



กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

Department of Skill Development

ศักยภาพแรงงาน กับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย



ณัฐพล นันทะวิวัฒน์
นักวิชาการพัฒนาฝีมือแรงงานปฏิบัติการ
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาเครือข่าย
กองแผนงานและสารสนเทศ

ข้อมูล มีนาคม ๒๕๖๒

ศักยภาพแรงงาน กับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

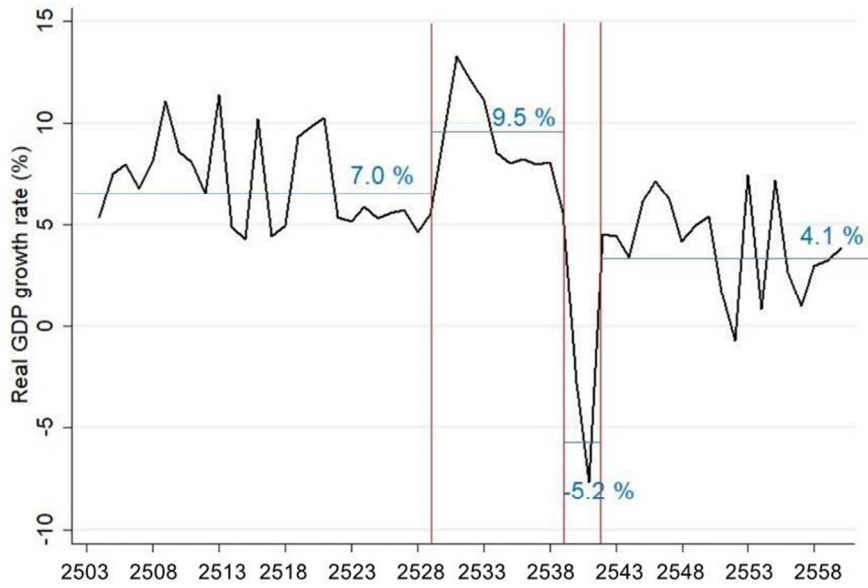
ภาพรวมความสามารถของแรงงานไทย

ประเทศไทยเคยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงจนได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นเสือเศรษฐกิจตัวที่ ๕ ของเอเชียในช่วงที่ประเทศเปลี่ยนจากการพึ่งพาภาคเกษตรมาเป็นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม (Industrialization) ก่อนจะประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ และไม่สามารถกลับไปขยายตัวในระดับนั้นได้อีกเลย (รูปที่ ๑) เนื่องจากการชะลอตัวลงตามศักยภาพของเศรษฐกิจ (Potential Growth) ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาศักยภาพแรงงานที่เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งข้อมูลได้บ่งชี้ว่า ส่วนประกอบของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Components of Potential Growth) ช่วงปี ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐ ที่ผ่านมามีปัจจัยแรงงานมีค่าติดลบและกลายเป็นตัวฉุดรั้งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เศรษฐกิจไทยจึงต้องอาศัยการขยายตัวจากปัจจัยทุนและการเพิ่มขึ้นของผลผลิตโดยไม่ได้ใช้ทุนและแรงงาน (Total Factor Productivity) เป็นหลักสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างแรงงานของประเทศ

เมื่อพิจารณาปัจจัยแรงงานในด้านความสามารถในการแข่งขันเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาค รายงาน APO Labour Productivity ๒๐๑๘ ระบุว่า ผลผลิตภาพแรงงานของไทยต่ำกว่าผลผลิตภาพแรงงานของประเทศ ๔ เสือเศรษฐกิจของเอเชียอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีผลผลิตภาพแรงงานของไทยต่ำกว่าเกาหลีใต้ ๒ เท่า ไต้หวัน ๓ เท่า ฮองกง ๔ เท่า และสิงคโปร์ ๕ เท่า (รูปที่ ๒) สะท้อนในเชิงเปรียบเทียบว่า แรงงาน ๑ คนของไทยสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้น้อยกว่าทั้ง ๔ ประเทศ และเมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวของผลผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity Growth) ของไทยพบว่า มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากร้อยละ ๓.๔ ต่อปี จากช่วงปี ๒๕๑๓ - ๒๕๓๓ มาเป็นร้อยละ ๓.๙ ต่อปี ในช่วงปี ๒๕๓๓ - ๒๕๕๙ ขณะที่ประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียมี Labour Productivity Growth เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงเวลาเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น เวียดนามเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๐.๗ มาเป็นร้อยละ ๕.๒ ลาวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒.๕ มาเป็นร้อยละ ๔.๒ และจีนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๔.๕ มาเป็นร้อยละ ๘.๓ จึงสะท้อนให้เห็นว่า ไทยกำลังเผชิญปัญหาความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศ

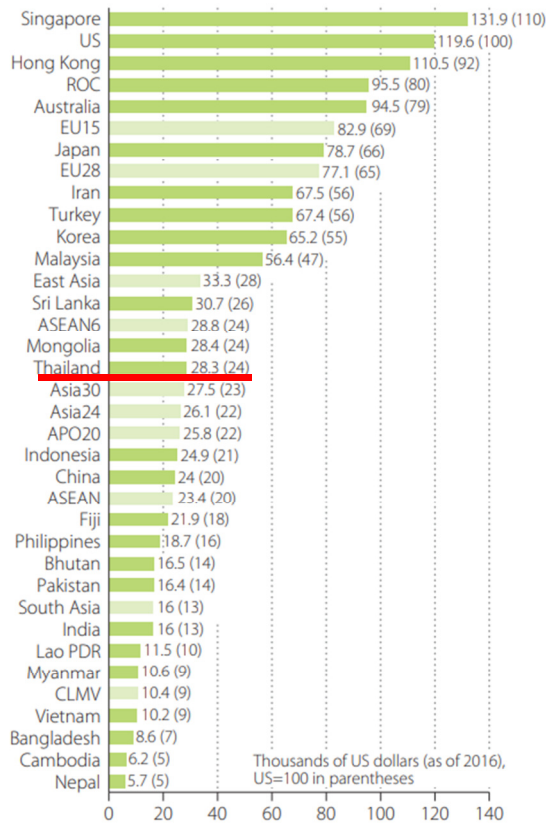
^๑ ข้อมูลธนาคารแห่งประเทศไทย (๒๕๖๒)

