

“แรงงาน” เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งที่ผ่านมามีงานศึกษาเกี่ยวกับตลาดแรงงานไทยมากมาย แต่มักเป็นมุมมองที่เกี่ยวกับแรงงานในภาพรวมของประเทศ บทความนี้จึงอยากนำเสนอภาพตลาดแรงงานในภูมิภาค ซึ่งอาจพูดได้ว่าเป็นมิติใหม่ของการศึกษาด้านแรงงานของไทย เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในโครงสร้างตลาดแรงงาน ชี้จุดเปราะบางของตลาดแรงงานในภูมิภาค และชวนคิดประเด็นนโยบายเชิงพื้นที่มากขึ้น ตลอดจนศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างด้านแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อข้อเสนอแนะด้านนโยบายแรงงานในระยะต่อไป



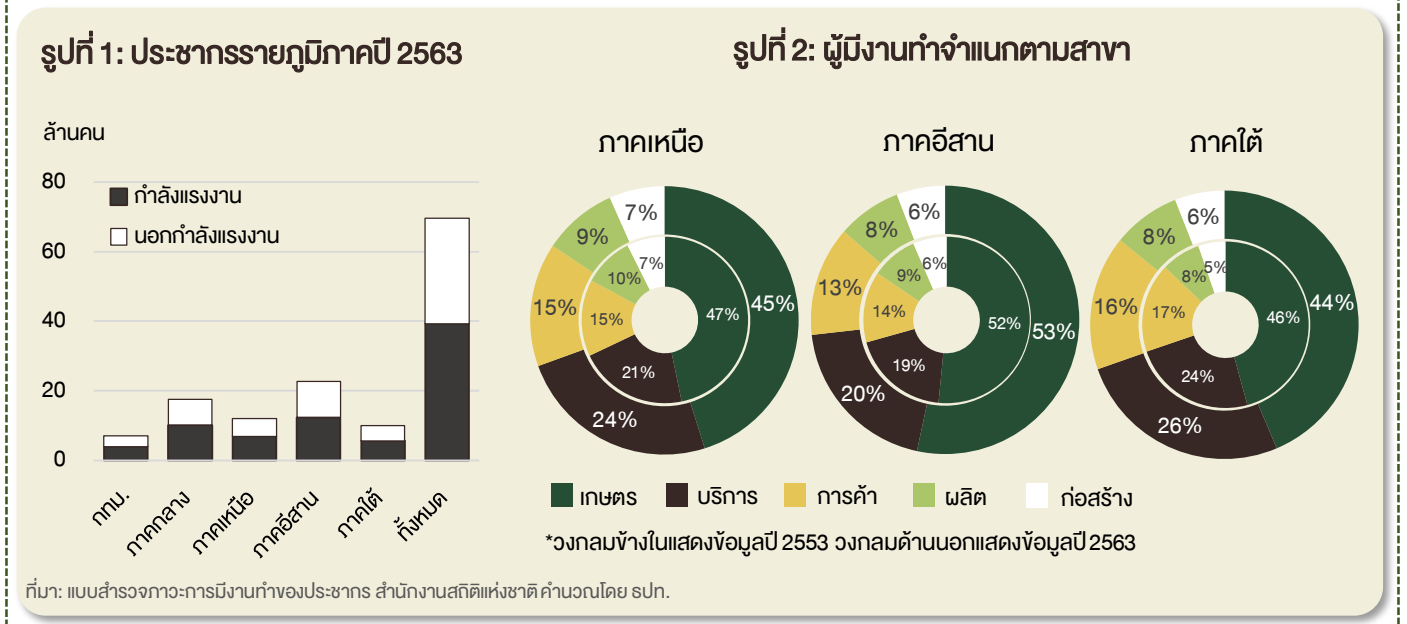
## 01 โครงสร้างและมิติต่าง ๆ ของแรงงาน

### (1.1) โครงสร้างตลาดแรงงานไทยและภูมิภาค

ปัจจุบันไทยมีจำนวนประชากรประมาณ 68 ล้านคน (ปี 2563) โดยกว่าครึ่งหนึ่ง (38 ล้านคน) เป็นกลุ่มที่อยู่ในวัยพร้อมทำงานหรือที่เรียกกันว่า “กำลังแรงงาน” ซึ่งเป็นการกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ 2 ใน 3 ของกำลังแรงงานข้างต้นกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ และมากกว่าครึ่งหนึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม (รูปที่ 1)

