

บทที่ 6 ภาวะการว่างงานในประเทศไทย

6.1 ความเป็นมา

ในอดีตที่ผ่านมาปัญหาด้านแรงงาน และการมีงานทำของประเทศไทยยังไม่รุนแรง และปัญหาที่มีความสำคัญระดับรองเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาหลักอื่น ๆ ของประเทศ กล่าวคือ ความกดดันของปัญหาต่าง ๆ ยังไม่เด่นชัดดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน มาระยะหลังปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้ให้ความสนใจและเน้นทิศทางการกำหนดนโยบายและดำเนินการให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อที่จะบรรเทาปัญหาด้านคนล้นงาน ขณะเดียวกันก็เร่งรัดพัฒนาคุณภาพแรงงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของตลาดมากยิ่งขึ้น ดังแสดงในตาราง

ตาราง 6.1 ปัญหาการมีงานทำในประเทศและแนวโน้มช่วง พ.ศ. 2520-2526

ปัญหา	2520	2524	2526
1. การว่างงาน	605,700	644,000	695,400
— การว่างงานเปิดเผย	258,300	264,000	395,400
— ไม่ทำงานแต่พร้อมจะทำงาน	347,400	380,000	300,000
2. การว่างงานตามฤดูกาล	3,993,400	5,645,600	4,415,400
3. การว่างงานของผู้มีการศึกษา**	37,000	59,300	140,200
4. การทำงานต่ำระดับ	7,193,600	4,584,500	1,200,000
5. แรงงานเด็ก*** (นอกสาขาเกษตร)	90,000	150,000	340,613

หมายเหตุ : ** การศึกษาระดับกลางและระดับสูง

*** อายุ 11-15 ปี

แหล่งที่มา : รวบรวมจาก การสำรวจแรงงาน (รอบสอง)

พ.ศ. 2520, 2524 และ 2526 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในด้านปัญหาการมีงานทำ สามารถจัดออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้มีงานทำอยู่แล้ว และกลุ่มผู้เข้าสู่กำลังแรงงาน

(1) กลุ่มผู้ที่มีงานทำอยู่แล้ว ถึงแม้ว่ากลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มผู้ที่มีงานทำอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาหลัก ๆ คือ

- ปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผย เพราะถูกออกจากงาน
- ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล
- ปัญหาการทำงานต่ำระดับ

กลุ่มผู้ที่มีงานทำอยู่แล้ว, จะอยู่ในกลุ่มอายุ 24 ปีขึ้นไป จากการศึกษาพบว่า ผู้ทำงานต่ำกว่าระดับส่วนหนึ่งอยู่ในภาคเกษตรที่มีรายได้ไม่พอเพียง และอีกส่วนมาจากผู้ที่อยู่ในเขตเมืองกลุ่มที่มีระดับค่าจ้างต่ำ ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลจะอยู่ในเขตพื้นที่ยากจนหรือในเขตเกษตรล้าหลัง ส่วนปัญหาการว่างงานเปิดเผย มีผลโดยตรงมาจากการเลิกจ้างงาน ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2525 ซึ่งมีความรุนแรงเป็นพิเศษ

(2) กลุ่มผู้เข้าสู่กำลังแรงงาน กลุ่มนี้เป็นกลุ่มแรงงานใหม่ ที่มีอายุต่ำกว่า 24 ปี ปัญหาที่ชัดเจนของกลุ่มนี้ คือ

- การว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาสูง ซึ่งเป็นปัญหาการว่างงานอันเปิดเผย อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ไม่สามารถจ้างงานเพิ่มขึ้นได้
- กลุ่มแรงงานเด็ก ซึ่งมีการใช้แรงงานเด็ก 2 แหล่ง คือการใช้แรงงานเด็กในชนบท และการใช้แรงงานเด็กในเมือง การใช้แรงงานเด็กในชนบทเป็นการใช้ในการทำการเกษตร ซึ่งไม่ค่อยมีปัญหา ส่วนการใช้แรงงานเด็กในเมือง เจ้าของกิจการมักจะเอาเปรียบเด็ก สภาพการทำงานอยู่ในสภาพที่ไม่ดี แต่เจ้าของกิจการมักจะชอบจ้างแรงงานเด็กเพราะเสียค่าจ้างต่ำ และเด็กไม่มีโอกาสต่อรอง และเนื่องจากแนวโน้มในการใช้แรงงานเด็กเพิ่มมากขึ้นในเขตเมือง ดังนั้นผลที่ตามมาจะทำให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานเด็กมากมาย

6.2 ปัญหาการว่างงาน

ในปัจจุบันเนื่องจากจำนวนประชากรสูงขึ้น ดังนั้นผู้เข้าสู่กำลังแรงงานจึงมีเพิ่มขึ้น ประกอบกับเนื้อที่เพาะปลูกจำกัด และไม่สามารถขยายต่อไปอีก ดังนั้นสาขาเกษตรจึงไม่สามารถรองรับกำลังแรงงานได้ทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหา “แรงงานส่วนเกิน” เกิดขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งแรงงานส่วนเกินนี้เป็นปัญหาการว่างงานที่สำคัญ ซึ่งจะหาทางแก้ไข ซึ่งแรงงานส่วนเกินเหล่านี้ ถ้าจัดกลุ่มตามลักษณะปัญหาการว่างงาน จะจัดได้ 5 กลุ่ม

1. การว่างงานเปิดเผย
2. การว่างงานตามฤดูกาล
3. การทำงานต่ำระดับ

4. การว่างงานของผู้มีการศึกษาสูง

5. แรงงานเด็ก

เมื่อพูดถึงปัญหาแรงงาน การว่างงานเป็นปัญหาสำคัญของประเทศปัญหาหนึ่ง และเป็นปัญหาที่เด่นชัดมาก คือ การว่างงานโดยเปิดเผย ดังจะเห็นได้จาก ในปี 2517 มีเพียงร้อยละ 0.4 ของกำลังแรงงานเท่านั้น แต่ได้เพิ่มสูงอย่างรวดเร็วตามระดับการเพิ่มประชากรและภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โดยเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 1.1 ใน พ.ศ. 2524 และคาดว่าจะเพิ่มเป็นประมาณร้อยละ 2.6 ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือ พ.ศ. 2529 และเป็นร้อยละ 3.5 (คาดว่าจะมีคนว่างงานเปิดเผยในระดับปีละ 1.2 ล้านคน การประมาณการผลิตภัณฑ์รายได้ประชาชาติเพิ่มร้อยละ 5.3 ต่อปี) หรือร้อยละ 6.0 (โดยมีคนล้งงานอย่างเปิดเผยในระดับปีละ 2 ล้านคน ประมาณการผลิตภัณฑ์รายได้ประชาชาติเพิ่มร้อยละ 4 ต่อปี) ใน พ.ศ. 2534 หรือปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6^{1/} (ตาราง 6.2)

ตาราง 6.2 ประมาณการผู้ว่างงานเปิดเผยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

(’000)

