

## ข้อจำกัดด้านแรงงานต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

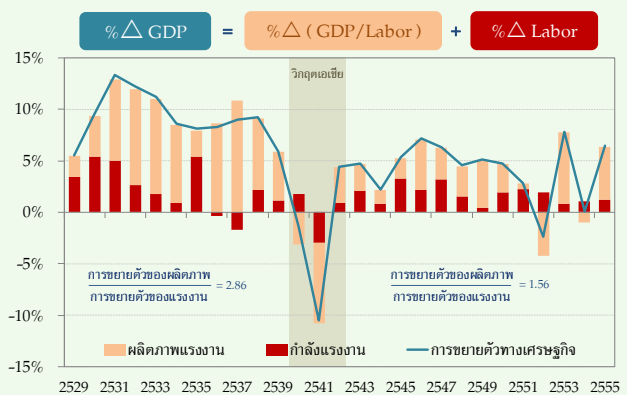
ตลาดแรงงานไทยตึงตัวต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ล่าสุดในเดือนเมษายน 2556 อัตราการว่างงานอยู่ที่ร้อยละ 0.9 ต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศเอเชีย ความตึงตัวของตลาดแรงงานนับเป็นหนึ่งในข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะต่อการดำเนินธุรกิจสอดคล้องกับการสำรวจความเห็นของผู้ประกอบการที่พบว่าความลำบากในการสรรหาแรงงานทวีความรุนแรงขึ้นต่อเนื่องในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ข้อจำกัดด้านกำลังแรงงานจึงมักจะเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึง แต่ที่สำคัญมากอีกประการ คือ ผลผลิตภาพแรงงานของไทยขยายตัวช้า และเป็นมิติที่ควรได้รับการแก้ไขควบคู่กันไป

### ผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจของไทย

เศรษฐกิจไทยเติบโตจากแรงขับเคลื่อนที่มาจากทั้งกำลังแรงงานและผลผลิตภาพแรงงาน (ภาพที่ 1) แต่การขยายตัวของเศรษฐกิจในช่วงหลังวิกฤตเอเชียในปี 2540 ชะลอลงมาก เป็นผลจากทั้งกำลังแรงงานและผลผลิตภาพแรงงานที่เติบโตน้อยลง

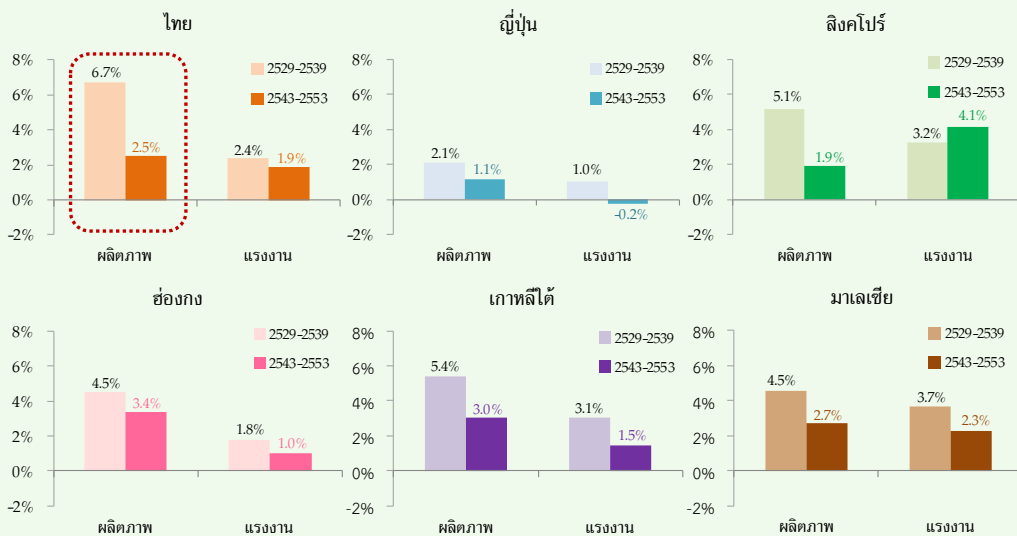
สำหรับมิติของกำลังแรงงานที่เติบโตช้า โดยเฉพาะเพียงร้อยละ 1.9 ต่อปีในช่วงปี 2543-2553 เทียบกับร้อยละ 2.4 ต่อปีในช่วงปี 2529-2539 สาเหตุสำคัญมาจากอัตราเจริญพันธุ์ (Fertility Rate) ที่ต่ำอย่างต่อเนื่อง ล่าสุดจำนวนบุตรเฉลี่ยต่อหญิง 1 คนในวัยเจริญพันธุ์อยู่ที่ 1.6 คน ส่งผลให้ประชากรวัยทำงานขยายตัวน้อย และไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นประเทศแรกๆ ใน ASEAN ขณะเดียวกันอัตราส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (Labor Participation Rate) ของไทยอยู่ในระดับสูงอยู่แล้ว โดยในปี 2555 อยู่ที่ร้อยละ 71 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ดังนั้น การขยายกำลังแรงงานจะทำได้ยาก

