ได้แก่ มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ซึ่งใช้เวลาระดับละ 3 ปี ขึ้นต่อไปคือการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย เพิ่มอีก 4 ปี ในทางตรงกันข้ามระบบการศึกษาของฟิลิปปินส์ใช้เวลาสั้นกว่าเป็นระบบ 6-4-4 โดยหลังจากจบระดับประถมศึกษา จะใช้เวลาเรียนต่อระดับมัธยมศึกษา (High School) เพียง 4 ปีเท่านั้น และศึกษาต่ออีก 4 ปีในระดับอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย ดังนั้นนักศึกษาไทยโดยทั่วไปจะเรียนจบมหาวิทยาลัยราวอายุ 22 ปี ในขณะที่นักศึกษาฟิลิปปินส์จะเรียนจบราวอายุ 20 ปี (Yamauchi, 2005) ถือได้ว่าฟิลิปปินส์เป็นประเทศหนึ่งที่มีระยะเวลาของการศึกษาสั้นที่สุดในโลก

2) บางชั้นปีร้อยละของนักเรียนต่อประชากรวัยเรียนเกินร้อยละ 100 เพราะเป็นการคำนวณอัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ ซึ่งมีจำนวนนักเรียนมากกว่าจำนวนประชากร

ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียนจาก World Development Indicators, World Bank; ADB Key Indicators, ADB; National Statistical Office, Thailand; Department of Education and Commission of Higher Education, the Philippines.

หลังจากเป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ได้เน้นหนักเรื่องระบบการศึกษาของรัฐ ได้นำเอาแนวคิดอุดมคติของสังคมระบอบประชาธิปไตยมาใช้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าแต่ละบุคคลสามารถเข้าถึงการศึกษาที่ดีได้ ฟิลิปปินส์ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ในการผลักดันให้อัตราการได้รับโอกาสทางการศึกษาในระดับประถมศึกษาสูงถึงร้อยละ 100 ตั้งแต่ปี 1970 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย (Canlas, 2008)

ในช่วงปีแรกๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระดับอุดมศึกษาฟิลิปปินส์ยังพัฒนาช้ากว่าไทย โดยจวร้อยละ 16.8 ของเยาวชนวัยเรียนของฟิลิปปินส์ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาเทียบกับร้อยละ 3.1 ของไทย อย่างไรก็ตามประเทศไทย

ได้พัฒนาคืบหน้าไปมากในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โดยตั้งแต่ปี 1980 ขณะที่อัตราการได้รับโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของฟิลิปปินส์อยู่ที่ร้อยละ 30 จนถึงปัจจุบันอัตราดังกล่าวของไทยเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัดเป็นร้อยละ 46 ในปี 2008 เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนมหาวิทยาลัยตามนโยบายของรัฐบาล รายได้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น และบทบาทของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่จัดตั้งขึ้นในปี 1995 ปัจจุบันให้เงินทุนกู้ยืมแก่นักศึกษาและนักเรียนกว่า 4 ล้านคน มีนักศึกษาและนักเรียนที่จบการศึกษาแล้วกว่า 3 ล้านคน ออกไปประกอบอาชีพด้านต่างๆ (Suehiro and Wailerdsak, 2013)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยและฟิลิปปินส์จะประสบ

ความสำเร็จอย่างน่าพอใจ ในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชากร แต่คุณภาพการศึกษาในทั้งสองประเทศยังเป็นเรื่องที่ต้องแก้ไข ไม่เช่นนั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยจำนวนผู้เรียนและจำนวนสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่พบว่าเกิดช่องว่างระหว่างคุณภาพกับปริมาณของบัณฑิต โดยที่นักศึกษาในสายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มีจำนวนมากกว่าความต้องการ ในขณะที่มีปัญหาด้านแคลนนักศึกษาในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นอกจากนี้ โครงการเงินให้กู้และเงินทุนการศึกษาพบว่ามีอยู่มากมาย แต่ขาดประสิทธิภาพเรื่องการบริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องการใช้หนี้คืนของนักศึกษาที่จบแล้วอีกด้วย (UNDP 2007, 2009)

