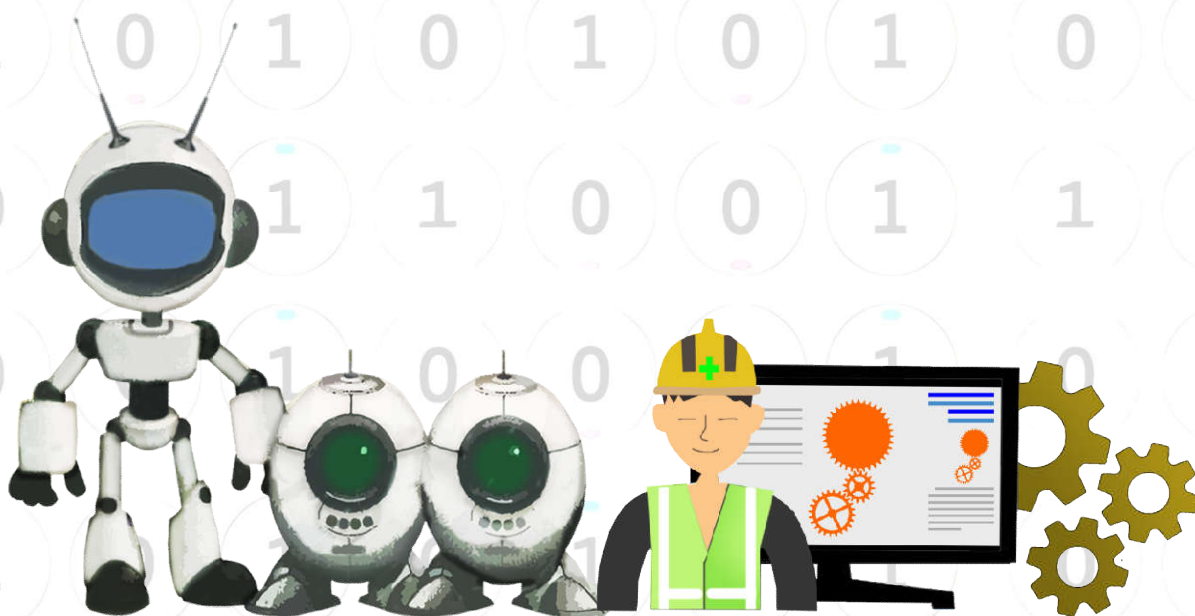


บทที่ 6

กรณีศึกษาแนวทางการพัฒนาแรงงาน
ขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต



บทที่ 6

กรณีศึกษาแนวทางการพัฒนาแรงงาน ขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต

การศึกษาแนวทางการพัฒนาแรงงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจแห่งอนาคต ที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) โดยกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ในปี พ.ศ. 2579 โดยผลักดันนโยบายเศรษฐกิจดิจิทัลด้วยการขับเคลื่อนนวัตกรรมและเทคโนโลยี ปัจจัยที่จะต้องพัฒนาควบคู่กับเศรษฐกิจดิจิทัลคือ การพัฒนาแรงงานใหม่และแรงงานที่มีอยู่ในตลาดแรงงานให้มีทักษะรองรับบริบทใหม่ของเศรษฐกิจในอนาคต เกี่ยวข้องกับแรงงานที่มีงานทำทั้งในระบบและนอกระบบรวมกันเฉลี่ยประมาณ 37.6 ล้านคนคิดเป็นสัดส่วนประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรไทย โดยจำนวนนี้ร้อยละ 41 หรือประมาณ 15.828 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบประกันสังคม (มาตรา 33, มาตรา 39 และมาตรา 40) ตลาดแรงงานของประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในภาคเอกชนทั้งภาคบริการและอุตสาหกรรมรวมกันประมาณ 21 - 22 ล้านคน

ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ของการวิจัยไม่อาจที่จะศึกษาได้ครอบคลุมทุกภาคส่วน จึงได้พิจารณาเลือกตัวอย่างกรณีศึกษาของแรงงานใน 4 ภาคส่วน ประกอบด้วย ภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีจำนวนแรงงานประมาณ 6.31 ล้านคน สัดส่วนร้อยละ 16.90 ของแรงงานที่มีงานทำมีมูลค่าในระบบเศรษฐกิจประมาณ 6.40 ล้านล้านบาท ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยว มีจำนวนแรงงานที่ไม่ชัดเจนเฉลี่ยประมาณ 3.02 ล้านคน สัดส่วนร้อยละ 8.08 มีมูลค่าในระบบเศรษฐกิจประมาณ 3.41 - 3.5 ล้านล้านบาท ภาคเกษตรกรรมมีมูลค่าทางเศรษฐกิจประมาณ 1.371 ล้านล้านบาท (ประมาณ 11.883 ล้านคน สัดส่วนร้อยละ 33) จำนวนครัวเรือนภาคเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายแหล่งงานทำให้จำนวนไม่ชัดเจน ภาคส่วนสุดท้ายได้นำบริบทแรงงานสูงวัยที่ยังทำงานมีประมาณ 4.04 ล้านคน เข้ามาสังเคราะห์เพราะเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางต่อการพัฒนาแรงงานในอนาคต ภาคเศรษฐกิจทั้ง 4 กลุ่มที่นำมาเป็นกรณีศึกษาซึ่งในเชิงปริมาณร้อยละ 67.3 ของคนที่มีงานทำทั้งหมด กรณีศึกษาซึ่งนำมาเป็นตัวอย่างดังกล่าวสามารถสะท้อนและอนุมานถึงบริบทแรงงานของชาติได้ในระดับหนึ่ง

สถานะของภาคส่วนเศรษฐกิจที่นำมาเป็นกรณีศึกษา

ภาคส่วนเศรษฐกิจ	จำนวนแรงงาน		มูลค่าต่อ GDP		มูลค่าส่งออก	
	คน	ร้อยละ	ล้านล้านบาท	ร้อยละ	ล้านล้านบาท	ร้อยละ
ภาคอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมเกษตร	6.31	16.80	6.40	39.20	6.994	86.42
ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	3.05	8.12	3.07	18.70	2.31 (รายได้นักท่องเที่ยวต่างชาติ)	-
ภาคเกษตรกรรม	11.88	31.63	1.37	8.40	0.742	9.17
กลุ่มแรงงานสูงอายุ	4.04	10.75	-	-	-	-
รวม	25.28	67.30	10.84	66.30		

6.1 กรณีศึกษา : การพัฒนาขับเคลื่อนแรงงานเพื่ออนาคตของภาคอุตสาหกรรมการผลิต

6.1.1 บทบาทความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของประเทศไทยปี พ.ศ.2561 มูลค่าประมาณ 490,120 ล้านเหรียญสหรัฐหรือ 16,330,798.4 ล้านบาท (คาดว่าปี พ.ศ.2562 จะมีมูลค่า 16.90 ล้านล้านบาท) ขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 2 ของอาเซียน และเป็นอันดับที่ 25 ของโลก กล่าวได้ว่าภาคอุตสาหกรรมมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการจนทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีความก้าวหน้าเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางต่อหัว 6,590 เหรียญสหรัฐ ทำให้มีการจัดอันดับเป็นประเทศที่มีความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อเป็นอันดับที่ 20 ของโลก ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติตั้งเป้าหมายจะเป็นประเทศพัฒนาและเป็นประเทศที่มีรายได้สูงในปี พ.ศ.2579 ธนาคารโลกระบุว่าประเทศไทยเป็นความสำเร็จของการพัฒนาที่ยิ่งใหญ่ที่สุดเรื่องหนึ่งของโลก (The Great development success stories) แต่ขณะเดียวกันก็จัดให้ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก

ภาคอุตสาหกรรมการผลิตเป็นภาคส่วนเศรษฐกิจหลักมีมูลค่าประมาณ 6.404 ล้านล้านบาท สัดส่วนร้อยละ 39.2 ของ GDP ศักยภาพของอุตสาหกรรมไทยการผลิตเกินครึ่งหนึ่งเพื่อการส่งออกในปีที่ผ่านมา สินค้าอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรส่งออกมีมูลค่า 6,994,380.2 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 86.42 ส่วนใหญ่เป็นการส่งออกของภาคอุตสาหกรรมการผลิต คลัสเตอร์อุตสาหกรรมใหญ่สุดของประเทศ คือ ยานยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบมีมูลค่าอยู่ในจีดีพีถึงร้อยละ 5.8 มีแรงงานอยู่ในระบบ 5.192 แสนคน เป็นฐานการผลิตสำคัญของภูมิภาคด้วยตัวเลขประมาณปีละ 2.2 - 2.3 ล้านคน ในปีที่ผ่านมามูลค่าส่งออก 9.280 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.2 ของการส่งออกทั้งประเทศ

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมแบ่งอุตสาหกรรมการผลิตไว้ 18 สาขา ขณะที่สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแบ่งกลุ่มอุตสาหกรรมเป็น 45 กลุ่ม และมีสภาอุตสาหกรรมอยู่ใน 74 จังหวัด ทั่วประเทศ หลายอุตสาหกรรมของไทยเป็นต้นน้ำของซัพพลายเชนทั้งในประเทศและทั่วโลก อุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า เครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมรถจักรยานยนต์ อุตสาหกรรมพลาสติก อุตสาหกรรมปิโตรเคมี เยื่อกระดาษและสิ่งพิมพ์, อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์จากยาง ฯลฯ

6.1.2 สภาวะปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่

1) การเติบโตทั้งจำนวนโรงงานและแรงงานอยู่ในช่วงทรงตัว จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนและได้รับอนุมัติประกอบกิจการไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมในปี พ.ศ.2561 จำนวนประมาณ 140,535 โรงงาน มีเงินทุนจดทะเบียนสะสมรวมกัน 7.673 ล้านล้านบาท ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาการเติบโตของจำนวนโรงงานอยู่ในลักษณะทรงตัวลดลงร้อยละ 0.5 แต่ทุนจดทะเบียนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 32.77 จำนวนคนงานตามตัวเลขของกระทรวงอุตสาหกรรมมี 4.041 ล้านคน แต่ตัวเลขของกระทรวงแรงงานซึ่งอ้างอิงจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีจำนวน 6.31 ล้านคน อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก 3 ลำดับต้นๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหารมีแรงงาน 9.579 แสนคน อุตสาหกรรมยางและพลาสติกมีแรงงานรวมกัน 5.716 แสนคน และอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนมีแรงงานรวมกัน 5.192 แสนคน ในช่วงที่ผ่านมา (พ.ศ.2557 - 2561) จำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไม่ได้เพิ่มมากขึ้นแต่ลดลงประมาณ 3.8 หมื่นคนหรือหดตัวร้อยละ 0.93 แสดงให้เห็นว่า

ในอนาคตหากมีสัดส่วนการปรับใช้เทคโนโลยีก้าวหน้าและระบบอัตโนมัติเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ผ่านมาจำนวนแรงงานในภาคส่วนอุตสาหกรรมจะลดลงค่อนข้างมาก สอดคล้องกับสถาบันออกซ์ฟอร์ด อีโคโนมิสต์ ระบุว่าในอนาคตตำแหน่งงานอาจถูกแทนที่ด้วยหุ่นยนต์ ขณะที่ธนาคารโลกคาดว่าจะการนำหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติเข้ามาใช้ในอุตสาหกรรมของไทยจะทำให้แรงงานมนุษย์ถูกทดแทนด้วยระบบอัตโนมัติ⁽³²⁾

เปรียบเทียบสถิติโรงงาน-ทุนจดทะเบียน-จำนวนแรงงาน

ข้อมูล	พ.ศ.2557	พ.ศ.2558	พ.ศ.2559	พ.ศ.2560	พ.ศ.2561
จำนวนโรงงาน (กิจการ)	141,247	139,821	138,083	139,446	140,535
ทุนสะสม (ล้านบาท)	5,779,451	6,005,494	7,149,436	739,034	7,673,391
จำนวนแรงงาน (คน)	4,079,659	3,936,189	3,974,005	4,009,337	4,041,694

(ที่มา : ศูนย์ข้อมูลธุรกิจอุตสาหกรรม, กรมโรงงานอุตสาหกรรม)

2) มาตรการส่งเสริมการลงทุนของไทย⁽³³⁾ ภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่มีการขยายตัวปัจจัยสำคัญมาจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนซึ่งถือเป็นต้นแบบของหลายประเทศในภูมิภาค ในปีพ.ศ.2561 มีจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติส่งเสริมการลงทุน 1,470 โครงการ เงินลงทุน 549,500 ล้านบาท สัดส่วนนักลงทุนไทยกับต่างชาติใกล้เคียงกันมีการจ้างงานรวมกัน 77,085 ตำแหน่ง ในช่วงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2562 มีการอนุมัติส่งเสริมการลงทุน 411 โครงการ มูลค่าเงินลงทุน 1.345 แสนล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันจากปีที่แล้วร้อยละ 77 โดยครึ่งหนึ่งเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ อุตสาหกรรมดิจิทัล เครื่องจักรอัตโนมัติ-หุ่นยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์โทรคมนาคม ฯลฯ

การจ้างงานของอุตสาหกรรมที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนมีแนวโน้มลดลงเฉลี่ย 52.4 คนต่อโครงการ แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในอนาคตจะใช้เทคโนโลยีในสัดส่วนที่สูงและมีการจ้างงานไม่มากเหมือนกับในอดีตที่ผ่านมา อุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก เช่น อุปกรณ์เครื่องจักรขนส่ง เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แนวโน้มการลงทุนใหม่จะเป็นการลงทุนในพื้นที่ปริมณฑล กรุงเทพมหานคร และพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกหรืออีอีซี สำหรับพื้นที่ของโครงการที่รับการส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในภาคกลางสัดส่วนร้อยละ 35.8 รองลงมาภาคตะวันออกสัดส่วนร้อยละ 23 (กระจุกตัวที่จังหวัดชลบุรีสูงถึงร้อยละ 41) ภาคใต้ร้อยละ 6.7 ภาคเหนือร้อยละ 5.5 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 5 และภาคตะวันตกร้อยละ 2.77

3) อุตสาหกรรมซึ่งยังมีศักยภาพ⁽³⁴⁾ อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพโดยใช้ดัชนีชี้วัดการขอรับการลงทุน (ปี พ.ศ.2560) พบว่าสัดส่วนการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย (10 s-curve Industries) มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 49 ของโครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุนเรียงลำดับ ได้แก่ อุตสาหกรรมดิจิทัลซึ่งมีสัดส่วนสูงถึง 1 ใน 4 ของอุตสาหกรรมเป้าหมายรองลงไปได้แก่ อุตสาหกรรมเกษตรอาหารแปรรูป สัดส่วนร้อยละ 21

(32) ที่มา : ดร.เสาวนีย์ จันทพงษ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย, Bangkokbiznews.com/news/detail/839807

(33) ที่มา : สังเคราะห์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนของบีโอไอ

(34) ที่มา : สังเคราะห์จากข้อมูลโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากบีโอไอ

อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนสัดส่วนร้อยละ 17.8, อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์สัดส่วนร้อยละ 13 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์สัดส่วนร้อยละ 12 อุตสาหกรรมการแพทย์สัดส่วนร้อยละ 4.7 อุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพสัดส่วนร้อยละ 2.6

อุตสาหกรรมซึ่งมีศักยภาพโดยใช้ตัวเลข 20 ลำดับของการส่งออก (ปี พ.ศ.2561)

ลำดับ	อุตสาหกรรม	มูลค่าส่งออก (บาท)	ลำดับ	อุตสาหกรรม	มูลค่าส่งออก (บาท)
1	รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	928,060	11	เครื่องยนต์สันดาปและส่วนประกอบ	172,212
2	คอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ	633,163	12	ผลิตภัณฑ์พลาสติก	137,070
3	อัญมณีและเครื่องประดับ	383,713	13	เครื่องใช้ไฟฟ้าและส่วนประกอบ	122,671
4	ผลิตภัณฑ์จากยางแปรรูป	353,515	14	อาหารทะเลกระป๋องแปรรูป	124,922
5	เม็ดพลาสติก	313,056	15	ผลิตภัณฑ์จากมันสำปะหลังแปรรูป	102,775
6	เคมีภัณฑ์	294,256	16	เครื่องสำอางและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง	94,207
7	แผงวงจรไฟฟ้า	267,108	17	โทรทัศน์ วิทยุส่วนประกอบ	93,025
8	เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ	262,830	18	รถจักรยานยนต์และส่วนประกอบ	67,862
9	เครื่องปรับอากาศและชิ้นส่วน	171,619	19	อุปกรณ์เกี่ยวกับการสื่อสาร	99,655
10	เหล็กและผลิตภัณฑ์จากเหล็ก	200,384	20	เครื่องนุ่งห่ม	79,167

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
ข้อมูลนี้ไม่รวมสินค้าเกษตร

4) แนวโน้มการใช้หุ่นยนต์และเทคโนโลยีก้าวหน้าของภาคอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมมีการเร่งตัวอย่างชัดเจนในการใช้หุ่นยนต์เชิงพาณิชย์เพื่อนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและผลิตภาพแรงงาน เห็นได้จากการนำหุ่นยนต์อุตสาหกรรมเข้ามาใช้ในโรงงานต่าง ๆ ตัวเลขการลงทุนระบบหุ่นยนต์อัตโนมัติของไทยมีมูลค่าสูงสุดของอาเซียนในช่วง 3 ปี มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 34.3 ในด้านจำนวนมีมากกว่าสิงคโปร์ถึง 3.1 เท่า สูงกว่ามาเลเซีย 4.5 เท่า และสูงกว่าประเทศอินโดนีเซีย 3.5 เท่า คาดว่าในปี พ.ศ.2564 การลงทุนในระบบหุ่นยนต์อุตสาหกรรมของไทยจะเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการประชุมร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งระบุว่าการลงทุนใหม่กำลังมุ่งไปสู่การใช้เทคโนโลยี

โจทย์ของภาคการผลิตใน 5 ปีข้างหน้า จะเห็นความชัดเจนของการใช้เอไอ ไอโอที โรบอทและอโตเมชันเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต การเร่งตัวจะเร็วขึ้นหากค่าจ้างขั้นต่ำมีการปรับตัวสูงขึ้นถึง 450 – 500 บาท จะทำให้การคุ้มทุนของการใช้แขนกลหรือหุ่นยนต์คืนทุนได้เร็วขึ้นตามสัดส่วนของค่าจ้างที่สูง ข้อมูลดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนจากรายงานของสมาพันธ์หุ่นยนต์นานาชาติหรือ IFR's World Robotics ระบุว่า ยอดขายหุ่นยนต์ของไทยมีการเติบโตสูงถึงร้อยละ 37 เป็นหนึ่งในตลาดใหญ่ใน 15 ประเทศทั่วโลก คาดว่าในปี พ.ศ.2563 จะมีหุ่นยนต์อุตสาหกรรมถึง 5,000 ตัว โดยหุ่นยนต์ 1 ตัวสามารถทำงานแทนแรงงานมนุษย์ได้ 10.26 คน⁽³⁵⁾ อีกทั้งในช่วงที่ผ่านมาการลงทุนของอุตสาหกรรมผลิตหุ่นยนต์ทั้งที่ประกอบการแล้ว

(35) ที่มา : การประชุมร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย วันที่ 13 มิ.ย. 62

และกำลังขอส่งเสริมการลงทุนจำนวน 65 ราย ซึ่งจะทำให้มีการแข่งขันและทำให้ต้นทุนต่ำลง คาดว่าการใช้
หุ่นยนต์ในโรงงานในปี พ.ศ.2569 จะมากกว่าร้อยละ 50 จากสัดส่วนใช้อยู่ในปัจจุบัน⁽³⁶⁾

6.1.3 ปัญหาที่พบ : ขาดการเตรียมพร้อมถึงผลกระทบและการพัฒนาแรงงานยุคดิจิทัล

1) **ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของภาคอุตสาหกรรม** การขาดแคลนแรงงานของภาคอุตสาหกรรมเป็นลักษณะความไม่สอดคล้องของคุณสมบัติของแรงงาน เนื่องจากต้องการแรงงานในสายอาชีพซึ่งมีจำนวนที่ลดลงไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงานเพราะค่านิยมของสังคมไม่ยอมรับ จากแบบสำรวจของสถาบันวิจัยสังคมของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁽³⁷⁾ พบว่าครัวเรือนของไทยมีค่านิยมคาดหวังที่จะให้บุตร-หลานจบปริญญาตรีสูงถึงร้อยละ 86 มีเพียงร้อยละ 10 ที่ต้องการให้เรียนสายอาชีพ ซึ่งจะทำให้เพิ่มปัญหาความไม่สอดคล้องของแรงงานวัยตอนต้นไม่ตรงกับความต้องการตลาดแรงงานในอนาคต (Qualification Mismatch) จนทำให้เกิดภาวะปริญญาสายสังคมล้นตลาด สะท้อนจากผู้จบการศึกษาใหม่แต่ละปีที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานร้อยละ 63 มาจากระดับอุดมศึกษา ขณะที่ผู้จบอาชีวศึกษาทั้ง ปวช.และปวส. มีสัดส่วนร้อยละ 22.6 อีกทั้งมีงานวิจัยพบว่าผู้ที่จบสายอาชีวศึกษาส่วนหนึ่งจะไม่เข้ามาทำงานในอาชีพที่เกี่ยวข้อง จำเป็นที่ภาครัฐภาคเอกชนและภาคการศึกษาจะต้องมีมาตรการทั้งการเงินและการคลังอย่างเป็นรูปธรรมในการสนับสนุนแรงงานในภาคส่วนนี้โดยเฉพาะทักษะใหม่ที่จะเป็นต่ออุตสาหกรรมก้าวหน้า

ความต้องการแรงงานของภาคการผลิตใน 5 ปีข้างหน้าคาดว่าจะมีประมาณ 2.9 แสนตำแหน่ง ไม่รวมแรงงานในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ความท้าทายของอุตสาหกรรมเป้าหมาย 10 คลัสเตอร์ ซึ่งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกคือ การขาดแคลนแรงงานในสาขาต่าง ๆ ข้อมูลของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยระบุว่าการทำงานในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก มีความต้องการประมาณ 1.50 แสนตำแหน่ง แต่เป้าหมายของศูนย์บริหารแรงงานเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ระบุไว้ที่ 4.75 แสนตำแหน่ง อุตสาหกรรมในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ซับซ้อนใช้แรงงานไม่มากเช่น อุตสาหกรรมดิจิทัล อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ อุตสาหกรรมรถยนต์ไฟฟ้า อุตสาหกรรมอากาศยานและอุตสาหกรรมชีวภาพขั้นสูง ฯลฯ ประเมินว่าในอีก 3 - 4 ปีข้างหน้า ความต้องการแรงงานทักษะใหม่ปีละประมาณ 7 หมื่นตำแหน่ง แรงงานเหล่านี้ต้องมีทักษะด้านไอที วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีวิศวะ คณิตศาสตร์ ชีวะ ฯลฯ เป็นความท้าทายของการเดินทางโครงการ ที่ผ่านมาการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานฮาร์ดแวร์ ซึ่งง่ายกว่าการพัฒนาคนที่ขาดทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ ทักษะเฉพาะด้าน การพัฒนาจะต้องยกระดับแรงงานให้เป็น “Smart Labour” มีความเชี่ยวชาญทั้งในเชิงกว้างที่เป็น “Multi-Skill” และในเชิงลึกที่จะเป็นแรงงานวิชาชีพ

ข้อเสนอแนะแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน

(1) ภาครัฐ ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาควรมีการตั้งคณะทำงานระดับประเทศศึกษาความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อกำหนดนโยบายส่งเสริมการผลิตแรงงานและหลักสูตรใหม่รวมถึงทักษะใหม่เพื่อรองรับอุตสาหกรรมก้าวหน้าซึ่งปัจจุบันต่างหน่วยงานต่างกระทรวงแยกกันทำขาดการเชื่อมโยงทางนโยบาย

