

บทที่ 1

บทนำ

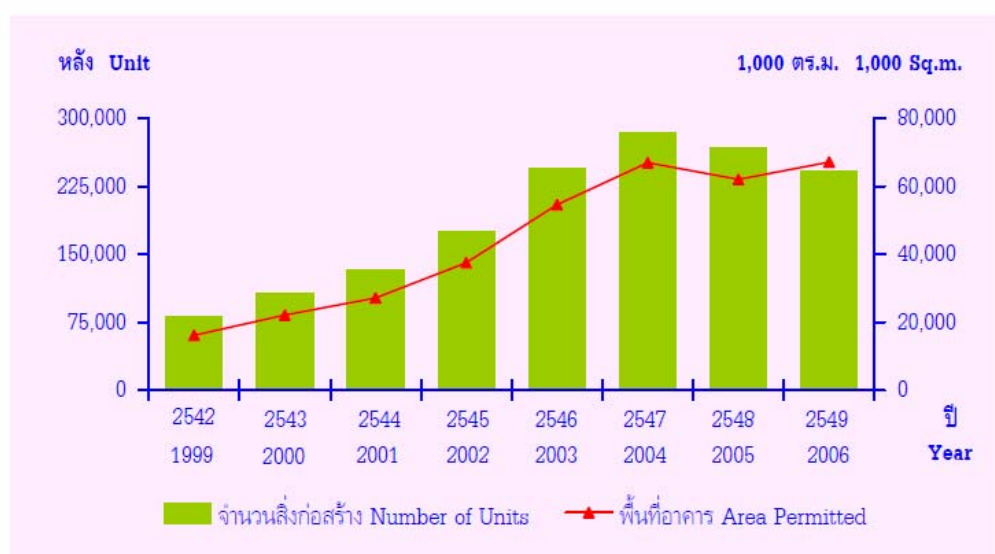
1.1 ความสำคัญของปัญหา

สภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวในระดับสูงมาอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทั้งจากปัจจัยภายใน เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากสาขาการเกษตรไปสู่สาขาอุตสาหกรรมและบริการ และปัจจัยภายนอก เช่น การเปิดเสรีการค้าและบริการ ส่งผลให้มีการขยายตัวในสาขาอุตสาหกรรมและบริการ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเน้นการใช้นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาส่งเสริมอุตสาหกรรมและการสร้างปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ตั้งแต่ ถนน ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น และจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขยายตัวของการใช้แรงงานนอกสาขาการเกษตร เช่น แรงงานก่อสร้าง การก่อสร้างเป็นสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญสาขาหนึ่งที่เป็นตัวแปรในด้านการพัฒนาและการลงทุนของประเทศ ซึ่งการก่อสร้างของประเทศไทยแบ่งเป็น 2 ภาคคือ ภาครัฐบาลและภาคเอกชน งานก่อสร้างของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศในระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนน ทางด่วน ทางรถไฟ และบริการของรัฐบาลต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการดำรงชีวิตและเป็นการสะสมทุนขั้นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ ส่วนภาคเอกชนจะเน้นการก่อสร้างที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ อาคารสำนักงาน และโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น อุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากเป็นพื้นฐานของการพัฒนาไปสู่การผลิตอื่นๆ นอกจากนั้นยังมีผลโดยตรงทั้งต่อการจ้างงานในสาขาการก่อสร้างและในสาขาการผลิตอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องด้วย

ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมาอย่างต่อเนื่อง หลังเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจปีพ.ศ.2540 รัฐบาลมีการลงทุนในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือ เมกะโปรเจกต์ ในโครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน รถไฟฟ้าส่วนต่อขยาย ผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มทยอยลงทุน แต่มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ย ส่งผลให้ผู้บริโภคใช้เวลาในการตัดสินใจซื้อที่อยู่อาศัยนานขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการ

ในอุตสาหกรรมก่อสร้างปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม และจากการที่ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการบางส่วนได้เลื่อนโครงการการลงทุนออกไปเพื่อประเมินสถานการณ์ก่อนการลงทุน (รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี พ.ศ.2548 ธนาคารแห่งประเทศไทย) แสดงได้ดังภาพที่ 1.1 จำนวนพื้นที่และอาคารโรงเรียนที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างใหม่ปีพ.ศ 2542-2549

ภาพที่ 1.1
จำนวนพื้นที่และอาคารโรงเรียนที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างใหม่ปี พ.ศ 2542-2549



ที่มา : สำนักสถิติแห่งชาติ, 2551.

ผลจากการลงทุนในอุตสาหกรรมก่อสร้างอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความต้องการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์มีเพิ่มมากขึ้นแม้จะมีการชะลอตัวลงบ้างในปีพ.ศ.2548 ประชากรและกำลังแรงงานมีอัตราการเพิ่มลดลง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ทำการวิเคราะห์ภาวะตลาดแรงงานระดับล่าง โดยทำการคาดการณ์ความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มในปีพ.ศ.2550 ถึง 2555 แสดงได้ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1
คาดการณ์ความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มในปี 2550 ถึง 2555

หน่วย : คน

กลุ่มอาชีพ	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
ต้องการส่วนเพิ่มเพื่อขยายงาน							
ผู้บริหารและปฏิบัติงานที่มีฝีมือ	-79,300	836,600	415,000	417,600	414,400	445,100	384,900
แรงงานขั้นพื้นฐาน	43,200	2,800	123,200	105,600	120,600	137,200	149,500
รวม	-36,100	839,400	538,200	523,200	535,000	582,300	534,400
ความต้องการส่วนเพิ่มเพื่อทดแทนแรงงานเพิ่ม							
ผู้บริหารและปฏิบัติงานที่มีฝีมือ	410,200	445,600	463,300	481,000	498,500	517,400	533,700
แรงงานขั้นพื้นฐาน	124,900	125,000	130,200	134,700	139,800	145,700	152,000
รวม	535,100	570,600	593,500	615,700	638,300	663,100	685,700
ความต้องการส่วนเพิ่มทั้งหมด							
ผู้บริหารและปฏิบัติงานที่มีฝีมือ	330,850	1,282,230	879,010	898,520	912,940	962,530	918,570
แรงงานขั้นพื้นฐาน	168,110	127,770	253,490	240,360	260,430	282,820	301,500
รวม	498,960	1,410,000	1,132,500	1,138,880	1,173,370	1,245,350	1,220,070

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549.

หมายเหตุ : การคำนวณความต้องการส่วนเพิ่มเพื่อทดแทนใช้อัตราการออกจากงานคงที่ 4.24%

จากตารางที่ 1.1 คาดว่าในปีพ.ศ.2555 ประเทศไทยน่าจะมีความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มรวมทั้งสิ้น 1.2 ล้านคน โดยเป็นความต้องการส่วนเพิ่มเพื่อขยายงานรวม 5.3 แสนราย และความต้องการส่วนเพิ่มเพื่อทดแทน 6.8 แสนราย โดยในกลุ่มแรงงานขั้นพื้นฐานจะมีความต้องการส่วนเพิ่มรวมทั้งสิ้น 3 แสนราย เป็นแรงงานส่วนเพิ่มเพื่อขยายประมาณ 1.5 แสนราย และความต้องการส่วนเพิ่มเพื่อทดแทน 1.5 แสนราย

ในแง่ของอุปทานแรงงานนั้น หากพิจารณาจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาและพร้อมที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในปีพ.ศ.2549 และข้อมูลการคาดการณ์อุปทานของผู้จบการศึกษาช่วงปีพ.ศ. 2550 ถึง 2555 โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในปีพ.ศ.2549 พบว่าสัดส่วนของผู้จบการศึกษาในอนาคตและความต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงานไม่แตกต่างจากอดีตมากนัก โดยแนวโน้มในอนาคตจะมีผู้จบมัธยมศึกษาทั้งตอนต้นและตอนปลายเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง ทำนองเดียวกันกับผู้เข้าเรียนในสายอาชีพและจบการศึกษามาสู่ตลาดแรงงานมีแนวโน้มลดลงเช่นกันทั้งในระดับ ปวช. และ ปวส. ส่วนแนวโน้มในอนาคตที่เพิ่มขึ้นคือ ระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรีในทุกสาขา (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2
ประมาณการผู้สำเร็จการศึกษาที่คาดว่าจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน จำแนกตามระดับ
การศึกษา ปี 2549-2555

หน่วย : คน

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
มัธยมต้น	102,266	102,119	101,970	101,675	101,201	100,542	99,691
มัธยมปลาย	57,095	57,013	56,930	56,765	56,500	56,133	55,658
ปวช.	23,111	23,078	23,045	22,978	22,871	22,722	22,529
1 พาณิชยการ	11,151	11,135	11,119	11,087	11,035	10,963	10,870
2 สาขาช่างอุตสาหกรรม	9,740	9,726	9,712	9,684	9,639	9,576	9,495
3 เกษตรกรรม	1,184	1,182	1,181	1,177	1,172	1,164	1,154
4 บริการ	1,025	1,023	1,022	1,019	1,014	1,008	999
5 อื่นๆ	11	11	11	11	11	11	11
ปวส.	113,432	112,909	112,382	111,691	110,803	109,714	108,416
1 พาณิชยการ	65,360	65,058	64,755	64,357	63,845	63,217	62,469
2 สาขาช่างอุตสาหกรรม	41,180	40,990	40,799	40,548	40,226	39,830	39,359
3 เกษตรกรรม	4,020	4,002	3,983	3,959	3,927	3,889	3,843
4 บริการ	2,547	2,446	2,434	2,419	2,400	2,376	2,348
5 อื่นๆ	415	413	411	409	406	402	397
ปริญญาตรี	102,399	103,968	105,554	107,006	108,281	109,363	110,233
1 การศึกษา	13,857	14,070	14,284	14,481	14,653	14,800	14,918
2 มนุษยศาสตร์และศิลปะ	6,373	6,470	6,569	6,659	6,739	6,806	6,860
3 สังคมศาสตร์ พาณิชยการ และการก่อสร้าง	41,614	42,251	42,896	43,486	44,004	44,444	44,798
4 วิทยาศาสตร์	9,593	9,740	9,889	10,025	10,145	10,246	10,327
5 วิศวกรรม อุตสาหกรรมการผลิต และการก่อสร้าง	14,335	14,554	14,777	14,980	15,158	15,310	15,432
6 เกษตรศาสตร์	5,631	5,717	5,805	5,885	5,955	6,014	6,062
7 สุขภาพและสวัสดิการ	8,234	8,361	8,488	8,605	8,707	8,794	8,864
8 บริการ	2,761	2,804	2,846	2,885	2,920	2,949	2,972
ปริญญาโทขึ้นไป	25,819	26,593	27,374	28,159	28,955	29,737	30,526
รวมทั้งสิ้น	424,122	425,680	427,255	428,274	428,611	428,211	427,053

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549.

จากตารางที่ 1.2 จะเห็นได้ว่าจำนวนแรงงานใหม่ที่จะออกไปสู่ตลาดแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2550 ถึง 2555 นั้นค่อนข้างคงที่อยู่ที่ประมาณปีละ 4.2 แสนรายซึ่งเมื่อเทียบกับตัวเลขความต้องการจ้างแรงงานส่วนเพิ่มในแต่ละปีแล้วยังต่ำกว่ามาก ในส่วนของกลุ่มแรงงานขั้นพื้นฐาน หากเปรียบเทียบกลุ่มผู้สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมต้นและพร้อมที่จะเข้าทำงานในปีพ.ศ.2555 กับความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มของแรงงานกลุ่มนี้ จำนวนผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่จะคิดเป็นเพียงร้อยละ 33 ของความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มทั้งหมด หรือประมาณร้อยละ 66 ของความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มเพื่อขยายงาน

จากการวิเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในอนาคตภาวะตลาดแรงงานของคนไทยจะเกิดการขาดแคลนโดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานชั้นพื้นฐาน เนื่องจากแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการจ้างแรงงานที่มีเพิ่มมากขึ้นทุกปีได้ทั้งหมด โดยอาจจะทดแทนได้เฉพาะบางส่วนของแรงงานเดิมที่ออกจากราชการเท่านั้น ดังนั้นการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามา น่าจะเป็นการนำแรงงานเหล่านั้นมาช่วยงานคนไทยมากกว่าที่จะมาแย่งงานคนไทย

จะเห็นได้ว่าแรงงานมีบทบาทและความสำคัญอย่างมากในระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะแรงงานก่อสร้าง ซึ่งเมื่อเศรษฐกิจขยายตัว ก็เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมก่อสร้างเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ความต้องการแรงงานก่อสร้างเพิ่มมากขึ้นและอาจประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานก่อสร้าง ซึ่งบทบาทและความสำคัญของแรงงานก่อสร้างสามารถอธิบายได้ดังนี้

บทบาทและความสำคัญของแรงงานก่อสร้าง

สำหรับประเทศไทยการเจริญเติบโตของสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้โครงสร้างของตลาดแรงงานเปลี่ยนไปและส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมต้องการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังมีความแตกต่างในด้านค่าจ้างและสวัสดิการอยู่มากระหว่างชนบทกับในเมือง ทำให้ประชากรวัยแรงงานในชนบทละทิ้งงานอาชีพเกษตรกรรมและเข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่และศูนย์อุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรเป็นอย่างมาก ซึ่งอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมที่ดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมได้มากที่สุด จะเห็นได้จากผู้มีงานทำในอุตสาหกรรมก่อสร้างที่เพิ่มสูงขึ้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ) ในขณะที่การทำงานในภาคเกษตรกรรมลดลง และแม้ว่าจะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคก่อสร้างเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานก่อสร้าง ซึ่งเป็นผลมาจากการเลือกทำงานของแรงงานไทยโดยเฉพาะงานประเภท 3D (Dirty Difficult Dangerous) ซึ่งเป็นสาเหตุของการตีตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวแทนในตำแหน่งที่ว่างและแรงงานไทยไม่ต้องการ นอกจากเหตุผลทางด้านการขาดแคลนแรงงานแล้ว การที่แรงงานต่างด้าวสามารถหาได้ง่ายและส่วนใหญ่มีอัตราค่าแรงที่ต่ำกว่าการจ้างแรงงานไทย ส่งผลให้นายจ้างจำนวนมากเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเพื่อทดแทนแรงงานไทยและลดต้นทุนในการประกอบการ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น อย่างอุตสาหกรรมก่อสร้าง

งานศึกษานี้จะศึกษาถึง การแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างโดยใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อศึกษาสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานของอุตสาหกรรมก่อสร้างในประเทศไทย ความสามารถในการทดแทนแรงงานไทยด้วยแรงงานต่างด้าว และเพื่อที่จะสามารถนำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาใช้ในการประเมินสถานการณ์ในอนาคต อีกทั้งยังสามารถนำมาใช้ปรับตัว พร้อมทั้งแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่เกิดขึ้นต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมก่อสร้างในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเรื่องการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างโดยใช้แรงงานต่างด้าว สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประการ

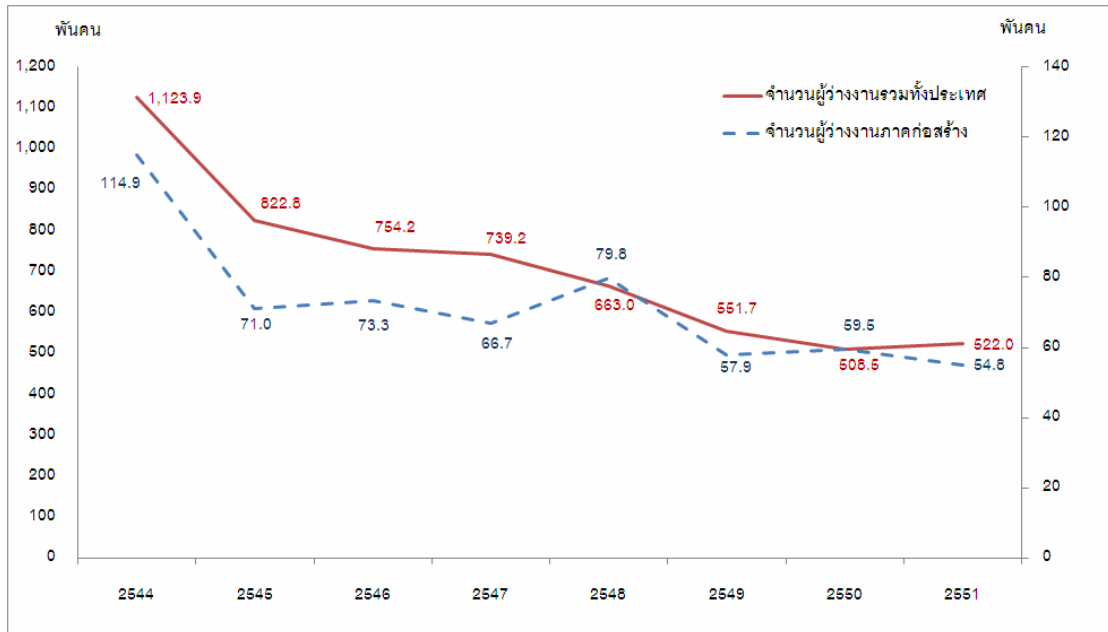
1. เพื่อวิเคราะห์ถึงสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานคนไทย และสาเหตุการใช้แรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมก่อสร้าง
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงความสามารถในการทดแทนของแรงงานไทยด้วยแรงงานต่างด้าว ด้านความสามารถในการทำงาน
3. เสนอแนะถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

สำหรับข้อมูลทุติยภูมิจะศึกษาระหว่างปี พ.ศ.2545-2552 เนื่องจากในปีพ.ศ.2545 เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้มีการลงทุนในภาครัฐบาลและเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเกิดการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น จำนวนผู้ว่างงานเริ่มลดลงและเริ่มเข้าสู่ภาวะคงที่ในปี พ.ศ.2551 ดังภาพที่ 1.2 แสดงจำนวนผู้ว่างงานรวมทั้งประเทศและจำนวนผู้ว่างงานในภาคก่อสร้าง ซึ่งพบว่าตั้งแต่ปีพ.ศ.2545-2551 จำนวนผู้ว่างงานมีสัดส่วนลดลงจนเริ่มเข้าสู่ภาวะคงที่ ซึ่งแสดงถึงการมีภาวะการจ้างงานเต็มที่ (การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปีพ.ศ. 2544-2551) ส่วนการสัมภาษณ์และแบบสอบถามจะสอบถามถึงเหตุการณ์ในปัจจุบัน (พ.ศ.2552)

ภาพที่ 1.2

จำนวนของผู้ว่างงานอุตสาหกรรมร่วม และอุตสาหกรรมก่อสร้าง ปี 2544 – 2551



ที่มา : สำนักสถิติแห่งชาติ, 2552.

1.4 ข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งได้แก่

1. เจ้าของกิจการหรือตัวแทนเจ้าของที่เกี่ยวข้องในธุรกิจก่อสร้าง เพื่อทราบถึง ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทย และสาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทนในธุรกิจก่อสร้าง
2. ผู้ควบคุมงานของแรงงานในธุรกิจก่อสร้าง เพื่อทราบถึงความสามารถในการทำงาน คุณภาพของแรงงานรวมถึงทักษะและความสามารถในการทดแทนของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว และปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทย
3. แรงงานก่อสร้าง เพื่อทราบถึงสาเหตุการทำงานในธุรกิจก่อสร้าง สาเหตุการลาออกไปทำในอุตสาหกรรมอื่น และปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง
4. ตัวแทนเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทราบถึงสถานการณ์แรงงานก่อสร้างในปัจจุบัน

5. ตัวแทนสมาคมธุรกิจและลูกจ้างเพื่อทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับภาวะการขาดแคลนแรงงานก่อสร้างและความสามารถในการทดแทนแรงงานไทยด้วยแรงงานต่างด้าว

นอกจากนี้ยังใช้ข้อมูลสถิติรายปี โดยเก็บรวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน และยังสามารถรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น บทความ หนังสือพิมพ์ เพื่อทราบถึงภาพรวมอุตสาหกรรมก่อสร้างและสถานการณ์แรงงานก่อสร้างไทยในปัจจุบัน

1.5 ข้อจำกัด

ข้อจำกัดในการสัมภาษณ์แรงงานต่างด้าว เนื่องจากการสื่อสารและการให้ความร่วมมือของแรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานต่างด้าวมีความวิตกในเรื่องของกฎหมาย ทำให้ผลการวิเคราะห์ครอบคลุมเฉพาะแรงงานไทยเท่านั้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลของงานวิจัยชิ้นนี้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ดังนี้

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุการขาดแคลนแรงงานก่อสร้างความสามารถในการทดแทนแรงงานก่อสร้างไทยด้วยแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังเป็นข้อมูลที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหการขาดแคลนแรงงานก่อสร้าง และสามารถกำหนดนโยบายการวางแผนความต้องการแรงงานในสาขาก่อสร้าง เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