

การส่งเสริมให้ประชากรมีงานทำ อีกแง่หนึ่งของการวางแผนกำลังคน

โดย นิคม จันทรวีทร

คำนำ

หัวข้อที่ได้รับความสนใจ พุดถึงและพิจารณาในที่ประชุมต่าง ๆ ระหว่าง ๓-๔ ปีที่แล้ว ก็คือการวางแผนกำลังคน หรือการพัฒนากำลังคน การพิจารณาส่วนใหญ่ก็เป็นไปในด้านความสำคัญของการศึกษา เพื่อให้รู้ถึงความต้องการกำลังคนประเภทต่าง ๆ และการให้การศึกษาและอบรมเยาวชนให้เหมาะสมกับความต้องการทางอุตสาหกรรม โดยแท้จริงแล้ว การวางแผนกำลังคนยังรวมถึงงานสำคัญอีกด้านหนึ่งคือ การส่งเสริมให้ประชากรได้มีงานที่เหมาะสมทำ (Utilization of Human Resources)

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงการดำเนินงานด้านนี้ในประเทศไทย โดยจะได้วิเคราะห์ปัญหาแล้วเสนอแนะมาตรการที่จำเป็น เพื่อส่งเสริมให้การวางแผนกำลังคนได้เป็นไปโดยสมบูรณ์

ประชากรและกำลังแรงงาน

เมื่อปี ๒๕๐๓ ประชากรของประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๖.๓ ล้านคน ใน ๑๐ ปีที่ผ่านมา ประชากรเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๐ ในปี ๒๕๐๘ ประมาณว่าจะมีประชากร ๓๐.๘ ล้านคน ปี ๒๕๑๓ จะมี ๓๗.๕ ล้านคน และในปี ๒๕๒๓ จะมี ๕๓.๒ ล้านคน อัตราการเพิ่มประมาณร้อยละ ๓ ต่อปี

ตารางที่ 1
แรงงาน (ไม่รวมผู้ที่กำลังหางานทำซึ่งยังไม่เคยมีงานทำมาก่อน)
จำแนกตามกิจการ และสถานภาพ

ประเภทกิจการ	รวม	นายจ้าง	สถานสภาพถูกจ้าง			ไม่ทราบสถานภาพ	
			ผู้ทำงานในกิจการ ของตนเอง	รัฐบาล	อื่น ๆ โดยไม่ได้ค่าจ้าง		
รวม	13,772,404	43,600	4,084,792	489,452	1,143,154	7,983,216	28,190
เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง	11,334,382	19,356	3,435,891	2,833	350,020	7,526,087	105
การขุดแร่และย่อยหิน	29,568	336	4,725	563	18,299	5,645	—
หัตถอุตสาหกรรม	471,027	8,459	146,057	11,505	225,460	79,446	100
การก่อสร้าง	69,113	962	10,026	24,989	31,492	1,618	26
การไฟฟ้า ประปา และการสุขาภิบาล	15,535	56	492	11,922	2,949	114	2
พาณิชย์กรรม	779,904	8,537	360,727	2,503	93,867	314,224	46
การขนส่ง คลังสินค้าและการคมนาคม	165,939	1,652	50,642	38,940	67,212	7,461	32
บริการ	655,271	4,137	74,263	395,230	133,982	47,540	119
กิจการที่ระบุไม่แน่ชัดหรือไม่ทราบ	251,665	105	1,879	967	219,873	1,081	27,760

ที่มา: สำมะโนประชากร พ.ศ. 2503

เมื่อปี 2503 ขณะที่ประชากรมี 26.3 ล้านคน กำลังแรงงานมี 13.7 ล้านคน (นับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป) ซึ่งเท่ากับร้อยละ 52.7 ของประชากรทั้งหมด ถ้าถืออายุวัยทำงานเท่ากัน ขนาดกำลังแรงงานในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาไม่แตกต่างกันไปมาก เมื่อเทียบกับระยะเวลา 10 ปีที่แล้ว อัตราเพิ่มของกำลังแรงงานมีประมาณร้อยละ 1.5-2 ถ้าใช้อัตราเพิ่มเช่นนี้เป็นหลัก ปัจจุบันจะมีกำลังแรงงาน 16.2 ล้านคน หน่วยวางแผนและศึกษาเรื่องกำลังคนของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติประมาณว่า ในปี 2509 ประเทศไทยจะมีกำลังแรงงาน 16.4 ล้านคน และในปี 2523 จะเพิ่มขึ้นเป็น 24.9 ล้านคน

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบขนาดและลักษณะของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน
ระหว่าง พ.ศ. 2497 กับ พ.ศ. 2503
(คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละต่อประชากรที่อยู่ในวัยทำงาน)

หมวดอายุ	พ.ศ. 2497			พ.ศ. 2503		
	ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน			ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
รวม	85.9	89.6	82.3	82.4	84.9	81.3
15—19	79.2	32.9	84.5	80.7	76.8	84.7
20—24	86.2	85.7	86.6	87.4	88.2	86.6
25—29	90.3	96.1	85.0	90.5	81.7	84.9
30—34	91.7	97.8	85.6	91.4	97.5	85.2
35—39	92.6	98.3	86.6	92.3	97.8	86.6
40—49	92.7	98.1	87.2	92.6	97.6	87.5
50	75.6	86.4	65.2	71.2	81.5	61.7

ที่มา: สํารวจสภาวะประชากรและเศรษฐกิจธุรกิจ พ.ศ. 2497 และ
สำมะโนประชากร พ.ศ. 2503

ตารางที่ ๒ แสดงว่า อัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานในปี ๒๕๐๓ มีร้อยละ ๘๒.๔ เทียบกับในปี ๒๔๙๗ ร้อยละ ๘๕.๙ อัตรากำลังแรงงานชายและหญิงมีความแตกต่างกันไม่มากนัก ในปี ๒๕๐๓ ผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานมากที่สุด คือ ผู้ที่มีอายุระหว่าง ๒๕-๓๙ ปี ข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คือ เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาอื่น ๆ แล้ว ผู้อยู่ในระหว่างการศึกษาและอายุน้อยเข้ามาในตลาดแรงงานมากที่สุด เช่น ในปี ๒๕๐๓ ผู้ที่มีอายุ ๑๑-๑๔ เข้ามาในตลาดแรงงานร้อยละ ๔๕.๕ ของจำนวนผู้ที่มีอายุในวัยเดียวกัน ผู้ที่มีอายุ ๑๕-๑๙ ร้อยละ ๘๐.๗ และผู้ที่มีอายุ ๒๐-๒๔ ปี ร้อยละ ๘๗.๔

จากการสำรวจแรงงานเมื่อปี ๒๕๐๖ ผู้อยู่ในกำลังแรงงานในเขตเทศบาล ๑๒๐ แห่ง มีจำนวน ๑,๓๔๙,๒๐๐ คน หรือประมาณร้อยละ ๔๓.๙ ของประชากรพลเรือนที่ไม่อยู่ในสถาบันทั้งหมด (เป็นจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานซึ่งใช้นิยามตามที่ใช้ในสำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๕๐๓) และอัตราการมีงานทำคำนวณได้เป็นร้อยละ ๙๓.๘ เป็นอัตราที่ต่ำกว่าเมื่อสำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๕๐๓ อัตราการมีงานทำเปรียบเทียบกับอายุและเพศก็เป็นไปที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลการสำมะโนประชากร

ลักษณะของผู้มีงานทำแจกแจงตามอายุและเพศ

ในการสำมะโนประชากรเมื่อปี ๒๕๐๓ ประชากรที่มีอายุ ๑๑ ปีขึ้นไป ซึ่งอยู่ในวัยทำงานมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๗.๓ ล้านคน หรือร้อยละ ๘๕.๙ ของประชากรทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน ๑๖.๘ ล้านคน ซึ่งประกอบด้วยผู้มีงานทำร้อยละ ๙๙.๔ และผู้ไม่มีงานทำร้อยละ ๐.๖ ผู้ที่ถือว่ามีกำลังอยู่ในวัยเด็กและวัยศึกษา ซึ่งได้แก่ผู้มีอายุ ๑๑-๒๔ ปี เข้ามาในตลาดแรงงานเกือบ ครึ่งหนึ่งของจำนวน ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด และประมาณร้อยละ ๙๘ เป็นผู้มีงานทำแล้วทั้งสิ้น ส่วนผู้ที่มีอายุ ๒๕-๕๙ ปี เข้ามาในตลาดแรงงานเกินกว่าครึ่งหนึ่ง และกว่าร้อยละ ๙๙ เป็นผู้มีงานทำแล้ว การเข้ามาในตลาดแรงงานของชายและหญิงเป็นไปในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ เริ่มเข้ามาในตลาดแรงงานมากขึ้นเมื่ออายุ ๑๕ ปี ซึ่งเป็นเวลาภายหลังสำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้ว ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานมากที่สุดมีอายุระหว่าง ๒๐-๓๙ ปี และเป็นผู้มีงานทำแล้วถึงกว่าร้อยละ ๙๙ แม้ว่าจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานจะเริ่มลดลงตั้งแต่อายุ ๔๐ ปี ขึ้นไป แต่จำนวนผู้มีงานทำก็ยังคงมีอัตราสูงมากเช่นเดียวกันกับผู้อยู่ในวัยอื่น ๆ

ผู้ปฏิบัติงานทำแจกแจงตามการศึกษา

ในการพิจารณาสถานะทางการศึกษาของผู้ปฏิบัติงาน มีข้อมูลประการเดียวที่พอศึกษาได้ คือ ผลการสำรวจแรงงานรอบที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานประมาณ 1 ใน 5 หรือร้อยละ 21.1 ของผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด เป็นผู้ไม่มีการศึกษา และร้อยละ 58.3 เป็นผู้สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษา ส่วนผู้สำเร็จการศึกษาชั้นสูงขึ้นไป มีประมาณร้อยละ 20.2 เท่านั้น ในจำนวนนี้เป็นเพียงผู้สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาและเตรียมอุดมศึกษาถึงร้อยละ 13.6 สำเร็จการศึกษาประเภทอาชีวศึกษาเพียงร้อยละ 2.4 และชั้นมหาวิทยาลัยเพียง 2.5 เท่านั้น การสำรวจนี้คลุมถึงเฉพาะในเขตเทศบาล ฉะนั้น พอที่จะสันนิษฐานได้ว่า สถานะทางการศึกษาผู้กำลังแรงงานทั้งประเทศจะไม่อยู่ในระดับสูงกว่านี้

ผู้ปฏิบัติงานทำแจกแจงตามอุตสาหกรรมและอาชีพ

ในปี 2503 แรงงานในเกษตรกรรมมี 11.7 ล้านคน หรือร้อยละ 88 ของแรงงานทั้งสิ้น อยู่ในงานพาณิชยกรรม 780,000 คน หรือร้อยละ 5.7 อยู่ในค่านบริการ 655,200 คน หรือร้อยละ 4.7 งานอุตสาหกรรมหัตถกรรมมี 471,000 คน หรือร้อยละ 3.4 สำหรับการขนส่ง คลังสินค้าและการคมนาคมมี 166,000 คน หรือร้อยละ 1.2 การก่อสร้าง 68,000 คน หรือร้อยละ 0.5 การไฟฟ้า ประปา และบริการ สุขาภิบาลมี 16,000 คน หรือร้อยละ 0.11 อย่างไม่กี่ก็ การสำมะโนครั้งนั้นไม่อาจจะบุงอาชีพของแรงงานอีก 251,000 คน หรือร้อยละ 1.70

ผลการสำมะโนประชากรปี 2503 (ดูตารางที่ 3) แสดงให้เห็นโครงสร้างลักษณะอาชีพของแรงงานว่า แรงงานในทางวิชาชีพและอาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีอัตราน้อยมาก ลักษณะของอาชีพทั้งหมดมีดังนี้ เกษตรกร ชาวประมงและอาชีพที่เกี่ยวข้องร้อยละ 82.88 ช่างและคนปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตร้อยละ 5.90 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับสินค้าน้อยร้อยละ 5.38 งานบริการร้อยละ 3.00 ผู้ปฏิบัติงานอาชีพวิชาชีพและอาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องร้อยละ 1.27 เสมียนพนักงานร้อยละ 1.3 ผู้ปฏิบัติงานอาชีพเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคมร้อยละ 1.06 นักรัฐประศาสนศาสตร์และผู้จัดการร้อยละ 0.19 และคนงานเหมืองแร่ คนงานที่อยู่ยอหยินและคนงานที่เกี่ยวข้องร้อยละ 0.19

เป็นที่น่าสังเกตว่า มีผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว 4 ล้านคน ผู้ทำธุรกิจของครอบครัวโดยไม่ได้ค่าจ้าง 7.9 ล้านคน หรือร้อยละ 29.6 และร้อยละ 58.0 ของแรงงานทั้งหมดตามลำดับ ผู้ที่หาเลี้ยงชีพโดยได้รับค่าจ้างมีเพียง 1.5 ล้านคนเท่านั้น (รวมข้าราชการลูกจ้างและครูในโรงเรียนรัฐบาลซึ่งมีประมาณ 500,000 คน)

เมื่อเปรียบเทียบอัตราการว่างร้อยละของประชากรที่ทำงานเชิงเศรษฐกิจในครัวเรือนและอุตสาหกรรมระหว่าง พ.ศ. 2490, 2497 และ 2503 (ตารางที่ 4) แล้ว จะเห็นได้ว่าขนาดและลักษณะของกำลังแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในปี 2503 จำนวนผู้ประกอบอาชีพทางเกษตรลดลงเหลือร้อยละ 82.3 แต่ผู้ประกอบอาชีพในประเภทอุตสาหกรรมหัตถกรรมเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.4 และประเภทบริการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.8 อย่างไรก็ตามขนาดและลักษณะของกำลังแรงงานตามชนิดอาชีพ และประเภทอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงน้อยและช้ามากในระยะ 13 ปีที่แล้วมา

เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการประมาณการเปลี่ยนแปลงของแรงงาน ซึ่งกระจายอยู่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ระหว่างปี 2503—2523 เมื่อคิดเป็นร้อยละแล้วจะเป็นดังนี้

	2503	2509	2523
กิจการปฐมภูมิ (Primary)	82.4	81.9	74.0
กิจการทุติยภูมิ (Secondary)	4.2	4.5	5.5
กิจการตติยภูมิ (Tertiary)	4.8	4.7	5.5
กิจการอื่น ๆ (Others)	8.6	8.9	11.0

แนวโน้มในปัจจุบันและอนาคตของการมีงานทำ

การมีงานทำในอดีตพิจารณาได้จากสถิติที่ได้มา 2 ทางคือ การสำรวจสภาพประชากรและเศรษฐกิจธุรกิจปี 2497 และการสำมะโนประชากรปี 2503 จากตารางที่ 5 จะเห็นได้ว่า ระหว่างปี 2497—2503 คนทำงานเพิ่มขึ้นประมาณ 2 ล้านเศษ โดยเพิ่มขึ้นในการเกษตร การป่าไม้ และการล่าสัตว์เสียครึ่งหนึ่ง ถ้าหากพิจารณาตัวเลขคนทำงานในกิจการทางอุตสาหกรรมและธุรกิจอื่น ๆ ระหว่าง 2 ปี จากตารางข้างบนนี้ จะเห็นว่าเปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 4 จำนวนประชากรที่ทำงานเชิงเศรษฐกิจจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม
(คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละต่อจำนวนประชากรที่ทำงานเชิงเศรษฐกิจทั้งสิ้น)

ประเภทอุตสาหกรรม	พ.ศ. 2490	พ.ศ. 2499	พ.ศ. 2503
1. เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง	84.78	87.95	82.3
2. การขุดแร่ โลหะ และอโลหะ	0.05	0.19	0.2
3. อุตสาหกรรมหัตถกรรม	2.18	2.08	3.4
4. การก่อสร้าง ซ่อม และ รื้อถอน ทำลาย	0.09	0.28	0.5
5. การสาธารณูปโภค และสาธารณสุข	0.03	0.05	0.1
6. พาณิชยกรรม	7.86	4.54	5.7
7. การขนส่ง คลังสินค้า และการคมนาคม	0.73	0.83	1.2
8. บริการ	3.04	3.85	4.8
9. กิจกรรมที่ระบุไม่แน่ชัด หรือไม่ทราบ	1.24	0.23	1.8

ที่มา: สำมะโนประชากร พ.ศ. 2490, สํารวจสภาวะประชากร พ.ศ. 2499 และ
สำมะโนประชากร พ.ศ. 2503

หมายเหตุ: ๑. จำนวนประชากรที่ทำงานเชิงเศรษฐกิจที่มีอยู่ 14 ปีขึ้นไปสำหรับ
พ.ศ. 2490
2. " " " 15 " 2499
3. " " " 11 " 2503

ตารางที่ 5 จำนวนประชากรที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจจำแนกตามอาชีพ
(ไม่รวมผู้กำลังหางานทำ)
(คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละต่อจำนวนประชากรที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ)

หมวดอาชีพ	พ.ศ. 2490	พ.ศ. 2499	พ.ศ. 2503
1. ผู้ปฏิบัติงานอาชีพ วิชาชีพ และอาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	0.97 (1)	1.04	1.30
2. นักรัฐประศาสนศาสตร์และผู้จัดการ	8.22	0.49	0.17
3. เสมียนพนักงาน	0.64	0.67	1.10
4. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการค้า	0.15	3.40	5.30
5. เกษตรกร ชาวประมง นักล่าสัตว์ และคนงาน ป่าไม้	84.39	87.96	82.30
6. คนทำงานเหมืองแร่ คนต๋อยย้อยหินและคนที่ เกี่ยวข้อง	(2)	0.10	0.18
7. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคม	0.16	0.64	1.05
8. ช่าง คนปฏิบัติงานในการผลิต และกรรมกร	4.91	3.50	5.90
9. บริการ	0.56	1.13	2.00
10. อาชีพที่จัดจำแนกเข้าประเภทใดไม่ได้หรือไม่ ทราบ	—	0.77	0.70

ที่มา: สำมะโนประชากร พ.ศ. 2490 สํารวจสภาวะประชากร พ.ศ. 2499 และ
สำมะโนประชากร พ.ศ. 2503

หมายเหตุ: (1) รวมผู้ดำเนินการและเจ้าของ
(2) รวมอยู่ในอาชีพที่ 8

φ

1.	ประชากรที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจที่มีอายุ 14 ปีขึ้นไปสำหรับปี	2490
2.	„ „ „ 15 „ „	2499
3.	„ „ „ 11 „ „	2503

ไม่น้อยทีเดียว แต่เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของการทำงานแต่ละปี อัตราที่เพิ่มก็ไม่สูงขึ้นมากมายนัก อย่างไรก็ตามตัวเลขปี 2497 จะนำมาเป็นหลักในการพิจารณาเด็ดขาดไม่ได้ เพราะฐานที่ใช้เปรียบเทียบยังค่อนข้างต่ำอยู่มาก

เมื่อไม่มีข้อมูลและตัวเลขที่ดีกว่านี้ จำเป็นที่จะต้องเปรียบเทียบกับประสบการณ์ในประเทศที่มีภาวะเศรษฐกิจและสังคมคล้ายคลึงกับประเทศไทย สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้เคยศึกษาเรื่องนี้ และเสนอตัวเลขจำนวนคนทำงานในการค้าอุตสาหกรรมและธุรกิจหลายประเทศ โดยเทียบส่วนกับคนทำงานทั้งประเทศ ผลปรากฏดังนี้ คนทำงานในการค้าอุตสาหกรรมและธุรกิจ (Modern Sector) เมื่อเทียบกับจำนวนคนทำงานทั้งหมดแล้ว อินเดียมีย้อยละ 8 สาธารณรัฐจีน ฟิลิปปินส์ และเกาหลีใต้ มีย้อยละ 20-30 ซิลอน ญี่ปุ่น มีย้อยละ 45 สหพันธ์สาธารณรัฐมาเลเซียมีถึงร้อยละ 52.7 สำหรับประเทศไทยมีประมาณร้อยละ 7.4 เท่านั้น จากตัวเลขเหล่านี้ทำให้เราต้องพิจารณาปัญหาการทำงานของคนไทยให้ละเอียดและรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะนอกจากคนทำงานในอุตสาหกรรมการค้าและธุรกิจแล้ว ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ทำงานกับรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจซึ่งมีถึงร้อยละ 40 ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ มีเพียงร้อยละ 13-15 เท่านั้น¹

สำหรับการทำงานในปัจจุบัน สิ่งที่เราจะนำมาอ้างอิงได้ก็คือ ผลการสำรวจแรงงานปี 2506 ซึ่งปรากฏว่าในเขตเทศบาล 120 แห่งทั่วประเทศไทย มีผู้ทำงาน 1,313,150 คน โดยมีผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการค้าร้อยละ 37 รองลงไปได้แก่ ช่างและคนงานในกระบวนการผลิตร้อยละ 23.8 อันดับที่ 3 ได้แก่ผู้ทำงานด้านบริการมีร้อยละ 11 แม้ว่าการสำรวจจะเป็นการสำรวจแบบตัวอย่างและคลุมเฉพาะเขตเทศบาล แต่ก็พอที่จะให้ภาพการทำงานทั้งประเทศได้ เมื่อคำนึงว่านอกเขตเทศบาลมีแรงงานเกษตรเกือบทั้งสิ้น แรงงานในเขตเทศบาลเหล่านี้ก็คือ แรงงานนอกวงเกษตรเกือบทั้งหมดของประเทศ และถ้าเรายอมรับสมมติฐานนี้แล้วและหักกำลังแรงงานประมาณ 1 ใน 3 ซึ่งเป็นข้าราชการและลูกจ้างในกระทรวงทบวงกรมของรัฐบาลออก ก็จะเหลือแรงงานในกิจการค้าอุตสาหกรรมและธุรกิจเอกชน (Private Modern Sector) เพียงร้อยละ 31 ของผู้มีงานทำทั้งหมดเท่านั้น

¹ Kailas C. Doctor and Hans Gallis, Modern Sector Employment in Asian Countries, Some Empirical Estimates, International Labour Review, Vol, XC, No. 6 December 1964

ส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ได้ดำเนินการสำรวจตลาดแรงงานใน จังหวัดพระนครและธนบุรี ตั้งแต่ปี 2501 มาจนถึงปัจจุบันปีละ 2 ครั้ง และกลุ่มเฉพาะ สถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในระหว่าง 5 ปีที่แล้ว ปรากฏว่าคนทำงาน ในสถานประกอบการในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีหนึ่งประมาณ ร้อยละ 5 เมื่อคำนึงถึงในระยะ 5 ปีที่แล้วมา กิจการค้าอุตสาหกรรมในจังหวัดทั้งสองนี้เพิ่ม ขึ้นมาก อัตราที่เพิ่มร้อยละ 5 ก็ยังรู้สึกว่ามีน้อยไป

โดยสรุป การทำงานของกำลังแรงงานในประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่อาจแสดง ตัวเลขให้ทราบอย่างชัดแจ้งได้ แต่จากตัวเลขที่มีอยู่พอจะกล่าวได้ว่า แม้กำลังแรงงานจะ เพิ่มขึ้นมากในระยะ 10 ปีที่แล้วมานี้ แต่ผู้ทำงานส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นผู้ทำงานในการเกษตร การป่าไม้ การล่าสัตว์และการประมง คนทำงานในการค้า อุตสาหกรรม และธุรกิจมิได้ เพิ่มขึ้นมากนัก

ปัญหาการทำงาน

ปัญหาทั้งหลายที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นการสรุปข้อเท็จจริงที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อ เสนอเป็นแนวทางพิจารณา

ปัญหาการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เพิ่งพัฒนา ก็มีข้อที่น่าพิจารณา อยู่ 4 ประการด้วยกัน

ปัญหาแรก คือ ปัญหาการว่างงาน จากการสำมะโนประชากรปี 2503 มีคน ว่างงานอยู่ร้อยละ 0.6 ซึ่งต่ำมาก ถ้าหากจะถือตามตัวเลขนี้ การว่างงานก็เป็นเรื่องเล็กน้อย และไม่มีอะไรน่าวิตก แต่โดยที่ตัวเลขต่ำมาก จึงต้องหาเหตุผลประกอบ ข้อแรกคงจะ เป็นเพราะกำลังแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในวงการเกษตร ข้อที่สอง บุคลากรของเกษตรกร ซึ่งช่วยบิคามารดาทำงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ถูกรวมเข้าเป็นผู้ทำงานไปด้วย นอกจากนี้อาจจะ เป็นได้ว่า ในระหว่างดำเนินการสำมะโนประชากรครั้งนั้น มีปัจจัยบางอย่างที่ทำให้ประชากร ชาวไทยซึ่งโดยปกติก็รังเกียจคำว่า "คนว่างงาน" จำเป็นที่จะต้องชี้แจงว่ามีงานทำทั้ง ๆ ที่ไม่มีงานทำเป็นหลักฐาน

อัตราการว่างงานที่ได้จากการสำมะโนประชากร เพิ่งจะมีหลักฐานสนับสนุนให้เห็นว่าควรจะสูงกว่านั้น คือ การสำรวจแรงงาน ปี 2506 แสดงว่าอัตราว่างงานในเขตเทศบาลมีร้อยละ 6.2 ของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน ประเทศเฟื่องพัฒนาหลายประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์มีอัตราการว่างงานทั้งประเทศร้อยละ 6.4 ว่างงาน

ปัญหาที่สอง คือ ปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับหรือการทำงานไม่เต็มที่ เรื่องการทำงานยังไม่เต็มที่มิได้มีการศึกษากัน แต่จากการสำมะโนประชากรปี 2503 ปรากฏว่า ในจำนวนแรงงานที่ทำงาน 13.7 ล้านคน มีคนทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างถึง 7 ล้านครึ่ง หรือเท่ากับร้อยละ 58 ของผู้ทำงานทั้งหมด นอกจากนี้ จากการศึกษาของหน่วยราชการหลายแห่ง เช่น กระทรวงเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น ทราบว่า เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ทำงานปีหนึ่งประมาณ 140 วันเท่านั้น

ปัญหาที่สาม คือ การทำงานของเยาวชน ในปีหนึ่ง ๆ มีเยาวชนที่สำเร็จประถมศึกษาปีที่ 4 ประมาณ 7 แสนคน และเยาวชนเหล่านั้นมีเพียง 3 แสนคน เป็นอย่างสูงที่ศึกษาต่อ หมายความว่าในปีหนึ่ง ๆ จะมีเยาวชนที่จบประถมปีที่ 4 ออกหางานทำเพิ่มขึ้นจำนวน 4—5 แสนคน เมื่อรวมกับเยาวชนที่ต้องออกกลางคันยังไม่สำเร็จชั้นประถมปีที่ 4 และผู้ที่เรียนต่อแล้วออกมาจากระดับการศึกษาอื่น ๆ จะมีถึง 6 แสนคน² สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาอาชีวศึกษา ส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ได้สำรวจมาตั้งแต่ปี 2505 จนถึงปัจจุบันปรากฏว่าผู้สำเร็จการศึกษาเหล่านี้หลังจากสำเร็จการศึกษามาเป็นเวลา 8—12 เดือนแล้วไม่มีงานทำได้ถึงร้อยละ 40—45

ต่อเนื่องจากปัญหาข้อ 3 คือ เรื่องเกี่ยวกับประชากรซึ่งเข้าสู่กำลังแรงงานทุกปี จากตารางที่ 11 แสดงให้เห็นว่า กำลังแรงงานจะเพิ่มจาก 13.8 ล้านคน ในปี 2503 เป็น 24.9 ล้านคน ในปี 2523 ซึ่งเป็นอัตราร้อยละ 80 ในรอบ 10 ปี จากตารางเดียวกันนี้ ผู้ทำงานจะเพิ่มจาก 13.7 ล้านคน ในปี 2503 เป็น 24.6 ล้านคน ในปี 2523 ซึ่งเป็นอัตรา

² ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ กล่าวไว้ในถ้อยแถลง เรื่อง “การศึกษา” ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่า “ใน พ.ศ. 2507 มีเด็กและคนรุ่นหนุ่มรุ่นสาวที่ไม่ได้เรียนหนังสืออยู่ในโรงเรียนถึง 3,500,000 คน ในจำนวนนี้คงจะมีเป็นอันมากที่ทำงานเป็นอาชีพ เช่น ทำนา ทำสวน รับจ้างต่าง ๆ แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยในสามล้านห้าแสนคนนี้ที่หางานไม่ได้”

ประมาณร้อยละ 70 จากข้อเท็จจริงเหล่านี้เห็นได้ว่า จะมีประชากรที่เข้าสู่กำลังแรงงานปีหนึ่งถึง 5 แสนคน

ในปีหนึ่ง ๆ จะมีกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นถึง 5 แสนคน หน่วยศึกษาวางแผนกำลังคนของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ประมาณว่า ในปี 2523 ในกำลังแรงงาน 24.6 ล้านคน จะอยู่ในกิจการเกษตรเสีย 19.2 ล้านคน หรือร้อยละ 78 ส่วนที่เหลือจะอยู่ในกิจการค้าอุตสาหกรรมหรือธุรกิจอื่น ๆ อีก 5.4 ล้านคน หรือร้อยละ 22

ตามผลการประเมินของสำนักงานวางแผนกำลังคนที่คาดว่า ในปี 2523 ประชากรถึงร้อยละ 74 จะทำงานในกิจการเกษตร ทำให้เป็นห่วงว่า กิจการทางเกษตรจะไม่สามารถรับคนงานทั้งหมดได้ เมื่อพิจารณาถึงจำนวนถือครองโดยเฉลี่ยของเกษตรกรไทย และพิจารณาถึงจำนวนผู้ทำงานให้ครอบครัวโดยไม่ได้รับค่าจ้างในปัจจุบันนี้แล้ว การที่จะให้กำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นอยู่ในชนบทต่อไป ก่อนข้างจะเป็นความหวังที่เลื่อนลอย เพราะแม้แต่ทุกวันนี้คนชนบทก็อพยพโยกย้ายเข้ามาหางานทำในเมืองเพิ่มขึ้นทุกวัน และมีจำนวนไม่น้อยที่ตั้งรกรากอยู่ในเมืองซึ่งทำให้จำนวนแรงงานในเมืองเพิ่มขึ้น

ในเรื่องนี้ Professor F. Harbison แห่งมหาวิทยาลัยปรีนซ์ตันสหรัฐอเมริกา เคยกล่าวไว้ว่า แรงงานในเมืองเพิ่มขึ้นเร็วกว่าจำนวนประชากร เพราะว่าคนในเมืองไม่อาจอยู่เฉย ๆ ต้องหางานทำ และในเมืองเป็นแหล่งรวมของการค้าอุตสาหกรรมจึงชักจูงชาวชนบทที่ใกล้เคียงให้อพยพเข้ามา Professor F. Harbison ได้ประมาณว่าประเทศซึ่งมีอัตราประชากรเพิ่มประมาณร้อยละ 2 ต่อปี แรงงานในเมืองจะเพิ่มประมาณร้อยละ 4 และจำนวนงานในเมืองเพิ่มขึ้นน้อยกว่าจำนวนเพิ่มของรายได้ประชาชาติ ถ้ารายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี จำนวนงานจะเพิ่มเพียงร้อยละ 2.5 เพราะเหตุนี้ถ้าหากกำลังแรงงานภายในเมืองเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 และมีจำนวนงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 การว่างงานก็ย่อมเพิ่มขึ้นถึง 1.5 ต่อปี เช่น ในประเทศเวเนซุเอล่า รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นร้อยละ 7—8 ต่อปี แต่ผลิตภาพ (Productivity) ก็เพิ่มขึ้นในอัตราสูง คือ ในระหว่างร้อยละ 3.5—3.8 ต่อปี ฉะนั้น เมื่อแรงงานเพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ 4—4.5 และงานที่เพิ่มขึ้นมีเพียงร้อยละ 3.9 การว่างงานก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ถ้าจะยอมรับการประเมินของหน่วยศึกษาและวางแผนกำลังคน ตามที่กล่าวข้างต้น ก็ยังมีข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่จะต้องเริ่มเป็นห่วงก็คือ เยาวชนที่สำเร็จชั้น

ประถมศึกษาและอาชีวศึกษา โดยเฉพาะผู้ที่ไม่เรียนต่อคงกล่าวข้างต้น หากพิจารณาเฉพาะเยาวชนที่สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และประถมศึกษาปีที่ 7 ในเมืองใหญ่ๆ ส่วนแรงงานกรมประชาสงเคราะห์ ได้ศึกษาเยาวชนที่สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และประถมศึกษาปีที่ 7 ในปีการศึกษา 2507 ทุกอำเภอในจังหวัดพระนคร อำเภอละโรงเรียน ปรากฏว่าในจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาที่ได้รับการสัมภาษณ์ 576 คน เป็นผู้เรียนต่อ .84 คน และมีงานทำจำนวน 111 คน หลังจากสำเร็จการศึกษามาเป็นเวลา 3 เดือน นักเรียน .41 คน ประสงค์จะหางานทำแต่ยังไม่ได้อ่าน

ปัญหาที่สี่ คือ ความขาดแคลนแรงงาน เป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่า ขณะนี้ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานประเภทใด มีฝีมือด้านใด เพราะการสำรวจความต้องการทางด้านแรงงานเพียงจะดำเนินการเมื่อเร็ว ๆ นี้เอง แต่ถ้าจะพิจารณาในวงแคบก็พอจะกล่าวได้บ้าง

ในการดำเนินงานจัดหางานของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ โดยการติดต่อรับคำขอจากนายจ้างและการสำรวจตลาดแรงงานประจำปี พอสรุปว่า ความต้องการแรงงานในกระบวนการผลิตและกรรมกร และการขนส่งและคมนาคม และงานบริการโดยเฉพาะพนักงานโรงแรมมีเป็นจำนวนมากกว่างานประเภทอื่น

ในการศึกษาคำแหน่งงานว่างที่นายจ้างขอให้สำนักงานจัดหางานหาให้ ระหว่างปี 2503-2507 ก็สนับสนุนข้อเท็จจริงดังกล่าว คือ นอกจากงานบริการรับใช้ในบ้านแล้ว งานที่ไม่ได้บรรจุเป็นส่วนใหญ่ก็ได้แก่งานกรรมกรและงานช่าง

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงข้างต้นก็ไม่สามารถที่จะชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ตำแหน่งงานว่างที่ไม่อาจบรรจุคนเข้าทำงานได้มีมากนั้น เป็นเพราะค่าจ้างและสภาพการทำงานไม่จูงใจพอ หรือว่าเพราะคนมีฝีมือในประเภทนั้น ๆ มีน้อย บ่อยครั้งมีเจ้าหน้าที่สำนักงานเสนองานว่างให้คนงาน โดยเฉพาะประเภทช่างฝีมือ คนงานมักจะไม่รับโดยเกรงว่าค่าจ้างและผลประโยชน์อื่น ๆ ยังต่ำอยู่

ในการสำรวจความต้องการทางการศึกษาและรายงานของคณะผู้ทำงาน อเมริกัน-ไทย ปี 2506 โดยการใช้วิชาการ Macro Economic Approach คณะผู้ทำงานได้เสนอให้

เห็นว่า ในระหว่างปี 2503—2509 ประเทศไทยจะขาดแคลนแรงงานประเภทนักวิชาการและวิชาชีพ³ โดยเฉพาะวิศวกร แพทย์ นักเคมี นักวิทยาศาสตร์ และนักสังคมสงเคราะห์

โดยสรุป ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขาดแคลนคนงานในประเภทต่าง ๆ ก็เป็นเรื่องหนึ่งซึ่งยังไม่อยู่ในฐานะที่กล่าวได้อย่างชัดเจนในขณะนี้ ทั้งนี้ก็เพราะว่า งานประเมินเพียงเริ่มจริงจัง นอกจากนั้นการที่จะได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องจะต้องได้ตัวเลขหลายทางประกอบกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำนักงานวางแผนกำลังคน สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานวางแผนการศึกษา ส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กำลังดำเนินการอยู่

สรุปปัญหาและแนวคิด

ตามความคิดเห็นของผู้เขียน ปัญหาการทำงานในประเทศไทยที่สำคัญที่สุดในปัจจุบันอยู่ที่กำลังแรงงานในเกณฑ์สูงและนับวันจะสูงขึ้น เพราะอัตราเพิ่มของประชากรในกลุ่มอายุระหว่าง 11—29 ปี สูงมากประการหนึ่ง และเยาวชนที่ไม่สามารถเรียนต่อชั้นสูงและจำต้องหางานทำมีมากขึ้นอีกประการหนึ่ง

นักเศรษฐศาสตร์หลายคนได้เคยแสดงทรรศนะไว้ว่า ระดับการมีงานทำของประเทศไทยนับวันจะดียิ่งขึ้น เพราะประเทศไทยกำลังเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ ทรรศนะอันนี้รู้สึกว่าเป็นการตั้งผลเลิศจนเกินไป สมควรที่จะพิจารณาว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาแล้วเป็นอย่างไรบ้าง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยครั้งแรกได้ดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม 2504 โดยแบ่งออกเป็นสองระยะคือระหว่าง พ.ศ. 2504—2506 และ พ.ศ. 2507—2509 วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา คือ การยกมาตรฐานการครองชีพประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นกว่าเดิม โดยมีเป้าหมายดังนี้ (1) เพิ่มผลิตผลมวลรวมของชาติเฉลี่ยรายปีจากร้อยละ 4 เป็นร้อยละ 5 ต่อปี (2) รักษาอัตราการสะสมทุนไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ต่อปี (3) เพิ่มผลิตผลทางเกษตรกรรมในอัตราประมาณร้อยละ 3 ต่อปี (4) เพิ่มผลิตผลทางอุตสาหกรรมและการผลิตแร่จากร้อยละ 10 ของผลิตผลมวลรวมของชาติในปี 2508 เป็น

³The Joint Thai-USOM Human Resources Study—Preliminary Assessment of Education and Human Resources in Thailand P. 20—21

ร้อยละ 12 ในปี 2506 แผนพัฒนามุ่งสร้างวัสดุและบริการอันจำเป็นต่าง ๆ เช่น การคมนาคมและการขนส่ง การชลประทาน และการพลังงาน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจมีโครงการทั้งสิ้น 180 โครงการ แต่แผนพัฒนามิได้กล่าวถึงความต้องการกำลังแรงงานไว้ และก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ของการเพิ่มระดับการมีงานทำแต่อย่างใดด้วย

ในระยะ 3 ปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ปรากฏว่าผลิตผลมวลรวมของชาติเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี ผลผลิตทางเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.2 ส่วนการผลิตด้านอื่น ๆ ส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแผน แต่รายงานความก้าวหน้าของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระยะแรกก็ไม่ได้กล่าวถึงจำนวนงานที่เพิ่มขึ้นเพียงแต่ได้แสดงความ เป็นห่วงเกี่ยวกับปัญหาการว่างงาน

นอกจากนั้น รายงานดังกล่าวยอมรับว่า รายได้ประชาชาติและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นระหว่างปี 2504 — 2506 นั้นมีปัจจัยเกื้อกูลหลายอย่าง ซึ่งต่อไป อาจจะไม่เป็นเช่นนั้นก็ได้ เช่น การที่ผลิตผลส่งออกทางเกษตรได้ราคาดี เป็นต้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่งดำเนินงานมาเป็นเวลา ๔ ปี ย่อมเป็นการด่วนจนเกินไปที่จะพิจารณาเห็นว่า แผนพัฒนาสามารถสร้างโอกาสในการทำงานเพิ่มขึ้นเท่าใด แต่ก็จำเป็นจะต้องทราบแนวไว้บ้าง ในเรื่องนอกระยะการแรงงานระหว่างประเทศได้เคยศึกษาปัญหาการทำงานของประเทศอินเดีย ฟิลิปปีนส์ และ เกาหลีใต้ และได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของรายงานว่า “ความรู้สึกที่ว่าแผนพัฒนาไม่ได้สร้างงานให้มาก และโอกาสในการทำงานต่าง ๆ มีน้อยกว่าประชาชนในกำลังแรงงานนั้น” น่าเป็นความจริงอยู่มาก เพราะในหลายประเทศการว่างงานและการทำงานต่ำระดับกลับมีจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม ขณะเริ่มแผนพัฒนาแสดงให้เห็นว่า โอกาสในการทำงานไม่ได้เพิ่มขึ้นได้ส่วนสักกับอัตราเพิ่มของกำลังแรงงาน⁴

นอกจากนี้ ประสบการณ์ในประเทศอาเซียนยังชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจสามารถทำให้ผลิตผลและรายได้ของชาติเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่า จะทำให้โอกาสทำงานเพิ่มขึ้นด้วย ตรงกันข้ามหลายประเทศกลับประสบว่า การเปลี่ยนระบบการทำงาน โดยนำเครื่องจักรใหม่ ๆ มาใช้ ทำให้จำนวนคนทำงานในกิจการหลายประเภทลดลง

⁴ ILO, “Employment Objectives and Distribution of Labour Force in ECAFE Countries”

แม้ปัญหาคนว่างงานหรือคนทำงานต่ำระดับ ยังไม่ใช่ปัญหารุนแรงและเร่งด่วนสำหรับประเทศไทย แต่เมื่อกำหนดถึงจำนวนกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นทุกวัน และจำนวนโอกาสในการทำงานนอกวงเกษตรได้เพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าใน 10 ปีที่แล้ว ก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ควรจะได้พิจารณาปัญหาอย่างละเอียดและถี่ถ้วนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากยังขาดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับภาวะการทำงานในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งรัดการรวบรวมและวิเคราะห์สถิติ ว่าด้วยภาวะการทำงาน ข้อเท็จจริงที่จำเป็นจะต้องได้ดำเนินการอย่างเร่งด่วน ก็คือ ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตของการว่างงานและการทำงานต่ำระดับ ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของการทำงานในส่วนเศรษฐกิจสมัยใหม่และส่วนเศรษฐกิจที่ยังใช้กรรมวิธีแบบเก่า ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มของโอกาสมีงานทำในเมือง

โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปีแรก มิได้กล่าวถึงการกำหนดจุดหมายการสร้างงานไว้ในแผนพัฒนา ฉะนั้นควรจะได้ดำเนินการในแผนพัฒนาที่สอง ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็จะช่วยให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงปัญหา และพยายามที่จะหาทางช่วยให้มี โอกาสในการทำงาน ในการดำเนินงานตามโครงการทุกอย่าง เพราะเมื่อคำนึงว่าจุดหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็คือ เพื่อส่งเสริมให้ประชากรมีรายได้และมีความสุข การที่ส่งเสริมให้ประชากรในวัยทำงานมีงานทำ ก็นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

นโยบายการจ้างงาน (Employment Policy) โดยเหตุนี้ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งที่ประเทศไทยควรจะได้ดำเนินการอย่างเร่งด่วนก็คือ การกำหนดนโยบายการจ้างงานไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

นโยบายการจ้างงานควรประกอบไปด้วย (1) การกำหนดจุดหมายการสร้างงานไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (2) การระบุจำนวนโอกาสทำงานไว้ในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ และ (3) กำหนดแผนสำหรับที่จะส่งเสริมให้มีโอกาสในการทำงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เสนอแนะถึงแผนงานที่จะส่งเสริมโอกาสทำงานในประเทศพัฒนาไว้ดังต่อไปนี้ (1) ยกระดับการลงทุนให้สูงขึ้น (2) ส่งเสริมให้มีการลงทุนใหม่ ๆ เพื่อได้ใช้แรงงานให้มาก (3) เพื่อผลิตภาพของที่ดินและเครื่องจักร

เพื่อเพิ่มโอกาสในการจ้างงานให้มากขึ้น (4) ส่งเสริมโอกาสการทำงานในชนบท รัฐบาลควรจะได้ศึกษางานต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และพยายามที่จะนำจุดมุ่งหมายการสร้างงานไว้ในการดำเนินงานของชาติ⁵

การพัฒนาอุตสาหกรรม

การส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2504 สามารถช่วยให้มีโอกาสดำเนินงานเพิ่มขึ้นเป็นอย่างดี รัฐบาลควรพิจารณาส่งเสริมผู้ลงทุนที่พยายามใช้วัสดุต่าง ๆ ในประเทศ และใช้แรงงานในประเทศเป็นจำนวนที่สมควร นอกจากนี้ควรจะได้สนับสนุนและให้ประโยชน์ผู้ลงทุนซึ่งพยายามที่จะผลิตวัตถุดิบในประเทศเพื่อใช้สำหรับบริโภคในประเทศ ตลอดจนส่งไปขายยังต่างประเทศ รายงานประจำปี 2507 ของธนาคารกรุงเทพ⁶ ได้เสนอแนะในเรื่องนี้ มีรายละเอียดที่น่าสนใจ สมควรจะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ

การพยายามใช้เครื่องจักรให้เต็มประสิทธิภาพ

ในปัจจุบันนี้อุตสาหกรรมในประเทศไทยหลายประเภท หลายกิจการอาจจะยังไม่สามารถทำงานเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะมีอุปสรรคและปัญหาหลายประการ เช่น โรงงานทอผ้า โรงงานทอเสื่อยึก โรงงานทอผ้าห่ม โรงงานเหล่านี้ตามกำลังของเครื่องจักรสามารถที่จะดำเนินการได้ 3 ผลึก แต่ก็เปิดดำเนินการผลิตผลึกเดียวหรือ 2 ผลึก เพราะเกรงว่าจะผลิตสินค้าออกมามากแล้วขายไม่ได้ ถ้าหากรัฐบาลจะได้พิจารณาป้องกันสินค้าประเภทเดียวกันจากต่างประเทศเข้ามา ก็จะช่วยให้โรงงานเหล่านี้ทำงานเต็มประสิทธิภาพ และสามารถจ้างคนงานเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจจะมีกิจการอื่น ๆ อีกหลายประเภทที่ประสบปัญหาอย่างเดียวกัน สมควรจะได้มีการศึกษาต่อไป

