

เรื่อง

เผชิญความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์

กลุ่มที่ 5

การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับสากล

การยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล
ผ่านการปรับฐานแรงงานระดับกลางและระดับล่าง

โดย

เกื้อ วงศ์บุญสิน

วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และ

พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กระทรวงพาณิชย์

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

คำนำ.....	1
ภาพรวมแรงงานระดับกลางและล่าง	2
จากแรงงานเข้มข้นในระดับล่างและกลางสู่ เทคโนโลยีเข้มข้น	2
ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการปฏิรูปทักษะของแรงงานในระดับกลางและล่าง	6
การจัดสรรงบประมาณและเงินทุนที่เหมาะสมแก่ระบบการศึกษา	16
การยกระดับทักษะแรงงาน.....	17
การกระตุ้นบรรยากาศการแข่งขันด้านการบริการมีกอบรมวิชาชีพและเทคนิค	18
การกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และมาตรฐานด้านคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถที่จำเป็น.....	18
การมีภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการก้าวสู่การแข่งขันด้วยทักษะแรงงาน	21
สรุป.....	22
บรรณานุกรม.....	23

สารบัญตารางและกรอบ

หน้า

รูปที่ 1 ทักษะพื้นฐาน: อ่าน พูด ฟัง เขียน เลขคณิต และคณิตศาสตร์	10
รูปที่ 2 สมรรถภาพ: การใช้คอมพิวเตอร์ ภาษาต่างประเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและความเข้าใจความแตกต่างทางชนชาติ การวิเคราะห์ข้อมูล และการบริหารกิจการของตนเอง	11

การยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล ผ่านการปรับฐานแรงงานระดับกลางและระดับล่าง

เกื้อ วงศ์บุญสิน*

พัชรราวลัย วงศ์บุญสิน¹

คำนำ

ในอดีตที่ผ่านมา การยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจการดำเนินงานของไทยเน้นการผลิตโดยอาศัยแรงงานเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในระดับล่าง การเพิ่มบทบาทของแรงงานที่มีทักษะชั้นกลางเพิ่มขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาระดับความสามารถในการแข่งขันในเวทีการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามโอกาสด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงที่ผ่านมายังขาดความมั่นคง ในขณะที่แรงงานของไทยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในระดับล่างและกลางเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาความไม่มั่นคงด้านการทำงาน ปัญหาการขาดความพร้อมในตัวของตนเองในการปรับระดับหรือย้ายฐานของตนเองสู่ระดับทักษะฝีมือที่สูงขึ้นในลักษณะที่สามารถเอื้อต่อการแข่งขันของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออุตสาหกรรม ต้องการปรับตัวให้สามารถแข่งขันได้ด้วยการเปลี่ยนไปใช้เครื่องจักรใหม่ตามแนวการผลิตแบบพึ่งพาทุนและเครื่องจักรจากต่างประเทศมากขึ้น¹ นอกจากนี้ ปัญหาการว่างงาน การทำงานต่ำกว่าระดับการศึกษาได้กลายเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น

ด้วยพลวัตของการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ การยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจแบบเน้นแรงงานระดับล่างและกลางได้สะท้อนถึงโอกาสแห่งการเสี่ยงอย่างสูงมากขึ้น ต่อการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันต่อไปอย่างยั่งยืน ในขณะที่อุปทานด้านแรงงานระดับล่างและกลางยังคงมีอยู่มาก² และอาจเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต หากประเทศไทยขาดนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ที่ชัดเจน การปรับระบบการพัฒนากำลังคนในระดับดังกล่าวให้สามารถก้าวย้ายสู่ระดับที่สูงขึ้น และการสร้างกำลังคนที่จะก้าว

* ศาสตราจารย์ ประจำวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ นักวิจัยเชี่ยวชาญ 9 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² พัชรราวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ, 2545 “โครงการทางเลือกทางเศรษฐกิจในบริบทการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมสิ่งทอ” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), พฤศจิกายน.

³ แรงงานของไทยร้อยละ 68 จบการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา และภาคีรัฐมีแนวโน้มจะใช้นโยบายด้านอุปทานแรงงาน (นำเข้าแรงงานระดับล่าง) มากกว่านโยบายด้านอุปสงค์แรงงาน (อบรมเพิ่มเติมแรงงานไทย)

เข้ามาเป็นแรงงานใหม่ในระดับทักษะที่สูงขึ้นในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสม จึงเป็นหัวใจสำคัญส่วนหนึ่งของการยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลของไทยในอนาคต

ภาพรวมแรงงานระดับกลางและล่าง

ผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ในเดือนตุลาคม 2545 พบว่า ประชากรรวมทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 63.6 ล้านคนนั้น เป็นกำลังแรงงานประมาณ 34.09 ล้านคน ประกอบด้วยผู้มีงานทำ 33.1 ล้านคน (ชาย 18.6 ล้านคน และหญิง 14.5 ล้านคน) ผู้ว่างงาน 8.9 แสนคน (ชาย 4.7 แสนคน และหญิง 4.2 แสนคน) และผู้รอฤดูกาล 1.4 แสนคน ในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 33.06 ล้านคนนั้น อยู่ในภาคเกษตรประมาณ 13.53 ล้านคน และทำงานนอกภาคเกษตรกรรมประมาณ 19.53 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่สำรวจในปี พ.ศ. 2544 ปรากฏว่า ผู้มีงานทำเพิ่มขึ้นประมาณ 1.14 ล้านคน โดยเพิ่มขึ้นในภาคเกษตรกรรมประมาณ 8.4 แสนคน และเพิ่มขึ้นในนอกภาคเกษตรกรรมประมาณ 3 แสนคน

แรงงานไทยมีการศึกษาค่อนข้างต่ำ ผู้มีงานทำร้อยละ 39.4 มีการศึกษาในระดับต่ำกว่าประถมศึกษา ทั้งนี้รวมผู้มีงานทำที่ไม่มีการศึกษามีอยู่ร้อยละ 3.36 (รายงานผลการสำรวจภาวะการมีงานของประชากรไตรมาสที่ 3: ก.ค.-ก.ย. 2545 โดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ) รองลงมาเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 22.84) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ร้อยละ 12.95) ระดับอุดมศึกษา (ร้อยละ 11.17) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ร้อยละ 10.03) และที่เหลือเป็นระดับการศึกษาอื่นๆ เทียบกับข้อมูลจากสำรวจไตรมาสเดียวกันของปี พ.ศ. 2544 มีผู้มีงานทำร้อยละ 40.4 มีการศึกษาในระดับต่ำกว่าประถมศึกษา (รวมผู้มีงานทำที่ไม่มีการศึกษามีอยู่ร้อยละ 3.42) รองลงมาเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา (ร้อยละ 22.51) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ร้อยละ 12.70) ระดับอุดมศึกษา (ร้อยละ 11.27) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ร้อยละ 9.44) และที่เหลือเป็นระดับการศึกษาอื่นๆ

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ในปี 2545 พบว่า โดยภาพรวม กลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นพื้นฐานมีปัญหาล้าสมัยคือการขาดแคลนบุคลากรในเชิงคุณภาพในทุกห่วงโซ่คุณค่าอุตสาหกรรม แรงงานส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานระดับล่าง (Low skill) ที่กระจุกตัวในสายการผลิต อุตสาหกรรมกลุ่มนี้จึงมีความต้องการและขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญและทักษะเฉพาะทางเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ทีดีอาร์ไอ 2545ก)

จากแรงงานเข้มข้นในระดับล่างและกลางสู่ เทคโนโลยีเข้มข้น

เป็นที่ยอมรับกันทั้งโดยทั่วไปและในทางวิชาการว่า ประเทศต่างๆ ล้วนกำลังอยู่ในบริบทการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นอย่างเป็นพลวัต ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากล ท่ามกลางภาวะดังกล่าว ประเทศต่างๆ ได้พากันปรับตัวจนก่อให้เกิดแนวโน้มใหม่ ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยน

แปลงไปหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพยายามเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิตเพื่อธำรงรักษาหรือยกระดับความสามารถในการแข่งขัน

แนวโน้มการเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิต (Value-added) ในการทำงานที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นนั้น ประเทศหนึ่งๆ อาจเลือกวิธีการลดค่าจ้างแรงงานที่แท้จริง (Real wages) (ซึ่งการดำเนินการวิธีนี้อาจส่งผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้) หรืออาจเลือกการเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิต (Value-added) ให้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยอาจปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตสู่การใช้เทคโนโลยีในระดับสูงขึ้น ทั้งนี้ทางเลือกประการแรก หรือวิธีการลดค่าจ้างแรงงานนั้นไม่ใช่ทางเลือกระยะยาว เพราะเป็นการกระทำที่ค้านกับแนวคิดในการพัฒนาให้เศรษฐกิจมีการพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งต้องเป็นเศรษฐกิจที่พัฒนา และเจริญเติบโต โดยระดับค่าครองชีพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ไม่ด้อยลง ในขณะที่ทางเลือกที่สองซึ่งหมายถึงการเน้นเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิตนั้น กำลังเป็นที่สนใจของประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตาม หลายประเทศยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนว่าจะเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยด้วยวิธีอย่างไร กระนั้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตสู่การเน้นเทคโนโลยีขั้นสูงขึ้นดูจะเป็นแนวโน้มที่มีความเด่นชัดมากขึ้นเป็นลำดับ

การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการผลิต เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันดังกล่าว มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดต่อแนวโน้มใหม่อีกประการหนึ่ง คือ แนวโน้มความต้องการทรัพยากรมนุษย์ที่มีความยืดหยุ่นและทักษะฝีมือที่สามารถรองรับพัฒนาการอันเป็นพลวัตทางเทคโนโลยี³

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสะท้อนถึงความจำเป็นที่ ประเทศไทย จะต้องยกระดับความรู้พื้นฐานและทักษะฝีมือของทรัพยากรมนุษย์ทั้งที่อยู่ในตลาดแรงงานและที่จะเข้ามาในตลาดแรงงานต่อไป โดยตระหนักว่า องค์ความรู้และทักษะของทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเพิ่มมูลค่าต่อหน่วยการผลิตเพื่อธำรงรักษาหรือยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากล ซึ่งนอกจากการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการเกษตรอันเคยเป็นหัวใจสำคัญของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยแล้ว การค้าภาคบริการย่อมจะมีบทบาทมากขึ้นตามแนวโน้มที่เกิดขึ้นในเวทีเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค และระดับสากล⁴

ความจำเป็นในการยกระดับความรู้พื้นฐานและทักษะฝีมือของทรัพยากรมนุษย์ยังอาจสะท้อนได้จากการที่ Peter Drucker⁵ กล่าวว่าสังคมของโลกอนาคตจะเป็นสังคมแห่งความรู้ที่ไร้พรมแดน ทำให้โอกาสที่จะประสบความสำเร็จมีพอๆ กับโอกาสที่จะล้มเหลว ภาวะดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้ลัทธิปกป้องเศรษฐกิจแนวใหม่

³ เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2545, “การปรับฐานทรัพยากรมนุษย์ของไทย: แนวทางวิเคราะห์” เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเชียงแสน โรงแรมมารายณ์ กรุงเทพมหานคร.