(36) ที่มา : นายจิต เหล่าวัฒนา สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก, voicelabor.org.th)

(37) ที่มา : การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 10 พ.ค. 62)

(2) ทบพวนและบูรณาการด้านการศึกษาของชาติ เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม รวมถึงกระทรวงการพัฒนาการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งทั้ง 3 หน่วยงานเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ของประเทศจะมีการเชื่อมโยงบทบาทและพันธกิจกันอย่างไร

(3) สถาบันการศึกษาจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างตั้งแต่ทักษะของอาจารย์ หลักสูตรใหม่ เครื่องมือใหม่ อุปกรณ์ทันสมัย ตำราใหม่ให้สอดคล้องกับสหวิทยาการของยุค 4.0 ขณะเดียวกันการพัฒนาบุคลากรครูอาจารย์ที่มาจากยุค 2.0 ในการเพิ่มทักษะ (Up skill) และทักษะใหม่ (New Skill) ที่ทันสมัยตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ ซึ่งประเด็นนี้จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ

(4) การสร้างภาพลักษณ์และสนับสนุนการศึกษาสายอาชีพและสายอาชีวะ เกี่ยวข้องกับทัศนคติ ด้านลบที่สังคมมีต่อสายอาชีพและอาชีวะ รัฐบาลจะต้องมีโครงการสร้างภาพลักษณ์ เช่น ผู้จบระดับปวส ควรจะปรับวุฒิการศึกษาเป็นระดับอนุปริญญาและสามารถเทียบโอนหน่วยกิตและประสบการณ์ทำงานเพื่อไปศึกษาในระดับปริญญา ขณะเดียวกันในสายสามัญระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ควรสอดแทรกการเรียนการสอนสายอาชีพ ซึ่งสามารถทำให้เด็กจบในระดับมัธยมศึกษาสามารถเข้าไปทำงานในสถานประกอบการ

(5) การขยายเวลาเกษียณอายุการทำงานและการนำแรงงานสูงวัยกลับเข้ามาสู่ตลาดแรงงาน (Re - Entry Employment) ภายใต้อายุที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ.2563 ปัจจุบันมีแรงงานเหล่านี้อยู่ในตลาดแรงงานประมาณ 4.04 ล้านคน ยังมีแรงงานสูงอายุหรือแรงงานทั้งชายและหญิงที่ต้องออกจากงานก่อนวัยอันควรให้สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ควรให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจัดทำหลักสูตรระยะสั้นในสาขาต่าง ๆ เพื่อเป็นการทบทวนทักษะ (Re - Skill) ของคนกลุ่มนี้ ซึ่งหากมอบหมายงานที่เหมาะสมกับวัยและประสบการณ์จะสามารถเป็นการแก้ปัญหาแรงงานได้ในระดับหนึ่ง

2) ผลผลิตภาพแรงงานเมื่อเทียบกับค่าจ้างของไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ⁽³⁸⁾

ปัญหาสำคัญของภาคอุตสาหกรรมประเทศไทยมีผลผลิตภาพแรงงานเมื่อเทียบกับค่าจ้าง(Labor Productivity) อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำทั้งที่ประเทศไทยมีการพัฒนาทางการศึกษาในระดับที่ก้าวหน้า ผู้จบการศึกษาใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีมีจำนวนประมาณ 6.342 แสนคน พบว่า จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสาขาต่าง ๆ มากกว่าร้อยละ 63 ขณะที่ผู้จบการศึกษาสาขาอาชีวะระดับ ปวช. และ ปวส. มีสัดส่วนร้อยละ 20.6 และต่ำกว่าระดับมัธยมจนถึงประถมมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 14.2 ซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยทำให้ผลผลิตภาพแรงงานของประเทศไทยสูง สถานการณ์ผลผลิตภาพแรงงานของประเทศไทยที่ผ่าน มาถึงปัจจุบันจนและอนาคตยังมีความน่ากังวล โดยมีค่าเฉลี่ยอัตราการเติบโตประมาณร้อยละ 4 ต่อปี ซึ่งไม่เพียงพอเนื่องจากกำลังแรงงานไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในเร็ว ๆ นี้ อีกทั้งตัวเลขดังกล่าว อาจไม่ได้สะท้อนข้อเท็จจริงเนื่องจากยังไม่ได้รวมแรงงานต่างชาติเข้าไปในกำลังแรงงานของประเทศ ซึ่งหากนำ แรงงานต่างชาติจำนวนกว่า 3.2 ล้านคน จะทำให้ผลผลิตภาพแรงงานเฉลี่ยต่อคนของไทยถึงขั้นติดลบ

(38) ที่มา : ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจธนาคารไทยพาณิชย์, voicetv.co.th/read/RnFHN17Yb

ขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลิตภาพแรงงานเมื่อเทียบกับรายได้หรือค่าจ้าง ซึ่งมีค่าเฉลี่ยประมาณ 5.2 หมื่นเหรียญสหรัฐต่อคน อยู่ในอันดับที่ 52 จาก 61 ประเทศทั่วโลกเป็นอันดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศเกาหลีใต้ ไต้หวันและมาเลเซีย ซึ่งอยู่อันดับที่ 44 เป็นผลจากการใช้เทคโนโลยียังไม่มากพอและส่วนใหญ่ล้าสมัย อีกทั้งผลิตภาพแรงงานต่อค่าจ้างของเอสเอ็มอีซึ่งเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 96 ของวิสาหกิจภาคการผลิตอยู่ในอันดับต่ำมาก ขณะที่ต้นทุนค่าจ้างของประเทศไทยสูงเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่เคยสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยเปรียบเทียบของประเทศไทยลดน้อยถอยลง (Comparative Advantage) ภาคการผลิตของประเทศไทยสะท้อนด้านประสิทธิภาพที่ต่ำโดยสถาบันนานาชาติเพื่อการจัดการ (IMD : Institute of Management and Development) ระบุว่าจุดอ่อนของประเทศไทยคือ ผลิตภาพแรงงานและประสิทธิภาพของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันผลิตภาพของประเทศให้เติบโตในระยะยาว⁽³⁹⁾

3) ปัจจัยที่ทำให้ผลิตภาพแรงงานของไทยอยู่ในอันดับต่ำ⁽⁴⁰⁾

(1) การเพิ่มผลิตภาพการผลิตด้านนวัตกรรมยังมีข้อจำกัดมากและอยู่ในระดับต่ำ รวมถึงภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยมีจุดอ่อนในการสร้างมูลค่าเพิ่ม เทคโนโลยีล้าสมัย การขาดแคลนแรงงานที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งประสิทธิภาพแรงงานของ SME และการใช้สมรรถนะเทคโนโลยีก้าวหน้าอยู่ในอันดับต่ำเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลักดันผลิตภาพแรงงานของประเทศไทยในระยะยาว

(2) ค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยสูงเมื่อเทียบกับประสิทธิภาพการทำงาน การปรับค่าจ้างของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่ได้สะท้อนต้นทุนและผลิตภาพแรงงาน เป็นการแทรกแซงทางการเมือง ในภูมิภาคอาเซียนค่าแรงของประเทศไทยสูงเป็นอันดับ 2 รองจากสิงคโปร์และสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉลี่ยมากกว่า 2 เท่า ขณะที่แรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้รับค่าจ้างในอัตราตามกฎหมายแต่ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นปัจจัยส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานของประเทศต่ำ แนวทางการแก้ไขจะต้องมีการเร่งนวัตกรรมการผลิตและเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตและทดแทนการใช้แรงงานซึ่งมีทักษะต่ำไม่สอดคล้องกับค่าจ้างตามกฎหมาย

(3) ปัจจัยจากเทคโนโลยีล้าสมัยและอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าการผลิตเพิ่มน้อย การที่อุตสาหกรรมไทยมีผลิตภาพโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ต่ำ จุดอ่อนประเทศไทยยังมีอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นจำนวนมากแม้แต่อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ส่วนใหญ่เป็นการรับจ้างผลิต นอกจากนี้ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมแต่ละปีส่งออกสินค้าแปรรูปเกษตรมีมูลค่าประมาณ 5.73 แสนล้านบาท สัดส่วนอยู่ในภาคการส่งออกถึงร้อยละ 7 สินค้าเหล่านี้ครึ่งหนึ่งส่งออกในรูปแบบของวัตถุดิบสำเร็จรูปขาดการเพิ่มมูลค่า เช่น ข้าว ยางพารา แป้งมันสำปะหลัง น้ำตาล ประมงแช่แข็ง ฯลฯ ซึ่งมีราคาไม่สูงเมื่อเทียบกับการใช้แรงงานและทรัพยากรของชาติ

(4) แรงงานกึ่งไร้ฝีมือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผลิตภาพแรงงานต่ำ ข้อมูลบ่งชี้ว่าร้อยละ 43 ของแรงงานในโครงสร้างตลาดแรงงานของประเทศไทยมีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า รวมถึงแรงงานมีอายุสูงเฉลี่ย 40 - 45 ปี ซึ่งเป็นแรงงานอายุมาก (Elder Worker) คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ขาดความกระตือรือร้นส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานและต่อยอดการพัฒนาทักษะใหม่รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

(39) ที่มา : แผนแม่บทเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต พ.ศ.2529-2564 , สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

(40) ที่มา : อัญชลี จวงจันทร์, <http://educ.parlament.go.th>

(5) ค่านิยมของแรงงานวัยตอนต้น มีค่านิยมการศึกษาระดับปริญญามากกว่าอาชีพะถึง 3 เท่า ทำให้แรงงานในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (Qualification Mismatch Demand) ขณะที่การศึกษาและทักษะไม่ตรงกับการทำงานหรือไม่สามารถทำงานได้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน อีกทั้งค่านิยมของแรงงานวัยตอนต้นมีอัตราการเข้า - ออกสูงไม่สนใจความก้าวหน้า โดยในช่วง 5-6 ปีแรกจะยังคงอยู่กับวิถีชีวิตของคนรุ่นใหม่ขาดความอดทน ไม่ต้องการเรียนรู้อะไรใหม่ ให้ความสำคัญกับภาพลักษณ์มากกว่าความก้าวหน้าหรือรายได้ในอาชีพ

(6) อุตสาหกรรมหลักของประเทศไทยยังพึ่งพิงเงินลงทุนจากต่างชาติ เป็นอุตสาหกรรมรับจ้างเพื่อการส่งออกแม้แต่อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน อุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศไทย แต่ส่วนใหญ่ต่างชาติเป็นเจ้าของการผลิตภายใต้แบรนด์และลิขสิทธิ์ซึ่งไม่ใช่ของผู้ประกอบการชาวไทย ทำให้ราคาส่งออกถูกกำหนดด้วยต่างชาติโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่รับจ้างการผลิต (OEM)

(7) ผลกระทบหลักในการส่งออกเป็นสินค้าที่พึ่งพาการนำเข้าถึงร้อยละ 82 เช่น สินค้าทุนประเภทเครื่องจักรและวัตถุดิบจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมหลักเพื่อการส่งออกของประเทศไทยซึ่งอยู่ใน 10 ลำดับแรก ส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าวัตถุดิบแล้วนำมาประกอบและผลิตหรือเพิ่มมูลค่าเพื่อการส่งออก ถึงแม้ว่าตัวเลขการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมจะมีมูลค่าประมาณ 2.0 แสนล้านเหรียญสหรัฐ (พ.ศ.2561) แต่การนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบประมาณ 1.64 แสนล้าน ตัวเลขดังกล่าวยังไม่รวมต้นทุนเชื้อเพลิงและพลังงานที่จะต้องนำเข้า⁽⁴¹⁾

(8) ภาครัฐให้ความสำคัญการขยายตัวเลขส่งออกและตัวเลขทางเศรษฐกิจมากกว่าผลิตภาพแรงงาน สะท้อนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่ขาดความเข้าใจหรือขาดการให้ความสำคัญต่อการสร้างผลิตภาพแรงงานที่ผ่านมาให้ความสำคัญเกี่ยวกับการขยายตัวของการส่งออกและการขยายตัวของ GDP ในเชิงตัวเลข แต่กลับไม่ให้ความสนใจในการเพิ่มมูลค่าของสินค้า นโยบายด้านแรงงานและค่าจ้างตามกฎหมายของประเทศไทยเน้นความเป็นประชาธิปไตยซึ่งต้องควบคู่กับประสิทธิภาพของการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

4) กรณีศึกษาทิศทางการเปลี่ยนแปลงสมรรถนะเทคโนโลยีของภาคการผลิต⁽⁴²⁾ แนวโน้มประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งภาคอุตสาหกรรมการผลิตจะเป็นภาคส่วนที่มีความพร้อมมากที่สุด เนื่องจากการขาดแคลนแรงงาน ความไม่แน่นอนของค่าจ้างและกฎหมายแรงงาน ตลอดจนการแข่งขันในด้านราคาซึ่งทำให้ภาคอุตสาหกรรมต้องเร่งตัวด้านประสิทธิภาพการผลิตต้นทุนต่ำ ประเทศไทยจึงเป็นลำดับต้นๆที่จะนำระบบเทคโนโลยีอัตโนมัติเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต ถึงแม้จะไม่ได้ตั้งใจที่จะมาลดการใช้แรงงานแต่หุ่นยนต์และเอไอก็สามารถทดแทนแรงงานมนุษย์ได้มากกว่า 10 เท่า มีความกังวลว่าแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในทศวรรษหน้าอาจหายไปมากกว่า 1.7 ล้านตำแหน่ง ถึงแม้จะมีการเตรียมพัฒนาทักษะใหม่ให้กับแรงงานเพื่อให้สามารถก้าวผ่าน แต่แรงงานของประเทศไทยส่วนใหญ่อายุเฉลี่ยประมาณ 40 - 45 ปี ซึ่งระดับนี้ทางวิชาการจัดได้ว่าเป็นแรงงานอายุมาก (Elder Worker) เป็นความท้าทายของการก้าวผ่าน

(41) ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

(42) ที่มา : พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว รวบรวมแรงงาน วันที่ 28 ก.พ.62, Prachatai.com

6.1.3 กรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมการผลิต

1) กรณีศึกษาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย⁽⁴³⁾ การปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมการผลิตภายใต้ความเสี่ยงจำนวนแรงงานที่ไม่พอเพียง ข้อจำกัดของทักษะและการพัฒนาทักษะใหม่ รวมไปถึงค่าจ้างที่ขาดความชัดเจนทำให้การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมถึงหุ่นยนต์และอัตโนมัติขึ้นเป็นแนวทางของผู้ประกอบการและเป็นทิศทางที่อุตสาหกรรมจะต้องก้าวผ่านไป(Industrial Transformation) โดยแต่ละกลุ่มคลัสเตอร์อุตสาหกรรมมีถึง 45 กลุ่ม ช่วงรอยต่อและระยะเวลาการก้าวผ่านอาจแตกต่างกันตามศักยภาพและลักษณะของธุรกิจ ซึ่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ไม่ว่าจะอยู่ในคลัสเตอร์ใดใน 5 ปีข้างหน้า ส่วนใหญ่จะมีการลงทุนในระบบอัตโนมัติขึ้น ขณะที่อุตสาหกรรมขนาดกลางและเอสเอ็มอีจะมีความท้าทายในการเปลี่ยนผ่านอาจจะต้องมีการรวบรวมธุรกิจเพื่อสร้างความเข้มแข็งหรือต้องย้ายฐานการลงทุนไปประเทศเพื่อนบ้าน แต่ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่หรือขนาดกลางตลอดจนเอสเอ็มอี หากไม่มีการปรับตัวด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาทดแทนแรงงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนอาจได้รับผลกระทบทางธุรกิจได้พอ ๆ กัน

การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพหรือ “S-Curve Industries” ซึ่งใช้เทคโนโลยีก้าวหน้าในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก รัฐบาลให้การส่งเสริมการลงทุนด้วยสิทธิประโยชน์ทางภาษีและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่น่าจะดีที่สุดในเอเชีย ทำให้ในปีที่ผ่านมา มีนักลงทุนยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนถึง 1,571 โครงการ เงินลงทุนประมาณ 8.874 แสนล้านบาท แต่ในปีเดียวกันมีการอนุมัติการลงทุนจริง 1,470 โครงการ เงินลงทุน 5.495 แสนล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นนักลงทุนจากต่างชาติและการร่วมทุนกับนักลงทุนไทยคาดว่าจะทำให้เกิดการจ้างงานใน 5 ปีข้างหน้าประมาณ 150,825 คน ตัวเลขการจ้างงานในพื้นที่อีอีซี อาจจะต้องมีการทบทวนกับเป้าหมายที่คาดว่าจะมีการจ้างงานถึง 4.75 แสนตำแหน่ง โดยที่การลงทุนในพื้นที่อีอีซีเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 60 ของการลงทุน อุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการทำงานโดยเฉพาะการปรับพื้นฐานทักษะทั้งแรงงานวัยตอนต้นและแรงงานที่ทำอยู่เดิม ประเด็นนี้ภาคเอกชนค่อนข้างมีความกังวลอาจมีความจำเป็นต้องตั้งกองทุนนวัตกรรมและศูนย์บ่มเพาะสมาร์ตเลเบอร์ (Smart Labour Incubation Center) วัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาคนในตลาดแรงงานให้มีผลิตภาพแรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มเอสเอ็มอี

โจทย์ของภาคอุตสาหกรรมการผลิตเกี่ยวข้องกับการปรับใช้เทคโนโลยีของศตวรรษที่ 21 ในห้าปีจะเห็นความชัดเจน โดยเฉพาะการเร่งปรับค่าจ้างของรัฐบาลหากสูงเกินกว่าที่ภาคเอกชนจะรับได้ ส่งผลให้เป็นปัจจัยตัวเร่งในการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้เร็วกว่าที่คาด ช่วงจากนี้เป็นรอยต่ออาจยังพอมีเวลาให้ผู้ประกอบการปรับตัว ขณะที่ภาคแรงงานโดยเฉพาะแรงงานอายุตั้งแต่ 40 - 45 ปีขึ้นไป มีความเสี่ยง อาจปรับตัวไม่ทันแต่ประเมินว่าใน 10 ปีข้างหน้า เทคโนโลยีใหม่ยังไม่ทำให้คนตกงานมาก เพราะการปรับใช้ระบบอัตโนมัติและหรือหุ่นยนต์ในแต่ละคลัสเตอร์อุตสาหกรรมและแต่ละสถานประกอบการไม่ได้ทำพร้อมกันขึ้นอยู่กับศักยภาพที่แตกต่างกัน อีกทั้งภาวะการขาดแคลนแรงงานและสังคมสูงวัยทำให้แรงงานที่ต้องออกจากงานยังสามารถเคลื่อนย้ายไปอยู่ในอุตสาหกรรมที่ยังต้องใช้คนหรือเป็นอุตสาหกรรมที่ยังต้องใช้แรงงานเข้มข้น

(43) ที่มา : การประชุมระดมความคิดเห็นร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย วันที่ 13 มิ.ย.62

2) กรณีศึกษา : นโยบายผลักดันประเทศไทยเป็นศูนย์กลางผลิตรถยนต์สมัยใหม่ (Smart Mobility) ⁽⁴⁴⁾ การปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมที่ชัดเจนสะท้อนจากปีโอไอให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ไฟฟ้า (EV) เป็น 1 ใน 10 ของอุตสาหกรรมเป้าหมายในพื้นที่ EEC (S-Curve Industries) ซึ่งเป็นพื้นที่ของอุตสาหกรรมยานยนต์ขนาดใหญ่ของประเทศโดยมีค่ายผลิตรถยนต์จำนวน 9 ราย* ยื่นขอส่งเสริมการลงทุนผลิตรถยนต์ไฟฟ้ากำลังการผลิตรวม 5 แสนคัน ภายในปี พ.ศ. 2564 อุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ไฟฟ้า หรือ Electric Vehicle (EV) เป็นเทคโนโลยีของอนาคตจะต้องมีการประเมินผลกระทบด้านแรงงานจากแนวโน้มการปรับทิศทางของอุตสาหกรรมนี้ไปสู่รถยนต์ไฟฟ้า ซึ่งคาดว่าในปี พ.ศ.2568 รถยนต์ไฟฟ้า (EV) จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15 ของยอดขายในยุโรป และร้อยละ 17 ในประเทศจีนซึ่งเป็นตลาดรถยนต์ขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ประเทศไทยค่ายรถยนต์เกือบทั้งหมดกำลังปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตซึ่งต้องใช้เทคโนโลยีใหม่หมด

อุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศไทยมีสัดส่วนอยู่ใน GDP ค่อนข้างสูงด้วยกำลังการผลิตมากกว่า 2.3 ล้านคันต่อปี มูลค่าการส่งออกอยู่ในอันดับหนึ่งของประเทศปีละ 2.90 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ ภายในทศวรรษนี้ปลายทางของอุตสาหกรรมยานยนต์ที่อาจหลีกเลี่ยงไม่ได้คือรถยนต์ไฟฟ้า (EV) ขณะที่ประเทศไทยโครงสร้างอุตสาหกรรมยานยนต์เป็นศูนย์กลางการผลิตรถยนต์เครื่องสันดาปซึ่งผู้บริหารค่ายรถยนต์ญี่ปุ่นแห่งหนึ่งได้ให้ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงว่าอาจจะค่อยเป็นค่อยไปตามความต้องการของตลาด ซึ่งยังมีเวลาปรับตัวอย่างน้อย 10 ปี อีกทั้งอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศไทยร้อยละ 60 - 65 เป็นค่ายรถยนต์ญี่ปุ่น ซึ่งยังไม่พร้อมในการรับมือกับรถยนต์ไฟฟ้า การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อุปทานการผลิตของอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศไทยซึ่งมีแรงงานกว่า 5.192 แสนคน การก้าวผ่านจะต้องมีการปรับตัวครั้งใหญ่ทั้งสถานประกอบการและภาคส่วนแรงงาน เช่น กรณีของบริษัทในเครือไทยซัมมิทกรุ๊ป ซึ่งมีความพร้อมในการเข้าสู่อุตสาหกรรมยานยนต์ก้าวหน้า ⁽⁴⁵⁾

ประเด็นที่ต้องนำมาสังเคราะห์เกี่ยวกับแรงงานที่ทำงานอยู่ในสายการผลิตเดิมในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมประกอบยานยนต์และชิ้นส่วน จะสามารถเปลี่ยนแปลงทักษะใหม่ได้อย่างไร เพราะแรงงานในอุตสาหกรรมนี้จะต้องเป็น “Super Labour” กลุ่มคนเหล่านี้เติบโตและมีทักษะกับเครื่องยนต์สันดาป แต่เมื่อระบบการผลิตเปลี่ยนเป็นเครื่องยนต์ไฟฟ้า อนาคตข้างหน้าจึงมีความเสี่ยงที่แรงงานกลุ่มเหล่านี้ซึ่งมีอายุเฉลี่ยมากกว่า 40 ปี จะทยอยหายไปจากตลาดแรงงาน และถูกทดแทนด้วยแรงงานวัยตอนต้นซึ่งมาพร้อมกับทักษะใหม่

3) กรณีศึกษา : ผลกระทบของรถยนต์ไฟฟ้า EV ของอุตสาหกรรมยานยนต์ในต่างประเทศ ⁽⁴⁶⁾ รถยนต์ไฟฟ้า (EV) เป็นกระแสของโลกเกี่ยวข้องกับต้นทุนการผลิตที่ลดลง เนื่องจากการใช้มอเตอร์ไฟฟ้าทำให้ประหยัดกว่าเครื่องยนต์สันดาปอย่างเทียบไม่ติด สอดคล้องกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งระบบการผลิตไม่ยุ่งยากสามารถใช้หุ่นยนต์และเทคโนโลยีได้ง่ายกว่า โดยประเทศจีนเป็นผู้นำของรถยนต์ไฟฟ้า (EV) ขณะที่ค่ายรถขนาดใหญ่ของยุโรป สหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นกำลังตามมาติด ๆ เช่น บีเอ็มดับเบิลยู เมอร์เซเดส-เบนซ์ วอลโว่ เรโนลต์ นิสสัน เจอเนรัลมอเตอร์ และเทสลาจากสหรัฐอเมริกา ค่ายรถยนต์ของประเทศจีน เช่น แฉตตี้ ปิ่วยัติ เจอเอซี และจีลี่ ฯลฯ รถยนต์ไฟฟ้า (EV) มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เป็นลักษณะ “Product Disruption” ที่ไม่ใช่คุกคามแค่แรงงาน

