

บทที่ ๕

หลักและวิธีการพัฒนากำลังคน

๕.๑ คำนำ

ปัจจุบันนี้คำที่ใช้กันมากคือ "การพัฒนา" ซึ่งก็มีความหมายได้หลายทางเหมือนคำขวัญอื่น ๆ ในหลายประเทศการพัฒนาหมายถึงการทำให้สังคมนั้นเป็นสังคมอุตสาหกรรม ในบางประเทศก็เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอิสระทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เช่นเกี่ยวกับการพัฒนาอาจหมายถึงขบวนการที่จะทำให้ชนบทกลายเป็นเมืองหรือมีสภาพความเป็นอยู่คล้ายคลึงกับในเมือง ในทำนองเดียวกันนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ก็มีแนวโน้มในความคิดเรื่องการพัฒนาเป็นขบวนการของการทำให้เป็นบ้านเมืองทันสมัย (Modernization) และเขาจะเพิ่งเล็งในขั้นแรกเกี่ยวกับสถาบันทางสังคมและการเมือง ส่วนนักเศรษฐศาสตร์ก็มีความคิดเช่นเดียวกันและยังมุ่งไปถึงความเจริญในทางเศรษฐกิจด้วย สิ่งที่เขาคำนึงถึงขั้นแรกได้แก่เรื่องการออมทรัพย์ การลงทุน รายได้ประชาชาติ ผลผลิตที่ได้รับ และดุลยภาพการชำระเงิน

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการที่จะเพิ่มความรู้ความชำนาญและความสามารถของคนทุกคนในสังคมหนึ่ง ในความหมายทางรัฐศาสตร์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการกระเตรียมให้คนหนุ่มได้มีส่วนในขบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในสังคมประชาธิปไตย ในความหมายทางเศรษฐศาสตร์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นอธิบายถึงการสะสมทุนมนุษย์และการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจในสังคม และเมื่อมองในแง่ของสังคมและวัฒนธรรม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการช่วยให้ประชาชนมีชีวิตอยู่อย่างร่ำรวยขึ้น มีความเกี่ยวข้องกับชนบทธรรมเนียมเก่า ๆ น้อยลง พุคสัน ๆ แล้ว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็คือการ เปิดประตูไปสู่ความทันสมัยนั่นเอง ^{๑๓๓}

^{๑๓๓} Frederick Harbison & Charles A. Myers, Education, Manpower, and Economic Growth, หน้า ๒

ในสังคมปัจจุบัน ไม่ว่าประเทศชาติจะมีความร่ำรวยหรือความเจริญเพียงใด ปัญหาในการสร้างสรรปรับปรุงคุณภาพของประชานั้นเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง^{๑๓๔} สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางสังคมหรือการเมืองหรือทางเศรษฐกิจก็ตาม จะปล่อยให้โครงสร้างสถาบันที่จะเอื้ออำนวยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ค่อย ๆ เจริญไปอย่างเชื่องช้าไม่ได้ ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนให้ไปสู่จุดหมายปลายทางในชั่วระยะเวลาอันสั้น เพื่อให้ทันประเทศที่เจริญแล้ว เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีแผนกำลังคนควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อจะได้เป็นการสนับสนุนซึ่งกันและกันให้เข้มแข็งมากขึ้น ทั้งจะช่วยรับมือปัญหาความยุ่งยากและจำนวนคนที่ทวีขึ้นในอนาคตด้วย

๕.๒ การวางแผนพัฒนากำลังคน

การวางแผนเป็นการพยายามที่จะกำหนดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างตามที่ต้องการ การวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจำเป็นที่ผู้วางแผนและผู้กำหนดนโยบายต้องมีความเข้าใจอย่างแจ่มชัดเกี่ยวกับความหมายของพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งตามความเข้าใจของนักเศรษฐศาสตร์ หมายถึงการเจริญขึ้นในก้านเศรษฐกิจ นั่นคือการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมของสินค้าและบริการในอัตราที่เร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของประชาน^{๑๓๕} สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาการพัฒนาไม่ได้หมายถึงเพียงการเจริญทางเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่หมายถึงสิ่งอื่น ๆ อีกหลายสิ่ง เช่น การพยายามตามประเทศตะวันตกให้ทัน (westernization) การใช้เครื่องมือและวิทยาการทดแทนสิ่งที่ล้าสมัย การขจัดความหิวโหยและโรคภัยไข้เจ็บ การขยายความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจในสังคม การเพิ่มความอิสระจากการพึ่งสินค้าทางเกษตรบางอย่าง การพัฒนาทางอุตสาหกรรมที่ลดกรรม การขจัดชาวต่างประเทศ

^{๑๓๔} กรมประชาสงเคราะห์, "การพัฒนาคคน" วารสารแรงงานสัมพันธ์, ปีที่ ๒, ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔), หน้า ๒

^{๑๓๕} Louis J. Walinsky, The Planning and Execution of Economic Development, (New York ; Me Graw-Hill Book Company, Inc., 1963) หน้า ๒๒

จากตำแหน่งที่ควบคุมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้รับความเคารพจากต่างประเทศ และสิ่งต่าง ๆ ^{๑๓๖}

คำจำกัดความของคำว่า การวางแผนมีอยู่มากมาย แต่คำจำกัดความที่สั้นและได้ใจความที่สุดได้แก่ "การวางแผนเป็นการกำหนดการกระทำไว้ล่วงหน้า" ^{๑๓๗} และเนื้อหาสำคัญของการวางแผนมี ๓ ลักษณะ ได้แก่การเกี่ยวข้องกับอนาคต การเกี่ยวข้องกับภาระกระทำ และการเกี่ยวข้องกับบุคคลและองค์การนั้น ๆ หากจะพูดให้ละเอียดลงไป การวางแผน คือการอ้างอิงโครงร่างของโครงการปฏิบัติงานอันมีความแจ่มชัดเพียงพอที่จะคลุมถึงทุกส่วนของการทำงาน และมีรายละเอียดเพียงพอที่จะช่วยในการระดม ^{๑๓๘} อย่างไรก็ตามการวางแผนทุกอย่างที่ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับด้นการวิเคราะห์ประเภทใหญ่ ๆ ๒ ประเภท คือ วิธีการคณิตศาสตร์และสถิติ และการตัดสินใจของมนุษย์ ^{๑๓๙}

ความหมายของการวางแผนพัฒนาคน มีลักษณะความหมายคล้ายคลึงกับการวางแผนแรงงาน ซึ่งหมายความถึงการวางแผนนโยบายและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งคนงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิศวกร ช่างฝีมือประเภทต่าง ๆ ฯลฯ ผู้จะเป็นตัวจักรอันสำคัญในการปฏิบัติงานตามโครงการที่รัฐบาลวางไว้ การศึกษาถึงความต้องการคนงานประเภทต่าง ๆ ในปัจจุบัน จำนวนคนงานที่ทำอยู่และชนิดของงานซึ่งมีการขาดแคลน เมื่อได้ตัวเลขแล้วก็พยายามจับบุคคลที่ยังว่างงาน

^{๑๓๖} Louis J. Walinsky, The Planning and Execution of Economic Development, (New York ; Mc Graw - Hill Book Company, Inc., 1963) หน้า ๒๓

^{๑๓๗} Richard A. Johnson, Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, The Theory and Management of Systems, (New York : Mc Graw - Hill Book Company, Inc., 1963), หน้า ๒๒

^{๑๓๘} B.C.Lemlee & James Don Edwards (ed), Administrative Control and Executive Action, (Ohio : Charles E. Merrill Book, Inc., 1961), หน้า ๘

^{๑๓๙} Melville C. Branch, The Corporate Planning Process, (New York : American Management Association, 1962), หน้า ๑๒๑

อยู่ให้ได้เข้าทำงานตามตำแหน่งงานที่ว่างให้เหมาะสม^{๑๕๐} นอกจากนี้การวางแผนพัฒนาคน ยังช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ต้องถูกจำกัดขอบเขตลงเนื่องมาจากการขาดแคลนกำลังคนหรือ การมีกำลังคนอย่างเหลือเฟือเพื่อที่ไว้ฝีมืออันเป็นอันตรายต่อความมั่นคงทางสังคมและการเมือง ทั้งนี้ การวางแผนพัฒนากำลังคนจึงเกี่ยวข้องกับกับการกำหนดนโยบายและโครงการต่าง ๆ อันจะ นำมาซึ่งการใช้ประโยชน์มาที่สุดของกำลังคนที่หามาได้ทั้งหมด

สำหรับกรณีเริ่มวางแผนพัฒนากำลังคนในประเทศไทยนั้น ได้มีมาก่อนพุทธศักราช ๒๕๐๓ แต่แนวความคิดยังไม่กว้างขวางนัก มีแต่กรมประชาสงเคราะห์เท่านั้นที่เกี่ยวข้องอยู่ เพราะเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในค่านนี้โดยตรง จากประสบการณ์และการติดต่อกับองค์การ การระหว่างประเทศ (ILO) ทำให้เห็นว่าปัญหาเรื่องแรงงานนั้นมีความสำคัญยิ่งคือ ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเป็นงานใหญ่ที่จะต้องกระทำในระดับสูงเพื่อให้สะดวก แก่การวางแผนและการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ เสนอขออนุมัติจัดตั้ง "คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ" เพื่อศึกษาและวางแผนเกี่ยวกับการใช้ กำลังคนให้เป็นประโยชน์แก่ชาติเต็มที่ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้จัดตั้งขึ้นพร้อมกันกับ "คณะกรรมการบริหารแรงงาน" ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหาร เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๐๔ กรรมการ ทั้งสองคณะได้ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะแรงงานในประเทศไทย เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทาง ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาแรงงาน และจัดทำรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับภาวะและปัญหาแรงงาน ในประเทศไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในรายงานนี้ คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติได้เสนอขอให้ รัฐบาลประกาศนโยบายแรงงานแห่งชาติ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ ให้แน่นอน พิจารณาจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ เริ่มงานค่าน ประเมินแรงงานกับเริ่มงานค่านการฝึกช่างฝีมือขึ้นในสถานประกอบการโดยเร็ว เพื่อให้เอกชน