การก่อสร้าง

แผนพัฒนาของหลายประเทศได้ถือเรื่องก่อสร้างเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างวัสดุอุปกรณ์และบริการต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล อาคารสงเคราะห์ เขื่อน ถนนหนทาง ฯลฯ เพื่อที่จะพัฒนาประเทศ รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากสำหรับโครงการเหล่านี้ หลายประเทศจึงได้ใช้โครงการก่อสร้างเหล่านี้เป็น

⁵*Ibid.*

⁶Bangkok Bank, *Annual Report*

แผนงานที่จะสร้างงานสำหรับกำลังแรงงานของประเทศ เช่น ในแผนพัฒนาของอินเดีย กำหนดงานก่อสร้างได้เป็นจำนวนถึงร้อยละ 22 ของแผนพัฒนาทั้งหมด ฟิลิปปินส์กำหนดไว้ร้อยละ 21 และประเทศชิลอนกำหนดไว้ร้อยละ 16⁷ สำหรับประเทศไทยเมื่อกำหนดถึงพลเมืองซึ่งกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และประชากรกำลังสนใจในด้านการศึกษาและมีความอยู่ดีกินดีแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มงานก่อสร้างขึ้นเป็นจำนวนมาก ข้อสำคัญในงานก่อสร้างเหล่านี้ ควรจะมีการพิจารณาใช้กำลังแรงงานคนให้มาก ทั้งนี้โดยไม่ให้เป็นการกระทบกระเทือนถึงสมรรถภาพและคุณภาพของงาน ประสบการณ์ในหลายประเทศชี้ให้เห็นว่า การใช้แรงงานคนในงานก่อสร้างหลายอย่างยังสามารถทำได้ดี เช่น งานดิน เป็นต้น

การให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมขนาดย่อม

ควรศึกษาว่า บริเวณท้องที่ใดบ้างเหมาะแก่การจัดตั้งอุตสาหกรรมขนาดย่อม ขึ้นโดยรัฐบาลให้ความช่วยเหลือสนับสนุน นอกจากนี้สำหรับอุตสาหกรรมในครอบครัวต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว ก็ควรจะได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อที่จะได้มีการขยายกิจการให้กว้างขวางใหญ่โตขึ้น

การพัฒนาที่ดินและการพัฒนานิคม

งานทั้งสองด้านนี้ได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว ควรจะได้ดำเนินการต่อไป เพราะประเทศไทยยังมีที่ดินที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกอยู่เป็นอันมาก การพัฒนาที่ดินและการจัดนิคมสร้างตนเอง เป็นวิธีการที่ได้ผลดีที่สุดที่จะช่วยให้แรงงานในชนบทที่ยังไม่มีอาชีพเป็นหลักฐานได้งานทำ โดยบุคคลเหล่านี้จะได้มีโอกาสรับจ้างทำงานในการขยายที่เพาะปลูกและการก่อสร้างบริการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดขึ้นในการจัดนิคมใหม่

โครงการงานสาธารณะในชนบท

ขณะนี้ได้มีการพัฒนาชนบทหลายด้านหลายสาขา รัฐบาลได้ให้เงินใช้จ่ายไปดำเนินการสร้างวัสดุและบริการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก สมควรที่จะอาศัยเงินทุนต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้ไปนี้ช่วยเหลือคนงานในชนบทร่วมมือจัดสร้างวัสดุและบริการอันจำเป็นอื่น ๆ เช่น

⁷International Labour Organization, "Employment Objective in Economic Development," Report of a Meeting of Experts, Geneva, 1961

โครงการชลประทานขนาดย่อม การปฏิรูปที่ดิน การควบคุมและการระบายน้ำ การปลูก
ต้นไม้ การอนุรักษ์ที่ดิน การสร้างโรงงานและสาธารณูปโภคในหมู่บ้าน

นโยบายแรงงาน

ประการสุดท้าย รัฐบาลควรจะได้กำหนดนโยบายแรงงานไว้ในนโยบายพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นโยบายแรงงานควรมีสาระสำคัญดังนี้

(1) การรวบรวมและเตรียมคนงานฝีมือประเภทต่าง ๆ หมายถึงการประสาน
งานและร่วมมือกับสถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัย ตลอดจนองค์การเอกชน ในการจัดตั้งและ
ดำเนินการโรงเรียนอาชีวศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งการฝึกลูกมือ การอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับ
บัญชาและฝ่ายจัดการ

(2) การแสวงหาและแจกจ่ายแรงงานประเภทต่าง ๆ งานด้านนี้รวมถึงการ
จัดหางาน การให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับการอาชีพและอุตสาหกรรม การจัดและเผยแพร่ข่าวสาร
เกี่ยวกับความต้องการทางด้านแรงงาน การอบรมระยะสั้น และการจัดประชุมสำหรับฝ่าย
จัดการประเภทต่าง ๆ

(3) การสร้างเสริมผลิตภาพของแรงงาน รวมถึงการก่อตั้งและดำเนินการใน
ด้านการศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้แก่คนงานซึ่งทำงานอยู่แล้ว การจัดให้มีการอบรมวิชาแรงงาน
สัมพันธ์ การจัดการงานบุคคล ความปลอดภัยในการทำงาน

(4) การจัดตั้งและดำเนินการในด้านสวัสดิภาพของคนงาน รวมถึงการจัด
และดูแลในเรื่องสถานที่อยู่ การประกันสังคมประเภทต่าง ๆ การสหกรณ์ และการให้การ
ศึกษาแก่คนงาน

(5) การค้นคว้าและวิจัยด้านแรงงาน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนด
นโยบายและปรับปรุงการดำเนินงาน

งานบางอย่างที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ ขณะนี้ได้จัดทำอยู่แล้วโดยหน่วยราชการหลาย
แห่ง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ ส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์
หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ ควรจะได้ร่วมกันดำเนินงานและขยายโครงการออกไปให้กว้างขวาง
งานด้านจัดหางาน การคุ้มครองแรงงาน และการแรงงานสัมพันธ์ ก็ควรจะได้รับการส่งเสริม
และขยายออกไปให้กว้างขวางทั่วราชอาณาจักร