

บทความพิเศษ

ความต้องการแรงงานและการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน :

กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย

เอกสารประกอบการระดมความคิดเห็นของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและพัฒนา (ITD)

วันที่ 28 มกราคม 2565

โดย ดร.ธนิต โสรัตน์

ประธานกลุ่มบริษัท V-SERVE GROUP

รองประธานสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย (อีคอนไทย)

ความเป็นมา

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคายเป็นการโครงการภายใต้มติกรม.ปี 2557 เป็น 1 ใน 10 เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนตามโครงการกำหนดจะเริ่มดำเนินการปีพ.ศ.2559 แต่ขาดปัจจัยเอื้อทำให้โครงการแทบไม่ขยับมีเนื้อที่ประมาณ 290,042 ไร่ครอบคลุมพื้นที่ 13 ตำบลของอำเภอเมืองและอำเภอสะใคร จังหวัดหนองคาย แนวคิดเขตเศรษฐกิจ

พิเศษมีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาล ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีการक्रम.สัญจรหรือทัวร์นกขมิ้นไปจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ (ผู้เขียนในฐานะอดีตรองประธาน สอท.) ได้มีโอกาสไปร่วมประชุมและผลักดันทุกครั้ง วัตถุประสงค์ต้องการยกระดับเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนด้วยการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ซึ่งให้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีและการจ้างแรงงานต่างด้าว นัยเพื่อเป็นการกระจายรายได้เพิ่มศักยภาพของจังหวัดติดชายแดน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรและทำงานรับจ้างในท้องถิ่นมีรายได้ไม่มากและไม่แน่นอนและขาดการลงทุนในอุตสาหกรรมเนื่องจากห่างไกลจากศูนย์กลางของประเทศ

จังหวัดหนองคายเป็นจังหวัดชายแดนติดกับสปป.ลาว มีสะพานมิตรภาพไทย-ลาวข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 1 และทางรถไฟที่ทางรัฐบาลไทยสร้างให้ไปจนถึงท่านาแล้งโดยมีโครงการจะขยายต่ออีก 3 กิโลเมตรเศษไปจนถึงนครเวียงจันทน์ โดยภาพรวมการค้าชายแดนประเทศสปป.ลาวในปี.ศ.2564 มูลค่าประมาณ 211,496 ล้านบาทร้อยละ 58 เป็นการส่งออกโดยไทยได้



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

ดุลการค้าอย่างต่อเนื่องปีที่ผ่านมาขยายตัวร้อยละ 12.58 ภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจของจังหวัดหนองคายภายใต้บริบทโครงการรถไฟความเร็วสูงจีน-สปป.ลาว อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ BRI : Belt & Road Initiative หรือ “อีต่ายอีลู” ซึ่งได้เปิดให้บริการไปแล้วเมื่อเดือนธันวาคมปี 2564 ระยะทางในสปป.ลาวจากเวียงจันทน์ถึงเมืองชายแดนบ่อเต็น ระยะทาง 422 กิโลเมตรและเส้นทางในจีน 613 กิโลเมตรจากนครคุนหมิงถึงเมืองชายแดนโมฮานหรือบ่อหาน ในช่วง 1 เดือนนับแต่เปิดบริการมีการขนส่งสินค้า 70 เทียบปริมาณสินค้า 50,000 ตัน มีสินค้าข่าวสารจำนวน 20 TEUs จากคุนหมิงไปต่อรถไฟปลายทางที่นครฉงชิ่ง อนาคตเส้นทางนี้จะเป็นขนส่งทางพาราและเป็นทางเลือกโลจิสติกส์เส้นทางเชียงของ-คุนหมิง โดยสามารถเชื่อมโยงขนส่งสินค้าจากมณฑลต่างๆ ของจีนโดยมีนครคุนหมิงเป็นศูนย์กลาง เช่น ซานตง, เจ้อเจียง, ฉงชิ่ง, ฉิงตู, กุ้ยโจว, เจียงซู, กว่างตง ฯลฯ เข้ามายังสถานีปลายทางที่นครเวียงจันทน์สินค้าส่วนใหญ่ส่งเข้ามาประเทศไทย ภาพรวมการขนส่งสินค้าไปจีนโดยข้ามแดนประเทศสปป.ลาวทางถนนและแม่น้ำโขงปีพ.ศ.2564 มูลค่าประมาณ 313,046.4 ล้านบาทโดยร้อยละ 52.67 เป็นการนำเข้า