^{๑๕๐} กรมประชาสงเคราะห์ "การวางแผนแรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจ" วารสารแรงงานสัมพันธ์, ปีที่ ๒, ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๐๔), หน้า ๑

๑๔๑
ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างแรงงานฝีมือและเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานด้วย

คณะรัฐมนตรียังมีได้ลงมติเป็นประการใด แต่ได้มอบให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ
แห่งชาติร่วมกับทบกรมประชาสงเคราะห์ พิจารณากำหนดการดำเนินการทางค้ำพัฒนากำลังคน
ซึ่งในที่สุดได้แบ่งออกเป็น ๔ ประการ คือ การรวบรวมสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับแรงงาน การ
วางแผนพัฒนาทรัพยากรแรงงานหรือกำลังคน การฝึกและอบรมอาชีพ และการบริหารแรงงาน
พร้อมกันนี้ได้มีการเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในงานแต่ละแขนง
คณะรัฐมนตรีก็ยังมิได้ลงมติเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไรอีก จนกระทั่งวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๖
สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจึงได้เสนอ "โครงการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการวางแผน
พัฒนากำลังคน" ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาให้ส่งผู้เชี่ยวชาญ
มาร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย โครงการนี้ได้รับความสนับสนุนและได้เริ่มดำเนินการไ้ตั้งแต่วันที่
๑ สิงหาคม ๒๕๐๖ เป็นต้นมา ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาปฏิบัติหน้าที่ใน
ประเทศไทยเป็นระยะเวลา ๔ เดือน ได้เริ่มงานวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและ
แรงงานของประเทศไทย งานพยากรณ์แนวโน้มของกำลังคนเปรียบเทียบกับความต้องการใช้
กำลังคนในอนาคต งานวางระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการประเมินแรงงานและการวางแผนพัฒนา
กำลังคนสำหรับประเทศไทย

สำหรับในเรื่องการวางแผนพัฒนากำลังคนนั้น งานวางแผนพัฒนากำลังคนในขั้นแรก
ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- (๑) การประเมินและวิเคราะห์กำลังคน เพื่อให้รู้ว่าประเทศมีกำลังคนอยู่แล้ว
จำนวนเท่าใด และมีความรู้ความสามารถหรือฝีมือด้านใด จำนวนเท่าใด ซึ่งจะทำให้ทราบ
ว่าประเทศกำลังขาดแคลนกำลังคน หรือมีกำลังคนเหลือเพื่อ โดยปรกติแล้วประเทศที่กำลังพัฒนา

๑๔๑ คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ, "เอกสารหมายเลข ๑๖ : สรุปรายงานพัฒนากำลังคนของ
ประเทศเท่าที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน", หน้า ๑ - ๒ (โรเนียว)

มักจะขาดแคลนนักวิชาชีพที่ได้รับการศึกษาสูง บุคคลเหล่านี้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ มากกว่าในเขตชนบท ทำให้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนเพิ่มขึ้นอีก ยิ่งกว่านั้น ยังไม่ได้ใช้บุคคลที่ได้รับการศึกษานี้เต็มกำลังความสามารถของเขาด้วย การขาดแคลนผู้ช่วยวิชาชีพดังกล่าว ยังเป็นปัญหาหนักต่อการขาดแคลนผู้มีวิชาชีพที่ได้รับการศึกษาสูง การขาดแคลนกำลังคนยอมเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านความมั่นคงของชาติ, เศรษฐกิจหรือสังคม ^{๑๔๒} ส่วนกำลังคนเหลือเฟือหรือแรงงานเหลือใช้ของประเทศที่กำลังพัฒนา ได้แก่ จำนวนคนที่ไม่มีความรู้ความชำนาญหรือไม่ได้รับการศึกษาในวิชาชีพใด ๆ มีมากกว่าตำแหน่งงานที่ว่างถึงนับว่าเป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่เช่นเดียวกัน ในการวิเคราะห์และประเมินกำลังคนนี้ ผู้วางแผนพัฒนากำลังคนมีวิธิตำเนียงการ คือ

ก. สํารวจกำลังคนหรือประเมินกำลังคน เพื่อจะไ้ทราบภาวะทางกำลังคนอันจะเป็นพื้นฐานในการวางแผนซึ่งจำเป็น ต้องใช้สถิติและข้อมูลเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น

๑. สํามะโนประชากร เพื่อทราบจำนวนและแนวโน้มประชากรทั้งประเทศ ทราบความเกี่ยวพันถึงเรื่อง เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพของประชากร

๒. สถิติที่แน่นอนเกี่ยวกับอัตราการเกิดและอัตราการตายเพื่อทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของกำลังคนในปีหนึ่ง ๆ

๓. ข้อมูลเกี่ยวกับคนอพยพเข้าเมืองและออกไปอยู่ต่างประเทศ

๔. สํามะโนเกษตร สํามะโนอุตสาหกรรม และการค้า ฯลฯ

๕. การสำรวจสภาวะแรงงาน การจ้างทำงาน เพื่อทราบถึงชั่วโมงทำงาน รายได้ของผู้ทำงาน โดยแบ่งตามชนิดของกิจการแนวโน้มของการเปลี่ยนอาชีพ การเคลื่อนย้ายแรงงาน

๖. ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของตลาดแรงงานตามอาชีพและอุตสาหกรรมบางอย่าง แนวโน้มในผลิตภาพของเงินทุนและคนงานในเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ศึกษาภาวะและสถาบันทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศอันมีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดมาตรการ และนโยบายว่าด้วยกำลังคน

๗. ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษา เกี่ยวกับการรับนักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา ข้อมูลเหล่านี้ จะได้นำมาวิเคราะห์เพื่อทราบความต้องการกำลังคนในปัจจุบันเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการวางแผนไม่ว่าระยะสั้น กลาง หรือระยะยาว ^{๑๔๓} โดยเทียบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และจะเป็นแนวโน้มของกำลังคนในอนาคตเพื่อการกะประมาณกำลังคนต่อไป ซึ่งข้อมูลเหล่านี้หากเป็นไปได้ควรแยกตามเขตชนบทหรือในเมือง ตามภาคและทั้งประเทศ เพื่อจะแยกพิจารณาเฉพาะแห่งได้สะดวกแก่การพัฒนา ^{๑๔๔}

๘. การกะประมาณกำลังคน (Manpower Forecasting) เป็นการกะประมาณโดยอาศัยข้อมูลที่กล่าวข้างต้น อาศัยแนวโน้มและข้อสมมุติซึ่งผู้กะประมาณจะได้จากการคาดคะเนจากการศึกษาและใคร่ครวญถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เป็นการกะประมาณกำลังคนในปีเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจหรือในระยะเวลาหนึ่งว่าจะมีกำลังคนค้ำใจเท่าใด จะมีกำลังคนขาดแคลนหรือเหลือใช้ในปีใดเพียงใด ในปีใดจะพัฒนาอะไรจะต้องใช้กำลังคนประเภทใดเท่าใด

(๒) การวางแผนฝึกอบรมกำลังคน เมื่อทราบถึงสถานะกำลังคนดังกล่าวแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของผู้วางแผนพัฒนากำลังคนจะวางแผนฝึกอบรมกำลังคน คือ

๑๔๓

Michel Debeauvais, หน้า ๓๒๓

๑๔๔

U.S. Department of Labor, Techniques for Determining Manpower Skill Needs and Training Requirements, prepared for the Agency for International Development, May, 1963, หน้า ๕

ก. วางแผนด้านการศึกษา งานด้านนี้เป็นงานของหน่วยงานที่ผลิตกำลังคนประเภทต่างๆ หรือทำหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาและฝึกอบรมทั้งของส่วนราชการและเอกชน เพื่อสถาบันเหล่านี้ จะได้รับนโยบายไปจัดโครงการศึกษาหรืออบรมดำเนินการผลิตกำลังคนที่ต้องการตามแผนต่อไป

ข. วางแผนด้านฝึกอบรมในระหว่างทำงาน (In Service - Training) หรือใน ขณะทำงาน (on-the-job-training) ทั้งส่วนราชการและเอกชน

ค. วางแผนโยกย้ายสับเปลี่ยนกำลังคนที่มีอยู่เหลือเฟือเพื่อมายังแหล่งที่ต้องการกำลังคน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพที่กำลังคนพัฒนาในด้านต่าง ๆ

ง. วางแผนให้ประเทศได้ใช้กำลังคนที่มีอยู่แล้ว และจะมีต่อไปให้ได้รับประโยชน์เต็มที่ วิธีการเช่นหาสิ่งดึงดูดใจให้คนมีกำลังใจทำงาน จัดบริการหางานให้ทำการให้หลักประกันในการทำงาน เป็นต้น

ในการวางแผนพัฒนากำลังคนนี้ การประเมินผลต้องทำความเข้าใจให้มากกว่า เป็นการสำรวจกำลังคน หรือ ศึกษาแต่รูปการศึกษา อย่างน้อยที่สุดก็ควรได้มีการวิเคราะห์ถึงความต้องการกำลังคน ระบบการศึกษา สถาบันที่ใช้ในการฝึกอบรม เนื้อหาของการส่งเสริมกำลังใจและการใช้กำลังคนให้เป็นประโยชน์ ซึ่งก็ควรรวมถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขปรับปรุง สาธารณสุขและโภชนาการและการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมในทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนหาข้อมูลในค่านิยมศาสตร์และค่านิยมเทคนิค ^{๑๘๕} และแนวความคิดวิธีการอื่นเกี่ยวกับการประเมินและวางแผนกำลังคน สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการวางแผน คือการพยากรณ์ ถึง การขยายตัวของส่วนทางเกษตรกรรมอันเนื่องมาจากการชลประทาน การปฏิรูปสังคมเกษตรกรรม การรวมตัวเป็นสหกรณ์ การใช้วิธีการใหม่ ๆ ในทางเกษตรและสมัครใจทำงานของคนเพิ่มขึ้น