สรุปได้ว่าปัญหาของตลาดแรงงานไทยคือ ความไม่สมดุลของโครงสร้างแรงงานที่เกิดขึ้นทั้งระดับล่างและระดับบนทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ จากข้อมูลสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในไตรมาส 3 ปี 2555 พบว่า ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานระดับล่าง (จบระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า) เนื่องอัตราการเกิดของประชากรมีแนวโน้มลดลง ทำให้อุปทานแรงงานในวัยทำงานมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ และคนนิยมเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น ในอีกด้านหนึ่งมีแรงงานส่วนเกินระดับอุดมศึกษาในสายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (มีการผลิตเกินเฉลี่ยระหว่างปี 2012-2016 ปีละ 47,256 คน) เกิดมีปัญหาคุณภาพแรงงานไม่ตรงกับความต้องการของตลาด (Suehiro and Wailerdsak, 2013) และผลการปรับฐานเงินเดือนของข้าราชการในระดับปริญญาตรีเป็น 15,000 บาท ทำให้ภาคเอกชนต้องปรับเงินเดือนตามไปด้วย เกิดการชะลอการจ้างงานใหม่ สำหรับปัญหาของตลาดแรงงานฟิลิปปินส์ก็คืออุปทานแรงงานมากกว่าอุปสงค์ ประสบปัญหาการว่างงานและความยากจน รัฐบาลต้องแก้ไขโดยสร้างงานทั้งในและต่างประเทศ

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจกับปัญหาตลาดแรงงานของไทยและฟิลิปปินส์ ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา เพื่อหาแนวทางปรับสมดุลของอุปสงค์และอุปทานแรงงาน สรุปผลการศึกษาได้ตามตารางที่ 4 นอกจากนี้ในส่วนนี้ได้เพิ่มเติมส่วนวิเคราะห์การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่คาดว่าจะมีนัยสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งภายใต้กรอบของ AEC มี 2 ประเภท คือ (1) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือตามข้อตกลงการค้าบริการอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services : AFAS)⁴ และ (2) การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพ ตกลงไปแล้ว 7 วิชาชีพ คือ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักสำรวจ และนักบัญชี และ 1 กลุ่มอาชีพคือ การท่องเที่ยว

แต่ในความเป็นจริงยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งข้อจำกัดทางเทคนิค (Technical Constraints) และข้อจำกัดทางธรรมชาติ (Natural Constraints) สำหรับข้อจำกัดทางเทคนิค คือ แม้จะตกลงยอมรับร่วมกันสำหรับคุณสมบัติ นักวิชาชีพแล้วก็ตาม บุคคลใน 7 วิชาชีพต้องสอบผ่านใบประกอบวิชาชีพของประเทศที่ตนจะไปทำงานด้วย ซึ่งในอนาคตควรมีการพัฒนากระบวนการศึกษา และคุณภาพของวิชาชีพให้ได้มาตรฐานเดียวกันทั้งอาเซียน ส่วนข้อจำกัดทางธรรมชาติ ได้แก่ ความชำนาญในการสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษ และภาษาของประเทศที่จะเดินทางไปก็เป็นอุปสรรคสำคัญ รวมทั้งคุณลักษณะ (Attributes) ต่างๆ ที่ภาคธุรกิจต้องการ เช่น ความพร้อมที่จะเผชิญและปรับตัวในสภาพแวดล้อมใหม่ ความมีระเบียบวินัย มีมนุษยสัมพันธ์ กิริยามารยาท ทำงานเป็นทีม มีความทุ่มเทให้แก่งาน เป็นต้น (ยงยุทธ, 2554)

⁴ AFAS ประกอบด้วยการค้าบริการ 4 ประเภท คือ 1) การขายบริการข้ามพรมแดน 2) บุคคลผู้ถือสัญชาติเดินทางไปให้บริการในต่างประเทศ 3) ผู้ให้บริการต่างชาติเข้ามาจัดตั้งธุรกิจให้บริการ และ 4) บุคลากรต่างชาติเดินทางไปให้บริการในต่างประเทศ