⁴ มีแนวโน้มที่การค้าภาคบริการจะทวีความสำคัญขึ้นอย่างมากในระดับภูมิภาคและระดับสากล โดยจะมีการแข่งขันกันมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ต่อไป ในลักษณะที่การค้าบริการจะกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมากปัจจัยหนึ่งต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

⁵ Peter Drucker, 2002, “The Next Society.” Economist[Online] in http://economist.com/surveys/displayStory.cfm?Story_id=770819 [2002, January 14, 2002.

(new protectionism) ในรูปของการปกป้องอุตสาหกรรมการผลิต เนื่องมาจากการลดลงของอุตสาหกรรมการผลิตที่จะพบได้ทั่วไปในประเทศต่างๆ⁶

ในขณะเดียวกัน John Naisbitt⁷ วิเคราะห์ว่าภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม จะมีการเปลี่ยนแปลงจากที่เคยใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิต ไปสู่การใช้เทคโนโลยีในทางอุตสาหกรรมและการบริการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้คอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม

การเตรียมการรองรับแนวโน้มดังกล่าว เพื่อให้ประเทศไทยแข่งขันกับประเทศอื่นๆได้ ดูจะมีความจำเป็นอย่างยิ่ง Asian Development Bank⁸ พบว่า ประเทศต่างๆ ในเอเชียมีระดับพัฒนาการด้านทักษะของแรงงานที่แตกต่างกันไป โดยอาจแบ่งประเทศต่างๆ ออกเป็น 4 กลุ่มตามระดับทักษะของแรงงาน ดังนี้คือ

1. กลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low-income) ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ลาว เวียดนาม และประเทศในแถบเอเชียใต้ เป็นต้น ลักษณะร่วมในการเข้าสู่สนามการแข่งขันทางเศรษฐกิจการค้าในเวทีสากลของประเทศในกลุ่มนี้ นอกจากการอาศัยต้นทุนต่ำด้านค่าจ้างแรงงาน (Wage costs) แล้ว กลุ่มประเทศนี้มักเน้นการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน (Labor productivity) ในภาคการผลิต โดยอาศัยแรงงานจำนวนมากเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต (Labor-intensive industries) ในภาคการเกษตร การป่าไม้ การประมง และภาคอุตสาหกรรม ซึ่งยังคงเน้นที่ใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ เช่นในอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรมการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมการผลิตรองเท้า อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น ถึงแม้ว่า ผลิตภาพของภาคการผลิตเหล่านี้ยังคงอยู่ในระดับต่ำ แต่มีความเป็นไปได้มากที่จะเพิ่มผลิตภาพและการแข่งขันในเวทีสากลต่อไปในอนาคต

2. กลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle-income) เช่นประเทศส่วนใหญ่ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย ประเทศในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ต้องการกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ต่างไปจากกลุ่มที่ 1 ข้างต้น กล่าวคือ มีความจำเป็นที่จะต้องพลิกผันตัวเองไปสู่ภาคเศรษฐกิจและกิจกรรมการผลิตที่เน้นทักษะฝีมือของแรงงานในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากปัญหาภาวะถดถอยของความสามารถในการแข่งขันของภาคเศรษฐกิจในการผลิตสินค้าและบริการซึ่งอาศัยแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานทักษะต่ำ

⁶ การปกป้องอุตสาหกรรมผลิตนี้น่าจะเป็นในทำนองเดียวกันกับการปกป้องราคาสินค้าเกษตรในอดีต

⁷ John Naisbitt, 1996, *Megatrends Asia: The Eight Asian Megatrends that are Changing the World*. (London: Nicholas Brealey).

⁸ Asian Development Bank (ADB), 1998, *Asian Development Outlook 1998* (Manila: n.d.) p. 215, อ้างใน เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2545, “การปรับฐานทรัพยากรมนุษย์ของไทย: แนวทางวิเคราะห์” เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเชียงแสน โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.

3. **กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Asian NIEs)⁹** กลุ่มประเทศนี้พยายามที่จะก้าวสู่การเป็นผู้นำในการคิดค้นด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอันทันสมัย แทนที่จะเป็นเพียงผู้ลอกเลียนแบบ โดยบางประเทศ เช่น ฮองกง และสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศที่ก้าวหน้า ตลอดจนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีพื้นฐาน เนื่องจากเป็นประเทศที่หันมาเน้นการค้าภาคบริการด้านการเงิน การธนาคาร การพาณิชย์ และการขนส่งซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีระดับสูง อนึ่ง เพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าที่ตั้งไว้ดังกล่าว มีแนวโน้มที่เด่นชัดในการที่รัฐจะยิ่งเน้นปรับปรุงการศึกษาในระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษาให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ รวมไปถึงการเน้นด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ โดยลงทุนในเรื่องการวิจัยเพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนของงบประมาณและงบดำเนินการนอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัวสำหรับการวิจัย โดยไม่ยึดติดกับระเบียบการใช้งบประมาณที่ยุงยากและมีขั้นตอนมากมายหลายขั้นตอน เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้นักวิจัยผลิตงานวิจัยสู่ความเป็นเลิศ แทนที่จะต้องเน้นเรื่องการบริหารจัดการ โดยการดำเนินการที่กล่าวมานี้มิได้หมายถึงเพียงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการวิจัยในมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น หากแต่ยังหมายถึงการสร้างบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อต่อการรังสรรค์งานวิจัยที่สร้างสรรค์ โดยอาศัยความยืดหยุ่นในด้านการบริหารจัดการ และความมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการและการวิจัย

4. **กลุ่มประเทศในแถบเอเชียตอนกลาง** กลุ่มประเทศนี้กำลังปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากแนวสังคมนิยมมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเน้นกลไกตลาด (Transitional Economies) โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มประเทศนี้เป็นกลุ่มที่พร้อมไปด้วยกำลังแรงงานที่มีทักษะฝีมือ ผ่านระบบการศึกษาที่เปิดกว้างทั้งในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา เป็นระบบการศึกษาที่มีความแข็งแกร่งในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศเหล่านี้ถูกปิดกั้นจากโลกภายนอกมานาน จึงไม่อาจเห็นยว่นากำลังแรงงานที่ผ่านการฝึกฝนมาแล้วนั้น ให้สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ความรู้ต่างๆ เป็นฐานให้มีศักยภาพในการแข่งขันในเวทีสากล ประเด็นท้าทายในการแข่งขันในระดับสากลสำหรับกลุ่มประเทศนี้อยู่ที่การต้องตระหนักว่าตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในด้านใดและผลิตภัณฑ์ใด และจำเป็นที่จะต้องทำให้โครงการวิจัยและพัฒนาตลอดจนหลักสูตรการศึกษาในระดับสูงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของตลาดได้มากขึ้น ทั้งนี้ อาจจำลองความสำเร็จของประเทศอินเดีย ซึ่งให้ความสำคัญกับอุปทานขนาดใหญ่ประเภทนักวิทยาศาสตร์ที่ใช้ต้นทุนต่ำ ด้านช่างเทคนิค และโปรแกรมเมอร์ ในการทำให้อินเดียเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่รายหนึ่งของโลกทางด้านซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่หนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง โดยจัดอยู่ในระดับเดียวกับประเทศอาเซียนอีก 3 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ประเทศไทยกำลังปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต จากที่เน้นแรงงานเข้มข้นในระดับล่างและกลางไปสู่ การเน้นเทคโนโลยีตั้งแต่ขั้นกลางไปจนถึงขั้นสูง เพื่อที่จะสามารถแข่งขันด้านการส่งออกได้มากขึ้น

⁹ NIEs = Newly Industrialized Economies.

ประเทศไทยจำเป็นต้องก้าวหนีจากกลุ่มที่หนึ่ง (กลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ และเน้นการแข่งขันด้วยการผลิตซึ่งเน้นแรงงานเข้มข้นระดับล่างและต้นทุนค่าจ้างแรงงานต่ำ) เพื่อไล่ตามกลุ่มที่สาม (กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งเน้นเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาเป็นปัจจัยในการยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล) เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่อาจก้าวพ้นการผลิตที่เน้นแรงงานเข้มข้นได้อย่างเต็มที่ กิจกรรมการผลิตบางส่วนยังคงเน้นการผลิตด้วยต้นทุนค่าจ้างแรงงานต่ำ โดยอาศัยแรงงานต่างด้าว ในขณะที่การผลิตบางส่วนซึ่งพยายามพึ่งพาเทคโนโลยีการผลิตที่สูงขึ้นต้องประสบปัญหาการรองรับด้านคุณภาพและปริมาณจากทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ ส่งผลให้การส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยการเน้นเทคโนโลยียังไม่ได้พิสูจน์ถึงศักยภาพทางการแข่งขันแต่อย่างใด ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นจากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำ และเน้นแรงงานในระดับไร้ฝีมืออย่างบังคลาเทศ อินเดีย เวียดนาม และจีน

ปัญหาของไทยจึงอยู่ที่ว่าในการปรับและพัฒนาทักษะแรงงานให้ทันกลุ่มที่สาม และแข่งขันได้กับประเทศในกลุ่มเดียวกันนั้น ประเทศไทยจะดำเนินการอย่างไร

ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการปฏิรูปทักษะของแรงงานในระดับกลางและล่าง

การปรับปรุงระบบการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

ในปี 2545 สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีความสนใจในการแก้ปัญหาบุคลากรได้จัดทำกรอบแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนากำลังคนเพื่ออุตสาหกรรม(ทีดีอาร์ไอ 2545 ข) โดยเชื่อมโยงกับแผนแม่บทการพัฒนากำลังคนเพื่ออุตสาหกรรมการผลิตและบริการของประเทศไทย พ.ศ. 2541-2549 ซึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้จัดทำขึ้นเมื่อ ปี2541 (ทีดีอาร์ไอ 2541) โดยกรอบแผนปฏิบัติการดังกล่าวของสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมครอบคลุมสาระที่สำคัญ คือ กรอบแผนปฏิบัติการด้านการเพิ่มทักษะพื้นฐานของกำลังคน กรอบแผนปฏิบัติการด้านอุตสาหกรรมรายสาขา และ กรอบแผนปฏิบัติการในการพัฒนาสถาบันเฉพาะทางเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมรายสาขา¹⁰

ตามแนวคิดของ Asian Development Bank¹¹ นั้น ประเทศที่มีรายได้ปานกลาง อย่างเช่นประเทศไทยซึ่งต้องการก้าวจากการเน้นแรงงานเข้มข้นไร้ทักษะ ไปสู่การผลิตที่เน้นเทคโนโลยีมากขึ้น โดยมีแรงงานที่มีฝีมือรองรับอย่างมีประสิทธิภาพ น่าที่จะมีแนวทางการพัฒนาบนพื้นฐานของแนวคิด 3 ด้าน ต่อไปนี้ คือ

1. การยกระดับอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย
2. การเน้นหลักสูตรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
3. การเน้นด้านการวิจัยและพัฒนา

¹⁰ เนื่องจากข้อจำกัดของเนื้อหา รายงานฉบับนี้จึงไม่ได้นำเสนอแผนแม่บทและกรอบแผนปฏิบัติการทั้งสองฉบับไว้ ณ ที่นี้ รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานระดับล่างและระดับกลางเพิ่มเติมให้กว้างขวางขึ้น

¹¹ Asian Development Bank (ADB), Op.cit.