รูปที่ ๑ อัตราการขยายตัว GDP ของไทย (ปี ๒๕๐๓ - ๒๕๖๐)



ที่มา : World Development Indicators, World Bank (๒๐๑๘)

รูปที่ ๒ เปรียบเทียบผลิตภาพแรงงาน ณ ปี ๒๕๕๙



ที่มา : APO Productivity Databook ๒๐๑๘

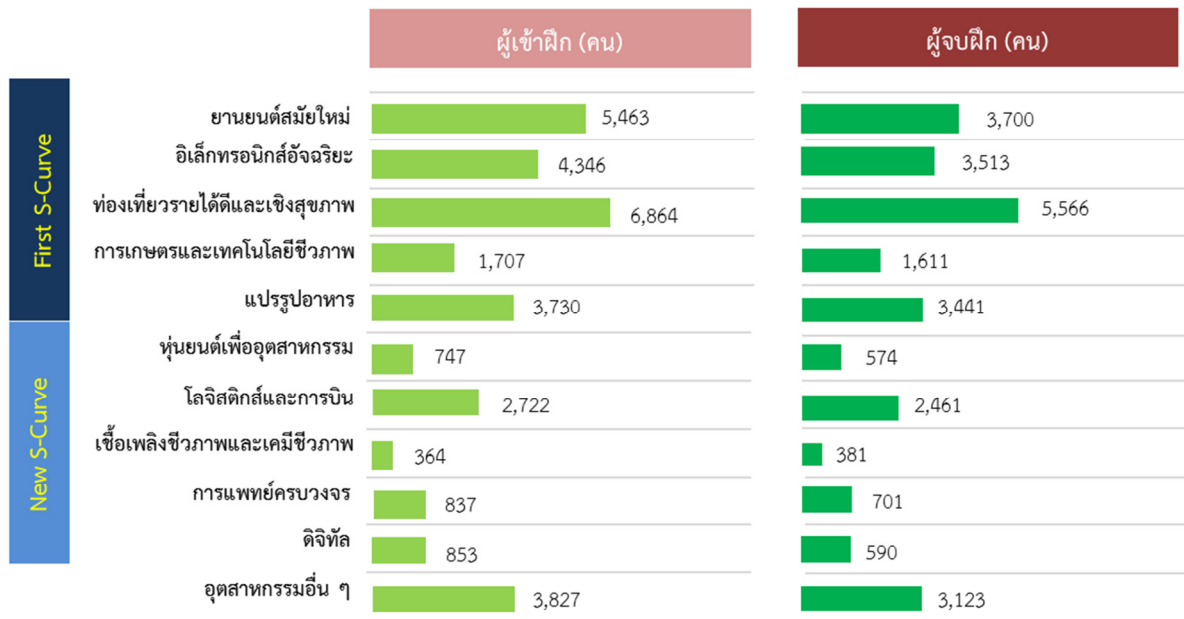
ภารกิจการพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญในการพัฒนาทักษะคนทำงานทุกระดับและผู้ประกอบการให้มีผลิตภาพ มีความเชี่ยวชาญและมีอาชีพที่ยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานให้ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยมีภารกิจสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน และการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในสถานประกอบการ ซึ่งกำลังแรงงานในทุกกลุ่มสามารถเข้ารับการพัฒนาทักษะ ทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ แรงงานในสถานประกอบการ และแรงงานกลุ่มเฉพาะ นอกจากนี้ ยังให้คำแนะนำและคำปรึกษาเชิงลึกกับสถานประกอบการในกระบวนการเพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

จากประเด็นความท้าทายการพัฒนาทักษะแรงงานเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการยกระดับแรงงานให้มีความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสอดคล้องกับนโยบายการขับเคลื่อนเศรษฐกิจแห่งอนาคต (New Engine of Growth) โดยได้กำหนด ๑๐ อุตสาหกรรมเป้าหมายที่ต้องการมุ่งเน้นประกอบด้วย อุตสาหกรรมที่ประเทศไทยมีฐานการผลิตที่แข็งแกร่ง (First S-Curve) ๕ อุตสาหกรรม ได้แก่ ยานยนต์สมัยใหม่ อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ ท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ แปรรูปอาหาร และอุตสาหกรรมใหม่ที่เพิ่งต่อยอด (New S-Curve) ได้แก่ หุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม การบินและโลจิสติกส์ เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ ดิจิทัล และการแพทย์ครบวงจร

จากข้อมูลความต้องการแรงงานกลุ่ม First S - Curve และ New S - Curve ในปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ พบว่า มีความต้องการแรงงานในภาพรวมเฉลี่ย ๖๙,๒๔๒ คนต่อปี โดยอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานมากที่สุด ๓ อันดับ ได้แก่ ท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและท่องเที่ยวเชิงสุขภาพจำนวน ๑๘,๕๕๘ คน อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารจำนวน ๑๐,๓๙๔ คน และอุตสาหกรรมดิจิทัลจำนวน ๙,๑๙๒ คน สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ดำเนินโครงการที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของกระทรวงแรงงานที่ต้องการพัฒนาทักษะด้านแรงงานและขับเคลื่อนแรงงานคุณภาพ (Super Worker) สำหรับ ๑๐ อุตสาหกรรมเป้าหมาย ในส่วนที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้ดำเนินการเองประกอบด้วย โครงการเพิ่มศักยภาพแรงงานรองรับ Thailand ๔.๐ โครงการศูนย์ฝึกอบรมเทคโนโลยีขั้นสูงรองรับอุตสาหกรรมแห่งอนาคต โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรมและบริการ โครงการเพิ่มผลิตภาพแรงงานสู่ SMEs ๔.๐ และโครงการเพิ่มทักษะกำลังแรงงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีเป้าหมายการฝึกอบรมแรงงานจำนวน ๕๙,๓๐๐ คน ผลการดำเนินงาน ณ วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๒ มีผู้เข้าฝึกแล้วจำนวน ๓๑,๔๖๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๐๕ และมีผู้จบการฝึกแล้ว ๒๕,๖๖๑ คน ซึ่งคาดว่าจะสามารถดำเนินการฝึกอบรมได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เมื่อสิ้นปีงบประมาณ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (รูปที่ ๓)