ตารางที่ 4 สรุปผลการเปรียบเทียบตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยและฟิลิปปินส์

	ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ไทยใช้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่พึ่งพาทรัพยากรและการส่งออก ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีขึ้น ความยากจนลดลง	ฟิลิปปินส์ใช้นโยบายเศรษฐกิจที่พึ่งพาทลาดในประเทศ รายได้จากแรงงานในต่างประเทศส่งเข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการส่งออกบ้างแต่ไม่มากนัก ที่ผ่านมามีปัญหาการเมืองและคอร์รัปชัน
จำนวนประชากรและแรงงาน	ประชากร 67.3 ล้านคนเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2554 ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาไทยได้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากร แต่ในปัจจุบันเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานและการหดตัวของเศรษฐกิจในอนาคต	ประชากร 92.4 ล้านคน เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คาดว่า จะมีประชากร 113 ล้านคนในปี 2020 เป็นอันดับ 2 ในอาเซียนรองจากอินโดนีเซีย มีแรงงานวัยหนุ่มสาวจำนวนมาก ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการปันผลทางประชากร
อุปสงค์แรงงาน	อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าการเติบโตของประชากร ทำให้อัตราการว่างงานต่ำ ภาคธุรกิจมีความต้องการแรงงานที่มีฝีมือ ในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ข่างเทคนิค เพื่อตอบสนองภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง	อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ทันกับการเติบโตของประชากร ทำให้อัตราการว่างงานสูง และมีปัญหาความยากจน รัฐบาลต้องส่งเสริมการส่งออกแรงงานไปต่างประเทศมากกว่าสี่ทศวรรษ
อุปทานแรงงาน	ขาดแคลนแรงงานระดับล่าง (จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า) ต้องจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ขาดแคลนแรงงานระดับบนที่ไทยผลิตบัณฑิตในสายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เกินความต้องการ ในขณะที่ขาดแคลนสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและอายุเฉลี่ยแรงงานเพิ่มสูงขึ้น	แรงงานมีมากเกินกว่าอุปสงค์ภายในประเทศ แรงงานร้อยละ 10 ไปทำงานในต่างประเทศ เกิดปัญหาสมองไหลกับแรงงานวิชาชีพ เช่น แพทย์ พยาบาล วิศวกร แต่มีโอกาสที่จะได้ประโยชน์จากการปันผลทางประชากรในอนาคต แรงงานจำนวนมากจะสนับสนุนการผลิต และเป็นตลาดผู้บริโภคขนาดใหญ่
โครงสร้างตลาดแรงงาน	สัดส่วนแรงงานในภาคการเกษตรลดลงเรื่อยๆ แต่ก็ยังมีมากที่สุด ขณะที่สัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น แต่ภาคบริการเพิ่มขึ้นมากกว่า แรงงานเริ่มไหลออกจากภาคอุตสาหกรรมที่มีผลิตภาพ/มูลค่าเพิ่มสูงไปสู่ภาคบริการที่มีผลิตภาพ/มูลค่าเพิ่มต่ำกว่า	สัดส่วนแรงงานภาคการเกษตรลดลงเรื่อยๆ สัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไม่ค่อยเพิ่ม ขณะที่ภาคบริการจ้างแรงงานในสัดส่วนที่มากที่สุด แรงงานที่ออกจากภาคเกษตรกรรม มีแนวโน้มเข้าสู่ภาคบริการมากกว่าเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม

	ประเทศไทย	ประเทศฟิลิปปินส์
โอกาสแรงงานที่มีฝีมือภายใต้ AEC	แรงงานวิชาชีพภายใต้ข้อตกลง MRAs จะมีโอกาสทำงานในต่างประเทศมากขึ้น ไทยอาจสนับสนุนให้แรงงานระดับสูงที่จบปริญญาตรี ไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้าน ที่ต้องการผู้บริหารระดับกลาง เนื่องจากบริษัทเอกชนเข้าไปลงทุนในประเทศอาเซียนเพิ่มมากขึ้น โดยต้องส่งเสริมให้เรียนรู้ภาษาและวัฒนธรรมการทำงาน การใช้ชีวิตในต่างประเทศ รวมทั้งการสร้างจิตใจ (Mindset) ที่จะเตรียมพร้อมไปทำงานในต่างประเทศนานหลายปี ซึ่งเรื่องนี้คนไทยยังขาดอยู่มาก เมื่อเทียบกับชาวฟิลิปปินส์	มีโอกาสค่อนข้างมากเพราะมีจุดแข็งด้านทักษะภาษาอังกฤษที่ได้เปรียบแรงงานประเทศอื่นๆ เพิ่มมูลค่าตัวเอง ด้วยการเรียนวิชาชีพมากกว่าการขายเพียงแรงงานอย่างเดียว และเต็มใจที่จะทำงานในต่างประเทศ โดยประเทศเป้าหมายน่าจะเป็นประเทศที่ให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย โดยเฉพาะธุรกิจด้านสุขภาพอย่างโรงพยาบาล (แพทย์และนางพยาบาล) ศูนย์ดูแลเด็กและผู้สูงอายุ สถานศึกษา (ครูสอนภาษาอังกฤษ) และโรงแรม (พนักงานต้อนรับ) เป็นต้น
โอกาสแรงงานไร้ฝีมือภายใต้ AEC	แรงงานระดับล่างอาจเผชิญกับการว่างงานเพราะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากไม่สามารถแข่งขันได้ (ย้ายฐานการผลิต) เกิดแรงงานนอกระบบจำนวนมาก จำเป็นต้องสร้างมูลค่าเพิ่มตัวเองโดยการเข้าอบรมความรู้และทักษะใหม่	รัฐบาลยังต้องแก้ปัญหาการว่างงานและความยากจนต่อไป โดยการสร้างงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ ขยายโอกาสทางการศึกษา มีแนวโน้มที่จะคุ้มครองแรงงานในประเทศ มากกว่าการเปิดเสรีตลาดแรงงานของตน

การบริหารจัดการแรงงานของทั้งสองประเทศ คือ จะทำอย่างไรที่จะเพิ่มการลงทุนที่สร้างงานให้แก่ประชาชน และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างไรให้ตอบโจทย์ความต้องการแรงงานในภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการ

พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (World Bank, 2013) ผลกระทบจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต่ออัตราการจ้างงาน ระบบค่าจ้าง และการลงทุนในทุนมนุษย์ในแต่ละประเทศ จะเป็นหัวข้อที่ควรศึกษาต่อไปในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณมูลนิธิ SEASREP (Southeast Asian Studies Regional Exchange Program) แห่งประเทศฟิลิปปินส์ และคณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่สนับสนุนเงินทุนวิจัย และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งประเทศฟิลิปปินส์ที่อนุเคราะห์สถานที่และสภาพแวดล้อมการวิจัยในระหว่างปี 2007-2010 ที่ผู้เขียนเป็น Visiting Scholar ที่นั่น ผู้เขียนขอขอบพระคุณ Prof.Dr. Maragtas S.V. Amante, Prof.Dr. Emmanuel E. Esguerra ของมหาวิทยาลัยแห่งฟิลิปปินส์ Prof.Dr. John Lawler ของมหาวิทยาลัยอิลินอยส์ Prof.Dr. Akira Suehiro ของมหาวิทยาลัยโตเกียว รองศาสตราจารย์ ดร.สุนันทา เสียงไทย ของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย และผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความของวารสาร HR Intelligence ที่ให้ข้อเสนอแนะต่างๆ