		กำลังแรงงาน และระดับการ มีงานทำเมื่อ เริ่มแผนหก 1986	ประมาณการ (1) ผลิตภัณฑ์รายได้ ประชาชาติเพิ่ม 5.1% ต่อปี 1991	ประมาณการ (2) ผลิตภัณฑ์ ประชาชาติ เพิ่ม 4% ต่อปี 1991
หัก เท่ากับ	กำลังแรงงานทั้งหมด	28,791	32,972	32,972
	ผู้มีงานทำ	28,049	31,813	30,980
	ผู้ว่างงานเปิดเผย*	742	1,159	1,992
	อัตราการว่างงาน เปิดเผย*%	2.6	3.5	6.0

หมายเหตุ : *ถ้าหักผู้ไปทำงานต่างประเทศ (ตะวันออกกลาง) ออกไปอาจจะทำให้อัตราการว่างงานเปิดเผยลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้คาดกันว่าความต้องการแรงงานจากต่างประเทศของตะวันออกกลางจะลดลงมากจนแทบจะไม่มีมีความสำคัญสำหรับประเทศไทยในช่วงแผน 6

แหล่งที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตร การจ้างงานกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ของประเทศไทย ตารางที่ 6

^{1/} ILO/ARTEP, "Employment Issues and Policies for Thailand's Sixth Plan". Main report presented to the NESDB. September 1985. Table 1.6

6.2.1 ประมาณกำลังแรงงาน ผู้มีงานทำและผู้ว่างงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้มีการประมาณว่าจะมีผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 1 ล้านคน ในปีแรกของแผนคือ พ.ศ. 2530 จะมีผู้ว่างงานเปิดเผยในประเทศ 932,000 คน โดยมีอัตราการว่างงานร้อยละ 3.1 ต่อปี และการว่างงานจะมีแนวโน้มสูงเป็นประมาณร้อยละ 3.5 ในปี 2534 โดยมีคนว่างงาน 1.2 ล้านคน ดังตารางที่ 6.3 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กำลังแรงงานที่ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานจะมีการศึกษาดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยและฝึกหัดครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมือง ก็จะมีแนวโน้มสูงขึ้น และจะตามมาด้วยปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับทั้งในด้าน ชั่วโมงการทำงาน รายได้ และการทำงานโดยใช้ความรู้ต่ำกว่าวุฒิการศึกษา ทั้งนี้เพราะเงื่อนไขต่าง ๆ และการเลือกเฟ้นผู้เข้าทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเอกชน ซึ่งเน้นเรื่องคุณภาพแรงงานเป็นสิ่งสำคัญ

ตารางที่ 6.3 การประมาณกำลังแรงงาน ผู้มีงานทำและผู้ว่างงาน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

พ.ศ.	ประชากรอายุ 11 ปีขึ้นไป	กำลังแรงงาน	ร้อยละของกำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	ร้อยละของผู้ว่างงาน
2529	38,288,330	28,840,720	75.44	28,042,000	799,000	2.8
2530	39,162,110	29,711,790	75.87	28,780,000	932,000	3.1
2531	40,094,340	30,576,020	76.26	29,537,000	1,039,000	3.4
2532	41,028,140	31,423,150	76.59	30,313,000	1,110,000	3.5
2533	41,961,950	32,261,360	76.88	31,111,000	1,150,000	3.6
2534	42,914,130	33,091,840	77.11	31,936,000	1,155,000	3.5

แหล่งที่มา : ฝ่ายประเมินกำลังคน กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(กรกฎาคม 2528)

6.2.2 จำนวนและระดับการศึกษาของผู้ว่างงานโดยเปิดเผย

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนของผู้ว่างงานโดยเปิดเผย จะพบว่า การว่างงานโดยเปิดเผยของแรงงานในประเทศไทย ปี 2527 ปรากฏว่าเป็นผู้ว่างงานทั้งสิ้น 610,700 คน โดยอยู่ในเขต

เมือง 145,500 คน และชนบท 465,200 คน ผู้ว่างงานในเขตชนบทส่วนใหญ่จะมีการศึกษาระดับประถมศึกษา และต่ำกว่า แต่ผู้ว่างงานในเขตเมืองส่วนใหญ่จะสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป^{1/} เมื่อพิจารณาอัตราการว่างงานของผู้ว่างงานในประเทศไทย ผู้จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษามีอัตราการว่างงานสูงสุด ตามมาด้วยฝึกหัดครู มัธยมศึกษา และมหาวิทยาลัย (ตาราง 6.4)

ตาราง 6.4 การว่างงานของกำลังแรงงานตามระดับการศึกษา 2527

ระดับการศึกษา	จำนวนแรงงานทั้งหมด	จำนวนการว่างงาน	อัตราการว่างงาน
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	23,762,416	390,500	1.64
มัธยมศึกษา	1,539,127	71,500	4.65
อาชีวศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง	674,266	103,400	15.34
ฝึกหัดครู	553,748	28,400	5.13
มหาวิทยาลัย	438,980	16,900	3.85
รวม	26,968,537	610,700	2.26

แหล่งที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน พ.ศ. 2527

6.2.3 เปรียบเทียบการว่างงานในเมืองกับชนบท

จากการศึกษาพบว่า ในชนบทไทยจะมีปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับสูงกว่าการว่างงาน และในทางตรงข้ามกับในเขตเมือง ซึ่งจะมีปัญหาการว่างงานมากกว่าปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ หากพิจารณาแนวโน้มอัตราการว่างงานในเขตเมือง จะพบว่าอยู่ในระดับสูงกว่าเขตชนบทถึงประมาณ 4 เท่าตัว และคาดว่าในอนาคตการว่างงานในเขตเมืองจะมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เขตกรุงเทพมหานครมีอัตราการว่างงานสูงสุด กล่าวคือในปี 2517 มีการว่างงานรวมประมาณร้อยละ 1.7 ของกำลังแรงงาน และได้เพิ่มเป็นประมาณร้อยละ 3.1 ในปี 2524 คาดว่าในอนาคตการว่างงานในเขต กทม. จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศและของโลก^{2/}

^{1/} ฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภาพเศรษฐกิจส่วนรวมของไทย ธันวาคม 2528 หน้า 50
^{2/} โฉมลิขิต บันเปียมราษฎร์ (บรรณาธิการ) คนกับงานในการพัฒนาประเทศ เอกสารวิชาการ สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2526 หน้า 225-226

เมื่อเปรียบเทียบปัญหาการว่างงานในเมืองกับชนบท จะพบว่า ปัญหาการว่างงานในเมืองได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับการว่างงานในชนบท ดังจะเห็นได้จาก ในปี 2515 มีการว่างงานโดยเปิดเผยในเมืองประมาณร้อยละ 2 ของกำลังแรงงานในเมือง และได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.6 และ 4.0 ในปี 2520 และปี 2526 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเพิ่มของการว่างงานในเมืองกับอัตราากำลังแรงงาน จะพบว่าอัตราการว่างงานในเมืองสูงกว่าอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงาน ดังแสดงในตาราง 6.5 ในขณะที่ผู้ว่างงานตามฤดูกาลน้อยมาก