รูปที่ ๓ ผลการดำเนินงานฝึกอบรมแรงงานของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

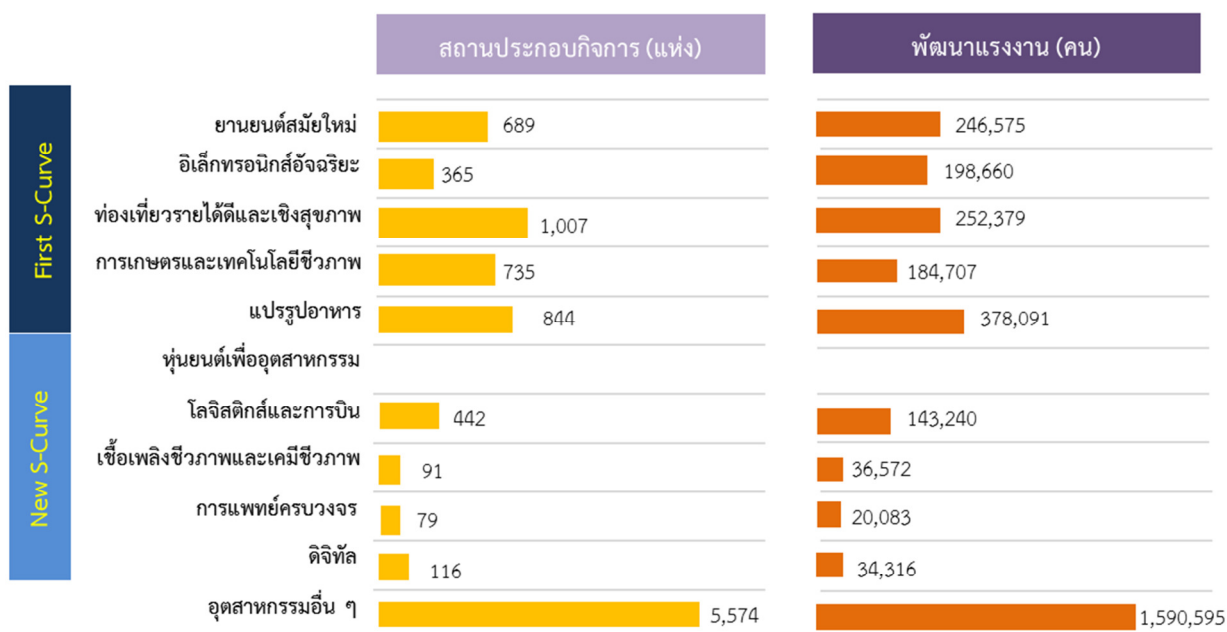


ที่มา : สถิติการพัฒนาฝีมือแรงงานปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

นอกจากนี้ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังส่งเสริมให้ผู้ประกอบการพัฒนาศักยภาพแรงงานในสถานประกอบการให้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะฝีมือสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและความสามารถในการแข่งขัน โดยการฝึกอบรมแรงงานเองหรือส่งไปรับการอบรมจากสถานฝึกอบรมแรงงานอื่น ผู้ประกอบการสามารถนำค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมมาขอรับการยกเว้นภาษีเงินได้เต็มจำนวน รวมทั้งสามารถขอรับความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕

สำหรับการส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ตั้งเป้าหมายให้สถานประกอบการจำนวน ๑๒,๐๐๐ แห่ง ดำเนินการพัฒนาทักษะแรงงานที่เป็น Super Worker จำนวน ๓,๗๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งผลการดำเนินงาน ณ วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๒ มีสถานประกอบการดำเนินการแล้ว ๙,๙๔๒ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๘๒.๘๕ ของเป้าหมาย และมีแรงงาน Super Worker เข้ารับการฝึกอบรมแล้วจำนวน ๓,๐๘๕,๒๑๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๓.๓๘ ของเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดแบ่งตามกลุ่มอุตสาหกรรมดังนี้ (รูปที่ ๔)

รูปที่ ๔ ผลการดำเนินงานฝึกอบรมแรงงานของสถานประกอบการกิจการ



ที่มา : สถิติการพัฒนาฝีมือแรงงานปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

นัยยะต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

เมื่อพิจารณาความต้องการแรงงานกลุ่ม First S - Curve และ New S - Curve และเป้าหมายการฝึกอบรมของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานแล้ว จะเห็นได้ว่า เพียงพอต่อความต้องการแรงงานเฉลี่ยต่อปี อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทักษะแรงงานทั้งในส่วนที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานดำเนินการเองและการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการดำเนินการฝึกอบรมแรงงานกระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมการผลิตเป็นส่วนใหญ่ทั้งยานยนต์สมัยใหม่ อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ และแปรรูปอาหาร หากพิจารณาในเชิงลึกจะพบว่า การที่ประเทศไทยผลิตยานยนต์จำนวนมากเป็นผลมาจากการเป็นฐานการผลิตให้กับบริษัทข้ามชาติ เช่น Toyota Ford General Motor และ BMW ซึ่งรับจ้างผลิตโดยที่ประเทศไทยไม่ได้มีเทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิตเป็นของตนเอง เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่ผลิตขึ้นส่วนเพื่อการส่งออก ซึ่งไม่ได้สร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจที่จะนำไปสู่การขยายตัวในระดับสูง

รูปที่ ๕ สัดส่วน GDP ของไทย (ปี ๒๕๐๓ - ๒๕๖๐)



