

นัยที่แฝงเบื้องหลังอัตราการว่างงานที่ต่ำ

นางฉริดา ชัยเดชอัครกุล กลุ่มสถิติแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
นายบุญญวิญญู เศรษฐ์สมบุรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในปี 2561 สำนักข่าว Bloomberg จัดอันดับให้ไทยเป็นประเทศที่มีความทุกข์ยาก (Misery Index) น้อยที่สุดในโลก หนึ่งในตัวเลขที่ใช้อ้างอิง คือ อัตราการว่างงานไทยที่ต่ำเป็นอันดับ 7 จาก 181 ประเทศทั่วโลก (The World Bank 2017) อัตราว่างงานที่ต่ำเช่นนี้ชวนให้เกิดข้อสงสัยว่าจริงหรือที่คนไทยมีความทุกข์เรื่องงานน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ หรือที่จริงแล้วตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงภาพลวงตาและความหมายใดแฝงอยู่ บทความนี้จะมุ่งตีแผ่นัยของอัตราการว่างงานไทยที่อยู่ในระดับต่ำ โดยแบ่งเนื้อหาเป็นสามส่วน 1. ข้อเท็จจริงของนิยามของอัตราการว่างงานไทย 2. ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ตัวเลขอัตราการว่างงานไม่สามารถสะท้อนได้ และ 3. เสนอเครื่องชี้ด้านแรงงานอื่น ๆ เพิ่มเติม

1. นิยามของอัตราการว่างงานไทย

เพื่อให้เห็นภาพว่าอัตราการว่างงานไทยที่ 1.1% นั้นต่ำเพียงใด ลองคิดดูว่าหากประเทศไทยมีคนพร้อมจะทำงานทั้งหมด 100 คน จะมีเพียง 1 คนเท่านั้นที่ว่างงาน ในเมื่อคนไทยเกือบทั้งหมดมีงานทำ เหตุใดจึงมีเสียงบ่นจากคนจำนวนไม่น้อยว่ามีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงเกิดคำถามว่าตัวเลขอัตราการว่างงานเชื่อถือได้หรือไม่

เพื่อไขข้อสงสัยนี้ ขออ้างอิงนิยามของคนว่างงานตามมาตรฐานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ว่าผู้ว่างงาน คือ ผู้ที่ไม่มีงานทำหรือหากมีงานทำก็ทำไม่ถึงหนึ่งชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเป็นนิยามที่ประเทศทั่วโลก รวมถึงไทยนำมาใช้ อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐฯ ได้เพิ่มเติมนิยามผู้ว่างงานให้เข้มข้นโดยนับรวมบุคคลที่ช่วยกิจการที่บ้านโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนและทำงานไม่ถึง 15 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หากเราคำนวณตามนิยามแบบสหรัฐฯ จะพบว่าอัตราการว่างงานของไทยเพิ่มขึ้นจาก 1.1% เป็น 1.5% ซึ่งยังคงต่ำมากเมื่อเทียบกับสหรัฐฯ ในช่วงเวลาเดียวกันที่ 4%

2. ประเด็นเชิงโครงสร้างที่ตัวเลขอัตราการว่างงานไม่สามารถสะท้อนได้

แม้อัตราการว่างงานไทยอยู่ในระดับต่ำแต่ไม่ได้หมายความว่าตลาดแรงงานจะไม่มีปัญหาใด ๆ เพราะเรากำลังเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้าง 3 ประการ

ประการแรก แรงงานบางส่วนอาจไม่มีทางเลือกและต้องทนทำงานที่ไม่มั่นคง

แรงงานภาคเกษตรซึ่งมีเกือบหนึ่งในสามของผู้มีงานทำทั้งหมด ส่วนใหญ่ไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้างและไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม จึงไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการสำคัญ อาทิ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต สวัสดิการจากเงินทดแทนกรณีว่างงาน นอกจากนี้ลักษณะงานของภาคเกษตรเองไม่เอื้อต่อการทำงานในแต่ละวันได้เต็มที่ (underemployment) เห็นได้จากเวลาเฉลี่ยในการทำงานประมาณ 5 ชั่วโมงต่อวัน ต่ำกว่านอกภาคเกษตรที่เฉลี่ยเกือบ 7 ชั่วโมงต่อวัน

