

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรกำลังคนเป็นปัจจัยที่มีค่าที่สุดอย่างหนึ่งในทางเศรษฐกิจ ความสามารถของประเทศที่จะเจริญก้าวหน้าได้นั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับคุณภาพและปริมาณของกำลังแรงงานในประเทศ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ ได้ให้ความสำคัญของกำลังคนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการที่จะพัฒนาประเทศให้ไต่ผลตามความมุ่งหมายนั้นนอกจากจะต้องอาศัยเงินทุนและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เหมาะสมแล้วยังต้องอาศัยกำลังคนที่มีความรู้และความชำนาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ สำหรับปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาที่กำหนดไว้ ฉะนั้น นักวางแผนที่เห็นการณ์ไกลจึงเริ่มคำนึงถึงการประเมินกำลังคนทั้งในค่านกำลังคนที่ต้องการมาปฏิบัติงานตามแผนของตน และในค่านกำลังคนที่อาจหามาได้ หรือที่มีอยู่จริง ๆ เพื่อจะได้ปรับปรุงวางแผนงานของตนให้เป็นแผนที่เป็นจริง สามารถปฏิบัติได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้^๑

การที่เราไม่คำนึงถึงอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานโดยเฉพาะกำลังคนที่ได้ฝึกฝนแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหากำลังคนล้นงานหรือการขาดแคลนกำลังคนในตลาดแรงงานได้ ฉะนั้นในการพยากรณ์กำลังคน (manpower forecasting) จึงควรจะทำทั้งทางค่านอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ของกำลังคนในอนาคต แต่ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการประมาณทางค่านอุปสงค์หรือความต้องการกำลังคนเพียงด้านเดียวเท่านั้น

^๑ลำควน ภาวศรานนท์, การประเมินกำลังคนกับงานวางแผน, บทความทางวิชาการบรรยายทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๑๖ (กรุงเทพฯ: กองวางแผนกำลังคน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

ปัญหาการมีงานทำในประเทศไทย ๒

ปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในอัตราที่สูงคือประมาณ ๓ % ต่อปี อันเป็นเหตุให้มีผู้เข้าสู่กำลังแรงงาน (Labour Force) มากขึ้นซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการทำงานต่าง ๆ ติดตามมาดังเช่น

๑. การว่างงาน (Unemployment) ของกำลังคนทุกระดับ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเกิดจากการอพยพแรงงานจากชนบทมาอยู่ในเมือง การผลิตกำลังคนบางประเภทมากเกินไป โดยคำนึงถึงคุณภาพของกำลังคนที่ผลิตได้น้อยเกินไป จนทำให้มีอุปทานมากกว่าอุปสงค์ และการผลิตกำลังคนมีคุณสมบัติไม่ตรงตามความต้องการ

๒. การทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) หรือทำงานไม่ได้เต็มที่ เกิดขึ้นทั้งในเมืองและมีมากในชนบท เป็นปัญหาซึ่งเกิดจากการที่ผู้สำเร็จการศึกษาแขนงต่าง ๆ ไม่ได้ทำงานตรงกับความรู้ความชำนาญที่ได้เรียนมา และเกิดจากปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลของชาวชนบท ตลอดจนการที่มีขนาดครอบครัวใหญ่เกินไปที่จะทำการเพาะปลูกในเนื้อที่ที่ถือครองซึ่งมีอยู่แต่เดิมได้

๓. การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทมาอยู่ในเมืองมากเกินไป ปัญหานี้เกิดจากชาวชนบทมีเวลาว่างมากเกินไป โดยเฉพาะในฤดูแล้ง และเกิดจากความไม่พอใจในสภาพความเป็นอยู่ของตนในปัจจุบัน เนื่องจากรายได้ไม่พอกับรายจ่ายหรือรายได้อยู่ในระดับต่ำเกินไป จึงได้พากันหนีอาชีพสาขาเกษตรด้วยความหวังว่าจะหารายได้จากงานในสาขาอื่นซึ่งมีระดับสูงกว่า

^๒ คุรุยาละเอียดยใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙), สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า ๑๘๗-๑๙๐