ตาราง 6.5 จำนวนและร้อยละของประชากรอายุ 11 ปีขึ้นไป จำแนกตามสถานภาพแรงงาน ในเขตเทศบาล ปี 2515, 2520, 2526 ('000)

ปี	2515	2520	2526
สถานภาพแรงงาน	จำนวน (%)	จำนวน (%)	จำนวน (%)
จำนวนประชากร	3,602.3	4,741.0	5,679.6
กำลังแรงงาน	1,969.7 (100.0)	2,663.2 (100.0)	3,377.6 (100.0)
1. กำลังแรงงานปัจจุบัน	1,969.7 (100.0)	2,660.7 (99.9)	3,376.4 (99.9)
1.1 ผู้มีงานทำ	1,930.1 (97.1)	2,592.9 (97.4)	3,243.0 (95.9)
1.1.1 ทำงาน		2,157.3 (81.0)	3,190.9 (94.4)
1.1.2 ไม่ทำงานแต่มีงานประจำ		435.6 (16.4)	52.1 (1.5)
1.2 ผู้ไม่มีงานทำ	39.6 (2.0)	67.8 (2.5)	133.4 (4.0)
1.2.1 หางานทำ			91.9 (2.7)
1.2.2 ไม่หางานทำแต่พร้อมที่จะทำงาน			41.5 (1.3)
2. กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล		2.5 (0.1)	1.2 (0.1)
อัตราเพิ่มกำลังแรงงาน		6.2	4.0
อัตราเพิ่มการว่างงาน		11.4	11.9

- หมายเหตุ
1. ผู้มีงานทำหมายถึงทั้งผู้มีงานทำเต็มทีและผู้มีงานทำต่ำระดับ
 2. ปี 2515 ผู้มีงานทำไม่ได้แยกรายละเอียดเช่นเดียวกับปี 2526
 3. ปี 2515, 2520 ผู้ไม่มีงานทำไม่ได้แยกรายละเอียดเช่นเดียวกับปี 2526
 4. ปี 2520 กำลังแรงงานที่รอฤดูกาลใน L.F. Survey รวมอยู่ในผู้ไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงาน
 5. ปี 2526 กำลังแรงงานปัจจุบัน = 99.96 กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล = 0.04

6.2.4 ระดับการศึกษาของผู้ว่างงานในเมือง

การศึกษาของผู้ว่างงานในเมือง ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งค่อนข้างคล้ายคลึงกับภาพการศึกษาของผู้ว่างงานทั่วประเทศ และเมื่อพิจารณาต่ออัตราการว่างงานในแต่ละระดับการศึกษา ปรากฏว่าผู้ที่มีอัตราการว่างงานสูงที่สุด ได้แก่ ผู้ที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและมหาวิทยาลัย ตามมาด้วยฝึกหัดครู และมีแนวโน้มสูงขึ้นจนเป็นที่น่าวิตก^{1/} ดังตารางที่ 6.6

ตารางที่ 6.6 จำนวนและร้อยละของแรงงานอายุ 11 ปีขึ้นไปที่ยังว่างงาน จำแนกตามระดับการศึกษา พ.ศ. 2515, 2520 และ 2526

(พันคน)

ระดับการศึกษา	2515			2520			2526		
	กำลัง แรงงาน	ว่าง งาน	% ว่างงาน	กำลัง แรงงาน	ว่าง งาน	% ว่างงาน	กำลัง แรงงาน	ว่าง งาน	% ว่างงาน
รวม	1,969.7	39.6	2.0	2,659.6	67.0	2.5	3,376.6	132.6	3.9
ไม่มีการศึกษา	234.8	1.3	0.5	243.3	2.4	1.0	177.5	2.8	1.6
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	1,201.0	17.1	1.4	1,581.0	26.8	1.7	1,859.2	57.2	3.1
มัธยมศึกษา	325.5	11.8	3.6	442.3	15.6	3.5	574.2	24.9	4.3
อาชีวศึกษา	71.7	6.1	8.5	160.0	10.6	6.6	264.8	20.5	7.7
มหาวิทยาลัย	75.1	2.7	3.5	138.4	7.7	5.6	324.9	21.0	6.5
สายวิชาการ	56.6	1.9	3.3	104.1	5.7	5.5	233.5	15.5	6.6
สายวิชาชีพชั้นสูง	18.5	0.8	4.2	34.3	2.0	5.8	91.4	5.5	6.0
ฝึกหัดครู	48.5	0.7	1.3	79.6	3.9	4.9	127.0	5.2	4.1
อื่น ๆ	6.5	0.1	0.8	5.1	—	—	30.6	1.0	3.3
ไม่ทราบ	6.6	—	—	9.9	—	—	18.5	—	—

แหล่งที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน (รอบสอง) พ.ศ. 2515, 2520 และ 2526

6.2.5 อาชีพของผู้ที่ว่างงานเคยทำมาก่อน

ผู้ว่างงานที่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อนของทั้งประเทศใน พ.ศ. 2520 เป็นผู้ที่เคยมีอาชีพด้านเกษตรมาก่อน ตามมาด้วยผู้ปฏิบัติงานขบวนการผลิตและการค้า ในปี 2526 ผู้ว่างงานที่เคยเป็นเกษตรยังคงมีสัดส่วนในการว่างงานสูงสุด ตามมาด้วยผู้ปฏิบัติงานขบวนการ

^{1/} ข้อมูลที่ได้จากวันนัดพบแรงงาน ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ในปี 2527 ซึ่งจัดโดยกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยก็ยืนยันถึงสภาพปัญหาเดียวกัน (แม้จะเป็นข้อมูลที่ได้จากแรงงานส่วนหนึ่งที่มาในวันนัดพบแรงงานก็ตาม)

ผลิต และผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับบริการ แต่เมื่อพิจารณาอาชีพของผู้ว่างงานที่เคยทำงานมาก่อนและอยู่ในเมือง ปี 2520 ผู้เคยปฏิบัติงานด้านขบวนการผลิต ว่างงานในสัดส่วนสูงที่สุด (ร้อยละ 40.7) ตามมาด้วยผู้เคยปฏิบัติงานด้านการค้า ขนส่งคมนาคมและเสมียน ต่อมาในปี 2526 แรงงานในเมืองที่เคยมีอาชีพด้านการค้า บริการ และเสมียน ตกงานในสัดส่วนสูงขึ้นกว่าเดิมในขณะที่ผู้อยู่ในขบวนการผลิตและขนส่ง-คมนาคม มีแนวโน้มการว่างงานต่ำกว่าปี 2520 (ตาราง 6.7)

ตาราง 6.7 ผู้ไม่มีงานทำซึ่งเคยทำงานมาก่อน จำแนกตามอาชีพที่ทำครั้งสุดท้าย พ.ศ. 2520 และ 2526

(,000)

