

ความท้าทายของอุตสาหกรรม 4.0 และวาระคนเป็นศูนย์กลาง สำหรับอนาคตของงาน¹

The Challenges of Industry 4.0 and A Human- Centered Agenda for the Future of Work¹

กฤษฎา อีระโกศลพงศ์

Kritsada Theerakosonphong

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

E-mail: Kritsadathe@outlook.com

Received: Mar 15, 2019

Revised: Dec 12, 2019

Accepted: Dec 22, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้อภิปรายถึงอนาคตของงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
นำเสนอไว้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2013 ต่อมาพัฒนาให้วาระคนเป็นศูนย์กลาง
เป็นแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 2019 และสอดคล้องกับ
ธนาคารโลกนำเสนอการเปลี่ยนแปลงที่งาน โดยเฉพาะผลกระทบของเทคโนโลยีที่
เกิดขึ้นจากกระบวนการของอุตสาหกรรม 4.0 ทั้งสององค์กรจึงส่งเสริมการคุ้มครอง
ทางสังคม คุ้มครองสิทธิแรงงาน และสร้างทุนมนุษย์ อย่างไรก็ตามบทความนี้มีข้อ
ถกเถียงถึงแนวคิดทุนมนุษย์ เนื่องจากรากฐานการพัฒนาเน้นที่คนและสถาบัน แต่
การศึกษาเศรษฐศาสตร์ในสำนักชิคาโกเห็นแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตและทำความเข้าใจ
ปัญหาทางสังคมอย่างไม่ลุ่มลึก โดยไม่พิจารณาถึงความไม่เป็นธรรมการจ้างงาน และ

¹ บทความนี้ เสนอพร้อมกับหนังสือศตวรรษขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และเป็นปีที่
ILO นำเสนอวาระคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Agenda) เพื่อรองรับต่อปรากฏการณ์
ใหม่ในอนาคตของงาน (Future of Work)

สวัสดิการแรงงาน ทั้งนี้กรณีของไทยเน้นที่การพัฒนาทุนมนุษย์มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) เพราะเศรษฐกิจพอเพียงกลายเป็นตัวแบบของการพัฒนาทุนมนุษย์ภายหลังวิกฤติการเงินเอเชียในปี ค.ศ. 1997 จึงไม่ใช่เรื่องใหม่

คำสำคัญ: อุตสาหกรรม 4.0 อนาคตของงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ วาระคนเป็นศูนย์กลาง ทุนมนุษย์

Abstract

This paper discusses the Future of Work, which the International Labour Organization (ILO) proposed for the first time in 2013 and later developed as a human-centered agenda according to the international development approach in 2019. The proposal conforms to the World Bank's proposal on change to work, especially in terms of technological impacts created by the Industry 4.0 Paradigm. Both the ILO and the World Bank advocate social protection, labour regulation, and human capital development. However, the paper offers an argument on the concept of human capital, as development has a basis on individuals and institutions, but the Chicago school of economics views labours only as a production factor and thus lacks a deep understanding of social problems, without taking into account unfairness in employment and labour welfare. Thailand has focused on human development since the 8th National Economic and Social Development Plan (1997 - 2001). Thus, that Sufficiency Economy became a model for human capital development after the Asian Financial Crisis in 1997 is not a new issue.

Keywords: Industry 4.0, Future of Work, International Labour Organization, Human-Centred Agenda, Human Capital

1. บทนำ

ปรากฏการณ์ร่วมสมัยในปี ค.ศ. 2019 ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน (Labour) ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) และทุนมนุษย์ (Human Capital) ต่างถูกให้คำจำกัดความโดยอาศัยรากฐานความคิดและมีคำอธิบายของศาสตร์แขนงวิชาที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่นในทางเศรษฐศาสตร์อธิบาย (1) คำว่า ทุนมนุษย์ (Human Capital) ถือเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าและสามารถสร้างรายได้ จึงส่งเสริมให้เกิดการลงทุนที่ทุนมนุษย์ โดยไม่ได้ลงทุนแบบให้เปล่าเพื่อโอกาสการศึกษา จึงเป็นการพิจารณาโดยตั้งอยู่ต้นทุนและประโยชน์ (2) คำว่า แรงงาน (Labour) เป็นปัจจัยของการผลิต เหมือนที่ดินและทุน โดยทำงานเพื่อให้ได้สินค้าและบริการ สำหรับค่าตอบแทนที่ได้รับเรียกว่าค่าจ้าง (Wage) หรือเงินเดือน (Salary) ถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง (Rutherford, 2007) นอกจากนี้แรงงานถูกใช้ในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีชีวิต แตกต่างจากน้ำ อากาศ และอื่น ๆ (Herod, 2018) (3) คำว่า ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) ปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งในศาสตร์แขนงวิชาการจัดการ เป็นบทบาทของฝ่ายการจัดการที่ทำให้ทรัพยากรนี้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จนออกแบบเป็นขั้นตอนการทำงานในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM) ครอบคลุมการสรรหา ฝึกอบรม และค่าตอบแทน จึงมีความแตกต่างจากการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ที่แรกเริ่มเป็นข้อเสนอที่อยู่ในแขนงวิชาการบริหารภาครัฐ (Sutherland & Canwell, 2004)

ขณะที่ผู้เขียนไม่สามารถแยกคำว่าทุนมนุษย์ ที่นำเสนอโดยธนาคารโลก (World Bank: WB) และเวทีเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) เพราะบ่อยครั้งหลีกเลี่ยงการใช้คำว่าแรงงาน และสร้างเงื่อนไขของสมรรถนะและศักยภาพการแข่งขันของภาคธุรกิจ แม้แต่กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ที่จัดทำขึ้นโดยกระทรวงแรงงาน ก็เคยมีแนวคิดจะเปลี่ยนเป็นชื่อ “กระทรวงทรัพยากรมนุษย์” (Ministry of

Labour, 2017) ฉะนั้นการพัฒนาแรงงานและสวัสดิการในทศวรรษ 1990-2000 ถูกลดความสำคัญลง เพราะคนทำงานแข่งขันที่สมรรถนะ เพื่อเพิ่มมูลค่าให้มีราคาสูงขึ้น เพื่อเป็นหนึ่งในทรัพยากรที่ควรคุณค่าต่อการลงทุน

บทความนี้ จะนำเสนอในสามประเด็นหลัก คือ

ประเด็นแรก การอภิปรายและถกเถียงให้เห็นข้อเสนอว่าด้วยทุนมนุษย์ของนักเศรษฐศาสตร์ ทั้ง Theodore W. Schultz และ Gary Becker เริ่มปรากฏขึ้นมาตั้งแต่เมื่อไร และมีอิทธิพลอย่างไรต่อการพัฒนาทักษะแรงงานและส่งเสริมการมีงานทำในรูปแบบของสวัสดิการสังคม จึงทบทวนกลับมาที่สถานะองค์ความรู้ของเศรษฐศาสตร์สำนักชิคาโก

ประเด็นที่สอง การพิจารณาปรากฏการณ์แรงงานร่วมสมัยจากรายงาน Working for a Brighter Future² โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้เสนอ “วาระคนเป็นศูนย์กลาง” (Human-Centred Agenda) เพื่อรองรับต่ออนาคตของงาน (Future of Work) ขณะเดียวกันรายงาน The Changing of Nature of Work³ ที่เสนอโดย WB ก็ให้ความสำคัญต่อการลงทุนที่คน โดยเป็นหนึ่งในแนวนโยบายเพื่อสร้างทุนมนุษย์

ประเด็นที่สาม การวิเคราะห์เพื่อสร้างข้อถกเถียงต่ออุตสาหกรรม 4.0 โดยตั้งอยู่บนอุดมการณ์และนโยบายเสรีนิยมใหม่ ได้สร้างประโยชน์ต่อทุนมนุษย์อย่างไรและทำไมเวทีเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum:

² รายงาน Working for a Brighter Future จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการโลกว่าด้วยอนาคตของงาน (Global Commission on the Future of Work) ในปี ค.ศ. 2019 ได้เสนอวาระคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Agenda) โดยมีเป้าหมายเพื่อกำหนดนโยบายระดับประเทศให้รองรับต่ออนาคตของงาน และเป็นโอกาสเฉลิมฉลองวาระครบรอบ 100 ปีของ ILO พร้อมกับการฉลองปฏิญญาแห่งศตวรรษ (Centenary Declaration) ณ ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศระหว่างวันที่ 10-21 มิถุนายน ค.ศ. 2019

³ รายงาน The Changing of Nature of Work ที่จัดทำขึ้นเป็นรายงานประจำปีของธนาคารโลก ในปี ค.ศ. 2019 โดยให้ความสำคัญที่เทคโนโลยีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของงาน หรือกล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องจากการแทนที่คนทำงานโดยหุ่นยนต์ นอกจากนี้ยังปรากฏพื้นที่ดิจิทัลสำหรับการทำงาน เน้นที่การลงทุนที่ทุนมนุษย์ และการคุ้มครองทางสังคม

WEF) และ กลุ่ม 20 (Group of Twenty: G20) ต่างให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้ หรือเป็นความบังเอิญที่ประจวบเหมาะหรือมีเหตุผลอื่นใด

2. ทบทวนแนวคิดทุนมนุษย์สู่การลงทุนที่ทุนมนุษย์

แนวคิดทุนมนุษย์ เปรียบกับเป็นเหล่าเก่าในขวตใหม่ แท้จริงแล้วปรากฏขึ้นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยพัฒนาขึ้นมาจากนักเศรษฐศาสตร์สองคน คนแรกคือ Theodore W. Schultz (ค.ศ. 1902-1998) และคนที่สองคือ Gary Becker (ค.ศ. 1930-2014)

ลำดับแรก การวิเคราะห์ทุนมนุษย์ที่ระดับจุลภาค (Micro-Level) พบว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management: HRM) ในองค์กรยังไม่ปรากฏคำว่าทุนมนุษย์และประยุกต์ใช้ในการศึกษา เพราะระหว่างทศวรรษ 1950 ถึง 1980 พบว่า HRM ในองค์การภาครัฐ นิยมใช้คำว่าการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ตั้งอยู่บนองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มากกว่าจะใช้เศรษฐศาสตร์ การจัดการและบริหารองค์การ

ลำดับต่อมา การวิเคราะห์ทุนมนุษย์ที่ระดับมหภาค (Macro-Level) พิจารณาที่โครงสร้างและสถาบัน จัดเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม รัฐ และระหว่างประเทศ นอกจากนี้แนวคิดทุนมนุษย์ปรากฏขึ้นอย่างประจักษ์ในทศวรรษ 1990 โดยผู้เขียนกล่าวเช่นนี้เพราะอาศัยการทำความเข้าใจจากบทความที่ Gary Becker นำเสนอกับ WB เรื่อง Human Capital and Poverty Alleviation ปี ค.ศ. 1995 กล่าวคือ Becker สนับสนุนข้อเสนอที่ WB ขับเคลื่อนตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Nets) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปทางการศึกษา ด้วยเหตุนี้ WB จึงผลักดันให้รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เด็ก และพัฒนาทักษะเพื่อสร้างงานอาชีพ เพราะเป็นการลงทุนที่ทุนมนุษย์ในระยะยาว (Becker, 1995)

ถ้าพิจารณาข้อเสนอแรกเริ่มของ Becker เน้นที่การพัฒนาทุนมนุษย์ ไม่เฉพาะส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา กล่าวคือ Becker ยังเน้นที่ปัญหาสังคม และอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ เนื่องจากสภาพทางจิตใจเป็นสาเหตุทำให้มนุษย์ดำรงชีวิตโดยอยู่บนความแตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว ภาษา เพศ หรือปรากฏให้เห็นทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มคน เช่น นายจ้างกับลูกจ้าง ครูกับนักเรียน ผู้ผลิตกับผู้บริโภค แม้แต่ในระดับครอบครัวก็ประสบปัญหาเช่นกัน คือ การแต่งงาน การหย่าร้าง อัตราการเกิด และตายของประชากร และความมั่นคงทางสังคม ขณะเดียวกันระดับสังคมก็เกิดปัญหาอาชญากรรม ดังนั้นแนวทางการศึกษาของ Becker เป็นรากฐานที่สนับสนุนให้แก่วการศึกษาเศรษฐศาสตร์แรงงาน โดยพยายามใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายถึงพฤติกรรมทางสังคม นอกจากนี้ยังเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ของทุนมนุษย์กับรายได้และผลผลิตภาพแรงงาน (Becker, 1992; Teixeira, 2014)

Becker ยังชี้ให้เห็นว่า ทุนมนุษย์ได้รับการตระหนักขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และพัฒนาขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมในทศวรรษ 1960 แม้มีความพยายามย้อนกลับไปตีความถึงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบนข้อเสนอของ Adam Smith (ค.ศ. 1723-1790) จากหนังสือ Wealth of Nations ก็ตาม แต่อันที่จริงความคิดเช่นนั้นจำกัดให้ทุนมนุษย์เป็นเพียงปัจจัยการผลิต และจัดให้เป็นต้นทุนคงที่มากกว่าส่งเสริมให้เกิดการลงทุนและพัฒนาให้มีโอกาสความก้าวหน้าทางสังคม แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานพัฒนากลายเป็นทุนมนุษย์นั้น ได้รับผลสืบเนื่องจากการแบ่งงานกันทำ (Division of Labour) ตามความชำนาญเฉพาะ ผลที่ตามมาคือได้รับโอกาสการจ้างงานและค่าตอบแทนที่แปรผันกันไปตามสมรรถนะของทุนมนุษย์ที่ไม่เท่าเทียม (Savvides & Stengos, 2009)

ในเวลาต่อมา ทุนมนุษย์ก็กลายเป็นคำจำกัดความและมีการวัดที่มีความสลับซับซ้อน และต้องอาศัยการศึกษาจากหลายแนวทางการศึกษาทางสังคมศาสตร์ เพราะเกี่ยวกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และอาศัยการเปรียบเทียบความเจริญเติบโตของแต่ละประเทศจากจำนวนประชากรที่ได้รับการศึกษาในโรงเรียน

เช่น การอ่านออกและเขียนได้ แม้มีการพัฒนาทุนมนุษย์ในระบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การฝึกอบรมและการศึกษานอกโรงเรียนก็ตาม แต่ถ้าจะทำให้ประเทศพัฒนา เศรษฐกิจได้มากขึ้นเท่าไร ขึ้นอยู่กับการลงทุนที่ศึกษามากเพียงพอรึเปล่า ด้วย เหตุนี้ นโยบายสาธารณะตามที่ Schultz และ Becker เน้นความสำคัญ จึงมุ่งไปที่ นโยบายการศึกษา นอกจากนี้ มีผลงานสำคัญเกี่ยวกับการลงทุนโอกาสการศึกษา สนับสนุนให้ประเทศเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและยกระดับรายได้ประชาชาติ คือ หนังสือ Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis พิมพ์ครั้งแรกปี ค.ศ. 1964 โดย Becker และบทความ Capital Formation by Education ปี ค.ศ. 1960 โดย Schultz ทั้งยังพบว่าแนวคิดทุนมนุษย์ได้รับอิทธิพลจากแนวทาง เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (neo-Classical Economics) เพื่อวิเคราะห์การ กำหนดและตัดสินใจภายใต้ความเป็นเหตุผล (Savvides & Stengos, 2009)

แนวคิดทุนมนุษย์ตามที่ Schultz และ Becker นำเสนอไว้ จึงเป็นการ ลงทุนโดยส่งเสริมการศึกษา เพราะถือเป็นรูปแบบหลักที่ทั้งสองคนให้การสนับสนุน และเป็นระบบที่เป็นทางการ โดยรัฐทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรหรือให้เงินอุดหนุน เพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ เพื่อเป็นการลงทุนในระยะยาว แม้ภาครัฐจะต้องรับผิดชอบ ค่าใช้จ่าย แต่ในทางกลับกันก็เพิ่มมูลค่าให้แก่คนเหล่านี้ ส่งผลให้รัฐบาลพิจารณาถึง ความคุ้มค่าที่ได้รับกลับมา ขณะเดียวกันต้องจัดเตรียมบริการของโรงเรียนและเป็น ต้นทุนบริหารที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นครู บรรณารักษ์ และผู้บริหารสถานศึกษา โดยมี เป้าหมายเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่อาจมีข้อจำกัดของโอกาสสำหรับ การเข้าถึงทรัพยากร เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ที่ไร้สัญชาติและอยู่ห่างไกลจากโครงสร้าง พื้นฐาน จึงเป็นการกีดกันทางสังคมที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มคนชายขอบ ทั้งนี้การพัฒนาทุน มนุษย์ครอบคลุมทั้งปัจเจกบุคคลและครอบครัว โดยไม่จำกัดเฉพาะด้านการศึกษา ของเด็กในโรงเรียน แต่ยังพัฒนาทักษะโดยการฝึกอบรมอาชีพ และให้ความสำคัญ ต่อปัญหาสังคม จึงสนับสนุนการบริการทางการแพทย์ การย้ายถิ่นภายในประเทศ การขยายโอกาสการมีงานทำ และการศึกษาช่วงวัยผู้ใหญ่ หรือเรียกแนวทางนี้ว่า

การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) (Heckman, 2015; Savvides & Stengos, 2009; Schultz, 1960; 1961; Teixeira, 2014)

สำหรับ Becker แล้ว ได้รับอิทธิพลทางความคิดนี้มาจากสำนักชิคาโก (Chicago School) โดยศึกษาปริญญาเอกและมีโอกาสเรียนกับ Milton Friedman (ค.ศ. 1912-2006) โดยเฉพาะรากฐานความคิดทุนมนุษย์ไม่ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกโดย Becker แต่มีนักวิชาการในสำนักเดียวกันที่พัฒนามาก่อน คือ Theodore W. Schultz แต่ทั้ง Becker และ Schultz เรียกแรงงานเป็นทุนมนุษย์มาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 และแนวคิดนี้ถูกพัฒนาให้กลายเป็นทฤษฎีในทศวรรษ 1980 อันที่จริงผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าการลงทุนเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ ควรจัดสรรทรัพยากรให้ได้รับโอกาสเหมือนกันในรูปแบบถ้วนหน้าหรือควรจัดให้เฉพาะกลุ่มโดยอาศัยการคัดกรอง ในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องนโยบายสาธารณะ เนื่องจากการกระจายทรัพยากรมีผู้มีส่วนได้เสีย แต่ข้อเสนอที่ Becker อธิบายมาก็สนับสนุนให้ปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม เพราะท้ายที่สุดแล้ว ถ้าประชาชนมีงานทำ ย่อมมีรายได้ตามมาหมายความว่าผู้คนจะหลุดพ้นจากความยากจน กลายเป็นทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพและสร้างมูลค่าให้แก่รัฐ และที่สำคัญกว่านี้ปัญหาสังคมก็ลดลงตามมา (Becker, 1992; 1994; Na, 2012; Schultz, 1961; Teixeira, 2014)

อย่างไรก็ตาม ทุนมนุษย์ปรากฏขึ้นในการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์มาเจ็ดทศวรรษ แต่กล่าวว่าไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลาย ก็ไม่อาจกล่าวเช่นนั้นได้ เพราะข้อเสนอนี้ขยายตัวพร้อมกับบทบาทของนักเศรษฐศาสตร์สำนักชิคาโก โดยมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโลกหลังเผชิญวิกฤติน้ำมันในปี ค.ศ. 1973 แม้แต่ Becker ส่งเสริมให้ลงทุนที่ทุนมนุษย์เพื่อลดความยากจน แต่กลายเป็นแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศให้แก่ WB ในทศวรรษ 1990 (Becker, 1995) นอกจากนี้ WB ผลักดันโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการและสนับสนุนเงินทุนให้ประเทศกำลังพัฒนาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การลดความยากจน (Poverty Reduction Strategy Papers) ในรูปแบบของการอภิบาลที่ดี (Good Governance) (Grindle, 2004)

ท้ายนี้ Berker เสนอในต้นศตวรรษ 21 ถือเป็นยุคของทุนมนุษย์ โดยเป็นรูปแบบของทุนในเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ เพราะรองรับความรู้ สารสนเทศ ความคิด ทักษะ และสุขภาพของปัจเจกบุคคล จนทำให้ปัจเจกบุคคลตระหนักถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นความจำเป็นที่ต้องลงทุน การแบ่งงานกันทำเพื่อขยายออกสู่ระดับระหว่างประเทศ และยังกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมเชิงเทคโนโลยี (Becker, 2002)

ฉะนั้นแนวคิดทุนมนุษย์ที่พัฒนาโดยสำนักชิคาโก และ WB ต่างทำหน้าที่สนับสนุนแนวคิดนี้เพื่อขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจและสังคม กลายเป็นแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายตั้งแต่ทศวรรษ 1990 จนถึงปัจจุบัน และยังตอบข้อสังเกตที่ผู้เขียนที่มีความคลุมเครือได้ว่า การที่ WB และ ILO ส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 และยังมีรากฐานความคิดจาก Becker และ Schultz นอกจากนี้ประจวบเหมาะกับ WEF และ G20 เริ่มแสดงบทบาทต่อประเด็นนี้ แท้จริงแล้วในยุคอุตสาหกรรม 4.0 มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุนมนุษย์เป็นตัวแสดงหลัก และปรับตัวให้เข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงและทำให้ทักษะการทำงานกลายเป็นเงื่อนไขที่ถูกรสร้างเพื่อต่อรองการจ้างงาน

3. จากการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 สู่อนาคตของงาน

จากการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0⁴ เป็นข้อเสนอที่เกิดขึ้นจากที่ประชุม Hannover Fair ที่เยอรมนี ในปี ค.ศ. 2011 แต่ความสำเร็จนี้ผลักดันโดยตัวแสดงอย่าง WEF ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางให้เจ้าของบริษัทขนาดใหญ่ร่วมแลกเปลี่ยน

⁴ เยอรมนีเป็นประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่นำนวัตกรรมมาใช้มากขึ้น และสามารถรับมือจากวิกฤตการเงินโลกไว้ได้ดีกว่าประเทศอื่นในภาคพื้นยุโรป จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประสบความสำเร็จและพร้อมสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 ผลที่ตามมาคือ การเกิดระบบไซเบอร์กายภาพ (Cyber Physical Systems) โดยนำเทคโนโลยีมาใช้พัฒนาเครื่องจักรและระบบการผลิตในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรม เพราะนอกจากเน้นที่ประสิทธิภาพการดำเนินการ ยังอาศัยระบบอินเทอร์เน็ตของทุกสิ่ง (Internet of Things) เชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ เพื่อสร้างนวัตกรรมบริการ และพัฒนาระบบหุ่นยนต์ขึ้นมาใช้แทนกิจกรรมบางอย่างของมนุษย์

และกำหนดนโยบายการพัฒนาและเศรษฐกิจโลก ท่ามกลางการเปลี่ยนรูปของ
โลกอุตสาหกรรม จนปรากฏข้อเสนอว่าด้วยอนาคตของงาน (Future of Work)
อย่างแพร่หลาย และผลิตซ้ำอยู่เนื่อง ๆ แม้คำจำกัดความทำให้เกิดการตีความ
แตกต่างกันตามภารกิจของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังปรากฏ
หนังสือและผลงานวิชาการประเภทอื่นเกี่ยวกับอุตสาหกรรม 4.0 เมื่อพิจารณา
จากวรรณกรรมพบว่าไม่เป็นประเด็นการศึกษาทางสังคมศาสตร์ แต่ถูกครอบงำ
โดยศาสตร์แขนงวิชาการจัดการธุรกิจ พร้อมกับวิทยาศาสตร์ วิศวกรรม และ
เทคโนโลยีสารสนเทศ จนมีข้อสังเกตว่าสังคมศาสตร์ศึกษาอะไร และสนับสนุน
อุตสาหกรรม 4.0 อย่างไร⁵

แท้จริงแล้วเป้าหมายของอุตสาหกรรม 4.0 เพื่อให้เกิดการขยายตัว
ของระบบอุตสาหกรรมทุกภาคส่วน และส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
ทั้งนี้มีการจัดแบ่งองค์ความรู้และวิธีวิทยาเป็นแนวทางสังคม สมรรถนะ การ
ผลิต และพฤติกรรม เพราะแนวทางสำหรับการวิเคราะห์เหล่านี้รองรับต่อ
อุตสาหกรรม 4.0 โดยที่มนุษย์ไม่อาจแยกออกจากเทคโนโลยีได้ จึงก่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงตามมาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการใช้หุ่นยนต์แทนที่แรงงานมนุษย์
การพัฒนาระบบลอจิสติกส์ โดยเฉพาะการขนส่งและกระจายสินค้า การปรับปรุง
เทคโนโลยีของการผลิตให้รวดเร็วและอาศัยเทคนิค การพัฒนาระบบการสื่อสาร
อินเทอร์เน็ต และการใช้โปรแกรมอัตโนมัติเพื่อการผลิต (Sukhodolov, 2019, pp.
5-8)

ทั้งนี้ ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตก่อนนำเสนอบทความนี้ว่า การจัดแบ่งกระบวน
ทัศน์ของอุตสาหกรรม โดยอาศัยตัวเลขทางคณิตศาสตร์มากำกับตั้งแต่ 1.0 ถึง 4.0

⁵ หนังสือที่จัดพิมพ์เกี่ยวกับ ‘Industry 4.0’ โดยสำนักพิมพ์ Springer ปรากฏขึ้นมา
ค่อนข้างมากภายหลังปี ค.ศ. 2016 ตัวอย่างเช่น (1) Industry 4.0: Industrial
Revolution of the 21st Century โดย Elena G. Popkova, Yulia V. Ragulina และ
Aleksei V. Bogoviz ปี ค.ศ. 2019 (2) Industry 4.0: Managing the Digital
Transformation โดย Alp Ustundag และ Emre Cevikcan ปี ค.ศ. 2018 (3)
Industry 4.0: Entrepreneurship and Structural Change in the New Digital
Landscape โดย Tesseleno Devezas, João Leitão และ Askar Sarygulov ปี ค.ศ.
2017

และจัดเรียงประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมเป็นชุดองค์ความรู้ใหม่เพื่อเชื่อมโยงกับศาสตร์แขนงวิชาต่าง ๆ แม้จะอาศัยภูมิหลังทางความรู้ประวัติศาสตร์อันเป็นส่วนหนึ่งในสังคมศาสตร์ก็ตาม แต่ทำไมกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ รวมถึง WEF ต่างสนับสนุนเช่นนี้ แต่ในทางตรงข้าม ทำไมไม่เลือกใช้คำว่า ‘ใหม่’ (New หรือ Neo) และ ‘หลัง’ (Post) เช่น การศึกษาเศรษฐศาสตร์ (Economics) แต่เมื่อทบทวนกลับไปก่อนการจัดแขนงวิชาประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจว่าด้วย Neoclassical Economic เคยปรากฏการใช้คำว่า Neo- มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1900 (Veblen, 1900) ฉะนั้นที่ผ่านมาสังคมศาสตร์พยายามอธิบายปรากฏการณ์ของอุตสาหกรรมมาโดยตลอด ผู้เขียนเห็นว่าอุตสาหกรรม 4.0 ช่วงชิงพื้นที่จากโลกอุตสาหกรรมโดยอาศัยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

แม้มีการนำเสนอที่สะท้อนให้เห็นผลกระทบจากอุตสาหกรรม 4.0 ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เกิดพลังตอบโต้ต่อแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศนี้ มีหน้าซ้ำสะท้อนให้เห็นความถดถอยลงของสังคมศาสตร์ เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมได้เหมือนเคย อีกทางหนึ่งภาคธุรกิจกลับช่วงชิงพื้นที่ไว้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ในกระบวนทัศน์นี้มักกล่าวถึงความคิดเชิงวิพากษ์อย่าง Marxism ในชุดหนังสือ Dynamics of Virtual Work⁶ แต่เป็นไปไม่ได้ที่จะได้รับการสนับสนุนจากภาคธุรกิจ เพราะนอกจากมองเป็นคู่แข่งแล้ว ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมโลก นอกจากนี้มีการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างแรงงานมนุษย์กับเครื่องจักรหรือหุ่นยนต์ โดยปรากฏมาตั้งแต่ทศวรรษ 1900 ในข้อเสนอของ Frederick W. Taylor (ค.ศ. 1856-1915) ทำให้ระบบอุตสาหกรรมและการทำงานกลายรูปเปลี่ยนแปลงจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิต และผลิตภาพการทำงานตั้งอยู่บนพฤติกรรมมนุษย์ (Moore, Upchurch & Whittaker, 2018) กลายเป็นที่มาของการศึกษาเรื่องนี้ในศาสตร์แขนงวิชาต่าง ๆ ทั้งจิตวิทยาอุตสาหกรรม จิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาการทำงาน เป็นต้น

⁶ ปัจจุบันหนังสือในชุด Dynamics of Virtual Work มีถึง 18 เล่ม

<https://www.palgrave.com/gp/series/14954>

แม้ว่าเยอรมนีเป็นผู้ริเริ่มคำว่าอุตสาหกรรม 4.0 ขึ้นมาในปี ค.ศ. 2011 ก็ตาม แต่การเปลี่ยนรูปของโลกครั้งนี้ แตกต่างจากเดิมที่บทบาทของรัฐบาลแต่ละประเทศไม่ใช่ตัวแสดงหลักเหมือนเคย กลับกลายเป็นอภิสถิธิชนในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะบรรษัทขนาดใหญ่ก้าวขึ้นมามีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระการพัฒนาในระดับโลก โดยมี Klaus Schwab เป็นผู้ก่อตั้ง WEF และดำรงตำแหน่งประธานบริหาร แฉลงวาระนี้ผ่านหนังสือ The Fourth Industrial Revolution ในปี ค.ศ. 2016 ถือเป็นหมุดหมายทำให้โลกก้าวข้ามสู่กระบวนทัศน์อุตสาหกรรม 4.0 ทั้งนี้ยังอธิบายบริบททางประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนรูปอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และให้แนวทางรองรับต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมา ทั้งยังตอกย้ำให้เห็นว่าห่วงโซ่อุปทานโลกจะสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น แต่ผลกระทบต่อแรงงาน ทั้งสภาพการจ้างงาน และความยืดหยุ่นในมิติต่าง ๆ กลับไม่กล่าวถึงมากนัก (Schwab, 2016)

ขณะที่ WEF ถือเป็นกลุ่มที่ใช้สร้างมติดร่วมของเหล่าอภิสถิธิชน ยังมีผู้สนับสนุนบทบาทเช่นนี้หลายตัวแสดง โดยเฉพาะภาคเอกชน (Private Sector) มีการให้คำปรึกษาทางธุรกิจ เสนอรายงานและให้คำจำกัดความของอุตสาหกรรม 4.0 ไม่ว่าจะเป็น (1) McKinsey⁷ (2) PwC⁸ และ (3) Deloitte⁹ ในทางกลับกันมีความเห็นแย้งจากบริษัทให้คำปรึกษาทางธุรกิจเหล่านี้ โดยปรากฏให้เห็นอย่าง

⁷ McKinsey (2015, p. 11) เห็นว่าอุตสาหกรรม 4.0 ทำให้เกิดการขับเคลื่อนและสร้างเครือข่ายระหว่างอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดการพัฒนาห่วงโซ่มูลค่า ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อภาคธุรกิจ และมีพัฒนาการมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970-1980 อาศัยแนวทางการผลิตแบบ Toyota มาใช้ในภูมิภาคยุโรป เพื่อผลิตสินค้าปริมาณมาก ต่อมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 อาศัยแนวทาง Outsourcing และ Offshoring เพื่อลดต้นทุนและสร้างกำไรมากขึ้น โดยเฉพาะการย้ายฐานการผลิตไปประเทศกำลังพัฒนา มีความพร้อมของทรัพยากรมนุษย์ และจ่ายค่าจ้างในอัตราต่ำกว่าประเทศต้นทาง

⁸ PwC (2014, p. 7) เห็นว่าอุตสาหกรรม 4.0 เป็นการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ดิจิทัลและเชื่อมโยงระหว่างสินค้า ห่วงโซ่อุปทาน และรูปแบบของธุรกิจ โดยเน้นที่การให้บริการลูกค้าบนพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ๆ

⁹ Deloitte (2014, p. 3) เห็นว่าอุตสาหกรรม 4.0 เป็นขั้นบันไดของการพัฒนาองค์กร และการจัดการกระบวนการของห่วงโซ่ที่มีคุณค่าในอุตสาหกรรมการผลิต

ขบวนการแรงงานสากลและองค์การภาคประชาสังคม¹⁰ เนื่องจากผลประโยชน์จากกิจกรรมไม่ได้ตั้งอยู่บนผลกำไรเหมือนกับผู้ประกอบการในภาคธุรกิจ

นอกจากนี้ อุตสาหกรรม 4.0 ไม่ได้ผนวกมิติทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเข้าไว้ และเน้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จนเพิกเฉยละเลยต่อปัญหาสังคม ส่งผลสืบเนื่องมาถึงมนุษย์ โดยไม่ได้รับความสำคัญว่าเป็นต้นทุนที่มีมูลค่าเพราะยึดโยงกับค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ผู้เขียนพิจารณาว่าข้อเสนอของอุตสาหกรรม 4.0 เกิดขึ้นมาพร้อมกับบทบาทของ G20 เพราะวิกฤตการเงินโลก (Great Recession) ในปี ค.ศ. 2008 ทำให้เกิดข้อสังเกตถึงความชอบธรรมของระบบทุนนิยมโลกจะขับเคลื่อนโดยอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่อยู่หรือไม่ หรือจะก้าวสู่แนวคิดหรือลัทธิเศรษฐกิจทางเลือกอื่น จนช่วงเวลานั้นปรากฏให้เห็นคำอื่นเพื่อแทนที่ ‘Neoliberalism’ เช่น การใช้คำว่า ‘Post-’ มากำกับ เป็นต้น (Gill, 2012) แต่ระบบทุนนิยมโลกกลับไม่ล้มเหลว เพราะอาศัยความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ (United Nations: UN) เพื่อแก้ไขปัญหานี้ เช่น ILO เสนอข้อตกลงว่าด้วยงานโลก (Global Jobs Pact) โดยขับเคลื่อนเป็นส่วนหนึ่งของงานที่มีคุณค่า (Decent Work) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีงานทำและการคุ้มครองทางสังคม (ILO, 2009) ทั้งยังมี G20 และ WEF ร่วมผดุงรักษาผลกระทบที่เกิดขึ้นเชิงโครงสร้างและกลไกของทุนนิยม

¹⁰ ขบวนการแรงงานสากล IndustriALL (2017. p. 2) แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรม 4.0 ไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ เพราะเทคโนโลยีเชิงนวัตกรรมได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1900 แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่างหากที่ควรต่อการพิจารณาถึง เช่น การใช้อินเทอร์เน็ตสำหรับการทำงาน การปรากฏรูปแบบของการทำงานอย่าง Gig Economy การใช้เทคโนโลยี 3D-Printing และการใช้หุ่นยนต์ขั้นสูงในการผลิต ขณะเดียวกัน Friedrich-Ebert-Stiftung (2017) แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรม 4.0 ไม่ควรพิจารณาเฉพาะเป้าหมายทางธุรกิจ ทั้งการใช้เทคโนโลยี การกำหนดกฎระเบียบ การให้บริการและจัดการองค์การ แต่ต้องคำนึงถึงการเพิ่มมูลค่าให้แก่สังคม เพราะจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชีวิตของทุกคน ทั้งนี้ FES จึงสนับสนุนให้เทคโนโลยีทำงานร่วมกับนวัตกรรมสังคม (Social Innovation) แต่สิ่งที่พบเห็นจากอุตสาหกรรม 4.0 คือ การสร้างธุรกิจใหม่ได้สำเร็จและการใช้แก้ไขปัญหาร่วมสมัย แต่กลับไม่ใช่สิ่งใหม่เพราะยังขาดความเป็นนวัตกรรม

แม้ว่าอนาคตของงาน (Future of Work) ปรากฏขึ้นมาภายหลังวิกฤติเชิงโครงสร้างในครั้งนี้ และการเปลี่ยนรูปของอุตสาหกรรมเป็น 4.0 โดยปรากฏให้เห็นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2010 ที่กล่าวถึงคำว่า ‘อนาคตของงาน’ แต่ก็ไม่ได้เป็นความแปลกใหม่ เพราะในแขนงวิชาการจัดการและบริหารธุรกิจปรากฏมาก่อนแล้ว โดยพิจารณาถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์และพลวัตที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ไม่ว่าจะเป็น (1) ความยืดหยุ่นของการทำงาน พร้อมกับการรักษาต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน รวมถึงการส่งมอบบริการให้แก่ลูกค้า (2) กลุ่มคนรุ่นใหม่ที่เป็นกำลังแรงงานและจะก้าวสู่การเป็นผู้นำในองค์กร ทั้งยังขยายออกไปสู่การส่งเสริมบทบาทของผู้หญิงมากขึ้น (3) การใช้อินเทอร์เน็ตและฐานข้อมูลขนาดใหญ่ แตกต่างจากเดิมที่เป็นการผลิตแบบสายพานและเน้นผลิตในปริมาณมาก (4) พฤติกรรมใหม่จากการใช้สื่อเครือข่ายทางสังคม (5) การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เชื่อมโยงเพศสภาพและอัตลักษณ์เฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ยังเป็นการพิจารณาภาพมุมแคบเฉพาะในองค์กร (Morgan, 2014; Maitland & Thomson, 2014)

4. จากอนาคตของงานสู่วาระคนเป็นศูนย์กลาง

‘อนาคตของงาน’ (Future of Work) หรือในบางกรณีใช้คำว่า ‘งานในอนาคต’ โดย ILO เป็นตัวแสดงที่น่าเสนอเรื่องนี้ เพื่อรองรับต่ออุตสาหกรรม 4.0 และเริ่มต้นครั้งแรกจากรายงานประจำปีของผู้อำนวยการใหญ่ เสนอที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) ในปี ค.ศ. 2013 โดย ILO ได้ทบทวนการเปลี่ยนผ่านในโลกของการทำงาน เพื่อเสนอแนวทางว่าจะรับมืออย่างไรให้บรรลุความยุติธรรมทางสังคมตามอาณัติที่กำหนดขึ้นมาตั้งแต่การก่อตั้ง ILO โดยมีความท้าทายเจ็ดประการ ดังนี้ (ILO, 2013, pp. 3-14)

(1) ‘การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร’ มีจำนวนเพิ่มขึ้นรวดเร็วในภาคพื้นแอฟริกา ถ้าแรงงานไม่มีงานทำและรายได้ย่อมตกอยู่ภายใต้ความยากจน นอกจากนี้มีการย้ายถิ่นเพื่อหางานทำและโอกาสที่ดีกว่า และสังคมผู้สูงอายุที่สร้างความท้าทายต่อตลาดแรงงาน กลายเป็นประเด็นที่ UN ตระหนักถึงและควรร่วมกัน

แก้ไขปัญหานี้โดยอาศัยกลไกในระบบพหุภาคีขององค์การระหว่างประเทศ ฉะนั้น แนวทางของการสร้างงานอาชีพและการคุ้มครองทางสังคม จะใช้รองรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจ

(2) ‘ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม’ มีสาเหตุจากทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ทั้งการผลิตและการบริโภค ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ทั้งยังมีผลสืบเนื่องถึงการอพยพย้ายถิ่นและก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมตามมา แต่ประเด็นนี้ ILO เคยมีการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมมาแล้วที่ประชุมนานาชาติแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ปี ค.ศ. 1972 โดยเสนอให้จัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน และคำนึงถึงเทคโนโลยีจะสร้างความท้าทายระบบนิเวศ

(3) ‘เทคโนโลยีใหม่’ ทำให้เกิดรูปแบบธุรกิจใหม่ แต่ส่งผลกระทบต่องานอาชีพ และมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีอยู่แต่เดิม โดยเฉพาะการใช้หุ่นยนต์แทนที่ การจ้างแรงงาน และใช้ระบบอัตโนมัติเพื่อรองรับต่อการผลิตอุตสาหกรรม สร้างมูลค่าและผลผลิตการทำงานในปริมาณมากกว่าคนทำงาน นอกจากนี้เทคโนโลยีทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตรวดเร็ว และนวัตกรรมเชิงเทคโนโลยีทำให้การว่างงานมากขึ้น จึงต้องส่งเสริมให้แรงงานได้รับโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาทักษะ เพื่อเป็นทุนมนุษย์ที่สามารถช่วงชิงความได้เปรียบในตลาดแรงงาน

(4) ‘ความยากจน’ โดยแท้จริงแล้ว ILO แกลงไว้ในปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia)¹¹ ปี ค.ศ. 1944 ขณะที่ UN เสนอ MDGs¹² และมี WB แกลงต่อสู้กับความยากจนและได้จัดทำ PRSPs ต่อมาในปัจจุบันกลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ขับเคลื่อนพร้อมกับ SDGs¹³ เพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มคนเปราะบาง และที่สำคัญกว่านี้ งานที่มีคุณค่าก็ถูกรบรจุไว้ใน MDG ข้อที่ 1b และ SDG ข้อที่ 8 เพราะนอกจากจะลดความยากจนแล้ว ยังขยายไปสู่ความไม่เท่าเทียมที่ขยายตัวในกลุ่มชนชั้นกลางใหม่

(5) ‘ความเจริญเติบโตอย่างไม่เท่าเทียม’ ถือเป็นประเด็นใหม่ที่เกิดจากความยากจน จนปรากฏชนชั้นกลางขึ้นมา โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมทางรายได้มีสาเหตุจากความไม่สมดุลของการพัฒนา การเพิ่มขึ้นของคาร์บอน และประชากรผู้สูงอายุ นอกจากนี้มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะเพศทำให้ผู้หญิงไม่เท่าเทียมผู้ชาย แต่ ILO ยังไม่เน้นถึงกลุ่มเพศหลากหลาย ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นความเสี่ยงในระดับโลก และทุกปีจะมี WEF จัดทำรายงานนำเสนอไว้ แม้จะมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นแต่ไม่ได้หมายความว่ามีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึงและตั้งอยู่ความเป็นธรรม

¹¹ ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 26 ปี ค.ศ. 1944 มีสาระสำคัญคือ (1) แรงงานมีสิทธิ (2) เสรีภาพในการแสดงความเห็นและจัดตั้งสมาคม เป็นสิ่งสำคัญสู่ความก้าวหน้าอันยั่งยืน (3) ความยากจน ณ แห่งใดแห่งหนึ่ง ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกแห่ง (4) มนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อ และเพศใด มีสิทธิที่จะแสวงหาทั้ง สวัสดิภาพทางวัตถุและพัฒนาด้านจิตใจ ภายในเงื่อนไขของเสรีภาพและความมีศักดิ์ศรี ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสอันเท่าเทียมกัน

¹² เป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (MDGs) ระหว่างปี ค.ศ. 2001-2015 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข โดยที่ประชุมระดับโลกของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 2005 เห็นชอบให้งานที่มีคุณค่าบรรจุเป็นเป้าประสงค์ข้อที่ 1b เพื่อลดความยากจนและสร้างการมีงานทำ โดยมีผลอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2007 (ILO, 2005)

¹³ เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ระหว่างปี ค.ศ. 2016-2030 แบ่งออกเป็น 17 เป้าหมาย โดยงานที่มีคุณค่าได้บรรจุไว้ในเป้าหมายข้อที่ 8 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าและคามเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (General Assembly, 2014)

(6) ‘ความไม่สมดุลของการพัฒนาเกิดขึ้นในระยะยาว’ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ยิ่งกว่านี้ในประเทศกำลังพัฒนาพยายามทำให้เศรษฐกิจขยายตัวและเติบโตรวดเร็วตามประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น เมื่อครั้งที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจทำให้หลายประเทศลดการพึ่งพิงตลาดภายนอก ฉะนั้นงานที่มีคุณค่ากลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ขับเคลื่อนผ่านข้อตกลงว่าด้วยงานโลก พร้อมกระตุ้นความต้องการภายในประเทศ ทั้งด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงค่าจ้าง และการคุ้มครองทางสังคม

(7) ‘การเปลี่ยนรูปแบบของการผลิตและการจ้างงาน’ เกิดขึ้นจากความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน ส่งผลให้ผู้ประกอบการเน้นจ้างงานตามความต้องการของธุรกิจในรูปแบบอื่น นอกเหนือจากการทำงานเต็มเวลา ไม่ว่าจะเป็นงานบางเวลา งานชั่วคราว งานจ้างเหมาช่วง และงานจ้างตนเอง ขณะที่ ILO ส่งเสริมงานที่มีคุณค่าและให้มาตรฐานแรงงานหลักทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิพื้นฐานของแรงงาน รวมทั้งให้ภาคธุรกิจมีจรรยาบรรณเพื่อเป็นหลักปฏิบัติที่ดีต่อสังคม

ทั้งเจ็ดประเด็นและแนวโน้มภายใต้อนาคตของงาน ทำให้ ILO เสนอเจ็ดความริเริ่มเพื่อกำหนดแนวทางและบูรณาการความร่วมมือจากตัวแสดงที่ไม่เฉพาะระบบไตรภาคี (รัฐบาล ผู้ประกอบการ และแรงงาน) ปรากฏให้เห็นรายงานของผู้อำนวยการใหญ่ ในปี ค.ศ. 2015 มีความริเริ่มว่าด้วยอนาคตของงาน เป็นหนึ่งในเจ็ดความริเริ่ม แต่ถ้าพิจารณาถี่ถ้วนแล้วพบว่าทั้งเจ็ดความริเริ่มเป็นการบูรณาการภารกิจของ ILO ที่ดำเนินการมาหนึ่งศตวรรษไว้ทั้งหมด จะเพิ่มเติมเฉพาะภารกิจที่รองรับสถานการณ์ร่วมสมัย โดยเฉพาะงานสีเขียว (ILO, 2013, pp. 27-28; 2015; 2016a; 2017a; 2018a)

(1) ความริเริ่มว่าด้วยการอภิบาล (Governance Initiative) เป็นภารกิจแรกเริ่มมาตั้งแต่ก่อตั้ง ILO แต่ในความริเริ่มนี้ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างของการบริหารภายใน ILO และประเมินผลกระทบของปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรม (Declaration on Social Justice for a Fair

Globalization) โดยแถลงในปี ค.ศ. 2008 เพื่อส่งเสริมให้งานที่มีคุณค่าบรรลุความยุติธรรมทางสังคมในอนาคตของงาน

(2) ความริเริ่มว่าด้วยมาตรฐาน (Standards Initiative) ถือเป็นภารกิจแรกเริ่มของ ILO เพื่อส่งเสริมเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศและให้ ILO มีอำนาจบังคับใช้ต่อรัฐสมาชิก แต่ความริเริ่มนี้ เพื่อทบทวนระบบของการควบคุมและติดตามของการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานสากล นอกจากนี้ยังเสริมสร้างบทบาทของการจัดทำมาตรฐาน โดยให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตาม ทั้งที่มีการให้สัตยาบันอนุสัญญา หรือปฏิบัติตามบนความร่วมมือเฉพาะในกรณีต่าง ๆ

(3) ความริเริ่มว่าด้วยสีเขียว (Green Initiative) เป็นภารกิจที่รองรับต่อสถานการณ์ร่วมสมัยจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี หรือเรียกว่าการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรม (Just Transition) โดยนำงานที่มีคุณค่าเพื่อใช้สร้างเศรษฐกิจสีเขียว และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญกว่านี้คือการใช้เพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีวิธีการจัดการความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การป้องกัน การบรรเทา และการรับมือ ผลที่ตามมาที่ยืดโยงกับการพัฒนาทักษะและการคุ้มครองทางสังคมเพื่อรองรับต่องานสีเขียว

(4) ความริเริ่มว่าด้วยประกอบการ (Enterprise Initiative) เป็นภารกิจที่ ILO เน้นอย่างมากในทศวรรษ 1970 และจัดทำ MNE Declaration ในปี ค.ศ. 1977 เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่าง ILO และภาคธุรกิจ ให้รองรับต่อการขยายตัวของการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและการลงทุนระหว่างประเทศ จึงตระหนักถึงความสำคัญของภาคธุรกิจในทุกระดับ ตั้งแต่ขนาดย่อม ขนาดกลาง ถึงบทบาทของบริษัทข้ามชาติ ฉะนั้น ILO จึงเน้นภารกิจของการพัฒนาทักษะและสร้างงานอาชีพ

(5) ความริเริ่มว่าด้วยยุติความยากจน (End to Poverty Initiative) เป็นการส่งเสริมการมีงานทำและการคุ้มครองทางสังคม โดยสนับสนุนจากหุ้นส่วนความร่วมมือ เพื่อขจัดความยากจนและให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสมาชิก ควรบูรณาการความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ และวางกรอบปฏิบัติในระดับชาติ อย่างเช่น แผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า (Decent

Work Country Programmes: DWCPs) ที่สำคัญกว่านี้เป็นปัญหาที่กล่าวถึงเนิ่นนาน ถ้านับจากที่ ILO กล่าวอย่างเป็นรูปธรรมในปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย เบ็ดเสร็จแล้วล่วงเลยมากกว่าเจ็ดทศวรรษ

(6) ความริเริ่มว่าด้วยงานของผู้หญิง (Women at Work Initiative) เป็นการสร้างงานที่มีคุณค่าให้แก่ผู้หญิง เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติและความรุนแรงทุกรูปแบบ โดยให้ได้ค่าจ้างที่เป็นธรรมและได้รับโอกาสที่เท่าเทียม ไม่ถูกล่วงละเมิด และกีดกันต่อโอกาสต่าง ๆ แต่บ่อยครั้งยังถูกตีตราทางสังคม เป็นเหตุให้ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 2019 จัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 190 ว่าด้วยความรุนแรงและล่วงละเมิดต่อผู้หญิง เพราะสถานที่ทำงานยังมีปัญหานี้อยู่มาก

(7) ความริเริ่มว่าด้วยอนาคตของงาน (Future of Work Initiative) ถ้าพิจารณาแล้วจะพบว่าไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างค่อยเป็นค่อยไป และในโลกของการทำงานมีการปรับตัวมาโดยตลอด แต่ครั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีมีลักษณะของการก้าวกระโดดอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ เช่น โลกาวิวัฒน์ สภาพภูมิอากาศ และโครงสร้างประชากร ส่งผลให้เกิดการสร้างงานใหม่ ขณะเดียวกันงานเดิมที่มีถูกทำให้หายไป จึงเป็นโอกาสใหม่ให้แก่แรงงาน แต่ทักษะการทำงานยังไม่สอดคล้องกับงานใหม่

อย่างไรก็ตาม คำว่าอนาคตของงานกลับยังเกิดความคลุมเครือและไม่ชัดเจนของคำจำกัดความ ส่งผลให้ ILO พยายามขับเคลื่อนให้กลายเป็นความริเริ่มหลัก โดยจัดเวทีเสวนาระดับโลก (Global Dialogue) ว่าด้วยเรื่องอนาคตของงานที่เราต้องการ (The Future of Work We Want) ระหว่างวันที่ 6-7 เมษายน ค.ศ. 2017 เพื่ออภิปรายและให้ข้อเสนอแนะต่อสถานการณ์ของแรงงานร่วมสมัยที่มีความท้าทายต่อโลกของการทำงาน ขณะเดียวกัน ILO ให้ประเทศสมาชิกจัดเวทีเสวนาระดับชาติ (National Dialogue) หัวเรื่อง ‘National Future of Work Dialogues Structured around Four Centenary Conversations’ โดยกำหนดกรอบเวลาระหว่างเดือน ธันวาคม ค.ศ. 2015 ถึงกลางปี ค.ศ. 2017 เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนสี่ประเด็นในที่ประชุม คือ (1) กำลังแรงงานและสังคม (2) งานที่มีคุณค่าสำหรับทุก

คน (3) รูปแบบธุรกิจใหม่และห่วงโซ่อุปทานโลก (4) มาตรฐานแรงงานและเวทีเสวนาสังคม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลายภาคส่วน ไม่จำกัดเฉพาะผู้แทนจากระบบไตรภาคี ประกอบด้วย รัฐบาล สภานายจ้าง และสหภาพแรงงาน แต่บางประเทศขยายโอกาสการมีส่วนร่วมสู่นักวิชาการ องค์กรภาคประชาสังคม และกลุ่มสมาชิกอื่น ๆ ในสังคม เช่น ผู้แทนเยาวชน (ILO, 2017b; 2017c)

กรณีประเทศไทย กระทรวงแรงงานรับข้อเสนอของ ILO โดยจัดประชุมเรื่อง “Thailand 4.0” and the Future of Work ในวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 2017 เพื่ออภิปรายผลกระทบของเทคโนโลยี ความสัมพันธ์ของการจ้างงาน และบริบทของยุทธศาสตร์ชาติหรือประเทศไทย 4.0 เพื่อให้รองรับต่อพลวัตของอุตสาหกรรม 4.0 และให้งานที่มีคุณค่าถูกใช้ขับเคลื่อนร่วมกับอนาคตของงาน¹⁴ นอกจากนี้การจัดเวทีเสวนาระดับชาติ ยังได้จัดทำบทความที่ถอดมาจากการสัมภาษณ์ผู้แทนจากภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งสะท้อนให้เห็นสถานการณ์แรงงานภายใต้วาระประเทศไทย 4.0 เห็นได้ว่าปัญหาหลักที่ทำให้มีความสำคัญ คือ ระบบการศึกษาควรมีการวิจัยพัฒนาให้รองรับธุรกิจใหม่ ขณะเดียวกันการพัฒนาเยาวชนในอาชีวศึกษาเพื่อรองรับอุปสงค์ของตลาดแรงงาน นอกจากนี้ระบบการศึกษายังขาดการเรียนรู้ที่ทำให้เยาวชนกลายเป็นแรงงานที่มีทักษะการใช้ชีวิต เทคโนโลยี และภาษาอังกฤษ เพราะในเวลานี้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จำเป็นอย่างยิ่งที่หุ้นส่วนความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ต้องร่วมคิดและทำ ไม่ว่าจะเป็น (1) การสร้างงานใหม่รองรับงานที่ถูกทำให้หายไปหรือเปลี่ยนแปลงจากเดิม โดยให้คำนึงถึงความเหลื่อมล้ำทางรายได้และมีการคุ้มครองทางสังคม (2) แม้เน้นที่การ

¹⁴ เวทีเสวนาระดับชาติที่กระทรวงแรงงานจัดขึ้นตามความร่วมมือของ ILO เพื่อรองรับต่ออนาคตของงาน ในหัวเรื่อง “Thailand 4.0” and the Future of Work สืบค้นที่ <https://www.youtube.com/watch?v=e0UxAAyvtkn&t=117s> และรายงานสรุปเรื่อง การประชุมเสวนาระดับชาติเรื่อง ไทยแลนด์ 4.0 และอนาคตของงาน วันพุธที่ 29 มีนาคม 2560 ณ โรงแรมคอนราด กรุงเทพฯ สืบค้นที่ <http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/fw5.pdf>

พัฒนาทุนมนุษย์ แต่จำกัดเฉพาะแรงงานในภาคทางการมากกว่าให้ความสำคัญที่แรงงานในภาคไม่เป็นทางการและแรงงานย้ายถิ่น (3) การริเริ่มให้ปฏิรูปการศึกษาและเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ เช่น กระทรวงแรงงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งมหาวิทยาลัยจะสร้างกำลังแรงงานอย่างไรให้รองรับต่อความต้องการของผู้ประกอบการในตลาดแรงงาน (Baxter, 2017)

หลังจาก ILO ส่งเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากแต่ละประเทศที่จัดเวทีเสวนาระดับชาติ จึงจัดทำรายงานเรื่อง ‘Synthesis Report of the National Dialogues on the Future of Work’ เผยแพร่เมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 2017 (ILO, 2017c) ต่อมาจัดทำรายงานเรื่อง ‘Inception Report for the Global Commission on the Future of Work’ ครอบคลุมถึงสี่ประเด็นในรายงานเรื่อง ‘The Future of Work We Want: A Global Dialogue’ (ILO, 2017d) เพื่อให้คณะกรรมการโลกว่าด้วยอนาคตของงาน (Global Commission on the Future of Work) พิจารณาต่อไป โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อปรึกษาหารือและเสวนากับผู้แทนหลายภาคส่วนจำนวน 28 คน ระหว่างปี ค.ศ. 2017-2018 แบ่งออกเป็นสี่ครั้งย่อย ได้แก่ ครั้งที่ 20-22 ตุลาคม ค.ศ. 2017 ครั้งที่สอง วันที่ 15-17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 ครั้งที่สาม วันที่ 15-17 เมษายน ค.ศ. 2018 และครั้งที่สี่ วันที่ 15-17 พฤศจิกายน ค.ศ. 2018 ผลลัพธ์จากการประชุมได้จัดพิมพ์ออกมาเป็นรายงานเรื่อง ‘Work for a Brighter Future’ เผยแพร่ในวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 2019 เพื่อใช้อภิปรายในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 108 ระหว่างวันที่ 10-21 มิถุนายน ค.ศ. 2019 ที่สำคัญรายงานฉบับนี้นำเสนอ ‘วาระคนเป็นศูนย์กลาง’ (Human-Centred Agenda) โดยแบ่งออกเป็นสามเสาหลัก ดังนี้ (ILO, 2019a)

เสาที่หนึ่ง คือ การลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของคน แบ่งออกเป็น (1) การสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต (2) การลงทุนที่สถาบันนโยบาย และยุทธศาสตร์ เพื่อสนับสนุนให้คนรองรับต่อการเปลี่ยนผ่านในอนาคตของการทำงาน (3) การเสริมสร้างความเท่าเทียมทางเพศ ทั้งการคุ้มครองสิทธิ การได้รับโอกาสที่เท่าเทียม และการจัดความรุนแรงรูปแบบต่าง ๆ ในสถานที่ทำงาน

โดยเฉพาะการเสริมสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่ผู้หญิง (4) การจัดเตรียมระบบการคุ้มครองทางสังคม ตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต หรือครอบคลุมวงจรชีวิต และขยายไปสู่แรงงานในภาคไม่เป็นทางการเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ และค่าจ้างที่ไม่แน่นอน โดยเฉพาะงานในดิจิทัลแพลตฟอร์ม

เสาที่สอง คือ การลงทุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสถาบันและกฎเกณฑ์ เพื่อให้เกิดความสมดุลและเป็นธรรมระหว่างนายจ้างและแรงงาน นอกจากนี้มีการเปลี่ยนผ่านที่เป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ (1) มีการรับรองสิทธิพื้นฐานแรงงาน เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย (2) การกำหนดชั่วโมงการทำงานและมีเวลาส่วนตัว เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงาน โดยให้มีเวลาส่วนตัวมากขึ้น แต่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลิตภาพแรงงาน (3) การส่งเสริมเวทีเสวนาสังคมเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้แทนแต่ละฝ่ายสามารถเจรจาต่อรองร่วมกัน (4) เทคโนโลยีก่อให้เกิดการสร้างงานใหม่ แต่ขาดมาตรการรองรับสิทธิและคุ้มครองให้แก่แรงงาน ทำให้เกิดปัญหาประติศฐ์ ทุนยนต์ และระบบสังการต่าง ๆ มีบทบาทต่อการทำงาน และทักษะแรงงานก็ถูกลดทอนความสำคัญลง

เสาที่สาม คือ การลงทุนที่งานที่มีคุณค่าและความยั่งยืน ให้สอดคล้องกับวาระ 2030 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนตามแนวทางของ UN โดย (1) สร้างความเท่าเทียมทางเพศและโอกาสสำหรับการประกอบกิจการขนาดย่อมและกลาง (2) ภาคธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อทางสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นที่การพัฒนากิจกรรมเศรษฐกิจในเขตชนบท การส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทั้งเชิงกายภาพและดิจิทัลแพลตฟอร์ม และพัฒนาระบบการอภิบาลในภาคธุรกิจ หรือเรียกว่าแนวทางปฏิบัติที่ดี รวมทั้งการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย

ในอนาคตของงานที่น่าเสนอโดย ILO ตระหนักถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีขั้นสูง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ปัญญาประดิษฐ์ ระบบอัตโนมัติ และหุ่นยนต์ ก่อให้เกิดการสร้างงานใหม่ ขณะเดียวกันงานเก่าที่มีอยู่มาแต่เดิมก็เริ่มถูกแทนที่ ทางหนึ่งพิจารณาว่ามีผู้ว่างงานเกิดขึ้น แต่อีกทางหนึ่งเห็นว่าสร้างโอกาสใหม่ให้แก่แรงงาน อย่างไรก็ตามปัญหาที่ประสบในปัจจุบัน คือ ทักษะไม่รองรับกับ

งานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ขณะที่ทักษะที่ได้รับการพัฒนามาก็อาจเท่าทันต่องานใหม่ ฉะนั้นการพัฒนาทักษะการทำงานให้แก่ทุนมนุษย์ จึงเป็นการลงทุนที่เกิดขึ้นได้ตลอดทุกช่วงของวงจรชีวิต ไม่จำกัดเฉพาะการศึกษาที่เป็นทางการในโรงเรียน และนอกจากผลกระทบของเทคโนโลยี ต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โลกภิวัตน์ และโครงสร้างประชากร เนื่องจากเป็นปัจจัยที่จำกัดความ โดยคณะกรรมการธิการโลกว่าด้วยอนาคตของงาน ด้วยเหตุนี้อนาคตของงานจึงให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงาน การขยายทางเลือกหรือโอกาส การลดช่องว่างจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ และความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นต่อประชากรโลก (ILO, 2019a; Balliester & Elsheikhi, 2018)

อนาคตของงานจึงมีข้อควรต่อการขบคิด โดยเฉพาะผลกระทบก่อให้เกิดแรงงานเสี่ยง (Precarious Labour) หรือที่ Guy Standing เรียกว่า ‘Precariat’ หรือช่วงชั้นล่างสุดในสังคม¹⁵ คล้ายคลึงสินค้ามากกว่าเป็นแรงงานที่มีชีวิตเฉกเช่นมนุษย์ เนื่องจากไม่มีความมั่นคงทางรายได้และงานอาชีพ นอกจากนี้ระบบค่าจ้างยืดหยุ่นทำให้กระจายรายได้ไม่เท่าเทียม และได้รับเพียงค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงควรมีมาตรการแก้ไขปัญหานี้ เช่น สนับสนุนนโยบายการคลังและการคุ้มครองทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การออกแบบระบบการศึกษาในโรงเรียนเพื่อให้เยาวชนได้รับการพัฒนาทุนมนุษย์ และการสร้างงานอาชีพเพื่อรองรับรูปแบบของการทำงานบางเวลาและงานสัญญาจ้างชั่วคราว แต่การป้อนเข้าสู่ตลาดแรงงานกลับมีคนจำนวนมากกลายเป็นช่วงชั้นเงินเดือน (Salarariat) ส่วนใหญ่เป็นช่วงชั้นที่ได้รับการศึกษา แต่ตกอยู่ภายใต้ภัยอันตรายทางการเงินของหนี้สิน

¹⁵ Precariat เป็นช่วงชั้นระดับล่างสุด อาจเปรียบได้กับทาสในระบบทุนนิยมโลก โดยที่ Guy Standing แบ่งไว้สามกลุ่ม ได้แก่ (1) ช่วงชั้นระดับล่างสุดที่เป็นครอบครัวหรือชุมชนของชนชั้นแรงงานที่อยู่มาแต่เดิม (2) ช่วงชั้นระดับล่างสุดที่เป็นคนย้ายถิ่นหรือคนชาติพันธุ์อื่น โดยไม่มีสถานะเป็นพลเมือง (3) ช่วงชั้นระดับล่างสุดที่มีโอกาสได้รับการศึกษา แต่มีสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ในช่วงชั้นเงินเดือน (หรือที่นิยมเรียกว่ามนุษย์เงินเดือน) และกังวลใจว่าทายาทจะกลายเป็นช่วงชั้นระดับล่างสุด

ค่าจ้างต่ำ และไม่มีสิทธิประโยชน์การทำงาน ที่สำคัญยังมีความเสี่ยงกลายเป็นช่วงชั้นล่างสุดในสังคม แม้จะมีแรงงานจำนวนไม่น้อยยกสถานะทางสังคมกลายเป็นช่วงชั้นช่วงชั้นผู้เชี่ยวชาญ (Proficians) ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้คำปรึกษาและช่างเทคนิค แต่เป็นการจ้างงานยืดหยุ่น จึงมีเพียงเฉพาะช่วงชั้นอภิสิทธิ์ (Elite) ที่รอดพ้นโดยอยู่เหนือจากความเสี่ยงของระบบทุนนิยมโลก (Standing, 2010; 2012; 2014)

อันที่จริง อนาคตของงานเป็นปรากฏการณ์ที่ Standing พิจารณาว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการก่อรูปฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ขณะที่ ILO ไม่กล่าวถึงชุดนโยบายเศรษฐกิจฉันทามติวอชิงตัน ทั้งที่เป็นผลกระทบของเสรีนิยมใหม่ มีกล่าวแต่โลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมิติทางสังคม เช่น ประเด็นของ (1) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไม่สมดุล (2) การค้า การลงทุนจากต่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายทางการเงินเสรี (3) ชีวิตความเป็นอยู่ด้านการทำงาน รายได้ และที่อยู่อาศัย (ILO, 2004) แต่ไม่ตั้งข้อสังเกตไปถึงโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมและความยากจน แม้ ILO เสนอแนวทางเพื่อลดผลกระทบจากงานที่มีความเสี่ยง จึงใช้ระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคม แต่ยังไม่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของโครงสร้างและสถาบัน (Hagemeyer, 2011)

ที่สำคัญกว่านั้นมีการเคลื่อนไหวโดยขบวนการแรงงานสากล IndustriALL เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 2012 มีการวิจารณ์ที่งานที่มีความเสี่ยงมีสาเหตุจากเทคโนโลยีใหม่และห่วงโซ่อุปทานโลก โดยการณรงค์ดำเนินการมาทุกปี และกำหนดให้วันงานที่มีคุณค่าสากล ตรงกับวันที่ 7 ตุลาคมของทุกปี เพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ในเรื่องนี้ (Seby, 2012) กลายเป็นที่มาให้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตต่ออนาคตของงานของ ILO ที่เสนอ ‘วาระคนเป็นศูนย์กลาง’ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทุนมนุษย์อย่างไร โดยพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน งาน และการมีงานทำ ไว้ดังนี้

(1) การจ้างงานไม่มีมาตรฐานแรงงาน (Non-Standard Employment) ไม่ว่าจะเป็นงานบางเวลา งานชั่วคราว งานว่าจ้างผ่านผู้แทน และงานอิสระ โดยมีลักษณะสำคัญคือความยืดหยุ่น ทั้งเวลาการทำงาน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ แต่

ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้แรงงานกลายเป็นทางเลือกมากขึ้น ผลที่ตามมาคือความเสี่ยงที่ได้รับการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีความมั่นคงในงาน อาชีพและรายได้ และขาดการคุ้มครองทางสังคม (ILO, 2016b) โดยเฉพาะห่วงโซ่อุปทานโลก (Global Supply Chains) เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาเช่นนี้มาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 โดย ILO ก็พยายามรองรับปัญหานี้ด้วย MNE Declaration (ILO, 2016c)

(2) รูปแบบของการจ้างงาน เปลี่ยนผ่านมาสู่แรงงานดิจิทัล แพลตฟอร์ม (Digital Labour Platforms) มากขึ้น แม้ทำให้แรงงานมีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนรุ่นใหม่ใน Generation Y ก็ตาม แต่ ILO ก็ศึกษาอนาคตของงานจะมุ่งสู่งานที่มีคุณค่าได้อย่างไร โดยการทำงานบนแพลตฟอร์มต้องอาศัยเครื่องมือดิจิทัล และการทำงานขึ้นอยู่กับความต้องการหรือการว่าจ้างรายครั้ง โดยพบมากในงานอิสระมากกว่าผู้ว่าจ้างประจำ (ILO, 2018b)

(3) เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (Informal Economy) เป็นสัดส่วนแรงงานจำนวนมาก แต่ขาดการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมาย เสรีภาพการรวมกลุ่ม และเจรจาต่อรอง โอกาสการฝึกอบรมและพัฒนา สภาพแวดล้อมการทำงานไม่ปลอดภัย และการคุ้มครองทางสังคม ดังที่ ILO เสนองานที่มีคุณค่าเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านจากภาคไม่เป็นทางการมาสู่ที่เป็นทางการ (ILO, 2014) แต่จะทำเช่นนี้ได้ต้องบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนา การเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย การประสานความร่วมมือของสถาบันต่าง ๆ และส่งเสริมให้มีเวทีเสวนาสังคม (ILO, 2018c)

โดยสรุป อนาคตของงานที่ ILO นำเสนอเป็น ‘วาระคนเป็นศูนย์กลาง’ แสดงให้เห็นความสำคัญของแรงงานในฐานะทุนมนุษย์จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องการเปลี่ยนแปลงจากผลกระทบของเทคโนโลยี โดย ILO เสนอมาตรการเชิงรุก คือ การให้พัฒนาทักษะและสร้างงานให้รองรับต่ออุปสงค์ในตลาดแรงงาน และมาตรการเชิงรับ เป็นการคุ้มครองสิทธิการทำงานและการคุ้มครองทางสังคม เพื่อส่งเสริมให้เกิดงานที่มีคุณค่าและการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น ILO ให้ความสำคัญที่ทุนมนุษย์ในวาระที่ ILO ครบรอบหนึ่งศตวรรษปี ค.ศ. 2019 ยังแถลงปฏิญญาหนึ่งศตวรรษ (Centenary Declaration) ในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 2019b)

แต่กระแสการพัฒนาปัจจุบัน ไม่เฉพาะการศึกษาของเยาวชนในโรงเรียนเท่านั้น แต่ขยายโอกาสให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) เพื่อสอดคล้องและเข้ากับข้อเสนอที่เกริ่นไว้ของนักเศรษฐศาสตร์สำนักชิคาโก เนื่องจากไม่เชื่อเหมือนกับ Schultz ที่เห็นว่าการศึกษาเป็นปัจจัยหลักให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่กลับคล้ายคลึง Gary Becker ที่พิจารณานโยบายและปัญหาสังคม มาพิจารณาถึงโอกาสทางการศึกษาและสุขภาพ นอกจากนี้ยังสนับสนุนการพัฒนาทักษะเป็นแนวทางหลักของรองรับต่ออุตสาหกรรม 4.0 โดยเฉพาะพลวัตที่เกิดขึ้นจากการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน และงานในดิจิทัลแพลตฟอร์ม ซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้แรงงานในภาคทางการออกสู่ที่ไม่เป็นทางการโดยไม่ทันรับมือหรือไม่สนใจ จนเป็นข้อสังเกตต่อนาคตของงาน เพราะมีแรงงานเสี่ยงถูกเพิกเฉยและละเลยออกจากกระแสหลักของการพัฒนา และงานที่มีคุณค่าก็ไม่สนับสนุนให้แรงงานเสี่ยงอยู่บนศูนย์กลางของวาระการพัฒนาตามที่ ILO เสนอไว้

5. ทุนมนุษย์ในวาระคนเป็นศูนย์กลางและแนวนโยบายของประเทศไทย

ผู้เขียนพิจารณา ‘ทุนมนุษย์’ โดยอาศัยแนวคิดที่ Becker ทำความเข้าใจว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ไม่เฉพาะการศึกษาในวัยเด็กและวัยรุ่น แต่ขยายครอบคลุมการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการพัฒนาทักษะและฝีมืออาชีพ เนื่องจากการพัฒนาทุนมนุษย์ต้องคำนึงถึงการเจริญเติบโตตามวงจรชีวิตของมนุษย์ นอกจากนี้การคุ้มครองทางสังคม กลายเป็นอีกมาตรการที่ Becker เสนอกลไกของตาข่ายความปลอดภัยทางสังคมมารองรับต่อการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อลดความยากจน จนกล่าวได้ว่าในทศวรรษ 1990 WB ใช้กลไกนี้ลดความเปราะบางและความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา (Becker, 1995) ที่สำคัญตาข่ายความปลอดภัยยังได้รับความชอบธรรมจากระเบียบเศรษฐกิจโลก เพราะบรรจุไว้ในฉันทามติวอชิงตันฉบับปรับปรุงในปี ค.ศ. 2003 (Fischer, 2012) ส่งผลให้แนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศของ WB ตระหนักถึงเรื่องนี้ แต่ภารกิจของ WB ไม่เน้นที่โครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ยึดโยงเกี่ยวกับการศึกษา แรงงาน สุขภาพ และอื่น ๆ

จากรายงานประจำปีการพัฒนามนุษย์ของ WB เรื่อง ‘The Changing Nature of Work’ ประจวบเหมาะกับ ILO ที่เสนอความริเริ่มหนึ่งศตวรรษอนาคตของงานเพื่อเฉลิมฉลองครบรอบหนึ่งศตวรรษของการก่อตั้งองค์การ และรองรับต่ออนาคตของงาน โดยรายงานฉบับนี้ของ WB นอกจากพิจารณาถึงผลกระทบของเทคโนโลยีและแสดงให้เห็นว่างานเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรแล้ว ยังให้ความสำคัญต่อการสร้างทุนมนุษย์ กล่าวคือ WB ให้คำจำกัดความของทุนมนุษย์ ประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ และสุขภาพ หากพิจารณาบทบาทของ WB ในทศวรรษ 2000 ก่อนข้างชัดเจนว่าส่งเสริมรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาหรือที่มีรายได้ต่ำให้ลงทุนการศึกษาเพื่อสร้างทุนมนุษย์ นอกจากจะเน้นที่ความรู้แล้ว ยังพัฒนาทักษะของพฤติกรรมสังคม ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น มีความเห็นอกเห็นใจ จัดการความขัดแย้ง และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (World Bank, 2019)

อย่างไรก็ตาม การลงทุนในการศึกษาไม่เพียงพอสำหรับการสร้างทุนมนุษย์ โดย WB พิจารณาบริบทของประเทศกำลังพัฒนาว่าต้องให้ความสำคัญต่อการดูแลสุขภาพและโภชนาการของเด็ก เพราะเป็นปัจจัยที่ยึดโยงกับโอกาสของการศึกษาในโรงเรียน ถ้าได้รับการปรับปรุงและเติมเต็มในสองประเด็นนี้ ก็จะทำให้มีสุขภาพกายและจิตที่ดีตาม ด้วยเหตุนี้การลงทุนที่ทุนมนุษย์กลายเป็นผลสืบเนื่องในระยะยาวสำหรับการเพิ่มผลิตภาพแรงงานและลดความยากจน ที่สำคัญสนับสนุนให้เด็กและครอบครัวมีชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับค่าจ้างที่สูงขึ้น ในทางปฏิบัติพบว่าปัจเจกบุคคลและครอบครัวไม่มีต้นทุนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องจัดเตรียมแผนงานทางสังคม โดยจัดให้บริการสังคมเพื่อเข้าถึงการรักษาพยาบาล หรือให้เงินโอนเพื่อให้มีเงินซื้ออาหารบริโภคหรือเป็นค่าใช้จ่ายให้บุตรหลานใช้ที่โรงเรียน ส่งผลให้การคุ้มครองทางสังคมมีความสำคัญและสนับสนุนต่อการลงทุนที่ทุนมนุษย์ (World Bank, 2019)

แต่รายงานฉบับดังกล่าวของ WB มีการถกเถียงในวารสารชื่อ ‘Global Labour Journal’ กล่าวคือ ผลกระทบของเทคโนโลยีที่เสนอว่าทำให้เกิดงานใหม่มาแทนที่ แต่เหมือนว่าจะทำลายงานเก่า ขณะที่เทคโนโลยีจะสร้างโอกาสใหม่ต่อ

สังคม โดยเฉพาะการลงทุนในการศึกษาให้แก่แรงงาน และเปลี่ยนรูปของนโยบายสังคมให้รองรับอย่างเป็นสากลผ่านการคุ้มครองทางสังคม เพราะอันที่จริง (1) สภาพแรงงานอ่อนแอและอำนาจการต่อรองระหว่างทุนและแรงงานไม่สมดุลในห่วงโซ่อุปทานโลก (2) รูปแบบการจ้างงานไม่มีมาตรฐานและสภาพการจ้างงานที่ไม่มั่นคง โดยเฉพาะงานในดิจิทัลแพลตฟอร์ม ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลชีวิตการทำงาน (3) กลไกการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานจำเป็นต้องปฏิรูปเช่นเดียวกับระบบกฎหมายภายในประเทศ และ (4) การจัดเตรียมระบบการคุ้มครองทางสังคมต้องพิจารณาถึงแรงงานที่ทำงานบนดิจิทัลแพลตฟอร์มเพราะเริ่มขยายตัวมากขึ้น ส่งผลให้การใช้จ่ายภาษีเพื่อจัดสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้า ต้องกลับมาทบทวนให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย (Anner, Pons-Vignon & Rani, 2019)

นอกจากรายงานที่กล่าวถึง ILO และ WB แล้ว ยังปรากฏว่ามี G20 และ IMF กล่าวถึงอนาคตของงาน แต่พิจารณาเช่นเดียวกันว่าเกิดขึ้นจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ทั้งนี้ G20 จัดประชุมในปี ค.ศ. 2018 ที่อาร์เจนตินา กำหนดให้อนาคตของงานเป็นหนึ่งในวาระของการประชุม และยังมีอีกสองวาระคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและห่วงโซ่อุปทานที่ยั่งยืน ทั้งนี้สาเหตุที่ G20 ตระหนักถึงอนาคตของงานเพราะการพัฒนาของเทคโนโลยีมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลผลิตแรงงาน การมีงานทำ ความไม่เท่าเทียม และการแข่งขันทางการค้า ดังนั้น G20 จึงเน้นที่การพัฒนาทักษะ การสร้างงาน โอกาสการทำงาน โดยเฉพาะรูปแบบของการทำงานใหม่ ภาคไม่เป็นทางการ งานดิจิทัลแพลตฟอร์ม แรงงานทาสสมัยใหม่ การคุ้มครองทางสังคม และการมีงานทำของคนพิการ (G20 Argentina, 2018a; 2018b)

ในกรณีของประเทศไทย ให้ความสำคัญต่อทุนมนุษย์มาตั้งแต่หลังวิกฤติการเงินเอเชีย (Asian Financial Crisis) หรือวิกฤติการณ์ต้มยำกุ้ง ในปี ค.ศ. 1997 โดยหลังจากนี้สภาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (ค.ศ. 1997-2001) โดยปรากฏว่าเน้น ‘คนเป็นศูนย์กลาง’ และมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนา ครอบคลุมทั้งการศึกษาของเด็ก

การพัฒนาทักษะและให้ความรู้แรงงาน การช่วยเหลือและยกระดับศักยภาพของผู้ด้อยโอกาส การรักษาสื่อตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการลดความยากจน เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความกินดีอยู่ดี ฉะนั้นการสร้างและพัฒนาทุนมนุษย์ในแผนฉบับนี้ ไม่เฉพาะส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาทักษะการทำงาน แต่ยังให้ความสำคัญต่อสุขภาพและโอกาสทางสังคม ที่สำคัญกว่านี้แนวทางการพัฒนาของไทยกลับครอบคลุมถึงการคุ้มครองทางสังคมตามแนวทางการพัฒนาระหว่างประเทศของ WB และ ILO แต่ยังไม่กล่าวถึงในแผนฉบับนี้

ตามมาด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (ค.ศ. 2002-2006) จะเห็นได้ว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ ค่อนข้างขัดมากขึ้นสำหรับแนวทางการพัฒนาของไทย โดยเนื้อหาระบุถึงการพัฒนาคุณภาพของคนและการคุ้มครองทางสังคม แต่เน้นที่ตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม โดยนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาบูรณาการเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประชาชน จนกล่าวได้ว่าข้อเสนอนี้ปรากฏมากกว่าสองทศวรรษแล้ว แต่อนาคตของงานที่ขับเคลื่อนใน ‘**วาระคนเป็นศูนย์กลาง**’ ของ ILO ถือเป็นผลสืบเนื่องจากอุตสาหกรรม 4.0 ส่งผลให้เกิดรูปแบบของงานและการจ้างงานเกิดการเปลี่ยนแปลงตามเทคโนโลยีใหม่ กลายเป็นความแตกต่างเกิดขึ้นจากบริบทภายในประเทศและระหว่างประเทศ นอกจากนี้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงมีความก้าวหน้าเทียบเท่าองค์การระหว่างประเทศใน UN ที่นำเสนอให้ประเทศกำลังพัฒนานำไปปฏิบัติ

ที่น่าสนใจกว่านี้ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) จัดทำรายงานการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งประเทศไทย ในปี ค.ศ. 2007 โดยกล่าวถึงเศรษฐกิจพอเพียงสนับสนุนการพัฒนาทุนมนุษย์ เพื่อความกินดีอยู่ดีและมีความยั่งยืนมากกว่าความมั่งคั่ง เน้นเสริมสร้างศักยภาพของการใช้ชีวิต สุขภาพ ความรู้ และความคิด นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาจากระดับฐานราก หรือให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แต่ก็ไม่ต่อต้านหรือปฏิเสธกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากโลกาภิวัตน์ เพียงแต่ให้ประชาชนมีภูมิคุ้มกัน (UNDP, 2007) ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2016 ได้มีความร่วมมือ

ของภาครัฐกิจ ภาครัฐ และมหาวิทยาลัย จัดทำหนังสือ ‘Sufficiency Thinking: Thailand's Gift to an Unsustainable World’ เพื่อเสนอเศรษฐกิจพอเพียงเป็น การสร้างวิถีคิด (Mindset) โดยเริ่มต้นตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล จึงทำให้ข้อเสนอนี้ ที่เคยปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ระบุไว้ว่านำไป ปฏิบัติได้ตั้งแต่ระดับครอบครัว สังคม และรัฐ จึงเป็นข้อสังเกตใหม่ของการตีความ วิถีคิดแบบพอเพียง นอกจากนี้ที่เคยกล่าวว่าเป็นปรัชญาหรือทฤษฎีก็ควรกลับมา ทบทวนกันใหม่อีกครั้ง เพราะในหนังสือเล่มดังกล่าวยังกล่าวถึงกรณีศึกษาเช่น SCG ได้นำมาประยุกต์ในทั้งกลยุทธ์องค์กรและนโยบายการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ทั้ง ยังเป็นแนวทางให้บรรษัทคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อทางสังคมและจัดสรรประโยชน์ คืนให้แก่ชุมชนท้องถิ่น (Avery & Bergsteiner, 2016)

6. บทส่งท้าย

คำว่า “คน แรงงาน ทรัพยากรมนุษย์ และทุนมนุษย์” ถูกใช้แทนที่กัน ตามวาระการพัฒนา กระบวนทัศน์ หรือประโยชน์ในแต่ละศาสตร์แขนงวิชา พบว่า ทุนมนุษย์ถูกใช้ในเศรษฐศาสตร์โดย Theodore W. Schultz และ Gary Becker มาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1950 จนกล่าวได้ว่าการที่ศาสตร์หรือแขนงวิชาการจัดการ ทรัพยากรมนุษย์กล่าวถึงทุนมนุษย์ในทศวรรษ 1980 แท้จริงแล้วเป็นอิทธิพลทาง เศรษฐศาสตร์ และคำดังกล่าวก็ได้รับการกล่าวถึงมากขึ้นในทศวรรษ 1990 พร้อม กับการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ที่สำคัญการลงทุนที่ทุนมนุษย์ ต้องเข้าใจว่าไม่ได้ เน้นเฉพาะการศึกษาวัยเด็กและวัยรุ่นในระบบโรงเรียน แต่ครอบคลุมถึงการศึกษา ตลอดชีวิต และการพัฒนาทักษะให้รองรับต่อการทำงาน รวมทั้งการบริการทาง การแพทย์ อาหารโภชนาการ และโอกาสทางสังคม

ทุนมนุษย์เป็นแนวคิดที่แพร่หลายและถูกใช้โดยองค์การระหว่างประเทศ ใน UN เพื่อกำหนดแนวทางและนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยบทความ นี้เน้นที่ ‘วาระคนเป็นศูนย์กลาง’ ที่เสนอขึ้นโดย ILO ด้วยเหตุที่โลกของการทำงาน เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีใหม่และอุตสาหกรรมที่มีความเป็นพลวัต

ส่งผลให้การจ้างงานและรูปแบบของการทำงานเปลี่ยนแปลงตาม นอกจากนี้มีการสร้างความยั่งยืนและงานที่มีคุณค่า โดยมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิพื้นฐานแรงงาน ส่งผลให้ข้อเสนออนาคตของงานไม่เฉพาะ ILO ที่ตระหนักถึง แต่มี WB, IMF, G20, WEF ก็ตระหนักถึงประเด็นนี้ โดยส่วนใหญ่เน้นเฉพาะผลกระทบของเทคโนโลยีที่ทำให้งานเปลี่ยนแปลงไป หรือเกิดงานใหม่ขึ้นมา แต่ที่ขาดไม่ได้คือควรมีระบบการคุ้มครองทางสังคมเป็นหลักประกันในกรณีของการเผชิญความเสี่ยงและครอบคลุมตลอดทุกช่วงชีวิต โดยไม่จำกัดเฉพาะวัยแรงงาน

ในท้ายนี้ ข้อสังเกตที่เกิดขึ้นจากวาระคนเป็นศูนย์กลางให้ลงทุนที่คนในฐานะทุนมนุษย์จะเกิดขึ้นได้อย่างไรภายใต้งานที่มีความเสี่ยง เพราะเวลานี้จะเห็นได้จากแรงงานในดิจิทัลแพลตฟอร์ม เป็นตัวอย่างที่แสดงถึงภาคธุรกิจมีความจำเป็นหรือไม่ที่ส่งเสริมให้มีการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรอง การส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน การสร้างความสมดุลชีวิตการทำงาน และความผูกพันในองค์กร เพราะความยืดหยุ่นของตลาดแรงงานและวิถีชีวิตที่ไม่มีแม่แต่สถานที่ทำงาน รวมถึงได้รับค่าจ้างตามชิ้นงาน และสิทธิประโยชน์ที่ไม่จำเป็นสำหรับกลุ่มคน Generation Y แท้จริงแล้วภาครัฐ มีกระทรวงแรงงานรองรับภารกิจในเรื่องนี้ แต่กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) กลับไม่มีแนวทางรองรับในเรื่องนี้และไม่สอดคล้องกับแนวทางของ ILO และ WB แม้จะตระหนักถึงผลกระทบจากอุตสาหกรรม 4.0 และวางกรอบตามยุทธศาสตร์ชาติก็ตาม แต่กลับเน้นหนักที่การพัฒนาทักษะใหม่และปรับตัวของแรงงานเพื่อใช้รองรับต่องานรูปแบบใหม่ ทั้งที่จริงการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดไม่ควรเพิกเฉยต่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานและสร้างหลักประกันพื้นฐานการทำงานให้ครอบคลุมสำหรับทุกคน

เอกสารอ้างอิง

- Anner, M., Pons-Vignon, N. & Rani, U. 2019. "For a Future of Work with Dignity: A Critique of the World Bank Development Report, The Changing Nature of Work". **Global Labour Journal**, 10(1): 2-19.
- Avery, G. C. & H. Bergsteiner, H. 2016. "**Sufficiency Thinking: Thailand's Gift to an Unsustainable World**". Sydney: Allen & Unwin
- Balliester, T. & Elsheikhi, A. 2018. "**The Future of Work: A Literature Review**".
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--inst/documents/publication/wcms_625866.pdf
- Baxter, W. 2017. "**Thailand 4.0 and the Future of Work in the Kingdom**".
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--comm/documents/meetingdocument/wcms_549062.pdf
- Becker, G. S. 1992. "**The Economic Way of Looking at Life**".
<https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/becker-lecture.pdf>
- Becker, G. S. 1994. "**Human capital revisited. In Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education**". The University of Chicago Press.
- Becker, G. S. 1995. "**Human capital and poverty alleviation. World Bank, Human Resources Development and Operations Policy**".
<http://documents.worldbank.org/curated/en/121791468764735830/pdf/multi0page.pdf>

- Becker, G. S. 2002. **“The Age of Human Capital”**.
http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/0817928928_3.pdf
- Deloitte. 2014. **“Industry 4.0: Challenges and Solutions for the Digital Transformation and Use of Exponential Technologies”**.
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/manufacturing/ch-en-manufacturing-industry-4-0-24102014.pdf>
- Fischer, S. 2012. **“The Washington Consensus”**. In **Global Economics in Extraordinary Times: Essays in Honor of John Williamson**, edited by C. F. Bergsten & C. R. Henning. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Friedrich-Ebert-Stiftung. 2017. **“Social Innovation Policy for Industry 4.0”**.<https://library.fes.de/pdf-files/wiso/11479.pdf>
- G20 Argentina. 2018a. **“Future of Work – Trends, Impacts and the Case for G20 Action”**.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Featured/G20/G20Documents/Argentina/2018-04-04-Future-of-Work.pdf?_blob=publicationFile&v=3
- G20 Argentina. 2018b. **“Fostering Opportunities for an Inclusive, Fair and Sustainable Future of Work”**.
https://international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/g20_employment_declaration.pdf

- General Assembly. 2014. **“The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet”**.
http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/un_report/A_69_700_EN.pdf
- Gill, S. 2012. “Introduction: Global Crises and the Crisis of Global Leadership”. **Global Crises and the Crisis of Global Leadership**, edited by S. Gill. Cambridge: Cambridge University.
- Grindle, M. S. 2004. “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries”. **Governance: An Introduction Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 17(4): 525-548.
- Hagemejer, K. 2011. **“Precarious Work and Social Security”**.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_164537.pdf
- Heckman, J. J. 2015. “Gary Becker: model economic scientist”. **American Economic Review**, 105(5): 74-79.
- Herod, A. 2018. **“Labor”**. Cambridge: Polity Press
- IndustriALL. 2017. **“The Challenge of Industry 4.0 and the Demand for New Answers”**.
http://www.industriall-Union.org/sites/default/files/uploads/documents/2017/SWITZERLAND/Industry4point0Conf/draft_integrated_industry_4.0_paper_5_17.10.2017.pdf
- ILO. 2004. **“A fair globalization: creating opportunities for all”**. Geneva: ILO.

- ILO. 2005. **“The ILO and the Follow up of the World Summit on Social Development: background paper for the United Nations Commission on Social Development”**.
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_16_engl.pdf
- ILO. 2009. **“Tackling the Global Jobs Crisis: Recovery through Decent Work Policies”**. Geneva: ILO.
- ILO. 2013. **“Towards the ILO centenary: realities, renewal and tripartite commitment”**. Report of the Director-General, ILC 102nd Session, Geneva: ILO.
- ILO. 2014. **“Transitioning from the Informal to the Formal Economy”**. Report V (1), ILC 103rd Session, Geneva: ILO.
- ILO. 2015. **“The Future of Work Centenary Initiative”**. Report of the Director-General, ILC 104th Session, Geneva: ILO.
- ILO. 2016a. **“The End to Poverty Initiative: The ILO and the 2030 Agenda”**. Report of the Director-General, ILC 105th Session, Geneva: ILO.
- ILO. 2016b. **“Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects”**. Geneva: ILO.
- ILO. 2016c. **“Decent Work in Global Supply Chains”**. Report IV, ILC 105th Session, Geneva: ILO.
- ILO. 2017a. **“Work in a Changing Climate: The Green Initiative”**. Report of the Director-General, ILC 106th Session, Geneva: ILO.

- ILO. 2017b. **“The Future of Work We Want: A Global Dialogue”**. Geneva: ILO.
- ILO. 2017c. **“Synthesis Report of the National Dialogues on the Future of Work”**. Geneva: ILO.
- ILO. 2017d. **“Inception Report for the Global Commission on the Future of Work”**. Geneva: ILO.
- ILO. 2018a. **“The Women at Work Initiative: The push for equality. Report of the Director-General”**, ILC 107th Session, Geneva: ILO.
- ILO. 2018b. **“Digital Labour Platforms and the Future of Work: Towards Decent Work in the Online World”**. Geneva: ILO.
- ILO. 2018c. **“Informality and Non-Standard Forms of Employment”**. Prepared for the G20 Employment Working Group meeting 20-22 February 2018, Buenos Aires, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--inst/documents/publication/wcms_646040.pdf
- ILO. 2019. **“Work for a Brighter Future. Global Commission of the Future of Work”**. Geneva: ILO.
- McKinsey. 2015. **“Industry 4.0: How to navigate digitization of the manufacturing sector”**. <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/industry-four-point-how-to-navigate-the-digitization-of-the-manufacturing-sector>.

- Moore, P. V., Upchurch, M. & Whittaker, X. 2018. **“Humans and Machines at Work: Monitoring, Surveillance and Automation in Contemporary Capitalism”**. London: Macmillan.
- Maitland, A., & Thomson, P. 2014. **“Future Work (Expanded and Updated): Changing Organizational Culture for the New World of Work”**. NY: Palgrave Macmillan.
- Ministry of Labour. 2017. **“National Human Resource Development Strategy 2017-2036”**.
http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/plan_yuttasat_20_for30_nov2016.pdf. (in Thai)
- Morgan, J. 2014. **“The Future of Work: Attract New Talent, Build Better Leaders, and Create a Competitive Organization”**. NJ: John Wiley & Sons.
- Na, L. 2012. “An Introduction on Gary Becker’s Human Capital Theories”. In **Business, Economics, Financial Sciences, and Management**. Heidelberg: Springer.
- Office of the National Economic and Social Development Council. **“The National Economic and Social Development Plan: The Eighth Plan (1997 - 2001)”**.
https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3783. (in Thai)
- Office of the National Economic and Social Development Council. **“The National Economic and Social Development Plan: The Ninth Plan (2002 - 2006)”**
https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3784. (in Thai)

- PwC. 2014. “**Industry 4.0 – Opportunities and Challenges of the Industrial Internet**”. <https://i4-0-self-assessment.pwc.nl/i40/study.pdf>
- Rutherford, D. 2007. “**Economics: The key concepts**”. NY: Routledge.
- Savvides, A. & Stengos, T. 2009. “**Human Capital and Economic Growth**”. Stanford: Stanford University Press.
- Seby, A. 2012. “**Four years of IndustriALL action to STOP Precarious Work**”. http://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/4_years_pw.pdf
- Schultz, T. W. 1960. “Capital Formation by Education”. **Journal of Political Economy**, 68(6): 571-583.
- Schultz, T. W. 1961. “Investment in Human Capital”. **The American Economic Review**, 51(1): 1-17.
- Schwab, K. 2016. “**The Fourth Industrial Revolution**”. Geneva: World Economic Forum.
- Standing, G. 2010. “**Work after Globalization: Building Occupational Citizenship**”. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Standing, G. 2012. “The Precariat: from Denizens to Citizens?”. **Polity**, 44(4): 588-608.
- Standing, G. 2014. “The Precariat”. **Contexts**, 13(4): 10-12.

- Sukhodolov, Y. A. 2019. “The Notion, Essence, and Peculiarities of Industry 4.0 as a Sphere of Industry”. In **Industry 4.0: Industrial Revolution of the 21st Century**, edited by E. G. Popkova, Y. V. Ragulina & A. V. Bogoviz. Springer.
- Sutherland, J. & Canwell, D. 2004. “**Key Concepts in Management**”. NY: Palgrave Macmillan.
- Teixeira, P. N. 2014. “Gary Becker’s early work on human capital–collaborations and distinctiveness”. **IZA Journal of Labor Economics**, 3(1): 1-20.
- UNDP. 2007. “**Thailand Human Development Report 2007: Sufficiency Economy and Human Development**”.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/thailand_2007_en.pdf
- Veblen, T. 1900. “The Preconceptions of Economic Science”. **The Quarterly Journal of Economics**, 14(2): 240-269.
- World Bank. 2019. “**A Change Nature of Work**”.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/pdf/2019-WDR-Report.pdf>