โครงการรถไฟจากจีน-สปป.ลาวและไทยจะมีการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งใหม่ โดยประเทศไทยจะมีการก่อสร้างระบบรางกว้าง 1.4352 เมตรเพื่อเชื่อมกับรถไฟจีน ระยะที่ 1 กทม.-โคราชระยะทาง 253 กม.จะเปิดให้บริการปีพ.ศ. 2569 และระยะที่ 2 โคราช-หนองคายเปิดบริการปีพ.ศ.2571 พร้อมทั้งมีการพัฒนาพื้นที่อำเภอหนองสองห้อง พื้นที่ 80 ไร่รวมถึงพัฒนาสถานีนาทาจังหวัดหนองคาย เพื่อเป็นท่าเรือบกหรือ ICD : Inland Container Depot (บางข้อมูลเรียกว่า “Dry Port”) เพื่อรองรับขบวนรถสินค้าไป-กลับวันละ 16 ขบวน (ไป-กลับ) ปริมาณตู้ประมาณ 650-800 TEUs/วัน เส้นทางระบบรางนี้จะเชื่อมโยงไปถึงท่าเรือแหลมฉบังและพื้นที่อีอีซี นอกจากนี้ตามแผนจะมีโครงการสร้างรถไฟทางคู่ความกว้างของราง 1.0 เมตรคู่ขนานไปจนถึงท่านาแล้งและนครเวียงจันทน์ ทั้งนี้บริบทที่เปลี่ยนไปจำเป็นต้องทบทวนแนวทางและความเป็นไปได้ของการเดินทางพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคายที่ต้องบูรณาการเชื่อมโยงกับทางรถไฟไทย-สปป.ลาว-จีน

อุปทานแรงงานและการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน

เพื่อขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจหนองคายกับการลงทุนจริงในพื้นที่

ก่อนอื่นอุปทานความต้องการแรงงานเกี่ยวข้องกับการขยายตัวของการลงทุนจากนอกพื้นที่และ/หรือ FDI ซึ่งจะทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากและตามมาด้วยการพัฒนาผลิตภาพแรงงานให้มีประสิทธิภาพ คำถามคือปัจจัยใดควรมาก่อนหรือค่อยตามมา เศรษฐกิจในรูปของ GPP ของจังหวัดหนองคายข้อมูลล่าสุดมูลค่า 41,515 ล้านบาทอยู่ในลำดับที่ 58 ของประเทศ ประชากรไตรมาส 3 ปี 2564 ประมาณ 517,435 คนรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีประมาณ 80,232 บาทหรือ 219 บาทต่อวันเป็นจังหวัดที่รายได้ประชากรค่อนข้างต่ำ (ข้อมูลแต่ละแห่งไม่ตรงกัน) ในช่วง 5 ปีก่อนวิกฤตโควิด-19 เศรษฐกิจจังหวัดขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 2.83 ทั้งที่เป็นปากประตูหลักการค้าชายแดนกับประเทศสปป.ลาว แค่นี้เส้นทางผ่านเศรษฐกิจท้องถิ่นได้ประโยชน์ไม่มาก โครงสร้างตลาดแรงงานมีกำลังแรงงาน 214,901 คน ผู้มีงานทำ 205,270 คน อัตรา

ว่างงานปี 2563 ร้อยละ 3.6 ขณะที่อัตราว่างงานค่าเฉลี่ยของประเทศประมาณร้อยละ 1.0-1.5 แสดงว่าจำนวนคนว่างงานยังอยู่ในสัดส่วนที่สูง อุปทานกำลังแรงงานที่จะเข้ามาเสริมในเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคายนอกจากแรงงานในพื้นที่ยังสามารถซัพพลายได้จากจังหวัดใกล้เคียง เช่น บึงกาฬ, อุดรธานี, หนองบัวลำภู, สกลนคร ฯลฯ ซึ่งยังมีกำลังแรงงานมากส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ดังนั้นการที่กังวลเกี่ยวกับปริมาณแรงงานไม่พอเพียงอาจไม่ใช่ปัญหาหลัก