อาชีพ	2520			2526		
	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท
1. ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพและ ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้อ	1.5 (2.1)	0.9(4.5)	0.6 (1.2)	11.2 (2.6)	4.9 (6.0)	6.3 (1.7)
2. ผู้ปฏิบัติงานบริหาร ธุรกิจ และจัดดำเนินการ	1.2 (1.7)	0.1 (0.5)	1.1 (2.1)	1.0 (0.2)	0.9 (1.3)	0.1 (0.1)
3. ผู้ปฏิบัติงานอาชีพเสมียน	2.9 (4.0)	2.4 (12.1)	0.5 (1.0)	16.5 (3.9)	8.8 (12.3)	7.7 (2.2)
4. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการค้า	6.4 (8.9)	2.9 (14.6)	3.5 (6.7)	19.8 (4.6)	12.4 (17.3)	7.4 (2.1)
5. เกษตรกร ชาวประมง ผู้ฆ่าสัตว์ ผู้ทำงานเหมืองแร่ และปฏิบัติงานเกี่ยวข้อ	30.9 (43.0)	1.0 (5.0)	29.9 (57.7)	216.7 (50.7)	2.8 (3.9)	213.9 (60.0)
6. ผู้ปฏิบัติงานอาชีพเกี่ยวกับ การขนส่งและการคมนาคม	5.6 (7.8)	2.5 (12.6)	1.1 (6.0)	25.6 (6.0)	5.4 (7.5)	20.2 (5.7)
7. ช่างหรือผู้ปฏิบัติงานขบวนการ การผลิต และกรรมกร ซึ่งไม่ได้จำแนกไว้ในที่อื่น	18.7 (26.1)	8.1 (40.7)	10.6 (20.4)	108.1 (25.3)	17.1 (37.8)	81.0 (72.7)
8. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับบริการ การกีฬา และการเล่นต่าง ๆ	4.6 (6.4)	2.0 (10.0)	2.6 (5.0)	28.9 (6.7)	9.4 (13.1)	19.5 (5.5)
9. คนงานซึ่งไม่ได้จำแนก ไว้ในหมวดอื่น ๆ			-			
ยอดรวม	71.8 (100.0)	19.9 (100.0)	51.9 (100.0)	427.7(100.0)	71.7 (100.0)	356.0(100.0)

หมายเหตุ : เมือง = ในเขตเทศบาล ชนบท = นอกเขตเทศบาล

แหล่งที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน (รอบสอง) พ.ศ. 2520 และ 2526

6.3 สาเหตุและแนวทางแก้ไข

6.3.1 สาเหตุที่ทำให้คนในเมืองว่างงาน

การว่างงานของคนในเมืองมีสาเหตุหลายประการดังนี้

1. การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรไทยในอดีตเป็นผลทำให้กำลังแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความยากจนและความแห้งแล้ง รวมทั้งขีดจำกัดของเนื้อที่เพาะปลูกใหม่ ๆ ผลผลิตของภาคเกษตรที่ค่อนข้างจะคงที่หรือลดลง เป็นแรงผลักดันทำให้มีการย้ายถิ่นแรงงานจากชนบทสู่เมือง (หรือต่างประเทศ) เพื่อแสวงหางานทำ
2. ความไม่สอดคล้องกันระหว่างกำลังแรงงานที่มีอยู่กับความต้องการของตลาดแรงงาน (เงื่อนไขด้านการศึกษา ประสบการณ์ ความสามารถพิเศษ และคุณภาพของแรงงาน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีความรู้ระดับกลางและระดับสูงในบางสาขาวิชา
3. การใช้เครื่องจักรทันสมัยทดแทนแรงงาน การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในกระบวนการผลิต ทำให้การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นไม่มากนัก
4. ขีดจำกัดของภาครัฐบาลในการรับคนเข้าทำงาน โดยมีนโยบายเพิ่มประมาณร้อยละ 2 ต่อปี ภาครัฐบาลนับได้ว่าเป็นนายจ้างรายใหญ่ของผู้จบการศึกษาระดับกลางและสูง ทำให้มีการว่างงานมากขึ้น
5. การแข่งขันจากต่างประเทศ การกีดกันสินค้านำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ปัญหาด้านการตลาด เป็นผลต่อการจ้างงานในสินค้าอุตสาหกรรมการส่งออกอาจเป็นผลทำให้มีการเลิกจ้างงานได้หรือไม่รับคนเพิ่ม
6. ภาวะเศรษฐกิจของโลกและของประเทศที่ผันผวน ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศช้าลง การลดการผลิตหรือหยุดการผลิตหรือเลิกกิจการเพราะขาดทุน นับเป็นผลต่อการจ้างงานทั้งสิ้น

6.3.2 แนวทางบรรเทาปัญหาการว่างงานในเมือง

1. เร่งรัดการพัฒนาชนบทและสร้างงานในชนบทให้มากขึ้นเพื่อป้องกันการย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำในเมือง และเน้นการสนับสนุนให้ผู้ที่ย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ ย้ายถิ่นกลับไปทำงานในภูมิลำเนาเดิม เช่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบท การประกอบอาชีพนอกเหนือจากในภาคเกษตร การใช้แรงงานเข้มข้น ฯลฯ
2. ส่งเสริมการวางแผนครอบครัวต่อไป เพื่อลดอัตราเพิ่มประชากร ซึ่งอยู่ในระดับสูงในเขตชนบท

3. ส่งเสริมธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดเล็กและส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนตัว
4. ปรับปรุงระบบบริหารแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งด้านการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ ค่าจ้าง รายได้ ฯลฯ
5. พัฒนาระบบข่าวสารตลาดแรงงาน การแนะแนวอาชีพ
6. ปรับปรุงระบบการศึกษาและพัฒนากำลังคนทั้งในและนอกระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ชะลอการผลิตกำลังคนในสาขาที่ล้นตลาด ส่งเสริมการฝึกอบรมระยะสั้น
7. ปรับปรุงการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และให้ใช้แรงงานคนให้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน อาจส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีทันสมัยบางด้าน เพื่อการประกอบธุรกิจบางด้านที่มีการแข่งขัน
8. พัฒนาลตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ ปรับปรุงระบบบริหาร กำหนดมาตรการรองรับ แรงงานที่เดินทางกลับเพราะหมดสัญญาจ้าง

สรุป การดำเนินงานตามแนวทางหรือทิศทางด้านแรงงานดังกล่าวข้างต้น เพื่อลดปัญหา การว่างงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการผนึกกำลังและประสานงานร่วมกันด้วยดีอย่างจริงจัง และจริงใจ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐบาล วิชากิจและเอกชน ซึ่งรวมทั้งฝ่าย ผู้ผลิตแรงงาน นักวางแผน นายจ้าง และลูกจ้างเองด้วย ในขณะเดียวกันกับการดำเนินงานส่งเสริม ด้านพัฒนาคุณภาพแรงงานก็นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างมากและควรจะดำเนินการควบคู่ไปกับด้าน ปริมาณด้วย