*ข้อมูล : ค่ายรถ 9 ราย ได้รับการส่งเสริมจากอีโอไอ ได้แก่ Toyota, Honda, Nissan, Mazda, Mercedes-Benz, BMW, MG, Mitsubishi, Ford

(44) ที่มา : การประชุมร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย วันที่ 13 มิ.ย. 62 และสถานการณ์ยานยนต์ voicelabor.org

(45) ที่มา : การประชุมคณะอนุกรรมการแก้ปัญหาแรงงาน, สภาที่ปรึกษาพัฒนาแรงงานแห่งชาติ วันที่ 26 มี.ค. 62

(46) ที่มา : สถานการณ์ยานยนต์ เดือนมิถุนายน พ.ศ.2561 www.voicelabour.org

ในกระบวนการผลิต “Process Disruptive” แต่ตัวสินค้าอาจหมดยุคตกสมัยหายไปจากตลาดสมาร์ต เทคโนโลยีต้องการทักษะใหม่ สายการผลิตไม่ซับซ้อนเหมือนกับเครื่องยนต์สันดาปและเป็นการง่ายในการใช้หุ่นยนต์ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำ โดยจะมีโครงข่ายสถานี “ซูเปอร์ชาร์จจิ้ง” ที่มีให้บริการไม่ต้องกลับไปชาร์จที่บ้าน มีสถานีบริการติดตั้งอยู่ตามจุดหมายปลายทาง เช่น สถานที่ทำงาน โรงแรม ห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ฯลฯ จะมีการติดตั้งจุดชาร์จแบตเตอรี่รถไฟฟ้าไว้ในลานจอดรถของตัวเอง กล่าวได้ว่า แรงงานจำนวนมากซึ่งทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมยานยนต์ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่

กรณีศึกษาในต่างประเทศถึงผลกระทบที่อาจจะมีต่อภาคแรงงานที่ชัดเจน เช่น บริษัท ฟอर्ड มอเตอร์ ซึ่งมีพนักงานทั่วโลกประมาณ 1.99 แสนคนในช่วงปลายปีที่แล้วประกาศการลงทุนพัฒนารถยนต์ไฟฟ้าและรถยนต์ไร้คนขับมีการทยอยปิดโรงงานต่าง ๆ และเตรียมปลดพนักงานประมาณร้อยละ 10 ของพนักงานทั่วโลกภายในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2562 โดยเริ่มจากโรงงานในสหราชอาณาจักร ตามมาด้วยเยอรมัน บราซิล และประเทศอื่นๆ คาดว่าจะลดคนได้ถึงเกือบ 2 หมื่นตำแหน่ง นอกจากนี้ค่ายรถยนต์เทสลา (Tesla Motors) ของสหรัฐอเมริกา มีแผนปรับลดพนักงานร้อยละ 7 หรือประมาณ 3,100 คน โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาทดแทน

บริษัท เจนเนอรัล มอเตอร์ (General Motors) ผู้ผลิตรถยนต์จากสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการใช้ระบบหุ่นยนต์และอัตโนมัติขั้นในสายการผลิตและกำลังเข้าสู่การแข่งขันรถยนต์ไฟฟ้า ในปีที่ได้ประกาศปรับลดพนักงานจำนวน 14,000 ตำแหน่งหรือร้อยละ 15 ของพนักงานทั้งหมดภายในสิ้นปี พ.ศ.2562 ค่ายรถยนต์อื่น ๆ นอกจากนี้ เช่น บริษัท โฟล์คสวาเกน (Volkswagen) ค่ายรถยนต์จากเยอรมันซึ่งเปลี่ยนกระบวนการผลิตไปใช้หุ่นยนต์และเร่งเปลี่ยนผ่านไปใช้รถไฟฟ้าโดยจะมีการทยอยปลดคนงานราว 1.1 หมื่นคน ภายในปี พ.ศ.2565 บริษัท ทาทา มอเตอร์ (Tata Motors) ซึ่งเป็นเจ้าของรถยนต์จากัวร์และรถยนต์ของประเทศอินเดียประกาศปลดลดพนักงานกว่า 4,500 ตำแหน่ง โดยจะใช้ระบบอัตโนมัติขั้นเข้ามาแทนที่

กรณีตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมยานยนต์ รวมถึงกระแสของรถยนต์ไฟฟ้าที่จะมาแทนที่เทคโนโลยีเครื่องสันดาปมีผลกระทบต่อแรงงานอย่างชัดเจน ถึงแม้จะมีการจ้างตำแหน่งใหม่ซึ่งมีทักษะก้าวหน้าแต่สัดส่วนจำนวนจะต่างกัน เนื่องจากหุ่นยนต์ซึ่งใช้ในอุตสาหกรรมยานยนต์และอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ ซึ่งโรบอท 1 ตัวสามารถทดแทนตำแหน่งงานได้ 10.26 คน คาดการณ์ว่าอุตสาหกรรมยานยนต์และส่วนประกอบในประเทศไทยภายในปี พ.ศ.2563 อาจมีการใช้หุ่นยนต์ถึง 70% สูงสุดในภูมิภาคอาเซียน

6.1.5 สรุป : การก้าวผ่านแรงงานภาคอุตสาหกรรมขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต

อุตสาหกรรมการผลิตของประเทศไทยเป็นภาคส่วนที่สำคัญมีมูลค่าในระบบเศรษฐกิจสัดส่วนร้อยละ 39.2 มูลค่าประมาณ 6.404 ล้านล้านบาท มีจำนวนโรงงานที่ได้รับอนุมัติประกอบกิจการทั่วประเทศประมาณ 1.405 แสนแห่ง ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเขตอุตสาหกรรมปริมณฑล กรุงเทพมหานคร ภาคกลางและภาคตะวันออก สถานการณ์แรงงานของภาคอุตสาหกรรมข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีจำนวนแรงงานประมาณ 6.31 - 6.51 ล้านคนขึ้นอยู่กับช่วงเวลาของการสำรวจ ขณะที่ข้อมูลของกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งสถานประกอบการแต่ละแห่งต้องรายงานมีจำนวนแรงงาน 4 ล้านคน ตัวเลขที่แตกต่างอาจมาจากแรงงานนอกระบบ ในช่วงที่ผ่านมา (พ.ศ.2557-2561) จำนวนแรงงานของภาคอุตสาหกรรมไม่ได้เพิ่มมากขึ้น

แต่ลดลงร้อยละ 0.96 ประมาณ 3.8 หมื่นคน ตัวเลขนี้บ่งชี้ถึงผลกระทบจากเทคโนโลยีก้าวหน้าซึ่งเป็นแค่ช่วงเริ่มต้น แต่มีผลทำให้ความต้องการแรงงานของภาคอุตสาหกรรมทรงตัว

ศักยภาพของอุตสาหกรรมประเทศไทยอยู่ในอันดับก้าวหน้ามากที่สุดในภูมิภาคอาเซียน หลายอุตสาหกรรมเป็นต้นน้ำและมีซัพพลายเชนครอบคลุมไปจนถึงปลายน้ำ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์เป็นศูนย์กลางผลิตของเอเชียด้วยการผลิตกว่า 2.3 ล้านคันต่อปี ขณะที่อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์และส่วนประกอบยานยนต์ซัพพลายไปทั่วโลก อีกทั้งอุตสาหกรรมปิโตรเคมีก็เป็นต้นน้ำของอุตสาหกรรมพลาสติก เคมีภัณฑ์ โพลีเอสเตอร์ซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตเส้นใยสังเคราะห์ เป็นต้นน้ำของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า เป็นต้นน้ำของเหล็กที่ใช้ในการก่อสร้างไปจนถึงอุตสาหกรรมผลิตยานยนต์และอื่น ๆ ขณะที่อุตสาหกรรมอาหารของประเทศไทยถูกยกระดับเป็นครัวของโลก ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงตัวอย่างของบางอุตสาหกรรมเท่านั้น

ด้านการส่งออกอุตสาหกรรมการผลิตนำเข้าได้เข้าประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศปีละประมาณ 218,212 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีสัดส่วนอยู่ในภาคส่งออกถึงร้อยละ 86.8 ในสภาวะปกติจะมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 7.6 อุตสาหกรรมส่งออกเป็นภาคส่วนที่ทำให้เสถียรภาพการเงินของประเทศไทยมีความเชื่อถือด้วยเงินทุนสำรองของไทย (เมษายน พ.ศ.2562) มีจำนวนถึง 2.115 แสนล้านเหรียญสหรัฐ อยู่ในอันดับที่ 12 ของโลกเป็นรองเพียงประเทศสิงคโปร์ แต่สูงกว่าประเทศที่พัฒนาหลายประเทศ เช่น ประเทศเยอรมนีอยู่อันดับที่ 13 สหราชอาณาจักรอยู่อันดับที่ 14 และประเทศฝรั่งเศสอยู่อันดับที่ 16 ตัวเลขดังกล่าวบ่งบอกถึงศักยภาพและความสำคัญของภาคการผลิตของประเทศไทย

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจดิจิทัลซึ่งขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีก้าวหน้า เช่น หุ่นยนต์อุตสาหกรรม หุ่นยนต์เอไอ ระบบอัตโนมัติขั้นสูง ทำให้ภาคการผลิตของประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายในการก้าวผ่าน แต่จากการสังเคราะห์พบว่าผู้ประกอบการมีการเร่งตัวอย่างชัดเจนในการใช้หุ่นยนต์อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของยุค 4.0 เพื่อนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ในด้านประสิทธิภาพการผลิตพบว่าหุ่นยนต์ 1 ตัวสามารถทดแทนแรงงานได้ 10 คน ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานและค่าจ้างที่ไม่สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงานรวมถึงความไม่แน่นอนของกฎหมาย ที่ผ่านมาการลงทุระบบหุ่นยนต์อัตโนมัติของภาคเอกชนมีมูลค่ามากที่สุดของภูมิภาคอาเซียน ในช่วง 3 ปี มีอัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 34 ห่างจากประเทศสิงคโปร์ มาเลเซียและอินโดนีเซีย 3 - 4 เท่า คาดว่าในปี พ.ศ.2564 จะมีการลงทุนเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า แนวโน้มการใช้เทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมมีสัญญาณการเร่งตัวมากกว่าภาคส่วนเศรษฐกิจอื่น ๆ เนื่องจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มีความพร้อมด้านทุน อีกทั้งส่วนใหญ่เป็นของต่างชาติและหรือร่วมทุนกับต่างประเทศ ทำให้มีการถ่ายโอนเทคโนโลยีได้เร็ว เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ฯลฯ ปัจจัยสำคัญของการเร่งตัวในการใช้เทคโนโลยีเพื่อเป็นการแก้ปัญหาผลิตภาพแรงงานของประเทศไทยเมื่อเทียบกับค่าจ้างอยู่ในเกณฑ์ต่ำอยู่ในอันดับท้ายของประเทศอุตสาหกรรม

อาจกล่าวได้ว่าทิศทางของประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากใช้เทคโนโลยีขั้นสูงซึ่งภาคการผลิตโดยรวมจะเป็นภาคส่วนที่มีความพร้อมมากที่สุดเมื่อเทียบกับภาคส่วนเศรษฐกิจอื่น ๆ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานและความไม่แน่นอนของค่าจ้าง ช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยเป็นอันดับต้นๆ ในภูมิภาคอาเซียนที่นำระบบอัตโนมัติเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตถึงแม้จะไม่ได้ตั้งใจจะมาลดการใช้แรงงานคนแต่ด้วยประสิทธิภาพของหุ่นยนต์และเทคโนโลยีทำให้มีการใช้แรงงานลดน้อยถอยลง การใช้หุ่นยนต์

ในภาคการผลิตยังถูกสนับสนุนด้วยนโยบายของรัฐบาลในการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตหุ่นยนต์และเป็นผู้ผลิตส่งออกของภูมิภาค ซึ่งจะทำให้ราคาหุ่นยนต์หรือแขนกลอัตโนมัติรวมไปถึงเทคโนโลยีจะถูกกลงสวนทางกับค่าจ้างที่ในอนาคตมีแนวโน้มสูงขึ้น เป็นปัจจัยตัวเร่งที่ทำให้มีการใช้หุ่นยนต์ในสถานประกอบการของภาคเอกชนมากขึ้น

ด้านผลกระทบที่มีต่อแรงงานจากการสังเคราะห์ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งการบอกเล่าและการดูงานพบว่าหลายโรงงานที่เป็นตัวอย่างในการศึกษามีการทดลองนำเครื่องจักรอัตโนมัติและหุ่นยนต์ไปใช้สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพดีกว่าคน ในสายการผลิตของบางโรงงานที่ศึกษาสามารถลดคนทำงานได้เกินกว่าร้อยละ 60 ทางผู้ประกอบการมีการสื่อสารกับพนักงานเพื่อเตรียมความพร้อมว่าการลดจำนวนตำแหน่งงานในอนาคตเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ มีการทำสัญลักษณ์บ่งบอกพื้นที่ว่าตรงไหนในอนาคตจะใช้หุ่นยนต์แทนคน สถานประกอบการบางแห่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วนยานยนต์มีโครงการสร้างทักษะใหม่ในลักษณะที่เป็นการเปลี่ยนองค์ความรู้ เพื่อที่สามารถให้ไปประกอบอาชีพอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการที่เคยทำ (Change Skill Project)

กรณีของไทยพบว่าการศึกษาในเรื่องดังกล่าวค่อนข้างจำกัดภาครัฐยังไม่รู้ทิศทาง การปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีของภาคเอกชน ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขัน ขาดหน่วยงานภาครัฐที่จะเป็นเจ้าภาพที่ชัดเจนเพราะเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง การขับเคลื่อนของภาครัฐส่วนใหญ่เน้นไปด้านการคุ้มครองแรงงาน สวัสดิการและเชิงสังคม ด้านผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยังต้องการภาพลักษณ์ที่ดีว่าการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีจะยังไม่มีผลกระทบต่อการปลดพนักงานเพราะแรงงานยังขาดแคลน เหตุผลของกลุ่มที่เห็นว่าหุ่นยนต์และเทคโนโลยีไม่ใช่มาแย่งงานเพราะแรงงานส่วนหนึ่งจะเกษียณอายุออกจากตลาดแรงงาน ขณะที่แรงงานวัยตอนต้นหรือพนักงานใหม่จะเข้ามาทดแทนในจำนวนที่น้อยกว่าเทคโนโลยีก็ก้าวหน้ามาช่วยในการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน

ทิศทางของภาคอุตสาหกรรมการผลิตจากนี้ไปจนถึงทศวรรษหน้าการใช้เทคโนโลยีก้าวหน้าในรูปแบบต่าง ๆ เป็นแนวทางเดินเพื่อการก้าวผ่านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและขีดความสามารถในการแข่งขัน แต่การปรับเปลี่ยนจะไม่ให้เกิดในช่วงเวลาอันสั้นเพราะอุตสาหกรรมของประเทศไทยส่วนใหญ่ร้อยละ 96 เป็นผู้ประกอบการ SME ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านทุนและความพร้อม นอกจากนี้ อุตสาหกรรมของประเทศไทยในสัดส่วนที่ค่อนข้างมากยังเป็นอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป โรงงานที่เกี่ยวกับสินค้าประมงและปศุสัตว์ อุตสาหกรรมรับจ้างการผลิต (OEM) และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ภาคส่วนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็น SME ยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานและในบางกระบวนการผลิตยังไม่สามารถใช้เทคโนโลยีทันสมัย ด้านการเตรียมพร้อมของภาคผู้ใช้แรงงานยังขาดความตระหนักรู้ในการเสริมทักษะและหรือเตรียมทักษะใหม่

กรณีศึกษาในต่างประเทศ เช่น ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย อังกฤษ เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฯลฯ พบว่าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเหล่านี้ยังคงอยู่แต่เชิงปริมาณไม่มากนักและขนาดจะไม่ใหญ่ สินค้าที่ผลิตต้องมีคุณภาพหรือมีอัตลักษณ์ท้องถิ่น ประเทศเหล่านี้ถึงแม้จะมีการใช้เทคโนโลยีก้าวหน้ามาก่อนประเทศไทย แต่พบว่ายังมีความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงานยังคงมี คนทำงานที่จะอยู่ได้ต้องมีศักยภาพในระดับสูงเพื่อแลกกับค่าจ้างที่สูง ข้อมูลนี้บ่งบอกถึงการเตรียมพร้อมเพื่อการขับเคลื่อนแรงงานของภาคอุตสาหกรรมผลิตสู่อนาคตได้ในระดับหนึ่ง

6.2 กรณีศึกษา : การพัฒนาขับเคลื่อนแรงงานเพื่ออนาคตของภาคบริการท่องเที่ยว

6.2.1 บทบาทความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ

บริบทของโลกประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศแนวหน้าของการท่องเที่ยวในปี พ.ศ.2561 สามารถทำรายได้จากภาคท่องเที่ยวประมาณ 3.07 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19 ของจีดีพี (หากเฉพาะโรงแรม-ที่พักสัดส่วนต่อ GDP ประมาณร้อยละ 6) ในปี พ.ศ. 2561 คาดว่ารายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติประมาณ 2.31 ล้านล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 10 และมีรายได้จากนักท่องเที่ยวในประเทศประมาณ 1.14 ล้านล้านบาท จากข้อมูลของสภาการเดินทางและท่องเที่ยวโลก (WTTC) กล่าวว่าประเทศไทยติดกลุ่มประเทศที่การท่องเที่ยวเติบโตเร็วที่สุดในโลกและติดอันดับ 4 จาก 185 ทั่วโลก คาดว่าในอีกทศวรรษหน้ารายได้ท่องเที่ยวของประเทศไทยจะมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 28 - 30 ของจีดีพี รายงานดังกล่าวยังระบุว่าการจ้างงานภายในประเทศของภาคบริการท่องเที่ยวของประเทศไทยในปี พ.ศ.2571 จะเพิ่มเป็น 8.5 ล้านอัตรา เห็นได้ว่าการจ้างงานในภาคส่วนท่องเที่ยวถึงแม้จะมีแนวโน้มการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีมากขึ้นแต่ไม่มีผลกระทบต่อการทำงานของภาคส่วนท่องเที่ยว เหตุผลสำคัญงานในส่วนนี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการให้บริการในลักษณะซอฟต์แวร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์กับคนมากกว่าเทคโนโลยี อีกทั้งผลิตภัณฑ์ของภาคท่องเที่ยวเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมประเพณีและธรรมชาติ

จากข้อมูลของสำนักงานข่าวบลูมเบิร์กระบุว่าเม็ดเงินจากนักท่องเที่ยวต่างชาติของประเทศไทยสูงเป็นอันดับหนึ่งของเอเชีย รายได้ท่องเที่ยวจากประเทศญี่ปุ่น 1.68 เท่า และท่องเที่ยวฮ่องกงรวมกับจีน 1.72 เท่า ภาคท่องเที่ยวของประเทศไทยในเชิงมูลค่าอยู่ในอันดับที่ 4 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา สเปน และฝรั่งเศสตามลำดับ ในปี พ.ศ.2562 คาดว่าจะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวนประมาณ 41.1 ล้านคนเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.5 ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวจีน รองลงมาจากประเทศในกลุ่มอาเซียนและยุโรป เหตุผลสำคัญประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเดียวที่มีเมืองท่องเที่ยวถึง 3 แห่งติดอันดับอยู่ในการท่องเที่ยวของโลก เป็นการสำรวจของมาสเตอร์การ์ดประจำปี พ.ศ.2561 ซึ่งยังระบุว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองสุดยอดอันดับหนึ่งของโลกที่มีนักท่องเที่ยวต้องการมาเยือนและพักผ่อนมากที่สุดรองอันดับ 1 ติดต่อกันในรอบ 5 ปี

จำนวนแนวโน้มนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย และมีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ 5 อันดับแรก

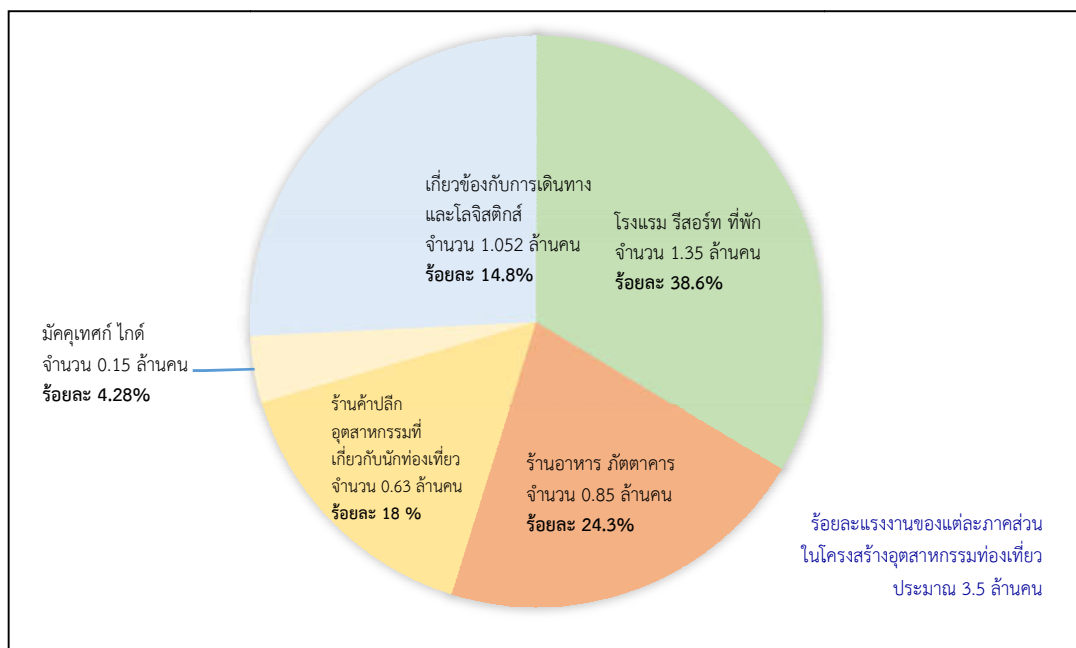
ลำดับ	ประเทศ	จำนวนนักท่องเที่ยว ปี2562		ลำดับ	ประเทศ	รายได้นักท่องเที่ยว ปี 2561	
		ล้านคน	ร้อยละ			แสนล้านบาท	ร้อยละ
1	จีน	11.69	28.44	1	จีน	5.80	25.10
2	ประเทศในกลุ่มอาเซียน	11.31	27.50	2	รัสเซีย	1.15	5.00
3	ประเทศในกลุ่มยุโรป	6.90	27.51	3	มาเลเซีย	1.14	4.90
4	อินเดีย	2.01	4.90	4	สหรัฐอเมริกา	0.83	3.60
5	รัสเซีย	1.50	3.60	5	เกาหลีใต้	0.80	3.46

(ที่มา : กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา , www.bltbangkok.com , www.voicetv.co.th/)