รายการอ้างอิง

- เนตรนภา ไทภัยเลิศศักดิ์. 2555. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับตลาดแรงงานและการบริหารทรัพยากรมนุษย์. วารสารบริหารธุรกิจ, ฉบับพิเศษ มกราคม, หน้า 140-154.
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. 2554. ประชาคมอาเซียนกับภาคแรงงาน : ความคืบหน้า โอกาส ความท้าทายและวาระการวิจัย. การประชุมเวที สกว. จัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 26 กันยายน 2554.
- Bello, Walden. 2008. *In the Shadow of Debt : The Sad but True Tale behind a Quarter Century of Stagnation*. Retrieved November 29, 2012, from <http://ebookbrowse.com/bello-in-the-shadow-of-debt-pdf-d74904206>
- Canlas, D.B. 2008. *Philippine Labor Market Outcomes and Scenarios : 2000-2015*. ILO Asia-Pacific Working Paper Series.
- Chalamwong, Y. and Prugsamat, R. 2009. *Labor Migration in Thailand : Recent Trends and Implications for Development*, TDRI Quarterly Review, September : 3-9.
- Department of Labor and Employment. 2011. *The Philippine Labor and Employment Plan 2011-2016*. Manila : DOLE.
- Herrin, A.N. and Pernia, E.M. 2003. "Population, Human Resources, and Employment", in Balisacan, A.M. and Hill, H. (eds.). *The Philippine Economy : Development, Policies, and Challenges*. Manila : Ateneo de Manila University Press.
- Inoguchi, T. 2009. *Demographic Change and Asian Dynamics : Social and Political Implications*. Asian Economic Policy Review, 4 : 142-157.
- International Organization for Migration (IOM), Bangkok Office. 2011. *Thailand Migration Report 2011*. Bangkok : IOM.
- Ismail, R. and Yussof, I. 2003. *Labor Market Competitiveness and Foreign Direct Investment : The Case of Malaysia, Thailand, and the Philippines*, Regional Science, 82-3 : 389-402.
- Kurita, K. and Kurosaki, T. 2009. *Dynamics of Growth, Poverty and Inequality : A Panel Analysis of Regional Data from Thailand and the Philippines*. Asian Economic Journal. 25 (1), 3-33.
- McCoy, A.W. (ed.). 1994. *An Anarchy of Families : State and Family in the Philippines*. Manila : Ateneo de Manila University Press.
- Ministry of Labor, Thailand. *Year Book of Labor Statistics*, various issues, Bangkok : Ministry of Labor.
- Mushero, S. 2006. *Off-shoring the Middle Class : Managing White-Collar Job Migration to Asia*. Virtualbookworm.
- Ofreneo, R. E. 1995. *Philippine Industrialization and Industrial Relations in Verma. A., Kochan, T.A., and Lansbury, R. (eds.). Employment Relations in the Growing Asian Economies*. London and New York : Routledge.
- Oshima, H.T. 1987. *Economic Growth in Monsoon Asia : A Comparative Survey*. Tokyo : University of Tokyo Press.
- Pernia, E.M. 1990. *Economic Growth Performance of Indonesia, the Philippines and Thailand : the*

Human Resource Dimension. Manila : Asian Development Bank.