6.3.3 สาเหตุที่ทำให้คนในชนบทว่างงาน

สาเหตุที่ทำให้คนในชนบทว่างงานส่วนใหญ่ก็คล้าย ๆ กับการว่างงานในเมือง คือ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรในอดีตเป็นผลให้แรงงานในชนบทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ขีดจำกัดของเนื้อที่เพาะปลูกทางด้านเกษตรค่อนข้างจะคงที่ ประกอบกับความแห้งแล้งและยากจนของคนในชนบท ทำให้ไม่สามารถสร้างงานให้กับตนเองได้ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหา การว่างงานในชนบท

6.3.4 แนวทางแก้ไข

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนด นโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการหลายสิ่งหลายอย่างไปพร้อม ๆ กันและประสานกัน ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป็นต้นว่า ในสาขาเกษตรจะต้องมีการปรับปรุงเทคนิคการผลิตเพื่อ เพิ่มผลผลิตต่อไร่ ลดต้นทุนการผลิตเพื่อเพิ่มฐานะการแข่งขันในตลาดโลก การกระจายการผลิตไปสู่ พืชที่มีราคาต่อหน่วยสูงและมีตลาด การใช้นโยบายราคาสินค้าเกษตรที่มีประสิทธิภาพ เพื่อรักษา

เสถียรภาพของราคาและรายได้ของเกษตรกร การพัฒนาเกษตรแบบผสมผสานที่เป็นการขยายชนิดพืชและใช้พื้นที่มากขึ้นทั้งในเขตชลประทานและเขตน้ำฝนและการปฏิรูปที่ดิน ผลสำเร็จที่จะได้รับจากการดำเนินการดังกล่าวนี้ จะมีผลเพิ่มการจ้างงานและรายได้ในภาคเกษตรไปพร้อม ๆ กัน

แต่เนื่องจากความสามารถในการรองรับแรงงานในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลง ในอนาคตการขยายตัวด้านเนื้อที่เพาะปลูกโดยอาศัยนโยบายด้านการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวจะสามารถทำได้ในขอบเขตจำกัด การแก้ไขปัญหาความยากจนจึงจำเป็นต้องพึ่งสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขาเกษตร มีข้อมูลจากการศึกษาและวิจัยหลายแหล่งยืนยันให้เห็นว่า งานนอกภาคเกษตรเป็นแหล่งงาน และแหล่งรายได้ที่สำคัญที่เกื้อกูลประชาชนในชนบทนอกเหนือจากรายได้จากการเกษตร ดังนั้น สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาภาคเกษตรดังกล่าวก็คือ การพัฒนาและสร้างงานในสาขาอื่น ได้แก่ สาขาอุตสาหกรรมและการบริการให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งรัฐบาลได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และยืนยันความตั้งใจของรัฐบาลในการที่จะแก้ไขปัญหาการว่างงานในชนบทอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จาก ส่วนหนึ่งของคำปราศรัย ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดการสัมมนาเรื่อง ทิศทางและนโยบายการมีงานทำ ที่พญาเมื่อเดือนมิถุนายน 2526 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานวางแผน ก็ตระหนักดีถึงความรุนแรงของปัญหาการมีงานทำไม่เพียงพอในชนบท ดังจะเห็นได้จากการที่ได้หยิบยกประเด็นการว่างงานเหล่านี้ขึ้นมาพิจารณาในการสัมมนาเรื่อง “ทิศทางและนโยบายการมีงานทำ” และเรื่อง “การพัฒนาชนบทและการมีงานทำ” เมื่อเดือนมิถุนายน และพฤศจิกายน 2526 ตามลำดับที่พญาได้มีข้อยุติ และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำและเพิ่มรายได้ในภาคเกษตรกรรมและมีมติที่สำคัญดังนี้

1. การพัฒนาการเกษตรในรูปการเกษตรครบวงจร เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องรายได้ของเกษตรกรตกต่ำให้ได้ผล โดยการพัฒนากิจการกรมการเกษตรให้ครบวงจร ตั้งแต่การพัฒนาผลผลิต การเกษตร อุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องตลอดจนการจัดการเรื่องตลาด และเสถียรภาพของราคาในพืชหลักที่มีอยู่ การพัฒนาเกษตรแบบผสมผสานที่เป็นการขยายชนิดพืชและใช้พื้นที่มากขึ้นในเขตชลประทานและเขตน้ำฝน

2. การสร้างงานเกษตรในฤดูแล้งในเขตนาน้ำฝน เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าปัญหาในเขตชนบทของเราส่วนใหญ่ขึ้นในฤดูแล้ง ข้อเสนอแนะและมาตรการที่จะช่วยสร้างงานทางการเกษตร ได้แก่ การนำเทคโนโลยีที่คิดค้นขึ้นมาได้ไปปฏิบัติในเขตนาน้ำฝน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทยากจน เทคโนโลยีใหม่ ๆ เหล่านี้ ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพการเพาะปลูกพืช การเลี้ยง

สัตว์ การใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำในด้านการประมง การเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูก ตลอดจนการเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับไม้ยืนต้น ไม้โตเร็ว เพื่อใช้สอยในระดับหมู่บ้าน การสนับสนุนเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เพียงพอเพียง จะก่อให้เกิดงานที่มีผลผลิตและรายได้ขึ้นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นฤดูที่มีปัญหาการว่างงานสูง

3. การสร้างงานโดยการสนับสนุนอุตสาหกรรมชนบท ส่งเสริมอุตสาหกรรมชนบทที่ใช้วัตถุดิบทางการเกษตร กระจายการสร้างงานทางอุตสาหกรรมออกไปยังต่างจังหวัดให้มากขึ้น เพราะแหล่งแรงงานที่สำคัญอาศัยอยู่ในชนบท การสร้างงานให้มากขึ้นในต่างจังหวัดจะเป็นการรองรับแรงงานจำนวนมากเหล่านี้ และลดความจำเป็นที่จะอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ หรือนอกท้องถิ่น ในขณะนี้ได้มีการทดลองการให้บริการสนับสนุนอุตสาหกรรมต่างจังหวัด โดยวิธีระดมสรรพกำลังภาครัฐบาลที่มีอยู่ในด้านทุน เทคโนโลยี การจัดการและการตลาดใน 4 จังหวัด คือ พิษณุโลก สงขลา ขอนแก่น และกาญจนบุรี และได้ทดลองการให้บริการไปแล้วใน 3 จังหวัดแรก

4. การสร้างงานโดยการพัฒนาอาชีพนอกการเกษตร การขยายการจ้างงานในสาขาเกษตรจำเป็นที่จะต้องขยายงานนอกการเกษตรภายในชนบท ทั้งในและนอกฤดูการเกษตร เช่น โครงการส่งเสริมหัตถกรรม และอุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญประเภทหนึ่งของประเทศไทย โดยเน้นการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นให้มากที่สุด อันเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รองลงมาจากการเกษตรและเป็นแหล่งรายได้เสริมที่สำคัญของชาวชนบท กิจกรรมเหล่านี้มีโอกาสปรับปรุงและขยายต่อไปอีก โดยรัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือจัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าไปดำเนินการส่งเสริมในเรื่องนี้ ฝึกอบรมผู้ที่สนใจให้มีความรู้พิจารณาแหล่งสินเชื่อสำหรับผู้ประกอบกิจการและการตลาด อย่างไรก็ตามกิจการที่จะขยายการผลิตในกิจกรรมนอกการเกษตร เพื่อดูดซับแรงงานในชนบทนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงการเตรียมคนและฝึกคนให้ มีฝีมือสอดคล้องกับความต้องการของงานนอกการเกษตร การปรับปรุงแรงงานในสาขาเกษตรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ริเริ่มโครงการทดลองต่าง ๆ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการว่างงานในชนบท ทั้งนี้เพื่อให้มีการจ้างงานและเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร โครงการที่รัฐบาลได้ทำไปแล้ว เช่น โครงการ กสช. กชช. เป็นต้น นอกเหนือจากโครงการดังกล่าวริเริ่มโครงการอื่นได้แก่

โครงการที่ 1 การสร้างถนนในชนบท โดยใช้แรงงานจำนวนมาก ใช้เครื่องจักรส่งเสริมเท่าที่จำเป็น (Labor Intensive) และเครื่องจักรที่ใช้มักจะเป็นเครื่องมือ และเครื่องทุ่นแรงชนิดง่าย ๆ ที่อาจหาได้ภายในท้องถิ่น หรือผลิตขึ้นมาใช้โดยเฉพาะ หรือดัดแปลงมาจากเครื่องมือหรือ

เครื่องทุ่นแรงที่มีอยู่แล้วภายในท้องถิ่น

การริเริ่มโครงการนี้ สืบเนื่องมาจากการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้เสนอรายงานการประเมินผล เรื่องการสร้างถนนในชนบท โดยใช้แรงงานมากเมื่อเทียบเครื่องจักรของบางประเทศ ซึ่งสามารถทำได้ผลดี มั่นคง และมีต้นทุนต่ำ จึงเสนอแนะให้ประเทศไทยให้ริเริ่มโครงการทดลองนี้ ในที่สุดกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทยก็ได้รับเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการทดลองขึ้นในจังหวัดลำพูน ปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจทั้งในแง่การจ้างงานเพิ่ม รายได้ และความคงทนของถนนที่สร้างขึ้น ขณะนี้อยู่ระหว่างระยะที่ 2 ของการทดลอง ถ้าผลการทดลองยืนยันออกมาทำนองเดียวกัน การนำความรู้และข้อมูลที่ได้ไปปรับใช้กับโครงการสร้างถนนและสิ่งสาธารณประโยชน์รวมทั้ง กสช.ด้วย ก็เป็นเรื่องที่จะได้มีการเสนอพิจารณากันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

โครงการที่ 2 : โครงการทดลองการสร้างงานและเพิ่มรายได้แก่แรงงานภาคเกษตร โดยประชาชนมีส่วนร่วม โครงการนี้ ESCAP/ILO ได้สนับสนุนให้ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียรวม 5 ประเทศ มีประเทศไทยด้วย (ประเทศอื่น ๆ ได้แก่ บังคลาเทศ ศรีลังกา เนปาล และ ฟิลิปปินส์) ดำเนินการ โดยแบ่งการทดลองออกเป็น 3 ระยะ ๆ ละประมาณ 1 ปี (2527-2529) การดำเนินโครงการนี้ในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานแห่งชาติ โดยมีหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการ คือ กรมการพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบ และองค์การการส่งเสริมกิจกรรมที่มีใช้การเกษตร ที่จะก่อให้เกิดการมีงานทำและเพิ่มรายได้แก่กลุ่มเป้าหมายในเขตชนบทยากจน ซึ่งประกอบด้วยเกษตรกรและแรงงานอื่น ๆ ที่ยากจน โดยจะเน้นผู้ที่มีที่ดินทำกินน้อยหรือไม่มีที่ดินทำกิน โดยการสนับสนุนการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีใช้การเกษตรทั้งในและนอกฤดูการเกษตร เพื่อเพิ่มการมีงานทำและปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ

สรุป

อย่างไรก็ดี แม้จะมีแนวนโยบายที่ชัดเจนและมีโครงการทดลองที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ปัญหาเรื่องการว่างงานในชนบทจะยังคงเป็นปัญหาอยู่ต่อไปอีกนาน ดังนั้น การปรับปรุงนโยบายการพัฒนาการเกษตร เพื่อให้สามารถรองรับแรงงานชนบทได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งการเร่งรัดขยายอุตสาหกรรมต่างจังหวัดเพื่อจ้างแรงงานจากภาคชนบท เป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างเอาจริงเอาจังมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้นอกจากจะได้รับการเอาใจใส่ในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แล้ว จากการประชุมเพื่อเตรียมแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่จังหวัดศรีสะเกษ ทุกฝ่าย

ต่างก็ยอมรับฟังความสำคัญของปัญหาการว่างงานในชนบท และถือว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่จะต้องเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด

6.4 ปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษา

ปัญหาการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษา มีลักษณะแตกต่างไปจากการว่างงานประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ การว่างงานประเภทอื่น ๆ เกิดขึ้นในขณะที่มีงานทำแล้ว แต่ปัญหาของแรงงานที่มีการศึกษานี้ คือ ปัญหาการไม่มีงานทำหรือหางานทำไม่ได้เมื่อจบการศึกษาออกมาแล้ว ทั้งนี้เพราะแรงงานผู้สำเร็จการศึกษาระดับกลางและสูง ถูกจัดว่าเป็นแรงงานใหม่ que เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งในอดีตมีจำนวนน้อย จึงมีปัญหาไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับกลางและสูงมีแนวโน้มสูงขึ้น ในขณะที่อุตสาหกรรมขยายตัวไม่ทันกับความต้องการ หรืออุปสงค์ในตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นน้อย ดังนั้นปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษา จึงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

จากรายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในระหว่างปี 2514-2524 พบว่าแรงงานผู้มีการศึกษาซึ่งว่างงาน มีจำนวน 9,990 คน ในปี 2514 ได้มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็น 58,200 คนในปี 2524 ดังแสดงในตารางที่ 6.8

ข้อที่น่าสังเกต จากรายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ นั้น ถึงแม้ว่าจะใช้วิธีการสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง และข้อมูลที่ได้รับมีระดับความเชื่อมั่นสูง แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษานั้น ยังไม่สามารถให้รายละเอียดที่ดีพอ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ คือ

ประการแรก ความหมายของผู้ไม่มีงานทำ ที่ใช้ในการสำรวจนั้น หมายถึงผู้ที่ไม่มีงานทำแต่มีความต้องการที่จะทำงาน และกำลังหางานทำในสัปดาห์แห่งการสำรวจ แต่เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูง และระดับกลางที่ยังไม่พอใจทำงาน เนื่องจากงานที่มีอยู่ในขณะนั้นให้รายได้ต่ำหรือเป็นงานที่ไม่ตรงกับสาขาวิชาความรู้ที่เรียนมา จึงเต็มใจที่จะว่างงานเพื่อรองานที่ดีกว่า หรือยังไม่มีความต้องการจะทำงานในขณะนั้น ซึ่งในการสำรวจจะไม่นับรวมกลุ่มนี้ไว้ในกลุ่มผู้ไม่มีงานทำ จำนวนผู้ไม่มีงานทำ จึงน้อยกว่าสภาพความจริง

ตารางที่ 6.8 แนวโน้มของจำนวนผู้ว่างงานตามระดับการศึกษาบางระดับ ปี พ.ศ.2514-2524

ปี	ระดับการศึกษา				รวม
	อาชีวศึกษา	มหาวิทยาลัย	วิชาชีพชั้นสูง	ฝึกหัดครู	
2514	6,840	1,200	1,460	490	9,990
2515	8,340	1,880	700	650	11,640
2516	11,980	3,410	5,050	5,160	25,600
2517	10,780	2,210	2,100	4,830	19,920
2518	10,560	1,910	1,220	13,540	27,230
2519	8,830	2,650	1,740	12,590	25,910
2520	14,900	6,200	2,600	13,300	37,000
2521	15,700	6,900	2,800	16,100	41,500
2522	23,600	5,900	3,800	15,800	49,100
2523	23,800	6,900	4,300	12,500	47,500
2524	28,400	15,300	5,700	8,800	58,200

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 2) ปี 2514-2524

ประการที่สอง การไม่นับผู้ที่อยู่ในระหว่างการศึกษาเข้าอยู่ในระบบแรงงาน ทำให้ขาดข้อมูลสำคัญทางด้านจำนวน และโครงสร้างของแรงงานที่แท้จริง ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ผู้ที่อยู่ในระบบการศึกษามักจะศึกษาเพื่อสนองความต้องการของตนเองในการอยากจะศึกษาให้สูงขึ้น แต่ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา การศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นอาจจะมีสาเหตุมาจากการขาดโอกาสในการหางานทำ ดังนั้นการขยายการศึกษาให้สูงขึ้น อาจจะช่วยลดปัญหาการว่างงานชั่วคราว แต่จะเป็นการผลักดันให้เกิดปัญหาการว่างงานในอนาคต

ประการสุดท้าย เนื่องจากจำนวนตัวอย่างในส่วนนี้มีน้อย จึงสามารถแยกได้เฉพาะผู้ไม่มีงานทำตามระดับการศึกษาเท่านั้น

6.5 การแก้ไขปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษา⁽¹⁾

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น การแก้ไขปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษาจะสำเร็จลุล่วงไปได้จำเป็นต้องได้รับการร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจัดกลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหานี้มีอยู่ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกได้แก่ แรงงานเอง ประกอบด้วยผู้ที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษาจบออกมาแล้วยังหางานทำไม่ได้ ผู้ที่กำลังศึกษาเล่าเรียนอยู่และพ่อแม่ผู้ปกครอง ฝ่ายที่สอง คือ ฝ่ายนายจ้างได้แก่ นายจ้างหรือสถานประกอบการ และฝ่ายที่สามคือรัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐบาล หน่วยงานวางแผนและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งแต่ละฝ่ายจะต้องช่วยกันแก้ปัญหาในส่วนที่ตนเองจะทำได้ให้มากที่สุด เพื่อลดความรุนแรงของปัญหาและช่วยให้ผู้มีความรู้มีงานทำเร็วที่สุด

1. ฝ่ายแรงงาน จะพิจารณาดังนี้

1. สิ่งที่ฝ่ายแรงงานหรือผู้จบการศึกษาพึงตระหนักก็คือ โอกาสเสื่องานทำจะมีไม่มากนัก และอาจต้องทำงานบางอย่างแม้ว่างานนี้จะไม่ตรงกับความรู้ที่ได้ศึกษามา ข้อนำที่สำคญก็คือจงอย่าเลือกงาน แต่ควรคำนึงถึงประสบการณ์ที่จะได้รับจากงานมากกว่า เพื่อใช้ประโยชน์จากประสบการณ์เหล่านี้ ในการหางานอื่นที่ดีขึ้นต่อไปในอนาคต และขณะที่งานบางประเภทได้ถึงจุดอิ่มตัวแล้ว เช่น งานราชการ เป็นต้น ผู้ว่างงานก็ไม่ควรจะตั้งความหวังถึงขั้น “รอ” งานประเภทนั้นจนเกินไป เพราะอาจจะทำให้เสียโอกาสที่จะได้งานที่ดี ซึ่งมีโช่งงานราชการไปได้ และยังเป็นการเสียเวลาหางานทำไปโดยใช่เหตุอีกด้วย ตัวอย่างของผู้มีความรู้หรือบัณฑิตไม่เลือกงานในขณะอาจได้ยินได้ฟังกันหนาหูขึ้น เช่น การทำงานขับรถแท็กซี่ และการขับรถของ ขสมก. เป็นต้น

2. สำหรับผู้ที่มีธุรกิจของครอบครัวเองอยู่แล้ว ก็ช่วยทำงานธุรกิจของครอบครัวในระหว่างที่ยังหางานไม่ได้ไปพลางก่อน โดยใช้ความรู้ความสามารถที่ตนเองมีอยู่นั้นช่วยปรับปรุงกิจการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นผลให้กิจการของครอบครัวเจริญขึ้นและได้รับประสบการณ์จากการทำงาน และที่สำคัญประการหนึ่งคือ อาจเป็นหนทางให้รู้จักการลงทุนและสามารถขยายกิจการของครอบครัวออกไปริเริ่มกิจการนี้ หรือกิจการอื่นที่เป็นของตนเองในวันข้างหน้าได้

3. อย่าเลือกสถานที่ทำงานถ้าไม่จำเป็น ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ ตามแผนพัฒนาฯ ที่ได้วางไว้ ย่อมต้องการผู้มีความรู้ความชำนาญในสาขาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค การไม่เลือกสถานที่ทำงานว่าจะอยู่ในกรุงเทพฯ หรือต่างจังหวัดย่อมทำให้มีโอกาสได้งานทำสูงขึ้น

(1) วรณดา ไชยดีชัยวัฒน์ จากบทความจากวารสารเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปีที่ 22 ฉบับที่ 2 เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. 2528

4. ขวนขวายหาความรู้พิเศษเพิ่มเติม โดยเฉพาะความรู้พิเศษซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน เช่น พิมพ์ดีด ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน การขับรถยนต์หรือมอเตอร์ไซค์ และคอมพิวเตอร์ เป็นต้น อันเป็นการเพิ่มความรู้ความสามารถที่มีอยู่แล้วให้มากขึ้น การมีความรู้พิเศษนี้ช่วยให้สามารถทำงานหลาย ๆ ด้านได้ อันเป็นคุณสมบัติที่ตลาดแรงงานมีความต้องการ โดยเฉพาะธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่อาจจ้างคนมีความรู้หลาย ๆ ตำแหน่งได้ และเป็นการเพิ่มโอกาสในการได้งานทำด้วย

5. สำหรับผู้ที่กำลังจะก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานในเวลาข้างหน้า ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในระบบการศึกษา ถ้ามีการเตรียมตัวล่วงหน้าสำหรับหางานทำภายหลังที่จบการศึกษาแล้ว ก็อาจจะมีผลให้โอกาสในการได้งานทำสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะตลาดแรงงานปัจจุบัน ซึ่งเป็นตลาดของนายจ้างมีการเลือกเฟ้นคนเข้าทำงานมากกว่าการที่คนจะเลือกงานทำ การเตรียมตัวล่วงหน้าของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ให้มีคุณสมบัติเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการแรงงานของภาคเอกชน จะเป็นผลให้ผู้จบการศึกษาได้งานทำเร็วขึ้น และในบางกรณีก็จะช่วยให้มีโอกาสดำรงตำแหน่งหรือรายได้จากการทำงานด้วยเช่นกัน แนวทางกว้าง ๆ ที่ผู้กำลังศึกษาอยู่ อาจยึดปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) หาประสบการณ์การทำงานเพิ่มเติมนอกเวลาเรียนในระหว่างที่กำลังศึกษาอยู่เท่าที่โอกาสจะอำนวยให้ เช่น เป็นพนักงานขายของ พนักงานสำรวจ และการรับจ้างที่เกี่ยวกับความรู้ที่เรียนและทั่ว ๆ ไป เป็นต้น เพื่อหาประสบการณ์และรายได้ และยังเป็นการเพิ่มโอกาสในการหางานทำภายหลังที่จบการศึกษาไปในตัวอีกด้วย

2) ศึกษาหาความรู้พิเศษเพิ่มเติม โดยเฉพาะความรู้พิเศษซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งในการศึกษานี้ควรจะเลือกศึกษาความรู้ที่เหมาะสมกับวิชาที่ตนกำลังศึกษาหรืองานที่ตนต้องการทำต่อไปในเวลาข้างหน้าด้วยก็จะเป็นการดี

3) การเลือกวิชาเรียนในแต่ละระดับการศึกษาและสาขาวิชาต่าง ๆ ควรจะคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากวิชาการนั้น ๆ เพื่อหางานทำมากกว่าคำนึงถึงความยากง่ายของวิชาเลือกนั้น ๆ รวมทั้งคำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงานด้วยและถ้าเป็นไปได้ การเลือกวิชาเรียนหรือวิชาชีพที่สามารถนำมาใช้ปรับปรุงกิจการของพ่อแม่หรือออกมาดำเนินกิจการด้วยตนเองได้ก็จะเป็นการดี

4) ผู้ที่กำลังศึกษาอยู่จะต้องคำนึงถึงคุณภาพที่จะได้รับจากการศึกษา ทั้งภาคปฏิบัติและทฤษฎีเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงาน มากกว่าที่จะศึกษาเพื่อได้รับเพียงปริญญาบัตรหรือประกาศนียบัตรเท่านั้น เพราะในขณะที่ตลาดแรงงานเป็นตลาดของนายจ้างนั้น คุณภาพการศึกษาระดับผลการเรียนที่ดี การมีระเบียบวินัยและมีประสบการณ์การทำงานมาพอสมควร เป็นคุณสมบัติที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งที่นายจ้างใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือกคนเข้าทำงาน

2. ฝ่ายนายจ้าง

นายจ้างนับเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญที่สุดที่จะรองรับผู้มีความรู้ในขณะที่ยังรับคนเข้าทำงานของภาคราชการถึงจุดอิมตัวเช่นในปัจจุบัน ความร่วมมือที่ภาคเอกชนจะให้ได้ เป็นต้นว่าให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารงานบุคคล ให้มีแผนการใช้กำลังคน ให้ความร่วมมือแก่ทางราชการเกี่ยวกับข้อมูลความต้องการกำลังคน เพื่อใช้ประกอบการจัดการศึกษาและพัฒนากำลังคน การเข้าร่วมในวันนัดพบแรงงาน การช่วยให้นักเรียน นักศึกษาได้เข้าฝึกภาคปฏิบัติ และการจัดการฝึกอบรมฝีมือความรู้แก่กำลังแรงงานในสถานประกอบการ การลดเงื่อนไขบางอย่างที่อาจไม่จำเป็น และการมีหลักประกันต่าง ๆ ลงบ้างในการรับคนเข้าทำงาน การให้ความร่วมมือแก่ทางราชการในขบวนการจัดหางาน การเผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงาน และการใช้ผู้มีความรู้เข้าไปช่วยงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตมากขึ้น เป็นต้น

3. ฝ่ายรัฐบาล

ภาครัฐบาลนับว่าเป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุด มีบทบาทหลายอย่าง ในขณะเดียวกัน การดำเนินการให้กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นดำเนินการในเรื่องใด ภาครัฐบาลจะต้องมีส่วนเข้าไปประสานงาน กำหนดเป็นนโยบายและให้การส่งเสริมตามควรแก่กรณี นอกจากนี้ยังจะต้องดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ผ่านองค์กรของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการว่างงานของผู้มีความรู้ หน้าที่ประการหลังนี้ที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การปรับนโยบายและแผนการให้การศึกษาในบางเรื่อง บางวิชา และระดับการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน การปรับปรุงระบบแนะแนวอาชีพและการศึกษา การจัดหางาน การจัดวันนัดพบแรงงาน การติดตามประเมินผลการมีงานทำและการว่างงานของคนที่มีความรู้ การให้ความรู้ประกอบที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การปรับปรุงคุณภาพกำลังคนให้มีความรู้และความสามารถปฏิบัติงานได้จริง ๆ มากขึ้น รวมทั้งการฝึกอบรมกำลังคนให้มีระเบียบวินัย ศีลธรรมและจริยธรรม เป็นต้น

ในการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาระดับอาชีวศึกษาหรือต่ำกว่า ให้มีการฝึกภาคปฏิบัติให้มากขึ้น นับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาการว่างงาน เพราะจะทำให้ตลาดแรงงานมีโอกาสใช้กำลังคนระดับนี้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการขนาดเล็กที่ไม่อาจจัดการฝึกเพิ่มเติมอย่างมีประสิทธิภาพด้วยตนเองได้ และจะทำให้ฐานเศรษฐกิจขยายตัว อันเกิดจากการผลิตสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น สามารถแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศ ภายในประเทศ หรือแม้แต่ในตลาดต่างประเทศได้ แนวทางการปรับปรุงเรื่องนี้หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยอย่างใกล้ชิด และอาจจำเป็นต้องแก้กฎหมายการจัดการฝึกวิชาชีพและการจัดการอาชีวศึกษาด้วย