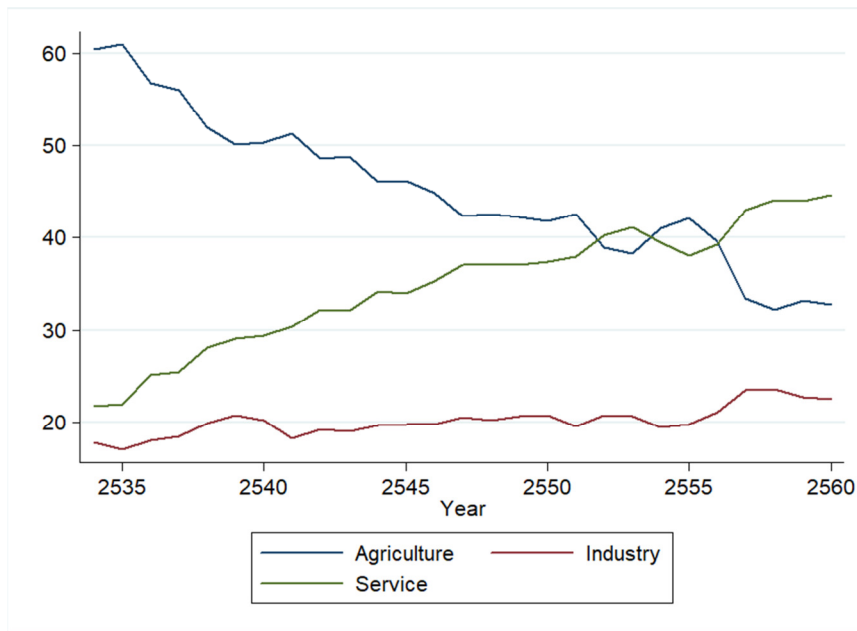
ที่มา : World Development Indicators, World Bank (๒๐๑๘)

ข้อมูลจาก World Development Indicators ของธนาคารโลกระบุว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีสัดส่วน GDP ของภาคบริการร้อยละ ๕๖.๒๙ ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ ๓๕.๐๕ และภาคเกษตรร้อยละ ๘.๖๕ (รูปที่ ๕) ขณะที่การจ้างงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคบริการร้อยละ ๔๕.๔๗ รองลงมาเป็นภาคเกษตรร้อยละ ๓๑.๙๙ และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ ๒๒.๕๔ (รูปที่ ๖) โดยจะเห็นได้ว่า ทั้งสัดส่วนการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและการจ้างงานอยู่ในภาคบริการ ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้ผ่านการพัฒนาจากภาคเกษตรกรรมมาสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงปี ๒๕๐๓ - ๒๕๓๙ และกลายเป็นประเทศในกลุ่มรายได้ปานกลาง (Middle Income Countries) ตั้งแต่ปี ๒๕๑๙^๒ ซึ่งวัดจากรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี (GNI per capita) ในช่วง ๙๙๖ - ๑๒,๐๕๕ เหรียญสหรัฐ ตามคำนิยามของธนาคารโลก^๓ (ปัจจุบันประเทศไทยมี GNI per capita อยู่ที่ ๕,๘๓๘ เหรียญสหรัฐหรือคิดเป็น ๑๔๐,๙๑๓ บาท) แต่ยังคงติดอยู่ในกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) มานานกว่า ๔๐ ปี การที่ประเทศไทยมุ่งเน้นการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่จึงอาจไม่สอดคล้องและไม่สามารถผลักดันการก้าวข้าม Middle Income Trap ได้ เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมสร้างมูลค่าเพียง ๑ ใน ๓ ของ GDP และมีสัดส่วนการจ้างงานน้อยที่สุด

^๒ https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib/_Article_๗Nov๒๐๑๗.pdf

^๓ <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-๒๐๑๘-๒๐๑๙>

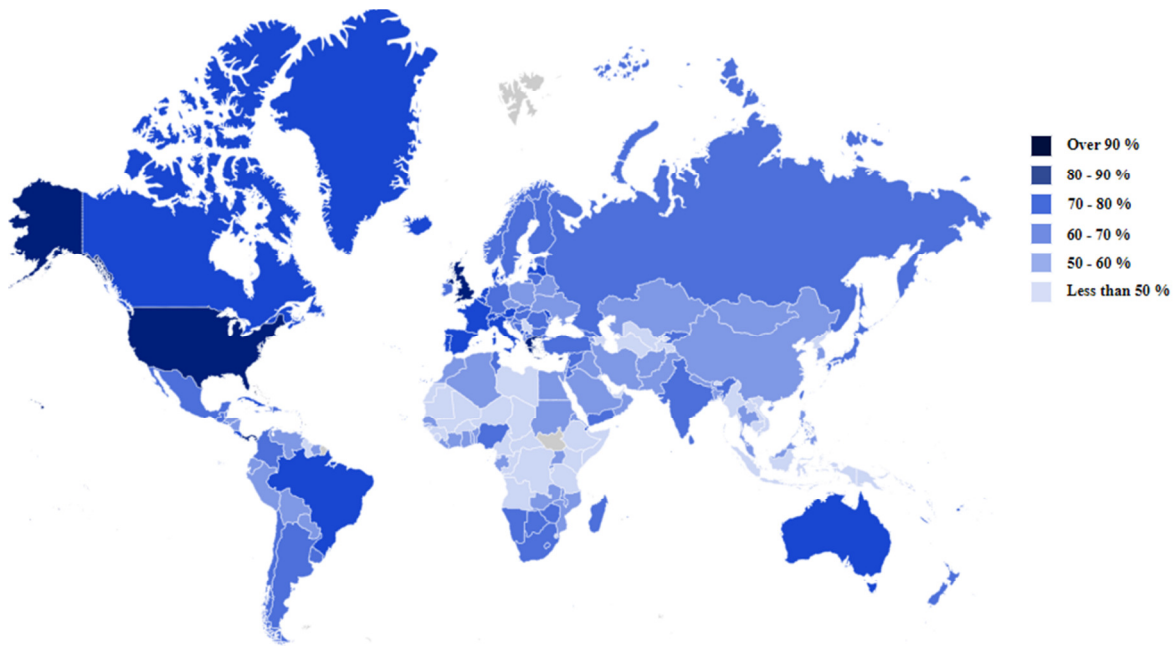
รูปที่ ๖ สัดส่วนการจ้างงานของไทย (ปี ๒๕๓๔ - ๒๕๖๐)