ภาพที่ 1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ



ที่มา: แบบสำรวจภาวะแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจากการคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 2 ผลผลิตภาพแรงงานไทยเทียบกับต่างประเทศ



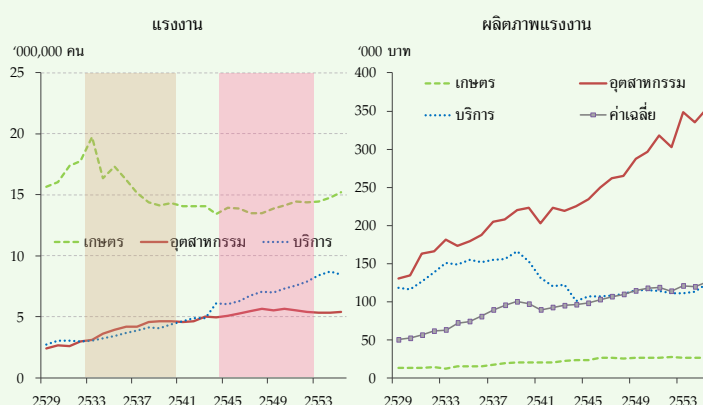
ที่มา: แบบสำรวจภาวะแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และจากการคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในมิติของผลิตภาพแรงงานที่โตช้า สัดส่วนอัตราการเติบโตด้านผลิตภาพต่ออัตราการเติบโตด้านกำลังแรงงานที่ลดลงจาก 2.86 เท่าในช่วงก่อนวิกฤตปี 2540 เหลือเพียง 1.56 เท่าในช่วงหลังจากนั้น ชี้ให้เห็นว่าผลิตภาพแรงงานของไทยขยายตัวชะลอลงมากกว่ากำลังแรงงาน และเป็นสาเหตุหลักที่ส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจ นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ (ภาพที่ 2) พบว่าในช่วงทศวรรษหลังวิกฤตเอเชีย การขยายตัวของเศรษฐกิจที่มาจากผลิตภาพแรงงานและกำลังแรงงานชะลอลงในเกือบทุกประเทศ แต่ที่น่าสังเกต คือ การชะลอตัวในส่วนที่มาจากกำลังแรงงานไม่ได้แตกต่างกันมากนัก (ยกเว้นสิงคโปร์ที่กำลังแรงงานขยายตัวเร่งขึ้นจากนโยบายทางการ) ในขณะที่การชะลอตัวของผลิตภาพรุนแรงต่างกัน โดยไทยชะลอลงมากที่สุด