6.2.2 สถานะปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่⁽⁴⁷⁾

โครงสร้างแรงงานที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประมาณ 3.5 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบที่ทำเป็นอาชีพเสริมหรือหนึ่งคนทำงานหลายอาชีพ กลุ่มคนเหล่านี้กระจายอยู่ในหลายภาคส่วน เช่น โรงแรม รีสอร์ท ที่พักประมาณ 1.35 ล้านคน รวมถึงพนักงานต้อนรับ แม่บ้านทำความสะอาด พนักงานซักรีดไปจนถึงพนักงานรักษาความปลอดภัย นอกจากนี้แรงงานที่เกี่ยวข้องกับร้านอาหารต่างๆ ประมาณ 8.5 แสนคน ร้านค้าปลีกขายยอยจนถึงรายใหญ่และอุตสาหกรรมผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยว ทั้งอุปโภค บริโภคและของที่ระลึก ประมาณ 6.3 แสนคน แรงงานที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางและโลจิสติกส์ ประมาณ 6.7 แสนคน ในอนาคตจะเป็นแรงงานที่ทำงานในเรือสำราญเพื่อการท่องเที่ยว การขาดแคลนแรงงานในภาคส่วนท่องเที่ยวถือเป็นวิกฤตโดยเฉพาะอาชีพมัคคุเทศก์หรือไกด์มีไม่เพียงพอทั้งด้านจำนวนและคุณภาพ ประมาณว่ามีมัคคุเทศก์ด้านท่องเที่ยวมากกว่า 1.5 แสนคน เป็นทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเฉพาะตัวเลขมัคคุเทศก์ที่เข้ามาอบรมหลักสูตรภาษาเมื่อปี พ.ศ. 2560 มีจำนวน 70,655 คน ร้อยละ 54.16 ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพหลัก ส่วนที่เหลือเป็นแรงงานพาร์ทไทม์หรือทำงานเป็นครั้งคราว ด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับแม่บ้านซึ่งเป็นงานที่ขาดแคลนค่อนข้างมากเพราะคนส่วนใหญ่ไม่ต้องการเข้ามาทำงานเหล่านี้ ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทน

โครงสร้างแรงงานภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยว



(ที่มา : สังเคราะห์จากข้อมูลกระทรวงการท่องเที่ยวและแหล่งข้อมูลอื่นๆ)

จากโครงสร้างข้างต้นภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยปัจจุบันมีสัดส่วนอยู่ในระบบเศรษฐกิจถึงร้อยละ 19 จัดเป็นภาคส่วนที่มีศักยภาพในการแข่งขันทั้งในด้านปริมาณและมูลค่าเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ เช่น โรงแรมและที่พัก การคมนาคมขนส่ง การบริโภค ร้านอาหาร ไกด์หรือมัคคุเทศก์ การค้าปลีก ร้านค้าต่าง ๆ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับของที่ระลึก ฯลฯ ก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากซึ่งจำนวนบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

(47) ที่มา : การประชุมระดมความคิดเห็นร่วมกับสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย วันที่ 23 พ.ค. 62

ภาคท่องเที่ยวข้อมูลที่แตกต่างกันไม่ชัดเจน ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุ 3.02 ล้านคน ตัวเลขของกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา 4.385 ล้านคน และตัวเลขของสภาการเดินทางและท่องเที่ยวโลก (WTTC) ระบุว่า มีจำนวนการจ้างงานประมาณ 6.1 ล้านอัตรา หากนำมาคำนวณค่าเฉลี่ยจำนวนแรงงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับท่องเที่ยวมีประมาณ 3.5 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.3 ของแรงงานที่มีงานทำทั้งประเทศ ในอนาคตมีแนวโน้มที่มีสัดส่วนสูงกว่าภาคอุตสาหกรรมการผลิตโดยจำนวนแรงงานจะลดลงจากการถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยีก้าวหน้าที่มีความซับซ้อน

6.2.3 ปัญหาที่พบ : การขาดแคลนแรงงานเป็นความท้าทายของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ของภาคท่องเที่ยวประเด็นสำคัญของการขาดแคลนแรงงานตั้งแต่งานลงทะเบียน งานบริการนักท่องเที่ยว แม่บ้าน ชักรีด คนขายของ แรงงานในร้านอาหาร ฯลฯ บุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีความแตกต่างจากภาคส่วนเศรษฐกิจอื่น ๆ เพราะต้องใช้ทักษะด้านภาษาหลายภาษา ต้องมีทักษะด้านท่องเที่ยว มีจิตบริการเป็นอาชีพที่สงวนห้ามแรงงานต่างด้าวทำงานทำให้มีแรงงานต่างด้าวแฝงและแรงงานนอกระบบจำนวนมาก ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแรงงานถือเป็นหัวใจสำคัญไม่ว่าในอนาคตจะมีเทคโนโลยีขั้นสูงทั้งที่เป็นหุ่นยนต์เอไอหรือออโตเมชันซึ่งอาจนำมาใช้ได้ในงานบางส่วน เช่น การสื่อสาร การจองห้องพักหรือระบบที่เกี่ยวข้องกับเอกสารแต่ผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมแรงงานกว่าร้อยละ 80 เกี่ยวข้องกับคนที่ต้องให้บริการในด้านต่าง ๆ กับนักท่องเที่ยว จากข้อมูลการสำรวจการท่องเที่ยวของสิงคโปร์ระบุว่าประเทศต่าง ๆ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของโลกส่วนใหญ่ขาดแคลนแรงงาน กรณีของประเทศไทยประมาณว่าอาจขาดแคลนมากกว่า 1.0 ล้านตำแหน่ง มากกว่าหลายประเทศเหตุผลเพราะประเทศไทยมีการขยายตัวด้านการท่องเที่ยวในอัตราที่สูง โดยจำนวนนักท่องเที่ยวคิดเป็นร้อยละ 62.4 ของประชากรทั้งประเทศ

จากข้อมูลของคณะกรรมการธุรกิจท่องเที่ยวและบริการหอการค้าไทย⁽⁴⁸⁾ ตัวเลขช่วง 6 ปีที่ผ่านมา ภาคการท่องเที่ยวเติบโตได้ถึง 1 เท่าตัว หากอัตรายังเป็นเช่นนี้ภายใน 10 ปีข้างหน้าจะคงเติบโตได้ถึงอีกเท่าตัวของอัตราในปัจจุบัน ปัญหาสำคัญที่เป็นความท้าทายต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวคือการขาดแคลนแรงงานที่ต้องการแต่ละปีสูงถึง 2.0 แสนตำแหน่ง ขณะที่แรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดเพียง 3 หมื่นคน ทำให้เกิดช่องว่างของความต้องการแรงงานในอัตราที่สูงมาก การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีด้านท่องเที่ยวของประเทศไทยถูกกีดกันจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนให้มีการเปิดเสรีเพราะแรงงานส่วนนี้มีค่าจ้างสูงกว่าหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียนซึ่งยังมีแรงงานว่างงานค่อนข้างสูง มีข้อเรียกร้องจากสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ผ่อนปรนในเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานด้านโรงแรม โดยเฉพาะอาชีพแม่บ้านและพนักงานยกกระเป๋า ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวมีทั้งผู้ที่สนับสนุนและเห็นต่างในการเปิดเสรีแรงงานภาคท่องเที่ยว

ปัจจุบันมีการกำหนดอาชีพท่องเที่ยวจำนวน 32 ตำแหน่งเป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพของประเทศในกลุ่มอาเซียน (MRA : Asian Mutual Recognition Arrangement) ประกอบด้วย 2 อาชีพหลักคือสาขาที่พักประกอบด้วย 23 ตำแหน่งงาน เช่น แผนกแม่บ้าน แผนกชักรีด แผนกอาหารและเครื่องดื่ม ส่วนสาขาเดินทางประกอบด้วย 9 ตำแหน่ง เช่น ตัวแทนท่องเที่ยวและบริษัททัวร์ โดยอาชีพเหล่านี้ถือเป็น “วิชาชีพท่องเที่ยว” แต่สถานการณ์ปัจจุบันแรงงานในส่วนนี้ของประเทศไทยขาดแคลนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ⁽⁴⁹⁾

(48) ที่มา : www.thaihotelbusiness.com

(49) ที่มา : <http://www.prachachat.net>

6.2.4 บริบทสมาร์ตเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อตลาดแรงงานท่องเที่ยว

ภายใต้พลวัตของเศรษฐกิจดิจิทัลหลายภาคส่วนได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีเอไอและหุ่นยนต์อัจฉริยะที่มีแนวโน้มเข้ามาทดแทนแรงงานมนุษย์ ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอาจเป็นภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อยเนื่องจากเป็นงานบริการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์กับคนมากกว่าเทคโนโลยี เนื่องจากองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยว นอกเหนือจากทุนธรรมชาติ ทุนประเพณีและทุนวัฒนธรรม ยังเกี่ยวข้องกับความพึงพอใจที่จะได้รับการบริการเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการท่องเที่ยวในอนาคตจะเป็นลักษณะเดินทางส่วนบุคคลหรือ FIT (Free and Independent Traveler) โดยไม่ผ่านผู้ประกอบการหรือตัวกลางที่เป็น “Tour Operator” แนวโน้มดังกล่าวทำให้ต้องนำเทคโนโลยีมาใช้ในหลายรูปแบบดังเช่นตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่าง : เทคโนโลยีเพื่อการท่องเที่ยว (Digital Tourism)

1) การใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ (Online Platform Tourism) ในการเลือกแหล่งท่องเที่ยว เกี่ยวข้องกับสมาร์ตแอปพลิเคชันที่ให้นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวและรายละเอียด ซึ่งในส่วนนี้ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาของประเทศไทยได้เริ่มนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้โดยจัดทำเป็นแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564)

2) ระบบการวิเคราะห์ข้อมูลด้านท่องเที่ยวอัจฉริยะ (Tourism Intelligence Center) โดยการใช้เทคโนโลยีเอไอและ Big Data เข้ามาสังเคราะห์ถึงรูปแบบการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวแต่ละกลุ่ม โดยให้นักท่องเที่ยวสามารถวางแผนท่องเที่ยวด้วยตนเองและเข้าถึงแหล่งที่พัก ร้านอาหาร แหล่งท่องเที่ยวได้ในลักษณะ “Smart Trip”

3) การยื่นขอวีซ่าเข้าเมืองอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Tourist Visa) ผ่านทางแอปพลิเคชัน ทั้งด้านเอกสารการชำระเงินและการอนุมัติผ่านทางเว็บไซต์ ซึ่งควรมีการพัฒนาบุคลากรภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวและด้านการตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานท่องเที่ยว

4) การจองโรงแรมหรือสถานที่พักออนไลน์ (OTAs : Online Travel Agent) เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่เปลี่ยนจาก “ออฟไลน์” มาสู่ “ออนไลน์” โดยนักท่องเที่ยวสามารถสำรองห้องพักทางอิเล็กทรอนิกส์โดยตรงได้กับผู้ประกอบการ ซึ่งปัจจุบันมีแอปพลิเคชันจำนวนมากที่ใช้ในการเลือกสถานที่พัก เช่น Expedia Booking Agoda Traveloka ฯลฯ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบราคาและบริการที่ต้องการ ปัจจุบันการจองห้องพักออนไลน์ผ่าน OTAs มีสัดส่วนของผู้ใช้บริการประมาณร้อยละ 35 ของช่องทางการจองโรงแรมหรือที่พักทั้งหมด

แนวโน้มการจองห้องพักออนไลน์ผ่านแอปพลิเคชันเริ่มมีการแข่งขันค่อนข้างสูง ทำให้มีอาชีพใหม่ในการให้บริการวิเคราะห์รายได้ (Revenue Manager) เป็นผู้จัดการรายได้ ควบคุมรายได้ ค่าห้องพักที่มีการจองผ่านระบบออนไลน์ในแต่ละช่วงเวลาหรือฤดูกาลของการท่องเที่ยวโดยราคาจะแตกต่างกัน มีการใช้เทคโนโลยีเอไอและแมชชีนเลิร์นนิง (ML) มาช่วยในการวิเคราะห์ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้เทคโนโลยี ซึ่งจะกระทบการจ้างงานไม่มากนักเพราะแรงงานในส่วนนี้ถือว่าขาดแคลนอยู่

นวัตกรรมการชำระเงินผ่านระบบ e-Payment เป็นทางเลือกของการใช้บัตรเครดิตเป็นรูปแบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์หรือ “e-Wallet” โดยผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ ผ่านสมาร์ทโฟนไม่ต้องพกเงินสด และไม่ต้องแลกเงินตราต่างประเทศสามารถสแกนคิวอาร์โค้ดตามร้านค้า ซึ่งเงินจะถูกตัดออกจากบัญชีในรูปแบบของเงินสกุลท้องถิ่น ช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการชำระเงินด้วยอิเล็กทรอนิกส์ของนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงขึ้นถึง 1.8 เท่า การใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ในปี พ.ศ. 2561 มีมูลค่า 56,443 ล้านบาท เป็นการขยายตัวทั้งเชิงปริมาณสัดส่วนร้อยละ 27.5 และเชิงมูลค่าร้อยละ 11.8 (รายละเอียดดูได้จากตาราง) ในอนาคตเกินกว่าครึ่งของธุรกรรมการเงินของภาคท่องเที่ยวจะเป็นการชำระเงินผ่าน e - Payment ซึ่งประเทศไทยมีภาคเอกชนที่มีศักยภาพ มีความพร้อมและมีกฎหมายที่เอื้อในการเข้าถึงโอกาส

ตารางธุรกรรมการรับชำระเงินผ่านบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์

ปี	การชำระเงินทั้งหมดผ่านสถาบันการเงิน		การรับชำระผ่าน e-money		สัดส่วนต่อธุรกรรมทั้งหมด (ร้อยละ)	
	ปริมาณ (พันรายการ)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (พันรายการ)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ	มูลค่า
ม.ค.- ธ.ค. 2560	81,620	429,358	13,654	27,670	16.72	6.74
ม.ค.- ธ.ค. 2561	80,050	476,894	21,969	56,443	27.44	11.8

(ที่มา : ข้อมูลจาก น.ส.นจิ นิยมกมลชัย และน.ส.ชลิสา กัลยาณมิตร , ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2561)

6.2.5 การพัฒนาบุคลากรด้านท่องเที่ยวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต

แม้ภาคท่องเที่ยวจะยังให้ความสำคัญกับงานบริการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับคนมากกว่าคนกับเทคโนโลยี แต่จากแนวโน้มความไม่พอเพียงระหว่างอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงานทำให้มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการให้บริการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจองห้องออนไลน์หรืองานด้านเอกสารต่าง ๆ รูปแบบของโรงแรมในอนาคตจะมีขนาดเล็กลงไม่เน้นบริการใช้คนน้อยแต่ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูง ขนาดของโรงแรมอาจไม่เกิน 79 ห้อง พื้นที่ใช้สอยอาจจะลดลงน้อยกว่า 30 ตารางเมตร ใช้เทคโนโลยีให้ผู้พักสามารถบริการตนเองโดยพึ่งพาแรงงานน้อยลงเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทักษะบุคลากรที่เกี่ยวข้องตลอดโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

1) ยุทธศาสตร์พัฒนากำลังแรงงานด้านท่องเที่ยว เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานซึ่งเป็นปัญหาและความท้าทายของภาคท่องเที่ยวของประเทศไทย ซึ่งขาดแคลนแรงงานในเกือบทุกแขนงของภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตั้งแต่อาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นแรงงานที่ต้องใช้ทักษะด้านภาษา พนักงานต้อนรับลูกค้าและบริการลูกค้า (Concierge) อาชีพที่เกี่ยวข้องกับแม่บ้าน ชักรีด ทำความสะอาด พนักงานรักษาความปลอดภัย แรงงานในร้านอาหาร แรงงานที่ใช้ในอุตสาหกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับสินค้าที่ระลึกและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

2) การจัดตั้งศูนย์หรือสถาบันพัฒนาทักษะเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเป็นลักษณะการเปลี่ยนทักษะ “Change Skill” โดยเฉพาะด้านทักษะภาษาต่างประเทศที่เป็นจุดอ่อนของแรงงานไทยเป็นทางเลือกการเปลี่ยนงานของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรมและภาคส่วนอื่น ๆ ให้สามารถเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานท่องเที่ยวโดยการจัดหลักสูตร

ระยะสั้นเพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้จบการศึกษาในสาขาต่าง ๆ ซึ่งเรียนมาไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานสามารถเข้ามาอบรมเพิ่มทักษะด้านการท่องเที่ยว

3) การทบทวนเนื้อหาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพท่องเที่ยวของสถาบันการศึกษา ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่เนื้อหาและคุณภาพของผู้จบการศึกษาขาดทักษะและไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ ตั้งแต่พนักงานระดับกลางจนถึงระดับบริหาร และควรให้มีหลักสูตรทวิภาคีด้วยการเชื่อมโยงกับผู้ประกอบการท่องเที่ยวในสาขาต่าง ๆ ให้นักศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาสามารถฝึกงานร่วมไปกับการศึกษาภาคทฤษฎี

4) ควรจัดทำหลักสูตรที่มีสมรรถนะที่สอดคล้องกับมาตรฐานอาเซียน เป็นการยกระดับต้นแบบของสถาบันการศึกษาซึ่งมีศักยภาพให้สามารถผลิตบุคลากรในด้านต่าง ๆ ขณะที่อาชีวศึกษาควรมีหลักสูตรพนักงานต้อนรับและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับแม่บ้านรวมถึงช่างซ่อมบำรุงซึ่งต้องบริการให้กับนักท่องเที่ยว

5) นโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานต่างชาติต้องมีความชัดเจน ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของภาคท่องเที่ยวเป็นปัญหาที่สั่งสมมานาน โดยเฉพาะประเด็นการขาดแรงงานระดับล่าง เช่น แม่บ้าน พนักงานทำความสะอาด พนักงานที่เกี่ยวกับงานในครัวและร้านอาหารซึ่งขาดแคลนแรงงานเป็นแสนคน อาชีพเหล่านี้กฎหมายไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำหากยังไม่ได้รับการแก้ไขจะเป็นปัญหาระยะยาว ด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยควรมีการทบทวนการใช้แรงงานต่างชาติให้สามารถทำงานในภาคท่องเที่ยวของประเทศไทยมากขึ้น เช่น แรงงานที่ต้องใช้ภาษา รวมถึงแรงงานด้านปฏิบัติการอื่น ๆ ซึ่งคนไทยไม่ชอบทำ

6) การพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านท่องเที่ยว เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กรด้านท่องเที่ยวให้มีความเป็นเอกภาพและมีศักยภาพโดยใช้บริบทของ “สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เป็นต้นแบบโดยการพึ่งพาภาครัฐ เนื่องจากภาคเอกชนขาดความเข้มแข็งไม่สามารถที่จะนำพาภาคท่องเที่ยวได้ ซึ่งปัจจุบันศักยภาพการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีมูลค่าอยู่ในอันดับ 4 ของโลก แต่การพัฒนาที่ยั่งยืนต้องเกี่ยวข้องกับการมีองค์กรด้านการท่องเที่ยวที่เข้มแข็งจึงจะสามารถที่จะพัฒนาบุคลากรที่มีศักยภาพ

6.2.6 สรุป : การก้าวผ่านแรงงานอุตสาหกรรมท่องเที่ยวขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต

พลวัตนวัตกรรมและเทคโนโลยีก้าวหน้าที่เข้ามาในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวส่วนใหญ่นำมาใช้ในด้านบริการส่วนหน้า (Front end) ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดโดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาการขายห้องพักหรือการจองพื้นที่โรงแรมหรือรีสอร์ทที่ใช้ระบบออนไลน์เพิ่มจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 70 มีการศึกษาว่าโรงแรมหรือรีสอร์ทที่ใช้บริการจองผ่านระบบออนไลน์จะมีผลต่อรายได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30 นอกจากนี้ยังมีการใช้เทคโนโลยีเอไอและแมชชีนเลิร์นนิ่งในการจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการต่าง ๆ เช่น ด้านการเงินด้านการออกเอกสาร ด้านบัญชี ซึ่งจะกระทบตำแหน่งงานไม่มากเพราะแรงงานในส่วนนี้ขาดแคลนอยู่แล้ว

ทิศทางการท่องเที่ยวในอนาคตจะนำสมรรถนะเทคโนโลยีมาใช้ในงานส่วนหน้าที่เป็น “Front Line” และงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลและเอกสารต่าง ๆ รูปแบบของโรงแรมหรือรีสอร์ทจะมีขนาดเล็กลงใช้คนน้อย แต่หันมาใช้เทคโนโลยีขั้นสูงโดยโรงแรมในลักษณะนี้อาจมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 80 ขณะที่โรงแรมขนาดใหญ่ที่เป็นลักษณะ “Luxury Hotel” ที่มีการใช้แรงงานจำนวนมากจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 การพัฒนาแรงงานด้านการท่องเที่ยวในอนาคตคนหนึ่งคนต้องทำได้หลายหน้าที่หลายตำแหน่ง (Cross Skill) ขณะเดียวกันจะต้องมีความสามารถด้านทักษะที่หลากหลายในลักษณะที่เป็น “Multi-Skill” มีความสามารถ

ในการใช้เทคโนโลยีแม้แต่แม่บ้านและหรือพนักงานรักษาความปลอดภัยก็ต้องเกี่ยวข้องกับงานที่ใช้เทคโนโลยี เช่น ให้คำปรึกษากับนักท่องเที่ยวในการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ หรือการช่วยค้นหาข้อมูลออนไลน์แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าการปรับตัวครั้งใหญ่ของคนทำงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะเกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยี ควบคู่กับการให้บริการ

ประเด็นสำคัญของแรงงานภาคท่องเที่ยวเพื่อการก้าวผ่านด้านเทคโนโลยีความท้าทายอาจมีน้อยกว่าภาคส่วนอื่นเนื่องจากงานส่วนใหญ่เน้นการบริการ ขณะเดียวกันมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสำรองที่พักออนไลน์ อีกทั้งแนวโน้มการขาดแคลนแรงงานในส่วนพนักงานยกกระเป๋า แม่บ้าน ซักรีด พนักงานรักษาความปลอดภัย ร้านอาหาร อยู่ในระดับสูงเป็นปัจจัยเร่งที่จะต้องนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้ทดแทนแรงงานที่ไม่พอเพียง อีกทั้งการเปลี่ยนลักษณะของรูปแบบการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับการขาดแคลนคน เช่น รูปแบบของห้องพักในอนาคตจะมีความเป็นสมาร์โฮเทลขนาดไม่ใหญ่มาก ใช้แรงงานน้อยแต่เทคโนโลยีสูง คนที่ทำงานในอุตสาหกรรมเหล่านี้จะต้องมีทักษะหลากหลายโดยเฉพาะด้านภาษา และการใช้เทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ จากการสังเคราะห์ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจดิจิทัล ซึ่งขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีก้าวหน้าพบว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยเป็นภาคส่วนซึ่งมีศักยภาพมีส่วนอยู่ใน GDP ประมาณร้อยละ 19 มีการจ้างงานประมาณ 3.5 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.30 ของแรงงานที่มีงานทำและก่อนถึงทศวรรษหน้าสัดส่วนจะเพิ่มเป็นมากกว่าร้อยละ 22.6 หรือเป็นแรงงานประมาณ 2 ล้านตำแหน่ง

จากการศึกษาพบว่าการเข้ามาของนวัตกรรมและเทคโนโลยีไม่มีผลกระทบอย่างเป็นนัยเนื่องจากภาคการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์ของคนกับคนมากกว่าคนกับเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งภาครัฐและเอกชนมีการปรับตัวในการเข้าสู่การท่องเที่ยวซึ่งขับเคลื่อนด้วยดิจิทัล หรือ “Digital Tourism” ส่วนใหญ่ใช้ในกระบวนการส่วนหน้า (Frontier Process) ตั้งแต่การค้นหาข้อมูล แหล่งท่องเที่ยว การสำรองสถานที่พักผ่านออนไลน์ การยื่นและอนุมัติเข้าเมืองผ่านทางอีเล็กทรอนิกส์ การชำระเงินด้วยอี-วอลเล็ต ฯลฯ ทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยมีขีดความสามารถก้าวผ่านซึ่งจะเป็นภาคส่วนสำคัญในการรองรับแรงงานถึงทักษะที่ไหลออกจากภาคอุตสาหกรรมและแรงงานในภาคเกษตร ซึ่งอาจถูกคุกคามจากเทคโนโลยี