สำหรับการพัฒนาผลิตภาพแรงงานหรือ “Productivity” อาจเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจ “ผลิตภาพแรงงาน” ความหมายเกี่ยวข้องกับความสามารถในการทำงานที่สามารถพัฒนาหรือเพิ่มศักยภาพให้สูงขึ้นสามารถวัดได้จากผลิตภาพแรงงานต่อค่าจ้างหรือต่อชิ้นงาน เกี่ยวข้องกับความรู้พื้นฐาน-ทักษะตลอดจนความกระตือรือร้นในการทำงานของแรงงาน การเพิ่มผลิตภาพแรงงานนอกจากจะทำให้แรงงานได้รับค่าจ้างในอัตราที่สูงขึ้นเนื่องจากคุ่มค่าต่อค่าจ้างยังเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน การเพิ่มผลิตภาพแรงงานยังส่งผลต่อการรักษาระดับดัชนีค่าครองชีพเพิ่มผลิตภัณท์มวลรวมของประเทศ (จีดีพี) และส่งผลดีต่อสภาพทางเศรษฐกิจในรูปของ GPP ของจังหวัดและ GDP ของประเทศ

การวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงโอกาสการพัฒนาศักยภาพแรงงานเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของตลาดแรงงานจังหวัดหนองคาย จากการศึกษาพบว่าแรงงานส่วนใหญ่ร้อยละ 54.43อยู่นอกภาคเกษตรกรรม โดยส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคค้าส่ง-ค้าปลีก, ร้านอาหาร, ที่พัก-โรงแรม และอาชีพที่เกี่ยวข้องกับท่องเที่ยวรวมถึงแรงงานในภาคก่อสร้าง ขณะที่แรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีประมาณ 10,387 คนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.28 ของผู้มีงานทำทั้งหมดและมีแรงงานฝีมือทำงานอยู่ในธุรกิจการค้าและสถาบันการเงินรวมกันประมาณ 17,590 คนสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 8.56

การพัฒนาผลิตภาพแรงงานนอกจากเกี่ยวข้องกับลักษณะของงานที่ทำ องค์ประกอบสำคัญเกี่ยวข้องกับระดับการศึกษา ยิ่งการศึกษาสูงมากเท่าไรโอกาสการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานก็สูงขึ้นตามไปด้วย จากการศึกษาพบว่าผู้มีงานทำไตรมาส 3 ปี.ศ.2564 มีจำนวน 205,270 คนโดยร้อยละ 50.3 เป็นกลุ่มแรงงานไร้ทักษะการศึกษาระดับประถมและต่ำกว่า แรงงานระดับมัธยมต้นสัดส่วนร้อยละ 15.35, ขณะที่แรงงานซึ่งมีการศึกษาสามารถพัฒนาศักยภาพและผลิตภาพแรงงานจบระดับมัธยมปลายมีจำนวน 33,981 คนสัดส่วนร้อยละ 16.53 และระดับปริญญา 36,560 คนสัดส่วนร้อยละ 17.89 ในเชิงปริมาณอาจดูว่าการพัฒนาทักษะและประสิทธิภาพของคนกลุ่มนี้ซึ่งเป็นสาระสำคัญของผลิตภาพแรงงานน่าจะไม่มีปัญหา แต่โดยข้อเท็จจริงแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เลือกที่จะไม่ทำงานในโรงงานและ/หรือย้ายไปทำงานในเมืองใหญ่ เช่น กทม.และปริมณฑล ซึ่งให้โอกาสและรายได้ที่ดีกว่าทำงานในท้องถิ่น (ดูตารางประกอบ)

อาชีพของแรงงานจังหวัดหนองคาย

(ผู้มีงานทำ 205,270 คน)

ลำดับ	อาชีพ	จำนวนคน	หมายเหตุ
1	เกษตรกรและประมงน้ำจืด	93,554	
2	บริการ-รับจ้าง-ขายสินค้าในร้านค้า-ตลาด	39,681	
3	แรงงานฝีมือในธุรกิจการค้า-สถาบันการเงิน-งานวิชาชีพ	17,590	สัดส่วน 8.56 %
4	ข้าราชการ-ความมั่นคง	16,583	
5	ก่อสร้างทั่วไป	13,511	
6	ร้านอาหาร-ที่พัก-โรงแรม-ท่องเที่ยว	10,992	
7	อุตสาหกรรมการผลิต	10,837	สัดส่วน 5.28 %
8	อื่นๆ	2,522	