ถึงแม้ว่าประเทศไทย และประเทศอื่นๆ ในกลุ่มนี้ ยกเว้นในประเทศฟิลิปปินส์ จะมีอัตราการเรียนต่อในชั้นประถมในระดับที่น่าพอใจ แต่อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของประเทศไทยซึ่งแรงงานไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68) ในปัจจุบัน จบการศึกษาเพียงในระดับประถมศึกษา ปัญหานี้ นับเป็นจุดอ่อนที่สำคัญและรุนแรงกว่าอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ซึ่งมีการก้าวไปสู่อุตสาหกรรมการผลิตประเภทที่มีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าที่เป็นอยู่นั้น เริ่มที่มีการมีอัตราการเรียนต่อระดับมัธยมปลายค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ ประเทศไทยมีสัดส่วนของนักเรียนระดับมัธยมปลายต่ำกว่าประเทศอื่นๆ อย่างเช่น ประเทศบังกลาเทศและอินเดียด้วย

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ขยายให้ประชากรไทยมีระดับ

การศึกษาสูงขึ้น โดยการศึกษาภาคบังคับเพิ่มจากหกเป็นเก้าปี และขยายโอกาสอีกสามปีรวมเป็นสิบสองปี โดยกลุ่มที่จะจบระดับมัธยมศึกษาปีที่สามสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มย่อยคือ 1) กลุ่มที่เรียนต่อสายสามัญ 2) กลุ่มที่เรียนต่อสายอาชีวศึกษา และ 3) กลุ่มที่ออกไปทำงาน

สำหรับกลุ่มที่หนึ่ง หรือกลุ่มที่เรียนต่อในสายสามัญนั้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้เปิดโอกาสสำหรับประเทศไทยในการที่จะมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีการศึกษาถึงระดับมัธยมปลายในจำนวนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งหมายถึงการลดปัญหาจุดอ่อนในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากลได้ในระดับหนึ่งตามแนวคิดของ Asian Development Bank ข้างต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาจุดอ่อนของไทยมีความลึกซึ้งกว่าที่จะแก้ด้วยแนวทางการยกระดับอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายเพียงลำพัง การยกระดับคุณภาพการศึกษายังคงเป็นแนวทางที่ประเทศไทยต้องหาทางแก้ไขอย่างจริงจังต่อไป¹² เพิ่มเติมจากการแก้ปัญหาในเชิงปริมาณ เนื่องจากคุณภาพของแรงงานเป็นฐานพลังอำนาจที่สำคัญอย่างมากส่วนหนึ่งของประเทศ ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาภาพตลาดแรงงานในอนาคตเพื่อรองรับนักเรียนที่เรียนต่อจาก 6 ปี เป็น 9 ปีและ 12 ปี ว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะมีตลาดแรงงานรองรับหรือสอดคล้องกับความต้องการของตลาดหรือไม่

¹² เมื่อพิจารณาในเชิงคุณภาพการศึกษา จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่า สมรรถภาพของนักเรียนในด้านความรู้ความคิดยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ถึงแม้ว่า แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ที่ผ่านมา เช่น ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงไว้หลายแนวทาง กล่าวคือ ให้ นักเรียนทุกคนได้เรียนคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์จนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย อย่างไรก็ตาม トラบจนถึงปัจจุบัน ยังพบว่าไม่เป็นไปตามแนวทางที่ได้วางไว้ โดยแนวทางการศึกษาของไทยยังคงเน้นสายสังคมศาสตร์มากกว่าสายวิทยาศาสตร์ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งอยู่ที่ ต้นทุนด้านอุปกรณ์การเรียนการสอนในสายวิทยาศาสตร์สูงกว่าในสายสังคมศาสตร์ ปริมาณครูผู้สอนในสายวิทยาศาสตร์ยังไม่เพียงพอ

จากการสำรวจสถานะการทำงานของประชากรรวมทั้งราชอาณาจักรและสถานะการทำงานของกำลังแรงงานรวมทั้งราชอาณาจักร ปี 2539-2545 เพ็ญพรและคณะ¹³ พบ การว่างงานสูงขึ้นจากร้อยละ 1.09 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 2.41 ในปี 2545 ในขณะที่ปัญหาการทำงานต่ำระดับด้านการศึกษาสูงขึ้นอย่างมากจากร้อยละ 9.16 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 14.81 ในปี 2545 โดยกำลังแรงงานที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนของผู้ที่ทำงานต่ำระดับด้านการศึกษาสูงที่สุด¹⁴

หากพิจารณาผลการศึกษาดังกล่าวร่วมกับกรณีที่ประเทศไทยยังไม่อาจผลิตผู้ที่มีความรู้ในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้อย่างเต็มที่ อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการทำงานต่ำระดับด้านศึกษาน่าจะเป็นปัญหาที่ท้าทายมากขึ้นของไทยต่อไปในอนาคตเพิ่มเติมจากปัญหาการว่างงาน ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบเพิ่มเติมปัญหาความไม่มั่นคงของทั้งแรงงานและความสามารถในการแข่งขันของไทยในบริบทสากล

สำหรับกลุ่มที่สอง หรือกลุ่มที่เรียนต่อในสายอาชีวศึกษา การยกระดับคุณภาพของระบบการศึกษาในสายอาชีวะระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตรและภาคการบริการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และให้มีความรู้พื้นฐานในลักษณะที่สามารถต่อยอดองค์ความรู้ต่าง ๆ ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่จะมีความเป็นพลวัตมากขึ้นก็มีความจำเป็นไม่น้อยกว่าประเด็นที่ประเทศไทยยังไม่อาจผลิตผู้ที่มีความรู้ในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้อย่างเต็มที่ในสายสามัญศึกษา ทั้งนี้ นอกจากประเด็นคุณภาพแล้ว ประเด็นด้านปริมาณอาจเป็นปัญหาเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มที่ลดลงของอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมปลายสายอาชีวศึกษา จากร้อยละ 47 ในปี 2534 เป็นร้อยละ 33 ในปี 2541¹⁵ เปรียบเทียบกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรมการผลิตต่อแรงงานในสายนี้¹⁶

¹³ เพ็ญพร อีระสวัสดิ์ และคณะ, 2545, “การทำงานต่ำระดับของแรงงานไทย” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเสนองานวิจัยชุดโครงการทักษะแรงงานไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 23 กันยายน 2545 ณ ห้องบอลรูมโรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.

¹⁴ สูงกว่ากำลังแรงงานที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาค่อนข้างมาก (ร้อยละ 29.8 สำหรับระดับอุดมศึกษา และร้อยละ 45.7 สำหรับระดับมัธยมปลาย)

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถิติและดัชนีนักเรียน นักศึกษา ปีการศึกษา 2529-2541 ใน เกื้อ วงศ์บุญสิน, ผู้รวบรวม, 2545, “ตารางจำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษา ปีการศึกษา 2530-2541” เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเชียงแสน โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.

¹⁶ งานศึกษาของ เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ, 2545, “ทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์” เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), 6 กันยายน 2545 ห้องเชียงแสน โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร พบว่า อุตสาหกรรมฐานการผลิตมีความต้องการแรงงานในระดับ ปวส และ ปวช มากถึงร้อยละ 60 เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในระดับปริญญาตรี โดยความต้องการของตลาดต่อแรงงานเน้นการมีความรู้พื้นฐานดี เชี่ยวชาญเทคนิคเฉพาะเรื่อง สามารถอ่านออกและเขียนมอบหมายงานได้อย่างถูกต้องชัดเจน แรงงานที่เริ่มรับเข้ามาทำงานควรอ่านคู่มือเข้าใจ เรียนรู้วิชาการได้ด้วยตนเอง มีทักษะการทำงานเป็น (skill-based workforce)

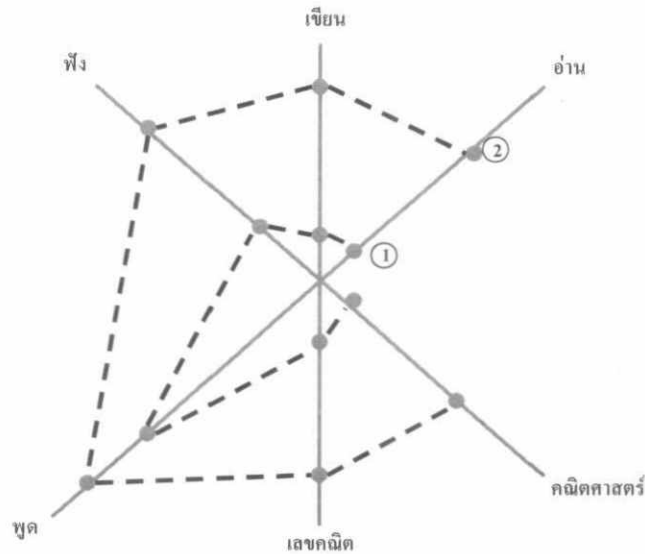
ในขณะเดียวกัน การปรับคุณภาพในสายสามัญศึกษายังคงเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญมากขึ้นต่อไป เนื่องจากหากฐานในส่วนนี้ขาดความพร้อม ย่อมกระทบต่อเป้าหมายในการผลิตผู้มีความรู้ในระดับอุดมศึกษาในการประยุกต์ใช้และพัฒนาเทคโนโลยีในระดับที่สูงขึ้น

มีหลายประเทศซึ่งโรงเรียนที่มีคุณภาพมีความจำเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีรายได้ตั้งแต่ขั้นต่ำถึงขั้นปานกลาง สำหรับประเทศที่ไม่สามารถจัดให้การศึกษาระดับประถม เป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ของเด็กส่วนใหญ่หรือทั่วประเทศแล้วนั้น การขยายโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระบบโรงเรียนในเชิงปริมาณอาจมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่าด้านคุณภาพ แต่ในประเทศที่สามารถจัดให้การศึกษาระดับประถมที่เข้าถึงได้จากเด็กส่วนใหญ่หรือทั่วประเทศแล้วนั้น การขยายโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระบบโรงเรียนในเชิงคุณภาพน่าจะได้รับความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ เช่นในกรณีของประเทศไทย ซึ่งการยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนในระบบโรงเรียนน่าจะได้รับความสำคัญมากขึ้น จากผู้กำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อปรับปรุงด้านคุณภาพของความรู้และทักษะพื้นฐานของทรัพยากรมนุษย์ในลักษณะที่สามารถสอดรับกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ด้วย

อนึ่ง สังคมในทศวรรษใหม่นี้จะเปลี่ยนเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และเน้นทักษะในการคิด (Thinking skills) โดยมีฐานที่ดีในเรื่องทักษะความชำนาญขั้นพื้นฐาน (Basic skills) การเน้นทักษะในการคิด เพื่อให้สังคมปรับเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ สังคมลักษณะนี้จะเน้นทักษะความชำนาญขั้นพื้นฐาน ทั้งในเรื่อง การอ่าน เขียน ฟัง พูด เลขคณิต และ คณิตศาสตร์¹⁷ มากกว่าที่จะเป็นสังคมที่เน้นการพูดและการท่องจำมากเกินไปโดยเปรียบเทียบกับทักษะพื้นฐานอื่น ทั้งนี้ ประเทศที่ระบบการศึกษายังไม่ดีพอ ผู้ที่จบการศึกษาอาจมีทักษะพื้นฐานอยู่ที่ระดับ 1 ในรูปที่ 1 ในขณะที่ประเทศที่มีระบบการศึกษาที่ดีกว่า ผู้ที่จบการศึกษาจะมีทักษะพื้นฐานในระดับที่สูงกว่า กล่าวคืออาจอยู่ที่ระดับที่ 2 ในรูปที่ 1 ดังกล่าว ดังนั้น การที่จะก้าวข้ามไปสู่สังคมที่เน้นทักษะในการคิด เพื่อพัฒนาไปสู่สังคมที่มีความสามารถที่จะเรียนรู้ใช้เหตุผลตลอดจนความสามารถที่จะตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รวมไปถึงการหาแนวทางการแก้ปัญหาต่างๆ อย่างรอบคอบเป็นขั้นเป็นตอนในการแก้ปัญหา จำเป็นต้องมีฐานการฝึกทักษะพื้นฐานที่ดีพอ เช่น มีการอ่าน การเขียนที่มากพอ รวมไปถึงการเข้าฟังผู้บรรยายเรื่องสำคัญๆต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นฐานความรู้ ในการสร้างทักษะ การคิดและเพื่อพัฒนาเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge-based society) ต่อไป

¹⁷ United States, Department of Labor, The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills, 2000, "What Work Requires of Schools: A SCANS Report for America 2000", cited in The President's Committee on The Arts and the Humanities, Creative America: A Report to the President[Online]. Available from <http://arts.endow.gov/pub/PCAH/First.html> [2000, September. 6], 2000.

รูปที่ 1
ทักษะพื้นฐาน: อ่าน พูด ฟัง เขียน เลขคณิต และคณิตศาสตร์



ที่มา: เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2545, “การปฏิรูปฐานทรัพยากรมนุษย์ของไทย: แนวทางวิเคราะห์” เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเซียงแสน โรงแรมารายณ์ กรุงเทพมหานคร.

นอกจากการปรับปรุงระบบการศึกษาให้สามารถสร้างทรัพยากรมนุษย์เข้าสู่ตลาดแรงงานในลักษณะที่มีทักษะพื้นฐาน (Basic Skills) ที่ดีด้านการอ่าน การพูด การฟัง การเขียน เลขคณิต และคณิตศาสตร์แล้ว (รูปที่ 1) ยังจำเป็นต้องครอบคลุมถึงการสร้างให้ทรัพยากรมนุษย์ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา มีสมรรถภาพพื้นฐาน (Basic Competency) ในเรื่องสำคัญๆ ดังนี้¹⁸ คือ

- การใช้คอมพิวเตอร์
- ภาษาต่างประเทศ (เช่นภาษาอังกฤษ)¹⁹
- เทคโนโลยีสารสนเทศ

¹⁸ European Commission, Commission Expert Group on Key Competencies, 2002, “The Key Competencies in a Knowledge-Based Economy: A First Step Towards Selection, Definition and Description.” A proposal by the working group on key competencies, 27 March 2002. In *ASEM Lifelong Learning: Ensuring Basic Skills for All*. Working Group Meeting 2. Organized by the Ministry of Labour and Social Welfare of Thailand and the Danish Ministry of Education, at Grand China Princess Hotel, Bangkok, Thailand, 4-5 April, 2002.

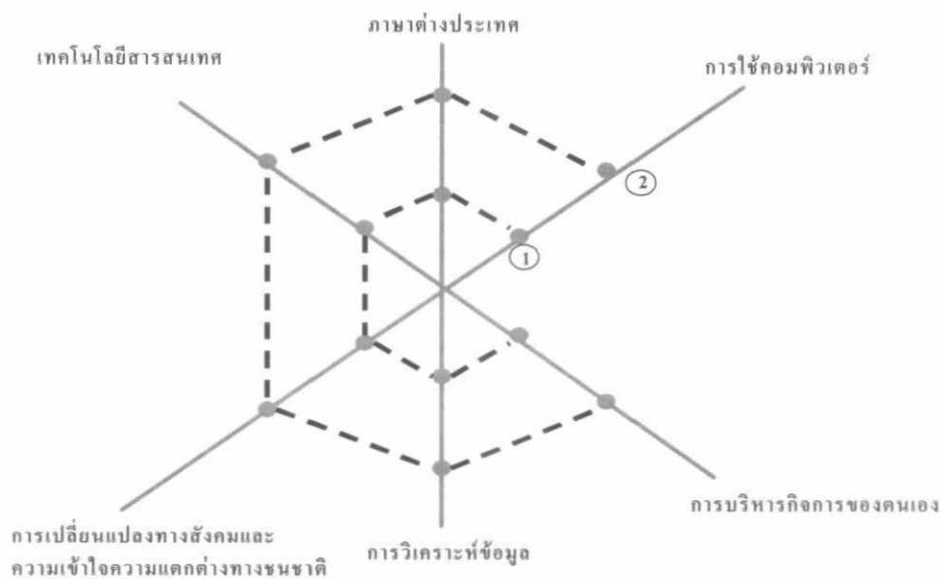
¹⁹ จากการสำรวจภาคอุตสาหกรรมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่าแรงงานไทยมีปัญหาในการสื่อสารด้วยภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะภาษาอังกฤษมาก (ทีดีอาร์ไอ 2545 ข)

- แนววิธีเพื่อจะทราบการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการเข้าใจความแตกต่างในเรื่องชนชาติ
- การวิเคราะห์ข้อมูล
- แนวทางการบริหารกิจการของตนเอง

ทั้งนี้ประเทศที่ระบบการศึกษาไม่ดีพอ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาอาจมีสมรรถภาพพื้นฐาน (Basic competency) อยู่ที่ระดับที่ 1 ในรูปที่ 2 ในขณะที่ประเทศที่มีระบบการศึกษาที่ดีกว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษามีสมรรถภาพพื้นฐานในระดับที่สูงกว่า กล่าวคือ อาจอยู่ที่ระดับที่ 2 ในรูปที่ 2 ดังกล่าว สำหรับประเทศไทย การพยายามยกระดับให้ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมมีสมรรถภาพพื้นฐาน (Basic competency) อยู่ที่ระดับที่ 2 น่าจะเป็นโอกาสสำหรับการเข้าสู่เวทีการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับสากลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (รูปที่ 2)

รูปที่ 2

สมรรถภาพ: การใช้คอมพิวเตอร์ ภาษาต่างประเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศ
 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและความเข้าใจความแตกต่างทางชนชาติ การวิเคราะห์ข้อมูล
 และการบริหารกิจการของตนเอง



ที่มา: เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2545, “การปรับฐานทรัพยากรมนุษย์ของไทย: แนวทางวิเคราะห์” เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเชียงแสน โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.

ทั้งนี้รองศาสตราจารย์ ดร.ชนะ กลิภาร์²⁰ เสนอแนวคิด คุณสมบัติของนักเรียนอาชีวศึกษา แนวใหม่ (Thai Vocational Qualifications: TVQ) 6 ระดับซึ่งนับว่าสอดคล้องกับแนวคิด Basic Skill และ Basic Competency ข้างต้น โดยดร. ชนะ กล่าวว่าแนวคิด TVQ ว่าสามารถเทียบเคียงได้กับการเรียนแบบสายสามัญ และสายอาชีพ (ในระบบ) แนวคิดดังกล่าวจัดให้สมรรถนะเป็นฐานและแบ่งเป็น 6 ระดับ เป็นรูปแบบการพัฒนาคนที่เรียกว่า “การเรียนรู้การฝึกอบรมระบบสมรรถนะฐาน (competency-based education and training) เป็นแบบ Demand-driven ที่สอดคล้อง และสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ ดังมีรายละเอียดสมรรถนะแต่ละระดับดังนี้

ระดับ	คำบรรยายสมรรถนะ
ระดับ 1	ทำงานประจำให้ได้ตามมาตรฐานการผลิตของอุตสาหกรรมและมาตรฐานที่วิสาหกิจกำหนด สามารถที่จะแสดงทักษะการเรียนรู้และการพัฒนาปรับปรุงตนเอง
ระดับ 2	งานที่ยากขึ้น หรืองานไม่ประจำที่ต้องรับผิดชอบด้วยตนเองบ้าง หรือมีอิสระ ในการทำ โดยปกติทำเป็นทีม สามารถที่จะแสดงทักษะการเรียนรู้ การพัฒนาปรับปรุงตนเอง และแสดง ร่องรอยหลักฐาน การศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีของสถานประกอบการ
ระดับ 3	งานที่ยากและงานที่ไม่ประจำที่ต้องรับผิดชอบพอสมควร และมีอิสระในการทำโดยมีคนอื่น ควบคุม และแนะนำบ้าง สามารถที่จะแสดงทักษะการเรียนรู้ การพัฒนาปรับปรุงตนเอง
ระดับ 4	สามารถที่จะปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้างานหรือผู้บริหารระดับล่างและวิธีปรับปรุง กระบวนการอย่างต่อเนื่อง
ระดับ 5	สามารถที่จะปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหารระดับกลาง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการคนอื่นใน การวางแผนที่สร้างสรรค์ การจัดการโครงการและการพัฒนาบุคลากร มีการบันทึกการพัฒนา อาชีพอย่างต่อเนื่อง
ระดับ 6	สามารถที่จะปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนยุทธศาสตร์และ แผนปฏิบัติการ การเงินของธุรกิจ การดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานมีการบันทึก การพัฒนาอาชีพอย่างต่อเนื่อง

ในขณะเดียวกัน ILO²¹ เสนอแนะว่าหากพิจารณาถึงแนวโน้มความต้องการของบรรษัทประกอบการ ที่มีต่อทรัพยากรมนุษย์ แนวทางการยกระดับคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานต่อไปควร ให้สอดคล้องกับลักษณะสำคัญ ๆ ของความต้องการ ดังนี้

²⁰ ชนะ กลิภาร์, 2545, “นวัตกรรมการศึกษา และฝึกอบรมอาชีพ เข้าสู่คุณวุฒิ วิชาชีพ.” พัฒนาเทคนิคศึกษา 14,41 (มกราคม-มีนาคม) : 3-33.

²¹ ILO, 1996, Human Resource Development in Asia and the Pacific in the 21st Century: Issues and Challenges for Employers and Their Organizations. Paper presented at the ILO Workshop on Employers' Organizations in Asia-Pacific in the Twenty-First Century. Turin, Italy, 5-13 May 1997.

1. รู้จักวิธีการเรียนรู้
2. มีความสามารถในการอ่าน เขียน และคำนวณ
3. มีทักษะด้านการติดต่อสื่อสาร ในแง่ของการพูดและฟังอย่างมีประสิทธิภาพ
4. มีทักษะในการปรับตัว ในแง่ของการแก้ไขปัญหาต่างๆ และคิดอย่างสร้างสรรค์
5. มีทักษะในการพัฒนา ในแง่ของการจัดการกับการเติบโตหรือการพัฒนาทั้งของตนเอง และทางวิชาชีพ
6. มีประสิทธิภาพในการทำงานเป็นกลุ่ม โดยมีทักษะในการผูกมิตรกับผู้คน มีทักษะในการทำงานเป็นหมู่คณะ และมีทักษะในการเจรจาต่อรอง
7. มีทักษะในการที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ซึ่งครอบคลุมถึงการมีประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบ และมีความเป็นผู้นำ

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนับได้ว่ามีความสอดคล้องกับแผนแม่บทเพื่อการพัฒนากำลังคนเพื่ออุตสาหกรรมการผลิตและบริการของประเทศไทย พ.ศ.2541-2549 ซึ่งกล่าวว่า ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้แข่งขันได้อย่างยั่งยืน มีวิสัยทัศน์ของกำลังคนที่พึงประสงค์คือ

...ต้องเป็นกำลังคนที่มีความรู้ทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย มีทักษะ เจตคติ และมีวินัยในการทำงานที่ดี มีขีดความสามารถที่จะรับถ่ายทอด/เรียนรู้เทคโนโลยีจากต่างประเทศ มีขีดความสามารถด้านเทคนิค (Technical Skills) ด้านอุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing Skills) ด้านการจัดการและการตลาด (Management and Marketing Skills) ด้านการเป็นผู้ประกอบการที่ดี (Technical Entrepreneur) ในระดับชาติและนานาชาติและจำเป็นต้องมีขีดความสามารถทางด้านภาษา (Language Skill) และการใช้คอมพิวเตอร์ (Computer Using Skill) เป็นพื้นฐาน มีคุณธรรมและจรรยาบรรณในวิชาชีพ เพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและการอุตสาหกรรมให้ทันสมัย ยั่งยืน และแข่งขันในตลาดโลกได้ (ทีดีอาร์ไอ 2541, 63)

แนวโน้มในอนาคตประการหนึ่งคือ การที่จะมีความต้องการแรงงานที่มีความยืดหยุ่นอย่างมาก และเป็นแรงงานที่มีฝีมือสูง ภายใต้บริบทของการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากล ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ที่มีฝีมือจะเป็นความต้องการที่เปลี่ยนไปเรื่อยๆ โดยมีการปรับเปลี่ยนแรงงานในรูปแบบเดิม เป็นแรงงานที่มีทักษะใหม่ๆ และสามารถพัฒนาทักษะใหม่ๆ เพิ่มขึ้นได้ตลอดช่วงอายุการทำงานของแรงงานนั้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทักษะให้กับแรงงานอย่างต่อเนื่องอาจเป็นไปได้ยากสำหรับประเทศที่มีอัตราการเรียนหนังสือของประชากรในระดับที่ไม่สูงพอ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรือแม้แต่อุดมศึกษา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้เช่นกัน ดังนั้น การพัฒนาการศึกษาของไทยให้เกิดเป็นต้นทุนทางปัญหาสำหรับทรัพยากรมนุษย์ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ

สิทธิภาพนับว่ามีความสำคัญมาก เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานสำหรับการเรียนรู้เพิ่มเติมต่อไปด้วยจังหวะก้าวที่รวดเร็วในการสั่งสมความรู้ใหม่ๆ โดยโรงเรียนและสถาบันการเรียนการสอนต่างๆ ควรที่จะปลูกฝังให้ผู้เรียนมีความสามารถที่จะเรียนรู้และตระหนักว่า การศึกษาและการฝึกอบรมนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเพิ่มเติมไปตลอดชีวิต

ในขณะที่เดียวกันระบบการศึกษาของไทยในช่วงที่ผ่านมาให้ความสำคัญน้อยมากต่อสายวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี²² การเน้นหลักสูตรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มากยิ่งขึ้นตั้งแต่ระดับมัธยมเป็นอย่างซ้ำนับว่า มีความจำเป็นทั้งในประเภทพื้นฐานและประเภทประยุกต์ เนื่องจากเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญในลำดับต้นๆ ต่อการที่จะพัฒนาศักยภาพของการส่งออกสำหรับการผลิตสินค้าและบริการประเภทที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น เมื่อแนวโน้มที่สำคัญประการหนึ่งในโลกยุคศวรรษใหม่นี้ คือ การที่ความรู้ต่างๆ นั้นมีการพัฒนาอย่างมาก โดยที่วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว จนทำให้ความรู้ในศวรรษใหม่นี้ล้ำสมัยเร็วมาก ขอบเขตขององค์ความรู้ที่สามารถขยายตัวได้เป็นสองเท่าในเวลาเพียง 7-10 ปี ซึ่งปัญหาของการที่ความรู้และทักษะต่างๆ ที่เคยได้เรียนรู้และฝึกฝนมาต้องล้ำสมัยไปอย่างรวดเร็วนี้มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การปลูกฝังความรู้และทักษะในเชิงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างเหมาะสมนับเป็นพื้นฐานสำคัญในการปรับฐานทรัพยากรมนุษย์สู่ระดับทักษะที่สูงขึ้นและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในยุคแห่งการแข่งขันทางเศรษฐกิจการค้า เนื่องจากแนวโน้มแรงงานในศวรรษหน้า จะเน้นแรงงานที่มาจากผู้ที่เข้ารับการศึกษาในสายวิทยาศาสตร์และสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ประยุกต์เพิ่มมากขึ้น²³

นอกจากฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่อ่อนแล้ว ประเทศไทยมีความเป็นไปได้อย่างมากต่อการปรับตัวเองได้ไม่ทันการณ์ในการแข่งขันระดับสากล ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางแรงบีบคั้นของภาวะการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นในเวทีการค้า ทั้งในระดับประเทศและระดับสากล ซึ่งทำให้บรรดาผู้ประกอบการทั้งหลายให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน โดยอาศัยแนวคิดจากประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และประเทศที่ก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม นั่นคือ การหันไปสู่การผลิตประเภทที่เน้นเทคโนโลยีสูงขึ้น ซึ่งหมายถึงการหันไปสู่ยุทธศาสตร์ของการนำเข้าเทคโนโลยีในระดับที่สูงขึ้นจากต่างประเทศ ประเด็นพึงพิจารณาสำหรับประเทศไทยมีอยู่ว่าลำพังเพียงการยกระดับเทคโนโลยีจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้หรือไม่ ในเมื่อคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ในการรองรับเทคโนโลยีใหม่นั้น มีระดับที่แตกต่างกันทั้งในระหว่างประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มเดียวกันเองดังกล่าวข้างต้น และเมื่อ

²² ประเทศไทยสามารถผลิตวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปในจำนวนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของความต้องการของประเทศ ซึ่งยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ พบว่า เด็กไทยที่เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาในสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้น มีสัดส่วนต่ำกว่าของบังคลาเทศและอินเดีย เป็นต้น

²³ ในโลกปัจจุบันนี้ยังมีช่องว่างขนาดใหญ่เกี่ยวกับสัดส่วนของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา ที่เข้าเรียนในสายวิทยาศาสตร์และสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ประยุกต์ ยกตัวอย่างเช่นในประเทศจีนและเกาหลีใต้ มีนักศึกษาในสาขาวิชาดังกล่าวนี้ถึงร้อยละ 40-50 ของนักศึกษาทั้งหมด ในขณะที่ประเทศไทยและเนปาลอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีนักศึกษาในสาขาวิชานี้ต่ำที่สุดในโลก (ดู Asian Development Bank, *Op.cit.*, p. 202).

เปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และประเทศที่ก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรม²⁴ เช่น ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ที่การลงทุนซึ่งเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 สำหรับเทคโนโลยีใหม่ๆ สามารถเพิ่มผลผลิตได้ถึงร้อยละ 3 เนื่องจากฐานของทรัพยากรมนุษย์ที่มีระดับทักษะความชำนาญนั้น เป็นฐานที่มีขนาดใหญ่ เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนต่างๆ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของไทยแล้ว รายจ่ายของประเทศด้านวิจัยและพัฒนาของประเทศไทย มีเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของประเทศอินเดีย และประมาณร้อยละ 7 ของประเทศเกาหลีใต้เท่านั้น สถานภาพดังกล่าวของไทยเป็นไปในทำนองเดียวกับประเทศอินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ โดยที่ประเทศมาเลเซียได้ให้ความสำคัญในเรื่องเทคโนโลยีโดยให้งบประมาณ และเน้นเป้าหมายการลงทุนด้านนี้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

แม้ในระยะของการปรับตัวด้วยการนำเอาเทคโนโลยี ประเทศไทยก็ยังจำเป็นต้องอาศัยแรงงานที่มีคุณภาพเพื่อใช้สิ่งๆ นำเข้ามาให้ได้รับผลตอบแทนต่อหน่วยลงทุนสูงที่สุด²⁵ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวโน้มในอนาคตนั้น ประเทศต่างๆ ได้เล็งเห็นความจำเป็นที่ต้องสร้างความรู้ของตนเองมากกว่าที่จะเป็น สังคมที่นำเข้าความรู้และรักษาความรู้ที่ซื้อมาซึ่งเป็นการลงทุนที่ค่อนข้างแพงโดยอาจได้ผลตอบแทนต่อหน่วยลงทุนค่อนข้างต่ำ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องพลิกผันตัวเองให้พ้นจากความจำเป็นที่จะต้องเน้นการพึ่งพาเทคโนโลยีและองค์ความรู้จากภายนอก และพ้นจากการเป็นเพียงแหล่งประกอบชิ้นส่วนสำหรับสินค้าส่งออกสู่การมีโรงงานผลิตที่อาศัยการวิจัยและพัฒนาเป็นกลยุทธ์ในการยกระดับความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลและก้าวทันกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หากประเทศไทยไม่ปรับตัวให้ทันการณ์ และการที่ Asian Development Bank มีแนวคิดที่น่าจะมีแนวโน้มที่ประเทศกำลังพัฒนา ลดการนำเข้าเทคโนโลยี โดยมีการวิจัยและพัฒนา (R&D) ของตัวเองเพิ่มมากขึ้น²⁶ นั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ประเทศไทยย่อมอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถรองรับการไต่บันไดทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่ทำทลาย โดยบททดสอบด้านการแข่งขันระหว่างประเทศต่อไปในอนาคต และประสบการณ์โดยเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของปัญหาช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานต่อแรงงาน ในระดับทักษะฝีมือของไทยที่จะขยายกว้างออกไปหากประเทศไทยไม่สามารถผลิตทรัพยากรมนุษย์ในระดับฝีมือให้ทันต่อความต้องการทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ²⁷ ทั้งนี้การปรับตัวในระดับชาติด้านการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยฐานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับสูงที่ได้รับการอบรมให้มีประสิทธิภาพสูงในการส่งผลให้ประสบความสำเร็จได้อย่างเต็มที่

²⁴ Ibid.