6.3 กรณีศึกษาการพัฒนาขับเคลื่อนแรงงานเพื่ออนาคตของภาคเกษตรกรรม

6.3.1 บทบาทความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ

ภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมีมูลค่าในระบบเศรษฐกิจประมาณ 1.371 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.4 ของ GDP เปรียบเทียบกับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีสัดส่วนอยู่ในระบบเศรษฐกิจร้อยละ 39.2 ภาคค้าปลีก ค้าส่ง ร้อยละ 16.1 และภาคท่องเที่ยวสัดส่วนร้อยละ 19.1 ถึงแม้ภาคเกษตรกรรมจะมีสัดส่วนต่อ GDP น้อยกว่าภาคส่วนเศรษฐกิจอื่น ๆ แต่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรประมาณ 11 - 12 ล้านคน ซึ่งเป็นกำลังแรงงานที่มีจำนวนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 30.9 ของคนที่มีงานทำทั้งประเทศ มีจำนวนครัวเรือนประมาณจำนวน 5.760 ล้านครัวเรือน มีจำนวนสมาชิกครัวเรือนประมาณ 16.7 - 17 ล้านคน โดยเฉลี่ยแต่ละครัวเรือนจะมีแรงงานภาคเกษตรประมาณ 2.78 คน อายุเฉลี่ยของแรงงานภาคเกษตรประมาณ 56 ปี ขณะที่ผู้สูงอายุ 65 ปีขึ้นไปประมาณ 1.497 ล้านคน หรือสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 12.48 ของประชากรภาคเกษตร เกษตรกรของไทยส่วนใหญ่

นอกจากอายุมากและอยู่ในสภาวะยากจนมีหนี้ครัวเรือนสูง แสดงถึงความเหลื่อมล้ำทั้งระดับผลิตภาพและรายได้เป็นความเปราะบางของแรงงานภาคเกษตร⁽⁵⁰⁾

ความสำคัญของภาคเกษตรถึงแม้มูลค่าในระบบเศรษฐกิจอาจไม่มากเท่ากับภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการแต่เกี่ยวข้องกับประชากรเกือบ 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ บทบาททางสังคมจึงมีสูง ขณะเดียวกันแรงงานภาคเกษตรของไทยกำลังเผชิญกับปัญหาแรงงานสูงวัยมากกว่าภาคส่วนอื่น ๆ ที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันแรงงานหนุ่มสาวย้ายเข้าไปทำงานในเมืองอยู่ในตลาดแรงงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมค้าปลีก ค้าส่ง และภาคบริการต่าง ๆ เมื่อเกษียณหรือออกจากงานก่อนด้วยสาเหตุต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะกลับเข้าไปเป็นแรงงานภาคเกษตรทำให้อายุเฉลี่ยของเกษตรกรจะมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ

6.3.2 สภาวะปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่⁽⁵¹⁾

พื้นที่ภาคเกษตรของประเทศไทยมีประมาณ 149 ล้านไร่ แต่มีพื้นที่เพียงร้อยละ 30 เท่านั้นที่เข้าถึงระบบชลประทาน ทำให้ต้องพึ่งพาน้ำจากธรรมชาติซึ่งมีความไม่แน่นอน ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรชาวนามีจำนวนประมาณ 4.226 ล้านครัวเรือน มีแรงงานประมาณ 8 ล้านคน โครงสร้างเกษตรกรของประเทศไทยอย่างน้อยจนถึงปี พ.ศ. 2573 จะยังอยู่ในสภาพยากจน ผลผลิตการเกษตรเกินกว่าครึ่งส่งออกต่างประเทศ ส่วนใหญ่ในรูปของวัตถุดิบหรือสินค้าเกษตรที่ยังไม่ได้แปรรูปหรือแปรรูปเพียงขั้นต้น ซึ่งต้องแข่งขันด้านราคากับประเทศคู่แข่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า ขณะที่ต้นทุนการผลิตของประเทศไทยสูงทั้งด้านเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ค่าจ้างแรงงานและเครื่องจักร อีกทั้งผลผลิตต่อไร่ต่ำทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ในสภาพยากจน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนรุ่นใหม่ไม่เข้ามาในตลาดแรงงานภาคเกษตร ขณะที่เดียวกันแรงงานส่วนหนึ่งมีการไหลออกเข้าไปอยู่ในเมืองหรือภาคส่วนเศรษฐกิจอื่น ปัญหาของภาคเกษตรที่สำคัญคือรายได้ต่ำ มีความผันผวนด้านราคามีความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของธรรมชาติและมีการขาดแคลนแรงงานอย่างมาก เป็นปัญหาโครงสร้างที่ในช่วง 10 ปีจากนี้ไปยังหาทางออกไม่ได้ เกษตรกรอยู่ได้เพราะการช่วยเหลืออุดหนุนจากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการจํานําและประกันราคาสินค้าเกษตร เงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐและเงินช่วยเหลือแบบประจํารัฐในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะต้องดำรงอยู่ต่อไปไม่ว่ารัฐบาลไหนจะเข้ามาบริหารประเทศ

บทบาทของผลิตภาคการเกษตรในรูปการส่งออก เช่น ข้าว การส่งออกประมาณปีละ 10-11 ล้านตัน ในรูปของข้าวขาว ยางพาราสัดส่วนการส่งออกในรูปของวัตถุดิบประมาณร้อยละ 80-85 ของผลผลิตทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นยางก้อน ยางแผ่น ยางแท่งและน้ำยาง นอกจากนี้พืชเกษตรหลัก เช่น ปาล์มน้ำมัน อ้อย มันสำปะหลัง ฯลฯ ส่วนใหญ่ยังส่งออกในรูปแบบของสินค้ากึ่งสำเร็จรูปหรือยังเป็นวัตถุดิบ โดยภาพรวมแต่ละปีประเทศไทยส่งออกสินค้าเกษตรกรรม ปศุสัตว์และประมงรวมกันมูลค่า 7.424 แสนล้านบาท และส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปมูลค่า 5.728 แสนล้านบาท ตัวเลขเหล่านี้ไม่ได้นำไปรวมกับมูลค่าของภาคเกษตรอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ GDP ไม่สูงและมีแนวโน้มที่ลดน้อยถอยลง

แรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรส่วนใหญ่นอกจากเป็นแรงงานสูงอายุและมีทักษะค่อนข้างต่ำ อีกทั้งระดับการศึกษาส่วนมากระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า แต่ในช่วงที่ผ่านมาแรงงานที่ทำงานนอกภาคเกษตรที่เกษียณอายุหรือออกจากงานก่อนวัยเกษียณมีการกลับไปสู่ภาคเกษตรทำให้สัดส่วนแรงงานเกษตรที่สำเร็จ

(50) ที่มา : สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร, วันที่ 15 ธ.ค. 60

(51) ที่มา : สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วยอิ้งภากรณ์ พ.ศ.2561, www.pier.or.th

การศึกษามีการปรับตัวเพิ่มขึ้นในทุกช่วงอายุ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวจะมีบทบาทสำคัญต่อการปรับตัวของการเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัล สะท้อนจากแรงงานเกษตรรุ่นใหม่ที่ยกระดับเป็น “Smart Farmer” ทั่วประเทศที่จดทะเบียนประมาณ 9.81 แสนราย ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีเพราะจะช่วยให้เกิดการจ้างแรงงานภาคเกษตรอีกทั้งมีการปรับใช้เทคโนโลยีในการยกระดับผลผลิตต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เกษตรกรและแรงงานภาคเกษตรมีความสัมพันธ์อย่างเป็นนัยสำคัญ ยากที่จะนิยามหรือแยกจากกัน เพราะแรงงานเกษตรก็คือเกษตรกรที่ทำงานในแปลงเกษตรกรรมของตนเอง แต่บางขณะหรือในช่วงฤดูการอาจไปรับจ้างเป็นแรงงานอยู่ในเกษตรแปลงอื่น ปัจจุบันจำนวนแรงงานเกษตรมีเท่าไรไม่มีข้อมูลชัดเจน จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยประมาณว่าจำนวนแรงงานที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวของเกษตรกรมีประมาณร้อยละ 42 ของครัวเรือนเกษตรกรหรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 7.2 ล้านคน แต่หากใช้ตัวเลขของกระทรวงแรงงานซึ่งอ้างอิงจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนแรงงานภาคเกษตร ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 มีประมาณ 11.885 ล้านคน ทำให้แรงงานต่อจำนวนสมาชิกครัวเรือนเกษตรกรมีสัดส่วนร้อยละ 70 ที่ผ่านมา ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติจำนวนแรงงานภาคเกษตรเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่างไม่ค่อยมีนัยสำคัญ ทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงว่าแรงงานเกษตรตัวเลขที่แท้จริงเป็นเท่าใด

สาเหตุที่แรงงานเกษตรมีตัวเลขไม่แน่นอนอาจเพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาล บางช่วงฤดูกาลเกษตรกรก็ผันตัวเป็นแรงงานรับจ้างในเกษตรแปลงอื่น ข้อมูลที่น่าสนใจพบว่าจำนวนแรงงานเกษตรจะเพิ่มขึ้นสวนทางกับจำนวนเกษตรกรที่ลดลง อาจเพราะเกษตรกรบางส่วนสูญเสียที่ทำกินและเกษตรกรรายย่อยต้นทุนสูงอยู่ไม่ได้ต้องกลายเป็นแรงงานรับจ้างในที่นาแปลงใหญ่ของนายทุน ทำให้เป็นช่องว่างของการพัฒนาแรงงานเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานนอกระบบขาดหลักประกันและการคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคม ปัญหาสำคัญคือไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานเกษตรโดยตรง เนื่องจากการตีความแรงงานเกษตรคือเกษตรกร ขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะดูแลรับผิดชอบด้านผลิตและตัวเกษตรกรในเชิงสังคม สำหรับนโยบายภาครัฐจะดูแลในลักษณะครัวเรือนที่พึ่งพาตัวเองไม่ได้การช่วยเหลือในลักษณะประชารัฐและเพื่อความมั่นคงมากกว่าที่จะพัฒนาเป็นแรงงานที่มีคุณภาพของประเทศ⁽⁵²⁾

ปรากฏการณ์ใช้เทคโนโลยีของเกษตรกร⁽⁵³⁾

➤ เกษตรชาวนา จำนวนเกษตรกรประมาณ 4.22 ล้านครัวเรือน ใช้เครื่องจักรเกือบ 100 % ส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการเช่าหรือรับจ้างกับผู้ให้บริการในท้องถิ่นแต่เป็นเครื่องจักรที่ไม่ทันสมัย แปลงนาข้าวปัจจุบันมีนายทุนเข้าไปทำเป็นลักษณะเกษตรอุตสาหกรรมครบวงจรที่เป็นเกษตรแปลงใหญ่ (Big Plant) มีการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรอัตโนมัติตั้งแต่เมล็ดพันธุ์ ทำแปลงเกษตร สีข้าว บรรจุถุงและจำหน่ายตรงสู่ตลาด อีกทั้งการส่งเสริมการทำมาตการฟาร์มในสัดส่วนที่สูงขึ้นซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 9.8 แสนราย

➤ เกษตรกรอ้อย ปัจจุบันใช้เครื่องจักรประมาณร้อยละ 20 เพราะส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยพื้นที่เล็ก ราคาเครื่องจักรสูงแต่แนวโน้มความจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องจักรมีมากขึ้น เนื่องจากการขาดแคลนแรงงาน อีกทั้งทำให้เกิดการเผาตออ้อยส่งผลต่อคว้นพิษ แนวโน้มเกษตรกรชาวไร่อ้อยเกือบทั้งหมดซึ่งมีระบบแบ่งปันรายได้กับนายทุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจะมีการยกระดับไปสู่การใช้เทคโนโลยี เนื่องจากเป็นมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและกีดกันทางการค้าของประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลและสินค้าที่มีน้ำตาลเป็นส่วนประกอบ

(52) ที่มา : กรวิทย์ ต้นศรี, ธนาคารแห่งประเทศไทย

(53) ที่มา : การประชุมร่วมระหว่างสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ, วันที่ 23 พ.ค. 62

➤ ยางพารา เกี่ยวข้องกับเกษตรกรประมาณ 1.6 ล้านครัวเรือน ผลผลิตประมาณ 4.24 ล้านตัน ใช้แรงงาน 100% เพราะยังไม่มีเครื่องมือเครื่องกรีดยาง แรงงานต้องใช้ทักษะเฉพาะตัวและต้นยางแต่ละต้นจะมีลักษณะแตกต่างกัน ถึงแม้จะมีการทำเครื่องกรีดยางก็ไม่สามารถใช้งานจริงได้ แรงงานส่วนใหญ่ใช้แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะภาคใต้และภาคตะวันออก

➤ ปาล์มน้ำมัน เกี่ยวข้องกับเกษตรกรประมาณ 2.55 ล้านครัวเรือน ยังไม่สามารถใช้เครื่องจักรหรือเทคโนโลยีในการเก็บทะลายน้ำมันและคัดเลือกผลปาล์มที่สูง แม้แต่ประเทศมาเลเซียซึ่งพัฒนามากกว่าประเทศไทยก็ยังไม่สามารถใช้เทคโนโลยีได้ จำเป็นที่ต้องใช้แรงงานประมาณ 4 แสนคน เกือบทั้งหมดเป็นแรงงานต่างด้าวเครื่องจักรที่ใช้เฉพาะด้านลำเลียงขึ้นและลง

➤ มันสำปะหลัง มีการใช้เทคโนโลยีประมาณร้อยละ 70 เนื่องจากยังต้องมีขั้นตอนขุดมันจากดิน แต่ในอนาคตจะมีสัดส่วนที่สูงขึ้นเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่จะมีความเกี่ยวข้องกับโรงงานผลิตแป้งมันและสตาร์ช (Starch) ซึ่งส่วนใหญ่มีการส่งออกเกี่ยวข้องกับมาตรการสิ่งแวดล้อมของต่างชาติ

➤ สับปะรดสำหรับอุตสาหกรรม เป็นเกษตรกรชาวไร่ส่วนใหญ่ยังใช้แรงงานในการปลูกและเก็บเกี่ยว ขณะที่แปลงเกษตรของโรงงานผลิตสับปะรดสำเร็จรูปขนาดใหญ่มีการใช้เครื่องจักร ต้นทุนค่าแรงในการปลูกและเก็บเกี่ยวคิดเป็นร้อยละ 65 ของต้นทุนทั้งหมด ขณะที่ราคาลูกสับปะรดไม่แน่นอนมีการขึ้นลงตามราคาตลาดและซัพพลาย ทำให้แรงงานมีการเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนไปเป็นการปลูกพืชอย่างอื่น เช่น อ้อย

6.3.3 ปัญหาที่พบ : แรงงานภาคเกษตรเป็นช่องว่างของการพัฒนา

1) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของภาคเกษตร ยังคงเป็นปัญหาหลักอย่างน้อยไปถึงทศวรรษหน้า แม้ว่าจะมีเทคโนโลยีเข้ามาแต่ในบางส่วนก็ทำได้จำกัด เช่น การทดแทนแรงงานกรีดยาง แรงงานในสวนปาล์ม แรงงานด้านประมงและพืชไร่พืชสวนบางชนิด อีกทั้งสังคมไทยรวมไปถึงสังคมชนบทให้ค่านิยมกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทำให้บุตรหลานของเกษตรกรไม่ประกอบอาชีพเกษตรกรเนื่องจากมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ส่งผลให้แรงงานภาคเกษตรในอนาคตจะหายากมากยิ่งขึ้น

2) แรงงานเกษตรเป็นช่องว่างของการพัฒนา คนรุ่นใหม่ไม่นิยมอยู่ในภาคเกษตรและมีการไหลออกอย่างต่อเนื่อง ทำให้ที่ผ่านมามีการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง ภาคเกษตรในอนาคตอาจหดตัวในเชิงปริมาณ ทั้งพื้นที่และจำนวนคน และอาจไม่ใช่แหล่งพักพิงแรงงานที่ออกจากตลาดแรงงาน มีการคาดการณ์ว่าแรงงานเกษตรกรชาวนาใน 10 ปีข้างหน้าจำนวนจะลดลงครึ่งหนึ่งจากปัจจุบัน (ประมาณ 8 ล้านคน)

3) ปัญหาโครงสร้างการใช้แรงงานต่างด้าวของภาคเกษตร เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงาน แต่เนื่องจากไม่ได้เป็นสถานประกอบการและการทำงานไม่แน่นอนเป็นไปตามฤดูกาล ที่อยู่ไม่ประจำทำให้การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมายทำได้ค่อนข้างยาก แรงงานเหล่านั้นจึงกลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

4) กลไกของรัฐเป็นอุปสรรค แนวคิดการเปลี่ยนเกษตรกรที่มีฐานะยากจนให้เป็นเกษตรกรที่เข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ซึ่งกลไกของรัฐบาลเป็นอุปสรรคสำคัญแม้แต่การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ของ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ระยองและฉะเชิงเทรา กว่าร้อยละ 80 ล้วนเป็นพื้นที่

เกษตรกรรม นอกจากแรงงานพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงโอกาสกลับถูกแย่งแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่งให้รายได้ดีกว่าทำให้การขาดแรงงานในพื้นที่ดังกล่าวยิ่งกลายเป็นปัญหามากขึ้น

5) อาชีพเกษตรและแรงงานเกษตรเกี่ยวข้องกันอย่างเป็นนัยสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงด้านอาหาร แต่ขาดแผนขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมเพื่อการก้าวผ่านไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยี ก้าวหน้าซึ่งจะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ (Yield) สามารถแข่งขันราคากับประเทศเพื่อนบ้าน อาชีพและแรงงานภาคเกษตร ในต่างประเทศได้รับการยอมรับว่ามีรายได้ดีกว่าการทำงานในภาคอุตสาหกรรม เกี่ยวข้องกับการเพิ่มทักษะแรงงาน

6) ภาคเกษตรจะต้องมีการเร่งปรับตัวเพื่อการก้าวผ่านภายใต้เศรษฐกิจดิจิทัล แนวโน้มการใช้ เทคโนโลยีในภาคเกษตรจะมีสัดส่วนที่สูงขึ้น เพราะในระยะยาวจำนวนแรงงานภาคเกษตรจะลดลง แต่ในระยะสั้น จะยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานเนื่องจากภาคเกษตรบางประเภทยังไม่สามารถใช้เทคโนโลยีได้ เช่น ปาล์ม น้ำมัน การกรีดยาง การเก็บเกี่ยว รวมถึงการเพาะปลูกของชาวสวนและชาวไร่ที่เป็นพืชผักต่าง ๆ ซึ่งจำเป็น ที่จะต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ ขณะที่ฟาร์มปศุสัตว์มีการพัฒนาสามารถดูแลตัวเองได้ สำหรับภาคประมงเรือ หาลาเชิงพาณิชย์ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเชื่อมโยงกับดาวเทียมรวมถึงโซนาร์ในการหาแหล่งจับปลา แรงงาน ในภาคประมงหลังจากการจัดระเบียบเพื่อลดธงเหลือง (IUU Fishing) ทำให้จำนวนเรือประมงลดลงมากและ ปัญหาการใช้แรงงานผิดกฎหมายน้อยลง

7) การแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานด้วยเทคโนโลยี นโยบายของรัฐบาลในการสนับสนุนเกษตร ก้าวหน้าในลักษณะ Smart Farmer ซึ่งเป็นเกษตรสมัยใหม่ที่มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาพัฒนา ยกระดับประสิทธิภาพการผลิตและการใช้เครื่องจักรเพื่อทดแทนการขาดแรงงาน ซึ่งระยะยาวอาจจะไม่สามารถ พึ่งพาแรงงานต่างด้าวได้ เทคโนโลยีที่มาใช้ เช่น การใช้โดรนขึ้นในแปลงเกษตร การใช้โดรนและดาวเทียม เพื่อการเกษตร การนำระบบ Block Chain มาใช้ในการเชื่อมโยงกับการจัดการพื้นที่ Geo Zoning การใช้ อินเทอร์เน็ตออฟฟิงในการใช้ข้อมูลด้านการจัดการน้ำและการทำวิจัยและพัฒนา (R&D) ปัจจุบัน Smart Farmer ทั่วประเทศมีประมาณ 9.81 แสนราย และมีแนวโน้มที่จะมากขึ้นจากแรงงานเกษตรรุ่นใหม่ที่จะเข้ามาสู่อชีพ เกษตรเป็นทิศทางของเกษตรไทย

6.3.4 การขับเคลื่อนแรงงานภาคเกษตรภายใต้เศรษฐกิจดิจิทัล

บริบทของภาคเกษตรมีความสำคัญต่อประเทศไทย ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ใน ภาคเกษตรจากสภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ทั้งจากความไม่แน่นอนด้านราคาตลอดจนความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทำให้ภาคเกษตรมีความอ่อนแอ แรงงานภาคเกษตรเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานนอกระบบขาดการเข้าถึงโอกาส ด้านการพัฒนาและหลักประกันในอนาคต แต่การขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรรวมถึงเกษตรกรส่วนใหญ่ มีอายุที่ค่อนข้างสูงเป็นผลให้ที่ผ่านมาเกษตรกรไทยมีการปรับตัวพึ่งพาเครื่องจักรและหันมาใช้เทคโนโลยี ในสัดส่วนที่สูงมากขึ้น กล่าวได้ว่า ภายใต้ข้อด้อยของภาคเกษตรไทยกลับกลายเป็นจุดแข็งที่เกษตรกร มีการปรับตัวมาก่อนหน้านี้ในการใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีเข้ามาแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทำให้ แรงงานเกษตรบางสาขาสามารถเข้าถึงโดยเฉพาะเกษตรกรชาวนาสามารถเข้าถึงการใช้เครื่องจักรได้เกือบ 100% ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่เทคโนโลยีที่ทันสมัยแต่เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านประเทศไทยมีความก้าวหน้ามากกว่า

การขับเคลื่อนแรงงานภาคเกษตรภายใต้เศรษฐกิจดิจิทัลได้มีการปรับโครงสร้างโดยการนำเทคโนโลยีใหม่ในรูปแบบต่างๆ เช่น โดรนที่ใช้ในการหว่านเมล็ดพันธุ์ บัญชี ยาฆ่าแมลง แอปพลิเคชันและดิจิทัล แพลตฟอร์มเพื่อการเกษตร การใช้ไอโอทีในโรงเรือนเกษตรและปศุสัตว์การนำเอไอคอมพิวเตอร์อัจฉริยะมาใช้ในการวิเคราะห์จัดการข้อมูลด้านการเกษตร รวมถึงการพยากรณ์ราคาสินค้าในอนาคตอีกทั้งเครื่องจักรที่ใช้ในนาข้าวเป็นระบบอัตโนมัติตั้งแต่การหว่านเมล็ดพันธุ์จนถึงการเก็บเกี่ยว แรงงาน 1 คนสามารถทำเกษตรได้ 40 ไร่ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่และเป็นความท้าทายของแรงงานภาคเกษตรของประเทศไทยที่จะทำอย่างไรในการปรับตัวทักษะเพื่อข้ามผ่านเข้าสู่ยุคดิจิทัล

จากมุมมองของ CEO ธุรกิจเกษตรครบวงจรขนาดใหญ่ของไทย⁽⁵⁴⁾ กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของเกษตรยุคดิจิทัลเป็นเมกะเทรนด์ที่ไม่สามารถอาจหลีกเลี่ยงได้ ภาคเกษตรจะต้องใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อเพิ่มผลิตภาพและผลผลิตต่อไร่ มิฉะนั้นจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่แข่งรายใหม่ ๆ เช่น อินเดียและบังกลาเทศ ซึ่งมีแรงงานราคาถูกจำนวนมากและมีต้นทุนที่ต่ำกว่าประเทศไทย เทคโนโลยีที่จะต้องมาใช้ เช่น หุ่นยนต์ดิจิทัล เอไอ โดรน ไบโอเทค นาโนเทค