ข้อมูลปฐมภูมิ : สำนักงานสถิติจังหวัดหนองคาย

ความก้าวหน้าของเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดชายแดน

การคิกออฟเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนทั้ง 10 แห่ง ตามมติกรม.ปี 2557 พบว่าความก้าวหน้าที่เป็นรูปธรรมอยู่กับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนนเชื่อมโยงระดับจังหวัด, โครงการรถไฟความเร็วสูง, รถไฟฟ้าทางคู่และการตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ ขณะที่การลงทุนจริงของภาคเอกชนมีน้อยมาก ตัวเลขล่าสุดค่าของลงทุนผ่าน BOI สะสม 5 ปีจำนวน 62 โครงการมูลค่าลงทุน 12,409 ล้านบาทแต่การลงทุนจริงจำนวน 57 โครงการ มูลค่า 8,658 ล้านบาทเป็นการลงทุนในพื้นที่จังหวัดหนองคาย 4 โครงการ แม้แต่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดตากที่อำเภอแม่สอดซึ่งเป็นต้นแบบและเป็นพื้นที่เอกชนท้องถิ่นมีความพร้อมและเข้มแข็งมากที่สุด ปรากฏว่าในพื้นที่โครงการท่าบ่อทรายลวดมีโรงงานเพียง 4-5 แห่งที่เปิดดำเนินการเป็นอุตสาหกรรมพลาสติกและการ์เมนท์

ประเด็นข้อกังวลเกี่ยวกับความพอเพียงเกี่ยวกับอุปทานแรงงานในพื้นที่และการพัฒนาศักยภาพ-ผลิตภาพแรงงานที่จะเข้ามาขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนหนองคาย เกี่ยวข้องโดยตรงกับความเป็นไปได้ของโครงการ เพราะการลงทุนในพื้นที่ขึ้นอยู่กับภาคเอกชนจะเข้ามาลงทุนมากน้อยเพียงใด ปัจจัยของการพิจารณาเลือกพื้นที่ลงทุนไม่เกี่ยวข้องกับจังหวัดนิยมแต่ขึ้นอยู่กับว่าลงทุนแล้วเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะการคืนทุนเร็วและสร้างกำไร

ปัจจัยที่ภาคเอกชนนำมาพิจารณาพื้นที่ลงทุน เช่น

- 1) ทรัพยากรธรรมชาติในรูปของวัตถุดิบมีต้นทุนที่ต่ำ
- 2) แรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพที่พอเพียงกับความต้องการ
- 3) ความง่ายของการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นสาระสำคัญของการลงทุนพื้นที่ชายแดน
- 4) ต้นทุนค่าจ้างที่ต่ำกว่าลงทุนในพื้นที่อื่นและกฎหมายแรงงานที่เอื้อต่อการลงทุน
- 5) การเข้าถึงตลาดในพื้นที่หรือพื้นที่ใกล้เคียง
- 6) ต้นทุนโลจิสติกส์ตั้งแต่การนำเข้าวัตถุดิบและการส่งออกที่ต้องผ่านท่าเรือแหลมฉบังหรือสนามบินสุวรรณภูมิจนถึงหรือการส่งมอบกระจายสินค้าในประเทศซึ่งส่วนใหญ่อยู่ที่ทกม.และปริมณฑล
- 7) โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งและสาธารณูปโภคอุตสาหกรรม เช่น ไฟฟ้า, น้ำ
- 8) กฎหมายท้องถิ่นและชุมชนที่เอื้อต่อการลงทุน
- 9) นโยบายรัฐ-สิทธิประโยชน์ทางภาษี-ผังเมือง-ระยะเวลาเช่าที่ดิน
- 10) ปัจจัยอื่นๆ เช่น ความคุ้มค่าต่อการลงทุน, ต้นทุน (รวม) ต่ำทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