สิ่งเหล่านี้ย่อมเกี่ยวพันกับนโยบายการฝึกอบรมกำลังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ^{๑๘๖} และผู้วางแผนไม่ควรจะคำนึงแต่การสร้างกำลังคนให้มีฝีมือหรือมีความรู้ความชำนาญเท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงการจัดสรรหรือการกระจายกำลังคนไปยังที่ต่าง ๆ ที่มีความต้องการจะโยกย้ายกำลังคนไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ตามที่มีความจำเป็นนั้น สิ่งจูงใจเป็นสิ่งสำคัญมาก ^{๑๘๗}

๕.๓. การวิเคราะห์และตั้งเป้าหมายกำลังคน

เพื่อที่จะกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับแต่ละประเทศ สิ่งที่เป็นเนื้อหาที่จะต้องกระทำคือการประเมินอย่างเป็นระบบถึงปัญหาและความต้องการทรัพยากรมนุษย์ ในการประเมินการเหล่านี้จะต้องให้มีความเข้าใจคิดว่า การสำรวจกำลังคนหรือการศึกษาถึงระบบการศึกษาซึ่งกำหนดไว้เป็นทางการซึ่งอาจแตกต่างกับความเป็นจริง อย่างไรก็ตามอย่างน้อยที่สุดในการวิเคราะห์ก็ควรจะรวมถึงเรื่องต่อไปนี้ ^{๑๘๘}

๑. ความต้องการกำลังคน
 ๒. ระบบของการศึกษา
 ๓. สถาบันเพื่อการฝึกอบรม และการให้การศึกษาแก่เยาวชน
 ๔. เรื่องของขวัญหรือกำลังใจในการทำงานและการใช้ประโยชน์ของกำลังคนระดับสูง และอาจจะรวมถึงเรื่องปัญหาในการปรับปรุง cán สาธารณสุขและโภชนาการ เป็นที่แน่นอน
- สิ่งเหล่านี้ต้องมีพื้นฐานอยู่บนการวิเคราะห์แนวโน้มทางด้านการ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ

^{๑๘๖} Michel Debeauvais, หน้า ๓๓๘

^{๑๘๗} พร่อม พานิชภักดิ์, การวางแผนเศรษฐกิจและการวางแผนกำลังคน, (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ), หน้า ๒ (โรเนียว)

^{๑๘๘} Frederick Harbison & Charles A. Myers, หน้า ๑๘๘ - ๑๘๘

งานที่ยิ่งยากมากที่สุดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้แก่การประมาณความต้องการกำลังคนในอนาคต ซึ่งการประมาณความต้องการกำลังคนนี้เกี่ยวกับภาวะที่กระทำไปอย่างละเอียดรอบคอบในเรื่องสถานะการณ์ปัจจุบันเพื่อเป็นพื้นฐานการประมาณการล่วงหน้าของความต้องการระยะยาว ซึ่งมีระยะยาว ๑๐ - ๒๐ ปี

การประมาณความต้องการกำลังคนในปัจจุบันและในระยะสั้นปีหนึ่งถึงสามปีนั้น จะเป็นพื้นฐานช่วยในการประมาณความต้องการระยะยาวได้ดียิ่งขึ้น สิ่งที่กระทำในระยะสั้นได้แก่

๑. การทำบัญชีของการทำงานและความต้องการกำลังคนในระยะสั้น
๒. การประเมินค่าทั่วไปของระบบการศึกษา
๓. การสำรวจโครงการฝึกอบรมที่มีอยู่
๔. การวิเคราะห์อย่างย่อในเรื่องขวัญหรือกำลังใจในการทำงานและการใช้ประโยชน์

ของกำลังคนระดับสูง

ข้อแรก ในการวิเคราะห์สถานะปัจจุบันเริ่มด้วยพิจารณาถึงความจริงที่เปลี่ยนแปลงได้เกี่ยวกับประชากรและบัญชีกำลังแรงงานที่มีอยู่ เมื่อทำบัญชีของการทำงานและความต้องการระยะสั้นควรจะทำแยกประเภทใหญ่ ๆ อย่างน้อยก็ควรแยกเป็นด้านเกษตรกรรม ก่อสร้าง เหมือง อุตสาหกรรมหัตถกรรม การให้บริการสาธารณะ การขนส่งและการคมนาคม การค้า และการพาณิชย์ การศึกษา และงานราชการ (ไม่รวมการศึกษา) ซึ่งการแยกประเภทนี้อาจแยกความแตกต่างเศรษฐกิจได้ และในแต่ละสาขาควรแยกละเอียดลงไปเป็นชั้นต่าง ๆ ของกำลังคนซึ่งประเทศทางแถบเม็กซิเตอร์ เรเนียนได้ใช้ดังนี้ คือ

ประเภท ก. รวมทุกอาชีพของผู้จบการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย วิทยาลัยครูชั้นสูง หรือผู้จบการศึกษาที่เทียบเท่า

ประเภท ข. รวมทุกอาชีพของผู้จบการศึกษาที่เรียนต่อจากชั้นเตรียมอุดมไปอีก ๒ หรือ ๓ ปี หรือผู้จบการศึกษาที่เทียบเท่า

ประเภท ค. รวมทุกอาชีพของผู้จบการศึกษาชั้นเตรียมอุดม (การศึกษาทางเทคนิค หรือการศึกษาชั้นสูง) หรือผู้จบการศึกษาที่เทียบเท่า

ประเภท ง. รวมทุกอาชีพนอกจากอาชีพที่กล่าวแล้วในสามประเภท

ในการแยกประเภทอาชีพนี้มีความยุ่งยากหลายอย่าง ตัวอย่างเช่น ความต้องการด้านการศึกษาสำหรับผู้จบปริญญาทางวิศวกรรม นักวิทยาศาสตร์ นักเกษตรศาสตร์ หรือแพทย์ เห็นได้ชัดว่ามีความต้องการ แต่ในด้านครูแล้วเป็นเรื่องพิจารณาแยกลำบาก ในประเทศที่พัฒนาแล้วครูสอนในชั้นประถมศึกษาถึงจบการศึกษาชั้นปริญญา แต่ในประเทศกึ่งพัฒนา ครูส่วนใหญ่ในชั้นมัธยมศึกษาที่มีความรู้ไม่มากไปกว่าชั้นประถมศึกษา ภัยเหตุนี้จึงตกอยู่ในประเภท ๔ ซึ่งจะไม่ไปปรากฏในประเภทกำลังคนระดับสูงเลย เป็นต้น

วิธีการทำบัญชีกำลังคนกระทำโดยใช้อัตราข้อมูลจากการทำสามโนทิพิเศษหรือสามโนทั่วไปหรือจากการสำรวจที่กำหนดขึ้น ซึ่งในการสำรวจนี้การกำหนดข้อถามเพิ่มเติมทำให้ได้รับประโยชน์มากโดยเฉพาะทำให้ทราบถึงความต้องการในระยะสั้น

ข้อสอง การประเมินค่าทั่วไป (Assessment) ของระบบการศึกษานั้น งานประเมินค่าของระบบการศึกษาที่มีอยู่เป็นสิ่งที่กระทำไต่ไม่ยากนัก ข้อมูลที่จำเป็นได้แก่ จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนแยกตามกลุ่มอายุสำหรับชั้นต่าง ๆ ในระดับการศึกษา จำนวนครูตามระดับและตามคุณวุฒิ อัตราครูต่อนักเรียน อัตราการจบของนักเรียนหรือผู้ที่ต้องออกก่อนจบการศึกษา จำนวนโรงเรียนในแต่ละระดับ ในเรื่องหลักสูตรของแต่ละระดับ ควรจะได้มีการประเมินผลว่าควรปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง และเงินทุนที่ใช้กับผลตอบแทนควรประมาณไว้ในแต่ละระดับของการศึกษา

ข้อสาม การสำรวจโครงการฝึกอบรมที่มีอยู่ ในการสะสมทุนในค่านคนอาจเริ่มต้นด้วยการศึกษาในโรงเรียน แต่มีใช้ว่าจะสุกสิ้นแค่นั้น ความชำนาญในค่านจักทำเป็นงาน ทางเทคนิคและมีมือสามารถพัฒนาในขณะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในโรงเรียนอาชีพะต่าง ๆ เป็นความจริงที่ว่าในหลายประเทศโรงเรียนอาชีพศึกษาขาดเครื่องมือเครื่องมือ ภัยเหตุนี้จึงควรสนใจในการพัฒนาผู้บริหารและผู้จัดการ การอบรมผู้ควบคุมงาน และการอบรมช่างฝีมือต่าง ๆ ในการนี้ควรจัดตั้งองค์การรัฐบาลและของเอกชนเพื่อกำเนินการนี้ นอกจากนี้ควรจะให้มีการร่วมมือกันระหว่างสถาบันที่จ้างทำงานและโรงเรียนอาชีพต่าง ๆ

ข้อสี่ ความสำคัญอย่างหนึ่งในการทำงานได้แก่เรื่องกำลังใจต่าง ๆ จึงควรได้มีการสำรวจเกี่ยวกับค่าจ้างและเงินเดือน และการวิเคราะห์ที่ควรพิจารณาไปถึงเรื่องกำลังใจในการทำงานซึ่งไม่ใช่เรื่องเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของเจตนารมณ์ของบุคคลต่าง ๆ ในประเภทอาชีพต่างๆ กัน

ในการสำรวจถึงสถานะการณ์ในปัจจุบันอาจใช้เวลาสั้นหรือยาว และคณะผู้ทำงานมีจำนวนมากหรือน้อย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้วางแผนทรัพยากรมนุษย์จะต้องกระทำอย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้กับข้อมูลต่าง ๆ ที่สามารถหาได้ในเวลาและงบประมาณที่จำกัด อย่างไรก็ตาม การสำรวจขั้นต้น แม้ว่าจะกระทำอย่างผิวเผินก็ยังดีกว่าไม่ได้สำรวจเสียเลย ข้อมูลทางสถิติก็เป็นแหล่งใหญ่ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ แต่บางครั้งก็จำเป็นต้องประเมินผลทั้ง ๆ ที่สถิตินั้นไม่ค่อยน่าเชื่อถือ