ภาคเกษตรมีความสำคัญกับประเทศไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะกับคนในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังแรงงานส่วนหนึ่งในภูมิภาคโดยเฉพาะภาคเหนือและภาคใต้ หันไปประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับภาคบริการด้านการท่องเที่ยวมากขึ้น เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ธุรกิจที่

เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เป็นต้น สะท้อนจากสัดส่วนแรงงานในภาคบริการที่เพิ่มขึ้นจาก 21% เป็น 24% ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในภาคเหนือ และจาก 24% เป็น 26% ในภาคใต้ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจทั้ง 2 ภาคที่เปลี่ยนไปพึ่งพาภาคการท่องเที่ยวมากขึ้น ขณะที่สัดส่วนการทำงานในภาคการผลิตและการค้าไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก อย่างไรก็ตาม สำหรับภาคอีสาน แรงงานกว่า 50% ยังคงประกอบอาชีพเกษตร เนื่องจากมีที่ดินทำกินเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว รองลงมา คือ ภาคบริการ การค้า และการผลิต ซึ่งโครงสร้างไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วงที่ผ่านมา (รูปที่ 2)



## (1.2) เจาะลึกโครงสร้างตลาดแรงงานในมิติต่างๆ

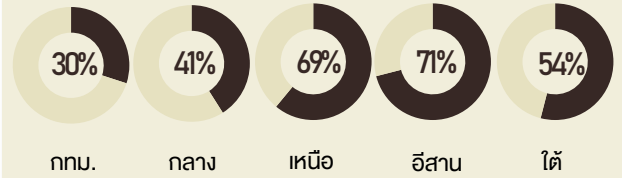
ด้วยโครงสร้างแรงงานไทยที่จำนวนมากอยู่ในภาคเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพที่อยู่นอกระบบ และแรงงานส่วนที่เหลือทำงานในภาคอื่น ๆ ทั้งในภาคบริการ ภาคการผลิต ภาคการค้า และภาคก่อสร้าง ที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือลูกจ้างรายวัน เช่น หาบเร่แผงลอย ลูกจ้างโรงงาน หรือ รับจ้างก่อสร้าง เป็นต้น ทำให้โดยรวมแล้วกว่า **50% ของแรงงานไทยเป็น “แรงงานนอกระบบ”** ซึ่งเป็นกลุ่มที่มักเข้าถึงความคุ้มครองหรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน คล้ายกับแรงงานในภูมิภาคที่ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร ซึ่งแรงงานจำนวนมากในภูมิภาคเข้าไม่ถึงสวัสดิการความคุ้มครอง โดยเฉพาะแรงงานในภาคอีสานที่ 71% ของแรงงานอยู่นอกระบบ สำหรับภาคเหนือ และภาคใต้ มีสัดส่วนแรงงานนอกระบบอยู่ที่ 69% และ 54% ตามลำดับ (รูปที่ 3)

**อายุของแรงงาน** เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะกระทบต่อโครงสร้างตลาดแรงงานไทยอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยมาระยะหนึ่งแล้ว และกำลังจะกลายเป็นสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แรงงานไทยเป็นผู้สูงอายุมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานในภูมิภาคที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีสัดส่วนผู้สูงอายุเกือบ 20% ซึ่งมากกว่ากลุ่มที่ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรถึง 2 เท่า (รูปที่ 4)

**ด้านรายได้** ในช่วงที่ผ่านมารายได้ของแรงงานไทยปรับดีขึ้นต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม รายได้ของแรงงานภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้อยู่ต่ำกว่าใน กทม. และภาคกลาง โดยในปี 2561 รายได้เฉลี่ยของแรงงานในภูมิภาคอยู่ที่ประมาณ 7,000-12,000 บาท/เดือน ขณะที่แรงงานใน กทม. และภาคกลางมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 38,000 และ 23,000 บาท/เดือน ตามลำดับ (รูปที่ 5) นอกจากนี้ รายได้ของแรงงานในแต่ละสาขาก็มีความแตกต่างกัน โดยผู้ที่ทำงานในภาคบริการมีรายได้สูงกว่าสาขาอื่นอย่างชัดเจน ยกเว้นภาคกลาง และ กทม. ที่ภาคการผลิตมีรายได้สูงกว่าสาขาอื่น (รูปที่ 10)