### สาเหตุของผลิตภาพแรงงานที่โตช้า

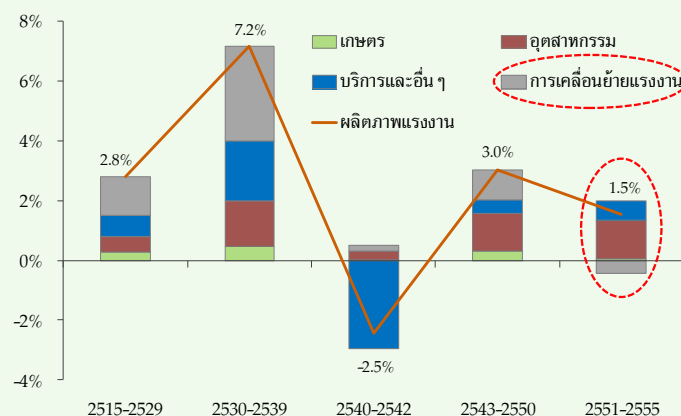
ผลิตภาพแรงงานไทยชะลอตัวลงมากเนื่องจาก (1) การเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานจากสาขาเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงไปสู่สาขาที่มีผลิตภาพต่ำ<sup>1/</sup> ในช่วงก่อนวิกฤตเอเชียแรงงานไทยเคลื่อนย้ายออกจากภาคเกษตรซึ่งมีผลิตภาพต่ำไปยังภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่มีผลิตภาพสูงกว่าอย่างต่อเนื่อง สะท้อนได้จากจำนวนแรงงานในภาคเกษตรที่ปรับลดลงจากประมาณ 20 ล้านคนในปี 2533 มาอยู่ที่ประมาณ 14 ล้านคนในปี 2543 (ภาพที่ 3) ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการเติบโตของผลิตภาพแรงงาน (ภาพที่ 4) แต่ในระยะหลังแรงขับเคลื่อนดังกล่าวหมดไปและต่อมาถึงกับกลับทิศจนกลายเป็นปัจจัยลบต่อผลิตภาพ โดยเฉพาะในช่วงปี 2554-2555 ที่มีแรงงานย้ายเข้าสู่ภาคเกษตรถึง 7 แสนคน ส่วนหนึ่งเพราะแรงดึงดูดจากราคาสินค้าเกษตรทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ปรับตัวสูงขึ้น (2) การสะสมทุนในอัตราที่ชะลอลง (ตารางที่ 1) ในปี 2551-2554 อัตราการขยายตัวของทุนทั้งหมดต่อแรงงานเหลือเพียงร้อยละ 1.4 เทียบกับช่วงก่อนวิกฤตเอเชียที่ร้อยละ 8.5 ส่วนหนึ่งเนื่องจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น

ภาพที่ 3 แรงงานไทยรายภาคการผลิต



ที่มา: แบบสำรวจภาวะแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจากการคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 4 องค์ประกอบของผลิตภาพแรงงาน



ที่มา: แบบสำรวจภาวะแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรา ชินโชคสันต์ ดอนนาคทรพร 2551 และจากการคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>1/</sup> ตามวิธีการคำนวณที่ใช้ในการศึกษาของ สรา ชินโชคสันต์ และ ดอน นาคทรพร 2551 และ Nicholas Oulton and Sylaja Srinivasan 2005 ซึ่งคำนวณแยกค่าถ่วงน้ำหนักของแต่ละสาขาเศรษฐกิจ และผลจากการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีต่อผลิตภาพแรงงานรวม

จำนวนมากยังสามารถดำเนินธุรกิจโดยพึ่งพาแรงงานต่างด้าวไร้ทักษะ จึงขาดแรงจูงใจที่จะปรับเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักรอย่างรวดเร็ว หรือปรับเปลี่ยนไปสู่อุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อนและมูลค่าเพิ่ม (Value Added) สูงขึ้น การลงทุนน้อยในเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตส่งผลให้การขยายตัวของผลิตภาพแรงงานที่มาจากส่วนทุน (Capital Deepening) ชะลอลงอย่างมาก จากเดิมที่ร้อยละ 4.3 ในปี 2530-2539 มาอยู่ที่ร้อยละ 1.2 ในปี 2552-2554

ตารางที่ 1 อัตราการขยายตัวของการสะสมทุนต่อแรงงาน

2530-2539	2540-2542	2543-2550	2551-2554
8.5%	3.9%	0.6%	1.4%

ที่มา: แบบสำรวจภาวะแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจากการคำนวณของเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยสรุป ปัญหาข้อจำกัดด้านแรงงานจึงมีทั้งในมิติปริมาณที่ไม่เพียงพอและมีผลิตภาพแรงงานที่ชะลอลงมาก ซึ่งส่งผลลดทอนศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมา และอาจทวีความรุนแรงขึ้นในระยะข้างหน้า ปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เวลาในการแก้ไขและต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งนี้ เพราะมาตรการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น เช่น การขยายจำนวนแรงงานต่างด้าวโดยไม่ควบคุมประเภทของงานเพื่อลดข้อจำกัดของภาคการผลิตในระยะสั้น อาจมีผลลดแรงจูงใจของภาคธุรกิจที่จะลงทุนเพิ่มเพื่อพัฒนาคุณภาพของตนในระยะยาว ขณะที่สิ่งสำคัญยิ่งกว่า คือ การดำเนินมาตรการที่เอื้อให้เกิดการจัดสรรแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันให้อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูง โดยลดมาตรการที่อาจบิดเบือนผลตอบแทนในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ ดำเนินมาตรการที่สนับสนุนการปรับโครงสร้างการผลิตให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเอื้อให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนมากขึ้น