ขบวนการเพื่อการประมาณความต้องการในอนาคต

วิธีการที่จะใช้วิเคราะห์ความต้องการกำลังคนในอนาคตนั้นมีหลายแบบหลายวิธีการ ขอยกตัวอย่างของเบคเคอร์แมนและพาร์เนส (Beckerman and Parnes)

เกี่ยวกับการเข้าถึงความต้องการกำลังคนเพื่อวางแผนการศึกษา โดยใช้การเปลี่ยนแปลงในประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity) เป็นปัจจัยเพื่อการประกอบการพิจารณา
ขั้นต่าง ๆ ของวิธีการนี้มีดังนี้ ๑๔๕

๑. วิเคราะห์โครงสร้างของกำลังคนที่เป็นอยู่ตามแขนงต่าง ๆ
๒. รายละเอียดของผลิตผลของสาขาต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจกระทำเป็นโครงการในปีพยากรณ์ โดยปกติตั้งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งนั้นการทำงานทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจจะเป็นไปโดยการประมาณการของแต่ละสาขาโดยมีพื้นฐานตามข้อสมมุติบางอย่างเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการผลิต

๓. ในแต่ละสาขา การทำงานทั้งหมดในปีพยากรณ์เป็นการแบ่งสรรระหว่างอาชีพต่าง ๆ ตามระบบการแบ่งอาชีพซึ่งได้เลือกไว้เสร็จแล้ว ความต้องการสำหรับแต่ละประเภทอาชีพถูกรวมจากสาขาต่าง ๆ เป็นจำนวนรวมทั้งหมดในปีพยากรณ์ เมื่อประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้นสัดส่วนของคนทำงานในอาชีพระดับสูงย่อมเพิ่มขึ้นมีส่วนสัมพันธ์กับงานที่ใช้ความชำนาญน้อยกว่าอย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมักต้องมีข้อสมมุติเกี่ยวกับอิทธิพลของประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มขึ้นในโครงสร้างของอาชีพ ดังนั้นจึงมักมีการใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องน้อยในการคำนวณจุดประสงค์อื่นเป็นพื้นฐาน

๔. อุปทานของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานตามแบบใหญ่ ๆ ในแต่ละคุณสมบัติของการศึกษาจะถูกประมาณไว้ในปีพยากรณ์โดยมีพื้นฐานจากปัจจุบัน พิจารณาถึงการผลิตนักเรียนได้ตามระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ และพิจารณาหักจำนวนผู้ตาย ผู้ออกจากงานและเหตุผลอื่น ๆ

๕. ผลที่กะประมาณว่าจะได้รับจากระบบการศึกษาเปรียบเทียบกับผลที่ของการทำงานที่กำหนด
ในชั้นที่ ๔

๖. พิจารณาถึงขนาดต่าง ๆ กันในการขยายระบบการศึกษาเพื่อจะบิขของว่างระหว่าง
ความต้องการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและอุปทานที่คาดหวังในปัจจุบัน

วิธีการนี้ใช้กันมากในประเทศแอมเมกิเตอร์เรเนียน เป็นวิธีการที่พิจารณาถึงความเกี่ยว
พันของความตองการกำลังคนกับประสิทธิผลในการผลิต แต่วิธีการนี้ก็ยังมีข้อบกพร่องบางอย่าง
ประการแรก แม้ว่าการพิจารณาถึงประสิทธิผลในการผลิตจะเป็นไปตามสาขาที่ถดถอย การก่อสร้าง
เหมืองแร่และการคมนาคม ก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการกะประมาณความตองการกำลังคนในระดับสูง
ในทางสาธารณสุข กิจกรรมทั่วไปของรัฐบาล และบริการชนิดต่าง ๆ อาจมีข้อสงสัยว่าทางเกษตร
กรรมจะประมาณการทำงานในอนาคตโดยการทำนายถึงประสิทธิผลในการผลิตได้หรือไม่ โดยเฉพาะ
ประเทศซึ่งยังมีการว่างงานที่ค่อนข้างอยู่ทั่วไปและการใช้ประโยชน์ต่ำของแรงงานในที่ดิน

ปัญหาที่ยุ่งยากมากอีกอย่าง ๓ ได้แก่การขาดข้อมูลที่แท้จริงอันจะเป็นพื้นฐานการกะประมาณ
การเพิ่มขึ้นตามที่ต้องการในประสิทธิผลในการผลิต ในทางปฏิบัติคนมักจะทำการศึกษาโดยใช้
สถิติข้อมูลเพียงเล็กน้อยและใช้ข้อสมมุติทั่วไปมากกว่า ตัวอย่างเช่น คนอาจสมมุติว่าในปีพยากรณ์
ประสิทธิผลในการผลิตโดยเฉลี่ยของทุกโรงงานในสาขาแต่ละอย่างจะเท่ากับประสิทธิผลในการผลิตใน
ปีปัจจุบันของประเทศที่ก้าวหน้าที่สุด หรืออาจสมมุติว่าประสิทธิผลในการผลิตของสาขาที่ถดถอยใน
ประเทศ ก. ในปีพยากรณ์จะเป็นประมาณเดียวกับประสิทธิผลในการผลิตในปีปัจจุบันของสาขาที่เทียบ
กันได้ในประเทศ ข. ซึ่งเจริญกว่า

ข้อยุ่งยากอีกประการหนึ่ง ๓ ได้แก่การกำหนดคุณภาพของการศึกษาคือความต้องการของอาชีพใน
ระดับสูงในปีพยากรณ์ ซึ่งอาจต้องพึ่งโครงร่างของอุปทานของผู้ได้รับการศึกษาในระยะเวลานั้น
และอาจต้องสมมุติเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ๓ ได้แก่ความยุ่งยากในการเปลี่ยนแปลงอันอาจเกิดขึ้น
ได้ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและเหตุการณ์ทางการเมือง เป็นที่น่าที่เราทำนายสถานการณ์ในอนาคต
ทางเศรษฐกิจว่าจะเจริญรุดหน้าไปเรื่อยเป็นลำดับ ความตองการกำลังคนจะเพิ่มขึ้น แต่เราไม่อาจ
ทราบถึงอุปสรรคอันอาจทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจช้าลงได้ หรือเหตุการณ์ทางการเมืองเราอาจ
ทำนายสถานการณ์ในอนาคตเหล่านี้ไว้ว่าจะไม่มีเหตุการณ์ทางการเมืองผันแปรเกิดขึ้น แต่เมื่อถึงเวลา

นั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นก็ได้

สิ่งสุดท้าย การเข้าถึงความต้องการกำลังคนตามวิธีดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับความมีเหตุผลเพียงพอของข้อสมมุติเกี่ยวกับประสิทธิผลในการผลิต และข้อสมมุติที่ค่อนข้างเปรียบเทียบประเทศอื่น ๆ บางประเทศอาจมีสถิติข้อมูลเพียงพอในการกำหนดล่วงหน้า โดยการคำนวณใหม่จากอดีต บางโรงงานอาจประมาณได้ทั้งประสิทธิผลการผลิตและความต้องการอาชีพ ทำให้กำหนดการผลิตในอนาคตได้

การเข้าถึงการตั้งเป้าหมาย (target - setting)

ในการประมาณความต้องการกำลังคนล่วงหน้า ความมุ่งหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องเข้าใจอย่างแจ่มชัด ดังนั้นหลักประการแรกในการวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนคือการเจาะจงจุดหมาย เราอาจกล่าวได้ว่า ประชากรที่มีการศึกษา มีความรู้ ความชำนาญ และมีสุขภาพที่ย่อมเป็นทางนำมาซึ่งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ประชากรในโลกเสรีย่อมต้องการความเจริญทางสาธารณสุข การขยายโอกาสในด้านการศึกษา และโอกาสที่จะพัฒนาความสามารถของตัวเองมากกว่าความมั่งคั่งทางวัตถุ

จุดหมาย (goals) ที่เจาะจงของสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับผู้นำประเทศที่คอยพัฒนาหรือพัฒนาไปบ้างแล้วบางส่วนอาจเสนอจุดหมาย เช่น การปฏิรูปที่ดินและการปรับปรุงในการผลิตทางเกษตรกรรม การศึกษาขั้นประถมทั่วไป ความพยายามสร้างสังคมอุตสาหกรรม การใช้คนพื้นเมืองของตนแทนตำแหน่งสูงต่าง ๆ ที่ชาวต่างประเทศทำอยู่ การสร้างโรงไฟฟ้าและเส้นทางชลประทาน สร้างโรงงานใหญ่ ๆ ทึ่กึ่งระบบโทรภาพ การเปิดสายการบินระหว่างประเทศ หรือการสร้างมหาวิทยาลัยให้มีจุดเด่นในการออกแบบทางสถาปัตยกรรม จุดหมายเหล่านี้บางอย่างก็มีความสัมพันธ์กับทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม แต่บางอย่างก็มีฐานะเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น สำหรับประเทศที่กำหนดแล้วจะมีจุดหมายร่วมกัน เช่น พยายามค้นหาวิธีการขยายอุตสาหกรรมและการค้า การจ้างงานให้เต็มที่ การขยายการศึกษาขั้นสูง การค้นคว้าวิจัยเพื่อนำไปใช้ในต่าง ๆ การเสริมสร้างกำลังทางทหารเพื่อป้องกันประเทศ ทำโอกาสในการเสริมสร้างวัฒนธรรม หรือการสร้างเกียรติภูมิในการส่งคนไปโลกพระจันทร์ การที่จะประสบผลสำเร็จในจุดหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งหมด กำลังคนในระดับสูงจึงเป็นสิ่งที่ต้องการมาก และเป็นเรื่องลำบากในการที่จะแยกความต้องการทรัพยากรมนุษย์เพื่อจุดหมายทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางการเมืองหรือทางวัฒนธรรม

ผู้วางแผนทรัพยากรมนุษย์ย่อมมีปัญหาย่างยากหลายอย่างในการประเมินจุดหมาย ทั้งนี้ เพราะบางอย่างเขาอาจกล่าวได้อย่างเปิดเผย บางอย่างก็ไม่สามารถกระทำได้ และอาจมีอีกหลายอย่างที่เกิดขึ้นกับผู้วางแผน ทำให้เขาทำงานอย่างไม่เต็มใจหรือบางครั้งก็ทำตามอารมณ์ ผู้วางแผนจะต้องเลือกจุดหมายที่แสดงว่าสำคัญที่สุดและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปมากที่สุด และจะต้องฟังความเห็นจากผู้นำ นักการเมือง นักวิทยาศาสตร์ และคนอื่น ๆ ในการเลือกจุดหมาย ภัยเหตุนี้ทั้งจุดหมายและความต้องการอาจจำเป็นต้องมีการประเมินใหม่ซึ่งกระทำโดยผู้นำประเทศ

หลักประการที่สอง ในการเปรียบเทียบเศรษฐกิจภายในประเทศกับประเทศอื่น ๆ ของกระทำอย่างมีเหตุผล ในสมัยปัจจุบัน ประเทศส่วนมากมักจะกำหนดจุดหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยเปรียบเทียบประเทศของตนกับประเทศอื่น ๆ โดยพยายามหาตัวอย่างที่ดีที่สุดที่จะหมายตาม หรือหาทางหลีกเลี่ยงความผิดพลาดที่ประเทศอื่นเคยประสบ ตัวอย่างเช่น จุดหมายทางการศึกษาในหลายประเทศมีพื้นฐานบนความคิดที่ว่าภาคที่ล้าหลังที่สุดในอนาคตควรจะให้ถึงมาตรฐานเฉลี่ยบนความคิดที่ว่าภาคที่ล้าหลังที่สุดในอนาคตควรจะให้ถึงมาตรฐานเฉลี่ยปัจจุบันหรือเฉลี่ยโดยทั่วไปควรจะให้ถึงมาตรฐานของภาคที่ก้าวหน้าที่สุดในปัจจุบัน สำหรับเหตุผลนี้ เรายอมรับส่วนของภาวะวิเคราะห์เปรียบเทียบในการสังคม ซึ่งควรจะรวมถึงการเปรียบเทียบทางเศรษฐกิจด้วย

หลักประการที่สาม ในการประมาณความต้องการในอนาคต ผู้วางแผนทรัพยากรมนุษย์ควรจะต้องตั้งเป้าหมาย (setting targets) มากกว่าการพยากรณ์ (forecasts) ความมุ่งหมายในการตั้งเป้าหมายไม่ใช่การทำนาย (prediction) สิ่งที่จะเกิดขึ้น และก็ไม่ใช้การคาดการณ์ล่วงหน้าโดยมีข้อสมมุติที่จำกัด เป้าหมายจะชี้ให้เห็นหนทางที่จะกระทำเพื่อบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้

หลักประการที่สี่ ความต้องการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ตัวอย่างเช่น ไม่ใช่เพียงตั้งเป้าหมายอย่างเดียวเกี่ยวกับการศึกษาชั้นสูง การศึกษาชั้นเตรียมอุดม หรือการศึกษาพื้นฐานทั่วไป เป้าหมายการมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการฝึกอบรมในขณะทำงาน การเปลี่ยนแปลงในเรื่องชีวิตหรือกำลังใจในการทำงาน การชักชวนกำลังคนที่มีความชำนาญเข้าประเทศการใช้ประโยชน์ของผู้มีความชำนาญต่าง ๆ และการสร้างโอกาสให้มีการทำงานอย่างพอเพียง สิ่งเหล่านี้ควรกำหนดไว้ในเป้าหมายทางการศึกษาเช่นกัน

จุดเนื้อหาของหลักแนวความคิดทั้งสี่ที่กล่าวข้างต้น ยังมีปัญหาต่าง ๆ ทางวิชาการ เช่น การปรับตัวไถ่จ่ายของการประมาณการ ความสัมพันธ์ในเรื่องอาชีพกับการศึกษา การกระทำการเปรียบเทียบ การสร้างตัวทวีคูณ (multiplier) และการตีความในความแตกต่างระหว่างความต้องการที่ประมาณกับอุปทานที่คาดว่าจะได้รับ

การปรับตัวไถ่จ่ายของการประมาณความต้องการกำลังคนระยะยาว ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ การวิเคราะห์สถานการณ์ในปัจจุบัน สิ่งที่ต้องวิเคราะห์คือประเภทของอาชีพการแยกสาขา และปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นบรรทัดฐานในการสร้างเป้าหมายระยะยาว และในการกำหนดกำลังคนตามอาชีพนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะประมาณความต้องการกำลังคนที่มีความรู้เฉพาะอย่างจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะในระบบเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ย่อมมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากอาชีพหนึ่งไปยังอีกอาชีพหนึ่งเสมอ จึงอาจปรับความขึ้นลงได้ในเรื่องความต้องการผู้ชำนาญเฉพาะอย่าง สิ่งที่สำคัญคือการคำนวณ จำนวนบุคคลผู้ควรจะได้รับการศึกษาชั้นเตรียมอุดมหรือเทียบเท่า ความแตกต่างระหว่างการศึกษาระดับเทคนิคและการศึกษาทั่วไป ฯลฯ

การคิดเทียบเปลี่ยนจากความต้องการทางอาชีพไปเป็นความต้องการทางการศึกษาเป็นปัญหามานานมากปัญหาหนึ่งในการวิเคราะห์กำลังคน ตัวอย่างเช่น เกี่ยวกับสัดส่วนของบุคคลในแต่ละกลุ่มใดบ้างควรจะได้รับการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย หรือวิทยาลัยครูชั้นสูง และสัดส่วนของบุคคลผู้ใดบ้างที่เข้าอยู่ในกลุ่มนี้เนื่องจากมีคุณสมบัติเท่าเทียมกัน ยกเว้นอาชีพบางอย่างซึ่งไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างอาชีพกับพื้นฐานการศึกษาอย่างแจ่มชัด ดังนั้นการสมมุติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอาชีพและระดับการศึกษาจะแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ และผู้วิเคราะห์กำลังคนก็ต้องเชื่อใจในการตัดสินใจของตนมากกว่าการพิจารณาเพียงข้อมูล

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกำลังคน มีปัญหาหลายประการในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศหรือการเปรียบเทียบระหว่างภาคในประเทศ อาจมีการแย้งว่าการเปรียบเทียบระหว่างประเทศมิได้ถูกต้องนัก เว้นไว้แต่ว่าสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมทั้งสองประเทศคล้ายคลึงเป็นรูปเดียวกัน ดังนั้นในการเปรียบเทียบการที่ที่ดีที่สุดคือการเปรียบเทียบในแต่ละสาขา ประเทศหนึ่งอาจเปรียบเทียบกับอีกประเทศหนึ่งไม่ได้ทั้งหมด แต่อาจเปรียบเทียบได้ในสาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือการศึกษา และก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสมมุติความต้องการกำลังคนจะต้องมีเท่ากับประเทศที่เปรียบเทียบ

การปฏิบัติในเรื่องทวิคุณหรืออัตราส่วน สามารถคำนวณในแต่ละประเภทอาชีพและแต่ละสาขา อัตราส่วนนี้อาจกำหนดหลังจากเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ แล้ว สิ่งที่ต้องจำคือ ตัวทวิคุณหรืออัตราส่วนนี้ไม่ควรใช้ในการพยากรณ์ความต้องการกำลังคนในอนาคต และไม่ควรถือว่าอัตราส่วนนี้มีพื้นฐานอยู่บนข้อสมมุติมากกว่าขึ้นอยู่กับความจริงที่พิสูจน์แล้ว

ประการสุดท้าย ความแตกต่างระหว่างความต้องการที่ประมาณกับอุปทานที่คาดไว้ ทำให้เกิดช่องว่าง ผู้วางแผนไม่ควรตั้งข้อสมมุติว่าช่องว่างนี้จะปิดได้เพียงโดยการขยายการศึกษา ผู้วางแผนควร จะทำการสำรวจ ซึ่งอาจพบวิชาการอื่น ๆ เช่นการอบรมในขณะทำงาน การเปิดชั้นเรียนกลางคืน การชักชวนชาวต่างประเทศที่มีความรู้ความชำนาญเข้ามาทำงานชั่วคราว หรือควรปรับปรุงองค์การที่ทำงาน เพื่อใช้ประโยชน์ของกำลังคนใหม่ประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น ความจริงแล้ว งานหลักอย่างหนึ่งของผู้วางแผนได้แก่การสมทบทุนสู่การแก้ปัญหาทรัพยากรมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลง และสุดท้ายก็รวบรวมปัญหาเหล่านี้ เพื่อกำหนดกลยุทธ์อย่างกว้าง ๆ ในการพัฒนากำลังทรัพยากรมนุษย์

ไม่มีหลักการใด ๆ ที่จะมีรายละเอียดใน เรื่องการวางแผนพัฒนาคนที่จะใช้ได้กับทุกประเทศโดยทั่วไป อย่างไรก็ตามการพัฒนาคนก็มีหลักการกว้าง ๆ ที่ทุกประเทศอาจยึดถือได้ แต่จะต้องไปวางรายละเอียดให้เหมาะสมกับประเทศของตนต่อไป และวิธีที่จะพัฒนาคนนั้นก็อาจทำได้หลายวิธี ในหนังสือต่าง ๆ ก็ได้แยกแยะเป็นหัวข้อเล็กหัวข้อย่อยไว้เป็นอันมาก สรุปวิธีดังกล่าวได้ ๕ ประการ คือ ^{๑๕๐}

๑. การพัฒนาคนในทางอนามัย
๒. การพัฒนาคนในทางการศึกษา
๓. พัฒนาการคนควยวิธีการอพยพกำลังคน
๔. การจัดให้มีสิ่งดึงดูดและชักจูงใจต่าง ๆ
๕. การจัดการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพของคนทำงานอยู่แล้ว

๑) การพัฒนาคนในทางอนามัย เป็นการพัฒนาที่มีความสำคัญและความจำเป็นไม่น้อยไปกว่าการพัฒนาคานอื่น เพราะเป็นความจริงที่ว่า บุคคลที่มีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ย่อมไม่สามารถทำงานให้เต็มบูรณ์ได้ การที่ก่าลังคนไม่สามารถทำงานเต็มกำลังของตนย่อม เป็นการสูญเสียกำลังผลิตของประเทศชาติไปส่วนหนึ่ง

การพัฒนาในคานอนามัยย่อมได้แก่การช่วยสงเคราะห์ให้ประชาชนได้มีภารกิจนอยู่ดี คือรู้จักรับประทานอาหารที่มีประโยชน์เพื่อ เสริมสร้างร่างกายให้แข็งแรง และเลิกรับประทานอาหารที่ไม่มีประโยชน์แก่การบำรุงร่างกาย รวมตลอดทั้งให้รู้จักรักษาความสะอาดทั้งทางการแต่งกายและอาคารบ้านเรือนที่อยู่อาศัย การพัฒนาคานอนามัยนี้มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุม

๑๕๐

บุญชนะ อรรถาพร, "ก่าลังคนในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญของก่าลังอำนาจของชาติ
รัฐสภาสาร, (สิงหาคม ๒๕๐๔), หน้า ๔๐ โปรดดูประกอบ Frederick H. Harbison
"Human Resources Development Planning in Modernising Economics",
International Labour Review, Vol. LXXXV, No. 5, (May 1962),

ควบคุมทั้งทางการปราบปรามป้องกันรักษาโรคภัยไข้เจ็บนานาประการ ช่วยให้มีบ่อน้ำสะอาด
รวมตลอดทั้งส่วนที่ถูกสุขลักษณะและรู้จักการปฐมพยาบาล ฯลฯ สำหรับในทางแพทย์ เนื่อง
จากแพทย์ปรีณญาส่วนมากมีอาชีพในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ จึงน่าจะมีวิธีการหาทางให้
แพทย์ไปประจำอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ตามชนบทมากยิ่งขึ้น และในขณะที่การพัฒนาเศรษฐกิจ
ของประเทศกำลังดำเนินก้าวหน้า การประกอบอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ใดเพิ่มมาก
ขึ้น นโยบายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นการคุ้มครองดูแล การทำงานให้ถูกสุขลักษณะและ
ไม่ทำลายสุขภาพอนามัยของกำลังคน จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องของอยู่ควย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้
ทำให้กำลังคนไม่อาจใช้ความรู้ความสามารถของตนอย่างเต็มที่ "วิธีที่จะขจัดความยากจน
การเจ็บไข้ได้ป่วยและประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ อันเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดวงจรที่เลว (Vicious
circle) ในหมกดินไปอย่างประหัตที่สุด คือการจัดให้มีโครงการสาธารณสุข"^{๑๕๑}

๒) การพัฒนากำลังคนในทางการศึกษา เป็นการพัฒนากำลังคนที่จำเป็นและ
สำคัญที่สุด เพราะในบรรดาการจักระเบียบสังคมก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนเรา
ก็ดี เรื่องเศรษฐกิจและการศึกษา เป็นศูนย์รวมยอดเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเรื่องการศึกษา
ยอมถือได้ว่าเป็นพื้นรองรับเรื่องอื่น ๆ ทั้งปวง จะเป็นการเศรษฐกิจเองก็ดี การปกครอง
วิทยาศาสตร์ หรือศีลธรรมจรรยาที่ดี จะเฟื่องฟูหรือทรุดโทรมก็ขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชา
ชน และระเบียบแบบแผนของการศึกษานั้นเอง^{๑๕๒}

คำว่าศึกษานั้นหมายถึง การสั่งสอนในโรงเรียน การศึกษาอบรมในการ
ทำงานรวมทั้งบริการ เพิ่มความรู้ และส่อมวลชนต่าง ๆ ดังนั้นการพัฒนากำลังคนในด้านการศึกษา
อบรมอาจแบ่งได้กว้าง ๓ อย่าง คือ.—

- ก. การศึกษาชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และชั้นอุดมศึกษา
- ข. การศึกษาผู้ใหญ่
- ค. การฝึกอบรม

๑๕๑

Eugene Staley, The Future of Underdeveloped Countries, (New
York: Harper & Brothers, 1954), หน้า ๒๓๐ - ๒๓๑

๑๕๒

เกษม อุทยานิน, "พัฒนาคนด้วยการศึกษา", วารสารศุลกากร, ปีที่ ๓, ฉบับที่ ๕ (กันยายน-ตุลาคม)

หน้า ๑

ตามข้อ ก. ถือเป็นเรื่องสำคัญ ผู้ใดได้รับการศึกษานอกระบบเป็นเพราะ
ความสามารถในทางทรัพย์สิน และเรื่องความสามารถในทางกำลังสติปัญญา ของบุคคล
นั้น ๆ มิใช่เพียงพอ การให้การศึกษาระดับ ๔ ระดับ ก็เพื่อพัฒนาคนในแต่ละระดับให้
ความรู้ความสามารถที่จะเขาทำงานในสถานที่ราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ ธุรกิจการค้า
โรงงานอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ที่ไม่ต้องใช้ฝีมือ หรือที่ต้องใช้สมอง แพลนแต่กรณี

ตามข้อ ข. เป็นกรณีที่หน่วยงานต่าง ๆ ของเอกชนไม่สามารถจัดทำขึ้น
ได้ รัฐบาลจึงต้องช่วยเหลือเท่าที่จะทำได้ การศึกษาผู้ใหญ่ ในสมัยปัจจุบันเรารวมอยู่
ในคำว่า "พัฒนาท้องถิ่นหรือพัฒนาชุมชน"^{๑๕๓} การพัฒนาท้องถิ่นนี้ เป็นนโยบายของประเทศ
คอยพัฒนาทั้งหลายไคนำไปชอญมาก การพัฒนาท้องถิ่นเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการ
พัฒนากำลังคน เพราะเป็นวิธีการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการทำมาหากิน ทหารายได้
เลี้ยงครอบครัวมากขึ้นควยวิธีการต่าง ๆ แทนที่จะทำงานจำเจอยู่กับแบบเก่า ๆ และ
ทำงานควยความเฉื่อยชา ไม่สม่ำเสมอ การพัฒนาคนให้มีความรู้และมีทัศนคติที่กว้างขวาง
ในการประกอบอาชีพ จะเป็นการเพิ่มกำลังการผลิต และอำนาจการซื้อให้ทวีสูงขึ้น ตาม
ความมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศ^{๑๕๔} ซึ่งกิจกรรมของการพัฒนาท้องถิ่นบางอย่าง เช่น
การปรับปรุงทางด้านเกษตร การส่งเสริมการสหกรณ์ การให้การศึกษแก่ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้
หนังสือ และการนำเอาวิชาการสหกรณ์มาใช้ หนึ่ง เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นอย่างมากที่สุด^{๑๕๕}

ตามข้อ ค. การฝึกอบรมเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะทำให้กำลังคนที่มีอยู่แล้ว
ก่อนการวางโครงการและหลังการวางโครงการศึกษาของชาติให้เหมาะสมและสอดคล้อง

^{๑๕๓} แนวความคิดในการพัฒนาการท้องถิ่น กำเนิดเมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๔ ที่ประเทศอังกฤษ แต่
ประเทศที่นำวิธีการนี้มาใช้เรียกชื่อต่างกันต่าง ๆ เช่นปากีสถานเรียกว่า "โครงการพัฒนา
การเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมชนบท" ซิลอน เรียกว่า "การพัฒนาชนบท" (Rural
Development) พม่าและจีน เรียกว่า การศึกษาส่วนรวม (Mass Education)

^{๑๕๔} "การวางแผนและการบริหารโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ สัปดาห์สาร, ปีที่ ๔
ฉบับที่ ๒๐ (กันยายน ๒๕๐๔), หน้า ๒๑ - ๒๔

^{๑๕๕} สาย ทูตะเจริญ, ควยบรรยายพัฒนาการท้องถิ่น, (พระนคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๔)
หน้า ๔ - ๕

กับแผนพัฒนา เศรษฐกิจ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการใช้กำลังคนให้ เป็นประโยชน์ กล่าวคือ ทางด้านสถาบันการศึกษาควรได้รับทราบนโยบายการใช้แรงงาน แต่ละประเภท เพื่อจะได้ผลิตผู้มีความรู้ความชำนาญ เฉพาะงานให้ทันตามกำหนดระยะเวลา ที่ต้องการ และหลังจากที่แรงงานเหล่านี้ได้ออกไปทำงานตามสถานที่ต่าง ๆ การฝึกอบรม ในสถานที่เหล่านั้นก็ยังเป็นสิ่งจำเป็น เพราะประเทศยังพัฒนาก้าวหน้าไปมากเพียงใด คงมี การตรงงานประเภทฝีมือจะเพิ่มมากเป็นเงาตามตัว ส่วนแรงงานประเภทไร ฝีมือ จะลดลงเรื่อย ๆ ฉะนั้นจึงควร เตรียมให้การศึกษาหรืออบรมคนงานที่ไม่มีฝีมือให้เป็น ผู้ที่มีฝีมือในวิชาชีพอย่างใด อย่างหนึ่ง ในระยะแรกประเทศค่อยพัฒนาอาจนำวิธีการ ฝึกอบรมของประเทศที่พัฒนาแล้วมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาวะของแต่ละประเภทได้ เพื่อผลิตผู้มีความรู้ความชำนาญให้พอเพียงกับความต้องการอันรีบด่วน ในระยะยาวแต่ละ ประเทศควรมีโครงการฝึกอบรมและวิธีการฝึกเฉพาะอย่าง เป็นของตนเอง เพื่อให้เหมาะสม กับลักษณะของงานแล ะภูมิประเทศ กิณฟ้าอากาศของประเทศนั้น ๆ

แบบของการฝึกอบรมที่ใช้ทั้งในส่วนราชการและธุรกิจต่าง ๆ มีอยู่หลาย แบบ ซึ่งพอจะแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ ๒ แบบ คือ

๑. การฝึกอบรมในขณะทำงาน (On - the - job Training)
 การฝึกอบรมแบบนี้ เป็นแบบที่เก่าแก่ที่สุดและเป็นแบบง่ายที่สุด การอบรมเป็นเพียงใ้ผู้ที่ไม่มีความชำนาญงานได้รับการอบรมจากหัวหน้างาน ครูที่ได้รับการอบรมแล้ว หรือผู้ปฏิบัติ งานที่มีความชำนาญ ซึ่งคนเหล่านี้อาจมีความสามารถในการสอนคอยเหมือนกัน การสอนไม่ ต้อง เป็นพิธีรีตอง เพียงแต่มีการตรวจถึงผลงานของผู้เรียนบางครั้งบางคราว หรืออาจ คิดตามขั้นต่าง ๆ ของการฝึกอบรม

๒. การอบรมในโรงงาน (In - plant Training)
 การอบรมแบบนี้ อาจใช้ครูผู้ฝึกอบรมเช่นเดียวกับ on - the - job training แต่ผู้อบรมต้องปฏิบัติงานใช้ เครื่องมือ

๑๔๖ Perrin Stryker and the Editors of Fortune, A Guide to Modern Management Methods, (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954), หน้า ๗๘ - ๗๙

๓. การอบรมส่วนร่วม (Vestible Training) การอบรมแบบนี้ ต้องการตั้งโรงเรียนแยกต่างหากจากโรงงาน จะมีครูฝึกอบรมคนหนึ่งหรือหลายคนทำงานเต็มเวลา ค่าใช้จ่ายอันสูงของการฝึกอบรมแบบนี้ จะไต่ลดจากการประหยัดเวลาของผู้ควบคุมและสามารถเร่งผู้อบรมโดยการอบรมที่ละมาก ๆ ตัวอย่างของการอบรมแบบนี้ ได้แก่ การอบรมทหารใหม่ฝีมือในระยะเวลาดำเนิน

๔. การอบรมใหญ่รอบตัว (Supplementary Training) การอบรมแบบนี้เป็นการช่วยฝึกความชำนาญในคานฝีมือของผู้ปฏิบัติงานล่าช้า หรือเพื่อผู้ปฏิบัติงานอบรมในงานฝีมือแบบใหม่ในการทำงานของเขา ผู้ทำงานอาจได้รับการสอนจากครูคนหนึ่งในกลุ่มที่แยกออกไปในแบบ (vestibular training) หรืออาจได้รับการสอนโดยวิธีโยกย้ายคนทำงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญของตน จนกระทั่งเขาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีฝีมือและรวดเร็ว การอบรมแบบนี้บางที่เรียกว่า เป็นการอบรมใหญ่รอบตัว (versatility training) การอบรมแบบนี้ จะช่วยในการเปลี่ยนแปลงการผลิตเมื่อต้องการ การทำงานแทนผู้ที่ขาดงาน ฯ

๕. การอบรมใหม่เป็นลูกมือ (Apprentice Training) การอบรมเป็นลูกมือนี้ใช้เวลา ๔ ปีในการเรียนหรือการปฏิบัติงานในงานฝีมือสาขาต่าง ๆ ผู้เป็นลูกมืออาจได้รับการสอนในร้านเครื่องมือ หรืออาจเรียนโดยเป็นผู้ช่วยผู้ที่มีความชำนาญ

๖. การอบรมนอกสถานที่ (Outside Training) การอบรมแบบนี้ถูกใช้โดยโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูง วิทยาลัยต่าง ๆ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งไร้ทั้งการสอนในห้องเรียนและการปฏิบัติงานในร้าน เครื่องไม้ เครื่องมือและเทคนิคในการสอนอาจไม่ตรงกับความต้องการของบริษัทหนึ่งบริษัทใด

ในประเทศที่กำลังพัฒนา การฝึกอบรมอย่างเดียวยังไม่เป็นหนทางที่ดีที่สุด ควรจะให้มีการศึกษาทั่วไปรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทขาดความรู้ในด้านการศึกษา เพียงพอกับการรับการฝึกอบรม ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงการศึกษและการฝึกอบรมควบคู่ไปด้วย เมื่อประเทศเจริญไปพอสมควรแล้วจึงสอนให้รู้ถึงเรื่องสหพันธ์ต่าง ๆ อันจะนำผลประโยชน์มาให้แรงงานนั้น ฯ

๓) การพัฒนาด้วยวิธีออบยกกำลังคน วิธีการคือการโยกย้ายคนงานแต่ละคน หรือโยกย้ายครอบครัวคนงานจากแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง เพื่อให้มีงานทำและมีรายได้ เหมาะสมกับความสามารถในงานที่เขาทำใหม่ นั่น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการพัฒนา กำลังเช่นกัน ตัวอย่าง เช่น อพยพกำลังคนที่มีอยู่เหลือเฟือเพื่อในบริเวณที่สภาพดินฟ้าอากาศไม่ อำนวยแก่การเพาะปลูกทำมาหากิน เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ไปยัง ที่รกร้างว่างเปล่าที่ดินอุดมสมบูรณ์ทางภาคใต้ หรือแหล่งที่ต้องการกรรมกรทางจังหวัดชายฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย เป็นต้น

การพัฒนากำลังคนโดยวิธีการออบยกนี้ จะได้ผลมากก็ต้องเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้า โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา เพราะเป็นทางช่วยให้ประโยชน์จากความรูความสามารถของกำลังคนในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่ แต่สำหรับประเทศที่ล้าหลังหรือกำลังพัฒนา วิธีการเช่นนี้ยังไม่เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด ทั้งนี้เพราะกำลังคนในประเทศเหล่านี้ส่วนมากเป็นไปในพวกไรฝีมือ การศึกษาทำให้มีความรูความสามารถนอกรวมมาไว้ครอบงำไปควย เพื่อเพิ่มความรู้ความชำนาญของกำลังคนที่ยังไปนั้นให้มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตมากยิ่งขึ้น

๔) การจัดให้มีสิ่งดึงดูดและชักจูงใจต่าง ๆ ในการชักจูงใจมีหลายวิธีด้วยกัน เช่น อาจปรับปรุงเรื่องเงินเดือนหรือค่าจ้าง การให้หลักประกันความมั่นคงในขณะทำงานอยู่หรือเมื่อออกจากงานไปแล้ว การปรับปรุงสภาพที่ทำงานให้มีบรรยากาศชวนให้ชอบทำงาน การให้สวัสดิการต่าง ๆ แก่ผู้ทำงาน การจัดให้มีการพักผ่อนหย่อนใจบ้าง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้ผู้ทำงานไม่มีความเบื่อหน่ายต่องานที่ตนกระทำอยู่ ไม่ต้องกังวลใจกับฐานะทางครอบครัวมากนัก ไม่ต้องห่วงกับอนาคตมากจนเกินไป และเมื่อผู้ทำงานสามัคคีกัน จะทำให้ผู้ทำงานทำงานด้วยความเต็มใจและเต็มความสามารถของเขา

ในการจัดให้มีสิ่งดึงดูดและชักจูงใจต่าง ๆ นี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้ทำงานอยู่แล้วทำงานของตนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่สิ่งจูงใจต่าง ๆ เหล่านี้จะ เป็นเครื่องจูงใจให้ผู้ที่ไม่สมัครใจทำงานหรือว่างงานโดยสมัครใจหันกลับมาทำงานอีก ทำให้ประเทศชาติไม่ต้องเสียดังคนที่ไม่สมัครใจทำงานไปโดยไร้ประโยชน์

๕) การฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพของคนทำงานอยู่แล้ว การฝึกอบรมนี้เป็นหลักสำคัญของการพัฒนากำลังคนในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาใหม่ ๆ อยู่มากที่สุดนี้ เพราะกำลังคนส่วนมากในประเทศเหล่านี้เป็นพวกไร้ฝีมือหรือมีความชำนาญเพียงครึ่ง ๆ กลาง ๆ ในขณะที่ประเทศพัฒนาไปกำลังคนเหล่านี้ได้มีบทบาทในการทำงานของตนมากขึ้น เพราะกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดีมีน้อย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการฝึกอบรมผู้ทำงานอยู่แล้วให้มากยิ่งขึ้น การฝึกอบรมนี้หากประเทศที่เจริญแล้วก็จะเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละโรงงานอุตสาหกรรมหรือของหน่วยงานนั้น ๆ สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาใหม่ ๆ ชุระกิจต่าง ๆ ของเอกชนยังไม่เจริญเพียงพอและไม่ใหญ่โต เช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงไม่มีหน่วยฝึกอบรมของตนเอง เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาล อาจยื่นมือเข้าช่วยเหลือได้โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการฝึกอบรมขึ้น ซึ่งรัฐบาลเขาทำการรับการฝึกอบรมทั้งทางส่วนราชการและเอกชน หรือรับการอบรมเพื่อเพิ่มผลผลิตแก่ชุระกิจ เอกชนแต่เพียงอย่างเดียว โดยให้มีเนื้อหาของ การฝึกอบรมเป็นเรื่องทั่วไปเป็นต้น ส่วนในเรื่องการฝึกอบรมใหญ่ทำงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริงนั้น ก็ควรเป็นการฝึกอบรมเฉพาะหน่วยงานหรือชุระกิจของตนฝึกการใ้รูปกรณ์ในการผลิตอันเป็นเรื่องเทคนิคที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง

จากวิธีการทั้ง ๕ อย่างที่กล่าวมาแล้วนี้ การพัฒนากำลังคนไม่ควรกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเฉพาะอย่าง เพราะทั้ง ๕ อย่างนี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน การกระทำอย่างหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อไปยังส่วนอื่น ๆ เช่นการพัฒนากำลังคนในด้านการศึกษาจะทำให้กำลังคนมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพของการทำงานก็ยิ่งขึ้น ผลผลิตที่จะได้ทั้งประเทศก็เพิ่มมากขึ้นด้วย

ประเทศไทยควรที่จะพัฒนากำลังคนด้วยวิธีใดบ้าง สำหรับประเทศไทย เพิ่งพัฒนาเศรษฐกิจมาไม่นานนัก กำลังคนส่วนใหญ่เป็นประเภทไร้ฝีมือดังที่กล่าวมาแล้วนั้น วิธีการที่จะใช้พัฒนากำลังคนแต่เพียงวิธีเดียวจึงไม่เป็นการสมควรนัก วิธีการที่ควรกระทำก่อนได้แก่การพัฒนากำลังคนในด้านการศึกษาและคานอนามัย สิ่งที่ทำตามได้แก่ส่งเสริมให้มีการอพยพกำลังคนที่เหลือเพื่อทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยไปทำงานทางภาคใต้หรือทางจังหวัดชายฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย ส่วนเรื่องการฝึกอบรม

ในขณะทำงานและการจัดให้มีสิ่งดึงดูดใจในการทำงานนั้น เป็นเรื่องที่ต้องกระทำร่วมกัน ทั้งส่วนราชการและเอกชนจึงจะไ้ผลสมบูรณ์ แต่ทั้ง ๕ ประการสำหรับแผนพัฒนาห้าปีของคน ไทยก็ควรมีการผสมผสานกัน และจัดการดำเนินงานตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง

๕.๕ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาห้าปีระดับชาติ

ตามหลักการและวิธีการที่ได้อธิบายมาแล้ว ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานของส่วนรวมหน่วยหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบงานในด้านพัฒนาห้าปีคน แทนที่จะให้หลายหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านนี้แตกแยกกันอยู่ และลักษณะของงานพัฒนาห้าปีคน ต้องการการดำเนินงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หน้าที่ของหน่วยงานนี้คือ

- ๑. ประสานกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของการพัฒนาห้าปีคน
- ๒. ส่งเสริมให้มีการวางแผนล่วงหน้าในแต่ละส่วนของกิจกรรมเฉพาะ

อย่างที่ทำให้ความสนใจ

- ๓. รับผิดชอบในการประเมินทรัพยากรมนุษย์ตามข้อมูลที่เปลี่ยนแปลง

เรื่อย ๆ

- ๔. ประสานโครงการทรัพยากรมนุษย์กับการวางแผนในด้านอื่น ๆ ทั้งหมด
- ๕. เสริมสร้างและแก้ไขกลยุทธ์ (Strategy) ด้านใหญ่ ๆ

เป็นระยะ

- ๖. ส่งเสริมและตรวจทานสิ่งที่เกี่ยวข้องกับยุทธวิธี ซึ่งได้ตกลงไว้แล้ว

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาใหม่ ๆ มีส่วนประกอบใหญ่ ๆ ๓ อย่าง ของกลไกในการพัฒนาห้าปีคือ คือ

- ๑. จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาห้าปีคน ประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงต่าง ๆ ร่วมกัน นอกจากนี้จะประกอบด้วยกรรมการที่เป็นข้าราชการแล้ว ควรมีตัวแทนจากองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานด้วย หน้าที่ของคณะกรรมการควรแบ่งความรับผิดชอบตามเนื้อหาต่าง ๆ ของแผนพัฒนาห้าปีคนแก่กระทรวงหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนดำเนินงาน ตรวจทานแผนและโครงการต่าง ๆ และเป็นอยู่ประสานงาน คณะกรรมการนี้ควรมีสถานที่งาน

๑๕๘ Frederick Harbison & Charles A. Myers, หน้า ๒๒๐

๑๕๙ "เรื่องเดียวกัน" หน้า ๒๒๑

เลขาธิการ เป็นผู้รับหน้าที่แทน

๒. จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนภายในส่วนงานใหญ่ ๆ รับผิดชอบโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนากำลังคน กระทรวงศึกษาจำเป็นต้องมีหน่วยวางแผนของตนเอง เช่นเดียวกับกระทรวงแรงงานและบางที่กระทรวงอื่น ๆ ก็จำเป็นด้วย องค์การเกี่ยวกับแรงงานก็ควรส่งเสริมให้จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนตามโครงการ เมื่อการฝึกอบรมและการพัฒนากำลังคน

๓. จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ทั่วไป สำนักงานนี้เป็นที่ทำงานของคณะกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และมีคณะกรรมการระดับชาติทำงานด้วย ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับความสามารถของคณะกรรมการนี้ สเตเฟน เค. เบลดเลย์ (Stephen K. Bailey) โดกลาร์ไวว่า "ในระดับสำนักงานเลขาธิการนี้ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเหนือสิ่งอื่นใด คือเกณฑ์มาตรฐานอันเข้มงวดในเรื่องความสามารถทางวิชาชีพและวิชาการของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรักษาไว้" นอกจากนี้ประสิทธิภาพของหน่วยงานขึ้นอยู่กับผู้ที่จะให้การเป็นผู้นำ และการเชิญชวนชาวยุโรปต่างประเทศในฐานะที่ปรึกษาด้วย

เนื่องจากงานชิ้นสำคัญ ๆ ใหญ่ ๆ ที่กระทำโดยคณะกรรมการมนุษย์ไม่ได้เกี่ยวกับวิชาการในวงแคบ จึงเชื่อแน่ว่า นักสถิติ นักเศรษฐศาสตร์ด้านทฤษฎี วิศวกร หรือผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการ อาจจำเป็นในการทำงานแต่ละขั้นของปัญหา แต่ความชำนาญในการวิเคราะห์วิจารณ์เป็นความต้องการในสำนักงานเลขาธิการนี้มาก คณะกรรมการนอกจากมีความชำนาญในสาขาความรู้เฉพาะอย่างของตนแล้ว ยังต้องสามารถมองได้ทีในแง่สังคมและการเมืองและมีความรู้กว้างพอ เกี่ยวกับสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย เขาจะต้องเป็นผู้ส่งเสริมเท่า ๆ กับเป็นผู้ตัดสินและเนื่องจากโครงการด้านทรัพยากรมนุษย์ประกอบด้วยงานแต่ละขั้นที่ไม่สัมพันธ์กันนัก ผู้นำของการพัฒนากำลังคนจึงควร เป็นผู้สร้างกลวิธีการดำเนินงานมากกว่า เป็นผู้เชิญชวนชาวยุโรปทางวิชาการอย่าง ๑๖๐ เมื่อมีการวางแผนมีองค์การที่จะปฏิบัติงาน ก็ถึงขั้นการดำเนินงานตามแผนการประสานงานและการควบคุมงาน ซึ่งเป็นกระบวนการตามลำดับที่จะทำให้งานสำเร็จลุล่วงไป ๑๖๑

๑๖๐ "เรื่องเดียวกัน" หน้า ๒๒๒ โปรดดูประกอบใน Everett S. Hagen (ed.), Planning Economic Development, (Illinois:Richard D. Irwin, Inc., 1963).

๑๖๑ J.D. Batten, Tough-Minded Management, (New York:American Management Association, 1963), หน้า ๓๑

ในประเทศไทยเรา"ดังจากได้มีแนวความคิดริเริ่มการวางแผนพัฒนา
กำลังคนตั้งแต่ออก พ.ศ. ๒๕๐๓ จนกระทั่งได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในค่านนี้
ในปี ๒๕๐๖ ตามที่กล่าวถึงรายละเอียดมาแล้วนั้น ต่อมาสภาพพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ
ได้จัดทำข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งส่วนราชการรับผิดชอบในการนี้ มีดังนี้คือ ๑๒๒

งานพัฒนากำลัง แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับชาติกับระดับท้องถิ่น ๆ

ในระดับชาติ ควรจัดตั้งหน่วยราชการอันเป็นแหล่งกลางในการวางแผน
กำลังคน เรียกว่า "คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคน" ในฐานะอนุกรรมการของคณะกรรมการ
การบริหารสภาพพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ขยายหน่วยงานในสภาพพัฒนาการ เศรษฐกิจขึ้น
เป็น "ส่วนประเมินและพัฒนากำลังคน" เพื่อให้เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะอนุกรรม
การชุดนี้

ส่วนในระดับอื่น ๆ ใดแบ่งออกดังนี้ คือ

๑. งานคานรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์สถิติและข้อมูลให้เป็นหน้าที่ของ
สำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยราชการอื่น ๆ เช่น กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่ง
ในปัจจุบันมีหน้าที่เฉพาะในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว

๒. งานคานแรงงาน ให้ขยายหน่วยราชการของส่วนแรงงานขึ้นเป็นกรม
แรงงาน เพื่อสามารถรับผิดชอบรวบรวมกิจกรรมเกี่ยวกับแรงงานมาไว้แต่เพียงแห่งเดียว

๓. งานคานการศึกษา ฝึกฝนและอบรม เป็นหน้าที่ของสำนักงานนายกรัฐมนตรี
(สำหรับมหาวิทยาลัย) กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน ก.พ. กรมแรงงาน โดยมีสภา
การศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้ควบคุมนโยบายและอุปประสานงาน

ในระหว่างที่กำลังพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวอยู่ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
และกระทรวงมหาดไทยได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นรีบด่วน จึงได้จัดตั้ง "กองพัฒนา
กำลังคน" ขึ้นในสำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยขอกำหนด
ให้กองนี้เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวกับกำลังคนในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
กล่าวคือ เป็นผู้สำรวจกำลังคนและความต้องการกำลังคน พยากรณ์และวางแผนกำลังคน
ปรับปรุงจำนวนและคุณภาพของกำลังคนและอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการ

ของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต ^{๑๖๓} ส่วนทางกระทรวงมหาดไทย
ก็กำลังเตรียมงานชั้นต้นอยู่ งานชั้นนี้กรมรัฐสภาจะนำหน้ากระทรวงอื่น ๆ มาก

^{๑๖๓}

สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, "อำนาจหน้าที่ของ
กองพัฒนากำลังคน" (โร เนียว)