- Pernia, E.M. 2008. *Migration, Remittances, Poverty and Inequality : The Philippines*. UPSE Discussion Paper No. 0801, School of Economics, University of the Philippines.
- Pernia, E.M. 2011. *Is Labour Export Good Development Policy ?*. The Philippine Review of Economics, 48 (1), 13-34.
- Sibal, J. V. 2006. *Strengthening Offshoring in the Philippines : Issues and Concerns*. Manila : School of Labor and Industrial Relations, University of the Philippines.
- Suehiro, A. & Wailersak, N. 2013. *Thailand : Post-developmental capitalism*. In M. Witt and G. Redding (Eds.). *Oxford handbook of Asian business systems*. London and New York : Oxford University Press.
- UNDP. 2007. *Thailand Human Development Report 2007 : Sufficiency Economy and Human Development*, Washington D.C. : UNDP.
- UNDP. 2009. *Philippines Human Development Report 2008/2009 : Institutions, Politics and Human Development in the Philippines*. Washington D.C. : UNDP.
- Wailersak, N. 2008. *Foreign Workers in Japan and Problems of Receiving Nurses and Caregivers under the JPEPA*. A paper presented at the 8th International Conference on Philippines Studies, Manila, 23-26 July, Philippine Social Science Council and Ateneo de Manila University.
- Wailersak, N. 2009. *Foreign Workers From South-East Asia : Issues Regarding Acceptance of Nurses and Caregivers under the Economic Partnership Agreements*. The Memoirs of the Institute of Oriental Culture, No.155, University of Tokyo. (In Japanese)
- Wailersak, N. 2013. *Impacts of the ASEAN (Association of South East Asian Nations) Economic Community on Labor Market and Human Resource Management in Thailand*. South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law, 2 (2) : 1-10.
- Ward, K., Robins, N. and Knight, Z. 2012. *The World in 2050*. HSBC.
- Webster, D. 2005. *Urbanization : New Drivers, New Outcomes*, in Warr, P., *Thailand Beyond the Crisis*. New York : RoutledgeCurzon.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*. London & New York : Oxford University Press.
- World Bank. 2012 and various years. *World Development Indicators*. Washington D.C. : World Bank.
- World Bank. 2013. *World Development Report 2013 Jobs*. Washington D.C. : World Bank.
- Yamauchi, F. 2005. *Why Do Schooling Returns Differ ? Screening, Private Schools, and Labor Markets in the Philippines and Thailand*. *Economic Development and Cultural Change*, 53-4: 959-981.
- Yoshihara, K. 1994. *The Nation and Economic Growth : the Philippines and Thailand*. Singapore : Oxford University Press.

บทนำ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2552) รายงานว่าสถานประกอบการขาดแคลนแรงงานที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีจำนวน 29,372 คน ทักษะด้านภาษาต่างประเทศ ความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของแรงงานเหล่านี้เป็นที่ต้องการมากที่สุด สาขาที่ขาดแคลนแรงงานมากที่สุดคือสาขาธุรกิจบริการและพาณิชยศาสตร์ (11,808 คน) รองลงมาเป็นสาขาคอมพิวเตอร์ (7,280 คน) วิศวกรรมศาสตร์ (4,213 คน) และสาขาสุขภาพ (2,287 คน)

ความก้าวหน้าในเทคโนโลยีทางการแพทย์และการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมทำให้ประชากรในประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีชีวิตที่ยืนยาวขึ้นจนกระทั่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society) ประชากรไทยชายและหญิงมีอายุคาดหมายเฉลี่ยเป็น 71.4 ปี และ 77.6 ปี ในปี 2553 และเพิ่มขึ้นเป็น 74.8 ปี และ 80.3 ปี ในปี 2563 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2552) คาดหมายว่าในปี 2570 สัดส่วนประชากรวัยเด็กต่อวัยทำงาน และวัยสูงอายุจะเท่ากับ 14.4 : 62.9 : 22.7 ซึ่งจะทำให้ประชากรเกือบ 1 ใน 4 ของประเทศ (17 ล้านคน) เป็นประชากรสูงอายุ ผู้สูงอายุที่ทำงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 1.92 ล้านคนในปี 2545 เป็น 2.51 ล้านคนในปี 2550 (คิดเป็นร้อยละ 32.2 และ 35.8 ของผู้สูงอายุทั้งหมด) กลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นมีสัดส่วนการทำงานมากที่สุด (ร้อยละ 78.1 ของผู้สูงอายุทั้งหมดที่ทำงาน) ผู้สูงอายุที่ทำงานในระบบมีอยู่ประมาณร้อยละ 10 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ผู้สูงอายุทำงานในภาครัฐมีโอกาสในการทำงานหลังเกษียณเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการขยายระยะเวลาการเกษียณอายุในบางสาขาอาชีพ เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไปสามารถรับราชการต่อจนถึงอายุ 65 ปี ผู้พิพากษาและอัยการดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ 70 ปี ข้าราชการพลเรือนที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงวิชาการที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวให้สามารถรับราชการต่อไปได้จนถึงอายุ 65 ปี เป็นต้น ส่วนลูกจ้างภาคเอกชนเป็นกลุ่มที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น