เหลือเวลาไม่มากในการปรับตัว เพราะระบบเกษตรกรรมของประเทศไทยส่วนใหญ่มายังอยู่ในยุค 1.0 - 1.5 เป็นเกษตรแปลงย่อยไม่มีเทคโนโลยี ขาดการบริหารจัดการ ขาดการเข้าใจตลาด ขาดทั้งองค์ความรู้และทุนเผชิญกับความเสี่ยงทั้งด้านราคา โรคระบาด ความผันผวนของภัยธรรมชาติ เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้อาชีพเกษตรกรติดกับดักความยากจนเป็นกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุดของประเทศ ทิศทางเกษตรกรรมของประเทศไทยต้องทรานส์ฟอร์มก้าวผ่านด้วยการใช้เทคโนโลยีเป็นทางออกที่จะหลุดพ้นจากกับดัก

6.3.5 สรุป : การก้าวผ่านแรงงานภาคเกษตรขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต

ภาคเกษตรถึงแม้จะมีสัดส่วนอยู่ใน GDP เพียงร้อยละ 8.4 แต่มีความสำคัญต่อทั้งโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคง เกี่ยวข้องกับประชากรจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มมีรายได้น้อยพึ่งพาตัวเองได้ค่อนข้างจำกัด ปัญหาสำคัญคืออายุของแรงงานภาคเกษตรซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่ 56 ปี เป็นผลพวงจากบุตรหลานซึ่งเป็นวัยแรงงานตอนต้นเมื่อออกจากระบบการศึกษาไม่กลับมาประกอบอาชีพเกษตร ผลที่ตามมาคือการขาดแคลนแรงงานในภาคส่วนนี้อย่างต่อเนื่อง การแก้ปัญหาคือการใช้แรงงานต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานอยู่ในสวนยาง ไร่ อ้อย ปาล์ม น้ำมัน แป้งมัน ไร่ สับปะรด รวมไปถึงแรงงานในภาคปศุสัตว์และประมง

ปัญหาสำคัญของแรงงานภาคเกษตรเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานนอกระบบ ขาดข้อมูลบังคับตัวตนและสถานะ ข้อมูลปัจจุบันเป็นข้อมูลในระบบการขึ้นทะเบียนประชากรผู้มีรายได้น้อยเพื่อรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและมาตรการประชานิยมอื่น ๆ แต่ก็ขาดการเชื่อมโยงในลักษณะ Big Data เพื่อนำมาวิเคราะห์จำนวนแรงงานที่กระจายอยู่ในทุกภาคส่วนของเกษตรซึ่งขาดการทำสำมะโนครัว และมีการเคลื่อนย้ายทั้งที่อยู่และลักษณะงานขณะที่แรงงานหนึ่งคน ในแต่ละช่วงเวลาสามารถโยกย้ายไปทำงานเกษตรในลักษณะที่แตกต่างกันหรือบางครั้งก็กลับเข้าไปเป็นแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมและบริการ จากการศึกษาพบว่าข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน

(54) ที่มา : ศุภชัย เจียรวนนท์ ซีอีโอเครือเจริญโภคภัณฑ์, การเกษตร 4.0 ในยุคดิจิทัล www.sarika.co.th

แม้แต่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็มีความขัดแย้ง ทำให้ข้อมูลส่วนใหญ่ไม่สามารถนำมาใช้อ้างอิงในรายงานฉบับนี้ หากประเทศไทยจะขับเคลื่อนไปสู่ Smart Farmer หรือการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยเทคโนโลยีก้าวหน้า เพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานและผลผลิตต่อไร่ จำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำข้อมูล Big Data Analytic ด้วยการนำมาสังเคราะห์เชื่อมโยงข้อมูลเหล่านี้ให้ชัดเจน

ภายใต้การเข้ามาของเทคโนโลยีก้าวหน้าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เครื่องจักรอัตโนมัติขั้นที่ใช้ในการหว่านและเก็บเกี่ยวข้าวและพืชเกษตรอื่น ๆ การใช้โดรนเพื่อการเกษตร การใช้เอไอ การใช้เทคโนโลยีเอไอเพื่อการวิเคราะห์ผลผลิตทางการเกษตร ตลอดจนเทคโนโลยีชีวภาพ นาโนเทคโนโลยี ไบโอเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่ใช้ในเกษตรอวกาศ ฯลฯ เป็นพลวัตที่ไม่ควรละเลยเนื่องจากเกี่ยวข้องกับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและเป็นทิศทางของโลก แม้แต่ประเทศเพื่อนบ้านก็อยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน หากประเทศไทยไม่สามารถก้าวทันให้เข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านี้ในทศวรรษจากนี้ไปขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเกษตรจะมีปัญหา ขณะที่ผลผลิตภาคเกษตรของประเทศไทยเกินครึ่งเป็นอุปสงค์ส่วนเกินของประเทศ จึงต้องส่งออกโดยราคาเป็นปัจจัยกำหนดความอยู่รอด

รายงานในประเทศและต่างประเทศที่น่าเชื่อถือระบุว่าครัวเรือนที่ใช้เครื่องจักรกลเทคโนโลยีทันสมัยสามารถเพิ่มผลผลิตทั้งจำนวนและผลผลิตต่อไร่ รวมถึงรายได้ที่ดีกว่าครัวเรือนที่ไม่ใช้เทคโนโลยีหรือใช้เครื่องจักรที่ล้าสมัย ข้อมูลบ่งชี้ว่าแรงงานเกษตรของประเทศไทยมีการปรับตัวไปสู่การใช้เทคโนโลยีมาก่อนหน้านี้ โดยตัวเลขการใช้แรงงานต่อไร่ลดลงเกือบทุกพื้นที่ของประเทศ สวนทางอย่างหนึ่งกับจำนวนครัวเรือนที่ใช้เครื่องจักรกลที่เพิ่มมากขึ้นและเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน บ่งชี้ว่าโครงสร้าง “AGRI - Structural Transformation” ของภาคเกษตรของประเทศไทยสามารถรับมือเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่การใช้เทคโนโลยีได้ง่ายเพราะถูกข้อจำกัดจากการขาดแคลนแรงงาน

อนาคตของแรงงานภาคเกษตรซึ่งจะต้องยกระดับไปเป็น Smart Farmer เป็นนัยสำคัญต่อประเทศไทยและการก้าวผ่านสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล ระบบการเกษตรจะต้องก้าวผ่านไปได้จึงจะสามารถแก้ปัญหาความยากจนของประเทศซึ่งเป็นกับดักสำคัญของประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเด็นที่จะต้องเร่งแก้ไขนอกเหนือจากกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายแรงงานซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะงานภาคเกษตรซึ่งแตกต่างจากงานภาคอุตสาหกรรมและบริการซึ่งมีเวลาทำงานที่ชัดเจน อีกทั้งภาคเกษตรไม่มีสถานประกอบการเหมือนกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานภาคเกษตรกลายเป็นแรงงานนอกระบบและการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ซึ่งต่างชาติอาจใช้เป็นข้ออ้างการค้ามนุษย์มีผลต่อการส่งออกสินค้าเกษตร

ประเด็นที่สำคัญคือจะอย่างไรให้แรงงานภาคเกษตรรุ่นใหม่กลับเข้ามาในตลาดแรงงานของภาคเกษตรถึงแม้จะมีโครงการยุวเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ แต่ก็พบว่าที่ผ่านมามีจำนวนเข้ามาเป็นแค่หลักพันคน หากแก้ปัญหา “Re-Entry Employment” ของภาคเกษตรไม่ได้จะกลายเป็นปัญหาสำคัญในอนาคต ในทศวรรษหน้าแรงงานเกษตรของประเทศไทยจะมีอายุมากกว่า 60 ปี การที่จะให้ภาคเกษตรยังคงอยู่เป็นครัวของโลกและไปสู่การเป็นเกษตรก้าวหน้าที่ใช้เทคโนโลยี จึงควรมีการจัดระบบโครงสร้างแรงงานเกษตรใหม่ซึ่งจะทำให้สามารถรองรับแรงงานวัยตอนต้นที่มีการศึกษาทั้งอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาเข้ามาเป็นเกษตรกรและแรงงานเกษตรที่มีคุณภาพ แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ภาครัฐเข้าใจปัญหาเหล่านี้หรือไม่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดูแลภาคเกษตรในเชิงผลผลิตและส่งเสริมการเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรมนำผลผลิตเกษตรไปแปรรูป กระทรวงพาณิชย์นำผลผลิตเกษตรไปส่งออกแข่งขันราคาที่ต่ำกว่าทุนโดยรัฐบาลต้องชดเชยในรูปแบบ

ต่าง ๆ ประเด็นคือแรงงานภาคเกษตรซึ่งมีจำนวน 11-12 ล้านคนหรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30 ของแรงงานที่มีงานทำทั้งประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใด

ข้อเสนอแนะการก้าวผ่านแรงงานเกษตรขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต

1) การสนับสนุน Smart Farmer ซึ่งเป็นรูปแบบเกษตรก้าวหน้าที่มีการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเป็นทางออกทั้งการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานและการเพิ่มประสิทธิภาพด้านผลผลิตเชิงปริมาณรวมถึงผลผลิตต่อไร่ เป็นการช่วยให้เกิดการจ้างงานแรงงานภาคเกษตรอย่างเป็นระบบเพราะมีผู้ประกอบการที่มีตัวตนซึ่งจะทำให้สะดวกต่อการพัฒนาทักษะ

2) การสนับสนุนอาชีพเกษตรกรอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่การสนับสนุนและให้ทุนแรงงานวัยตอนต้นให้เรียนสาขาการเกษตร ซึ่งปัจจุบันจำนวนลดน้อยลงควรจะมีการศึกษาและส่งเสริมแนวทางให้เยาวชนเข้าสู่ภาคเกษตรทั้งระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ปรับปรุงหลักสูตรของสถาบันการศึกษาที่สอนสาขาการเกษตรให้เข้าถึงเทคโนโลยีก้าวหน้า ปัจจุบันมีโครงการยุวชนเกษตรหรือ “Young Smart Farmer” แต่มีจำนวนไม่มากควรจะมีการส่งเสริมอย่างเป็นระบบมีการจูงใจทั้งด้านการเงิน การคลัง การบริหารจัดการและการตลาด

3) ควรมีฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับเกษตรแต่ละภาคส่วน ปัจจุบันตัวเลขการจัดกระจายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้เป็นประโยชน์ได้ เนื่องจากแรงงานเกษตร 1 คน สามารถโยกย้ายทำงานเกษตรได้หลายภาคส่วน เช่น บางช่วงเวลาไปรับจ้างอยู่ในนาข้าวและบางช่วงเวลาไปเป็นแรงงานในไร่่อ้อย เป็นต้น

4) การเชื่อมโยงข้อมูล Big Data กับเกษตรกร ที่ไปขึ้นทะเบียนเป็นผู้มีรายได้น้อยเพื่อรับสวัสดิการของภาครัฐว่าตัวตนประกอบอาชีพเกษตรกรอยู่ในแขนงใด ตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อที่จะได้นำมาสังเคราะห์และนำมาจัดทำขึ้นทะเบียนเกษตรกร เพื่อเป็นข้อมูลในการเสริมสร้างประสบการณ์และทักษะใหม่

5) ส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องจักรกลหรือเทคโนโลยีที่มากขึ้น มีการศึกษาที่ชัดเจนว่าสัดส่วนของแรงงานในครัวเรือนที่มีการใช้เครื่องจักรกลทำให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มมากขึ้นจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายที่เป็นวาระแห่งชาติในการผลักดันครัวเรือนเกษตรให้มีการใช้เครื่องจักรกลโดยเฉพาะเครื่องจักรกลเกษตรอโตเมชันแทนเครื่องจักรแบบดั้งเดิมที่ล้าสมัย

6) ควรส่งเสริมธุรกิจให้เช่าหรือรับจ้างด้วยเครื่องจักรกลการเกษตร ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่มักเป็นคนพื้นที่ควรมีการส่งเสริมการต่อยอดธุรกิจเหล่านี้เหมือนมีการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอื่น ๆ และหรือเพิ่มมาตรการทางการคลังและการเงินเพื่อส่งเสริมให้เกิดธุรกิจเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น และมีการใช้เครื่องจักรที่มีเทคโนโลยีสูงเป็นกลไกสำคัญทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าสู่เทคโนโลยีได้ง่ายเป็นการแก้ปัญหาผลผลิตต่อไร่และเรื่องต้นทุน

7) กฎหมายแรงงานไม่สอดคล้องกับสภาวะจริงของภาคเกษตร กฎหมายแรงงานที่บังคับใช้เหมาะสมสำหรับแรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการซึ่งไม่ได้เอื้อกับการบังคับใช้กับแรงงานภาคเกษตรได้อย่างมั่นคง สภาเกษตรกรแห่งชาติมีข้อเสนอใช้แนวทางแรงงานตามฤดูกาลโดยผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวตามฤดูกาลแต่ห้ามโยกย้ายไปทำงานด้านอื่น จำเป็นที่จะต้องแยกกฎหมายแรงงานและค่าแรงขั้นต่ำของภาคเกษตรออก

จากกฎหมายที่มีอยู่ เนื่องจากออกแบบมาสำหรับการทำงานในลักษณะที่มีสถานประกอบการมีเวลาทำงานและสถานที่แน่นอนจึงไม่ได้เอื้อต่อการพัฒนาแรงงานเกษตรอย่างเป็นระบบ

8) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ควรใช้กับแรงงานภาคเกษตร เนื่องจากใช้หลักเกณฑ์การคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่งมีความไม่เหมาะสมเนื่องจากลักษณะงานและความซับซ้อนของงานมีความแตกต่างกัน แรงงานภาคเกษตรไม่มีเวลาเข้าออกและการทำงานที่แน่นอนอยู่กับวิถีความเป็นครอบครัวเดียวกันกับนายจ้าง อีกทั้งสินค้าเกษตรมีราคาต่ำไม่สามารถใช้ค่าจ้างอัตราเดียวกันได้ และคณะกรรมการค่าจ้างไม่มีผู้แทนจากภาคเกษตรแต่ต้องใช้กฎหมายเดียวกัน ทางสภาเกษตรกรแห่งชาติได้เรียกร้องขอให้มีการกฎหมายแรงงานของภาคเกษตรโดยเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้แรงงานต่างด้าวและให้เกิดการส่งเสริมสมาร์ฟฟาร์มเมอร์และเกษตรแปลงใหญ่

6.4 กรณีศึกษา : การพัฒนาขับเคลื่อนแรงงานเพื่ออนาคตของแรงงานสูงอายุ

6.4.1 บทบาทความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ

นิยามและคำจำกัดความผู้สูงอายุ (Older Person) ⁽⁵⁵⁾ ตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ (UN) ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์อายุเริ่มต้นที่เป็นมาตรฐานแน่นอน เพียงแต่ยอมรับโดยทั่วไปว่าหมายถึงบุคคลหรือประชากรที่มีอายุตามปฏิทินตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุเดียวกันกับขององค์การอนามัยโลก ปัจจุบันสัดส่วนประชากรสูงวัยของโลกเฉลี่ยร้อยละ 12.7 แสดงให้เห็นถึงโลกเข้าสู่สังคมสูงอายุ โดยข้อเท็จจริงการกำหนดมาตรฐานว่าผู้ใดจะเป็นคนสูงอายุแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลี ออสเตรเลีย ส่วนใหญ่ใช้เกณฑ์อายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยและในกลุ่มประเทศอาเซียนกำหนดไว้ที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป บางประเทศที่เป็นประเทศด้อยพัฒนา เช่น ในภูมิภาคแอฟริกาใช้เกณฑ์อายุของบุคคลตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไปเป็นการกำหนดบุคคลสูงอายุ เนื่องจากยังมีอายุไม่ยืนยาวจากการไม่สามารถเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การแบ่งเกณฑ์สังคมสูงอายุของสหประชาชาติกำหนดไว้เป็น 3 ระดับ ⁽⁵⁶⁾

1) ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Aging Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่าร้อยละ 7

2) ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศหรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีมากกว่า ร้อยละ 14

3) ระดับสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Hyper-Aged Society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ

(55) ที่มา : www.stou.ac.th

(56) ที่มา : มณีรัตน์ อนุโลมสมบัติ, สังคมผู้สูงวัยรับมือได้ด้วยเทคโนโลยี, www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642056 ส.ค.2560, Bludell, R, Bozio, “The America Economic Review 2011”

นิยามแรงงานสูงวัย (Aging Workers) ⁽⁵⁷⁾ สังคมสูงวัยเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างเป็นนัยกับแรงงานสูงวัย มีความไม่ค่อยชัดเจนว่าควรกำหนดว่าแรงงานสูงวัยควรมีอายุเท่าใดเกี่ยวข้องกับกฎหมายและสื่อนามัยของแต่ละประเทศจึงเป็นเรื่องยากที่จะให้นิยามแรงงานสูงวัย องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ “ILO” ฉบับที่ 162 กำหนดเกณฑ์อายุที่ 45 ปี แต่ก็เริ่มมีข้อเสนอแนะให้เปลี่ยนเกณฑ์อายุให้มากขึ้น ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดเกณฑ์แรงงานที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไปเป็นแรงงานสูงวัย สำหรับแรงงานสูงวัยในประเทศที่พัฒนาแล้วเฉลี่ยอยู่ที่อายุ 65 ปี สำหรับประเทศไทยแรงงานสูงวัยกฎหมายกำหนดว่าหากไม่มีข้อตกลงหรือข้อบังคับการทำงานกับนายจ้างให้อัตราเกณฑ์เกษียณที่อายุ 60 ปี

ค่านิยามข้างต้นต้องแยกแยะแรงงานสูงวัยหรือ “Aging Workers” ออกจากแรงงานมีอายุมากหรือ “Elder Worker” ซึ่งมีความหมายต่างกันหลายประเทศกำหนดว่าผู้ที่ทำงาน 40 ปีขึ้นไปเป็นแรงงานอายุมาก ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุงาน แรงงานสูงวัยเกี่ยวข้องโดยตรงกับสังคมผู้สูงอายุจากค่านิยามที่ไม่ชัดเจน ผู้สูงอายุจึงมักถูกนำไปอ้างอิงเป็นกลุ่มคนในช่วงวัยที่ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพควรให้สิ้นสุดการทำงานหรือเกษียณจากงานกลายเป็นภาระสังคม แนวคิดดังกล่าวทำให้แรงงานต้องออกจากตลาดแรงงาน ส่งผลต่อการขาดแคลนบุคลากรในตำแหน่งงานต่าง ๆ ปัจจุบันมนุษย์มีอายุยืนยาวขึ้นจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และสามารถเข้าถึงแหล่งการรักษาพยาบาล ทำให้มีสุขภาพในการทำงานได้ดีและยังสามารถเป็นแรงงานสูงวัยที่อยู่ในตลาดแรงงานซึ่งปัจจุบันมีจำนวนกว่า 4.06 ล้านคน

ประเทศไทยหากมีการกำหนดอายุการเกษียณจาก 60 ปีเป็น 65 ปี เหมือนประเทศที่พัฒนาแล้วจะทำให้เพิ่มจำนวนแรงงานได้ถึง 6.5 - 7 ล้านคน ในสถานะที่แรงงานของประเทศมีการขาดแคลนจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนอายุการทำงาน รวมถึงมีมาตรการในการพัฒนาทักษะใหม่และการปรับแก้กฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง โดยมีมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อนแรงงานสูงวัยให้สามารถเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานของประเทศ แต่รายงานการศึกษาในต่างประเทศพบว่าการขยายหรือเลื่อนปีเกษียณทำงานออกไป 3 - 5 ปี อาจแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานได้ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยไม่สามารถแก้ปัญหาได้ถาวรเพราะประเทศไทยมีอัตราการเกิดต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกถึง 1.8 เท่า

ข้อมูลทางสถิติของประชากรในแต่ละประเทศ (อัตราการขยายตัวประชากรของไทยเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว)

	โลก	ประเทศ ที่พัฒนาแล้ว	ญี่ปุ่น	เกาหลี	สิงคโปร์	ไทย
อัตราการเกิด (ร้อยละ) Total fertility rate	2.5	1.7	1.5	1.4	1.3	1.4
อัตราการขยายตัวของประชากร (ร้อยละ) Population growth	1.2	0.3	-0.2	0.4	1.8	0.3
อายุคาดเฉลี่ย (ปี) Life expectancy at birth	68	77	83	80	81	73
รายได้ต่อหัว* (เหรียญสหรัฐ) GNI/Capita (USD)	10,551	41,932	38,840	27,450	52,090	*6,590

(ที่มา : The United Nations 2015)

(57) ที่มา : สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ จากหนังสือพิมพ์มติชน, วันที่ 12 ต.ค. 61

การศึกษาจากต่างประเทศพบว่า การเข้าสู่สังคมสูงวัยจะมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มจำนวนแรงงานสูงอายุในเชิงมหภาคมีผลต่อการลดลงของจีดีพี เนื่องจากการบริโภคของครัวเรือนในอนาคตจะชะลอตัวทั้งสินค้าอุปโภคและบริโภคที่ลดลงเพราะคนสูงอายุจะมีรายได้น้อยลงหรือไม่มีรายได้เลย ทำให้มีผลต่ออัตราการบริโภคของประเทศที่ลดลงตามอายุประชากรที่มากขึ้น ขณะที่ค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพจะมีแนวโน้มสูงขึ้นรวมถึงลักษณะความต้องการสินค้าและบริการจะเปลี่ยนแปลงไปตามวัยส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต การศึกษาในต่างประเทศระบุว่าหากจำนวนประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไปขยายตัวร้อยละ 10 จะทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรชะลอตัวร้อยละ 5.5 รวมถึงส่งผลลบต่อผลิตภาพแรงงานที่จะลดลง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในสหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฯลฯ ได้นำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีก้าวหน้าและหุ่นยนต์เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตและธุรกรรมการค้าเพื่อทดแทนประชากรที่เข้าสู่สังคมสูงอายุแบบเต็มที (Hyper Aged Society) จากการศึกษาพบว่าประเทศเหล่านี้ถึงแม้จะเข้าสู่สังคมสูงอายุเต็มรูปแบบมาก่อนหน้าประเทศไทย แต่เศรษฐกิจโดยรวมไม่เห็นผลกระทบอย่างเป็นนัย เพราะมีการขยายอายุการเกษียณโดยให้คนสูงอายุสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยการทำงานในหน้าที่ซึ่งเหมาะสมกับวัย อีกทั้งมีการถ่ายทอดทักษะใหม่เพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถทำงานร่วมกับเทคโนโลยีหรือสามารถทำงานที่เหมาะสม ซึ่งจะไม่ทำให้ประชากรสูงอายุเป็นภาระทางด้านงบประมาณของประเทศและไม่เป็นภาระของสังคมรวมทั้งยังเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีมีคุณค่าให้กับประชากรเหล่านี้⁽⁵⁸⁾