ในการป้องกันและการแก้ไขปัญหากล้าคน ซึ่งรวมทั้งปัญหาการมีงานทำให้
ประสบผลสำเร็จนั้น ก็จำเป็นต้องมีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับปัญหากล้าคนที่มีอยู่ใน
ปัจจุบัน การศึกษาแนวโน้มของผู้มีงานทำในอดีตประกอบกับการศึกษาสถานการณ์ทาง
เศรษฐกิจควบคู่กันไป เป็นวิธีการอันหนึ่งที่ทำให้ทราบถึงลักษณะแนวโน้มหรือสถานการณ์
ของผู้มีงานทำในอนาคต และสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากล้าคนของผู้มี
งานทำได้

ปัญหาการประมาณความต้องการกำลังคน

ปัจจัยอันหนึ่งที่นับว่าสำคัญมาในการศึกษาสถานการณ์การมีงานทำ
(Employment) หรือความต้องการกำลังคน (Manpower Requirement) ก็คือ
ข้อมูลที่เป็นจริง หรือสถิติที่เชื่อถือได้ ซึ่งจะนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการประมาณ
ความต้องการกำลังคนในอนาคต หลังจากที่เรารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ แล้วจึงทำการศึกษา
ลักษณะของข้อมูลว่ามีแนวโน้มไปในลักษณะใด มีข้อจำกัด หรือมีความแตกต่างอย่างไรบ้าง
ทั้งนี้ก็เพื่อควาจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขข้อมูลเหล่านั้นให้สามารถใช้กับวิธีการทาง
สถิติใด ๆ นอกจากนั้นการตัดสินใจใช้วิธีการประมาณกำลังคนในอนาคตนั้น ยังขึ้น
อยู่กับประสบการณ์ที่ได้รับและการพัฒนาต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย
ดังนั้นการประมาณนี้จึงควรจะมีการปรับปรุง เมื่อมีเหตุการณ์ใหม่ ๆ ซึ่งไม่คาดว่าจะ
เกิดขึ้นหรือได้รับข้อมูลใหม่ ๆ (New Information) มาเพิ่มเติม สำหรับการวิจัย
ครั้งนี้จะใช้วิธีการทางสถิติต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้ได้กับข้อมูลที่มีอยู่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ประมาณความต้องการกำลังคนในอนาคตของประเทศไทยจากจำนวน
ผู้มีงานทำ (Employed Person) ในคาบแห่งการสำรวจแรงงาน (Labour Force
Surveys) และสำมะโนประชากร (Population Census) ของสำนักงานสถิติ
แห่งชาติ อันเป็นการศึกษาแนวโน้มในอดีตซึ่งจะทำให้เราทราบถึงสถานการณ์การมีงานทำ

ในอนาคตซึ่งเป็นวิธีเดียวที่สามารถนำมาใช้ได้ขณะนี้

๒. หาวิธีการทางสถิติที่เหมาะสมมาใช้กับข้อมูลที่มีอยู่ เพื่อประมาณความต้องการกำลังคนของประเทศไทยในอนาคตโดยจำแนกตามหมวดอุตสาหกรรม (by industry) ๘ หมวด คือ

๒.๑ เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง

(Agriculture, Forestry, Hunting and Fishing)

๒.๒ การขุดแร่โลหะและอโลหะ (Mining and Quarrying)

๒.๓ อุตสาหกรรมหัตถกรรม (Manufacturing)

๒.๔ การก่อสร้าง ซ่อม และรื้อถอนทำลาย (Construction, Repair and Demolition)

๒.๕ การสาธารณูปโภค และการสาธารณสุข (Electricity, Gas, Water and Sanitary Services)

๒.๖ พาณิชยกรรม (Commerce)

๒.๗ การขนส่ง คลังสินค้า และการคมนาคม (Transport, Storage and Communication)

๒.๘ บริการ (Services)