แม้ว่าจะมีการให้ความสำคัญกับการทำงานหลังเกษียณ

ของแรงงานสูงอายุที่มีทักษะบางกลุ่ม แต่ในปัจจุบันไม่มีการศึกษาใดเลยที่น่าเหตุผลเชิงประจักษ์มาสนับสนุนการกระทำเช่นนี้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องวิเคราะห์ประเด็นนี้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ยืนยันการกระทำเช่นนี้ ตลอดจนการศึกษาทักษะที่พึงประสงค์ของแรงงานที่จะทำงานหลังเกษียณ และจำนวนแรงงานผู้สูงอายุที่สมัครใจทำงานหลังการเกษียณ นอกจากนี้ การวิเคราะห์สาขาการศึกษาและทักษะที่ได้จากการฝึกอบรมของแรงงานที่จะทำงานหลังเกษียณควรได้นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการทดแทนแรงงานที่มีทักษะที่ขาดแคลน รวมทั้งการประหยังบประมาณของภาครัฐและภาคเอกชนในการผลิตและฝึกอบรมแรงงานใหม่เพื่อชดเชยแรงงานที่ขาดแคลน

การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินจำนวนและทักษะของแรงงานสูงอายุที่หน่วยงานต้องการ ประมาณการจำนวนแรงงานสูงอายุต้องการหลังเกษียณและระดับทักษะของแรงงานเหล่านี้ที่มีอยู่ เปรียบเทียบอุปสงค์ต่อและอุปทานของแรงงานทำงานหลังเกษียณเพื่อวิเคราะห์การบรรเทาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะด้วยการจ้างแรงงานทำงานต่อหลังเกษียณ คำนวณผลได้สุทธิในรูปตัวเงินที่ได้จากการจ้างแรงงานทำงานหลังเกษียณแทนการผลิตแรงงานใหม่จากสถาบันอุดมศึกษา

ระเบียบวิธีการศึกษา

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อธิบายว่า แม้บุคคลยินดีกับรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการทำงานหลังเกษียณ แต่เขาจะมีอรรถประโยชน์ลดลงเนื่องจากไม่มีเวลาพักผ่อนและทำกิจกรรมในที่ตนเองพึงพอใจ เมื่อพิจารณาข้อจำกัดอื่นๆ ของบุคคลร่วมกับรายได้และอรรถประโยชน์ แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถวิเคราะห์ว่าบุคคลจะตัดสินใจทำงานต่อไปหรือไม่ และถ้าทำต่อไป จะทำนานเพียงไร สามารถแสดงได้ด้วยสมการต่อไปนี้

$$U = f(I, L)$$

$$I = wh + rk$$

$$L = t - h$$

U คือ อรรถประโยชน์ของบุคคล

I คือ รายได้ของบุคคล

L คือ ระยะเวลาที่ใช้ในการพักผ่อน

w คือ ค่าตอบแทนในการทำงาน (ต่อชั่วโมง)

h คือ จำนวนชั่วโมงที่ทำงาน

r คือ ผลตอบแทนที่ได้จากทุนที่มีอยู่ของบุคคล

k คือ ทุนที่มีอยู่ของบุคคล

t คือ จำนวนชั่วโมงที่บุคคลมีอยู่ (เช่น 24 ชั่วโมง)

นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับค่าตอบแทนในการทำงาน (w) นั่นคือ หากค่าตอบแทนที่ได้รับ (ค่าตอบแทนในอัตราตลาด) ต่ำกว่าค่าตอบแทนที่บุคคลต้องการ (Reservation Wage) เขาจะไม่ทำงาน สภาวะเช่นนี้สามารถเขียนเป็นสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$H = aX + bWm \quad \text{ถ้า } Wm > Wr$$

$$H = 0 \quad \text{ถ้า } Wr > Wm$$

H คือ จำนวนชั่วโมงที่ทำงาน

X คือ บัณฑิตกำหนด Wr (เช่น อายุ ปัญหาสุขภาพ รายได้จากแหล่งอื่นที่มีใช้การทำงาน)