สำหรับกลุ่มผู้ทำงานนอกภาคเกษตรที่ถึงแม้จะมีงานทำ แต่หนึ่งในสามอาจมีความไม่มั่นคงในการทำงานนี้ เพราะไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม โดยเฉพาะแรงงานในภาคการค้าที่ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดเล็ก แข่งขันสูงและมีสถานะทางการเงินไม่ดี เช่น ธุรกิจค้าปลีก แผงลอย โชห่วย และขายของหน้าร้าน

ประการที่สอง ไม่พร้อมหางานไม่ได้หมายความว่าไม่ต้องการทำงาน

อัตราการว่างงานที่ต่ำส่วนหนึ่งเป็นผลจากกำลังแรงงานบางส่วนเกษียณก่อนอายุกำหนด (early retire) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และบางส่วนของคนกลุ่มนี้ล้มเลิกความตั้งใจที่จะหางานหลังพยายามหางานมาแล้วระยะหนึ่ง หรือเรียกว่าถูกบั่นทอนกำลังใจในการหางาน (discouraged worker) ซึ่งคนกลุ่มนี้จะไม่ถูกนับทั้งว่าเป็นกำลังแรงงานและผู้ว่างงาน ทำให้อัตราการว่างงานต่ำกว่ากรณีที่นับรวมเข้าในกำลังแรงงานและเป็นผู้ว่างงาน ในปัจจุบันแบบสำรวจของไทยไม่สามารถระบุจำนวนคนกลุ่มนี้ ต่างจากแบบสำรวจของประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ

ประการที่สาม มีงานทำไม่ได้สะท้อนว่าทำงานตรงความสามารถ

การวัดเพียงว่ามีงานทำอาจทำให้ประเมินสถานการณ์ตลาดแรงงานดีเกินจริง เพราะแรงงานจะทำงานได้ดีและเป็นประโยชน์ก็ต่อเมื่อได้ทำงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ โดย ปุญญวิษณุ เศรษฐ์สมบูรณ์ และศวพล หิรัญเตียรณกุล (2562) ระบุว่าหนึ่งในสิบของลูกจ้างนอกภาคเกษตรไทยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าวุฒิการศึกษาเพราะทำงานไม่ตรงความสามารถ หรือเรียกว่ามีปัญหาความไม่สอดคล้องกันของการจ้างงาน (Job Mismatch) ในด้านวุฒิการศึกษา (Vertical Mismatch) และสาขาวิชาที่เรียน (Horizontal Mismatch)

3. เสนอเครื่องชี้ด้านแรงงานอื่น ๆ เพิ่มเติมจากอัตราการว่างงาน

ปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวทำให้การใช้อัตราการว่างงานเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสะท้อนภาพตลาดแรงงานทั้งหมดได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้เสนอการวิเคราะห์และติดตามพัฒนาการตลาดแรงงานไทยเพิ่มเติม ใน 3 มิติ ดังนี้

1) ความเชื่อมั่นของตลาดแรงงาน (Confidence) อาทิ แนวโน้มการจ้างงานของภาคธุรกิจ ซึ่งสะท้อนความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการ

2) พฤติกรรมของนายจ้าง (Employer's Behavior) อาทิ จำนวนผู้ทำงานมากกว่า 50 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ สะท้อนว่านายจ้างต้องการแรงงานมากจึงต้องจ่ายค่าล่วงเวลา ซึ่งเป็นสัญญาณความตึงตัวในตลาดแรงงาน