ที่มา : World Development Indicators, World Bank (๒๐๑๘)

ในทางเศรษฐศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจจากประเทศรายได้ต่ำ (Low Income Countries) ไปสู่ประเทศรายได้สูง (High Income Countries) จะต้องผ่านการพัฒนาภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และก้าวข้ามไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาคบริการ (Service-based Economy) ซึ่งประเทศในกลุ่ม High Income Countries แอบอเมริกาและยุโรปส่วนใหญ่ล้วนมีสัดส่วนภาคบริการต่อ GDP ในระดับสูง (รูปที่ ๗) เช่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร มีสัดส่วนภาคบริการร้อยละ ๗๗.๙ ๘๐.๒ และ ๘๐.๔ ตามลำดับ ประเทศ High Income Economies ในภูมิภาคเอเชีย เช่น สิงคโปร์ และฮ่องกง มีสัดส่วนภาคบริการร้อยละ ๗๕.๒ และ ๙๒.๗ ตามลำดับ ส่วนค่าเฉลี่ยของโลกอยู่ที่ร้อยละ ๖๕.๐ ดังนั้น หากประเทศไทยจะก้าวข้ามจากกลุ่ม Middle Income Countries ไปอยู่ในกลุ่ม High Income Countries จำเป็นต้องพัฒนาภาคบริการให้มีสัดส่วนต่อ GDP ให้สูงขึ้นในระยะยาว

รูปที่ ๗ สัดส่วนภาคบริการต่อ GDP ทั่วโลก



ที่มา : <http://statisticstimes.com/economy/countries-by-gdp-sector-composition.php>

กรณีศึกษาการพัฒนาทุนมนุษย์ของต่างประเทศ

การให้ความสำคัญกับการศึกษา

ประเทศในกลุ่ม High Income Countries จำนวนมากให้ความสำคัญกับพัฒนาทุนมนุษย์ผ่านการศึกษา ซึ่งสะท้อนจากตัวเลขงบประมาณที่ใช้กับการศึกษาของประเทศเทียบกับ GDP โดยค่าเฉลี่ยสัดส่วนดังกล่าวของโลก อยู่ที่ร้อยละ ๔.๘ แต่ประเทศฟินแลนด์ที่ได้รับการจัดอันดับว่ามีระบบการศึกษาที่ดีที่สุดในโลกใช้งบประมาณด้านการศึกษาร้อยละ ๗.๒ ของ GDP และเมื่อพิจารณาประเทศอื่น ๆ ทั้งในภูมิภาคอเมริกาและยุโรปก็มีสัดส่วนงบประมาณการศึกษามากกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาและแคนาดา สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ ๕.๐ และ ๕.๓ ตามลำดับ ขณะที่สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส สวีเดน และเดนมาร์กใช้งบประมาณด้านการศึกษาอยู่ที่ร้อยละ ๕.๗ ๕.๘ ๗.๗ และ ๗.๖ ของ GDP ตามลำดับ^๔ ส่วนประเทศไทยมีแนวโน้มใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่องจากที่เคยอยู่ในระดับร้อยละ ๔ ตัวเลขดังกล่าวลดเหลือเพียงร้อยละ ๒.๙ ของ GDP ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่ำที่สุดนับตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ สะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อระดับศักยภาพของทุนมนุษย์และการไม่พัฒนาของเศรษฐกิจไทย

^๔ <https://tradingeconomics.com/>

การพัฒนาทักษะแรงงาน

นอกเหนือจากการศึกษาที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแล้ว ประเทศ High Income Countries ยังให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนาทักษะแรงงาน ยกตัวอย่างเช่น เยอรมนี ได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานภายใต้นโยบาย Vocational Education and Training System (VET) รับรองโดยกฎหมาย The Vocational Training Act of ๑๙๖๙ ซึ่งเป็นการผนวกการพัฒนาทักษะแรงงานเข้ากับระบบการศึกษาในลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยนักเรียนจะได้รับทั้งการศึกษาจากโรงเรียนอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมจากบริษัทเอกชนเป็นเวลา ๒ ถึง ๓.๕ ปี เพื่อให้มีทักษะแรงงานตรงตามความต้องการของกิจการและอุตสาหกรรม ปัจจุบันมีอาชีวะที่อยู่ภายใต้นโยบาย VET จำนวนทั้งสิ้น ๓๓๐ อาชีพ^๕ และมีบริษัทให้การฝึกอบรมกว่า ๔๐๐,๐๐๐ แห่ง ซึ่งนักเรียนจะได้รับการศึกษา การฝึกอบรม การทดสอบ และการรับรองมาตรฐานอย่างเป็นระบบเหมือนกันทั่วประเทศ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า เยอรมนีมีอัตราการว่างงานของเยาวชน (Youth Unemployment Rate) เพียงร้อยละ ๖.๐ ต่ำที่สุดในสหภาพยุโรปซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๑๔.๙^๖ ความสำเร็จของนโยบายนี้อยู่ที่การร่วมมือของภาคเอกชน ซึ่งได้รับประโยชน์ไม่เพียงแต่ลดต้นทุนการรับสมัครงานแต่ยังช่วยลดความเสี่ยงของการจ้างแรงงานผิดประเภท เยอรมนีจึงได้รับการยอมรับจากทั่วโลกในฐานะประเทศต้นแบบของพัฒนาทักษะแรงงานที่มีประสิทธิภาพสูง โดยมีประเทศในยุโรปหลายประเทศได้นำรูปแบบนโยบายนี้ไปใช้พัฒนาแรงงานของตน เช่น ออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และเดนมาร์ก

ส่วนสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคอาเซียนเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้ส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงานอย่างเป็นระบบ โดยมีการตั้งกองทุนพัฒนาทักษะแรงงาน ๒ ประเภท^๗ ได้แก่ The Skills Development Fund เพื่อสนับสนุนการยกระดับทักษะแรงงานในสถานประกอบการ โดยใช้เงินทุนที่เรียกเก็บจากสถานประกอบการในลักษณะที่รัฐและเอกชนดำเนินการร่วมกัน และ The Lifelong Learning Fund ที่สนับสนุนการเรียนรู้และพัฒนาทักษะตลอดชีวิตของแรงงาน ซึ่งรัฐบาลให้การสนับสนุนงบประมาณทั้งหมด ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า แรงงานของสิงคโปร์มีการศึกษาและทักษะสูงขึ้น เห็นได้จากสัดส่วนแรงงานที่มีฝีมือต่อกำลังแรงงานรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓๘.๕ ในปี ๒๕๓๙ มาเป็นร้อยละ ๖๓.๐ ในปี ๒๕๕๘ (สัดส่วนดังกล่าวของไทยอยู่ที่ร้อยละ ๑๖.๕) และมี GNI per capita เพิ่มขึ้นจาก ๒๙,๗๓๙ เหรียญสหรัฐ มาเป็น ๕๐,๘๖๕ เหรียญสหรัฐ ในช่วงเวลาเดียวกัน สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของทักษะแรงงานที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด

^๕ <https://www.bmbf.de/en/the-german-vocational-training-system-๒๑๒๙.html>

^๖ <https://www.statista.com/statistics/๒๖๖๒๒๘/youth-unemployment-rate-in-eu-countries/>

^๗ <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPEDUCATION/Resources/๔๔๔๖๕๙-๑๒๐๔๖๕๖๘๖๗๔๐/๔๗๓๔๔๘๔-๑๒๐๔๗๔๒๒๓๕๘๓๖/Session๕๒-WDACorPresentation.pdf>

ขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกองทุนในลักษณะดังกล่าว มีเพียงกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้รับเงินจัดสรรจากรัฐบาลและเงินสมทบจากผู้ประกอบการในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการฝึกอบรมแรงงานได้ตามที่กำหนด โดยให้กู้ยืมกับผู้รับการฝึกอบรม ผู้ฝึกอบรม หรือผู้ประกอบการในการอบรมและทดสอบมาตรฐานพัฒนาฝีมือแรงงาน และให้เงินอุดหนุนในกิจการใด ๆ ที่ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ข้อมูล ณ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๒ กองทุนดังกล่าวมีเงินกองทุนประมาณ ๙๐๐ ล้านบาท โดยได้รับจัดสรรเงินเพื่อใช้ในการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๑๒๖ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานยังมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในด้านการพัฒนาทักษะแรงงานให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

การส่งเสริมผู้ประกอบการ

ในโลกยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หลายประเทศต่างให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มระดับสูง สวีเดนเป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาผู้ประกอบการด้านเทคโนโลยี (Startup Entrepreneurs) เห็นได้จากมูลค่าบริษัทด้านเทคโนโลยีที่มีมูลค่าเกิน ๑ พันล้านเหรียญสหรัฐหรือที่เรียกว่า ยูนิคอร์น ซึ่งมีมูลค่ารวมกันกว่า ๓.๕๙ หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ และมีจำนวนยูนิคอร์นต่อจำนวนประชากรมากเป็นอันดับ ๒ ของโลกรองจาก Silicon Valley ของสหรัฐอเมริกา โดยมีบริษัทสัญชาติสวีเดนที่มีชื่อเสียงระดับโลกอย่าง Skype SoundCloud CandyCrush และ Spotify ซึ่งเบื้องหลังความสำเร็จดังกล่าวเกิดจากนโยบายให้สิทธิลูกจ้างทุกคนสามารถลาพักงานโดยไม่ได้รับเงินเดือนไม่เกิน ๖ เดือน (tjänstledighet)^๘ เพื่อไปก่อตั้งธุรกิจของตนเอง โดยรัฐบาลยังส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการสร้างสรรค์นวัตกรรมด้วยการให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาและรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพ รวมทั้งมีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเป็นอันดับ ๔ ของโลก รองจากเกาหลีใต้ ฮังการี และนอร์เวย์ โดยผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในสวีเดนมีจำนวนสูงถึงร้อยละ ๙๕ เทียบกับสหรัฐอเมริกาที่มีผู้ใช้ร้อยละ ๘๔ ขณะที่ประเทศไทยมีจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ ๖๑ ของจำนวนประชากรทั้งหมด^๙

^๘ <https://www.weforum.org/agenda/๒๐๑๗/๑๐/why-does-sweden-produce-so-many-startups/>

^๙ <https://www.weforum.org/agenda/๒๐๑๙/๐๒/sweden-gives-all-employees-time-off-to-be-entrepreneurs/>

^{๑๐} http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=๖๘&template=๒R๑C&yearlytype=M&subcatid=๑

นอกจากนี้ เมื่อหันมาพิจารณาประเทศในภูมิภาคอาเซียนจะพบว่า หลายประเทศล้วนยูนิคอร์น และเป็นที่ยูนิคอร์นอย่างแพร่หลาย ได้แก่ อินโดนีเซียมียูนิคอร์นมากที่สุดถึง ๔ บริษัท คือ Go-Jek tokopedia traveloka และ Bugalapak สิงคโปร์มี ๑ บริษัท คือ sea มาเลเซียมี ๑ บริษัท คือ Grab ฟิลิปปินส์มี ๑ บริษัท คือ Revolution Precrafted และเวียดนามมี ๑ บริษัท คือ VNG ซึ่งล้วนเป็นธุรกิจบริการ ขณะที่ประเทศไทยไม่มียูนิคอร์น แม้แต่บริษัทเดียว สาเหตุหลักเนื่องจากบริษัทด้านเทคโนโลยีของไทยยังไม่มีผู้ใช้ในระดับนานาชาติ อีกทั้งคนไทยยังขาดผู้มีทักษะและความรู้ความเข้าใจเทคโนโลยี (Digital Literacy) รวมทั้งความรู้ด้านภาษาในการสร้างนวัตกรรมที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงควรตระหนักและนำตัวอย่างความสำเร็จจากประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาทุนมนุษย์ที่ยั่งยืนต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รายงานของ The Wharton School at the University of Pennsylvania และธนาคารโลก^{๑๑} ระบุว่า ประเทศไทยพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจนได้รับการกล่าวถึงในฐานะหนึ่งในประเทศ East Asian Miracle แต่หยุดชะงักในหลายทศวรรษที่ผ่านมาและติดอยู่ใน Middle Income Trap สาเหตุหลักมาจากการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือขั้นสูง ถึงแม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีความโดดเด่นในด้านอิเล็กทรอนิกส์และยานยนต์ แต่ยังคงพัฒนาทักษะแรงงานที่สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี รวมทั้งต้องสร้างสรรค่นวัตกรรมของตนเองที่จะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจในระยะยาว ซึ่งจากการศึกษาพัฒนาการเศรษฐกิจไทยและกรณีศึกษาต่างประเทศนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

๑. ประเทศไทยควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการเป็นประเทศรายได้สูง เพื่อหลุดพ้นจาก Middle Income Trap ซึ่งต้องอาศัยการกำหนดนโยบาย (Policy Direction) และเป้าหมายระยะเวลาจากรัฐบาลเป็นอันดับแรก เพื่อสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนและมีเป้าหมายไปในทางเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่ม Middle Income Countries เช่นเดียวกับประเทศไทย ได้ประกาศนโยบาย Vision ๒๐๒๐ ในปี ๒๕๓๔ หลังจากประสบความสำเร็จในการพัฒนานวัตกรรมการผลิตรถยนต์ Proton ของตนเอง โดยให้ความสำคัญกับการสร้างนวัตกรรม การศึกษา และการพัฒนาทักษะแรงงาน เพื่อเป้าหมายการหลุดพ้นจาก Middle Income Trap ภายใน ๓๐ ปี และเป็นประเทศในกลุ่ม High Income Countries ในปี ๒๐๒๐ ซึ่งจะต้องมี GNI per capita เกินกว่า ๑๒,๐๕๕ เหรียญสหรัฐ ข้อมูล ณ ปี ๒๕๖๑ มาเลเซียมี GNI per capita อยู่ที่ ๑๑,๒๒๑ เหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นกว่า ๔ เท่า จาก ๒,๕๖๐ เหรียญสหรัฐในปี ๒๕๓๔ ที่ประกาศ Vision ๒๐๒๐ จะเห็นได้ว่า มาเลเซียใกล้จะบรรลุเป้าหมายการเป็น High Income Countries แล้ว ทั้งที่มาเลเซียเข้ามาเป็นประเทศในกลุ่ม Middle Income Countries หลังจากประเทศไทยกว่า ๑๐ ปี

^{๑๑} <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/skilled-workforce-and-strong-rd-keys-thailand-๔๐-success>

๒. ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการศึกษามากขึ้น เนื่องจากเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาคน ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณด้านการศึกษา เนื่องจากประเทศไทยใช้งบประมาณดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่ำที่สุดในรอบเกือบ ๓๐ ปี ขณะที่ประเทศในกลุ่ม High Income Countries ใช้งบประมาณในส่วนนี้สูงกว่ามาก หรือแม้แต่มาเลเซียที่ตั้งเป้าเป็นประเทศ High Income Countries ก็ใช้งบประมาณด้านการศึกษาถึงร้อยละ ๔.๘ ของ GDP และเคยใช้สูงสุดถึงร้อยละ ๖ ของ GDP นอกจากนี้ ยังควรเชื่อมโยงการศึกษาเข้ากับการฝึกอบรมในสถานประกอบการ เพื่อให้แรงงานมีทักษะตรงตามความต้องการของผู้ประกอบกิจการ ดังเช่นตัวอย่างความสำเร็จในประเทศเยอรมนีที่รัฐและเอกชนร่วมกันพัฒนาแรงงานทั่วประเทศ ถึงแม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีบริษัทเอกชนบางแห่งจัดตั้งสถาบันการศึกษาและให้นักศึกษาเข้าไปฝึกงานจริง แต่เป็นเพียงการดำเนินการเฉพาะกลุ่ม ซึ่งยังไม่ได้รับการผลักดันเป็นระดับนโยบายชาติ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญในส่วนนี้ให้มากขึ้นเพื่อการพัฒนาการศึกษาของแรงงานอย่างเป็นระบบ

๓. ภาคบริการของไทยควรได้รับการส่งเสริมให้เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของประเทศ เนื่องจากครอบคลุมธุรกิจหลายประเภท จากคำนิยามของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภาคบริการของไทยประกอบด้วยธุรกิจก่อสร้าง คำส่งค้าปลีก โรงแรมและร้านอาหาร ขนส่ง การเงิน อสังหาริมทรัพย์ บริการภาครัฐ การศึกษา บริการสุขภาพ และธุรกิจภาคครัวเรือน ซึ่งมีสัดส่วนต่อ GDP และการจ้างงานสูงสุด ประกอบกับประเทศไทยมีความโดดเด่นและความเชี่ยวชาญด้านการท่องเที่ยว อาหาร และการบริการสุขภาพ ดังนั้น จึงควรกำหนดภาคบริการให้เป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ รวมทั้งยกระดับทักษะแรงงานให้มีผลิตภาพ (Productivity) สูงขึ้น ประกอบกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ควบคู่กัน เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจในส่วนของภาคบริการ หากพิจารณาเชิงเศรษฐศาสตร์โดยกำหนดให้ปัจจัยอื่นคงที่ (Ceteris Paribus) กล่าวคือ สมมติให้ Productivity ในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมไม่เปลี่ยนแปลง ถ้าแรงงานในภาคบริการมี Productivity สูงขึ้น จะทำให้ภาคบริการมีมูลค่าทางเศรษฐกิจและสัดส่วนต่อ GDP สูงขึ้นเช่นกัน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงควรเพิ่มโครงการฝึกอบรมแรงงานให้ครอบคลุมธุรกิจบริการ เพื่อสร้าง Productivity ให้กับแรงงานและสนับสนุนการมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาคบริการเช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วดังที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้น

๔. การให้ความสำคัญกับภาคบริการไม่ได้หมายความว่าควรหยุดการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม แต่ควรใช้กลไกอื่นที่เหมาะสมในการส่งเสริมและผลักดันภาคอุตสาหกรรมในฐานะที่เป็นเครื่องยนต์รองของเศรษฐกิจไทย ในส่วนการพัฒนาทักษะแรงงานควรใช้กลไกการส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการฝึกอบรมแรงงานของตนเองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีความเข้มแข็งทั้งในด้านองค์ความรู้และเงินทุน ซึ่งจะทำให้ฝึกอบรมได้ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการมากกว่าการให้ภาครัฐเข้าไปฝึกอบรมเอง อีกทั้งผู้ประกอบการยังได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการฝึกอบรม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐควรให้มาตรการให้สถานประกอบการดำเนินการทดสอบฝีมือแรงงานหลังการฝึกอบรมด้วย เนื่องจากที่ผ่านมาผู้ประกอบการจัดฝึกอบรมแรงงานและรายงานจำนวนผู้เข้าฝึกอบรมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพียงเพื่อสิทธิประโยชน์ทางภาษีและการไม่ต้องส่งเงินสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะทำให้การฝึกอบรมของสถานประกอบการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวและสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

๕. กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรเตรียมความพร้อมการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับแรงงานที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ซึ่งจะมีแรงงานบางส่วนต้องสูญเสียตำแหน่งงานจากการเข้ามาแทนที่ของ Artificial Intelligence และ Automation อย่างไรก็ดี รายงานของ World Economic Forum ระบุว่า ถึงแม้จะมีตำแหน่งงานทั่วโลกที่มีความเสี่ยงจะถูกแทนที่จำนวน ๗๕ ล้านตำแหน่ง โดยส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่เกี่ยวกับการผลิต การเงิน และการบริการลูกค้า แต่จะมีตำแหน่งงานใหม่เกิดขึ้นถึง ๑๓๓ ล้านตำแหน่ง โดยจะต้องมีพื้นฐานความรู้ด้านเทคโนโลยี เช่น ผู้พัฒนาซอฟต์แวร์และแอปพลิเคชัน นักวิเคราะห์เกี่ยวกับ Big Data ผู้ให้บริการเทคโนโลยีสารสนเทศ นักพัฒนาองค์กรไปสู่การใช้เทคโนโลยี เป็นต้น ซึ่งกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีเป็นทั้งความเสี่ยงและโอกาสสำหรับแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงมีภารกิจในการฝึกอบรมแรงงานให้มีความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว

๖. รัฐบาลควรพิจารณาขยายบทบาทกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานให้เป็นกลไกพัฒนาแรงงานให้เกิด Lifelong Learning เพื่อสร้าง Lifelong Employability ซึ่งเป็นแนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์ที่ได้รับยอมรับและสนับสนุนจาก International Labour Organization ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในการนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้คือ สิงคโปร์ที่มีการตั้ง The Lifelong Learning Fund ในการพัฒนาแรงงานของประเทศ และมีผลการดำเนินการเป็นที่น่าพอใจอย่างยิ่ง ประเทศไทยจึงควรนำตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยอาจให้เอกชนร่วมสมทบเงินกองทุนเพื่อร่วมกันพัฒนาทักษะใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกให้กับแรงงาน เช่น ภาษาและการสื่อสาร การใช้เทคโนโลยีและการประยุกต์ การเปลี่ยนจากแรงงานไปเป็นผู้ประกอบการ การสร้างสิ่งประดิษฐ์ และการสร้างธุรกิจ Startup ในลักษณะเป็นโรงเรียนแรงงานเพื่อการเรียนรู้ที่ไม่สิ้นสุด ซึ่งภาครัฐจะได้ประโยชน์จากการส่งผ่านนโยบายเป้าหมายในการพัฒนาประเทศไปยังแรงงานที่มีศักยภาพ ส่วนภาคเอกชนก็จะได้แรงงานที่มีทักษะสูงขึ้นตรงตามความต้องการเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจในระยะยาว

Asian Productivity Organisation (APO) (๒๐๑๘). **APO Productivity Data book ๒๐๑๘**.

Beth Davies, Connor Diemand-Yauman, and Nick van Dam (๒๐๑๙). **Competitive advantage with a human dimension: From lifelong learning to lifelong employability**. McKinsey Quarterly, February.

International Labor Organization (ILO) (๒๐๑๖). **ASEAN in Transformation: How technology is changing jobs and enterprises**. available at https://unctad.org/meetings/en/Presentation/cstd๒๐๑๖_p๒๔_Jae-HeeChang_ILO_en.pdf.

Joseph E. Stiglitz (๑๙๙๖). **Some lessons from the East Asian miracle**. *The World Bank research observer*. Vol. ๑๑, no. ๒, p. ๑๕๑-๑๗๗.

Pracha Koonathamdee (๒๐๑๓). **A Turning Point for the Service Sector in Thailand**. *ADB Economics Working Paper Series*. No. ๓๕๓.

The Wharton School at the University of Pennsylvania (๒๐๑๗). **Can Thailand Escape the Middle-income Trap?** available at <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/can-thailand-escape-middle-income-trap/>.

World Economic Forum (๒๐๑๘). **The Future of Jobs Report ๒๐๑๘**. Insight Report. Centre for the New Economy and Society.