6.4.2 สถานะปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่⁽⁵⁹⁾

ในปีพ.ศ. 2561 มีผู้สูงอายุจำนวน 11.587 ล้านคน สัดส่วนประมาณร้อยละ 17.45 และคาดว่าปี พ.ศ.2564 จะเข้าสู่ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งในปีนั้นจะมีคนสูงอายุประมาณ 13.28 ล้านคนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ในแต่ละปีรัฐบาลต้องเสียงบประมาณสำหรับดูแลคนสูงวัยปีละไม่น้อยกว่า 113.8 แสนล้านบาท ประกอบด้วยเบี้ยยังชีพคนสูงอายุ 66.359 หมื่นล้านบาท ค่ารักษาพยาบาลฟรี (สปสช. รายหัว 3,197 บาท) เป็นเงิน 37.04 หมื่นล้านบาท บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเฉพาะส่วนของคนชราเป็นเงินประมาณ 10.4 หมื่นล้านบาท โดยงบประมาณในส่วนนี้แต่ละปีจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้นเป็นภาระทางการเงินของประเทศในอนาคต หากเปรียบเทียบสังคมสูงอายุซึ่งมีสัดส่วนประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปี (ต่อประชากรทั้งหมด) ของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนสัดส่วนแรงงานสูงอายุเฉลี่ยร้อยละ 9.9 เรียงลำดับ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ สัดส่วนร้อยละ 20 ประเทศไทย สัดส่วนร้อยละ 17.45 ประเทศเวียดนาม สัดส่วนร้อยละ 11.1 ประเทศมาเลเซีย สัดส่วนร้อยละ 9.7 ประเทศอินโดนีเซีย สัดส่วนร้อยละ 8.6 ประเทศฟิลิปปินส์ สัดส่วนร้อยละ 7.7 ประเทศกัมพูชา สัดส่วนร้อยละ 7.0 และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สัดส่วนร้อยละ 6.73

ข้อมูลข้างต้นบ่งชี้ให้เห็นว่าการเข้าสู่สังคมสูงอายุหากขาดการเตรียมพร้อมและนโยบายที่ชัดเจนจะเป็นภาระของประเทศในอนาคต ประเด็นคือประเทศไทยเป็นอันดับ 2 ของประเทศที่มีประชากรสูงอายุมากที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน รองจากประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วรายได้ต่อประชากรต่อคนสูงกว่าประเทศไทยถึง 7.9 เท่า ขณะที่ประเทศไทยอยู่ในระดับประเทศมีรายได้ปานกลางระดับสูง

(58) ที่มา : โครงการศึกษาด้านโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีนัยต่อการดำเนินนโยบาย สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, ก.ค. 2559

(59) ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล กพ., วารสารข้าราชการฉบับที่ 4 พ.ศ. 2561

ต้องใช้เวลารั้ง 2 ทศวรรษจึงจะก้าวไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว การมาถึงของสังคมสูงอายุแบบสมบูรณ์ของประเทศไทยมาเร็วกว่าที่คาด ขณะที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนยังเตรียมการไม่พร้อมที่จะรับมือทั้งจากงบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณสุข งบประมาณประจักษ์ การบริโภคที่จะลดน้อยถอยลงรวมถึงการขาดแคลนแรงงานในอนาคตจะทวีความรุนแรง เมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนโดยที่สังคมสูงอายุของไทยจะส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขัน

โดยข้อเท็จจริงประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 ต่อมา มีการจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ เช่น ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและดูแลประชากรวัยสูงอายุของประเทศ นโยบายการดูแลคนสูงอายุที่เป็นวาระแห่งชาติเห็นได้จากบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างน้อยมาตั้งแต่ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2558) จนถึงฉบับปัจจุบัน อีกทั้งยังกำหนดไว้ในแผนปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งระบุว่าจะมีการกำหนดแนวทางส่งเสริมการทำงานของประชากรสูงอายุในฐานะทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญของประเทศ และยังมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ จากการประเมินพบว่า การส่งเสริมให้แรงงานสูงวัยเหล่านี้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานยังไม่เป็นความเป็นรูปธรรมและขาดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ แผนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นยุทธศาสตร์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุนะยะที่ 1 ซึ่งจะสิ้นสุดในปี พ.ศ.2563 แต่ก็ยังไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนว่าได้อะไร

ดังที่กล่าวประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุในอีก 2 - 3 ปีข้างหน้า ประเทศไทยมีการเตรียมการเพื่อเข้าสู่สังคมสูงอายุนานแล้ว เห็นได้จากการมีมาตรการเบี่ยงชีพรตามอัตราขั้นบันได การให้สวัสดิการในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเดินทางไปโรงพยาบาล การเข้าถึงสุขภาพทั่วหน้า โรงพยาบาลของรัฐทั่วประเทศไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่าย บุคลากรภาครัฐที่เกษียณอายุมีบำเหน็จและบำนาญ ขณะที่ภาคเอกชนหรือผู้ที่ไม่มีงานทำสามารถไปใช้สวัสดิการประจักษ์กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กรณีของประเทศไทยในสายตาของต่างชาติ การเข้าสู่สังคมสูงอายุอยู่ในระดับประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศไทยจัดได้ว่าอยู่ในอันดับ 1 ในกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีสวัสดิการและการดูแลผู้สูงวัยหากไม่นับรวมประเทศสิงคโปร์

แต่สถานะที่เป็นจริงแรงงานสูงอายุซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 17.45 ของประชากรทั้งหมด ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรมมีความไม่พร้อมทั้งด้านการศึกษา ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ระดับต่ำขาดทักษะใหม่ส่วนใหญ่เป็นคนยากจนมีหนี้สินครัวเรือนสูงพึ่งพาสวัสดิการของรัฐ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้อีกทั้งขาดความกระตือรือร้นที่จะฝึกพัฒนาทักษะการทำงานใหม่ ๆ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย ในด้านนี้ถือได้ว่าประเทศไทยมีความอ่อนแอมากที่สุดและเป็นปัญหามากขึ้น จากปัจจุบันแรงงานสูงอายุเกือบเป็น 1 ใน 5 ของประชากร ในอีก 20 ปีข้างหน้าไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุเต็มตัวหรือ “Super Aged Society” ซึ่งจะมีคนสูงอายุ 2 ใน 4 ของประชากร⁽⁶⁰⁾ ในแต่ละปีใช้งบประมาณเกือบ 1.2 แสนล้านบาทและในอนาคตจะสูงขึ้นเป็นเท่าตัว ค่าถามคือจะหารายได้จากไหนมาจ่ายเงินเหล่านี้เพราะอนาคตกลุ่มคนวัยทำงานจะมีแนวโน้มลดน้อยถอยลงเกี่ยวข้องกับงบประมาณประจักษ์และสาธารณสุขของประเทศไทย ซึ่งในทศวรรษหน้าอาจสูงถึงร้อยละ 3.2 ของ GDP สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียนนำหน้าประเทศสิงคโปร์ที่มีอัตราร้อยละ 2.1 ต่อ GDP⁽⁶¹⁾

(60) ที่มา : ศาสตราจารย์ ดร.วรงค์ สุวรรณระดา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 20 มิ.ย.62

(61) ที่มา : UN.World Population Prospects and Global Age Watch 2015

6.4.3 ปัญหาที่พบ : ความท้าทายในการนำแรงงานสูงอายุกลับสู่ตลาดแรงงาน

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อัตราการว่างงานอยู่ในเกณฑ์ต่ำของโลกเป็นปัญหาทางโครงสร้างของประชากรซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 66.374 ล้านคน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2562) พบว่าเป็นประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 11.587 ล้านคน ขณะที่ประชากรวัยเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี มีประมาณ 11.358 เป็นอัตราที่ใกล้เคียงกัน โดยมีอัตราการเกิด 10.5 และอัตราการเสียชีวิต 8.1 ต่อประชากรพันคน อัตราการเพิ่มสุทธิ 2.4 ต่อประชากรพันคนหรืออัตราการเพิ่มต่อปีประมาณ 159,297 คน⁽⁶²⁾ จากตัวเลขดังกล่าวเห็นได้ว่า อัตราการเกิดของประชากรซึ่งจะเป็นแรงงานในอนาคตมีแนวโน้มลดลงค่อนข้างมากขณะที่ประชากรสูงอายุมีจำนวนมากกว่าประชากรที่อยู่ในวัยเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) ถึงร้อยละ 2.0 และอัตรานี้ในอนาคตจะสูงมากขึ้น ประเทศไทยในภาคเอกชนวัยเกษียณค่อนข้างแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของงานโดยกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนเพียงแต่ระบุว่าหากไม่มีข้อตกลงชัดเจนให้ถือว่าอายุ 60 ปีขึ้นไปเป็นการเกษียณการทำงาน แต่มีแรงงานจำนวนมากที่ออกจากงานก่อนระยะเวลาที่เกษียณโดยมีสาเหตุต่างกัน

ประเด็นนี้จะเป็นโจทย์ใหญ่ของประเทศเนื่องจากเข้าสู่สังคมสูงอายุสมบูรณ์ก่อนที่จะประเทศจะเข้าสู่ประเทศซึ่งมีรายได้สูง สังคมสูงอายุจะกลายเป็นภาระของประเทศทั้งด้านเงินเบี้ยคนชราและสวัสดิการอื่น ๆ ปีละเป็นหลักแสนล้าน ในอีกด้านหนึ่งการขาดแคลนคนซึ่งอยู่ในวัยทำงานจะเป็นวิกฤตของชาติในอีก 10 ปีข้างหน้าความจำเป็นที่จะต้องนำแรงงานสูงวัยให้กลับเข้ามาในตลาดแรงงานจึงมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะการขยายระยะเวลาการเกษียณเป็น 65 ปีจะทำให้สามารถเพิ่มแรงงานสูงวัยจากปัจจุบันที่มีประมาณ 4.06 ล้านคนได้ไม่น้อยกว่า 1.5 ล้านคน (ส่วนใหญ่ร้อยละ 88.4 เป็นเพศชาย) โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพและรักษาคณรุ่นเก่าในองค์กรให้สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีหรือสามารถทำงานร่วมกับเทคโนโลยีอัจฉริยะ เช่น การทำงานร่วมกับหุ่นยนต์ (Co - bots)

สาเหตุที่แรงงานวัยทำงานออกจากตลาดแรงงานก่อนเกษียณอายุ

- 1) ตำแหน่งงานถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยี (Process Disruption) การให้ถูกออกจากงานเนื่องจากความสามารถในการทำงานลดลงหรือตำแหน่งงานหายไปจากการถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยี
- 2) ตำแหน่งงานที่ทำอยู่ไม่มีอีกต่อไป (Product Disruption) เนื่องจากสินค้าหรือบริการเป็นของล้าสมัยไม่เป็นที่ต้องการ ทำให้สถานประกอบการที่เคยทำงานอยู่ต้องปิดกิจการถาวร ประสบการณ์และทักษะที่มีอยู่จึงหายไปพร้อมกับตัวสินค้าที่ตลาดไม่ต้องการ
- 3) แรงงานบางส่วนจะเริ่มออกจากตลาดแรงงานตั้งแต่อายุ 45 ปี ปีนแรงงานถึงทักษะหรือไร้ทักษะการศึกษาต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนใหญ่จะกลับไปทำงานในภาคเกษตรหรือมีภาระทางครอบครัว
- 4) จากสถิติแรงงานหญิงจะมีการออกจากตลาดแรงงานเร็วกว่าแรงงานชายเพื่อไปดูแลสามี หรือบุตรที่อายุยังน้อยหรือดูแลพ่อแม่ รวมถึงสมาชิกในครอบครัวหรือไม่สามารถทำงานต่อด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น สุขภาพหรือสภาวะการทำงานไม่เอื้อ เช่น งานใช้สายตา งานใช้กำลังร่างกาย งานเข้ากะดึก ฯลฯ
- 5) แรงงานชายที่จะออกจากตลาดแรงงานก่อนเวลาอันสมควร ส่วนใหญ่มีจากปัญหาสุขภาพหรือไม่ดูแลสุขภาพ เช่น ยาเสพติด ดื่มสุราเรื้อรัง ไม่สามารถทำงานบางประเภทได้ ได้แก่ งานก่อสร้าง งานควบคุมงานขับรถบรรทุก งานควบคุมเครื่องจักร งานที่ต้องใช้กำลัง งานที่ต้องใช้สายตาหรือความสามารถที่ลดน้อยลงจากอายุมากขึ้น ฯลฯ

(62) ที่มา : สถาบันวิจัยประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล <http://www.ipsr.mahidol.ac.th>

6) ปัจจัยที่มีผลต่อการออกจากงานของคนวัยทำงานขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านครอบครัวเป็นปัจจัยสำคัญ รองลงมาเป็นเรื่องเศรษฐกิจ เนื่องจากรายได้ไม่พอใช้จำเป็นที่จะต้องไปทำงานอิสระ เช่น ค่าขายส่วนตัวหรือ กลับไปภูมิลำเนา

แนวทางในการนำแรงงานสูงอายุกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน⁽⁶³⁾

การเข้าใจถึงสาเหตุของการออกจากงานของคนวัยทำงาน เกี่ยวข้องกับความสามารถในการนำแรงงาน เหล่านี้กลับเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานเกี่ยวข้องกับโครงการเสริมทักษะและทักษะใหม่ (Re-Skill and Change skill) การออกแบบหลักสูตรที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุรวมถึงแรงงานหญิงให้สามารถกลับเข้ามา ในตลาดแรงงานได้อย่างเป็นระบบ ประเด็นเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องมีการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะมาตรการทางการคลังเกี่ยวกับการให้สิทธิลดหย่อนทางภาษีและหรือการลดอัตราภาษีบุคคลสำหรับ แรงงานสูงอายุ การเริ่มต้นเห็นได้จากกระทรวงแรงงานมีโครงการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นการ ร่วมมือกับภาคเอกชนโดยตั้งเป้าหมายใน 2 ปีข้างหน้าให้ได้ 1.0 แสนคน โดยการให้สามารถกลับเข้าไปทำงาน หรือประกอบอาชีพอิสระ นอกจากนี้กรมกิจการผู้สูงอายุได้มีแนวทางในการขยายอายุเกษียณแรงงานในระบบ โดยส่งเสริมให้มีความรู้ด้านเทคโนโลยีเบื้องต้น เช่น การจำหน่ายสินค้าออนไลน์ การอบรมทักษะใหม่ให้ ผู้สูงอายุ การออกแบบบรรจุภัณฑ์ การเป็นผู้แนะนำหรือให้คำปรึกษา

สำหรับภาครัฐบาลซึ่งมีบุคลากรบริหารราชการ-ป้องกันประเทศและรัฐวิสาหกิจรวมกันประมาณ 2.72 ล้านคน เป็นข้าราชการประมาณ 1.65 - 1.8 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.2 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ แนวคิดการขยายอายุเกษียณของข้าราชการอย่างน้อยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีการบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ และมีการออกพระราชกฤษฎีกาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3/21 มี.ย.62) ให้มีการศึกษาและ เตรียมความพร้อมในการขยายอายุการทำงานของข้าราชการระดับสูงประเภทวิชาการ ระดับผู้เชี่ยวชาญและ ระดับทรงคุณวุฒิที่มีความจำเป็นจนถึงอายุ 63 ปี โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงๆละ 1 ปี จนถึงปี พ.ศ. 2567 (ช่วงที่ทำ รายงานยังไม่มีผลบังคับใช้)

ผลการศึกษาของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ต.ค.2561) ได้ศึกษาการส่งเสริมการทำงาน ของผู้สูงอายุในสถานประกอบการ จากตัวอย่างพบว่าการทำงานของสูงอายุสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลน แรงงานของธุรกิจได้ ในกลุ่มบริษัทจำกัดมีเพียงร้อยละ 26 เท่านั้นที่มีการจำกัดอายุเกษียณทำงานอย่างเป็นทางการโดยมีตัวอย่างของธุรกิจเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น มีแผนในการปรับอายุการเกษียณให้มากกว่า 60 ปี จากแบบสอบถามธุรกิจที่จ้างแรงงานสูงอายุเห็นว่า

จุดแข็งสำคัญของแรงงานสูงอายุ : การมีความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน มีความรับผิดชอบ ในหน้าที่การทำงานสูง การจ้างบุคลากรสูงอายุในบางตำแหน่งสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนคนทำงานได้ งานที่เหมาะสม เช่น เป็นพี่เลี้ยง เป็นโค้ช เป็นผู้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ งานที่เกี่ยวข้องกับเอกสาร การตรวจสอบคุณภาพ และงานที่ต้องใช้ความรอบคอบต่างๆ

จุดอ่อนสำคัญของแรงงานสูงอายุ : ปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาการเดินทาง ผลผลิตแรงงานต่ำ ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยี ไม่สามารถทำงานภายใต้ธุรกรรมใหม่หรือกระบวนการผลิต ที่ใช้อัตโนมัติขึ้น โดยเฉพาะประเด็นการทำงานร่วมกับคนต่างวัยเป็นข้อกังวลสำคัญต่อการจ้างงาน

(63) ที่มา : www.thairat.co.th

ตัวอย่างความคิดเห็นและทัศนคติที่มีต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ

(หน่วยร้อยละ)

หัวข้อ	☒ ไม่เห็นด้วย	☒ เห็นด้วย	ไม่มีความคิดเห็น
ผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานเป็นประโยชน์ต่อองค์กร	49.9	25.4	24.7
สุขภาพของผู้สูงอายุเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน	13.0	56.0	31.0
ผู้สูงอายุไม่สามารถปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยี	26.6	39.8	33.6
ผู้สูงอายุไม่สามารถปรับตัวกับธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว	33.3	27.9	38.8
ผู้สูงอายุไม่สามารถรับการพัฒนาทักษะใหม่หรือฝึกอบรมเพิ่มได้	43.4	23.3	33.0
ประสิทธิภาพการทำงานของผู้สูงอายุเป็นประโยชน์ต่อองค์กร	4.2	85.5	10.3
อายุยังคงเป็นเกณฑ์สำคัญในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน	14.2	60.8	25.0
การจ้างงานผู้สูงอายุช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน	20.5	43.8	35.7
ผลิตภาพแรงงานผู้สูงอายุต่ำทำให้ค่าใช้จ่ายของธุรกิจสูงขึ้น	32.6	25.6	41.8
ควรมีการพิจารณาขยายอายุเกษียณงาน 60 ปีขึ้นไป	15.0	54.8	30.2

(ที่มา : เรียบเรียงจาก โครงการศึกษาสถานการณ์การจ้างงาน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 79)

6.4.4 กรณีศึกษา : ประเทศต้นแบบแรงงานสูงอายุเพื่อการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุกลายเป็นประเทศที่มีผู้สูงอายุมากที่สุดเป็นอันดับ 2 ของอาเซียนเป็นรองแค่สิงคโปร์เท่านั้น ผลที่ตามมาในอนาคตที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือกำลังของคนทำงานในตลาดแรงงานจะลดน้อยถอยลง การขยายอายุเกษียณการทำงานอาจช่วยผ่อนคลายความเครียดได้ในระดับหนึ่งแต่ไม่ใช่การแก้ปัญหา โจทย์การขับเคลื่อนแรงงานในอนาคตเกี่ยวข้องกับความสามารถในการนำแรงงานสูงอายุซึ่งยังมีสมรรถนะทางร่างกายให้สามารถกลับเข้ามาเป็นกำลังแรงงานของประเทศ แต่ภายใต้ข้อจำกัดความสามารถในการปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีหรือการไม่สามารถติดตามธุรกรรม - ธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงจากนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป อีกทั้งแรงงานสูงอายุของไทยส่วนใหญ่เป็นระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำมีข้อจำกัดด้านการปรับรับทักษะใหม่ที่แตกต่างไปจากในอดีต แนวทางในการขับเคลื่อนแรงงานสูงอายุเพื่ออนาคตจำเป็นที่จะต้องใช้กรณีศึกษาของประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงอายุก่อนประเทศไทย เพื่อนำมาถอดบทเรียนประยุกต์ใช้ ประเทศต้นแบบสังคมสูงอายุซึ่งมีการพัฒนาการแรงงานสูงวัยให้สามารถมีทักษะกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานมีการพัฒนาทักษะให้สามารถทำงานร่วมกับเทคโนโลยีก้าวหน้า

กรณีศึกษาประเทศต้นแบบที่เข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์

1) ประเทศสิงคโปร์⁽⁶⁴⁾

เป็นประเทศอยู่ในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ก่อนประเทศไทย โดยสัดส่วนประชากรที่อายุเกิน 60 ปี มีสัดส่วนร้อยละ 20 ของประชากร สัดส่วนผู้สูงอายุที่มีงานทำคิดเป็นร้อยละ 66 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ในปี พ.ศ.2561 ค่าเฉลี่ยคนสิงคโปร์อยู่ที่อายุ 40.8 ปี และสัดส่วนประชากรอายุ 65 ปี คิดเป็นร้อยละ 13.7 เกือบจะเข้าสู่ประเทศสังคมสูงอายุล่วงแล้ว

(64) ที่มา : <https://voicetv.co.th> และสำนักงานในประเทศสิงคโปร์ www.singapore.mol.go.th

(Hyper-Aged Society) ปัจจุบันอายุเกษียณของภาคเอกชนสิงคโปร์อยู่ที่ 62 ปี ภายใต้ข้อตกลงของรัฐบาล ในรูปไตรภาคีกำหนดให้มีโครงการ “Re - Entry Employment Aged” หากลูกจ้างมีอายุครบสามารถต่ออายุ การจ้างงานใหม่ไปถึง 67 ปี โดยเป็นการค่อย ๆ บังคับใช้ทีละน้อยเพราะผู้ประกอบการต้องการปรับตัวและ เพื่อยังคงให้การจ้างงานมีความยืดหยุ่นสามารถรองรับโมเดลธุรกิจภายใต้ดิจิทัลเทคโนโลยี

ทศวรรษหน้าอัตราส่วนของประชากรที่ไม่ทำงานต่อประชากรที่ทำงาน (Dependency Ratio) ของสิงคโปร์จะปรับจากอัตราปัจจุบันเป็นร้อยละ 50 ส่งผลให้ประชากรวัยทำงานต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้น เพื่อแบกรับภาระค่าใช้จ่ายโดยประกันสังคมของสิงคโปร์ใช้ลักษณะการออมเพื่อการเกษียณ โดยรัฐได้เข้ามา สมทบช่วย รัฐบาลสิงคโปร์ได้เตรียมแผนรับมือสังคมสูงอายุโดยมีนโยบายที่เป็นวาระแห่งชาติ ปัจจุบันค่าใช้จ่าย ด้านสาธารณสุขคิดเป็นร้อยละ 2.1 ของจีดีพี (ประเทศไทยร้อยละ 1.0 - 1.5 ต่อจีดีพี) ในปี พ.ศ. 2573 คาดว่าประชากร สูงอายุอาจเพิ่มขึ้นถึงเท่าตัวคิดเป็นครึ่งหนึ่งของประชากรของประเทศเป็นความท้าทายของประเทศสิงคโปร์ เพราะหากก้าวผ่านไม่ได้จะทำให้เศรษฐกิจอาจหดตัวอย่างรุนแรง

แนวทางการก้าวผ่านสังคมสูงอายุของสิงคโปร์

- (1) นโยบายรัฐบาลจัดทำเป็นวาระแห่งชาติ “Singapore National Blueprint” โดยมีกระทรวง สาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ
- (2) นโยบายขยายอายุเกษียณการทำงาน ทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชนจาก 65 ปีเป็น 67 ปี เป็น การเพิ่มกำลังแรงงานของประเทศและช่วยการขาดแคลนกำลังคนได้ประมาณ 10 ปี
- (3) นโยบายสนับสนุนให้บริษัทจ้างผู้สูงอายุ โดยรัฐบาลมีหน่วยงานจัดหางานที่เหมาะสมให้กับ ผู้สูงวัยเป็นการสร้างงานและสร้างรายได้โดยให้เงินสนับสนุนแก่บริษัทที่จ้างผู้สูงอายุให้ทำงาน ต่อในลักษณะเป็นเครดิตพิเศษให้กับนายจ้าง (Special Employment Credit)
- (4) โครงการสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund) โดยมีเงื่อนไขให้ลูกจ้าง ที่ประสงค์จะได้เงินสมทบต้องเข้าร่วมกับกองทุนนี้แต่ไม่ครอบคลุมกลุ่มอาชีพอิสระ
- (5) นโยบายเพิ่มทักษะและเสริมทักษะใหม่ รัฐบาลมีการส่งเสริมทักษะทั้งในรูปแบบการเรียน ขึ้นพื้นฐานและรูปแบบการเรียนรู้ที่เฉพาะเจาะจงสำหรับแรงงานที่อาจต้องเปลี่ยนทักษะใหม่ สร้างกลุ่มคนที่เรียกว่า “Senior Worker” ให้สามารถทำงานในตำแหน่งที่เป็นซูเปอร์ไวเซอร์
- (6) นโยบายส่งเสริมให้ผู้หญิงทำงานมากขึ้น โดยนำหญิงวัยทำงานที่ออกจากงานเพื่อดูแล ครอบครัวเมื่อหมดภาระให้สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน

2) ประเทศเกาหลีใต้⁽⁶⁵⁾

เป็นประเทศอยู่ในกลุ่มเอเชียแปซิฟิกเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วอัตราการเกิดร้อยละ 1.4 ใกล้เคียงเท่ากับประเทศไทย สัดส่วนผู้สูงอายุที่มีงานทำคิดเป็นร้อยละ 64 ของประชากรสูงอายุค่าใช้จ่าย สาธารณสุขต่อจีดีพีประมาณร้อยละ 4 สูงกว่าประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วแต่ระดับ ความยากจนของคนที่อายุ 60 ปีขึ้นไป ยังพบว่ามีส่วนจำนวนมากที่ยังอยู่ในสภาพความยากจน เกาหลีใต้ เป็นประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงอายุก่อนไทยและผ่านเร็วกว่าหลายประเทศในเอเชีย สัดส่วนประชากรไม่ได้ทำงาน ต่อประชากรทำงานหรือ “Dependency Ratio” ใกล้เคียงกับสิงคโปร์ เนื่องจากแนวโน้มการสร้างครอบครัว ช้าลงและประชากรรุ่นใหม่ไม่ยอมมีบุตรหรือมีแค่ 1 คน การเปรียบเทียบนโยบายการก้าวผ่านสู่สังคมสูงอายุ

(65) ที่มา : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย www.thaigri.org.co.th

ยังขาดแผนนโยบายที่เป็นวาระแห่งชาติ ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหลังเกษียณอาจไม่เพียงพอ ซึ่งกรณีดังกล่าวคล้ายกับกองทุนเกษียณอายุประกันสังคมของไทย ผู้สูงอายุของเกาหลีใต้ร้อยละ 48.5 ยังอยู่ในสภาวะยากจนซึ่งตัวเลขนี้สูงกว่าหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยทำให้แรงงานสูงอายุต้องหางานทำเพื่อแลกกับค่าจ้างขั้นต่ำ แต่จุดแข็งของเกาหลีใต้คือการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวัน

แนวทางการก้าวผ่านสังคมสูงอายุของเกาหลีใต้

(1) นโยบายการขยายอายุเกษียณการทำงาน เกาหลีใต้มีการขยายอายุเกษียณจาก 55 ปี เป็น 60 ปี และข้าราชการขยายเพิ่มเป็น 65 ปี เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

(2) หลักประกันแรงงานสูงอายุที่ออกจากราชการ รัฐบาลจะไม่เข้ามาสมทบเหมือนกับประเทศไทย แต่ใช้วิธีประกันรายได้หลังเกษียณระยะยาว (Long Term Insurance) โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบ คล้ายกับประเทศไต้หวันโดยมีการประเมินสถานะหากเป็นคนยากจนรัฐบาลจะเข้ามาช่วยเหลือด้านสุขภาพ โดยมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาดูแล

(3) นโยบายส่งเสริมผู้สูงอายุทำงานมากขึ้น เกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่ผู้สูงอายุวัยทำงานเมื่อแต่งงานมักออกจากงานเพื่อไปดูแลครอบครัวสังคม ยังมีช่องว่างระหว่างแรงงานชายและแรงงานหญิงเกี่ยวข้องกับอัตราค่าจ้างที่แตกต่างกัน รวมถึงการเติบโตในอาชีพการทำงานเป็นปัจจัยทำให้แรงงานหญิงออกจากงานก่อนเวลา

(4) นโยบายสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานของเกาหลีใต้ ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนักทำให้ขาดแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานสูงอายุเข้ามาทำงานและไม่มีมาตรการภาครัฐอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรม ทำให้แรงงานบางส่วนจำเป็นต้องยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ แสดงถึงการออกแบบนโยบายที่ไม่รัดกุม อีกทั้งมีแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานผิดกฎหมายเข้ามาแย่งงาน ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลให้ความสำคัญเข้มงวดมีการจับกุมอย่างจริงจัง

3) ประเทศญี่ปุ่น⁽⁶⁶⁾

เป็นประเทศต้นแบบของการพัฒนาเนื่องจากเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ก้าวสู่สังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ (Hyper-Aged Society) มีประชากรที่มีอายุ 65 ปีมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ สัดส่วนคนสูงอายุที่มีงานทำคิดเป็นร้อยละ 67 ของประชากรสูงอายุ ขณะที่ประเทศไทยสัดส่วนแรงงานสูงอายุและมีงานทำคิดเป็นร้อยละ 71 เนื่องจากประเทศไทยยังพึ่งพาภาคเกษตรค่อนข้างสูงแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรทำให้คนสูงอายุยังเป็นกลุ่มคนที่มีงานทำ ค่าใช้จ่ายสาธารณสุขบุคคลต่อจีดีพีของญี่ปุ่นมีสัดส่วนร้อยละ 8.6 สูงกว่าประเทศไทยถึง 5.7 เท่า ตัวอย่างค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขของประเทศไทยในอนาคตควรนำตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้เข้ามาศึกษาภาวะสังคมสูงวัยประเทศญี่ปุ่นเป็นปัจจัยสำคัญมีผลต่อการขยายตัวของจีดีพีที่ไม่ค่อยเติบโต เนื่องจากการขาดแรงงานทำให้การลงทุนต้องไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ การมีอายุที่ยืนยาวทำให้คนญี่ปุ่นเป็นนักออมระดับโลกมีการใช้จ่ายอย่างระมัดระวังส่งผลต่อการเติบโตของการบริโภคในประเทศและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจญี่ปุ่นมาเป็นเวลานาน ประชากรของญี่ปุ่นร้อยละ 70 ยังมีการทำงานหลังเกษียณอายุโดยส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง

(66) ที่มา : steemit.com และ ไตวะ จีเคียวริตี้ <http://mrgonline.com>

แนวทางการก้าวผ่านสังคมสูงอายุของญี่ปุ่น

(1) นโยบายการขยายอายุการเกษียณ รัฐบาลญี่ปุ่นมีการขยายเวลาผู้สูงอายุให้สามารถทำงานนานมากขึ้นโดยขยายอายุการเกษียณข้าราชการจาก 62 ปีเป็น 65 ปี (ในปี พ.ศ.2563) ส่วนภาคเอกชนสามารถขยายเวลาเกษียณอายุงานได้ถึง 70 ปี โดยรัฐบาลสนับสนุนด้านการเงินให้กับภาคธุรกิจในลักษณะเงินตอบแทนบำนาญที่สูงขึ้นสำหรับแรงงานที่ประสงค์ต่ออายุสัญญาการทำงานโดยแบ่งเป็น 2 ระดับคือ 65 ปีและ 70 ปี ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายกำหนดการเกษียณอายุการทำงานอย่างเป็นทางการ (Official Retirement Act.) ด้วยการกำหนดอายุการทำงานไว้อย่างชัดเจน กฎหมายใหม่ซึ่งจะมีผลในปี พ.ศ. 2563 กำหนดเกษียณอายุงานไว้ที่ 65 ปี

(2) การใช้ประกันรายได้หลังเกษียณระยะยาวโดยการเก็บเงินผ่านการประกันรายได้และสุขภาพ (Long Term Care Insurance) ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบมีเงินรายเดือนให้กับผู้เกษียณการทำงาน รวมถึงการเข้าถึงการประกันสุขภาพแต่รัฐบาลจะไม่เข้ามาช่วยเหลือเหมือนประเทศไทย

(3) นโยบายสนับสนุนให้ผู้ประกอบการจ้างงานผู้สูงอายุโดยการสนับสนุนการเงินกับภาคธุรกิจที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ มีการจัดตั้งศูนย์กองทุนขึ้นมาโดยเฉพาะเรียกว่า “Silver Human Resource Center” เพื่อช่วยในการหางานที่เหมาะสมที่ใช้กายภาพน้อยลงมีการออกแบบโปรแกรมสร้างสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้เอื้อต่อผู้สูงอายุซึ่งต้องมีความยืดหยุ่นไม่เหมือนกับแรงงานวัยทำงานปกติ

(4) โครงการส่งเสริมเอกชนขยายเวลาเกษียณอายุการทำงานและรับคนที่เกษียณแล้วกลับเข้าทำงาน (Re-Entry Employments) พร้อมไปกับการสนับสนุนส่งเสริมการเพิ่มทักษะ ทั้งทักษะใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีมีโปรแกรมสร้างทักษะมีโปรแกรมทักษะในอนาคต โดยรัฐบาลให้เงินสมทบและกระตุ้นให้เกิดการร่วมมือกับรัฐบาลภาคการศึกษาและบริษัทเอกชน

(5) โครงการสร้าง Senior Worker Program โดยร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการนำแรงงานที่เกษียณอายุตั้งแต่ระดับบริหาร หัวหน้างาน ให้สามารถกลับไปเป็นที่ปรึกษาหรือผู้บริหาร รวมถึงงานพาร์ทไทม์ เนื่องจากคนสูงอายุเหล่านี้มีประสบการณ์และความรู้สูงผ่านการทำงานมายาวนานหากมีการสร้างทักษะใหม่ได้ กลุ่มคนเหล่านี้ก็จะสามารถกลับมามีประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความสนใจเพราะเป็นการยกระดับผลิตภาพแรงงานในระยะยาวและเป็นต้นแบบของอีกหลายประเทศ

(6) นโยบายสร้างแรงจูงใจให้ผู้หญิงกลับเข้ามาในตลาดแรงงาน วัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นเมื่อแต่งงานมีครอบครัวผู้หญิงจะต้องออกจากงานไปดูแลครอบครัว รัฐบาลมีโครงการสร้างแรงจูงใจให้กลุ่มสตรีเหล่านี้กลับเข้ามาทำงานเพราะส่วนใหญ่ยังอยู่ในวัยทำงาน

(7) การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของคนสูงวัย เกี่ยวข้องกับนโยบายรองรับแรงงานสูงวัยให้เข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน โดยการพัฒนาให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้าถึงเทคโนโลยีขั้นสูง เช่น โรบोटิกและปัญญาประดิษฐ์

4) มาตรการรับมือสังคมสูงอายุของประเทศพัฒนาแล้ว (G20)⁽⁶⁷⁾

การประชุมกลุ่มประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้าที่ประเทศญี่ปุ่นเมื่อปลายเดือนมิถุนายน 2562 มีการประชุมนอกรอบที่นครฟูกูโอกะ เป็นครั้งแรกที่มีการจัดวาระปัญหาเศรษฐกิจโลกที่เป็นผลพวงจากสังคมผู้สูงอายุ ทำให้อัตราการเกิดลดลงส่งผลต่อแรงงานที่ลดน้อยถอยลงจนนำไปสู่การชะลอตัวของเศรษฐกิจเป็นความเสี่ยงของโลกในอนาคตประเทศต่าง ๆ ที่มีประชากรสูงวัยเพิ่มขึ้นเตือนให้เร่งแก้ปัญหาโดยใช้กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นซึ่งค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพและสาธารณสุขของคนสูงวัยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 8.6 ของจีดีพี ขณะที่หลายประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สิงคโปร์และประเทศในยุโรปขาดแคลนแรงงานสังคมสูงวัยกลายเป็นปัญหาระดับโลกโดยที่ประชุมเรียกร้องให้มีมาตรการเตรียมตัวให้พร้อมก่อนเข้าสู่สังคมสูงอายุจริงจังซึ่งจะสร้างแรงกดดันต่อเศรษฐกิจ

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) รายงานว่าประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกากำลังประสบปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะประเทศสเปนและอิตาลี แม้แต่ประเทศเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น บราซิล เกาหลีใต้ ไทย สิงคโปร์ ต่างเผชิญกับสภาพประชากรศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งที่การพัฒนาประเทศยังอยู่ในระดับขั้นต้น โดยโออีซีดีคาดว่าในอีก 3 ทศวรรษหน้า ประชากรโลกที่มีอายุเกิน 60 ปีจะมีอยู่ถึง 2 พันล้านคนหรือสูงกว่าปัจจุบัน 2 เท่า สังคมสูงวัยเกี่ยวข้องกับแรงงานสูงวัยและการหดตัวของจำนวนแรงงานอย่างรวดเร็วอย่างประเทศญี่ปุ่นกำลังประสบ นอกจากนี้ต้องย้ายฐานการผลิตแล้วยังต้องแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายในระบบบำนาญแห่งชาติ

แนวทางการแก้ปัญหาสังคมสูงวัยของกลุ่มประเทศ G20

1) ประเทศต่าง ๆ ต้องเตรียมตัวให้พร้อมก่อนเข้าสู่สังคมสูงวัยซึ่งจะสร้างแรงกดดันต่อภาคเศรษฐกิจอย่างมาก มีการเรียกร้องให้แรงงานสูงวัยโดยเฉพาะแรงงานหญิงเพิ่มบทบาทกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยรัฐบาลจะต้องมีมาตรการทั้งการเงินและการคลังเข้ามาสนับสนุน

2) ให้มีการจัดการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้และสวัสดิการทางสังคมทั้งก่อนและหลังเกษียณอายุจากที่รัฐให้การสนับสนุนทั้งหมดหรือบางส่วนให้มาใช้ในการออมหรือการประกันรายได้หลังเกษียณ

3) สนับสนุนให้มีการจ้างงานต่อเนื่อง ได้แก่ ให้มีการจ้างแรงงานที่เกินอายุเกษียณหรือเพิ่มสัญญาการจ้างงานให้ทำงานต่อ (Continue Employment) การจ้างแรงงานสูงวัยในลักษณะไม่เต็มเวลา (Part-time Employment) และการจ้างงานแรงงานสูงวัยแบบเต็มเวลา มีทั้งจ้างงานต่อเนื่องหรือรับแรงงานสูงวัยจากที่อื่น (Full Time Employment)

4) การเพิ่มจำนวนชั่วโมงในการทำงานให้มากขึ้น (Intensive Margin) ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง แนวทางนี้เป็นการรักษาจำนวนแรงงานโดยรวมและยังคงรักษาระดับผลิตภาพแรงงานโดยประเทศที่มีการนำร่องสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศส

5) การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมให้เข้ามาเสริมการทำงานของแรงงานสูงวัย รวมถึงเทคโนโลยีที่จะเข้ามาให้บริการในด้านสุขภาพและการจัดการทางการเงิน

(67) ที่มา : หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 10 มิ.ย. 62

6) ขอเรียกร้องให้การจัดการปัญหาแรงงานสูงอายุเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ประเทศส่วนใหญ่มอบให้หน่วยงาน กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขซึ่งเน้นด้านสังคมแก่สังคมสูงอายุ ส่งผลให้เกิดผลกระทบในด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะการขาดแคลนแรงงาน และความเสี่ยงด้านงบประมาณต้องเป็นหน้าที่ของกระทรวงที่เกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจและการเงินเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบ

6.4.5 สรุป : การก้าวผ่านแรงงานสูงอายุขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต

ประเทศไทยโครงสร้างประชากรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นนัยสำคัญ และเป็นประเทศอันดับต้น ๆ ของภูมิภาคอาเซียนที่เข้าสู่สังคมสูงอายุ (Aged Society) เร็วกว่าที่คาด ปัจจุบันประชากรสูงวัยซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.5 ของประชากรทั้งหมด และในอีก 20 ปีข้างหน้าสัดส่วนคนสูงอายุจะเป็น 2 ใน 4 ของประชากรโดยอัตราการเกิดเพิ่มสุทธิ 2.4 คนต่อประชากรพันคนหรือเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 1.6 ล้านคน จะทำให้ประชากรสูงอายุในอนาคตจะมากกว่าประชากรที่อยู่ในวัยเด็ก ปัจจัยดังกล่าวเป็นตัวเร่งให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง สังคมสูงอายุเป็นความท้าทายของตลาดแรงงานของประเทศ ถึงแม้ที่ผ่านมาจะมีทั้งยุทธศาสตร์และแผนระดับชาติในการรับมือกับประชากรสูงอายุ แต่ขาดความเป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อนจึงต้องมีการออกแบบนโยบายด้านแรงงานในอนาคตเพื่อรองรับสังคมสูงอายุและเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อน ซึ่งทำให้แรงงานที่สูงอายุ “Elder Worker” ต้องออกจากงาน หากไม่สามารถมีมาตรการดึงแรงงานเหล่านี้กลับเข้ามาสู่ตลาดแรงงานอาจทำให้การขาดแคลนแรงงานในอนาคตกลายเป็นปัญหาจึงต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ

จากการศึกษาการเตรียมการเข้าสู่สังคมสูงอายุกฎหมายประเทศไทย หากไม่กำหนดวันเกษียณให้ถือเกณฑ์อายุ 60 ปี ที่ผ่านมายังขาดมาตรการทางการเงินและมาตรการทางการคลังเพื่อจูงใจให้มีการขยายระยะเวลาการเกษียณอายุ บุคลากรภาครัฐนอกเหนือจากข้าราชการตุลาการอัยการและข้าราชการระดับผู้เชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิที่ยังสามารถรับข้าราชการได้ถึงอายุ 65 - 70 ปี แต่ข้าราชการทั้งระบบยังใช้เกณฑ์ 60 ปี ถึงแม้การต่ออายุเกษียณราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) กำหนดถึง 63 ปี เฉพาะตำแหน่งวิชาการระดับผู้เชี่ยวชาญ แต่ไม่ใช่ทุกคนจะได้ต่ออายุงาน (ปัจจุบันยังไม่มีผลบังคับใช้) ขณะที่ภาคเอกชนแรงงานในอุตสาหกรรมบางประเภทมีการกำหนดอายุเกษียณ 45 - 50 ปี ขณะที่แรงงานหญิงวัยทำงานส่วนใหญ่จะออกจากงานไปดูแลครอบครัว สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเข้าสู่สังคมสูงอายุก่อนประเทศไทย ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรเป็นวิกฤตของประเทศ ส่วนใหญ่อายุการเกษียณกำหนดไว้ที่ 65 ปี ซึ่งสอดคล้องกับองค์กรสหประชาชาติและหลายประเทศกำลังจะเพิ่มไปถึง 67 ปี

นโยบายแรงงานสูงอายุเกี่ยวข้องกับสังคมสูงอายุซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ มียุทธศาสตร์และโรดแมปที่ชัดเจนโดยเฉพาะการมีหน่วยงานซึ่งมีศักยภาพเข้ามาดูแลรับผิดชอบการแก้ปัญหาแบบประชารัฐเป็นนโยบายที่ทำได้ในระยะสั้น แต่จะเป็นปัญหาด้านงบประมาณที่ต้องมาใช้จ่ายทั้งเบี้ยคนชรา ค่าดูแลสุขภาพและสาธารณสุขและอื่น ๆ ซึ่งปัจจุบันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 1.0 - 1.5 ของจีดีพี หากไม่ดำเนินการแก้ปัญหาอย่างจริงจังอาจสูงขึ้นจนกลายเป็นภาระของประเทศอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศเกาหลีใต้และประเทศญี่ปุ่น จากกรณีศึกษาประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นได้ว่าแต่ละประเทศมีความจริงจังในการมีมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อสนับสนุนแรงงานสูงวัยกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานจำเป็นที่ต้องมีการถอดบทเรียนเหล่านี้เป็นต้นแบบ

ในอีกสองปีข้างหน้า (พ.ศ. 2564) ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ “Complete Aged Society” แต่นโยบายและการเตรียมพร้อมยังขาดความเป็นรูปธรรม มาตรการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือแบบประจักษ์ในรูปแบบต่าง ๆ ใช้งบประมาณแต่ละปีเป็นหลักแสนล้านจากการเปรียบเทียบสวัสดิการของรัฐบาลกับอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะการเข้าถึงระบบสาธารณสุขถ้วนหน้าแบบไม่มีค่าใช้จ่าย แต่ในระยะยาวหากไม่มีมาตรการให้บุคลากรกลุ่มนี้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระดับหนึ่งด้วยการดึงเข้าสู่ตลาดแรงงานจะเป็นปัญหาการเงินของประเทศ เป็นเรื่องที่ไม่สามารถดำเนินการได้ง่ายนักเนื่องจากคนสูงอายุจำนวนมากมีการศึกษาระดับต่ำ ขาดศักยภาพในการเรียนรู้หรือการเข้าถึงทักษะใหม่โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี อีกทั้งยังสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้จากมาตรการช่วยเหลือของรัฐบาลโดยไม่มีความจำเป็นต้องขวนขวายเพื่อความอยู่รอด

สังคมสูงวัยของประเทศไทยอาจมีความแตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากโครงสร้างครอบครัววัฒนธรรมและวิถีชีวิตแบบไทย ทำให้อย่างน้อยใน 10 ปีข้างหน้า ยังเป็นลักษณะสังคมเอื้ออาทร โดยพื้นที่ชนบทและภาคเกษตรกรรมยังสามารถรองรับกลุ่มคนสูงอายุได้ในระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันโครงสร้างตลาดแรงงานของประเทศไทยยังประกอบด้วยแรงงานต่างชาติดังเดิม โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทดแทนแรงงานส่วนที่ขาด ถึงแม้จะมีความกังวลว่าแรงงานเหล่านี้อาจจะทยอยกลับไปประเทศของตน แต่จากการสังเคราะห์เศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศเมียนมาซึ่งเป็นแหล่งแรงงานสำคัญของประเทศไทยจะยังคงเปลี่ยนแปลงไม่มากนักอย่างน้อยจนถึงสิ้นสุดทศวรรษนี้ อีกทั้งเศรษฐกิจประเทศไทยกำลังเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัลมีการปรับใช้เทคโนโลยีก้าวหน้ารวมถึงระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์เชิงพาณิชย์เข้ามาทยอยใช้แทนแรงงานที่ลดน้อยถอยลง ทำให้ภาคเศรษฐกิจอาจสามารถปรับตัวและไม่มีผลกระทบอย่างเป็นนัยมากนัก

ถอดบทเรียนในต่างประเทศการผลักดันขยายอายุการเกษียณงานเป็นสิ่งที่ผลักดันได้ยาก โดยเกี่ยวข้องกับนโยบายภาครัฐสามารถของนายจ้างและการปรับตัวของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงองค์การผู้ใช้แรงงานในหลายประเทศที่มีการนำแรงงานมาใช้ เช่น ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ได้มีการประกาศเจตจำนงล่วงหน้า 5 - 10 ปี ก่อนบังคับใช้กฎหมายที่จะขยายอายุการเกษียณที่ 65 ปี ไปถึงอายุ 68 ปี สำหรับประเทศไทยจากการศึกษาสรุปได้ว่า การเตรียมประเทศเพื่อการเปลี่ยนผ่านสังคมสูงอายุได้ในระดับหนึ่ง มีการบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพียงแต่การขับเคลื่อนผลักดันยังไม่ชัดเจนทำให้ไม่สามารถตอบโจทย์ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะมิติของตลาดแรงงานซึ่งจะต้องมีมาตรการทั้งด้านการเงินการคลัง เพื่อมาสนับสนุนจูงใจทั้งนายจ้างและแรงงานสูงอายุให้สามารถทำงานได้ต่อเนื่องหรือกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานในลักษณะ “Re-Entry Employment” ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาทั้งด้านการเงินของประเทศและด้านสังคมได้อย่างยั่งยืน