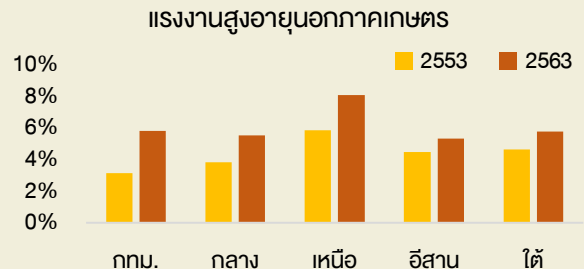
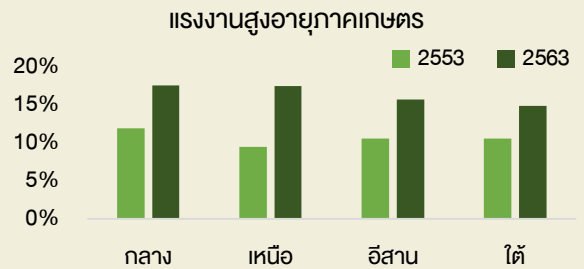
สำหรับด้าน**ผลิตภาพแรงงาน** ซึ่งวัดจากรายได้ของแรงงานต่อชั่วโมงทำงาน พบว่า **ผลิตภาพแรงงานในภูมิภาคต่ำกว่า กทม. และภาคกลางค่อนข้างมาก** เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ในภูมิภาคยังคงทำงานในภาคเกษตรซึ่งมีผลิตภาพแรงงานต่ำเมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ขณะที่แรงงานใน กทม. กระจุกตัวอยู่ในภาคบริการ (50%) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ผลิตภาพแรงงานสูงสุด เช่นเดียวกับแรงงานในภาคกลางที่ส่วนใหญ่ทำงานในภาคบริการ (30%) และภาคการผลิต (29%) (จะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อที่ 2 ต่อไป)

รูปที่ 3: สัดส่วนแรงงานนอกระบบปี 2563



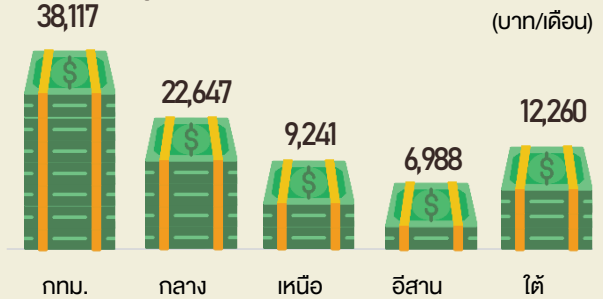
ที่มา: แบบสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดย สปท.

รูปที่ 4: สัดส่วนแรงงานสูงอายุ



ที่มา: แบบสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดย สปท.

รูปที่ 5: รายได้เฉลี่ยปี 2561



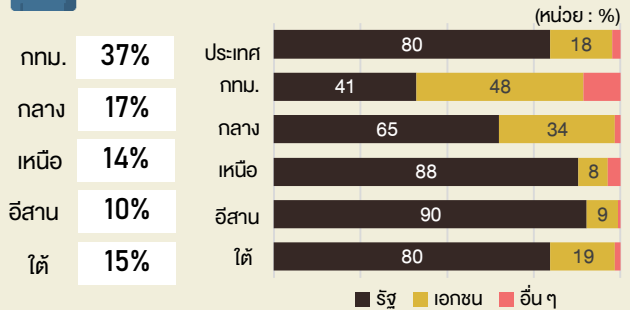
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำนวณโดย สปท.

อีกมิติหนึ่งที่สำคัญ คือ **ด้านการศึกษา** แรงงานในภูมิภาค ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีสัดส่วนน้อยกว่าแรงงานที่อยู่ใน กทม. โดยสัดส่วนของแรงงานที่จบปริญญาตรี อยู่ที่ 14% ในภาคเหนือ 10% ในภาคอีสาน และ 15% ในภาคใต้ ขณะที่ใน กทม. มีสัดส่วนสูงกว่าที่ 37% นอกจากนี้ แรงงานใน กทม. ยังเข้าถึง หลักสูตรพัฒนาทักษะทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ขณะที่แรงงานในภูมิภาคจะเข้าถึงหลักสูตรพัฒนาทักษะที่จัดอบรมโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก (มากกว่า 80%)