การประมาณความต้องการกำลังคนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกระทำติดต่อกันไป และวิธีการที่จะนำมาใช้ในการประมาณนี้อาจจะแก้ไขไปตามความสมบูรณ์ของข้อมูล ในการประมาณจำนวนผู้ปฏิบัติงาน เราจำเป็นต้องศึกษาถึงปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันด้วย เช่น ผลผลิตประชาชาติเบื้องต้น, รายได้ต่อคน, ค่าแรงเหล่านี้ เป็นต้น แต่เนื่องจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องของเหล่านี้ยังไม่มี การจำแนกออกตามเขตเหมือนกับข้อมูลจำนวนผู้ปฏิบัติงานที่เรา มีอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น เรามีข้อมูลจำนวนผู้ปฏิบัติงานจำแนกตามเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาลอื่น ๆ และนอกเขตเทศบาล ส่วนข้อมูลรายได้ประชาชาติ หรือรายได้ต่อคนนั้นเป็นข้อมูลรวมของทั่วราชอาณาจักร

๒. เนื่องจากข้อมูลจำนวนผู้มีงานทำได้จากการสำรวจแรงงานซึ่งเป็น
การสำรวจโดยวิธีสุ่มตัวอย่าง ดังนั้นย่อมจะมีข้อผิดพลาด (errors) จากการ
สุ่มตัวอย่างเกิดขึ้น และคำจำกัดความ (definition) ของบุคคลที่ถือว่าเป็น
ผู้มีงานทำในแต่ละรอบแห่งการสำรวจแตกต่างกันบ้างเพียงเล็กน้อย ฉะนั้นในการเอา
ข้อมูลมาใช้จะไม่คำนึงถึงข้อผิดพลาดเหล่านี้

๓. เพื่อให้ง่ายต่อการนำเอาข้อมูลมาใช้ ก็จะแบ่งระยะเวลาในหนึ่งปีออกเป็น ๔ ระยะเวลา (period) คือ มกราคม-มีนาคม, เมษายน-มิถุนายน, กรกฎาคม-กันยายน, ตุลาคม-ธันวาคม ฉะนั้นในปีหนึ่งจะมีข้อมูลจำนวนผู้มีงานทำ ๔ ระยะเวลา ถาการของการสำรวจแรงงานอยู่ระหว่างระยะเวลาที่กำหนดไว้ ก็จะนับเอาจำนวนวันเป็นหลัก ถ้าจำนวนวันในระยะเวลาใดมาก ก็ให้ถือว่าเป็นผู้มีงานทำในระยะเวลา นั้น

๔. สำหรับผู้มีงานทำที่ไม่สามารถระบุได้ว่าอยู่ในหมวดอุตสาหกรรมใดของเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร ในการประมาณเรื่องนี้จะไม่นำมาใช้ในการประมาณ ทั้งนี้ก็เพราะข้อมูลที่ไมทราบว่าจะอยู่ในหมวดใดนั้น อาจมากน้อยต่างกันไปตามแต่ละคาบของการสำรวจแรงงาน ไม่ได้มีลักษณะ (pattern) ของข้อมูลเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดเลย เช่น มีแนวโน้มมากขึ้น หรือน้อยลงไปเรื่อย ๆ เป็นต้น และอีกประการหนึ่งนั้น การทำการสำรวจและผู้ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามมีความสนใจและรอบคอบมากขึ้น ตลอดจนผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจถึงประโยชน์ของการสำรวจแรงงานมากขึ้น ก็จะทำให้ตัวเลขข้อมูลในหมวดนี้ลดลงไปอีกก็ได้ ดังนั้นจึงเห็นว่าเป็นความไม่แน่นอนที่จะสามารถวัดออกมาได้ ส่วนในเขตชนบทปรากฏว่าจำนวนผู้มีงานทำที่ไม่สามารถระบุได้ว่าอยู่ในหมวดอุตสาหกรรมใดในบางรอบมีเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นจะรวมจำนวนผู้มีงานทำเหล่านี้ไว้ในสาขาที่มีใช้เกษตรกรรม

คำจำกัดความ "ผู้มีงานทำ" ในบทที่ ๑, หน้า ๗, ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

คำจำกัดความ (Definitions)

กำลังคน^๕ (Manpower) เป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับวัตถุดิบ อุปกรณ์ พลังงานไฟฟ้า (Electrical Energy) และเงินทุน (money) ซึ่งเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ กำลังคนในความหมายทางเศรษฐศาสตร์เป็นผู้ทำงานทางด้านจัดการ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรม เทคนิค ผู้ชำนาญงาน และบุคคลอื่น ๆ ที่รับจ้างอันก่อให้เกิด การวางแผน การพัฒนา การจัดการ และก่อให้เกิดผลิตผล บริการ และสถาบันทางเศรษฐกิจ

ความต้องการกำลังคน^๖ (Manpower Requirements) อุปสงค์กำลังคน จำนวนคนที่ต้องการซึ่งประมาณไว้ในวันที่กำหนด (specific date) เพื่อก่อให้เกิดงานของชาติในด้านอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และการพัฒนาสังคมที่ใดก็ตามไว้วงหน้า ผู้จ้างทำ^๗ หมายถึง

๑. ผู้มีอายุ ๑๑ ปีขึ้นไป
๒. บุคคลซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจทำงานโดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร ส่วนแบ่งหรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่น
๓. บุคคลซึ่งไม่ได้ทำงานในสัปดาห์แห่งการสำรวจ แต่ยังคงมีตำแหน่งหน้าที่การงานหรือธุรกิจของตนเอง ได้หยุดงานชั่วคราวเนื่องจากเจ็บป่วย หยุดพักผ่อน หรือหยุดงานควยเหตุผลอื่น ๆ ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงว่าผู้นั้นจะได้รับเงินค่าตอบแทนในระหว่างที่หยุดงานหรือไม่

^๕ The Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, The Forecasting of Manpower Requirements, February 1963, p.1

^๖ Loc. cit.

^๗ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, "การสำรวจแรงงาน"

๔. ผู้ซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจไม่ได้ทำงานและไม่ได้หางานทำ เพราะรอการเรียกบรรจุเข้าทำงานหรือรอกลับเข้าทำงานในหน้าที่เดิมในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับจากวันสัมภาษณ์

๕. บุคคลซึ่งทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างในวิสาหกิจหรือในไร่นาเกษตรของหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือนที่มีความสัมพันธ์กันทางญาติ ทางการสมรส หรือการอุปถัมภ์เลี้ยงดูในฐานะบุตรธิดาเป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการ

หมายเหตุ : จำนวนผู้ปฏิบัติงานทำ จากการสำรวจแรงงานตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๐๖ - พฤษภาคม ๒๕๐๗ ไม่รวมผู้ซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจไม่ได้ทำงานและไม่ได้หางานทำ เพราะรอการเรียกบรรจุเข้าทำงาน หรือรอกลับเข้าทำงานในหน้าที่เดิมในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับจากวันสัมภาษณ์

การทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) เกิดขึ้นเมื่อคนที่ปฏิบัติงานทำไม่ได้ทำงานเต็มที่ บุคคลเหล่านี้สามารถและปรารถนาที่จะทำงานมากขึ้นกว่าที่เขาเคยทำอยู่ หรือเมื่อรายได้หรือผลิตภาพ (productivity) ของคนทำงานสูงขึ้น เมื่อการผลิตได้รับการแก้ไข หรือคนงานได้ย้ายงานไปทำอาชีพที่เขามีความชำนาญ

อุตสาหกรรม (Industry) หมายถึงประเภทของสถาบันซึ่งบุคคลคนหนึ่งได้ทำงานอยู่หรือประเภทของธุรกิจ ซึ่งบุคคลนั้นได้ดำเนินการอยู่ในระหว่างสัปดาห์แห่งการสำรวจ ถ้าบุคคลคนหนึ่งมีงานมากกว่าหนึ่ง ให้นับที่อุตสาหกรรมของงานอาชีพที่บันทึกไว้ในเรื่องอาชีพที่กระทำอยู่ในสัปดาห์แห่งการสำรวจ

๘ The Bureau of Labor Statistics, op.cit., p.2

๙ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, การสำรวจแรงงาน