Wm คือ ค่าตอบแทนในอัตราตลาด

Wr คือ ค่าตอบแทนที่บุคคลต้องการ

a และ b คือ สัมประสิทธิ์ของ X และ Wm ตามลำดับ

ขณะเดียวกัน ค่าตอบแทนในอัตราตลาดถูกกำหนดจากปัจจัยในตลาดแรงงาน เช่น อุปสงค์ต่อแรงงาน อัตราดอกเบี้ยตลาด ฯลฯ ซึ่งสามารถแสดงเป็นสมการคณิตศาสตร์ได้ดังนี้

$$In (Wm) = c + dY$$

Y คือ ปัจจัยที่กำหนดค่าตอบแทนในอัตราตลาด c และ d คือ ค่าคงที่และค่าสัมประสิทธิ์ของ Y ตามลำดับ

ดังนั้น จำนวนชั่วโมงที่ทำงานของแรงงานที่ต้องการทำงานหลังเกษียณจึงเป็น

$$H = a + \beta X + \gamma Y$$

นั่นหมายความว่า จำนวนชั่วโมงที่แรงงานต้องการทำงานขึ้นอยู่กับปัจจัยส่วนบุคคล (ที่กำหนดค่าตอบแทนที่บุคคลต้องการ) และปัจจัยในตลาดแรงงาน การศึกษาส่วนใหญ่ระบุว่าปัจจัยส่วนบุคคลที่สำคัญคือ ปัญหาสุขภาพของแรงงาน ปัญหาสุขภาพของคู่สมรสและสมาชิกในครอบครัวของแรงงาน ค่าตอบแทนที่ได้รับ รายได้ของครอบครัว เงินบำนาญที่ได้รับ เป็นต้น ส่วนปัจจัยในตลาดแรงงานที่สำคัญ ได้แก่ สภาวะเศรษฐกิจ สภาพตลาดแรงงาน นโยบายของรัฐบาล การดำเนินงานของสถานประกอบการ เป็นต้น

การดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่

1. การประมาณการอุปสงค์ต่อแรงงานที่มีทักษะทำงานหลังเกษียณของหน่วยงาน
2. การประมาณการอุปทานของแรงงานที่มีทักษะที่ต้องการทำงานหลังเกษียณ
3. การวิเคราะห์การบรรเทาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะด้วยการเปรียบเทียบอุปสงค์และอุปทาน
4. การประมาณการมูลค่าที่สังคมสามารถประหยัดได้จากการจ้างแรงงานที่มีทักษะทำงานหลังเกษียณแทนที่การผลิตแรงงานใหม่

การประมาณการอุปสงค์ต่อแรงงานที่มีทักษะทำงานหลังเกษียณของหน่วยงานแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกเป็นการระบุและวิเคราะห์การขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะของหน่วยงาน ประเด็นที่วิเคราะห์ได้แก่ จำนวนแรงงานที่มีทักษะที่หน่วยงานขาดแคลน ประเภทของทักษะที่พึงประสงค์ในแรงงานที่ขาดแคลน ความเป็นไปได้ที่จะใช้แรงงานสูงอายุที่มีทักษะมาบรรจุในตำแหน่งที่ขาดแคลนแรงงาน ระดับของการทดแทนกันระหว่างแรงงานสูงอายุที่มีทักษะกับแรงงานใหม่ เป็นต้น ขั้นตอนที่สองเป็นการระบุปัจจัยที่หน่วยงานใช้ในการเลือกแรงงานที่มีทักษะทำงานหลังเกษียณเพื่อแก้ไขการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ การวิเคราะห์ใช้วิธี Logistic Regression Analysis ตัวแปรตามจะเป็นการจ้างแรงงานที่มีทักษะทำงานหลังเกษียณหรือไม่ของหน่วยงาน ผลการวิเคราะห์แสดงปัจจัยที่มีนัยสำคัญทางสถิติซึ่งหน่วยงานได้ใช้