รูปที่ 6: สัดส่วนแรงงานจบป.ตรี ปี 2563

และสัดส่วนแรงงานที่พัฒนาทักษะผ่านหน่วยงานต่างๆ

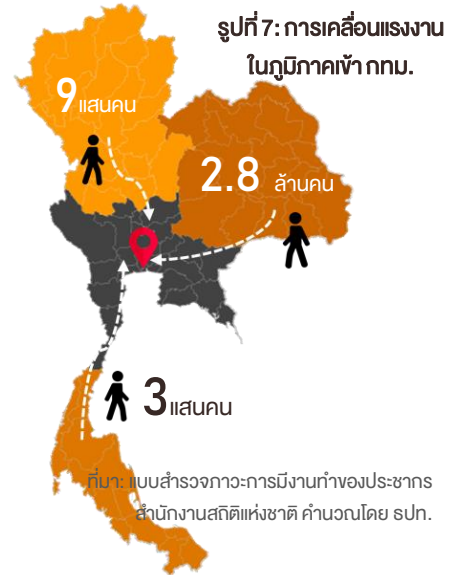


ที่มา: แบบสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนโดย รพท.

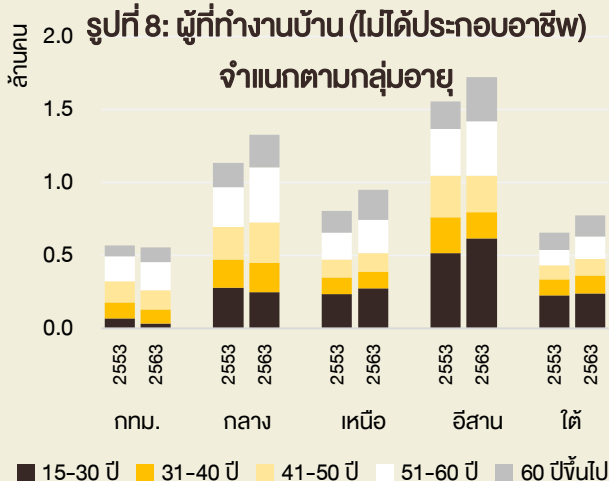
## 02 ชวนคิด พลิกมุมมอง ตลาดแรงงานภูมิภาค

### (2.1) แรงงานรุ่นใหม่ซึ่งกำลังสำคัญของภูมิภาคเริ่มลดน้อยลง

ด้วยข้อจำกัดของแรงงานในภูมิภาค โดยเฉพาะภาคอีสาน ที่มีวิถีชีวิตส่วนใหญ่ยึดโยงกับเกษตรกรรมซึ่งบางปีน้ำแล้ง บางปีน้ำท่วม ทำให้มีรายได้ที่ไม่แน่นอน ขณะเดียวกันในหัวเมืองใหญ่ก็มีปัจจัยดึงดูด โดยเฉพาะการเติบโตของธุรกิจต่างๆ ส่งผลให้แรงงานในภูมิภาคเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ สะท้อนจากกำลังแรงงานในภูมิภาคที่ลดลงสวนทางกับ กทม. และภาคกลางที่เพิ่มขึ้น ปัจจุบันแรงงานในภูมิภาค จำนวนมากถึง 4 ล้านคน เคลื่อนย้ายไปทำงานที่ กทม. และภาคกลาง<sup>1</sup> โดยอันดับหนึ่งเป็นแรงงานจากอีสานมากถึง 2.8 ล้านคน รองลงมาเป็นแรงงานจากภาคเหนือ และ จากภาคใต้จำนวน 9 แสนคน และ 3 แสนคน ตามลำดับ (รูปที่ 7) และในระยะหลัง พบว่า แรงงานจำนวนไม่น้อยที่เคลื่อนย้ายออกนอกภูมิภาคเป็นเด็กรุ่นใหม่ (ช่วงอายุ 15-30 ปี) ที่จบการศึกษาขั้นต่ำปริญญาตรี ซึ่งแท้จริงแล้ว แรงงานกลุ่มนี้ควรจะเป็นกำลังสำคัญของตลาดแรงงานในภูมิภาค (รวม 6.4 แสนคน จากยอดรวม 4 ล้านคน)



ที่มา: แบบสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนโดย รพท.



ที่มา: แบบสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนโดย รพท.

นอกจากนี้ เด็กรุ่นใหม่ ในภูมิภาคมากกว่า 1 ล้านคน หรือ คิดเป็นเกือบ 1 ใน 10 ของกำลังแรงงานภูมิภาค เมื่อจบการศึกษาระดับมัธยมกลับไม่ได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่สูงขึ้น หรือ ไม่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อหางานทำ แต่ออกนอกกำลังแรงงานเพื่อไปทำงานบ้าน (ไม่ได้ประกอบอาชีพ) (รูปที่ 8) ทั้งที่อยู่ในวัยที่ควรเป็นกำลังสำคัญในการจับเคลื่อนตลาดแรงงานภูมิภาค ซึ่งเป็นความท้าทายที่เกิดขึ้นคล้ายกันทั้ง 3 ภูมิภาค แต่จะแตกต่างกับ กทม. และภาคกลางที่กลุ่มผู้ออกนอกกำลังแรงงานเพื่อไปทำงานบ้านส่วนใหญ่เป็นวัยก่อนอายุเกษียณเพียงไม่นาน (ช่วงอายุ 51-60 ปี) ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงกำลังแรงงานในภูมิภาคที่มีแนวโน้มลดลง

<sup>1</sup> จากสถานการณ์โควิดที่เกิดขึ้น คาดว่าแรงงานบางส่วนเคลื่อนย้ายกลับบ้านเกิด โดยเฉพาะแรงงานอีสาน ประมาณ 8 แสนคน (ที่มา: บทความ วิจัยตลาดแรงงานบ้านเขาสี่แฉดเกษตรจังหวัด)

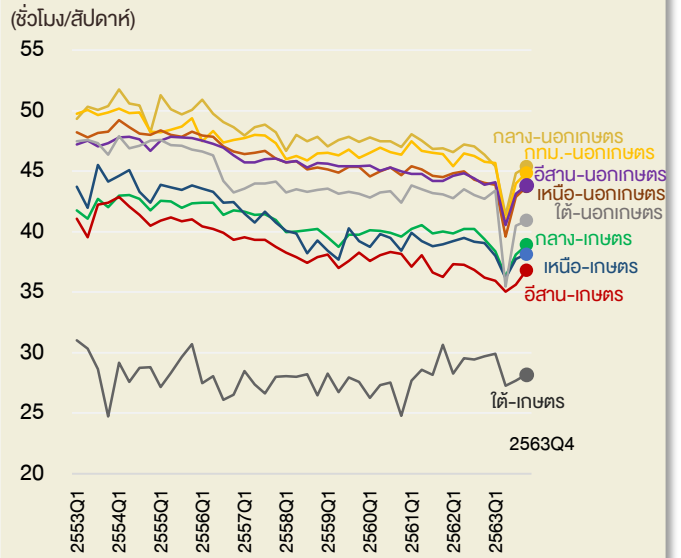
จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับตลาดแรงงานในภูมิภาค ทั้งแรงงานที่เคลื่อนย้ายออกไปทำงานที่ กทม. และภาคกลางเป็นจำนวนมาก และกลุ่มคนรุ่นใหม่จำนวนไม่น้อยที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในภูมิภาคน้อยลง ทำให้แรงงานกลุ่มที่เหลืออยู่ในภูมิภาคส่วนใหญ่จึงเป็นกลุ่มเปราะบาง ดังเช่น ภาพแรงงานสูงอายุในภาคเกษตรกรรมที่เราอาจพบเห็นกันได้ทั่วไปในต่างจังหวัด ซึ่งส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานและรายได้อยู่ในระดับต่ำ

## (2.2) แรงงานที่หลงเหลืออยู่ในภูมิภาคไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากนัก

นอกจากความเปราะบางข้างต้นแล้ว ตลาดแรงงานในภูมิภาคยังเผชิญปัญหาสังคมสูงวัย สะท้อนจากสัดส่วนแรงงานสูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นเกือบเท่าตัวในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รวมถึงแรงงานที่ไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพ ทำให้ภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นเพียงอาชีพเดียวแต่ดั้งเดิมทำหน้าที่รองรับแรงงานกลุ่มนี้ โดยเฉพาะภาคเหนือพบว่าจำนวนแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้ชั่วโมงการทำงานลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (รูปที่ 9) อย่างไรก็ตาม ชั่วโมงการทำงานในภาคเกษตรอาจแตกต่างกันได้ ตามลักษณะพืชในแต่ละภูมิภาค โดยเฉพาะภาคใต้ที่ส่วนใหญ่ปลูกยาง ซึ่งอาศัยชั่วโมงการทำงานที่น้อยกว่า ต่างกับพืชเกษตรสำคัญในภาคเหนือและภาคอีสานอย่างการปลูกข้าวที่ต้องใช้เวลามากกว่า ทำให้เห็นว่าชั่วโมงการทำงานของการทำเกษตรในภาคใต้ต่ำกว่าภาคอื่น ๆ ชัดเจน

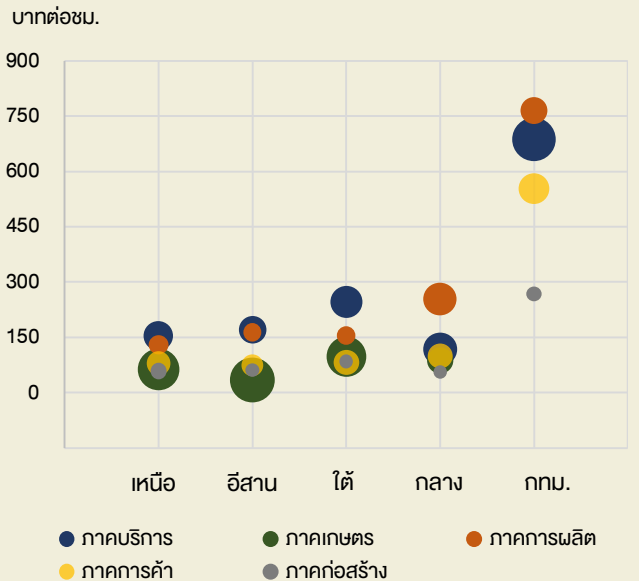
ด้วยเหตุนี้ภาคเกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของแรงงานในภูมิภาคจึงเผชิญความเปราะบางจากทั้งปัญหาสังคมสูงวัย และ ชั่วโมงการทำงานที่ลดลง ส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากิจกรรมด้านอื่น ๆ และทำให้รายได้ในการทำงานของแรงงานภาคเกษตรอยู่ที่ 50 บาท/ชั่วโมง ขณะที่กิจกรรมด้านอื่น ๆ ได้แก่ กิจกรรมภาคบริการ ภาคการผลิต และภาคการค้า สร้างรายได้เฉลี่ยที่ 150 บาท/ชั่วโมง อย่างไรก็ตาม แม้ผลิตภาพแรงงานของอาชีพนอกภาคเกษตรเหล่านี้จะสูงกว่าภาคเกษตรชัดเจน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภาพแรงงานในทุก ๆ กิจกรรมใน กทม. พบว่ายังคงต่ำกว่ามาก ยกเว้นกิจกรรมด้านบริการในภาคใต้ที่ผลิตภาพแรงงานโดดเด่น และพอเทียบเท่ากับกิจกรรมก่อสร้าง ใน กทม. ได้ เนื่องจากกิจกรรมด้านบริการในภาคใต้ส่วนใหญ่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว ซึ่งสามารถสร้างรายได้ได้ดี (รูปที่ 10)

รูปที่ 9: จำนวนชั่วโมงการทำงาน



ที่มา: แบบสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ  
คำนวณโดย สปท.

รูปที่ 10: ผลิตภาพแรงงานรายภาคและรายสาขา



\* ขนาดของวงกลม แสดงสัดส่วนแรงงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรมต่อแรงงานทั้งหมดในปี 2561  
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ และ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
คำนวณโดย สปท.