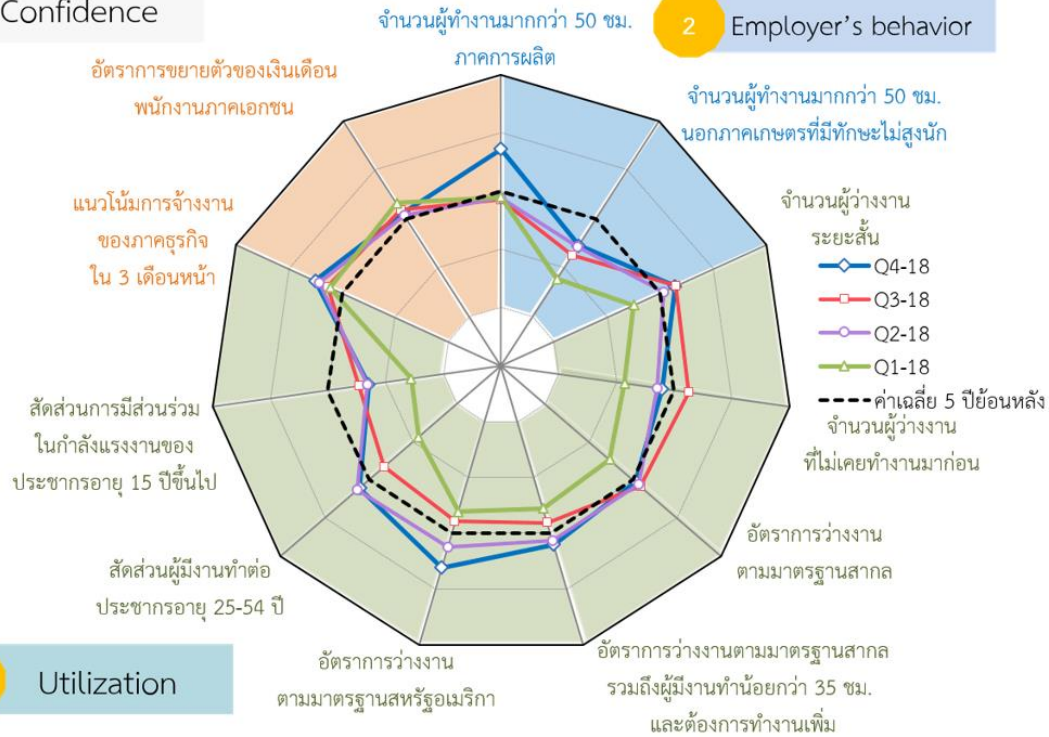
3) ศักยภาพของตลาดแรงงาน (Utilization) อาทิ อัตราการว่างงาน จำนวนคนว่างงานที่ไม่เคยทำงานมาก่อน เพื่อสะท้อนว่ามีการใช้แรงงานเต็มที่หรือไม่

เครื่องชี้ชุดดังกล่าวทำให้การวิเคราะห์ตลาดแรงงานมีมุมมองที่กว้างขึ้น ตัวอย่างเช่นตลาดแรงงานในไตรมาสที่ 4 ปี 2561 ปรับดีขึ้นในหลายมิติ มีการใช้แรงงานเต็มศักยภาพในระดับใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยในอดีต และมีแนวโน้มการจ้างงานเพิ่มขึ้นจากความเชื่อมั่นต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ นอกจากนี้มีการจ้างแรงงานทำโอทีในภาคการผลิตเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับการผลิตสินค้าให้เพียงพอต่อความต้องการ อย่างไรก็ตามความต้องการแรงงานในกลุ่มทักษะต่ำยังคงปรับลดลง

นอกจากการมีชุดเครื่องชี้ฯ นี้แล้ว การปรับปรุงชุดคำถามของแบบสำรวจภาวะการทำงานของประชากร เพื่อพัฒนาข้อมูลให้ถูกต้อง ครบถ้วน เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน รวมทั้งการศึกษาเชิงลึกด้านโครงสร้างตลาดแรงงาน มีความสำคัญเช่นกัน ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐดำเนินนโยบายและผู้ประกอบการสามารถวางแผนธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างยั่งยืนเพื่อความ เป็นอยู่ที่ดีของคนไทยทุกคน

ดัชนีวัฏจักรของตลาดแรงงานไทย

1 Confidence



หมายเหตุ: ดัดแปลงจากธนาคารกลางสหรัฐ (เฟด) สาขาแอตแลนต้า โดยกำหนดให้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (Current Trend) เป็นฐาน หรือ Z-score=0 และเมื่อดัชนีห่างจากค่าเฉลี่ยออกจากศูนย์กลางหนึ่งช่วงสะท้อนว่าสถานการณ์ดีกว่าค่าเฉลี่ย หรือ Z-score=1
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

บทความนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนบุคคล ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย