

## บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

World Bank (2012) *World Development Report 2013 : Jobs*. Washington, DC : World Bank. (pp.382)

ณัฐพล ชันธไชย<sup>1</sup>

### I

นักวิชาการด้านการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่พิจารณาเห็นว่า ถ้าการจ้างงาน (employment) ในประเทศกำลังพัฒนายังไม่เพิ่มขึ้น ก็จะไม่ถือว่าประเทศมีการพัฒนา (Seers, 1972 :21) ทั้งนี้เพราะการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น เกิดจากการสร้างงาน (Jobs) เพิ่มขึ้นและทำให้คนมีงานทำเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจน ทำให้มีรายได้ และสามารถนำรายได้ไปเลี้ยงตัวเองและครอบครัว ความยากจนจึงบรรเทาลง หรือจัดให้หมดสิ้นไปได้ในท้ายที่สุด เมื่อการจ้างงานมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลายาวนานพอควร

ในทัศนะดังกล่าว การแก้ปัญหาความยากจน หรือความยากจนดักดาน (persistent poverty) ในกรณีที่เกิดอยู่ในภาวะของความยากจน ติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนาน หรือหลายช่วงอายุคน จึงสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีการสร้างงาน ทำให้เกิดภาวะการมีงานทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับคนยากจน และเป็นการทำให้วงจรอุบาทว์ ของความยากจน (vicious circle of poverty) แตกสลายไปด้วย

ปัจจุบันถึงแม้จะได้มีการพยายามแก้ปัญหาความยากจนโดยการนำยุทธศาสตร์ (strategy) การสร้างงานมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ แล้วก็ตาม แต่ผลการวิจัยจากข้อมูลในเชิงประจักษ์ยังแสดงให้เห็นว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ การแก้ปัญหาความยากจน โดยการจ้างงานดังกล่าว กับการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

(implementation) ยังมีช่องว่าง (gap) ดังนั้นความยากจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา จึงยังมิได้บรรเทาลงอย่างน่าพึงพอใจ แม้ว่าจะได้มีการกำหนดเป้าหมายการขจัดความหิวโหย (hunger) และความยากจนที่รุนแรง (extreme poverty) ให้หมดไปภายใน ค.ศ.2015 โดยระบุให้เป็นเป้าหมายประการหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาประเทศในสหัสวรรษ ขององค์การสหประชาชาติ (The United Nations Millennium Development Goals)ก็ตาม

### II

รายงานประจำปี 2013 เกี่ยวกับการพัฒนาของโลกโดย ธนาคารโลก (World Development Report 2013) เป็นเรื่องที่น่าสนใจ (Foreword) ระบุว่า ปัจจุบันงานเป็นเรื่องอยู่ในความวิตกกังวลยิ่งยวดของ ทุกภูมิภาคของโลก สำหรับผู้กำหนดนโยบาย และ ชุมชนธุรกิจ เนื่องจากประมาณ 200 ล้านคนของพลเมืองโลกอยู่ในภาวะไร้งานทำ โดยในจำนวนดังกล่าวนี้ประมาณ 75 ล้านคนมีอายุต่ำกว่า 25 ปี และจำนวนหลานล้านคนเป็นเพศหญิง ซึ่งถูกปิดกั้นโอกาสการจ้างงานโดยสิ้นเชิง ในเวลาอีก 15 ปี ในอนาคต โลกมีความต้องการให้มีการสร้างงานใหม่จำนวนประมาณ 600 ล้านงาน เพื่อรองรับประชากรโลกที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในทวีปเอเชีย และแอฟริกา (Sub - Saharan Africa)

<sup>1</sup>รองศาสตราจารย์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

หนังสือ World Development Report (WDR) หยิบยกเอาประเด็นงาน เป็นศูนย์กลางในกระบวนการพัฒนาประเทศ การนำเสนออยู่ในแนววิเคราะห์ข้ามภาคส่วน (cross – sectoral) และพหุวิทยาการ (multidisciplinary) โดยมุ่งตอบคำถามหลักว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ควรมุ่งเน้นที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) หรือ การสร้างงาน (jobs) ควรให้ความสำคัญกับการคุ้มครองงาน (job protection) หรือ คุ้มครองผู้ทำงาน (worker protection) และอะไรควรมาก่อนในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ระหว่างการสร้างงาน (creating jobs) กับการพัฒนาทักษะ (building skills) โดยการพิจารณาเห็นว่า ภาคเอกชน เป็นจักรกลสำคัญในการสร้างงานประมาณร้อยละ 90 ของงาน แต่รัฐบาลก็มีบทบาทสำคัญยิ่งในการอำนวยความสะดวก สภาพแวดล้อมที่ช่วยให้ภาคเอกชน มีความเข้มแข็งในการมีบทบาทเป็นผู้นำในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อภาคเอกชนในการสร้างงานเพื่อการพัฒนาประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการสร้างงานในกระบวนการพัฒนาประเทศ WDR 2013 เสนอวิธีดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นนโยบายพื้นฐาน (policy fundamentals) 2. ขั้นกำหนดนโยบายแรงงานที่เหมาะสม (well-designed labour policy) และ 3. ขั้นยุทธศาสตร์การกำหนดงานที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุด ภายใต้บริบทของแต่ละประเทศ

### III

WDR 2013 นำเสนอรายงานเป็น 3 ภาค ซึ่งประกอบด้วย 9 บท โดยเริ่มจากทัศนทั่วไป (Overview) ดังนี้

บทที่ 1 ความท้าทายของงาน (The Job challenge)

ภาคที่ 1 งาน เป็นสิ่งที่จะช่วยในการเปลี่ยนผ่าน (Jobs are transformational)

บทที่ 2 งานกับมาตรฐาน ความเป็นอยู่ (Jobs and living standards)

บทที่ 3 งานกับผลิตภาพ (Jobs and productivity)

บทที่ 4 งานกับความผูกพันทางสังคม (Jobs and social cohesion)

ภาคที่ 2 งานอะไรที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ (What are good jobs for development?)

บทที่ 5 การตีราคางาน (Valuing jobs)

บทที่ 6 งานประเภทต่างๆ (Diverse jobs agendas)

บทที่ 7 ความเกี่ยวพันของงาน (Connected jobs agendas)

ภาคที่ 3 นโยบายเกี่ยวกับการจ้างงาน (Policies through the jobs lens)

บทที่ 8 นโยบายแรงงาน (Labour policies revisited)

บทที่ 9 สิ่งทีนอกเหนือจากนโยบายแรงงาน (Beyond labour policies)

### IV

ในเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน โลกของการทำงานมีการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงเร็วยิ่งขึ้น ปัจจัยสำคัญ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากร ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี และผลจากวิกฤตทางการเงินที่ยังคงมีอยู่ในโลก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการจ้างงานในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เอกสารรายงานประจำปี WDR 2013 นำเสนอ ทฤษฎี แนวความคิด และข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับสภาพและบริบทของการจ้างงานในประเทศต่างๆ ทั่วโลกในทัศนะต่างๆ ที่จะเป็นโยบายต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศ



กำลังพัฒนา และเผชิญกับปัญหาความยากจน หรือกำลังพยายามแสวงวงล้อมกับดักความยากจน เพื่อให้ความยากจนทุเลาเบาบางลง จนกระทั่งถูก ขจัดไปหมดสิ้นในท้ายที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความยากจนระดับรุนแรง (extreme poverty) ตามเป้าหมายประการหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาประเทศในสหัสวรรษนี้

รายงานการพัฒนาของโลก WDR 2013 เป็น เอกสารที่เหมาะสมสำหรับ นักศึกษา อาจารย์และ

ผู้ปฏิบัติงานทางด้านแรงงาน และการพัฒนา ประเทศ ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเป็น ยุทธศาสตร์ประเด็นหนึ่งที่มุ่งไปสู่การพัฒนาทาง เศรษฐกิจในแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการศึกษา การฝึกอาชีพ พัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อรองรับการจ้างงานที่มีการสร้างขึ้น

### บรรณานุกรม

Seers, Dudley (1972) "What are We Trying to Measure?" *The Journal of Development Studies*. 8(3) : pp.21-36.