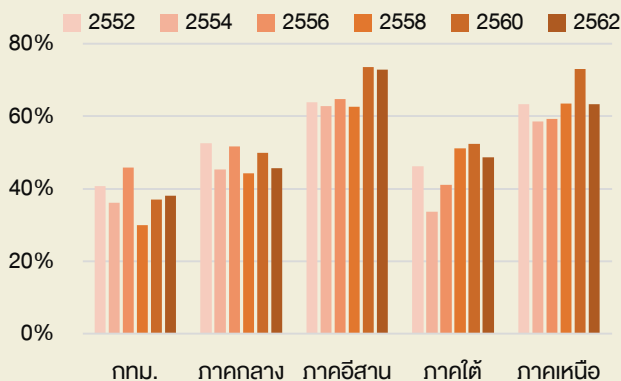


นอกจากผลิตภาพแรงงานในภูมิภาคที่อยู่ในระดับต่ำจะเกิดจากปัญหาสังคมสูงวัย โดยเฉพาะในภาคเกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของแรงงานในภูมิภาคแล้ว ผลิตภาพที่ต่ำยังเกิดได้จากข้อจำกัดด้านการศึกษา เพราะมีแรงงานเพียง 10%-15% ของกำลังแรงงานภูมิภาคที่จบการศึกษาขั้นต่ำปริญญาตรี รวมทั้งข้อจำกัดด้านการเข้าถึงการพัฒนาทักษะ กล่าวคือ หลักสูตรการพัฒนาทักษะเกือบทั้งหมดในภูมิภาคเป็นหลักสูตรที่จัดโดยภาครัฐ ซึ่งอาจตอบโจทย์ความต้องการในการทำงานจริงของนายจ้างและลูกจ้างได้เพียงบางส่วน เมื่อเปรียบเทียบกับ กทม. และภาคกลางที่มีความหลากหลายของหลักสูตรการพัฒนาทักษะที่จัดขึ้นทั้งโดยภาคเอกชนและภาครัฐ **ด้วยเหตุนี้ รายได้ของแรงงานในภูมิภาคจึงยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับระดับรายได้ของแรงงานใน กทม. และภาคกลาง ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้**

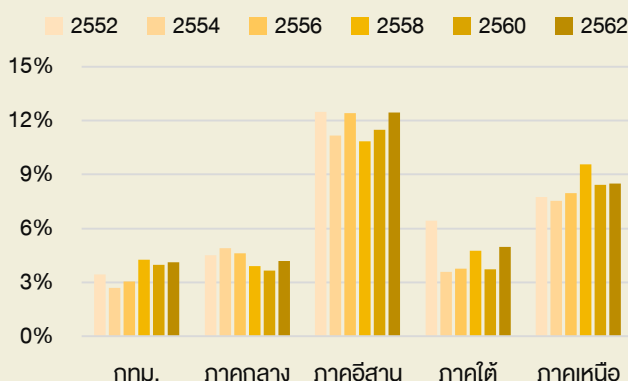
## (2.3) ขาดโอกาสทางการเงินของภูมิภาคเปราะบางมากขึ้น

นอกจากรายได้ของแรงงานในภูมิภาคจะอยู่ในระดับต่ำและไม่แน่นอน ระดับหนี้สินก็เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน หากพิจารณาจากรูปที่ 11 พบว่า ระดับหนี้สินเฉลี่ยต่อรายได้ของครัวเรือนในภูมิภาคอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะครัวเรือนในภาคอีสานที่ระดับหนี้ต่อรายได้สูงกว่า 70% สะท้อนให้เห็นปัญหาความไม่สมดุลของรายได้ที่ไม่พอรายจ่าย และนำมาสู่การก่อหนี้ย่ำแย่หลีกเลี่ยงไม่ได้โดยส่วนใหญ่เป็นการก่อหนี้เพื่อการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และยังซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่มีอยู่เดิมในภูมิภาคให้มึนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เงินโอนกลับของสมาชิกครัวเรือนที่ไปทำงานต่างพื้นที่ (รูปที่ 12) โดยเฉพาะการไปทำงานใน กทม. และภาคกลาง สามารถช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของครัวเรือนในภูมิภาคได้บ้าง

รูปที่ 11: หนี้ต่อรายได้



รูปที่ 12: เงินโอนต่อรายได้



ที่มา: แบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณโดย ธปท.

## 03 ตลาดแรงงานในภูมิภาคจะเป็นอย่างไรในอนาคต

จากปัญหาเชิงโครงสร้างตลาดแรงงานข้างต้น ทำให้ปัจจุบันหลายภาคส่วนได้ผลักดันนโยบาย เพื่อสร้างงานสร้างอาชีพให้กับคนในท้องถิ่น เน้นพัฒนาทักษะแรงงานให้ตรงจุดควบคู่กับโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสร้างแรงจูงใจให้แรงงานเข้าทำงานในระบบมากขึ้น ตัวอย่างเช่น โครงการ New Gen อีควินิตีของ ส.ก.ส. เพื่อส่งเสริมการจ้างงานในท้องถิ่น โครงการพัฒนาทักษะของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ผ่านมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และการจัดตั้ง Online Platform เพื่อพัฒนาทักษะของแรงงาน ตลอดจนการขยายอายุเกษียณให้แก่ผู้สูงอายุในกลุ่มทักษะขาดแคลน เพื่อรองรับสังคมสูงวัย เป็นต้น และในอนาคตถัดไป จะพาเจาะลึกประเด็นด้านนโยบายแรงงานที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของแรงงานในภูมิภาคต่อไป