

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยนี้ เป็นผลการศึกษาระยะที่สองภายใต้ชุดโครงการวิจัยเรื่อง พื้นที่โครงการระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ ในมิติการเมือง กฎหมาย สังคม-เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นศึกษาเรื่อง การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยและข้ามชาติ (เมียนมา กัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม) และคาดการณ์ความต้องการใช้แรงงานบนระเบียง EWEC และ SEC ระหว่างปี 2560-2571 การดำเนินการวิจัยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จัดเก็บไว้เป็นหลัก และเสริมด้วยข้อมูลการสำรวจภาคสนาม การวิเคราะห์ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input output model) และตารางบัญชีสังคม (SAM) จังหวัด เป็นเครื่องมือในการคาดการณ์ความต้องการใช้แรงงานในอนาคต ข้อค้นพบของการศึกษานี้ แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจบนระเบียง EWEC และ SEC การใช้แรงงานในปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ และคาดการณ์ความต้องการใช้แรงงาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดบนระเบียง EWEC และ SEC ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเศรษฐกิจ 2.0-3.0 มีเพียงจังหวัดขอนแก่น ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา และนครปฐม ที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นเศรษฐกิจ 4.0 นโยบายระเบียง EWEC และ SEC ของรัฐบาลไม่มีความต่อเนื่องและชัดเจน อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชนและศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ ทำให้ภาพผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามนโยบายดังกล่าวไม่ชัดเจน แต่กลับปรากฏภาพการเบี่ยงเบนการพัฒนาที่ชัดเจน กล่าวคือ ระยะห่างของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อคน ระหว่างเมืองศูนย์กลางกับจังหวัดรอบข้าง ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำ แม้จะมีการประกาศให้เป็นเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) แต่ความน่าสนใจก็ลดลงเนื่องจากรัฐบาลประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีการดำเนินงานของภาคเอกชนที่น่าสนใจคือ จังหวัดขอนแก่น มีการจัดตั้งบริษัท KKTT เป็นการรวมตัวกับของภาคเอกชน 10 ตระกูลร่วมกับภาควิชาการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาจังหวัดของตนเอง โครงการหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ โครงการรถไฟรางเบา

ภาพของการใช้แรงงานของผู้ประกอบการบนระเบียง EWEC และ SEC ในมิติเชิงปริมาณ ปรากฏภาพข้อขัดแย้งระหว่างข้อมูลจำนวนแรงงานข้ามชาติ กับข้อมูลภาคราชการมีแรงงานข้ามชาติประมาณ 641,457 คน ปี 2560 ขณะที่ข้อมูลภาคสนามบ่งชี้ว่ายังมีแรงงานที่ไม่ได้เข้ามารายงานต่อหน่วยงานภาครัฐร้อยละ 20-50 โดยที่เกือบทั้งหมดเป็นแรงงานด้อยทักษะ ที่เดินทางมาจากประเทศเมียนมา กัมพูชาและ สปป.ลาว กรณีของการใช้แรงงานไทยบนระเบียง EWEC และ SEC มีการใช้แรงงานไทยคิดเป็นร้อยละ 38.56 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศไทย มีแนวโน้มเป็นการใช้แรงงานทักษะมากขึ้น แรงงานทุก 10 คน จะเป็นแรงงานทักษะ 8 คน ซึ่งต่างจากปี 2550 ที่มีสัดส่วน

แรงงานด้อยทักษะมากกว่าแรงงานทักษะ สาขากิจกรรมเศรษฐกิจที่มีการใช้แรงงานมากสามลำดับแรก ได้แก่ 1) เพาะปลูก 2) การค้าปลีกค้าส่ง และ 3) การท่องเที่ยวและบริการการท่องเที่ยว

การเคลื่อนย้ายแรงงานไทยและข้ามชาติ ภาพการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวไทยบนระเบียง EWEK และ SEC เป็นการเคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตเมืองอุตสาหกรรมและบริการของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพฯ และปริมณฑล ชลบุรี ระยองและฉะเชิงเทรา ซึ่งอยู่บนระเบียง SEC แต่มีการย้ายถิ่นของแรงงานจากระเบียง SEC ไประเบียง EWEK เช่นกัน ข้อมูลสำรวจภาคสนามช่วงเดือน เมษายน-มิถุนายน 2560 พบว่า กลุ่มนี้มักเป็นนายทุนและหัวหน้างาน ที่บริษัทแม่ส่งไปเพื่อคุมงาน ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยเป็นเป้าหมายปลายทางของแรงงานเมียนมา ลาว และกัมพูชา แม้ว่าจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศต้นทางทั้งสาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ระดับการพัฒนาอยู่ห่างไกลกันมาก ประเทศไทยจึงยังคงเป็นเป้าหมาย แรงงานกลุ่มนี้เมื่อย้ายเข้ามา มีปลายทางอยู่ในจังหวัดบนระเบียง SEC และอยู่รวมกันเป็นกลุ่มๆ (ชาวกัมพูชาอยู่ใน จังหวัดชลบุรีและระยอง ส่วนลาวอยู่จังหวัดนนทบุรี และเมียนมาจะอยู่จังหวัดสมุทรสาคร) แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ทำงาน 3D (สกปรก-Dirty, ยากลำบาก งานหนัก-Difficulty และ อันตราย เสี่ยงภัย-Dangerous) เป็นงานที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่นิยมทำแล้ว

การคาดการณ์การใช้แรงงานในอนาคตระหว่างปี 2560-2571 ด้วยตัวแบบจำลอง สถานการณ์ 3 ตัวแบบ ได้แก่

สถานการณ์จำลองที่ 1: กำหนดให้อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์จังหวัดรายสาขากิจกรรม (Sectoral growth rate: GPP_i) ตลอดช่วงเวลาการประมาณการ (ปี พ.ศ. 2560-2571) มีอัตราเท่ากับอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์จังหวัด

สถานการณ์จำลองที่ 2: กำหนดให้อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์จังหวัดรายสาขากิจกรรม (GPP_i Growth rate) ในจังหวัดต่าง ๆ บนระเบียง EWEK และ SEC ซึ่งเป็นไปตามนโยบาย “ประเทศไทย 4.0” ตลอดช่วงเวลาการประมาณการ (ปี พ.ศ. 2560-2571) มีอัตราเท่ากับ 10% ต่อปี

สถานการณ์จำลองที่ 3: กำหนดกรณีการเติบโตเฉพาะบางพื้นที่บนระเบียง EWEK และ SEC ตลอดช่วงเวลาการประมาณการ (ปี พ.ศ. 2560-2571)

พบว่า ตัวแบบจำลองที่ 3 เกิดความต้องการแรงงานส่วนเกินมากที่สุด โดยเพิ่มขึ้นจากปีฐาน (ปี 2558 มีอุปสงค์ต่อแรงงานเท่ากับ 1,618,571 คน) ปี 2560 ร้อยละ 0.94 และปี 2571 ร้อยละ 0.89 ตัวแบบจำลองที่ 1 เกิดความต้องการแรงงานส่วนเกินน้อยที่สุด ปี 2560 จำนวน 80,835 คน และปี 2571 จำนวน 111,948 คน โดยขาดแคลนแรงงานในสาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม อื่นๆ และสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการสังคม มากที่สุดสามลำดับแรก ร้อยละ 90 เป็นแรงงานมีทักษะ และเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานไทย การเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุเข้ามาเป็นกำลังแรงงาน ก็ไม่อาจทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนได้ทั้งหมด

ข้อเสนอแนะ จากปัญหาการเบี่ยงเบนการพัฒนาที่เกิดขึ้น จังหวัดไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายพัฒนาระเบียง EWEK และ SEC รวมถึงศักยภาพของผู้ประกอบการที่มีวิถีการผลิตอยู่ในระดับเศรษฐกิจ 2.0 ต้องพึ่งพาแรงงานเป็นหลัก โดยเฉพาะงานลักษณะ 3D D-สกปรก D-งานยากงานหนัก และ D-อันตราย ซึ่งงานลักษณะที่กล่าวมา สำหรับแรงงานไทยแล้วไม่ต้องการทำ จึงต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติ ราคาถูก (แม้จะกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ) มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ไม่ถูกขึ้นทะเบียน จึงมีข้อเสนอแนะจำแนกออกเป็น 3 ระยะดังนี้

ระยะสั้น

- 1) จัดระบบขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติให้มีต้นทุนการขึ้นทะเบียนต่ำ ทั้งที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่มีนายจ้างและไม่มีนายจ้าง
- 2) ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ โดยสนับสนุนงบประมาณผ่านสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเข้าไปพัฒนาในลักษณะของพี่เลี้ยงระยะยาว

ระยะปานกลาง

ตัวแบบ KKTT บริษัทร่วมทุนเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและภาควิชาการ เพื่อพัฒนาจังหวัด เป็นตัวแบบที่ตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ภาครัฐจึงควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งบริษัทในลักษณะดังกล่าวในทุกจังหวัด

ระยะยาว

การเข้าสู่สังคมสูงวัยสมบูรณ์แบบ ปัญหาขาดแคลนแรงงานหรือเกิดความต้องการแรงงานส่วนเกินจะรุนแรงมากขึ้น ซึ่งแรงงานข้ามชาติและแรงงานสูงวัยสามารถช่วยบรรเทาปัญหานี้ได้ แต่การเอาแรงงานสูงวัยเข้าทำงานในสถานประกอบการ ภาครัฐจะต้องปรับปรุงระเบียบ และกลไกการจ้างงานให้เอื้อสำหรับผู้ประกอบการ ในการจ้างคนงานกลุ่มผู้สูงวัย โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมในการทำงาน

Abstract

This research is the second phase of the East-West Economic Corridor (EWEC) and Southern Economic Corridor (SEC) project under scheme of political, laws, social, economic and natural resources, focusing on labor migration for Thai and foreign labor (Myanmar, Cambodian, Laotian, and Vietnamese) and forecasting demand for labor for the next twelve years (2017-2028). Most of the data used are secondary data from government sectors, and additional data from field survey. Input-output (I-O) model and social accounting matrix (SAM) by provinces are tools for estimating demand for labor. Research findings are divided into 4 issues: (1) current situation of economic development in the EWEC and SEC provinces; (2) demand for labor; (3) migration of Thai and foreign labor; and (4) forecasting on demand for labor.

Economic development in the EWEC and SEC area in the past was in economy 2.0 to 3.0. Only Khonkhaen, Chonburi, Chachoengsao, and Nakorn Phathom have potentials to be in economy 4.0. Not only the discontinuity and ambiguity of policy on the EWEC and SEC, but also the mismatches between private sector demand and resource potentials in the area that result in an unclear picture of social and economic development. On the other hand, a distortion of development has occurred such that the differences of Gross Provincial Product (GPP) and income per capita between central and adjacent provinces become greater, enhancing problems inequality. Even though some border areas have been set up in Special Economic Zone (SEZ), they could not get attention since the government set up the Eastern Economic Corridor (EEC). Private sector operation in Khonkaen by 10 business families, academic institution, and provincial administrative organization have established a firm, called KKTT company, with an objective to develop Khonkaen by themselves. One arised project is the Khonkaen Light Rail Transit (LRT).

The current situation of demand for labor in the EWEC and SEC is the difference in numbers of international migrant workers by government data and field survey. From government data, international migrant workers officially reported 641,457 persons, whereas field survey indicates that 20-50% of migrant workers still have not registered. Most of them are unskilled labors from Myanmar, Cambodia, and Laos PDR. For Thai migrant workers in the EWEC and SEC, the demand for Thai labor is 38.56% with a tendency to demand more on skilled workers; that is for every ten workers, eight skilled workers will be hired. The current demand for labor is different from in 2007 such that the proportion of unskilled labor was higher than skilled labor. For economic sector consideration, the demand for labor in top three sectors are agriculture, retail and wholesale, and tourism and tourism services.

Regarding Thai migrant workers, and international migrant workers, Thai workers in the EWEC and SEC migrate to the industrial and service provinces in the SEC area (Bangkok and vicinity, Chonburi, Rayong and Chachoengsao). There appears to be also a migration of Thai workers from the SEC to the EWEC that are mostly investors and supervisors. For international migrant workers, working in Thailand has become a destination for Myanmar, Laotian and Cambodian workers. Even though the three countries' economies have developed, they are less developed comparing with Thailand. These migrants' destinations are provinces in the SEC, where they would stay together in groups; Cambodians in Chonburi and Rayong, Laotians in Nonthaburi, and Myanmar in Samutsakorn. These international migrants accept 3D jobs (Dirty, Dangerous and Difficulty) that are unpopular among Thai labors.

Forecasting the demand for labor between 2017 and 2028 using 4 scenarios:

Scenario 1: Assume the sectoral growth rate (GPP_i) is the same rate as average growth of Gross Province Product (GPP) in the EWEC and SEC during forecasting of 2017- 2028

Scenario 2: Assume the sectoral growth rate (GPP_i) is 10% per year in the EWEC and SEC during forecasting of 2017- 2028

Scenario 3: Assume the growth in specific area of provinces in the EWEC and SEC during forecasting of 2017- 2028

The results indicate that model 3 has the largest excess demand for labor which increased from base year 2015 (1,618,571 persons) by 23.28% in 2017, and 48.54% in 2028. Model 1 has the smallest excess demand for labor (2,266 persons in 2017, and 14,214 persons in 2028). The top three sectors of excess demand for labor are (1) agriculture, (2) other industry, and (3) public health, education and social welfare. Among the number of excess demand for labor, 90% are skilled workers. The excess demand for labor can be replaced by aging workers but the government has to develop systems, mechanisms, rules and regulations to support entrepreneurs for hiring aging workers.

The problems of distortion development occurred as follows: some provinces do not benefit from the development policy in the EWEC and SEC; production capacity of entrepreneur is just in level of economy 2.0 which mainly depends on labor intensive. However, Thai workers do not want to do the 3D jobs, so migrant workers who receive lower wage than the 300 bath minimum wage would do the jobs. With a large number of unregistered (illegal) migrants, the research team proposes suggestions to cope with this issue in 3 phases as follows:

Short Term:

- 1) Organize a registration system for international migrant workers both those with and without employers by low costs.
- 2) Promote and empower entrepreneur by academic supporting for budget and mentoring.

Intermediate Term:

KKTT model (joint venture of private sector, local government, and academic) responds well to economic and social development in the area. The government should promote the model and establish this form of joint venture to other provinces.

Long Term:

Approaching complete aging society in the future, labor shortage or surplus demand for labor will be more severe. International migrants and aging workers will be able to alleviate the problem. However, hiring older workers to firms, the government should improve employment regulations, especially working environment for the aging.