²⁵ ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราในการนำเข้าเทคโนโลยีไปเป็นจำนวน 630 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2538 โดยที่ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวเพียง 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะที่ปากีสถานลงทุนไป 12 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และได้รับผลตอบแทน 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่วนฟิลิปปินส์ ลงทุนไป 99 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยได้ผลตอบแทนเพียง 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เช่นกัน (ดู Asian Development Bank, Ibid, p. 208).

²⁶ Ibid., p. 195.

²⁷ Ibid.

สำหรับทรัพยากรมนุษย์กลุ่มที่สาม หรือกลุ่มที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่สามและต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงาน เป็นกลุ่มที่ควรได้รับการดูแลโดยอาจอยู่ในรูปของการได้รับการฝึกฝนทักษะการทำงานเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจเป็นการฝึกโดยสถานประกอบการ หรือโดยหน่วยงานภาครัฐ แรงงานกลุ่มที่สามนี้หลังจากทำงานแล้วระยะหนึ่ง ควรมีโอกาสศึกษาต่อเพื่อพัฒนาอาชีพของตนให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ภาครัฐและภาคเอกชน ควรช่วยกันหาแนวทางกำหนดช่องทางอาชีพของแรงงานกลุ่มนี้ โดยร่วมมือกันพัฒนาแรงงานกลุ่มนี้ให้สามารถแข่งขันกับแรงงานต่างชาติที่จบการศึกษาในระดับเดียวกันให้ได้

อย่างไรก็ตามประเด็นการฝึกงานขณะที่ศึกษาหรือเมื่อจบการศึกษา คงต้องมีการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มมากขึ้นว่ารูปแบบ หรือลักษณะใดจะเหมาะกับประเทศไทย ทั้งนี้ ลักษณะการฝึกงานอาจแบ่งเป็น 3 ลักษณะดังนี้²⁸

1. The 'cooperative' system หรือ “สหกิจศึกษา” เน้นการปฏิบัติงานในสถานประกอบการอย่างมีระบบ นักศึกษาฝึกงานในสถานประกอบการ และได้จำนวนหน่วยกิต เช่นในกรณีของประเทศเยอรมัน
2. The 'enterprise-based' system หรือการฝึกงานที่สถานประกอบการในลักษณะ “on-the-job training” การฝึกงานลักษณะนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่สถานประกอบการจัดการอบรมให้แก่บุคลากรเป็นหลักเช่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราการย้ายงานของแรงงานต่ำ “low labour turnover” และประเภทที่มีการฝึกอบรมตามความสมัครใจของบุคลากร “Voluntarist” ได้แก่ในประเทศสหรัฐอเมริกา
3. The 'state - driven' system หรือ การฝึกงานที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 'the demand-led system' ซึ่งพบได้ในฮ่องกง และสิงคโปร์ และ 'the supply-led system' ซึ่งพบได้ในหลายประเทศแถบทวีปเอเชียและแอฟริกา

การจัดสรรงบประมาณและเงินทุนที่เหมาะสมแก่ระบบการศึกษา

สำหรับประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ซึ่งมีอัตราการเข้าเรียนขั้นประถมในระดับสูงอยู่แล้ว อย่างเช่นประเทศไทย จำเป็นที่จะต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่การศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมขึ้นไปมากขึ้น ทั้งนี้ ปรากฏตามหลักฐานหลายแหล่งที่ระบุว่า เท่าที่ผ่านมา การศึกษาในระดับนี้มักได้รับการจัดสรรเงินทุนอย่างไม่เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงคุณภาพของสถานศึกษา และการเรียนการสอน ตลอดจนการเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีวศึกษา และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีให้สูงขึ้น

คุณภาพของโรงเรียนนั้น มาจากหลายปัจจัย เช่น สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างครูกับศิษย์ คุณภาพของครูผู้สอน เป็นต้น ซึ่งคุณภาพของครูผู้สอนนั้นไม่เพียงสะท้อนถึงคุณภาพและทิศทางของการฝึกอบรมผู้ที่

²⁸ ILO, 1998, World Employment Report 1998-99: Employability in the Global Economy – How Training Matters. Geneva: International Labour Office.

จะมาเป็นครู หากแต่ยังสะท้อนถึงภาวะแวดล้อมที่ส่งผลต่อการที่ครูจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกัน การยกระดับคุณภาพของการเรียนการสอน อาจทำได้หลายลักษณะ เช่น การปรับปรุงอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ด้านการเรียนการสอน การเพิ่มสัดส่วนครูผู้สอนต่อนักเรียนนักศึกษา ซึ่งพบได้ในหลายๆ ประเทศ ทั้งนี้ การพัฒนาระดับคุณภาพครูหรือบุคคลากรทางการศึกษาผ่านโครงการความร่วมมือจากทรัพยากรบุคคลที่ทรงความรู้ซึ่งอยู่นอกภาครัฐหรือภาคแรงงาน เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุแล้วในสายวิชาที่เกี่ยวข้อง เช่น วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ อักษรศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ เป็นต้น อาจเป็นแนวทางเสริมทางหนึ่งในช่วงของการปรับตัวภายใต้ภาวะบีบคั้นทางเศรษฐกิจ โดยอาจมีการพิจารณาเพิ่มเติมถึงสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่เข้าสู่การวิชาชีพครูเป็นผู้ที่มาจากกลุ่มคุณภาพมากยิ่งขึ้น เงินเดือนที่น่าจูงใจอาจเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางดังกล่าวดังเช่นในหลายประเทศที่พัฒนาแล้วหรือมีวิสัยทัศน์ที่ต้องการทะยานตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว²⁹

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภาวะบีบคั้นทางเศรษฐกิจและงบประมาณภาครัฐ การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรอื่นๆ นอกภาครัฐในการจัดบริการทางการศึกษาควรเป็นทางเลือกหนึ่ง ในขณะที่ภาครัฐมีบทบาทมากขึ้นในการจัดสรรเงินทุนประเภททุนการศึกษาและสิ่งจูงใจประเภทต่างๆ เพื่อให้การเข้าเรียนในระดับมัธยมและอุดมศึกษามีอัตราเพิ่มสูงขึ้น โดยต้องไม่ลืมว่า การเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอนในบางลักษณะอาจทำให้ประชาชนที่ยากจนหรือด้อยโอกาสเสียเปรียบได้ ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาเรื่องการจัดสรรทุน เช่น ในรูปของเงินกู้เพื่อการศึกษาสำหรับประชาชนที่ด้อยโอกาส เป็นต้น

การยกระดับทักษะแรงงาน

การที่ประเทศไทยกำลังพยายามยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการปรับเปลี่ยนแนวการผลิตจากการเน้นแรงงานเข้มข้นในระดับล่างและกลาง ไปสู่การผลิตที่เน้นเทคโนโลยีระดับกลางขึ้นไปถึงระดับสูงนั้น การปรับเปลี่ยนดังกล่าวจำเป็นแรงงานในเชิงคุณภาพหรือทักษะมากกว่าในเชิงปริมาณ รวมไปถึงระดับช่างเทคนิคและวิศวกร การปรับปรุงและพัฒนาทักษะแรงงานจึงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการปรับปรุงและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากการขยายการศึกษาและฝึกอบรมสายอาชีพศึกษาหลังจากที่นักเรียนได้จบการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว การฝึกอบรมแรงงานที่ไม่มีงานทำให้เข้าถึงทักษะต่างๆ ซึ่งเป็นที่ต้องการในระบบเศรษฐกิจนับจากนี้ไป น่าจะได้รับการพิจารณาให้ความสำคัญเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องและในลักษณะที่มีการขยายตัว เนื่องจากปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ประเทศไทย กำลังประสบอยู่ คือ การศึกษาในระบบโรงเรียนยังไม่สามารถป้อนคนงานที่มีคุณภาพและทักษะให้รองรับโครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทันเวลา

²⁹ เช่น เกาหลีใต้ เป็นต้น

การกระตุ้นบรรยากาศการแข่งขันด้านการบริการฝึกอบรมวิชาชีพและเทคโนโลยี

ประเทศไทยควรให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการกำหนดนโยบายด้านทรัพยากรมนุษย์ พร้อมแผนงานและมาตรการที่สอดคล้องกับแนวทางและระดับการพัฒนาของประเทศ ตลอดจนความต้องการของตลาดแรงงาน ในลักษณะที่กระตุ้นบรรยากาศการแข่งขันด้านการบริการฝึกอบรมวิชาชีพและเทคโนโลยี และส่งผลให้การบริการด้านการฝึกอบรมของภาคเอกชนเกิดความแข็งแกร่งและพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ มาตรการด้านการฝึกอบรมที่มีความชัดเจนและได้ดูผลงาน่าจะมีความสำคัญต่อการขยายตัวของการฝึกอบรมวิชาชีพมากกว่าการสนับสนุนเงินจูงใจทางการเงินจากภาครัฐ โดยรัฐยังต้องเพิ่มบทบาทของตนในการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับโครงการด้านการฝึกอบรมวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของระบบการเรียนการสอน และการฝึกอบรมที่เหมาะสมและคุ้มค่า

เนื่องจากการยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางการเกษตร จะเป็นแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่งของไทย³⁰ แนวทางที่มีประสิทธิภาพแนวทางหนึ่ง คือ การขยายโอกาส ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการช่วยให้ชาวนาชาวไร่ซึ่งปัจจุบันมีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนักให้สามารถทำการผลิตได้มากขึ้น โดยการสอนชาวนาชาวไร่เหล่านั้นเกี่ยวกับวิธีการต่างๆ ในการปรับปรุงการทำไร่นา เทคนิคใหม่ ตลอดจนชุดเทคโนโลยีที่ทำให้สามารถผลิตได้มากขึ้น ระบบการขยายโอกาสทางการเกษตรนี้ต้องอาศัยการเอื้อประสานต่อกันระหว่างชาวไร่ชาวนากับระบบการวิจัยทางการเกษตรในระดับชาติและระดับสากล ทั้งนี้ ระบบการขยายโอกาสทางการเกษตรแบบเต็มรูปนั้นยังครอบคลุมถึงกิจกรรมอื่นๆ ด้วย เช่นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้านการตลาดและด้านอุปทานประเภทปัจจัยการผลิตต่างๆ ในการทำไร่ทำนา การช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาให้สามารถจัดตั้งองค์กรชุมชนหรือองค์กรเพื่อการบริการต่างๆ การสื่อสารเกี่ยวกับปัญหาเทคนิคต่างๆ ของชาวไร่ชาวนา ตลอดจนความต้องการต่างๆ ของชาวไร่ชาวนา ไปยังองค์กรที่ทำหน้าที่ทางการวิจัยทางการเกษตรต่างๆ การสื่อสารปัญหาและความต้องการของชาวไร่ชาวนาไปยังหน่วยงานวิจัยนี้ นับว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการที่จะให้งานวิจัยทางการเกษตรนั้น เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรองรับต่อปัญหาในโลกแห่งความเป็นจริง นำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ และเป็นประโยชน์อย่างเต็มที่³¹

การกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และมาตรฐานด้านคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์

ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถที่จำเป็น

การทำงานที่มีคุณภาพซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตที่ดีขึ้นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ทั้งที่กำลังปฏิบัติงานตามหน่วยงาน และที่จะเข้าสู่กำลังแรงงานในอนาคต ซึ่งหมายถึง นักเรียนนักศึกษาที่กำลังเรียนอยู่ในปัจจุบันนั่นเอง คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ครอบคลุม

³⁰ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2543, วิสัยทัศน์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไทย สถานภาพและยุทธศาสตร์ (ฉบับสมบูรณ์), กรุงเทพฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ธันวาคม.

³¹ Asian Development Bank (ADB), Op.cit., p. 204.

ประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ ก) ทักษะคิดหรือทำที่ ข) ความรู้ และ ค) ทักษะ ซึ่งรวมไปถึงทักษะพื้นฐานในการทำงานในสถานที่ทำงานด้วย

การปลูกฝังทัศนคติ ความรู้ และทักษะในการทำงาน ซึ่งรวมไปถึงทักษะพื้นฐานในการทำงานในสถานที่ทำงานด้วยนั้น ควรเริ่มตั้งแต่ในระดับสถานศึกษา โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการเรียนการสอน เพื่อที่จะแน่ใจได้ว่า ผู้ที่จบการศึกษาออกมาแล้วจะสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างเหมาะสมและปรับตัวได้ดีกับโลกของการทำงาน ทั้งนี้ การสร้างมาตรฐานของทักษะอย่างเหมาะสม น่าจะเป็นเรื่องจำเป็นในยุคของการแข่งขัน และยุคของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่จะมีความเสรีมากขึ้น เมื่อใบรับรองคุณภาพของทักษะจะเป็นกลไกหนึ่งของการเพิ่มอุปสงค์และอุปทานของแรงงานที่มีคุณภาพ ดังนั้น การสร้างและกำหนดมาตรฐานของทักษะฝีมือของแรงงานจึงน่าจะเป็นความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ในขณะที่หน่วยงานและสถานประกอบการต่างๆ ยังคงต้องให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมบุคลากรอย่างต่อเนื่องต่อไปโดยเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารจัดการ

ในการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ นั้น จำเป็นต้องอาศัยยุทธศาสตร์ ซึ่งงานศึกษาของ Jeanne C. Meister³² พบว่า ยุทธศาสตร์ต่อไปนี้ เป็นที่นิยมใช้ในบริษัทต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาที่มุ่งให้บุคลากรของตนเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพระดับโลก

- 1) เป้าหมายของการฝึกอบรมบุคลากรต้องเป็นไปตามความจำเป็นทางยุทธศาสตร์ในการประกอบธุรกิจของหน่วยงาน โดยต้องธำรงรักษาความรู้ความสามารถที่สำคัญในทุกสายงานและทุกระดับ
- 2) การฝึกอบรมต้องเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของการทำงาน หรือการเรียนรู้ตลอดชีพสำหรับบุคลากรทุกระดับ มิใช่เพียงการฝึกอบรมเป็นระยะหรือชั่วคราวซ้ำๆ
- 3) ให้การเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ เป็นข้อกำหนดส่วนหนึ่งแก่บุคลากร โดยการกำหนดดังกล่าวต้องทำเป็นแผนงาน มีการทบทวน ประเมิน และปรับปรุงแผนงานให้เข้ากับความเป็นต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในแง่ของประเภทและระยะเวลาของการฝึกอบรม
- 4) การขยายบริบทของการฝึกอบรมไปยังกลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการ และสายงานต่างๆ ที่จะป้องกันปัจจัยการผลิตประเภทต่างๆ ให้แก่หน่วยงาน ซึ่งรวมถึงสถานศึกษาที่จะป้องกันกำลังแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในแง่ของการฝึกอบรมให้แก่กลุ่มลูกค้านั้นมิใช่จำกัดเพียงการสอนวิธีการใช้สินค้าหรือบริการ หากแต่ช่วยฝึกอบรมให้ลูกค้านั้นดำเนินธุรกิจหรือชีวิต

³² Meister J. C., 1994, Corporate Quality Universities: Lessons in Building a World Class Workforce American Society of Training and Development (ASTD), Illinois: Irwin Professional Publishing, Burr Ridge, cited in ILO, 1996, Human Resource Development in Asia and the Pacific in the 21st Century: Issues and Challenges for Employers and their Organizations. Paper presented at the ILO Workshop on Employers' Organizations in Asia-Pacific in the Twenty-First Century. Turin, Italy, 5-13 May 1997, p. 10.

ความเป็นอยู่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการฝึกอบรมที่ขยายไปยังวงการศึกษา นั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปลูกฝังจิตสำนึก และความมุ่งมั่นต่อคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้นักเรียนนักศึกษาเป็นกำลังแรงงานที่มีคุณภาพสูงต่อไป

- 5) การรับสมัครบุคลากรเข้าทำงานนั้นต้องเป็นการรับสมัครบุคคลที่มีคุณภาพ โดยมีทักษะเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมถึงคุณสมบัติกว้างๆ อย่างเช่น ความอดทนและความคิดริเริ่ม เป็นต้น เพราะการที่รับบุคลากรที่เหมาะสมเข้ามาจะทำให้การฝึกอบรมที่จะดำเนินการต่อไปส่งผลที่ดีต่อประสิทธิภาพการผลิตอย่างมากในที่สุด
- 6) กำหนดให้การปฐมนิเทศบุคลากรใหม่ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ทั้งนี้ มิใช่จำกัดเพียงการให้บุคลากรใหม่รับทราบถึงนโยบายและกระบวนการในการเข้ามาทำงานหรือออกจากงาน หากแต่ต้องครอบคลุมถึงวิสัยทัศน์ ค่านิยม และเป้าหมายของหน่วยงาน อีกทั้งมิใช่เพียงให้รับทราบครั้งเดียวในตอนแรกของการเข้ามาทำงาน หากแต่ต้องทำเป็นขั้นตอนเป็นกระบวนการทางยุทธศาสตร์และต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดฐานที่มั่นคง ในลักษณะของการปลูกฝังจิตวิญญาณที่บุคลากรจะผูกพันต่อหน่วยงานและวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน
- 7) หลักสูตรการฝึกอบรมบุคลากรต้องเน้นประเด็นหลัก 3 ประการต่อไปนี้ คือ ก) การเป็นพลเมืองของหน่วยงาน ข) เป้าหมายและผลิตภัณฑ์หรือการบริการของหน่วยงานในลักษณะที่เข้าใจภาพของคู่แข่งและพฤติกรรมที่เป็นเลิศต่างๆ ในวงการ และ ค) ความรู้ความสามารถที่เป็นแก่นของการทำงาน เช่น ทักษะในการเรียนรู้ ทักษะในการคิดอย่างสร้างสรรค์ ทักษะในการแก้ปัญหา ความเป็นผู้นำ การมีวิสัยทัศน์ และการพัฒนาตนเอง เป็นต้น
- 8) ให้มีการเรียนรู้จากประสบการณ์และกรณีศึกษาเฉพาะด้าน ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับหมู่คณะของการทำงาน โดยอาศัยเทคนิคใหม่ๆ เพื่อการเรียนรู้ซึ่งเป็นกิจกรรมเสริมจากการฝึกอบรมเรียนรู้ในห้องเรียนหรือห้องฝึกอบรม
- 9) มีระบบชมเชยหรือให้รางวัลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานได้ดี ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับหมู่คณะของการทำงาน เป็นระยะๆ เช่น รายเดือน รายคาบ หรือ รายปี ทั่วทั้งหน่วยงาน โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบการฝึกอบรม
- 10) การให้บุคลากรในหน่วยงานรับทราบถึงความสำเร็จของบุคลากรเพื่อนร่วมงานด้วยตนเอง ซึ่งจะมีผลให้บุคลากรอื่นๆ มีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น ทั้งนี้ ลำพังเพียงการลงประกาศในจดหมายข่าว หรือเอกสารสิ่งพิมพ์ต่างๆ อาจไม่เพียงพอ หากแต่ผู้ประกอบการผู้ว่าจ้างจะต้องมีบทบาทอย่างแข็งขันในการที่จะสื่อสารและประสานความพยายามในการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างบุคลากรต่างๆ ด้วย

ถึงแม้ว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวจะนำเสนอเป็นการทั่วไป แต่ก็มีความเหมาะสมในการนำมาพิจารณาใช้กับแรงงานไทยตั้งแต่ระดับล่างขึ้นไป ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีอยู่อย่างมากมายในหลายหน่วยการผลิต ทั้งนี้ประเด็นสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ทั้งในระดับหน่วยการผลิต และในส่วนที่เป็นบทบาทสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐ คือ การตั้งเป้าหมายของการแข่งขัน จากเดิมซึ่งเคยเน้นการแข่งขันภายในประเทศเป็นหลัก สู่การเน้นการแข่งขันในระดับภูมิภาคและระดับสากล

การมีภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการก้าวสู่การแข่งขันด้วยทักษะแรงงาน

การเพิ่มปริมาณ และยกระดับคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ในระดับทักษะผ่านระบบการศึกษาและการฝึกอบรมทางเทคนิค นับเป็นยุทธศาสตร์หลัก อย่งไรก็ตาม จากประสบการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ชี้ให้เห็นว่า ลำพังการดำเนินการในแนวการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ข้างต้นเพียงอย่างเดียว ไม่อาจทำให้สามารถก้าวพ้นจากการพึ่งแรงงานเข้มข้นในระดับล่างไปสู่การแข่งขันด้วยทักษะแรงงานในระดับที่สูงขึ้นได้ หากปราศจากซึ่งภาวะแวดล้อมที่เหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ คุณภาพของการศึกษา และปริมาณที่เหมาะสมของแรงงานที่มีการศึกษาที่ดีนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงื่อนไขจำเป็น ทั้งนี้ งานศึกษาของ Godfrey³³ ได้ชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไข 7 ประการต่อไปนี้ ควรสอดรับซึ่งกันและกันในช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนฐานแรงงานสู่ความสามารถในการแข่งขันระดับสากล

1. มีการขยายตัวของการจ้างงานอย่างมั่นคง (Sustained growth in wage employment)
2. มีการขยายตัวด้านมูลค่าเพิ่มแท้จริงต่อหัวของลูกจ้างแต่ละราย (real value added per employee)
3. มีค่าจ้าง (real producer wage) ที่มั่นคง
4. มีอัตราการปริวรรตเงินตราต่างประเทศ (exchange rate) ที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง
5. มีภาวะของการขาดแคลนแรงงานไร้ทักษะ
6. มีการขยายตัวในเชิงปริมาณของแรงงานที่มีการศึกษาดี
7. มีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ

ในบรรดาเงื่อนไขจำเป็นทั้ง 7 ประการดังกล่าวนี้ ประเทศฟิลิปปินส์มีในส่วนที่เป็นเงื่อนไขประการที่ 6 และ 7 ทว่าขาดเงื่อนไขประการที่ 1-4 ในส่วนของไทยนั้น อาจเรียกได้ว่ายังขาดความพร้อมทั้ง 7 ประการข้างต้น ถึงแม้ว่าจะได้มีความพยายามปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะๆ บ้างแล้วก็ตาม ประการที่ 1-5 อาจบังเกิดได้ยากหากภาครัฐขาดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ตลาดแรงงาน อัตราค่าจ้าง และการ

³³ Martin Godfrey, 1997, "From Cheap Labour to Skilled - Based Competitiveness: Some Labour-Market Aspects of the transition." In Martin Godfrey (Editor), *Skill Development for International Competitiveness*, pp. 61-91. Gheltenham: Edward Elgar.

แข่งขันทางเศรษฐกิจผ่านระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ ในบรรดาเงื่อนไขดังกล่าว การยกระดับคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ผ่านระบบการศึกษานับเป็นเรื่องเร่งด่วนเนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการเตรียมตัว ในขณะที่การปรับระดับทักษะแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานอยู่แล้วเป็นเรื่องที่ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยวิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้น

สรุป

การแบ่งประเทศต่างๆ เป็นกลุ่มตามระดับทักษะแรงงาน ทำให้เห็นว่าประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้ต่างไปจากกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low-income) ซึ่งได้แก่ ประเทศกัมพูชา ลาว เวียดนาม และประเทศต่างๆ ในแถบเอเชียใต้ ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้มีต้นทุนทางด้านค่าจ้างแรงงานในระดับต่ำ และมักเน้นที่การเพิ่มผลผลิตของแรงงาน (Labor productivity) ในภาคการผลิตที่เน้นแรงงานจำนวนมากเป็นปัจจัยในการผลิต การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี และขยายโอกาสอีก 3 ปี รวมเป็น 12 ปี ยังคงจำเป็นต้องอาศัยยุทธศาสตร์เสริมในการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยจากที่มีอยู่มากในระดับล่างสู่ระดับที่มีทักษะสูงขึ้นอย่างมีคุณภาพ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ทัดเทียมกับ ประเทศในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Asian NIEs) โดยกลุ่มประเทศดังกล่าว เช่น ฮองกง และ สิงคโปร์ก็พยายามที่จะเป็นผู้นำในการคิดค้นด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอันทันสมัยแทนที่จะเป็นผู้ลอกเลียนแบบ

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า การคงกลยุทธ์เดิมด้านการอิงแรงงานเข้มข้นในระดับล่างและกลาง อาจทำให้ไทยไม่อาจแข่งขันได้กับประเทศที่มีรายได้ต่ำกว่า ในขณะที่เดียวกันหากไทยไม่สามารถปรับตัวได้ทันการณ์ในการปรับฐานแรงงานให้พ้นจากการเน้นแรงงานระดับล่าง และเพิ่มปริมาณแรงงานทักษะสูงที่มีคุณภาพสอดคล้องกับแนวโน้มใหม่ๆ อาจทำให้ไทยไม่อาจแข่งขันกับประเทศที่อยู่ในกลุ่มรายได้ปานกลางด้วยกัน อีกทั้งไม่อาจก้าวทันประเทศอุตสาหกรรมใหม่ซึ่งมีแนวโน้มจะก้าวไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่บทความนี้สนับสนุนแผนแม่บทการพัฒนากำลังคนเพื่ออุตสาหกรรมการผลิตและบริการของประเทศไทย พ.ศ.2541-2549 และกรอบแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนากำลังคนเพื่ออุตสาหกรรมซึ่งหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้จัดทำขึ้นบทความนี้พยายามวิเคราะห์หาแนวทางการก้าวหนีประเทศในกลุ่มแรกเพื่อไล่กวดตามกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยพิจารณาแนวโน้มต่างๆ ที่คาดว่าประเทศไทยน่าที่จะต้องเผชิญ รวมทั้งพิจารณายุทธศาสตร์ที่ต้องวางแผนปรับปรุง โดยเน้นด้านการศึกษา และแนวทางพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทย ให้สามารถรองรับกับแนวโน้มในอนาคตที่ต้องการแรงงานที่มีความยืดหยุ่นอย่างมาก อีกทั้งเป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือในระดับสูงชันกว่าที่เป็นอยู่

บรรณานุกรม

- เกื้อ วงศ์บุญสิน. 2545. “การปรับฐานทรัพยากรมนุษย์ของไทย: แนวทางวิเคราะห์” เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเชียงแสน โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.
- ชนะ กลิภาร์. 2545. “นวัตกรรมการศึกษา และฝึกอบรมอาชีพเข้าสู่คุณวุฒิวิชาชีพ.” พัฒนาเทคนิคศึกษา 14,41 (มกราคม-มีนาคม): 3-33.
- ทีดีอาร์ไอ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2541. แผนแม่บทการพัฒนากำลังคน เพื่ออุตสาหกรรมและการผลิตและบริการของประเทศไทย พ.ศ. 2541-2549. เสนอกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 2545 ก. ผลการสำรวจการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและความต้องการกำลังคนในกลุ่มอุตสาหกรรม 13 สาขา เสนอ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โครงการประยุกต์ใช้รูปแบบการพัฒนากำลังคน (เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม)
- 2545 ข. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร - กรอบแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนากำลังคนเพื่ออุตสาหกรรม เสนอ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โครงการประยุกต์ใช้รูปแบบการพัฒนากำลังคน (เพื่อสนับสนุนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม)
- พัชราวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ. 2545 “โครงการทางเลือกทางเศรษฐกิจในบริบทการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมสิ่งทอ” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), พฤศจิกายน.
- พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, สำนักงาน. 2543. วิสัยทัศน์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไทย สถานภาพและยุทธศาสตร์ (ฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ธันวาคม.
- เพ็ญพร อีระสวัสดิ์ และคณะ. 2545. “การทำงานต่าระดับของแรงงานไทย” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยชุดโครงการทักษะแรงงานไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 23 กันยายน 2545 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. 2545. “สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ตุลาคม 2545.” กรุงเทพฯ. (http://www.nso.go.th/lfs2000/lfsoc_45.htm).
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. 2545. “รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร.” กรุงเทพฯ. (http://www.nso.go.th/thai/stat/work_pop/tab6r3.htm).

- Asian Development Bank (ADB). 1998. **Asian Development Outlook 1998**. (Manila: n.d.), p. 215, อ้างใน เกื้อ วงศ์บุญสิน. 2545. “การปรับฐานทรัพยากรมนุษย์ของไทย: แนวทางวิเคราะห์” เอกสารประกอบการประชุมโครงการทักษะแรงงานไทยในอนาคตที่พึงประสงค์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 6 กันยายน 2545 ณ ห้องเชียงใหม่ โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพมหานคร.
- Drucker, Peter. 2002. “The Next Society.” **Economist**[Online] Available from http://economist.com/surveys/displayStory.cfm?Story_id=770819 [2002, January 14, 2002].
- European commission, Commission Expert Group on Key Competencies. 2002. “The Key Competencies in a Knowledge-Based Economy: A First Step Towards Selection, Definition and Description.” A proposal by the working group on key competencies, 27 March 2002. In **ASEM Lifelong Learning: Ensuring Basic Skills for All**. Working Group Meeting 2. Organized by the Ministry of Labour and Social Welfare of Thailand and the Danish Ministry of Education, at Grand China Princess Hotel, Bangkok, Thailand, 4-5 April, 2002.
- ILO. 1996. **Human Resource Development in Asia and the Pacific in the 21st Century: Issues and Challenges for Employers and Their Organizations**. Paper presented at the **ILO Workshop on Employers’ Organizations in Asia-Pacific in the Twenty-First Century**. Turin, Italy, 5-13 May 1997.
- ILO. 1998. **World Employment Report 1998-99: Employability in the Global Economy – How Training Matters**. Geneva: International Labour Office.
- Godfrey, Martin. 1997. “From Cheap Labour to Skilled – Based Competitiveness: Some Labour-Market Aspects of the transtion.” In Martin Godfrey (Editor), **Skill Development for International Comptitiveness**. pp. 61-91. Gheltenham: Edward Elgar.
- Meister, J. C. 1994. **Corporate Quality Universities: Lessons in Building a World Class Workforce** American Society of Training and Development (ASTD), Illinois: Irwin Professional Publishing, Burr Ridge, cited in ILO. 1996. **Human Resource Development in Asia and the Pacific in the 21st Century: Issues and Challenges for Employers and their Organizations**. Paper presented at the **ILO Workshop on Employers’ Organizations in Asia-Pacific in the Twenty-First Century**. Turin, Italy, 5-13 May 1997. p. 10.
- Naisbitt, John. 1996. **Megatrends Asia: The Eight Asian Megatrends That Are Changing the World**. London: Nicholas Brealey.

United States, Department of Labor, The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills. 2000. "What Work Requires of Schools: A SCANS Report for America 2000", cited in The President's Committee on **The Arts and the Humanities, Creative America: A Report to the President**[Online]. Available from <http://arts.endow.gov/pub/PCAH/First.html> [2000, September. 6], 2000.