เหตุผลสำคัญที่ทำให้การพัฒนาการลงทุนเชิงพื้นที่ชายแดนของไทยไม่ก้าวหน้า เนื่องจากทางภาครัฐขาดความเข้าใจในบริบทของการลงทุนในพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางประเทศโดยเฉพาะประตูเศรษฐกิจ เช่น ท่าเรือหลักและสนามบินหลักซึ่งมีผลต่อต้นทุนโลจิสติกส์ขณะที่เอกชนในท้องถิ่นใช้แนวคิดจังหวัดนิยมเป็นตัวตั้ง การพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ผ่านมานำต้นแบบจากประเทศจีนและเวียดนามที่แรงงานมีจำนวนมาก-ค่าจ้างต่ำ ขณะที่ประเทศจีนใช้โครงสร้างคมนาคมขนส่งเป็นตัวนำลงทุนและเวียดนามเป็นประเทศที่พื้นที่ยาวติดทะเลโดยใช้ขนส่งชายฝั่งเข้าถึงพื้นที่ลงทุน ซึ่งบริบทเหล่านี้ต่างกับไทยซึ่งเป็นประเทศที่ขาดแรงงานไร้ทักษะในอุตสาหกรรมซึ่งใช้แรงงานเข้มข้นและมีค่าจ้างสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน 1.5-2.0 เท่า นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญที่เอกชนจะมาลงทุน ในพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางประเทศคือการใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งปัจจุบันสามารถผ่อนปรนเข้าทำงานได้ครั้งละ ไม่เกิน 3 เดือนและพำนักอยู่ในเขตพื้นที่ชายแดนได้ครั้งละไม่เกิน 30 วันแต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายที่จะดำเนินการ

ปัจจัยสำคัญของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพิเศษหนองคายคือจำนวนแรงงานของประชากรพื้นที่ซึ่งมีทางเลือกที่จะไปประกอบอาชีพอื่นที่ดีกว่า ขณะที่การใช้แรงงานของสปป.ลาวซึ่งเป็นประเทศที่มีประชากรน้อยมีการเลือกงานสูงและรัฐบาลไม่ส่งเสริมให้ออกไปทำงานนอกประเทศ ขณะเดียวกันประเทศจีนส่งเสริมนักลงทุนให้ออกมาลงทุนใช้สปป.ลาวเป็นฐานมีการเข้าไปลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น เขตเศรษฐกิจบึงธาตุหลวง, เขตเศรษฐกิจไชยเซษฐา, เขตเศรษฐกิจพิเศษเวียงจันทน์-ลองเตงค์, เขตเศรษฐกิจพิเศษเวียงจันทน์-โนนทองและล่าสุดการลงทุนของบริษัทเวียงจันทน์โลจิสติกส์ปาร์คซึ่งจะเป็นเขตอุตสาหกรรมเบ็ดเสร็จและโลจิสติกส์ได้สัมปทานขนส่งสินค้ารถไฟไฮสปีด

ทั้งนี้การลงทุนรถไฟไฮสปีดของจีนซึ่งสปป.ลาวถือหุ้นร้อยละ 30 โดยกู้เงินจากรัฐบาลลาวเชื่อมนครคุนหมิง-เมืองโมฮาน-เมืองโบเต็น-นครเวียงจันทน์ และในอีก 7 ปีข้างหน้าจะมีการเชื่อมโครงสร้างพื้นฐานกับรถไฟไฮสปีดของไทยจากหนองคาย-โคราช-กทม.-ท่าเรือแหลมฉบัง จำเป็นที่จะต้องนำบริบทเข้ามาเชื่อมโยงเพราะการลงทุนในฝั่งลาวที่มีความพร้อมกว่า อีกทั้งการส่งออกไปประเทศที่พัฒนาแล้วได้สิทธิประโยชน์ “GSP” ขณะที่ไทยถูกตัดสิทธิ์ไปเกือบหมดแล้ว อีกทั้งฝั่งลาวมีการตั้งบริษัทโลจิสติกส์ขนาดใหญ่ซึ่งจีนเป็นผู้ลงทุน ประเด็นเหล่านี้อะไรที่จะเป็นปัจจัยอะไรที่จะทำให้ขบวนรถไฟจากจีนจะต้องมาหยุดรับส่งสินค้าที่หนองคาย เพราะต้นทางและปลายทางอยู่ที่คุนหมิงและกรุงเทพมหานคร ประเด็นนี้จะต้องนำมาวิเคราะห์และพิจารณาเป็นลำดับต้นๆ ขณะที่การซัพพลายของแรงงานในพื้นที่ในเชิงปริมาณรวมถึงการพัฒนาศักยภาพ-ผลิตภาพแรงงานก็เป็นสิ่งจำเป็นแต่อาจไม่ใช่ปัจจัยเร่งด่วนและการแก้ปัญหาไม่เหลือบ่ากว่าแรงที่จะพัฒนาได้

สามารถค้นหาบทความวิชาการของ “ดร.ธนิต โสรัตน์”

ได้ที่  www.tanitsorat.com หรือ  [Facebook/Tanit.Sorat](https://www.facebook.com/Tanit.Sorat)  [Tanit.Sorat](https://www.youtube.com/Tanit.Sorat)